

Universitätsprofessor
Dr. iur. Benjamin Davy

Universität Dortmund | Fakultät Raumplanung
Fachgebiet Bodenpolitik, Bodenmanagement
und kommunales Vermessungswesen

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen

Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

✉ FG Bodenpolitik, Fakultät Raumplanung,
Universität Dortmund, D-44221 Dortmund
☎ +(0231) 755 2228 oder 2229
Fax. +(0231) 755 4886
✉ BDavy@rp.uni-dortmund.de
📁 Dokument1



Dortmund, den 14. Mai 2003

Drucksache 13/3538 – Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit u.a.; hier: Stellungnahme zur Anhörung am 28. Mai 2003

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

aufgrund Ihrer Bitte um Stellungnahme zu Gesetzentwürfen und Anträgen, über die am 28. Mai 2003 eine öffentliche Anhörung stattfindet, übersende ich Ihnen die beiliegenden Ausführungen.

Mit freundlichen Grüßen,

✉ FG Bodenpolitik, Fakultät Raumplanung,
Universität Dortmund, D-44221 Dortmund

☎ +(0231) 755 2228 oder 2229

Fax. +(0231) 755 4886

✉ BDavy@rp.uni-dortmund.de

15. Mai 2003

Stellungnahme zur Anhörung am 28. Mai 2003

I. Zusammenfassung

1. Eine Neugestaltung der Entscheidungs- und Planungsstrukturen sollte das erhebliche **Kooperationspotential der Städte im Ruhrgebiet** einbeziehen und durch geeignete Maßnahmen fördern.
2. Die in § 10a LPIG-Entwurf vorgesehene **regionale Flächennutzungsplanung** durch regionale Planungsgemeinschaften (§ 9 VI ROG) kann einen gewissen **Beitrag zur Stärkung** der stadtreionalen Kooperation leisten.
3. **§ 10a LPIG-Entwurf** weist deutliche **Schwächen** auf (z.B. hohes Maß an Unbestimmtheit in wesentlichen Belangen; Störung flexibler Kooperation zwischen Gemeinden, die nicht Mitglied derselben regionalen Planungsgemeinschaft sind).
4. Die territoriale Fragmentierung der Regionalplanung durch ein „Mischsystem“ ist unzweckmäßig. Zu empfehlen wäre eine **klare Trennung** zwischen Landesteilen, in denen **staatlich verfaßte Regionalplanung** stattfindet, und Landesteilen, für die **regionale Flächennutzungspläne** durch regionale Planungsgemeinschaften aufgestellt werden.
5. Die Anwendbarkeit von § 10a LPIG-Entwurf sollte auf die Metropolregion **Rhein-Ruhr** beschränkt werden.
6. Im RVRG-Entwurf sollte klargestellt werden, daß der **Regionalverband Ruhrgebiet** als **Gemeindeverband** eingerichtet wird.
7. In § 4 V RVRG-Entwurf sollte klargestellt werden, daß der Regionalverband Ruhrgebiet gegen Entgelt auch **Planungsleistungen** für **regionale Planungsgemeinschaften** erbringen darf.
8. Der Regionalverband Ruhrgebiet könnte für die Gemeinden seines Verbandsgebietes eine wichtige Rolle als **Impulsgeber, Vermittler und Dienstleister** in der stadtreionalen Planung spielen.

II. Stadtregionale Kooperation

Gegenstand der Anhörung sind **Gesetzentwürfe und Anträge**, die auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für kommunale und regionale Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen – insbesondere aber im Ruhrgebiet – zielen:

- Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 13/2267 – Gesetzentwurf der Fraktion der CDU: Gesetz zur Erweiterung der Kompetenzen und zur Demokratisierung des Kommunalverbands Ruhrgebiet;
- Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 13/2333 – Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Kommunale Zusammenarbeit im Ruhrgebiet optimieren – Offensive für eine aktive Ruhrregion;
- Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 13/2452 – Antrag der Fraktion der FDP: „Die Ruhrstadt“ – ein Kommunalverband auf der Basis freier bürgerchaftlicher Entscheidungen;
- Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 13/3538 (Neudruck) – Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen.

Diesen Entwürfen und Anträgen ist weitgehend gemeinsam, daß sie die **Verbesserung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit** anstreben. Die „Kooperation zwischen den Städten und Kreisen“ sei „unzureichend ausgebildet“ und es gäbe Forderungen nach „mehr gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung“ (Drucksache 13/2333, S. 1, und Drucksache 13/3538 Neudruck, S. 1). „Regionale Kooperation und Abstimmung“ müßten „verbessert“ und „zukunfts-taugliche regionale Verwaltungsstrukturen im Ruhrgebiet“ herbeigeführt werden (Drucksache 13/2267, S. 1). Durch die Beseitigung von „überkommenen Strukturen“ müsse „eine qualitativ neue Form der Kooperation im Ruhrgebiet“ geschaffen werden (Drucksache 13/2452, S. 2).

