

PROF. DR. GERD SCHMIDT-EICHSTAEDT

Institut für Stadt- und Regionalplanung
der Technischen Universität Berlin
Hardenbergstraße 40a D-10623 Berlin
Tel. 030 3142 8114 Fax 030 3142 8154
ePost baurecht@gp.tu-berlin.de

Geschäftsführer
Plan und Recht GmbH
Oderberger Str. 40 D-10435 Berlin
Tel. 030 440 24 555 Fax 554
plan.recht@t-online.de



**Stellungnahme
zu den Möglichkeiten der Einführung des
Regionalen Flächennutzungsplans nach § 9 Abs. 6 ROG
in Nordrhein-Westfalen**

Berlin, den 19. Mai 2003

Gliederung

| | Seite |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <i>Literatur</i> | 3 |
| A. Ausgangslage | 4 |
| 1. Inhalt und Grenzen der bundesrechtlichen Ermächtigung zur Einführung des regionalen Flächennutzungsplans | 4 |
| 2. Regionale Flächennutzungspläne als rechtlich verselbständigte Ausschnitte aus den Gebietsentwicklungsplänen? | 5 |
| 3. Regionale Flächennutzungspläne als Bestandteile der Gebietsentwicklungspläne? | 5 |
| 4. Rechtliche Anforderungen an die Zusammensetzung der Beschlussorgane zu einem regionalen Flächennutzungsplan | 5 |
| 5. Die möglichen Modelle zur Einführung des regionalen Flächennutzungsplans in Nordrhein-Westfalen | 7 |
| B. Fragestellungen | 8 |
| C. Rechtliche Würdigung | 9 |
| 1. Das Ziel: Inhaltlich bessere Planung durch Zusammenführung von Planungsprozessen | 9 |
| 2. Zur Anwendbarkeit des Modells 1:1:1 („Eine Region – ein Plan – ein Beschlussorgan“) | 10 |
| 3. Zur Anwendbarkeit des hessischen Lupenmodells | 10 |
| 4. Zur Anwendbarkeit des berlin-brandenburgischen Modells „Landesentwicklungsplanung für den engeren Verflechtungsraum“ | 11 |
| D. Zusammenfassende Empfehlungen | 13 |

Literatur

- Bielenberg / Erbguth / Runkel*: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Bielefeld (Loseblatt 1998 ff.).
- Bunzel, Arno und Ulrike Meyer*: Die Flächennutzungsplanung – Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis, Berlin 1996 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 20).
- Bunzel, Arno*: Anforderungen an die Flächennutzungsplanung unter veränderten Rahmenbedingungen, in: ZfBR 1997, S. 61 ff.
- Cholewa / Dyong / von der Heide / Arenz*: Raumordnung in Bund und Ländern, 4. Aufl. Stuttgart (Loseblatt 1998 ff.).
- Fröhlich, Nicole*: Die Region Hannover – eine Evaluation zur instrumentellen Steuerungsfähigkeit der Flächennutzungs- und Regionalplanung, Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin, Berlin 2003.
- Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit*, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL, Hannover 1998 (Berichte Bd. Nr. 244).
- Regionaler Flächennutzungsplan: Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung / ARL.- Hannover 2000* (Forschungs- und Sitzungsberichte ARL Bd. 213).
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, Bonn 2002 (Reihe Forschungen der BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Heft 103).
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*: Gemeinsame Flächennutzungsplanung nach Bundes- und Landesrecht, in: NVwZ 1997, S. 846 ff.
- Spannowsky, Willy*: Der „regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1999, S. 409 ff.

A. Ausgangslage

1. Inhalt und Grenzen der bundesrechtlichen Ermächtigung zur Einführung des regionalen Flächennutzungsplans

Durch § 9 Abs. 6 ROG wurde den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, "in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen" zuzulassen, daß ein Plan zugleich die Funktionen eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans übernimmt (regionaler Flächennutzungsplan)¹.

Das ROG knüpft die Einführung und das rechtswirksame Zustandekommen eines "regionalen Flächennutzungsplans" an mehrere Voraussetzungen:

- a) Der Regionale Flächennutzungsplan darf nur eingeführt werden, wenn "die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften" erfolgt.
- b) Der Plan muß im Ergebnis sowohl den Vorschriften des jeweiligen Landesplanungsgesetzes als auch den Vorschriften des Baugesetzbuches entsprechen.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber wird sich in naher Zukunft mit einem Gesetzentwurf beschäftigen, mit dem die bundesrechtliche Ermächtigung aufgegriffen werden soll². Nach dem Gesetzentwurf soll folgende Vorschrift als neuer § 10a in das Landesplanungsgesetzes eingefügt werden:

(1) Regionale Planungsgemeinschaften können einen regionalen Flächennutzungsplan nach § 9 ROG aufstellen, der zugleich die Funktion eines Gebietsentwicklungsplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB übernimmt.

(2) Hierzu wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags zu regeln:

1. *das Verfahren zur Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften,*
2. *das Verfahren zur räumlichen Abgrenzung der Gebiete für regionale Flächennutzungspläne,*
3. *das Verfahren zur Erarbeitung, Aufstellung, Beschlußfassung und Genehmigung sowie zu Form und Inhalt des Regionalen Flächennutzungsplans;*
4. *die zuständige Behörde für die Genehmigung des regionalen Flächennutzungsplans.*

Der Gesetzentwurf läßt offen, in welchem Verhältnis die auf seiner Grundlage zustande gekommenen regionalen Flächennutzungspläne zu den fünf vorhandenen

¹ Vgl. Willy Spannowsky, Der „regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1999, S. 409 ff.

² Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, Drucksache 13/3538 vom 11. 02. 2003.

Regionalplänen (in Nordrhein-Westfalen "Gebietsentwicklungspläne" genannt) stehen sollen. Sollen sie rechtlich verselbständigte Ausschnitte aus dem oder den jeweils betroffenen Gebietsentwicklungsplänen sein? Oder sollen sie mit Hilfe entsprechender Verfahrensschritte in die jeweils betroffenen Gebietsentwicklungspläne als deren Bestandteile integriert werden?

2. Regionale Flächennutzungspläne als rechtlich verselbständigte Ausschnitte aus den Gebietsentwicklungsplänen?

Sofern die regionalen Flächennutzungspläne rechtlich verselbständigte Ausschnitte aus den betroffenen Gebietsentwicklungsplänen sein sollen, müssen die jeweiligen Gebiete vom Landesgesetzgeber selbst oder in einem dafür vom Landesplanungsgesetz vorgesehenen Verfahren als selbständige Planungsregionen definiert werden. Sie würden damit hinsichtlich der Planungskompetenz aus der Zuständigkeit der betroffenen Bezirksregierung(en) und auch der zugehörigen Regionalräte ausscheiden. Jeder Regionale Flächennutzungsplan würde die Anzahl der Regionen und die Anzahl der Regionalpläne in Nordrhein-Westfalen heraufsetzen. Das Beschlussorgan der regionalen Planungsgemeinschaft würde den Regionalrat für das betreffende Gebiet ersetzen. Übergreifende Ziele der Raumordnung könnten nicht durch den/die benachbarten Gebietsentwicklungspläne, sondern nur durch die Landesentwicklungsplanung gesetzt werden.

3. Regionale Flächennutzungspläne als Bestandteile der Gebietsentwicklungspläne?

Sofern die regionalen Flächennutzungspläne in die betroffenen Gebietsentwicklungspläne integriert werden sollen, müssen sie nicht nur von der jeweiligen regionalen Planungsgemeinschaft, sondern auch von den betroffenen Regionalräten mitbeschlossen und von der Bezirksregierung als Bestandteil des (oder der) jeweils betroffenen Gebietsentwicklungspläne festgesetzt werden. Je mehr Bezirke betroffen sind, desto schwieriger wird das Verfahren der mehrfachen Beschlußfassung. In dieser Variante müßte darüber hinaus in besonderer Weise auf die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgabe geachtet werden, wonach die Einführung des regionalen Flächennutzungsplans durch einen Landesgesetzgeber nur zulässig ist, wenn "die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften" erfolgt.

4. Rechtliche Anforderungen an die Zusammensetzung der Beschlussorgane zu einem regionalen Flächennutzungsplan

§ 9 Abs. 6 ROG soll garantieren, daß der Regionale Flächennutzungsplan den beteiligten Kommunen nicht von einem rein staatlichen Organ aufoktroziert werden kann. Wegen seiner Funktion als kommunaler Bauleitplan darf der Plan nur von einem oder mehreren kommunal verfaßten Organ(en) beschlossen werden.

Beschlußfassung durch nur ein Organ?

Sofern der Plan von nur einem Beschlußorgan - der regionalen Planungsversammlung - beschlossen wird, muß jede einzelne betroffene Kommune in der Planungsgemeinschaft mit Sitz und Stimme vertreten sein. Eine mittelbare Vertretung über den Landkreis genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 28

Abs. 2 GG. Auch eine Vertretung über direkt gewählte Abgeordnete aus den betreffenden Kommunen würde nicht genügen; Art. 28 GG ist nur dann Genüge getan, wenn alle beteiligten Kommunen als Körperschaften des öffentlichen Rechts Mitglied des Beschlußorgans sind oder wie ein Mitglied vertreten sind³. Die regionale Planungsgemeinschaft muß nicht im engeren Sinne mitgliedschaftlich organisiert sein; die Kommunen müssen sich also nicht förmlich zu einem Verband zusammenschließen, in dem sie jeweils einzeln Mitglieder sind. Es genügt, wenn der Landesgesetzgeber dafür sorgt, daß die betroffenen Kommunen in dem Beschlußorgan wie ein Mitglied vertreten sind.

Beschlußfassung durch mehrere Organe?

Bei doppelter Beschlußfassung durch die Kommunen selbst und durch ein separates Organ der Landesplanung ist der Forderung des § 9 Abs. 6 ROG, wonach ein regionaler Flächennutzungsplan nur von einem kommunal verfaßten Organ beschlossen werden darf, schon dann genügt, wenn das zweite Zustimmungsorgan im weiteren Sinne kommunal verfaßt ist, ohne daß jede einzelne Kommune mitgliedschaftlich oder wie ein Mitglied vertreten ist. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ist in diesem Fall bereits dadurch gewährleistet, daß die beteiligten Kommunen dem Plan jeweils einzeln (Modell § 204) oder durch einen eigenen Planungsverband (Modell § 205 BauGB) zustimmen müssen. Die Zusammensetzung der regionalen Planungsversammlung ist in diesem Fall schon dann hinreichend "kommunal", wenn die betroffenen Kommunen unmittelbar oder mittelbar vertreten sind⁴.

