

*Sabine Baumgart, Thomas Terfrüchte*

## Einführung

URN: urn:nbn:de:0156-3816015



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 1 bis 4

Aus:

Sabine Baumgart, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

# Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Arbeitsberichte der ARL 6

Hannover 2013

Sabine Baumgart, Thomas Terfrüchte

## Einführung

Räumliche Planung in regionalem Maßstab wird – wie noch zu zeigen ist – politisch bedeutsam. Dabei muss die staatliche Regionalplanung auf neue Rahmenbedingungen reagieren und sich mit neuen Problemfeldern befassen. Dazu gehören gegenwärtig insbesondere Herausforderungen durch den demografischen Wandel sowie durch den erforderlichen Ausbau erneuerbarer Energien im Rahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Diese sind mit neuen Anforderungen an die Flächennutzung verbunden, zumal sie in manchen Teilräumen zu massiven Flächennutzungskonkurrenzen führen. Die Regionalplanung ist somit auf regionaler Ebene gefordert, durch ihre überfachliche und überörtliche Koordinierungsrolle zur Entwicklung und Steuerung der Raumnutzungen beizutragen. Neben der Steuerungsfunktion über die Umsetzung von Zielen und Grundsätzen (als rechtliche Grundlage) kommt der Regionalplanung (bzw. Raumordnung) darüber hinaus auch eine Signalfunktion für die Regionalentwicklung zu.

Nicht nur in Nordrhein-Westfalen bestehen aktuelle Fragestellungen, wie z.B. Erneuerbare Energien oder Nutzungskonkurrenz im Untergrund, hinsichtlich derer über die Region als Handlungsebene mit ihren formellen und informellen Instrumenten und Akteurskonstellationen nachgedacht werden muss.

Relevant für alle landespolitischen Maßstabsebenen sind die Vorgaben vonseiten der Europäischen Union, die sich auf neue Instrumente, Verfahrensregeln und raumbezogene Berichterstattung beziehen. Das gilt in besonderer Weise für die regionale Ebene.

Als ein Beispiel kann die seit 2009 geforderte Aufstellung von Nationalen Aktionsplänen zur Umsetzung von Erneuerbaren Energien (NAP-EE) gelten, welche die Erarbeitung einschlägiger Datengrundlagen, darunter die nach Energiequellen differenzierte Darstellung der Flächenpotenziale für den Ausbau erneuerbarer Energien, fordert. Die Erarbeitung der Aktionspläne ist ohne eine Zusammenarbeit der Regionalplanung mit der privaten Energiewirtschaft nicht leistbar und erfordert deshalb neue Arrangements zwischen den Beteiligten.

Mit dem „Ochtrup-Urteil“ des OVG Münster 2009 wurden die hohen Anforderungen an die raumordnerischen Ziele in Bezug auf ihre Bestimmtheit/Bestimmbarkeit und Konkretheit als rechtsstaatliches Gebot nochmals höchstrichterlich herausgestellt. Danach müssen sich die Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes innerhalb des durch § 1 ROG definierten Aufgabenrahmens bewegen und konkrete oder konkretisierbare Aussagen zu Raumnutzungen oder Raumfunktionen treffen. Fachpolitische Festlegungen, die keinen unmittelbaren Raumbezug aufweisen, erfüllen diese rechtlichen Anforderungen nicht. Damit werden strenge rechtliche Maßstäbe an die Formulierung datenbasierter Begründungszusammenhänge für die regionalplanerische Steuerung gestellt.

Die Auseinandersetzungen um Großprojekte der technischen Infrastruktur, wie um den Großflughafen Berlin-Brandenburg und den Bahnhof Stuttgart 21, haben gezeigt, dass eine transparente und nachvollziehbare Darstellung und Vermittlung der komplexen Sachverhalte erreicht werden muss. Dazu sind weitere Möglichkeiten einer verbesserten Beteiligung und Mitwirkung der Öffentlichkeit auf regionaler Ebene zu entwickeln,

um die Plan- und Projektakzeptanz zu erhöhen. Dies wirft Fragen bezüglich der anzusprechenden Adressatenkreise und der Legitimation und Entscheidungskompetenz der involvierten Planungsinstanzen auf. Die berührten Planungs- und Projektaufgaben reichen vielschichtig von zentralen konzeptionellen Verfahrenselementen bis zu Einzelfragestellungen, deren Behandlung materiell und verfahrensorganisatorisch zu bewältigen ist.

