



Bezirksregierung Münster Bezirksplanungsbehörde

Geschäftsstelle des Regionalrates

Tel.: 0251/411-1755 Fax: 0251/411-1751 E-Mail: geschaeftsstelle@bezreg-muenster.nrw.de

Sitzungsvorlage 8/2009

"Omgevingsvisie" der Provinz Overijssel - ein neues Instrument für eine strategische Raumentwicklungspolitik

Berichterstatter: Regierungsvizepräsidentin Dorothea Feller-Elverfeld

Bearbeiter: Leitender Regierungsdirektor Dr. Norbert Sparding
Tel.: 0251-411-1780

Diese Vorlage ist Beratungsgrundlage zu

- TOP der Sitzung der Verkehrskommission am 02.06.2008
- TOP 6** der Sitzung der Strukturkommission am 09.06.2008
- TOP 8** der Sitzung des Regionalrates am 16.06.2008

Beschlussvorschlag

für die Verkehrskommission:

- Zustimmung Kenntnisnahme

für die Strukturkommission:

- Zustimmung Kenntnisnahme

für den Regionalrat:

- Zustimmung Kenntnisnahme

Sachdarstellung:

1. Einleitung

Die Provinz Overijssel hat zum 22. Dezember 2008 den Entwurf ihres neuen Raumordnungsplans veröffentlicht und in die Beteiligung gegeben. Auch die benachbarten deutschen Gebietskörperschaften sowie Regionalrat und Bezirksregierung Münster sind in diese Beteiligung einbezogen worden (siehe die deutschsprachige Kurzfassung in der **Anlage**).

Der neue Raumordnungsplan der Provinz unterscheidet sich konzeptionell deutlich von seinen Vorläufern und damit auch von Raumordnungsplänen, wie sie im benachbarten Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen angewandt werden. Dies beruht auf der grundsätzlichen Änderung des niederländischen Raumordnungsrechts, die mit dem am 1. Juli 2008 wirksam gewordenen neuen Raumordnungsgesetz („Wet Ruimtelijke Ordening“ – WRO) eingeleitet wurde.

Zur Einordnung und Beurteilung des vorliegenden Planentwurfs der Provinz soll deshalb im folgenden zunächst eine kurze Übersicht über die - vor allem im Hinblick auf die grenzüberschreitende Vergleichbarkeit und Zusammenarbeit - wichtigsten Folgen des neuen niederländischen Raumordnungsrechts gegeben werden. Danach werden die inhaltlichen Schwerpunkte des Overijsseler Entwurfs vorgestellt, und abschließend soll geprüft werden, ob - und wenn ja, welche – Belange aus Sicht des Planungsraums Münsterland geltend gemacht werden müssen.

2. Grundzüge des neuen niederländischen Raumordnungsrechts

In der Raumordnungspolitik des „dezentralisierten Einheitsstaat“ der Niederlande treten – vereinfacht gesagt – hierarchische Elemente zunehmend zurück gegenüber der Betonung der „eigenen Verantwortung“, die jede der drei Ebenen – Reich- Provinz und Gemeinde – für die räumliche Entwicklung hat („zentrale Steuerung, wo nötig – dezentrale Steuerung, wo möglich“). Das neue Raumordnungsgesetz von 2008 fördert diese Entwicklung durch die Vorgabe eines neuen Instrumentariums, das eine deutliche Trennung verlangt zwischen politisch-strategischen Zielsetzungen der

räumlichen Entwicklung und rechtlich verbindlichen Vorgaben für die Raumnutzung. Zur Darstellung der strategischen raumbezogenen Entwicklungsvorstellungen verfügen Reich, Provinz und Gemeinde jetzt über das Instrument der „structuurvisie“ (*Anmerkung: Für diesen Begriff gibt es noch keine einheitliche deutsche Übersetzung. Gemeint ist damit nicht die wunschbildartige „Vision“, sondern die konkret angestrebte „Perspektive“ für die zukünftige räumliche Struktur. Da die Provinz in der deutschen Kurzfassung jedoch selbst den Begriff „Vision“ anwendet, wird er hier ebenfalls angewandt.*). Diese „structuurvisies“ ersetzen die bisherigen Instrumente von

- Reich: „nota“ (Grundsatzdokument) bzw. „planologische kernbeslissing“ (raumordnerische Grundsatzentscheidung)
- Provinz: „streekplan“ bzw. „omgevingsplan“ (Gebietsentwicklungsplan bzw. Plan für die Entwicklung der „physischen Umgebung“)
- Gemeinde: „structuurplan“ („Strukturplan“ – ein nicht verpflichtend aufzustellender „grober“ Flächennutzungsplan).

