

Jörg-Peter Rogge

Regionaler Flächennutzungsplan

S. 2017 bis 2022

URN: urn:nbn:de:0156-55991872



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Jörg-Peter Rogge

Regionaler Flächennutzungsplan

Gliederung

- 1 Definition
- 2 Rechtliche Grundlagen
- 3 Planungspraxis
- 4 Planmaßstab, Planinhalte

Literatur

Regionale Flächennutzungspläne (RFNP) sind Regionalpläne, die gleichzeitig die Funktion gemeinsamer Flächennutzungspläne übernehmen. In Deutschland gibt es bisher zwei RFNP: für sechs Städte in der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr und für den Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main.

1 Definition

Regionale Flächennutzungspläne (RFNP) gemäß § 8 Abs. 4 des Raumordnungsgesetzes (ROG) sind Regionalpläne, die gleichzeitig die Funktion gemeinsamer Flächennutzungspläne gemäß § 204 des Baugesetzbuches (BauGB) übernehmen. RFNP haben dabei sowohl den raumordnungsrechtlichen Vorschriften des ROG und des jeweiligen Landesplanungsgesetzes als auch den bauplanungsrechtlichen Vorschriften des BauGB zu entsprechen. Die raumordnerischen Festlegungen und bauleitplanerischen Darstellungen sind im Plan jeweils als solche zu kennzeichnen. RFNP setzen nach § 8 Abs. 4 S. 1 ROG voraus, dass die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt (▷ *Kooperation, interkommunale und regionale*).

Bisher sind in Deutschland zwei RFNP aufgestellt worden: Der RFNP der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr umfasst sechs kreisfreie Städte aus der Kernzone des Ruhrgebiets in Nordrhein-Westfalen und ist 2010 wirksam geworden. Der RFNP des Planungsverbands Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main mit 75 Gemeinden ist als Bestandteil des Regionalplans Südhessen 2011 wirksam geworden.

2 Rechtliche Grundlagen

Der RFNP wurde auf Bundesebene durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) vom 25.08.1997 (BGBl. 1997 I, 2081) rahmenrechtlich im § 9 ROG eingeführt. Die Regelung folgte dem im raumordnungspolitischen Handlungsrahmen 1995 formulierten Gedanken einer infrage zu stellenden Trennung örtlicher und regionaler Planung gerade in Verdichtungsräumen und verfolgte das Ziel, zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung beizutragen und die Regionen zu stärken (vgl. Lahme 2008: 9). Als Anwendungsvoraussetzungen nannte der § 9 folgende grundlegende Anforderungen:

- 1) kommunale Verfasstheit der Regionalplanung in der Trägerschaft kommunaler Planungsverbände,
- 2) Vorliegen eines Verdichtungsraums oder sonstiger besonderer raumstruktureller Verflechtungen,
- 3) Teilraumplanungsverbot als Ausschluss der Möglichkeit räumlicher Teilpläne für RFNP,
- 4) Doppelfunktion des RFNP als Regionalplan und gemeinsamer Flächennutzungsplan und damit
- 5) Beachtungspflicht sowohl der landesplanerischen als auch der bauplanungsrechtlichen Verfahrensvorschriften und
- 6) eindeutige Kennzeichnung der regionalplanerischen Festlegungen und der bauleitplanerischen Darstellungen.

Die Punkte 4 bis 6 haben sich aus dem Gesetzgebungsverfahren ergeben, nachdem der Gesetzesentwurf der Bundesregierung noch eine gegenseitige Substitutionsmöglichkeit von Regionalplänen und gemeinsamen Flächennutzungsplänen vorgesehen hatte (vgl. Lahme 2008: 16).

In der Folge wurde das Instrument des RFNP in den Landesplanungsgesetzen von Sachsen-Anhalt (als Regionale Teilgebietsentwicklungspläne), Sachsen, Thüringen, Hessen und Nordrhein-Westfalen in unterschiedlicher Form aufgegriffen. In Sachsen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen ist es inzwischen nicht mehr enthalten.

