

Arbeitsgemeinschaft der Planerverbände
SRL e.V. Regionalgruppe NRW, Köpenicker Str. 48/49, 10179 Berlin; IfR e.V., Hansastrasse
26-28, 44137 Dortmund
c/o Frank Bothmann, von-Einem-Str. 15, 48159 Münster



VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG



Münster, den 20.05.03

An
Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.1 - Herrn Fröhlecke
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW (LT-Drucksache 13/3538)

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage übersenden wir Ihnen eine gemeinsame Stellungnahme von den Planerverbänden Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL und Informationskreis für Raumplanung IfR zu dem o. g. Gesetzentwurf als Beratungsgrundlage für die Anhörung am 28.05.03 im Landtag.

Mit freundlichen Grüßen

Frank Bothmann
Vereinigung für Stadt-, Regional-
und Landesplanung
Regionalgruppe NRW

Michael Schult
Informationskreis für Raumplanung

Anlagen

- Stellungnahme
- Positionspapier 2000

Arbeitsgemeinschaft der Planerverbände



VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG



Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW (LT-Drucksache 13/3538)

Anhörung im Landtag NRW 28.05.03

Vorbemerkung

Die Arbeitsgemeinschaft der Planerverbände SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung) und IfR (Informationskreis für Raumplanung) haben bereits im Sommer 2000 mit dem "Positionspapier zur Novellierung der Landesplanung NRW" zu der Notwendigkeit Stellung bezogen, die Landesplanung grundsätzlich zu verändern. Die Kernaussagen dieses gemeinsamen Positionspapieres der Planerverbände von 2000 umfasste die Punkte (s. Anlage):

- Nachhaltigkeit als Ziel
- Regionen und Städtenetze
- Regionalentwicklung als Gestaltungsinstrument
- Zusammenführung von Regionalplanung und regionalisierter Strukturpolitik
- Regionalfonds - Zusammenführung von Planungs- und Finanzkompetenz
- Direkt gewähltes Regionalparlament
- Die Integration des ROG in die Landesplanung

Das gegenwärtige System der Planung mit der Dreigliederung in zwei staatliche und eine kommunale Planungsebene spiegelt den planungsmethodischen Stand der späten siebziger Jahre wieder. Dieses System mit seinen „starrten“ Planwerken hat eine eingeschränkt gestaltende Funktion für die Raumentwicklung im Lande. Nach Aufstellung der Pläne (GEP, FNP) sind diese häufig bereits veraltet und auch die Fortschreibung der Pläne reagiert erst - statt zu steuern - auf Entwicklungen, die bereits durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse raumwirksam geworden sind. Die Landes-, Regional- und die kommunale Planung sollte jedoch als gesellschaftlich relevante Kraft aktiv an der Gestaltung des Raumes mitwirken. Eine Reform mit stärker politischem Gestaltungsraum ist demnach dringend notwendig.

Zum Gesetzentwurf im allgemeinen

Der bisherige Gesetzentwurf wird positiv in seiner Absicht bewertet, eine Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Kreise und Gemeinden in NRW zu fördern und ihnen ein neues Instrumentarium für die gemeinsame räumliche Planung an die Hand zu geben. Die Einführung des Instruments „Regionaler Flächennutzungsplan“ durch den neuen § 10a Landesplanungsgesetz wird als positiver Schritt und als Chance gesehen, sich zu einer stärker dynamischen und politisch gestaltenden Planung in der Region zusammenzufinden. Soweit sich Planungsgemeinschaften entsprechend ihren Problemlagen in der Region zur Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplan (RFNP) zusammenschließen werden, entsteht eine kommunalverfasste Regionalplanung, die die staatliche Regionalplanung ersetzen wird (die RFNPs ersetzen die GEP-Aussagen in ihrem Wirkungsbereich). Hierdurch werden gute Möglichkeiten geschaffen für mehr politische Gestaltungskraft, für Experimente und neue Planungsmethoden.

Inwieweit diese Möglichkeiten zur Stärkung der jeweiligen Region und ihrer Wirtschaftskraft genutzt werden, hängt entscheidend vom Willen und der Gemeinsamkeit der Akteure ab und wie sie ihre Aufgabe im normativ gesetzten Rahmen wahrnehmen werden und können. (In diesem Sinne bekommt die Ausgestaltung der künftigen Rechtsverordnung - Umsetzung des §10a LPG - eine große Bedeutung).

Dennoch bleiben zahlreiche Fragen offen und es bleibt insbesondere die Zielrichtung des Gesetzentwurfes ungeklärt: Welche Probleme sollen regional im Land und speziell im Ruhrgebiet mit dem neuen Instrument gelöst werden, wenn politisch offen bleibt wo und welche regionale (Planungs)kompetenzen sich neu (gegenüber der GEP-Ebene) heranbilden werden? Welche zukunftsfähigen Aufgaben sollen mit dem neuen Instrumentarium angegangen werden?