Im Ruhrgebiet können durch eine verstärkte stadtregionale Kooperation erhebliche Vorteile erzielt werden. Allerdings werden auch **ungeeignete Maßnahmen** vorgeschlagen, die nicht zur Verbesserung von Kooperation beitragen. Solche Maßnahmen sollten nicht umgesetzt werden. Dies gilt beispielsweise für Maßnahmen, die zwar die Komplexität von Handlungsmöglichkeiten erhöhen, aber nicht sicherstellen, daß eine verstärkte Zusammenarbeit dadurch tatsächlich wahrscheinlicher wird. In diesem Sinne fehlen im Vorschlag für einen „Kommunalverbund auf der Basis freier bürgerchaftlicher Entscheidungen“, der eine „Ruhrstadt“ im Wege des „freiwilligen und sukzessiven Zusammenschlusses“ anstrebt (Drucksache 13/2452, S. 3), plausible Hinweise darauf, wie „Kleinstaaterei und Egoismen“ durch „Bürgerwille und Freiwilligkeit“ (a.a.O., S. 5) wirkungsvoll unterbunden würden.

Stadtregionale Kooperation ist die verstärkte Zusammenarbeit von Gemeinden und dient der Bewältigung von Aufgaben zwischen der örtlichen und der überörtlichen Ebene. Dieses Verständnis geht vom verfassungsgesetzlich ge-

währleisteten **Recht auf Selbstverwaltung** der Gemeinde aus (Artikel 28 II GG und Artikel 78 I Landesverfassung). Stadtregionale Kooperation betont die besondere Rolle, die Städte für die Bewältigung von Aufgaben spielen, die sowohl die örtliche Gemeinschaft betreffen als auch die Grenzen der örtlichen Gemeinschaft überschreiten. Stadtregionale Kooperation ist ein Ansatz, bei dem Gemeinden in städtischen Verdichtungsräumen eine größere Handlungsverantwortung für Probleme übernehmen, die sowohl kommunale als auch regionale Aspekte aufweisen. Stadtregionale Kooperation wird vom **Eigensinn** der kommunalen Akteure getragen. Es geht nicht darum, daß sich Kommunen einer Kooperation „unterwerfen“ und ihre eigenen Interessen zugunsten eines höheren Interesses dauernd zurückstellen. Es geht auch nicht darum, daß stadtregionale Aufgaben durch neu eingerichtete oder reformierte überörtliche Institutionen *anstelle* der Kommunen erledigt werden. Bei der stadtregionalen Kooperation steht vielmehr im Vordergrund, daß selbständige Kommunen durch einen fortgesetzten Prozeß von Verhandlungen und Vereinbarungen **wechselseitig vorteilhafte Lösungen** für Probleme suchen, die sich aus räumlicher Nähe oder funktionalen Verflechtungen ergeben.

Stadtregionale Kooperation kann als **regelgeleiteter und aufgabenorientierter Projektverbund** funktionieren. Diese Erkenntnis wurde im Forschungsverbund „**Städteregion Ruhr 2030**“ von den kreisfreien Städten Duisburg, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund erarbeitet. Der Forschungsverbund wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung („Stadt 2030“) und des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen finanziell unterstützt und von der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund als wissenschaftlichem Verbundpartner begleitet. In einem 18-monatigen Leitbildprozeß haben die Verbundpartner in fünf Veranstaltungen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Politik und Verwaltung die Grundlagen für eine verstärkte Kooperation im Ruhrgebiet geschaffen. In sieben Städten wurden Ratsbeschlüsse für die Vereinbarung eines stadtregionalen Kontraktes und die Zusammenarbeit als Städteregion Ruhr gefaßt. Wichtige **Ergebnisse** des Forschungsverbundes „Städteregion Ruhr 2030“ sind:

- Auf kommunaler Ebene besteht ein hohes Maß an **Übereinstimmung über langfristige Entwicklungsziele** der Städte im Ruhrgebiet. Dies schließt eine Konkurrenz zwischen den Ruhrgebietsstädten nicht aus. Zwischen **Kooperation und Wettbewerb** besteht **kein Widerspruch**. Die Konkurrenz zwischen den Städten kann, wenn sie durch die Übereinstimmung über langfristige Entwicklungsziele und vereinbarte „Spielregeln“ geleitet wird, als Antriebskraft für gemeinsame Entwicklungen eingesetzt werden.
- Durch **Verhandlungen, Konsensbildung und Vereinbarungen** zwischen den Städten im Ruhrgebiet können zahlreiche Probleme, die sich aus räumlicher Nähe oder funktionalen Verflechtungen ergeben, sachgerecht und dauerhaft gelöst werden.
- Stadtregionale Kooperation funktioniert, wenn sie für alle beteiligten Kommunen – zumindest mittelfristig – von Vorteil ist und den Wettbewerb zwischen Kommunen begünstigt. Dies wird am besten durch eine ausgeprägte

Aufgaben- und Projektorientierung und durch Vereinbarungen über die Verteilung von stadtreionalen Vor- und Nachteilen gewährleistet.

