

Fakultät Raumplanung
Lehrstuhl Rechtsgrundlagen der Raumplanung
Hsch. Doz. Dr.-Ing. habil. Stefan Greiving

Universität Dortmund • D-44221 Dortmund
Fakultät Raumplanung • Lehrstuhl Rechtsgrundlagen der Raumplanung

Präsident des Landtags NRW
z. Hd. Herrn Fröhlecke
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Telefon 0231 / 755 - 2213
Sekretariat 0231 / 755 - 3217
Telefax 0231 / 755 - 3424
e-mail gr@rp.uni-dortmund.de
Unser Zeichen gr
Datum 12.05.2003

Sehr geehrter Herr Fröhlecke,

anbei finden Sie meine Stellungnahme zu den Drucksachen 13/3538, 13/2267 und 13/2452.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Stefan Greiving



Einführung

Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist die Diskussion der Frage, ob die zur Zeit diskutierte Novellierung des Landesplanungsrechts, und hier speziell der § 10 a zur Einführung so genannter „Regionaler Flächennutzungspläne“, zielführend im Sinne der Lösung unzweifelhaft bestehender Stadt-Umland Probleme in unserem Land ist. Dafür werden zunächst die bundesrechtlichen Regelungen untersucht, bevor die vorliegenden Drucksachen bewertet und schließlich Lösungsvorschläge unterbreitet werden.

Bundesrechtliche Grundlagen für den Regionalen Flächennutzungsplan

Der (RFNP) wurde mit der Neuordnung des Raumordnungsgesetzes 1998 ins Bundesrecht aufgenommen. Die Motivation des Gesetzgebers war dabei, eine regionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung und zugleich eine Vereinfachung des Planungssystems zu ermöglichen. Ein RFNP soll gemäß § 9 Abs. 6 ROG für seinen Geltungsbereich zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB übernehmen. Die Voraussetzungen für seine Anwendung sind,

- die Umsetzung der bundesrechtlichen Rahmenregelung in das jeweilige Landesplanungsrecht;
- formell eine kommunal organisierte Regionalplanung
- und materiell das Vorliegen von Verdichtungen oder sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen.

§ 9 Abs. 6 Satz 3 ROG spricht ein Teilraumverbot aus. Das Ziel dabei besteht darin, eine Abkoppelung von Teilräumen von der restlichen Region zu verhindern und damit die Entstehung von „Flickenteppichen“ unterschiedlicher Planungen bzw. Zuständigkeiten zu vermeiden. Im Idealfall sollten daher die Gebietskulissen von Regionalplanung und RFNP deckungsgleich sein. Andernfalls wird die so genannte „Integrationslösung“ für einen besonders verflochtenen Teilraum innerhalb bestehender Planungsregionen unter Beteiligung des Trägers der Regionalplanung als konform mit dem Bundesrecht angesehen. Für den Teilraum können dabei detaillierte bzw. um die Erfordernisse der Flächennutzungsplanung ergänzte Inhalte gewählt werden. Der regionale Flächennutzungsplan ist in den Regionalplan zu integrieren. Beide sind stets zusammen zu beraten und zu verabschieden. Dabei sind die regionalplanerischen Festlegungen und die flächennutzungsplanerischen Darstellungen getrennt darzustellen.

Bei der Aufstellung des RFNP sind die Verfahrensvorschriften des ROG bzw. LPIG einerseits sowie des BauGB andererseits einzuhalten. Ein RFNP ist nicht ohne direkte Vertretung aller Gemeinden in einem beschlussfassenden Organ möglich. Das ergibt sich aus der analogen Problematik des Stadtverbandes Saarbrücken. Das Bundesverfassungsgericht stellte klar, dass Flächennutzungsplanung auf regionaler Ebene nur zulässig ist, wenn die Gemeinden daran institutionell beteiligt werden. Daher ist die Mitwirkung sämtlicher Gemeinden im Geltungsbereich des RFNP sicherzustellen. Dies erfordert gemäß § 204 BauGB Einstimmigkeit unter den Gemeinden im Geltungsbereich des RFNP. Zugleich hat der Träger der Regionalplanung über den RFNP zu entscheiden. Im neuen Planungsverband „Frankfurt Region RheinMain“ (PVFRM), dem bisher einzigen Anwendungsfall für einen RFNP, entscheiden die

Beschlussgremien des Verbandes (Verbandskammer mit Vertretern aller Mitgliedskommunen) und der Regionalplanung (Regionalversammlung Südhessen) gemeinsam über das Planwerk.

