

## Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen

Grotefels, Susan; Lahme, Kerstin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grotefels, S., & Lahme, K. (2010). Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen. In B. Mielke, & A. Münter (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen* (S. 84-103). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-360410>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Susan Grotefels, Kerstin Lahme*

## **Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen**

S. 84 bis 103

Aus:

Bernd Mielke, Angelika Münter (Hrsg.)

## **Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen**

Arbeitsmaterial der ARL 352

Hannover 2010

Susan Grotefels, Kerstin Lahme

# Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen

## Gliederung

- 1 Entstehungsgeschichte und Hintergründe
  - 1.1 Situation der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen
  - 1.2 Regionale Flächennutzungsplanung im Raumordnungsgesetz
    - 1.2.1 Möglicher Anwendungsbereich
    - 1.2.2 Inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen
  - 1.3 Nordrhein-westfälische Regelung
- 2 Praktische Realisierung der regionalen Flächennutzungsplanung
  - 2.1 Planungsgemeinschaften
  - 2.2 Verhältnis zur Regionalplanung
  - 2.3 Planungsverfahren
  - 2.4 Inhaltliche Gestaltung des Planwerks
  - 2.5 Bindungswirkungen eines regionalen Flächennutzungsplans
- 3 Zukunft der regionalen Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen

## Literatur

In Nordrhein-Westfalen erlaubt das Landesplanungsrecht zurzeit noch unter bestimmten Voraussetzungen die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne, die landes- und bauleitplanerische Elemente in einem Planwerk zusammenführen.<sup>1</sup> Eine entsprechende gesetzliche Regelung trifft § 25 LPlG NW; darüber hinaus wurde eine ergänzende „Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen (RFNP-VO)“<sup>2</sup> erlassen. Diese landesrechtlichen Vorschriften, die noch auf § 9 Abs. 6 ROG a. F.<sup>3</sup> als Rahmenrecht basieren, sollen im Folgenden näher erläutert und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die nordrhein-westfälische Regionalplanung untersucht werden. Schließlich wird kurz die Zukunft dieses Planungsinstruments in Nordrhein-Westfalen beleuchtet.

---

<sup>1</sup> Vgl. ausführlich dazu Lahme: Der regionale Flächennutzungsplan. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts, Beiträge zum Raumplanungsrecht, Bd. 235. Berlin 2008, passim.

<sup>2</sup> Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen vom 10.05.2005, GV. NRW, S. 520.

<sup>3</sup> Raumordnungsgesetz i. d. F. der Bek. v. 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), zul. geändert durch G v. 09.12.2006 (BGBl. I S. 2833); vgl. zum Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22.12.2008, S. 2986 ff. (Art. 1 enthält das ROG n. F., das mit Ausnahme der §§ 17 bis 25 und 29 am 30.06.2009 in Kraft tritt) nach der Föderalismusreform Krautzberger, Stürer: BauR 2009, S. 180 ff.; Söfker: UPR 2008, S. 161 ff.; Kment, Grüner: UPR 2009, S. 93 ff.

# 1 Entstehungsgeschichte und Hintergründe

## 1.1 Situation der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Die Regionalplanung ist in Nordrhein-Westfalen seit 1976 auf der Ebene der fünf Regierungsbezirke angesiedelt. In jedem Regierungsbezirk besteht gemäß § 6 LPIG NW ein Regionalrat, der sich aus Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte konstituiert<sup>4</sup> und sowohl die verfahrensmäßigen Entscheidungen während der Planerarbeitung trifft als auch über die endgültige Aufstellung des Regionalplans beschließt. Angesichts dieser weitreichenden Befugnisse gilt der Regionalrat im Allgemeinen als „Herr des Verfahrens“ und Träger der Regionalplanung.<sup>5</sup> Da er über keinen eigenen Verwaltungsapparat verfügt und folglich nicht selbst handlungsfähig ist, muss er allerdings bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben auf die administrativen Strukturen der Bezirksregierung zurückgreifen. Dieser obliegt also die praktische Durchführung des Planungsverfahrens, wobei sie gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 LPIG NW den Weisungen des Regionalrats unterworfen ist.<sup>6</sup>

Die Koppelung der Regionalplanung an die Regierungsbezirke stieß besonders wegen ihrer Konsequenzen für das Ruhrgebiet vielfach auf Kritik. Das Ruhrgebiet liegt nämlich – obwohl es aufgrund der engen interkommunalen Verflechtungen und der historischen Prägung durch die Montanindustrie meist als regionale Einheit wahrgenommen wird<sup>7</sup> – im Grenzbereich der drei Regierungsbezirke Münster, Arnsberg und Düsseldorf.<sup>8</sup> Dies hat zur Folge, dass die Regionalplanung dort nicht einheitlich durchgeführt werden kann, sondern drei verschiedenen Regionalräten zugeordnet ist. Mit dieser Dreiteilung geht eine planerische Zersplitterung einher, die in den letzten Jahren zunehmend als Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung im Ruhrgebiet galt und deshalb als reformbedürftig empfunden wurde.<sup>9</sup> An ihre Stelle soll nunmehr die „Planung aus einer Hand“ treten.<sup>10</sup>

Zu diesem Zweck ist im Jahre 2007 ein Gesetzentwurf verabschiedet worden, der die nordrhein-westfälische Regionalplanung neu strukturiert, das Ruhrgebiet zur eigenständigen Planungsregion erklärt und die entsprechenden regionalplanerischen Kompetenzen auf einen kommunalen Zusammenschluss, den Regionalverband Ruhr (RVR),<sup>11</sup> überträgt. Allerdings sollen diese Neuregelungen erst nach der Kommunalwahl 2009 in Kraft treten, denn der Landesgesetzgeber will zunächst die Wahlzeit der jetzigen Regionalräte abwarten und die dann folgende Zäsur für einen möglichst unkomplizierten

<sup>4</sup> Zur Zusammensetzung der Regionalräte etwa Depenbrock, Reiners: Landesplanungsgesetz NRW, 1985, § 5, Rn. 4.1; Hoppe, in: Grimm, Papier (Hrsg.): Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 305, 348 f.; Mecking: Die Regionalebene in Deutschland, 1995, S. 274.

<sup>5</sup> Hüting, Hopp: Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte, 2004, S. 12; vgl. auch Depenbrock, Reiners: Landesplanungsgesetz NRW, § 7, Rn. 1 ff.; Niemeier, Dahlke, Lowinski: Landesplanung in NRW, 1977, § 7, Rn. 7 f.; Dahl: Rechts- und Organisationsfragen der Regionalplanung, 1978, S. 63.

<sup>6</sup> Hüting, Hopp: Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte, S. 10.

<sup>7</sup> Vgl. dazu etwa Davy: Die Neunte Stadt, 2004, S. 12; Lageman, Neumann, Schmidt: RuR, 2008, S. 63, 68.

<sup>8</sup> Zur administrativen Dreiteilung des Ruhrgebiets Wahl, in: Jeserich, Pohl, von Unruh (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, 1987, S. 208, 263; Pankoke, in: Köllmann u. a. (Hrsg.): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter, Bd. 2, 1990, S. 7, 47; Mecking: Die Regionalebene in Deutschland, 1995, S. 179; Froitzheim, Wagner: Raumplanung, 2005, S. 122.

<sup>9</sup> Vgl. etwa den Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion vom 19.02.2002, LT-Drs. 13/2267 sowie den Gesetzentwurf der Landesregierung vom 11.02.2003, LT-Drs. 13/3538; dazu auch Froitzheim, Wagner: Raumplanung 2005, S. 122. Zur älteren Kritik an der Organisation der Regionalplanung im Ruhrgebiet etwa David: Entwicklungen und Tendenzen in der Planungs- und Verwaltungsorganisation der großen Verdichtungsräume, 1976 S. 93 ff.; Wahl, in: Jeserich, Pohl, von Unruh (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 208, 267; drs., in: Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. 1, S. 192; Pankoke, in: Köllmann u. a. (Hrsg.): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter, Bd. 1, S. 7, 64 ff.; Baldauf: Zum Verbandsprinzip in Verdichtungsräumen, S. 68 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Greiving, in: Birkmann, Finke (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts, 2006, S. 10, 16.

<sup>11</sup> Zum Regionalverband Ruhr Kremer: NWVBI 2004, S. 337 ff.

Übergang der Planungsverantwortung nutzen.<sup>12</sup> Bis 2009 besteht also der gegenwärtige Zuschnitt der Planungsregionen mit den damit verbundenen Kompetenzen der Regionalräte und Bezirksregierungen unverändert fort.

Einen weiteren, bereits seit 2004 im Landesplanungsgesetz<sup>13</sup> verankerten Lösungsansatz für die Ruhrgebietsproblematik stellt die regionale Flächennutzungsplanung dar. Ihre Einführung wurde von vornherein primär im Hinblick auf das Ruhrgebiet diskutiert, das mit seiner polyzentrischen Struktur für eine kombinierte Regional- und Flächennutzungsplanung besonders geeignet erschien.<sup>14</sup> Gerade die Ruhrgebietskommunen erhofften sich von der regionalen Flächennutzungsplanung eine Stärkung ihrer Region, da eine intensivere interkommunale Zusammenarbeit über die Bezirksgrenzen hinweg gefördert werde.<sup>15</sup> Diese Überlegungen nahm der Gesetzgeber schließlich zum Anlass, in den §§ 25 bis 27 LPIG NW die Möglichkeit regionaler Flächennutzungsplanung zunächst auf das Ruhrgebiet in den Grenzen des Regionalverbandes Ruhr zu beschränken. Beabsichtigt war eine modellhafte Erprobung des neuen Planungsinstruments – vorerst begrenzt auf fünf Jahre –, um anschließend auf der Grundlage der dortigen Erfahrungen über die landesweite Anwendung entscheiden zu können.<sup>16</sup>

## 1.2 Regionale Flächennutzungsplanung im Raumordnungsgesetz

Bei der Einführung der regionalen Flächennutzungsplanung musste sich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber an den rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundesrechts orientieren, d. h. konkret an § 9 Abs. 6 ROG a. F.<sup>17</sup> Diese Norm, die durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) neu geschaffen wurde,<sup>18</sup> hat grundsätzliche Regelungen getroffen zum Anwendungsbereich der regionalen Flächennutzungsplanung, zum Planungsverfahren sowie zu den inhaltlichen Anforderungen, die das Planwerk erfüllen muss.

