ARBEITSBERICHTE
DER ARL
6



Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Sabine Baumgart, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

ARBEITSBERICHTE
DER ARL 6

Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Sabine Baumgart, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Hannover 2013

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe „Regionalplanung NRW" der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:
WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur"
Leitung: Dipl.-Geogr. Anne Ritzinger (ritzinger@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 6
ISBN 978-3-88838-381-6 (PDF-Version)
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-NC-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-382-3 (Print-Version)
ISSN 2193-1542 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2013
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: I. Ganschow, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Baumgart, Sabine; Terfrüchte, Thomas (Hrsg.) (2013):
Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 6.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-38165

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de, www.arl-net.de

INHALT

Sabine Baumgart, Thomas Terfrüchte Einführung 1

Teil A: Positionen zur Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Sabine Baumgart, Carl-Heinz David, Joachim Diehl, Lothar Finke, Christoph van Gemmeren, Stefan Greiving, Kirsten Kötter, Heinz Konze, Tana Petzinger, Thomas Terfrüchte, Thorsten Wiechmann Planen in der Zukunft 5

Teil B: Zentrale Herausforderungen für die Regional- und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen

Thorsten Wiechmann, Thomas Terfrüchte Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse 18

Heinz Konze, Christoph van Gemmeren, Tana Petzinger Demografischer Wandel – kann Regionalplanung helfen? 40

Sabine Baumgart, Kirsten Kötter Klimaschutz und erneuerbare Energien 53

Stefan Greiving, Jörn Birkmann, Joachim Diehl Klimaanpassung: Handlungsfelder für die Raumentwicklung – vertiefend diskutiert am Beispiel Hochwasserrisikomanagement 67

Kurzfassung / Abstract 76

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[1] 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*)

[1] 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.

- 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.

Sabine Baumgart, Carl-Heinz David, Joachim Diehl, Lothar Finke,
Christoph van Gemmeren, Stefan Greiving, Kirsten Kötter, Heinz Konze,
Tana Petzinger, Thomas Terfrüchte, Thorsten Wiechmann

Planen in der Zukunft

Gliederung

1 Einführung

2 Den Regionalplan zukunftsfähig machen

3 Informelle regionale Konzepte unterstützen kooperatives Handeln

4 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Die Inhalte und Regelungen einer auf aktuelle und zukünftige räumliche Anforderungen ausgerichteten Regionalplanung erfordern eine Einbeziehung neuer Themen und eine stärkere strategische Ausrichtung. Dabei sind nicht nur landesplanerische Vorgaben rahmensetzend, es gilt auch, durch den Einsatz von strategischen Leitbildern und die Organisation transparenter Regionalplanungsprozesse die Einbindung der Bevölkerung zu erhöhen. Um zukünftig die bestehenden Raumqualitäten in Nordrhein-Westfalen zu sichern und weiterzuentwickeln, sind zum einen die Datengrundlagen zu qualifizieren und für ein Regionalmonitoring aufzubereiten. Zum anderen sind Prognosen und Szenarien zur Visualisierung von komplexen Sachverhalten ebenso geeignet wie ergänzende Erläuterungskarten und Fachbeiträge, um Planaussagen für die fachliche und politische Diskussion zu kommunizieren. Informelle regionale Konzepte dienen nicht nur der Konsensfindung, sondern können zur regionalen Kooperation beitragen und mit raumordnerischen Verträgen verlässlich kombiniert werden. Dies gilt insbesondere auch für aktuelle Herausforderungen des demografischen Wandels und des Klimaschutzes, verbunden mit dem Ausbau erneuerbarer Energien sowie mit Maßnahmen zur Klimaanpassung.

Schlüsselwörter

Strategische Regionalplanung – Regionalentwicklung – Regionale Leitbilder – Regionalmonitoring – Strategische Umweltprüfung – Raumordnerischer Vertrag – regionale Kooperation – regionale Fachbeiträge

Planning in the future

Abstract

In the light of current and future challenges, regional planning needs to consider new topics and a more strategic orientation. This involves not only addressing changes to statutory provisions and state guidelines, but also the development of strategic visions and the organization of transparent regional planning procedures in order to strengthen the involvement of the general population. Data bases need to be qualified and pre-

pared for regional monitoring to ensure and develop the existing quality of spaces in North Rhine-Westphalia. Furthermore, it should be recognized that prognoses and scenarios that visualize complex subject matters are well suited to communicating planning statements for specialist and policy discussion, as are explanatory maps or sectoral reports. Informal regional concepts serve not only to build consensus, but can also contribute to regional cooperation and provide a reliable base when combined with legally binding spatial planning contracts. This specifically applies to current challenges such as demographic change and climate protection, the latter being linked to the expansion of renewable energies and measures for climate adaptation.

Keywords

Strategic regional planning – regional development – regional visions – regional monitoring – strategic environmental assessment – planning contract – regional cooperation – regional sectoral statements

1 Einführung

Das Raumordnungsgesetz (ROG § 1 Abs. 2) formuliert die Aufgabe der Raumordnung: Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume und des Gesamtraums. Aktuelle Anforderungen an Raumnutzungen erfordern die Entwicklung und Erprobung neuer Strategien in Verbindung mit bestehenden bewährten methodischen und instrumentellen Erfahrungen. Damit werden zum einen zeitgemäße Inhalte und Regelungen der formellen Regionalplanung angesprochen, zum anderen geht es um die strategische Ausrichtung, die Verfahren im Rahmen bewährter informeller Instrumente und die Gestaltung eines guten regionalen Prozesses (s. u.).

Für einen auf eine leichtere und gegebenenfalls schnellere Umsetzung ausgerichteten Regionalplan bedarf es – quer zu allen inhaltlichen Schwerpunkten – einer besseren Akzeptanz räumlicher Planungsergebnisse und -prozesse. Heftig umstrittene Vorhaben in Nordrhein-Westfalen wie Abbauplanungen für Rohstoffe und Rohrleitungsplanungen sind nur zwei Beispiele, die dies deutlich machen.

In folgenden Themenfeldern ist die Regionalplanung aufgrund ihrer überörtlichen und überfachlichen Kompetenz in der Lage, mit dem Einsatz formeller und informeller Instrumente zwischen lokalen und fachplanerischen Interessen zu vermitteln:

- Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse
- die Herausforderungen des demografischen Wandels
- Klimaschutz und der Ausbau erneuerbarer Energien
- Klimaanpassung am Beispiel von Hochwasserrisikomanagement

Die genannten Handlungsfelder werden im vorliegenden Band als Schwerpunkte behandelt. Sie setzen auch am aktuellen Raumordnungsbericht 2011 an (Deutscher Bundestag 2012: 23): „Regionale Verankerung, Problemnähe, fachpolitische Unabhängigkeit, große Vielseitigkeit und überörtliche Perspektive machen die Regionalplanungsstellen zu einem unverzichtbaren Akteur nachhaltiger regionaler Entwicklung. Durch die Fortentwicklung der klassischen Regionalplanung hin zu einer strategischen Regionalplanung kann die Effizienz regionaler Entwicklungsplanung und -umsetzung deutlich gesteigert werden. Strategische Regionalplanung umfasst neben der Leitbildentwicklung, formeller

Planung und konkreter Planumsetzung in Projekten auch die Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken, Akteursanalysen, Kommunikation und Partizipation, Monitoring und Controlling sowie die Bildung strategischer Partnerschaften."

Der vorliegende Band weist in Teil A mit dem Beitrag „Planen in der Zukunft" den Charakter eines Positionspapiers auf, das sich in seinen wesentlichen Aussagen an Akteure der Regionalplanung und an politische Entscheidungsträger richtet. Zunächst steht im Kapitel 2 „Den Regionalplan zukunftsfähig machen" die (formelle) staatliche Regionalplanung im Vordergrund. Im Weiteren werden in Kapitel 3 „Informelle regionale Konzepte unterstützen kooperatives Handeln" informelle Planungsinstrumente auf regionaler Maßstabsebene betrachtet. Die Kapitel 2 und 3 sind das Ergebnis intensiver Diskussionen in der Arbeitsgruppe. Sie zielen mit ihren zentralen Anregungen und Empfehlungen (in Form *kursiver Zwischenüberschriften*) darauf ab, einen Beitrag zur aktuellen fachlichen und politischen Ausrichtung der Regionalplanung in NRW zum „Planen in der Zukunft" zu leisten.

