

Dr. rer. pol. Gerd Held  
Universität Dortmund  
Fakultät Raumplanung  
FG GEO/SPRING  
Baroper Str.283  
44221 Dortmund  
Tel: 0231/755 2753  
e-mail: [gheld@rp.uni-dortmund.de](mailto:gheld@rp.uni-dortmund.de)

---

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
13. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT**

**13/ 2 8 5 4**

*alle Abg.*

## **Stellungnahme**

**zur Anhörung von Sachverständigen am 28.5.2003 betreffend Gesetzentwürfe zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen**

### **I. Ergebnis**

- Gegen die im Gesetzentwurf (Drucksache 13/3538) vorgesehene § 10a LPIG-Reform sind im Grundansatz und in der Ausgestaltung erhebliche Einwände zu machen. Die Einführung einer regionalen Flächennutzungsplanung nach § 9 Abs. 6 ROG ist zwar im Prinzip denkbar, jedoch in der vorgesehenen Form des § 10a LPIG abzulehnen, da unübersichtliche Doppelstrukturen und Unschärfen in der Planung entstehen und zu einer Schwächung der bestehenden Planungsinstrumente sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene führen. Es besteht die Gefahr einer kommunikativen Bürokratisierung.
- Dies gilt auch für die Planung im Ballungsraum Rhein-Ruhr. Beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung ist ein interkommunaler Handlungsansatz nicht zielführend im Hinblick auf notwendige Zentralisierungsprozesse im Aufbau einer „Europäischen Metropolregion Rhein/Ruhr (EMRR)“.
- Die vorliegenden Gesetzentwürfe zur Reform des Kommunalverbandes Ruhrgebiet sind in dieser Hinsicht ebenfalls nicht zielführend. Die Stärkung eines gesonderten Verbandes „Ruhr“ innerhalb des Ballungsraums Rhein-Ruhr birgt erhebliche Blockadegefahren. Die Übertragung der Gebietsabgrenzung an einen „Basisprozeß“ des Beitritts und Austritts von Kommunen (Drucksache 13/3538) wirkt destabilisierend. In Verbindung mit der § 10a-Reform entstehen wechselseitige Blockademöglichkeiten im Ballungsraum und gegenüber der Landesebene. Es gibt erhebliche Legitimierungsdefizite.
- Geboten ist neben der Beharrung auf bewährten Grundsätzen des Landesplanungsgesetzes eine Stärkung der Ebene der Landesplanung mit einer genaueren Definition substanzieller, raumstruktureller Ziele. So bildet eine Redefinition der zentralörtlichen Hierarchien im Land ein entscheidendes raumordnerisches Element im Ballungsraum Rhein-Ruhr und in der Beziehung der Landesteile untereinander. Fortschritte in dieser Richtung auf Seiten der staatlichen Planung bilden die Voraussetzung für eine, in der weiteren Entwicklung eventuell sinnvolle, Bildung einer regionalen (interkommunalen) Planungsgemeinschaft gemäß § 9 ROG. Geboten ist auf kommunaler Ebene weiterhin eine Stärkung der Handlungsautonomie der einzelnen Städte, Gemeinden und Kreise innerhalb ihres jeweiligen Gebietsrahmens.

## II. Begründung:

### 1. Ausgangslage:

Die gegenwärtige Entwicklung Deutschlands stellt neue Ordnungsaufgaben verschiedenster Art. Nicht nur die Arbeitsmärkte, das Bildungssystem und das Gesundheitswesen stehen in grundlegenden Aspekten auf dem Prüfstand sondern auch die räumliche Strukturierung. Bei der Problemlösung kann nicht einfach von einer Kontinuität der Reformen seit den 70er Jahren ausgegangen werden. Das gilt auch für das Land NRW: Wir befinden uns in einer **ganz neuen Phase von Strukturreformen**, die kein Remake der – zu ihrer Zeit durchaus erfolgreichen – Verarbeitung der Montankrise sein kann. Die Aussage im Landesplanungsbericht 2001 „Nordrhein-Westfalen ist räumlich geordnet“ (Vorlage 13/1069, S.18) sollte vor diesem Hintergrund nicht als „angemessen geordnet“ verstanden werden. Insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Zukunft des Landes in einer noch weitergehenden Dezentralisierung liegt – und zwar sowohl, was die substantielle räumliche Ordnung betrifft (Wachstumspreferenz für Landesteile außerhalb des Ballungsraums Rhein-Ruhr, vgl. LPIBericht, S.14), als auch, was die verfahrensmäßige Ordnung der Planung betrifft (Umverteilung von Landeszuständigkeiten auf untere Ebenen).