Mit der Föderalismusreform 2006 (▷ *Föderalismus*) ist die Rahmengesetzgebung des Bundes entfallen und das Raumordnungsrecht der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeordnet worden (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*). Der RFNP ist im ROG 2008 wieder aufgegriffen worden. Die Beschränkung auf Verdichtungsräume oder sonstige besondere raumstrukturelle Verflechtungen ist dabei ebenso entfallen wie das Teilraumplanungsverbot. An der Voraussetzung einer kommunal verfassten Regionalplanung wurde hingegen festgehalten. Es ist bemerkenswert, dass es dessen ungeachtet zu einer praktischen Anwendung des Instruments RFNP bislang nur in Ländern mit einer traditionell staatlich verfassten Regionalplanung gekommen ist.

3 Planungspraxis

In Hessen wurde das Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans im Jahr 2000 konkret für den Bereich des aus 75 Gemeinden bestehenden Ballungsraums Frankfurt Rhein-Main eingeführt. Der RFNP wurde dabei nach dem sogenannten Integrationsmodell bzw. Lupenmodell ausgestaltet. Das heißt: Der Regionalplan der Planungsregion Südhessen übernimmt für den Bereich des Ballungsraums Frankfurt Rhein-Main gleichzeitig die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (▷ *Flächennutzungsplan*), während er in seinem weiteren Geltungsbereich klassischer Regionalplan bleibt (vgl. § 8 Abs. 1 Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG)). Während die Entscheidungskompetenz über die bauleitplanerischen Inhalte bei der Verbandskammer des Regionalverbandes liegt, entscheidet die Regionalversammlung der Planungsregion über die regionalplanerischen Inhalte. Das Gros der Inhalte, das sowohl die regionalplanerische als auch die bauleitplanerische Ebene betrifft, bedarf übereinstimmender Beschlüsse von Verbandskammer und Regionalversammlung. Kommt kein Konsens zustande, wird ein paritätisch besetzter Vermittlungsausschuss eingerichtet.

Die Erarbeitung des Regionalplans erfolgt durch die obere Landesplanungsbehörde, diejenige des RFNP durch den Planungsverband. Nachdem Regionalversammlung und Verbandskammer 2003 die Erarbeitung des Plans beauftragt hatten, wurde auf Grundlage eines 2004 verabschiedeten Leitbilds 2006 der Vorentwurf des Plans vorgelegt. Nachdem das Beteiligungsverfahren Mitte 2007 stattgefunden hatte, wurden erhebliche Änderungen des Plans vorgenommen, sodass 2009 parallel zur öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB auch eine erneute Beteiligung zum Regionalplan-Entwurf erforderlich wurde. Der Plan wurde schließlich Ende 2010 beschlossen und 2011 genehmigt (vgl. Regionalversammlung Südhessen/Regionalverband Frankfurt Rhein-Main 2011: 4)

Nachdem die Einführung des Instruments im Landesplanungsbericht 2000 noch abgelehnt worden war, wurde der RFNP in Nordrhein-Westfalen auf kommunale Initiative mit dem „Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen“ 2004 eingeführt.

Regionaler Flächennutzungsplan

Das Ob und Wie der Einführung war dabei nicht unumstritten. Es wurden unterschiedliche Positionen vorgebracht, in denen insbesondere die Fragestellungen aufgeworfen wurden, ob mit dem Instrument eine Förderung der interkommunalen Kooperation erreicht werde, ob der RFNP mit dem bestehenden System der *Regionalplanung* kompatibel sei bzw. wie es auszugestalten sei, um dies zu gewährleisten, und ob das Ruhrgebiet einen geeigneten Raum für dessen Erprobung darstelle (vgl. ILS NRW 2004: 6 ff.).

Letztlich wurde das Instrument RFNP räumlich begrenzt auf das Ruhrgebiet und zeitlich befristet eingeführt. Den in kommunaler Eigenregie zu bildenden Planungsgemeinschaften wurde das alleinige Beschlussrecht über den Plan zugestanden, die Integration in das System der Regionalplanung sollte über die Einstellung der Leitlinien der bestehenden Regionalpläne in die Abwägung und eine Einbeziehung der Regionalplanungsträger und Regionalräte in den Aufstellungs- und Genehmigungsprozess sichergestellt werden.

Von der Möglichkeit haben die kreisfreien Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen Gebrauch gemacht, die 2005 durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr zur Aufstellung eines RFNP gebildet haben. Die Planungsgemeinschaft hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und keine eigenen Ressourcen. Die Erarbeitung des Plans erfolgte durch die Kommunen selbst in einer dezentralen Netzwerkstruktur (*Netzwerke, soziale und organisatorische*). Die Geschäftsstellenfunktion wird durch die Stadt Essen übernommen. Verfahrensleitende Beschlüsse kommen durch gleichlautende Entscheidungen der Räte der beteiligten Städte zustande. Als begleitendes regionales politisches Gremium wurde 2006 ein verfahrensbegleitender Ausschuss zur Vorberatung der Inhalte und Verfahrensschritte der Planung und als Schnittstelle zu den kommunalen bürgerschaftlichen Gremien gebildet. Der Ausschuss besteht aus fünf gewählten Mitgliedern pro beteiligter Stadt. Die unterschiedlich großen Städte (ca. 165.000 bis ca. 580.000 Einwohner) begegnen sich auf Augenhöhe (vgl. Rogge/Borchardt/Sulke et al. 2010: 29).

Nachdem 2006 der verfahrenseinleitende Beschluss erfolgt war, haben die Räte der beteiligten Städte im Sommer 2009 den Plan beschlossen. Die Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde erfolgte im November 2009, wirksam geworden ist der RFNP im Mai 2010.

Die Idee der Erarbeitung eines RFNP im Ruhrgebiet ist aus dem vom Bundesforschungsministerium im Rahmen des Forschungsverbunds „Stadt 2030“ geförderten Projekts „Städteregion Ruhr 2030“ entstanden und wurde bereits 2003 als eines von mehreren Leitprojekten interkommunaler Kooperation in einem stadtrationalen Kontrakt verankert (vgl. Städteregion Ruhr 2030 o. J.; Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr 2030 2009).

Nachdem das Land Nordrhein-Westfalen die zuvor auf drei Bezirksregierungen aufgeteilte Regionalplanungskompetenz für das Ruhrgebiet 2007 (wirksam ab 2009) nach rund 30 Jahren wieder dem Regionalverband Ruhr übertragen hatte, ist das Instrument des RFNP im Sinne einer einheitlichen Regionalplanung für das Ruhrgebiet im Landesplanungsgesetz 2010 entfallen. Für den bestehenden RFNP wurde eine Übergangsvorschrift normiert, nach der dieser bis zum Inkrafttreten des einheitlichen Regionalplans Ruhr fortbesteht und von der Planungsgemeinschaft im Benehmen/Einvernehmen mit dem Regionalverband Ruhr auch noch geändert werden kann. Die Räte der RFNP-Städte haben 2013 beschlossen, den bauleitplanerischen Teil nach Außerkrafttreten des regionalplanerischen Teils als gemeinsamen Flächennutzungsplan fortzuführen. Die

strategischen Ziele, die mit dem RFNP im Ruhrgebiet verfolgt wurden, nämlich die Kommunalisierung der Regionalplanung und die Stärkung der interkommunalen Kooperation, sind daher trotz des Auslaufens des Instruments erreicht worden.