Teil B des Bandes umfasst aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven, die für die regionale Handlungsebene als bedeutsam eingeschätzt werden. Sie bilden die argumentative Basis und den fachlichen Hintergrund für die im Folgenden vertretenen Positionen und sollen deren Relevanz verdeutlichen und veranschaulichen.

2 Den Regionalplan zukunftsfähig machen

Die aktuellen Herausforderungen für die Raumplanung müssen verstärkt auf regionaler Ebene aufgegriffen werden. Die Regionalplanung verfügt sowohl mit dem formellen Regionalplan, mit sachlichen und räumlichen Teilplänen, als auch mit ergänzenden informellen Konzepten (und Prozessen) auf regionaler Ebene über vielfältige Möglichkeiten, ihrem Auftrag der überörtlichen und überfachlichen Koordinierung gerecht zu werden. Ein guter regionaler Prozess wirkt ebenen- und kompetenzübergreifend nur im Zusammenwirken der Regionalplanung mit der kommunalen Bauleitplanung und der landesweiten Landesplanung; er bezieht dabei Fachplanungsträger, Organisationen und Träger öffentlicher Infrastruktureinrichtungen und nicht zuletzt die Bürgerinnen und Bürger mit ein (vgl. Vallée 2012: 170-190).

Für diesen guten regionalen Prozess und den daraus entstehenden Regionalplan sind Neuerungen und Änderungen in den im Folgenden dargestellten Bereichen notwendig.

Landespolitische Vorgaben und Leitlinien sind gefragt

Die Landesebene bzw. Landespolitik ist gefragt, politische Vorgaben für Leitlinien zu entwickeln, aber auch den instrumentellen und prozeduralen Rahmen zu ihrer Umsetzung zu setzen. Regionale Abstimmungen und regionale Kooperationsarenen müssen gefördert und regionale Verantwortungsgemeinschaften aufgebaut werden. Die Landesplanung sollte die Regionalplanungsbehörden unterstützen, ihre Kompetenzen bei regionalen Initiativen, Diskursen, Moderationen und Kooperationen umzusetzen.

Beispielsweise könnte die Landesplanung für den Ausbau erneuerbarer Energien Ziele und Leitlinien entwickeln, auf welche die Regionalplanung für die Teilräume des Landes Nordrhein-Westfalen aufbauen kann. Dies beinhaltet *Vorgaben für den Ausbau erneuerbarer Energien*, sowohl in Form quantitativer, bereits letztabgewogener Ziele, als auch qualitativ angelegter Leitlinien für die räumliche Darstellung auf regionaler Ebene in Form von Grundsätzen. Dafür sollten *Standards für Methoden zur Erstellung von Analysen,*

Potenzialermittlung und Szenarien von Landesseite entwickelt und ggf. mit Anreizinstrumenten für deren Erarbeitung unterstützt werden. Auch für das Thema Klimaanpassung steht eine spezifische nordrhein-westfälische Perspektive bisher noch aus. Zur Entwicklung derselben fordert aber die Änderung des LPlG (§ 12 Abs. 6) auf, die im Zuge des neuen Klimaschutzgesetzes erfolgt ist, das am 23. Januar 2013 vom Landtag beschlossen worden ist. Daraus ergibt sich die Erfordernis, „In den Raumordnungsplänen [...] die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen".

Die demografischen Veränderungen schlagen sich teilräumlich in unterschiedlicher Ausprägung nieder. Dies erfordert die Überprüfung und die Ausrichtung des Zentrale-Orte-Konzepts auf die aktuellen und künftigen funktionellen Anforderungen, die eine teilraumspezifische Konkretisierung durch die Regionalplanung beinhalten. Dieser speziellen Fragestellung widmet sich derzeit die neue Arbeitsgruppe der LAG NRW „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen".

Strategische Leitbilder als Teil des Regionalplans einsetzen

Regionalplanung muss strategischer werden und sich nicht nur als Verwaltungshandeln im Sinne der Setzung von Zielen und Grundsätzen und der Überprüfung des Vollzugs auf den nachgeordneten Planungsebenen verstehen. Die planerischen Aussagen sollten stärker als bisher auf der Basis von Leitbildern entwickelt werden. Eine Visualisierung von Leitideen ist – unter Einsatz neuer Medien – gut geeignet, um frühzeitig informell die handelnden Akteure in der Region, einschließlich der Bevölkerung, einzubinden (siehe auch ARL 2011a).

Dabei ermöglicht die explizite Thematisierung von Leitideen auf der Grundlage des wissenschaftlichen Forschungs- und Erkenntnisstandes die Formulierung von Grundsätzen. Die geforderte sachliche und räumliche Konkretisierung der Ziele der Raumordnung kann entsprechend der Datenlage und dem fortgeschrittenen Erkenntnisstand sowohl auf Landes- als auch auf regionaler Ebene vorgenommen werden.

Anhand der gewählten Schwerpunktthemen „Akzeptanz regionaler Planungsprozesse", „demografischer Wandel", „Klimaschutz" und „Klimaanpassung" wird unschwer die Komplexität der regionalen Steuerungs- und Entwicklungsaufgaben deutlich. Dies setzt „lernende" Akteure und Prozesse in der Region voraus. „Lernen" erfordert ein Mindestmaß an Offenheit und Flexibilität. Strategische Leitbilder als Bestandteil des regionalplanerischen Prozesses bzw. des Regionalplans bieten die Möglichkeit, dass sich Planung flexibel an neue Erfordernisse anpasst, ohne sich in ihren Festsetzungen dem Vorwurf der Vorgefasstheit auszusetzen.

Zukünftige Raumqualitäten in NRW auf regionaler Ebene sichern und entwickeln

Mit Blick auf den demografischen Wandel, den Klimawandel und die Energiewende bedürfen bisher verfolgte Zielsetzungen der überörtlichen Planung einer Überprüfung in Bezug auf die anzustrebenden Raumqualitäten, die es auch langfristig zu sichern und zu entwickeln gilt.

Klimaschutz und die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energien (gem. ROG) sind angesichts der dafür erforderlichen Flächenpotenziale insbesondere eine Aufgabe für die Regionalplanung. Bei der Identifikation der Flächenpotenziale sollte der Ausbau erneuerbarer Energien als Entwicklungschance für die

unterschiedlichen Begabungen der Teilräume in Nordrhein-Westfalen gesehen werden. Diese zeigen beispielsweise in der urbanen Stadtlandschaft der Ruhrregion und des Rheinlandes andere Merkmale als in den naturräumlich dominierten Landschaftsräumen des Münsterlandes oder in der ausgeprägten Reliefenergie des Bergischen Landes. Die Entwicklung von regionalen Leitbildern zur Landschaftsentwicklung kann darauf basierend somit zu einer stärker an Anpassungsfähigkeit (Resilienz) orientierten Gestaltung vulnerabler Raumstrukturen, Raumfunktionen und Raumnutzungen führen.

Angesichts aktueller und zukünftiger Flächennutzungskonkurrenzen bedarf es bereits auf Landesebene eines raumordnerischen Konzepts, das materielle Leitlinien für die zukünftige Raumentwicklung auf der Grundlage des § 1 ROG für die Teilräume von Nordrhein-Westfalen konkretisiert. Es hätte die strategische Funktion, den Rahmen für konkretere planerische Festlegungen im Regionalplan zu vermitteln, aber dennoch offen für die auf regionaler Ebene zu formulierenden Aussagen zu bleiben. Das raumordnerische Konzept würde nicht nur für die Energieversorgung gelten, sondern auch für die demografische Entwicklung sowie die Entwicklung von Siedlungsflächen und Infrastruktur.

Regionalplanverfahren transparent gestalten

Planverfahren müssen auch weiterhin ergebnisorientiert und gleichzeitig ergebnisoffen angelegt sein, um neue Argumente in den Abwägungsprozess einfließen zu lassen. Dabei spielen frühzeitige informelle Verfahren, die den formellen Beteiligungsverfahren vorangestellt werden, eine immer stärkere Rolle. Formate wie Runde Tische, Regionalforen oder Zukunftswerkstätten bieten Raum für einen breit angelegten Informations- und Meinungsaustausch über die Leitideen der räumlichen Entwicklung. Beispielhaft kann dies zurzeit anhand der Regionalplan-Neuaufstellungsverfahren für den Regierungsbezirk Düsseldorf und das Verbandsgebiet des Regionalverbands Ruhr (RVR) verfolgt werden. Beide Verfahren setzen auf frühestmöglichen Meinungsaustausch, in der Hoffnung, dass dies die formellen Einwände im weiteren Prozess minimiert.