Der heutige Stand der Regionalisierung (Stärkung der Mittelinstanz bei den GEPs, Regionalräte) ist bereits eine sehr weitgehende Auffächerung landesplanerischer Zuständigkeiten und Instrumente. Auch wenn diese Auffächerung nicht in Frage gestellt und zurückgenommen werden sollte, so sollte eine noch weitergehende Verlagerung nach unten mit größter Vorsicht behandelt werden. Hier kann eine Schwelle überschritten werden, die die Fähigkeit zur Durchsetzung übergreifender räumlicher Ordnungsstrukturen im Lande prinzipiell aushebelt. Daß es solche **übergreifenden Strukturaufgaben** gibt, macht der LPIBericht 2001 am Beispiel der Metropolregion Rhein-Ruhr (EMRR) deutlich (vgl. S.55ff). Allerdings stehen die Aussagen zur EMRR in einem gewissen Widerspruch zu den Regionalisierungs-Aussagen des Berichts (vgl. S.23ff). Eine Metropolregion ist aufgrund ihrer Potenz und Ausstrahlung keine Region neben anderen, und kann daher nur auf einer Ebene staatlichen Handelns geplant und legitimiert werden, die den Ausstrahlungsraum zumindest im Ansatz repräsentiert – also auf der Landesebene.

Es ist auch nicht davon auszugehen, daß die Landesplanung generell auf **substantielle („materielle“)** Zielaussagen verzichten kann, und die Zukunftsfähigkeit allein über prozedurale Festlegungen zu sichern wären. Die Ausführungen des LPIBerichts sind in dieser Hinsicht hochbrisant, da hier den Aussagen zur Einteilung des Landes in Gebiete mit unterschiedlicher Raumstruktur nur noch ein „informativer Wert“ zugebilligt wird. Die Formulierung solcher Unterschiede als Ziele wird ausdrücklich in Frage gestellt (S.51). Damit wird mehr oder weniger explizit die zentralörtliche Hierarchiebildung als raumordnerisches Zielsystem in Frage gestellt. Mit dem Konzept der „Europäischen Metropolregion“ wird aber zugleich eine neue zentralörtliche Hierarchiestufe eingeführt, die noch oberhalb der bisherigen Oberzentren liegt.

Die Einführung des Prinzips der „Nachhaltigkeit“ (§§ 1 und 2 ROG) kann diesen Widerspruch nicht heilen, da sie an keiner Stelle in raumordnerischen Begriffen präzisiert und operationalisiert wird (vgl. LPIBericht, S.47ff). Solange es keine Aussagen darüber gibt, welche raumordnerischen Strukturen einen Nachhaltigkeitsvorzug gegenüber anderen aufweisen, befindet sich der Diskurs in einem vor-planerischen Zustand.

In jedwedem Gesetzgebungsverfahren zu einer Reform des LPIG müssen prozedurale Fragen im Verhältnis zu substanziellen Fragen erörtert werden. D.h. im vorliegenden Fall muß gezeigt werden, was denn die interkommunale Kooperation **Besonderes** kann, was sie **in der Sache** kann, und was sie **insbesondere in Ballungsräumen** kann. Wenn ein Gesetzesvorhaben nur dazu dient, die gute Absicht zum Ausdruck zu bringen, daß „alle zusammen“ arbeiten sollen, ist es überflüssig. Eine solche Verlagerung auf die Ebene der guten Absichten verfehlt die Pflicht des Gesetzgebers, ergebnisorientiert zu arbeiten.