### 1.2.1 Möglicher Anwendungsbereich

In Bezug auf den Anwendungsbereich sieht § 9 Abs. 6 ROG a. F. vor, dass die regionale Flächennutzungsplanung nur in Bundesländern mit kommunal verfasster Regionalplanung und auch dort nur in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen zum Einsatz kommen soll. Eine kommunale Verfasstheit im Sinne dieser Regelung liegt vor, wenn die Regionalplanung des betreffenden Landes nicht durch staatliche Behörden, sondern durch die kommunale Ebene vorrangig beeinflusst wird. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Kommunalverband als Planungsträger fungiert oder wenn ein aus Kommunalvertretern zusammengesetztes Beschlussgremium

---

<sup>12</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/2774 und Plenarprotokoll 14/62, S. 7071; vgl. befürwortend u. a. Lagemann, Neumann, Schmidt: Einheitliche Regionalplanung für die Metropole Ruhr: ein Erfolgsmodell?, RuR 1/2008, S. 63 ff.

<sup>13</sup> Zunächst in den Regelungen der §§ 10a, b LPIG NRW des Landesplanungsgesetzes i. d. F. d. Bek. vom 11.02.2001 (GV NRW S. 50, zul. geänd. durch G v. 03.02.2004 (GV NRW S. 96); dann in §§ 25, 26 LPIG i. d. F. v. 03.05.2005, GV NRW S. 430.

<sup>14</sup> Schmidt-Eichstaedt, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 47 ff.

<sup>15</sup> Vgl. etwa die Stellungnahmen der Stadt Gelsenkirchen, LT-Zuschrift 13/2871, der Stadt Oberhausen, LT-Zuschrift 13/2868 und des Dortmunder Oberbürgermeisters Langemeyer, LT-Zuschrift 13/2853. In diesem Sinne äußerten sich auch der Städtetag Nordrhein-Westfalen, LT-Zuschrift 13/2822, und der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, LT-Zuschrift 13/2835.

<sup>16</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/4902, S. 92.; vgl. zur Evaluierung des neuen Planungsinstruments unter 3.

<sup>17</sup> Vgl. zu § 8 Abs. 4 ROG i. d. F. des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22.12.2008, BGBl. I, S. 2986.

<sup>18</sup> Zur Entstehungsgeschichte etwa ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 21 f.; Hender: ZfBR 2005, S. 229 f.

die maßgeblichen Planungsentscheidungen trifft.<sup>19</sup> Ausschlaggebend für dieses Erfordernis war wohl die Überlegung, dass sich die regionale Flächennutzungsplanung in ein Organisationsmodell mit eher kommunal geprägter Regionalplanung besser integrieren lässt als in eine von staatlichen Behörden dominierte Organisationsstruktur. Schließlich muss das Planwerk auch die kommunale Aufgabe der vorbereitenden Bauleitplanung erfüllen und deshalb zwangsläufig von den betroffenen Gemeinden mitbeschlossen werden. In einem Bundesland mit staatlich bestimmter Regionalplanung stünde dies im Widerspruch zum übrigen Planungssystem, sodass die regionale Flächennutzungsplanung letztlich ein Fremdkörper bliebe.<sup>20</sup>

Indem der Bundesgesetzgeber die regionale Flächennutzungsplanung zusätzlich auf verdichtete Räume und sonstige raumstrukturelle Verflechtungen beschränkte,<sup>21</sup> nahm er Bezug auf solche Gebiete, die wegen ihrer spezifischen Strukturprobleme besondere planerische Herausforderungen zu bewältigen haben. Die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne sollte also dazu beitragen, die gerade für Verdichtungsgebiete typischen Raumkonflikte einer adäquaten Lösung zuzuführen.<sup>22</sup> Dabei knüpft der Begriff des verdichteten Raumes an § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG a. F.<sup>23</sup> an. Er bezeichnet somit die auf Landesebene definierten Verdichtungsgebiete, wobei im Interesse einer umfassenden planerischen Betrachtung sowohl der Verdichtungskern als auch die Randzonen einbezogen werden.<sup>24</sup> Demgegenüber bilden die „sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen“ nach § 9 Abs. 6 ROG a. F. eine Art Auffangtatbestand für Gebiete, die zwar von der Landesraumordnung nicht als Verdichtungsgebiete im eigentlichen Sinne ausgewiesen sind, aber dennoch eine ganz ähnliche Problemstruktur aufweisen.<sup>25</sup> Keinesfalls darf der Verflechtungsbegriff hier extensiv auf alle nur denkbaren Verflechtungen zwischen benachbarten Kommunen ausgedehnt werden. Eine solche Interpretation wäre uferlos und würde die regionale Flächennutzungsplanung nahezu unbegrenzt überall zulassen. Mit der Intention des Gesetzgebers, nur eine ausnahmsweise Anwendung unter besonderen räumlichen Voraussetzungen vorzusehen, wäre dies nicht vereinbar.<sup>26</sup>

Auf den räumlichen Geltungsbereich regionaler Flächennutzungspläne hat sich auch § 9 Abs. 6 S. 3 ROG a. F.<sup>27</sup> bezogen, der ein Verbot räumlicher Teilplanungen formu-

<sup>19</sup> In diesem Sinne auch ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 34; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 5; drs., in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 40; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, 273, 276; Kreibohm, Zülka: NWVBl 2003, S. 334 f.; Real: Die Landesplanungsgesetze im Vergleich, 2007, S. 76.

<sup>20</sup> Vgl. dazu den Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BT-Drs. 13/7589, S. 24; Battis, in: Battis, Krautzberger, Löhr: BauGB, 2009, § 204, Rn. 1; Schmidt-Eichstaedt, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37; Hendl: ZfBR 2005, S. 229, 233; vgl. nun auch zur Evaluierung unter 3.

<sup>21</sup> § 8 Abs. 4 ROG n. F. verzichtet zur Rechtsvereinfachung auf dieses Kriterium, vgl. dazu unter 3.

<sup>22</sup> Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BT-Drs. 13/7589, S. 24; Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 41, 85; vgl. auch ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 29.

<sup>23</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG n. F. greift u. a. den Gedanken des § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG a. F. in überarbeiteter Form auf. Vgl. dazu Begründung des Gesetzentwurfs, BR-Drs 563/08, S. 52.

<sup>24</sup> Vgl. Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsgebiete, 1998, S. 16; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 22 f.; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch? 1999, S. 33, 43; drs., UPR 1999, 409, 413. Im Hinblick auf die dabei verwendete Terminologie haben sich einige länderspezifische Besonderheiten herausgebildet; so wird teilweise statt von Verdichtungsgebieten auch von Ballungsgebieten oder Stadt-Umland-Bereichen gesprochen. Siehe dazu den Überblick bei Mielke, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, S. 355.

<sup>25</sup> Vgl. Runkel, in: Ernst u. a., BauGB, 2007, § 204, Rn. 67; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 29. Dort werden beispielhaft Gebiete mit monostrukturierter Wirtschaft – etwa infolge einseitiger Ausrichtung auf die Montan- oder Textilindustrie – sowie Mittelgebirgsregionen mit altindustrialisierten Strukturen genannt.

<sup>26</sup> Vgl. dazu BT-Drs. 13/7886, S. 15, und BT-Drs. 13/8019, S. 7. In diesem Sinne auch Schmidt-Eichstaedt, Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, S. 5; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig, LKV 2000, S. 273, 276; Kreibohm, Zülka, NWVBl 2003, S. 334, 336.

<sup>27</sup> Diese Regelung entfällt aus Gründen der Rechtsvereinfachung in § 8 Abs. 4 ROG; vgl. Begründung des Gesetzes, BT-Drs. 563/08, S. 52.

liert. Demnach sollte die grundsätzlich durch § 7 Abs. 1 S. 2 ROG a.F. eröffnete Möglichkeit, Raumordnungspläne als Teilpläne für bestimmte, klar umgrenzte Abschnitte des Planungsraumes aufzustellen, für die regionale Flächennutzungsplanung nicht gelten. Dieses sogenannte Teilraumplanungsverbot wurde in der juristischen Literatur vereinzelt dahingehend aufgefasst, dass der Anwendungsraum der regionalen Flächennutzungsplanung stets mit der Planungsregion, d.h. dem Geltungsbereich eines Regionalplans, deckungsgleich sein müsse.<sup>28</sup> Diese Auffassung ist jedoch abzulehnen. Sie verkennt, dass die vorhandenen Planungsregionen sich schon wegen ihrer weiträumigen Ausdehnung in aller Regel nicht für die regionale Flächennutzungsplanung eignen. Diese setzt nämlich zwingend eine interkommunale Zusammenarbeit voraus, welche sich in einem Gebiet von der Größe einer Planungsregion – mit teilweise mehr als 100 Gemeinden – praktisch kaum realisieren lässt.<sup>29</sup> Darüber hinaus wird meist auch nicht die gesamte Planungsregion einen Verdichtungs- bzw. Verflechtungsraum in dem von § 9 Abs. 6 ROG a.F. geforderten Sinne darstellen.<sup>30</sup>

Würde man also eine räumliche Kongruenz zwischen der Planungsregion und dem Geltungsbereich des regionalen Flächennutzungsplans verlangen, so bliebe für letzteren nur ein verschwindend geringes Einsatzfeld. Dies kann der Gesetzgeber nicht beabsichtigt haben. Überzeugender ist es deshalb, das Teilraumplanungsverbot nur auf den jeweiligen Verdichtungs- oder Verflechtungsbereich zu beziehen, der im konkreten Fall zum Planungsraum für die regionale Flächennutzungsplanung bestimmt worden ist. Für dieses Gebiet muss folglich ein einheitlicher regionaler Flächennutzungsplan erarbeitet werden, der die vollständige Fläche aller beteiligten Kommunen umfasst und nicht in mehrere Teilpläne aufgespalten werden darf.<sup>31</sup> Gleichzeitig spricht nach dieser Auslegung des § 9 Abs. 6 S. 3 ROG a.F. nichts dagegen, dass der regionale Flächennutzungsplan nur einen Teilbereich der betroffenen Planungsregion abdeckt und nur für diesen Teilbereich den Regionalplan ersetzt. Es wird also aus der Gesamtregion gewissermaßen ein Teil herausgeschnitten und für diesen ein separater Plan aufgestellt. Dabei oblag die Regelung der Details dem Landesgesetzgeber, der den von § 9 Abs. 6 ROG a.F. vorgegebenen Rahmen ausfüllen konnte.

## 1.2.2 Inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen

Inhaltlich hat der Bundesgesetzgeber den regionalen Flächennutzungsplan als einen Plantyp konzipiert, der beide konventionellen Planarten – die Regional- und die Flächennutzungsplanung – miteinander verbinden soll.<sup>32</sup> Er ist deshalb gemäß § 9 Abs. 6 ROG a.F. bzw. gemäß § 8 Abs. 4 ROG n.F. so zu gestalten, dass er sowohl die Funktion eines Regionalplans als auch die eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB vollständig ausfüllt, wobei die Vorschriften des Baugesetzbuchs und des

---

<sup>28</sup> So Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 176; Engelhardt, in: ARL (Hrsg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts, 1998, S. 67.

