



**Landesarbeitsgemeinschaft (LAG)  
Nordrhein-Westfalen  
der Akademie für Raumforschung  
und Landesplanung (ARL)  
- Der Vorsitzende -**

**c/o Bezirksregierung Münster  
Abteilungsdirektor Erich Tilkom  
- Bezirksplaner -  
Domplatz 1-3  
48143 Münster  
Tel.: 0251/411-1730  
Fax: 0251/411-2622  
E-Mail: erich.tilkom@bezreg-muenster.nrw.de**

**Geschäftsführer:  
Dr. Michael Wolf  
c/o Bezirksregierung Münster  
Domplatz 1-3  
48143 Münster  
Tel.: 0251/411-1795  
Fax: 0251/411-1751  
E-Mail: michael.wolf@bezreg-muenster.nrw.de**

Münster, den 23.05.2003

An den  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Referat I 1 – Herrn Fröhlecke  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



Sehr geehrter Herr Fröhlecke,

in der Anlage erhalten Sie Stellungnahme zum "Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen", um das der Präsident des Landtages die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Landesarbeitsgemeinschaft NRW) gebeten hatte.

Ich danke für die Gelegenheit zur Äußerung im Rahmen der Sachverständigenanhörung.

Als Vorsitzender der Landesarbeitsgemeinschaft habe ich die Ergebnisse der Arbeiten einer Arbeitsgruppe "Novelle Landesplanungsrecht" eingearbeitet. Diese Gruppe besteht aus den Herren Prof. Dr. Lothar Finke (Vorsitz), Prof. Dr. Hans Heinrich Blotvogel, Bezirksplaner Heinz Konze, Privatdozent Dr. Stefan Greiving, Regierungsdirektor Dr. Bernd Mielke und Dipl.-Ing. Jörn Brinkmann (Sekretär).

Im Rahmen der Anhörung am 28. Mai 2003 können weitergehende Fragen in dem Gesamtzusammenhang an einzelne Mitglieder dieser Arbeitsgruppe gestellt werden, da diese ebenfalls eingeladen worden sind (Dr. Greiving, Dr. Blotvogel).

Die Arbeitsgruppe hat u. a. Überlegungen zu Alternativvorschlägen zur Struktur und im Aufbau der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen angestellt.

Ich übermittle Ihnen in Kopie den Auszug aus dem Protokoll der Sitzung vom 20. Januar 2003 zu diesem Themenkomplex. Wie Sie sehen können, werden verschiedene Regionalplanungsmodelle ins Auge gefasst. Sobald die Arbeiten abgeschlossen sind, werden sie der Landesplanungsbehörde vorgelegt und selbstverständlich auch Ihnen für Ihre Arbeiten unterbreitet (siehe Anlage 1).

Des Weiteren haben sich mehrere Arbeitsgruppen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hannover) in den unterschiedlichen Bundesländern u. a. mit dem regionalen Flächennutzungsplan befasst. Den aktuellen Stand der Diskussion innerhalb der Akademie können Sie aus der Veröffentlichung "Umsetzung der BauROG-Novelle in Landesplanung" (herausgegeben von Knut Henkel, Hannover, 2002) entnehmen. Eine Kopie der entsprechenden Passagen ist in Anlage 2 beigefügt.

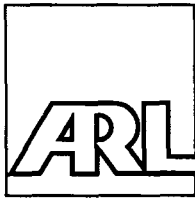
Aus der "Bewertung" auf den Seiten 22 – 24 ist zu ersehen, dass der Meinungsstand sehr unterschiedlich ist und von Bundesland zu Bundesland anders ausfällt.

Für eine eindeutige Empfehlung geben diese Erkenntnisse keinen Anlass.

Leider bin ich selbst verhindert am 28. Mai 2003, an der Anhörung teilzunehmen, da ich einen Termin in den Niederlanden wahrzunehmen habe.

Mit freundlichen Grüßen

  
(Erich Tilkorn)



**Landesarbeitsgemeinschaft (LAG)  
Nordrhein-Westfalen  
der Akademie für Raumforschung  
und Landesplanung (ARL)  
- Der Vorsitzende -**

**c/o Bezirksregierung Münster**  
Abteilungsleiter Erich Tilkorn  
- Bezirksplaner -  
Domplatz 1-3  
48143 Münster  
Tel.: 0251/411-1730  
Fax: 0251/411-2622  
E-Mail: erich.tilkorn@bezreg-muenster.nrw.de

Geschäftsführer:  
Dr. Michael Wolf  
c/o Bezirksregierung Münster  
Domplatz 1-3  
48143 Münster  
Tel.: 0251/411-1795  
Fax: 0251/411-1751  
E-Mail: michael.wolf@bezreg-muenster.nrw.de

20. Mai 2003

## Stellungnahme

zum

**Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der  
Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen**

## Gliederung

- I. Vorbemerkungen
- II. Beantwortung der sieben Fragen in Thesenform
- III. Schlussbemerkungen

### I. Vorbemerkungen

- (1) Die Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit ist ein **richtiges Ziel**, der **regionale Flächennutzungsplan** jedoch ein dafür **kaum geeignetes Mittel**.
- (2) Eine interkommunale und besonders regionale Zusammenarbeit wird **weder** in den Ruhrgebietsstädten, **noch** sonst im **Land** durch die **Gebietsentwicklungsplanung** der Regionalräte und Bezirksplanungsbehörden **behindert**.

Das dort praktizierte "**Gegenstromprinzip**" lebt geradezu von der **regionalen Zusammenarbeit**.