## 2. Politikwissenschaftliche Würdigung

Allen vorliegenden Entwürfen und Anträgen (Drucksachen 13/2267, 13/2333, 13/2452, 13/3538) ist gemeinsam, daß sie die Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit anstreben. Ebenso gemeinsam ist ihnen, daß sie bei der Begründung der Notwendigkeit einer solchen Verbesserung sehr knapp sind. Es wird auf Synergien, Affinitäten und gemeinsame Identitäten verwiesen. Das Bestehen solcher Beziehungen über kommunale Grenzen hinweg ist unbestreitbar. Aber für eine Gesetzesreform ist das keine hinreichende Begründung. Hier müßte vielmehr gezeigt werden, daß die bestehenden gesetzlichen Formen für den Umgang mit solchen grenzüberschreitenden Beziehungen nicht genügen.

Hier sind zwei Anmerkungen zu machen: Zum einen räumt die bestehende Gesetzeslage den Kommunen bereits gewisse Kooperationsmöglichkeiten ein (bis hin zu einem gemeinsamen Flächennutzungsplan gemäß § 204. BauGB). Zum anderen stehen grundsätzlich die **Ebenentrennung** und das **Subsidiaritätsprinzip** als adäquate Umgangsformen mit solchen Beziehungen zur Verfügung. Angelegenheiten übergemeindlicher Natur werden danach einer höheren staatlichen Ebene zugeordnet, die durch repräsentative Wahlen ihre Legitimität erwirbt. Innergemeindliche Angelegenheiten werden durch einen entsprechend innergemeindlichen Wahlkörper legitimiert. Dieser Dualismus Staat – Kommune bedeutet längere Demokratiewege für übergreifende Angelegenheiten und direktere Demokratiewege für weniger komplexe Angelegenheiten. Es ist unbestritten, daß die längeren Demokratiewege eine ständige Bürgerbeteiligung unmöglich machen. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, daß die Sacharbeit auf dieser Ebene keine qualifizierten und transparent entscheidbaren Alternativen liefern könnte. Die Einwirkung der Landesplanung auf die räumliche Entwicklung in Städten und Ortschaften ist daher nicht als „Einwirkung von außen“ zu betrachten, sondern besitzt eine eigene Legitimation der Bürger.

Irrig ist auch die Annahme, daß der Arm der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene einfach dadurch verlängerbar wäre, daß die kommunalen Selbstverwaltungsorgane nun eine Art eigene „Außenpolitik“ oder „Bündnispolitik“ betreiben. Denn das, was eine Gemeinde durch Mitbefassung von Problemen der Nachbargemeinde zusätzlich bewältigen muß, ist nicht durch ihre innergemeindliche Legitimation schon erfaßt. Es ist auch kaum erfaßbar. Die Außenpolitik einer Gemeinde mit einer anderen Gemeinde führt also zu **einer neuen Form „langer“ Demokratiewege**, die dem Bürger nur scheinbar näher stehen. In Wirklichkeit hat er seinen kommunalen Vertretern keine Legitimation für Engagements mit Bindungswirkung im Nachbargebiet oder für Abtretung von Eigenverantwortung im eigenen Gebiet an die Nachbargemeinde gegeben. Er kann dies auch nur im Ausnahmefall tun; ein solcher Ausnahmefall ist in Angelegenheiten mit hoher Bindungswirkung (wie der Ordnung der Gebietsentwicklung) besonders delikant. Die kommunale Außenpolitik wird also leicht zu einer illegitimen Veranstaltung, die die spezifisch-direkten Legitimitäten auf kommunaler Ebene überdehnt. Sie muß daher außerordentlich restriktiv und vorsichtig gehandhabt werden,

wenn nicht sowohl das Land als auch die kommunale Selbstverwaltung Schaden nehmen sollen.

