Universität Duisburg-Essen

Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Institut für Geographie
Fachgebiet Wirtschafts- und Sozialgeographie
Univ.-Prof. Dr. Hans H. Blotevogel
Tel. (+49)(0)203-379-2249
(+49)(0)203-379-2250 (Sekr.)
Fax (+49)(0)203-379-3516
E-mail: Blotevogel@uni-duisburg.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
13. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
13/ 2850
alle Dez.

19.05.2003

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen

„Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen“,
Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen, Drucksache 13/3538

„Gesetz zur Erweiterung der Kompetenzen und zur Demokratisierung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet“,
Gesetzentwurf der CDU-Fraktion, Drucksache 13/2267

Der gemeinsame Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen vom 10.02.03 enthält zwei besonders bemerkenswerte Innovationen:

(1) die Möglichkeit zur Einführung des „regionalen Flächennutzungsplans“ (im Folgenden: „RFNP“) nach § 9 Abs. 6 des Bundes-Raumordnungsgesetzes (ROG) sowie

(2) eine Änderung des KVR-Gesetzes mit dem Ziel, den KVR zu einem neuen „Regionalverband Ruhrgebiet“ zu reformieren.

Im Folgenden nehme ich insbesondere zur Frage des RFNP Stellung, dann in relativ kurzer Form auch zur Änderung des KVR-Gesetzes.

A. Zur Einführung des Plantyps „regionaler Flächennutzungsplan“ („RFNP“)

(1) Der neue Plantyp RFNP bietet eine interessante Perspektive. Er verbindet die beiden Planungsebenen des Flächennutzungsplans (im Folgenden „FNP“) und des Regionalplans (NRW: „Gebietsentwicklungsplan“, „GEP“) auf einer mittleren Maßstabsebene zwischen Gemeinden und Regierungsbezirken. Diese Ebene erscheint besonders relevant, da vor allem un-

tereinander eng verflochtene Städtegruppen (z.B. im Ruhrgebiet) sowie Stadt-Umland-Situationen (Kernstädte mit Umlandgemeinden) zu einheitlichen Planungsräumen zusammengeführt werden können.

Die Zusammenfassung der beiden Planungsebenen des FNP und des GEP kann – zumindest in der weiteren Perspektive – zur Einsparung einer ganzen Planungsebene führen. In Anbetracht dessen, dass ich unser real existierendes Planungssystem für deutlich überreguliert halte, ist das eine höchst interessante Perspektive.

Allerdings: Die Zusammenfassung geschieht unvermeidlich auf Kosten der kommunalen und auf Kosten der bezirklichen Planung. Hinzu kommt, dass auf der für RFNPe in Frage kommenden teilregionalen Ebene bisher keine Planungsverwaltung existiert. Insofern stellt sich die Frage, ob die notwendige Bildung kommunal verfasster regionaler Planungsgemeinschaften tatsächlich zu einer Verwaltungsvereinfachung führt, da im § 9 Abs. 6 ROG ausdrücklich bestimmt wird, dass RFNPe in vollem Umfang sowohl die Funktionen eines FNPs als auch eines Regionalplans erfüllen müssen.

Auf längere Sicht könnte jedoch eine ganze Planungsebene eingespart werden, wenn RFNPe flächendeckend eingeführt und damit sowohl die gemeindlichen FNPe als auch die bezirklichen GEPe ersetzt würden. Um damit eine wirksame Planungsvereinfachung zu erreichen, müssten allerdings zuvor

- flächendeckend, d.h. ggf. auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden, kommunale Planungsgemeinschaften gebildet werden,
- die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Inhalt der Flächennutzungspläne (Planzeichenverordnung) entfeinert werden,
- die einschränkenden Bestimmungen des § 9 Abs. 6 ROG aufgehoben werden, gemäß derer RFNPe nur in bestimmten Raumtypen („in verdichteten Räume oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen") zulässig sind.

Diese Voraussetzungen sind derzeit nicht gegeben, aber die im Gesetzentwurf der Regierungskoalitionen vorgesehene Einführung des RFNP eröffnet die Möglichkeit, praktische Erfahrungen mit dem neuen Plantyp zu sammeln, wenn auch nur unter den einschränkenden Bedingungen des § 9 Abs. 6 ROG, der eine Ausdehnung des Plantyps RFNP auf das ganze Land ausschließt.