Nach Auffassung der Planerverbände SRL und IfR bedarf es gleichzeitig **regionalpolitischer Zielvorgaben** zur Steuerung dieses Prozesses durch **informelle Planungsmethoden** und durch eine **(qualitative) Stärkung der Landesplanung**, wie sie bereits im Positionspapier 2000 zur Novellierung der Landesplanung NRW gefordert wurde.

Die Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit ist in allen deutschen und europäischen Metropolregionen ein wichtiges regionalpolitisches Ziel.

Erläuterung und Begründung

Regionale Planung und Entwicklung wird heutzutage beeinflusst durch eine Vielzahl von Akteuren, Interessensvertretern, (Förder-)programmen und wirtschafts(-politischen) Entscheidungen. Eine moderne Regional- und Landesplanung in NRW muss in ihrer Form, der Arbeitsweise und dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium auf diese Rahmenbedingungen reagieren und sich anpassen um in den Prozess der Raumgestaltung eingreifen zu können.

Dieser Umstand gewinnt umso mehr an Bedeutung als die regionale Ebene immer größere Bedeutung als Handlungs-, Lebens- und Arbeitsraum der Bevölkerung einnimmt. Dieser Prozess geht zu Lasten der kommunalen, städtischen Bezugsebene, die jedoch auf Grund der Aufweitung des Aktionsraumes immer stärkere Identifikationsfunktionen übernehmen muss. Anders formuliert: die seit längerem zu beobachtende **strategische Steuerungsschwäche der Landesplanung** und der Regionalisierten Strukturpolitik bei gleichzeitig wachsender finanzieller Handlungsunfähigkeit der Kommunen haben Probleme ergeben und aufgestaut, die weder auf Landesebene noch in den Kommunen alleine konstruktiv gelöst werden können.

In NRW sind es die polyzentralen Regionen des Ruhrgebietes, die Regio Rheinland (Köln-Bonn), das Bergische Städtedreieck und Ost-Westfalen sowie die monozentrisch organisierten Räume um Aachen und Münster in denen eine starke funktionale Verflechtung in der Region und mit dem Umland gegeben ist. Gemeinsam ist den Regionen, dass sie funktionale Verflechtungsräume darstellen, die einheitlich betrachtet werden müssen und nur gemein-

sam für Zukunftsstrategien entwickelt werden können. Hierbei geht es um die regionale Lösung gemeinsamer Probleme ebenso wie die Aktivierung gemeinsamer Potenziale.

Die regionale Handlungsebene bietet Chancen, die notwendigen Infrastrukturen für die zukünftige Standortqualität der Kommunen kostengünstig durchzuführen beziehungsweise erst zu ermöglichen (Freiraum, Verkehr, Abfall, ÖV etc.). Das gilt für die Planung, die Umsetzung und den Betrieb von regionalen Infrastrukturen. Die Potenziale und Chancen einer regionalen Gestaltungsrolle werden mit dem Gesetzesentwurf unseres Erachtens z. Zt. völlig vernachlässigt.

Ausführungen zu den Anhörungspunkten im Einzelnen:

zu 1: Verhältnis der Regionalplanung und der regionalen Flächennutzungsplanung

Die Planerverbände SRL und IfR vertreten die Auffassung, dass die räumliche Planung in NRW vereinfacht und "verschlankt", jedoch auch effektiver gestaltet werden sollte.

Das Ziel sollte sein, eine **regionale (Entwicklungs-)Planung stärker in eine kommunale Verantwortung** zu bringen und auf der anderen Seite die Landesplanung mit klaren Rahmenvorgaben und einem modernen Instrumentarium zu stärken. Die jetzige Landes- und Gebietsentwicklungsplanung könnten als staatliche Planungsebene zusammengeführt werden.

Erläuterung und Begründung

Die im ROG genannte Option des Regionalen Flächennutzungsplanes (RFNP) als planerisches Instrument bietet zwar Chancen; das Instrument RFNP ist aber für Ballungsräume und in bevölkerungsstarken größeren Regionen noch nicht erprobt worden. NRW betritt hier Neuland. Ferner ist der RFNP im Grundsatz eher ein Sicherungsinstrument als ein Steuerungsinstrument. Der RFNP ist kein innovatives Instrument im Sinne einer zukunftsorientierten Entwicklungsplanung.

Bei der Aufstellung eines RFNP in einem Ballungsraum bedarf es im politischen und gesellschaftlichen Raum eines intensiven Planungs- und Entscheidungsprozesses. Dieser ist notwendig um die unterschiedlichen Ziele zur Siedlungs-, Freiraum- und Verkehrsentwicklung, zur Bestimmung der Potenziale und Restriktionen für Gewerbeflächen, Infrastrukturausbau, Kultur, Bildung, Tourismusentwicklung u.a. im Konsens miteinander zusammen zu führen.

