



**STADT
GELSENKIRCHEN**
DER OBERBÜRGERMEISTER



Stadtverwaltung · 45875 Gelsenkirchen

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

40221 Düsseldorf

Stadtamt
Vorstandsbereich 6
- Planen, Bauen und Umwelt -

Verwaltungsgebäude
Rathaus Gelsenkirchen-Buer

Auskunft erteilt
Herr von der Mühlen

Zimmer
278

Telefon 0209/
1 69-40 20

Telefax 0209/
1 69-48 15

Datum u. Zeichen Ihres Schreibens

Mein Zeichen
StD./V 6

Datum
20.05.2003

Anhörung von Sachverständigen gemäß § 31 der Geschäftsordnung des Landtags NRW (öffentliche Sitzung) am 28. Mai 2003

Stellungnahme von Dipl.-Ing. Michael von der Mühlen, Stadtdirektor Gelsenkirchen, als Sprecher für das Projekt RFNP im Beirat der „Städteregion Ruhr 2030“

Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen und die damit verbundenen Beratungsgegenstände

hier: Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Änderung des Landesplanungsgesetzes

Öffnungsklausel §10 a Regionaler Flächennutzungsplan

Fragestellungen:

1. Verhältnis der Regionalplanung und der regionalen Flächennutzungsplanung
2. Sicherstellung der Beachtung der Ziele der Landesplanung
3. Rechtliche und inhaltliche Anforderungen an den Aufstellungs- und Änderungsprozess von regionalen Flächennutzungsplänen
4. Zuständigkeit für die räumliche Abgrenzung der regionalen Flächennutzungspläne
5. Erfahrungen anderer Bundesländer mit dem Instrument
6. Bedeutung der regionalen Flächennutzungsplanung als planerisches Steuerungsinstrument für das Ruhrgebiet
7. Übertragbarkeit der Regelung des § 10 a auf das gesamte Land

Konten der Stadtkasse:
Konto 101000774 Sparkasse Gelsenkirchen
BLZ 420 500 01
Konto 686-462 Postbank, Dortmund
BLZ 440 100 46

Allgemeine Zielsetzung:

Die Forderung nach Einführung des Instrumentes nach § 9 Abs. 6 ROG in NRW beruht auf der Erkenntnis, dass die Städte im Ruhrgebiet die aus dem Strukturwandel resultierenden gravierenden Probleme nur lösen können, wenn sie nicht nur sämtliche kommunalen Handlungsspielräume sondern auch alle Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation ausschöpfen.

Dazu ist festzustellen, dass das bisherige System der Raumordnung und Regionalplanung nach §§ 14 ff Landesplanungsgesetz zwar systematisch logisch und schlüssig ist, aber die erheblichen raum- und siedlungsstrukturellen Veränderungen zu Lasten der Kernstädte in den letzten Jahrzehnten nicht verhindern konnte. Dies gilt sowohl für das Verhältnis zwischen Ballungskern und Ballungsrandzone als auch für das Verhältnis der Kernstädte untereinander. Konkurrenzen um Siedlungsflächen haben den Druck auf die Freiräume erhöht; Konkurrenzen um Handels- und Dienstleistungseinrichtungen haben vielerorts das Gefüge der ortsnahen gestuften Versorgung gefährdet. Ungesteuerte Suburbanisierungsprozesse gefährden darüber hinaus die sozialen Bindungskräfte in Stadtteilen des Ballungskernes.

Die Erfahrungen aus dem Kooperationsprozess im Projekt Städteregion Ruhr 2030 versprechen einen rationaleren Umgang mit knappen Ressourcen (Fläche, Infrastruktur, Geld, Fähigkeiten und Möglichkeiten der Menschen), wenn produktiver Wettbewerb gestärkt, schädliche Konkurrenz aber durch Kooperation gedämpft wird.

Dazu ist es erforderlich, dass die Region und Aufgaben von regionaler Bedeutung als wesentliches Handlungsfeld in das Bewusstsein der kommunalen Akteure treten und von diesen als wesentliche Aufgabe wahrgenommen werden.

§ 9 Abs. 6 ROG läßt einen regionalen FNP in „...verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen...“ zu. Diese Voraussetzungen sind im Ruhrgebiet - wie in kaum einer anderen Region - gegeben.