Interkommunale Kooperation verfolgt eine Art Quadratur des Kreises: Sie will die Vorteile der direkten Demokratie mit der Übersicht der höheren Politikebene verbinden. Bei so einem Kurzschnitt von politischen Polen, die in der republikanischen Tradition aus guten Gründen getrennt gehalten werden, ist die Gefahr groß, daß beide Seiten – direkte Demokratie und Übersicht – nachhaltig beschädigt werden. Die Quadratur des Kreises läßt sich auch nicht durch eine Metaphysik des kommunikativen Handelns auflösen, die die Erwartung weckt, daß sich durch das Miteinander-Sprechen, Miteinander-Verkehren, Miteinander-Sitzen aus Partikularinteressen größere Interessen irgendwie „herausschälen“ würden. Die geheimnisvolle Veredlung von Partikularinteressen durch die Macht des Dialogs hat noch niemand wirklich nachweisen können. Es gibt bereits ausgiebige Erfahrung mit der Umständlichkeit von Entscheidungs-, Beratungs- und Verwaltungsstrukturen durch die Multiplikation von Beziehungsfäden. Man könnte hier von einer **kommunikativen Bürokratisierung** sprechen.

Es ergibt sich also eine doppelte Gefahr: Erstens die Aushebelung der kommunalen Selbstverwaltung und bürgernahen Demokratie durch eingegangene Außenverpflichtungen; konkret kann interkommunale Zusammenarbeit den nützlichen Wettbewerb zwischen Kommunen als Suchverfahren für die kleinräumige Allokation von Betrieben, Einrichtungen und Haushalten beschädigen oder gar zum Erliegen bringen („Rising neighbours cost“, Kartellbildung bei Bodenpreisen und öffentlichen Dienstleistungen). Zweitens kann es zu Lähmungen und Blockaden bei den übergreifenden Angelegenheiten des Landes kommen, die nur mit Bezugnahme auf das Ganze des Landes NRW adäquat geplant und legitimiert werden können. Das Vorhaben „Metrorapid“ zeigt, was hier auf dem Spiel stehen kann. Das Landesganze ist nicht identisch mit einem Kompromiß (Ausgleich) der verschiedenen Partikularinteressen. Vielmehr müssen die Bürger und Bürgergruppen sich hier auf höhere Interessen (und deren unterschiedliche Interpretation durch Landesparteien) einlassen.

Eine nähere Betrachtung der Herausforderungen des Landes läßt erwarten, daß **eine verstärkte Profilierung in beiden Richtungen** gebraucht wird: mehr Eigensinn und Selbstverantwortung der einzelnen Kommune und zugleich mehr Sinn für die Dinge des ganzen Landes ohne direkten Bezug zum lokalen Nutzen. Eine Begründung der Stärkung interkommunaler Kooperation mit dem Verweis auf Reformstaus im Lande beruht hingegen auf einer unpräzisen Problemanalyse. Die Politik hat gegenwärtig nicht dort und deshalb Handlungsschwierigkeiten, weil die Akteure zu wenig voneinander wüßten, sondern weil jeder weitere Politikschritt immer mit Zumutungen verbunden ist. Wenn es um Handlungsprobleme dieser Art geht, ist eine eindeutige, transparente und nach Sachebenen getrennte Lösung lebenswichtig. Kontraproduktiv sind jetzt überkomplexe Legitimierungsstrukturen, bei denen alle über alles mitentscheiden, und die letztendlich dem Bürger doch den Eindruck vermitteln, es gäbe privilegierte Entscheidungskanäle. In der politikwissenschaftlichen Reformdiskussion spielen daher Vorschläge für eine schärfere Ebenentrennung eine wichtige Rolle. Diese werden in keinem der vorliegenden Entwürfe und Anträge reflektiert. Alle Entwürfe und Anträge weisen – mehr oder weniger stark – in Richtung einer stärkeren Politikverflechtung, und auch das besondere Abstellen auf die „Freiwilligkeit“ der Verflechtung (Drucksache 13/2452) ändert an dieser Grundorientierung noch nichts.