Dem gegenüber **mangelt** es bisher in sehr **vielen Kommunen** an der **Kooperationsbereitschaft**, insbesondere bei **benachbarten Städten**.

- (3) Ein **Gesetz** sollte nur beschlossen werden, wenn es **notwendig** ist.  
Bisher wird nicht erkennbar, welche **konkreten Planungen** oder **Entwicklungen** aufgrund des geltenden Systems **vereitelt** oder auch **nur erschwert** wurden.

**(Erforderliche Defizitanalyse)**

- (4) Es ist nicht dargelegt, welche **konkreten Ergebnisse** schneller, einfacher und unbürokratischer durch den **regionalen Flächennutzungsplan herbeigeführt werden sollen**, die nicht auch im aktuellen Planungssystem bei entsprechendem Kooperationswillen erreicht werden können.

**(Lösungsansatz des Gesetzes)**

- (5) Die Ausführungen zum neuen **RVR** in Verbindung mit dem regionalen Flächennutzungsplan lassen erkennen, dass es im Grunde um die Frage der **Neuorganisation des Ruhrgebiets** (Ruhrstadt-Debatte) geht.

Dann sollte konsequenterweise vom Gesetzgeber diese politische **Grundsatzentscheidung** für die **gesamte Verwaltungsstruktur** im Lande offen diskutiert und entschieden werden.

## II. **Beantwortung der sieben Fragen in Thesenform**

(1) *Verhältnis der Regionalplanung und der regionalen Flächennutzungsplanung*

1. Es besteht die Gefahr der **"Zersplitterung"** der Regionalplanung.

Die bisherige **klare räumliche Abgrenzung** der fünf Gebietsentwicklungspläne wird aufgegeben.

Es entsteht das Problem der **"Resträume"**.

Kooperationen in **größeren Regionen** werden erschwert, Planungen "aus **einer Hand**" noch **komplizierter**.

2. Es entstehen **Abgrenzungsprobleme** in den Übergangsbereichen zwischen den fortgeltenden Gebietsentwicklungsplänen und den neuen regionalen Flächennutzungsplänen.

3. Der **Koordinationsaufwand** wird insgesamt **erhöht**.

Der Regionalrat als Träger der Raumplanung und die Bezirksplanungsbehörde als erarbeitende Behörde haben **wechselnd unterschiedliche Rollen**: einerseits als **Träger der Raumplanung** (Gebietsentwicklungsplan) und andererseits als **Beteiligte** am regionalen Flächennutzungsplan. (Vorgabe der Ziele der Raumordnung).

4. Solange es nicht zu einer **flächendeckenden Planung** mit regionalen Flächennutzungsplänen kommt, ist ein **"Nebeneinander"** zwischen beiden Planungsebenen nicht vermeidbar.

Die erstrebte **Einsparung einer Ebene** ist somit nicht erkennbar.

(2) *Sicherstellung der Beachtung der Ziele der Landesplanung*

1. Landesplanerische sowie regionalplanerische Ziele sind **als Vorgaben** für die regionale Flächennutzungsplanung **unverzichtbar**.

**Kriterien** für die Ausweisung von Gewerbe- und Wohnsiedlungsbereichen, Maßgaben für die Erstellung von Bevölkerungsprognosen sind entweder durch Landesentwicklungspläne oder durch die weiterhin notwendigen Gebietsentwicklungspläne festzusetzen.

2. Insbesondere die vom **Land** und von den **Bezirksplanungsbehörden** erarbeiteten Grundlagen für die **Rohstoffversorgung**, die Planungsgrundsätze für **Überschwemmungsgebiete** und den **Hochwasserschutz**, den **Naturschutz** und den **Verkehr**, die **Ent- und Versorgung** und schließlich das weite Feld der **Entwicklung des ländlichen Raumes** sind Aufgabenfelder, die in geeigneter Form sicherzustellen sind.

Eine **Erleichterung** ist durch den regionalen Flächennutzungsplan dabei **nicht erkennbar**.

Die Kommunen haben erfahrungsgemäß vielfach **andere Interessenschwerpunkte**.

3. Die **Durchsetzung der Ziele** der Landesplanung durch die Landesplanungsbehörde selbst, erscheint unzweckmäßig. Diese Aufgabe kann in einem großen Flächenland wirtschaftlicher durch eine ortsnähere staatliche Mittelinstanz wahrgenommen werden.

Im übrigen würde bei **Hochzonung** dieser Aufgaben in die Ministerialebene dort ein erheblicher **Personalmehrbedarf** entstehen, ohne dass gleichzeitig die Bezirksplanungsbehörden wegen der dort weiterbestehenden Aufgaben aufgelöst werden könnten.

(3) *Rechtliche und inhaltliche Anforderungen an den Aufstellungs- und Änderungsprozess von regionalen Flächennutzungsplänen*

1. Gefahr der **Überfrachtung**

Der regionale Flächennutzungsplan hat sowohl die inhaltlichen wie verfahrensmäßigen Voraussetzungen eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 Baugesetzbuch zu erfüllen, als auch die Anforderungen, die an einen Gebietsentwicklungsplan zu stellen sind.

2. **Zeitlicher Aspekt**

Wenn bisher in Großstädten ein **Flächennutzungsplan** zwischen **sechs und zehn Jahren** an Erarbeitungsdauer hatte, so ist zu erwarten, dass im Ballungsraum des Ruhrgebietes ein regionaler Flächennutzungsplan von zwei bis drei Städten voraussichtlich **noch länger** dauern wird.

Der **Gebietsentwicklungsplan** für den gesamten Regierungsbezirk **Düsseldorf** benötigte weniger als die Hälfte dieser Zeit.