Vorteile des regionalen FNP:

Der regionale FNP verringert den Planungsegoismus der einzelnen Städte durch die Notwendigkeit einer frühzeitigen und im Konsens zu treffenden Abstimmung über die Ziele der Planung. Die Festlegung räumlicher Entwicklungsziele verlangt die gemeinsame Willensbildung. Der RFNP bedingt die Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit. Im übrigen besteht in der Region Konsens darüber, dass die zukünftigen Schwerpunkte räumlicher Entwicklung nur dann erfolgreich sein können, wenn sie strukturverträglich sind, sich an Prioritäten orientieren und der Tatsache zunehmend knapper werdender Mittel geschuldet sind. Über informelle Verabredungen hinaus, bietet das vorhandene Planungsinstrumentarium jedoch kein geeignetes Verfahren an.

Die erfolgreiche Bewältigung komplexer Planungsprobleme im Fall eines RFNP wird von Form und Inhalt des Planes und Organisation des Prozesses bestimmt. Unabdingbar für einen Erfolg ist eine grobmaschigere Darstellung als im traditionellen Flächennutzungsplan, der sich häufig schon an Flurstücksgrenzen orientiert und detaillierte Nutzungsdarstellungen enthält. § 5 BauGB fordert lediglich die Darstellung der „sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebenden Art der Bodennutzung.... in den Grundzügen“. Die grobmaschige Darstellung erleichtert zum

einen das Aufstellungsverfahren und verringert zum anderen den Änderungsbedarf. Damit kann auch Bedenken, dass Änderungsverfahren in Zukunft zu kompliziert würden, begegnet werden.

Die grundsätzlichen organisatorischen Voraussetzungen lassen sich auf der Basis vorhandener Strukturen in den Verwaltungen schaffen, sowohl hinsichtlich des Personaleinsatzes (in allen Kommunen werden FNPs aufgestellt oder geändert) als auch hinsichtlich des notwendigen vereinheitlichten DV-Standards. Prozessorganisatorische Fragen sollten jedenfalls nicht das Problem sein.

Im Übrigen bietet es sich an, zu prüfen, inwieweit der zukünftige RVR hier Aufgaben für die Kommunen übernehmen kann.

Zu den gestellten Fragen im engeren Sinne (unter Bezugnahme auf die Expertise von Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt, Berlin, in diesem Verfahren)

Zu 1. Verhältnis der Regionalplanung und der regionalen Flächennutzungsplanung

Grundsätzlich bestehen offensichtlich zwei rechtliche Möglichkeiten zur Einführung des RFP in NRW:

- A. die Schaffung von eigenen Planungsregionen mit eigenen Beschlussorganen unabhängig von bestehenden Kompetenzen der Regionalräte durch den Landesgesetzgeber. Dabei könnte es sich um die Regionen mit dem höchsten Verflechtungsgrad handeln. Für das Ruhrgebiet gilt diese Voraussetzung zweifellos.
- B. Unter Berücksichtigung von § 9 Abs. 6 Satz 3 ROG (Teilraumplanungsverbot) Integration des RFP in das System der bestehenden Regionalplanung. Hier sind wiederum mehrere Fallgestaltungen denkbar:
 - B 1 • Das Lupenmodell (Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main)
 - B 2 • Das berlin-brandenburgische Modell (konkretisierter Landesentwicklungsplan für Räume mit hohem Verflechtungsgrad)

Das Modell „A“ wäre grundsätzlich aus Sicht der Planungsdezernenten der wünschenswerte Weg, da er Planungsstrukturen vereinfacht, die kommunale Mitverantwortung für Regional- und Landesplanung stärkt und den komplexen Verflechtungsbeziehungen in hochverdichteten Regionen wie Ruhrgebiet und Rheinschiene am ehesten gerecht wird.

Sollte das Modell „A“ aus rechtssystematischen Gründen nicht möglich sein, sollte das Modell „B 2“ verfolgt werden, da es den o. g. Anforderungen ebenfalls weitestgehend gerecht wird.

Zu 2. Sicherstellung der Beachtung der Ziele der Landesplanung

Die Einführung des RFNP wie auch die Einführung des Modells B 2 stärkt grundsätzlich die Durchsetzung der Ziele der Landesplanung.

