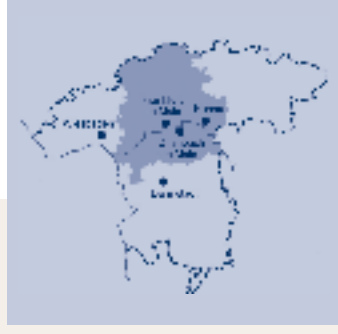
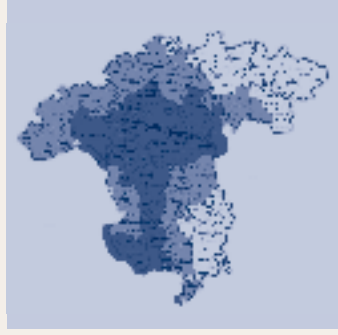
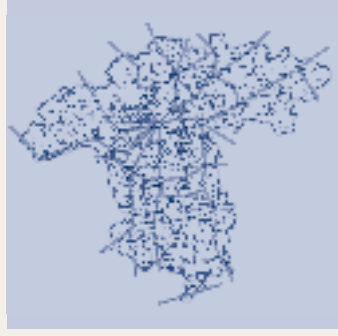




## Regionaler Flächennutzungsplan: Leitbild versus Planentwurf

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main zum Vorentwurf des RegFNP 2007 (Auszug)  
Argumente für die Stärkung des Verdichtungsraumes (Dr. Lorenz Rautenstrauch)

# IM DIALOG 3





# IM DIALOG 3



# Inhalt

|                                                                                                                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Vorwort</b>                                                                                                                                                                                      | <b>4</b>  |
| Dieter von Lüpke                                                                                                                                                                                    |           |
| <b>Redaktioneller Hinweis</b>                                                                                                                                                                       | <b>6</b>  |
| <b>UMSETZUNG VON LEITVORSTELLUNGEN IM REGIONALEN FLÄCHENNUTZUNGSPLAN?<br/>AUSZUG AUS DER STELLUNGNAHME DER STADT FRANKFURT AM MAIN ZUM<br/>VORENTWURF DES REGIONALEN FLÄCHENNUTZUNGSPLANES 2007</b> | <b>7</b>  |
| <b>Intentionen der Stadt Frankfurt am Main</b>                                                                                                                                                      | <b>8</b>  |
| Der regionale Flächennutzungsplan als Element einer zukunftsfähigen Rhein-Main-Region                                                                                                               | 8         |
| Gesetzliche Weichenstellungen, „Spielräume“ zur Optimierung des RegFNPs und bisherige<br>Empfehlungen der Stadt Frankfurt am Main                                                                   | 8         |
| Örtliche und überörtliche Sichtweise der Stadt Frankfurt am Main auch bei der<br>Stellungnahme 2007 zum RegFNP                                                                                      | 10        |
| <b>Strategische und instrumentelle Aspekte</b>                                                                                                                                                      | <b>11</b> |
| Planerischer Handlungsbedarf in der Region                                                                                                                                                          | 11        |
| Instrumentelle Absichten des „Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und<br>Planung in der Region Rhein-Main“                                                                          | 12        |
| Befunde anhand des RegFNP-Vorentwurfes                                                                                                                                                              | 13        |
| <b>Aussagespektrum, Darstellungsweise, Konsequenzen für die örtliche Planung</b>                                                                                                                    | <b>15</b> |
| Aussagespektrum und Regelungsdichte                                                                                                                                                                 | 15        |
| Legende und Darstellungsweise im Kartenteil des RegFNPs                                                                                                                                             | 15        |
| Ausführung und Begrifflichkeiten im Textteil des RegFNPs                                                                                                                                            | 17        |
| Konsequenzen bei der Weiterarbeit auf örtlicher Ebene                                                                                                                                               | 18        |
| <b>Inhaltliche Leitvorstellungen</b>                                                                                                                                                                | <b>19</b> |
| Stellenwert des Leitbildes                                                                                                                                                                          | 19        |
| Region der starken Zentren, Rezentrierung, Innenentwicklung                                                                                                                                         | 19        |
| „Motorenfunktion“ großer Städte                                                                                                                                                                     | 19        |
| Frankfurter Leitbildvorstellungen                                                                                                                                                                   | 20        |
| Konzeptionelle sektorale Vorarbeiten                                                                                                                                                                | 20        |
| <b>Positionierung und Einbettung im raumordnerischen Zusammenhang</b>                                                                                                                               | <b>21</b> |
| Positionierung der Region im nationalen und internationalen Kontext                                                                                                                                 | 21        |
| Großräumliche Verflechtung des RegFNP-Gebietes                                                                                                                                                      | 21        |
| <b>Regionalplanerisches Ordnungssystem, rechnerische Annahmen und Vorgaben</b>                                                                                                                      | <b>23</b> |
| Polyzentrische Struktur und Zentrale-Orte-System                                                                                                                                                    | 23        |
| Dichtewerte                                                                                                                                                                                         | 24        |
| Wohnflächenzuwachs pro Kopf                                                                                                                                                                         | 24        |
| Modellannahmen zur Beschäftigungs- und Gewerbeflächenentwicklung                                                                                                                                    | 25        |
| <b>Flächenausweisungen und Nutzungsverteilungen</b>                                                                                                                                                 | <b>26</b> |
| Die Leitvorstellungen                                                                                                                                                                               | 26        |
| Flächenausweisung nach zentralörtlicher Bedeutung                                                                                                                                                   | 27        |
| Flächenausweisung nach Strukturräumen                                                                                                                                                               | 28        |
| Resümee                                                                                                                                                                                             | 30        |

|                                                                                                                                                                                                |               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Zentrale Aussagen im Überblick</b>                                                                                                                                                          | <b>31</b>     |
| Verfahrensregelungen und Plandarstellung                                                                                                                                                       | 31            |
| Raumordnerischer Zusammenhang, Leitvorstellungen, räumliches Leitbild                                                                                                                          | 31            |
| Umsetzung des räumlichen Leitbildes und Wirkungen auf die Raumstruktur                                                                                                                         | 31            |
| Zentrenstruktur und Einzelhandel                                                                                                                                                               | 35            |
| Fazit zum weiteren Vorgehen                                                                                                                                                                    | 35            |
| <br><b>DIE ENTWICKLUNG DER BEVÖLKERUNG UND SIEDLUNGSSTRUKTUR IN DER REGION<br/>FRANKFURT/RHEIN-MAIN – ARGUMENTE FÜR DIE STÄRKUNG DES VERDICHTUNGSRRAUMES<br/>UND SEINE STÄDTISCHE QUALITÄT</b> | <br><b>37</b> |
| (Dr. Lorenz Rautenstrauch)                                                                                                                                                                     |               |
| <br><b>Die Entwicklung von Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur in Frankfurt/Rhein-Main;<br/>Vergangenheit, mittlere, fernere Zukunft</b>                                                       | <br><b>38</b> |
| Die Entwicklung von 1950 bis heute                                                                                                                                                             | 38            |
| Die Entwicklung bis 2020                                                                                                                                                                       | 38            |
| Nach 2020                                                                                                                                                                                      | 38            |
| <br><b>Aufgabe für die Planung: Gegen die Tendenz zum Wachstum am Rand und für die<br/>Konzentration im Verdichtungsraum</b>                                                                   | <br><b>39</b> |
| <br><b>Relativierung und Bedeutungsgewinn bisheriger Argumente und Bedingungen</b>                                                                                                             | <br><b>40</b> |
| Entlastung?                                                                                                                                                                                    | 40            |
| Konkurrenz                                                                                                                                                                                     | 40            |
| <br><b>Neue Argumente I: Folgen für die Auslastung und den Ausbau der Infrastruktur;<br/>Werthaltigkeit von Immobilien</b>                                                                     | <br><b>41</b> |
| Mittelfristige Folgen                                                                                                                                                                          | 41            |
| Langfristige Folgen                                                                                                                                                                            | 41            |
| Relativierung?                                                                                                                                                                                 | 41            |
| <br><b>Neue Argumente II: Die wachsende Bedeutung der Qualität des Städtischen –<br/>für eine führende europäische Metropolregion</b>                                                          | <br><b>42</b> |
| Veränderungen in der Lebenswelt                                                                                                                                                                | 42            |
| Arbeitswelt                                                                                                                                                                                    | 42            |
| Durchdringung von Arbeits- und Lebenswelt                                                                                                                                                      | 43            |
| <br><b>ANHANG: VORANGEGANGENE STELLUNGNAHMEN DES DEZERNATES PLANUNG<br/>UND WIRTSCHAFT – STADTPLANUNGSAMT – DER STADT FRANKFURT AM MAIN ZUM THEMA</b>                                          | <br><b>45</b> |
| <br><b>Impressum</b>                                                                                                                                                                           | <br><b>46</b> |

# Vorwort

Im Rahmen der Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes (RegFNP) für das Verbandsgebiet des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main erfolgte eine erste Offenlage des Planvorwurfes vom 2. Mai bis zum 1. August 2007.

In diesem Zeitraum hat das Dezernat Planung und Wirtschaft – Stadtplanungsamt – den Vorentwurf geprüft und nach Beteiligung von rd. 15 städtischen Fachämtern und anderen Stellen die Stellungnahme der Stadt erarbeitet. Sie ist zugleich Grundlage für eine Abstimmung in den politischen Gremien der Stadt Frankfurt am Main. Der politische Willensbildungsprozess soll rechtzeitig vor der für das Jahr 2008 vorgesehenen zweiten Planoffenlage abgeschlossen sein. Der hier abgedruckte Text umfasst den allgemeinen Teil der Stellungnahme, der sich mit den generellen Fragen des RegFNP auseinandersetzt.

Die intensive Befassung mit solchen Fragen seitens der Stadt Frankfurt am Main führt auf eine Tradition zurück, die schon seit Gründung des Umlandverbandes Frankfurt und der Mitte der 1970er Jahre beginnenden Erarbeitung eines Flächennutzungsplanes für das damalige Verbandsgebiet besteht: Dass nämlich zwischen der Frankfurter Stadtentwicklungsplanung und dem Verband über die regionsweiten Ziel- und Modellvorstellungen sowie die zu erarbeitenden Planungskonzepte ein enger fachlicher Dialog gepflegt wurde. Dieser Dialog wird auch seit Neubildung des Planungsverbandes beidseitig weitergeführt.

An diesen Diskurs hat die Stadt Frankfurt am Main sowohl mit ihrer ersten Stellungnahme 2003/04 im Vorfeld der Erarbeitung des Planvorentwurfes zum RegFNP wie mit der hier in Auszügen wiedergegebenen Stellungnahme 2007 angeknüpft: Beide Stellungnahmen beschränken sich nicht nur auf die örtlichen Frankfurter Planaspekte, sondern reflektieren die Grundlagen und Leitvorstellungen für die Gesamtkonzeption des für die Region neuen und auch im bundesweiten Vergleich neuartigen Planwerkes. Solche Überlegungen auch innerhalb der Stadt Frankfurt am Main anzustellen und sie in einem bis in die Gegenwart reichenden Dialog mit den Planerinnen und Planern des Verbandes auszutauschen, ist selbstverständlicher Bestandteil einer Frankfurter Stadtentwicklungsplanung, die die Funktionserfüllung der Stadt Frankfurt am Main auch innerhalb der Region wie über die Region hinaus im Blickfeld haben muss.

Im Schwerpunkt dieser Stellungnahme steht dementsprechend eine Auseinandersetzung mit den textlichen Leitvorstellungen und dem räumlichen Leitbild für die Region sowie deren Umsetzung in das Planwerk. So sehr die Stadt Frankfurt am Main das zentrale Leitbild einer Rezentrierung zugunsten des Verdichtungsraumes und dort vor allem zugunsten zentraler Orte oberer Hierarchiestufen und in weiterer Konsequenz gleichsam einer Innenentwicklung im regionalen wie örtlichen Maßstab als fälligen Paradigmenwechsel zu einer zukunftsfähigen Raumentwicklung der Region begrüßt, so wenig kann sie der im Plan vollzogenen Umsetzung dieses Leitbildes zustimmen.

Umfassende Überprüfungen der zahlenmäßigen Auswirkungen der Zuwachsflächenausweisung sowie der räumlichen Entwicklungsvorstellungen zahlreicher Gemeinden der Region erlauben den in der Stellungnahme geführten Nachweis, dass textliche Leitvorstellungen für die räumliche Entwicklung und ihre Umsetzung in der Planungskonzeption in diametralem Gegensatz zueinander stehen. Mit einer derartigen Umsetzung des Planes würde das Gegenteil der notwendigen Stärkung der Regionsmitte erreicht.

Seit dem legendären Wortmann-Regionalplan 1965-68 für die damalige Planungsregion Untermain und der Neuauftellung des gemeinsamen Flächennutzungsplanes für den Umlandverband Frankfurt 1974-87 besteht mit der jetzigen RegFNP-Auftellung ein drittes Mal innerhalb eines halben Jahrhunderts die – vermutlich auf lange Sicht letzte – Chance zu einer grundlegenden planerischen Korrektur des nicht optimalen Kurses der Raumentwicklung in der Rhein-Main-Region. Aus Sicht der Stadt Frankfurt am Main sollte alles getan werden, diese Chance wahrzunehmen und zu einer Aufhebung der aufgezeigten Widersprüche zwischen Leitbild und planerischer Umsetzung im RegFNP-Vorentwurf zu kommen.

Für die hier dargelegten Einschätzungen der Stadt Frankfurt am Main gibt es auch gute Argumente externer Fachleute. Herr Dr. Lorenz Rautenstrauch, der jahrzehntelang leitende Funktion im Umlandverband und danach auch im Planungsverband innehatte, liefert sie mit seinem freundlicherweise für dieses Heft zur Verfügung gestellten Gastbeitrag.

Wir hoffen auf eine Diskussion, die zugleich kritisch und konstruktiv ist!

Dieter von Lüpke  
Leiter des Stadtplanungsamtes Frankfurt am Main

# Redaktioneller Hinweis

Die am 1. August 2007 dem Planungsverband übergebene Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main zum Entwurf 2007 des Regionalplanes Südhessen/Vorentwurf 2007 des Regionalen Flächen-nutzungsplanes umfasst neben einem Einleitungskapitel und einer Kurzfassung 19 weitere Kapitel samt einem Kartenanhang. Diese 19 Kapitel sind in 4 Hauptteile gegliedert:

- Teil A: Generelle Anmerkungen zum RegFNP
- Teil B: Aussagen für das Gebiet der Stadt Frankfurt am Main
- Teil C: Aussagen für das Gebiet anderer Städte und Gemeinden
- Teil D: Flächenkorrekturwünsche für das Gebiet der Stadt Frankfurt am Main (Karten)

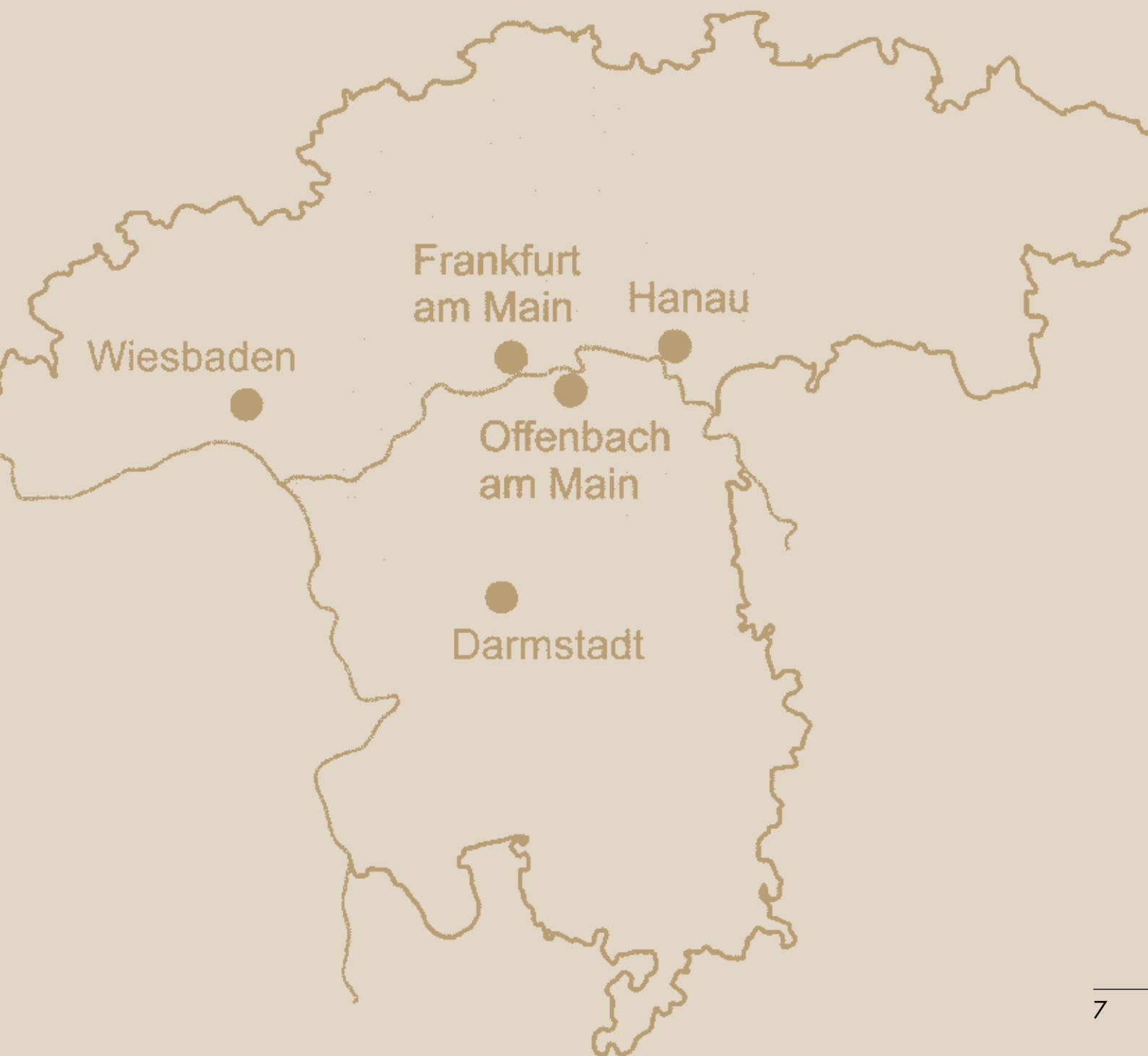
Der hier wiedergegebene Text umfasst das Einleitungskapitel, weitgehend die Kurzfassung sowie vollständig den Teil A der Stellungnahme. Dabei werden in der Kurzfassung Schlussfolgerungen wieder-gegeben, die aus der im Teil C vorgenommenen detaillierten Plananalyse von 21 Nachbar- und Regi-ongemeinden abgeleitet sind. Aussagen der Kurzfassung, die sich insbesondere auf den Teil B der Stellungnahme beziehen, wurden hier weggelassen.

Die Stellungnahme kann in vollständigem Umfang nachgelesen werden in der Webseite der Stadt Frankfurt am Main [www.frankfurt.de](http://www.frankfurt.de), Parlamentsinformationssystem, Öffentliche Daten, Vorlageart: M, Vorlagenummer: 163, Vorlagejahr: 2007.

Braun geschriebene Textteile verweisen auf die Fundstellen im Vorentwurf des RegFNP bzw. Entwurf des Regionalplanes.

