Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. M/15/2371-01	Termin 13.11.2012	Planungsausschuss
Bericht			öffentlich

Termin	Gremium	Vorlage zur*	Ergebnis	Beschluss-kontrolle*
13.11.2012	Planungsausschuss	K		

Berichtsgegenstand

Zukunft des Regionalen Flächennutzungsplans (RFNP)
Form der Fortführung des flächennutzungsplanerischen Teils des RFNP nach dem Ende der Befugnis der Planungsgemeinschaft zur Änderung, Ergänzung und Aufhebung des RFNP

Sachdarstellung

1. Vorbemerkung

Der Regionale Flächennutzungsplan (RFNP) ist gleichzeitig Regionalplan und gemeinsamer Flächennutzungsplan. Er führt zwei Planungsebenen in einem einheitlichen Planwerk zusammen. Dabei bleibt eindeutig erkennbar, bei welchen Inhalten es sich um regionalplanerische Festlegungen und bei welchen es sich um bauleitplanerische Darstellungen handelt. Es ist darum möglich, den regionalplanerischen und den bauleitplanerischen Teil des Plans wieder zu trennen.

Nachdem das Instrument des RFNP 2004 mit dem „Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen im nordrhein-westfälischen Landesrecht eingeführt wurde, haben sich die sechs Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen mit dem Abschluss einer öffentlich rechtlichen Vereinbarung am 20.10.2005 zu einer Planungsgemeinschaft für die Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplans (RFNP) zusammengeschlossen. Im Zeitraum 2007-2009 wurde das förmliche Aufstellungsverfahren für den RFNP durchgeführt. Nach Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde und Beitritt der Städte zu den Genehmigungsauflagen ist der Plan am 03.05.2010 wirksam geworden.

Bereichsleiter Bereich 5-1	Dezernat 5 Planen, Bauen	Kämmerer	Oberbürgermeister
Terhart 29.10.2012	Klunk 29.10.2012	Datum	Datum

* Vorlage zur:	* Ergebnis :	Beteiligung:
Kenntnisnahme (K)	Kenntnisnahme (K)	Personalrat [ ]
		Gleichstellungsstelle [ ]

Nachdem in der Zwischenzeit die Regionalplanung für das Ruhrgebiet auf den Regionalverband Ruhr (RVR) übertragen worden war, ist mit der Neufassung des Landesplanungsgesetzes (LPlG) NRW 2010 das Planungsinstrument Regionaler Flächennutzungsplan entfallen. Für den RFNP der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr wurde mit § 39 LPlG eine Übergangsvorschrift normiert, die es der Planungsgemeinschaft ermöglicht, den RFNP fortzuführen und zu ändern.

Während der regionalplanerische Teil des Plans vom durch den RVR aufgestellten einheitlichen Regionalplan Ruhr abgelöst werden soll, wird der bauleitplanerische Teil fort gelten: entweder als gemeinsamer Flächennutzungsplan (GFNP) oder als kommunaler Flächennutzungsplan für die einzelnen Städte. Die Entscheidung darüber obliegt den Räten der beteiligten Städte. Diese Vorlage soll die für eine Meinungsbildung erforderlichen Informationen zusammenfassen.

2. Die Übergangsvorschrift des Landesplanungsgesetzes zum RFNP

Mit der Neufassung des Landesplanungsgesetzes (LPlG) NRW 2010 ist das Planungsinstrument Regionaler Flächennutzungsplan entfallen. Für den RFNP der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr wurde mit § 39 LPlG eine Übergangsvorschrift normiert, die es der Planungsgemeinschaft ermöglicht, den RFNP fortzuführen und zu ändern.