Der Gebietsentwicklungsplan für das nördliche Ruhrgebiet (**Region Emscher-Lippe**) wird am 30.06.2003 nach ca. **vier Jahren** aufgestellt werden (Er umfasst die Städte Bottrop und Gelsenkirchen sowie den Kreis Recklinghausen mit zehn kreisangehörigen Städten mit insgesamt über einer Million Einwohnern.).

3. **Änderungen** nur im **Konsens** der Kommunen

Ein gemeinsam aufgestellter Flächennutzungsplan kann auch von den beteiligten Gemeinden nur in **Einstimmigkeit** gemeinsam geändert werden. Das birgt die Gefahr von **Schwerfälligkeit** und **Unflexibilität**.

(4) *Zuständigkeit für die räumliche Abgrenzung der regionalen Flächennutzungspläne*

1. Für die vom Raumordnungsgesetz in § 9 Absatz 6 geforderten Voraussetzungen für die räumliche Abgrenzung (**verdichtete Räume** sowie **raumstrukturelle Verflechtungen**) sind vom **Gesetzgeber Kriterien** festzusetzen.

2. Der **Gesetzgeber** muss ferner festlegen, **wer** die Entscheidung über die Bildung der regionalen Planungsverbände zu **treffen** und ggf. zu **genehmigen** hat.

3. Hier liegt der **Kern** des Eingriffs in die Rechte der Regionalräte als Träger der Regionalplanung für den Regierungsbezirk. Diesen werden durch das Landesplanungsgesetz übertragene Aufgaben teilweise entzogen.

4. Für die Bildung der Planungsverbände sollte sinnvollerweise nur das **Freiwilligkeitsprinzip** gelten. **Nicht gewollte Kooperationen** kommen **gegen den Willen der Kommunalpolitiker** nicht zustande.

5. Der **Austritt** aus dem Planungsverband muss jedoch an eindeutige Voraussetzungen gebunden sein, da als "**Auffanginstanz**" die Regionalplanung in den Regierungsbezirken jeweils wieder zuständig wird.

6. **Regionalplanung** ist auf **langfristige Entwicklung** angelegt. **Kurzfristige Änderungen** der Zuständigkeiten sind hier besonders **nachteilig**.

(5) *Erfahrung anderer Bundesländer mit dem Instrument*

1. Jedes der **16 Bundesländer** hat eine **anders** verfasste Landes- und Regionalplanung, so dass **Einzelvergleiche vielfach sehr schwierig** sind.

2. **Erfahrungen** aus dem **hessischen Landesplanungsrecht** mit einem regionalen Flächennutzungsplan für den **Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main** sind noch nicht aussagefähig genug, um tragfähige Empfehlungen für Nordrhein-Westfalen daraus zu entwickeln.

Die in der **Akademie für Raumforschung und Landesplanung** in den verschiedenen **Landesarbeitsgemeinschaften** zu dieser Thematik erarbeiteten **Ergebnisse** werden **gesondert vorgelegt**.

3. Selbstverständlich kann auch in Nordrhein-Westfalen ein vom **Bundesgesetzgeber** ermöglichtes **Planungsinstrument** wie der regionale Flächennutzungsplan zum Beispiel als "**Experimentiermöglichkeit**" den Kommunen angeboten werden.

Es ist jedoch sehr wahrscheinlich, dass es insbesondere im **Ballungsraum** des Ruhrgebietes wegen der "**hohen Hürden**" für den interkommunalen **Kooperationswillen** und des enormen **Aufwandes an Koordination** bei **komplexen Problemfeldern** und **gegenläufigen Interessenlagen** kaum zu **erfolgreichen Anwendungsfällen** kommen wird.

4. Sollten diese Erfahrungen erst mühsam in **NRW** gemacht werden?

**Würde jemand auf ein altbewährtes Fahrrad verzichten, nur weil woanders gerade Tretroller modern geworden sind?**

Besser ist es, das **Fahrrad zu optimieren!**

5. Die seit **1976** entwickelte Form der Regionalplanung in gemeinsamer Verantwortung von **Staat und Selbstverwaltung** hat sich **bewährt**.

Die Einbindung der Bezirksplanungsbehörde in eine starke Bezirksregierung hat den großen **Synergieeffekt** der **Bündelungsbehörde**.

Der **Fachverstand** z. B. der Experten für Wasser, Natur, Landschaft, Immissionsschutz, Verkehr bis hin zur Agrarordnung ist in **einer Behörde** vorhanden und **unkompliziert nutzbar**.

Die **regionalplanerischen Ziele** werden ausschließlich durch demokratisch legitimierte **Kommunalpolitiker beschlossen**.

Um dieses effektive und kostengünstige **System der Zusammenarbeit** zwischen **staatlichen Behörden** für die komplexe Erarbeitung und Verfahrenssteuerung der Gebietsentwicklungsplanung einerseits und die **politische Entscheidungs- und Gestaltungsverantwortung durch gewählte Vertreter der Selbstverwaltungskörperschaften** andererseits, wird NRW von vielen anderen Bundesländern **beneidet**.

Ferner ist die **Umsetzung** der Regionalplanung dadurch wesentlich erleichtert.

6. Der im 2. Modernisierungsgesetz eingeschlagene Weg der Koordinierung von **räumlicher Planung und Regionalentwicklung** ist fortzusetzen. Ein **regionaler Flächennutzungsplan** ginge genau in die gegenteilige Richtung, nämlich der **Trennung von räumlicher Planung und Entwicklung**. (Koordinierung der Landesförderung durch den Regionalrat).