# UMSETZUNG VON LEITVORSTELLUNGEN IM REGIONALEN FLÄCHENNUTZUNGSPLAN?

AUSZUG AUS DER STELLUNGNAHME DER STADT FRANKFURT AM  
MAIN ZUM VORENTWURF DES REGIONALEN FLÄCHENNUTZUNGS-  
PLANES 2007



# Intentionen der Stadt Frankfurt am Main

## **Der regionale Flächennutzungsplan als Element einer zukunftsfähigen Rhein-Main-Region**

Die Stadt Frankfurt am Main – Dezernat Planung und Wirtschaft, Stadtplanungsamt – hat ihre erste umfassende Stellungnahme zum Regionalen Flächennutzungsplan (im folgenden kurz RegFNP genannt) von Dezember 2003 nach einem Bericht an die Stadtverordnetenversammlung (B 350 vom 24.05.2004) dem Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main im Juni 2004 übermittelt. Dies erfolgte somit weit vor Einbringung eines ersten Planentwurfes, des Vorentwurfes vom März 2006.

Mit der damaligen Stellungnahme war die Stadt Frankfurt am Main der Einladung des Planungsverbandes an die Städte und Gemeinden nachgekommen, die jeweils eigenen Vorstellungen zum Plan darzulegen. In ihrer Stellungnahme hatte die Stadt ausdrücklich die Absicht des Verbandes begrüßt, das neue Planwerk auf einer konsistenten Basis systematisch neu aufzubauen, statt die aus der Ära des Umlandverbandes Frankfurt (UVF) übernommenen, die neu vorgefundenen sowie die noch weiter auszuformenden und damit insgesamt disparaten Ansätze lediglich zusammenzufügen.

Dementsprechend hatte die Stadt zugesichert, ein derartiges an Grundsätzen orientiertes Vorgehen zur Planaufstellung nicht nur mit zu tragen, sondern auch durch die Form ihrer Stellungnahmen zum RegFNP aktiv zu unterstützen. Dieser Willensbekundung der Stadt trägt in gleicher Weise die hier vorgelegte, entsprechend umfassende Stellungnahme Rechnung.

Gemäß dieser zwischen Planungsverband wie Stadt Frankfurt am Main konsensfähigen innovativen Herangehensweise hatte die Stadt in der letzten Stellungnahme die Hoffnung geäußert, dass die mit dem neuartigen Planwerk RegFNP sich bietenden Chancen genutzt würden, basierend auf einem tragfähigen räumlichen Leitbild, zu einer institutionellen Kooperation, administrativen Rahmenbedingungen sowie Elementen und Inhalten der räumlichen Planung zu gelangen, die in ihrer Summe für eine „zukunftsfähige“ Rhein-Main-Region stehen könnten.

Als Ausdruck einer solchen Zukunftsfähigkeit sollten nach den Erwartungen der Stadt Frankfurt am Main folgende bestehenden Defizite der räumlichen Planung in Südhessen überwunden werden, auf deren Abbau die Stadt seit langem wiederholt in Stellungnahmen, Verlautbarungen sowie zuletzt 1998-2000 in eigenen Veranstaltungen und Veröffentlichungen im Rahmen eines Diskurses um die regionale Raumordnung in Südhessen aufmerksam gemacht hatte: Einer übermäßigen Anhäufung zentraler Orte in Südhessen, überproportionalen Siedlungsflächenzuwächsen im ersten und mehr noch dem zweiten Suburbanisierungs-„Ring“ um den Kernbereich der Rhein-Main-Region, häufigen Abweichungen der Planungsverfahren vom Regionalplan zu Lasten der regionalen Grünzüge und anderer schutzwürdiger Freiflächen; Hand in Hand mit dem Abbau dieser inhaltlichen Defizite sollten eine Verringerung der administrativen Ebenenvielfalt, effizientere behördliche und nachbarschaftliche Abstimmungen sowie eine Angleichung von „Problem-“ und „Planungsraum“ und damit eine bessere Orientierung an den räumlich-funktional zusammengehörigen Teilen der Rhein-Main-Region angestrebt werden.

## **Gesetzliche Weichenstellungen, „Spielräume“ zur Optimierung des RegFNPs und bisherige Empfehlungen der Stadt Frankfurt am Main**

Mit dem „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main“ vom 27.12.2000 sind bekanntlich für einige dieser Aspekte grundsätzliche Weichenstellungen erfolgt, die als gegeben hinzunehmen sind. Im Rahmen der Umsetzung dieses Gesetzes war aber auch eine Reihe strategischer und vor allem inhaltlicher Aspekte des künftigen RegFNP durch die seitherigen Aktivitäten des Planungsverbandes wie des Regierungspräsidiums Darmstadt frei ausformbar. Insbesondere im Hinblick auf solche positiv gestaltbaren „Spielräume“ hatte die Stadt Frankfurt am Main in ihrer Stellungnahme von 2003/04 unter anderem folgende dringenden Empfehlungen gegeben:

- Den vom Landesgesetzgeber vorgegebenen außergewöhnlich großen Maßstab 1 : 50.000 als Chance für ein nicht zu komplexes und differenziertes Darstellungsspektrum und für eine Schwerpunktbildung mehr bei regionalplanerischen als bei bauleitplanerischen Planaussagen zu begreifen – zur Stärkung einer strategischen Planwirkung und Raumentwicklung und zur Bewältigung der bei deutlich gewachsener Gebietsgröße und Gemeindeanzahl komplexeren Abstimmungsprozesse in der Region; Verzicht auf Planzeichen und Aussagen, die schon bisher im Regionalplan und im FNP des UVF keine Regelungskraft entfaltet haben;
- Kompensation der mit dem Gesetz vom 27.12.2000 nicht erreichten Vereinfachungen (statt eines einzigen Planes weiterhin zwei Planwerke mit „lupenartiger“ Verschneidung im Verbandsgebiet, weiterhin zwei räumlich und organisatorisch getrennte Planaufstellungsebenen und zwei beschließende Vertretungskörperschaften mit doppelten, nicht immer synchronen und gegebenenfalls auch abweichenden Beratungs- und Beschlussprozessen statt einer einzigen Ebene, Nichtübereinstimmung des „verdichteten Raumes“ gem. § 9 Abs. 6 ROG mit der Grenze des Verbandsgebietes) durch ein möglichst schlankes Planinstrumentarium und -vorgehen;
- Entfeinerung und Verschlankung nicht nur bei Plandarstellung und -inhalt, sondern auch mit dem Ziel, die zumindest bei komplexer Ausgangslage wie in der Stadt Frankfurt am Main unvermeidliche Doppelarbeit der kommunalen Ebene weitest möglich zu begrenzen (Entfeinerung in den Planaussagen erschwert nicht die kommunale Überbrückungsarbeit zur verbindlichen Bauleitplanung, sondern erleichtert sie);
- Berücksichtigung des tatsächlichen Verflechtungsbereiches des Planungsraumes mit der weit größeren Metropolregion;
- Überprüfung des regionalplanerischen Ordnungssystems der „zentralen Orte“ und seiner Raumbeschreibungs- wie Steuerungskraft – zumindest für die Kernzone der Rhein-Main-Region mit ihrer nahezu „flächendeckenden“ Überfülle an zentralen Orten;
- Abkehr von dem überzogenen regionalplanerischen Dekonzentrationskonzept einer Entlastung der Kernstädte vom „Entwicklungsdruck“ und Ersetzen des „Entlastungs“-Leitbildes durch das Leitbild der „Stabilisierung“ der Kernzonen;
- Reduktion der Ausweisung weiterer Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe zur Eindämmung – trotz prognostisch erkennbar auskömmlichen vorhandenen Nutzungspotentialen – ungebremsten und weiter fortschreitenden Flächenverbrauchs;
- Entwicklung tragfähiger Denkansätze und Strategien gegen die Tendenz zu weiterer disperser Flächenentwicklung; Realisierung angemessener baulicher Dichten bei Inanspruchnahme ausgewiesener Siedlungsflächen; Stärkung des städtebaulichen Leitbildes der „Innenentwicklung“ und Förderung der Leitbild-Umsetzung z.B. durch ein „Bonussystem“ für Flächenzuwächse im Innenbereich.

### **Örtliche und überörtliche Sichtweise der Stadt Frankfurt am Main auch bei der Stellungnahme 2007 zum RegFNP**

Diese ausschnittshaft umrissenen bisherigen Aktivitäten und Verlautbarungen der Stadt Frankfurt am Main im Rahmen der Aufstellung des RegFNPs machen deutlich, dass Frankfurter Stadtentwicklungsplanung immer auch Positionen zur überörtlichen räumlichen Ordnung formuliert und zur Diskussion gestellt hat. Dies ist in gewissem Umfang auch stets von den Partnern der Stadt in der Region erwartet worden. Diese Sicht der Dinge war auch maßgebend für die Stellungnahme zum RegFNP von 2003/04, die in ihrem ersten Teil „generelle Grundlagen und Überlegungen zum RegFNP“ zum Thema hatte.

Mit der damaligen Stellungnahme hat die Stadt Frankfurt am Main für das eigene Stadtgebiet einen Weg aufgezeigt, wie die oben von der Stadt empfohlenen generellen inhaltlichen Leitvorstellungen für die Region örtlich umgesetzt werden: Nämlich in erster Linie durch eine konsequente Beachtung des Leitbildes der Innenentwicklung und entsprechend weitgehenden Verzicht auf Neubeanspruchung von Siedlungsflächen. Dieser zentrale Leitgedanke ist auch in der hier in Auszügen veröffentlichten Stellungnahme zur 1. Offenlage des RegFNP-Vorentwurfes weiter ausgeformt.

Auch diese Stellungnahme konzentriert sich keineswegs nur auf die lokalen Belange und auf Aussagen zu Einzelflächen innerhalb des Frankfurter Stadtgebietes: In dem in der vorliegenden Veröffentlichung wiedergegebenen Teil A geht die Stellungnahme wie 2003/04 generellen Fragestellungen zum RegFNP nach – auch, weil Konsequenzen und Fortschritte hinsichtlich der bereits aufgeführten damaligen Empfehlungen der Stadt nach den inzwischen vom Planungsverband weitergeführten Verfahrensschritten der Planaufstellung nachzuprüfen und in ihren Auswirkungen zu beurteilen waren.

# Strategische und instrumentelle Aspekte

Ausführungen zu generellen Fragestellungen sollen in der Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main zum RegFNP nicht ausgeblendet werden, auch wenn einige dieser Aspekte – insbesondere strategische und instrumentelle Bedenken – nicht in die Planabwägung eingehen. Solche Hinweise sind gerechtfertigt angesichts des neuen Weges, der mit dem RegFNP-Vorentwurf eingeschlagen und bis zur zweiten Offenlegung 2008 ggf. noch modifiziert werden könnte, wenn sich dies als unabdingbar herausstellt. Sie sind, hiervon abgesehen, auch notwendig, weil eine Reihe materiell-inhaltlicher Bedenken und Anregungen ursächlich auf strategisch-instrumentelle Defizite zurückzuführen ist.

## Planerischer Handlungsbedarf in der Region

Erwartungen an ein Planwerk wie den RegFNP-Vorentwurf 2007 sollten an dem planerischen Handlungsbedarf in einer Region wie Rhein-Main und den hinter dem Planwerk stehenden instrumentellen Absichten gemessen werden, um bewerten zu können, ob die Ausformung des Instrumentes „RegFNP“ diesen Herausforderungen und Ansprüchen gerecht wird.

Der Handlungsbedarf im Ballungsraum resultiert aus überörtlichen Rahmenbedingungen, wie einem Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene und insbesondere der Metropolregionen bei zunehmender internationaler Konkurrenz, demographischem Wandel, wirtschaftlicher Regression, Schwerpunktverlagerung von quantitativem zu qualitativem Wachstum und partieller Umkehr von Wachstum zu Schrumpfung. Handlungsbedarf resultiert auch aus regionsspezifischen Rahmenbedingungen, die von der Polyzentralität, interkommunalen Verflechtungen und Konkurrenzen, Verkehrsknotenpunkten, Messen, Wirtschaftsmetropolen und einem entsprechenden Ordnungs- und Entwicklungsbedarf geprägt sind.

Dies hat in der Vergangenheit zu einem bis heute nicht abgebauten Spannungsfeld geführt: Zwischen einerseits engen Verflechtungen und dem Erfordernis, nach außen im Wettbewerb der Regionen geschlossen zu agieren und andererseits anhaltender interkommunaler Konkurrenz, lokalen Egoismen und einem insgesamt nur schwach ausgeprägten Regionalbewusstsein.

Es besteht Konsens, dass die nationalen Metropolregionen vor sich abzeichnenden raumstrukturellen Umgewichtungen stehen, die nicht allein durch die Schlagworte „demographischer Wandel“ und „städtebauliche Schrumpfung“ umschrieben sind, sondern mehr noch durch Forderungen wie aus der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ vom Mai 2007 – Forderungen, die seit langem unumstritten sind, aber immer noch zu wenig umgesetzt werden: Dazu zählen die Stärkung „lokaler und stadtreionaler Abstimmung“ und die stärkere „Verantwortung“, die Städte als „Kristallisationspunkte der stadtreionalen Entwicklung“ für den „territorialen Zusammenhalt übernehmen“ sollen.

An den RegFNP knüpfen sich daher Erwartungen zu einer überörtlichen, regional abgestimmten strategischen Steuerung und Planung, die den räumlichen Verflechtungen, der Konkurrenz- und besser noch der Kooperationsfähigkeit im Wettbewerb der Regionen sowie einem Abbau intraregionaler Konkurrenz und Dominanz lokaler Egoismen Rechnung tragen. Konkrete Aufgabe des RegFNPs ist dementsprechend, die Flächennutzung unter sparsamem Umgang mit Boden, in einem abgestimmten Verhältnis von Innen- und Außenräumen, bei Weiterentwicklung des Freiraumsystems, durch Stadtbau im Sinne der Nachhaltigkeit, unter Berücksichtigung stadträumlicher und siedlungsstruktureller Qualitäten von Bauflächen, nach den Prinzipien umweltgerechter Mobilität und einer abgestimmten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie unter neu definierten, tragfähigeren Prinzipien der Zentralität und großflächigen Einzelhandelsansiedlung zu steuern.



Abgrenzungen der Planungsregion Südhesse (Entwurf des Regionalplanes) und „lupenmäßig“ Gebiet des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Quelle: Vorentwurf 2007 des Regionalen Flächennutzungsplanes, © Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main)

### Instrumentelle Absichten des „Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main“

Hauptabsicht dieses Gesetzes vom 27.12.2000 ist zweifellos eine institutionelle, verfahrenstechnische, inhaltliche und methodische Verschlinkung und Beschleunigung der Raumplanung in Südhesse.

Das soll zum einen durch das neue Instrument des RegFNPs im Ballungsraum Rhein-Main und somit durch Zusammenlegung zweier Pläne auf zwei Planungs- und Behördenebenen erfolgen; dies zielt auf einen Zuwachs an Effektivität und strategischer Steuerungswirkung der übergeordneten räumlichen Planung, auf einen Abbau von Ebenen in der raumbezogenen Planung und auf Vermeidung paralleler Bearbeitung gleicher Sachverhalte durch verschiedene Planungsebenen. Zum anderen soll durch Vergrößerung des Planungsraumes gegenüber dem früheren UVF-Gebiet der „verdichtete Raum“ gem. § 9 Abs. 6 ROG besser berücksichtigt werden. Eine dritte positive Auswirkung des Gesetzes könnte auf kommunaler Ebene die Verringerung bisheriger Doppelarbeit in der vorbereitenden und im Übergang zur verbindlichen Bauleitplanung sein, die zumindest in einem großräumig-komplexen Zusammenhang einer Stadt wie Frankfurt am Main schon zu Zeiten des UVF unvermeidlich war.

Auf S.8/9 ist auf die angesichts dieser Absichten z.T. nicht optimalen rahmenbildenden Weichenstellungen des Gesetzes vom 27.12.2000, aber auch auf die aus Sicht der Stadt Frankfurt am Main innerhalb dieses Rahmens durch den Planungsverband, den RP und das zuständige Landesministerium noch ausformbaren Spielräume im Hinblick auf eine strategische und inhaltliche Optimierung hingewiesen. Dies läuft auf die Fragen hinaus, ob Herausforderungen im Zusammenhang mit dem vorgegebenen Planmaßstab, aus der Problematik der lupenartigen Verschneidung von Regionalplan und RegFNP, aus der Nichtübereinstimmung von (größerem) Verdichtungs- und kleinerem Planungsverbandsraum, aus dem im Kernraum des RegFNPs nicht mehr tragfähigem Zentrale-Orte-Prinzip, dem bislang ungebremsen Flächenverbrauch und der immer disperseren Flächenentwicklung mit der Konstruktion des neuen RegFNPs positiv aufgenommen werden.

## Befunde anhand des RegFNP-Vorentwurfes

Im Ergebnis muss festgestellt werden, dass zwischen Planungsaufgaben und den in der Gesetzesausformung erreichten instrumentellen Ansätzen der RegFNP-Konstruktion eine zu große Lücke klafft. Der Plan sollte ferner die umrissenen strategischen Ziele räumlich sichern und dabei sektorale Aufgaben verknüpfen, es besteht aber nach wie vor eine zu starke Trennung zwischen Planungs-, Koordinations- und Umsetzungsaufgaben in der Region. Für die betroffenen Städte und Gemeinden im Verbandsgebiet ist die Frage, inwieweit dieser Befund dem Gesetz vom 27.12.2000 und inwieweit der danach erfolgten Umsetzung zuzuschreiben ist, lediglich im Hinblick darauf von Belang, ob die nachfolgend benannten Defizite zwischen der ersten und zweiten Planoffenlegung vielleicht noch zu mindern sind:

- Da die Abgrenzung des Planungsgebietes trotz der Vergrößerung gegenüber dem früheren UVF-Gebiet nicht den tatsächlichen Verflechtungs- und Problembereich abbildet, ist ergänzend informelle Kooperation nötig, um im Verflechtungsbereich abgestimmt zu agieren: Der RegFNP ist hierfür (auch unter Zuhilfenahme des Rates der Region) keine Grundlage; der Regionalplan Südhessen, dessen jenseits des Verbandsgebietes gelegener „Kragenbereich“ erhebliche Teile dieses Verflechtungsgebietes abdeckt, leistet dies – das zeigt der vorliegende Regionalplanentwurf (vgl. die nachfolgenden Ausführungen auf S.21/22) – nicht mit dem für das Verbandsgebiet erforderlichen Konkretheits- und Schärfegrad.
- Die Ausformung des Nebeneinanders von Regionalplan und RegFNP in der sog. „Lupenlösung“ (vgl. S.9) trägt allenfalls formal der Kohärenz der entsprechenden Planungsräume, von Flächen im Kern und im Kragen, Rechnung. Inhaltlich bilden die legendenmäßig erfassten regionalplanerischen und bauleitplanerischen Aussagen eher eine additive als eine integrierte Zusammenschau. Es handelt sich nicht um ein einziges Planwerk, es sind aber auch nicht zwei Planwerke.
- Gänzlich unbeachtet ist im bisherigen Disput bei der Entstehung des RegFNPs die Frage geblieben, welche strategischen und inhaltlichen Auswirkungen die Gesamtkonstruktion der beiden Planwerke auf eine derart „zerstückelte“ und damit geschwächte, nach wie vor aber – auch im Hinblick auf die überregionale Positionierung sowie die großräumliche Verflechtung (vgl. S.21/22) – dringend notwendige Regionalplanung und damit auf die Zukunft der Gesamtregion haben wird.
- Die räumliche Planung konnte auch verfahrensmäßig im weiteren Ausformungsprozess nach dem Gesetzesinkrafttreten nicht optimiert werden. Die vorangegangenen Verfahrensschritte zur Planaufstellung des RegFNPs und der Synchronisation mit dem Regionalplan haben immer wieder vorgeführt, dass zwei räumlich und organisatorisch getrennte Planaufstellungsebenen, zwei getrennte Verwaltungen und zwei beschließende Vertretungskörperschaften mit doppelten, nicht immer synchronen und gegebenenfalls auch abweichenden Beratungs- und Beschlussprozessen statt einer einzigen Ebene maßgebend sind. Statt der wenigstens in gewissem Umfang erhofften Vereinfachung, Beschleunigung und Effizienzsteigerung des Verfahrens sowie Minderung der Nachteile des Zwei-Ebenen-Prinzips dominieren hoher Verwaltungsaufwand, Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf und binden zusätzliche Ressourcen, die eigentlich mit dem Modell „RegFNP“ eingespart werden sollten.
- Hierdurch haben sich auch gegenüber der ursprünglichen Ablaufplanung wiederholte, erhebliche Korrekturen auf der Zeitachse ergeben, die zwischenzeitlich zu einer deutlichen Verlängerung der ohnehin langen Verfahrensdauer führen. Die trotz des langwierigen Verfahrens kurz bemessene und z.T. in die Parlamentsferien der Stadtverordnetenversammlungen fallende 1. Planoffenlage und ihre Fristen sind symptomatisch für die ungünstige Relation zwischen Verfahrensaufwand und effizienz.