Die Regionalplanung in Nordrheinwestfalen ist nach dem geltenden Landesplanungsgesetz (LPIG) den drei Bezirksregierungen als "gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung" (so § 1 Abs. 3 LPIG-NW) zugewiesen. Die als "Gebietsentwicklungspläne" bezeichneten Regionalpläne bedürfen vor ihrer Festsetzung der Zustimmung des Regionalrats. Der Regionalrat ist aus Vertretern der kreisfreien Städte und Kreise im jeweiligen Regierungsbezirk zusammengesetzt. Kreisangehörige Gemeinden sind also nur indirekt vertreten. Die Vertreter der Städte und Kreise im Regionalrat werden von den Vertretungskörperschaften der entsendenden Körperschaften gewählt. Sie sind bei Abstimmungen an deren Weisungen nicht gebunden. Die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen erfolgt also nicht durch einen körperschaftlicher Zusammenschluß von Städten, Gemeinden und Kreisen. Auch sind die kreisangehörigen Gemeinden im Regionalrat nicht direkt vertreten. Damit genügen die Regionalräte in Nordrhein-Westfalen nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an ein singuläres Abstimmungsorgan über einen gemeinsamen Flächennutzungsplan. Derzeit sind nur die Regionalversammlungen im Freistaat Bayern so zusammengesetzt, daß sie als einziges Beschlußorgan für einen regionalen Flächennutzungsplan in Frage kommen. Nur dort sind auch alle kreisangehörigen Gemeinden Mitglied der Planungsversammlung.

³ So das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE Bd. 77, S. 288 (307 f.) – Stadtverband Saarbrücken.

⁴ Näheres zur parallelen Fragestellung in Baden-Württemberg siehe: Regionaler Flächennutzungsplan: Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung / ARL - Hannover 2000, S. 34 (Forschungs- und Sitzungsberichte ARL Bd. 213).

Vor diesem Hintergrund ist die Formulierung im Landesplanungsbericht 2001 der Landesplanungsbehörde zutreffend, daß "Nordrhein-Westfalen diese Voraussetzungen (erg.: für die Einführung des regionalen Flächennutzungsplans) nicht erfüllt"⁵. Diese Formulierung darf jedoch nicht dahingehend mißverstanden werden, daß die Einführung regionaler Flächennutzungspläne in Nordrhein-Westfalen schlechterdings ausgeschlossen ist, so lange die Regionalräte wie bisher aus Vertretern nur der kreisfreien Städte und der Landkreise zusammengesetzt sind.

Nordrhein-Westfalen hat keine rein staatliche, sondern eine kommunal verfaßte Regionalplanung, weil die Gebietsentwicklungspläne der Zustimmung der Regionalräte bedürfen und die Regionalräte aus Abgeordneten bestehen, die von den Vertretungskörperschaften der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften gewählt worden sind. Damit ist der bundesrechtlichen Anforderung, wonach ein Regionaler Flächennutzungsplan nur in Ländern mit kommunal verfaßter Regionalplanung eingeführt werden darf, Genüge getan. Der nordrhein-westfälische Regionalrat kann auf dieser Grundlage als zweites Zustimmungsgorgan zu regionalen Flächennutzungsplänen eingesetzt werden, sofern in der ersten Stufe der Beschlußfassung jede einzelne betroffene Kommune mitwirken kann.

Unzulässig wäre es nur, wenn die Regionalräte als einziges Organ der Beschlußfassung über einen (oder mehrere) Regionale Flächennutzungspläne fungieren sollten. Dieses ist aber auch gar nicht vorgesehen. Niemand möchte die kommunale Bauleitplanung in einem oder mehreren der fünf gegenwärtigen Bezirke Nordrhein-Westfalens ganz oder teilweise durch den betreffenden Gebietsentwicklungsplan ablösen lassen, indem diesem zugleich die Funktion eines regionalen Flächennutzungsplans zugewiesen wird. Vielmehr geht es darum, für einzelne Teilräume innerhalb der Regierungsbezirke die Möglichkeit zu schaffen, regionale Flächennutzungspläne aufzustellen, die jeweils von einer neu zu konstituierenden Regionalen Planungsgemeinschaft neben oder anstelle des Regionalrats beschlossen werden sollen.

5. Die möglichen Modelle zur Einführung des regionalen Flächennutzungsplans in Nordrhein-Westfalen

Demnach stehen für die Einführung des regionalen Flächennutzungsplans in Nordrhein-Westfalen nur zwei Modelle zur Debatte:

- Entweder die Herauslösung des betreffenden Gebiets aus den derzeitigen Planungsregionen mit Beschlußfassung durch ein einziges Organ, in dem alle beteiligten Kommunen als Mitglied oder wie ein Mitglied vertreten sind, oder
- Integration des regionalen Flächennutzungsplans in den betreffenden Gebietsentwicklungsplan durch doppelte Beschlußfassung, nämlich a) durch die beteiligten Kommunen und b) zusätzlich durch den oder die betroffenen Regionalräte.