- Werden für die stadtreionale Kooperation geeignete „**Spielregeln**“ vereinbart (u.a. über vertrauensbildende Maßnahmen, gemeinsame Anstrengungen zur Erzielung von Kooperationsvorteilen, Vorteilsausgleich, Verbindlichkeit, Anreize und Sanktionen, Außenvertretung), erhöht dies die Chance auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit.

Die im Forschungsverbund „Städtereion Ruhr 2030“ erzielten Ergebnisse können nicht unmittelbar zur Beantwortung der für die öffentliche Anhörung gestellten Fragen herangezogen werden. Allerdings begründen sie die berechtigte Annahme, daß eine Neugestaltung der Entscheidungs- und Planungsstrukturen mit einem **erheblichen Kooperationspotential** der Städte im Ruhrgebiet rechnen kann. Dieses Potential sollte durch geeignete Maßnahmen entwickelt und gefördert werden.

Einer freiwilligen Zusammenarbeit der Städte werden mitunter so offenkundige Schwächen attestiert, daß „eine darauf aufbauende Strategie als hoffnungslos zu gelten hat“ (Ernst-Hasso Ritter, „Selbstorganisatorische Handlungspotenziale in polyzentralen Metropolregionen. Am Beispiel der Metropolregion Rhein-Ruhr“, *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6/7.2002, S. 367–376 [S. 368]). Derartige Einschätzungen können mit vielen Anekdoten belegt werden und bestätigen verbreitete Vorurteile. Allerdings findet eine Zusammenarbeit von Städten nur freiwillig statt oder sie findet nicht statt: Es gibt keine *unfreiwillige* Zusammenarbeit von Städten. Wer den Verzicht auf das kommunale Kooperationspotential empfiehlt, nimmt in Kauf, daß Entscheidungs- und Planungsstrukturen stärker auf die staatliche Ebene verlagert werden. Dies widerspricht nicht nur der grundsätzlichen Wertentscheidung zugunsten einer kommunalen Selbstverwaltung, sondern überfordert auch die Steuerungsfähigkeit der staatlichen Ebene (Land, Regierungsbezirke). Aus diesem Grund sind die vorliegenden Gesetzentwürfe und Anträge danach zu beurteilen, ob sie eine **stadtreionale Kooperation auf freiwilliger Grundlage** fördern und begünstigen.

III. Regionale Flächennutzungsplanung

A. Zur Öffnungsklausel im Landesplanungsgesetz (§ 10a)

Die Umsetzung von § 9 VI des Raumordnungsgesetzes (ROG) führt in Nordrhein-Westfalen zu erheblichen **Veränderungen in der Regionalplanung**. In diesem Sinne stellt der Landesplanungsbericht (herausgegeben vom Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, November 2001) fest: In „den Ländern mit einer staatlich verfaßten Regionalplanung ist ... die Einführung eines regionalen Flächennutzungsplanes nicht möglich“ (S. 35). Demgegenüber schlägt der Entwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/3538 Neudruck) vor, regionale Planungsgemeinschaften durch eine Öffnungsklausel im Landesplanungsgesetz (§ 10a) zur Aufstellung von regionalen Flächennutzungsplänen zu ermächtigen.

Das vom Landesplanungsbericht festgestellte Spannungsverhältnis zwischen einer Regionalplanung, die von regionalen Planungsgemeinschaften aufgrund von Zusammenschlüssen von Gemeinden und Gemeindeverbänden getragen wird, und einer staatlich verfaßten Regionalplanung löst der vorgeschlagene § 10a LPIG durch einen **Vorrang für den kommunalen Zugriff**: Stellen regionale Planungsgemeinschaften einen regionalen Flächennutzungsplan auf, übernimmt dieser „zugleich die Funktion eines Gebietsentwicklungsplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuches“. Dieser Vorrang wird auch vom Bundesgesetzgeber bevorzugt: § 9 IV und VI ROG beruhen auf der Wertung, daß in Verdichtungsräumen die Regionalplanung vor allem durch **Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden** (regionale Planungsgemeinschaften) erfolgen soll.

Die Frage nach dem Verhältnis der Regionalplanung zur regionalen Flächennutzungsplanung ist daher so zu beantworten, daß ein **regionaler Flächennutzungsplan** für das Gebiet aller Gemeinden, die eine regionale Planungsgemeinschaft gebildet haben, **an die Stelle des Gebietsentwicklungsplans** (§ 14 LPIG) tritt. Dieselbe Rechtswirkung trifft auch die Flächennutzungsplanung der Mitgliedsgemeinden einer regionalen Planungsgemeinschaft: Übernimmt ein regionaler Flächennutzungsplan die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (§ 204 BauGB), läßt dies **keinen Raum mehr für einzelne Flächennutzungspläne** der Gemeinden, die eine regionale Planungsgemeinschaft bilden (vgl. dazu auch § 204 I Satz 3, 1. Halbsatz BauGB).

