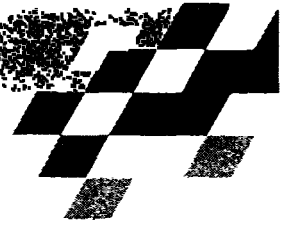


**Fakultät Raumplanung
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung
Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel**



Telefon (0231) 755 2376 oder -2240 (Sekretariat)
Fax (0231) 379 4856
E-mail hans.blotevogel@uni-dortmund.de
Büro: Campus Süd, Wilhelm-Dilthey-Str. 6, Pavillon 3
Postanschrift D-44221 Dortmund
Datum 19.01.2005

**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes, Drucksache 13/6101**

Öffentliche Anhörung am 24.01.2005

(A) Allgemeine Bemerkungen

Die Novellierung des Landesplanungsgesetzes ist bekanntlich überfällig, insbesondere durch die Neufassung des ROG 1997/98 und die europäische SUP-Richtlinie. Die daraus resultierenden Änderungen sind insgesamt schlüssig und nachvollziehbar. Die in dem Gesetzentwurf enthaltenen neuen Regelungen – insbesondere die zur strategischen Umweltprüfung der Raumordnungspläne – basieren auf zwingenden europa- und bundesrechtlichen Vorgaben, die in das Landesplanungsrecht umgesetzt werden müssen.

Zu begrüßen sind auch die terminologischen Klarstellungen durch die Begriffsbestimmungen in § 2 sowie die Ersetzung des Terminus Gebietsentwicklungsplans durch den bundesweit üblichen Begriff des Regionalplans. Wenn – wie es dem üblichen wissenschaftlichen Sprachgebrauch entspricht und in § 2 definiert wird – die Landesplanung als Planung für das gesamte Landesgebiet und Raumordnung als Oberbegriff verstanden werden, müsste das Gesetz allerdings eigentlich „Landesraumordnungsgesetz“ heißen.

Darüber hinaus werden mit der sog. Experimentierklausel (§ 35) Möglichkeiten eröffnet, neue Instrumente wie den Regionalen Flächennutzungsplan und vereinfachte Verfahren zu erproben. Diese Öffnung ist zu begrüßen. Die neuen Formen sollten wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden, um anschließend zu prüfen, ob sie dauerhaft und ggf. flächendeckend implementiert werden sollten. Allerdings erscheint die im § 35 genannte Frist von vier Jahren für die Bewertung sehr knapp, zumindest im Hinblick auf die Regionalen Flächennutzungspläne.

Das Landesplanungsgesetz regelt bekanntlich im Wesentlichen Organisations- und Verfahrensfragen. Inhaltliche Erfordernisse der Landesplanung (Grundsätze, Ziele) werden hingegen im Landesentwicklungsprogrammgesetz sowie im Landesentwicklungsplan festgelegt. Mit der notwendigen Anpassung des Landesplanungsgesetzes an das ROG ist auch eine Neubestimmung der Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung notwendig (§ 1 Abs. 2). Allerdings entsteht nun dadurch, dass hier auf die Leitvorstellung der „nachhaltigen Raumentwicklung“ sowie die

Grundsätze des ROG Bezug genommen wird, im Verhältnis zu dem weiterhin gültigen, im Einzelnen jedoch stark novellierungsbedürftigen Landesentwicklungsprogrammgesetz eine sehr unbefriedigende Situation, und zwar in zweierlei Hinsicht:

Erstens entsteht eine Diskrepanz zwischen den normativen Festlegungen in § 1 (2) Landesplanungsgesetz (Gender Mainstreaming, nachhaltige Raumentwicklung) sowie den Grundsätzen der Raumordnung im LEPro (§§ 1-18), die in dieser Fassung nicht mehr in vollem Umfang mit den Grundsätzen des ROG von 1998 übereinstimmen und insofern dringend novellierungsbedürftig sind.

Zweitens wird in § 1 (2) die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung vom ROG übernommen, ohne dieses abstrakte normative Konzept zu konkretisieren. Das ROG enthält bekanntlich die Verpflichtung, die Raumordnung in Bund und Ländern auf diese Leitvorstellung auszurichten, doch überlässt es deren Konkretisierung den Ländern. Diese Konkretisierung wird im Landesplanungsgesetz nicht vorgenommen.