2.1. Benehmen / Einvernehmen mit dem RVR und Ende der Änderungskompetenz für den regionalplanerischen Teil des RFNP

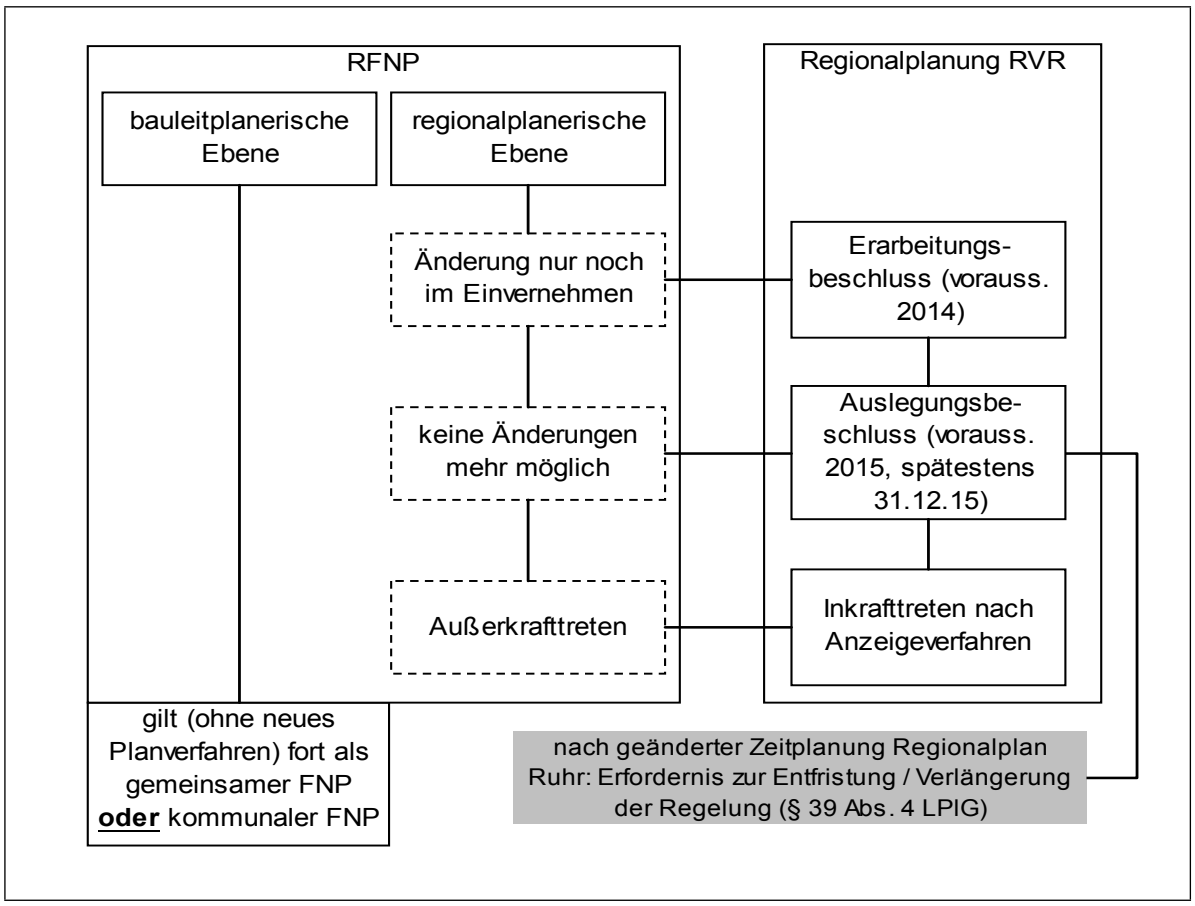
Um Widersprüche zwischen dem RFNP und dem vom RVR aufgestellten Regionalplan Ruhr zu verhindern, wurden dem RVR erweiterte Beteiligungsrechte eingeräumt. Mit dem verfahrens-einleitenden Erarbeitungsbeschluss zum Regionalplan Ruhr können die regionalplanerischen Inhalte des RFNP nur noch im Einvernehmen mit dem RVR geändert werden, bis dahin genügt die Benehmensherstellung.

