Anlage 1

Evaluationsgutachten zum Vorentwurf des RFNP

A) Anlass

Mit Schreiben vom 20.05.2008 teilte das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW den beteiligten Städten der Planungsgemeinschaft mit, dass das von ihm in Auftrag gegebene Gutachten „Evaluierung des Planungsinstruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der Regionalen Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr“ - vorläge. Eine Kurzfassung des Gutachtens war dem Schreiben beigelegt.

Der Verfasser des Gutachtens kommt darin zu folgenden Aussagen:

- a) Der vorgelegte Vorentwurf sei nicht genehmigungsfähig. Es sei nicht davon auszugehen, dass die Mängel im weiteren Verfahren behoben werden können. Erforderlich seien vielmehr eine fundamentale Neuausrichtung der gesamten planerischen Konzeption und dann der Neueinstieg in das Verfahren, der aber nicht zu empfehlen sei.
- b) Die Intention des Bundesgesetzgebers, für besonders verflochtene Teilräume im Rahmen eines RFNP detaillierte Regelungen zu ermöglichen, erscheine in Nordrhein-Westfalen entbehrlich bzw. durch die klassische Regionalplanung bereits erfüllt. Zudem sei für den in Frage stehenden Verflechtungsraum mit dem RVR bereits ein einheitlicher Regionalplanungsträger etabliert worden. Folglich verfehle das Instrument RFNP unter den nordrhein-westfälischen Bedingungen sowie der Raumstruktur die von Bundes- und Landesgesetzgeber mit seiner Einführung beabsichtigten Ziele.
- c) Daraus wird die gutachtliche Empfehlung abgeleitet, die landesplanungsgesetzliche Regelung für regionale Flächennutzungsplanung (§§ 25 – 27 LPlG) mit Auslaufen der fünfjährigen Experimentierklausel nicht zu verlängern bzw. nicht ins Dauerrecht zu übernehmen.

Die Planungsgemeinschaft folgt den Ausführungen des Gutachtens und den daraus gezogenen Schlüssen nicht.

B) Sachstand

Das Instrument Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) ist erstmals 1998 im Rahmen einer Novellierung des Raumordnungsgesetzes des Bundes eingeführt worden. Die Landesgesetzgeber haben seitdem in sehr unterschiedlichen Maß davon Gebrauch gemacht. In NRW wurde noch 2001 eine Einführung in das nordrhein-westfälische Planungssystem wegen der hier (bis dahin) ausschließlich staatlich verfassten Regionalplanung als nicht zulässig erklärt (Landesplanungsbericht 2001). Erst im Rahmen eines Artikelgesetzes wurde 2004 die Möglichkeit eröffnet, in den Grenzen des damaligen KVR-Gebietes (heute RVR) und in benachbarten Gebietskörperschaften unter bestimmten Voraussetzungen einen RFNP zu erstellen. Zu

diesem Zeitpunkt arbeiteten Bochum, Essen und Gelsenkirchen an der Erstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans gem. § 204 BauGB für den gemeinsamen Grenzraum. Gleichzeitig hatten die (damals) acht im Rahmen der Städteregion Ruhr 2030 kooperierenden Städte gegenüber dem Land verdeutlicht, dass sie bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung mit der Aufstellung eines RFNP beginnen würden. In den gesetzlichen Ausführungen zum RFNP wurde auch die Evaluierung dieses Instrumentes in einem Zeitraum von 4 Jahren, d.h. bis 2008, festgelegt. 2005 wurden die das Instrument RFNP betreffenden Passagen des Artikelgesetzes im Rahmen einer Novelle in das Landesplanungsgesetz (LPIG) übernommen, einschließlich der Evaluierungsklausel und einer zeitlichen Befristung (Genehmigung eines RFNP spätestens bis Mai 2010). Die in der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr zusammengeschlossenen sechs Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen begannen 2004 mit den notwendigen Vorarbeiten zur Aufstellung eines RFNP. 2005 wurden in den Städten die grundsätzlichen verfahrenseinleitenden Beschlüsse gefasst.