Gesetzlich ausgeschlossen ist eine Lösung, die regionalen Flächennutzungspläne als selbständige räumliche Teilpläne innerhalb der betroffenen Gebietsentwicklungspläne aufzufassen, die keiner Beschlußfassung durch die Regionalräte und

⁵ Landesplanungsbericht 2001 der Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen (LT-Vorlage 13/1069), S. 35.

keiner Festsetzung durch die Bezirksregierung bedürfen und dennoch den Gebietsentwicklungsplan in ihrem räumlichen Geltungsbereich ersetzen. Diese Lösung würde gegen Bundesrecht verstoßen, denn § 9 Abs. 6 Satz 3 ROG ordnet ausdrücklich an, daß Regionale Flächennutzungspläne nicht als räumliche Teilpläne zu einem größeren Regionalplan aufgestellt werden dürfen. Damit wollte der Bundesgesetzgeber verhindern, daß landesplanerische Regionen von Regionalen Flächennutzungsplänen durchlöchert werden, die unabhängig von dem für das gesamte Gebiet geltenden Regionalplan zustande gekommen sind⁶. Eine Verselbständigung der Regionalen Flächennutzungspläne gegenüber den geltenden Gebietsentwicklungsplänen ist also nur dann möglich, wenn die betreffenden Räume vom Landesgesetzgeber abwägungsgerecht und bundesrechtskonform zu eigenen Planungsregionen erklärt werden können und erklärt werden.

Rechtlich ausgeschlossen ist demnach eine Lösung, gemeinsamen Flächennutzungsplänen ohne Rücksicht auf ihren Gebietszuschnitt allein durch einen Genehmigungsakt der Landesregierung die Funktion von regionalen Flächennutzungsplänen zuzuweisen. Nach § 9 Abs. 6 ROG muß ein regionaler Flächennutzungsplan sowohl den Vorschriften des Baugesetzbuchs als auch "den auf Grund des Abschnitts 2 dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften" entsprechen. Abschnitt 2 des ROG behandelt die Raumordnung in den Ländern und verpflichtet die Länder dazu, Rechtsgrundlagen für die Raumordnung in ihrem Gebiet zu schaffen (§ 6) und Regionalpläne aufzustellen (§ 9), die den allgemeinen Vorschriften über Raumordnungspläne (§ 7) entsprechen müssen. Das Gebiet eines regionalen Flächennutzungsplans muß also entweder selbst als konsistente Region geeignet sein (dann kann es zur eigenen Region erhoben werden) oder (falls es dafür zu klein oder aus sonstigen Gründen ungeeignet ist) durch doppelte Beschlußfassung in einen größeren Regionalplan integriert werden. Ein regionaler Flächennutzungsplan kann also nicht dadurch entstehen, daß ein gemeinsamer Flächennutzungsplan von einigen Kommunen auf deren Antrag - gleichsam nachträglich - auch mit der Funktion eines Regionalplans versehen wird. Vielmehr muß von Anfang an klar sein, ob der Plan zugleich Flächennutzungsplan und eigenständiger Regionalplan sein soll (dann muß das Gebiet raumordnungsrechtlich als Region geeignet sein und landesplanerisch dazu ernannt werden) oder ob sich der Plan hinsichtlich seiner regionalplanerischen Funktionen in einen größeren Regionalplan integrieren soll (dann muß er im ordentlichen Beschlußverfahren in den größeren Plan eingefügt werden).

B. Fragestellungen

Wie die vorliegenden Gesetzentwürfe zur Novellierung des Landesplanungsgesetzes zeigen, befindet sich die Einführung regionaler Flächennutzungspläne in Nordrhein-Westfalen konkret in der Diskussion. Besonders in den Verflechtungsräumen der Rheinschiene und im Ballungsraum Ruhr wird die Möglichkeit geprüft, über regionale Flächennutzungspläne zu einer interkommunal agierenden und regional abgestimmten Planung zu kommen.

⁶ Vgl. die Kommentierung zu § 9 Abs. 6 ROG in: Bielenberg / Erbguth / Runkel, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Bielefeld (Loseblatt 1998 ff.); Cholewa / Dyong / von der Heide / Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, 4. Aufl. Stuttgart (Loseblatt 1998 ff.).

Acht Städte - der Kern des Ruhrgebiets - haben sich zur Verabschiedung eines gemeinsamen Zukunftsplans - des Masterplans "Ruhr 2030" - zusammengeschlossen. Kann dieser Masterplan in einen regionalen Flächennutzungsplan übersetzt oder durch einen regionalen Flächennutzungsplan ergänzt werden? Wie kann, wie soll mit der Tatsache umgegangen werden, daß die acht Städte zu drei verschiedenen Regierungsbezirken gehören und ihre Flächen demzufolge Gegenstand von drei verschiedenen Gebietsentwicklungsplänen sind? Was soll mit dem Kommunalverband Ruhr geschehen, dem die acht Städte neben weiteren drei Städten und vier Landkreisen angehören? Wie soll, wie kann die "RuhrGmbH" in das Konstrukt eingebunden werden? Welche anderen Räume in Nordrhein-Westfalen könnten für die Einführung des regionalen Flächennutzungsplans geeignet sein?

Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

C. Rechtliche Würdigung

1. Das Ziel: Inhaltlich bessere Planung durch Zusammenführung der Planungsprozesse

Der regionale Flächennutzungsplan erzwingt interkommunale Zusammenarbeit, weil er einen Planungsprozeß an die Stelle einer Vielzahl von Planungsprozessen setzt. Der regionale Flächennutzungsplan kann eine inhaltlich bessere Planung erzeugen und Reibungsverluste vermindern, wenn es gelingt, die kommunale Planung materiell zu harmonisieren und die regionalen Ziele konstruktiv in den einheitlichen Planungsprozeß einzubinden. Das Spannungsverhältnis zwischen (tendenziell) staatlicher Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung kann zwar nicht beseitigt werden; es kann jedoch durch Zusammenführung des Argumentationsprozesses planerisch durchsichtig gemacht und am Ende besser aufgearbeitet werden.