Planungsaussagen präzisieren und zusammenführen

Wie schnell sich Rahmenbedingungen unvorhersehbar ändern, konnte man in den letzten Jahren vielfach erfahren, denkt man an das Hochwasser des Rheins und die Starkregenereignisse im Frühjahr und Herbst oder gar an den Störfall von Fukushima/Japan im März 2011. Solche Ereignisse stellen die Annahmen von Prognosen schnell infrage: Dennoch bleibt ein verantwortlicher Umgang mit Zukunft ohne Vorausberechnungen unmöglich. Gleichzeitig ist bei der Formulierung von sachlichen Planaussagen als Ziele der Raumordnung Bestimmbarkeit und Konkretheit gefordert. Sie sollten bzw. können demzufolge nur aus Datengrundlagen eines kontinuierlichen Monitorings, beispielsweise der Siedlungsflächenentwicklung oder Flächeninanspruchnahme für Windenergieanlagen und aus fundiert entwickelten Prognosedaten abgeleitet und auf die jeweils spezifische Situation bzw. den Einzelfall bezogen werden.

Wie relevant diese Fragestellung ist, zeigt sich anhand der SEVESO II Richtlinie der EU (Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen), die über die Störfallverordnung in deutsches Recht umgesetzt worden ist. Bei dem Terminus „Störfall" handelt es sich ähnlich wie beim Begriff „Hochwasser" um einen normativ festgelegten Begriff, unter den bestimmte, gesetzlich geregelte Ereignisse fallen. Gemäß Art. 12 Abs. 1 SEVESO II Richtlinie sind bei Störfallbetrieben „angemessene Abstände zur Wohnbebauung" einzuhalten. Dies entspricht dem Planungs- und Trennungsgrundsatz des § 50 Bundesimmissions-

schutzgesetz (BImSchG). Bei der Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans (RFNP) Frankfurt wurde deutlich, dass etwa 10 % der geplanten Bauflächen (260 ha) in den „Achtungsabständen" zu Störfallbetrieben lagen (vgl. Umweltbericht zum RFNP des Planungsverbandes des Frankfurt Rhein/Main 2010: 475, 504).

Ebenso sind Handlungsoptionen des „Risikokreislaufs" (vgl. u. a. Pohl, Zehetmair (Hrsg.) 2011) hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität mit in Betracht zu ziehen und zu kommunizieren. Dies erfordert eine enge Abstimmung aller verantwortlichen Akteure von Wasserwirtschaft über Raumplanung bis hin zum Katastrophenschutz und die Verständigung auf gemeinsame, quantifizierbare Ziele, deren Erfüllung im Rahmen eines Monitorings überwacht wird. Des Weiteren ist auf das Problem hinzuweisen, dass die Regionalplanung nur beschränkt mit hoheitlichen Instrumenten in der Lage ist, auf den baulichen Bestand Einfluss zu nehmen (z. B. durch gezielten Rückbau oder energetische Ertüchtigung). Hierzu bedarf es diskursiver Verfahren, um die autonom handelnden Akteure (wie z. B. Hauseigentümer, Gewerbetreibende usw.) in ihrem Verhalten zu beeinflussen.

Datengrundlagen qualifizieren und Regionalmonitoring weiterentwickeln

Neue Informations- und Kommunikationstechnologien bieten umfassende technische Möglichkeiten der Aufnahme und Verarbeitung von Datengrundlagen für eine qualifizierte Raumanalyse auf regionaler Ebene.

Gemäß § 4 Abs. 4 des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (LPlG NRW) obliegen den Regionalplanungsbehörden die Raumbeobachtung sowie das Monitoring und hierbei insbesondere die Durchführung eines Siedlungsflächenmonitorings. Eine konkretisierte gesetzliche Verfahrensregelung von Landesseite liegt dazu (noch) nicht vor, jedoch ist für 2013 ein Erlass zur Ausgestaltung des Siedlungsflächenmonitorings geplant. Der Regionalverband Ruhr (RVR) hat in den vergangenen zwei Jahren mit dem Flächeninformationssystem Ruhr 2011 (ruhrFIS) eine eigene Methodik zur Erhebung der Siedlungsflächenreserven entwickelt, die beispielhaft für Nordrhein-Westfalen sein könnte. Seit Oktober 2011 liegen die ersten Ergebnisse für das Ruhrgebiet vor.

Der Datenfundus sollte gezielt für die Themenfelder Einwohner, Siedlung, Infrastrukturen, Freiraum und Naturentwicklung sowie die politisch wichtigen Bereiche kommunaler und regionaler Kooperationen sowie raum- bzw. strukturbezogener Demografie- und Finanzmonitorings weitergeführt bzw. neu entwickelt werden. Diese Informationen können dann allen interessierten Akteuren im Internet zur Verfügung gestellt werden. Denkbar wäre ein Instrument wie das Raumordnungskataster, das in anderen Bundesländern bereits erfolgreich installiert ist.

Prognosen und Szenarien einsetzen

Eine auf wissenschaftlichen Grundlagen basierende Entwicklung von Planwerken wie dem Regionalplan schließt den Einsatz von Methoden zur Datenanalyse, -bewertung und den Einsatz von quantitativen Prognosen und qualitativ angelegten Szenarien ein.

Ergebnisse von Prognosen und Vorausberechnungen werden häufig in Entwicklungskorridoren dargestellt, da nicht alle Einflussfaktoren bekannt sind. Jedoch können auch bei den Entwicklungskorridoren Unsicherheiten nicht ausgeschlossen werden. In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich das Risiko, dass die Realität sich anders als prognostiziert entwickelt, in dem Planungsergebnis niederschlagen sollte. Somit ist und bleibt es eine Aufgabe auch der Regionalplanung, fachlich getragene Richt- und Schwellenwer-

te heranzuziehen und an ihrer Weiterentwicklung mitzuwirken: z. B. zur Vermeidung von Zielkonflikten im Zusammenhang mit der Freihaltung von Überschwemmungsbereichen. Wo dies aufgrund unzureichender Datengrundlagen nicht möglich ist, sollten Ansätze für das Hochwasserrisikomanagement eruiert werden, die flexibel auf die Situation im Einzelfall eingehen.

Räumliche und sektorale Szenarien sollten wieder verstärkt bereits in der vorbereitenden Phase zum Einsatz kommen, um gerade die nur eingeschränkt quantifizierbaren Erkenntnisse in die politische Leitbilddiskussion einzubeziehen. Solche Szenarien sind zudem sehr gut geeignet, um Handlungsspielräume aufzuzeigen, Optionen zu eröffnen und vor allem durch Visualisierung transparente und nachvollziehbare Abwägungs- und Entscheidungspotenziale darzustellen. Dies fördert die Akzeptanz der darauf basierenden Entscheidungen.

Mit sektoralen Fachbeiträgen Ressortkompetenzen einbeziehen

Räumliche und sachliche Teilpläne gemäß § 17 Abs. 1 LPlG NRW sind angesichts der Komplexität der Aussagen besonders geeignet, aktuelle Themen auf regionaler Ebene aufzugreifen. Derzeit können dazu vor allem Naturschutz und Landschaftspflege gezählt werden. Die Bezirksregierung Köln hat jedoch den Bereich Vorbeugender Hochwasserschutz über sachliche Teilpläne geregelt. Sie bleiben aber immer Bestandteil einer Gesamtabwägung und passen sich ein in das gesamte regionale Planwerk. Sie sind geeignet, beispielsweise zur Klimaanpassung oder zur Umsetzung von Anlagen erneuerbarer Energien, die fachlich fundierten Abwägungsmaterialien mit der jeweiligen spezifischen Fachexpertise zu verbessern. Damit sind diejenigen Fachplanungen angesprochen, deren fachliche Kompetenzen bei der Bereitstellung von Datengrundlagen und als Expertise bei der Abwägung in die Teilpläne einfließen müssen.[1]

Die Schaffung räumlicher Voraussetzungen für erneuerbare Energien wird eine Abwägung mit anderen Flächennutzungen erforderlich machen. So bietet ein „Fachbeitrag Energie“ zu Raumordnungsplänen die Möglichkeit, regionalplanerische und energiefachliche Kompetenz, beispielsweise der EnergieAgentur NRW oder des Wuppertal Instituts, einzubeziehen. Auf dieser Grundlage sollte eine Regionalisierung von Energiezielen auf der Basis von Energiestatistiken angestrebt werden, die somit eine politisch determinierte Grundlage für die Abstimmungs- und Abwägungsprozesse auf regionaler Ebene bietet. Dies gilt auch für Klimaschutz ebenso wie für Klimaanpassung.