(6) *Bedeutung der regionalen Flächennutzungsplanung als planerisches Steuerungsinstrument für das Ruhrgebiet*

1. Die Steuerung der **räumlichen Planung** im Ruhrgebiet ist bisher noch bei keinem Projekt daran gescheitert, dass es **drei Gebietsentwicklungspläne** gibt.
2. Vielmehr sind Planungen wie **regionale Grünzüge** oder der **Emscher-Umbau** und das "ÖPEL-Projekt" **quer durch drei Regierungsbezirke** parallel von drei Bezirksplanungsbehörden erarbeitet worden.
3. Auch die zehn Jahre dauernde **Internationale Bauausstellung (IBA)** wurde in Zusammenarbeit des Landes, der beteiligten Kommunen und der drei beteiligten Bezirksplanungsbehörden und Regionalräte durchgeführt. Die **staatlichen Strukturen der drei Regierungsbezirke** waren dabei **niemals ein Hemmnis**.
4. Der **regionale Flächennutzungsplan** verlangt selbstverständlich von den beteiligten Kommunen eine sehr enge interkommunale Zusammenarbeit, denn sonst kommt er nicht zustande.

Für das **Gesamtgebiet des Ruhrgebietes** ist er jedoch kein geeignetes Instrument einer einheitlichen Planung "aus einem Guss". Die **Interessensunterschiede** von Dortmund bis Duisburg und die **große Zahl der zu beteiligenden Kommunen** lassen einen einheitlichen Plan als unrealistisch erscheinen.

5. Es ist nicht erkennbar, wie der **RVR** eine **Klammer** zwischen den verschiedenen **regionalen Flächennutzungsplänen** herstellen soll.  
Auch hier sollte der **Zeitfaktor** bedacht werden.
6. Die "**Identitätsprobleme**" des Ruhrgebietes und der klar erkennbare Wille zu einer Neugestaltung des Auftretens nach "innen und außen" sind **nicht** mit dem Experiment eines regionalen Flächennutzungsplans zu lösen.

(7) *Übertragbarkeit der Regelung des § 10 a auf das gesamte Land*

1. Erst wenn der **Gesetzgeber** die **Kriterien** für die "sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen" festgelegt hat, ist eine Beurteilung möglich.
2. Da **flächendeckende regionale Flächennutzungspläne** voraussichtlich weder im Ruhrgebiet noch in allen anderen Landesteilen zu erwarten sind, wird es notwendigerweise **weiterhin Gebietsentwicklungspläne** in den Regierungsbezirken **geben müssen**.
3. Je größer die **Zersplitterung** wird, umso schwieriger wird es, für die vom Grundgesetz gebotene Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse** innerhalb der Regionen des Landes zu sorgen.



### III. Schlussbemerkungen

1. **Ermächtigung der Landesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung gemäß § 10 a Absatz 2 Landesplanungsgesetz**

Nach **Artikel 80 Absatz 1 Grundgesetz** müssen "Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden".

Dem wird der vorliegende Entwurf nicht gerecht. Das Ausmaß der Begrenzung der **Rechte des Regionalrates** wird nach dem Gesetzesentwurf nicht durch das Parlament festgelegt, sondern soll durch die Landesregierung geregelt werden.

2. Die durch das Gesetz angestrebte **Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit** wird sicherlich bei den Kommunen erreicht werden können, die jeweils in einem Planungsverband zusammenarbeiten.

Einen **gemeinsamen Flächennutzungsplan gemäß § 204 Baugesetzbuch** hätten sie allerdings schon seit vielen Jahren beschließen können. Bisher ist kein Fall bekannt geworden.

3. Dem gegenüber sind ein **Bürokratieabbau** (eine Ebene weniger) eine **Beschleunigung des Verfahrens** (lange Dauer von Flächennutzungsplänen), eine **Vereinfachung** (Entfrachtung von Planzeichen) **nicht erkennbar**. Vielmehr steht eine **Zersplitterung der Regionalplanung** dem gegenüber.

4. Die eigentliche **Debatte um das Ruhrgebiet** wird zwar insbesondere durch die Regelungen für den RVR begonnen, aber nicht konsequent geführt.

**Der regionale Flächennutzungsplan eröffnet die Diskussion um eine Verwaltungsreform durch die "Hintertür": Dazu sollte wie jüngst in Baden-Württemberg das "Hauptportal" benutzt werden.**

Auszug aus dem  
**Protokoll der**  
**AG "Novelle Landesplanungsrecht"**  
**der**  
**Landesarbeitsgemeinschaft NRW der ARL**  
**vom 20. Januar 2003**

**2) Diskussion über die zu entwickelnden Alternativvorschläge zur Struktur und dem Aufbau der Regionalplanung in NRW**

Aufbauend auf dem Selbstverständnis der Arbeitsgruppe und dem in der Sitzung in Münster formulierten Arbeitsauftrag wird sich die AG mit unterschiedlichen Alternativmodellen zur Regionalplanung in NRW befassen. Bezüglich des derzeitigen Gesetzentwurfs besteht Konsens in der AG, dass dieser in seiner derzeitigen Fassung abzulehnen ist. Insbesondere die Vorstellung, dass man mit informellen Planwerken (Masterplänen) eine verbindliche Klammer für rechtsverbindliche Instrumente schaffen könne, wird als unrealistisch betrachtet. Zudem ist die Kündigungsmöglichkeit im RVR im Sinne einer kohärenten kommunalisierten Regionalplanung nicht sinnvoll.