<sup>29</sup> ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 37; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 26; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, 273, 278; Koch, RuR 2000, S. 389, 394.

<sup>30</sup> Vgl. Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 65.

<sup>31</sup> ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 27; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 8 f.; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig, LKV 2000, 273, 279; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 33, 43; drs., UPR 1999, 409, 413; Kreibohm, Zülka: NWVBI 2003, S. 334, 336 f.; vgl. auch Hoppe, in: Hoppe, Bönker, Grotfelds: Öffentliches Baurecht, S. 235; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 82.

<sup>32</sup> Vgl. die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BT-Drs. 13/7588, S. 64 und den Ausschussbericht, BT-Drs. 13/7589, S. 24.

Raumordnungsrechts gleichermaßen einzuhalten sind.<sup>33</sup> Demnach muss das Planwerk einerseits in seiner Funktion als Regionalplan Ziele der Raumordnung aufstellen<sup>34</sup> und zugleich in seiner Funktion als Flächennutzungsplan diese Ziele konkretisieren sowie einen Rahmen für die nachfolgende Bebauungsplanung setzen.<sup>35</sup> Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, ist es unerlässlich, dass der Plan Elemente der Landes- und der Bauleitplanung in sich vereinigt.<sup>36</sup>

Regionale Flächennutzungsplanung im Sinne des § 9 Abs. 6 ROG a.F. sowie § 8 Abs. 4 ROG n.F. bedeutet demzufolge nicht die Entwicklung völlig neuer planerischer Darstellungsmittel oder Aussageformen.<sup>37</sup> Stattdessen sollen die Inhalte der konventionellen Regionalplanung (in erster Linie Raumordnungsziele nach dem ROG) und diejenigen der konventionellen Flächennutzungsplanung (primär Darstellungen nach § 5 BauGB) in einem gemeinsamen Planwerk zusammengeführt werden.<sup>38</sup> Somit integriert die regionale Flächennutzungsplanung beide Ebenen, ohne dabei die grundsätzliche Trennung zwischen ihnen aufzuheben. Dies entspricht der Intention des Bundesgesetzgebers, der nicht das etablierte System der Raumplanung grundsätzlich reformieren, sondern lediglich die Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Ebenen verringern und so eine größere Stimmigkeit der Planung herbeiführen wollte.<sup>39</sup>

Die Notwendigkeit, auch im regionalen Flächennutzungsplan deutlich zwischen raumordnerischen und bauleitplanerischen Aussagen zu differenzieren, ergibt sich zudem aus § 9 Abs. 6 S. 2 ROG a.F. sowie § 8 Abs. 4 ROG n.F. Diese Vorschrift verlangt, dass regionalplanerische Ziele einerseits und flächennutzungsplanerische Darstellungen andererseits im regionalen Flächennutzungsplan jeweils als solche zu kennzeichnen sind. Es muss unmissverständlich erkennbar sein, ob die betreffende Planaussage der Raumordnung oder der Bauleitplanung zuzuordnen ist. Das Kennzeichnungserfordernis erklärt sich durch die unterschiedlichen Bindungswirkungen von regionalplanerischen Festlegungen und flächennutzungsplanerischen Darstellungen, die im Detail erheblich differieren.<sup>40</sup> Folglich muss der Rechtscharakter jeder einzelnen Planaussage klar und eindeutig sein, da es anderenfalls bei den Planadressaten zu nicht hinnehmba-

<sup>33</sup> Runkel, in: Ernst u. a., BauGB, § 204, Rn. 68; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 80; Mitschang: Der Flächennutzungsplan, 2003, S. 283; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch, 1999, S. 33, 44; drs., UPR 1999, S. 409, 413; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 7; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, S. 273, 277; Kreibohm, Zülka: NWVBl 2003, S. 334, 336; Albert: RuR 2000, S. 139 f.

<sup>34</sup> Zur Funktion der Regionalplanung im Einzelnen Erbguth, Schoeneberg: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Rn. 91; Müller, in: ARL (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung, 1999, S. 229, 239 f.; Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 11; Mecking: Die Regionalplanung in Deutschland, 1995, S. 257; Benz: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, 1982, S. 29 f.

<sup>35</sup> Zur Funktion der Flächennutzungsplanung etwa Reidt, in: Gelzer, Bracher, Reidt: Bauplanungsrecht, 2004, Rn. 101; Koch, Hendl, Baurecht: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2004, S. 180; Rinsdorf: Der Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument, 2004, S. 52; Mitschang: Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, S. 218; drs., in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 11, 19.

<sup>36</sup> Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 41; Albert: RuR 2000, 139, 141; vgl. auch ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 50; Mitschang: Der Flächennutzungsplan, 2003, S. 285.

<sup>37</sup> So aber wohl Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 69 ff.; Albert: RuR, 2000, S. 139, 141.

<sup>38</sup> In diesem Sinne auch Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 32 f.; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, S. 49; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 31 ff.

<sup>39</sup> Vgl. etwa den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 85.

<sup>40</sup> Dazu zusammenfassend Bunse: DVBl 1984, S. 420, 423.

ren, das Bestimmtheitsgebot verletzenden Ungewissheiten über die Rechtsfolgen käme.<sup>41</sup>

Das Erfordernis, sowohl die Vorschriften des Baugesetzbuchs zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung als auch die des jeweiligen Landesplanungsrechts bzw. des neuen Raumordnungsgesetzes zur Regionalplanung in vollem Umfang einzuhalten, besitzt neben der materiellen auch eine verfahrensrechtliche Relevanz. Nicht nur bezüglich seiner Inhalte, sondern ebenso im Hinblick auf das Erarbeitungs- und Aufstellungsverfahren hat der regionale Flächennutzungsplan den Anforderungen beider Planarten zu entsprechen.<sup>42</sup> Auf diese Weise wollte der Bundesgesetzgeber sicherstellen, dass die Verfahrensstandards der konventionellen Regional- und Flächennutzungsplanung vollständig aufrechterhalten werden und keine der beiden Planungsebenen im Verhältnis zur anderen an Bedeutung verliert oder eine Abwertung erfährt.<sup>43</sup> Darüber hinaus sollte die Zusammenführung zweier separater Verfahrensabläufe zu einem einheitlichen Verfahrensgang den Zeitaufwand deutlich reduzieren und eine Verwaltungsvereinfachung bewirken.<sup>44</sup> Für die regionale Flächennutzungsplanung folgte daraus bisher die Notwendigkeit eines Kombinationsverfahrens, dessen Ausgestaltung im Einzelnen dem Landesgesetzgeber überlassen bleibt.<sup>45</sup>

Sache des Landesgesetzgebers ist es zurzeit auch, eine Regelung zur Planungsträgerschaft zu treffen, da § 9 Abs. 6 ROG a. F. dazu keine konkreten Vorgaben enthält. Auf Landesebene bestehen diesbezüglich verschiedene Möglichkeiten. Denkbar ist es etwa, sowohl die Gemeinden des Planungsraumes als auch den Träger der Regionalplanung, d. h. den betroffenen Regionalrat oder Regionalverband, über das Planwerk entscheiden zu lassen. In diesem Fall stellt der regionale Flächennutzungsplan – entsprechend seiner Doppelnatur als Raumordnungs- und Bauleitplan – das Resultat einer doppelten Beschlussfassung durch die regionale und die kommunale Ebene dar.<sup>46</sup> In Betracht kommt aber auch eine alleinige Zuständigkeit der Gemeinden für die regionale Flächennutzungsplanung. Dabei kann die Entscheidungsfindung entweder (nach dem Vorbild des § 204 BauGB) gesondert in jeder einzelnen Gemeindevertretung erfolgen oder aber (nach dem Vorbild des § 205 BauGB) einem neu zu gründenden kommunalen Planungsverband übertragen werden.<sup>47</sup> Das Modell der alleinigen kommunalen Planungskompetenz dürfte in der Regel einen wesentlich geringeren Verwaltungsaufwand bedeuten als die doppelte Beschlussfassung und deshalb dem Ziel der Verfahrensvereinfachung wohl eher gerecht werden.

---

<sup>41</sup> Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 8; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 81; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 33, 48; drs., UPR 1999, S. 409, 415.

<sup>42</sup> Runkel, in: Ernst u. a., BauGB, § 204, Rn. 68; Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 176; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 81; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 7; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, S. 273, 277.

<sup>43</sup> Vgl. dazu den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 85, 140.

<sup>44</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 140.

<sup>45</sup> Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 19; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 33, 45; drs., UPR 1999, 409, 414; Mitschang: Der Flächennutzungsplan, 2003, S. 285; vgl. zu den notwendigen landesrechtlichen Ergänzungen des ROG n. F. Begründung des Gesetzentwurfs zu Abschnitt 2, BR-Drs. 563/08, S. 49, 59 sowie zur Übergangsregelung des § 28 ROG n. F. BR-Drs. 563/08, S. 78.

<sup>46</sup> Das Modell der doppelten Beschlussfassung befürworten Schmidt-Eichstaedt, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 46 f.; drs., Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 9; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 82.

<sup>47</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt: Städtebaurecht, 2005, S. 202; drs., Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 7; drs., in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, S. 37, 39 f.; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, S. 273, 277; Kreibohm, Zülka: NWVBl 2003, S. 334 f. Dass § 9 Abs. 6 ROG a. F. bzw. § 8 Abs. 4 ROG n. F. lediglich auf § 204 BauGB, nicht aber auf § 205 BauGB verweist, steht der Bildung eines kommunalen Planungsverbandes nicht entgegen, denn auch dieser führt im Ergebnis eine gemeinsame Flächennutzungsplanung durch.