§§ 5 ff BauGB, § 204 BauGB, § 14 LPIG und § 10a LPIG-Entwurf erlauben drei Alternativen für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Regionalplanung und Bauleitplanung (Abbildung 1):

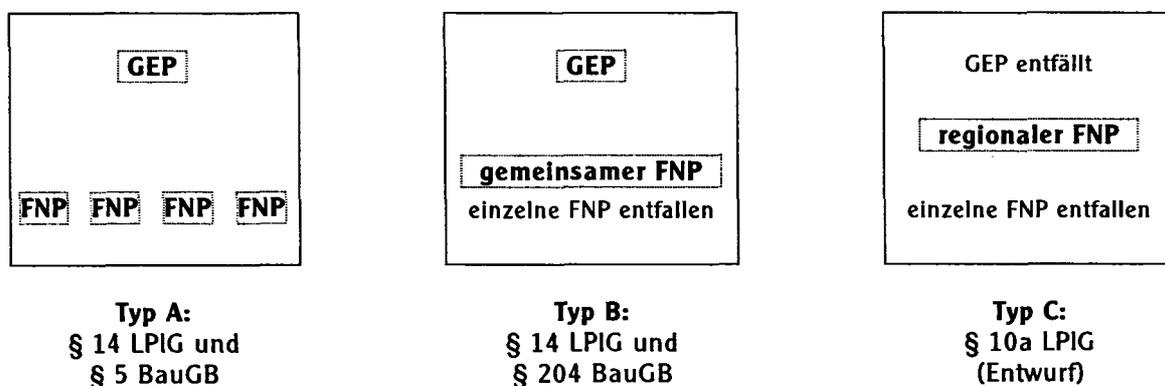


Abbildung 1: Regionalplanung und Bauleitplanung (drei Alternativen)

Unrichtig ist, daß die Bildung einer regionalen Planungsgemeinschaft und die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans die Möglichkeit, durch interkommunale Kooperation gemeinsame Flächennutzungspläne im Rahmen des Baugesetzbuches zu erarbeiten und aufzustellen, „unberührt“ läßt (so aber Drucksache 13/3538 Neudruck, S. 54). Vielmehr ersetzt der regionale Flächennutzungsplan sowohl den Gebietsentwicklungsplan (§ 14 LPIG) als auch die einzelnen oder gemeinsamen Flächennutzungspläne (§§ 5 ff und § 204 BauGB) jener Gemeinden, die eine regionale Planungsgemeinschaft bilden. Jede andere Interpretation der Funktions-Klausel („... zugleich die Funktion ... übernimmt ...“)

hätte zur Folge, daß der regionale Flächennutzungsplan (§ 10a LPIG-Entwurf) *neben* den Gebietsentwicklungsplan (§ 14 LPIG), gemeinsame Flächennutzungspläne (§ 204 BauGB) und einzelne kommunale Flächennutzungspläne (§§ 5 ff BauGB) tritt. Diese Art der **Kumulation** von Planungsinstrumenten auf demselben Gebiet (Abbildung 2) ist **unzulässig**.

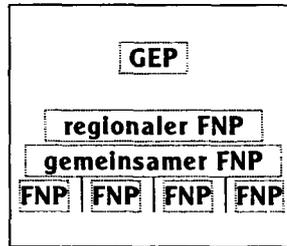


Abbildung 2: Regionalplanung und Bauleitplanung
(unzulässige Kumulation)

Die **Verdrängungswirkung** des regionalen Flächennutzungsplans ist aus raumplanerischer Sicht **zu begrüßen**, da sie die Instrumente von zwei Planungsebenen (Gebietsentwicklungspläne und kommunale Flächennutzungspläne) zu einem Instrument zusammenfaßt und zugleich den Einflußbereich der kommunalen Selbstverwaltung stärkt. Die Verdrängungswirkung des regionalen Flächennutzungsplans sollte zur Vermeidung rechtlicher Unklarheiten **deutlicher geregelt** werden. Dabei könnte auch klargestellt werden, ob und welche weiteren Konsequenzen mit einem regionalen Flächennutzungsplan verbunden sind (z.B. Problem der funktionellen Wirkung als Landschaftsrahmenplan und forstlicher Rahmenplan – § 14 II LPIG).

Die vorgeschlagene Regelung des § 10a LPIG-Entwurf eröffnet ein **regionalplanerisches Mischsystem**. Für jene Gemeindegebiete, die zu einer regionalen Planungsgemeinschaft gehören, werden der Gebietsentwicklungsplan und die einzelnen Flächennutzungspläne durch den regionalen Flächennutzungsplan ersetzt (Abbildung 1, Typ C). Für die Gebiete von Gemeinden, die keine regionalen Planungsgemeinschaften bilden, bleibt es bei der bisherigen Regionalplanung durch Gebietsentwicklungspläne und der Bauleitplanung durch Flächennutzungspläne (Abbildung 1, Typ A). Weiterhin können Gemeinden unter den Voraussetzungen des § 204 BauGB gemeinsame Flächennutzungspläne aufstellen (Abbildung 1, Typ B), dadurch wird aber der Gebietsentwicklungsplan nicht berührt.

