

Heinz Konze, Christoph van Gemmeren, Tana Petzinger

Demografischer Wandel – kann Regionalplanung helfen?

URN: urn:nbn:de:0156-3816042



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 40 bis 52

Aus:

Sabine Baumgart, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Arbeitsberichte der ARL 6

Hannover 2013

Heinz Konze, Christoph van Gemmeren, Tana Petzinger

Demografischer Wandel – kann Regionalplanung helfen?

Gliederung

- 1 Einleitung: Demografischer Wandel in NRW
- 2 Neuer regionaler Steuerungsbedarf durch demografischen Wandel
 - 2.1 Ruinösen Wettbewerb um Einwohner auf dem regionalen Wohnungsmarkt abmildern!
 - 2.2 Regional ausgewogene Siedlungserweiterungen ermöglichen!
 - 2.3 Schrumpfung neben Wachstum: Kann Regionalplanung helfen?
 - 2.4 Ländlicher Raum – wie viel Daseinsvorsorge kann sichergestellt werden?
- 3 Was kann ein guter regionaler Prozess / ein guter Regionalplan leisten?
 - 3.1 Regionales Zusammenarbeiten im positiven Schatten der Hierarchie
 - 3.2 Neue Rolle der Regionalplanung = „Regionale Entwicklungspolitik 2.0“

Literatur

Kurzfassung

Der demografische Wandel stellt auch die Regionalplanung vor neue Herausforderungen. Brauchen wir noch neue Siedlungsflächen, wenn die Menschen weniger, älter und „bunter“ werden oder sind regionale Entwicklungsstrategien erforderlich, um den interkommunalen Wettbewerb um Wanderungsgewinne zu vermeiden? Kann und soll Regionalplanung hier steuernd eingreifen und reichen die bestehenden Instrumentarien noch aus? Neben der Siedlungsflächenentwicklung stehen auch Erhaltung und Nutzung der wertvollen Infrastruktur in der Diskussion. Angesichts der zum Teil dramatischen kommunalen Haushaltslagen muss hier eine neue Bewertung der Infrastrukturkosten erfolgen, die eine zusätzliche Entscheidungsgrundlage bei der Planung neuer Siedlungsflächen werden könnte. Infrastruktureinrichtungen müssen sich auf die zentralen Siedlungsbereiche konzentrieren.

Für die Lösung der zahlreichen nicht nur demografiebedingten regionalen Probleme muss die bisherige Regionalplanung weiterentwickelt werden zu einer regionalen Entwicklungspolitik, die den Akteuren mehr Handlungsspielräume und mehr Selbstverantwortung in der und für die Region bietet. Für diese umfassendere, strategisch ausgerichtete Aufgabenstellung muss die Regionalplanung – auch im neuen Landesentwicklungsplan – so gestärkt werden, dass sie die interkommunale und regionale Zusammenarbeit intensivieren und fördern kann.

Schlüsselwörter

Demografischer Wandel – Regionalplanung – Regionalplan – informelle Planung – strategische Planung – Monitoring – Daseinsvorsorge – regionale Entwicklungspolitik

Demographic change – can regional planning help?**Abstract**

Demographic change poses a challenge to regional planning. Do we still need new residential areas when the population is declining and aging and society is becoming increasingly diverse through migration? Or do we require regional strategies to avoid inter-municipal competition for migration? Should and can regional planning intervene here and are existing tools sufficient? Discussion extends beyond the growth of residential areas to include consideration of the conservation and use of valuable infrastructure. In the light of the financial situation of many municipalities, the costs of infrastructure must be reappraised in order to create a new basis for decision making when planning new residential areas. Infrastructure facilities must be concentrated in central settlement areas.

In order to solve the many, not only demographically related, regional issues, existing regional planning has to be further developed into a regional development policy which provides actors with more scope for action and more responsibility for the region. For this strategic task, regional planning must be strengthened – also in the new state development plan – to intensify and promote regional cooperation.

Keywords

Demographic change – regional planning – regional plan – informal planning – strategic planning – monitoring – public services – regional development policy

1 Einleitung: Demografischer Wandel in NRW

In vielen Themenfeldern wird von der Regionalplanung/Regionalentwicklung eine höhere Leistungsfähigkeit verlangt. Mit den Auswirkungen des demografischen Wandels stellt sich die Frage, ob die derzeit in Nordrhein-Westfalen praktizierte Regionalplanung diesen neuen Herausforderungen an die Stadt- und Regionalplanung angemessen gerecht werden kann.

Nach der Prognose aus 2012 vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) sinkt die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von 17,8 Mio. in 2011 auf 17,2 Mio. 2030 bis auf 15,7 Mio. in 2050. Zur Abnahme kommt eine erhebliche Verschiebung der Altersstruktur mit einem deutlichen Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung in NRW. Der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung steigt von 20,3% in 2011 auf 26,9% in 2030 bis auf 31,1% in 2050.

Das Ruhrgebiet ist die Region in Nordrhein-Westfalen, die einen großen Vorsprung in der demografischen Entwicklung gegenüber anderen nordrheinwestfälischen Regionen aufweist. Für 2030 wird mit einer negativen Bevölkerungsentwicklung für alle Städte und Gemeinden gerechnet. Aber nicht nur im Ruhrgebiet oder in den Bergischen Städten, sondern in den meisten Kommunen in NRW zeichnen sich rückläufige Bevölkerungszahlen ab. Der Ballungsrand altindustrieller Regionen und die meisten ländlichen Räume

wie Sauer- und Siegerland und weite Teile von Ostwestfalen-Lippe werden deutliche Rückgänge verzeichnen. Im Jahr 2009 waren es schon 80% der nordrheinwestfälischen Kommunen, die geringere Einwohnerzahlen als im Vorjahr aufwiesen. Maßgeblich verantwortlich hierfür sind die Sterbefallüberschüsse, nicht mehr nur die Abwanderung. Selbst bei erheblicher Zuwanderung würden diese Überschüsse zukünftig nicht ausgeglichen.

