

**Evaluierung des Planungsinstruments Regionaler Flächennutzungsplan
(RFNP) – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der Regionalen Planungsge-
meinschaft „Städteregion Ruhr“**

Kurzfassung

im Auftrag des

**Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-
Westfalen**

Auftragnehmer:

PD Dr. Stefan Greiving

in Zusammenarbeit mit

Prof. Dr. Carl-Heinz David

und Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel

Dortmund, den 30. April 2008

1. Auftrag

Gegenstand des Auftrages ist die Evaluierung des Planungsinstruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP). Dabei ist zwischen zwei, inhaltlich miteinander verknüpften Betrachtungsebenen zu unterscheiden.

1. Erfüllt der vorliegende Vorentwurf der Planungsgemeinschaft Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen (Städteregion Ruhr) die Anforderungen an Regional- und Flächennutzungspläne (FNP)? Wäre er somit genehmigungsfähig? Kann ein RFNP nach Maßgabe des § 25 Landesplanungsgesetz (LPIG) i. V. m. Art. 4 der Planverordnung (Plan-VO) an Regional- wie Flächennutzungspläne zu stellenden rechtlichen Anforderungen gerecht werden? Erscheinen festgestellte Planungsdefizite im Rahmen des Planungsinstruments RFNP prinzipiell behebbar und sind sie somit abhilfefähig?
2. In einem engen inhaltlichen Zusammenhang damit steht die Frage nach den Auswirkungen des Instruments RFNP auf das nordrhein-westfälische Planungssystem staatlicher Regionalplanung und die daraus zu ziehenden politischen und legislativen Schlussfolgerungen bei der anstehenden Übertragung der Regionalplanung im Ruhrgebiet auf den Regionalverband Ruhr (RVR).

2. Maßstab und Darstellungsschwelle

Zwei fundamentale Mängel weist bereits die beim RFNP-Vorentwurf verwandte Planungsmethodik auf:

So lässt die Schwelle von 5 ha für zeichnerische Darstellungen die nach § 8 BauGB gebotene Entwicklung von Bebauungsplänen aus den flächennutzungsplanerischen Vorgaben nicht zu. Die zentralen Funktionen eines Flächennutzungsplans können nicht auf Ableitungsregeln verlagert werden, denen keine normative Rechtsqualität unter- und außerhalb der Festlegungen des (R)FNP zukommt. Werden planerische Steuerungsmodalitäten vorgesehen, die bewusst nicht Bestandteil des RFNP sein sollen, so muss dies zur Funktionslosigkeit des flächennutzungsplanerischen Teils des RFNP und damit dessen Rechtswidrigkeit führen.

Besonders augenfällig werden die Konsequenzen der Darstellungsschwelle anhang folgender Mängel des RFNP Vorentwurfs:

- Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Die im Vorentwurf angeführte Begründung, der 5 ha Maßstab erlaube nur eine relativ grobe Abgrenzung, erkennt, dass eben mit der Wahl dieses Maßstabes die von Landesplanungsrecht im Zusammenwirken mit dem Städtebaurecht angestrebte Steuerung der Entwicklung des großflächigen Einzelhandels unter Vermeidung der unerlässlichen planerischen Konfliktbewältigung außer Kraft gesetzt wird.

- Allokation von öffentlicher Infrastruktur

Der Plangeber kann angesichts der Funktion eines FNP in diesen Fällen nicht auf Darstellungen verzichten, sondern muss die 5 ha Schwelle in Frage stellen. Es genügt nicht die je-

weilige Infrastruktureinrichtung überhaupt im RFNP nach Maßgabe des 5 ha Kriterium aufzuführen bzw. von einer Darstellung Abstand zu nehmen. Vielmehr ist für die Darstellung öffentlicher Infrastruktur deren nach FNP-Maßstäben maßgebliche räumliche Dimensionierung unabhängig von der 5 ha Schwelle einzuhalten.

- Verhältnis des RFNP zu Landschaftsplanung

Es bestehen maßstabsbedingte Unklarheiten bezüglich der Fortgeltung von Darstellungen und Festsetzungen der Landschaftspläne, die nicht einfach durch eine salvatorische Klausel behoben werden können, sondern eine präzisere Art der Darstellung der beabsichtigten städtebaulichen Ziele erfordern.

Der zweite kritische Ansatzpunkt an der verwandten Methodik bezieht sich auf die so genannte Doppellegende.