Mir ist unverständlich, dass zwar das Landesplanungsgesetz novelliert, das Landesentwicklungsprogrammgesetz jedoch unverändert in Kraft bleibt. Es hätte sich die Gelegenheit geboten, im Kontext der Konkretisierung der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung die Grundsätze und allgemeinen Ziele des LEPro zu überprüfen, sie mit der Fassung der Grundsätze im ROG § 2 (2) abzugleichen und dann entweder in das Landesplanungsgesetz oder in den Landesentwicklungsplan zu übernehmen. Das ohnehin erheblich veraltete LEPro hätte dann ersatzlos aufgehoben werden können. Damit hätte ein Beitrag zur Straffung des landesplanerischen Instrumentariums geleistet werden können.

(B) Spezielle Anmerkungen zu einzelnen Paragraphen

Zu § 1 (2):

Die Formulierung dieses Absatzes ist wenig geeignet, Klarheit zu vermitteln. Als „maßgebliche“ Prinzipien der Raumordnung werden hier ohne nähere Gewichtung hintereinander aufgelistet:

1. die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung gem. ROG § 1 (2),
2. die Grundsätze der Raumordnung gem. ROG § 2 (2),
3. grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzepte.

Während es sich bei den ersten beiden Punkten um zwingende rahmenrechtliche Vorgaben des ROG handelt, bezieht sich der dritte Punkt auf informelle Konzepte wie z.B. das EUREK. Es ist zumindest missverständlich, wenn diese Konzepte nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs ebenso „maßgeblich“ werden sollen wie die Rahmenvorgaben des ROG.

Darüber hinaus halte ich die Nennung des „Prinzips des Gender Mainstreaming“ für problematisch. Erstens sollte ein Gesetzestext grundsätzlich ohne englische Fachausdrücke, die nur in Fachkreisen verständlich sind, auskommen, und zweitens irritiert, dass dieses Prinzip noch vor der gemäß ROG maßgeblichen Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung genannt

wird. Diese kritischen Anmerkungen richten sich selbstverständlich nicht dagegen, dass das Prinzip der Gleichstellung der Geschlechter im Gesetz überhaupt genannt wird.

Zu § 13 (3):

Die Raumordnungspläne sollen künftig Fachbeiträge zu verschiedenen Sachbereichen, darunter der Landwirtschaft, des Gewässer- und Bodenschutzes, der Rohstoffsicherung, des Verkehrs und der gewerblichen Wirtschaft „berücksichtigen“. Diese Bestimmung ist grundsätzlich zu begrüßen, da die Zusammenführung solcher Fachbeiträge im Zuge der Aufstellung der Raumordnungspläne sehr gut geeignet ist, die vielfältigen ökologischen und ökonomischen Raumansprüche aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen.

Gleichwohl lässt die Formulierung des Absatzes Fragen offen. Unklar ist beispielsweise, wer die einzelnen Fachbeiträge erstellen soll und welche Konsequenzen entstehen, wenn für einzelne Sachbereiche entweder keine oder nur unzureichende Fachbeiträge vorliegen. Da die Landes- und Regionalplanungsbehörden schon aufgrund ihrer schmalen personellen Ausstattung nicht in der Lage sind, solche Fachbeiträge selbst auszuarbeiten, werden sie davon abhängig, dass entweder andere Landesstellen oder Kammern oder eventuell auch externe Gutachter diese Beiträge liefern. Wenn man den Wortlaut dahingehend versteht, dass für die genannten Sachbereiche Fachbeiträge vorliegen *müssen*, besteht die Gefahr, dass die Aufstellung der Raumordnungspläne verkompliziert und in Einzelfällen auch erheblich verzögert werden kann. Es ist deshalb zu erwägen, diese Bestimmung als eine Kann-Vorschrift zu fassen.

Zu § 13 (5):

Hier werden die Bestimmungen zu Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten gemäß ROG § 7 (4) übernommen, so dass solche Festlegungen künftig sowohl im Landesentwicklungsplan als auch in den Regionalplänen getroffen werden können.

Die letzten beiden Sätze dieses Absatzes widersprechen jedoch der Definition von Vorranggebieten in ROG § 7 (4). Der vorletzte Satz in § 13 (5) des Gesetzentwurfs impliziert, dass die Festlegung von Vorranggebieten solche Nutzungen, denen im Vorranggebiet der Vorrang zukommt, in anderen Gebieten ausschließt. Eine solche Interpretation steht im Widerspruch zu ROG § 7 (4) Nr. 1. Beispielsweise würde die Festlegung von Vorranggebieten für Abgrabungen oder für flächenintensive Großvorhaben keineswegs die prinzipielle Zulässigkeit von Abgrabungen oder flächenintensiven Großvorhaben in anderen Gebieten ausschließen. Nur dann, wenn Vorranggebiete zugleich als Eignungsgebiete ausgewiesen werden, sind solche Nutzungen an anderen Standorten ausgeschlossen. Diese Kopplung wird durch ROG § 7 (4) jedoch auf „Maßnahmen“, die nach § 35 BauGB (Bauen im Außenbereich) zu beurteilen sind, eingeschränkt, da nur für solche Fälle Eignungsgebiete ausgewiesen werden können (z.B. Windkraftanlagen). Der generelle Ausschluss anderer regional bedeutsamer Planungen und Maßnahmen außerhalb der Vorranggebiete ist weder rechtlich möglich noch zweckmäßig.