Einigkeit herrscht darüber, dass eine Akzeptanzsteigerung nicht (nur) vom Umfang des Beteiligungsaufwandes, sondern vom richtigen Zeitpunkt der Beteiligung abhängt. Auch dabei kommt der Regionalplanung – im Zusammenwirken mit anderen Akteuren auf regionaler Ebene – aufgrund ihrer Koordinationsrolle eine besondere Verantwortung zu. Sie ist aber auch in ihrer Kreativität bei der planerischen Visualisierung gefragt, wenn komplexe Sachverhalte für die Öffentlichkeit und die Politik gleichermaßen verständlich und nachvollziehbar zu vermitteln sind.

Regionalplanung stellt nach wie vor eine zentrale Querschnittsaufgabe raumbezogener Gestaltung im umfassenden Sinne dar. Dies berührt ihre gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen, aber auch ihre politischen Vorgaben.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen (LAG NRW) der ARL hat das Thema „Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen“ als Auftrag an die Arbeitsgemeinschaft (AG) formuliert. Ziel der AG ist es, Impulse für aktuelle Themen zu geben und Politik und Fachverwaltungen zu begleiten.

Dabei geht es

- zum einen darum, herauszustellen, wie die Regionalplanung von den genannten Problemlagen berührt ist und welche Handlungsansätze zum Umgang mit den Problemen bestehen;
- zum anderen darum, zu diskutieren, welche neuen – formellen oder informellen – Instrumente zur Problemlösung beitragen können.

Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslagen und der begrenzten Kapazität der Regionalplanung dürfen die an sie gerichteten Erwartungen nicht überfrachtet werden und sollten sich auf ein notwendiges Maß konzentrieren. Zwar ist die Regionalplanung zentraler Adressat der Überlegungen der AG. Dennoch sind – wo nötig – kontextbezogen auch die Landesplanung und die kommunale Planung mögliche Adressaten.

In die Überlegungen der AG sind Arbeitsergebnisse anderer ARL-Arbeitsgruppen einbezogen worden. So wird an die Empfehlungen der AG „Neue Regionalisierungsansätze/neue Raumkategorien in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr“ (Mielke; Münter 2010) angeknüpft. Grundsätzlicher Ausgangspunkt unserer Überlegungen sind ferner die gegenwärtig gegebenen räumlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Das Problem der Regionsabgrenzung (insbesondere auch deren Wahrnehmung durch die Menschen) wird im vorliegenden Bericht weitgehend ausgeklammert, wenngleich offensichtlich ist, dass bestimmte abweichende regionale Abgrenzungen als Einflussfaktoren bedeutsam sein könnten. Darüber hinaus sind auch die Positionspapiere der ARL „Strategische Regionalplanung“ (ARL 2011a) und „Raumordnerische Verträge zielorientiert und aufgabengerecht einsetzen“ (ARL 2011b) sowie der Forschungs- und Sitzungsbericht „Strategische Regionalplanung“ (Vallée 2012) in die Diskussion eingeflossen.

In den Mittelpunkt ihrer Arbeit hat die AG für Nordrhein-Westfalen wichtige Problemstellungen, Steuerungsansätze und -möglichkeiten sowie Entscheidungs- und Koordina-

tionsstrukturen gestellt. Basierend auf einer Bewertung bestehender Instrumente der Regionalplanung/-entwicklung in Nordrhein-Westfalen werden Handlungserfordernisse aufgezeigt. Dies erfolgt beispielhaft anhand dreier als besonders relevant erkannter Themenfelder, deren komplexe Zusammenhänge pragmatisch auf die sich in Nordrhein-Westfalen stellenden Aufgaben heruntergebrochen und als Schwerpunktthemen behandelt werden.

Im Einzelnen sind dies:

- Demografischer Wandel
- Klimaschutz und Erneuerbare Energien
- Klimaanpassung und Hochwasserschutz

Diese drei Themenfelder werden auch in den Empfehlungen der ARGEBAU als untrennbare Elemente einer integrierten Stadtentwicklung gesehen: „Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung muss sich integrierte, nachhaltige Stadtentwicklung insgesamt stärker als bisher auf die Stabilisierung der gewachsenen Stadtstrukturen und die Innenentwicklung konzentrieren“ (ARGEBAU 2008: 4).

Die Fragestellung der Gewinnung notwendiger Akzeptanz für Planungsprozesse ist ein weiteres, die o.g. Schwerpunkte querschnittartig durchziehendes Thema, dem sich die AG gewidmet hat.