Zur zeichnerischen Darstellung sowohl raumplanerischer, als auch bauleitplanerischer Darstellungen wurde von der Planungsgemeinschaft die sog. „Doppellegende“ zu Grunde gelegt. Den Planzeichen des RFNP wird damit in der Legende vielfach sowohl eine bauleitplanerische (linke Spalte), als auch eine regionalplanerische Bedeutung (rechte Spalte) zugeordnet.

Diese Vorgehensweise führt dazu, dass räumlich und sachlich nicht mehr klar zwischen raumordnerischen und städtebaulichen Erfordernissen getrennt werden kann. Diese Trennung muss jedoch eindeutig möglich sein. Etwaige Planaussagen des RFNP müssen klar und unmissverständlich entweder der einen oder der anderen Planart zugeordnet werden können. Durch den Verzicht auf die rechtlich gebotene Abschtichung von raumordnerischen Zielen und FNP-Darstellungen wird die gebotene Transparenz des intendierten Planungsinhalts in rechtswidriger Weise aufgehoben. Diese Problematik zeigt sich auch in der Begründung zum RFNP, der klar identifizierbare, eigenständige städtebauliche Teile fehlen.

So werden in der Konsequenz Ziele bzw. Grundsätze formuliert

- die Sachverhalte regeln, denen die für Erfordernisse der Raumordnung erforderliche (überörtlich-überfachliche) Raumbedeutsamkeit fehlt, weil sie rein städtebaulicher Natur sind und daher unzulässig sind;
- bei denen die erforderliche räumliche Differenzierung zwischen raumordnerischen und städtebaulichen Festlegungen nicht vorgenommen werden kann.

Dies wird u. A. bei der undifferenzierten Darstellung von Gemeindeteilen unter 2.000 Einwohnerkapazität als zugleich „Allgemeiner Siedlungsbereich/ASB“ (Regionalplanung) und Wohnbaufläche (Flächennutzungsplanung) erkennbar, die bisher in den Regionalplänen als Freiraum dargestellt sind. Gemeindeteile können auch deutlich unter 2.000 Einwohner haben und dennoch einen „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ im Sinne des BauGB darstellen. Dieser müsste im FNP etwa als Wohnbaufläche dargestellt werden, aber angesichts bestehender Ziele des LEP eben nicht als allgemeiner Siedlungsbereich. Gleiches gilt für den Umgang mit innerstädtischen Grünflächen, die zugleich als allgemeiner Freiraum dargestellt sind, obwohl diese gänzlich andere Funktionen erfüllen.

Da diese Darstellungs- und Planungsdefizite maßgeblich durch die Art und Weise der Kenn-

zeichnung von raumordnerischen Zielen und bauleitplanerischen Darstellungen verursacht werden, müsste ein grundsätzlich anderer planungsmethodischer Weg gewählt werden. Solche Darstellungsmethoden scheinen, wie die RFNP-Planungspraxis in Deutschland belegt, durchaus zu existieren. Entsprechende Erfahrungen sind aber nicht aufgenommen worden und rechtskonforme Wege sind im Rahmen des laufenden Verfahrens eben nicht beschritten worden.

Dieser gravierende Rechtsmangel lässt den vorgelegten Vorentwurf ohne umfangreiche Verfahrenswiederholungen als nicht genehmigungsfähig erscheinen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die o. g. Mängel bei einer bloßen Weiterführung des Verfahrens geheilt werden können. Erforderlich wäre vielmehr eine fundamentale Neuausrichtung der gesamten planerischen Konzeption und damit faktisch der Neueinstieg in das Verfahren. Ob dieser Neueinstieg Sinn macht, wird in Kap. 5 diskutiert.