Eine Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf den KVR/RVR wurde zwar diskutiert; der Gesetzgeber beließ es zu diesem Zeitpunkt jedoch bei der Zuordnung der Regionalplanung (Gebietsentwicklungsplanung) bei den Bezirksregierungen (Bezirksplanungsbehörden) und den Regionalräten (staatlich verfasste Regionalplanung); einzige Ausnahme bestand in der Möglichkeit, über die Gründung von Planungsgemeinschaften von mindestens drei benachbarten Kommunen im Gebiet des KVR/RVR Regionale Flächennutzungspläne zu erstellen, die von den Räten der Städte beschlossen werden (kommunal verfasste Regionalplanung). Letztlich machte nur die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr von der Öffnungsklausel des Landesplanungsrechts Gebrauch.

2006 hat das (landeseigene) Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) im Auftrag des Wirtschaftsministeriums (MWME), dem die Landesplanungsbehörde zugeordnet ist, ein Konzept zur Evaluierung erstellt. Dieses Konzept wurde umfassend erörtert und abgestimmt, sowohl mit der Planungsgemeinschaft als auch mit externen Fachleuten und dem Wirtschaftsministerium.

2007 wurde das Gesetz über den RVR dahingehend geändert, dass der RVR ab 2009 die Regionalplanungskompetenz in den Grenzen seines Verbandsgebiets erhält. Gesetzliche Anpassungen oder Änderungen der Vorschriften zum RFNP erfolgten in diesem Zusammenhang nicht. Anfang 2007 verabschiedete der verfahrensbegleitende Ausschuss der in der Planungsgemeinschaft zusammenarbeitenden sechs Städte eine Resolution an Herrn Ministerpräsidenten Rüttgers. Mit dieser wurde an die Landesregierung appelliert, die kooperative Zusammenarbeit der Planungsgemeinschaft zur Aufstellung des RFNP weiterhin zu unterstützen und konstruktiv zu begleiten. Das Antwortschreiben des Landes war positiv (Zitat: „Nachdrücklich unterstützt die Landesregierung Ihr Vorhaben, einen gemeinsamen Regionalen Flächennutzungsplan zu erarbeiten“).

Mit Schreiben vom 20.02.2008 wurden die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister der Städte der Planungsgemeinschaft von Herrn Staatssekretär Dr. Baganz im MWME darüber informiert, dass das Evaluierungsverfahren nun eingeleitet werde. Mit Schreiben vom 20.05.2008 (Eingang am 26.05.2008) informierte Herr Staatssekretär Dr. Baganz die Städte, dass nunmehr das Evaluationsgutachten vorliege.

Etwa seit der letzten Maiwoche sind auf der offiziellen Internetseite des MWME eine Lang- sowie eine Kurzfassung des Evaluationsgutachtens einsichtig. Diese Einstellung ist unkommentiert und sie erfolgte ankündigungslos. Diese Gutachten unter dem Titel „Evaluierung des Planungsinstruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der regionalen Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr“ - im Auftrag des MWME ist erstellt worden von Privatdozent (PD) Dr.-Ing. habil. Stefan Greiving in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Carl-Heinz David und Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel.

Am 29.05.2008 fand eine Vorstellung des Gutachtens durch die Verfasser in der Landesplanungsbehörde im MWME statt. An dieser Erörterung nahmen neben Mitarbeitern der Landesplanungsbehörde Vertreter des Städte- und Gemeindebundes, des Städtetages NRW (als kommunale Spitzenverbände) und des Regionalverbands Ruhr (RVR) sowie des Instituts für Landes und Stadtentwicklungsforschung NRW (ILS) und des Zentralinstituts für Raumplanung (ZIR, Uni Münster) als Sachverständige teil. In dieser Erörterung und im Nachgang haben die Vertreter des Städtetages, unterstützt vom ILS, ZIR und RVR, deutlich gemacht, dass sie das Instrument RFNP für eine sinnvolle Ergänzung des Planungsrechts halten. Die kommunalen Spitzenverbände und die Sachverständigen wurden aufgefordert, bis zum 30.06.2008 eine Stellungnahme zum Evaluationsgutachten abzugeben.