Zu § 14 (3)

Mit diesem Absatz wird künftig bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen eine Beteiligung der Öffentlichkeit verpflichtend. Damit wird eine Vorgabe der europäischen

SUP-Richtlinie umgesetzt. Auf die Landes- und Regionalplanungsstellen kommt dadurch voraussichtlich eine beträchtliche Mehrarbeit zu, doch sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur als Last gesehen werden, sondern auch als Chance der Landes- und Regionalplanung, stärker in die Öffentlichkeit zu wirken und die Planungen durch breite Konsense zu legitimieren.

Zu § 14 (7)

Mit diesem Absatz wird den Bezirksplanungsbehörden die Raumbbeobachtung in ihrem jeweiligen Bezirk als förmliche Aufgabe zugewiesen. Auf dieser Grundlage sollen sie jährlich der Landesplanungsbehörde berichten.

Diese Bestimmung bleibt deutlich hinter den Möglichkeiten, die ein landesweites Monitoring- und Berichtssystem eröffnen könnte, zurück. Erstens könnte ein indikatorengestütztes Monitoringsystem eine schnelle Rückkopplung zwischen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen und realen Raumentwicklungen gewährleisten und somit die Reaktionsgeschwindigkeit des gesamten Planungssystems verbessern. Zweitens könnte durch ein Monitoring- und Controlling-System die Dichte der landesplanerischen Zielvorgaben reduziert und den jeweils nachgeordneten Planungsebenen, d.h. insbesondere der Regionalplanung, ein größerer Entscheidungsspielraum im Einzelnen überlassen werden, während die Zielvorgaben der Landesplanung an die Regionalplanung sowie die Zielvorgaben der Regionalplanung an die Gemeinden auf wesentliche strategische Festlegungen konzentriert werden könnten. Drittens schließlich sollte das Monitoring- und Berichtssystem nicht nur zum verwaltungsinternen Informationsaustausch eingesetzt werden, sondern – in abgestufter Form – auch Politik und Öffentlichkeit einbeziehen. Wie Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen, kann die Wirksamkeit der Landes- und Regionalplanung wesentlich erhöht werden, wenn die Planungsdiskurse in die Öffentlichkeit getragen und damit in größerem Umfang auch private Akteure erreicht werden.

Zu § 15

Soweit ich sehe, entsprechen die Bestimmungen zur Umweltprüfung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen den Vorgaben der europäischen SUP-Richtlinie und den Vorgaben des ROG § 7 (5) und des UVPG § 16. Die Formulierungen des § 15 sind relativ allgemein gefasst und insgesamt knapper als der im vergangenen Jahr in der ROG eingefügte § 7 (5).

Aufgefallen sind mir allerdings zwei terminologische Ungenauigkeiten. So ist im ersten Satz davon die Rede, dass „eine Umweltprüfung durchzuführen und ein Umweltbericht zu erstellen“ ist. Der Umweltbericht ist jedoch integraler Teil der Umweltprüfung. Ferner ist in § 15 (1) Satz 4 die Rede davon, dass alle verfügbaren relevanten Informationen über die Umweltauswirkungen des Plans herangezogen werden „können“. Mir ist der Sinn einer solchen Kann-Vorschrift verborgen geblieben; sollte dies nicht selbstverständlich und insofern verpflichtend sein?

Zu § 22

§ 22 ermächtigt die Landesregierung zum Erlass einer Durchführungsverordnung, die u.a. die zu verwendenden Planzeichen in den Raumordnungsplänen regelt. Hier liegt eine wichtige Ansatzmöglichkeit zur Entfrachtung der Regionalpläne durch eine Reduzierung der Planzeichen. Bekanntlich zeichnen sich die nordrhein-westfälischen Regionalpläne im Vergleich mit anderen

Bundesländern durch eine große Zahl von Planzeichen und eine ungewöhnlich große Zieldichte aus. Daraus resultiert u.a. ein vergleichsweise großer Aufwand der Aufstellung und Änderung der Regionalpläne, so dass eine Entfrachtung der Regionalpläne zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren führen würde. Die geringere Zieldichte könnte dann durch häufigere Raumordnungsverfahren kompensiert werden.

