



Regionalrat des Regierungsbezirks Düsseldorf - Der Vorsitzende -

Der Regionalrat bei der Bezirksregierung Düsseldorf, Postfach 30 08 65, 40408 Düsseldorf

Dienstgebäude Cecilienallee 2, 40474 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtages Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



E-Mail: Heinrich.Goetzens@brd.nrw.de

Durchwahl: (0211) 475-2385

Telefax: (0211) 475-2300

Zimmer: Ce 385

Auskunft erteilt: Herr Goetzens

Aktenzeichen (Bitte bei Antwort angeben):

61.12.00

Düsseldorf 06. Mai 2003

Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen
Stellungnahme zu Artikel I (regionaler Flächennutzungsplan)

Sehr geehrter Herr Präsident,

zu Ihrer Anfrage gebe ich die nachfolgende Stellungnahme ab:

Durch das 2. ModG wurde der Regionalrat mit einer gegenüber dem bis dahin zuständigen Bezirksplanungsrat deutlich vergrößerten Mitgliederzahl sowie zusätzlichen Kompetenzen in seiner Position gestärkt. Dezentralisierung der Landespolitik sowie stärkerer Einfluss der Kommunalpolitik auf die Hauptaufgabe des Regionalrates, den Gebietsentwicklungsplan aufzustellen, waren die Stichworte. Der Regionalrat erhielt die Möglichkeit, bei Förderprogrammen und Fördermaßnahmen des Landes von regionaler Bedeutung eigene Vorschläge machen zu können und der Landesregierung Prioritäten für die Vergabe der Fördermittel vorzuschlagen, von denen sie nur mit besonderer Begründung abweichen kann. Damit erfolgte die Verzahnung von Regionalplanung und regionaler Strukturpolitik.

Die konstituierende Sitzung des Regionalrates der Bezirksregierung Düsseldorf erfolgte am 15.3.2001, also keine drei Monate nach Inkrafttreten des 2. ModG. Die 53 stimmberechtigten und 27

1/10

beratenden Mitglieder des Regionalrates haben seither in bislang 9 Regionalratssitzungen 171 Tagespunkte abgearbeitet und 7 GEP-Änderungen beschlossen.

In den allermeisten Fällen gelang es dabei einen parteiübergreifenden regionalen Konsens bei Änderungen des Gebietsentwicklungsplanes zu erreichen, was nicht bedeutet, dass um jeden Preis ein Kompromiss gesucht wird. Dies ist vielmehr Ausdruck der regionalpolitischen Verantwortung und des regionalpolitischen Selbstverständnisses des Regionalrates.

Der Regionalrat Düsseldorf ist selbstbewusst an seine neuen Aufgaben herangegangen, hat sich intensiv in die Vorschlagslisten für Förderprojekte, die ihm seitens der Verwaltung unterbreitet wurden, eingearbeitet und z.B. bei den wichtigen Programmen auf dem Gebiet des Verkehrs seine eigenen Prioritäten entwickelt und beschlossen. Dabei war die Suche nach einem auch von der Region akzeptierten Kompromiss nicht immer einfach. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass es dem Regionalrat im Oktober 2002 gelungen ist, einen von überwältigender Mehrheit getragenen Vorschlag für die Projekte zu machen, die in den neuen Bundesverkehrswegeplan aufgenommen werden sollen.

Mit den Regionalräten als auf der Ebene zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung angesiedeltem Entscheidungsorgan verfügt das Land Nordrhein-Westfalen wohl über das modernste und effektivste Regionalplanungssystem der Bundesrepublik.

Was es bedeutet, effektive Regionalplanung zu betreiben, hat schon der Bezirksplanungsrat Düsseldorf bei der Aufstellung des GEP 99 bewiesen.

Der GEP 99 wurde in **nur 19 Monaten** erarbeitet. Der Erarbeitungsbeschluss wurde am 28.11.1996 gefasst. Es gab 295 Verfahrensbeteiligte und 5.400 Einzelanregungen. Ende 1997 fanden insgesamt 10 regional ausgerichtete Erörterungstermine zum Entwurf des Gebietsentwicklungsplanes statt. Weitere Erörterung befassten sich mit dem Thema Bergbau sowie den Ziel zum Schutz der Natur.