Die Planerverbände SRL und IfR sind der Auffassung, dass **außerhalb der formellen regionalen und kommunalen Planung informelle Planungsprozesse notwendig** sind (und verankert werden müssen) um in einem politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Diskurs die Hauptaussagen eines Regionalplanes erarbeiten zu können. Die Erfahrungen in der Vergangenheit in NRW (z. B. IBA Emscher Park, Regionalen) und die gängige Praxis zeigt deutlich, dass informelle, konsensuale, auf Win-Win-Situationen abzielende Planungsprozesse stets erfolgreicher waren als statische formelle Planungen.

Die Planerverbände SRL und IfR empfehlen deshalb die regionale und kommunale Raumplanung in NRW strukturell und in ihrer "Kultur" grundsätzlich zu verändern. Der RFNP ist hierbei nur ein mögliches Sicherungsinstrument zu Regelung von konsensual errungenen Ergebnissen.

Es wird empfohlen, die Regionalplanung in NRW umzugestalten in eine **kommunal verantwortete Entwicklungsplanung**. Diese Entwicklungsplanung soll an regionalen Problemen oder Potenzialen orientiert sein. Hierbei können auch regionale Themen außerhalb der klassischen Raumplanung bearbeitet werden.

Im Vordergrund stünden nach diesem Modell die **Erstellung von Masterplänen (MP) oder Rahmenplänen (oder -programmen)**. Diese würden unter Beteiligung möglichst vieler regionaler Akteure erstellt werden. MP enthalten konkretisierte Ziele, Handlungsaufforderungen

und Umsetzungsbeispiele (Leitprojekte) und vermitteln hiermit ein mittelfristig umsetzbares Leitbild der räumlichen, wirtschaftlichen oder allgemein gesellschaftlichen Entwicklung. Ein MP vermittelt ein einfach nachvollziehbares (Leit-)Bild für die betroffenen gesellschaftlichen Gruppe und bietet für sie eine Handlungsorientierung und -aufforderung.

In den Verdichtungsräumen NRW könnte je nach der speziellen Problem- oder Potenziallage beispielsweise die Themen Gewerbeflächen, Verkehr/ÖV, Einzelhandel, Freiraum und Europa-interessenpolitik in regionalen Masterplänen bearbeitet werden.

Die MP sollen in kommunaler Verantwortung erstellt werden. Ausführende können regionale Agenturen oder Dritte sein. Dabei kann es auch sinnvoll sein, die ausführende Organisation mit der Umsetzung beispielhafter Leitprojekte selbst zu beauftragen

Für die **Umsetzung der Masterpläne** sind personelle, technische, finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen notwendig. Die Planerverbände gehen davon aus, dass nicht wesentlich mehr und neue Ressourcen dafür erschlossen werden müssen. Vielmehr sind die Kommunen aufgefordert, ihre Aufgaben neu zu definieren. Ähnlich müssen die Förderprogramme des Landes auf das neue Instrumentenbündel eingestellt werden, was konkret bedeutet, dass **kommunale Kooperationsprojekte (wie ein Regionaler Masterplan und ein RFNP) ohne besonderen formalen Mehraufwand gefördert werden können**. Dies sollte auch für regionale Planvorhaben gelten, die nicht notwendigerweise in einen RFNP münden (z.B. in Handlungsfeldern wie ‚regionale Tourismusentwicklung‘, regionale Kulturangebote‘, regionaler Öffentlicher Nahverkehr, u.a.). In dem Zusammenhang schlagen die Planerverbände SRL und IfR erneut einen **Regionalfonds** vor: Regionen, die sich zur Bearbeitung gemeinsamer Aufgaben formell oder informell gebildet haben, sollten entsprechende Finanzmittel zur eigenverantwortlichen Gestaltung bei detailliertem Verwendungsnachweis zur Verfügung gestellt werden. Für die Finanzausstattung der regionalen Handlungsebene sind verschiedene Modelle denkbar (siehe Positionspapier 2000).

Denkbar wäre auch zur Umsetzung der MP zwischen den handelnden Akteuren das Instrument der vertraglichen Vereinbarung zu ermöglichen bzw. zu nutzen. In der räumlichen Planung werden Vertragsvereinbarungen zur Umsetzung der Ziele beispielsweise in Frankreich und Großbritannien regelmäßig eingesetzt.

zu 2. Sicherstellung der Beachtung der Ziele der Landesplanung

Die Planerverbände empfehlen - wie erwähnt - eine grundsätzliche Modernisierung der Landesplanung und Weiterentwicklung ihrer Instrumente.

Positive Hinweise für eine Novellierung des Landesplanungsgesetzes ergeben sich aus den umfangreichen Diskussionen zur Novellierung des Landesplanungsgesetzes im Rahmen der 6 in NRW durchgeführten Foren im Jahr 2002. Hiernach soll

- es zukünftig nur noch ein Instrument mit landesplanerischen Zielaussagen geben (statt bisher LEP und LePro),
- es nur noch Anzeigepflicht für GEP-Änderungen geben (oder gar ganze Teilabschnitte),
- das „Nullsummenspiel“ für die flächenhafte Entwicklung vieler Städte und Gemeinden eingeführt werden,
- die regionalen Gewerbegebiete festgelegt werden.