Die Änderungskompetenz der Planungsgemeinschaft für den Regionalplanerischen Teil des RFNP endet mit dem das Planverfahren abschließenden Aufstellungsbeschluss der Verbands--versammlung des RVR zum Regionalplan Ruhr, spätestens jedoch am 31.12.2015.

Die RVR-Verwaltung hat dem Planungsausschuss des RVR am 04.06.2012 mitgeteilt, dass der ursprüngliche Zeitplan für die Aufstellung des Regionalplans Ruhr nicht gehalten werden kann. Der Erarbeitungsbeschluss soll nunmehr erst 2014 erfolgen, der Aufstellungsbeschluss wird bis zum 31.12.2015 nicht gefasst werden.

Zwischen Planungsgemeinschaft und RVR gibt es unterschiedliche Auffassungen, welche rechtlichen Folgen dies hat. Während der RVR die Auffassung vertritt, dass die Kompetenz für Änderungen des regionalplanerischen Teils des RFNP ab 2016 an ihn übergeht, wird seitens der Planungsgemeinschaft auf Grundlage eines 2009 von der Kanzlei Baumeister Rechtsanwälte erstellten Gutachtens befürchtet, dass der regionalplanerische Teil nach dem 31.12.2015 zwar in Kraft bleibt aber weder durch die Planungsgemeinschaft noch durch den RVR geändert werden kann und somit ein Stillstand der Rechtspflege einträte, der die planerische Handlungsfähigkeit der Städte lähmen würde. Eine Klärung dieser Frage durch die Landesplanungsbehörde wird beiderseits als erforderlich erachtet.

Planungsgemeinschaft und RVR stimmen jedoch überein, dass eine Situation, in der Änderungen des RFNP parallel von der Planungsgemeinschaft betriebene bauleitplanerische Verfahren und vom RVR betriebene regionalplanerische Verfahren erfordern würden, aus planungspraktischen Gründen vermieden werden sollte. Daher soll eine gemeinsame Initiative beim Land zur Entfristung der Übergangsvorschrift des § 39 Abs. 4 LPlG unternommen werden, um die Änderungsbefugnis der Planungsgemeinschaft bis zum Aufstellungsbeschluss des neuen Regionalplans Ruhr zu verlängern.



Schema: Regelungsinhalt der Überleitungsvorschrift zum RFNP

2.2. Das Fortgelten des bauleitplanerischen Teils des RFNP

Mit dem Inkrafttreten des Regionalplans Ruhr tritt der regionalplanerische Teil des RFNP außer Kraft. Der bauleitplanerische Teil gilt hingegen fort. Absatz 5 der Übergangsvorschrift (§39 LPlG) lautet folgendermaßen:

> *„Mit dem Ende der Befugnis der Planungsgemeinschaft zur Änderung, Ergänzung und Aufhebung des Regionalen Flächennutzungsplans nach Absatz 4 gilt der bauleitplanerische Teil des Regionalen Flächennutzungsplans als Flächennutzungsplan der einzelnen an der Planungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden fort. Er gilt als gemeinsamer Flächennutzungsplan i.S. des § 204 Baugesetzbuch für die an der Planungsgemeinschaft beteiligten, benachbarten Gemeinden fort, die eine solche Fortgeltung als gemeinsamer Flächennutzungsplan vor Inkrafttreten des unter Absatz 3 genannten Regionalplans beschließen.“*

Der flächennutzungsplanerische Teil des RFNP gilt hiernach also ohne erneutes Planverfahren fort, entweder – bei entsprechenden Ratsbeschlüssen – als gemeinsamer FNP für die sechs Städte, für einen räumlich zusammenhängenden Teil der sechs Städte oder als kommunaler FNP für die einzelnen Städte.