3. Planinhalte

Bei der Prüfung des RFNP-Vorentwurfs wurden folgende Verletzungen bestehender raumordnungsrechtlicher Planzielbestimmungen festgestellt:

- Verletzung der strikten Beachtungspflicht letztabgewogener Ziele der Raumordnung, die im Landesentwicklungsprogrammgesetz (LEPro) oder Landesentwicklungsplan (LEP) normiert worden sind, indem
 - o sie in der Abwägung wieder zugänglich gemacht werden, weil sie lediglich als Grundsätze in den RFNP aufgenommen worden sind;
 - o Ziele im RFNP materiell hinter den Vorhaben landesplanerischer Ziele zurückbleiben;
 - o Planzeichen, denen landesplanungsrechtlich als Ziele strikte Verbindlichkeit zukommt, im Text lediglich als weniger strikter Grundsatz oder nachrichtliche Übernahme aufgegriffen werden.
- Festlegung von raumordnerischen Erfordernissen,
 - o die die an Ziele zu stellenden Anforderungen nicht erfüllen (letztabgewogen, räumlich und sachlich bestimmbar);
 - o von Grundsätzen, die dem Grundsatz der Erforderlichkeit nicht entsprechen;
 - o die gegenüber der bisherigen regionalplanerischen Praxis eine Entfeinerung der Darstellungen zum Gegenstand haben, ohne dass die gebotene inhaltliche Auseinandersetzung mit gegebenen regionalplanerischen Zielen erfolgt wäre.

Gegenwärtig mangelt es dem Vorentwurf an der erforderlichen Einbindung in das allgemeine System der Landesplanung. Zudem ist er mit den angrenzenden Regionalplanungsausweisungen nicht hinreichend abgestimmt.

Der Vorentwurf lässt an vielen Stellen eine regional abgestimmte Steuerung und Vorsorge von Raumnutzungen und Raumfunktionen vermissen, für die ein RFNP potenziell eine gute Grundlage bieten würde. Dies deutet insbesondere die Art und Weise an

- mit der die Umweltprüfung, teilweise unabgestimmt und auf lokale Perspektiven beschränkt, durchgeführt worden ist;
- das Thema großflächiger Einzelhandel angegangen bzw. nicht abschließend geregelt worden ist;
- die abschließende Behandlung raumwirksamer Themen auf informelle, unverbindliche Instrumente verlagert wird;
- auf den § 13a Baugesetzbuch (BauGB, Innenbereichsbebauungspläne) verwiesen und dabei Plan-Konkretheit für irrelevant erklärt wird
- sowie dem bestehenden Konflikt um den Flughafen Essen/Mülheim aus dem Weg gegangen worden ist.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass der regionalplanerische Teil des Vorentwurfs nicht die erforderliche Steuerungswirkung erfüllt und den in § 1 Abs. 1 LPIG normierten landesplanerischen Handlungsauftrag verfehlt:

„1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen,

2. Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.“

In Kombination mit der Fokussierung auf Grundsätze statt Ziele würde künftig jede Stadt weitgehend eigenständige Bebauungsplanung betreiben können, da aus dem (R)FNP entwickelte Bebauungspläne gemäß § 10 Abs. 2 BauGB nicht genehmigungsbedürftig sind.

Die gravierenden Verletzungen der Beachtenspflicht letztabgewogener Ziele der Raumordnung und die Abwägungsfehler bei der Festlegung von raumordnerischen Erfordernissen wären allerdings grundsätzlich behebbar. Dafür erscheint jedoch eine grundlegende Überarbeitung der Planinhalte im Hinblick auf die Beachtenspflicht landesplanerischer Ziele erforderlich. Zudem ist eine dezidierte Auseinandersetzung in der Abwägung mit den bestehenden Zielen der Raumordnung, soweit diese in geltenden Regionalplänen festgelegt sind, erforderlich. Dies ändert aber nichts an den unter Kap. 2 dargelegten planungsmethodischen Mängel, die nicht ohne Neueinstieg in das Verfahren behebbar sind.

4. Überprüfung der Auswirkungen des Instruments RFNP auf das nordrhein-westfälische Planungssystem und die anstehende Übertragung der Regionalplanung im Ruhrgebiet auf den RVR

Planungspolitische Aspekte

Nach der für 2009 vorgesehenen Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf den RVR ist ein Nebeneinander von Regionalplanung durch den RVR und von regionaler Flächennutzungsplanung durch Zusammenschlüsse von verbandsangehörigen Gemeinden zu erwarten, wenn der Gesetzgeber die bestehenden Regelungen nicht zuvor anpasst.