Gemeinde, Provinz und Reich legen also zukünftig ihre strategischen Entwicklungsvorstellungen in - weitgehend formfrei aufzustellenden – „structuurvisies“ fest. Diese „Visionen“ sind für die anderen Planungsträger indikativ, aber nicht verbindlich – sie binden nur die aufstellende Institution.

Das juristisch verbindliche Instrument zur Steuerung der Raumnutzung ist in der Regel der von der Gemeinde aufzustellende „bestemmingsplan“ („Zweckbestimmungsplan“ – ein Plan, der im Maßstab von mindestens 1:10.000 die Nutzungen für die im Plangebiet befindlichen Grundstücke festlegt). Damit der „Zweckbestimmungsplan“ diese zentrale Funktion in der Raumordnung des Landes erfüllen kann, ist das Instrument in folgender Weise gestärkt und optimiert worden:

- „Zweckstimmungspläne“ sind zukünftig von jeder Gemeinde für das gesamte Gemeindegebiet – einschl. Außenbereich - aufzustellen.
- Sie müssen innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren erneut festgestellt werden. Geschieht das nicht, behalten sie zwar ihre Steuerungswirkung, die Gemeinden können auf ihrer Grundlage jedoch keine Gebühren mehr erheben – z.B. für eine Baugenehmigung.

- Das Aufstellungsverfahren ist auf höchstens 24 Wochen verkürzt worden.
- Die Freistellungsmöglichkeiten von den Festsetzungen des Plans sind drastisch reduziert worden.
- Um eine bestimmte Entwicklung, die nicht in Übereinstimmung mit den Vorgaben des geltenden „Zweckbestimmungsplans“ steht, schnell zu ermöglichen, kann in einem verkürzten Verfahren ein „projectbesluit“ („Projektbeschluss“) gefasst werden; er erfordert jedoch (schnellstmöglich) eine nachträgliche Anpassung des Plans.
- „Zweckbestimmungspläne“ müssen – wie übrigens alle raumordnerischen Pläne in den Niederlanden – digital verwaltet werden.

Da die gemeindlichen „Zweckbestimmungspläne“ nicht mehr - wie bisher - der Genehmigung durch die zuständige Provinz bedürfen, stellt sich die Frage, auf welche Weise die übergeordneten Planungsebenen Reich und Provinz ihre eigenen konkreten raumbezogenen Aufgaben (z.B. großräumig bedeutsame Infrastruktur) und Belange (z.B. Umwelt- und Naturschutz) durchsetzen bzw. verhindern können, dass ihre Aufgabenrealisierung und Belangendurchsetzung durch gemeindliche Planungen erschwert wird. Während diese letztgenannte „negative Steuerung“ im Wesentlichen möglich bleibt durch die Inanspruchnahme allgemeiner oder spezieller Rechtsschutzinstrumente, gibt es nach wie vor auch Möglichkeiten zur „positiven Steuerung“ (=Beeinflussung der gemeindlichen Zweckbestimmungsplanung). So können Reich und Provinz

- In einer Verordnung so genannte „Allgemeinen Regeln“ aufstellen, die aus übergeordneter Sicht bei der Aufstellung gemeindlicher „Zweckbestimmungspläne“ zu beachten sind.
- (im engen Rahmen) konkrete „Anweisungen“ an Gemeinden geben, um die von ihnen gewünschte räumliche Entwicklung bei der Aufstellung von „Zweckbestimmungsplänen“ zu berücksichtigen;
- Ersatzweise einen eigenen Plan („impassingsplan“) mit den Wirkungen eines kommunalen „Zweckbestimmungsplans“ aufstellen, wenn wichtige nationale oder provinzielle Belange dies erfordern.
- Erweiterte Handlungsmöglichkeiten im Bereich des Bodenrechts (z.B. Vorverkaufsrecht) nutzen.

(Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass zur Verknüpfung von gesamtstaatlichen, provinziellen und gemeindlichen Interessen bei der räumlichen Entwicklung nach wie vor die gut dotierte und an raumordnerischen Kriterien orientierte Projektförderung des zuständigen Ministeriums beiträgt. Außerdem)

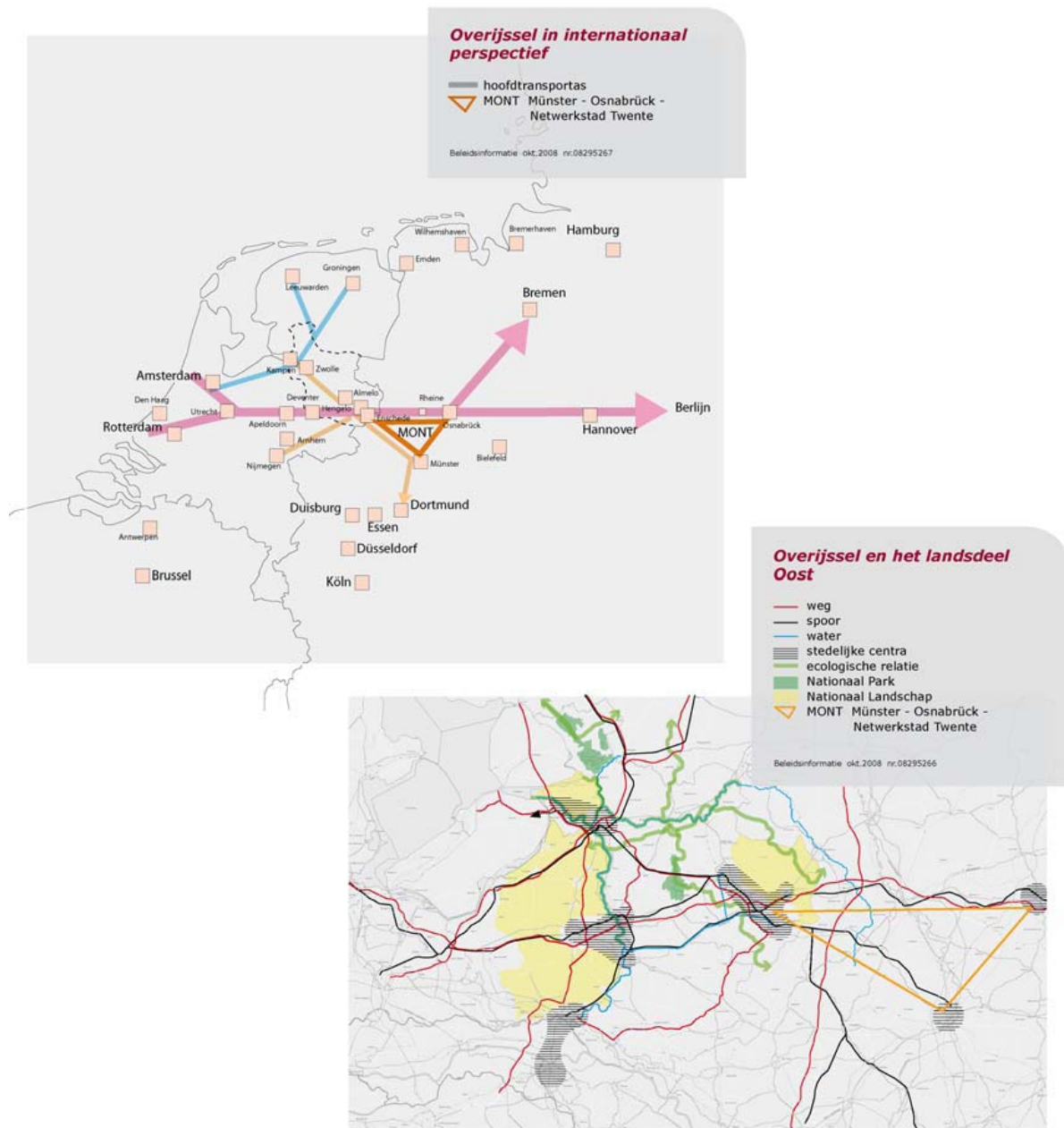
Als – hier relevantes - Zwischenergebnis aus dieser kurzen Übersicht über die Zusammenhänge im neu geordneten niederländischen Raumordnungssystem lässt sich festhalten, dass die „Strukturvision“ einer Provinz wohl die von dieser Gebietskörperschaft politisch angestrebten räumlichen Entwicklungen abbildet, dass sich jedoch aus dieser Darstellung – anders als etwa bei den „Zielen der Raumordnung“ im deutschen Planungsrecht – keine rechtliche Bindungswirkung für die gemeindliche Planungsebene (oder andere Planungsträger) und damit keine konkrete Raumnutzungsvorgabe ergibt.