3. Varianten zur Fortführung des bauleitplanerischen Teils des RFNP

Obwohl es also grundsätzlich möglich ist, den Plan lediglich für einen Teil der Städte gemeinsam fortzuführen, sollte eine gemeinsam getragene Entscheidung aller sechs Städte darüber angestrebt werden, ob der bauleitplanerische Teil des RFNP als gemeinsamer Flächennutzungsplan (GFNP) oder in seinen kommunalen Bestandteilen fortgeführt werden soll. Dabei haben beide Varianten Vor- und Nachteile:

3.1. Fortführung als kommunaler FNP

Vorteile:

+ geringerer Aufwand und höhere Flexibilität bei Änderungsverfahren
+ Projektstrukturen des RFNP können entfallen

Nachteile:

– Verlust der Kooperationsebene (bezogen auf Politik und Verwaltung) wäre inhaltlich wie in der Außenwirkung problematisch
– Problematische Rechtfertigung der Beibehaltung des Maßstabs 1:50.000 für kommunale FNP, daher mutmaßlich höherer Handlungsdruck zur Neuaufstellung kommunaler FNP in den einzelnen Städten mit entsprechendem Aufwand

Um eine grundlegende planerische Kohäsion zu wahren und den Willen zur weiteren Kooperation zu dokumentieren, wäre in dieser Variante denkbar, eine informelle Planungsebene als Kooperationsplattform zu vereinbaren.

3.2. Fortführung als gemeinsamer Flächennutzungsplan (GFNP) gem. § 204 BauGB

Vorteile:

+ Wahrung der Kooperation in der Bauleitplanung als materielle, fachliche und politische Errungenschaft
+ regionales Gewicht der gemeinsamen Planung
+ geringerer Handlungsdruck zur Neuaufstellung des FNP

Nachteile:

– Erfordernis zur Aufrechterhaltung der Projektstrukturen und insbes. einer Geschäftsstelle
– höherer Aufwand, längere Dauer und geringere Flexibilität bei Änderungsverfahren

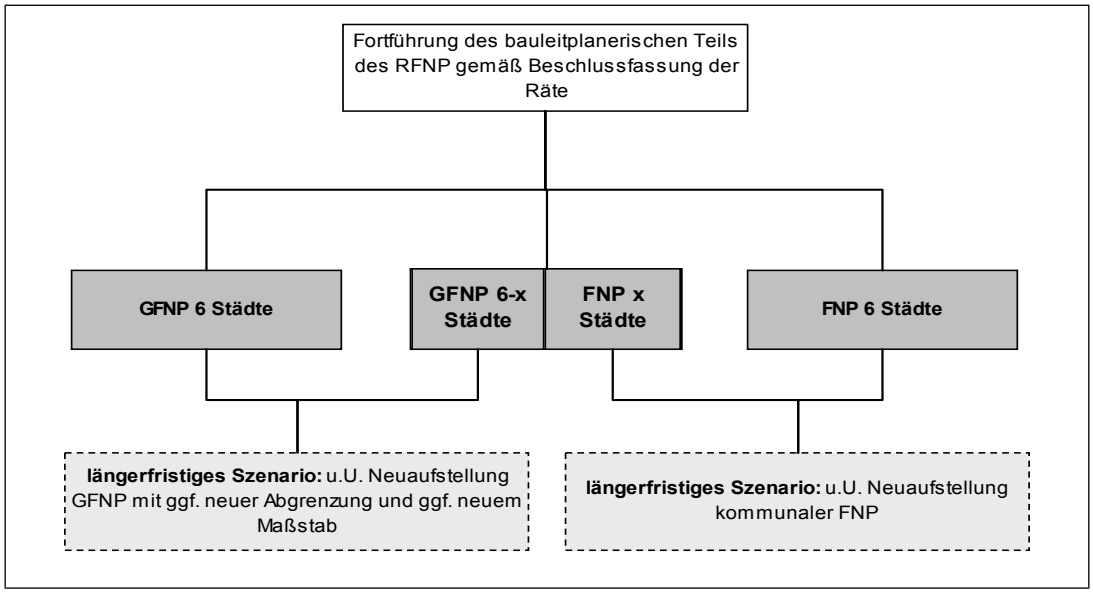
Änderungen zum GFNP müssen – wie Änderungen zum RFNP – von den Räten aller beteiligten Städte beschlossen werden. Daher wäre die Aufrechterhaltung eines interkommunalen verfahrensbegleitenden Ausschusses sinnvoll. Gegenüber den Änderungsverfahren zum RFNP ergäben sich kleinere Änderungen (Wegfall der Notwendigkeit eines Erarbeitungsbeschlusses, Wegfall der Erörterung, Erfordernis der landesplanerischen Anpassung gemäß § 34 LPlG – Zuständigkeit beim RVR).

