



**öffentliche Vorlage
für den
verfahrensbegleitenden Ausschuss
zum Regionalen Flächennutzungsplan der
Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen,
Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen**

lfd. Nummer

Jahr

2006

Sitzungstermin:

17.08.2006

Vorlage zur:

Kenntnisnahme

Beratungsgegenstand:

Planungsregion und Planwerk im Überblick

Beschluss:

Kenntnisnahme

Anlagen:

Mitteilungsvorlage: Regionaler Flächennutzungsplan für die Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“: Planungsregion und Planwerk im Überblick

Datum: 31.07.2006

gez.: Sander

Regionaler Flächennutzungsplan der Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“: Planungsregion und Planwerk im Überblick

1. Einleitung

Begleitend zu einer entsprechenden Präsentation im verfahrensbegleitenden Ausschuss RFNP gibt die Vorlage einen knappen Überblick über

- den Planungsraum der Planungsgemeinschaft (wesentliche demographische und geografische Rahmenbedingungen) und
- das Planungsinstrument RFNP (Aufgabe, potenzieller Nutzen, grundsätzliche planerische Herangehensweise).

2. Die Region im Überblick

2.1. Die Planungsregion im Maßstabsvergleich

Der durch die sechs Städte der Planungsgemeinschaft gebildete Raum in der dicht besiedelten Kernzone des Ruhrgebietes repräsentiert etwa 34% der Bevölkerung des Ruhrgebietes (Verbandsgebiet des RVR) und etwa 10% der Bevölkerung von NRW. Mit insgesamt über 1,8 Millionen Einwohnern bei einer Fläche von 680 km² (2.664 EW/km²) hat der Planungsraum die Dimension einer Metropole.

Im Vergleich mit den drei größten deutschen Städten Berlin, Hamburg und München wird die Planungsgemeinschaft bezogen auf sowohl Einwohner, als auch Fläche und Unternehmenszentralen (Firmensitze der 100 umsatzstärksten europäischen Unternehmen nach Ranking der FAZ) jeweils nur von einer dieser Städte übertroffen.

2.2. Die innere Struktur des Raumes – Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Planungsgemeinschaft umfasst Bereiche der Ruhr-, Hellweg- und Emscherzone des Ruhrgebietes. Entsprechend heterogen sind Siedlungs-, Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturen innerhalb des Planungsraums. Die Städte unterscheiden sich zudem in ihrer Dimension und zentralörtlichen Funktion. Bochum und Essen haben die Funktion von Oberzentren nach Landesentwicklungsplan, während Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen als Mittelzentren eingestuft sind. Entsprechend haben Bochum und besonders Essen die am stärksten positiven Pendlersalden, während Gelsenkirchen und Oberhausen 2003 negative Pendlersalden bzw. einen Auspendlerüberschuss aufwiesen.

	Bochum	Essen	Gelsen- kirchen	Herne	Mülheim an der Ruhr	Oberhausen	Planungs- gemein- schaft
Einwohner (2005, Daten LDS)	388.200	588.100	270.100	171.800	170.300	219.300	1.807.800
Fläche in km ²	145,43	210,38	104,86	51,41	91,29	77,04	680,40
Bev.dichte (EW/km ²)	2.663	2.802	2.598	3.363	1.870	2.856	2.664
Pendlersaldo 2003	12.195	38.838	-1.311	1.191	2.259	-7.134	46.038

Die Bevölkerungsentwicklung in den Städten weicht im längerfristigen Trend klar voneinander ab: während Gelsenkirchen zwischen 1975 und 2004 einen Bevölkerungsrückgang von ca. 13,6% verzeichnet, liegt dieser Wert in Bochum „nur“ bei 6,6%, die anderen Städte bewegen sich zwischen diesen Werten. Deutlich wird aber auch, dass die Bevölkerungsentwicklung im gesamten Planungsraum deutlich negativer ist als im Gesamtland NRW (+5,5%) und bedingt durch Wanderungsverluste und (zunehmend) natürliche Bevölkerungsbewegungen vom Prozess des demographischen Wandels überproportional betroffen ist.