Die Verfahrensschritte der Ausarbeitung dürfen allerdings die ohnehin vorhandene Komplexität von Planung nicht unnötig erhöhen. Daher wäre es offensichtlich unzulässig, wenn ein Plan die Billigung allzu vieler Beschlußorgane finden müßte. Wenn es schon nicht möglich sein sollte, den Plan durch nur ein Organ beschließen zu lassen, dann sollten es doch möglichst wenige sein. Es kann also nicht empfohlen werden, einen Regionalen Flächennutzungsplan über die Grenzen mehrerer Planungsregionen hinweg aufzustellen und der Beschlußfassung durch mehrere Regionalräte zu unterwerfen. Auch bei Beachtung dieser Einschränkung gibt es jedoch mehrere Handlungsalternativen. Diese sind:

- Anwendung des Modells 1:1:1 ("Eine Region - ein Plan - ein Beschlußorgan");
- Anwendung des hessischen Lupenmodells analog zur Planungsregion "Frankfurt - Rhein- Main";
- Anwendung des berlin-brandenburgischen Modells der speziellen Landesentwicklungsplanung "LEPeV" auf den Ballungsraum Ruhr und Verflechtungsräume der Rheinschiene.

2. Zur Anwendbarkeit des Modells 1:1:1 ("Eine Region - ein Plan - ein Beschlußorgan")

Die Anwendung des Modells 1:1:1 ("Eine Region - ein Plan - ein Beschlußorgan") stellt die scheinbar einfachste Variante der regionalen Flächennutzungsplanung dar. Für die Einführung dieser Variante gibt es jedoch Einschränkungen, die nicht in jedem Fall überwunden werden können. So ist die Zurtückführung auf die Beschlußfassung durch ein einziges Organ nur möglich, wenn der Regionale Flächennutzungsplan aufgestellt wird

- für eine in sich geschlossene Region, deren Zuschnitt den bundesrechtlichen Anforderungen genügt;
- mit Beschlußfassung durch eine Regionale Planungsversammlung als Organ eines mitgliederschaflich organisierten Verbandes, in dem jede einzelne der beteiligten Städte und Gemeinden mit Sitz und mindestens einer Stimme vertreten ist.

Theoretisch könnte der nordrhein-westfälische Gesetzgeber eine oder mehrere Regionen eigens für die Aufstellung von regionalen Flächennutzungsplänen schaffen, beispielsweise indem er den KVR umgründet zu einem für die Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplans zuständigen Verband mit eigener Region. Es hat jedoch nicht den Anschein, als wäre eine solche Umgründung derzeit politisch mehrheitsfähig. Selbst der Gesetzentwurf der Fraktion der derzeit oppositionellen CDU zur Novellierung des Gesetzes über den Kommunalverband Ruhrgebiet vom 19.02.2002 (Drs. 13/2267) will einem neu verfaßten KVR nur die Zuständigkeit für die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Gebietsentwicklungsplans für das Verbandsgebiet (aber nicht für die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans) zuweisen. Immerhin ergibt sich aus dem Gesetzgebungsvorschlag der Opposition, daß man z.B. das Ruhrgebiet durchaus als eigene Region definieren könnte. Das Ruhrgebiet erfaßt in sich den Verflechtungsbereich nicht nur eines, sondern mehrerer zentraler Orte oberster Stufe und genügt damit den bundesrechtlichen Anforderungen des § 9 Abs. 1 ROG an den Zuschnitt von Planungsregionen. Auch in der Rheinschiene wäre die Konstituierung eigener Planungsregionen bundesrechtlich nicht ausgeschlossen. Der Zuschnitt der Planungsregionen ist jedoch im Kern eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens des Landesgesetzgebers. Dieser scheint im Prinzip an den fünf bisherigen, den Regierungsbezirken identischen Planungsregionen festhalten zu wollen. Falls die Zahl der Regionen mit Rücksicht auf die Einführung regionaler Flächennutzungspläne vergrößert wird, darf nicht aus den Augen verloren gehen, daß die Gebietsentwicklungspläne derzeit auch die Funktion von Landschaftsrahmenplänen und forstlicher Rahmenplänen innehaben.

3. Zur Anwendbarkeit des hessischen Lupenmodells

Das derzeit einzige real existierende Modell für die Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplans ist das Lupenmodell in der Planungsregion Südhessen⁷. Durch Gesetz des hessischen Landesgesetzgebers⁸ ist der für die Flächennut-

⁷ Siehe dazu im Einzelnen Gerd Schmidt-Eichstaedt, Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, Bonn 2002 (Reihe Forschungen der BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Heft 108).