### 1.3 Nordrhein-westfälische Regelung

Im Hinblick auf die Umsetzung des § 9 Abs. 6 ROG a. F. in nordrhein-westfälisches Landesrecht wurde zum Teil die Auffassung vertreten, es fehle in Nordrhein-Westfalen an einer kommunal verfassten Regionalplanung, sodass die rahmenrechtlichen Voraussetzungen für die regionale Flächennutzungsplanung von vornherein nicht erfüllt seien.<sup>48</sup> Diese Zweifel an der Rahmenrechtskonformität sind jedoch unbegründet. Zwar nehmen die Bezirksregierungen als staatliche Mittelbehörden in der Tat regionalplanerische Aufgaben wahr,<sup>49</sup> doch wird diese staatliche Planungstätigkeit durch die kommunal besetzten Regionalräte kompensiert. Im Ergebnis handelt es sich um eine organisatorische „Mischform“, die durch ein Nebeneinander staatlicher und kommunaler Einflüsse gekennzeichnet ist.<sup>50</sup> Dabei dominiert die kommunale Prägung, denn die Letztentscheidungskompetenz liegt bei den Regionalräten, die zudem gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 bis 4 LPIG NW über umfassende Weisungs- und Kontrollbefugnisse gegenüber den Bezirksregierungen verfügen.<sup>51</sup> Vor diesem Hintergrund lässt sich eine kommunal verfasste Regionalplanung i. S. des § 9 Abs. 6 ROG a. F. bejahen.<sup>52</sup>

Im Übrigen orientiert sich die nordrhein-westfälische Regelung des § 25 LPIG NW eng an § 9 Abs. 6 ROG a. F. Die grundlegenden Vorgaben zu Inhalt, Anwendungsbereich und Verfahren der regionalen Flächennutzungsplanung werden weitgehend unverändert übernommen und teilweise in der ergänzenden Verordnung näher ausgestaltet; das Teilraumplanungsverbot findet sich in § 8 RFNP-VO. Bezüglich der Planungszuständigkeit hat sich der Landesgesetzgeber gegen eine doppelte Beschlussfassung durch Gemeinden und Regionalräte entschieden und die Planungsverantwortung allein der kommunalen Ebene zugeordnet. Ausschlaggebend dafür war wohl die besondere Situation im Ruhrgebiet, wo sich ein regionaler Flächennutzungsplan unter Umständen über drei Regierungsbezirke erstrecken kann. Wollte man dann allen drei Regionalräten Entscheidungsbefugnisse einräumen, so wäre damit ein erheblicher organisatorischer Aufwand verbunden, der das Planungsverfahren erschweren und das Ziel der Verwaltungsvereinfachung konterkarieren würde.<sup>53</sup> Deshalb ermöglicht nun § 25 Abs. 1 LPIG NW die Bildung kommunaler Planungsgemeinschaften von mindestens drei Gemeinden, die zum Zwecke regionaler Flächennutzungsplanung zusammenwirken wollen.

## 2 Praktische Realisierung der regionalen Flächennutzungsplanung

### 2.1 Planungsgemeinschaften

Anders als etwa in Hessen, wo § 13 HLPG für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main die regionale Flächennutzungsplanung verpflichtend anordnet,<sup>54</sup> ist es den Ruhrgebietskommunen selbst überlassen, ob und in welcher Konstellation sie sich zu Planungsgemeinschaften zusammenschließen wollen. Entscheiden sie sich für diese Form der Kooperation, so verliert der bis dato zuständige Regionalrat gemäß § 25 Abs. 2 S. 3 LPIG

<sup>48</sup> Landesplanungsbericht 2001, S. 35; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 79; Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 177. Vgl. zur Evaluierung des RFNP unter 3.

<sup>49</sup> Dazu schon oben unter 1.1.

<sup>50</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ 1986, S. 756 f.; Mecking: Die Regionalebene in Deutschland, 1995, S. 273.

<sup>51</sup> Dazu Hüting, Hopp: Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte, 2004, S. 11.

<sup>52</sup> Zur inzwischen geänderten Auffassung der Landesregierung siehe unten unter 3.

<sup>53</sup> Zu dieser Problematik Schmidt-Eichstaedt, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 51; drs., LT-Zuschrift 13/2851, S. 11.

<sup>54</sup> Vgl. zur hessischen Regelung Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 15 ff.; drs., in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 40 ff.; Real, Die Landesplanungsgesetze im Vergleich, 2007, S. 79 f.; Hendlar: ZfBR 2005, S. 229, 231 f.; Rautenberg: DVBl 2003, S. 768, 770; Blum: Der Städtetat 12/2001, S. 42 f.

NW seine regionalplanerischen Kompetenzen für das Gebiet der Planungsgemeinschaft; gleiches gilt hinsichtlich der Bezirksregierung. Die Befugnis zur Regionalplanung geht in diesem Bereich also gänzlich auf die kommunale Ebene über, welche dadurch eine erhebliche Ausweitung ihrer Planungsverantwortung erfährt. Die Aussicht, selbst unmittelbar regionalplanerisch tätig zu werden, kann einen Anreiz für die interkommunale Zusammenarbeit darstellen und unter Umständen auch solche Gemeinden motivieren, die den Kooperationsmodellen von §§ 204, 205 BauGB skeptisch gegenüberstehen.<sup>55</sup> Auf der anderen Seite bedeutet die Wahrnehmung der Regionalplanung für die kommunale Ebene eine neue und durchaus schwierige Herausforderung, vor der manche Gemeinden tendenziell eher zurückschrecken.

Als problematisch könnte sich in diesem Zusammenhang die geringe Mindestanzahl von nur drei Kommunen pro Planungsgemeinschaft erweisen. Sie birgt jedenfalls theoretisch das Risiko eines neuen Zersplitterungsprozesses, in dessen Folge verschiedene kleine Planungsinseln entstehen.<sup>56</sup> Darüber hinaus gibt sie zu Zweifeln Anlass, ob solche Zusammenschlüsse tatsächlich über die erforderliche Leistungsfähigkeit für eine so komplexe Aufgabe wie die regionale Flächennutzungsplanung verfügen.<sup>57</sup> Um die Eignetheit des Planungsraumes zu gewährleisten, könnte es sich daher empfehlen, an die potenziellen Planungsgemeinschaften zusätzliche Anforderungen zu stellen (etwa bzgl. der Einwohnerzahl) oder aber ihre Begründung von der Zustimmung der Landesplanungsbehörde abhängig zu machen.<sup>58</sup>

Bislang hat sich nur eine Planungsgemeinschaft nach § 25 Abs. 1 LPIG NW gebildet, die sich aus den sechs kreisfreien Städten Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen zusammensetzt.<sup>59</sup> Im Hinblick auf diesen Zusammenschluss sind die genannten Befürchtungen allerdings unbegründet.

Obwohl der Begriff der Planungsgemeinschaft suggeriert, es handle sich hier um eine eigenständige Rechtspersönlichkeit im Sinne des Planungsverbandes nach § 205 BauGB, ist dies tatsächlich nicht der Fall. Vielmehr zeigt eine Gesamtbetrachtung der maßgeblichen Regelungen, dass sich der Landesgesetzgeber an dem vergleichsweise lockeren, nichtinstitutionalisierten Kooperationsmodell des § 204 BauGB orientiert hat.<sup>60</sup> Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass jede Kommune das Planungsverfahren für ihr Gebiet eigenständig durchführt und die verfahrensleitenden Beschlüsse sowie der endgültige Planbeschluss von allen beteiligten Gemeinderäten gefasst werden. Es entsteht also im Rahmen des § 204 BauGB kein neuer Rechtsträger mit Beschluss- und Exekutivorgan, der an die Stelle der Kommunen tritt, sondern diese kooperieren lediglich auf der Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.<sup>61</sup>

---

<sup>55</sup> Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 83; ARL (Hrsg.): Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, S. 30 f.

<sup>56</sup> Kritiker sprachen im Gesetzgebungsverfahren von einer drohenden „Flickenteppich-Planung“ bzw. von einer Fragmentierung oder Atomisierung der Regionalplanung, vgl. etwa Landkreistag Nordrhein-Westfalen, LT-Zuschrift 13/2836, S. 3; Regionalrat Düsseldorf, LT-Zuschrift 13/2860, S. 4; Regionalrat Münster, LT-Zuschrift 13/2846, S. 2; Davy: LT-Zuschrift 13/2842, S. 6; Ritter: LT-Zuschrift 13/4670, S. 5.

<sup>57</sup> Zur Problematik auch Greiving, in: Birkmann, Finke (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts, 2006, S. 10, 13.

<sup>58</sup> Vgl. auch Greiving: LT-Zuschrift 13/2824, S. 2; Blotvogel: LT-Zuschrift 13/2850, S. 4.

<sup>59</sup> Vgl. die öffentlich-rechtliche Vereinbarung vom 20.10.2005, GV.NRW, S. 921.

<sup>60</sup> So auch Hendl: UPR 2006, S. 325, 328; Kutlu, Bork, in: Schneider (Hrsg.): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit, 2005, S. 153, 158. Die Absicht, für die regionale Flächennutzungsplanung das Organisationsmodell des § 204 BauGB heranzuziehen, äußerte zudem der Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform in seiner Beschlussempfehlung, vgl. LT-Drs. 13/4902, S. 91.

<sup>61</sup> Zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung nach § 204 BauGB etwa Runkel, in: Ernst u. a., BauGB, § 204, Rn. 5; Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 204, 2007, Rn. 7; W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, 2006, § 204, Rn. 7; drs., in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Planung heute und morgen, 2001, S. 159, 162; Vietmei-

Insbesondere aus §§ 3, 6 RFNP-VO ergibt sich eindeutig, dass auch in der regionalen Flächennutzungsplanung die Verfahrensdurchführung und Beschlussfassung Sache jeder einzelnen Kommune sein soll, wobei es natürlich einer ständigen, intensiven zwi- schengemeindlichen Abstimmung bedarf. Die Bildung eines gemeinsamen Beschluss- gremiums ist hier ebensowenig vorgesehen wie im Fall des § 204 BauGB, und ebenso wie dort liegt der Zusammenarbeit gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 LPIG NW eine öffentlich- rechtliche Vereinbarung zugrunde. Eine solche führt typischerweise gerade nicht zur Entstehung eines neuen Rechtsträgers.<sup>62</sup>

Demzufolge ist die Planungsgemeinschaft nach § 25 LPIG NW als solche im Rechts- verkehr nicht handlungsfähig, da sie keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist und nicht über institutionalisierte Organe verfügt. Allein die einzelnen Kommunen können auf der Grundlage ihrer gemeinsamen Planungskonzeption und im Rahmen der zwi- schen ihnen getroffenen Vereinbarung tätig werden. Ausschlaggebend für die Wahl dieser lockeren Organisationsform war wohl die politische Zielsetzung des Bürokratie- abbaus, mit der die Schaffung neuer Planungsverbände oder Beschlussgremien schwer zu vereinbaren gewesen wäre.<sup>63</sup>

Dennoch ist zu bedenken, dass in der regionalen Flächennutzungsplanung ein im Vergleich zu § 204 BauGB noch weitaus größeres Bedürfnis nach inhaltlicher Zusam- menarbeit besteht, denn es müssen nicht nur die flächennutzungsplanerischen Darstel- lungen abgestimmt, sondern darüber hinaus auch gemeinsame Raumordnungsziele für den gesamten Planungsraum aufgestellt werden. Die dazu erforderliche Konsensbildung ließe sich möglicherweise mithilfe fester Verbands- und Organisationsstrukturen leich- ter realisieren als durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung, die sich grundsätzlich eher für einfach gelagerte Fälle des Zusammenwirkens eignet.<sup>64</sup> Hier wird die Erfahrung der gebildeten Planungsgemeinschaft zeigen müssen, inwieweit das nordrhein- westfälische Kooperationsmodell tatsächlich praxistauglich ist.

