

Regionalrat bei der Bezirksregierung Münster

DER VORSITZENDE

Geschäftsstelle des Regionalrates: Domplatz 1-3, 48128 Münster, Tel.: 0251-4111750
Büro des Vorsitzenden: Kirchstraße 19, 48493 Wettringen, Tel.: 02557-7851 FAX 7845

13.5.2003

An den
Präsidenten des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Herrn Ulrich Schmidt
Postfach 101143

40002 Düsseldorf



Stellungnahme für die Anhörung im Landtag am 28.5.2003

Sehr geehrter Herr Schmidt!

Anbei erhalten Sie die erbetene Stellungnahme zu den Drucksachen 13/3538, 13/2267, 13/2333 und 13/2452 für die Anhörung im Landtag am 28.5.03 ab 11 Uhr. Ich werde bei der Anhörung persönlich anwesend sein.

Ich möchte Sie bitten, diese Stellungnahme an die zuständigen Landtagsabgeordneten und das zuständige Ministerium weiter zu geben.

Mit freundlichen Grüßen


(Engelbert Rauen)

Stellungnahme des Vorsitzenden des Regionalrates Münster

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung der zuständigen Landtagsausschüsse am
28.05.2003

unter Berücksichtigung der Drucksachen 13/3538 (Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen), 13/2267 (Gesetzentwurf der Landtagsfraktion der CDU zur Erweiterung der Kompetenzen und zur Demokratisierung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet) und 13/2452 (Antrag der Landtagsfraktion der FDP zur „Ruhrstadt“ – ein Kommunalverband auf der Basis freier bürgerschaftlicher Entscheidungen).

Der Regionalrat Münster hat sich in seiner Sitzung am 24.03.2003 mit den diskutierten Gesetzesnovellierungen befasst. Ein Auszug aus der Sitzungsniederschrift ist als Anlage beigefügt. Alle Fraktionen sehen die vorgeschlagenen Gesetzesentwürfe und Anträge äußerst kritisch, da sie die bisher erfolgreiche Arbeit des Regionalrates und der Bezirksregierung für das nördliche Ruhrgebiet ignorieren und eine einheitliche Gebietsentwicklungsplanung verhindern.

I. Grundsätzliche Stellungnahme

- Es wird 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 durch den Landtag NRW im Jahr 2000 bestand die Absicht einen richtungweisenden Schritt zu einer stärkeren Regionalisierung und Dezentralisierung sowie zur besseren Verzahnung von regionaler Flächensteuerung, Infrastruktur und Strukturpolitik zu gehen. Dieser Weg sollte konsequent weiter verfolgt und von der Landesregierung beachtet werden. Anstatt über die Einführung von neuen Planungsinstrumenten und Organisationsformen zu diskutieren, sollte besser nach Lösungen für die drängenden Probleme des Ruhrgebiets gesucht werden.
- Mit dem Landesplanungsbericht hat die Landesregierung die Zielsetzung beschrieben, regionalplanerische Verfahren sowohl zu vereinfachen als auch zu straffen und die Regionen und damit die Regionalräte stärken zu wollen. Der Regionalrat Münster unterstützt diese Zielsetzung und empfiehlt, auf dieser Grundlage den Dialog wieder aufzunehmen und eine Gesamtkonzeption zur Reform der Landesplanung zu diskutieren.

II. Stellungnahme zu den vorgegebenen Punkten

1. Verhältnis der Regionalplanung und der regionalen Flächennutzungsplanung

Durch den Regionalen Flächennutzungsplan wird das stringente und bewährte System der Landes- und Regionalplanung in NRW nachhaltig gestört. Es wird zu einer „Flickenteppich-Planung“ und einer zersplitterten Regionalplanung kommen. Das in Nordrhein-Westfalen bewährte Modell einer vom Land und den Kommunen **gemeinschaftlich** getragenen Regionalplanung würde gespalten, da regionale Flächennutzungspläne ausschließlich in kommunaler Trägerschaft liegen sollen. Beide Modelle in einem Bundesland anzuwenden ist falsch und unsystematisch.