⁸ Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000, GVBl. I S. 542.

zungsplanung in seinem Verbandsgebiet zuständige Umlandverband Frankfurt am Main abgelöst worden durch den Planungsverband für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, der für das vergrößerte Verbandsgebiet einen Regionalen Flächennutzungsplan auszuarbeiten hat. Der Plan muß am Ende sowohl von der Verbandsversammlung der beteiligten Kommunen als auch von der Regionalversammlung der Planungsregion Südhessen beschlossen werden, um in Kraft treten zu können. In seinem Gebiet übernimmt der Plan zugleich die Funktionen eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans; er stellt mit seinem Maßstab von 1:50.000 gleichsam eine Lupe im Regionalplan der Region Südhessen im Maßstab von 1:100.000 dar.

Das Lupenmodell garantiert durch die Notwendigkeit der doppelten Beschlußfassung die Einfügung des Regionalen Flächennutzungsplans in die Regionalplanung. Es vermeidet den Neuzuschnitt der Planungsregionen des Landes in Richtung Vermehrung und Verkleinerung. Die Komplexität ist geringer als sie es bei einem Nebeneinander einer Vielzahl von selbständigen kommunalen Flächennutzungsplänen wäre, die untereinander harmonisiert werden müßten und die sich den Zielen der Raumordnung anzupassen hätten.

Das Modell kann für Nordrhein-Westfalen durchaus als Vorbild dienen - aber nur für regionale Flächennutzungspläne, deren Gebiet sich auf eine der derzeit vorhandenen Planungsregionen = Regierungsbezirke beschränkt. Die Einpassung eines Regionalen Flächennutzungsplans in mehrere Gebietsentwicklungspläne durch Beschlußfassung sämtlicher beteiligter Regionalräte und Festsetzung durch bis zu drei Bezirksregierungen ist zwar rein theoretisch denkbar, aber praktisch kaum organisierbar. Das Lupenmodell sollte also nur für Regionale Flächennutzungspläne Anwendung finden, die sich in nur einen Gebietsentwicklungsplan einfügen müssen.

4. Zur Anwendbarkeit des berlin-brandenburgischen Modells "Landesentwicklungsplanung für den engeren Verflechtungsraum"

In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg kann der Flächennutzungsplan gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG seit jeher (genauer: seit dem ersten Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes im Jahre 1965) die Funktion eines Raumordnungsplans für das Stadtgebiet übernehmen. Denn nach § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG kann "in den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg ein Flächennutzungsplan nach § 5 des Baugesetzbuchs die Funktionen eines Plans nach Satz 1" (also die Funktionen eines Raumordnungsplans für das Landesgebiet) übernehmen. In Berlin, Bremen und Hamburg gibt es also seit jeher "Regionale Flächennutzungspläne" des Typs "Eine Region - ein Plan - ein Beschlußorgan", ohne daß diese Pläne so benannt sind.

Mit dem Fall der Berliner Mauer stand der Stadtstaat Berlin vor der Notwendigkeit, zusammen mit dem umgebenden Land Brandenburg eine Lösung für eine gemeinsame Regionalplanung im Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin zu finden. Durch Staatsvertrag⁹ einigte man sich auf eine gemeinsame Landesplanung im engeren Verflechtungsraum, die durch eine gemeinsame Landesplanungsbehörde ausgearbeitet und vollzogen wird, institutionell in Kraft gesetzt durch einen

⁹ Gesetz zu dem Landesplanungsvertrag vom 6. April 1995, GVBl. Für das Land Brandenburg I, S. 210.

"Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum (LEPeV)", der von beiden Landesregierungen unter Einschaltung der Parlamente verabschiedet werden muß¹⁰. Die gemeinsame Landesplanungsbehörde achtet darauf, daß die Flächennutzungspläne aller Städte und Gemeinden im engeren Verflechtungsraum den Zielen des LEPeV angepaßt sind. Daneben gibt es im Land Brandenburg fünf Regionen, die auf Berlin zulaufen wie Tortenstücke und die gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 ROG aus dem LEPeV zu entwickeln sind. Berlin kennzeichnet in seinem Flächennutzungsplan die der Landesplanung zugehörigen Festlegungen.

Wenn man dieses Modell z.B. auf das Ruhrgebiet in Nordrhein-Westfalen anwendete, würde man zu einer im Kern gemeinsamen Flächennutzungsplanung für das Ruhrgebiet gelangen, die sich einfügen müßte in einen Landesentwicklungsplan Ruhr (LEP-Ruhr), der als räumlicher und sachlicher Teilplan des Landesentwicklungsplans aufzustellen wäre. Der LEP-Ruhr hätte (gleichsam als abstrahierender Auszug aus den drei Gebietsentwicklungsplänen und in praktischer Konkordanz mit dem Masterplan „Ruhr 2030“) die übergeordneten Ziele der Raumordnung großmaßstäblich (im Maßstab 1 : 100.000 ?)¹¹ festzulegen; die Flächennutzungspläne der Ruhrgebietsstädte würden - als gemeinsame F-Pläne oder einzeln - diese Ziele aufnehmen und (im Maßstab 1 : 10.000 bis 1 : 25.000 ?) in die kommunale Bauleitplanung übersetzen. Wieviele (gemeinsame oder klassische) Flächennutzungspläne unterhalb und innerhalb des LEP-Ruhr aufgestellt werden, ist rechtlich nicht vorgegeben. Durch § 203 Abs. 4 BauGB rechtlich vorgegeben ist nur, daß die Oberste Landesbehörde für die Genehmigung von gemeinsamen Flächennutzungsplänen zuständig wäre, deren Fläche sich auf mehrere Regierungsbezirke erstreckt. Die Gebietsentwicklungspläne blieben unberührt, müßten sich jedoch ihrerseits an die Ziele des höherstufigen LEP-Ruhr anpassen. Damit würden Widersprüche z.B. zwischen einem gemeinsamen Flächennutzungsplan der Ruhrgebietsstädte und den beteiligten Gebietsentwicklungsplänen im Ansatz verhindert.