Diese Vorstellungen gehen in die richtige Richtung, da hierdurch klare Richtlinien der Landesplanung definiert werden. Die landesplanerische Pläne sind ebenfalls zu vereinfachen. An anderen Stellen in der Fachliteratur wird auch von einer "Überregulierung" der Raumplanung in NRW gesprochen. Es wird deshalb vorgeschlagen **die Gebietsentwicklungspläne und die Landespläne in einem landesplanerischen Instrument zu kombinieren**.

Das zukünftige Instrument zur Formulierung und Darstellung der landesplanerischen Zielaussagen sollte so aufgebaut sein, dass es mit einem möglichst einfachen und leicht fortschreibbaren Controllingsystem kombiniert werden kann. Es sollte auf einem landeswei-

ten Monitoringsystem (Raumbeobachtung) beruhen. Dieses bietet gleichzeitig allen Beteiligten die nötige Transparenz und die Möglichkeiten, frühzeitig Fehlentwicklungen erkennen und gegensteuern zu können.

zu 3. Rechtliche und inhaltliche Anforderungen an den Aufstellungs- und Änderungsprozess von regionalen Flächennutzungsplänen

Die AG der Planerverbände geht davon aus, dass die RFNPs in der Verantwortung der Planungsgemeinschaften, die sich zu diesem Zwecke bilden, erstellt, verabschiedet und geändert werden und dass im üblichen Gegenstromprinzip die Ziele der Landes- bzw. bestehenden Gebietsentwicklungsplanung berücksichtigt und gegebenenfalls modifiziert werden.

Der Gesetzentwurf lässt allerdings bisher offen auf welcher übergeordneten Ebene ein RFNP genehmigt werden soll. Nach Auffassung der Planerverbände und der Intention dieser Stellungnahme müsste die **Genehmigungsebene bei der Landesplanung** liegen (siehe Ausführung zu 2: Stärkung der Landesplanung und Zusammenfassung der staatlichen Ebene GEP und Landesplanung).

Die AG der Planerverbände geht weiterhin davon aus, dass jeder Aufstellung eines RFNP ein informelles (Plan-) Verfahren vorausgehen wird, in dem erst einmal die Zielebene, inhaltliche Basis und die sachlichen Begründungen für die Aufstellung eines RFNP erarbeitet werden. Diese informellen Planverfahren können zum Beispiel in Form von Masterplänen ihren Ausdruck finden (siehe Begründung zu 1).

Zur Sicherstellung der Berücksichtigung der Ziele der Landesplanung (bei Neuformulierung der Aufgaben und Tätigkeiten von Landes- und Bezirksplanung, von der wir mittelfristig ausgehen) müsste gewährleistet werden, dass Vertreter/innen dieser Ebene, an den Zieldiskussionen von Anfang an beteiligt sind. Hierbei können Modifizierungen, die sich im **Gegenstromprinzip** für die Landesplanung ergeben, abgeglichen werden (vgl. IBA Projekt-Arbeitsgruppen).

Ein Abgleich mit den Landesplanungen im nachhinein vorzunehmen, wäre aus folgendem Grunde eher ungünstig: Bei dem informellen Verfahren geht es darum eine „Stimmigkeit“ und Akzeptanz aller beteiligten Akteure im jeweils regionalen Zusammenhang über regionale Entwicklungsziele und deren Flächenaussagen herzustellen, bevor das neue Planwerk RFNP aufgestellt wird.

Beschreibungen und Einzelheiten zur Darstellungsform und den Inhalten eines RFNP können an dieser Stelle noch nicht geleistet werden. Unter der Voraussetzung, dass die regionale FNPs parallel zu den bestehenden GEP entstehen und diese in ihrem Wirkungskreis ersetzen, wird jedoch empfohlen, die **RFNP im Maßstab (1: 50 000)** und der Darstellungsschärfe den GEP anzupassen. Dies vor dem Hintergrund, dass - wie oben erläutert - bereits generalisierte und konsensfähige Zielaussage im Vorfeld erarbeitet wurden (Masterpläne bzw. regionale Entwicklungskonzepte).

zu 4. Zuständigkeit für die räumliche Abgrenzung der regionalen Flächennutzungspläne.

Wesentliche rechtliche Rahmenbedingung ist hier das **Teilraumverbot nach ROG**, das bei der räumlichen Abgrenzung der Planungsgemeinschaften und der RFNP beachtet werden muss. Es wird empfohlen eindeutige Kriterien zur räumlichen **Abgrenzung von Planungsgemeinschaften hierzu in das Landesplanungsgesetz** zu übernehmen. Eine Regelung in der Rechtsverordnung wäre unbefriedigend.