Strategische Umweltprüfung auf regionaler Ebene angemessen anwenden

Mit der Umweltprüfung (gem. § 9 ROG) ist auch der Regionalplanung ein Instrument an die Hand gegeben, mit der sie Planungen für eine integrierte Landnutzungsstruktur mit den Flächendispositionen und der quantitativen Flächeninanspruchnahme, mit Standorten und den potenziellen Nutzungskonkurrenzen nachvollziehbar prüfen kann.

Über die umweltbezogenen Schutzgüter hinausgehend ist eine Würdigung der nicht umweltbezogenen Schutzgüter, insbesondere „Mensch“, „menschliche Gesundheit“ und „Kultur“, in der Umweltprüfung zu behandeln. Vonnöten ist eine der regionalen Planungsebene angemessene Differenzierung nach Art und Charakter des Instruments in Bezug auf seine Aussagebreite und -tiefe und seines tatsächlichen Einsatzes – sei es der formelle Regionalplan, ein sektorales oder integrierendes Entwicklungskonzept oder das

[1] Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen“ der LAG NRW (Birkmann; Finke 2006).

vorhabenbezogene Planfeststellungsverfahren einer Kreisstraße. Durch die alle Schutzgüter einbeziehende Bearbeitung sollte der oftmals umfangreiche Umweltbericht nicht weniger handhabbar, sondern eher in seiner Komplexität reduziert und kompakt erstellt werden. Eine Konzentration auf die für die regionale Planungsebene wesentlichen Prüfinhalte führt letztendlich auch zu einer Reduzierung des Umweltberichts.

Erläuterungskarten zur Information und Kommunikation nutzen

Verstärkt sollten Erläuterungskarten beispielweise zu Windenergiepotenzialflächen zum Einsatz kommen, denn sie entfalten – im Gegensatz zu räumlichen und sachlichen zeichnerischen Festlegungen eines Regionalplans – keine zwangsläufige Bindungswirkung, dienen aber in hohem Maße der *Transparenz* und damit der *Nachvollziehbarkeit von fachlichen und politischen Entscheidungen*. Dazu zählen z. B. siedlungsklimatologische Informationen oder Aussagen zu spezifischen Begabungen von Teilräumen für den Ausbau erneuerbarer Energien. Zudem bieten Erläuterungskarten fachlich fundierte Möglichkeiten der unmittelbaren Integration von neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen. Gegenüber einer zunächst eigenständigen und erst im zweiten Schritt erfolgenden Zusammenführung in konsistente Karten trägt dies ebenfalls zur verbesserten Kommunikation von fachlichen Grundlagen sowie zur Transparenz der Entscheidungsfindung bei und dient somit auch der rechtlich geforderten Begründung.

Die aktuellen Themen wie *demografischer Wandel, Klimaschutz und Klimaanpassung* sollten sich *in den textlichen Festlegungen* explizit niederschlagen und sich auch *in der Struktur der Kapitel* deutlich wiederfinden. Zur Aufnahme der Themen können auch eine Weiterentwicklung der Planzeichen und ein diesbezüglicher Erfahrungsaustausch mit anderen Bundesländern sinnvoll sein.

3 Informelle regionale Konzepte unterstützen kooperatives Handeln

Auf allen Planungsebenen haben angesichts komplexer Akteurskonstellationen und jeweiliger Interessenslagen informelle Instrumente in Ergänzung zu hoheitlichen Planungen an Bedeutung gewonnen, auch oder obwohl sie keine hoheitliche Bindungswirkung gegenüber Dritten entfalten. Sie sind damit aber in hohem Maße geeignet, einen Beitrag zum kooperativen Handeln zu leisten, nicht zuletzt aufgrund der damit einhergehenden Selbstbindung der involvierten Akteure. Deshalb sind komplementär zum formellen Regionalplan für den guten regionalen Prozess Neuerungen und Änderungen im informellen Bereich notwendig, insbesondere mit Blick auf den Einsatz informeller Planungsinstrumente und die Einbeziehung von Akteuren.

Moderieren und aktivieren fördert regionale Partnerschaft

Die Vielfalt der in den letzten Jahren entstandenen interkommunalen Kooperationen beweist deren Bedeutungszuwachs. Neben den traditionellen interkommunalen Kooperationen (z. B. bei der Entsorgung) wurden angesichts des demografischen Wandels und zunehmend knapper Haushaltsmittel der öffentlichen Hand innovative Lösungen für kommunale Herausforderungen gefunden. Dies kann man z. B. im Bereich Tourismus mit der Bildung von *Corporate Identity auf regionaler Ebene* als Teil des Regionalmarketings ebenso wahrnehmen wie durch inzwischen förderpolitisch etablierte Formate, beispielsweise das Programm der „REGIONALEN“ in NRW (z. B. bei ZukunftsLAND, der REGIONALE 2016).

Zukünftig ist davon auszugehen, dass eine *funktionale Aufgabenteilung* zwischen Städten, Gemeinden und Landkreisen in nahezu allen öffentlichen Bereichen an Bedeutung gewinnen wird, um die gemeindliche Selbstverwaltung aktiv „von unten" als regionale Partnerschaft zu gestalten. Dies gilt für die Sicherstellung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, für die eine Definition und Aushandlung von tragfähigen Mindeststandards und -ausstattungen bei Gemeinbedarfseinrichtungen notwendig werden. Für alle überörtlichen bzw. regionalen Aufgaben mit Raumbezug verfügen die Regionalplanungsbehörden über umfangreiche Daten, Informationen und Knowhow. Daher bietet sich diese institutionelle Ebene an, regionale Kooperationen anzustoßen. Angesichts fehlender eigener Mittel bleibt der Regionalplanung oftmals nur die Möglichkeit, die relevanten Akteure in der Region durch Anregungen und Initiativen zur regionalen Zusammenarbeit zusammenzuführen. Regionalplanung muss hier neben der ersten formalen Zuständigkeit für die Festlegung zur Raumstruktur gemäß § 8 Raumordnungsgesetz (ROG) ihre zweite Rolle zur Moderation und Aktivierung im Rahmen des regionalen Zusammenarbeitens im Schatten der Hierarchie einnehmen. Der Ausbau und die Intensivierung interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit bedürfen landesplanerischer Unterstützung in Form von Informations-, Kommunikations- und Beratungsangeboten. Im Rahmen des formellen raumordnerischen Handelns können erfolgreiche kooperative Lösungen prämiert (z. B. Wohnungsraumförderung in der Region Bonn/Rhein-Sieg oder der virtuelle Gewerbeflächenpool im Kreis Kleve (Greiving/Höveler 2008)) und der Mangel an kooperativen Lösungen sanktioniert (z. B. durch Verlust der zentralörtlichen Funktionszuweisung) werden.

Regionalplanung und Regionalentwicklung sind regionale Entwicklungspolitik, die regionale Prozesse aktivieren und begleiten soll. Land und Region sollten sich dabei strategisch ergänzen und ihre unabhängigen Rollen beibehalten. Strategisches Handeln erfordert somit sowohl den Blick zurück auf bestehende Akteurskonstellationen und deren Mitwirkungsbereitschaft als auch den Blick nach vorn in Bezug auf zu mobilisierende zivilgesellschaftliche Kräfte.

Eine aktivierende Einbeziehung der Akteure vor Ort in Planungsideen, Konzeptentwicklung und Nutzung verfolgt die strategische Zielsetzung, aus Betroffenen aktive Beteiligte zu machen (z. B. Windparks). Inzwischen liegen umfassende Erfahrungen in Moderationsverfahren auf regionaler Ebene vor, z. B. in der Region Hannover (z. B. Siedlungsflächenentwicklung in der Region Hannover (vgl. Fachdialog Zukunftsbild Region Hannover am 03.12.2012 der Region Hannover) oder bei der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels (vgl. Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2004)). Regionalplanung als überfachliche und überörtliche Institution sollte ihre Aufgabe der Koordination und des Angebots für einen überörtlichen und überfachlichen Austausch als Ausgestaltung oder Ergänzung zu den formell vorgeschriebenen Beteiligungsschritten erfüllen. Über die planerische Aufgabe kann sie auch eine wichtige Rolle bei der Koordinierung von regional raumbedeutsamen Projekten einnehmen.