Zu § 25 und § 26

Die in den §§ 25 und 26 enthaltenen Bestimmungen zum Regionalen Flächennutzungsplan sind identisch mit den bisherigen §§ 10a und 10b, die durch das Gesetz zur Stärkung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit eingefügt wurden. Zu dem Entwurf für dieses Gesetz habe ich seinerzeit am 19.05.2003 Stellung bezogen. Diese Stellungnahme füge ich im Anhang bei.

In jener Stellungnahme habe ich sowohl die Chancen als auch die Risiken hervorgehoben, die mit der Einführung dieses neuen Plantyps verbunden sind. Diese Einschätzung gilt nach wie vor. Darüber hinaus habe ich seinerzeit gefordert, dass für die Erarbeitung von Regionalen Flächennutzungsplänen eine Reihe von Vorgaben von Seiten des Landes entweder durch Gesetz oder Rechtsverordnung getroffen werden sollten. Einige solcher Vorgaben wie vor allem die Regelung zur Bildung von Planungsgemeinschaften sind in den § 10a, nunmehr § 25, eingeflossen.

In der jetzigen Form halte ich die Bestimmungen der §§ 25 und 26 für insgesamt gut geeignet, um Erfahrungen mit dem Plantyp des Regionalen Flächennutzungsplans zu sammeln. Allerdings halte ich die Zeitspanne von fünf Jahren für zu kurz, um die Erfahrungen auch schlüssig bewerten zu können, da allein die Aufstellung eines solchen Plans mehrere Jahre in Anspruch nehmen dürfte, so dass nach fünf Jahren allenfalls der Aufstellungsprozess, jedoch kaum die Wirkung beurteilungsfähig sein dürfte.

Terminologische Unklarheiten sind mir jedoch im § 25 (3) aufgefallen. Da im § 2 Regionalpläne und Regionale Flächennutzungspläne als unterschiedliche, eigenständige Formen von Raumordnungsplänen nebeneinander genannt werden, wird die Formulierung in § 25 (3) Satz 1 unverständlich, dass „der Regionale Flächennutzungsplan ... als integraler Bestandteil des Regionalplans aufzustellen“ ist. Welcher Regionalplan ist hier gemeint? Das Gebiet der jeweiligen Planungsgemeinschaft fällt ja aus dem Gebiet der Regionalpläne heraus, so dass hier nach Inkrafttreten des RFNP kein Regionalplan mehr besteht. Auch die Bestimmung des letzten Satzes, dass der RFNP den Zielen der Raumordnung zu entsprechen hat, irritiert, da der RFNP ja selbst Ziele der Raumordnung festlegt. Allenfalls müsste dort stehen, dass er den Zielen der Landesplanung zu entsprechen hat, aber das ist selbstverständlich.

Im Übrigen bleiben viele Fragen im Zusammenhang mit dem Regionalen Flächennutzungsplan offen wie z.B. die Frage des Maßstabs. Solche Fragen sollen offenbar in einer Rechtsverordnung geregelt werden, die jedoch noch nicht vorliegt. Um die vorgesehenen Regelungen des Landesplanungsgesetzes wirklich substanziell beurteilen zu können, hätte ich es begrüßt, wenn zugleich Entwürfe der Rechtsverordnungen vorgelegt worden wären.

Zu § 29

Die in § 29 geregelten Feststellungen und Prüfungen in Raumordnungsverfahren schließen zwar die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen der Vorhaben auf die in § 2 (1) UVPG genannten Schutzgüter mit ein, doch entspricht das Verfahren in materieller Hinsicht nicht den Anforderungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung (sog. Projekt-UVP), da insbesondere keine Einbeziehung der Öffentlichkeit gem. § 9 UVPG vorgesehen ist.

Eine Alternative wäre eine Einbeziehung einer UVP in das Raumordnungsverfahren. Allerdings würde das Verfahren dadurch erheblich aufwändiger, so dass pragmatische Gründe für die im Gesetzentwurf vorgesehene „schlanke“ Form des Raumordnungsverfahrens sprechen. Die UVP ist bekanntlich in Deutschland als unselbstständiges Verfahren, das in andere Verwaltungsverfahren integriert ist, ausgebildet. Gemäß UVPG wird es in die Zulassungsverfahren für bestimmte, im UVPG aufgeführte Vorhaben integriert, beispielsweise in die Planfeststellungsverfahren. Die Durchführung einer UVP im Rahmen von Raumordnungsverfahren ist nach geltendem Bundesrecht möglich, aber nicht zwingend. Die Bestimmungen des ROG zum Raumordnungsverfahren (ROG § 15) überlassen es den Bundesländern, ob sie das Raumordnungsverfahren so ausgestalten, dass es den Anforderungen des UVPG entspricht.