Generelles Ziel sollte entsprechend des ROG sein, einen Flickenteppich oder eine **"Verinselung" der Pläne zu vermeiden**.

Im Sinne der Ausführungen zu Punkt 1 und 2 wären durch die Landesplanung klare Vorstellungen zu benennen, in welchen Bereichen des Landes NRW die RFNP aufgestellt werden können. Dabei ist auch zu bedenken, dass es neben den klassischen Planungsansätzen

auch sachliche funktionale Verflechtungen gibt, die quer zu anderen regionalen Abgrenzungen laufen und deutlich von Nutzungskonflikten geprägt sind. Im Sinne nachhaltiger Raumentwicklung sollte auch für solche Fälle die Bildung von Regionen möglich und das Aufarbeiten der sachlichen Grundlagen förderfähig sein. Es wird empfohlen, dass durch die Landesplanung klare Vorgaben bzw. Zielformulierungen erarbeitet werden hinsichtlich der Mindestanforderungen an die Beschreibung der Problemlagen:

- Plausibilität der vorgeschlagenen regionalen Lösungsansätze,
- der aktivierten und zu aktivierenden Akteursnetzwerke,
- Verfahrenselemente,
- Zeitvorstellungen,
- Kommunikationsformen,
- Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln
- u.a.

Es wird empfohlen die Entscheidung für eine Aufstellung von RFNP innerhalb dieser Vorgaben den jeweiligen Städtegemeinschaften zu überlassen. Diese müssten parallel eine Planungsgemeinschaft gründen.

zu 5. Erfahrungen anderer Bundesländer mit dem Instrument

Die AG der Planerverbände verweist hierzu auf die Erfahrungen aus der **Region Frankfurt/Rhein-Main**, die auch im Rahmen der Anhörung präsentiert werden.

Kritisch wird gesehen, dass die Vorbereitung des Verfahrens sehr aufwendig ist. Zweieinhalb Jahre nach Erstellung der gesetzlichen Grundlage (das Ballungsraumgesetz) ist es erst möglich eine abgestimmte Legende zu präsentieren. Ebenso hat die Schaffung der technischen GIS-gestützten Vorraussetzung sehr viel Zeit in Anspruch genommen.

Die Aufstellung des RFNP im Ballungsraum Frankfurt wird ebenfalls durch konkurrierende politische Gremien behindert, in denen unterschiedliche Mehrheiten bestehen. Zudem ist das Gesetz nicht umfassend politisch und mit den betroffenen Kommunen beraten worden. Eine Prozessflut seitens verschiedener Kommunen behindert deswegen das weitere Fortkommen des regionalen Planungsansatzes. Hieraus sollten bei der weiteren Konkretisierung des Landesplanungsgesetzes und der entsprechenden Rechtsverordnung Schlüsse gezogen und berücksichtigt werden.

zu 6. Bedeutung der regionalen Flächennutzungsplanung als planerisches Steuerungsinstrument für das Ruhrgebiet

Die AG der Planerverbände bezieht sich hierzu auf die Erläuterungen zu Punkt 1. Grundsätzlich werden informelle Planungsinstrumente höher bewertet in ihrer Steuerungsfunktion für planerische Probleme und Chancen im Ruhrgebiet. Der RFNP wird als planerisches Sicherungsinstrument betrachtet, der eine Option darstellt.

Die Bedeutung von RFNP als planerisches Steuerungsinstrument für das Ruhrgebiet wird vor dem Hintergrund der zu lösenden Probleme kritisch gesehen. Diese können hier nur stichwortartig dargestellt werden:

- Fortführung des Strukturwandels,
- Arbeitsplatzschaffung,
- Standortsicherung,
- einheitliches Standortmarketing für die Region,
- Entwicklung und Sicherung von Förder-/Investitionsprogrammen,

- Optimierung der Verkehrssituation,
- Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs,
- einheitliche Interessensvertretung in europäischen Belangen u. a.

Anmerkung zum RVR-Gesetz

Die AG der Planerverbände empfiehlt vor dem Hintergrund der zu Punkt 1 und 2 dargestellten Äußerungen die Aufgaben des zukünftigen RVR im § 4 stärker zu konkretisieren. Es sollten die Erarbeitung von **Masterplänen** und deren Umsetzung mit genannt werden.

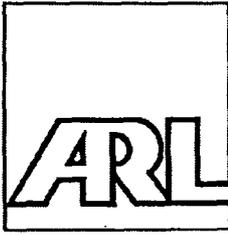
Desweiteren ist es notwendig vor diesem Hintergrund die Aufgabenbereiche (Kompetenzen) zum **Verkehr/ÖV** und **Europapolitik/Interessenvertretung** mit in den § 4 aufzunehmen.

Der RVR sollte als Rechtsform ein **Gemeindeverband** sein. Dies ist vor dem Hintergrund notwendig, dass der RVR Trägerschaften für regionale Infrastrukturen (Route der Industriekultur, Emscher Landschaftspark) übernehmen soll. Dies würde zukünftig die verwaltungs- und finanztechnische Umsetzung beispielhafter Leitprojekte für die Region vereinfachen.