Auch die Beschäftigungsentwicklung der letzten 10 Jahre verlief in der Planungsgemeinschaft insgesamt negativer als in NRW. Allerdings ergibt sich diesbezüglich ein wesentlich differenzierteres Bild. Die wirtschaftlichen Kompetenzbereiche der Städte als Anknüpfungspunkte strategischer Wirtschaftsförderung und auch Flächenentwicklung sind zu verstehen als Bestandteile einer Positionierung des Ruhrgebietes als Gesamttraum. Entsprechend gibt es hier große Überschneidungen.

2.3. Die Region im regionalen Umfeld

Hieraus wird deutlich, wie stark die Planungsgemeinschaft in den regionalen Kontext des Ruhrgebietes insgesamt eingebunden ist. Dies gilt besonders auch in Hinblick auf:

- die Siedlungsstruktur und Bevölkerungsbewegungen: die starke Abwanderung aus der Kernzone des Ruhrgebietes besonders in die angrenzenden Ballungsrandbereiche in der Vergangenheit wirkt auch in die Zukunft (ältere Bevölkerung mit entsprechend problematischer natürlicher Bevölkerungsentwicklung),
- die politisch-institutionelle Einbindung (insbesondere auf Ebene des RVR),
- regionale Projekte wie die Europäische Kulturhauptstadt Essen 2010, den Emscher Landschaftspark oder das Ruhrtal.

Der RFNP kann in diesem Kontext begriffen werden als Instrument zur Positionierung der Kernzone des Ruhrgebietes in der Region und für die Region. Ein Interessensausgleich zwischen Kern- und Randzone des Ruhrgebietes kann demgegenüber mit dem RFNP selbst nicht erfolgen.

3. Planungsinstrument RFNP

Der Regionale Flächennutzungsplan für die „Städteregion Ruhr“ führt zwei bislang getrennte Planungsebenen in einem integrierten Plan zusammen: Er ersetzt die sechs kommunalen Flächennutzungspläne und die entsprechenden räumlichen Ausschnitte der Gebietsentwicklungspläne für die Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster. Durch den RFNP wird die Regionalplanung kommunalisiert und eine Planungsebene eingespart.

Der RFNP muss den rechtlichen, verfahrens- und planinhaltsbezogenen Anforderungen sowohl eines GEP als auch eines FNP gerecht werden. Er hat die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen einerseits des Landesplanungsgesetzes (LPIG) NRW, andererseits des Baugesetzbuchs (BauGB) und der jeweils zugehörigen Verordnungen zu beachten. Da raumordnerische Festsetzungen und bauleitplanerische Darstellungen im Detail eine unterschiedliche rechtliche Bindungswirkung für öffentliche Planungsträger haben, ist zudem zu kennzeichnen, welche Planinhalte welcher der beiden integrierten Planungsebenen zuzuordnen sind. Der Doppelcharakter des RFNP als Regional- und vorbereitender Bauleitplan macht damit – neben dem Abstimmungserfordernis zwischen den sechs Städten der Planungsgemeinschaft – die Komplexität des Instruments aus, ist aber gleichzeitig sein großes Potenzial als innovatives Planungsinstrument.

3.1. Nutzen und Mehrwert

Die Kommunalisierung der Regionalplanung bedeutet eine regionale Verantwortungszunahme der Städte. Durch die gemeinsame Planung für den eng verflochtenen Raum in der Kernzone des

Ruhrgebiets kann der Plan eine stärkere Koordinierung der räumlichen Entwicklung und damit einen inhaltlichen Qualitätssprung der räumlichen Planung durch regionale Vereinbarung bewirken.

Der RFNP als Ausdruck gemeinsamer Willensbildung über räumliche Entwicklungsziele kann dabei die Funktion eines Konfliktlösungsinstrumentes in der Region wahrnehmen, indem er ein Verfahrensinstitut zur Wahrung gemeinsamer Handlungsprinzipien in Konfliktsituationen („Regeln“) darstellt.