- Statt der erhofften Vereinfachung erschwert die lupenartige Verschneidung des Regionalplans Südhessen und des RegFNPs, mit geringfügig voneinander abweichenden Textfassungen die Lesbarkeit des Planwerkes und damit die Arbeit der Gemeinden in der jetzigen Offenlage (vgl. S.17).
- Auch die auf S.12 angesprochene vom RegFNP erhoffte Verringerung bisheriger Doppelarbeit in der vorbereitenden und im Übergang zur verbindlichen Bauleitplanung, die schon bisher für die Stadt Frankfurt am Main gravierend war, wird sich nicht einstellen. Planspiele beim Frankfurter Stadtplanungsamt haben im Gegenteil gezeigt, dass die Doppelarbeit größer werden und eine interne Weiterführung eines konventionellen, "interpretierenden" FNP im bisherigen Maßstab 1 : 10.000 unverzichtbar sein wird. Dies nicht wegen der großmaßstäblichen Darstellung und damit verbundenen prinzipiellen Vergrößerung, sondern wegen der trotz des Maßstabes nicht hinreichend vorgenommenen Entfeinerung der Plandarstellung (vgl. S.15).
- Intentionen, durch Verzicht auf parallele Bearbeitung gleicher Sachverhalte auf verschiedenen Planungsebenen zu einer Verfahrensvereinfachung und -verkürzung zu kommen, haben sich insofern wohl auf allen drei betroffenen Planungsebenen nicht erfüllt. Trotz der anerkennenswerten Bemühungen des Planungsverbandes wie des RP, den Planaufstellungsprozess offen zu gestalten (Informationsveranstaltungen, Internetauftritt), werden letztlich Übersichtlichkeit und Transparenz des Verfahrens und der Zuständigkeiten durch diese Mängel und Erschwernisse überschattet.

Im Fazit muss festgestellt werden, dass an die strategischen und instrumentellen Gesichtspunkte des neuen Planwerkes geknüpfte Erwartungen, wie sie auch im Plan mit „Koordinierung raumbedeutsamer öffentlichen Planungen und Erstellung eines fachübergreifenden, abgestimmten Ordnungs- und Entwicklungskonzeptes für die Region“ (2 Grundzüge der Planung, S. 13) auf eine Formel gebracht sind, mit dem bisherigen Verfahrensablauf und dem vorliegenden Planentwurf kaum erfüllt werden: Dies betrifft vor allem die Hoffnung, durch das gemeinsame Planwerk ein Steuerungsinstrument gewonnen zu haben, das über Gemeindegrenzen hinaus einen größeren räumlichen Zusammenhang betrachtet und Zusammenarbeit, Abstimmung und Kooperation in der Region verbessert, lokale Egoismen zurückdrängt und letztlich ideelle Aspekte in den Vordergrund des Planungsprozesses stellt.

Angesichts einer ohnehin eher begrenzten Reichweite und strategischen Wirksamkeit der regionalen Flächennutzungs- und Regionalplanung kommt es umso mehr darauf an, strategische und instrumentelle Fokussierungen möglichst exakt vorzunehmen und konsequent durchzuhalten.

Stattdessen ist der RegFNP-Vorentwurf wie auch der frühere FNP des UVF und frühere Regionalpläne vor allem wieder durch das Zusammentragen lokaler Wünsche und Flächenausweisungen geprägt – das bedeutet: Durch ein Planungsverständnis, das additiv statt integrativ, quantitativ statt qualitativ, und auf Wachstumslenkung statt auf partiell auch notwendige „Schrumpfung“ bzw. „qualitativen Zuwachs“ abstellt. Die (im Teil C dieser Stellungnahme aufgezeigten, auf den Seiten 32-34 der vorliegenden Veröffentlichung zusammengefassten) Mechanismen der Flächenausweisung außerhalb des Verdichtungsraumes und außerhalb der zentralen Orte oberer Hierarchien führen unter verschiedenen Beurteilungskriterien immer wieder das gleiche vor Augen: dass diese Wachstumslenkung entgegen den textlichen Leitbildvorstellungen vor allem auf leicht mobilisierbare Flächenreserven an der Peripherie zielt.

Dieses Planungsverständnis mag vordergründig als vermeintlicher Ausgleich für die von verschiedenen Verbandsgemeinden durch den RegFNP empfundene Einschränkung der kommunalen Planungshoheit erscheinen. Im Gegenteil fördert er aber kaum die weiter zu entwickelnde lokale Eigenverantwortlichkeit. Dies umso mehr angesichts der Frage, ob überall auf lokaler Ebene die Bedeutung, die die Verfahrensträger dem RegFNP beimessen, überhaupt erkannt und „aufgenommen“ wird.

# Aussagespektrum, Darstellungsweise, Konsequenzen für die örtliche Planung

## Aussagespektrum und Regelungsdichte

Der erwähnten gesetzlichen Intention einer inhaltlichen Verschlankung und Entfeinerung des Planungsinstrumentariums muss angesichts der Größe des Plangebietes, der Vielzahl der beteiligten Gemeinden und des daraus resultierenden Abstimmungsaufwandes notwendigerweise auch bei den Karteninhalten und der Plandarstellung Rechnung getragen werden: Die Stadt Frankfurt am Main hat immer wieder, zuletzt in der Stellungnahme von 2003/04 (vgl. S.9), darauf hingewiesen, dass sie den im Landesgesetz vorgegebenen Maßstab 1 : 50.000 in dieser Hinsicht nicht für einen Missgriff, sondern im Gegenteil eher für zielführend hält.

Die Chance, die dieser relativ große Maßstab eröffnet – den Schwerpunkt der Karteninhalte auf regionalplanerische Aspekte zu legen – wurde allerdings in der zwischen Landesministerium, RP und Verband durchgeführten langwierigen Umsetzungsarbeit nicht wahrgenommen: Die Plandarstellung ist dem Flächennutzungsplan näher und ihre Regelungs- und Darstellungsdichte ist das Gegenteil der angestrebten Entfeinerung.

Nimmt man allein das Kriterium „Lesbarkeit“ als Indiz für eine angemessene Auswahl und Kombination von Planinhalten, so ist die Plandarstellung gescheitert: Der jetzige Planentwurf ist schwer lesbar, Darstellungstiefe und Aussageschärfe sind nicht maßstabsgerecht und zielführend, Potentiale einer Entfeinerung werden kaum genutzt, Festlegungen für die Kartenlegende lassen eine zu große Anzahl an Plansymbolen, eine Überfrachtung mit entbehrlichen Planaussagen, eine die Grenzen der Lesbarkeit überschreitenden Plangrafik und erhebliche „handwerkliche“ Probleme bei der Planerstellung erkennen.

## Legende und Darstellungsweise im Kartenteil des RegFNPs

### **Farbgestaltung**

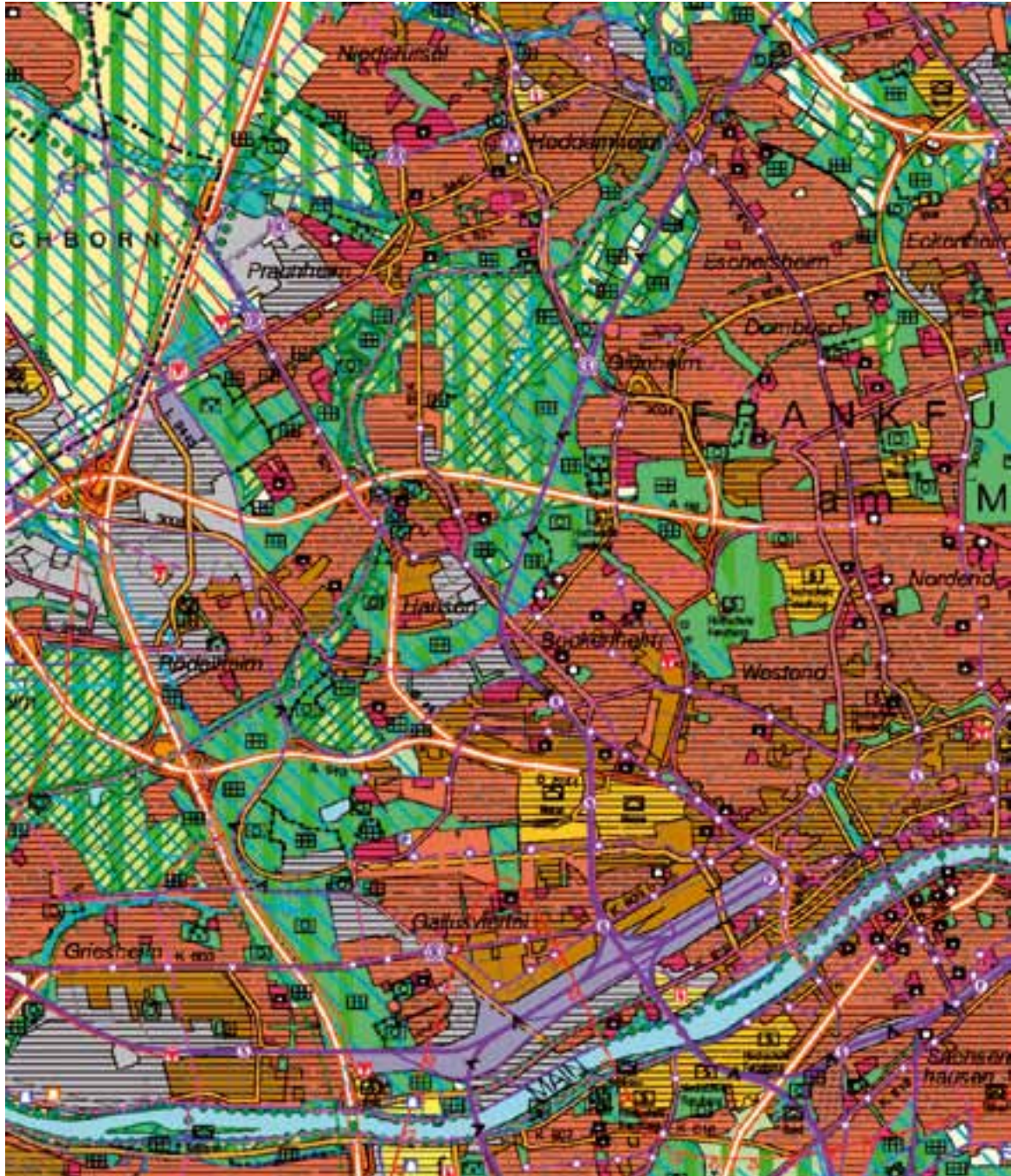
Hier muss der Wunsch, einen nach kartographischen Gesichtspunkten optimalen Plan herstellen zu wollen, hinter der Notwendigkeit, einen eindeutig lesbaren Rechtsplan erstellen zu müssen, zurückstehen.

In den Bereichen „Grünfläche“, „Land- und Forstwirtschaft“ und „Natur und Landschaft“ beispielsweise liegt die Farbgebung viel zu „nah“ beieinander. Dies allein führt beim Lesen der Karten schon zu großen Schwierigkeiten und der Gefahr von Verwechslungen. Erschwerend kommt noch hinzu, dass diese Farbflächen zusätzlich von einer Anzahl an Linienrastern und Einzel-Linienelementen überdruckt werden. Dies führt zu einem völlig neuen Farbeindruck (optische Täuschung) und sollte somit bei den Flächenfarben berücksichtigt werden. Notfalls sind auch Farbgebungen zu wählen, die unter kartographischen Gesichtspunkten niemals gewählt würden.

### **Symbole der Grünflächen**

Ein und dasselbe Symbol wird für zwei ganz verschiedene Planaussagen genutzt. Das Symbol „Friedhof“ kann z. B. sowohl eine komplett als Friedhof genutzte Fläche darstellen als auch als Sammelbegriff für Friedhofs-, Garten-, Sport- und Parkanlagenutzung stehen. Dies gilt analog für die anderen Symbole. Die Symbole suggerieren somit einen Planinhalt, der mit den tatsächlichen Gegebenheiten vielfach nicht übereinstimmt. Ebenso widerspricht es der Planzeichenverordnung (§ 2), wenn Planzeichen verwendet werden, die nicht eindeutig sind.

Die Stadt Frankfurt am Main schlägt daher vor, die Symbole entweder komplett wegzulassen, oder aber sie nur dort zu verwenden, wo sie eindeutig einer Fläche zugeordnet werden können.



Kartenausschnitt aus dem RegFNP-Vorentwurf 2007 für das Frankfurter Stadtgebiet: Schon der kleine Ausschnitt im Original-Maßstab 1:50.000 macht deutlich, wie viele Aussagen in der Darstellung überlagert sind.  
 (© Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main)

### ***Linien-Planelemente wie Straßen, Eisenbahnlinien usw.***

Im Gegensatz zum bestehenden FNP werden diese Planinhalte nicht mehr flächenhaft sondern nur noch als Linienelement über den Bau- und Außenbereichsflächen dargestellt. Dies führt dazu, dass Flächen zerschnitten werden und somit z.B. auf einer gegenüberliegenden Straßenseite „Reststücke“ dieser Fläche zu erkennen sind, wo sie aber nicht hingehören. Das gesamte Liniennetz sollte auf diesen Sachverhalt hin noch einmal überprüft werden.

### ***Kleinst- oder Restflächen***

Bei genauer Betrachtung des RegFNPs finden sich viele Kleinstflächen, die keiner Nutzung zugeordnet werden können oder deren Darstellung offensichtlich falsch ist. Soweit erkennbar, sind diese Flächen nicht durch den Gestaltungswillen des Planungsverbandes, sondern durch EDV-technische Verschneidungs- und Darstellungsprobleme entstanden. Besonders betroffen ist hiervon der gesamte Riedberg-Bereich. Diese Kleinstflächen sind aber auch im gesamten RegFNP zu finden. Der gesamte Plan ist auf diesen Sachverhalt hin zu überprüfen und zu bereinigen.

### ***Bebauungsraster***

Bei einigen Flächen fehlen die Bebauungsraster, obwohl die Flächen entweder bereits seit Jahren bebaut sind, oder als Umstrukturierungsgebiete nie komplett brach gefallen waren und somit nie einer vollständigen Neunutzung und -bebauung zur Verfügung standen oder stehen werden. Besonders fehlerhaft wirkt sich dies in Frankfurt am Main bei der Berechnung der Wohnbaupotentiale auf den gemischten Bauflächen aus. Diese Flächen sind sehr groß und gehen zu 50% in die Berechnung der Wohnbaupotentiale ein, obwohl in weiten Bereichen (z.B. Hanauer Landstraße, S-Bahn-Ausbesserungswerk) keine Wohnungen gebaut wurden und werden.

### **Ausführung und Begrifflichkeiten im Textteil des RegFNPs**

Nicht nur die Lesbarkeit von Karte und Legende lassen zu wünschen übrig, auch der Textteil des RegFNP-Vorentwurfes verursacht Schwierigkeiten, sobald man den Entwurf des Regionalplans Südhessen parallel betrachtet. Die Texte scheinen auf den ersten Blick identisch, Unterschiede sind teilweise nur geringfügig und schwer zu identifizieren. Zudem werden im RegFNP Aussagen getroffen, die sich nicht auf das Verbandsgebiet, sondern auf Südhessen beziehen, was auf potentielle Leser irritierend wirkt.

Die Stadt Frankfurt am Main betrachtet diese Überschneidungen und Unklarheiten als weiteres Indiz dafür, dass die „Lupenlösung“ keineswegs zu einer Verschlinkung der Regionalplanung in Südhessen führt, sondern im Gegenteil zu einem erhöhten Aufwand in Erstellung und auch Lesbarkeit der Planwerke.

Wenngleich aus rechtlichen Gründen zwei gesonderte und wegen der institutionellen Unterschiede auch notwendigerweise abweichende textliche Ausführungen zu Regionalplan Südhessen und zum RegFNP bestehen müssen, hätte man aus Gründen der Lesefreundlichkeit Übereinstimmungen und Abweichungen zumindest kennzeichnen können.

Auch die Verwendung des Regionsbegriffes, dem in diesem Zusammenhang zentrale Bedeutung zukommt, ist verwirrend. So ist im Titel des Leitbildes die Rede von der europäischen Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, die bekanntermaßen die Gebietskulisse von RegFNP und Regionalplan überschreitet; der Regionsbegriff wird jedoch schon im Leitbild nur auf die Region Südhessen bezogen, im RegFNP gewinnt man zudem den Eindruck, der engere Ballungsraum sei die Region. In solchen begrifflichen Verwirrungen spiegeln sich die Schwierigkeiten, die aus der Divergenz zweier unterschiedlich geschnittener Planungsräume zu wieder anders geschnittenen planungsrelevanten Problemräumen resultieren.

### **Konsequenzen bei der Weiterarbeit auf örtlicher Ebene**

- Karten- und darstellungstechnische, „handwerkliche“ Probleme bei der Planerstellung führen zu Problemen bei der Interpretation der Darstellung, beim Verständnis der Konzeption – und letztlich zu Rechtsproblemen. Sie waren deshalb schon nach Empfehlungen in der ersten Stellungnahme der Stadt soweit wie möglich zu eliminieren; die jetzt vorliegenden Bedenken aus nahezu allen Themenbereichen bestätigen, dass dies nicht gelungen ist.
- Ist Übersichtlichkeit aufgrund von Darstellungsweise im Kartenwerk und Umfang und Abstrahierung des Textes nicht gewährleistet, dann ist die Übertragbarkeit der Aussagen des RegFNPs auf die nachfolgende Stufe der verbindlichen Bauleitplanung nicht möglich; damit verfehlt der RegFNP eine der wesentlichen Funktionen eines Flächennutzungsplanes nach §5 BauGB.
- Entfeinerung der legendenmäßigen Planinhalte ermöglicht den Kommunen einen größeren Handlungsspielraum; sie führt vordergründig zu einer Verlagerung möglicher Konflikte auf die örtliche Ebene; solche Konflikte stehen aber ohnehin zumeist erst im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung zur Lösung an; evtl. höhere Konfliktpotentiale werden aber durch den höheren kommunalen Handlungsspielraum kompensiert.
- Für die Prüfung, ob B-Pläne aus dem RegFNP entwickelt sind, bringt die jetzige Plandarstellung mit ihren zahlreichen Defiziten sicher keine höhere Sicherheit, als sie ein auf grundsätzliche regionalplanerische Aspekte konzentrierter RegFNP geboten hätte.
- Dasselbe gilt für die auf S.9 und 13/14 erwähnte Kluft zwischen RegFNP und verbindlicher Bauleitplanung, die wie dargestellt, bei der Stadt Frankfurt am Main schon beim früheren FNP des UVF zu Doppelarbeit geführt hat und künftig durch ein noch höheres Maß an Parallelarbeit kompensiert werden muss. Auch hier gilt: Das Maß an Überbrückungsarbeit wird nicht durch den vermeintlich zu großen Planmaßstab vergrößert und auch nicht durch eine scheinbar detailliertere Plandarstellung verringert, sondern resultiert in erster Linie aus der Größe des Plangebietes. Der Mangel an Entfeinerung bzw. die Überfrachtung der Plandarstellung mit vermeintlich detaillierteren Inhalten erschwert allerdings zusätzlich die kommunale Überbrückungsarbeit zur verbindlichen Bauleitplanung. Auf die bei der Stadt Frankfurt am Main hieraus resultierende Notwendigkeit eines internen interpretierender/konkretisierender Flächennutzungsplanes wurde auf S.13/14 hingewiesen.