Partiell sind steigende Bevölkerungsentwicklungen nur in Teilregionen und dort auch nur in einzelnen Kommunen erkennbar. Hier sind die Kommunen entlang der niederländischen Grenze mit sehr hohen Wanderungsgewinnen aus den Niederlanden, große Bereiche der Rheinschiene, Teile des Münsterlandes und wenige Kommunen um Bielefeld und Paderborn zu nennen. Aber auch in diesen Wachstumsbereichen gibt es Kommunen mit deutlichen Rückgängen. Hier liegt das Schrumpfen direkt neben dem Wachsen. Duisburg und Düsseldorf sind hierfür ein deutliches Beispiel.

Die Raumordnung in Nordrhein-Westfalen ist in ihrem bestehenden institutionellen Aufbau und mit ihrer aktuellen instrumentellen Ausstattung ein Planungssystem, das vorrangig das flächenmäßige Anwachsen von Nutzungen für Wohnen, Gewerbe, Abgrabungen etc. räumlich steuern kann. In diesem Bereich hat die Raumordnung in der Vergangenheit durchaus positive Effekte vor allem in der räumlichen Konzentration dieser Nutzungen erzielt. Bei der Flächenversorgung für Wohnraum hat die Raumordnung sich stets wachsenden Flächenansprüchen gegenübergesehen, die sie vor allem mit den Ansprüchen des Freiraumschutzes in Einklang zu bringen hatte.

Diese Aufgabe konnte die Raumordnung mit ihrem gegebenen Instrumentarium zur räumlichen Steuerung und Koordination von Nutzungen, die einen Raum- und Flächenbezug haben, erfolgreich erfüllen. Sie konnte die zukünftige Raumstruktur in Abwägung mit konkurrierenden Nutzungs- und Schutzansprüchen entwickeln und als Rahmen für die kommunale Planung festlegen.

Der demografische Wandel verändert dieses Aufgabenbild dramatisch. Demografische Veränderungen in Form von Bevölkerungsrückgängen, Überalterung und einem ethnisch-kulturellen Wandel werden – in regional unterschiedlicher Ausprägung – Flächenüberhänge, Leerstand von Wohnungen und Häusern bei gleichzeitiger Unterversorgung mit Wohnungsangeboten für spezifische Nachfragegruppen sowie Versorgungsprobleme mit bestimmten Infrastrukturen zur Folge haben. Zu diesem demografischen Wandel kommen insbesondere ein tiefgreifender Wandel der Wirtschaftsstruktur, Finanzkrisen, schwierige Haushaltslagen der öffentlichen Hand und räumlich spezifische Klimaveränderungen. Sie alle haben Auswirkungen auf Boden-, Wohnungs- und Immobilienmärkte, auf soziale und technische Infrastrukturen.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem demografischen Wandel erfolgt in diesem Artikel mit einer Fokussierung auf Prozesse der Bevölkerungsabnahme und weniger in Bezug auf Alterung der Bevölkerung bzw. Zunahme der kulturellen Vielfalt. Im Hinblick auf den Flächenbezug der Regionalplanung erscheint dies ausreichend.

2 Neuer regionaler Steuerungsbedarf durch demografischen Wandel

Enorme demografische Effekte auf die gebaute Umwelt sind für die Zukunft zu erwarten. Aber nicht alles, was raumwirksam ist, ist auch gleichzeitig Aufgabe der Raumordnung und somit der Regionalplanung. Der Stadtumbau, die Anpassung der sozialen Infrastruktur, städtebauliche Nachverdichtung und Bestandsaktivierung sind Aufgaben, die sich

räumlich manifestieren, aber nicht in der Verantwortung der Regionalplanung stehen. Hier sind die Kommunen am Zug. Im Folgenden geht es vor allem um die Aufgaben des demografischen Wandels, die mit einer guten Regionalplanung gelöst werden können.

2.1 Ruinösen Wettbewerb um Einwohner auf dem regionalen Wohnungsmarkt abmildern!

Die Folgen des demografischen Wandels werden erst mit einem gewissen Zeitverzug am Markt sichtbar. Die Modellrechnungen für den Wohnungsmarkt (IT.NRW 2012) verdeutlichen, dass auf Landesebene die Zahl der Haushalte zunächst noch steigt, der Anstieg sich jedoch auf die Ein- und Zweipersonenhaushalte beschränkt. Gleichzeitig wird ein Rückgang der Haushalte mit drei und mehr Personen erwartet. Auf der regionalen Ebene werden kreisfreie (Groß-)Städte eher eine Abnahme bei den Ein- und Zweipersonenhaushalten verzeichnen. Dagegen können die Kreise (d. h. die kleinen und mittelgroßen Städte) hohe Zunahmen bei diesem Haushaltstyp erwarten. Mit einem Anstieg bei den Haushalten mit drei und mehr Personen können nur wenige Großstädte wie beispielsweise Düsseldorf oder Köln rechnen.

Damit schrumpft die bisher im Fokus stehende Nachfragegruppe der Familien mit Kindern künftig beträchtlich. Dies wird die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern erheblich beeinflussen. Gleichzeitig wird das Angebot an gebrauchten Eigenheimen in den nächsten Jahren deutlich steigen, da stark besetzte Alterskohorten der 1940er Jahre in die Phase der Haushaltsauflösung rücken. Dies deutet auf einen Preisverfall hin.