Durch die Verknüpfung von Regionalplan und vorbereitendem Bauleitplan spart der RFNP eine Planungsebene ein und kann zu einem effizienteren Ressourceneinsatz beitragen.

3.2. Rahmenbedingungen und Planungsaufgaben

Die wesentlichen Rahmenbedingungen, unter denen sich die Stadt- und Regionalentwicklung (im Ruhrgebiet) vollzieht, sind Herausforderungen auch für den RFNP. Dies sind insbesondere: der demographische Wandel (Alterung, Schrumpfung), der nach wie vor nicht abgeschlossene wirtschaftliche Strukturwandel (Globalisierung, Tertiärisierung), die strukturelle Krise der öffentlichen Haushalte (begrenzte Investitionsfähigkeit der Kommunen) und die vorhandene Siedlungsstruktur (hohe Nutzungsdichte und -konkurrenz, relativ geringe Erweiterungspotenziale).

Der Plan hat vor diesem Hintergrund v.a. eine umwelt- und sozialverträgliche Siedlungsentwicklung sicherzustellen. Die Planungsaufgabe besteht besonders darin,

- Standortvoraussetzungen für wettbewerbsfähige Betriebe und Arbeitsplätze zu schaffen,
- Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklung zu steuern und zu koordinieren,
- ein zusammenhängendes Freiraumsystems zu erhalten und weiterzuentwickeln,
- ein regionales Verkehrskonzept darzustellen und
- die Einzelhandelsentwicklung zu steuern.

Der RFNP kann darüber hinaus als Plattform für die Abstimmung regionaler Aktivitäten (z.B. Strukturpolitik, Wohnungsbauförderung) genutzt werden.

Als vorbereitendes, relativ abstraktes Planwerk kann der RFNP wesentliche raumwirksame Thematiken nicht abschließend behandeln. Eine Untersetzung bzw. Verknüpfung mit regionalen und kommunalen Konzepten / Masterplänen erscheint als sinnvoll z.B. bezogen auf den Umgang mit der Herausforderung des demographischen Wandels, die Entwicklung von Qualitätsanforderungen für Wohn- oder Gewerbegebiete, ein Regionales Einzelhandelskonzept und detaillierte Infrastrukturkonzepte im Bereich der Ver- und Entsorgung oder in Bezug auf die Ausstattung mit sozialen Infrastrukturen.

3.3. Planungsphilosophie

Die Aufstellung des RFNP ist rechtlich, inhaltlich und politisch eine hoch komplexe Planungsaufgabe, die mit einer dezentralen Organisation unter erheblichem Zeitdruck nur bewältigt werden kann, wenn die Zusammenarbeit in der Planungsgemeinschaft funktioniert und das Planwerk nicht überfrachtet wird. Die Planungsphilosophie für den RFNP lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

lokal und regional = die lokalen Erfordernisse werden in den regionalen Kontext eingebunden und gemeinsam vertreten.

schlank und entfeinert = die Reduzierung der Darstellungstiefe und der Darstellungsgenauigkeit reduziert Änderungsbedarfe und vereinfacht die Erarbeitung.

pragmatisch und schnell = eine Beschränkung auf die notwendigen Inhalte ermöglicht eine relativ kurze Verfahrensdauer.

Das Credo des RFNP lautet damit: **Qualität statt Quantität.**

3.4. Planungsmethode

Die Städte der Planungsgemeinschaft werden ihre zukünftige Entwicklung überwiegend im Rahmen des Bestandes vollziehen. Damit müssen auch die Planinhalte des RFNP nicht in erster Linie aus planerischen Neuentwürfen und quantitativen Bedarfsanalysen abgeleitet, sondern können in hohem Maße aus bestehenden Plänen und Konzepten weiterentwickelt werden.