3. Grenzüberschreitend bedeutsame Aspekte der „Umgebungsvision“ der Provinz Overijssel

Die „Umgebungsvision“ der Provinz Overijssel fasst die raumordnerischen Ambitionen der Provinz zusammen mit den (raumbezogenen) Planungsaufgaben, die die Provinz in den Bereichen Wasser, Umwelt, Verkehr und Bodenschutz hat. (Neben der „Vision“ i.e.S. enthält das Gesamtdokument deshalb auch noch ein „Beilage Wasser“, einen Umweltbericht als Ergebnis einer „Strategischen Umweltprüfung“, einen Anlagenband mit Datengrundlagen und strategischen Projekten und einen Katalog mit Beispielen für eine auf die Verbesserung der Raumqualität gerichteten Gebietsentwicklung). Das Dokument bietet somit eine integrale strategische Zielvorstellung für die Entwicklung der „physischen Lebensumgebung“ in Overijssel bis zum Jahr 2030.

Der zuvor dargestellte Status eines rein politischen, nicht juristischen Dokuments bestimmt auch Form und Inhalt der „Umgebungsvision“, die von „klassischen“ Regionalplänen sehr stark abweicht. Es handelt sich hierbei um eine sehr umfassende und detailreiche sowie teilweise auch innovative und anregende Darstellung der strategischen Entwicklungsziele der Provinz sowie einer ausführlichen Darstellung der Pro-

zesse und Programme, mit deren Hilfe diese Entwicklungsziele verfolgt werden sollen. Die deutsche Kurzfassung (**Anlage**) kann von dieser Breite und Detaillierung nur einen kleinen Eindruck wiedergeben.



(Quelle: Ontwerp Omgevingsvisie, Provincie Overijssel, Zwolle 2008)

Hinsichtlich der grenzüberschreitenden und für die Nachbarregion Münsterland wichtigen Zukunftsaspekte setzt der Entwurf jedoch keine neuen Akzente. Die bestehenden grenzüberschreitenden Beziehungen und die existierenden räumlichen Bezüge werden dargestellt (siehe **Grafik**), und es wird die Absicht bekundet, an der weiteren

Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mitzuwirken. Ausdrücklich erwähnt wird dies in Bezug auf die grenzüberschreitende Abstimmung bei der Ausweisung von besonderen Natur- und Landschaftsräumen sowie im Hinblick auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit bei der Förderung des schienengebundenen Güterverkehrs. Während mit der letztgenannten Anregung noch keine konkreten raumbezogenen Vorschläge verbunden sind, kann die provinziale Entwicklungsvorstellung bezüglich der grenzüberschreitenden Sicherung und Entwicklung der Natur- und Landschaftswerte der Karte „Programmperspektiven Raumordnungsvision“ (siehe **Anlage**, S. 6-7 der Kurzfassung) entnommen werden.

Hinsichtlich der für das Münsterland wichtigen Frage nach der Zukunft des Flughafens Twente, die sich nach der 2007 beendeten Nutzung als Militärflughafen und der damit verbundenen Aufgabe der Mitnutzung als Flughafen für die allgemeine Luftfahrt stellt, enthält die „Umgebungsvision“ keine neuen Hinweise. Es wird auf den derzeit noch laufenden Prozess verwiesen, in dem für dieses zwischen den Städten Enschede und Hengelo gelegene Gebiet zwei integrale Gebietsentwicklungsoptionen – eine mit und eine ohne Flugverkehr – untersucht werden. Eine detailliertere Ausarbeitung der Optionen wird erst möglich sein, wenn auf Reichsebene über das nationale Luftfahrtkonzept („Luchthavennota“) entschieden ist und damit über die mögliche zukünftige Rolle eines Flughafens Twente Klarheit besteht.

4. Weiterer Ablauf

Zum Entwurf der „Umgebungsvision“ konnten bis zum 1. März 2009 Stellungnahmen abgegeben werden. Die Bezirksregierung hat – als für mehrere in der „Umgebungsvision“ behandelte Handlungsfelder zuständige Behörde – der Provinz ihre Kenntnisnahme und ihre allgemeine Zustimmung zur weiteren Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mitgeteilt. Zugleich wurde die Provinz darüber informiert, dass auch der Regionalrat - als Träger der Regionalplanung im Regierungsbezirk - über die planerische Bedeutung der „Umgebungsvision“ und ihre relevanten Inhalte informiert wird. Eine eigenständige substantielle Stellungnahme des Regionalrats erscheint angesichts des in diesem Planungsstadium noch fehlenden Regelungsgehalts entbehrlich.

Die „Umgebungsvision Overijssel“ soll im Juni 2009 durch das Provinzparlament („Provinciale Staten“) aufgestellt werden.