Zu § 35

Die sog. Experimentierklausel ist zu begrüßen. Die Bestimmung ist geeignet, um neue Instrumente und Verfahren in der Praxis zu testen und auf ihre Implementationsfähigkeit in der Landes- und Regionalplanung zu prüfen. Die Erprobung neuer Instrumente sollte jedoch wissenschaftlich begleitet und bewertet werden. Nordrhein-Westfalen könnte damit seine frühere Rolle als Innovationszentrum der Landes- und Regionalplanung ein Stück zurückgewinnen.

(Prof. Dr. Hans H. Blotevogel)

Anhang

Meine Stellungnahme vom 19.05.2003 zum „Regionalen Flächennutzungsplan“ in den Gesetzentwürfen:

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

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

(1) Der neue Plantyp RFNP bietet eine interessante Perspektive. Er verbindet die beiden Planungsebenen des Flächennutzungsplans (im Folgenden „FNP“) und des Regionalplans (NRW: „Gebietsentwicklungsplan“, „GEP“) auf einer mittleren Maßstabsebene zwischen Gemeinden und Regierungsbezirken. Diese Ebene erscheint besonders relevant, da vor allem untereinander eng verflochtene Städtegruppen (z.B. im Ruhrgebiet) sowie Stadt-Umland-Situationen (Kernstädte mit Umlandgemeinden) zu einheitlichen Planungsräumen zusammengeführt werden können.

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

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

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

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

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

(2) Die Bildung kommunal verfasster regionaler Planungsgemeinschaften stärkt die interkommunale Kooperation und das kommunale Element in der Regionalplanung. Das Angebot zur Erarbeitung regionaler Flächennutzungspläne kann wie ein Anreiz zu interkommunaler Kooperation wirken: Als Prämie winkt die Möglichkeit zur Aufstellung eines Regionalplans in kommunaler Verantwortung. Dies ist ein gewichtiges Argument, das für die Einführung des Plantyps RFNP spricht.

Allerdings: Sind die in kommunaler Verantwortung erarbeiteten Pläne in der Regel die „besseren“ Pläne? Die Gefahr besteht, dass kommunale Partikularinteressen (z.B. hinsichtlich der Widmung von Flächen für

Wohnen oder Gewerbe) „einfacher“, d.h. eventuell auch ohne eine hinreichend sorgfältige Abwägung gegeneinander stehender Belange, in die Pläne Eingang finden können. Die Konflikte werden dann auf den Genehmigungsprozess – die Genehmigungsbehörde ist i.d.R. die Bezirksregierung, in bezirksgrenzenüberschreitenden Fällen jedoch das Landesplanungsministerium – verlagert.

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

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

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

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

(4) Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition zur Einführung des regionalen Flächennutzungsplans lässt viele praktische Fragen offen. Sie sollen später durch eine Rechtsverordnung geregelt werden. Solange kein Entwurf für eine solche Rechtsverordnung vorliegt, lässt sich kaum bewerten, ob die vielen offenen Fragen überzeugend gelöst werden: Hängt die Bildung regionaler Planungsgemeinschaften von kommunalen Initiativen ab, oder gibt die Landesregierung mögliche Kooperationsräume vor? Nach welchen Kriterien können solche regionalen Planungsgemeinschaften gebildet und abgegrenzt werden? Wie groß müssen bzw. dürfen solche Kooperationsräume sein? Kann beispielsweise Münster mit seinen Umlandgemeinden eine solche Gemeinschaft bilden? Ist das auch für Kleve zusammen mit Bedburg-Hau und Kranenburg denkbar?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Unter Abwägung aller Gesichtspunkte favorisiere ich letztlich gerade für das Ruhrgebiet die bestehende gestufte Struktur mit kommunalem Flächennutzungsplan und übergeordnetem Regionalplan, allerdings unter der Bedingung von zwei Veränderungen: erstens einer Verschlanung der Planwerke (durch Rücknahme der Planzeichen und Veränderung der zeichnerischen Maßstäbe) und zweitens der Etablierung einer Regionalplanung für das Ruhrgebiet.