Sie erfordert auf der einen Seite eine hinreichend konkrete Bestimmung der Ziele von Raumordnung und Landesplanung (§§ 11-13 LPlG). Dazu gehört ein landesplanerisches Monitoring-System. Sie ermöglicht darüber hinaus einen rationellen Ressourceneinsatz auf der kommunalen und regionalen Ebene und stärkt daher die Effizienz von regionaler Strukturplanung. Als ein Beispiel hierfür sei der Emscher Landschaftspark genannt, welcher durch die IBA Emscherpark in engster Abstimmung mit den beteiligten Kommunen im Ruhrgebiet und dem KVR in den neunziger Jahren **im Konsens erarbeitet** wurde (die Kommunen hatten dazu informelle regionale Planungsgemeinschaften mit interkommunalen Vereinbarungen gegründet, welche noch immer bestehen) und **anschließend förmlich in die betroffenen GEP aufgenommen wurde**.

Insbesondere das Modell eines LEP für den engeren Verflechtungsbereich (berlin-brandenburgisches Modell) würde die staatliche Landesplanung stärken bei gleichzeitig stärkerer Einbindung der kommunalen Ebene.

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

Die inhaltlichen Anforderungen ergeben sich aus den materiellen Anforderungen der Landesplanung (§§ 11- 13 LPlG). Dabei könnte insbesondere die Sicherung der Freiräume und die weiterhin nachhaltige Orientierung der räumlichen Entwicklung nach den Grundsätzen des Landesentwicklungsprogramms (LEPRO) auf Siedlungsschwerpunkte durch eine gewisse Konkretisierung und Präzisierung dieser landesplanerischen Grundsätze ermöglicht werden.

Faktisch zeigen die aktuellen Bemühungen der Kommunen im Ruhrgebiet, dass hier kommunale und staatliche Planung die gleiche Entwicklungsrichtung aufzeigen – der gemeinsame Flächennutzungsplan der Städte Essen, Bochum und Gelsenkirchen beginnt z.B. mit der Sicherung der gemeinsamen Freiräume im Verflechtungsbereich zwischen drei Regierungsbezirken; die Diskussion zur Erarbeitung eines Masterplans Ruhr bezieht sich auf das von der Projekt Ruhr GmbH in Zusammenarbeit mit allen wesentlichen Akteuren der Region erarbeitete Konzept Emscher Landschaftspark 2010. Alle Kommunen arbeiten an kommunalen wie regionalen Konzepten zum Umgang mit Eingriff und Ausgleich nach Landschaftsgesetz NW und schaffen damit auch eine methodische Basis für Monitoring-Systeme.

Folgt man dem Modell B 2 (präzisiertes LEP für engere Verflechtungsbereiche) so erfolgt die Genehmigung des FNP nach § 204/205 BauGB durch die oberste Landesbehörde. Gleiches muss für Änderungsverfahren gelten.

Zu 4. Zuständigkeit für die räumliche Abgrenzung der regionalen Flächennutzungspläne

Nach dem Modell A liegt die Zuständigkeit beim Landesgesetzgeber, nach den Modellen unter B. ermöglicht die Öffnungsklausel im LPIG den jeweiligen Kommunen die Anwendung nach dem Lupenmodell oder – für vom Land definierte Teilräume (wohl vor allem Ruhrgebiet und Verflechtungsbereich Rheinschiene) die Erstellung von RFNP nach dem berlin-brandenburgischen Modell.

Die Planungsdezernenten halten es für sinnvoll, dass die Landesregierung für diejenigen Gebiete, die nach dem berlin-brandenburgischen Modell (präzisiertes LEP für engere Verflechtungsbereiche) behandelt werden, die Genehmigung für sämtliche FNP nach §§ 204/205 BauGB bei der Landesplanungsbehörde konzentriert.

Zu 6. Bedeutung der regionalen Flächennutzungsplanung

Hierzu vergleiche die Ausführungen unter „Allgemeine Zielsetzungen“

Der Prozess Städteregion Ruhr 2030

Die Städte Dortmund, Bochum, Herne, Essen, Oberhausen, Gelsenkirchen, Mülheim an der Ruhr und Duisburg haben über einen Zeitraum von rund 2 Jahren bis April dieses Jahres an dem Forschungsvorhaben "Stadt 2030" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) teilgenommen. Das Ziel des Vorhabens unter dem Titel "Städteregion Ruhr 2030" ist das Erkunden von Chancen und Grenzen für die interkommunale Zusammenarbeit im Ruhrgebiet. Dieses soll durch die Erarbeitung von Leitbildern der zukünftigen und vor allem regional-kooperativen Zusammenarbeit geschehen und am Beispiel von gemeinsamen kooperativen Leitprojekten praktisch durchgeführt werden. Neben der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Ergebnisse durch die Universität Dortmund (Fakultät Raumplanung, Prof. Benjamin Davy) haben die Städte durch Gremien-/Ratsbeschlüsse die weitere Zusammenarbeit in folgenden Handlungsfeldern beschlossen.