Die demografisch bedingte Nachfrage nach neuen Wohnungen und Bauland wird bis 2030 weiterhin insgesamt deutlich absinken. Bedarfe für neuen Wohnraum ergeben sich in den meisten Städten weniger aus der Haushaltsentwicklung als aus dem Alter und dem Zustand der Wohnungsbestände. Hierbei wird der Ersatzneubau von besonderer Bedeutung sein. Dies ist gleichzeitig mit der Chance einer städtebaulichen Erneuerung und Qualitätsverbesserung verbunden (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2009: 16 ff).

Ein sinkender Bedarf aufgrund des Bevölkerungsrückgangs bedeutet aber nicht, dass keine neuen Flächen für den Wohnungsbau benötigt werden. Die Bedarfe nach neuen Flächen werden sich eher auf gewisse Qualitäten und Lagen konzentrieren und können nicht in „schrumpfenden“ Quartieren kompensiert werden. Insofern wird es auch bei Bevölkerungsrückgang noch Flächenneuausweisungen geben.

Einige Segmente des Wohnungsmarktes geraten aufgrund des Nachfragerückgangs besonders unter Druck. Hierzu gehört etwa der mehrgeschossige Wohnungsbau in weniger guten Lagen und einfachen Qualitäten. Allerdings ist mit einer stabilen ggfs. auch steigenden Nachfrage nach einfachen Wohnungen für Menschen mit geringem Einkommen zu rechnen.

Auch müssen viele Bestandsimmobilien einer Nachnutzung zugeführt werden. Gerade in suburbanen Siedlungsgebieten der 60er und 70er Jahre sind viele neue Angebote zu erwarten. Zum einen müssen diese Angebote mit in die kommunalen und regionalen Bedarfsprüfungen eingehen, zum anderen stehen viele dieser suburbanen Quartiere auch vor der Aufgabe einer energetischen Erneuerung. Daneben sind in diesen Vierteln häufig Nachverdichtungspotenziale vorhanden, die planerisch umgesetzt werden können.

Insgesamt zeigen sich deutliche Entwicklungsunterschiede bei den kreisfreien Großstädten und Klein- und Mittelstädten (Kreise) in NRW. Im Ruhrgebiet ist vor allem in den Kern- und Ballungsrandstädten mit einem Überhang von Wohnraum zu rechnen. Dar-

über hinaus zeichnen sich erhebliche kleinräumige Unterschiede in den großen Städten ab. Die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung einiger Stadtteile wird vor allem bei der Ermittlung zukünftiger Wohnbauflächenbedarfe und deren Verortung neue Fragen aufwerfen (Regionalverband Ruhr 2011: 31 ff.).

Dies alles – das ist schon heute zunehmend zu beobachten – wird bei einer insgesamt rückläufigen Bevölkerung zu einem stärker werdenden, aber wenig sinnvollen Wettbewerb der Kommunen um zuwandernde Einwohner führen. Wanderungen finden hauptsächlich innerhalb von Regionen statt, die überregionale und internationale Zuwanderung ist rückläufig. Das Wachstum einer Gemeinde erfolgt somit zulasten anderer Gemeinden in der Region. Einige Städte verschärfen den Wettbewerb um Einwohner sogar mit Prämienmodellen – trotz ohnehin schon angespannter Haushaltslage. Eine regionale Entwicklungsstrategie, die diesen ruinösen Wettbewerb überflüssig machen oder auflösen würde, ist wünschenswert, derweil jedoch nicht erkennbar. Vielmehr hoffen die meisten Städte weiterhin, durch Ausweisung von Bauland und zusätzliche Vergünstigungen Familienwanderungen auszulösen, die ihre bestehende Infrastruktur auslasten und vermeintlich neue Einnahmen aus der Einkommenssteuer bzw. aus Baulandverkäufen bringen. Die Region Bonn ist ein positives Beispiel, wie Kommunen zusammen eine Entwicklungsstrategie erarbeitet haben und sich als eine Wohnungsregion verstehen. Sie verfolgen kooperativ die Ziele, Wohnbauflächen in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen, Qualitäten im Wohnungsbau – auch architektonischer Art – als Region zu formulieren, Mittelzentren zu stärken und eine Orientierung auf Haltepunkte eines leistungsfähigen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) herzustellen (vgl. www.region-bonn.de).

2.2 Regional ausgewogene Siedlungserweiterungen ermöglichen!

Setzen sich disperse Siedlungsmuster fort, so verschärft sich künftig die Frage nach den Kosten und der Tragfähigkeit der öffentlichen und privaten Infrastrukturen. In schwach verdichteten Teilräumen kommt es schon heute zu Angebotsausdünnungen. Bei der Ausweisung neuer Wohngebiete muss daher die langfristige Tragbarkeit der technischen und sozialen Infrastruktur im Einklang mit der Sicherstellung einer finanziell verantwortbaren Versorgung der Bevölkerung stärker berücksichtigt werden.

Die heutige Infrastruktur nutzen

Grundlage für die weitere Siedlungsentwicklung sollte auch zukünftig das raumordnerische System der Zentralen Orte bleiben, das mit der Bündelung von Einwohnern und Infrastruktur in kommunal definierten zentralen Versorgungsbereichen dazu beiträgt, Funktionen und Erreichbarkeiten zu sichern. Jedoch ist das Konzept in Nordrhein-Westfalen nicht so weit wie in anderen Bundesländern konkretisiert worden, sodass sich „zentrale Orte“ immer auf die ganze Fläche der Gemeinde beziehen und nicht auf die wirklichen zentralen Bereiche einer Stadt oder einer Gemeinde. Damit ist die Zuordnung von weiterer Siedlungsentwicklung anhand der Zentralen Orte nicht ohne Weiteres möglich. Deshalb sollten nicht nur den Kommunen als ganzes zentralörtliche Aufgaben zugewiesen werden, sondern „zentrale Siedlungsbereiche“ diese Funktion erhalten. Siedlungserweiterungen sollten daher nur noch in den in Regionalplänen dargestellten Siedlungsbereichen erfolgen, die über ausreichende Infrastrukturen verfügen und darüber hinaus gut an den öffentlichen Personennahverkehr in der Region angebunden sind. In vielen Städten in NRW gibt es wahrscheinlich mehrere Siedlungsbereiche, die

diese Anforderungen erfüllen, da als Ergebnis der Gebietsreform Kommunen entstanden sind, die über zwei oder drei ähnlich starke zentrale Bereiche verfügen.