Das soeben entworfene Verfahrensmodell ist analog auch auf den Verflechtungsraum der Rheinschiene anwendbar.

Die jeweils zu gemeinsamer Flächennutzungsplanung entschlossenen Städte könnten ihre Flächennutzungspläne sowohl nach § 204 BauGB (also durch übereinstimmende Beschlußfassung aller beteiligten Städte) als auch nach § 205 BauGB (durch einen geeigneten Planungsverband) aufstellen. Es sind auch gemischte Modelle denkbar, indem ein Planungsverband (für das Ruhrgebiet z.B. der KVR/RVR?) durch Landesgesetz nach § 205 Abs. 6 BauGB nur für den Fall die Beschlußkompetenz über einen im übrigen (nahezu) beschlußreifen Plan zugeordnet erhält, daß sich die beteiligten Städte nicht auf eine abschließend übereinstimmende Beschlußfassung nach § 204 BauGB einigen können.

Ein Gemeinsamer Flächennutzungsplan der Ruhrgebietsstädte oder des Rheinischen Verflechtungsraums würde formal keinen regionalen Flächennutzungsplan im Sinne des § 9 Abs. 6 ROG darstellen, der Sache nach jedoch die Funktion ei-

¹⁰ Siehe im Einzelnen Art. 8 des Vertrags über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag) – Anlage zu Artikel 1 Abs. 2 des Gesetzes zu dem Landesplanungsvertrag vom 6. April 1995, GVBl. Für das Land Brandenburg I, S. 210 (217).

¹¹ Der berlin-brandenburgische LEPeV ist im Maßstab 1 : 100.000 aufgestellt worden.

nes solchen Plans erfüllen. Er würde der Sache nach den "Regionalen Flächennutzungsplänen" der Stadtstaaten entsprechen, die diesen Titel ebenfalls nicht führen, obwohl sie ihn der Sache nach verdienen.

Da die Inhalte eines Flächennutzungsplans durch das BauGB nicht abschließend vorgegeben sind, könnte der gemeinsame Flächennutzungsplan der Städte - als nachrichtliche Übernahmen aus der Landesentwicklungsplanung und der Gebietsentwicklungsplanung - auch landesplanerische Festlegungen enthalten, deren Übereinstimmung mit der Landesplanung und der Gebietsentwicklungsplanung anlässlich der Genehmigung des Plans seitens der Landesregierung geprüft und bestätigt werden müßte. Auch die Übernahme in Aufstellung befindlicher Ziele in den Plan wäre rechtlich ohne weiteres möglich. Damit würde das Planwerk auch inhaltlich über einen durchschnittlichen Flächennutzungsplan hinausreichen und alle gewünschten Funktionen übernehmen können.

Abschließend ist festzuhalten, daß es bei Anwendung des Modells "LEP-Ruhr" oder "LEP-Rhein" schon vom Ansatz her nicht zu einem Ausklinken der Flächennutzungsplanung der beteiligten Städte aus der Landes- und Regionalplanung kommen könnte. Der Flächennutzungsplan der beteiligten Städte wäre ein "ganz normaler" gemeinsamer Flächennutzungsplan nach §§ 204, 205 BauGB, der in vollem Umfang der Pflicht zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung unterliegen würde. Bei Ausdehnung auf das Gebiet auf mehrere Planungsregionen wäre jedoch kraft Bundesrechts (§ 203 Abs. 4 Satz 1 BauGB) die oberste Landesbehörde für die Genehmigung des Plans zuständig. Aus dieser Zuständigkeit würde sich die sachliche Notwendigkeit ergeben, die Ziele der Raumordnung für das - mehrere Planungsregionen übergreifende - Gebiet gemeinsamer Flächennutzungsplanung durch einen spezifischen höherstufigen Plan - einen LEP-Ruhr oder LEP-Rhein - zusammenzufassen. Sofern ein solcher Landesentwicklungsplan erarbeitet wird, könnte auch erwogen werden, die Genehmigung sämtlicher gemeinsamer Flächennutzungspläne in seinem räumlichen Bereich der obersten Landesbehörde zuzuweisen. Dies wäre rechtlich gemäß § 203 Abs. 3 BauGB durch Rechtsverordnung der Landesregierung möglich.

Zusammenfassende Empfehlungen

1. Für die Einführung der gemeinsamen (regionalen) Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen stehen grundsätzlich drei Modelle zur Verfügung:
 - Das Modell 1:1:1 ("Eine Region - ein Plan - ein Beschlußorgan").
 - Das hessische Lupenmodell mit der Notwendigkeit der doppelten Beschlußfassung über den Plan seitens der Verbandsversammlung der regionalen Planungsgemeinschaft einerseits und des zuständigen Regionalrats andererseits.
 - Das berlin-brandenburgische Modell der Einfügung der Flächennutzungsplanung in einen speziellen Landesentwicklungsplan LEPeV = LEP-Ruhr.
2. Die Einführung des Modells 1:1:1 ("Eine Region - ein Plan - ein Beschlußorgan"), mit dem die Regionalen Flächennutzungspläne aus dem Gel-

tungsbereich der Gebietsentwicklungspläne herausgelöst würden, ist in Nordrhein-Westfalen nicht zu empfehlen. Es erweckt den Eindruck einer kleinteiligen Durchlöcherung der bisherigen Gebietsentwicklungspläne und gefährdet die Funktionsfähigkeit der Gebietsentwicklungspläne als Landschaftsrahmenpläne und forstliche Rahmenpläne.