Bereits am 18.06.1998 fasste der Bezirksplanungsrat den Aufstellungsbeschluss zum neuen Gebietsentwicklungsplan.

Unternehmen und öffentliche Planungsträger haben damit eine beispielhafte und zukunftsweisende Planungssicherheit erhalten für den Regierungsbezirk, der mit 5,3 Mio Einwohnern fast so viele umfasst wie Hamburg, Berlin und Bremen zusammen und der flächenmäßig größer ist wie die vorgenannten Bundesländer und das Saarland zusammen. Der GEP 99 hat im übrigen allen gerichtlichen Anfechtungen standgehalten.

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Bezirksregierung Düsseldorf und Bezirksplanungsrat war Basis und „Geheimnis“ dieses Erfolges und ist die Grundlage der Arbeit des Regionalrates.

Diese effektive Form der Zusammenarbeit zwischen einer staatlichen Behörde und dem kommunal besetzten Regionalrat ermöglicht es beispielsweise, dass der Regionalrat GEP-Änderungsverfahren im Schnitt in nur 7,5 Monaten zwischen Erarbeitungsbeschluss und dem abschließenden Aufstellungsbeschluss abschließt; freilich benötigt die Landesplanungsbehörde dann noch einmal fast den gleichen Zeitraum für die Genehmigung und Veröffentlichung, der aber –wie im Landesplanungsbericht vorgesehen– durch einen Fortfall des Genehmigungserfordernisses deutlich verkürzt werden könnte und sollte.

Zu Beginn des Jahres 2003 ist der Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 13/3538) im Landtag eingebracht worden.

Ziele des Entwurfes sind u.a., die planerischen Rahmenbedingungen für das Ruhrgebiet durch die Reform des KVR, der zu einem mit mehr Kompetenzen ausgestatteten Regionalverband Ruhrgebiet (RVR) ausgebaut werden soll, zu verbessern sowie die Einführung des regionalen Flächennutzungsplans als neuem Planungsinstrument.

Der Regionalrat der Bezirksregierung Düsseldorf hat sich mit dem Gesetzentwurf mehrfach in Sitzungen und Veranstaltungen beschäftigt, zuletzt in der Planungsausschusssitzung am 19.3 und der Regionalratssitzung am 27.3.2003.

Der Gesetzentwurf wurde –was den regionalen Flächennutzungsplan betrifft– im Laufe aller Veranstaltungen einhellig von allen Fraktionen äußerst kritisch gesehen, weil dadurch bislang keine Verbesserungschancen für die Regionalplanung und damit die Region aufgezeigt werden. Die anfänglichen Zweifel an dem Gesetzentwurf konnten nicht ausgeräumt werden. Sie wurden sogar noch verstärkt.

Der Regionalrat Düsseldorf befürchtet, dass das bewährte System der Regionalplanung im Land Nordrhein-Westfalen Schaden nehmen könnte und die geplante Reform des KVR am eigentlichen Problem vorbei geht, falls der Entwurf das Gesetzgebungsverfahren in der vorliegenden Form passiert.

Mit der Schaffung der Regionalräte und den ihnen zusätzlich gewährten Kompetenzen hat der Landtag NRW im Jahr 2000 einen richtungsweisenden Schritt zu einer stärkeren Regionalisierung und Dezentralisierung sowie zur besseren Verzahnung von regionaler Flächensteuerung, Infrastruktur und Strukturpolitik vollzogen. Dieser Weg hat sich bewährt und sollte konsequent weiter verfolgt werden. Anstatt über die Einführung von neuen Planungsinstrumenten und

Organisationsformen zu diskutieren, sollte mit gemeinsamen Kräften nach Lösungen für die drängenden strukturellen Probleme des Ruhrgebiets gesucht werden. Die erkennbaren Schwächen des Ruhrgebiets haben wenig mit der staatlichen Planungsorganisation, wohl aber mit der noch nicht gelungenen Anpassung der Wirtschaftsstruktur des Ruhrgebiets zu tun.