Siedlungsstruktur kostengünstig entwickeln und sichern

Durch viele Regionalpläne abgedeckt verfügen zahlreiche Kommunen in ihren Bauleitplänen über umfangreiche Flächenreserven. Dies sind meist wenig dicht genutzte Flächen für den Einfamilienhausbau. Das Verhältnis von Einwohnerzahl und Größe der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) in Nordrhein-Westfalen geht kontinuierlich weiter auseinander. Bei rückläufiger Bevölkerungszahl und steigender SuV-Zahl steigen unwillkürlich auch die Kosten der Infrastruktur je Einwohner.

Hierzu ist grundsätzlich zu bemerken, dass Wohnungsbau mit zu geringer Dichte für viele Kommunen dauerhaft ein kostspieliges Unterfangen wird. Die Siedlungstätigkeit ist umso kosteneffizienter, je höher der Innenentwicklungsanteil ist, je größer die Standortgemeinde ist und auch je höher die Neubaudichte ist (mindestens 35–40 Wohneinheiten pro Hektar) (Siedentop 2008). In den meisten Kommunen in NRW ist nach wie vor davon auszugehen, dass die Mehrzahl der Flächenentwicklungen diesen drei Kriterien nicht entspricht.

Deshalb werden die von der Ausweisung von Wohngebieten erhofften öffentlichen Einnahmen langfristig vielfach durch die Infrastrukturkosten übertroffen. Die Haushaltslage der Städte bestimmt entscheidend das Handeln der Städte und Gemeinden, sodass die Stimme des Kämmers in Planungsentscheidungen ein immer höheres Gewicht erhält. Gerade die bauliche Entwicklung der Flächen, die schon im Besitz der Kommunen sind, erweisen sich – vermeintlich – für diese oft als wichtige Bausteine zur kurz- bis mittelfristigen Konsolidierung des kommunalen Haushalts.

Die sogenannten Infrastrukturfolgekosten müssten deshalb mit in die Planung einbezogen werden. Hierzu gibt es mittlerweile überzeugende planerische Werkzeuge, mit denen die Kosten und Folgekosten neuer Baugebiete unter Beachtung des demografischen Wandels berechnet werden können (Krüger 2008). Die Anwendung sogenannter Kostenrechner scheint bisher nur langsam anzulaufen.

Bisher fehlt bei solchen Kostenrechnern allerdings die *regionale* Betrachtungsweise: Bei den Wohnbaulandausweisungen muss unter Schrumpfungsbedingungen hinterfragt werden, inwieweit es für Kommunen insgesamt Sinn macht, dass in der einen Kommune noch mit hohen öffentlichen und privaten Mitteln größere neue Erschließungsstraßen, Wohnraum und ggf. sogar öffentliche Gebäude gebaut werden, wenn dafür in der Nachbarkommune die ohnehin aufgrund des demografischen Wandels drohenden Auslastungsprobleme für vorhandenen Wohnraum und Infrastruktur noch belastender werden. Eine regionalisierte Kostenwahrheit der Siedlungsentwicklung ist unter den sich verschärfenden demografischen Schrumpfungsbedingungen unabdingbar. Darauf aufbauend könnte in einer regionalen Betrachtung aller Flächenreserven eine Art Entwicklungsranking erstellt werden. Günstige Standorte unter den hier benannten Kriterien könnten dann prioritär entwickelt werden. Um einen regional ausgewogenen Ausgleich der Siedlungskosten zu erreichen, bieten sich sowohl interkommunale wie regionale Lösungen an (z. B. über einen „raumordnerischen Vertrag“) (ARL 2011b).

Um in Ergänzung zu den Flächenaspekten politisch verantwortliche Finanzentscheidungen auf Landes- und kommunaler Ebene zur sozialen und technischen Infrastruktur treffen zu können, bedarf es über das bislang in vielen Regionen bereits angewandte Siedlungsflächenmonitoring hinaus dringend einer landesweiten Bewertung der beste-

henden Infrastrukturen, wie sie z.B. vom Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) zuletzt für die Brückenbauwerke überörtlicher Straßen durchgeführt wurde. Im Lichte solcher Bestandsergebnisse sind alle Möglichkeiten der interkommunalen bzw. regionalen Zusammenarbeit einzufordern. Um dabei den sehr unterschiedlichen tatsächlichen Anforderungen sowohl der verschiedenen Teilräume im Land wie den siedlungsstrukturellen Unterschieden innerhalb von Kommunen gerecht werden zu können, ist vorrangig zu prüfen, ob das derzeitige, sich auf das gesamte Gemeindegebiet beziehende Konzept der Zentralen Orte diesen Herausforderungen noch Rechnung tragen kann.

Denkbar wäre außerdem, einen planerischen Zusammenhang zwischen dem Umfang neuer Siedlungsflächen und den Tragfähigkeitsdaten der bestehenden technischen und sozialen Infrastruktur herzustellen. Künftige Planungen würden durch die bei umfassenden *Siedlungs- und Infrastrukturmonitorings* gewonnenen Daten und Erkenntnisse auch hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen nachhaltiger gestaltet. Die bestehenden Monitoringansätze bei Kommunen und Regionalplanungsbehörden müssten dafür zielgerichtet und verpflichtend ausgebaut werden.