Hinsichtlich der Aufstellung von RFNP im Ruhrgebiet wäre es sinnvoll der **Regionalverband Ruhr RVR** würde (zusätzlich) die rechtliche Form eines **Planungsverbandes** (nach BauGB) erhalten. Dies wäre dann analog zu dem Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Dies scheint geboten um eine einheitliche Durchführung der Aufgabe ohne Reibungsverluste stattfinden zu lassen. Grundsätzlich ist jedoch vorher zu klären: Erstellt der RVR für das gesamte Ruhrgebiet einen RFNP oder möglicherweise für verschiedene Teilräume. Im ersten Fall bestünde die Notwendigkeit die politische Kammer des RVR aufzuweiten, da auch die kreisangehörigen Gemeinden vertreten sein müssen um den RFNP politisch zu legitimieren. In letzteren Fall könnte der RVR nur im Auftrag von den dann zu bildenden Planungsgemeinschaften tätig werden.

zu 7. Übertragbarkeit der Regelung des § 10 a auf das gesamte Land

Die AG der Planerverbände bezieht sich hierzu auf die Erläuterungen zu Punkt 1.



Bund
Deutscher
Architekten

BDA

Landesverband
Nordrhein-Westfalen e. V.



IFR

*Informationskreis
für Raumplanung e. V.*



Vereinigung für
Stadt-, Regional-
und Landesplanung
e.V.

**Positionspapier zur
Novellierung der
Landesplanung in
NRW**

August 2000

Positionspapier zur Novellierung der Landesplanung in NRW

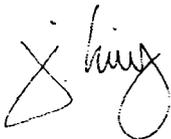
August 2000

Akademie für Raumordnung und Landesplanung ARL
Landesarbeitsgemeinschaft NRW



Heinz Konze

Bund Deutscher Architekten BDA
Landesverband NRW



Joachim König

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL
Landesgruppe NRW



Jochen Kuhn

Informationskreis für Raumplanung IfR



Michael Schult

Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL
Regionalgruppe NRW



Veronika Mook

Positionspapier zur Novellierung der Landesplanung in NRW (Stand: August 2000)

1. Notwendigkeit zur Modernisierung der Landesplanung

Die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen entspricht in ihrer jetzigen Ausgestaltung nicht mehr den aktuellen Erkenntnissen und Erfahrungen erfolgreicher Raumplanung, insbesondere auf der regionalen Ebene. Bereits seit dem 1.1.1998 besteht mit dem Bundesraumordnungsgesetz (ROG) ein moderner Rahmen, der von der Landesplanung, wenn sie als gestaltendes Element betrachtet wird, notwendigerweise ausgefüllt werden muss.

Die Planerverbände in NRW wollen aus der Praxiserfahrung ihrer Mitglieder auf allen Ebenen der räumlichen Planung diesen notwendigen Entwicklungsschritt mitgestalten.

Die nordrhein-westfälische Landesplanung weist im bundesweiten Vergleich einige Besonderheiten auf, die bei unserer Stellungnahme aufgegriffen werden. Darüber hinaus sind in der Diskussion um das 2. Modernisierungsgesetz von Regierung und Verwaltung von den Planerverbänden Positionen entwickelt worden, die ebenso aufgenommen werden.

2. Nachhaltigkeit als Ziel

Das ROG formuliert in § 1 die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung nach der die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung zu führen sind. Dabei sind

- die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten,
- die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln,
- die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen,
- Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten,
- die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken,
- gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen,
- die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum zu schaffen.

Diese Zielsetzungen sind in die Landesplanung zu übernehmen und zu operationalisieren.

3. Regionen und Stadtenetze

Um dem Leitgedanken der Nachhaltigkeit in der Raumentwicklung in Nordrhein-Westfalen nachzukommen, sind Kooperationsformen auch unterhalb der Regierungsbezirksebene zu stärken und zu fördern. Auf der Basis gewachsener räumlich-funktionaler Verflechtungen ist den Kommunen und Kreisen in Form von Städte- und Gemeindefunktionen, Regionalkonferenzen, Projektagenturen oder regionalen Entwicklungskonzepten eine wirksame Kooperationsform anzubieten. Sie ergänzen die bereits bewährten raumordnerischen Konzeptionen und Instrumente um ein aktives und flexibles Element der interkommunalen Selbstorganisation und bringen auf diese Weise auch die uberlortliche Planung näher an den Bürger heran.

Nur solche kooperativen Gestaltungsräume bieten sowohl der mittleren staatlichen als auch der kommunalen Ebene zukunftsbezogene Gestaltungs- und Entfaltungsmöglichkeiten. Sie sind für eine regionale Entwicklungspolitik als gemeinsame Aufgabe von Staat und Kommunen geeignet und gewährleisten wirksame Elemente und Strukturen einer zukunftsfähigen Sozial-, Wirtschafts-, Umwelt-, Siedlungs- und Verkehrsentwicklung.