Regionale Entwicklungskonzepte und Masterpläne dienen der Konsensfindung

Integrierte und thematisch fokussierte Regionale Entwicklungskonzepte können die formellen Instrumente der Regionalplanung vorbereiten, begleiten und deren Implementation unterstützen; dies gilt insbesondere mit Blick auf sektorale Themen, wie den Ausbau erneuerbarer Energien, aber auch auf querschnittsorientierte Aufgaben wie den Klimaschutz. So können z. B. regionale Energiekonzepte für den dezentralen Ausbau erneuer-

barer Energien die aktuellen neuen Flächen- und Trassenansprüche und daraus entstehende Flächennutzungskonkurrenzen mit ihren Abstimmungs- und Kooperationserfordernissen aufzeigen. Diese Konzepte bieten die Möglichkeit, Szenarien und Handlungskorridore zu entwickeln, um damit in überörtliche Abstimmungsprozesse einzutreten. Für qualifizierte Abstimmungsprozesse bedarf es neben der differenzierten planerischen Bewertung von Standort- und Flächeneignung für die unterschiedlichen Raumansprüche erneuerbarer Energiequellen auch der Verbesserung der energiefachlichen Datengrundlagen. Hierfür ist die zusätzliche Einbindung privater Akteure aus der Energiewirtschaft unerlässlich.

Themen- und projektbezogene Masterpläne sind als fachlich weitergehende informelle Planwerke geeignet, thematische und räumliche Aussagen strategisch ausgerichtet zu bündeln. Unter der Mitwirkung von sektoralen Aufgabenträgern und mit öffentlicher Beteiligung erarbeitete Masterpläne wirken somit auch kommunikativ in die politische und fachliche Öffentlichkeit und bieten Potenziale der Konsensfindung. Ein so erarbeiteter *Masterplan „Daseinsvorsorge"* könnte beispielsweise dazu beitragen, den ruinösen Wettbewerb um Einwohner abzumildern und Siedlungserweiterungen an eine regional ausgewogene Infrastruktur anzupassen. Aktuelle Forschungserkenntnisse zum Vergleich von Siedlungskosten mit den (vermeintlichen) Vorteilen neuer Siedlungsflächen könnten situationsbezogen herangezogen werden.

Raumordnerische Verträge tragen zur Verlässlichkeit informeller Kooperation bei

Das Raumordnungsgesetz des Bundes enthält im § 13 „Raumordnerische Zusammenarbeit"[2] die Aufforderung an die Träger der Landes- und Regionalplanung, mit den relevanten Akteuren die Vorbereitung oder die Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen kooperativ umzusetzen. Dazu können z. B. Raumordnerische Verträge über ihre verbindliche Selbstbindungswirkung eine sinnvolle und tragfähige Ergänzung von Regionalplänen darstellen. Die Abstimmung und Einigung auf interkommunaler Ebene ermöglicht eine von den konkreten Interessen geleitete Vereinbarung zur Verwirklichung von Konzepten für Teilräume oder Sachthemen. Dieses Instrument kann z. B. für die Verwirklichung der Strategie einer quantitativ begrenzten und abgestimmten Siedlungsflächenentwicklung eingesetzt werden (vgl. REFINA[3] sowie den virtuellen Gewerbeflächenpool im Kreis Kleve (Greiving 2010)). Ein raumordnerischer Vertrag kann konkret, flexibel und in seiner inhaltlichen Ausrichtung, seiner Aussagenschärfe sowie in den Grenzen der Kooperation ausgestaltet werden. Er dient damit einer verlässlichen Vorbereitung wie Umsetzung des Regional-

[2] § 13 Raumordnerische Zusammenarbeit

(1) Zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen 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. Die Zusammenarbeit nach Satz 1 kann sowohl zur Entwicklung einer Region als auch im Hinblick auf grenzübergreifende Belange erfolgen; die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) ist zu unterstützen.

(2) Formen der Zusammenarbeit nach Absatz 1 können insbesondere sein:

1. Vertragliche Vereinbarungen, insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen, (...)

[3] Vgl. hierzu das REFINA-Forschungsvorhaben: Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement in der Stadtregion Gießen-Wetzlar (vgl. u. a. http://refina-region-wetzlar.giessen.de/). Der Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) ist Teil der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Das BMBF hat mit REFINA eine große Anzahl von Forschungsprojekten mit dem Ziel gefördert, innovative Lösungsansätze und Strategien für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement zu erarbeiten.

plans. Zudem kann sowohl eine Entlastung der ansonsten zeit- und ressourcenintensiven Verfahren erreicht werden als auch eine grundsätzliche Verbesserung der Akzeptanz auf der Grundlage gemeinsam getragener Zielsetzungen. Besonders zu begrüßen wäre es, wenn solche Vereinbarungen durch finanzielle Anreize auf regionaler Ebene – z. B. eigene Förderbudgets der regionalen Planungsträger – oder durch problembezogene und regionalspezifische Förderpräferenzen auf Landesebene Unterstützung erfahren würden. Angesichts unterschiedlicher teilräumlicher Begabungen könnte dies auch im Zusammenhang mit dem Ausbau erneuerbarer Energien erwogen werden (siehe auch ARL 2011b).

4 Fazit

Es wird deutlich, dass alle Planungsebenen von den hier angesprochenen Themen der Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse, den Herausforderungen des demografischen Wandels, des Klimaschutzes und des Ausbaus erneuerbarer Energien sowie der Klimaanpassung betroffen sind. Eine vertikale und horizontale Kooperation ist erforderlich. Die Themen finden sich u. a. auch im Raumordnungsbericht 2011 wieder: „Insgesamt sechs aktuelle und auch mittelfristig für die Raumordnungspolitik zentrale Themenbereiche bzw. Herausforderungen stehen im Raumordnungsbericht im Vordergrund:

- die Herstellung gleichwertiger regionaler Lebensverhältnisse
- die Sicherung der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demografischen Wandels
- die Erhaltung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit deutscher Regionen
- die Gewährleistung einer zukunftsfähigen Mobilität
- der Ausbau erneuerbarer Energieproduktion und der Schutz des Klimas sowie die Anpassung an den Klimawandel
- die Begrenzung baulicher Freiraumanspruchnahme“ (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2012: 7).

Die Überprüfung vorliegender Datengrundlagen angesichts geänderter Rahmenbedingungen gilt ebenso für die anderen hier angesprochenen Handlungsfelder, die mit der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans von der Landesplanung NRW aufgegriffen werden und im Weiteren auf regionaler Ebene in raumordnerische Grundsätze und Ziele umgesetzt werden sollen. Mit der mehrfach angesprochenen Einbeziehung ressortfachlicher Kenntnisse und Kompetenzen könnte die gesamträumliche Planung ihre fachliche Basis erweitern und ihre Festlegungen ebenso qualifizieren, wie die fachplanerischen Belange durch die Raumordnung strategisch und umsetzungsorientiert untermauert werden können. Somit kann ein wichtiger Beitrag für eine zukunftsorientierte und tragfähige Regionalplanung geleistet werden, die ihrem überörtlichen und überfachlichen Koordinationsauftrag gerecht wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die aktuellen Herausforderungen weniger des Einsatzes neuer Instrumente bedürfen, sondern dass es vielmehr um die Anwendung und Kombination bewährter Methoden und Instrumente auf regionaler Ebene geht.

Literatur

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.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2012: Raumordnungsbericht 2011. Bonn.

Birkmann, J.; Finke, L. (2006) (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen. = Arbeitsmaterial der ARL 327. Hannover.

Deutscher Bundestag (2012): Raumordnungsbericht 2011. Unterrichtung durch die Bundesregierung (Drucksache 17/8360). Berlin.

Greiving, S. (2010): Gewerbeflächenpoolmodelle – unter nordrheinwestfälischen Rahmenbedingungen geeignet, die nachfragegerechte Bereitstellung von Gewerbeflächen in Einklang mit dem Schutz von Freiraum zu verbinden? In: Mielke, B.; Münter, A.: Regionalisierung in NRW. = Arbeitsmaterial der ARL 352. Hannover, 140-165.

Greiving, S.; Höweler, M. (2008): Der virtuelle Gewerbeflächenpool als Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung. In: RuR 4/2008, 305-317.

Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004): Fachworkshop Regionale Einzelhandelskonzepte am 17.05.2004 in Hannover.

Pohl, J.; Zehetmair, S. (2011) (Hrsg.): Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung. = Arbeitsmaterial der ARL 357. Hannover.

Region Hannover (2012): Zukunftsbild Region Hannover. http://hannover.zukunftsbild.net/ (20.03.2013).

Vallée, D. (2012) (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237. Hannover.

ZukunftsLAND Regionale 2016 (2012). http://www.regionale2016.de/ (11.02.2013).