Zum Teil kann das Fehlen einer institutionellen Struktur dadurch kompensiert wer- den, dass die Kommunen sich auf möglichst konkrete Regelungen zur Gestaltung ihrer Zusammenarbeit verständigen, wie dies die sechs Städte der bestehenden Planungsge- meinschaft in einer „ergänzenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung“ getan haben.<sup>65</sup> Zwar gelten die Vorschriften der §§ 23 ff GkG<sup>66</sup> nicht unmittelbar, da es sich vorliegend nicht um eine delegierende oder mandatierende Vereinbarung im klassischen Sinne handelt, doch können sie zur Ergänzung des Landesplanungsrechts analog herangezo- gen werden.<sup>67</sup> Daher sollten – entsprechend dem Mindestinhalt einer öffentlich- rechtlichen Vereinbarung nach § 23 GkG – insbesondere Regelungen zur Kündigung sowie zur Kostentragung im Verhältnis der Gemeinden untereinander getroffen werden.

---

er, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 81, 88; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Ko- operation im Städtebau, 2002, S. 45; Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 164.

<sup>62</sup> Spannowsky, Borchert: Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, 2003, S. 96; Köhler, in: Held u. a.: Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 23 GkG, 2008, Rn. 4.2.1; Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen, 1984, Rn. 398; Schink, DVBl 1982, S. 769, 773.

<sup>63</sup> Vgl. dazu im Gesetzgebungsverfahren Kasperek: Ausschussprotokoll 13/888, S. 3; Schumacher: Ausschusspro- tokoll 13/888, S. 6; Ellerbrock: Ausschussprotokoll 13/1214, S. 2.

<sup>64</sup> Rengeling, in: Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1982, S. 385, 404; zu die- sem Problem auch Greiving, in: Birkmann, Finke (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts, 2006, S. 10, 14 ff.

<sup>65</sup> Ergänzende öffentlich-rechtliche Vereinbarung der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen vom 27.06.2006, GV.NRW, S. 452.

<sup>66</sup> Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit i. d. F. der Bek. V. 01.10.1979 (GV NRW S. 621), zul. geänd. durch G v. 09.10.2007 (GV NRW S. 380).

<sup>67</sup> Eine solche ergänzende Funktion erfüllen die Vorschriften zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit auch im Rah- men der gemeinsamen Flächennutzungsplanung nach § 204 BauGB, vgl. Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB 2007, § 204, Rn. 7.

Ferner empfiehlt sich die Errichtung einer Geschäftsstelle, die als zentraler Ansprechpartner für Außenkontakte fungiert und Aufgaben der laufenden Verwaltung wahrnehmen kann, um den organisatorischen Aufwand zu verringern. Schließlich haben die sechs Städte der Planungsgemeinschaft noch einen verfahrensbegleitenden Ausschuss eingerichtet, dem Vertreter aller Kommunen angehören. Er soll die Verfahrensabläufe in den einzelnen Städten koordinieren und die erforderlichen Ratsbeschlüsse vorbereiten.

## 2.2 Verhältnis zur Regionalplanung

Mit der Begründung einer Planungsgemeinschaft verlieren gemäß § 25 Abs. 2 S. 3 LPlG NW Regionalrat und Bezirksregierung ihre regionalplanerischen Kompetenzen, sodass sie von diesem Zeitpunkt an für das Gebiet der Planungsgemeinschaft insbesondere keine Regionalpläne mehr erarbeiten und aufstellen können. Stattdessen muss diese Aufgabe von den zur Planungsgemeinschaft zusammengeschlossenen Kommunen gemeinsam wahrgenommen werden.

Im Hinblick auf die bereits existierende Planungsgemeinschaft ist dabei zu berücksichtigen, dass die betreffenden Städte drei verschiedenen Regierungsbezirken angehören: Oberhausen, Mülheim an der Ruhr und Essen liegen im Regierungsbezirk Düsseldorf, Gelsenkirchen liegt im Regierungsbezirk Münster und Bochum sowie Herne liegen im Regierungsbezirk Arnsberg. Hier führt die Bildung der Planungsgemeinschaft also zu erheblichen Veränderungen im Regionszuschnitt, da alle drei Regionalräte eine Verkleinerung ihres Zuständigkeitsbereichs erfahren. Einerseits entspricht dies in besonderer Weise der gesetzgeberischen Intention, mit der Einführung der regionalen Flächennutzungsplanung gerade auch regierungsbezirksübergreifende Planungsaktivitäten zu ermöglichen.<sup>68</sup> Auf der anderen Seite liegt in der Abspaltung einzelner Kommunen von ihren bisherigen Planungsregionen das Risiko einer Zersplitterung und Verinselung der Regionalplanung.<sup>69</sup> Um dieser Gefahr zu begegnen, hat der Gesetzgeber in § 25 Abs. 3 S. 1 LPlG NW angeordnet, dass der regionale Flächennutzungsplan als integraler Bestandteil des Regionalplans aufzustellen ist und auf dessen Grundkonzeption und Leitidee basieren muss. Auf diese Weise sollte die Entstehung isolierter Teilräume verhindert und die regionale Flächennutzungsplanung in das bestehende Planungssystem eingebunden werden.<sup>70</sup>

Ausgehend von dieser Zielsetzung wird man § 25 Abs. 3 S. 1 LPlG NW als eine Verpflichtung der Kommunen interpretieren müssen, bei der regionalen Flächennutzungsplanung die zuvor von den Regionalräten für ihr Gebiet getroffenen planerischen Grundentscheidungen zu berücksichtigen. Zwar brauchen sie ihnen nicht zu folgen, sondern können sie im Rahmen der Abwägung überwinden, doch bedarf es in jedem Fall einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Planungskonzepten der Regionalräte, die sich auch in der Planbegründung niederschlagen sollte. Dabei kann – gerade in Anbetracht der Tatsache, dass die Kommunalverwaltungen nicht über eigene praktische Erfahrungen auf dem Gebiet der Regionalplanung verfügen – eine möglichst enge Kooperation mit den Regionalräten und Bezirksregierungen hilfreich sein.<sup>71</sup> Vorzugsweise sollte diese Zusammenarbeit schon im Anfangsstadium der Planung einsetzen, um die

---

<sup>68</sup> Vgl. dazu schon oben unter 1.1.

<sup>69</sup> Auf diese Problematik haben im Gesetzgebungsverfahren besonders die Regionalräte hingewiesen; vgl. die Stellungnahmen der Regionalräte Arnsberg, LT-Zuschrift 13/2823, S. 2; Köln, LT-Zuschrift 13/2738, S. 3; Düsseldorf, LT-Zuschrift 13/2737, S. 2; Detmold, LT-Zuschrift 13/2847, S. 2; Münster, LT-Zuschrift 13/2846, S. 2; in diesem Sinne auch Davy: LT-Zuschrift 13/2842, S. 6.

<sup>70</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/4902, S. 91.

<sup>71</sup> Vgl. zum Kooperationserfordernis auch Albert: RuR 2000, S. 139, 146.

wechselseitigen Planungsvorstellungen aufeinander abstimmen zu können. Denkbar wäre etwa die beratende Teilnahme von Regionalratsvertretern an bestimmten Sitzungen von Arbeitsgruppen oder Ausschüssen der Planungsgemeinschaft. Wenn die Kompetenz für die Regionalplanung im Ruhrgebiet auf den Regionalverband Ruhr (RVR) im Oktober 2009 übergeht,<sup>72</sup> so muss das oben zur Kooperation mit den Regionalräten Gesagte im Übrigen entsprechend für das Verhältnis zum Regionalverband Ruhr gelten.

### 2.3 Planungsverfahren

In Bezug auf das Planungsverfahren greift § 25 Abs. 2 S. 1 LPIG NW die Vorgabe des § 9 Abs. 6 ROG a. F. auf, dass sowohl die Regelungen des Baugesetzbuchs zum Bauleitplanverfahren als auch die des Landesplanungsrechts zum Verfahren der Regionalplanung einzuhalten sind.<sup>73</sup> Es muss also eine Verfahrensgestaltung gewählt werden, welche den verfahrensrechtlichen Anforderungen beider Planarten gerecht werden kann.

Dies wird dadurch erleichtert, dass die mittlerweile auf beiden Planungsebenen vollzogene Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie eine Angleichung der Verfahrensabläufe von Regional- und Bauleitplanung bewirkt hat. So ist etwa die Öffentlichkeitsbeteiligung, die zuvor im Landesplanungsrecht nicht vorgesehen war, nun gemäß § 14 Abs. 3 S. 1 LPIG NW auch in der Regionalplanung zum obligatorischen Verfahrensbestandteil geworden.<sup>74</sup> Demzufolge liegen die Unterschiede zwischen dem Flächennutzungs- und dem Regionalplanverfahren eher im Detail; sie betreffen etwa den Kreis der Beteiligten, die Frage, ob auch eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden muss, und die Stellungnahmefristen, die im Landesplanungsrecht wegen der erhöhten Komplexität und Abstraktion der Planwerke länger bemessen sind.

Diesen unterschiedlichen Verfahrensanforderungen kann man begegnen, indem man für die regionale Flächennutzungsplanung die jeweils umfassendere, weiter reichende Vorschrift heranzieht, also beispielsweise statt der baurechtlichen Monatsfrist die längeren Beteiligungsfristen des Landesplanungsgesetzes zugrunde legt. Auf diese Weise lassen sich die unterschiedlichen bau- und landesplanungsrechtlichen Anforderungen unproblematisch in das kombinierte Verfahren der regionalen Flächennutzungsplanung integrieren.<sup>75</sup> Verfahrensrechtlich betrachtet wird dadurch eine Planungsebene eingespart und eine beträchtliche Verwaltungsvereinfachung erreicht.<sup>76</sup>

### 2.4 Inhaltliche Gestaltung des Planwerks

Die größte Herausforderung, der sich die Kommunen in der regionalen Flächennutzungsplanung stellen müssen, besteht in der Zusammenführung von landes- und bauleitplanerischen Inhalten in einem gemeinsamen Planwerk. Wie bereits im Zusammenhang mit § 9 Abs. 6 ROG a. F. erläutert,<sup>77</sup> bedeutet dies nicht eine beliebige Vermischung von Elementen beider Ebenen oder eine Entwicklung gänzlich neuer Aussageformen. Vielmehr bedarf es auch im regionalen Flächennutzungsplan einer klaren Abgrenzung zwischen regionalplanerischen Inhalten einerseits und flächennutzungsplane-

<sup>72</sup> Dazu schon oben unter 1.1.