Im europäischen Maßstab kommt der Landesplanung die Aufgabe zu, die planerischen Rahmenbedingungen grenzüberschreitend abzustimmen und zu optimieren, wohingegen der mittleren und kommunalen Ebene die Aufgaben der Projektkoordination bzw. –durchführung zukommen sollte. Dies trägt dem Gedanken eines "Europa der Regionen" Rechnung.

In der zukünftigen nordrhein-westfälischen Landesplanung sollten solche auf eine gemeinsame Problemlösung ausgerichteten Kooperationsformen möglich und gestärkt werden. Ein erfolgversprechender Ansatz sind die "REGIONALEN", mit denen die interkommunale Kooperation nach dem Wettbewerbsprinzip gefördert wird.

4. Regionalentwicklung als Gestaltungsinstrument

Die Gebietsentwicklungsplanung in NRW besitzt in ihrer jetzigen Form keine ausreichende Gestaltungskraft mehr. Die formell erarbeiteten Gebietsentwicklungsplane erreichen nur noch die Funktion eines "Raumnotars", in dem notwendigerweise auftretende Nutzungsänderungen auf Antrag ergänzt werden. Aktive und steuernde Raumentwicklung ist mit dem klassischen Instrument des integrierenden Raumordnungsplanes nicht mehr zeitgemäß zu erfüllen.

Beispielhaft wird hier auf strukturbestimmende Großvorhaben hingewiesen, die insbesondere im Bereich großflächiger Einzelhandel und Freizeit, starke regionale Auswirkungen haben. Stichworte sind derzeit z.B. das UFO in Dortmund, das MultiCasa in Duisburg und Vorhaben in Essen.

Derzeit erfolgt i.d.R. eine Einzelfallentscheidung, ohne dass regional abgestimmte Zielvorstellungen oder abgestimmte Verfahrensmodi zur Erzielung eines regionalen Konsens zu wichtigen Vorhaben zugrunde liegen. Als Gestaltungsmoment wird eine inhaltliche

Auseinandersetzung des Regionalrats im Kontext einer gesamträumlichen Entwicklungsstrategie jedoch für erforderlich erachtet.

Impulse in dieser Richtung erfolgen derzeit durch das „regionale Einzelhandelskonzept östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“, das Konzept „Handelsstandort RheinRuhr“ und die Initiative der Regierungspräsidenten, „großflächige Einzelhandelsvorhaben“ überregional und im regionalen Konsens verbindlich zu steuern.

5. Zusammenführung von Regionalplanung und regionalisierter Strukturpolitik

Die regionale Ebene als Handlungs- und Entscheidungsebene muss zur Überwindung lokaler Konkurrenzen gestärkt werden. Sie muss als starkes Scharnier zwischen der kommunalen und der staatlichen Ebene wahrgenommen werden.

Durch das 2. ModernG können die neuen Regionalräte Vorschläge für Förderprogramme und Fördermaßnahmen unterbreiten, wobei Vorschläge aus der Region, insbesondere der Regionalkonferenzen, zu berücksichtigen, zusammenzuführen und zu bewerten sind (einschließlich Prioritätensetzung). Das zuständige (also fördernde) Ministerium kann nur dann von den Vorstellungen des Regionalrates abweichen, wenn dies im Einzelnen begründet wird (§ 7 Abs. 3 neu LPIG).

Dieser im Rahmen des 2. ModernG gefundene Kompromiss wird zwar begrüßt, reicht jedoch noch nicht aus, um die Gebietsentwicklungsplanung auf der einen Seite und die in Nordrhein-Westfalen in einigen Räumen sehr erfolgreiche Regionalisierte Strukturpolitik (mit Finanzausstattung) auf der anderen Seite als effektives Gestaltungsinstrument zusammenzuführen. Dies ist jedoch zwingend notwendig, damit das Instrument der Regionalplanung auch tatsächlich – vorausschauend – handlungsfähig bleibt und nicht ständig – wie es derzeit eher die Praxis ist – zum Anpassungsgehilfen von Investoren „verkommt“. Nur eine solche weiterführende Regelung würde zur tatsächlichen Umsetzung der Regionalpläne beitragen, wie dies in § 13 ROG gefordert wird.

6. Regionalfonds - Zusammenführung von Planungs- und Finanzkompetenz

Die Zusammenführung von Regionalplanung und regionalisierter Strukturpolitik im Sinne eines Konzeptes der Regionalentwicklung bietet die Chance für ein neues Politikmodell des fortschrittlichen Regionalmanagements.

Für die Finanzausstattung der regionalen Handlungsebene sind verschiedene Modelle möglich. Folgende Modelle werden vorgeschlagen:

- Ein budgetorientierter Ansatz - die Regionalräte bekommen pauschal eine gewisse Fördersumme zugewiesen, um hiermit eigenverantwortlich umzugehen.
- Dieser Regionalfonds wird zu je 50% von staatlicher und von kommunaler Seite gespeist.