Stellungnahme zur Einführung eines § 10a Landesplanungsgesetz

Am 11. Februar 2003 wurde in den Landtag ein Gesetzentwurf eingebracht, der über einen § 10a LPIG die Möglichkeit eröffnet, dass regionale Planungsgemeinschaften einen regionalen FNP nach § 9 ROG aufstellen können, der zugleich die Funktion eines GEP und eines gemeinsamen FNP nach § 204 BauGB übernimmt.

Hierzu wird die Landesregierung per Rechtsverordnung ermächtigt [...] zu regeln:

- das Verfahren zur Bildung der regionalen Planungsgemeinschaften,
- das Verfahren zur räumlichen Abgrenzung der Gebiete für regionale FNP,
- das Verfahren zur Erarbeitung, Aufstellung, Beschlussfassung und Genehmigung sowie zu Form und Inhalt des regionalen FNP,
- die zuständige Behörde für die Genehmigung des regionalen FNP.

Zunächst muss darauf hingewiesen werden, dass der vorliegende Gesetzentwurf eigentlich alle wesentlichen Fragen offen lässt, bzw. der o. g. Rechtsverordnung überlässt. Dies ist aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 70 Landesverfassung) nicht haltbar, da die Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung nicht ausreichend konkret ist.

Das zentrale inhaltliche Problem stellt jedoch die Schaffung von einzelnen regionalen Planungsgemeinschaften, also Räumen einer kommunalisierten Regionalplanung, dar. Damit würde eine zersplitterte Organisation der Regionalplanung geschaffen, da für Resträume das etablierte System der Gebietsentwicklungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe von Land und Kommunen bei Entscheidungszuständigkeit der Regionalräte bestehen bleiben würde. Ein Nebeneinander von Regionalräten und den Vertretungskörperschaften der regionalen Planungsgemeinschaften in einem Planungsraum ist nicht zulässig.

Diese organisatorische Zersplitterung würde die bestehenden Koordinationsprobleme erhöhen und widerspricht zumindest dem Geist des Teilraumverbots. Außerdem ist die Frage der Abgrenzung der Planungsräume unklar. Bei einem freiwilligen Zusammenschluss interessierter Gemeinden wären zwei Konsequenzen zu erwarten: Zum einen könnten Planungsgemeinschaften zustande kommen, die objektiven (z.B. Verflechtungs-) Kriterien nicht entsprechen. Zum anderen werden Gemeinden, die in zentraler Lage eines regionalen Verflechtungsbereichs liegen, in die Lage versetzt, quasi ein Vetorecht gegen das Zustandekommen der Planungsgemeinschaft auszuüben. Unter diesen Umständen sind regionalplanerisch wenig sinnvolle Zugeständnisse im Hinblick auf die weitere Siedlungsentwicklung derartiger Gemeinden denkbar.

Ohnehin muss die Landesplanung bereits deshalb die Abgrenzung vornehmen oder ihr zumindest zustimmen, weil die Abgrenzung der Planungsräume für RFNP u. a. regionalplanerisch („in Verdichtungsräumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen“) begründet werden muss. Dabei ist unverzichtbare Mindestbedingung, dass nur zusammenhängende Gebiete (z.B. das Ruhrgebiet) bei Bildung flächendeckender Planungsgemeinschaften aus der Gebietsentwicklungsplanung entlassen werden. Diese Gebiete sollten jeweils mindestens einen oberzentralen Verflechtungsraum abdecken, also eine Kernstadt mit ihrem Umland.

Bliebe das Umland außen vor, käme man einer Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme keinen Schritt näher.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Wirkung gegenüber den Fachplanungsträgern, die an Ziele der Raumordnung gebunden sind (§ 4 (1) ROG), aber ein Widerspruchsrecht gegen sie betreffende Darstellungen des Flächennutzungsplans (§ 7 (1) BauGB) besitzen. Daher ist u. U. eine Doppelung der Planinhalte erforderlich!