<sup>73</sup> Vgl. bereits oben unter 1.2.2.

<sup>74</sup> Dazu etwa Grotefels: NWVBl 2007, S. 41, 46; Schlacke: NWVBl 2007, S. 420 ff.

<sup>75</sup> Runkel, in: Ernst u. a., BauGB 2007, § 204, Rn. 69; vgl. auch Horn, Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 45 f.; Albert: RuR 2000, S. 139, 147 f.; allgemein zum Planungsverfahren außerdem ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 41 ff.; Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 19; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 33, 45 ff.; drs., UPR 1999, S. 409, 414 f.

<sup>76</sup> Vgl. zu diesem Aspekt den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 140 sowie oben unter 1.2.2.

<sup>77</sup> Vgl. oben unter 1.2.2.

rischen Inhalten andererseits, die es ermöglicht, jede Planaussage entweder der Regional- oder der Flächennutzungsplanung eindeutig zuzuordnen.

Dies entspricht auch der durch § 25 Abs. 3 S. 1 LPlG NW geforderten Doppelfunktionalität des regionalen Flächennutzungsplans. In seiner Eigenschaft als Regionalplan muss er ein regionales Entwicklungskonzept für das Gebiet der Planungsgemeinschaft erarbeiten, indem er zielförmige Festlegungen insbesondere zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur trifft. Gleichzeitig hat er in seiner Funktion als Flächennutzungsplan – nach Maßgabe des § 5 Abs. 2 BauGB – lückenlos für alle beteiligten Gemeinden die Art der Bodennutzung in den Grundzügen darzustellen.<sup>78</sup> Dabei entfaltet er zudem eine Steuerungswirkung gegenüber der nachfolgenden Bebauungsplanung, deren Festsetzungen gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB aus den flächennutzungsplanerischen Vorgaben entwickelt werden müssen.<sup>79</sup>

Für die Planungspraxis folgt daraus, dass jede Fläche des Planungsraumes gewissermaßen doppelt beplant werden muss, nämlich einmal auf der regionalplanerischen und einmal auf der flächennutzungsplanerischen Ebene. Es kommt somit zu einer Überlagerung der flächennutzungsbezogenen Planaussagen durch die Festlegungen der Regionalplanung; so kann etwa dieselbe Fläche auf der Ebene der Regionalplanung einen Allgemeinen Siedlungsbereich (d. h. ein Ziel der Raumordnung) und auf der Flächennutzungsplanebene eine Wohnbaufläche darstellen.<sup>80</sup> Zielformulierung und -konkretisierung vollziehen sich also innerhalb eines Planwerks und durch einen Planungsträger.<sup>81</sup> Indem der regionale Flächennutzungsplan nicht nur Raumordnungsziele aufstellt, sondern gleichzeitig auch die bauleitplanerische Anpassung an diese vornimmt, verringert er den Abstimmungsaufwand gegenüber der Existenz zweier separater Planungsebenen erheblich. Darüber hinaus trägt die Verknüpfung von Ziel und Anpassung zur Vermeidung inhaltlicher Widersprüche bei und verbessert auf diese Weise die Schlüssigkeit und Stimmigkeit des Plans.<sup>82</sup>

Zeichnerisch lässt sich diese zweifache Planung am besten mithilfe einer Doppel-Legende bewältigen, welche in einer Spalte die flächennutzungsplanerischen und in der anderen die regionalplanerischen Planzeichen erläutert.<sup>83</sup> Dieses Instrument hat sich in ersten Praxiserfahrungen bislang als gut handhabbar und auch für die Planadressaten verständlich erwiesen.<sup>84</sup>

---

<sup>78</sup> Aus § 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 b BauGB folgt im Umkehrschluss, dass die Bodennutzung in aller Regel flächendeckend abzubilden ist, also jeder Fläche eine Nutzungsart zugewiesen werden muss; vgl. Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 9; Reidt, in: Gelzer, Bracher, Reidt: Bauplanungsrecht, Rn. 134. Gleiches muss auch für den regionalen Flächennutzungsplan gelten; siehe dazu auch Schmidt-Eichstaedt, Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, S. 31.

<sup>79</sup> Zum Verhältnis zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung etwa BVerwG, NJW 1975, 1985 f.; Bielenberg, in: Ernst u. a., BauGB, § 8, Rn. 5 ff.; Reidt, in: Gelzer, Bracher, Reidt: Bauplanungsrecht, Rn. 2004, S. 101, 181 ff.; Rinsdorf: Der Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument, 2004, S. 53; Runkel: ZfBR 1999, S. 298 f.

<sup>80</sup> Vgl. dazu Schmidt-Eichstaedt, Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 31; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 50.

<sup>81</sup> Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1997, S. 25; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 47, 49; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, S. 33.

<sup>82</sup> Zu diesen Vorteilen der regionalen Flächennutzungsplanung Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1997, S. 21, 25; ARL (Hrsg.), Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 47, 50; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 46; Horn: Das regionale Flächennutzungskonzept, S. 103 f.; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation, 2002, S. 82 f.

<sup>83</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 31; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 50.

<sup>84</sup> Siehe dazu die Ausführungen der Planungsgemeinschaft im Ruhrgebiet unter <http://www.staedtereion-ruhr-2030.de/cms/planinhalt.html>.

Den Maßstab der regionalen Flächennutzungsplanung legt § 5 Abs. 2 S. 1 RFNP-VO verpflichtend auf 1:50.000 fest und orientiert sich damit am Maßstab der Regionalplanung. Gegenüber der konventionellen, einzelgemeindlichen Flächennutzungsplanung, die regelmäßig im Maßstab 1:10.000 oder 1:5000 erfolgt,<sup>85</sup> findet also ein beträchtlicher Maßstabssprung statt. Vor diesem Hintergrund kann der regionale Flächennutzungsplan zwangsläufig nur relativ grobkörnige, im Verhältnis zur herkömmlichen Flächennutzungsplanung wesentlich entfeinerte Darstellungen enthalten. Manche kleineren Flächen werden in der Planzeichnung optisch gar nicht mehr erkennbar sein, sodass Nutzungsdifferenzierungen nicht in demselben Umfang wie in einem einzelgemeindlichen Flächennutzungsplan möglich sind.

Diese verringerte Aussagekraft der Flächennutzungsplanebene erscheint besonders im Hinblick auf ihre Steuerungsfunktion gegenüber der Bebauungsplanung problematisch. Hier besteht eine gewisse Diskrepanz gegenüber dem gesetzlichen Anspruch an den regionalen Flächennutzungsplan, einen hinreichend konkreten Rahmen für nachfolgende Bebauungspläne zu setzen, und dem zur Verfügung gestellten Maßstab, der das nur begrenzt zulässt. Sicherlich hätte einiges dafür gesprochen, einen Mittelweg zwischen Regional- und Flächennutzungsplanung zu wählen und beispielsweise einen Maßstab von 1:25.000 vorzusehen,<sup>86</sup> doch hat der Verordnungsgeber sich anders entschieden. Eine Konsequenz des Maßstabs 1:50.000 wird in jedem Falle darin bestehen, dass man im Verhältnis von regionaler Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB wesentlich großzügiger als sonst üblich interpretieren muss, denn der Maßstabssprung lässt eine planerische Feinsteuerung nicht zu.<sup>87</sup> Für die Kommunen resultiert daraus zumindest der positive Nebeneffekt, dass sie durch die Entfeinerung der Flächennutzungsplanebene eine größere Flexibilität für die nachfolgende Bebauungsplanung gewinnen.<sup>88</sup> Dabei wird allerdings auf eine dennoch ausreichende Transparenz der Bauleitplanung mit Blick auf die Beteiligung von Öffentlichkeit und Trägern öffentlicher Belange zu achten sein.

## 2.5 Bindungswirkungen eines regionalen Flächennutzungsplans

Hinsichtlich der Bindungswirkungen des regionalen Flächennutzungsplans<sup>89</sup> muss dennoch gemäß § 25 Abs. 4 S. 4 LPlG NW ebenfalls klar differenziert werden zwischen den regionalplanerischen Festlegungen und den flächennutzungsplanerischen Darstellungen. Während letztere gemäß § 7 S. 1 BauGB die Anpassungspflicht für öffentliche Planungsträger auslösen und zugleich den Rahmen für die Bebauungsplanung bilden,<sup>90</sup> muss bei den regionalplanerischen Festlegungen gemäß § 4 ROG<sup>91</sup> bei der Bindungswirkung insbesondere zwischen Grundsätzen und Zielen unterschieden werden. Für den regionalen Flächennutzungsplan ist allerdings hervorzuheben, dass die Kommunen der Planungsgemeinschaft, die gerade auch die Ziele der Raumordnung festlegen, sich damit einer Selbstbindung in Bezug auf die Bauleitplanung unterwerfen. Missverständlich

<sup>85</sup> Zur Maßstäblichkeit der Flächennutzungsplanung Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 12; Mitschang: Der Flächennutzungsplan, 1999, S. 263; Bunzel, Meyer: Die Flächennutzungsplanung, S. 174.

<sup>86</sup> Einen Maßstab von 1:25.000 befürworteten ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 61; Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 68; Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 33; Albert: RuR 2000, S. 139, 145.

<sup>87</sup> Schmidt-Eichstaedt, Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 46.

<sup>88</sup> Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 22, bewerten die „Entrümpelung“ der Flächennutzungsplanebene grundsätzlich positiv, vgl. auch ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 61.

<sup>89</sup> Dazu Lahme: Der regionale Flächennutzungsplan, 2008, S. 361 m. w. N.

<sup>90</sup> Siehe dazu oben unter 2.4

<sup>91</sup> Vgl. zum ROG n.F. ausführlich Kment, Grüner: UPR 2009, S. 93 (95 ff.); Krautzberger, Stürer: BauR 2009, S. 181 (184 f.); Söfker: UPR 2008, S. 161 (165 f.).

ist die Formulierung des § 25 Abs. 4 S. 4 LPIG NW, wonach der regionale Flächennutzungsplan mit seiner Bekanntmachung Ziel der Raumordnung werde. Damit soll nicht dem gesamten Plan Zielcharakter zukommen, sondern nur den Festlegungen, die der Legaldefinition entsprechen. Da allerdings Zielaufstellung und -anpassung innerhalb einer Planung stattfinden, erscheint die Zielkonformität wiederum in einem größeren Maße gewährleistet.<sup>92</sup>

Planänderungen können gemäß § 10 RFNP-VO in der Folgezeit wie die Aufstellung des regionalen Flächennutzungsplans durch übereinstimmende Beschlüsse der an der Planungsgemeinschaft beteiligten Kommunen erfolgen.<sup>93</sup> § 32 LPIG NW über die Anpassung der Bauleitplanung kann dabei keine Anwendung finden, weil diese Vorschrift eher von zwei separaten Planwerken ausgeht, an denen es beim regionalen Flächennutzungsplan aber gerade fehlt. Außerdem mangelt es in den §§ 25 ff. LPIG NW an einem Verweis auf diese Regelung.