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.

Carl-Heinz David (*1938) Emeritus, führte bis 2005 den inzwischen umbenannten Lehrstuhl Rechtsgrundlagen der Raumplanung an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Forschungsinteressen auf dem Gebiet des deutschen, europäischen und internationalen Städtebau- und Raumordnungsrechts und dessen Vollzug (www.raumplanungsrecht-grundlagen.de).

Joachim Diehl ist Abteilungsdirektor Kommunalaufsicht, Regionalentwicklung/Braunkohle, Bodenordnung, Städtebau, Wirtschaft der Bezirksregierung Köln und Mitglied der ARL.

Lothar Finke (*1939) war von 1974 bis 2006 Professor für Landschaftsökologie und -planung an der TU Dortmund. Nach dem Studium der Biologie, Geographie und Leibesübungen promovierte er 1970 an der RUB mit einer landschaftsökologischen Arbeit. 1974 Berufung an die Fakultät Raumplanung. 1988 Ernennung zum Ordentlichen Mitglied der ARL. Von 1986–1992 Vorsitzender der LNU (Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt), von 1994–1998 Vorsitzender der ABN, des heutigen BBN (Bundesverband Beruflicher Naturschutz). Seit 2005 vertritt er die Naturschutzverbände beim RVR, u. a. im Planungs- und im Umweltausschuss.

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.

Stefan Greiving (*1968), Prof. Dr., ist Geschäftsführender Leiter des Instituts für Raumplanung (IRPUD) an der TU Dortmund und Mitglied der ARL.

Kirsten Kötter, Dipl.-Ing. Raumplanung, Bauassessorin, Ministerialrätin, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Landesplanungsbehörde, Referat III B 4 „Braun- und Steinkohlenplanung, Energiestandorte, Rohstoffsicherung". Mitglied der ARL und der LAG NRW der ARL.

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.

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.

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.

Thorsten Wiechmann (*1968) ist seit 2010 Universitätsprofessor für Raumordnung und Planungstheorie an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Zuvor war er Professor für Raumordnung und Direktor des Geographischen Instituts der TU Dresden. Nach dem Studium der Geographie, Politikwissenschaft und Soziologie promovierte er 1998 an der Universität Bonn über diskursive Ansätze der deutschen Regionalplanung. Von 1998 bis 2007 war er als Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden tätig. Im Anschluss an seine Habilitation über regionale Strategische Planung an der TU Dresden 2007 vertrat er bis 2009 den Lehrstuhl Regionalplanung an der BTU Cottbus.

Thorsten Wiechmann, Thomas Terfrüchte

Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse

Gliederung

1 Einleitung: Regionale Planung und Akzeptanz

2 Ausgangslage und Beispiele aus Nordrhein-Westfalen

3 Dilemmata von Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene

3.1 Legalistische versus kooperative Steuerung

3.2 Individuelle versus kollektive Rationalität

3.3 Abstraktionsniveau

3.4 Zeit- und Planungshorizont

4 Schlussfolgerungen

Literatur

Kurzfassung

Angeheizt durch die spektakuläre Auseinandersetzung um das Projekt „Stuttgart 21“ wird die Diskussion um die Akzeptanz und Umsetzbarkeit von räumlicher Planung derzeit mit Vehemenz geführt. In diesem Beitrag wird die generelle Problematik der Sicherung von Akzeptanz von Planungsprozessen und deren Ergebnissen zunächst anhand von zwei aktuellen Beispielen – dem Neubau einer Kohlenmonoxid-Pipeline im Rheinland sowie den Planungen zur Gewinnung von unkonventionellem Erdgas mittels Fracking – illustriert. Es folgen Ausführungen zu vier Dilemmata von Beteiligungsverfahren speziell auf der regionalen Ebene im Hinblick auf die Steuerungsmodi, die Rationalität, das Abstraktionsniveau und den Zeit- und Planungshorizont. Abschließend werden einige Empfehlungen bezüglich der Akzeptanz regionaler Planungs-und Beteiligungsprozesse abgeleitet.

Schlüsselwörter

Akzeptanz – Beteiligungsverfahren – Kohlenmonoxid-Pipeline – Fracking – Mobilisierung von Betroffenen – Lernfähigkeit von Plänen – Robustheit von Plänen

Acceptance of regional planning processes and results

Abstract

Triggered by the spectacular conflict over the “Stuttgart 21” rail project, there are currently vehement discussions in Germany on the acceptance and implementability of spatial planning. In this paper the general issue of securing the acceptance of planning processes and planning results is illustrated using the examples of the construction of a carbon monoxide pipeline in the Rhineland and plans to exploit unconventional natural gas in

North Rhine-Westphalia. Consideration is made of four dilemmas in participation processes that are encountered particularly at the regional scale: governance modes, rationality, levels of abstraction, and time horizons. Finally, some recommendations intended to improve the acceptance of regional planning and participation processes are derived.

Keywords

Acceptance – participation processes – carbon monoxide pipeline – fracking – mobilization of stakeholders – learning capacity of plans – robustness of plans

1 Einleitung: Regionale Planung und Akzeptanz

In einem demokratischen Gemeinwesen bedarf jede öffentliche Planung der Legitimation und der Akzeptanz der durch diese Planung betroffenen Bevölkerung. Seit Jahren mehren sich die Stimmen, die unter Schlagworten wie „Beschleunigung" und „Verschlankung" mahnen, Planungsverfahren auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen müssten effizienter, transparenter und flexibler werden. Auch die ARL konstatiert in ihrem Positionspapier zur Strategischen Regionalplanung, dass die Zweifel an der Durchsetzungsfähigkeit sowie der Akzeptanz und Umsetzbarkeit der Regionalplanung immer stärker werden (ARL 2011: 2). Eine Strategische Regionalplanung müsse auf Akzeptanz ausgerichtet werden. Dies umfasse sowohl die Partizipation der Betroffenen als auch den direkten Umsetzungsbezug der Planungen (ebd.: 6).

Akzeptanz ist die Bereitschaft etwas anzuerkennen, hinzunehmen oder mit etwas einverstanden zu sein. Dabei stellt sich im Kontext der Debatte über die Regionalplanung die Frage, was dieses „Etwas" denn ist, womit also die Betroffenen einverstanden sein sollen bzw. was sie zumindest hinnehmen sollen. Hierbei gilt es klar zu unterscheiden zwischen der Akzeptanz von Planungs*prozessen* auf der einen Seite sowie der Akzeptanz von Planungs*ergebnissen* auf der anderen Seite.

Die medial vorgetragene Forderung nach einer Akzeptanzsteigerung für bestimmte Planungen, z. B. für bestimmte Infrastrukturprojekte etwa im Verkehrswegebau oder bei dem Ausbau der erneuerbaren Energien, zielt nicht selten darauf, dass die von den Absendern dieser Forderung beabsichtigten Vorhaben durch Betroffene anerkannt oder zumindest hingenommen werden. Das als notwendig oder wünschenswert erachtete Ergebnis soll erreicht werden, indem die dafür zuständige Planung Akzeptanz im Hinblick auf dieses Ergebnis überhaupt erst schafft oder diese steigert.

Die Forderung nach einer verbesserten Akzeptanz für den *Planungsprozess* hat dagegen einen gesellschaftlichen Grundkonsens im Blick, wie strittige, durch widerstreitende Interessen geprägte Abwägungsentscheidungen gemeinwohlorientiert getroffen werden – unabhängig vom letztlich erzielten Ergebnis. Aus der Sicht der Regionalplaner sollte insbesondere dieser Prozess auf Akzeptanz stoßen und damit die Voraussetzung verbessern, dass getroffenen Planungsentscheidungen letztlich auch umgesetzt werden können.

Angeheizt durch die spektakuläre Auseinandersetzung um das Projekt „Stuttgart 21" wird derzeit die entsprechende Diskussion um die Akzeptanz von Planungsprozessen und deren Ergebnissen mit Vehemenz geführt. Das nachfolgende Kapitel illustriert zunächst anhand von zwei aktuellen nordrhein-westfälischen Beispielen – der Auseinandersetzungen um die Kohlenmonoxid-Pipeline von Dormagen nach Uerdingen sowie

der Gewinnung von unkonventionellem Erdgas mittels Fracking – die Problematik, die sich hinter der oft abstrakt geführten Debatte in konkreten Raumnutzungskonflikten stellt. Es folgen Ausführungen zu den Dilemmata von Beteiligungsverfahren speziell auf der regionalen Ebene, ehe abschließend einige Schlussfolgerungen bezüglich der Akzeptanz regionaler Planungsprozesse gezogen werden.