Anknüpfend an diese Diskussion werden verschiedene Regionalplanungsmodelle angesprochen und bezüglich ihrer Eignung für NRW – insbesondere für das Ruhrgebiet – erörtert. Es werden folgende Regionalplanungsmodelle für die weitere Diskussion in NRW ins Auge gefasst:

- 1) Flächendeckende kommunalisierte Regionalplanung mit (RFNPs)
  - 1.1 Regionale Planungsgemeinschaften mit einer starken "Mittelinstantz" (z. B. RVR), die die Planwerke auf Beschluss der Planungsversammlung ausarbeitet.
  - 1.2 Modell eigenständiger Planungsverband mit direkt gewählten Mitgliedern (analog dem Regionalverband Stuttgart)
- 2) GEP-Ruhrgebiet  
für das Ruhrgebiet wird ein eigener Regionalrat und eigenständiger GEP entwickelt
- 3) Bisherige Regionalplanung wird ergänzt durch einen Ausschuss Ruhrgebiet  
die Kompetenzen der Regionalräte und Bezirksplanungsbehörden bleiben bestehen; ein Ausschuss mit Beratungskompetenz unterstützt die Abstimmung regionalplanerischer Belange im Ruhrgebiet

Neben der Auseinandersetzung mit diesen alternativen Regionalplanungsmodellen wird beschlossen, dass sich die AG eingehend mit den aktuellen Vorschlägen des Gesetzentwurfes befasst.

Anlage 2

■ Autor

**Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme**

**Henkel, Knut:**  
**Umsetzung der BauROG-Novelle in Landesplanungsrecht / Akademie für  
Raumforschung und Landesplanung . - Hannover: ARL, 2002**  
(Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Nr. 295 )  
ISBN 3-88838-695-0

**Autor**

*Knut Henkel,*  
Dipl.-Ing., Städtebaureferendar, Berlin

Best.-Nr. 695  
ISBN 3-88838-695-0  
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2002  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Auslieferung  
VSB-Verlagsservice Braunschweig  
Postfach 47 38  
38037 Braunschweig  
Tel. 0531/70 86 45-648  
Telex 952841 wbuch d; Fax 0531/70 86 19

## Inhalt

1. Zur Einführung	1
2. Konkretisierung unmittelbar geltender bundesrechtlicher Regelungen	3
2.1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung	3
2.2 Grundsätze der Länder	5
2.3 Erfordernisse der Raumordnung	7
2.4 Bindungswirkungen gegenüber Fachplanungen des Bundes	9
3. Rahmenrecht I: Allgemeine Regelungen zu Raumordnungsplänen	10
3.1 Raumordnerische Funktionsgebiete	10
3.2 Beteiligung / Einbeziehung der Öffentlichkeit	12
3.3 Festlegungen in Raumordnungsplänen	14
3.4 Festlegungen zum Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft	16
3.5 Integration von Fachplanungen	16
3.6 Rechtsschutz und Planerhaltung	18
4. Rahmenrecht II: Regionalplanung	20
4.1 Organisation der Regionalplanung	20
4.2 Regionaler Flächennutzungsplan	20
4.3 Abstimmung / Gegenstromprinzip	24
5. Rahmenrecht III: Instrumente zur Sicherung, Verwirklichung und Abstimmung	25
5.1 Zielabweichungsverfahren	25
5.2 Sicherungsinstrumente	26
5.3 Raumordnungsverfahren	27
5.4 Verwirklichung von Raumordnungsplänen	28
6. Sonstiger Regelungsbedarf	30
6.1 Plan-UVP	30
6.2 Plangewährleistung	31
7. Fazit und Ausblick	32
7.1 Auf dem Weg zur einer nachhaltigen Raumentwicklung?	32
7.2 Zusammenfassung: Umsetzungsbedarf	33
7.3 Ausblick: Weiterer Forschungsbedarf	35
8. Literaturverzeichnis	36
8.1 Materialien von ARL-Arbeitsgruppen	36
8.2 Sonstige Literatur	36

## ■ Umsetzung der BauROG-Novelle in Landesplanungsrecht

### 4. Rahmenrecht II: Regionalplanung

#### 4.1 Organisation der Regionalplanung

*Rechtliche Grundlagen: § 9 (1) ROG, § 9 (4) ROG*

##### a) Position(en) der ARL

Mößle ([5]:72 ff.) wirft die Frage auf, ob sich aus der rahmenrechtlichen Regelung zur Regionalplanung („Verflechtungsbereiche mehrerer Zentraler Orte oberster Stufe“) auch eine materielle Vorgabe zur *räumlichen Abgrenzung der Regionalplanung* ergibt. Im Ergebnis bejaht er diese Frage, kommt aber zugleich zu dem Schluss, dass die derzeitige Abgrenzung im Wesentlichen dem vorgegebenen Kriterium folge.

In Bezug auf die staatliche Kompetenz zur Regionalplanung weist Bartelsperger ([5]:80 ff.) darüber hinaus darauf hin, dass der Verweis auf das Kommunalrecht bei der *Verbindlicherklärung für Regionalpläne* problematisch sei, weil dann die Regionalplanung wie eine kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit behandelt werde. Sofern die Regionalplanung kommunalisiert sei, diene dies der (gesteigerten) Beteiligung der Gemeinden; damit sei freilich nicht zu verwechseln, dass die Letztentscheidung beim Staat verbleibe. Insofern müsse hier auch ein unmittelbarer Durchgriff als beim Kommunalrecht ermöglicht werden.

##### b) Bewertung

Für eine grundlegende Neuorganisation der Regionalplanung scheint derzeit niemand Bedarf zu sehen. Die übrigen aufgeworfenen Probleme sind Bayern-spezifischer Natur und könnten deshalb kein weiteres Echo in der Fachdiskussion gefunden haben. Ein grundsätzlicher *Regelungsbedarf* für die Landesgesetzgeber ist insoweit *nicht erkennbar*.