Das Gegenstromprinzip als Ausgleich zwischen kommunalen und staatlichen Interessen auf der Ebene der die Landesplanung konkretisierenden Regionalplanung muss vielmehr erhalten bleiben. Diesen Ausgleich haben bisher die Regionalräte, die mit kommunalen Vertretern besetzt auf der staatlichen Ebene angesiedelt sind, geleistet. Das Gegenstromprinzip kann durch das neue Planungsinstrument Regionaler Flächennutzungsplan (RFP) nicht gewährleistet werden, da es zu keiner Abwägung im regionalen Kontext kommen wird (die Genehmigungsbehörde Bezirksregierung kann nur ja oder nein zu einem vorgelegten RFP sagen, eine Abwägung trifft nur der Planungsträger).

Sollten aber regionale Flächennutzungspläne auch in Teilräumen den Gebietsentwicklungsplan ersetzen können, muss der Regionalrat als Träger der Regionalplanung für den gesamten regionalen Planungsraum ein (Mit-)Entscheidungsrecht erhalten.

2. Sicherstellung der Beachtung der Ziele der Landesplanung

Die Verlagerung tragender Elemente der Landes- und Regionalplanung sowie von Fachplanungen auf die Kommunen wird zu einer Schwächung des Gestaltungsspielraums in der Regionalplanung führen.

Die Raumplanung und die staatlichen Fachplanungen, beispielsweise in den Bereichen der Integrierten Gesamtverkehrsplanung, des Wasser- und Landschaftsschutzes, der Rohstoffsicherung, des Immissionsschutzes und der Abfallplanung sind Instrumente des Landes zur Gewährleistung der in der Verfassung geforderten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die Koordination zwischen Raumplanung und Fachplanungen sowie die Integration fachlicher Ziele in die Regionalplanung erfolgt bisher aus einer Hand durch die Bezirksregierungen. Gegenüber ihrer bisherigen Stellung wird die Regionalplanung in ihrer Durchsetzungsfähigkeit geschwächt. Eine staatliche Mittelinstanz und ein auf dieser Ebene angesiedelter Regionalrat haben aufgrund ihrer Kompetenzen und ihrer Moderationsrolle zur Herstellung von Meinungsabgleichungen einen deutlich größeren Gestaltungsspielraum als dies innerhalb von

Planungsgemeinschaften mehrerer Kommunen möglich ist. Eine nur hoheitliche Rechtsaufsicht wird dies nicht ausgleichen können.

Durch den Zusammenschluss einiger Kommunen im Rahmen des Regionalen Flächennutzungsplans geht vielmehr der durch die Gebietsentwicklungspläne erzielte regionale Interessenausgleich verloren. Es besteht die Gefahr, dass Belange der Landes- und Regionalplanung, z.B. des Natur- und Freiraumschutzes wie die einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nur noch unzureichend berücksichtigt werden. Auch könnten mit diesem Instrument einige wenige Kommunen zu Lasten anderer, nicht eingebundener Städte und Gemeinden in einem regionalen Flächennutzungsplan Ziele verfolgen, die im Widerspruch zu bestehenden Gebietsentwicklungsplänen stehen.

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

Bei der Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne sind sowohl die Vorschriften des Landesplanungsgesetzes für regionalplanerische Festsetzungen als auch die detaillierten und flächenscharfen Darstellungen des Baugesetzbuches einzuhalten. Es ist zu erwarten, dass die Verfahren komplizierter und zeitaufwändiger werden als die bisherige Gebietsentwicklungsplan-Verfahren.

Solange keine Planungsverbände nach § 205 Baugesetzbuch gegründet werden, ist davon auszugehen, dass die Kommunen innerhalb von Planungsgemeinschaften ihre Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung behalten. Ein regionaler Flächennutzungsplan kann dann wie ein - bisher schon möglicher - gemeinsamer Flächennutzungsplan nach § 204 Baugesetzbuch von den beteiligten Kommunen nur **gemeinsam** aufgestellt werden. Dies erfordert üblicherweise **Einstimmigkeit**. Die Lösung konkurrierender kommunaler und zusätzlich regionalplanerischer Interessen setzt also den Willen zur **Zusammenarbeit** voraus und ergibt sich nicht durch das Instrument des regionalen Flächennutzungsplans automatisch.

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

Aus meiner Sicht muss die räumliche Abgrenzung der regionalen Flächennutzungsplanung durch die Regionalplanung vorgenommen werden, da diese auch regionalplanerisch zu begründen ist. Im Gesetzentwurf ist nicht beachtet worden, dass entsprechend § 9 Abs. 6 Raumordnungsgesetz regionale Flächennutzungspläne nur in **verdichteten** Räumen oder bei sonstigen **raumstrukturellen Verflechtungen** zugelassen werden können.