Die Planungsdezernenten in der Planungsgemeinschaft wurden am 02.06.2008 vom zuständigen Gruppenleiter in der Landesplanungsbehörde zu der o. g. Vorstellung des Gutachtens im das MWME eingeladen. Der Termin sollte am 04.06.2008 stattfinden. Aufgrund der Kurzfristigkeit dieses Termins konnte eine angemessene Mindestbeteiligung der Planungsdezernenten nicht sichergestellt werden. Der Termin wurde abgesagt, verbunden mit der Bitte, einen neuen vorzuschlagen. Mit Faxnachricht vom 05.06.2008 wurden die Planungsdezernenten für den 23.06.2008 zu einem Fachgespräch in das MWME eingeladen.

Am 03.06.2008 hat Herr Stadtdirektor von der Mühlen (Gelsenkirchen) - auch im Namen aller Planungsdezernenten - eine erste Stellungnahme abgegeben.

C) Ersteinschätzung des Evaluationsgutachtens aus fachlicher Sicht

Das vorliegende Evaluierungsgutachten zum RFNP genügt aus Sicht der Planungsgemeinschaft nicht den Anforderungen an die Evaluierung.

Auch die Aussagen des Gutachters zur Stellung des Regionalen Flächennutzungsplanes im nordrhein-westfälischen Planungssystem können vor dem Hintergrund der Gesetzeslage und des damit verbundenen offensichtlichen Willen des Gesetzgebers nicht nachvollzogen werden.

Diese Einschätzung stützt sich im Wesentlichen auf folgende Gesichtspunkte:

- In dem Gutachten wird die Genehmigungsfähigkeit eines Vorentwurfes geprüft. Zur Genehmigung vorgelegt wird jedoch der endgültige Plan, der dann nach zwei ausführlichen Beteiligungsrunden und diversen fachgutachterlichen Beiträgen

wesentlich ergänzt sein wird. Die Forderung, aufgrund des Vorentwurfs das Verfahren einzustellen, wirkt daher unangemessen.

- Eine systematische Untersuchung der Planinhalte, der Kooperations- und Koordinationsleistung und der Wirkung des RFNP unterbleiben. Gleichwohl werden diesbezüglich an verschiedenen Stellen des Berichts Schlüsse gezogen, die einer empirischen Grundlage entbehren.
- Die Planungsgemeinschaft hat sich für die Verfahrensdauer einer verfahrens- und planungsrechtlichen Begleitung durch das Zentralinstitut für Raumplanung, Münster (ZIR) versichert. Die Stellungnahmen des ZIR stehen in vielen Punkten im Gegensatz zu den Auffassungen des Gutachters, so z.B. zum Umgang der Planungsgemeinschaft mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung, zur sog. Doppellegende, zum Fortbestand der Landschaftspläne oder zur Ableitbarkeit von Bebauungsplänen.
- Der Gutachter beschäftigt sich über weite Strecken des Gutachtens mit der Umsetzung der landesplanerischer Zielvorgaben im RFNP durch die formulierten Grundsätze und Ziele des RFNP und kommt zu dem Schluss, es habe vielfältige Verletzungen der Beachtungspflicht gegeben. Der Gutachter thematisiert hierbei nicht, dass die aktuelle Rechtsprechung mittlerweile weitergehende Anforderungen an die Bestimmtheit und Letztabgewogenheit von Zielen der Raumordnung stellt (insbesondere durch das Centro-Urteil des OVG NRW). Darüber hinaus erfolgt z.B. die Umsetzung der landesplanerischen Vorgaben wesentlich durch die zeichnerischen Ziele der Raumordnung (Darstellungen). Diese werden durch textliche Grundsätze nicht aufgeweicht, sondern ergänzt. Der Gutachter leitet die Ziele von Raumordnung und Landesplanung aus dem Landesentwicklungsplan (LEP) von 1995 und aus dem Landesentwicklungsprogramm (LEPro) von 1989 (nur geändert in Sachen Einzelhandel (§ 24a) in 2007) ab. Beide Pläne und Programme bedürfen – auch nach Aussage der Landesregierung – einer Überarbeitung. Die Behauptung, die Planungsgemeinschaft würde bisherige Ziele der Raumordnung (nur) deshalb als Grundsätze aufstellen, um sie dann in der Abwägung „wegzuwägen“, muss zurückgewiesen werden.
- Die im Gutachten unterstellte „Selbstbedienungsmentalität“ der RFNP-Städte wird zurückgewiesen. Die Bauflächenkonzeption des RFNP ist ausgesprochen zurückhaltend; der Schutz des Freiraums hat einen hohen Stellenwert.
- Der kooperative Prozess des Planwerks RFNP wird vom Gutachter nicht thematisiert. Die über den RFNP hinausgehenden oder im Laufe der Erstellung des Planwerks angestoßenen Aktivitäten werden seitens des Gutachters nicht näher erläutert: So z. B. die Vereinbarung über einen abgestimmten Umgang mit dem großflächigen Einzelhandel (ab 2009) und die Vereinbarungen über ein Wohnflächen-, Gewerbeflächen- und Umweltmonitoring. Stattdessen werden ausschließlich vermeintlich planungsrechtliche, planungssystematische und planungsmethodische Schwächen aufgelistet.
- Nach unserer Auffassung interpretiert der Gutachter einige Sachverhalte fehl. Dazu gehören Ableitungsregeln zur Entwicklung von Bebauungsplänen, die Doppellegende, die Realnutzung als Ausgangsgröße für die Umweltprüfung der Einzelflächen und die Darstellungsschwelle von 5 ha. Diese ermöglicht keinesfalls

die freie Entwicklung von Bauflächen unter 5 ha im Freiraum durch die Bebauungsplanung. Vielmehr ist der Freiraum insbesondere durch die Plandarstellung vor einer baulichen Inanspruchnahme geschützt.

- Der RFNP als neues Planungsinstrument kann sich zwangsläufig nicht auf eine etablierte Planungspraxis und Rechtsprechung beziehen. Insofern müssen experimentelle Lösungen für komplexe Planungsprobleme gefunden werden. Vielfach werden Vorwürfe gegenüber Inhalten des RFNP formuliert, die aufgrund gesetzlicher Vorgaben zwangsläufig im Plan umgesetzt werden mussten (so z.B. der Maßstab 1:50.000 oder das Konsensprinzip der beteiligten Städte).
- Mit dem Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung auf den RVR (2007) ist dessen Aufgabe zur Abgrenzung von Planungsräumen für Regionale Flächennutzungspläne erneuert worden. Die kritisierte Doppelstruktur ist somit offensichtlich gesetzgeberisch gewollt.
- Eine abschließende Evaluierung der Auswirkungen des RFNP auf das Planungssystem bzw. die Regionalplanung im Ruhrgebiet ist unseres Erachtens zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Der Gutachter stellt die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in den Jahren 2003/2004 geführte kontroverse Diskussion erneut und einseitig dar.

Das vorgelegte Papier liefert aus Sicht der Planungsgemeinschaft keine ausreichende Begründung für die Versagung der Genehmigung. Eine vorzeitige Entziehung der Rechtsgrundlage für die Aufstellung von Regionalen Flächennutzungsplänen würde nicht nur ein innovatives Planungsinstrument stoppen, sondern auch erhebliche Aufwendungen der beteiligten Kommunen in Frage stellen.

Eine detaillierte fachliche Auseinandersetzung mit dem Bericht wird durch die Verwaltungen schnellstmöglich erarbeitet.