#### 4.2 Regionaler Flächennutzungsplan

*Rechtliche Grundlage: § 9 (6) ROG*

##### a) Position(en) der ARL

Besonders ausführlich hat sich der Arbeitskreis „Regionaler Flächennutzungsplan“ ([2]) mit dem Regelungsbedarf in Bezug auf dieses Planwerk befasst: Er sieht darin eine große *Reformchance*, weil sich so eine Planungsebene einsparen lasse und zugleich ein dem Bedeutungsgewinn der Region angemessener Rahmen für interkommunale Abstimmung geschaffen werde. Im Gegensatz zu Befürchtungen der jeweiligen Institutionen könne dies sowohl zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wie der Regionalplanung führen, da die Gemeinden über Aushandlungsprozesse stärkeren Einfluss auf die Regionalplanung und die Regionalplaner eine stärkere Verzahnung ihrer Arbeit mit der Bauleitplanung erreichten. Zudem sei die Flächennutzungsplanung nicht als Kernbestand der gemeindlichen Planungshoheit zu betrachten. Auch wenn das Verfahren eine hohe Komplexität aufweise, sei damit insgesamt weniger Aufwand (als bei einem Regionalplan und vielen FNP) verbunden und die Chance gegeben, die Plandarstellungen auf Kerninhalte zu beschränken. Darüber hinaus könnten bereits im Verfahren latente regionale Konflikte bewältigt und ein stärkeres regionales Bewusstsein erzeugt werden. Trotz dieser grundsätzlich positiven Einschätzung gelte es jedoch aufgrund der vagen Formulierung des Bundesgesetzgebers, zahlreiche Einzelfragen zu klären:

- Die so genannte *Strukturklausel* (raumstrukturelle Verflechtungen als Voraussetzung) setzte voraus, dass dem Planungsraum gemeinsame Voraussetzungen oder Bedürfnisse zugrunde lägen. Dies könnten neben den Verdichtungsräumen z.B. auch Fremdenverkehrsregionen, altindustrialisierte Gebiete oder Braunkohlenggebiete sein.
- Der Arbeitskreis kommt nach der Analyse von drei *Organisationsmodellen* (Region = Planungsraum, Neuzuschnitt der Regionen, Integration des Planungsraums in einen größeren Regionalplan) zu dem Schluss, dass aufgrund des derzeitigen Regionszuschnitts und mangelnder Bereitschaft zu organisatorischen Änderungen die letzte Variante – das so genannte Integrationsmodell – zu bevorzugen sei. Das Teilraumplanungsverbot (§ 9 (6) 3 ROG) stehe dem nicht entgegen. Es sei vielmehr dahingehend zu interpretieren, dass regionale Flächennutzungspläne nicht innerhalb ansonsten (noch) unbepannter Bereiche entstanden, weil so Fakten geschaffen wären, die der Anschlussfähigkeit an den Regionalplan im Wege ständen. Eine Identität von Region und Gebiet des regionalen Flächennutzungsplanes sei damit jedoch nicht gefordert.
- In den meisten Ländern sei es zudem erforderlich, die *Zusammensetzung des regionalen Beschlussorgans* so zu modifizieren, dass alle (im Plangebiet befindlichen) Gemeinden in ihm vertreten seien. Statt einer eigenen Gemeindekammer wird dabei das Modell einer Gemeindebank favorisiert, die gemeinsam mit der regionalen Bank die Beratungen durchführt, aber getrennt von dieser abstimmt.
- Um beim *Aufstellungsverfahren* sowohl den Anforderungen der Regionalplanung wie denen der Bauleitplanung gerecht zu werden, hat der Arbeitskreis ein entsprechendes Verfahrensmodell entwickelt, das auch eine eventuelle Streitentscheidung berücksichtigt. Wichtige Bedingung sei allerdings, dass die Landesplanung bereits frühzeitig ihre Vorgaben einbringe, so dass die Genehmigung allein auf eine rechtsaufsichtliche Prüfung beschränkt bleiben könne.
- Was den *Plan* selbst angeht, empfiehlt der Arbeitskreis eine Dreiteilung zwischen Karte, textlichen Festlegungen und einer Begründung. Die Karte solle einen Maßstab von 1:25.000 aufweisen; die größere Körnigkeit als der FNP sei dahingehend zu nutzen, dass eine Beschränkung auf die wesentlichen Inhalte erfolge. Zudem sei in diesem Maßstab noch ausreichend Entwicklungsspielraum für die gemeindlichen Bebauungspläne gegeben. Inhaltlich seien dabei Siedlungsstruktur, Freiraumfunktionen, die technische Infrastruktur und Siedlungsflächen als Kerninhalte abzudecken, wobei die ersten beiden vor allem auf der Raumordnung, die letzteren beiden auf der Bauleitplanung aufbauen. Aus diesen könnten die jeweiligen Planelemente übernommen werden, wobei zu dokumentieren wäre, wo Darstellungen durch raumordnerische Ziele zusätzlich unterfüttert seien.

Abschließend diskutiert der Arbeitskreis drei Realisierungsmodelle (Experiment, Option und Zwang durch den Landesgesetzgeber) und empfiehlt – unabhängig davon, welches Modell gewählt wird – grundsätzlich eine Übernahme des regionalen Flächennutzungsplanes in das Landesplanungsrecht.