Während der Vorschlag, dem Kommunalverband Ruhrgebiet die Gebietsentwicklungsplanung für das Verbandsgebiet zu übertragen (§ 4 I Nr. 5 KVRG nach dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 13/2267) die territoriale Einheitlichkeit des Planungssystems wahrt, führt § 10a LPIG-Entwurf zu einer **territorialen Fragmentierung der Regionalplanung**. In Abbildung 3 wird das Ergebnis einer Telefonumfrage zum Stand der Flächennutzungsplanung in Städten im Ruhrgebiet (KVR-Gebiet) dokumentiert, die im Mai 2003 am Fachgebiet Bodenpolitik der Fakultät Raumplanung (Universität Dortmund) durchgeführt wurde. Die Abbildung zeigt, daß der Stand der **Flächennutzungsplanung** – aus welchen Gründen auch immer – höchst **uneinheitlich** ist. Dieser Befund läßt befürchten, daß auch die Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften und

die Aufstellung von regionalen Flächennutzungsplänen uneinheitlich erfolgen wird. Falls beispielsweise Gemeinden, die erst jüngst einen Flächennutzungsplan aufgestellt haben, nicht dazu bereit sind, einer regionalen Planungsgemeinschaft beizutreten, könnten räumlich unzweckmäßig geformte Gemeinschaftsgebiete entstehen. Ähnliche Effekte könnten von Gemeinden ausgehen, die schon sehr lange keinen Flächennutzungsplan aufgestellt haben (in zwei Fällen zuletzt im Jahr 1968).

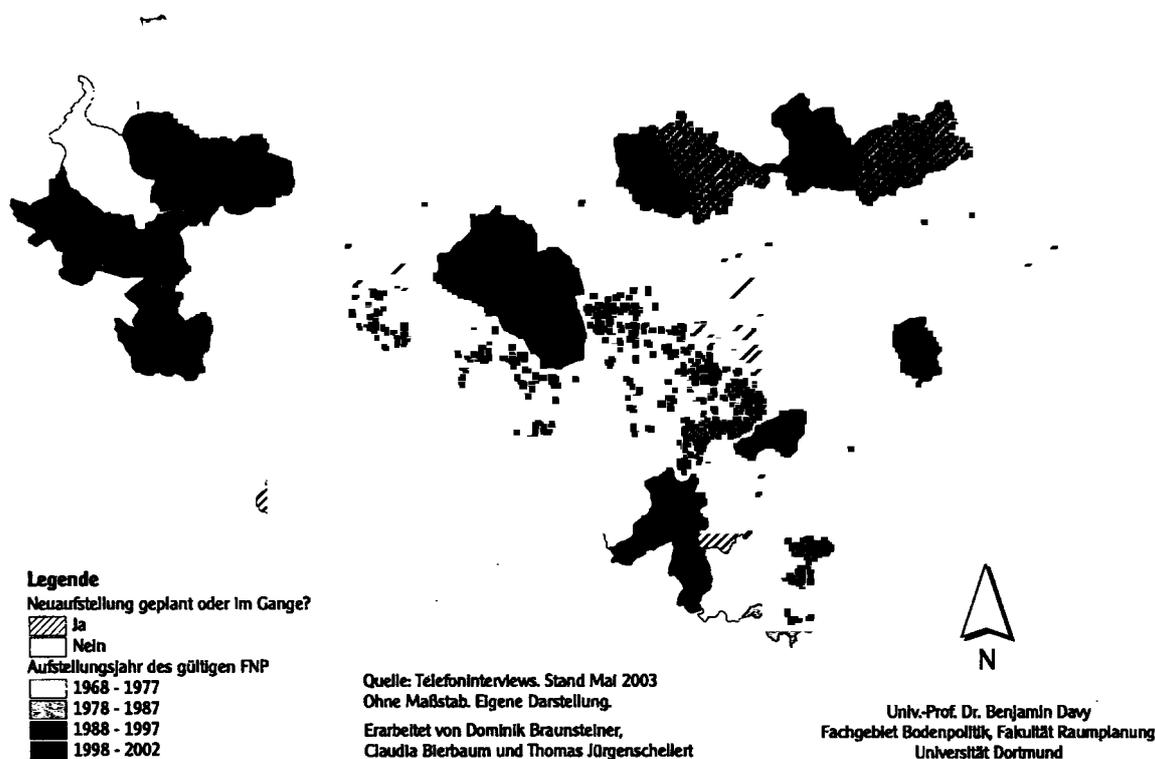


Abbildung 3: Stand der Flächennutzungsplanung in Städten im Ruhrgebiet

§ 10a LPIG-Entwurf überläßt es den Gemeinden, ob und auf welche Weise sie regionale Planungsgemeinschaften bilden. Besser als ein regionalplanerisches Mischsystem wäre eine **klare Trennung** zwischen Landesteilen, in denen staatlich verfaßte Regionalplanung stattfindet, und Landesteilen, für die regionale Flächennutzungspläne von regionalen Planungsgemeinschaften aufgestellt werden. Damit würde der Gesetzgeber die Reichweite der Beseitigung der staatlichen Regionalplanung und der eigenständigen Flächennutzungsplanung klarstellen. Für die Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften müßte eine Übergangsfrist gesetzt werden. Falls die Gemeinden und Gemeindeverbände in dem vom Gesetzgeber bezeichneten Landesteil keine regionalen Planungsgemeinschaften bilden, müßte entweder zum System der staatlichen Regionalplanung zurückgekehrt oder eine oder mehrere **regionale Planungsgemeinschaften durch Gesetz** (Pflichtverband) gebildet werden.