Damit entsteht im Ruhrgebiet nach 2009 eine komplexe Situation: Für das Kern-Ruhrgebiet (6 kreisfreie Städte) nimmt die dortige Planungsgemeinschaft die Regionalplanungskompetenz wahr, während der RVR die Regionalplanung für den Rest des Verbandsgebiets betreibt (sog. „Spiegelei-Modell“). Der große regionale Verflechtungsraum des Ruhrgebiets wird

damit eher fragmentiert als konsolidiert. Dabei werden die hoheitlichen Aufgaben der Planverwirklichung jedoch einheitlich für das gesamte Verbandsgebiet vom RVR-Geschäftsführer als staatlicher Regionalplanungsbehörde ausgeübt. Außerdem ist der RVR gemäß § 4 Abs. 1 RVR-Gesetz Träger zahlreicher weiterer regional bedeutsamer Aufgaben (etwa der Masterplanung, der Sicherung und Weiterentwicklung der Verbandsgrünflächen, der regionalen Wirtschaftsförderung und der Raumbewachung) auch für die genannten 6 Städte und bietet insofern eine einheitliche Plattform für eine integriert abgestimmte Regionalentwicklung des gesamten Verbandsgebietes.

Das Einstimmigkeitsprinzip als Arbeitsgrundlage der in der RFNP Planungsgemeinschaft zusammengeschlossenen Gemeinden ist nicht unproblematisch: Der Zwang zu einstimmigen Entscheidungen führt erfahrungsgemäß vielfach zu Konsensbildungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Es ist zu befürchten, dass Entscheidungen über wichtige Konfliktentscheidungen unterbleiben oder um des Konsenses willen sachlich fragwürdige Kompromisse gefunden werden. Es spricht viel für die These, dass eine Planung, die primär regional ausgerichtet ist und nicht nur aus regional zusammengefassten kommunalen Planungen besteht, ohne Mehrheitsentscheidungen in Kollisionsfällen nicht auskommt. Dabei sei darauf verwiesen, dass es bundesweit keinen einzigen weiteren Fall gibt, wo ein Regionalplan auf Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips beschlossen worden ist.

Planungsmethodische Probleme

Es ist zu bedenken, dass der Maßstab der nordrhein-westfälischen Regionalpläne (1: 50.000) im Unterschied zu allen anderen Bundesländern gewährleistet, dass den besonderen raumstrukturellen Verflechtungen auf der Ebene der Regionalplanung hinreichend Rechnung getragen werden kann.

Die Intention des Bundesgesetzgebers, für besonders verflochtene Teilräume im Rahmen eines RFNP detaillierte Regelungen zu ermöglichen, erscheint also in Nordrhein-Westfalen entbehrlich bzw. durch die klassische Regionalplanung bereits erfüllt, da für den in Frage stehenden Verflechtungsraum mit dem RVR ein einheitlicher Regionalplanungsträger etabliert worden ist.

Zudem erschweren bestimmte Merkmale nordrhein-westfälischer Regionalplanung, nämlich die detaillierte positiv-allokative Darstellung von allgemeinen Siedlungs- (ASB) und Gewerblich-industriellen Bereichen (GIB), eine praktikable Handhabung des RFNP methodisch ungenau. Insofern besteht ein fundamentaler Unterschied zu anderen Bundesländern, die auf eine positive regionalplanerische Flächenausweisung verzichten, sondern nur negativ-restriktiv Flächen ausschließen, die der kommunalen Bauleitplanung für die Siedlungsentwicklung entzogen sind. Da die Planaussagen klar und unmissverständlich entweder der einen oder der anderen Planart zuzuordnen sind, kann nicht darauf verzichtet werden, sowohl raumordnerisch ASB- und GIB-Bereiche, als auch bauleitplanerische Bauflächen nach BauNVO räumlich und sachlich trennbar darzustellen, wozu die gewählte Doppellegende nicht in der Lage ist.

Diese Problematik ist bislang in der Gesetzgebung, der Planungspraxis, aber auch der wissenschaftlichen Literatur nur begrenzt erkannt worden und erst durch den Vorentwurf der Planungsgemeinschaft offenbar geworden. Insofern führt die vom Gesetzgeber vorgesehene

Evaluierung im Rahmen einer rückblickenden Analyse zu dem Ergebnis, dass der RFNP als Instrument den spezifischen planerischen Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen eigentlich nicht gerecht werden kann. Die eingangs in Kap. 1 gestellte Forschungsfrage, ob festgestellte Planungsdefizite im Rahmen des Planungsinstruments RFNP prinzipiell behebbar erscheinen, ist somit für Nordrhein-Westfalen zu verneinen.