Die *Beurteilung* der LAG Sachsen / Sachsen-Anhalt / Thüringen ([6]:22 ff.) fällt weitgehend deckungsgleich aus: Durch den Regionalen FNP entstehe eine erhöhte Rechtssicherheit und Transparenz sowie die Chance zu einer besseren Steuerung der Raumentwicklung in Räumen enger funktionaler Verflechtungen. Auch sie benennt ungeklärte Fragen (Beteiligung der Gemeinden, Teilraumplanungsverbot, Verfahren, Planzeichen und Inhalte), plädiert jedoch dafür, das Planwerk in entsprechend geeigneten Räumen zu erproben. Wünschenswert seien zudem (materielle) Anreize für eine bessere interkommunale Abstimmung und gemeinsame Planung.

Im Gegensatz zu diesen grundsätzlich zustimmenden Äußerungen überwiegen für die LAG Bayern aus Sicht von Goedecke ([5]:86 ff.) die Schwierigkeiten und ungelösten Fragen: Selbst

#### ■ Umsetzung der BauROG-Novelle in Landesplanungsrecht

wenn eine kommunal verfasste Regionalplanung zugrunde gelegt werde, sei die Regionsabgrenzung schwierig. Zudem sei damit ein erheblicher Eingriff in die Planungshoheit verbunden, ganz zu schweigen von dem zu erwartenden Aufwand. Auch die Frage, wie der gesteigerte Personalbedarf zu decken sei, bleibe weithin ungeklärt. Da die Effizienzvorteile dieses Planwerks vage blieben, sei dazu zu raten, auf dessen Einführung zu verzichten.

#### b) Bewertung

Viel Diskussionsbedarf besteht über die Einführung des regionalen Flächennutzungsplanes. Da die Gremien der ARL – insbesondere der Arbeitskreis – diese Diskussion in starkem Maße initiiert und mitgeprägt haben, ergibt sich eine *hohe Übereinstimmung der Aussagen* mit anderen Beiträgen, während Unterschiede allenfalls in Nuancen bestehen (vgl. Spannowsky 1999b, Schmitz / von Hessler / Groß 1998, Koch 2000). So wird die Zielsetzung vergleichbar eingeschätzt, die Erwartung geteilt, es sei eine Stärkung der Gemeinden wie der Region zu erwarten; das Teilraumplanungsverbot und das funktionale Kriterium (raumstrukturelle Verflechtungen) werden ähnlich beurteilt sowie vergleichbare Vorschläge zu Inhalten, Verfahren und planungsmethodischen Modellen (Entfeinerung des FNP bei Ergänzung um regionalplanerische Festlegungen) gemacht. Kritisch beurteilt wird vor allem der zusätzliche Personal- und Finanzierungsbedarf für die planerstellende Behörde. Im Gegensatz zu den anderen Autoren, die dem Instrument insgesamt positiv gegenüberstehen, hält Busse (1998) wie die LAG Bayern das Instrument an sich für problematisch, weil es auf erheblichen Widerstand der Gemeinden treffe und eine Dominanz der Kernstädte befürchten lasse.

In der Literatur finden sich darüber hinaus zwei weitere Aspekte, die einer eingehenderen Betrachtung unterzogen werden: Die Gefahr einer *unzureichenden Konfliktbewältigung* einerseits und die Darstellungstiefe andererseits. So weist Koch (2000) darauf hin, dass bei den derzeitigen Formen interkommunaler Kooperation – so auch in Fällen gemeinsamer Flächennutzungsplanung – oftmals nur eine Addition von Einzelplanungen statt einer konzeptionellen Gesamtplanung erfolge. Zudem finde eine Konfliktbewältigung nur in geringem Umfang statt, was unter anderem an bestehenden Vorbehalten zwischen Kernstadt und Umland liege. Auch ständen viele Gemeinden der Regionalplanung negativ gegenüber, weil diese zu restriktiv angelegt sei. Es bestehe die Gefahr, so Koch, dass regionale Flächennutzungsplanung nur zu einem zwischengemeindlichen Kuhhandel ohne regionales Bewusstsein führen könne. Der Kritikpunkt ist kaum von der Hand zu weisen. Insofern sollte bedacht werden, dass es sich bei den diskutierten Vorteilen nur um mögliche handelt. Ob diese tatsächlich realisiert werden können, hängt in erster Linie von der Bereitschaft der Akteure ab und in zweiter Linie von den organisatorischen Rahmenbedingungen. Dabei könnte die unmittelbare Beteiligung der Landesplanung im Verfahren Anstöße zu einer „Kooperation im Schatten der Hierarchie“ geben. So ließe sich auch das Dilemma auflösen, dass die Landesplanung kaum bereit sein dürfte, sich auf eine reine Rechtskontrolle reduzieren zu lassen. Durch die Einbeziehung in die Erarbeitung lassen sich frühzeitig Konflikte klären und eine kooperativere Haltung aller Beteiligten erreichen. Insofern sollte die Möglichkeit einer Einbeziehung der Landesplanung in das Beschlussgremium geprüft werden.

Als zweiter Punkt ist die Frage der *Darstellungstiefe* und *Änderungshoheit* über diese umstritten. So vertritt Spannowsky (1999b) die Ansicht, Änderungen der FNP-Darstellungen könnten einseitig durch die jeweilige Gemeinde erfolgen. Ob die Darstellungen im Einzelfall von den Gemeinden eigenständig zu ändern sind, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Es ist jedoch zu bedenken, ob es nicht dem Grundsatz einer gemeinsamen Planerstellung widerspricht, wenn eine Änderung einzelnen Akteuren überlassen bleibt. Selbst wenn die regionalplanerisch hinterlegten Darstellungen ohnehin nicht für die Gemeinden eigenständig verfügbar wären, würde letztlich damit einer Briefmarkenplanung Vorschub geleistet.