2 Ausgangslage und Beispiele aus Nordrhein-Westfalen

Akzeptanz von Planung geht in der öffentlichen Diskussion regelmäßig mit der Forderung nach mehr Beteiligung und mitunter auch nach mehr Basisdemokratie einher. Oder andersherum: Mangelnde Akzeptanz wird auf unzureichende Beteiligung der Planadressaten zurückgeführt. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist jedoch im Rahmen von Planungsprozessen (Öffentlichkeitsbeteiligung) im deutschen Planungsrecht fest verankert.

Gesetzliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Fürst (2010: 149) sieht die Gründe für die verpflichtende Beteiligung von Planungsbetroffenen an der Planung in einer Steigerung der Legitimation, der Akzeptanzgewinnung und der Mitgestaltung und vor allem in der Vorbeugung von künftigen Interessenskonflikten und damit einhergehend der Vermeidung von Folgekosten für „Fehlplanungen". Beteiligung, Legitimation und Akzeptanz stehen demnach in einem unmittelbaren Zusammenhang. Offenbar scheint die (verbindliche) formalisierte Beteiligung der Öffentlichkeit jedoch nicht (mehr) in der Lage zu sein, der Bevölkerung hinreichend Gelegenheit zur Einflussnahme zu geben, was die jüngsten Proteste zu Planungsvorhaben („Wutbürger") eindrucksvoll zeigen.

Wo liegt also das Problem der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung? In § 3 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) heißt es: „Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke [...] und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben." Und in § 10 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) heißt es: „Die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben." Die Konkretisierung von „Beteiligung" im ROG und BauGB zeigt ein zentrales Problem: Die Öffentlichkeit wird „unterrichtet" und ihr wird „Gelegenheit zur Stellungnahme" gegeben; von einer grundsätzlichen Ergebnisoffenheit (bis hin zum Verzicht auf ein konkretes Vorhaben) kann zu diesem Zeitpunkt nicht mehr gesprochen werden. Der Beteiligungsbegriff ist damit ein sehr dehnbarer, die „Bandbreite reicht von der bloßen Unterrichtung oder Anhörung bis hin zum Einvernehmen, also einer Beteiligungsvariante, bei der der zu Beteiligende durch sein Veto die beabsichtigte Entscheidung gänzlich verhindern kann" (Grotefels, Schoen 2005: 86).

Was ist also das zentrale Ziel der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung und lässt sich dann aus der Planungspraxis heraus die Notwendigkeit einer (noch) stärkeren gesetzlichen Verankerung ableiten? In den Gesetzestexten ist Legitimation und Akzeptanz eben nicht primäres Ziel von Beteiligung, wenngleich unstrittig sein dürfte, dass Beteiligung *einen Beitrag* zu breiterer Legitimation und Akzeptanz leisten kann. Für Planende sind insbesondere die Stellungnahmen durch Dritte ein hilfreiches Instrument, das Wissen der Beteiligten zu nutzen (Informationsaustausch und -gewinnung) und somit letztlich Risiken minimieren zu können. Gleichzeitig *kann* die Durchsetzung bestimmter Vorha-

ben befördert werden, da die Gelegenheit zur Stellungnahme eine gewisse Planungssicherheit gibt.

„Mit der bundesweiten Einführung einer obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist für die Träger der Landes- und Regionalplanung daher auch die Chance verbunden, die Raumordnung aus ihrem Schattendasein herauszuführen und ihr zu mehr Akzeptanz zu verhelfen“ (Grotefels, Schoen 2005: 87). Im Sinne einer Verfahrensakzeptanz (s. o.) kann der Raumordnung (zusätzlich) zu mehr Akzeptanz verholfen werden, was schließlich auch die aus einem regionalen Kontext abgeleitete Legitimation von Planungen und vor allem konkrete Maßnahmen mitunter deutlich erleichtern würde.

Ehe näher auf die Dilemmata von Beteiligungsverfahren speziell auf der regionalen Ebene eingegangen wird, soll im Folgenden an zwei Beispielen illustriert werden, mit welchen Schwierigkeiten sich aktuelle planerische Verfahren in NRW konfrontiert sehen.

Kohlenmonoxid-Pipeline[1]

Für den Transport von Kohlenmonoxid (CO) zwischen den in Luftlinie rund 30 km voneinander entfernten Chemiestandorten der Bayer AG Krefeld-Uerdingen und Dormagen hat die Bayer MaterialScience AG seit 2004 den Bau einer Pipeline betrieben.

Als wichtiger Rohstoff der chemischen Industrie dient Kohlenmonoxid in reiner Form oder als Gemisch mit Wasserstoff zur Herstellung einer breiten Palette von chemischen Grundstoffen wie Essig- und Ameisensäure oder Polycarbonat. Bayer benötigt es beispielsweise zur Produktion von Kunststoffen, die in der Automobil-, Elektronik- und Freizeitindustrie wie auch in der Medizintechnik z. B. zur Herstellung von CDs, Brillen, Solarmodulen oder Autoscheinwerfern eingesetzt werden. Gewonnen wird Kohlenmonoxid aus kohlenwasserstoffhaltigen Rohstoffen wie Erdgas, Biogas, Leichtbenzin, Schweröl, Kohle oder Biomasse.

Bayer möchte mit der Pipeline die vorhandenen Kapazitäten am Standort Dormagen nutzen, um die benötigten Kohlenmonoxidmengen in Uerdingen bereitzustellen. Die Pipeline sichere Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Außerdem ersetze sie die Transporte auf der Straße.

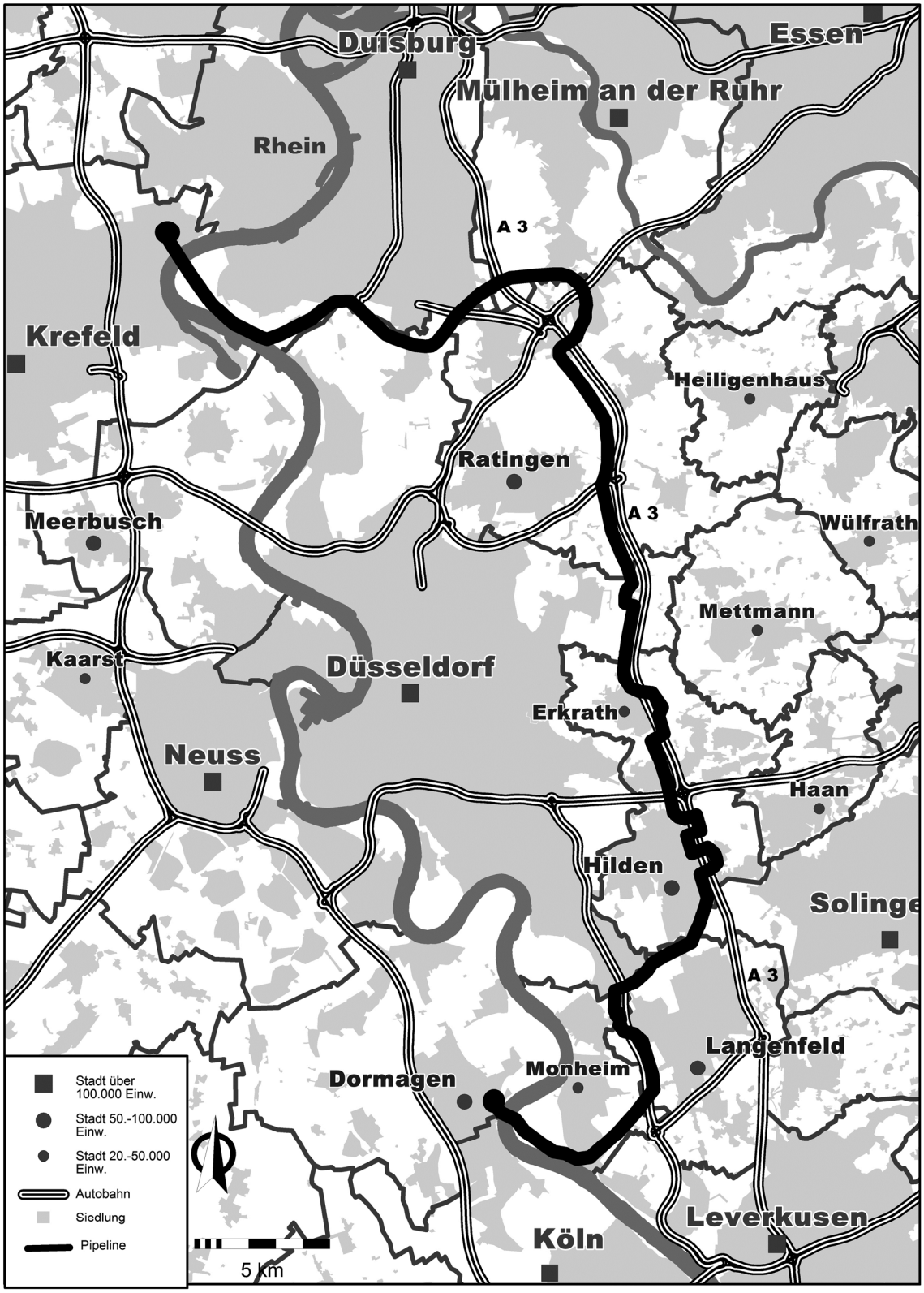
Das farb- und geruchlose Gas stellt jedoch ein für Menschen und Tiere gefährliches Atemgift dar. Gelangt Kohlenmonoxid über die Lunge in den Blutkreislauf, blockiert es den Sauerstofftransport im Blut, was bereits in kleinen Dosen zum Tod durch Erstickung führen kann. Belastungen von mehr als 100 ppm gelten als gesundheitsgefährdend. Würde trotz der Sicherheitsmaßnahmen an der Pipeline ein Leckagefall eintreten, hätte dies gravierende Auswirkungen auf Mensch und Umwelt in dem dicht besiedelten Gebiet.