# Inhaltliche Leitvorstellungen

## Stellenwert des Leitbildes

Der in den Textfassungen von Regionalplan wie RegFNP dokumentierte vorangestellte Leitbildprozess wird als vorbildlich und bei der Aufstellung eines Planwerkes wie dem Regionalplan Südhessen/RegFNP als unerlässlich erachtet. Auch der Anspruch, die Entwicklung der Planungsregion Südhessen an dem erarbeiteten Leitbild „Frankfurt/Rhein-Main 2020 – die europäische Metropolregion“ zu orientieren, wird uneingeschränkt begrüßt.

Allerdings wird der RegFNP-Vorentwurf diesem Anspruch nicht gerecht. Zwar soll er theoretisch den „planerischen und planungsrechtlichen Rahmen für raumbedeutsame Vorhaben und Investitionen“ darstellen und „einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des Leitbildes“ leisten (2 Grundzüge der Planung, S. 13), doch münden Aussagen des Leitbildes nicht in flächenrelevante Festlegungen und verlieren damit ihre Wirksamkeit.

Dieser Eindruck wird verstärkt durch die Tatsache, dass das Leitbild als Ganzes an den Text angehängt, aber nicht tatsächlich integriert wurde. Werden die Grundsätze des Leitbildes zwar im Text bestätigt, so werden sie doch räumlich kaum berücksichtigt, ja in weiten Teilen des Verbandsgebietes konträr unterlaufen, so dass es zu erheblichen Widersprüchen zwischen Leitbild und Flächenausweisungen kommt (vgl. die zahlenmäßigen Nachweise S.27-29 und die zusammenfassenden Erkenntnisse aus der regionsweiten Auswertung, S.32-34).

Eine Umsetzung des Leitbildes auf allen Ebenen ist jedoch Voraussetzung für eine strategisch abgestimmte regionale Steuerung. Bestehen Leitbild und RegFNP nebeneinander und wird das Planwerk nicht bis in die Flächenausweisungen auf der Karte vom Leitbild „durchdrungen“, kann das Leitbild nicht realisiert werden und bleibt auf der Ebene eines unverbindlichen, allgemeingültigen Textes bestehen.

Diese für das Gesamtleitbild geltende Diskrepanz ist auch bei den nachstehenden Einzeleitleitvorstellungen zu konstatieren (vgl. auch hier die Zusammenfassung aus der regionsweiten Auswertung, S.32-34).

## Region der starken Zentren, Rezentrierung, Innenentwicklung

Die im Leitbild und im Text zum Ausdruck gebrachte Leitvorstellung der notwendigen Rezentrierung und „Konzentration der Wachstumschancen“ vorzugsweise auf den Gebietstyp „Verdichtungsraum“ und dort vorzugsweise auf zentrale Orte bedeutet in weiterer Konsequenz eine Stärkung des Innenentwicklungs-Prinzips unter regionalem wie örtlichem Blickwinkel. Sie wird von der Stadt Frankfurt am Main, deren Stellungnahme von 2003/04 wie die vorliegende zum RegFNP gleichsam unter dem Leitmotiv der Innenentwicklung stehen, uneingeschränkt befürwortet.

Allerdings wird dies in den Flächenausweisungen nicht verwirklicht – zu den Leitvorstellungen gegenläufige Darstellungen im Kartenteil sind zu konstatieren. Standorte für Flächenneuausweisungen sind weder auf den Verdichtungsraum noch auf zentrale Orte der oberen Kategorie konzentriert, damit werden die Prinzipien der Rezentrierung und Innenentwicklung nicht erfüllt; eine Schwächung der Zentren, anhaltende Suburbanisierung, anhaltender Flächenverbrauch und Zersiedelung sind die Folge.

## „Motorenfunktion“ großer Städte

Auch die aus Sicht der Stadt Frankfurt am Main wichtige Leitvorstellung, „die Zentren“ und „eine Region der starken Zentren“ zu „profilieren“ und damit die Motorenfunktion großer Städte bzw. der Kernstädte zu stärken, wird in Leitbild und Textteil beschrieben, findet jedoch in den Flächenauswei-

sungen des Kartenteils keine Berücksichtigung, sondern wird konterkariert. So wird zwar insbesondere der Grundsatz, das Oberzentrum Frankfurt am Main solle seine „hervorgehobene Funktion als Standort mit eurozentraler Bedeutung erhalten u. ausbauen“ und die zugehörige Begründung, Frankfurt sei „Aushängeschild und Mittelpunkt der Region“ aus Sicht der Stadt begrüßt. Es ist jedoch – im Gegensatz z.B. zu den sonstigen Zielen unter 3.1 und 3.2 – nicht ablesbar, welche planrelevanten Konsequenzen (z.B. Flächenzuweisungen u.a.) hieraus gezogen werden.

Ähnlich unklar bleibt, welche strategisch-instrumentelle Rolle der RegFNP bei der „gegenseitigen Kooperation“ der Oberzentren (G3.2.1-5) sowie der sinnvollen „Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, die Auswirkungen auf die zentralörtlichen Funktionen benachbarter Gemeinden haben können“ und damit der allgemein richtigen und notwendigen interkommunalen Kooperation (G3.2-4) übernimmt.

### **Frankfurter Leitbildvorstellungen**

Die vorstehenden Leitvorstellungen und das darin zum Ausdruck kommende Gesamtleitbild werden, wie erwähnt, von der Stadt Frankfurt am Main ausdrücklich begrüßt, weil sie sich allesamt mit den Leitbildvorstellungen decken, auf denen die Frankfurter Stadtentwicklungsplanung (Stadtentwicklungsberichte 1995 und 2003, Entwurf eines Leitbildes des Stadtplanungsamtes) und der in der Stellungnahme zum RegFNP 2003/04 aus Frankfurter Sicht empfohlene Kurs basieren.

Umso befremdlicher ist für die Stadt, dass der bestehende gemeinsame Konsens über das Leitbild für die Stadt wie die mit dem Verbandsgebiet umschriebene Region bei der Konkretisierung des Leitbildes im RegFNP durch die vorliegende Plankonzeption in weiten Teilen unterlaufen wird.

### **Konzeptionelle sektorale Vorarbeiten**

Um die Wirkkraft des RegFNPs und seines Aufstellungsverfahrens zu erhöhen, ist es aus Sicht der Stadt Frankfurt am Main wichtig, neben dem Leitbild weitere konzeptionelle und/oder sektorale Arbeiten des Planungsverbandes in das Planwerk zu integrieren. Zu nennen sind hier beispielhaft Landschaftsplan, regionales Einzelhandelskonzept, Gewerbeflächenentwicklungskonzept. Im RegFNP wird jedoch nicht systematisch dargelegt - oder es ist aufgrund der Ambivalenz von Regionalplan und RegFNP nicht ersichtlich - welche sektoralen Grundelemente bereits in das Planwerk eingearbeitet wurden oder in Zukunft werden und welche sektoralen Vorarbeiten bei einer Beurteilung von Vorhaben zusätzlich herangezogen werden sollen.



ration sind. (Dieser Erkenntnis trägt z.B. seit 2000 die von der Frankfurter Oberbürgermeisterin ins Leben gerufene „Regionalkonferenz“ Rechnung.)

Zwar werden die Verflechtungen der beiden Metropolregionen Rhein-Main und Rhein-Neckar hervorgehoben und die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit aufgezeigt (Begründung zu 2 Grundzüge der Planung, S. 14), doch werden keine greifbaren Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Zudem fehlen weitergehende Hinweise auf Verbandsgebiet-übergreifende Bezüge. Aus Sicht der Stadt Frankfurt am Main müsste die raumordnerische Einbettung und Darstellung der Verflechtungen auf verschiedenen Ebenen geleistet werden:

- Verflechtungen des Verbandsgebietes mit Räumen innerhalb der Planungsregion Südhessen (z.B. Räume Wiesbaden, restlicher Wetteraukreis),
- Verflechtungen des Verbandsgebietes mit Räumen außerhalb der Planungsregion Südhessen, jedoch innerhalb Hessens und der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (z.B. Raum Limburg/Weilburg),
- Verflechtungen der Planungsregion Südhessen mit Räumen innerhalb Hessens und der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (z.B. Vogelsbergkreis),
- Verflechtungen der Planungsregion Südhessen mit Räumen innerhalb der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und außerhalb Hessens (z.B. Räume Mainz, Aschaffenburg),
- Verflechtungen der Planungsregion Südhessen mit Räumen außerhalb der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und außerhalb Hessens (z.B. Metropolregion Rhein-Neckar).

Gerade weil Planungs-, Verflechtungs- und Problemraum nicht deckungsgleich sind, sollten – über die wichtige Karte „Lage im Raum“ (Abb. 1, S.3) hinaus – zumindest solche Zusammenhänge dargestellt werden, um die negativen Auswirkungen der Mehrebenen-Planung und „Zerstückelung“ auf die Region zu minimieren.

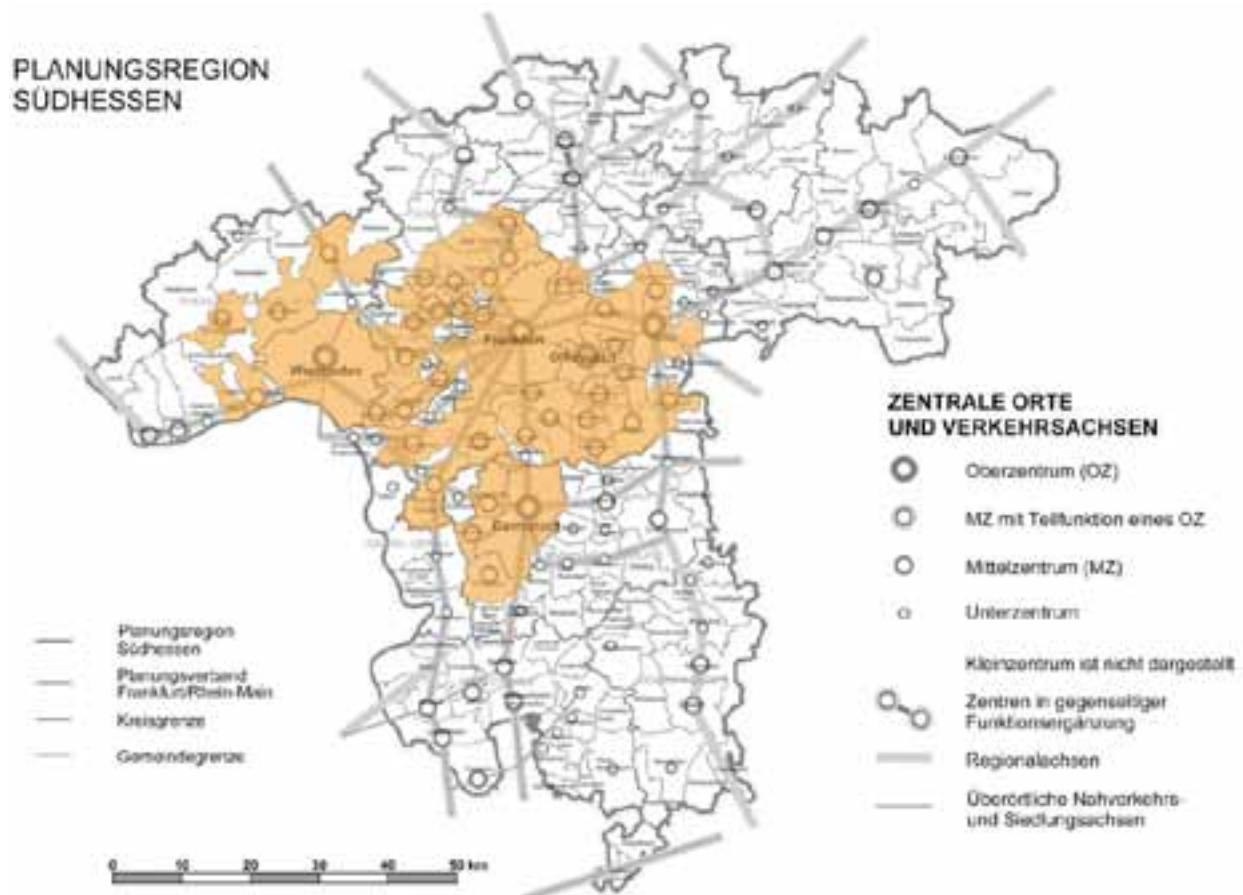
# Regionalplanerisches Ordnungssystem, rechnerische Annahmen und Vorgaben

## Polyzentrische Struktur und Zentrale-Orte-System

Die Stadt Frankfurt am Main trägt uneingeschränkt die polyzentrale Raumstruktur der Region mit. Eine wesentliche Rolle in dieser Struktur kommt der Ordnung und Steuerung der Raumentwicklung in den raumordnerischen Kategorien Ordnungs- und Verdichtungsraum zu. Die bereits vielfach kritisierte Anhäufung zentraler Orte im Kern der Region wird hierbei jedoch als kontraproduktiv erachtet:

Der Nutzen des Zentrale-Orte-Systems, der in Wissenschaft und Fachwelt seit einigen Jahren prinzipiell angezweifelt wird, soll dabei an dieser Stelle jedoch nicht grundsätzlich kritisiert werden, sondern lediglich die Art seiner Ausformung. Die inflationäre Ausweisung von Zentralen Orten der höheren Hierarchieebenen insbesondere im Umland der Oberzentren, hat in der Vergangenheit zu dispersen Flächenzuwachsen, Suburbanisierung und Zersiedelung geführt. Räumliche Disparität fördert Segregation, hier ist ein Gegensteuern in Sinne des Leitbildes für den RegFNP wichtig, wonach Wachstumspotentiale auf Oberzentren rezentriert werden sollen und wobei qualitatives Wachstum wichtiger als quantitativer Zuwachs ist.

Dabei wird vom RegFNP nicht erwartet, die Anzahl zentraler Orte zurückzunehmen oder das regionalplanerische Ordnungsmodell vollkommen neu auszurichten. Jedoch wäre eine Umgewichtung und Modifikation des Systems denkbar – entsprechend dem bereits im Regionalplanentwurf 1999 ge-



Übersichtskarte der zentralen Orte und Verkehrsachsen: Die unterlegten Gemeindegebiete unterstreichen die im Kernbereich der Region nahezu flächendeckende Lage zentraler Orte, hier der Ober- und Mittelzentren. (Quelle: Vorentwurf 2007 des Regionalen Flächennutzungsplanes, © Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main)

benen Hinweis, die zentralörtliche Standortbindung habe sich gelockert, Einzugsbereiche verschiedener Einrichtungen überlagerten sich, so dass eine eindeutige funktionale Abgrenzung von Verflechtungsbereichen nicht mehr möglich sei.

Von einem Planwerk wie dem RegFNP wird zumindest eine Auseinandersetzung mit der Thematik erwartet. Die fällige Überprüfung der Steuerungskraft und Angemessenheit des Zentrale-Orte-Systems ist jedoch nur in Andeutungen auf der Leitbildebene thematisiert, schlägt jedoch auf der Ebene nicht durch. Sektorale Planungen sind hier gedanklich fortschrittlicher, wenn sie – wie der Entwurf des regionalen Einzelhandelskonzeptes (REHK) – die Steuerungsfunktion großflächiger Einzelhandelsansiedlungen über die zentralörtliche Zuweisung im südlichen Kernraum des Verbandsgebietes als unbrauchbar über Bord werfen.

### **Dichtewerte**

#### **Z3.4.1-9:**

Die angegebenen Dichtewerte erscheinen durchgehend als zu hoch. Selbst in Frankfurt am Main werden nach dem gegenwärtigen Stand des Wohnbauland-Entwicklungsprogramms statt der angeführten Mindest-Dichte von 60 WE/ha lediglich 51 WE/ha erzielt. Im ländlichen Siedlungstyp wird selbst der unterste Wert von 25 WE/ha Bruttobauland in der Praxis wohl nirgendwo erreicht.

### **Wohnflächenzuwachs pro Kopf**

#### **RegFNP Tabelle 3:**

Der Wohnflächenzuwachs pro Kopf im Planungsverband von (1987) 36,3 auf (2002) 39,4 m<sup>2</sup>/Ew. lag nicht bei 1%, sondern mit 0,5 % nur halb so hoch.

#### **RegFNP S. 37 oben:**

Da der durchschnittliche Wohnflächenzuwachs pro Einwohner tendenziell abnimmt (entsprechend der Entwicklung der Realeinkommen und den nur noch geringfügig sinkenden durchschnittlichen Haushaltsgrößen), ist keinesfalls zu erwarten, dass sich bis 2020 wieder ein durchschnittlicher Anstieg der Wohnfläche/Ew. um 1 % pro Jahr ergeben wird.

Der Zuwachs von 0,5 % p.a. im Durchschnitt der Jahre 1987-2002 dürfte die Obergrenze einer realistischen Entwicklung darstellen. Denn der zu beobachtende Wohnflächenzuwachs pro Einwohner hat zwei Ursachen:

- Den starken Rückgang der Haushaltsgrößen. Je kleiner ein Haushalt, desto größer ist im Durchschnitt der Wohnflächenverbrauch pro Kopf. Doch dieser Rückgang der Haushaltsgrößen stößt inzwischen bei der Masse der Haushalte an natürliche Grenzen. Wo der 1-Personen-Haushalt mittlerweile zum Regel-Haushalt geworden ist, ist ein weiterer Rückgang der Haushaltsgröße schwerlich möglich (es gibt keine 0-Personen-Haushalte).
- Die steigenden Realeinkommen. Je „reicher“ ein Haushalt, desto mehr Wohnfläche pro Kopf verbraucht er im Durchschnitt, wobei die zusätzliche Wohnflächennachfrage mit steigenden Einkommen immer geringer wird, weil sich auch hier deutliche Sättigungstendenzen abzeichnen. Wenn aber die These zutrifft, dass in Zukunft die Realeinkommen nur noch geringfügig steigen werden und dass zusätzlich eher die Haushalte, die bereits derzeit über hohe Einkommen verfügen (aber deren Wohnflächennachfrage bereits gesättigt ist), mit überdurchschnittlichen Einkommenssteigerungen rechnen können, während Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen (welche noch einen großen Nachfrageüberhang nach Wohnfläche aufweisen) eher einen Rückgang ihrer Realeinkommen befürchten müssen, wenn also die Schere zwischen Besser- und Schlechterverdienenden

immer weiter auseinander klafft, dann ist auch aus der Komponente „Einkommensentwicklung“ kaum noch mit einem Nachfrageschub nach mehr Wohnflächen zu rechnen.

Der größte Teil des zusätzlichen Wohnflächenbedarfs, der den Planausweisungen zu Grunde liegt, resultiert nicht aus dem minimalen Bevölkerungswachstum (ca. 2% bis 2020), sondern aus dem (offensichtlich viel zu hoch angenommenen) Wohnflächenzuwachs pro Einwohner. Deshalb ist der errechnete Flächenbedarf für Wohnstätten mit „der Bandbreite von 3.100 bis 3.600 ha“ deutlich zu hoch angesetzt. Zudem wird auch in Zukunft rund die Hälfte des Wohnungsbauvolumens durch Nachverdichtung im Bestand erfolgen (was planerisch unterstützt werden sollte), nicht auf ausgewiesenen Zuwachsflächen.