Koch (2000) thematisiert darüber hinaus die Gefahr, dass Aussagen entweder zu generell würden, um daraus noch einen Bebauungsplan zu entwickeln, oder eine zu hohe Änderungsrate erzeugten. Auch seien detailliertere Planaussagen in den Verdichtungsräumen durchaus wünschenswert, in den ländlichen Räumen hingegen zu global. Was letzteren Punkt angeht, lässt sich dieses Dilemma durch das von der ARL-Arbeitsgruppe vorgeschlagene Integrationsmodell auflösen: Der Verdichtungsraum als regionaler Flächennutzungsplan wird eingebettet in einen klassischen Regionalplan (für den ländlichen Raum). Im Übrigen lassen sich die Bedenken nicht teilen: Der Spielraum, der für die Entwicklung der Bauleitplanung entsteht, wird im neuen Modell größer werden als bei einer klassischen Flächennutzungsplanung, allein schon, um den Gemeinden Gestaltungsmöglichkeiten zu belassen. Anderserseits ist es – nimmt man z.B. die Gebietsentwicklungsplanung in NRW als Beispiel – unwahrscheinlich, dass die Planaussagen dermaßen abstrakt ausfallen, dass sich hieraus keine Baugebiete mehr entwickeln ließen.

Fazit (fast) aller Beiträge ist – im Gegensatz zu Goedecke –, dass der Landesgesetzgeber die Anwendung dieses Instrumentariums ermöglichen müsse. Allerdings wird eine Einführung auf breiter Front ebenfalls sehr skeptisch beurteilt und stattdessen dazu geraten, über Pilotprojekte das neue Planwerk einzuführen, um so die zahlreichen offenen Fragen im weiteren Verfahren klären zu können (Schmitz et al. 1998). Daher ist es bedauerlich, dass der Arbeitskreis der ARL das von ihm vorgeschlagene Modell einer Experimentierklausel nicht ausführlicher entwickelt hat. Während der Planausgestaltung breiter Raum eingeräumt wurde, finden sich hierzu keine Aussagen.

Vorstellbar ist zunächst eine *Experimentierklausel* im Landesplanungsrecht, die bei einer regionalen Flächennutzungsplanung eine Befreiung von einzelnen Gesetzesbestimmungen zulässt (vergleichbar dem Kommunalisierungsmodellgesetz des Landes NRW). Während eine solche Klausel für Inhalte und Festlegungen noch vorstellbar ist, dürfte der Landesgesetzgeber nicht umhin kommen, für die (meist) erforderliche Umstrukturierung der regionalen Entscheidungsgremien eine Regelung im Gesetzes- oder Verordnungsrang zu schaffen. So hat auch Mößle in anderem Zusammenhang ([5]:62) darauf hingewiesen, dass ein solcher Gesetzesvorbehalt für Fragen der Zuständigkeit und des Verfahrens, für die maßgeblichen Abwägungsgrundsätze und für die Planungsaufgabe gelte.

Das von Koch (2000) vorgeschlagene Stufenmodell scheint dieses Problem zu bewältigen: Danach sollte der Landesgesetzgeber zunächst eine kommunale Bank in den Regionalplanungsgremien einrichten, durch die eine Beteiligung aller Gemeinden am Planungsprozess gewährleistet wäre. In einem weiteren Schritt könnten dem Planungsverband sowohl Fachplanungen wie auch umsetzungsbezogene Aufgaben (z.B. ÖPNV) übertragen werden. Erst als letzter Schritt wäre schließlich die regionale Flächennutzungsplanung einzuführen. Auch wenn dieses Modell einigen Charme hat, dürfte seine Umsetzung an den politischen und rechtlichen Realitäten scheitern: Es ist derzeit nicht ersichtlich, dass die Landesgesetzgeber jenseits von Einzelfällen (wie im Rhein-Main-Raum) bereit wären, den ersten Schritt zu realisieren, soweit diese Voraussetzungen nicht – wie in Bayern – ohnehin erfüllt sind. Was die übrigen Aufgaben angeht, so erscheint eine Verlagerung (z.B. der Landschaftsplanung oder der Nahverkehrsplanung) durchaus möglich, es dürfte aber bei den derzeitigen Aufgabenträgern mit großem Widerstand zu rechnen sein. Insofern begegnet das Modell ähnlichen Bedenken, wie sie der ARL-Arbeitskreis im Bezug auf eine Neustrukturierung der Planungsregionen formuliert hat, auch wenn die Auswirkungen – jedenfalls bezüglich des ersten Schritts – keine so gravierenden organisatorisch-strukturellen Folgen hätten.

Letztlich bleibt es also bei der Möglichkeit, eine Experimentierklausel durch genaue Bestimmung der Zwecksetzung und ggf. Zustimmungserfordernis seitens des Landtags so auszugestalten, dass interessierte Regionen entsprechende Modelle regionaler Flächennutzungsplanung erproben können. Wünschenswert wäre darüber hinaus selbstverständlich, dass durch eine veränderte Zu-



**■ Umsetzung der BauROG-Novelle in Landesplanungsrecht**

sammensetzung der regionalen Beschlussgremien (mit Repräsentation aller Gemeinden und der Landesplanung) bessere *Anwendungsvoraussetzungen* für den regionalen Flächennutzungsplan geschaffen werden. Wenn diese organisatorischen Rahmenbedingungen passend ausgestaltet sind, sind auch die übrigen Umsetzungsprobleme lösbar.