Der Verweis auf übergemeindliche Anliegen kann also nicht schon per se als hinreichender Grund für eine Kooperationslösung herhalten. Auch kann aus dem grundgesetzlich gewährleisteten Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 II GG, Art. 78 I NRW-

Verfassung) keine Präferenz für eine Basis-Kooperations-Demokratie abgeleitet werden. Auf der Ebene des Bundes und der Länder gibt es ebenfalls Grundgüter von Verfassungsrang, die durch übergeordnete staatliche Organe zu wahren und zu entwickeln sind.

### 3. Planungswissenschaftliche Würdigung

Gegenstand der beabsichtigten Gesetzesreform sind Zuständigkeiten, Verfahren und Instrumente in der Raumordnung und Flächennutzungsplanung. Dies muß unterstrichen werden, da es hier nicht nur um einzelne fachpolitische Reformen und auch nicht nur um „Projekte“ geht sondern um Festlegungen mit erheblicher, allgemeiner und langfristiger Bindungswirkung. **Räumliche Planungen sind Ordnungsleistungen**, und zwar vereinfachende Ordnungsleistungen. Sie finden ihren Sinn nicht in einer möglichst detaillierten Bestimmung des Lebens der Bürger, sondern in einer Vereinfachung und Verstetigung staatlicher Interventionen. Dies muß unterstrichen werden angesichts einer verbreiteten Verwechslung von „viel Plan“ mit „viel Staat“. Eine Gesetzesreform im Planungsbereich ist daher ganz wesentlich an ihrem **Rationalisierungseffekt für die Staatstätigkeit** zu beurteilen.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Vorhaben steht die Beziehung zwischen Gebietsentwicklungsplänen (GEP) und Flächennutzungsplänen (FNP). Während die GEPs im Wesentlichen der Seite des staatlichen Handelns (Landesregierung, Bezirksregierungen; Berücksichtigung der Kommunen im Gegenstromprinzip) zugeordnet sind, sind die FNPs im Wesentlichen der kommunalen Ebene anvertraut. In die GEPs fließen raumordnerische Belange ein, und dies begründet ganz wesentlich die Zuordnung zur Seite der Landesorgane. Ein Bestandteil der Landes- und Regionalplanung sind dabei die „Ziele der Raumordnung“. Diese sind (gem. § 3 Abs. 2 ROG) „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten und bestimmbar, vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ (vgl. Reidt 2001, S. 22f). Ziele der Raumordnung sind (im Gegensatz zu den „Grundsätzen der Raumordnung“) „in der Abwägung nicht überwindbar“ (ebd., S. 23), d.h. sie sind nicht verhandelbar.

Diese Festlegung ist insofern bedeutsam, als damit die Zuordnung der GEPs zur staatlichen Seite prinzipiell fundiert ist. Würde man, wie der Gesetzentwurf von SPD und Bündnisgrünen vorsieht, mit einem § 10a LPIG generell regionale Flächennutzungspläne durch kommunale Zusammenschlüsse etablieren, so würde dies einen prinzipiellen Umbau des gesamten Planungssystems in NRW erfordern. Die staatlichen (raumordnerischen) Belange müßten sich in dem Maße auf die Landesebene zurückziehen, in dem die bisherige Ebene der Regionalplanung (Bezirksregierungen) für den Zugriff regionaler (interkommunaler) Planungsgemeinschaften geöffnet würde. Eine Überlagerung der bisherigen GEPs durch zusätzliche regionale FNPs in bestimmten Teilgebieten NRWs ist nicht darstellbar, aus formalrechtlichen und aus materiellen Gründen: Festlegungen einzelner regionaler Planungsgemeinschaften nach § 10a würden Festlegungen der staatlichen Regionalplanung (nach der bisherigen Verantwortung durch die Bezirksregierungen) tangieren. In diesem Sinn wird im LPIBericht 2001 zu recht festgestellt: „In den Ländern mit einer staatlich verfaßten Regionalplanung ist deshalb die Einführung eines regionalen Flächennutzungsplanes nicht möglich“ und weiter: „Nordrhein-Westfalen erfüllt diese Voraussetzungen nicht“ (S. 35).