Neben der regionalen Planungsgemeinschaft ist die konsensuale Zustimmung aller Gemeinden zum sie betreffenden RFNP erforderlich. Dies gilt auch für alle Änderungen, selbst solche, die nicht die Gemarkung aller Gemeinden betreffen. Die Folge wird ganz ähnlich wie in allen bisher in der Praxis beobachteten gemeinsamen Flächennutzungsplanungen sein, dass jede Gemeinde sorgfältig darauf bedacht sein wird, den anderen Gemeinden keine Entwicklungsspielräume zu versagen, um nicht im Falle eigener Vorstellungen auf den Widerstand der anderen zu stoßen. Eine, aus regionaler Sicht dringend erforderliche, Abstimmung statt interkommunaler Konkurrenzkämpfe wird so nicht zu erwarten sein. Jede Aufstellung und Änderung müsste zudem zur Sicherstellung der Ziele der Landesplanung unter einem Genehmigungsvorbehalt der Landesregierung stehen, wobei aufgrund der Betroffenheit der Fachplanungen nicht nur die Landesplanung, sondern auch die anderen betroffenen Ressorts zustimmen müssten. Der organisatorische und zeitliche Aufwand ist kaum auszudenken. Eine Alternative wäre eine Genehmigung durch die Bezirksregierung (zumindest bei Änderungen). Bei einer Genehmigung durch die Bezirksregierungen hätten die Landesregierung und die Fachressorts allerdings keine direkte Einflussmöglichkeit mehr. Andererseits könnte der mögliche Wegfall der Bezirksplanungsbehörden als Puffer zwischen Land und Kommunen verstärkte Konflikte zwischen den einzelnen Kommunen und zwischen den verschiedenen regionalen Planungsgemeinschaften zur Folge haben.

§ 4 des Entwurfs über ein Änderungsgesetz zum KVRG sieht im Übrigen keine Regionalplanungskompetenz des neuen Regionalverbands Ruhr (RVR) vor. Vorgesehen sind vielmehr Kompetenzen für „regionale Planung“ und „regionale Entwicklungskonzepte“, die bei Regionalplanung bzw. Bauleitplanung in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Eine verbindliche Klammer kann die „regionale Planung“ des RVR für mehrerer RFNP im Ruhrgebiet nicht schaffen, da ein solcher Plantyp nicht mit dem Bundesrecht vereinbar und damit nur informeller Natur sein kann. Auch eine Berücksichtigungspflicht regionaler Entwicklungskonzepte für die Bauleitplanung wäre nur möglich (§ 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB), wenn zumindest alle Gemeinden an der Aufstellung und Beschlussfassung beteiligt gewesen sind, was aber weder für den KVR noch den zukünftigen RVR zutrifft. Sinnvoll wäre jedoch, dass der RVR als Dienstleister die Aufstellung der RFNP in seinem Verbandsgebiet im Auftrag der Planungsverbände (vgl. § 4 Abs. 5 Entwurf KVR-Änd.G) übernimmt. Damit scheint die Gewährleistung einer koordinierten Planung möglich. Allerdings lässt die Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft im KVR (§ 4 Abs. 1), erstmals zum 1.10.2009 möglich, befürchten, dass danach ein „Flickenteppich“ im Ruhrgebiet entstehen würde.

Lösungsmodell Planungsverband

Die folgenden Ausführungen haben zum Ziel einen mit dem Bundesrecht vereinbaren und zugleich praktikablen Weg zur Einführung des RFNP in NRW aufzuzeigen. Konsequenterweise bedeutet der Gesetzentwurf eine landesweit kommunalisierte Regionalplanung.

Eine Zersplitterung der Organisationsform für die Regionalplanung in inselartige Teilräume, in denen regionale Planungsgemeinschaften Regionale Flächennutzungspläne aufstellen und Resträume, in denen die Regionalräte die Zuständigkeit für die klassische Gebietsentwicklungsplanung behalten, ist weder wünschenswert noch tragfähig.