2.3 Schrumpfung neben Wachstum: Kann Regionalplanung harmonisieren?

Kann oder soll die Regionalplanung durch planerische Steuerung in benachbarten Städten die unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklungen positiv beeinflussen? Ist das überhaupt ein sinnvolles Ziel? Sollen bzw. können „Wachstumsstädte oder -quartiere“ zu einer flächensparenden Entwicklung zugunsten benachbart liegender „schrumpfender Nachbarstädte“ angehalten werden?

Bislang hat die Regionalplanung mit größtem Respekt vor der Selbstverwaltungsgarantie und der kommunalen Planungshoheit meist eine Angebotsplanung für jede Kommune einzeln in den Fokus genommen. Muss aber mit dem gleichen Respekt nicht auch das kommunale Interesse in seiner regionalen Gesamtheit mehr Gewicht erhalten? Ist es nicht geradezu regionale Pflichtaufgabe, das regionale Gesamtinteresse gegenüber kommunalen Einzelinteressen, die volks- und finanzwirtschaftlich negative Auswirkungen bei den „schwächeren“ kommunalen Nachbarn unbeachtet lassen, durchzusetzen?

Die bisherigen regionalplanerischen Ansätze für die Siedlungsentwicklung der Kommunen beruhen auf einer prognoseabhängigen Angebotsplanung. Wird die Schere zwischen den wachsenden und schrumpfenden Kommunen bzw. Quartieren durch diese den Trend verstärkende Angebotsplanung nicht nur vergrößert anstatt verkleinert?

Um einen für die positive Entwicklung der gesamten Region unterstützenden Planungsprozess anzustoßen bzw. umzusetzen, bedarf es einer deutlichen methodischen und normativen Änderung in der Planung von Siedlungsflächen (einschließlich technischer und sozialer Infrastruktur). Damit sollte vermieden werden, dass ein ungezügelter Wettbewerb zwischen Kommunen unter der Flagge der ausschließlich kommunalen Planungshoheit zu einer weiteren Verzerrung der kommunalen Leistungsangebote zu Lasten einer erreichbaren Versorgung aller Einwohner im Lande führt.

Ein denkbarer Weg könnte sein, dass die Landesplanung alle Kommunen und die regional legitimierten Planungsträger zur Durchführung eines leistungsfähigen Regionalmonitorings verpflichtet. Darüber hinaus sollten alle Siedlungsflächenerweiterungen von einer entsprechend leistungsfähigen Infrastruktur abhängig gemacht werden; die jeweilige kommunale Haushaltslage müsste dabei zwingend einbezogen werden.

2.4 Ländlicher Raum – wie viel Daseinsvorsorge kann sichergestellt werden?

Angesichts der oben skizzierten Entwicklung der Bevölkerung steht die öffentliche Daseinsvorsorge gerade im ländlichen Raum im Spannungsfeld zwischen dem, was sich die Gesellschaft als Daseinsvorsorge leisten will und dem, was sie sich leisten kann. Gleichwertige Lebensbedingungen für die ländlichen Räume sicherzustellen, beinhaltet die Definition und Aushandlung von tragfähigen Mindeststandards und -ausstattungen bei Gemeinbedarfseinrichtungen. Dabei sollten nicht eher behindernde Zahlenwerte, sondern vielmehr *politische* Qualitätsstandards formuliert werden. Einen räumlichen Bezug weisen insbesondere die Bereiche der Bildung, der medizinischen Versorgung und vor allem die Mobilität auf. Da die Regionalplanung selbst über keine Mittel zur Sicherstellung dieser Angebote verfügt, sollte sie die Kommunen und sonstigen Akteure in einer Region (Träger von sozialer, kultureller und technischer Infrastruktur) zu regionalen Verantwortungsgemeinschaften zusammenführen, um gemeinsam Standards und deren Umsetzung auszuhandeln. Ein überprüftes und auf die aktuellen und künftigen funktionalen Anforderungen ausgerichtetes Konzept der Zentralen Orte in Nordrhein-Westfalen könnte dabei wertvolle Hilfe leisten.

3 Was kann ein guter regionaler Prozess / ein guter Regionalplan leisten?

Nur in einem guten regionalen Prozess können die genannten räumlichen Aufgaben gelöst werden, die im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung stehen und durch Überörtlichkeit gekennzeichnet sind. Dieser Prozess ist allerdings weder durch die Regionalplanungsinstitutionen allein noch durch andere einzelne regionale Akteure erfolgreich zu gestalten; eine erfolgreiche Ausgestaltung kann nur im Zusammenwirken folgender Akteure geschehen:

- Kommunen – einerseits als Zieladressaten formeller Ziele, andererseits als Akteure interkommunaler Zusammenarbeit
- Landesplanung – Staatskanzlei – einerseits als Absender von Zielvorgaben im neuen Landesentwicklungsplan, andererseits als Akteur ressortübergreifender Abstimmungen und Aktivitäten
- Fachplanungsträger und Organisationen wie bspw. ÖPNV, Schulentwicklungsplannungen etc. – einerseits als Absender von Fachbeiträgen für die Landes- und Regionalplanung, andererseits als Akteur fachübergreifender Planungen und Projekte von landes- bzw. regionalweiter Bedeutung
- Öffentlichkeit – einerseits als Empfänger transparenter Planungsprozesse, andererseits als Akteur für Akzeptanz fördernde Informationen
- staatliche Regionalplanung (Bezirksregierungen und Regionalverband Ruhr) – einerseits als Absender regionalen Zielvorgaben, andererseits als Initiator, als Moderator und/oder als Koordinator