Aus der Sicht der Kommunen bedeutet eine Reform im Sinne des §10a-Entwurfs ebenfalls einen erheblichen Umbau. Ein FNP „...dient als gesamträumliches Entwicklungskonzept der Lenkung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung im gesamten Gemeindegebiet“ (Reidt 2001, S. 37). Wenn man gemäß § 9 Abs. 6 ROG einen regionalen FNP aufstellen möchte, geht es also um mehr als die gegenseitige Feuerwehrhilfe und auch um mehr als die Festlegung einzelner gemeinsamer Leitprojekte. Der FNP muß das gesamte Gemeindegebiet (also das gesamte Gebiet der an der Planungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden) umfassen. Es darf auch nicht mehrere, übereinander liegende FNPs geben, d.h. der regionale FNP **verdrängt** die bisherigen einzelkommunalen FNPs. Statthaft ist allenfalls das Ausnehmen von Einzelflächen. Das Eingehen einer regionalen Planungsgemeinschaft bedeutet also erhebliche Bindungswirkungen für die einzelne Gemeinde, sowohl im Sinne des Verzichts auf eigene Entwicklungsoptionen als auch im Sinne einer Verpflichtung zur Vorleistungen auf fremdem Gebiet. Daraus ergeben sich auch eine relativ hohe Eintrittsschwelle und eine hohe Austrittsschwelle aus solchen Verbänden. Man kann nicht leicht „kündigen“. Wo es um eine Gesamtordnung zweier oder mehrerer Gemeinden geht, ist ein leichter Partnerwechsel nicht möglich. Dazu gehört auch ein gemeinsamer Planungsrhythmus: Die Flächennutzungsplanung der verbundenen Gemeinden muß zeitlich einigermaßen parallel verlaufen. Die Begründung des Gesetzentwurfs 13/3538 erörtert diese Implikationen von interkommunaler Kooperation – wenn sie in das Landesplanungsgesetz Eingang finden soll – nicht hinreichend.

Würde darüber hinaus der **Genehmigungsvorbehalt des Landes** gegenüber den bezirklich verfaßten GEPs durch eine Anzeigepflicht zu ersetzt, wie es der LPIBericht 2001 nahelegt (vgl. S.28), würde die Kontrolle des Landesgesetzgebers über die Entwicklung des Landes substantiell unterminiert werden. Eine gleichzeitige Aufhebung des Genehmigungsvorbehalts von Regionalplänen und Einführung kommunal zugeordneter regionaler FNPs wäre mit dem Staatsvorbehalt des ROG nicht vereinbar. Ebenso wäre eine Kumulation von Plänen (kommunal verfaßter Regionalplan und bezirklich verfaßter Regionalplan) eine unzulässige und unsinnige Dopplung von Planungs- und Entscheidungsaufwänden.

Die Lösung, alle problematischen Abgrenzungsfragen zwischen staatlichem und kommunalem Handeln in einem Ermächtigungsartikel (§10a, 2) der Landesregierung zur **Verordnung** zu überlassen, ist politisch bedenklich und planungsrechtlich wohl nicht haltbar. Nach diesem Artikel (vgl. Drucksache 13/3538, S.5) sollen die Verfahren zur Bildung der regionalen Planungsgemeinschaften, zur räumlichen Abgrenzung der Gebiete für regionale FNPs, zur Erarbeitung, Aufstellung, Beschlußfassung und Genehmigung sowie zu Form und Inhalt der regionalen FNPs, auf diese Weise geregelt werden. Das gilt auch für die Festlegung der für die Genehmigung eines regionalen FNPs zuständigen Behörde. Damit würden alle delikaten Fragen an der Schnittstelle Staat – Kommunen auf den Verordnungsweg verlagert.