Grundsätzlich ist anzumerken, daß die **Verordnungsermächtigung** in § 10a II LPIG (Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 13/3538 Neudruck) **wesentliche Fragen** der regionalen Flächennutzungs-

planung **ungeregelt** läßt. Diese Fragen sollen nicht durch Rechtsverordnung, sondern durch den Gesetzgeber geregelt werden.

§ 9 VI ROG beschränkt die Sonderstellung von regionalen Flächennutzungsplänen auf verdichtete Räume oder sonstige raumstrukturelle Verflechtungen. Daher sollte § 10a LPIG-Entwurf nur auf die **Metropolregion Rhein-Ruhr** angewendet werden.

B. Regionale Flächennutzungsplanung als Kooperationsanreiz?

Nach gegenwärtigem Sachstand erfolgt die Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften nach dem **Prinzip der Freiwilligkeit**. Ob und welche Gemeinden sich zu einer regionalen Planungsgemeinschaft zusammenschließen, ist den beteiligten Kommunen anheimgestellt. Bei der Entscheidung für oder gegen den Beitritt zu einer regionalen Planungsgemeinschaft müssen Kommunen unter anderem als **Vorteile und Nachteile** berücksichtigen,

- daß der **Gebietsentwicklungsplan** durch den regionalen Flächennutzungsplan **ersetzt** wird (insoweit tritt ein Zugewinn an kommunaler Planungsfreiheit ein),
- daß der regionale Flächennutzungsplan **anstelle des eigenen Flächennutzungsplans** tritt und auch nur unter erheblich erschwerten Bedingungen abgeändert werden kann (insoweit tritt ein Verlust an kommunaler Planungsfreiheit ein),
- daß der regionale Flächennutzungsplan auch die bauleitplanerische **Freiheit der anderen** (benachbarten) **Mitgliedsgemeinden einschränkt** (insoweit gewinnen stadtrregionale Gesichtspunkte an Bedeutung),
- daß der regionale Flächennutzungsplan erlaubt, **über die Gemeindegrenzen** hinweg planerische Ziele zu verfolgen und dadurch **räumliche Potentiale** zu entwickeln, deren Nutzung bislang durch politisch-administrative Grenzen behindert wurde (insoweit sind Kooperationsvorteile möglich, die gegenwärtig bestenfalls über § 204 BauGB erzielt werden können).

Für stadtrregionale Kooperation ist die regionale Flächennutzungsplanung jedenfalls positiv, weil die Verantwortung und Gestaltung der **(stadt-)regionalen Planung stärker an die kommunale Ebene** herangeführt wird. Neben der hohen Symbolkraft einer gestärkten kommunalen Einflußnahme auf die räumliche Planung könnten regionale Planungsgemeinschaften auch zur **Keimzelle stadtrregionaler Leitprojekte** werden. Dies erfordert, den Aufgabenbereich solcher regionaler Planungsgemeinschaften nicht bloß auf die formale Planaufstellung zu beschränken (siehe § 9 V ROG). Sind die beteiligten Gemeinden bereit, ihrer regionalen Planungsgemeinschaft eine wichtige Rolle bei der Ideenfindung und Verwirklichung von stadtrregionalen Leitprojekten zuzuweisen, könnten interkommunale Kooperationsbemühungen gebündelt und effizient umgesetzt werden. Allerdings ist mit der Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans der **Verzicht auf den eigenen Flächennutzungsplan** verbunden. Dies wird nur

jenen Kommunen gerechtfertigt erscheinen, die durch die regionale Flächennutzungsplanung nachhaltig an Kooperationsvorteilen beteiligt werden, die durch eigene kommunale Bauleitplanung nicht erlangt werden können.

Die vielfältigen Möglichkeiten der Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften können – zumindest während einer Übergangsphase – zu einem **produktiven Wettbewerb** zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden führen. Dabei werden die „Geopolitik der Region“ (also z.B. Lage im Ballungskern oder Randlage, Konkurrenz zwischen Rhein- und Ruhrschiene), aber auch die Initiative und das Werben einzelner Städte einen wesentlichen Einfluß auf die Koalitionsbildung und die Entstehung von neuen Konstellationen nehmen. Allerdings kann diese Entwicklung, die ja nicht als fortgesetzter Wettbewerb, sondern als finale Partnersuche angelegt ist, unproduktive Gegensätze aufbauen oder verstärken. Der Bildung regionaler Planungsgemeinschaften wohnt nämlich ein gewisser **„Harpunen-Effekt“** inne: Den vielfältigen Möglichkeiten, interkommunale Kooperationsgemeinschaften zu bilden, steht die Gewißheit gegenüber, eine einmal getroffene Beitrittsentscheidung nicht mehr oder nur erschwert rückgängig machen zu können. Die Teilnahme an einer regionalen Planungsgemeinschaft **stört** die **flexible Zusammenarbeit** mit anderen Gemeinden und Gemeindeverbänden, die *nicht* Mitglieder derselben regionalen Planungsgemeinschaft sind.