3.1 Regionales Zusammenarbeiten im positiven Schatten der Hierarchie

In Anbetracht der vielen Akteure, die in diesem Prozess mitwirken müssen, und der Aufgaben, die nicht allein durch Zielformulierung und Zielerfüllung, sondern durch Überzeugung der Akteure gelöst werden können, darf die Regionalplanung nicht nur textliche und zeichnerische Zielvorgaben machen, sondern muss die Akteure für eine demogra-

■ Demografischer Wandel – kann Regionalplanung helfen?

fliegerechte Ausgestaltung der Regionen gewinnen. Kommunen müssen sich miteinander verabreden und Regeln der Flächeninanspruchnahme vereinbaren. Hier bietet es sich an, die Kooperationsarenen der Region zu nutzen um bspw. eine regionale Abstimmung der Angebotsstrategien anzustreben. Hierzu sollten jedoch alle kommunalen Akteure gewillt sein, einen solchen Abstimmungsprozess einzugehen. Im besten Falle sollten sie sich diese regionalen Zielsetzungen zu eigen machen. Dies könnte durch ein Konzept regionaler Verantwortungsgemeinschaften erreicht werden. Wie sind diese Abstimmungen zu erreichen?

Das Raumordnungsgesetz sieht mit dem „§ 13 Raumordnerische Zusammenarbeit“ vor, dass zur „Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (...) die Träger der Landes- und Regionalplanung mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken“ sollen. Und weiter heißt es, „(...) die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) ist zu unterstützen.“ Im neuen Landesplanungsgesetz ist aus dieser Aufforderung eine Kann-Bestimmung geworden. Unter den Ausführungen zur Regionalplanungsbehörde ist im Absatz 3 zu lesen: „Die Regionalplanungsbehörde kann an den in § 13 Raumordnungsgesetz genannten Formen der Zusammenarbeit mitwirken.“ Die Regionalplanungsbehörde sollte jedoch nicht nur mitwirken, sie sollte die Kommunen anregen, die Initiative zu ergreifen, insbesondere unter den bestehenden Konkurrenzbedingungen der Gemeinden. Um regionale Verantwortungsgemeinschaften zu initiieren, müssen allerdings mehr Anreize als die bloße Begleitung von Zusammenarbeit gesetzt werden.

Für das Ruhrgebiet besteht mit dem Regionalverband Ruhr (als kommunal verfasstes Organ) schon heute die Chance, die Regionalplanung stärker als *regionale Entwicklungspolitik* „aus der Region für die Region“ auszurichten und durch eine intensivere Netzwerkarbeit regionale Aushandlungsprozesse so zu gestalten, dass eine oder mehrere zweckbezogene Verantwortungsgemeinschaften entstehen. Diese Zusammenarbeit ist auch anderen nordrheinwestfälischen Kommunen unbenommen und wird prinzipiell nicht durch die Regionalplanung der Mittelinstanz negativ beeinträchtigt. Fraglich ist jedoch, welche Institution dann die Impulse für die Zusammenarbeit gibt. Die Praxis zeigt, dass mit dem klassischen Instrumentarium der Raumordnung in der Tat nur wenige Kooperationen in den Regionen in NRW angestoßen werden. „Das Land stellt die Erfüllung der regionalplanerischen Basisaufgaben sicher. Ein offensives An-sich-Ziehen von Entwicklungsfunktionen durch die Regionalplanung findet dagegen aufgrund ihrer Einbettung in eine staatliche Behörde keine Akzeptanz bei Kommunen und anderen Akteuren“ (Mielke 2009: 1).

Es geht demnach darum, die regionalplanerischen und regionalpolitischen Basisaufgaben thematisch und methodisch breiter anzulegen. Die gemeinsame Arbeit der kommunal besetzten Regionalräte und der Regionalplanungsbehörden müsste strategisch verändert und erweitert werden. Nicht nur die „traditionellen“ Ziele und Grundsätze der Raumordnung sollten umsetzungsorientierter formuliert werden. Regionalräte und Regionalplanung sollten mehr Initiativen zur regionalen Abstimmung zwischen den Kommunen anregen. Hierfür brauchen sie einen klaren Auftrag der Landesplanung.

Beispiele könnten sein:

- Auf der Ebene des Landes werden hinsichtlich der Konsequenzen aus der Bevölkerungsentwicklung z.B. Standards für die Daseinsvorsorge im Land politisch abgestimmt und mittels LEP räumlich als Ziele der Raumordnung definiert und vorgegeben. Denn mit „bindenden Vorgaben des Landes lassen sich auf regionaler Ebene leichter Gemeinwohlbelange gegenüber Gruppen- oder Individualinteressen durchsetzen“ (Fürst 2010: 238).
- Zwischen Land und Region werden konkrete Zielvereinbarungen abgeschlossen, sodass Regionen verpflichtet werden, bestimmte Zielvorgaben – allerdings in eigener Verantwortung für die regionale Konkretisierung – umzusetzen. Land und Regionen könnten den Zielerreichungsgrad mittels Monitoring laufend überprüfen.
- Zudem könnte auch festgelegt werden, dass in bestimmten Fragestellungen regionale Kooperationen durch Kommunen anzugehen sind. In den Niederlanden werden bspw. in den sogenannten Plusregios Investitionsmittel für Infrastruktur und andere öffentliche Investitionen nur über Kooperationswege vergeben (www.stadsregios.nl). Hierzu sind im niederländischen Gesetz (Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)) Aufgaben definiert, die die Plusregionen für sich erarbeiten müssen. Hierzu gehören neben der Erarbeitung regionalökonomischer Entwicklungsstrategien auch Verkehrsfragen und Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung.
- Um die grundsätzliche Bereitschaft der Kooperation im Schatten der Hierarchie zu verbessern, muss der Regionalrat / die Verbandsversammlung über ein eigenes Förderbudget für regionale Projekte verfügen. Aktuell werden die Regionalräte zu den vom Land vorgeschlagenen Förderungen nur befragt; sie sind in keiner Weise an der Vergabe von Investitionsmitteln aus dem Verkehrs- oder Baubereich wirklich entscheidend beteiligt. Neben dieser traditionellen Anstoßförderung fachspezifischer und oftmals auch raumbedeutsamer Maßnahmen, die i.d.R. über die jeweiligen Fachministerien erfolgt, sollte die Landes- und/oder Regionalplanung für spezifische Planungen und Projekte der räumlichen Entwicklungspolitik eigene Fördermöglichkeiten (z.B. für regionale Kooperationen) erhalten, die im besonderen landesplanerischen Interesse liegen.
- Neben der Stärkung durch ein Regionalbudget ist vor allem die Stärkung der Regionalpolitik durch die Direktwahl eines Regionalparlamentes wünschenswert. Direkt gewählte Regionalpolitiker haben es wesentlich leichter, regionale Entscheidungen durchzusetzen.