- Der Regionalrat erhält die Möglichkeit durch Stellungnahmen zu den Förderprogrammen einzelner Ressorts der Landesregierung einen sog. "Regionalbonus" zu regionalbedeutenden Projekten auszusprechen.
- Für Regionen können spezielle regionale Förderprogramme zur Verfügung gestellt werden.

Der Regionalrat berichtet regelmäßig der Landesregierung über die Verwendung der Finanzmittel. Im Sinne eines jährlichen "Regional Controllings" ist hierbei der Nachweis der rechtmäßigen, zielkonformen und erfolgreichen Verwendung der Mittel zu erbringen.

Grundsätzlich sollten die Mittel für den Regionalfonds ressortübergreifend zur Verfügung gestellt werden um dem Regionalrat die Möglichkeit zu bieten, Politikfelder übergreifend aktiv werden zu können.

7. Direkt gewähltes Regionalparlament

Eine innovative Umsetzung des ROG in die Landesplanung würde bedeuten, für die interkommunale Kooperation eine Instanz zu realisieren, die mit ihren (erweiterten) Kompetenzen Keimzelle für die Lösung regionaler Probleme sein kann. Die Verantwortung für dieses neue Politikmodell des Regionalmanagements soll deshalb bei einem direkt gewählten Parlament liegen. Dessen Wahl kann parallel zu den Kommunalwahlen stattfinden.

Ein erster Schritt hierzu ist die in Teilen erweiterte Beratungskompetenz der Regionalräte nach dem Zweiten Modernisierungsgesetz.

8. Die Integration des ROG in die Landesplanung

- Integration der Fachplanung

Das ROG fordert auf, in die Raumordnungspläne diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen bei der Abwägung zu berücksichtigen, die zur Koordination von Raumansprüchen erforderlich sind und durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Als hierfür geeignete Darstellungen von Fachplänen werden besonders hervorgehoben

- Fachpläne des Verkehrs,
- Landschaftsprogramme und –rahmenpläne,
- Forstliche Rahmenpläne,
- Raumbedeutsame Erfordernisse und Maßnahmen der Abfallwirtschaftsplanung und
- Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne.

Nach dem derzeit gültigen LaPlaG erfüllt der GEP die Funktionen eines Landschaftsrahmenplans und forstlichen Rahmenplans. Da von den in § 7 ROG genannten Vorhaben deutliche

Auswirkungen auf andere Raumansprüche ausgehen, sollten diese ebenfalls im GEP dargestellt werden. Insbesondere im Bereich Verkehr hat der Regionalrat mehr Entscheidungskompetenz, da er – u.a. auf der Grundlage des GEP – Beschlüsse zur Verkehrsinfrastrukturplanung sowie zur jährlichen Ausbau- und Förderprogramme faßt. Daher sollte sich der GEP inhaltlich deutlicher mit diesen Fragestellungen auseinandersetzen als dies bisher der Fall ist, d.h. über die Wiedergabe bestehender Planungen hinausgehend. Insbesondere im Bereich Verkehr kann hierdurch eine stärkere Verknüpfung von Siedlungsentwicklung und Infrastrukturplanung erzielt werden.

- Raumordnungsverträge

Die landesgesetzlichen Grundlagen müssen geschaffen werden, um das Instrument der Raumordnungsverträge als Mittel zur Umsetzung von Planung und Strukturpolitik einsetzen zu können.

- Vorranggebiete

Die im ROG 1998 eingeführten Raumkategorien "Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete" sollen in das Landesrecht übernommen werden.

- Regionaler Flächennutzungsplan, Experimentierklausel

Für den Regionalrat ist eine Experimentierklausel einzurichten, die es ermöglicht, neue Initiativen im Rahmen der regionalpolitischen Entwicklungsaufgabe ebenso anzugehen wie neue Möglichkeiten zur Optimierung des Verfahrensmanagements anzuwenden. Beispiele hierzu könnten sein:

- Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplan für entsprechend zugeschnittene Räume, der gleichzeitig die Funktion eines Regionalplanes (Gebietsentwicklungsplanes) übernehmen kann. Diese für die Stärkung regionaler Kooperationen und Entwicklungen wichtige Möglichkeit legt die Bildung "kleiner" Regionen nahe.
- Alternativ sollte eine Gesetzesinitiative ergriffen werden, einen "Regionalen Bereichsnutzungsplanes" an Stelle der ersatzlos wegfallenden Gebietsentwicklungspläne einerseits und der Flächennutzungspläne andererseits zu erarbeiten.
- Einführung einer Anzeige- statt Genehmigungspflicht ggfs. mit Genehmigungsvorbehalt und dreimonatige Genehmigungsfiktion für Regionalpläne und dessen Änderungen.