Dies ist ein gewichtiges Argument dafür, in Nordrhein-Westfalen nicht nur aus planungspolitischen, sondern vor allem auch aus planungsmethodischen Gründen auf die Anwendung des Instruments RFNP nicht nur für das Gebiet des RVR, sondern gänzlich zu verzichten. Andernfalls müsste der Gesetzgeber die gegebene Planungsphilosophie (positiv-allokative Festlegungen) grundlegend ändern und bewusst die damit intendierte Steuerungswirkung aufgeben, die jedoch aufgrund der hohen Siedlungs- und Nutzungsdichte und der damit einhergehenden Konflikte geboten erscheint.

5. Gutachterliche Empfehlung

Zusammenfassend lässt sich daher konstatieren, dass:

- durch das Modell einer regionalen Planungsgemeinschaft, erforderliche, bundesweit in der Regionalplanung einmalige Einstimmigkeitserfordernis bei allen Entscheidungen eine genuin auf Konfliktlösung in regionaler Dimension ausgerichtete Sichtweise weitgehend ausschließt, weil ohne Mehrheitsentscheidung die gebotenen Konfliktlösungen vielfach unterbleiben;
- die Auflösung dieser Problematik, d. h. die Vermeidung von konfliktträchtigen Regelungen, zu einer so mangelnden Konkretheit und Unverbindlichkeit der Planinhalte führen muss, dass der Plan funktionslos wird, wie der vorgelegte RFNP-Vorentwurf belegt;
- die (flächendeckende), gesamträumlich abgestimmte Regionalplanung im Ruhrgebiet durch die Existenz von nicht integrierten, durch intraregionale RFNP überplante Teilräume durchlöchert wird;
- die zusätzliche Aufstellung von RFNPs gegenüber einer verbandlich aufgestellten, einheitlichen Regionalplanung für das Ruhrgebiet keinen wissenschaftlich belegbaren, planerischen Mehrwert mit sich bringt, da insbesondere die Funktion als Flächennutzungsplan kaum erfüllbar erscheint;
- das nordrhein-westfälische Regionalplanungssystem detaillierter, positiv-allokativer Festlegungen planungsmethodisch kaum mit den bundesrechtlichen Anforderungen an den RFNP in Einklang zu bringen ist;
- ein RFNP (1: 50.000) maßstabsbedingt kaum mit der in Nordrhein-Westfalen nicht in die Flächennutzungsplanung integrierten Landschaftsplanung (in der Regel 1: 5.000 – 1: 10.000) kompatibel zu machen ist.

Folglich kommt die Evaluierung zu dem eindeutigen Befund, dass das Instrument RFNP unter den nordrhein-westfälischen planungsrechtlichen Bedingungen sowie der gegebenen Raumstruktur die von Bundes- und Landesgesetzgeber mit seiner Einführung beabsichtigten Ziele weitgehend verfehlt.

- Es findet keine verbesserte regionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung statt, sondern diese wird vielmehr über das für regional bedeutsame Entscheidungen fatale Einstimmigkeitsprinzip und die absehbare Unverbindlichkeit vieler Planinhalte gefährdet.
- Von einer inhaltlichen und verfahrensmäßigen Vereinfachung des Planungssystems durch Einsparung einer Planungsebene kann spätestens nach Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf den RVR keine Rede mehr sein, da durch die parallele Existenz eines RFNP wieder zusätzliche Abstimmungserfordernisse entstünden und die mit der Stärkung des RVR verbundenen Effizienzgewinne geschmälert werden würden.

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.

Von dem für erforderlich erachteten Neueinstieg in das Verfahren wird der Planungsgemeinschaft daher abgeraten. Die von der Planungsgemeinschaft mit dem vorgelegten Vorentwurf dokumentierten planerischen Ergebnisse könnten dann von den beteiligten Städten für die Fortschreibung der kommunalen Flächennutzungspläne genutzt werden. Auch andere angestrebte Ergebnisse, wie etwa das Kompensationsflächenkataster, behalten ihren Wert auch außerhalb eines RFNP. Schließlich ist das durch die intensive Kooperation gewonnene Vertrauen auch eine gute Basis für interkommunal abgestimmte Bauleitplanung und ein gemeinsames Auftreten in der Verbandsversammlung des RVR auch hinsichtlich der Inhalte des kommenden Regionalplans Ruhr im besten Sinne des Gegenstromprinzips.