Mit einer gemeinsamen Resolution aller Fraktionen hat der Regionalrat Düsseldorf zum Gesetzentwurf in der Sitzung vom 27.3.2003 eindeutig Stellung bezogen und seine Bedenken gegen ein Nebeneinander von regionalem Flächennutzungsplan und Gebietsentwicklungsplan vortragen.

Vorangestellt sei dabei, dass § 10 a des Gesetzentwurfes nur einen groben Rahmen vorgibt, die wichtigen Fragen dem Verordnungsgeber vorbehalten bleiben sollen. Die Verordnung soll allerdings nur den Inhalt des regionalen Flächennutzungsplanes und das **Verfahren** zur Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften, Abgrenzung des Plangebietes und der Erarbeitung sowie Genehmigung von regionalen Flächennutzungsplänen regeln. Welche inhaltlichen Vorgaben für diese Verfahren gelten sollen, bleibt (bewusst?) offen. Ohne Kenntnis dieser Regelungen muss diese Stellungnahme unvollständig bleiben. Der Regionalrat geht davon aus, dass er auch zu einem möglichen Verordnungsentwurf die Gelegenheit zur Stellungnahme bekommt.

Der Regionalrat Düsseldorf vertritt im Einzelnen folgende Position:

Zu 1.: Verhältnis von Regionalplanung und der regionalen Flächennutzungsplanung

Durch den regionalen Flächennutzungsplan wird das stringente und bewährte System der Landes- und Regionalplanung in NRW nachhaltig gestört. Es kommt zu einer „Flickenteppich-Planung“, die unnötig bestehende Verflechtungen zerschneidet. Es darf jedoch keine zersplitterte Regionalplanung geben. Entweder ist die Regionalplanung staatlich oder kommunal verfasst. Beide Modelle in einem Bundesland nebeneinander anzuwenden hält der Regionalrat für falsch und unsystematisch.

Das Gegenstromprinzip als Ausgleich zwischen kommunalen und staatlichen Interessen auf Ebene der die Landesplanung konkretisierenden Regionalplanung muss erhalten bleiben. Diesen planerischen Ausgleich leisten bisher die Regionalräte, die mit kommunalen Vertretern besetzt auf der staatlichen Ebene angesiedelt sind. Das Gegenstromprinzip kann durch das neue Planungsinstrument, den regionalen Flächennutzungsplan nicht gewährleistet werden, da es dabei zu

keinem planerischen Interessenausgleich im regionalen Kontext kommen darf (die Genehmigungsbehörde BezReg. kann nur ja oder nein zu einem vorgelegten regionalen Flächennutzungsplan sagen, die Abwägung trifft nur der kommunale Planungsträger (regionale Planungsgemeinschaft)). Der Staat kann sich dabei also nicht, wie bisher, konstruktiv, sondern nur noch repressiv einbringen. Konflikte sind damit vorprogrammiert.

Neben den negativen räumlichen Wirkungen bestehen konkrete rechtssystematische Bedenken, da der regionale Flächennutzungsplan in Konkurrenz zum Gebietsentwicklungsplan (gleiche Ebene) etabliert würde. Außerdem sind bisher Aspekte wie ein Vergleich der Dauer der Aufstellungsverfahren, die Darstellungstiefe bzw. der Detaillierungsgrad der regionalen Flächennutzungspläne, die Genehmigungsinstanz, die Rolle der Regionalräte sowie die Inhalte überhaupt nicht behandelt worden (dies wird unzulässig in die in § 10a LPiG angesprochenen Rechtsverordnung verdrängt).