Bezugnehmend auf die zu dieser Anhörung formulierten Anfragepunkten 2. – 4. ist daher zu resümieren: Die Dualität Staat-Kommune in der Gebietsentwicklungsplanung ist unaufhebbar. Eine einseitige Auflösung der Dualität zu Gunsten der kommunalen oder staatlichen Seite ist nicht sachgerecht. Eine Verdrängung des Paares GEP-FNP durch einen regionalen FNP im Sinne von § 9, Abs.6 ROG kann nur als Sonderfall unter besonderen Bedingungen zugelassen werden. Die räumliche Abgrenzung müßte hier der Landesseite obliegen, und zwar dem Gesetzgeber. Sie kann nicht durch Beitritt/Austritt von Gemeinden entschieden werden. Zugleich müßte dann auch die Beachtung der Ziele der Landesplanung – wegen der Verdrängung der bisherigen GEPs im § 9-Gebiet – durch Landesgesetz fixiert werden. Wenn also z.B. den Kommunen einer wohl definierten Rhein-Ruhr-Ballung die Möglichkeit (oder Verpflichtung) zur Bildung einer regionalen Planungsgemeinschaft und zur Aufstellung eines regionalen FNP eingeräumt (aufgegeben) würde, dann müßte der Dualismus Staat –

Kommune im gleichen Zuge dadurch wieder hergestellt werden, daß ein **spezielles Landesgesetz „Metropolregion Rhein-Ruhr“** mit landesplanerischen Festlegungen verabschiedet wird.

#### 4. Sonderraum „Ruhrgebiet“?

Gegenstand der Anhörung sind ebenfalls zwei Gesetzesentwürfe zur Reform des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (13/3538, 13/2267). Am Fall des Ruhrgebiets kristallisieren sich die oben gemachten Einwände noch einmal am konkreten Objekt heraus.

Der Entwurf der CDU-Fraktion wahrt die Einheitlichkeit des Planungssystems, indem er ein durch die KVR-Grenzen fest umrissenes Gebiet aus den bisherigen GEP-Gebieten ausgrenzt und eine eigene GEP-Kompetenz aufbaut. Dies soll Bestandteil einer Gesamtreform der mittleren Verwaltungsebene in NRW sein.

Der Entwurf der Fraktionen von SPD und Bündnisgrünen will – in Anwendung der §10a LPIG-Reform – die Figur des regionalen FNP im Ruhrgebiet einführen, ohne eine Abgrenzung zu den bestehenden GEP-Kompetenzen der drei im Ruhrgebiet verantwortlichen Bezirksregierungen vorzunehmen. Diese Abgrenzung wird dadurch noch undeutlicher, daß es kein eindeutig definiertes Gebiet in einem reformierten KVR als Träger des regionalen FNP gibt, sondern das Gebiet durch Eintritt und Austritt von Kommunen wachsen oder schrumpfen kann. Damit wird eine Art „Club“ begründet, dem gleichwohl Planungskompetenzen nach § 9 ROG eingeräumt werden, die weit in bisher staatliche zugeordnete Kompetenzen hineinreichen. Zugleich wird der Landesregierung (und nicht dem Gesetzgeber) durch die Verordnungsermächtigung in § 10a Abs. 2 ein weitreichendes Eingriffsrecht im Club verliehen. Erhebliche politische und (planungs-)rechtliche Bedenken sind daher bei diesem Gesetzesvorhaben angebracht.

Bei der Einführung eines regionalen FNP in den **Raum „Ruhrgebiet“** sind nicht nur rechtliche sondern auch materielle Gegebenheiten zu würdigen. Prinzipiell ist die Figur des regionalen FNP für Ballungsräume durchaus geeignet, und ohne Zweifel finden wir in dem mit „Ruhrgebiet“ umschriebenen Raum geballte Siedlungsstrukturen. Dennoch deckt sich das „Ruhrgebiet“ nicht mit der gegenwärtig in NRW anzutreffenden Agglomerationsstruktur. Es ist **zu eng und zu breit zugleich**. Einerseits erstreckt sich die Ballung von Betrieben, Einrichtungen und Haushalten mindestens zwischen Dortmund und Düsseldorf bzw. Köln. Zahlreiche funktionale Verflechtungen überschreiten die Ruhrgebietsgrenze. Andererseits sind nicht alle Kerne des Ruhrgebiets auch Entwicklungspole und dynamische Zentren für die Zukunft. Eine metropolitane Region von nationaler und internationaler Bedeutung wäre also „länger“ und „schlanker“ zugleich. Dazu liegen inzwischen Forschungsergebnisse vor (z.B. des ILS/Prof. Blotevogel)