3.2 Neue Rolle der Regionalplanung = „Regionale Entwicklungspolitik 2.0“

Die Regionalplanung hat einen Spagat zwischen den Hierarchien und Aufgaben zu schaffen. Das ist nicht neu. Entwickeln, Ordnen und Sichern war schon immer ein Spagat, wobei sich die Ordnungs- und Sicherungsfunktion in der Vergangenheit immer einfacher als die Entwicklungsfunktion darstellte. Es wird nicht die ideale Organisation für Regionalplanung geben können. „Aber tendenziell sind jene Organisationsformen besser geeignet, die den in ihnen Handelnden größere Spielräume geben, gleichzeitig aber ihnen auch formale Autorität verleihen, damit sie in ihrem Handeln ernst genommen werden“ (Fürst 2010: 242). Staatliche Regionalplanung hat zwar die formale Autorität, aber sie scheint den regionalen Akteuren oft nicht genügend Spielraum zu lassen, selbst aktiv zu werden.

■ Demografischer Wandel – kann Regionalplanung helfen?

Diesen Aspekt aufgreifend, sollten auf der Basis einer konstruktiven Aufgabenkritik die Regionalplanungsinstitutionen zu neu gestalteten regionalen Planungs- und Entwicklungsinstitutionen in den regionalen Prozessen werden. So sollte die traditionelle Regionalplanung u. a. ihr Selbstverständnis hin zum Ideensucher und -vermittler, Berater, Beobachter und Wächter stärken; sie sollte sich aber nicht nur auf die Begleitung von Governanceprozessen einrichten, sondern sollte mehr als bislang eine initiiierende Verantwortung für die Regionalentwicklung übernehmen. Dazu gehört insbesondere der Aufbau von für regionale Entwicklungsprozesse relevanten Akteursnetzwerken. Die umfassenden Kontakte, über die die bisherige Regionalplanung mit den sehr zahlreichen öffentlichen und privaten Beteiligten in Planerarbeitungsverfahren verfügt, sind dafür eine hervorragend geeignete Ausgangsposition. Sowohl im Regierungsbezirk Düsseldorf als auch im RVR-Verbandsgebiet laufen derzeit Regionalplanaufstellungen. In beiden Fällen setzt man beim Prozess auf Transparenz und regionalen Diskurs.

Regionalmonitoring: Informieren & Beraten

Die Regionalplanung verfügt über umfassende räumliche Beobachtungsinstrumente, die ihr qualifizierte Kenntnisse über für raumplanerische bzw. raumförderpolitische Entscheidungen relevante Grundlagen geben. Dazu gehören u. a. zeitpunktvergleichende Betrachtungen, Entwicklungsverläufe oder Informationen über Defizite oder Überangebote in Themenfeldern wie

- Einwohnerentwicklung und Einwohnerstrukturen
- Bauflächen und Bautätigkeit
- Infrastrukturen
- Freiraum und Naturentwicklung etc.
- Kooperationsmonitoring – Übersichten über interkommunale bzw. regionale Kooperationsprojekte bzw. Netzwerke mit Best-Practice-Beispielen
- Demografie- und Finanzmonitoring – Aussagen zu Siedlungskosten, Infrastrukturauslastungen, Daseinsvorsorge, Leerstandsbarometer etc.

Alle Ergebnisse und Erkenntnisse des Regionalmonitorings sind dauerhaft allen Interessierten (Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Stellen, der Wirtschaft und allen Einwohnern) per Internet zugänglich zu machen. Im Internet sollte ein „BÜRGER-MONITOR“ als interaktives Kommunikationsinstrument entwickelt werden. In politischen Beratungs- und Entscheidungsgremien sind die Informationen in geeigneter Form offensiv zu vermitteln. Wenngleich die Regionalplanungstellen eine entsprechende Fortentwicklung der Monitoringinstrumente in Eigeninitiative betreiben könnten, sollte der Landesentwicklungsplan 2025 aus Gründen der politischen „Rückendeckung“ hierzu einen spezifischen Auftrag an die Planungsbehörden beinhalten.

Aktivierung regionaler Prozesse = Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung

In Zukunft steht die aktive Entwicklung der Planungsregionen im Vordergrund. Die zukünftige Regionalplanung muss sich in ihrem mittel- bis langfristig ausgerichteten Planungshorizont strategischer ausrichten und stärker an regionalen Zukunftszielen orientieren. Da die Entwicklung einer Region jedoch ständigen Veränderungen unterliegt, muss die Regionalplanung prozessorientierter werden. Ihre langfristigen Zielvorgaben müssen ihren Ursprung aus Erkenntnissen des ständigen Regionalmonitorings beziehen.