3. Sofern sich die Fläche eines beabsichtigten regionalen Flächennutzungsplans innerhalb der Grenzen eines Regierungsbezirks befindet, sollte das Lupenmodell mit der Notwendigkeit der doppelten Beschlußfassung über den Plan seitens der Verbandsversammlung der regionalen Planungsgemeinschaft und des Regionalrats angewendet werden. Dieses Modell wird in Hessen im Ballungsraum Frankfurt-Rhein - Main bereits angewendet; es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit praktikabel. Dortige Erfahrungen und Vorarbeiten könnten verwertet werden.
4. Das berlin-brandenburgische Modell der Aufstellung eines besonderen Landesentwicklungsplans für einen Verflechtungsraum (LEPeV) erscheint für den Ballungsraum Ruhr und auch den rheinischen Verflechtungsraum geeignet, sofern sich die beteiligten Städte auf die Aufstellung eines oder mehrerer gemeinsamer Flächennutzungspläne nach §§ 204/205 BauGB verständigen. Die Gebietsentwicklungspläne sollten hier fortgelten, allerdings nur mit der Maßgabe, daß die spezifisch für den Ballungsraum geltenden Ziele und Grundsätze der Raumordnung durch einen speziellen Landesentwicklungsplan vorgegeben werden. Aus diesem Plan wären die betroffenen Gebietsentwicklungspläne zu entwickeln, an diesen Plan hätten sich die (ggf. gemeinsamen) Flächennutzungspläne der Rhein-Ruhrstädte anzupassen. Dadurch würden die Zuständigkeiten für spezifische Vorgaben in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und für die Genehmigung der zugehörigen Pläne auf einer Ebene - nämlich der Ebene der obersten Landesplanung - zusammengeführt.
5. Sofern sich das Gebiet eines gemeinsamen Flächennutzungsplans auf mehrere Regierungsbezirke verteilt, muß der Plan gemäß § 203 Abs. 4 BauGB durch die oberste Landesbehörde genehmigt werden. Der Landesregierung steht es gemäß § 203 Abs. 3 BauGB frei, auch die Genehmigung weiterer gemeinsamer Flächennutzungspläne durch Rechtsverordnung der obersten Landesbehörde zuzuweisen. Demnach wäre es z.B. möglich, die Genehmigung aller gemeinsamen Flächennutzungspläne im Geltungsbereich eines speziellen Landesentwicklungsplans der obersten Landesbehörde zuzuweisen. Damit würden alle gemeinsamen Flächennutzungspläne - ohne Rücksicht darauf, ob sich ihr Gebiet auf einen oder mehrere Regierungsbezirke erstreckt - in die Zuständigkeit der obersten Landesbehörde gehen.
6. Sofern sich die Zahl der beteiligten Städte in Grenzen hält, könnte ein gemeinsamer Flächennutzungsplan im Verfahren nach § 204 BauGB aufgestellt werden, also ohne die Gründung eines Planungsverbands mit eigener Entscheidungskompetenz. Der Plan käme dann durch die übereinstimmende Beschlußfassung aller beteiligten Städte und Gemeinden zustande.

7. Dem Einigungswillen könnte nachgeholfen werden, wenn schon bei Beginn der gemeinsamen Planung die Möglichkeit vorgesehen würde, daß die Beschlußfassung über den Plan bei ausbleibender Einigung durch einen - bestehenden oder für diesen Fall zu gründenden - Planungsverband ersetzt werden kann. Die Evokation und Beschlußfassung könnte beispielsweise durch den KVR/RVR erfolgen, wobei zur Beschlußfassung über den gemeinsamen Flächennutzungsplan in der Verbandsversammlung nur die Mitglieder aus den jeweils beteiligten Städten stimmberechtigt sein dürften. Dieses Verfahren könnte durch den Landesgesetzgeber gemäß § 205 Abs. 6 BauGB durch Gesetz vorgezeichnet werden.

 8. Das Ziel der Einführung der gemeinsamen (regionalen) Flächenutzungsplanung liegt in dem Wunsch nach einer inhaltlich verbesserten Planung. Dazu ist die gemeinsame (regionale) Flächennutzungsplanung durchaus in der Lage. Gemeinsame (regionale) Flächennutzungsplanung erzwingt interkommunale Zusammenarbeit, weil damit ein gemeinsamer Planungsprozeß an die Stelle einer Vielzahl von gesonderten Planungsprozessen gesetzt wird. Gemeinsame Planung kann eine inhaltlich bessere Planung erzeugen und Reibungsverluste vermindern, wenn es gelingt, die kommunale Planung materiell zu harmonisieren und die regionalen Ziele konstruktiv in den einheitlichen Planungsprozeß einzubinden. Das Spannungsverhältnis zwischen (tendenziell) staatlicher Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung kann zwar nicht beseitigt werden; es kann jedoch durch Zusammenführung des Argumentationsprozesses planerisch durchsichtig gemacht und am Ende besser aufgearbeitet werden.
-