(2) Die Bildung kommunal verfasster regionaler Planungsgemeinschaften stärkt die interkommunale Kooperation und das kommunale Element in der Regionalplanung. Das Angebot zur Erarbeitung regionaler Flächennutzungspläne kann wie ein Anreiz zu interkommunaler Kooperation wirken: Als Prämie winkt die Möglichkeit zur Aufstellung eines Regio-

nalplans in kommunaler Verantwortung. Dies ist ein gewichtiges Argument, das für die Einführung des Plantyps RFNP spricht.

Allerdings: Sind die kommunaler Verantwortung erarbeiteten Pläne in der Regel die „besseren" Pläne? Die Gefahr besteht, dass kommunale Partikularinteressen (z.B. hinsichtlich der Widmung von Flächen für Wohnen oder Gewerbe) „einfacher", d.h. eventuell auch ohne eine hinreichend sorgfältige Abwägung gegeneinander stehender Belange, in die Pläne Eingang finden können. Die Konflikte werden dann auf den Genehmigungsprozess – die Genehmigungsbehörde ist i.d.R. die Bezirksregierung, in bezirksgrenzenüberschreitenden Fällen jedoch das Landesplanungsministerium – verlagert.

Es erscheint jedoch fraglich, ob zur Sicherstellung der Beachtung der Ziele der Landesplanung allein die Genehmigungsverfahren ausreichen. Wahrscheinlich wird es unumgänglich sein, auf der Landesebene die Ziele der Landesplanung relativ konkret zu fassen. Dies stünde in klarem Widerspruch zu der im Landesplanungsbericht von 2001 enthaltenen Tendenz zur Entfeinerung der landesplanerischen Zielvorgaben und zur Regionalisierung und Dezentralisierung.

(3) Das Verhältnis zwischen den neuen regionalen Planungsgemeinschaften und den – selbstverständlich weiter bestehenden – Regionalräten für die Regierungsbezirke wird prekär. Klar ist, dass die Regionalräte mit der Aufstellung der regionalen Flächennutzungspläne nichts mehr zu tun hätten, denn aus den Bezirken würden die Teilregionen herausgeschnitten, für die dann nicht mehr die Regionalräte, sondern die rein kommunal verfassten regionalen Planungsgemeinschaften zuständig wären. Insofern führt die Zulassung von RFNPen eindeutig zu einem Kompetenzverlust der Regionalräte und Bezirksplanungsbehörden und steht damit im Gegensatz zu den Aussagen des Landesplanungsberichts 2001 zur Stärkung der Mittelinstanz.

Eine überlappende regionalplanerische Zuständigkeit für die Gebiete der RFNPe sollte jedenfalls ausgeschlossen werden. Allenfalls wäre eine *nachrichtliche* Übernahme der regionalplanerischen Inhalte eines RFNPs in den GEP denkbar.

Damit erhielte die Regionalplanung in NRW eine hybride Struktur: Im Regelfall bliebe sie wie bisher staatlich-kommunal, für bestimmte Teilregionen würde sie rein kommunal verfasst. Ein solches Nebeneinander macht die Planung zwar nicht gerade übersichtlicher, ist aber durchaus vertretbar (und wird beispielsweise in Niedersachsen so praktiziert). Die gilt vor allem dann, wenn zunächst in Teilregionen, in denen sich die Gemeinden freiwillig zusammenfinden, mit diesem neuen Plantyp praktische Erfahrungen gesammelt werden sollen.

(4) Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition zur Einführung des regionalen Flächennutzungsplans lässt viele praktische Fragen offen. Sie sollen später durch eine Rechtsver-

ordnung geregelt werden. Solange kein Entwurf für eine solche Rechtsverordnung vorliegt, lässt sich kaum bewerten, ob die vielen offenen Fragen überzeugend gelöst werden: Hängt die Bildung regionaler Planungsgemeinschaften von kommunalen Initiativen ab, oder gibt die Landesregierung mögliche Kooperationsräume vor? Nach welchen Kriterien können solche regionalen Planungsgemeinschaften gebildet und abgegrenzt werden? Wie große müssen bzw. dürfen solche Kooperationsräume sein? Kann beispielsweise Münster mit seinen Umlandgemeinden eine solche Gemeinschaft bilden? Ist das auch für Kleve zusammen mit Bedburg-Hau und Kranenburg denkbar?