Zu 2.: Sicherstellung der Beachtung der Ziele der Landesplanung

Durch den (freiwilligen?) Zusammenschluss einiger Kommunen im Rahmen des regionalen Flächennutzungsplans geht der durch die Gebietsentwicklungspläne erzielte regionale Interessenausgleich verloren. Die Konkurrenz zwischen ländlichem Raum und Verdichtungsbereich wird verschärft. Das Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen gerät aus dem Blick. Zudem werden die im überregionalen Interesse stehenden Belange des Natur- und Freiraumschutzes, des Wasserschutzes sowie die einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung wohl nur noch unzureichend berücksichtigt werden. Teilregionale Macht- und Finanzegoismen werden in den Vordergrund rücken. Soll dennoch auf eine landesplanerische Steuerungsmöglichkeit nicht völlig verzichtet werden, muss dies zwangsläufig eine Verschärfung der landesplanerischen und raumordnerischen Ziele zur Folge haben, die dann aber der landespolitisch gewollten Regionalisierung und Dezentralisierung geradezu entgegen wirken werden.

Der regionale Flächennutzungsplan führt nicht nur angesichts der bekanntermaßen langen Dauer der Aufstellungsverfahren für Flächennutzungspläne zu einem Verlust von Planungssicherheit für Unternehmen und Investitionen. Dieses Planungsinstrument wäre ein Nachteil für die Attraktivität des Wirtschaftsraums Rhein-Ruhr. Der regionale Flächennutzungsplan selbst gibt nämlich keine zusätzlichen Entwicklungsimpulse für den strukturellen und wirtschaftlichen Wandel in der Region.

Hier wäre eine deutliche Verstärkung interkommunaler Zusammenarbeit bei der Gewerbeansiedlung wünschenswert, dies hat aber nichts mit der Organisation der Regionalplanung zu tun. Dort kann nur die Verzahnung von Regionalplanung und regionalisierter Strukturpolitik, wie sie das 2. ModG vorsieht, zusätzliche Impulse geben.

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

Bereits heute besteht die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit in Form von Planungsverbänden nach § 205 BauGB bzw. in Form von gemeinsamen Flächennutzungsplänen nach § 204 BauGB. Diese Instrumente werden jedoch praktisch nicht genutzt. Der regionale Flächennutzungsplan wird vor diesem Hintergrund voraussichtlich ebenfalls keinen Beitrag zu einer größeren interkommunalen Zusammenarbeit leisten.

Die gegenwärtige eigenständige Regionalplanung ist schneller, effektiver und weniger personalaufwendig als eine kommunale und regionale Flächennutzungsplanung. Um im Standortwettbewerb mithalten zu können, käme nur ein Verfahren in Betracht, von dem man zu Recht erwarten kann, dass es sich mindestens an der oben angeführten kurzen Verfahrensdauer für GEP-Aufstellungs- und Änderungsverfahren orientiert. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) ermittelte in einer 1996 veröffentlichten Umfrage die durchschnittliche Verfahrensdauer eines Flächennutzungsplanes. Demnach beträgt die Verfahrensdauer deutschlandweit im Schnitt **7,5 Jahre**. Im Einzelfall dauerte das Aufstellungsverfahren über 17 Jahre¹. Zur Erinnerung: der Bezirksplanungsrat brauchte für die Aufstellung des GEP 99 weniger als 19 Monate, GEP-Änderungsverfahren im Schnitt 7,5 Monate.

Rechtlich problematisch wird ein Nebeneinander von regionalem Flächennutzungsplan und GEP, wenn man sich dies anhand eines Beispiels veranschaulicht. So könnten sich Kommunen des Niederrheins für einen regionalen Flächennutzungsplan entscheiden und darin deutlich weniger Auskiesungsflächen als im GEP dargestellt vorsehen. Die Fragen, die sich daraus ergeben, beantwortet der Gesetzentwurf nicht. Würde etwa aufgrund derzeitiger landesplanerischer Vorgaben

¹ Arno Bunzel, Ulrike Meyer, Die Flächennutzungsplanung -Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis 1996, Seite 86

ein Mehr an Auskiesungsflächen erzwingbar sein? Soll (oder will?) sich künftig also der Landesgesetzgeber mit dieser Frage auseinandersetzen und konkrete Vorgaben machen? Gefährdet ein solcher Streit nicht auch die übrigen Abgrabungsdarstellungen im GEP, die auf einem bezirksweiten Mengengerüst beruhen und Bestandteil eines auch von der Rechtsprechung geforderten einheitlichen Abwägungsprozesses sind.