- Stadtregionaler Masterplan
- Haushaltskonsolidierung durch interkommunale Verwaltungskooperation
- Kooperative Flächenentwicklung
- Aktive kommunale Migrationspolitik – auf dem Weg zur interkulturellen Städteregion?
- Neue Ufer (u. a. Ruhrtal, Wohnen am Wasser,...)

und

- Regionaler Flächennutzungsplan.

Aus dem Kreis der für Planung zuständigen Beigeordneten der genannten Städte wurde in einer Stellungnahme zum Landesplanungsbericht der Landesplanungsbehörde (Nov. 2001) die Forderung nach der Einführung des bundesgesetzlich vorgesehenen Instrumentes eines regionalen Flächennutzungsplans (§ 9 Abs. 6 ROG) in das Landesplanungsrecht des Landes NRW erhoben.

In seiner Stellungnahme zum Landesplanungsbericht vom 01.08.2002 hat der Städtetag NRW unter anderem zum Thema Folgendes ausgeführt:

... 4. Der Städtetag NRW ist der Auffassung, dass die nach § 9 Abs. 6 Raumordnungsgesetz bestehende Möglichkeit, verdichteten und raumstrukturell verflochtenen Regionen das Instrument eines regionalen Flächennutzungsplans an die Hand zu geben, sinnvoll und geboten erscheint. Der Städtetag NRW sieht demgegenüber im regionalen Flächennutzungsplan einen Motor regionaler Kooperation und zugleich einen wichtigen Schritt zur Verwaltungsvereinfachung. Er befürwortet dieses Instrument nachdrücklich und regt deshalb an, auch in NRW die dafür erforderliche Rechtsgrundlage zu schaffen. ...

Die am Prozess Städteregion Ruhr 2030 beteiligten Städte sind sich bewusst, dass die Einführung des regionalen Flächennutzungsplans sorgfältiger Vorbereitung bedarf. Entsprechend wurde und wird dieses Instrument ausführlich diskutiert und die Bedingungen einer erfolgreichen Umsetzung mit Praktikern und Fachleuten vielfältigst erörtert.

Drei Beispiele:

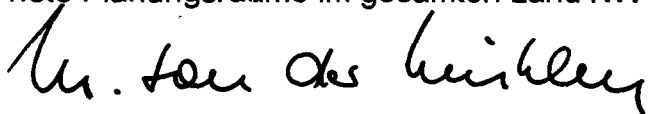
Die Stärkung interkommunaler Kooperation durch den regionalen Flächennutzungsplan wurde auf Initiative der Städte Bochum und Gelsenkirchen auf der Sitzung des Bau- und Verkehrsausschusses des Städtetages NRW am 08.11.2002 erörtert und stieß dort auf breite Zustimmung.

Mit rd. 80 Vertretern aus Planungsverwaltungen und Vertretern der Regionen Stuttgart, Hannover, Frankfurt/Rhein-Main sowie dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW und dem Städtetag, wurde das Thema regionaler FNP in Verbindung mit dem von den Städten beabsichtigten stadtreionalen Masterplan Anfang Februar d. J. im Rahmen der Leitbildmesse der Städteregion Ruhr 2030 diskutiert.

Die Städte Bochum, Essen und Gelsenkirchen haben 2002 beschlossen, für einen Teilraum an den Stadtgrenzen einen gemeinsamen FNP – in diesem Fall im Sinn des § 204 BauGB – aufzustellen.

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

Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich, dass Überlegungen nach den Modellen A oder B 2 auf die großen Verflechtungsräume Ruhrgebiet und Rheinschiene beschränkt bleiben dürften, hingegen die Anwendung des Lupenmodells für geeignete Planungsräume im gesamten Land NW denkbar ist.



Michael von der Mühlen