Im „Materialienband zum FNP“, S. 13, wird der durchschnittliche Flächenverbrauch der Jahre 1993-2001 für Wohnungsbau mit knapp 100 ha pro Jahr angegeben. Bis 2020 ist allenfalls mit einem gleich hohen durchschnittlichen Bevölkerungszuwachs und gleicher Zunahme des Wohnflächenzuwachses pro Einwohner zu rechnen. Somit wäre bis 2020 ein Flächenbedarf von höchstens 1.300 ha realistisch.

Auch eine alternative Rechenmethode führt zu ähnlichen Ergebnissen: Wenn bis 2020 entsprechend der verbindlich vorgegebenen Bevölkerungsprognose ein Einwohnerzuwachs von rund 2% zu erwarten ist und aus dem durchschnittlichen Wohnflächenzuwachs von 0,5% pro Jahr bis 2020 mit einem zusätzlichen Flächenbedarf von rund 8% gerechnet werden muss, und wenn auch weiterhin etwa die Hälfte des Wohnungsbauvolumens durch Nachverdichtung im Bestand erfolgt, d.h. ca. 5 % zusätzliche Wohnbauflächen benötigt werden, dann wäre dies bei ca. 20.000 ha real genutzter Wohnbauflächen im Planungsverband (s. „Materialien“, S. 13) ein Wohnbauflächenzuwachs von etwa 1.000 ha.

Auch wenn es sicherlich zumindest für einen Teil der ausgewiesenen Flächen Aktivierungshemmnisse gibt, ist dies kein Argument dafür, im FNP gleich das 2,5- bzw. 3,3-fache des absehbaren Flächenbedarfs auszuweisen, sondern dies spricht eher dafür, solche schwer aktivierbaren Flächen aus dem Plan herauszunehmen.

### **Modellannahmen zur Beschäftigungs- und Gewerbeflächenentwicklung**

#### **RegFNP Tabelle 6:**

Der derzeitige Leerstand an Büroflächen im Verbandsgebiet dürfte bei ca. 2,5 Mio. m<sup>2</sup> Nutzfläche liegen. Bei einer durchschnittlichen Bürofläche pro Bürobeschäftigten von ca. 26,5 m<sup>2</sup> reicht die Kapazität des gegenwärtigen Leerstandes an Büroflächen für knapp 100.000 Beschäftigte (nicht: 50.000). Damit könnte knapp das Doppelte des bis 2020 erwarteten Beschäftigtenzuwachses von 52.000 im gegenwärtigen Leerstand unterkommen. Die zusätzliche Flächennachfrage als „moderat zu bezeichnen“, ist deshalb stark untertrieben: Es ist keine zu erwarten.

Auch hier gilt die Schlussfolgerung vom Ende des vorherigen Abschnittes: Es sind Rückstufungen seit langem „auf Halde“ liegender Flächen in das Flächenverteilungskonzept einzubeziehen.

# Flächenausweisungen und -nutzungsverteilungen

## Die Leitvorstellungen

Als „Grundzüge der Planung“ (2) wird als erster Punkt sowohl für den RegFNP als auch für den Regionalplan genannt:

- „Erhaltung und Stärkung der polyzentrischen Siedlungsstruktur durch Ausbau und Weiterentwicklung vorrangig der großen und mittleren Zentren“.

Für den Ordnungsraum (und damit auch für den Verdichtungsraum als Teil desselben) werden als erster bzw. zweiter Grundsatz genannt:

### G3.1-1

- „die weitere über die Eigenentwicklung hinausgehende Wohnsiedlungstätigkeit in den Ober- und Mittelzentren sowie in zentralen Orten mit Flächenreserven an Nahverkehrs- und Siedlungsachsen zu konzentrieren,
- ein bedarfsgerechtes und mit ökologischen Erfordernissen abgestimmtes Flächenangebot für die Neuansiedlung, Neugründung, Verlagerung und Erweiterung gewerblicher Unternehmen in geeigneten zentralen Orten vorzuhalten“.

Für den ländlichen Raum wird zuallererst angestrebt

### G3.1-3

- „die Mittelzentren in ihrer Versorgungs-, Arbeitsplatz- und Infrastrukturfunktionen für ihr ländliches Umland zu stärken,
- in den Mittelzentren günstige Standortbedingungen für Entwicklung, Ansiedlung und Neugründung sowie Erweiterung nicht agglomerationsabhängiger Unternehmen zu erhalten,
- die über die Eigenentwicklung hinausgehende Wohnsiedlungstätigkeit vorrangig in den Mittelzentren zu konzentrieren und die Tragfähigkeit und Eigenart ländlicher Strukturen bei der weiteren Siedlungstätigkeit als begrenzende Faktoren zu berücksichtigen“.

Das Mittel der Flächennutzungs- und Raumplanung zur Erreichung dieser Ziele einer (Re-) Zentrierung der Siedlungsentwicklung auf die Mittel- und Oberzentren ist die Flächenausweisung. Daher soll gemäß den Grundsätzen

### G3.2.1-2

- „Die Oberzentren sind vorrangige Standorte für eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit sowie für großflächige Einzelhandelseinrichtungen.“

### G3.2.2-4

- „Mittelzentren, die ein entsprechendes Flächenangebot aufweisen, sind Standorte für eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit.“

die Ausweisung weiterer Wohn- und Gewerbegebiete auf diese zentralen Orte konzentriert werden.

Mehrmals wird diese Notwendigkeit einer „Stärkung der polyzentralen Siedlungsstruktur durch entsprechende Steuerung der Siedlungsentwicklung“ hervorgehoben. Es wird „die vorrangige Konzentration der Siedlungsentwicklung auf diese (Mittel-) Zentren“ gefordert, die auch „zur Erhaltung ländlicher Strukturen und einer intakter Landschaft beitragen“.

Dagegen sollen die Grundzentren (d.h. die Klein- und Unterzentren) gemäß den Grundsätzen

### **G 3.2.3.-7**

- „Bei der Ausweisung von Wohnsiedlungs- und Gewerbeflächen sollen Kleinzentren sich grundsätzlich an der Eigenentwicklung orientieren“

### **G 3.2.3-3**

- „In Unterzentren an Nahverkehrs- und Siedlungsachsen, die ein ausreichendes Flächenangebot aufweisen, kann eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden“

i.d.R. auf die Eigenentwicklung beschränkt werden.

Eine solche starke Betonung des Ziels einer (Re-) Zentrierung der Siedlungsentwicklung auf die Mittel- und Oberzentren ist auch notwendig, da die tatsächliche Entwicklung in die entgegen gesetzte Richtung lief:

- So hat im RP Darmstadt die Bevölkerung zwischen 1987 und 2006 um 11,1 % zugenommen, in den Grundzentren jedoch um 16,2 %, in den Mittelzentren um 12,4 % und in den Oberzentren lediglich um 5,9 %. Bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lagen die entsprechenden Werte bei 5,0 % für den gesamten RP Darmstadt, bei 16,2 % für die Grundzentren, 12,9 % für die Mittelzentren und die fünf Oberzentren mussten gar einen Beschäftigtenrückgang von -1,7 % verzeichnen.
- Im Gebiet des Planungsverbandes nahm die Bevölkerung insgesamt um 9,6 % zu, in den Grundzentren um 16,5 %, in den Mittelzentren um 11,1 % und in den drei Oberzentren nur um 5,1 %. Noch deutlicher als im gesamten Bereich des RP Darmstadt wurde bei den versicherungspflichtig Beschäftigten das Zentrierungsziel im Planungsverband verfehlt: Bei einem Beschäftigten-Plus von insgesamt 5,5 % verzeichneten hier die Grundzentren statt „Eigenentwicklung“ eine wahre Beschäftigtenexplosion von 36,8 %, die Mittelzentren ein Plus von von 14,3 %, während die drei Oberzentren einen Beschäftigtenrückgang von -2,4 % hinnehmen mussten.

Wie reagiert nun die regionale Flächennutzungsplanung und die Regionalplanung auf diese, den erklärten Zielen der Raumentwicklung völlig widersprechende Siedlungsentwicklung mit dem einzigen ihr zur Verfügung stehenden Instrument, nämlich der Ausweisung von Siedlungsflächen?

### **Flächenausweisung nach zentralörtlicher Bedeutung**

Im Bereich des Regionalplans Südhessen werden in den fünf südhessischen Oberzentren knappe 11 m<sup>2</sup> „Zuwachsflächen Vorranggebiet Siedlung“ pro Einwohner (Mitte 2006) ausgewiesen. In den Mittelzentren kommen pro Einwohner 17 m<sup>2</sup> neue Siedlungsflächen, in den Unterzentren 19 m<sup>2</sup>, und in den Kleinzentren gar 23 m<sup>2</sup> pro Einwohner.

Legt man die im Regionalplan angeführten Dichtewerte (Wohnungen pro ha, vgl. hierzu S.24) und die entsprechende Belegung (Einwohner pro Wohnung) zu Grunde, dann könnte - wenn überall alle Wohnbauflächenpotentiale genutzt werden - die Einwohnerzahl der Kleinzentren im RP um 17,4 % steigen, in den Unterzentren um 15,2 %, in den Mittelzentren um 14,6 % und in den Oberzentren um 13,1 %. Da aber erfahrungsgemäß die Aktivierungshemmnisse in den Ober- und Mittelzentren größer sind als in den Grundzentren, dürften die Dezentralisierungstendenzen durch die Siedlungsflächenausweisung im Regionalplan noch darüber hinaus verstärkt werden.

Noch eklatanter sind die Diskrepanzen bei den Gewerbeflächen: In den fünf Oberzentren des RP Darmstadt werden pro Beschäftigten gerechnet gerade 11 m<sup>2</sup> „Zuwachsflächen Industrie und Gewerbe“ ausgewiesen. In den Mittelzentren sind es 30 m<sup>2</sup>, in den Unterzentren 68 m<sup>2</sup> und in den Kleinzentren gar 102 m<sup>2</sup> pro Beschäftigtem.

Im Geltungsbereich des **Regionalen Flächennutzungsplans** werden in den drei Oberzentren pro Einwohner (Stand: Mitte 2006) 10 m<sup>2</sup> Zuwachsflächen Wohnen (plus 50% der gemischten Bauflächen) ausgewiesen. In den Mittelzentren sind es 15 m<sup>2</sup>, in den Unterzentren 19 m<sup>2</sup> und in den Kleinzentren werden gar 33 m<sup>2</sup> Zuwachsflächen für Wohnungsbau (incl. 50% der M-Flächen) ausgewiesen.

Unter der Voraussetzung, dass alle Flächenausweisungen des Regionalen Flächennutzungsplans auch realisiert werden, könnte die Einwohnerzahl in den Kleinzentren des Planungsverbandes gar um 25,8 % steigen, in den Unterzentren um 16,8 %, in den Mittelzentren um 14,2 % und in den Oberzentren lediglich um 12,6 %: Auch die Flächenausweisungen des RegFNPs führen zu einer weiteren Dezentralisierung, sogar noch ausgeprägter als im Regionalplan.

Im Gewerbe-Bereich ist die Diskrepanz zwischen Planungsziel und Planausweisung im Planungsverband noch größer: In den Oberzentren werden gerade 13 m<sup>2</sup> gewerblicher Zuwachsflächen (incl. 50% der M-Flächen) pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem (Stand: Mitte 2006) ausgewiesen, in den Mittelzentren sind es 38 m<sup>2</sup>, in den Unterzentren 83 m<sup>2</sup> und in den Kleinzentren gar 114 m<sup>2</sup> gewerbliche Zuwachsflächen (einschl. 50% der M-Flächen) pro Beschäftigtem.

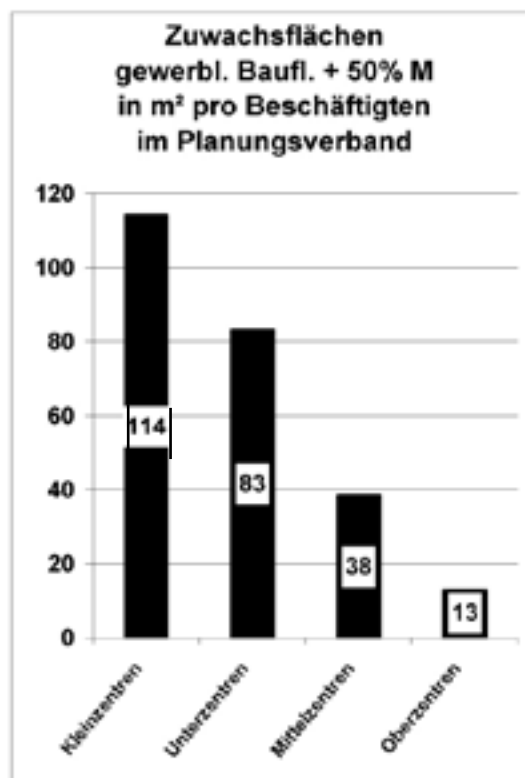
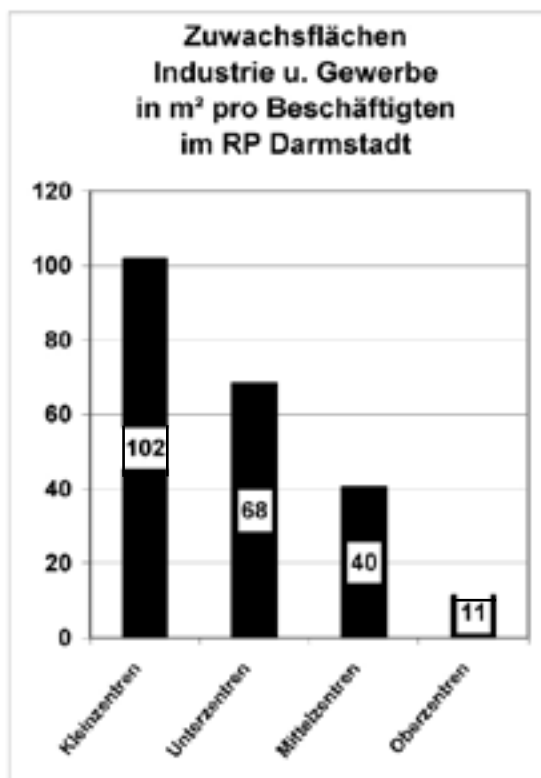
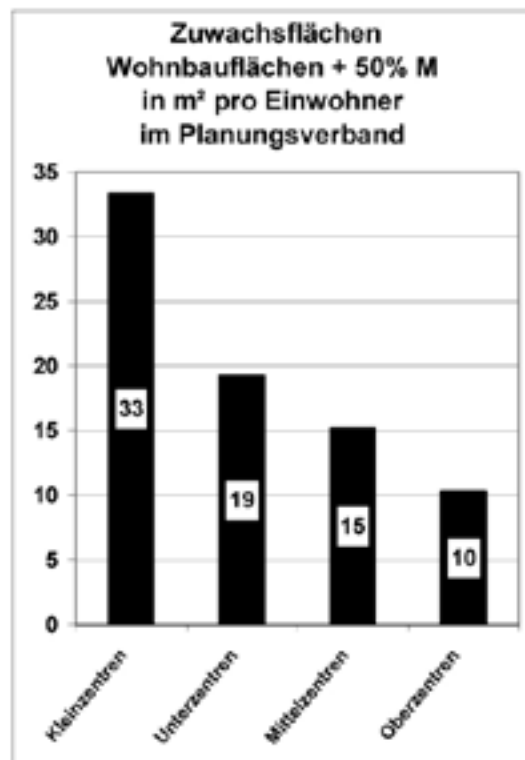
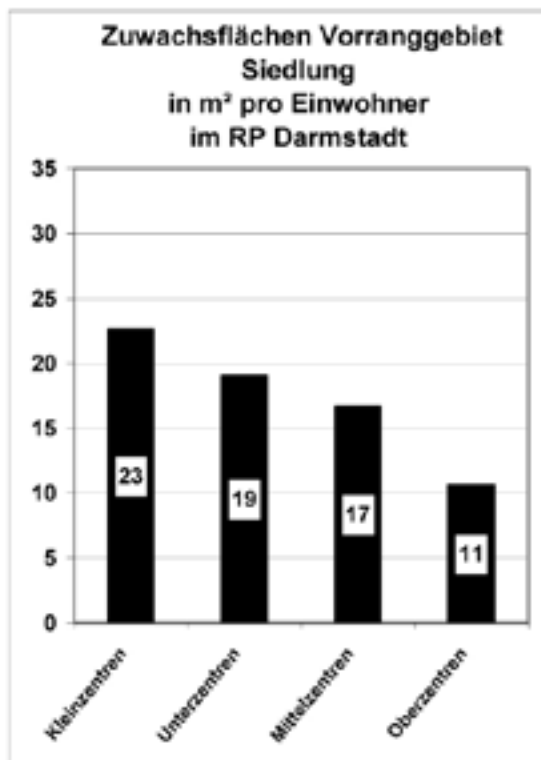
### **Flächenausweisung nach Strukturräumen**

Differenziert man die Flächenausweisung des RegFNPs nach der strukturräumlichen Gliederung des LEPs, kommt man zu einem ähnlichen Bild:

Im Verdichtungsraum als „wirtschaftlichem und kulturellem Schwerpunkt der Planungsregion“ werden im RegFNP insgesamt 24.555 ha Wohnbauflächen (+ 50% der Mischflächen) ausgewiesen, davon sind 2.474 ha Zuwachsflächen. Der Anteil der Zuwachsflächen beträgt 10%. Im Ordnungsraum werden 5.157 ha Wohnbauflächen ausgewiesen, davon sind 806 ha oder 16 % Zuwachsflächen. Im ländlichen Raum mit lediglich 258 ha Wohnbauflächen werden 55 ha oder ganze 21% als Zuwachsflächen ausgewiesen.

Besser sieht es bei den Gewerbeflächen (+ 50% der M-Flächen) aus: Im Verdichtungsraum werden insgesamt 10.656 ha Gewerbeflächen ausgewiesen, davon 2.147 ha oder 23% Zuwachsflächen. Im Ordnungsraum liegen 2.212 ha Gewerbeflächen, davon 563 ha oder 23% Zuwachsflächen, und im ländlichen Raum mit 98 ha Gewerbeflächen liegt der Anteil der Zuwachsflächen bei 14 ha oder 15%.

Generell lässt sich bei den Flächenausweisungen feststellen: Je niedriger die zentralörtliche Funktion, desto mehr Wohnbau- bzw. Gewerbeflächen werden pro Einwohner bzw. Beschäftigtem ausgewiesen. Bei der Wohnflächenausweisung ist das Missverhältnis geringer als bei den Gewerbeflächen, und im Bereich des RP Darmstadt insgesamt ist die Unausgewogenheit geringer als im Gebiet des Planungsverbandes. Am eklatantesten ist das Missverhältnis bei der Gewerbeflächenausweisung im Regionalen Flächennutzungsplan: In den Kleinzentren werden mit 114 m<sup>2</sup> fast neun mal so viele zusätzliche Gewerbeflächen pro Beschäftigtem ausgewiesen wie in den Oberzentren (13 m<sup>2</sup>). Dagegen ist das Verhältnis der Wohnbau-Zuwachsflächen im Regionalplan-Entwurf vergleichsweise fast als „ausgewogen“ zu bezeichnen: In den Kleinzentren werden mit 23 m<sup>2</sup>/Einwohner „nur“ gut doppelt so viel an Zuwachsflächen ausgewiesen wie in den Oberzentren (11 m<sup>2</sup>/Einwohner) (s. nebenstehende Abb.).



Umsetzung des Leitbildes der „Rezentrierung“: Anteile der Zuwachsflächen nach Zentrentyp jeweils im Gebiet des RP Darmstadt und des Planungsverbandes (Quelle: Stadtplanungsamt, Abt. 61.G1 Ha.)