4 Planmaßstab, Planinhalte

Beide bestehenden RFNP wurden gemäß landesrechtlicher Vorgaben im – für Flächennutzungspläne ungewöhnlichen – Maßstab 1:50.000 aufgestellt, was eine erhebliche Abstraktion der bauleitplanerischen Konzeption erforderte. Während der RFNP Frankfurt Rhein-Main teilweise Flächen ab 0,5 ha Größe darstellt, arbeitet der RFNP der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr mit einer Regeldarstellungsschwelle von 5 ha. Kleinere Flächen werden benachbarten Nutzungen zugeordnet, mit benachbarten Nutzungen zusammengefasst oder auf benachbarte Nutzungen aufgeteilt (vgl. Rogge/Borchardt/Sulke et al. 2010: 31).

Die abstraktere räumliche Grundkonzeption des Plans impliziert, dass die Spielräume abweichender Konkretisierungen durch die Bebauungsplanung (> *Bebauungsplan*) entsprechend weiter zu interpretieren sind. Die somit gegenüber gemeindlichen Flächennutzungsplänen selteneren Änderungserfordernisse sind als Mehrwert des RFNP aufzufassen. Dennoch erweisen sich Planmaßstab und Darstellungsschwelle im Vollzug als nicht immer unproblematisch.

Während der RFNP hinsichtlich der regionalplanerischen Inhalte auch textliche Festlegungen umfasst, beschränken sich die bauleitplanerischen Regelungen gemäß den Vorgaben des § 5 BauGB auf zeichnerische Darstellungen.

Die Aufgabe, in der Plankarte eindeutig zu kennzeichnen, welche Inhalte bauleitplanerische Darstellung (> *Bauleitplanung*) und welche regionalplanerische Festlegung (> *Regionalplanung*) sind, lösen die beiden RFNP ähnlich. Der RFNP Frankfurt Rhein-Main gibt zu jedem Legendenpunkt individuell die Rechtsgrundlage an, während der RFNP der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr mit einer Doppellegende arbeitet, die den Planzeichen in einer Spalte ihre regionalplanerische, in einer weiteren ihre bauleitplanerische Bedeutung zuordnet. Die Planinhalte können dabei sowohl regionalplanerisch und bauleitplanerisch belegt als auch nur einer der beiden Ebenen zugeordnet sein.

Literatur

ILS NRW – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2006): Der Regionale Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet: Grundlagen und Hinweise auf Vergleichsregionen. Dortmund.

Lahme, K. (2008): Der regionale Flächennutzungsplan. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts. Berlin.

Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr 2030 (Hrsg.) (2009): Regionaler Flächennutzungsplan. http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/regionaler_flaechennutzungsplan.html (17.07.2015).

Regionaler Flächennutzungsplan

Regionalversammlung Südhessen; Regionalverband Frankfurt Rhein-Main (Hrsg.) (2011): Regionalplan Südhessen / Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Darmstadt.

Rogge, P.; Borchardt, A.; Sulke, R.; Voge, A. (2010): Regionaler Flächennutzungsplan für die Kernzone des Ruhrgebiets. In: RaumPlanung (148), 29-34. Dortmund.

Städteregion Ruhr 2030 (Hrsg.) (o. J.): Städteregion Ruhr. <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/index.php> (17.07.2015).

Weiterführende Literatur

Domhardt, H.-J.; Hilligardt, J. (2011): Der Regionale Flächennutzungsplan als Lösungsansatz für die Herausforderungen in metropolitanen Stadtregionen? Überlegungen zur Aufstellung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. In: Raumforschung und Raumordnung 69 (6), 397-411.

Grotefels, S.; Lahme, K. (2009): Der regionale Flächennutzungsplan in Nordrhein-Westfalen. In: baurecht – Zeitschrift für das gesamte zivile und öffentliche Baurecht (9), 1390-1398.

Hendler, R. (2005): Regionaler Flächennutzungsplan. In: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 28 (3), 229-236.

Priebs, A. (2010): Vielfalt der Pläne in Verdichtungsräumen. In: Umwelt- und Planungsrecht 30 (7), 254-260.

Schmidt-Eichstaedt, G.; Reitzig, F. (2002): Anwendungsstudie zum Regionalen Flächennutzungsplan. Bonn. = BBR-Forschungen 108.

Bearbeitungsstand: 11/2016