Es ist möglich, den RFNP lediglich für einen Teil der Kommunen in einen GFNP zu überführen. Die Kommunen müssen aneinandergrenzen, eine Mindestzahl von Kommunen ist im Gegensatz zum RFNP hingegen nicht erforderlich.

Eine nachträgliche Aufspaltung des GFNP ist nach § 204 BauGB nur möglich, wenn die in § 204 Abs. 1 Sätze 1 und 4 BauGB genannten Voraussetzungen für eine gemeinsame Planung entfallen sind oder ihr Zweck erreicht ist und erfordert zudem die Zustimmung des Landes. Die Aufhebung eines GFNP kann durch die beteiligten Gemeinden nur gemeinsam erfolgen.

Gemäß § 203 Abs. 4 BauGB wäre die oberste Landesbehörde (Bauministerium) für Genehmigungsentscheidungen zu Planänderungen zuständig, sofern vom GFNP das Gebiet mehrerer Bezirksregierungen betroffen ist.

Sowohl die Änderung des Planmaßstabs als auch die Einbindung weiterer Kommunen in einen GFNP würden die Durchführung eines vollständigen neuen Aufstellungsverfahrens erfordern. Dies wäre bis zum Außerkrafttreten des regionalplanerischen Teils des RFNP nicht realisierbar. Daher sind entsprechende Varianten nur langfristig denkbar und stellen die Notwendigkeit einer Entscheidung zur Form der Fortführung des bauleitplanerischen Teils des RFNP nicht in Frage.



Varianten zur Fortführung des RFNP im Ablaufschema

3.3. Empfehlung der Verwaltung

Die Planungsdezernenten der beteiligten Städte (Lenkungskreis Städteregion Ruhr 2030) sind der Überzeugung, dass die Vorteile einer Beibehaltung der Kooperation überwiegen und sprechen sich für eine Fortführung des bauleitplanerischen Teils des regionalen Flächennutzungsplans (RFNP) nach Außerkrafttreten des regionalplanerischen Teils als gemeinsamer Flächennutzungsplan (GFNP) aus.

4. Ausblick – Inhalte einer Beschlussvorlage für die Räte

Eine Beschlussfassung der Räte ist formal nur bei Fortführung des bauleitplanerischen Teils des RFNP als gemeinsamer Flächennutzungsplan (GFNP) erforderlich, sollte aus Gründen der Transparenz aber in jedem Fall angestrebt werden. Eine entsprechende Beschlussfassung muss dabei nach § 39 Abs. 5 LPlG erst bis zum Inkrafttreten des Regionalplans Ruhr erfolgen. Aus praktischen Erwägungen sollte sie aber noch in der laufenden Kommunalwahlperiode, also vor den

2014 stattfindenden Kommunalwahlen angestrebt werden. Wirksam würden die Beschlüsse allerdings erst mit dem Ende der Änderungskompetenz der Planungsgemeinschaft für den regionalplanerischen Teil des RFNP bzw. mit dem Aufstellungsbeschluss des Regionalplans Ruhr.

Mit den Ratsbeschlüssen sind neben

– der Entscheidung über die Form der Fortführung des bauleitplanerischen Teils des RFNP auch

– die Auflösung der Planungsgemeinschaft und – bei Fortführung als GFNP –

– der Rahmen der weiteren Zusammenarbeit (insbes. Fortführung eines verfahrensbegleitenden Ausschusses etc.)

zu regeln.