Vor diesem Hintergrund ist **zu verneinen**, daß der regionale Flächennutzungsplan (§ 10a Landesplanungsgesetz, Artikel I des Gesetzentwurfes Drucksache 13/3538 Neudruck) **in jedem Fall** zu einer **Verbesserung der stadtreionalen Kooperation** führen wird. Vielmehr ist die Nutzung dieses Instruments nur sinnvoll, wenn bereits feststeht, daß benachbarte Gemeinden ihre gemeinsamen und widerstreitenden Interessen so gut miteinander abgestimmt haben, daß eine **breite Konsensgrundlage** formalrechtlich in einen regionalen Flächennutzungsplan transformiert wird. Liegt eine solche Konsensgrundlage vor, erzielen die beteiligten Gemeinden durch die Bildung einer regionalen Planungsgemeinschaft eine Wirkung, die sie ohne die Einführung des regionalen Flächennutzungsplans nicht erreichen könnten, nämlich die **Verdrängung des Gebietsentwicklungsplans**. Diese Wirkung mag in besonderen Fällen tatsächlich einen zusätzlichen Anreiz für stadtreionale Kooperation bilden. Fehlt es hingegen zwischen benachbarten Gemeinden an einer breiten Konsensgrundlage, wird die Möglichkeit der Bildung regionaler Planungsgemeinschaften kaum zusätzliche Impulse für Konsensbildung hervorrufen.

IV. Regionalverband Ruhrgebiet

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/3538 Neudruck) bemerkt in seinen Erläuterungen vereinzelt, daß der vorgeschlagene Regionalverband Ruhrgebiet „ein Kommunalverband“ sei (z.B. a.a.O., S. 57, Zeile 2). Dennoch fehlt im Gesetzentwurf jeder Hinweis darauf, es handle sich beim Regionalverband Ruhrgebiet um einen „Gemeindeverband“ (vgl. z.B. § 2 I Satz 2 KVRG und § 1 II RVRG-Entwurf). Gründe, weshalb der neue Verband kein Gemeindeverband sein solle, werden nicht angeführt und sind auch nicht erkennbar. Da Gesetze im vorliegenden Zusammenhang vielfach

an das Vorliegen des Tatbestandselementes „Gemeindeverband“ anknüpfen (z.B. Artikel 28 II Satz 2 GG; Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit; § 9 VI ROG; § 10a LPIG-Entwurf), sollte im RVRG selbst klargestellt werden, daß der **Regionalverband Ruhrgebiet** als **Gemeindeverband** eingerichtet wird.

Die Stellung des Regionalverbandes Ruhrgebiet in der Regionalplanung ergibt sich insbesondere aus § 4 RVRG-Entwurf. Gemäß § 4 I Nr. 1 RVRG-Entwurf bildet die „Erstellung und Aktualisierung von regionaler Planung und regionalen Entwicklungskonzepten für das Ruhrgebiet“ eine umlagefinanzierte Pflichtaufgabe des Verbandes. Diese **regionale Planung für das Ruhrgebiet** ist rechtlich allerdings weitgehend unverbindlich, sie bildet jedenfalls keine selbständige Planung. Vielmehr sind regionale Planungen und regionale Entwicklungskonzepte für das Ruhrgebiet bloß „bei der Aufstellung der Bauleitpläne der Mitglieder des Verbandes und für das Verbandsgebiet bei der Erarbeitung und Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne in der Abwägung zu berücksichtigen“ (§ 4 I Nr. 1 RVRG-Entwurf). Ebenfalls als umlagefinanzierte Pflichtaufgaben sind eine Reihe von **regionalplanerisch bedeutsamen Tätigkeiten** wahrzunehmen, namentlich die „Trägerschaften in regional bedeutsamen Entwicklungsfeldern“ (§ 4 I Nr. 2 RVRG-Entwurf), die Sicherung der Verbandsgrünflächen (§ 4 I Nr. 3 RVRG-Entwurf), die „regionale Wirtschaftsförderung“ und das „regionale Standortmarketing“ (§ 4 I Nr. 4 RVRG-Entwurf) sowie die „Durchführung von vermessungstechnischen und kartographischen Arbeiten“ (§ 4 I Nr. 5 RVRG-Entwurf) und die Beteiligung an „öffentlichen Freizeitanlagen“ (§ 4 I Nr. 6 RVRG-Entwurf). Aber auch unter den weiteren (umlagefinanzierten) Aufgaben finden sich wichtige Bezüge zur regionalen Planung (z.B. „Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen“ gemäß § 4 II RVRG-Entwurf). Im Rahmen entgeltfinanzierter Aufgabenübertragung kann der Verband schließlich **planerische Dienstleistungen** erbringen. Gemäß § 4 V RVRG-Entwurf können eine oder mehrere Mitgliedskörperschaften „dem Verband gegen Entgelt weitere Tätigkeiten, Projekte oder Planungsleistungen im Rahmen kommunaler Bauleitplanung übertragen“. Die Wortwahl („... kommunaler ...“) könnte so verstanden werden, daß der Regionalverband Ruhrgebiet nicht als Dienstleister in der *regionalen* Flächennutzungsplanung tätig sein darf. Ein solcher Ausschluß wäre unzweckmäßig, er wird in den Erläuterungen auch nicht begründet. Daher wäre im Gesetzestext die Klarstellung empfehlenswert, daß der Verband – wenn dies von einer regionalen Planungsgemeinschaft gewünscht wird – gegen Entgelt auch Planungsleistungen für regionale Planungsgemeinschaften erbringen kann.