Die inhaltlichen Anforderungen an die RFNPe sind durch § 9 Abs. 6 ROG verhältnismäßig klar definiert: Sie müssen in vollem Umfang sowohl den Anforderungen an Flächennutzungspläne als auch den Anforderungen an die Regionalpläne entsprechen. Dies wirft für die Praxis der Aufstellung von RFNPen eine Reihe offener Fragen auf, die einer näheren Erörterung und Klärung bedürfen. Nach meinem derzeitigen Erkenntnisstand ergeben sich hier zwei Möglichkeiten:

- Entweder besteht der RFNP de facto aus zwei Plänen unterschiedlicher inhaltlicher Konkretisierung und zeichnerischer Maßstäbe (z.B. 1:10.000 und 1:50.000),
- oder der RFNP integriert beide Planarten zu einem einheitlichen Plan, für den dann wahrscheinlich am ehesten der Maßstab 1:25.000 in Frage kommt.

Längerfristig sollte m. E. angestrebt werden, dass RFNPe im Maßstab 1:50.000 – also wie bisher die GEPs – aufgestellt werden; allerdings erscheint fraglich, ob in diesem Maßstab die Anforderungen des Städtebaurechts an die FNPe (BauGB und Planzeichenverordnung) erfüllt werden können.

Die Zuständigkeit für die räumliche Abgrenzung der RFNPe sollte eindeutig bei der Landesregierung oder – noch besser – beim Landes-Gesetzgeber liegen. Selbstverständlich ist die Bereitschaft der betroffenen Gemeinden eine wichtige Voraussetzung, dies darf aber keinesfalls dazu führen, dass beliebig gebildeten Gruppen von Gemeinden die Möglichkeit zur Bildung einer regionalen Planungsgemeinschaft eingeräumt wird. Dem steht nicht nur § 9 Abs. 6 ROG entgegen, sondern auch das fachliche Argument, dass nur bei einer sachgerechten Abgrenzung der Planungsräume die Potenziale der regionalen Flächennutzungsplanung ausgeschöpft werden können.

Als wesentliche Kriterien empfehle ich a) intensive bauliche und funktionale Verflechtungen (Arbeitsmarkt, zentralörtliche Verflechtungen) sowie b) eine Unter- und Obergrenze der Größe des zu bildenden Planungsraums (z.B. zwischen 400.000 und 2 Mio. Einwohner). Diese Größenordnung entspräche in etwa den Kernräumen der früheren landesplanerischen Oberbereiche und der ZIN-Regionen der regionalisierten Strukturpolitik.

Abgesehen vom Ruhrgebiet (siehe nächsten Abschnitt) kommt die Bildung regionaler Planungsgemeinschaften vor allem für die zu bildenden Kooperationsräume Düsseldorf/Umland, Köln/Umland, Bonn/Umland, Aachen/Umland, Wuppertal/Solingen/Remscheid sowie möglicherweise auch für Bielefeld/Umland in Betracht. Eine generelle Übertragbarkeit der Regelung des § 10a auf das gesamte Land ist nach geltendem Bundesrecht ausgeschlossen und erfordert die unter (1) genannten Voraussetzungen.

(5) Welche Perspektive ergibt sich daraus für das Ruhrgebiet?

Der Zusammenschluss des gesamten KVR-Gebiets zu *einer* regionalen Planungsgemeinschaft wäre absurd, schon weil *ein* gemeinsamer regionaler Flächennutzungsplan für das gesamte KVR-Gebiet ein monströses Gebilde würde, aber auch deshalb, weil sämtliche Gemeinden, auch alle kreisangehörigen, an der Aufstellung beteiligt werden müssten. Aber auch wenn man davon ausgeht, dass die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne nur in Teilräumen des Ruhrgebiets möglich sind, bleiben viele Fragen offen: Sollen sich die Ruhrgebietsstädte beliebig zusammenschließen können? Soll die Bildung einer regionalen Planungsgemeinschaft auf die zusammenhängenden Kernstädte des Reviers beschränkt sein, oder würde es evtl. zweckmäßiger sein, solche Gemeinschaften rund um die Oberzentren zusammen mit ihrem jeweiligen Umland zu bilden? Für das Ruhrgebiet wären dann ca. fünf solche Subregionen zu bilden: 1) Duisburg mit dem Südteil des Kreises Wesel und evtl. mit Oberhausen, 2) der Kernraum des Ruhrgebiets mit Essen, Mülheim, Bochum und Herne, evtl. mit Oberhausen, Witten, Hattingen, Gelsenkirchen, Bottrop und Gladbeck, 3) Dortmund mit dem Kreis Unna und evtl. mit Castrop-Rauxel und Hamm, 4) der Emscher-Lippe-Raum, d.h. im Wesentlichen der Kreis Recklinghausen, wobei die Zuordnung von Gelsenkirchen, Bottrop, Gladbeck und Castrop-Rauxel fraglich wäre, sowie 5) Hagen mit dem südlichen Ennepe-Ruhr-Kreis und evtl. den angrenzenden Gemeinden des Märkischen Kreises.

Allerdings würden die Probleme der Regionalplanung im Ruhrgebiet damit letztlich *nicht* gelöst. Eine zusammenhängende Regionalplanung für das Ruhrgebiet ist mit dem Plantyp „regionaler Flächennutzungsplan" sicherlich *nicht* erreichbar. Insofern ist die Euphorie unverständlich, mit der dieses Instrument im Ruhrgebiet teilweise begrüßt wurde. Eine Minimallösung könnte darin bestehen, dass für das gesamte Gebiet des Ruhrgebiets eine – notwendigerweise informell bleibende – Koordination der teilregionalen Planungen durch einen „Masterplan" o.ä. erfolgt. Ein solcher Masterplan könnte selbstverständlich keine verbindliche Wirkung entfalten, allenfalls wäre denkbar, die Aufstellung eines solchen Plans zur Pflichtaufgabe des künftigen RVR zu bestimmen und im Landesplanungsgesetz festzulegen, dass ein solcher Masterplan als „Belang" bei der Aufstellung der Regionalpläne zu berücksichtigen ist.

Unter Abwägung aller Gesichtspunkte favorisiere ich letztlich gerade für das Ruhrgebiet die bestehende gestufte Struktur mit kommunalem Flächennutzungsplan und übergeordnetem Re-

gionalplan, allerdings unter der Bedingung von zwei Veränderungen: erstens einer Verschlankung der Planwerke (durch Rücknahme der Planzeichen und Veränderung der zeichnerischen Maßstäbe) und zweitens der Etablierung einer Regionalplanung für das Ruhrgebiet (siehe unten).

B. Zur Weiterentwicklung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (KVR-Gesetz)

Zunächst: Aus fachlicher Sicht ist es sehr zu begrüßen, dass der Landesgesetzgeber anstrebt, für das Ruhrgebiet einen leistungsfähigen und wirksamen Regionalverband als Klammer für das gesamte Ruhrgebiet zu schaffen. Allerdings lässt der Gesetzentwurf der Regierungskoalition für die Bildung des künftigen „Regionalverbandes Ruhrgebiet" (im Folgenden: „RVR") eine Reihe von Defiziten erkennen, während der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion eine deutlich weiter gehende Aufwertung des Regionalverbandes vorsieht. Ich empfehle, im weiteren Verlauf der Beratungen eine gemeinsame Lösung zu erarbeiten, die einer mittleren Linie zwischen beiden Gesetzentwürfen entspricht.

Im Folgenden konzentriere ich mich die aus fachlicher Sicht besonders wichtigen Aspekte:

(1) Ich empfehle als Bezeichnung für den neuen Verband **„Regionalverband Ruhr"** (RVR). Die Bezeichnung „Ruhrgebiet" ist zwar üblicher Sprachgebrauch, aber unter strategischen und Marketing-Aspekten halte ich die Kurzform „Ruhr" für zweckmäßiger, gerade auch im Hinblick auf die internationale Positionierung der Region.

(2) Seine Funktion als Klammer und Entwicklungsmotor des Ruhrgebiets wird der künftige RVR nur dann wirksam erfüllen können, wenn er die **volle Kompetenz für die Regionalplanung** erhält. Für diese Forderung sprechen viele fachliche Argumente, vor allem die veränderte Aufgabenstellung der Regionalplanung, die sich überall von einer hoheitlichen flächenbezogenen Planung zu einer umsetzungsorientierten regionalen Entwicklungspolitik wandelt. Die Formulierung im Gesetzentwurf der Regierungskoalition „Erstellung und Aktualisierung von regionaler Planung und regionalen Entwicklungskonzepten ..., die bei der Aufstellung der Bauleitpläne ... und bei der Erarbeitung und Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne in der Abwägung zu berücksichtigen sind" ist nach meiner Einschätzung nur dann zielführend, wenn das Ruhrgebiet verbindlich und flächendeckend in teilregionale Planungsgemeinschaften für die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne aufgegliedert wird, so dass dann der RVR die ruhrgebietsweite Koordination zu übernehmen hätte. Ich halte es jedoch aus verschiedenen Gründen für wenig wahrscheinlich, dass es in absehbarer Zeit zu einer solchen flächendeckenden Lösung kommt. Vermutlich wird sich – wenn überhaupt – die Bildung regionaler Planungsgemeinschaften zur Erarbeitung eines RFNPs auf we-

nige Einzelfälle beschränken. Eine solche Lösung wurde bisher nur von den Planungsdezernenten der Städte Essen, Bochum und Gelsenkirchen für den Kernraum des Ruhrgebiets vorgeschlagen. Insofern kann ich nicht erkennen, dass die Vorschläge der Regierungskoalition zur Novellierung des Landesplanungsgesetzes (§ 10a) und des KVR-Gesetzes bereits eine befriedigende Lösung der Frage einer einheitlichen Regionalplanung für das Ruhrgebiet gewährleisten.

Unter der Annahme, dass auf mittlere Sicht die staatlich-kommunale Gebietsentwicklungsplanung in der bisherigen Organisationsform die Regelform der Regionalplanung in NRW bleibt, empfehle ich aus fachlicher Sicht, dem Vorschlag des CDU-Gesetzentwurfs zu folgen und dem künftigen RVR die volle Zuständigkeit für die Gebietsentwicklungsplanung für das Verbandsgebiet zuzuweisen.

Selbstverständlich wirft eine solche Kompetenzzuweisung weitere Fragen auf, die ich aber für prinzipiell lösbar halte. Beispielsweise könnte die RVR-Verbandsversammlung anstelle der Regionalräte für die Aufstellung des GEP für das Ruhrgebiet zuständig werden. Das Nebeneinander einer kommunalen Regionalplanung im Ruhrgebiet und einer staatlich-kommunalen Gebietsentwicklungsplanung in den übrigen Regionen des Landes halte ich aus fachlicher Sicht durchaus für vertretbar, zumal es dafür Präzedenzfälle in anderen Bundesländern gibt.

(3) Im Hinblick auf die weiteren Aufgabenstellungen ist ausdrücklich zu begrüßen, dass im Gesetzentwurf der Regierungskoalition die Zuständigkeit des künftigen RVR für „regionale Wirtschaftsförderung und regionales Standortmarketing" (§ 4 Abs. 1 Nr. 4) vorgesehen ist. Ich vermisse jedoch eine Zuständigkeit für **regionale Verkehrspolitik bzw. regionales Mobilitäts-Management**. Erst durch die Verbindung von Regionalplanung, regionaler Wirtschaftsförderung und Mobilitäts-Management kann der RVR eine wirksame Entwicklungspolitik für die Metropolregion Ruhrgebiet betreiben. Darüber hinaus befürworte ich die Aufnahme der regionalen Kulturkoordination in den Aufgabenkatalog.

(4) Für überaus problematisch halte ich die im § 3 des Gesetzentwurfs der Regierungskoalition vorgesehene **Regelung über die Beendigung der Mitgliedschaft** durch einen einfachen Rats- bzw. Kreistagsbeschluss. Aus dieser Regelung können zwei Probleme entstehen, die den RVR existenziell gefährden oder zumindest seine Wirksamkeit paralysieren können: Erstens könnte ein territorialer Flickenteppich entstehen, wenn einzelne Städte oder Kreise den Verband verlassen. Zweitens droht eine politische Erpressbarkeit, wenn Städte oder Kreise mit einer Kündigungsdrohung Mehrheitsentscheidungen zu beeinflussen versuchen.

Für praktikabel halte ich allein eine **gesetzliche Regelung der Mitgliedschaft**. Diese schließt nicht aus, dass auf mittlere oder längere Sicht einzelnen Städte oder Kreise den Verband verlassen oder andere hinzutreten. Eine solche Entscheidung darf m.E. jedoch nicht einfachen

Mehrheitsentscheidungen der Vertretungen der Mitgliedskörperschaften überlassen bleiben, sondern sollte in einem kommunal-staatlichen Gegenstromverfahren vorbereitet und dann durch den Landesgesetzgeber entschieden werden.

gez. Prof. Dr. Hans H. Blotevogel