Das Ende der Planungsgemeinschaft ist in der Überleitungsvorschrift nicht explizit geregelt. Das im Auftrag der Planungsgemeinschaft 2009 beauftragte Rechtsgutachten von Prof. Dr. Beckmann u.a. legt dar, dass unabhängig von der Form der Fortführung des flächennutzungsplanerischen Teils mit Außerkrafttreten des regionalplanerischen Teils des RFNP die *„Geschäftsgrundlage und die Veranlassung für den Abschluss der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen über die Planungsgemeinschaft“* entfällt. Ob dies automatisch zur Gegenstandslosigkeit des Vertrags führt oder einer Kündigung bedarf, bleibt offen. Durch einen entsprechenden Ratsbeschluss sollte diesbezüglich Klarheit geschaffen werden. Für einen gemeinsamen Flächennutzungsplan ist eine formale Planungsgemeinschaft nicht erforderlich.

- Zusammenfassung -

Der Regionale Flächennutzungsplan (RFNP) ist gleichzeitig Regionalplan und gemeinsamer Flächennutzungsplan. Er führt zwei Planungsebenen in einem einheitlichen Planwerk zusammen. Die sechs Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen haben sich mit dem Abschluss einer öffentlich rechtlichen Vereinbarung am 20.10.2005 zu der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr zusammengeschlossen und im Zeitraum 2007-2009 das förmliche Verfahren zur Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplans durchgeführt. Nach Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde und Beitritt der Städte zu den Genehmigungsauflagen ist der RFNP am 03.05.2010 wirksam geworden.

Nachdem in der Zwischenzeit die Regionalplanung für das Ruhrgebiet auf den Regionalverband Ruhr (RVR) übertragen worden war, ist mit der Neufassung des Landesplanungsgesetzes (LPlG) NRW 2010 das Planungsinstrument Regionaler Flächennutzungsplan entfallen. Für den RFNP der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr wurde mit § 39 LPlG jedoch eine Übergangsvorschrift normiert, die es der Planungsgemeinschaft ermöglicht, den RFNP fortzuführen und zu ändern.

Während der regionalplanerische Teil des RFNP vom einheitlichen Regionalplan Ruhr abgelöst werden soll, der durch den RVR aufzustellen ist, wird der bauleitplanerische Teil des RFNP fortbestehen: entweder als gemeinsamer Flächennutzungsplan (GFNP) oder als kommunaler Flächennutzungsplan für die einzelnen Städte. Die Entscheidung darüber obliegt den Räten der beteiligten Städte.

In der vorliegenden Berichtsvorlage, die am 21. September 2012 auch dem verfahrensbegleitenden Ausschuss RFNP vorgestellt wurde, werden die Rechtsgrundlagen und die unterschiedlichen Modelle zur Weiterführung der bauleitplanerischen Ebene des RFNP detailliert beschrieben. Vor- und Nachteile der jeweiligen Form der Weiterführung werden gegenübergestellt. Die Planungsdezernenten der beteiligten Städte (Lenkungskreis Städteregion Ruhr 2030) haben sich für eine Fortführung des bauleitplanerischen Teils des Regionalen Flächennutzungsplans

(RFNP) -nach Außerkrafttreten des regionalplanerischen Teils- als gemeinsamer Flächennutzungsplan (GFNP) ausgesprochen.

Auf der Grundlage einer entsprechenden Empfehlung des verfahrensbegleitenden Ausschusses RFNP ist Kerninhalt dieser Vorlage, die zuständigen Fachausschüsse vor Einleitung der eigentlichen Entscheidungsphase entsprechend zu unterrichten. Derzeitiges Zeitziel ist eine Beschlussfassung noch im Laufe dieser Legislaturperiode, d.h. bis zum Jahr 2014.