Gerade die Diskussion um Abgrabungen zeigt, wie wirkungsvoll Bezirksplanungsrat und Regionalrat diese schwierigen –auf lokaler Ebene höchst umstrittenen- Fragen konsensual gelöst haben. Zudem hat der Regionalrat im vergangenen Jahr mit dem Abgrabungsmonitoring ein Planungsinstrument entwickelt, das in diesem Bereich zu den modernsten in Deutschland gehört.

Ein weiterer Aspekt: Dürfen Regionalratsmitglieder, die von Kommunen einer regionalen Planungsgemeinschaft entsandt wurden, künftig weiterhin uneingeschränkt mitberaten und abstimmen?

Die Beispiele zeigen, dass es kaum vertretbar ist, einfach ein zusätzliches Planungsinstrument neben die anderen zu stellen, ohne dabei die Instrumente und ihre Wirkungen aufeinander abzustimmen.

Zu 4.: Zuständigkeit für die räumliche Abgrenzung der regionalen Flächennutzungspläne

Der Gesetzentwurf lässt offen, wie er die rahmengesetzlichen Vorgaben des § 9 Abs. 6 ROG umsetzen will, wonach der regionale Flächennutzungsplan nur in verdichteten Räumen oder bei sonstigen strukturellen Verflechtungen zugelassen werden kann.

Vor dem Hintergrund, dass § 10 a als Öffnungsklausel den freiwilligen Zusammenschluss zu Planungsgemeinschaften ermöglichen soll, müsste zweifelsfrei geklärt werden, ob es überhaupt rechtlich zulässig ist, dass für einen einheitlichen Verflechtungsraum (unterstellt einmal, z.B. das Ruhrgebiet wäre ein solcher Verflechtungsraum) mehrere regionale Flächennutzungspläne aufgestellt werden können. Denn für regionale Flächennutzungspläne gilt ausdrücklich das Verbot räumlicher Teilpläne. Dies war u.a. einer der Gründe, weshalb der aktuelle Gesetzentwurf der Landesregierung Baden-Württemberg von der optionalen Einführung des regionalen Flächennutzungsplanes Abstand genommen hat².

Wenn regionale Planungsgemeinschaften sich –trotz der vorstehenden Bedenken– auf freiwilliger Basis zusammenschließen können sollen, dann wird es dennoch jeweils einer Prüfung bedürfen, ob das Planungsgebiet den Anforderungen des § 9 Abs. 6 ROG entspricht. Eine solche Entscheidung

² http://www.baden-wuerttemberg.de/sixcms_upload/media/526/landesplanungsgesetz.pdf (Gesetzentwurf SR_2402/29 vom 25.02.2003; Seite 29)

könnte nur im Einvernehmen mit den für Regionalplanung und regionalisierte Strukturpolitik zuständigen Gremien, also den Regionalräten getroffen werden.

Zu 5.: Erfahrungen anderer Bundesländer mit dem Instrument

Soweit erkennbar gibt es in keinem Bundesland ein Nebeneinander von kommunal verfasster und staatlich verfasster Regionalplanung. Dies ist einleuchtend, denn zwei verschiedene Systeme nebeneinander zu betreiben, bedeutet nicht nur ein Mehr an Organisation, sondern notgedrungen auch ein Mehr an Reibungsverlusten. Es gibt also entweder kommunale Planungsgemeinschaften oder aber eine Zuordnung der Organe der Regionalplanung zu einer staatlichen Behörde.

Obwohl das ROG den regionalen Flächennutzungsplan seit 1998 zulässt, gibt es bundesweit bislang noch keinen einzigen aufgestellten, geschweige denn rechtskräftigen regionalen Flächennutzungsplan.