## Resümee

Die Flächenausweisungen in den beiden Planwerken stehen somit im diametralen Gegensatz zu den erklärtermaßen verfolgten Zielen: Statt einer Konzentration der Entwicklung auf die zentralen Orte, die Mittel- und Oberzentren, um die polyzentrische Struktur der Region zu stärken, werden neue Flächen überproportional in den (im hochverdichteten Südhessen nur noch) wenigen, eher ländlich geprägten Räumen ausgewiesen. (Wie sich dies über die vorstehend betrachteten prozentualen Auswirkungen künftig konkret vor Ort darstellen würde, ist an einer Reihe von Einzelbeispielen im Teil D der ausführlichen Stellungnahme aufgezeigt und kann in der Zusammenfassung der vorliegenden Darstellung S.32-34 nachvollzogen werden).

Die erklärten Grundsätze

### G3.1-1

- „zusammenhängende Freiräume vor Inanspruchnahme durch konkurrierende Nutzungen zu sichern, in ihrer Funktion als Biotop- und Artenschutz, Klima- und Gewässerschutz, Erholung und Freizeit sowie Land- und Forstwirtschaft zu verbessern und in einen Freiraumverbund einzubeziehen,“

### G3.1-3

- „das Potential an noch weitgehend unbelasteten, landschaftlich attraktiven und ökologisch empfindlichen Räumen zu sichern und vor Beeinträchtigungen durch konkurrierende Nutzungen zu schützen
- die land- und forstwirtschaftliche Nutzung in ihrer ökonomischen Funktion und in Hinblick auf die Pflege der ländlichen Kulturlandschaft zu erhalten“

werden verfehlt. „Die vorrangige Konzentration der Siedlungsentwicklung auf diese Zentren soll auch zur Erhaltung ländlicher Strukturen und einer intakten Landschaft beitragen“, doch von einer solchen „Konzentration“ ist in den Plänen nichts zu finden - im Gegenteil: Die Flächenausweisungen befördern die allseits beklagten „Suburbanisierungstendenzen“.

Dass im RegFNP bei Gewerbeflächen eine „gesamträumliche Flächenvorsorge in einem Umfang getroffen ist, der für alle denkbaren wirtschaftlichen Entwicklungspfade ausreichend ist“ (S. 45), ist ein Euphemismus: Gerade im Bereich der Gewerbeflächen ist ein Flächen-Überangebot um rund das Fünffache über dem Bedarf ausgewiesen, so dass die Funktion der Flächenplanung zur räumlichen Steuerung der Flächennutzung unter Abwägung mit Nachhaltigkeits-Anforderungen obsolet wird. Die im Rahmen der Grundlagenerarbeitung im Vorfeld der Aufstellung des RegFNPs geäußerten Erwartungen an eine mit dem neuen Planwerk verbundene „neue Planungskultur“ werden insbesondere durch diese Form der „Flächenvorsorge“ auf's äußerste in Frage gestellt.

Nüchtern konstatiert: Die erklärten Grundsätze und Ziele in den beiden Planwerken einerseits und die konkreten Flächenausweisungen andererseits passen nicht zusammen, sie stehen im diametralen Gegensatz zueinander: Entweder müssen die Flächenausweisungen an die Planungsziele oder – was wohl ernsthaft nicht zur Diskussion stehen dürfte – die Planungsziele an die Flächenausweisungen angepasst werden. Gemessen an diesem Befund, sind andere Defizite des Planentwurfes, wie die von vielen Seiten thematisierte Problematik der Plandarstellung, von geringfügiger Bedeutung.

Es sollte bedacht werden, dass seit dem Wortmann-Regionalplan 1965-68 für die damalige Planungsregion Untermain und der Aufstellung des gemeinsamen FNPs für den Umlandverband Frankfurt 1974-87 mit der Aufstellung des RegFNPs lediglich ein drittes Mal innerhalb eines halben Jahrhunderts die Chance besteht, eine grundlegende planerische Korrektur des nicht optimalen Kurses der Raumentwicklung in der Region Rhein-Main vorzunehmen. Dies ist vermutlich auf absehbare Zeit die letzte derartige Chance. Im Hinblick auf die eingangs erwähnte anzustrebende Zukunftsfähigkeit und -sicherheit der Region Rhein-Main, aber auch auf den Anspruch einer neuen „Planungskultur“, der das Wirken des Planungsverbandes begleitet, sollte alles getan werden, die Chance dieser Kurskorrektur wahrzunehmen und zu einer Aufhebung der aufgezeigten Widersprüche zwischen Leitbild und planerischer Umsetzung im RegFNP-Vorentwurf zu kommen. Der Zeitraum bis zur zweiten Offenlage 2008 bietet sich hierfür an.

# Zentrale Aussagen im Überblick

## Verfahrensregelungen und Plandarstellung

### **Keine erkennbare Verfahrens-Vereinfachung**

Die mit dem „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main“ nicht erreichten Vereinfachungen im Sinne einer Planungsebenen-Einsparung werden auch durch die seitherige Weiterentwicklung des RegFNP-Aufstellungsverfahrens nicht kompensiert. Fazit: Konfliktreiche, abstimmungs- und zeitaufwendige Parallelverfahren beider Planaufstellungsebenen, mehr Doppelarbeit bei den Kommunen, erschwerte Prüfarbeit durch zwei nicht identische Parallelfassungen von Regionalplan-Entwurf und RegFNP-Vorentwurf.

### **Trotz großen Maßstabs keine entfeinerte Plandarstellung**

Die an den prinzipiell richtigen Planmaßstab geknüpften Hoffnungen auf eine inhaltlich und darstellungstechnisch stark vereinfachte, statt lokaler die überörtlichen Zusammenhänge akzentuierende Kartendarstellung werden nicht erfüllt. Fazit: Übermäßige Aussage- und Regelungsdichte, überfrachtete Legende, uneindeutige Planzeichen, Brüche in der Signatur, zahlreiche Darstellungsfehler, extrem erschwerte Lesbarkeit, Erhöhung der Doppelarbeit bei der Stadt Frankfurt am Main durch Notwendigkeit zur internen Weiterführung einer konventionellen FNP-Karte.

## Raumordnerischer Zusammenhang, Leitvorstellungen, räumliches Leitbild

### **Kaum Aussagen zur Verflechtung und überregionalen Positionierung der Region**

Die (künftige) Rolle der Region im nationalen und internationalen Kontext der Regionen sowie die großräumliche Verflechtung des RegFNP-Gebietes und der Planungsregion Südhessen sind allenfalls ansatzweise und wenig konkret erläutert.

### **Systematische Aufbereitung der Plangrundlagen**

Die Herangehensweise bei der Planerstellung über zentrale Leitbildvorstellungen und sektorale Grundsatzklärungen ist im Ansatz vorbildlich. Allerdings ist keine Verknüpfung zwischen Aussagen aus dem vorgeschalteten Leitbildprozess und der Plankonzeption dargestellt. Das zentrale räumliche Leitbild des Planes kommt einer Rezentrierung auf die Raumkategorie Ordnungs- und vor allem Verdichtungsraum und dort auf die zentralen Orte der oberen Kategorien gleich; es entfaltet damit in weiterer Konsequenz unter regionalem wie örtlichem Blickwinkel das von der Stadt Frankfurt am Main für die eigene Weiterentwicklung im Rahmen des RegFNPs favorisierte Prinzip der Innenentwicklung. Diese Leitvorstellungen tragen den im bundesweiten Raumordnungsdiskurs hervorgehobenen sich abzeichnenden raumstrukturellen Umgewichtungen in Metropolregionen Rechnung. Sie werden von der Stadt als fälliger Paradigmenwechsel zur Raumentwicklung der Region ausdrücklich begrüßt.

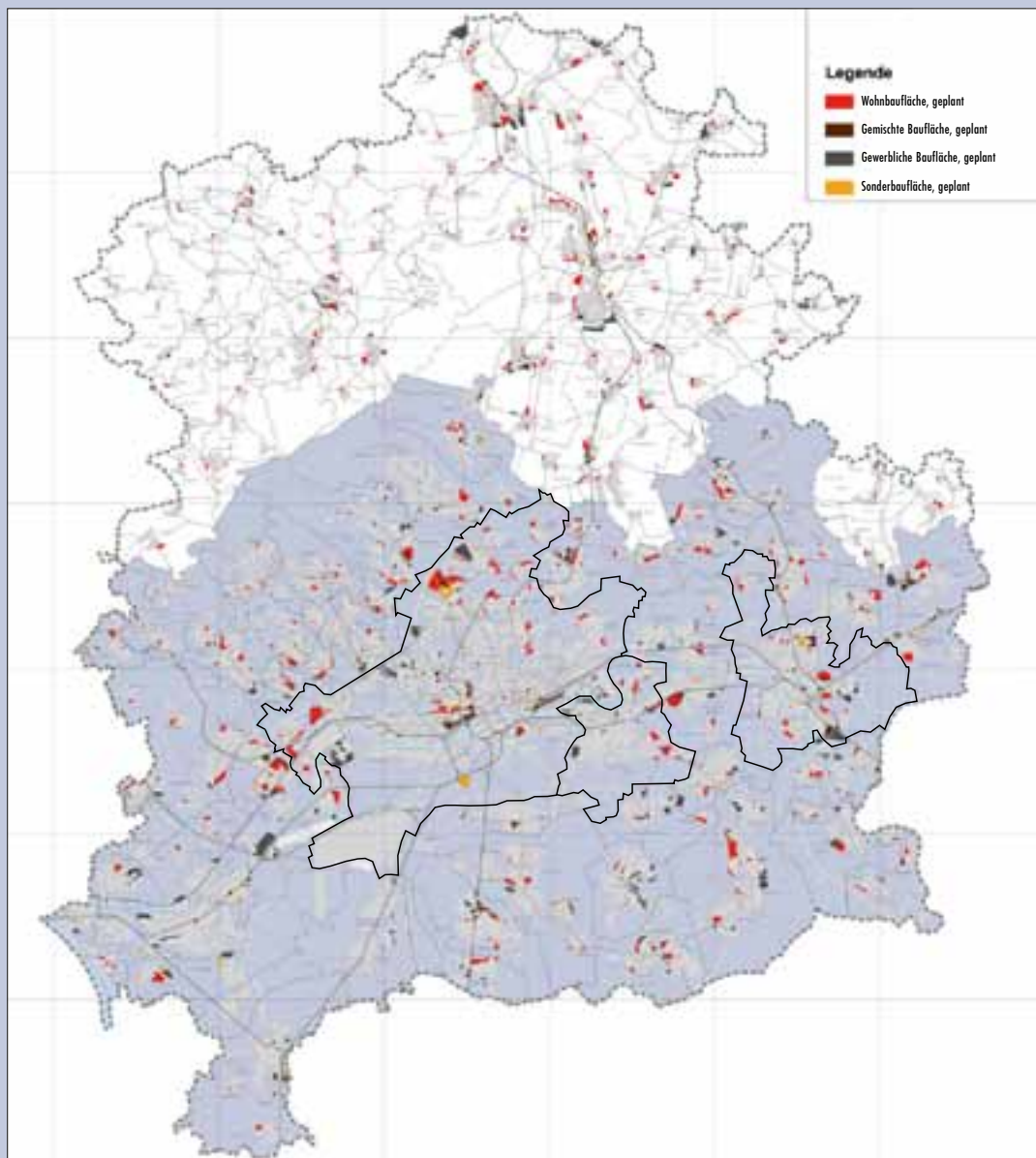
## Umsetzung des räumlichen Leitbildes und Wirkungen auf die Raumstruktur

### **Räumliches Leitbild „Rezentrierung“ durch Flächenausweisungen konterkariert**

Die Umsetzung dieses Leitbildes in die Plankonzeption ist jedoch misslungen. Die Siedlungsflächenzuwächse erfolgen – wie die Stadt Frankfurt am Main rechnerisch für Verbandsgebiet, Planungsregion Südhessen sowie an Einzelbeispielen nachweist – genau konträr zu den räumlichen Leitbildvorstellungen: Nämlich überproportional außerhalb des Verdichtungsraumes und in Gemeinden niedriger Zentralität; die gewählten Standorte widersprechen überdies häufig den Prinzipien der Innenentwicklung, der Nachhaltigkeit, der ÖPNV-nahen Wohnbauentwicklung und weiteren essentiellen raumplanerischen Regeln. Mögliche Ursachen für diesen elementaren Bruch: Ungeeignete Flächen-Verteilungsmethodik, prinzipielle Widersprüche zwischen RP und Planungsverband zu den Leitvorstellungen, nach Einbringung des Vorentwurfes 2006 über zahlreiche Beschlüsse ausgeübter Druck von Gemeinden auf mehr Zuwachsflächen.

### **Durch Förderung peripherer Standorte Dekonzentration statt Rezentrierung**

Die widersprüchliche Umsetzung des räumlichen Leitbildes in die Plankonzeption kommt in erheblichen Disparitäten der Raumstruktur zum Ausdruck: Wohnbau-Zuwachsflächen werden überproportional in Grundzentren und in peripheren Ortsteilen ausgewiesen. In einigen Gemeinden werden zwar die zentralen Ortsteile besonders gefördert und teilweise auch neue eindeutige Siedlungsschwerpunkte geschaffen. Aber auch dann wird nicht Abstand genommen von einer Erweiterung sämtlicher Ortsteile über die Notwendigkeit der Eigenentwicklung hinaus. In Gemeinden ohne dominierendes Zentrum werden schlichtweg alle Ortsteile ohne besondere Differenzierung mit umfangreichen neuen Flächen ausgestattet. Durch die offenbar ortsteilweise festgesetzten großzügigen Siedlungsentwicklungspotenziale werden insbesondere Grundzentren in peripheren Randräumen der Region die stärksten Bevölkerungszuwächse ermöglicht. In der Konsequenz bedeutet das, dass die im Textteil des Planes herausgestellte Leitvorstellung der „Innenentwicklung“ im örtlichen Maßstab geradezu „auf den Kopf gestellt“ wird. Es sind auch keine Strategien zur vorrangigen Förderung von Innenentwicklungs- statt peripherer Flächen zu erkennen, wie sie z.B. die Stadt Frankfurt am Main in ihrer Stellungnahme 2003/04 zum RegFNP mit einem „Bonussystem“ für Flächenzuwächse im Innenbereich angeregt hatte. Faktisch erfolgt eine weitere Dekonzentration der Siedlungsstruktur sowohl im klein- wie im großräumigen Maßstab, die im Ergebnis für die gesamte Region zusätzliche negative Auswirkungen wie Suburbanisierung, Funktionstrennung, Raumüberlastung, soziale Segregation und Polarisierung befürchten lässt.



Geplante Bauflächen bis 2020: Die dunkel unterlegten Gemeinden befinden sich im „Verdichtungsraum“, dick umrandet sind die Oberzentren Frankfurt a.M., Offenbach a.M. und Hanau (Kartengrundlage: © Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Internet-Darstellung 2007)

### ***Siedlungsflächenzuwächse weit über dem rechnerischen Bedarf***

Die vorstehenden ungünstigen Auswirkungen der misslungenen Leitbild-Umsetzung werden durch zu hohe Siedlungsflächenzuwächse noch verstärkt. Für die zu hohen Wohnbauflächenzuwächse sind unter anderem die aus Sicht der Stadt Frankfurt am Main überhöhten Annahmen der Pro-Kopf-Zuwächse an Wohnfläche, ferner ein pauschal angesetzter, räumlich nicht spezifizierter und damit untauglicher Mobilisierungsbeiwert von 65 – 75 % der ausgewiesenen Wohnbau-Zuwachsflächen mit ausschlaggebend. Den extrem hohen gewerblichen Flächenzuwachs mit einer Flächenvorsorge „für alle denkbaren wirtschaftlichen Entwicklungspfade“ zu begründen, ist weder mit Leitvorstellungen einer strategischen Steuerungsfunktion des Planes noch einer neuen Planungskultur und ohnehin nicht einer nachhaltigen Raumentwicklung vereinbar. Aufgrund der überzogenen Flächenzuwächse werden anstelle des Grundzuges, „neue Flächen lediglich im Einzelfall auszuweisen“, außerhalb des regionalen Kernraums regelmäßig neue Flächen im Freiraum ausgewiesen.

### ***Uneinheitliche Ermittlung und Einstufung von (brach gefallenen) Zuwachsflächen***

Die Zuwachsflächen sind, insbesondere hinsichtlich der Einstufung brach gefallener Flächen, offenbar nicht für alle Städte und Gemeinden nach denselben einheitlichen Kriterien erfolgt. So ist z.B. für das Gebiet der Stadt Frankfurt am Main aufgrund fehlender Bebauungsraster (insbesondere bei gemischten Bauflächen) oder in Fällen, bei denen für bereits genutzte Flächen lediglich im Nachvollzug plan-technische Korrekturen beantragt waren, die Summe der Potentialflächen deutlich überhöht; hingegen sind in anderen Gemeinden weitgehend brach liegende Flächen nicht in vollem Umfang oder gar nicht als Flächenpotentiale in Rechnung gestellt – offenbar, um zwischenzeitlich für eigentlich zur Disposition zu stellende Neubauflächen Planungsrecht zu schaffen und die Brachflächen daraufhin zusätzlich entwickeln zu können.

### ***Keine räumlichen Strategien zur Schrumpfung und Flächen-Rückstufung***

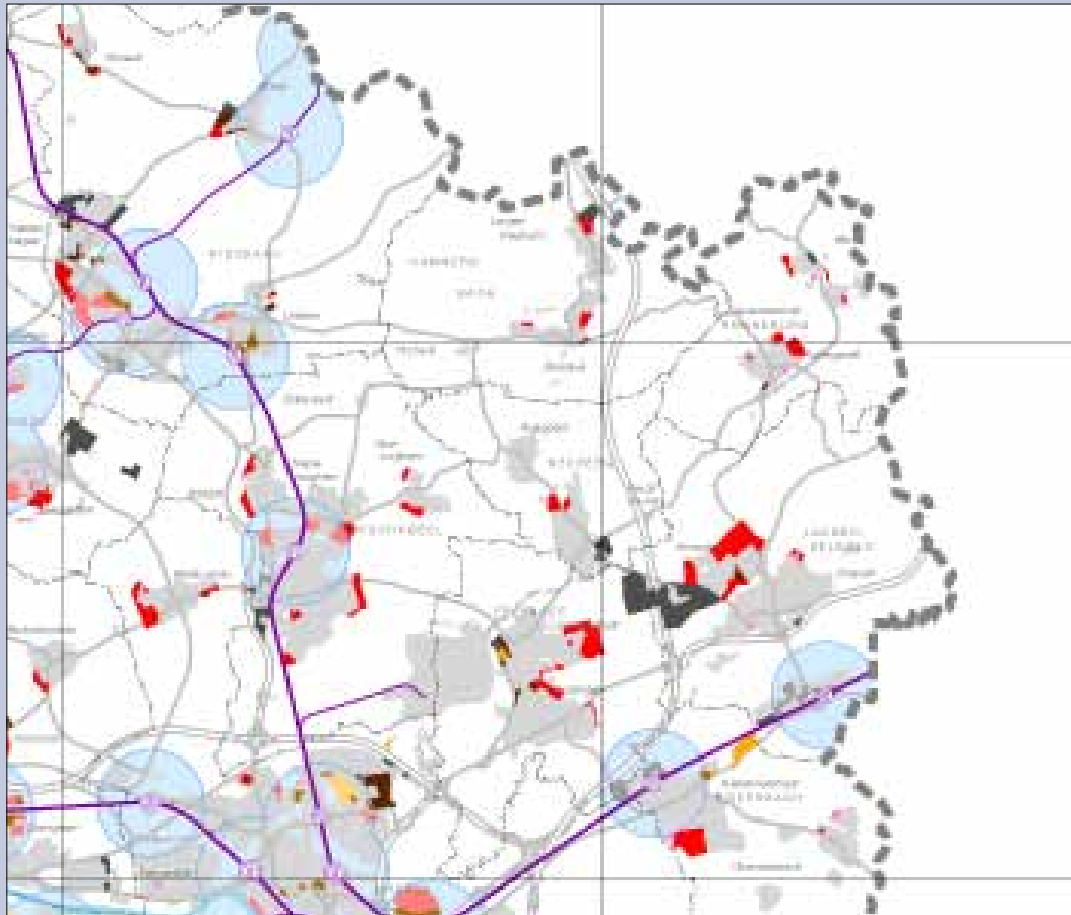
Angeichts nach wie vor in erheblichem Umfang nicht besiedelter bereits rechtskräftig ausgewiesener Reserveflächen hätten die erheblichen Flächenzuwachswünsche von Gemeinden außerhalb des Verdichtungsraumes nicht nur ausgeschlossen, sondern es hätten auch im Hinblick auf die mit dem Planvorentwurf 2006 von vielen Gemeinden bereits beantragten weiteren Zuwachsflächen sogar Rückstufungen seit langem auf Halde liegender Flächen in Erwägung gezogen werden müssen. Sofern solche Rückstufungen in wenigen Ausnahmefällen überhaupt erfolgt sein mögen, ist jedoch im Hinblick auf die nach 2020 prognostizierte Bevölkerungsstagnation und -schrumpfung keine Vorgehensstrategie erkennbar oder thematisiert, mit der Schrumpfungsprozesse im RegFNP jetzt schon vorgedacht und partiell auch umgesetzt werden könnten.