Konkret wird über verschiedene Wege an die Erarbeitung des Plans herangegangen:

1. Über die bestehenden Flächennutzungs- und Gebietsentwicklungspläne: hierbei ist zu berücksichtigen, dass die kommunalen FNP unterschiedlich alt sind und damit den gemeindlichen Planungswillen auch mit einem unterschiedlichen Grad an Gültigkeit widerspiegeln. Somit ist der Bedarf an konzeptioneller Planung im Rahmen des RFNP in den sechs Städten unterschiedlich hoch.
2. Über die bestehenden und in Erarbeitung befindlichen stadtentwicklungspolitischen Ziele und Konzepte: stadtentwicklungspolitische Ziele bzw. Konzepte / Planungen sind in allen Städten vorhanden und werden z.T. gerade neu aufgestellt oder überarbeitet. Aus einer vergleichenden Auswertung der kommunalen Ziele lassen sich Ziele auf Ebene des RFNP ableiten (siehe Präsentation und Mitteilungsvorlage zu „Stadtregionalen Entwicklungszielen“).
3. Über den Entwurf einer Legende für den RFNP: die Legende steckt den Darstellungsrahmen für den RFNP ab. Sie muss dem Planzeichenverzeichnis der 3. DVO zum Landesplanungsgesetz ebenso entsprechen wie der Planzeichenverordnung zum Baugesetzbuch. Hieraus ergeben sich vielfältige inhaltliche, rechtliche und darstellungstechnische Detailprobleme, die einvernehmlich zu lösen sind.

3.5. Maßstäblichkeit der Planung

Die kommunalen FNP in der Planungsgemeinschaft verwenden einen Maßstab von 1:10.000 bis 1:15.000. Für den RFNP ist der Maßstab 1:50.000 vorgeschrieben. Dieser Maßstabssprung hat erhebliche Auswirkungen nicht nur auf die Planoptik, sondern auch auf Planinhalt und -wirkung. Wesentliche Änderungen:

- Die Kartengrundlage des Planes (TK 50) ist weniger detailliert als bisher, es ist insbesondere nicht jeder einzelne Baukörper erkennbar.
- Es sollen in der Regel nur Flächen ab einer Darstellungsschwelle von 5 ha dargestellt werden. Dadurch werden z.B. viele Gemeinbedarfseinrichtungen und kleinteilige Grünflächen als Bestandteil der sie umgebenden Bauflächen dargestellt werden und im Plan somit nicht mehr erkennbar sein.
- Die Abgrenzungen zwischen zwei Nutzungsarten sind weniger scharf zu interpretieren. Die gröberen Darstellungen lassen damit mehr Raum für die Interpretation im Einzelfall.
- Damit bietet der RFNP einen weiteren Entwicklungsrahmen für Bebauungspläne als die bisherigen kommunalen FNP, ist in der Anwendung flexibler. Das Erfordernis, den RFNP nachträglich zu ändern, wird so reduziert.
- Mit dem vergrößerten Maßstab geht eine geringere Steuerungswirkung im Detail einher, gleichzeitig werden aber die Grundzüge der Planung als verbindliche Kernaussagen des räumlichen Ordnungssystems gestärkt.

3.6. Das Planverfahren

Das Planverfahren zur Aufstellung des RFNP unterscheidet sich vom Verfahren zur Aufstellung eines FNP besonders durch längere Beteiligungsfristen und das Erfordernis zur Durchführung eines Erörterungstermins im Anschluss an die förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden. Zudem wird ein eigenständiger Aufstellungsbeschluss als notwendig erachtet.

Die erforderlichen Beschlüsse (Aufstellungsbeschluss, Vorentwurfsbeschluss, Auslegungsbeschluss und abschließender Planbeschluss) müssen durch gleichlautende Beschlüsse in den Räten der sechs beteiligten Städte gefasst werden. Dem verfahrensbegleitenden Ausschuss RFNP kommt daher eine große Bedeutung in der fundierten Vorbereitung der Beschlüsse zu.

Die Genehmigung des RFNP erfolgt nicht durch die Bezirksplanungs- sondern die Landesplanungsbehörde, das Ministerium für Mittelstand, Wirtschaft und Energie. Da der RFNP im Landesplanungsgesetz im Wege einer „Experimentierklausel“ (§ 26 Abs. 1 LPIG) zunächst nur für fünf Jahre eingeführt wurde, muss das Verfahren im Mai 2010 abgeschlossen sein.