Da § 25 Abs. 4 S. 5 LPIG NW eine entsprechende Anwendbarkeit des § 24 LPIG NW zum Zielabweichungsverfahren ausdrücklich erwähnt, gilt diese Regelung in Bezug auf die im regionalen Flächennutzungsplan enthaltenen Ziele der Raumordnung, nicht jedoch hinsichtlich der flächennutzungsplanerischen Darstellungen.<sup>94</sup> Mangels besonderer Zuständigkeitsregelung für den regionalen Flächennutzungsplan ist i. S. des § 24 LPIG NW dabei von der Zuständigkeit der Regionalplanungsbehörden auszugehen. Gemäß § 9 Abs. 2 RFNP-VO ist ein Einvernehmen der betroffenen Kommune auf der Grundlage einer einheitlichen Willensbildung der Planungsgemeinschaft erforderlich.

### **3 Zukunft der regionalen Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen**

Das besondere Potenzial der regionalen Flächennutzungsplanung liegt zweifellos in der Chance, durch die Zusammenführung zweier Planungsebenen in einem Planwerk eine Harmonisierung von überörtlicher Landes- und örtlicher Bauleitplanung zu erreichen. Anpassungskonflikte und inhaltliche Widersprüche zwischen beiden Ebenen sind weitgehend vermeidbar, denn Aufstellung und Konkretisierung der Raumordnungsziele vollziehen sich innerhalb desselben Planungsprozesses. Darüber hinaus können sich auch die mit der Einsparung einer Planungsebene verbundene Verfahrensvereinfachung und die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit vorteilhaft auf die Raumplanung auswirken.

Inwieweit die regionale Flächennutzungsplanung in der Lage ist, dieses Potenzial auch praktisch zu nutzen, wird die Erfahrung der nächsten Zeit zeigen. Zwei regionale Flächennutzungspläne – der Plan für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main sowie derjenige der sechs Ruhrgebietsstädte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen – befinden sich derzeit im Aufstellungsverfahren und werden in absehbarer Zeit in Kraft treten. Während der hessische Landesgesetzgeber durch die Verlängerung der befristeten Regelungen ein deutliches Zeichen zugunsten der regionalen Flächennutzungsplanung gesetzt hat und sie uneingeschränkt positiv beurteilt,<sup>95</sup> ist das Meinungsbild in Nordrhein-Westfalen weniger eindeutig. Hier hat sich die Situation der Regionalplanung u. a. durch die Entscheidung des Gesetzgebers, ab 2009 dem

---

<sup>92</sup> Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie, 2002, S. 46; Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 25; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan, 2000, S. 47.

<sup>93</sup> Lahme: Der regionale Flächennutzungsplan, 2008, S. 371.

<sup>94</sup> Lahme: Der regionale Flächennutzungsplan, 2008, S. 371 f.

<sup>95</sup> Vgl. den Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung, LT-Drs. 16/4509, S. 4 f.

Regionalverband Ruhr (RVR) regionalplanerische Kompetenzen einzuräumen, grundlegend verändert.

Nach der in Nordrhein-Westfalen sehr frühzeitig im Jahre 2008 eingeleiteten Evaluierung<sup>96</sup> des probenhalber eingeführten regionalen Flächennutzungsplans spricht sich die Landesregierung dafür aus, dessen Regelungen, die gemäß § 26 Abs. 1 LPIG NW bis zum Jahre 2010 gelten, in einem neuen Landesplanungsgesetz gar nicht wieder aufzugreifen und auch nicht – wie in Hessen – ihre Geltungsfrist zu verlängern. Grund sei u. a., dass die Übertragung der Planungszuständigkeit auf den Regionalverband Ruhr die regionale Flächennutzungsplanung überflüssig mache, da so künftig ohnehin eine einheitliche Regionalplanung für das Ruhrgebiet betrieben werde. Damit sei das Problem der planerischen Dreiteilung gelöst, ohne dass es noch der Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne bedürfe.<sup>97</sup> Außerdem habe sich die regionale Flächennutzungsplanung mit Blick auf die Beibehaltung einer staatlich verfassten Regionalplanung, die eine Ausgleichs- und Vermittlungsfunktion bezüglich der unterschiedlichen Raumanprüche und Nutzungskonflikte der Planungsträger habe, nun doch als Systembruch im Planungsrecht erwiesen.<sup>98</sup>

Es erscheint jedoch verfehlt, die Wirkungen eines ruhrgebietsweiten Regionalplans pauschal mit denen eines regionalen Flächennutzungsplans gleichzusetzen. Die spezifischen Vorteile regionaler Flächennutzungsplanung – Harmonisierung von Bau- und Landesplanung, Verfahrensvereinfachung, Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit – lassen sich durch einen konventionellen Regionalplan nicht erzielen. Deshalb entfällt die Existenzberechtigung der regionalen Flächennutzungsplanung im Ruhrgebiet nicht ohne Weiteres mit der Neuordnung der Regionalplanung. Vielmehr könnten regionale Flächennutzungspläne nach einer konstruktiven Überarbeitung der zurzeit noch befristeten Regelungen der §§ 25 ff. LPIG NW z. B. mit Blick auf den vorgesehenen Maßstab auch neben einem einheitlichen, das Ruhrgebiet umfassenden Regionalplan Bestand haben. Zumindest wird ein genehmigter regionaler Flächennutzungsplan der bestehenden Planungsgemeinschaft im Ruhrgebiet wegweisende Bedeutung für den ersten Regionalplan der Regionalverbandes Ruhr haben. Es bleibt abzuwarten, ob der Regionalplan für das Ruhrgebiet dann tatsächlich die Anforderungen, die ehemals an das Instrument des regionalen Flächennutzungsplans gestellt wurden,<sup>99</sup> erfüllen kann.

Sollte die Geltung der Regelungen der §§ 25 ff. LPIG NW auslaufen bzw. vorher bereits durch ein neues Landesplanungsgesetz aufgehoben werden, so bedürfte es zumindest für den sich in Aufstellung befindlichen oder später genehmigten regionalen Flächennutzungsplan der vorhandenen Planungsgemeinschaft, die ihre Ziele mit großem Einsatz und Engagement verfolgt hat, einer detaillierten Übergangsregelung. So müssten insbesondere Vorschriften geschaffen werden über eine begrenzte Weitergeltung des Regelwerks zumindest für den vorhandenen Plan sowie über dessen Verhältnis zu einem zukünftigen Regionalplan des Regionalverbands Ruhr. Dabei sollte auch die Möglichkeit einer Überleitung der flächennutzungsplanerischen Darstellungen in einen ge-

<sup>96</sup> Vgl. Informationen des MWME mit allen Evaluierungsgutachten und den Stellungnahmen, [www.wirtschaft.nrw.de/400/400/300/index.php](http://www.wirtschaft.nrw.de/400/400/300/index.php). Die Evaluierung hätte gem. § 26 Abs. 2 LPIG NRW ansich erst nach vierjähriger Geltung des § 25 LPIG – also im Mai 2009 – durchgeführt werden dürfen.

<sup>97</sup> In diesem Sinne äußerte sich auch die Landesregierung bereits zuvor, LT-Drs. 14/2774, S. 36, als sie die regionale Flächennutzungsplanung als Vorstufe für die zukünftige Planungstätigkeit des Regionalverbands Ruhr bezeichnete.

<sup>98</sup> Bericht der Ministerin für den Wirtschaftsausschuss am 10.12.2008 über die Evaluierung des RFNP, [www.wirtschaft.nrw.de/400/400/300/index.php](http://www.wirtschaft.nrw.de/400/400/300/index.php) Vgl. zu den Elementen der Kommunalverfasstheit der nordrhein-westfälischen Regionalplanung oben unter 1.

<sup>99</sup> Siehe dazu oben unter 1.1.

meinsamen Flächennutzungsplan i. S. des § 204 BauGB überprüft werden, um die aufwendige Arbeit der Planungsgemeinschaft nicht vollständig obsolet zu machen.<sup>100</sup>

Schließlich bedarf es einer gesonderten Untersuchung, ob und inwieweit die zukünftige bundesrechtliche Vorschrift über den regionalen Flächennutzungsplan des § 8 Abs. 4 ROG n.F. unmittelbar anwendbar sein wird. § 8 Abs. 4 ROG n.F. wird am 30.06.2009 in Kraft treten. Die unmittelbare Anwendbarkeit der Regelung ergibt sich nunmehr nach der Föderalismusreform für das Raumordnungsgesetz aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG),<sup>101</sup> die nur im Falle einer abweichenden Gesetzgebung des Bundeslandes (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG)<sup>102</sup> ohne Geltung bliebe. Mit Blick auf § 8 Abs. 4 ROG n.F. ist dann sein erweiterter Anwendungsbereich hervorzuheben, der einer Auslegung bedürfte. Der Bundesgesetzgeber hat nämlich u. a. auf die in § 9 Abs. 6 ROG a.F. noch vorhandene Eingrenzung der räumlichen Anwendbarkeit auf verdichtete Räume oder sonstige raumstrukturelle Verflechtungen aus Gründen der Rechtsvereinfachung<sup>103</sup> verzichtet. Zumindest der Bundesgesetzgeber gibt damit dem Instrument des regionalen Flächennutzungsplans weiterhin eine Zukunft.

## Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2000): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 213. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover; zit.: Bearb. In: ARL (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl.
- Albert, St. (2000): Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplans – Exemplarische Darstellung am Beispielsraum München-West. In: RuR, S. 139 ff.
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2009): Baugesetzbuch. 11. Aufl., München; zit.: Bearb. In: Battis U.; Krautzberger, M.; Löhr: BauGB.
- Benz, A. (1982): Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland – Eine empirische Untersuchung zur Organisation und Problemlösungsfähigkeit. In: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 80. Münster.
- Blum, F. (2001): Verband für Frankfurt und die Region – Neue Verfassung für das Rhein-Main-Gebiet. Der Städtetag 12, S. 42 f.
- Bunse, B. (1983): Der Flächennutzungsplan als Instrument der Landesplanung – Überlegungen zu den Ersetzungsklauseln in § 5 Abs. 1, S. 5 ROG und § 8 Abs. 1, 2. Halbs. NROG. In: DVBl, S. 420 ff.
- Bunzel, A.; Meyer, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung: Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Berlin.
- Bunzel, A.; Reitzig, F.; Sander, R. (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Berlin.
- Dahl, O. (1978): Rechts- und Organisationsfragen der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen. Münster.
- David, C.-H. (1976): Entwicklungen und Tendenzen in der Planungs- und Verwaltungsorganisation der großen Verdichtungsräume. Essen.
- Davy, B. (2004): Die Neunte Stadt – Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030. Wuppertal.
- Depenbrock, J.; Reiners, H. (1985): Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen – Kommentar. Köln u. a.; zit.: Depenbrock, J.; Reiners, H.: LPIG NW.