Die Regionalplanung sollte Leitbildvorstellungen und Entwicklungsperspektiven mit Beteiligten und Betroffenen erarbeiten und die Ziele und Grundsätze der Raumordnung so formulieren, dass ihre Verwirklichung innerhalb des Planungszeitraumes bewältigt oder wenigstens maßgeblich „auf den Weg gebracht“ werden kann. Der regionalplanerische Prozess beinhaltet dann alle Schritte von der „Idee“ für die räumliche Zukunft bis zum Handlungs- und/oder Förderungsprogramm für die konkrete Umsetzung (ARL 2011a). Regionalplanung sollte Akteure zusammenbringen und die Abstimmung von regionalen Fragestellungen z.B. in Fragen der Demografie anstoßen. So können die Regionalplanungsinstitutionen und Regionalräte/Verbandsversammlung beispielsweise bei der Aushandlung zentraler Siedlungsbereiche mit den Kommunen die Problematik der zukünftigen Infrastrukturauslastung aktiv in die Kommunen tragen. Auch hierzu bedarf es eines Auftrages im neuen Landesentwicklungsplan durch das Land; Land und Regionen müssen sich strategisch ergänzen.

Gleichzeitig sollte die Landesplanung stärker auf das Zusammenwirken der Fachresorts hinwirken. Beispielsweise sind überörtlich relevante Schulstandorte nicht nur eine Frage von Lehrer- und Schülerzahlen, sondern auch die räumliche Einbindung in die regionale Siedlungsstruktur, wie die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr oder die Lage zu den bestehenden Wohnquartieren, sind wesentliche Kriterien bei der Beurteilung von Schulstandorten. Ein geeigneter Schritt, ein interdisziplinäres Thema wie Demografie anzugehen, wäre z.B. eine von der Landesplanung in der Staatskanzlei moderierte interministerielle Behandlung diesbezüglicher Fragestellungen mit räumlichem Bezug.

Unabhängige Rolle beibehalten

Regionalplanung verfügt über eine breite Sachkompetenz und über eine normierte Entscheidungskompetenz in bestimmten raumbedeutsamen Fragestellungen; das ist vor dem Hintergrund einzelner kommunaler und fachplanerischer Interessenslagen auch in der Zukunft zwingend erforderlich. Konfliktbeladene Aufgaben wie beispielsweise die räumliche Allokation von Gebieten für den Rohstoffabbau oder von Standorten für Windenergieanlagen lassen sich nur mittels einer starken und unabhängigen Regionalplanung lösen und zum Wohle aller steuern. Diese Stärke der Regionalplanung sollte in Zeiten, in denen es notwendig ist, interkommunale Verantwortungsgemeinschaften zu stärken, nicht aufgegeben werden.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011a): Strategische Regionalplanung. = Positionspapier aus der ARL 84. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011b): Raumordnerische Verträge zielorientiert und aufgabengerecht einsetzen. = Positionspapier aus der ARL 85. Hannover.
- Bezirksregierung Düsseldorf (2009): Rheinblick – Das Regionalmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf. Siedlung.
http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/42009/pa/TOP_4PA.pdf (10.04.2013).
- Fürst, D. (2010): Raumplanung – Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) (2012): Vorausberechnung der Bevölkerung 2011– 2030/2050 in NRW.
<http://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r511prog.html> (08.08.2012).

■ Demografischer Wandel – kann Regionalplanung helfen?

- Krüger, Th. (2008): Folgekosten neuer Wohnstandorte. Neue Instrumente zur Verbesserung ihrer Transparenz für öffentliche und private Haushalte. In: Raumplanung 141. Dortmund, 269-274.
- Mielke, B. (2009): Empfehlungen der AG „Neue Regionalisierungsansätze/neue Raumkategorien in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr“ für die räumliche Gesamtplanung. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Regionalverband Ruhr (2011): Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur.
http://www.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Bilder/Regionales_Management/Informelle_Planung/pdf/Raumanalyse.pdf (08.08.2012).
- Schmidtke, K.; Berke, P. (2005): Auswirkungen des demografischen Wandels. = Statistische Analysen und Studien der IT.NRW 25. Düsseldorf.
- Siedentop, S. (2008): Effizienz der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. REFINA-Fachtagung „Flächen intelligent nutzen“ an der Universität Bonn, 9. April 2008.

Autoren

Heinz Konze (*1947), Dipl.-Ökonom, 1973 bis 1975 Referent beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Essen; vom 01. 01. 1976 bis 31.12. 2007 bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Ab 1988 Bezirksplaner und Abteilungsleiter für Regionalplanung und Regionalrat und für Wirtschaft; zuletzt auch für Verkehrsplanung und -förderung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten, Luftverkehr und die Ländliche Entwicklung. Seit 1997 stellvertretender Regierungsvizepräsident, seit 2008 pensioniert. Mitglied verschiedener ARL-Arbeitskreise, seit 1995 Ordentliches Mitglied, von 1997 bis 2001 Leiter der LAG Nordrhein-Westfalen.

Christoph van Gemmeren ist seit 2006 Mitarbeiter der Regionalplanungsbehörde bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Tätigkeitsschwerpunkte sind Siedlungsentwicklung, regionale Kooperationen und Kulturlandschaften. Er studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Sein zweites Staatsexamen (Städtebau) absolvierte er in Niedersachsen bei der Stadt Wolfsburg, wo er anschließend als Stadtplaner gearbeitet hat.

Tana Petzinger (*1974) ist seit 2006 Mitarbeiterin des Regionalverbandes Ruhr im Referat Regionalentwicklung, Team Masterplanung. Ihre dortigen Tätigkeitsschwerpunkte sind Analysen zur Raum- und Siedlungsstruktur in der Metropole Ruhr, regionale Kooperationen und Netzwerke sowie Kommunikationsstrategien. Sie studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund und arbeitete von 2000 bis 2005 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund.