

4. Landes- und Regionalplanung

Das bislang vom Land verfolgte Konzept der räumlichen Arbeitsteilung zwischen den Ballungskernen mit einem Arbeitsplatzüberschuß (v.a. die Räume Mainz, Ludwigshafen und Koblenz) einerseits und mit Wohnungsüberschuß versehenen Umlandgemeinden andererseits ist die Hauptursache für die zunehmenden Pendlerströme und die Zersiedelung. Hinzu kommt die Ausweisung großflächiger Gewerbegebiete, Versorgungs- und Freizeitzentren "auf der grünen Wiese". Erforderlich ist ein Umsteuern, das sich an den Zielen naturangepaßte Entwicklung, Mischung, Verdichtung, sowie dezentrale Konzentration orientiert:

- Eine naturangepaßte Landesentwicklung bedeutet, daß die ökologischen Grenzen und Potentiale zum Maßstab der Raumentwicklung werden müssen. Potentiale wie z.B. erneuerbare Energieträger oder Holz aus heimischen Wäldern sollten systematisch erschlossen werden. Andererseits muß die Übernutzung der natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. Kapitel 1) beendet werden. Strategische Ansätze sind die Dezentralisierung von Naturnutzung, Produktion und Konsum sowie die Organisation kleinräumiger Stoffkreisläufe.

- Mit Mischung ist gemeint, die Lebensbereiche Wohnen, Arbeiten, Erholen, Versorgen, Bildung usw. wieder räumlich zusammenzuführen. Bei der Erfüllung der Grundbedürfnisse (z.B. bei der Versorgung mit Lebensmitteln, beim Weg von zu Haus zum Arbeits- oder Ausbildungsplatz) sollte auf motorisierten Verkehr weitgehend verzichtet werden können: Die Bereiche sollten zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichbar sein. Bei durchmischten Gebieten ist der Autoverkehr um etwa 50 % geringer, als in reinen Wohn- bzw. Gewerbegebieten (vgl. STADT HEIDELBERG 1992, S. 708). Die „Stadt bzw. Region der kurzen Wege“ bedeutet die Abkehr von Großstrukturen (z.B. Einkaufszentren am Stadtrand, großflächige reine Wohn- und Gewerbegebiete) und fördert die Entwicklung lebendiger, vielseitiger Regionen, Stadtteile, Orte und Dörfer. Zur Entwicklung von Naherholungs-

potentialen und zur Förderung der Direktversorgung mit Lebensmitteln sollte die ökologische Landwirtschaft zu einem zentralen Bestandteil einer zukunftsfähigen Stadt-Umland-Beziehung werden.

- Mit Dichte ist die bessere Ausnutzung der Siedlungsfläche gemeint. Damit soll nicht nur das Stadt- und Dorfleben durch ein dichteres Angebot an Aktivitätsräumen belebt werden. Ferner werden die weitere Zersiedelung der Landschaft und der Bodenverbrauch gestoppt. Ein verdichteter Siedlungskörper ist die Voraussetzung für wirkungsvolle Maßnahmen zur Energieeinsparung (kompakte Bauweisen), zur Verringerung des Verkehrsaufwandes, zum Ausbau der Bus- und Bahnsysteme, zur Entwicklung vielfältiger Kulturangebote bis hin zur Stärkung des örtlichen Einzelhandels. Die Verdichtungsstrategie muß ebenso entschieden wie behutsam verwirklicht werden und örtliche Besonderheiten (z.B. das Ortsbild, innerstädtische Grünflächen) einbeziehen (siehe Kapitel 5).

- Mit der dezentralen Konzentration sollen einerseits die kleinen Siedlungseinheiten (Stadtteile, Orte, Dörfer) hinsichtlich der Versorgung mit dem Grundbedarf aufgewertet werden. Für den sog. "gehobenen Bedarf", der nicht dezentral abgedeckt werden kann (z.B. Universitäten, Theater, Kaufhäuser), sind die Zentren der größeren Städte aufzuwerten. Die konkurrierende Ansiedlungen z.B. von Einkaufszentren "auf der grünen Wiese" muß unterbunden werden.

Der Landespolitik wird empfohlen, eine Neuorientierung in der Landes- und Regionalplanung vorzunehmen und zu diesem Zwecke die in den Kapiteln 4.1 bis 4.5 vorgeschlagenen Initiativen zu ergreifen:

4.1 Novelle des Landesentwicklungsprogrammes

Das zentrale Instrument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung ist das Landesentwicklungsprogramm (LEP), das quasi als Regierungsprogramm die Ziele und Grundsätze der Landesplanung räumlich differenziert darstellt. Dies umfaßt: Abgrenzung von Raumtypen und Siedlungsstrukturen, Festlegung zentraler Orte, Maßnahmen zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie "sonstige landesplanerisch relevante Raumstrukturen" (§ 10 LPIG). Das LEP ist die Grundlage für die regionalen Raumordnungspläne (§ 12 LPIG). Die kommunale Bauleitplanung (§ 20 LPIG) sowie "raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen" (§ 18 f. LPIG) wie z.B. der Fernstraßenbau müssen mit dem LEP bzw. den daraus abgeleiteten Regionalplänen im Einklang stehen.

Das 1995 verabschiedete LEP III (vgl. STAATSKANZLEI 1995) steht mit einer Vielzahl von Aussagen im krassen Widerspruch zu dem Ziel einer zukunftsfähigen Landesentwicklung (vgl. Kapitel 2.2). Dies gilt insbesondere für folgende Kernaussagen:

- Wirtschaft: Die Entwicklung des „Wirtschaftsstandortes Rheinland-Pfalz“ soll vorrangig auf die "zunehmende Einbindung in den europäischen Markt und die Weltwirtschaft" ausgerichtet werden. Dagegen von untergeordneter Bedeutung ist die Nutzung "endogener Entwicklungspotentiale der Teilräume" (STAATSKANZLEI 1995, S. 89, 92). Regionale Entwicklungspotentiale z.B. im Bereich der Direktversorgung mit Lebensmitteln werden durch die mit der "Globalisierung der Märkte" verbundene Konzentration von Produktion und Handel erschwert. Zudem bewirkt die "Globalisierung" die weitere Zunahme des Güterverkehrs ("Transitland Rheinland-Pfalz").

- Siedlungsstruktur: Die sog. "hochverdichteten Räume" Koblenz, Mainz, Ludwigshafen sollen als "Motor der künftigen Entwicklung" (STAATSKANZLEI 1995, S. 17) ausgebaut werden. Zu diesem Zwecke sollen sog. "nachrangige Funktionen" (z.B. Wohnen, Erholung) in die umliegenden Gebiete ausgelagert werden. Dies bewirkt die weitere Auseinanderentwicklung der Funktionsbereiche Arbeiten (Ballungskerne) und Wohnen (Umlandgemeinden), was wiederum zu einem Anstieg des Pendlerverkehrs führt. Daher sollen "insbesondere" im ländlichen Raum die Straßennetze ausgebaut werden, um die "Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen und Einrichtungen v.a. in den Oberzentren in angemessener Fahrzeit sicherzustellen" (STAATSKANZLEI 1995, S. 49).

- Freiraumverbrauch: Das im LEP III verfolgte wirtschaftliche und siedlungsstrukturelle Leitbild führt zu einem weiteren Ausufern der Siedlungsräume und damit zu weiterem Freiraumverbrauch. Dadurch wird u.a. die Hochwasserproblematik verschärft, der Landwirtschaft werden wertvolle Flächen entzogen und das Landschaftsbild verliert zunehmend an Kontur. Zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sollen in den Regionalplänen sog. "Vorrangbereiche für den Ressourcenschutz" (vgl. STAATSKANZLEI 1995, S. 22, 55 ff.) ausgewiesen werden. Das Schutzgebietskonzept ist zum Scheitern verurteilt, da der LEP III keine wirksamen Maßnahmen zur Verringerung der Schadstoffbelastung festsetzt und im Gegenteil emissionsintensive Strukturen fördert (z.B. zunehmender Lkw- und Pkw-Verkehr).

- Verkehrsplanung: Zwar formuliert der LEP III den unverbindlichen Grundsatz der Verkehrsvermeidung durch eine entsprechende Entwicklung der Siedlungsstruktur. Diesem Anspruch wird jedoch durch den landesplanerisch verbindlich festgelegten Ausbau des Straßennetzes entgegengearbeitet: Der im LEP III festgelegte Neu- bzw. Ausbau der BAB 1, BAB 60, BAB 48, BAB 48/B 49, B 255, BAB 63, BAB 65 und B 10 bewirkt die weitere Zunahme des Autoverkehrs und insbesondere des Fernverkehrs (vgl. STAATSKANZLEI 1995, S. 46 ff., 119).

- Energiewirtschaft: Die Energieeinsparung, der Ausbau der Nah- und Fernwärme sowie die Nutzung regenerativer Energiequellen werden im LEP III nur als unverbindliche Grundsätze formuliert. Dagegen verbindlich sind die Festsetzungen zum energiewirtschaftlich problematischen Ausbau des Gasnetzes für Einzelfeuerungen sowie die Reservierung von Reservestandorten für neue konventionelle Großkraftwerke (Neupotz, Weitfeld) (vgl. STAATSKANZLEI 1995, S. 130 f.).

Im Sinne einer zukunftsfähigen Landesentwicklung (vgl. Kapitel 2.2) wird eine grundlegende Überarbeitung des LEP III unter Beachtung folgender Vorschläge empfohlen:

- **Ausrichtung der Wirtschaftsentwicklung vorrangig an den endogenen Potentialen der Regionen** (z.B. Forstwirtschaft und Holzverarbeitung, Landwirtschaft und Direktvermarktung, Energie- und Verkehrsdienstleistungen, siehe Kapitel 6). **Diesem Ziel zuwider laufende Planungen (z.B. der Fernstraßenbau, Großkraftwerke) müssen zurückgenommen werden.**

- Wirkungsvoller Schutz der Freiräume durch Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Bestand. **Der Vorrang der städtebaulichen Innenentwicklung vor einer weiteren Inanspruchnahme von Außenflächen muß als verbindliches Ziel der Landesplanung formuliert werden (bislang nur unverbindlicher Grundsatz; vgl. STAATSKANZLEI 1995, S. 71).** Die Inanspruchnahme von Außenflächen darf nur ausnahmsweise und auf der Grundlage eines qualifizierten Bedarfsnachweises erfolgen.

- Landesplanerische Ausweisung von **Vorrangbereichen zur Fernwärmenutzung** für geeignete Städte bzw. Stadtteile, die im Rahmen der Regionalplanung um Vorrangbereiche für die Nahwärmenutzung ergänzt werden müssen.

4.2 Stärkung ökologischer Belange in der Regional- und Vorhabensplanung

Die z.T. nur grob umrissenen Festsetzungen des LEP werden in den Regionalplänen konkretisiert. Dies gilt z.B. im Bezug auf die Festlegung der Grenze Siedlung/Freiraum (vgl. STAATSKANZLEI 1995, S. 10), die Ausweisung von Flächen für den Ressourcenschutz (vgl. ebenda, S. 22) oder die Erarbeitung regionaler Leitbilder für den Einsatz erneuerbarer Energieträger (vgl. ebenda, S. 131). In dem hierzu erforderlichen Planungsprozeß müssen die Belange des nachhaltigen Ressourcenschutzes deutlich gestärkt werden. Während die auf die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen ausgerichteten Interessen über politisch mächtige Organisationen verfügen (z.B. in Form von Wirtschaftsverbänden), spielen die dem Allgemeinwohl verpflichteten ökologischen Interessengruppen kaum eine Rolle.

Entsprechendes gilt auch für die Raumordnungsverfahren nach § 18 LPlG, mit denen "raumbedeutsame" Vorhaben (z.B. Bundesfernstraßen, Landes- und Kreisstraßen, Energieleitungen, Kraftwerksstandorte, Einkaufszentren, Freizeitprojekte usw.; vgl. SCHEFER/BÄUMLER 1993, S. 108 f.) landesplanerisch geprüft und genehmigt werden.

Der Landespolitik wird eine ökologische Modernisierung der Regionalplanung sowie der Vorhabenplanung empfohlen, die folgende Elemente umfaßt:

- **Aufgabengerechte Ausstattung sowohl der landesweiten und regionalen Planungs- als auch der Landschaftsbehörden.**

- **Änderung des Verfahrens zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Landesplanung (vgl. § 20 LPlG) sowie zur Genehmigung der regionalen Raumordnungspläne (§ 13 Absatz 2 LPlG): Die zuständige Landesplanungsbehörde muß in Zukunft im Einvernehmen mit der jeweiligen Landespflegebehörde entscheiden. Kann das**

Einvernehmen nicht hergestellt werden, dann ist die Genehmigung des Regionalplanes bzw. des Bauleitplanes zu versagen.

- **Stärkung partizipatorischer Elemente durch die Förderung innovativer Planungsprozesse** (z.B. regionale Zukunftswerkstätten, Erarbeitung verschiedener Entwicklungsszenarien). In diesem Zusammenhang wird die im 1995 novellierte Landesplanungsgesetz vorgeschriebene Aufnahme der Umweltverbände in die regionalen Planungsbeiräte (§ 15 Absatz 7 LPIG) begrüßt; allerdings müssen die Planungsgemeinschaften zur Einrichtung der Planungsbeiräte verpflichtet werden (jetzt nur noch "kann"-Bestimmung).

- **Förderung regionaler "Wirtschaftsentwicklungs-Gesellschaften"**, die Projekte und Maßnahmen zum wohnungsnahen Arbeiten (z.B. dezentrale Dienstleistungszentren auf dem Land, Nachbarschaftsläden), zur Wiedernutzbarmachung und Umstrukturierung von Industriebrachen usw. realisieren (siehe Kapitel 6.9).

4.3 Rüstungskonversion

Für die Rüstungs-Konversion hat das Land zwischen 1992/93 Zuschüsse in Höhe von 146 Mio DM gezahlt (vgl. MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT 1994, Tabelle 10). Im Doppelhaushalt 1994/95 wurden 500 Mio DM für Konversionsmaßnahmen bereitgestellt (vgl. MINISTER FÜR WIRTSCHAFT 1995, S. 10). Mit diesen öffentlichen Fördermitteln wurden z.T. Projekte finanziert, die eine Zunahme des umweltbelastenden Fernverkehrs bewirken und damit ökologischen Zielsetzung zuwiderlaufen. Hierzu zählen insbesondere der Ausbau des Nato-Reserveflugplatzes Hahn zu einem internationalen Fracht- und Personencharterflughafen, das beim Flugplatz Zweibrücken geplante "überregionale Einkaufszentrum" sowie das in Föhren/Hetzerath geplante 250 ha große regionale Gewerbegebiet.

Der Landesregierung wird die Neuausrichtung der Förderpolitik empfohlen, die folgende Doppelstrategie zum Inhalt haben muß:

a) **Militärflächen innerhalb oder am Rande der Siedlungen:** Hier ergeben sich wichtige Potentiale zur Ergänzung und Bereicherung der Siedlungen durch die Schaffung von Wohnraum, Arbeitsstätten usw. Diese Standorte passen sich zumeist hervorragend in den bestehenden Siedlungskörper ein und sind Ansatzpunkte zur Entwicklung von verkehrsvermeidenden Mischnutzungen, ökologischen Gewerparks usw.

b) **Militärflächen außerhalb der Siedlungen:** Die Entwicklung außerörtlicher Militärstandorte zu großflächigen Gewerbegebieten oder Einkaufszentren führt zu einer Zunahme des Autoverkehrs und schwächt in finanzieller Hinsicht die innerstädtischen Einkaufsbereiche. Daher dürfen Gewerbeansiedlungen bei derartigen Standorten nicht mehr gefördert werden. Alternativ dazu müssen ökonomische Entwicklungsimpulse innerhalb der betroffenen Standortgemeinden gefördert werden. Ansatzpunkte hierfür sind z.B. die Wiedernutzung innerstädtischer Industriebrachen, die Nachverdichtung von Gewerbegebieten oder die Förderung ökologischer Gewerbeansiedlungen (siehe Kapitel 6.).

4.4 Hochwasserschutz

Aktueller Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der laufenden wasserwirtschaftlichen Planungen zur Entschärfung des Rheinhochwassers. Das Land verfolgt vorrangig den Ausbau technischer Rückhaltekapazitäten in Form von bedarfsweise zu überflutenden Poldern. Die Baukosten zur Schaffung von etwa 44 Mio cbm Stauraum in Rheinland-Pfalz werden auf 290 Mio DM geschätzt, wovon das Land einen Anteil von 40 % trägt (weitere 40 % trägt der Bund, 20 % das Land Hessen; vgl. STAATSKANZLEI 1993, S. 122). Damit werden Möglichkeiten der natürlichen Rückhaltung des Hochwassers verbaut: Mit der Rückverlegung der Hochwasserdämme könnte nicht nur der erforderliche Stauraum geschaffen, sondern zugleich könnte die ökologisch wertvolle Rheinaue wiederhergestellt und der Erholungswert der Landschaft sehr stark aufgewertet werden⁵. Ferner wird die Grundwasseranreicherung in den Auenbereichen gefördert. **Daher wird der Landespolitik empfohlen, die laufenden Raumordnungsverfahren für Polderstandorte einzustellen und landesplanerisch den Weg für eine ökologische Neukonzeption des Hochwasserschutzes zu bereiten.** Dies gilt analog auch für die übrigen Planungen des Landes zum Hochwasserschutz.

Ferner müssen die wasserwirtschaftlichen Förderbestimmungen des Landes in Richtung auf einen umweltschonenden und dezentralen Hochwasserschutz geändert werden. Die derzeitige Förderung bevorzugt großtechnische Lösungen in Form von Hochwasserrückhaltebecken, Poldern usw. (vgl. MINISTERIUM FÜR UMWELT 1992, Punkt 2). Eine ökologische Neuausrichtung der Förderbestimmungen muß vor allem dezentrale und naturnahe Rückhaltemaßnahmen anregen: Hierzu zählen z.B. kommunale Entsiegelungsprogramme, der Kauf von Auenbereichen (und nicht nur von Gewässerrandstreifen) sowie die verstärkte Förderung von Maßnahmen zur Fließgewässerentfesselung.

Die Nutzung und dezentrale Rückhaltung des Niederschlagswassers durch die Grundstückseigentümer muß durch eine Änderung der Gebührenordnung finanziell angereizt werden. **Zu diesem Zweck wird die Neufassung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) empfohlen:** Nach § 7 Absatz 1 KAG können die Kommunen durch eine entsprechende Bemessung der Regenwassergebühren "Anreize zu einem umweltschonenden Verhalten bieten". Diese "Kann"-Bestimmung muß durch eine verbindliche Vorschrift ersetzt werden, die einerseits die Einführung des "gespaltenen Abwassertarifes" (Trennung der Gebührenerhebung nach angefallenem Schmutz- und Regenwasser) vorsieht. Andererseits müssen Maßnahmen zur vollständigen oder teilweisen dezentralen Nutzung und Rückhaltung durch eine entsprechende Gebührenerhebung honoriert werden.

Bezüglich der im Rahmen der Stadt- und Dorferneuerung zu ergreifenden Maßnahmen des vorsorgenden Hochwasserschutzes sei auf Kapitel 5 verwiesen.

4.5 Naturparke-Konzeption

Die sechs in Rheinland-Pfalz ausgewiesenen Naturparke (Rhein-Westerwald, Nassau, Nordeifel, Südeifel, Saar-Hunsrück und Pfälzerwald) umfassen etwa ein Viertel der Landesfläche. Neben dem Landschaftsschutz sollen die Naturparke "zudem einer landschaftsbezogenen und naturverträglichen Erholung dienen" (STAATSKANZLEI 1993, S. 48). Besonders hervorzuheben ist der 1992 zum Biosphärenreservat erhobene Naturpark "Pfälzerwald". Die UNESCO verfolgt mit den Biosphärenreservaten das Ziel, Schutzkonzepte und die Entwicklung "nachhaltiger Landnutzungen" sowie die Umweltbildung beispielhaft zu realisieren.

⁵ Hingewiesen sei auf die vom BUND Rheinland-Pfalz ausgearbeiteten „Vorschläge über mögliche Flächen für natürliche Retention von Ingelheim bis zur französischen Grenze“ (1995).

Der Landespolitik wird empfohlen, die zur Realisierung der Naturparke-Konzeption erforderlichen Maßnahmen und Förderprogramme zu ergreifen:

- Zurücknahme von Verkehrsprojekten, die zu einer Schädigung der Naturparke führen.

- Aufbau einer umweltverträglichen Verkehrerschließung zwischen den Naturparks und den Ballungsräumen. Damit das Erholungspotential der Naturparke dauerhaft erhalten bleibt, müssen die durch den Freizeitverkehr verursachten Belastungen spürbar verringert werden. Zu diesem Zweck muß die Erreichbarkeit der Naturparke mit dem ÖPNV deutlich ausgebaut werden. Dies gilt nicht nur in Bezug auf attraktive Fernverbindungen, sondern auch hinsichtlich der Binnenerschließung der Naturparke (z.B. durch den Aufbau von Buspendiensten für Wanderer). Damit einhergehen muß der schrittweise Rückbau der Straßeninfrastruktur (z.B. durch die Einziehung von Wanderparkplätzen).

- Förderung der auf regionale Erzeugnisse zurückgreifenden Gastronomie. Das Wirtschaftsministerium sollte die Verwendung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus der Region in der Gastronomie fördern. Zu diesem Zwecke sollte ein **Sonderprogramm** aufgelegt werden, das aus Mitteln der Regional- und Fremdenverkehrsförderung finanziert werden kann. Zwischen 1988-93 hat das Land den Ausbau des Fremdenverkehrs mit rund 67 Mio DM subventioniert (vgl. MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT 1994, Tabellen 8 und 27).

- Schonende Erschließung der energetischen Landschaftspotentiale (insbes. Wind-, Wasserkraft, Biomasse). Im Sinne eines dynamischen Landschaftsverständnisses (Leitbild: "Windräder als Symbole einer zukunftsfähigen Ressourcennutzung" usw.) sollte das Land die Errichtung von Windkraftanlagen in Naturparks als generell verträglich ansehen. Erforderlich wäre dann noch eine Detailbewertung vor dem konkreten Landschaftshintergrund (siehe auch Kapitel 7.3).