---

<sup>100</sup> Problematisch ist hier sicherlich die bisher vorgesehene Maßstäblichkeit des RFNP von 1:50.000 sowie das mögliche Erfordernis eines erneuten Aufstellungsverfahrens.

<sup>101</sup> Pieroth, in: Jarass, Pieroth, GG, 10. Aufl., 2009, Art. 74 Rdn. 70, Art. 72 Rdn. 5.

<sup>102</sup> Vgl. zur sog. Abweichungskompetenz der Länder beim Raumordnungsrecht Kment: NuR 2006, S. 217 (219); Kment, Grüner: UPR 2009, S. 93 (94); Hoppe: DVBl. 2007, S. 144 (145); Hoppe: BauR 2007, S. 26 ff.

<sup>103</sup> Begründung des Gesetzentwurfs, BR-Drs. 563/08, S. 60.

- Engelhardt, D. (2000): Sachliche und räumliche Teilpläne. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 266. Hannover, S. 67.
- Ernst, W. u. a. (2007): Baugesetzbuch – Kommentar. München, Stand Mai 2007; zit.: Bearb. In: Ernst, W. u. a., BauGB.
- Froitzheim, P.; Wagner, J. (2005): Städte planen die Region – Zur Entwicklung eines Regionalen Flächennutzungsplans für Teilgebiete der Städteregion Ruhr. In: RaumPlanung, S. 122 ff.
- Gelzer, K.; Bracher, Ch.-D.; Reidt, O. (2004): Bauplanungsrecht. 7. Aufl., Köln; zit.: Bearb. In: Gelzer, K.; Bracher, Ch.-D.; Reidt, O.: Bauplanungsrecht.
- Greiving, St. (2006): Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme. In: Birkmann, J.; Finke, L. (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 327. Hannover, S. 10 ff.
- Grotefels, S. (2007): Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen nach dem neuen Landesplanungsgesetz NRW. In: NWVBl, S. 41 ff.
- Held, F. W. u. a. (2008): Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen – Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO), Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO), Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG), Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (VerbO), Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG), Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen – Kommentare, Texte. Wiesbaden, Stand Febr. 2008; zit.: Bearb. In: Held, F. W. u. a., Kommunalverfassungsrecht NRW.
- Hendler, R. (2005): Regionaler Flächennutzungsplan. In: ZfBR, S. 229 ff.
- Hendler, R. (2006): Modelle interkommunaler Zusammenarbeit im Raumplanungsrecht. In: UPR, S. 256 ff.
- Hoppe, W. (1986): Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. In: Grimm, D.; Papier, H.-J. (Hrsg.): Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht. Frankfurt am Main, S. 305 ff.
- Hoppe, W. (2007): Kompetenz-Debakel für die Raumordnung durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder? In: DVBl, S. 144 ff.
- Hoppe, W. (2007): Zur Flexibilisierung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in einem neuen Raumordnungsgesetz. Zugleich ein Beitrag zu dem Dilemma des „Ping-Pong-Spiels“ auf dem Gebiet der „Raumordnung“ zwischen konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und der Abweichungskompetenz der Länder. In: BauR, S. 26 ff.
- Hoppe, W.; Bönker, Ch.; Grotefels, S. (2004): Öffentliches Baurecht – Bauplanungsrecht mit seinen Bezügen zum Raumordnungsrecht, Bauordnungsrecht, 3. Aufl. München; zit.: Bearb. In: Hoppe, W.; Bönker, Ch.; Grotefels, S.: Öffentliches Baurecht.
- Horn, I. (1997): Das regionale Flächennutzungskonzept: ein Beitrag zur Stärkung der räumlichen Planung in Verdichtungsräumen; Diskussion der möglichen Zusammenführung von Regional- und Flächennutzungsplan in einer gemeinsamen Planstufe aus Anlass der Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Art. 2 § 9 Abs. 6 des Regierungsentwurfs zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG-E, Stand 06.09.1996). Kaiserslautern.
- Hütting, R.; Hopp, W. (2004): Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte in der Gebietsentwicklungsplanung – Eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. In: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 220. Münster.
- Jarass, H. D.; Pieroth, B. (2009): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar. 10. Aufl., München; zit.: Bearb. In: Jarass, H. D.; Pieroth, B.: GG, 10. Aufl.
- Kment, M. (2006): Zur angestrebten Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung. In: NuR, S. 217 ff.
- Kment, M.; Grüner, J. (2009): Ausnahmen von Zielen der Raumordnung – zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes. In: UPR, S. 93 ff.
- Koch, H.-J.; Hendler, R. (2004): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 4. Aufl., Stuttgart u. a.
- Koch, R. (2000): Der Regionale Flächennutzungsplan: Potenziale, Probleme und Lösungsansätze. In: RuR, S. 389 ff.
- Koppitz, H.-J.; Schwarting, G. (2005): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis – Grundlagen – Verfahren – Wirkungen. 3. Aufl., Berlin.
- Krautzberger, M.; Stüer, B. (2009): Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes. In: BauR, S. 180 ff.

- Kreibohm, H.; Zülka, J. (2003): Der Regionale Flächennutzungsplan in Nordrhein-Westfalen – Voraussetzungen, Erwartungen und Grenzen bei einem neuen Planungsinstrument. NWVBl, S. 334 ff.
- Kremer, E. (2004): Alter Wein in neuen Schläuchen? – Anmerkungen zum Gesetz über den Regionalverband Ruhr. In: NWVBl, S. 337 ff.
- Kutlu, A.; Bork, G. (2005): Interkommunale Gewerbegebiete – Chancen, Grundsätze, Grenzen. In: Schneider, B. J. (Hrsg.): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit. Stuttgart, S.153 ff.
- Lageman, B.; Neumann, U.; Schmidt, Ch.M.(2008): Einheitliche Regionalplanung für die Metropole Ruhr: ein Erfolgsmodell? In: RuR, S. 63 ff.
- Lahme, K. (2008): Der regionale Flächennutzungsplan. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts. In: Beiträge zum Raumplanungsrecht, Bd. 235. Berlin.
- Mecking, Ch. (1995): Die Regionalebene in Deutschland – Begriff – Institutioneller Bestand – Perspektiven. Stuttgart u. a.
- Mitschang, St. (1999): Die Flächennutzungsplanung als die vorbereitende Bauleitplanung und Ansätze für ihre zukunftsorientierte Weiterentwicklung. In: Spannowsky W.; Mitschang, St. (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch? Köln u. a., S. 11 ff.
- Mitschang, St. (2003): Der Flächennutzungsplan. Bonn.
- Müller, B. (1999): Regionalpläne. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 229 ff.
- Niemeier, H.-G.; Dahlke, W.; Lowinski, H. (1977): Landesplanung in Nordrhein-Westfalen – Kommentar zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm. Essen.
- Oebbecke, J. (1984): Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen – Eine systematische Darstellung. Köln.
- Pankoke, E. (1990): Staatliche Verwaltung, Kommunal- und Landschaftsverbände seit 1918. In: Köllmann u. a. (Hrsg.): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung, Bd. 2. Düsseldorf, S. 7 ff.
- Rautenberg, Th. (2003): Ein Vergleich der vier großen Regionalverbände Deutschlands. In: DVBl, S. 768 ff.
- Real, B. (2007): Die Landesplanungsgesetze im Vergleich – Eine Bilanz nach acht Jahren ROG 1998. In: Beiträge zur Raumplanung, Bd. 230. Berlin.
- Rengeling, H.-W. (1982): Formen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.2 – Kommunalverfassung, 2. Aufl., Berlin u. a., S. 385 ff.; zit.: Rengeling. In: Püttner, G. (Hrsg.): HkWP, Bd. 2, 2. Aufl. 1982.
- Rinsdorf, A. (2004): Der Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument der Gemeinde. Frankfurt am Main u. a.
- Runkel, P. (1999): Das Gebot der Entwicklung der Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan. In: ZfBR, S. 298 ff.
- Schink, A. (1982): Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. In: DVBl, S. 769 ff.
- Schlacke, S. (2007): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnung – Stand und Perspektiven am Beispiel Nordrhein-Westfalens. In: NWVBl, S. 420 ff.
- Schlichter, O. u. a. (2007): Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch. 3. Aufl., Köln u. a., Stand September 2007; zit.: Bearb. In: Berliner Kommentar zum BauGB.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2002): Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan – Endbericht. Bonn.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2003): Der Regionale Flächennutzungsplan. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung. In: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 215. Münster, S. 37 ff.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2005): Städtebaurecht – Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Europarechtsanpassungsgesetzes EAG Bau 2004 sowie des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005, 4. Aufl. Stuttgart.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Reitzig, F. (2000): Sachsen-Anhalt auf dem Weg zu Regionalen Flächennutzungsplänen? LKV, S. 273 ff.
- Schmitz, G.; Hesler, A. von; Groß, Th. (1998): Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume – Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – Endbericht August 1997. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 222. Hannover.
- Söfker, W. (2008): Zum Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (GeROG). In: UPR, S. 161 ff.

- Schrödter, H. (2006): Baugesetzbuch – Kommentar. 7. Aufl., München; zit.: Bearb. In: Schrödter, W., BauGB.
- Schrödter, W. (2001): Gebot der interkommunalen Kooperation – Ausweg aus einem planerischen Dilemma? In: Spannowsky, W.; Mitschang, St. (Hrsg.): Planung heute und morgen – Ausgewählte Problemfelder städtebaulicher Planung. Köln u. a., S. 159 ff.
- Spannowsky, W. (1999): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Spannowsky, W.; Mitschang, St. (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch? Köln u. a., S. 33 ff.
- Spannowsky, W. (1999): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: UPR, S. 409 ff.
- Spannowsky, W. (2000): Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP“ im deutschen Raumplanungssystem. In: UPR, S. 201 ff.
- Spannowsky, W.; Borchert, D. (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung – Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs Stadt 2030 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), Endbericht – Dezember 2002. Kaiserslautern.
- Vietmeier, H. (2003): Interkommunale Gewerbeparks. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung, Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 26.09.2003 in Münster. In: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 215. Münster, S. 81 ff.
- Wahl, R. (1987): Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern. In: Jeserich, K. G. A.; Pohl, H.; von Unruh, G.-C. (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5. Stuttgart, S. 208 ff.