Zu begrüßen ist, daß der Verband **regionale Planungen für das Ruhrgebiet** als Pflichtaufgabe aufstellen soll. Diese Planungszuständigkeit bleibt hinter der „Beteiligung an der Feststellung der Fluchtlinien- und Bebauungspläne für das Verbandsgebiete“ zurück, die noch § 1 I Nr. 1 und §§ 16 und 17 des Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vorsah. An dieses historische Vorbild einer starken Planungshoheit knüpft der Vorschlag an, dem Kommunalverband Ruhrgebiet die Zuständigkeit für die Gebietsentwicklungsplanung für das Verbandsgebiet zu übertragen (§ 4 I Nr. 5 RVRG nach dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 13/2267). Allerdings ist es vorzuziehen, wenn die Planung in der hochverdichteten Kernzone des Ruhrgebiets unter größtmöglicher Beteiligung der Städte erfolgt. Daher ist im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

(Drucksache 13/3538 Neudruck) zu begrüßen, daß das Modell des regionalen Flächennutzungsplans insbesondere den kreisfreien Städten des Ruhrgebiets eine größere Rolle in der stadtreionalen Planung einräumt. Allerdings könnte der **Regionalverband Ruhrgebiet** für die Gemeinden seines Verbandsgebietes eine wichtige Rolle als **Impulsgeber, Vermittler und Dienstleister** in der stadtreionalen Planung spielen.

- Die Rolle des Regionalverbandes Ruhrgebiet als **Impulsgeber** ergibt sich aus der neuen Pflichtaufgabe, regionale Planungen und regionale Entwicklungskonzepte für das Ruhrgebiet aufzustellen (§ 4 I Nr. 1 RVRG-Entwurf). Gerade weil diese Planungen und Konzepte mittelbar umgesetzt werden (nämlich durch Gebietsentwicklungspläne oder Bauleitpläne), erlangen sie ihre Legitimation und Effektivität nur daraus, daß sie fachlich besonders begründet sind (Legitimation durch Sachverstand) oder in einem konsensualen Verfahren zustande gekommen sind (Legitimation durch Verfahren). Die geringe rechtliche Wirkung der Planungen gemäß § 4 I Nr. 1 RVRG-Entwurf kann also durch überzeugende Argumentation und durch konsensbildende Planungsverfahren aufgewogen werden. Daraus kann sowohl für den Regionalverband als auch für die Mitgliedsgemeinden ein wechselseitiger Anreiz entstehen, stadtreional bedeutsame Planungsinhalte in der Form von wegweisenden Impulsen in Planungen und Konzepten gemäß § 4 I Nr. 1 RVRG-Entwurf zu verankern.
- Die Rolle des Regionalverbandes Ruhrgebiet als **Vermittler** für stadtreionale Kooperation ergibt sich aus dem erheblichen Koordinationsbedarf, der mit der Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften und der Aufstellung von regionalen Flächennutzungsplänen verbunden ist. Hier könnte der Regionalverband wesentlich zur Stabilisierung von Kooperationsstrukturen im Ruhrgebiet beitragen. Der Mindestinhalt dieser Vermittlerrolle besteht darin, Reibungsverluste im Spannungsfeld zwischen der funktionellen Verflechtung der Ruhrgebietsstädte und der sinnvollen Größe von regionalen Planungsgemeinschaften zu verhindern. Obzwar diese Vermittlungsrolle in einem engen Sachzusammenhang mit der Pflichtaufgabe gemäß § 4 I Nr. 1 RVRG-Entwurf steht, sollte sie als eigenständige umlagefinanzierte Pflichtaufgabe in § 4 I RVRG-Entwurf aufgenommen werden.
- Schließlich ergibt sich die Rolle des Regionalverbandes Ruhrgebiet als **Dienstleister** aus § 4 V RVRG-Entwurf (mit der hier vorgeschlagenen Änderung, entgeltliche Dienstleistungen auch für regionale Planungsgemeinschaften zuzulassen).

Die drei Rollen für den Regionalverband Ruhrgebiet können durch eine Gesetzesänderung definiert und begünstigt werden. Ob sie von einem Regionalverband Ruhrgebiet auch wahrgenommen würden, hängt von anderen Faktoren ab.