Raumplanerisch bedeutet das, daß eine „multipolare Metropole“ in NRW **nicht schon fertig in Gestalt des Ruhrgebiets vorfindbar** ist und auch nicht in ein normatives Leitbild für die Zukunft übersetzt werden kann. Dies unterscheidet das Ruhrgebiet z.B. von der niederländischen Randstad. Es ist daher nicht zu erwarten, daß eine regionale Flächen-nutzungsplanung mit dem Gebietszuschnitt „Ruhrgebiet“ starke (und zielführende) Synergien erzeugt. Es besteht sogar die Gefahr, daß hier Blockadepotentiale gegen notwendige Kooperationen zwischen Rhein und Ruhr aufgebaut werden, und auch notwendige selektive Entwicklungen innerhalb des Ruhrgebiets gehemmt werden.

Zugleich hängt die Herausbildung einer Metropolregion am Scharnier von Rhein und Ruhr sehr stark vom planerischen und investiven Engagement von Land und Bund ab, wie u.a. das Metrorapid-Projekt zeigt. Ohne ein solches Engagement und ohne klare und restriktive Ordnungsvorgaben von der staatlichen Seite, fehlt es der interkommunalen Zusammenarbeit an **gemeinsamen Referenzpunkten**. Es fehlt an Impulsen und an der notwendigen Klammer. Der vielbeschworene „Aufbau von unten“ entspricht nicht den realen Bildungsprozessen von Metropolregionen, wie sie international zu beobachten sind.

Plausibel erscheint der Versuch, an die bestehende KVR-Struktur anzuknüpfen, dadurch, daß es hier einen gewissen Vorrat an Gemeinsamkeiten durch die Vorgeschichte und durch planerische Vorerfahrungen gibt, und nicht alles neu erfunden werden muß. Allerdings erscheint dies traditionalistische Begründungselement in der Gesamtabwägung nicht stark genug, um eine ausreichende Basis für einen nachhaltigen interkommunalen Zusammenschluß darzustellen.

## **5. Schlußbemerkung**

Flexible Partnerschaften auf kommunaler Ebene sind sinnvoll. Sie müssen den Beweis ihrer Effizienz allerdings immer wieder neu erbringen und stehen im Wettbewerb mit der klassischen Selbstverantwortung im eigenen Gebiet. Eine Einfügung in die Systematik des Planungssystems und insbesondere eine Ersetzung bzw. Doppelung staatlicher Planungsaufgaben durch interkommunale Kooperation ist mit großer Vorsicht und legislativer Sorgfalt zu handhaben. Bei einem so weitgehenden Schritt wie dem regionale FNP im Sinne §9 ROG ist auch darauf zu achten, ob die materiellen Voraussetzungen in Gestalt eines real deutlich konstituierten und konturierten metropolitanen Raums vorliegen.

Keineswegs darf der Gesetzgeber sich von dem Allgemeinurteil leiten lassen, die Zukunft werde auf jeden Fall durch das Kombipack „Verlagerung nach unten + dort verstärkte Zusammenarbeit“ geprägt sein. Es gibt auch gute Gründe, die eine schärfere Ebenentrennung im Staatshandeln erwarten lassen bzw. erstrebenswert machen. Die inzwischen reichlich vorliegenden Erfahrungen mit kommunikativen Bürokratien legen eine Reorientierung an Sachkompetenz – auch an übergeordneter Sachkompetenz – nahe. Dies ist auch im Sinne einer wohlverstandenen Rationalisierung und Sparsamkeit der Staatstätigkeit.