Diese wichtige Frage kann **nicht** der Rechtsverordnung vorbehalten werden, sondern muss im Gesetz geregelt werden.

5. *Erfahrungen anderer Bundesländer mit dem Instrument*

Bisher gibt es nach meiner Kenntnis wenig Erfahrungen mit regionalen Flächennutzungsplänen.

Anders als die offene Regelung des neuen § 10a Landesplanungsgesetz in NRW lässt aber beispielsweise das hessische Landesplanungsgesetz regionale Flächennutzungspläne ausdrücklich nur für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zu. Entscheidungen werden dort **gemeinsam** von der Regionalversammlung, die wie die Regionalräte in NRW über die Regionalplanung entscheidet, und der Verbandsversammlung des Planungsverbandes getroffen. Bei Meinungsverschiedenheit in regionalplanerischen Fragen wird ein Vermittlungsausschuss angerufen. Lässt sich auch dann keine einvernehmliche Regelung treffen, entscheidet die Verbandsversammlung **abschließend über regionalplanerische Festsetzungen**.

Sollten regionale Flächennutzungspläne auch in Nordrhein-Westfalen zugelassen werden, wäre ebenfalls ein Entscheidungsrecht der Regionalräte über regionalplanerische Festsetzungen im regionalen Flächennutzungsplan vorzusehen, um sicher zu stellen, dass die Planungen des regionalen Flächennutzungsplans mit dem Gebietsentwicklungsplan vereinbar sind.

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

Die Tatsache, dass sich das Ruhrgebiet über drei Regierungsbezirke erstreckt, hat seine Entwicklung wohl bisher am wenigsten negativ beeinflusst. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass zum Beispiel im Zusammenhang mit der IBA die regionalen Grünzüge in drei Gebietsentwicklungsplänen parallel geplant worden sind. Dabei hat es keinerlei Abstimmungsschwierigkeiten gegeben. Auch der Emscher-Umbau betrifft die Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster und wird von den drei Bezirksplanungsbehörden in enger Zusammenarbeit mit der Emscher-Genossenschaft planerisch gestaltet. Die Projektbetreuung erfolgt dabei im Rahmen des ÖPEL-Programms federführend durch die Bezirksregierung Münster für die drei Regierungsbezirke.

Wissenschaftliche Studien belegen, dass es kein einheitliches Ruhrgebiet mehr gibt, sondern der Raum wirtschaftsstrukturell immer heterogener wird. Die Unterschiedlichkeit der Teilräume kann aber auch als Chance für die Weiterentwicklung der gesamten Region genutzt und durch eine langfristige Zusammenarbeit der Kommunen innerhalb eines landesplanerischen Rahmens gefördert werden. Enge Verflechtungen bestehen innerhalb der Emscher-Lippe-Region, aber auch mit dem angrenzenden Münsterland. Belegt wird dies nicht nur durch die enorm angestiegenen Pendlerbewegungen aus dem Ruhrgebiet ins Münsterland.

Der Regionale Flächennutzungsplan gibt keine zusätzlichen Entwicklungsimpulse für den strukturellen und wirtschaftlichen Wandel in der Region. Mit der vorgesehenen informellen regionalen Planung, wie sie beim RVR angedacht worden ist, könnte jedoch vielleicht als positiver Effekt eine ausbaufähige Klammer für eine ruhrgebietsweite Interessenbündelung und ein gemeinsames Planungsbewusstsein entstehen.

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

Wie bereits dargestellt, lässt der § 9 Abs. 6 Raumordnungsgesetz das Instrument des regionalen Flächennutzungsplans nur in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen zu. Es können daher nicht beliebig Planungsgemeinschaften gebildet werden.

Flächendeckende regionale Flächennutzungspläne auf freiwilliger Basis sind aber auch weder im Land noch speziell im Ruhrgebiet zu erwarten. Neben den weiterbestehenden Gebietsentwicklungsplänen werden also zusätzliche regionale Flächennutzungspläne entstehen. Je größer diese Zersplitterung sein wird, um so schwieriger wird es für das Land, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb der Regionen zu steuern.

III. Ergänzungen

- 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.
- 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 Landesplanungsgesetz angesprochenen Rechtsverordnung verdrängt).

Der Regionalrat Münster lehnt daher die vorgesehenen Gesetzesänderungen ab.



Münster, den 13.5.2003

(Engelbert Rauen)