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

Für das Ruhrgebiet sieht der Gesetzentwurf eine verstärkte Mitsprache durch Erarbeitung eines Planungsbeitrags als eine Art **Masterplan** durch den künftigen Regionalverband Ruhr vor. Dagegen ist nichts einzuwenden. Im Gegenteil, ein gemeinsamer Planbeitrag des Ruhrgebietes wäre bei einer Fortschreibung der Gebietsentwicklungsplanung ein gewichtiger und willkommener Faktor. Dieser Planungsbeitrag könnte vielleicht eine ausbaufähige Klammer für eine ruhrgebietsweite Interessenbündelung und ein gemeinsames Planungsbewusstsein entstehen lassen. Die Tatsache allerdings, dass sich das Ruhrgebiet über drei Regierungsbezirke erstreckt, hat seine Entwicklung wohl bisher am wenigsten negativ beeinflusst. Es würde auch der Entwicklung der Marktrealität widersprechen, die Verknüpfungen der Ruhrgebietskommunen zum benachbarten Umland zu ignorieren. Jüngere wissenschaftliche Studien belegen, dass es kein einheitliches Ruhrgebiet mehr gibt, sondern der Raum wirtschaftsstrukturell immer heterogener wird. So verschmelzt der westliche Teil des Ruhrgebiets immer mehr mit dem Wirtschaftsraum Düsseldorf zu einer Großarbeitsmarktregion Niederrhein.

Im östlichen Ruhrgebiet lassen sich gleichermaßen von dem neuen westfälischen Zentrum Dortmund aus deutliche Ausweitungstendenzen in Richtung Sauerland feststellen. Auch die Pendlerbewegungen aus dem Ruhrgebiet sind enorm angestiegen.

Aufgrund des oben bereits angesprochenen räumlichen Teilraumplanungsverbotes erscheint es schließlich schwer vorstellbar, dass alle Ruhrgebietskommunen einen einheitlichen regionalen Flächennutzungsplan aufstellen können.

Zu7.: Übertragbarkeit der Regelung des § 10 a auf das gesamte Land

Entgegen der Bekundungen der Autoren des Gesetzesentwurfs wird keine Planungsebene abgeschafft. Vielmehr wird eine weitere Planungsebene etabliert. Dies ist kontraproduktiv zu den Bestrebungen, die Verwaltungsabläufe zu beschleunigen und Verfahren zu verkürzen.

Es gibt keinen erkennbaren Grund die regionalen Flächennutzungspläne als neue Planungsebene einzuführen, wenn die alte, der GEP, bestehen bleibt. Eine Art „konkurrierender Gesetzgebung bei der Regionalplanung“ macht keinen Sinn. Entweder für kommunal oder staatlich verfasste Regionalplanung muss sich der Gesetzgeber entscheiden.

Hieraus folgen zwei Alternativen, die sich ausschließen:

- ❖ **Alternative A:** Verzicht auf regionale Flächennutzungspläne (die für das gesamte RVR- Gebiet sowieso nicht möglich sind).

Rechtlich besteht zur kommunalen Zusammenarbeit neben allen informellen Planungsmöglichkeiten bereits sowohl das Instrument der gemeinsamen Flächennutzungspläne als das der Planungsverbände.

Es scheint allerdings eine gute Idee zu sein, das Institut des Masterplanes landesweit einzuführen und nicht auf den RVR zu beschränken

- ❖ **Alternative B:** Auflösung der Regionalräte

Keine staatliche, sondern eine ausschließlich kommunal verfasste Regionalplanung. Keine regionale Bündelung von Förderung und Planung mehr. Die vorhandenen GEP werden dann als Ziele der Raumordnung und Landesplanung übernommen. Änderungen erfolgen dann durch die regionalen Flächennutzungspläne oder die Landesplanungsbehörde. (MLEV). Dies bedeutet mit Sicherheit eine Ausweitung der

ministeriellen Kompetenzen, vielleicht auch eine Ausweitung der kommunalen Möglichkeiten.

Mit freundlichen Grüßen


(Dieter Pützhofen)