Zur Einführung einer flächendeckend kommunalisierten Regionalplanung müssten landesweit die bisher allein im Zusammenhang mit den RFNP vorgesehenen regionalen Planungsgemeinschaften geschaffen werden. Will man den RFNP, ohne dass ein zweites Beschlussgremium (Gemeindekammer) mit dem Zwang zu einstimmigen Beschlüssen erforderlich ist, gibt es dann nur einen Lösungsweg: Planungsverbände nach § 205 BauGB. Aufgrund von § 9 Abs. 5 ROG können den Trägern der Regionalplanung weitere Aufgaben übertragen werden. Damit würde eine regionale Planungsgemeinschaft als Trägerin der Regionalplanung zugleich die Funktion eines Planungsverbandes nach § 205 BauGB übernehmen. Zu einem Planungsverband können sich Gemeinden und/oder sonstige öffentliche Planungsträger zusammenschließen. Diesem kann optional nur die Flächennutzungsplanung, nur die Bebauungsplanung oder die komplette Bauleitplanung übertragen werden. Der Verband tritt für die Bauleitplanung an die Stelle der Gemeinden. Damit geht die Planungs- und Vollzugshoheit auf den Verband über (Funktionsnachfolge). Die Entscheidung über den gemeinsamen Flächennutzungs- oder Bebauungsplan trifft eine Kammer aus Vertretern der Gemeinden. § 205 BauGB schreibt nicht vor, dass die Planentwürfe von den Mitgliedern des Verbandes einstimmig beschlossen werden müssen. Maßgeblich ist vielmehr die in der Verbandssatzung aufgrund von Zweckmäßigkeitsüberlegungen getroffene Regelung der Stimmenverhältnisse. Dies kann eine einfache oder qualifizierte Mehrheit oder auch eine Einstimmigkeit bedeuten. Dabei können sowohl Bevölkerung als auch Planungshoheit in die Stimmenverteilung einfließen. Allerdings müssen die von einem RFNP betroffenen Gemeinden die Mehrheit in der Planungsversammlung besitzen.

Für Nordrhein-Westfalen bedeutet dies, dass eine Anzahl von etwa 15 kommunal verfassten regionalen Planungsgemeinschaften entstehen würde, die flächendeckend Träger der Regionalplanung wären. Für die Abgrenzung könnte man sich an den bestehenden ZIN-Regionen (regionalisierte Strukturpolitik) orientieren, die relativ gut die bestehenden raumstrukturellen Verflechtungen widerspiegeln. Zudem hat sich in diesen Räumen im Rahmen von Regionalentwicklungsprozessen (Regionalkonferenzen, Regionale Entwicklungskonzepte) bereits eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Kultur der Zusammenarbeit etabliert und bietet sich die Chance, Regionalplanung und Strukturförderungskulissen räumlich zu integrieren. Diese Planungsgemeinschaften, könnten dann für einen Teil („Integrationslösung“) oder ihren gesamten Planungsraum einen RFNP aufstellen, wenn sie zugleich die Funktion eines Planungsverbandes nach § 205 BauGB übernehmen. In der Regionalversammlung müssten alle Gemeinden direkt vertreten sein, um eine separate Gemeindekammer zu vermeiden. Für den Fall, dass nicht für den gesamten Planungsraum ein RFNP aufgestellt werden soll, müssen die von der Integrationslösung betroffenen Gemeinden die Mehrheit in der Regionalversammlung besitzen oder alternativ separat über den FNP-Teil des RFNP befinden.

Für eine leistungsfähige Planungsgemeinschaft bedarf es selbstverständlich einer personell und sachlich hinreichend ausgestatteten Geschäftsstelle – was insbesondere in Ostdeutschland eine Schwachstelle kommunalisierter Regionalplanung darstellt. Kommunalisierung einer Aufgabe bedeutet nämlich auch Übernahme der Finanzierung durch die Mitgliedskommunen.

Freilich wäre es vorstellbar, bestehendes Personal einzusetzen, das bisher in den Kommunen für die Flächennutzungsplanung zuständig gewesen ist.