Für die regionale Ebene sind die genannten Themenfelder<sup>1</sup> höchst aktuell und erfordern deshalb eine vertiefte Auseinandersetzung mit dafür relevanten regionalplanerischen Zielen und dem zu deren Umsetzung nötigen Instrumentarium. Entsprechend den Empfehlungen der ARGEBAU geht es für die AG darum, Ziele, Synergien und mögliche Konflikte zu erkennen. Bisher gewinnt man den Eindruck, dass die drei genannten Themen in Politik und Verwaltung nicht im Zusammenhang bearbeitet werden, sondern dass auf einzelne Maßnahmenbereiche, wie beispielsweise alternde Gesellschaft, Steuerung von Standorten für die Windenergie oder Hochwasserschutz, fokussiert wird. Es bedarf einer über punktuelle Aussagen hinausgehenden Verknüpfung der einzelnen Themen und ihrer Wechselwirkungen auf einer strategisch-konzeptionellen Ebene, entsprechend ihrer Relevanz und Komplexität.

Der vorliegende Band ist in zwei Teile gegliedert: In Teil A werden in dem Beitrag „Planen in der Zukunft“ die zentralen Diskussionsergebnisse der AG als Empfehlungen an die Landes- und Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen zusammengefasst dargestellt. Die jeweiligen Befunde und Vorschläge leiten sich aus den Ausführungen der einzelnen Kapitel in Teil B ab.

Vertiefte Auseinandersetzungen erfolgen zu diesen Themen:

- Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse (*Thorsten Wiechmann und Thomas Terfrüchte*)
- Demografischer Wandel – kann Regionalplanung helfen? (*Heinz Konze, Christoph van Gemmeren und Tana Petzinger*)

---

<sup>1</sup> Neben den drei genannten sind auch weitere Themenfelder wie die Rohstoffsicherung oder die Verkehrsinfrastruktur für die Regionalplanung von aktueller Bedeutung. Diese werden im vorliegenden Arbeitsbericht jedoch nicht weiter vertieft. Zur (regional-)planerischen Steuerung des Einzelhandels in NRW hat die AG „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der LAG NRW ein Positionspapier (ARL 2011c) und einen Arbeitsbericht (Konze, Wolf 2012) vorgelegt.

## ■ Einführung

- Klimaschutz und erneuerbare Energien (*Sabine Baumgart* und *Kirsten Kötter*)
- Klimaanpassung: Handlungsfelder für die Raumentwicklung – vertiefend diskutiert am Beispiel Hochwasserrisikomanagement (*Stefan Greiving, Jörn Birkmann* und *Joachim Diehl*)

## Literatur

- ARGEBAU – Bauministerkonferenz (2008): Ergebnisniederschrift über die Sitzung der Bauministerkonferenz am 14. März 2008 in Berlin.  
<http://www.isargebau.de/> (29.08.2011).
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011a) (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. = Positionspapier aus der ARL 84. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011b) (Hrsg.): Raumordnerische Verträge zielorientiert und aufgabengerecht einsetzen. = Positionspapier aus der ARL 85. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011c) (Hrsg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! = Positionspapier aus der ARL 87. Hannover.
- Konze, H.; Wolf, M. (2012) (Hrsg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! = Arbeitsberichte der ARL 2. Hannover.
- Mielke, B.; Münter, A. (2010): Einleitung. In: Mielke, B.; Münter, A. (Hrsg.): Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. = Arbeitsmaterial der ARL 352. Hannover, 1-3.
- Vallée, D. (2012) (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237. Hannover.

## Autoren

**Sabine Baumgart**, Dr.-Ing. Architektin, Städtebauassessorin, Universitätsprofessorin für Stadt- und Regionalplanung, Fakultät Raumplanung, TU Dortmund. Arbeitsschwerpunkte: Quartiers- und Immobilienentwicklung im Bestand, integrierte Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung einschließlich erneuerbarer Energien, Mittelstadtforschung, raumbezogene Entwicklungsprozesse in megaurbanen Regionen. Mitglied der LAG-NRW der ARL.

**Thomas Terfrüchte** (\*1982) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Seit 2008 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung (IRPUD) der Technischen Universität Dortmund. Seine dortigen Tätigkeitsschwerpunkte sind Studiengangskoordination und Studienreformmanagement für den Bachelorstudiengang Raumplanung sowie die „AbsolventInnenbefragungen“. Er promoviert unter dem Arbeitstitel „Strategische Regionsbildung in Nordrhein-Westfalen – Ein Beitrag zu einer Theorie der Regionalisierung“. Weitere Forschungsinteressen sind Regionale Identität, Kommunikation und Moderation sowie quantitative raumbezogene Analysen.