### ***Weiterhin keine Revision des Zentrale-Orte-Systems***

Dass die ausgeprägte Polyzentralität weiterhin eine der Grundlagen für die Raumstruktur und -entwicklung bleiben soll, wird begrüßt. Die allerdings fällige Überprüfung der Steuerungskraft des Zentrale-Orte-Systems klingt zwar auf der Leitbildebene an, schlägt aber auf der Ebene nicht durch. Durch die entgegen dem räumlichen Leitbild und über dem Bedarf erfolgte Zuwachsflächenverteilung sind jedoch in mehrfacher Hinsicht weitere flächenhaften Nivellierungen und Verzerrungen des Zentrale-Orte-Systems zu befürchten: In Gemeinden niedriger Hierarchiestufen kann es zu vorrangigen Flächenentwicklungen peripherer Standorte, in zentralen Orten höherer Hierarchie dagegen bei schwer aktivierbaren städtebaulich integrierten Flächen der Konversion und Umnutzung zu einem Liegenbleiben als dauerhafte Brachen kommen. Ferner können zentrale Orte am Rande des Verdichtungsraumes und im Ordnungsraum sich durch die erheblichen Wohn- und Gewerbeflächenzuwächse einer höheren zentralörtlichen Einstufung annähern, was eine Konkurrenzsituation mit der Kernregion verstärkt.

### ***Einebnung der punktaxialen Siedlungsstruktur: flächenhafte Siedlungsentwicklung***

Die Stabilisierung der punktaxialen Siedlungsstruktur wird entgegen dem räumlichen Leitbild durch eine tatsächlich disperse und ubiquitäre Ausweisung von Wohnbau- und Gewerbe-Zuwachsflächen konkterkariert. Vielfach werden Standorte innerhalb der Achsenzwischenräume mit umfangreichen und überproportionalen Zuwachsflächen ausgestattet. Die besondere Förderung von Entwicklungsachsen wirkt sich zumeist als konkurrierende Überlagerung des zentralörtlichen Systems aus und führt gerade im Ordnungsraum zu einer überaus hohen Kumulation von Zuwachsflächen in Grundzentren. Dadurch wird die Hierarchie der zentralen Orte tendenziell weiter eingeebnet und zudem eine bandartige Zersiedlung entlang der Entwicklungsachsen begünstigt.



Ausschnitt aus der Karte „Lage der geplanten Bauflächen zu Schienenhaltepunkten“, Bereich der Gemeinden Langenselbold/Erlensee. Die kräftig eingefärbten Bauflächen liegen sämtlich abseits der kreisförmig dargestellten Haltestellen-Einzugsbereiche. (© Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Internet-Darstellung 2007)

#### **Unzureichende ÖPNV-Erschließung der Zuwachsflächen**

Neue Wohnbau- und Gewerbeflächen in Grundzentren und peripheren Ortsteilen am Rand des Verdichtungsraums und im Ordnungsraum sind nahezu regelmäßig nicht vom ÖPNV-Schiennetz erschlossen. Derartige Standorte sind offensichtlich lediglich für eine stark reduzierte Eigenentwicklung der Wohnnutzung, nicht jedoch für eine weitere Siedlungsexpansion geeignet. Gewerbe-Zuwachsflächen werden zwar zumeist in Gemeinden ausgewiesen, die an Achsen liegen, allerdings befinden sich die neuen Gewerbeflächen oftmals außerhalb der eigentlichen Achsenkorridore. Entsprechend sind diese Flächen charakterisiert durch eine ungenügende ÖPNV-Erreichbarkeit, eine einseitige Orientierung an das Fernstraßennetz und eine periphere Lage zu den Siedlungsschwerpunkten.

#### **Überproportionale Ausweichflächen wegen Restriktionen im Kernraum**

Die Restriktionen der Siedlungsentwicklung im regionalen Kernraum haben die Prioritätensetzung bei der Zuteilung von Wohnbau-Zuwachsflächen so weit überlagert, dass im Ergebnis überproportionale Alternativflächen an konfliktärmeren peripheren Standorten ausgewiesen werden. Dieser Mechanismus deutet auf eine unvollständige Methodik bei der regionalen Verteilung von Zuwachsflächen hin. Lokale Nutzungskonflikte werden überbewertet im Vergleich zu erheblichen regional wirksamen Konflikten wie Abwanderungstendenzen und erhöhter Belastung durch Pendlerverkehr. Auch der Schutz des Freiraums stellt offensichtlich kein wirksames Korrektiv zur Vermeidung übermäßiger Flächeninanspruchnahme an peripheren Standorten dar.

#### **Räumliche und funktionale Entkopplung von Wohnen und Arbeiten**

Vielfach werden Grundzentren am Rand des Verdichtungsraums und im Ordnungsraum, die bisher vorwiegend Wohngemeinden sind, zu Industriestandorten ausgebaut. Allerdings können die inzwischen stark ausdifferenzierten Funktionen Wohnen und Arbeiten gerade in kleineren Gemeinden nicht mehr zu einer synergetischen Funktionseinheit kombiniert werden. Auch in Hinblick auf die dezidiert

überörtliche Konzeption vieler Gewerbegebiete ist eine Ausweisung von zusätzlichen Gewerbeflächen in weitgehenden Pendlergemeinden kritisch zu bewerten. Oftmals fehlt schon die räumliche Verknüpfung dieser Funktionen, denn in zahlreichen Fällen werden großmaßstäbliche Gewerbe-Zuwachsf lächen außerhalb des Siedlungszusammenhangs und abseits von Siedlungsschwerpunkten angeordnet.

## **Zentrenstruktur und Einzelhandel**

### ***Unzureichende Steuerung großflächiger Einzelhandels-Entwicklung***

Die Leitvorstellungen zur Einzelhandelsentwicklung taugen für den verstärkten zentralen und südlichen Teil des Verbandsgebietes angesichts der nahezu flächendeckenden Häufung zentraler Orte und sich entsprechend überlagernder Einzugsbereiche in nur noch geringem Maß zur Problemvermeidung und -lösung. Hilfreich wäre jedoch die beabsichtigte Integration des regionalen Einzelhandelskonzeptes in den RegFNP, zumal die bisher getroffenen Flächenausweisungen keine geeignete Grundlage zur Steuerung des Einzelhandels sind: Die SO-Einkauf-Zuwachsf lächen sind selbst in Ober- und Mittelzentren häufig durch überdimensionierte Größen und eine periphere Lagen gekennzeichnet. Dies führt zu einer schädlichen Konkurrenzsituation zu den gewachsenen Innenstädten. Bedenklichen Größenumfang weisen insbesondere diejenigen SO-Einkauf-Zuwachsf lächen auf, die mehr als halb so groß sind wie die Innenstädte der Standortgemeinden. Mitunter werden neue Sonderbauflächen Einkauf regelwidrig in Zentren unterer Hierarchiestufe zugelassen, so dass im Ergebnis das zentralörtliche System aufgebrochen wird. Zahlreiche SO-Einkauf-Zuwachsf lächen sind nicht oder nur ungenügend städtebaulich integriert: Überwiegend werden neue Standorte außerhalb gewachsener zentralörtlicher Bereiche und abseits von Siedlungsschwerpunkten festgelegt, die an peripher gelegene Gewerbegebiete angelagert sind und keine ausreichende ÖPNV-Anbindung erhalten.

## **Fazit zum weiteren Vorgehen**

### ***Planüberarbeitung wegen Widerspruch Leitvorstellungen - Umsetzung***

Die mit dieser Stellungnahme von der Stadt Frankfurt am Main geltend gemachten Bedenken und Anregungen bestehen zu einem Großteil aus Einzelhinweisen, die nach erfolgter Abwägung auf einfachem Wege bis zur geplanten zweiten Offenlage im Planwerk berücksichtigt werden können. Die darüber hinaus vor allem in den Teilen A und C der Stellungnahme aufgezeigten prinzipiellen Brüche, die in einer erheblichen Divergenz zwischen textlichen Leitvorstellungen und der Umsetzung in die Plankonzeption gipfeln, beeinträchtigen jedoch den RegFNP im Grundsatz. Diese Brüche machen grundlegende Überarbeitungen des Plan-Vorentwurfes hauptsächlich außerhalb des Agglomerationskerns des Verbandsgebietes und in der Peripherie der Planungsregion erforderlich, wenn die jahrzehntelange ungünstige Raumentwicklung der Region im Kurs korrigiert werden soll. Sollte eine derartige Überarbeitung nicht erfolgen, so besteht für die weiteren Schritte zur Realisierung des RegFNPs ein Grunddissens zwischen der Stadt und dem Planungsverband. Dabei sollte bedacht werden: Das jetzige Planaufstellungsverfahren bietet wahrscheinlich auf absehbare Zeit die letzte Chance zu einer solchen Kurskorrektur für die räumliche Entwicklung der Region. Sie sollte mit einer Überarbeitung bis zur zweiten Offenlage erfolgen, anderenfalls wird wohl der notwendige Anspruch der „Zukunftsfähigkeit“ – sowohl an das neue Planwerk wie vor allem an die Region Frankfurt/Rhein-Main – verspielt. Die Stadt Frankfurt am Main würde eine derartige Optimierung des Kurses zum RegFNP aus grundsätzlichen Erwägungen begrüßen und eine solche Überarbeitung mittragen.



DIE ENTWICKLUNG VON BEVÖLKERUNG UND  
SIEDLUNGSSTRUKTUR IN DER REGION FRANKFURT/  
RHEIN-MAIN –  
**ARGUMENTE FÜR DIE STÄRKUNG DES  
VERDICHTUNGSRAUMES UND SEINE STÄDTISCHE  
QUALITÄT**

Dr. Lorenz Rautenstrauch



# Die Entwicklung von Bevölkerung und Siedlungsstruktur in Frankfurt Rhein-Main; Vergangenheit, mittlere, ferne Zukunft

## Die Entwicklung von 1950 bis heute

Die Bevölkerung in der Region Frankfurt Rhein-Main ist in den vergangenen 40 Jahren (nach dem Zweiten Weltkrieg) stetig und relativ kräftig gewachsen; dieses Wachstum der Bevölkerung ging einher mit einem noch stärkeren Wachstum der Siedlungsflächen (Wohnfläche je Einwohner nimmt zu).

Dieses Wachstum folgt in seiner räumlichen Ausformung einer wellenförmigen Bewegung von innen nach außen: Zunächst wuchs die Bevölkerung und die Wohnsiedlungsfläche im Kern; dann kommt sie dort zum Stillstand und verlagert sich zuerst auf das engere, dann auf das weitere Umland usw. Es sind damit drei Raumtypen entstanden: der Kern mit seiner klassischen städtischen Bau- und Wohngebietsstruktur; der polyzentrische, gleichwohl durch Freiflächen gegliederte städtisch geprägte Verdichtungsraum und der ländliche Raum.

Wichtige Antriebskräfte für diese Entwicklung waren und sind bis heute auf der Nachfrageseite die Wünsche einer mittelständigen Klientel nach dem Wohnen im Grünen, nach Möglichkeit im Eigenheim, familiengerecht. Auf der Angebotsseite spielt das relativ große Flächenangebot und das starke Preisgefälle mit steigender Entfernung zum Kern eine Rolle.

## Die Entwicklung bis 2020

Für die nächsten 15 Jahre gilt die aus den vergangenen 40 Jahren gewohnte Bedingung des „garantierten“ Wachstums nicht mehr. Entsprechend der Bevölkerungsprojektion der Hessischen Landesregierung wird die Region Südhessen in den nächsten 15 Jahren nur noch vergleichsweise geringfügig um 2,5% (bzw. 55.000 Einwohner im Gebiet des Planungsverbandes; 95.000 im Gebiet der Region Südhessen) wachsen. Dieses Wachstum tritt nur ein, wenn Zuwanderung stattfindet und ein positiver Wanderungssaldo von ca. 185.000 Personen (im Planungsverband) erzielt wird. Im Planungsverbandsgebiet muss in dieser Zeit allein ein Sterbeüberschuss von 130.000 Personen ausgeglichen werden. Eine solche Zuwanderung erfolgt, wenn der Ballungsraum attraktiv ist. Regionen, die als weniger attraktiv gelten, verlieren Bevölkerung. Dies gilt gemäß der Projektion des Landes tendenziell für Mittelhessen (-1,9%) und Nordhessen (-4,4%) bis 2020.

Gemäß einer Modellrechnung, in die die Erfahrungen/Motive, Marktbedingungen der tatsächlichen Siedlungsentwicklung der vergangenen 40 Jahre eingegangen sind, würde sich die Randwanderung des (relativen) Bevölkerungs- und Siedlungsflächenwachstums bis zum Jahre 2020 fortsetzen; im Kern und zunächst im engeren und dann im weiteren Verdichtungsraum würde die Bevölkerung abnehmen – und zwar um so mehr, je größer das kostengünstige Wohnflächenangebot am Rande ausfällt.

## Nach 2020

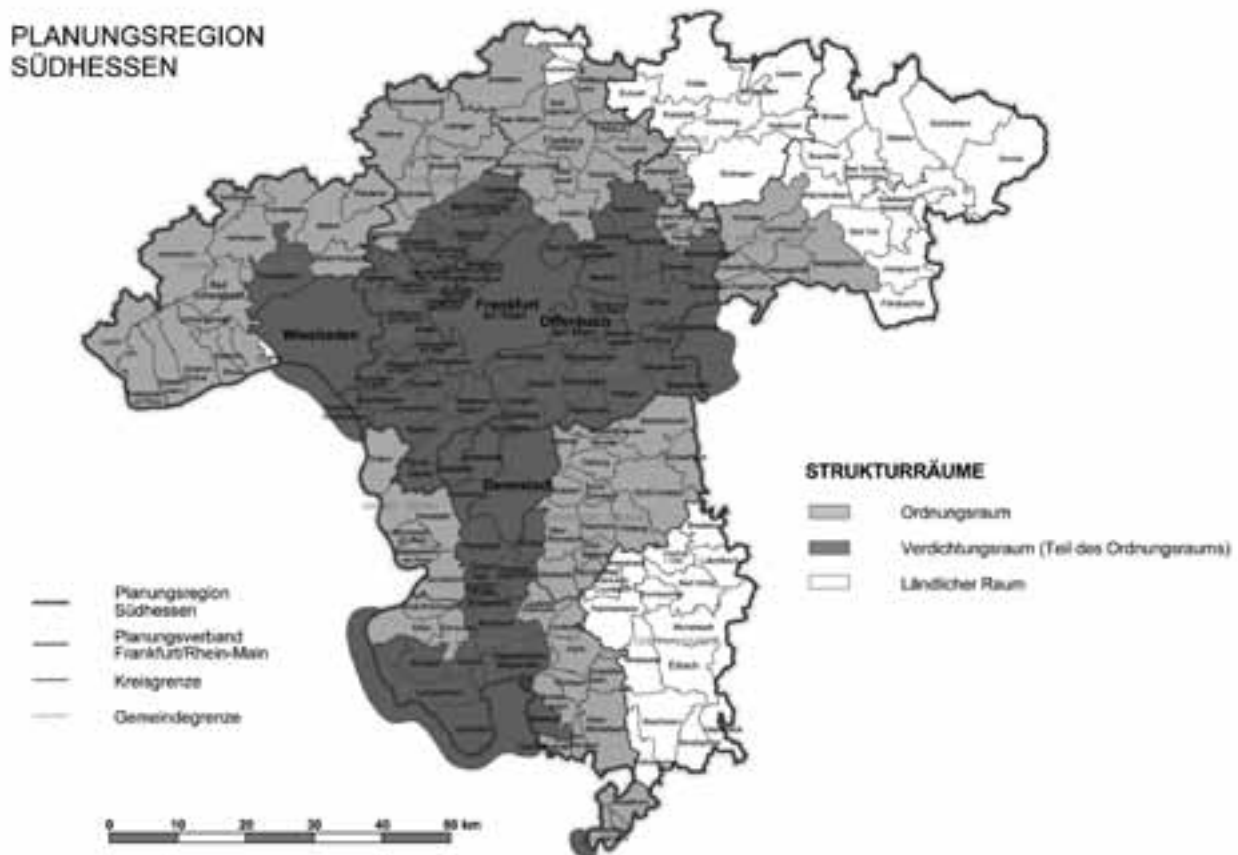
wird das Bevölkerungswachstum nach heutiger amtlicher Prognose generell (im Kern/Verdichtungsraum und am Rand) zum Stillstand kommen und in Schrumpfung übergehen; dies aufgrund der dann zu erwartenden Bevölkerungsabnahme und der nicht mehr wachsenden Flächenausstattung je Einwohner.

# Aufgabe für die Planung: Gegen die Tendenz zum Wachstum am Rand und für die Konzentration im Verdichtungsraum

Mit der skizzierten Problemstellung muss sich die Regionale Flächennutzungsplanung auseinandersetzen. Es muss entschieden werden, ob die Entwicklung so akzeptiert werden soll oder ob und welchen Beitrag Planung dazu leisten kann, diese Entwicklung zu bremsen oder gar in eine andere Richtung zu lenken.

Die jetzt bereits in wirksamen Plänen enthaltenen oder von Kommunen angemeldeten Wohnbauflächen werden dem Trend nach den Ergebnissen der Modellrechnung voraussichtlich nicht entgegen wirken, sondern sie eher verstärken: das aufsummierte Angebot an Wohnbaumöglichkeiten im Bestand sowie in Neubauflächen, die bereits in gültigen Plänen ausgewiesen sind (zusammen rund 2900 ha für das Gebiet des Planungsverbandes) und die darüber hinausgehenden Wohnbauflächenwünsche der Kommunen (ca. 1000 ha) umfasst zusammen ca. 3.900 ha. Dem steht ein errechneter Bedarf von 2320 ha gegenüber. Ein erheblicher Teil der neu ausgewiesenen Flächen und Flächenwünsche liegt am Rand des Verdichtungsraumes oder im ländlichen Raum.

Im Entwurf für das Leitbild wird nun vorgeschlagen, diesen zu erwartenden Ausdehnungstendenzen (am Rand) und Ausdünnungstendenzen (Kern/Verdichtungsraum) entgegen zu wirken und Kräfte zu konzentrieren. Dieser Empfehlung liegt folgende Argumentation zugrunde.



Strukturräume mit Lage des Verdichtungsraumes (Quelle: Vorentwurf 2007 des Regionalen Flächennutzungsplanes, © Planungsverband Ballungsraum, Frankfurt/Rhein-Main)

# Relativierung und Bedeutungsgewinn bisheriger Argumente und Bedingungen

## **Entlastung?**

Die in der Vergangenheit nicht unplausible Legitimation der Randwanderung des Siedlungs- und Bevölkerungswachstums – nämlich die notwendige Entlastung des überlasteten Verdichtungsraumes – ist nicht mehr überzeugend. Die Verteidigung von Freiflächen im Verdichtungsraum stellt sich unter anderen Vorzeichen dar, wenn einerseits für die nächsten Jahre in angemessenem Umfang weitere Neubauflächen im Verdichtungsraum zu aktivieren sind, ohne die Struktur des vorhandenen Freiraumsystems in Frage zu stellen – und andererseits im Verdichtungsraum nach 2020 dauerhafte Leerstände nicht auszuschließen sind.

## **Konkurrenz**

Was sich in den nächsten 20 Jahren ändert, ist, dass die Zielsetzung, die Region möglichst attraktiv zu gestalten und Frankfurt Rhein-Main zu einer führenden europäischen Metropolregion zu machen, noch stärker als in der Vergangenheit unter den Bedingungen der Konkurrenz mit anderen deutschen und europäischen Regionen verfolgt werden muss; und dass in dieser Konkurrenz das immer knappere Gut „human capital“ einen immer größeren Stellenwert gewinnen wird.

# Neue Argumente I: Folgen für die Auslastung und den Ausbau der Infrastruktur; Werthaltigkeit von Immobilien

## Mittelfristige Folgen

Die Ausdünnung der Bevölkerung im Kern/Verdichtungsraum und das Wachstum am Rand hat Folgen für den Ausbau und die Auslastung der städtischen Infrastruktur. Die BürgerInnen in den Neubaugebieten am Rande des Verdichtungsraumes/im ländlichen Raum erwarten, dass ihnen wie bisher die gesamte Palette der sozialen und kulturellen Infrastruktur in nicht zu großer Entfernung in angemessener Qualität angeboten wird. Umgekehrt wird man im Kern und im Verdichtungsraum mit verschärften Problemen der Auslastung der sozialen und kulturellen (Krippen, Kindergärten, Schulen, Altenheime usw.) und technischen (Wasser, Abwasser, Abfall) Infrastruktur der öffentlichen Hand und der privaten Anbieter vom Einzelhandel bis zur freien Kulturszene zu rechnen haben. Die Probleme werden umso erheblicher, weil es in jedem Fall eine erhebliche Grundlast an Umbau-, Anpassungs- und Ergänzungsleistungen für diese Infrastrukturen aufgrund der Veränderungen im Altersaufbau und der unvermeidlichen Integrationsaufgaben geben wird.

Besondere Belastungen wird es auch im Bereich Verkehr geben. Die Randwanderung bedingt, dass weiterhin in die Erschließung der wachsenden Randzonen und ihre Verknüpfung mit dem Kernraum investiert werden muss. Gleichzeitig werden die Verkehrssysteme im Kernraum aber nicht entlastet, denn die Arbeitsplätze der Randwanderer werden weiterhin überwiegend im engeren Verdichtungsraum und in den Kernstädten liegen. Sie müssen mit dem Auto und dem Zug erreicht werden. Damit ist es jedenfalls notwendig, etwas für den weiteren Ausbau und die verkehrliche Funktionsfähigkeit innerhalb des Verdichtungsraumes und dem Kern zu tun.

Die Summe der genannten Anforderungen sind zu erfüllen unter den Bedingungen schrumpfender öffentlicher Haushalte. Im Ergebnis ist zu erwarten, dass die Infrastrukturausstattung/Daseinsvorsorge insgesamt nicht besser, sondern schlechter wird; mit entsprechenden Auswirkungen auf die Attraktivität/Konkurrenzfähigkeit der Region.

## Langfristige Folgen

Nach 2020 wird sich nach den jetzigen Bevölkerungsprojektionen und den Annahmen zur Entwicklung der Wohnfläche je Einwohner das Problem der Werthaltigkeit der Wohnimmobilien verschärfen stellen. Nach den Erfahrungen der Immobilienwirtschaft ist das Risiko der Wiederverkäuflichkeit bei stagnierenden oder schrumpfenden Regionen an peripheren Standorten besonders groß – bei integrierten (in das Verdichtungsgebiet/den Kern) wesentlich geringer. In den Randlagen sind deshalb bei der voraussichtlich nach 2020 einsetzenden Schrumpfung verstärkt Leerstände zu erwarten. Und in der Folge wird dies zu einer schwächeren Auslastung der Infrastruktur am Rande führen. Es besteht deshalb das Risiko, dass sich räumlich und zeitlich verschoben das wiederholt, was bei ungebremsster Entwicklung vorher bereits mit der Ausdünnung im Kern/Verdichtungsraum geschehen ist.

## Relativierung?

Man kann zur Relativierung anführen, dass in der nun anstehenden Periode die schlimmstenfalls anzunehmenden Schrumpfungstendenzen im Kern eine Größenordnung von 50.000 bis 100.000 Einwohnern betreffen würden und deshalb die angedeuteten Probleme der Auslastung/des Umbaus der Infrastruktur nicht so viel erheblicher sein würden, als sie angesichts der unvermeidlich anstehenden Anpassungsprobleme aufgrund der Altersstruktur und der Integration von Ausländern ohnehin sind. Vor allem kann man anführen, dass es anstelle des bescheidenen, in der amtlichen Bevölkerungsprojektion zugebilligten Bevölkerungswachstums zu einer sehr viel größeren Dynamik kommt; und deshalb die angekündigten kumulierten Schwierigkeiten erst später auftreten.

An dieser Stelle kommt der folgende wichtige Gesichtspunkt ins Spiel:

# Neue Argumente II: Die wachsende Bedeutung der Qualität des Städtischen – für eine führende europäische Metropolregion

Die vorstehend gegebenen Erläuterungen zu den Folgen der Veränderung beschränken sich auf das Problem, dass bei begrenzten öffentlichen Finanzen die ansässige Bevölkerung im Kern und im Verdichtungsraum – gemessen an heutigen Bedürfnissen –, mit einer tendenziell schlechteren städtischen Infrastruktur auskommen müsste. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Bedürfnisse sich ändern werden: die städtische Infrastruktur, das städtische Umfeld, das städtische Klima wird für diejenigen Bevölkerungsgruppen von wachsender Bedeutung sein, die die Region Frankfurt/Rhein-Main als eine führende europäische Metropolregion in Konkurrenz zu anderen Regionen in Deutschland und Europa anziehen möchte.

## **Veränderungen in der Lebenswelt**

Die Gruppe derer, die sich als Singles, als allein stehende Mütter oder Väter, als Paare, als Familie mit Kindern für das städtische Umfeld in Kernstadt oder Verdichtungsraum entscheiden oder entscheiden müssen, wächst.

### ***Als Mitglieder einer finanzkräftigen oberen Mittelschicht***

bevorzugen diese Menschen das städtische Umfeld mit seinen vielfältigen Angeboten, geringeren Distanzen, vielfältigen und zeitsparenden Verkehrsverbindungen, weil die Organisation des Alltags mit der Emanzipation der Frau, mit neuen, vielfältigen Ansprüchen, vor allem Konsumangeboten, an öffentliche und vor allem auch private Dienstleistungen im Bildungs-, im Kultur- und sozialen Bereich leichter möglich ist. Jenseits der Organisation des notwendigen Alltags spielt bei dieser neuen, urbanen Mittelschicht ein metropolitanes Lebensgefühl eine Rolle, das sich vom Lebensstil der Elterngeneration absetzen will, die vielfach in den Vorstädten gelebt haben.

### ***Als Mitglieder einer wachsenden, einkommensschwachen unteren Mittelschicht***

stellt sich die Präferenz für den städtischen Kontext weniger als freie Entscheidung, sondern als Notwendigkeit heraus, weil sie ganz jenseits des metropolitanen Lebensgefühls und gehobenen Anspruchsniveaus zur Bewältigung des Alltags – aus existentieller Bedürftigkeit heraus – auf ein dichtes Netz soziokultureller Angebote der Öffentlichen Hand wie auch privater Netzwerke und informeller Ökonomie angewiesen sind. Allerdings sind sie auch auf billigen Wohnraum angewiesen. Ein Marktsegment, das zumindest in den nächsten Jahren gerade im Kern/Verdichtungsraum schmaler werden könnte.

## **Arbeitswelt**

### ***Arbeitsplätze: Rekonzentration***

Nach einer Studie des Deutschen Instituts der Wirtschaft (2003) nimmt seit 1997 die Beschäftigung in allen großen Ballungsräumen in Deutschland stärker zu als in der Republik insgesamt – und von allem: die Kernstädte, die lange Zeit – wie bei der Bevölkerungszahl – eindeutiger Verlierer im räumlichen Strukturwandel waren, nehmen bei den Arbeitsplätzen (wieder) eine günstigere Entwicklung als ihr (entfernteres) Umland. Es wird von einer „Renaissance der Großstädte“ gesprochen (DIW-Studie 2003). Auch in der Region Frankfurt/Rhein-Main sind diese Tendenzen sichtbar. Interessant erscheint auch: Nach einer kürzlich von der Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen vorgelegten Studie konzentrieren sich auch die für die Bewertung der Zukunftsfähigkeit der Region wichtigen Gründungsaktivitäten in Hessen im Verdichtungsraum des Rhein-Main-Gebietes und vor allem in der Kernstadt Frankfurt.

Die statistisch registrierten Beschäftigungszuwächse konzentrieren sich vor allem auf die Bereiche Forschen, Entwickeln, Entwerfen und hochwertige Dienstleistungen, wie Beratungstätigkeiten für international agierende Unternehmen. Das sind Tätigkeiten, bei denen es im allgemeinen um die Entwicklung von Know-how und Wissen geht. Und das sind genau auch diejenigen Bereiche, die im Entwurf für

das Leitbild für den Regionalen Flächennutzungsplan eine zentrale Rolle spielen: Frankfurt/Rhein-Main soll eine „Wissensregion“ und eine „Region der innovativen Branchen“ werden.

### **Motive**

Was die Firmen suchen, ist ein bestimmter Konzentrationsgrad, der nur oder mit Vorrang in einem verstärkten Umfeld erreicht werden kann: Eine Konzentration von hoch spezialisierten Fähigkeiten und Kenntnissen, von Institutionen (Hochschulen, Forschungsinstituten), von Konkurrenten sowie verwandten Unternehmen – in den hier ansässigen und im Leitbild angesprochenen Branchen, z.B. der Biotechnologie, der Kommunikationstechnik, der Medien, der Materialtechnik, des Finanzwesens. Und schließlich geht es auch darum: um anspruchsvolle Kunden in der Nähe. Diese räumliche, aber eben auch kulturelle und institutionelle Nähe (Netzwerke) bringt den Unternehmen einen besseren Zugang, engere Beziehungen, kräftigere Anreize bei Produktivität und Innovation, Vorteile, die nicht per Mausklick aus der Ferne zu haben sind.

Diese Argumentation ist für eine Region, die sich als Wissensregion profilieren will, durch eine wichtige Unterscheidung zu ergänzen: nämlich die Unterscheidung zwischen Information und (kontextabhängigem) Wissen. Informationen sind weltweit und damit auch von jeder Firma auf dem flachen Land, von jedem Netzzugang aus zu beschaffen. Dafür sorgt das world-wide-web.

Gleichzeitig – und für den Wettbewerb wichtig – gewinnt jedoch das Wissen an Bedeutung, das implizit und nicht internetzugänglich in den Köpfen der Menschen steckt; und das ausgetauscht, vermittelt und entwickelt werden muss, wenn wirklich gute, neue Ideen, neue Verfahren, neue Produkte entwickelt werden sollen („tacit knowledge“).

Damit dieser Austausch und dieses „Lernen“ funktioniert, sind vielfach face-to-face-Kontakte sowie Mobilität zwischen den Firmen in einem gemeinsamen städtischen, d.h. kulturellen, sozialen und räumlichen Umfeld nützlich. Es wirkt als „Zufallsgenerator für Kontakte, Informationen und Gelegenheiten“.

### **Durchdringung von Arbeits- und Lebenswelt**

Das in der Vergangenheit dominierende „Normalarbeitszeitverhältnis“, d.h., das unbefristete arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis überwiegend von Männern und in Großbetrieben, stellt immer weniger den Normalfall dar. Dies betrifft sowohl die gut bezahlten Angestellten aus der upper middle class als auch die schlecht bezahlten Arbeitnehmer, die irgendwie über die Runden kommen müssen: in beiden Gruppen steigt der Anteil der Frauen; darüber hinaus aber: für einen immer größeren Teil bestehender und neuer Arbeitsverhältnisse werden zum Beispiel befristete Verträge, Werkverträge, Teilzeitarbeit, Arbeit in mehreren Arbeitsverhältnissen, geringfügige Beschäftigungen vereinbart. Gearbeitet wird nicht mehr nur im jeweiligen Betrieb, sondern an wechselnden Orten, beim Kunden oder als Zeitarbeiter bei unterschiedlichen Betrieben und – im Falle von Telearbeitsplätzen – auch zu Hause.

Es gibt insgesamt, vor allem aber in den wissensbasierten Arbeitsbereichen, weniger Routinetätigkeiten; es gibt unregelmäßigere Arbeitszeiten, wo sich geballte Tag- und Nacht- und Wochenendeinsätze mit größeren Abschnitten abwechseln, wo wenig oder gar nicht gearbeitet wird. Vor allem für das in der globalisierten Wirtschaft tätige Management oder die global tätigen Consultants gibt es den wachsenden Druck zu kurzfristigen und 7-Tage/24-Stundeneinsatzbereitschaft im Büro. Denn rund um den Globus ist immer irgendwo Werktag und laufen unaufschiebbare Geschäfte.

Im Ergebnis kann man feststellen: Die früher räumlich wie zeitlich sauberlich getrennten Bereiche von Arbeits- und Lebenswelt fließen immer stärker ineinander. Diese räumlich und zeitlich komplizierten Alltags-, Arbeits- und Lebensläufe werden in Zukunft immer mehr der „Normalfall“ sein. Und dies führt wiederum zu einem relativen Bedeutungsgewinn der städtischen Qualität von Kern- und Verdichtungsraum.

Diese Veränderungen sind aber nicht nur in der Dimension der Arbeitswelt zu beschreiben. Sie wirken auf das gesamte Lebensgefühl. Unsicherheit (der Job ist stets gefährdet) ist ein wichtiges Stichwort; aber auch Flexibilität, Kurzfristigkeit. Speziell für die gut Verdienenden der neuen urbanen oberen Mittelschicht zeigt eine Londoner Studie, dass diese Leute sich nicht nur ökonomisch mit den Unsicherheiten und Pressionen der Weltökonomie konfrontiert sehen, sondern sich auch in einer „Weltgesellschaft“ in der Begegnung mit anderen gewichtigen Kulturen und Gesellschaften herausgefordert sehen. Und diesen Herausforderungen will man an vorderster Front begegnen; die findet man natürlich vor allem in einer Großstadt wie London, die die „global city“ schlechthin in Europa darstellt. Frankfurt als Konkurrent steht auch vor dieser Herausforderung. Ganz anders natürlich die Leute aus der wachsenden Schicht der finanziell schwachen Stadtbewohner, für die die Ausländer allemal als ökonomische Konkurrenten und außerdem nicht selten als kulturell fremd und bedrohlich erfahren werden.

# Anhang: Vorrangegangene Stellungnahmen des Dezernates Planung und Wirtschaft - Stadtplanungsamt - der Stadt Frankfurt am Main zum Thema

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main zum Landesentwicklungsplan Hessen 2000 (Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 13.11.1997)

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main vom 08.09.1997 zum regionalen Raumordnungsgutachten 1997 für die Planungsregion Südhessen

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main vom 08.01.1998 zum Entwicklungsplan 2015 des Umlandverbandes Frankfurt

Öffentliches Kolloquium der Stadt Frankfurt am Main „Raumordnung in der Region Frankfurt am Main“ im Museum für Moderne Kunst am 24.03.1998

Veröffentlichung der Dokumentation des Kolloquiums „Raumordnung in der Region Frankfurt am Main“ im September 1998

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main vom 12.11.1998 zum Landesentwicklungsplan Hessen 2000 – Teilplan „Raumstruktur, Siedlungs- und Regionalentwicklung“

Rundgespräch der Stadt Frankfurt am Main „Raumordnung Südhessen 2000“ am 18.02.1999

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main zur Aufstellung des Regionalplanes Südhessen 2000 vom 30.06.1999 (Bericht an die Stadtverordnetenversammlung B 367 vom 21.05.1999)

Veröffentlichung der Dokumentation des Rundgespräches „Raumordnung Südhessen 2000“ im Dezember 1999

Memorandum des Planungsdezernates der Stadt Frankfurt am Main zur Regionalreform in Südhessen (wiedergegeben in der Veröffentlichung vom Dezember 1999)

Stellungnahme des Dezernates Planung, Wirtschaft und Sicherheit vom 17.05.2000 an den Hessischen Städtetag zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main von Mai 2003 an den Hessischen Städtetag zur Befragung anlässlich der Grundrechtsklagen von Gemeinden des Planungsverbandes gegen Vorschriften des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main von Dezember 2003 an den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zur Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes (Bericht an die Stadtverordnetenversammlung B 350 vom 24.05.2004), übermittelt im Juni 2004

Ausarbeitung eines Vorschlages „Stadtkreis Frankfurt RheinMain“ für die Frankfurter Oberbürgermeisterin zur Präsentation im Rahmen des Kolloquiums der Regionalkonferenz „Eine neue Verfasstheit für die Region RheinMain?“ am 27.05.2004

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main vom 20.08.2005 an das Hessische Ministerium des Inneren zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und des Gesetzes über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

# Impressum

## **Herausgeber**

Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planung und Wirtschaft  
Stadtplanungsamt  
Abteilung 61.G 1 Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplanung

## **Postanschrift**

Amt 61  
Braubachstraße 15  
60311 Frankfurt am Main

## **Redaktion und Textbeiträge**

Peter Altenburger  
Alfred Bergmann  
Bernd Hausmann  
Herbert Kreiter  
Karin Schuster  
Alexander Spanjard

## **Gastbeitrag**

Dr. Lorenz Rautenstrauch  
Regionalpark Ballungsraum Rhein Main gGmbH  
Riedstraße 9  
65439 Flörsheim am Main  
(Der Aufsatz stammt vom Dezember 2005)

## **Gestaltung**

Öffentlichkeitsarbeit 61.22  
Marion Woitalla

## **Druck**

mt druck, Neu-Isenburg

## **Auflage**

400

Frankfurt am Main, August 2007

## **Diese Broschüre ist erhältlich bei:**

Stadtplanungsamt Frankfurt am Main  
„Roter Turm“, Zi 1031 (Planauskunft)  
Braubachstraße 15, 60311 Frankfurt am Main  
Mo - Do 8-12 Uhr + 13-15 Uhr, Fr 8-12 Uhr;  
Tel. 069/212-44116, Fax 069/212-30731

## **Online bestellbar unter**

- [planungsamt@stadt-frankfurt.de](mailto:planungsamt@stadt-frankfurt.de)
  - unter [www.stadtplanungsamt.stadt-frankfurt.de](http://www.stadtplanungsamt.stadt-frankfurt.de)
- (die Versandkosten-Eigenanteile betragen –  
je nach Umfang der Sendung – 2,50 € bzw. 5,00 €,  
bitte Rechnungsadresse angeben)

Karten auf Seite 7 und 37: Vorentwurf 2007 des Regionalen Flächennutzungsplanes (© Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main)