Praktische Erfahrungen mit RFNP liegen aber bisher nur sehr begrenzt, und auch hier nur mit der Aufstellung, nicht aber mit der Umsetzung vor (Frankfurt Rhein-Main). Von einer Vereinfachung bzw. Verschlankung der Regionalplanung kann jedenfalls ebenso wenig die Rede sein (kompliziertes Verfahren, komplexe Inhalte, die zugleich den Anforderungen von ROG und LPlG sowie des BauGB entsprechen müssen) wie von einer Stärkung der Kommunen. Oberhalb einer kommunal verfassten Regionalplanung müsste nämlich schon im Interesse der Landesregierung zur Durchsetzung landesplanerischer Zielvorstellungen eine inhaltlich gestärkte Landesplanung etabliert werden, die auch räumlich konkrete Zielaussagen (z. B. zu Vorrang- und Eignungsgebieten) trifft. Vor allem aber ist gerade der Rhein-Ruhr-Raum, für den die Einführung des RFNP ursprünglich diskutiert wurde, von seiner polyzentrischen Struktur und seiner schieren Größe her, denkbar ungeeignet für diesen Plantyp. Die Abstimmungserfordernisse bei Aufstellung (insbesondere bei Änderungsverfahren) und Genehmigung der RFNP würden sich gegenüber den „nur“ drei GEP sogar erhöhen, da es der erforderliche Maßstab unmöglich erscheinen lässt, das ganze Ruhrgebiet (und den notwendigerweise einzubeziehenden suburbanen Raum) in einem Planungsraum zusammenzufassen. Sinnvoller wäre daher, wenn die Landesregierung unbedingt das Instrument RFNP erproben möchte, solitäre Verdichtungsräume wie Münster, Bielefeld oder Aachen auszuwählen, die sich relativ klar abgrenzen lassen und räumlich überschaubar sind.

Dennoch ist eine Planungskompetenz „aus einer Hand“ für das Ruhrgebiet wünschenswert, um Problem- und Aufgabenwahrnehmungsraum in Übereinstimmung zu bringen. Auch wenn dies eine Sonderlösung für das Ruhrgebiet bedeuten würde, ist dies sinnvoll, denn es geht nicht darum, Gleiches ungleich, sondern ungleich strukturierten Räume, mit jeweils zweckmäßigen Organisations- und Planungsstrukturen zu begegnen, wie das schon die Räume Stuttgart und Hannover erfolgreich vorexerziert haben. Eine sinnvolle Alternative zu mehreren RFNP könnte daher ein Regionalverband Ruhr sein, der neben seinen übrigen, raumbedeutsamen Aufgaben, Träger einer schlanken, kommunalisierten Regionalplanung wäre. Dies ist auch der Ansatz des Gesetzentwurfes der CDU-Fraktion (Drucksache 13/2267). Im Idealfall würde über eine (wünschenswerte) Direktwahl von Regionalversammlung und Regionalpräsident eine direkte demokratische Legitimation entstehen (Stuttgarter Modell), womit die Bildung einer regionalen Identität angeregt und die Aussicht, tatsächlich eine regional abgestimmte räumliche Entwicklung zu befördern, wachsen würde. Insoweit besteht Übereinstimmung mit dem Antrag der FDP-Fraktion (Drucksache 13/2452), wohingegen der dort vertretene Gedanke der Freiwilligkeit angesichts der notwendigen Integrität des Gebietszuschnitts und der Tatsache, dass es sich bei der Regionalplanung um eine förmliche, hoheitliche Aufgabe handelt, abzulehnen ist. Freiwillige interkommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene ist freilich prinzipiell sehr wünschenswert, solange nicht hoheitliche Aufgaben zu übernehmen sind. Allerdings kann es durchaus eine Resultante einer freiwilligen Zusammenarbeit auf Basis einer erzielten Übereinkunft hinsichtlich Problemsicht und Lösungswegen sein, sich später zu formalisieren, d. h. eine eigene Rechtspersönlichkeit (des öffentlichen Rechts) zu schaffen, um dann auch hoheitliche Aufgaben übernehmen zu können. Dies würde, wie es der FDP-Entwurf im Grundsatz auch vorsieht, allerdings eine Mitgliedschaft aller Kommunen im Planungsraum voraussetzen, um „Flickenteppiche“ bei der Regionalplanung zu vermeiden. Der

Weg hin zu einer solchen, zu Beginn auf Freiwilligkeit basierenden Organisationsform für die Regionalplanung, dürfte nur ein langer sein, so dass er für die Lösung gegenwärtig bestehender Fragen im Hinblick auf die Trägerschaft der Regionalplanung im Ruhrgebiet nicht weiterhilft.