Gemäß §15 Bundesraumordnungsgesetz (ROG) in Verbindung mit §32 Landesplanungsgesetz (LPlG) ist für derartige Rohrleitungsanlagen ein Raumordnungsverfahren (ROV) vorgeschrieben. Als vorklärendes Gutachten des nachfolgenden Planfeststellungsverfahrens prüft es, ob eine Maßnahme mit den Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen des ROG vereinbar ist, wie raumbedeutsame Maßnahmen aufeinander ab-

[1] Umfangreiche Informationen zur CO-Pipeline werden im Internet bereitgestellt, so von der Bezirksregierung Düsseldorf unter www.brd.nrw.de/umweltschutz/immissionsschutz/CO-Pipeline, von der Bayer AG unter www.pipeline.bayer.de sowie von den Gegnern der Pipeline unter www.ig-erkrath.de, www.muthilden.de, co-pipeline.blogspot.de und www.contra-pipeline.de.

gestimmt werden können und welcher Trassenverlauf aus raumordnerischer Sicht zu bevorzugen ist.

Abb. 1: Verlauf der geplanten CO-Pipeline im Rheinland



Quelle: Eigene Darstellung (Kartographie: Sandra Schmitz)

Gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber Einzelnen, die von dem Vorhaben berührt werden, hat das ROV keine unmittelbare Rechtswirkung und kann auch nicht verwaltungsgerichtlich angefochten werden. Das Ergebnis ist von Behörden bei nachfolgenden Verwaltungsverfahren jedoch zu berücksichtigen (Gutachtencharakter) und es werden auch zu diesem Zeitpunkt bereits die Öffentlichkeit (in der Regel per Bekanntgabe und Aushang) sowie die Träger öffentlicher Belange beteiligt.

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat das ROV zur CO-Pipeline zwischen Oktober 2004 und April 2005 durchgeführt. Die Beteiligung der betroffenen Kommunen erfolgte am 15. Oktober 2004. Dabei wurde festgestellt, dass die sogenannte „Vorzugstrasse" den landesplanerischen Vorgaben entspricht. Diese unterquert zweimal den Rhein und nutzt dabei Synergieeffekte mit vorhandener Linieninfrastruktur auf der rechtsrheinischen Seite (Schiene, Bundesautobahn (BAB) 3 und parallele Erdgaspipeline). Auf 67 Kilometern verläuft sie durch die Städte Köln, Dormagen, Monheim, Langenfeld, Hilden, Erkrath, Düsseldorf, Ratingen, Mühlheim an der Ruhr, Duisburg und Krefeld.

Bayer hat im April 2005 eine erste Presseinformation zur geplanten Pipeline herausgegeben, einen Prospekt zum Pipeline-Projekt an die betroffenen Bürger verteilt und eine Telefon-Hotline eingerichtet. Im Mai 2005 wurden die Bürgermeister in Dormagen, Krefeld-Uerdingen, Duisburg und Monheim durch die Chemieparkleiter informiert, im folgenden Monat die weiteren beteiligten Gemeinden auf einer Informationsveranstaltung in Leverkusen. Am 29. August 2005 hat die Bayer MaterialScience AG schließlich den Antrag auf Planfeststellung für die Errichtung und den Betrieb der Pipeline zum Transport von gasförmigem Kohlenmonoxid bei der Bezirksregierung Düsseldorf eingereicht.

Das Planfeststellungsverfahren ist ein förmliches Verwaltungsverfahren zur verbindlichen Feststellung eines Planes. Es ersetzt alle anderen behördlichen Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen und Zustimmungen. Dies erfordert die Beteiligung zahlreicher Träger öffentlicher Belange. Allerdings werden ausschließlich öffentlich-rechtliche Beziehungen rechtsgestaltend geregelt.

Der Antrag auf Planfeststellung wie auch die später beantragten Planänderungen wurden gemäß den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts bekannt gemacht. Erörterungstermine haben vom 14. bis 17. März 2006, am 20. April 2006 sowie am 13. Dezember 2006 stattgefunden. Nach Angaben der Bezirksregierung wurden hierbei Vertreter von neun Kommunen, von 14 kommunalen Betrieben sowie drei interkommunalen Zweckverbänden, von 42 Dienststellen staatlicher Behörden, von acht Verbänden sowie von 23 Wirtschaftsunternehmen beteiligt. Alle Einwendungen und Bedenken wurden von der Bezirksregierung anschließend geprüft und abgewogen. Die abschließende Entscheidung wurde mit dem Planfeststellungsbeschluss vom 14. Februar 2007 getroffen.

Bereits am 21. März 2006 hatte der nordrhein-westfälische Landtag einstimmig und ohne Debatte das „Gesetz über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen" verabschiedet. Die dort enthaltene Feststellung, dass die Pipeline dem Allgemeinwohl dient, war Voraussetzung für die teilweise erforderlichen Enteignungen von Grundstücken entlang der Trasse.

Im Zuge des Raumordnungs- und des Planfeststellungsverfahrens gab es keine nennenswerten Widerstände gegen die Pläne von Bayer. Die Presseberichterstattung war zurückhaltend und neutral. Eine intensive öffentliche Diskussion fand trotz umfangreicher behördlicher Beteiligungsverfahren nicht statt. Dies änderte sich erst nach Ab-

schluss der behördlichen Verfahren mit Beginn der Bauarbeiten an der Trasse im Mai 2007. Im selben Monat kam es zur Gründung von Bürgerinitiativen und ersten öffentlichen Protesten. Es folgten im Juni 2007 erste Demonstrationen gegen das Vorhaben und eine erste Aussprache im Landtag. Sowohl Bayer als auch die Gegner der Pipeline bieten seither umfangreiches Informationsmaterial im Internet an und versuchen, gezielt auf die politischen Entscheidungsträger Einfluss zu nehmen.

Im Juli 2007 reichten drei Privatpersonen und die Städte Monheim und Ratingen Klage beim Verwaltungsgericht Düsseldorf gegen die Enteignung ein. Nachdem Eilanträge in erster Instanz erfolglos waren, erlaubte das Oberverwaltungsgericht in Münster im Dezember 2007 zwar den Abschluss der Baumaßnahmen, untersagte aber vorläufig die Inbetriebnahme der CO-Pipeline unter Verweis auf das Hauptsacheverfahren. In seiner Begründung verwies es auf Bedenken gegen die Planfeststellung, da eine überzeugende Darlegung des öffentlichen Interesses an der Leitung fehle. Im Mai 2009 lehnte das Verwaltungsgericht Düsseldorf einen Eilantrag Bayers auf vorzeitige Inbetriebnahme ab, da das Sicherheitsniveau der Pipeline seit der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster durch zwischenzeitliche Änderungsbescheide der Bezirksregierung Düsseldorf von März 2009 verringert worden war.

Der Bau der Pipeline wurde Ende 2009 abgeschlossen, eine Inbetriebnahme ist aber weiterhin nicht absehbar. Durch den Regierungswechsel infolge der Landtagswahl am 9. Mai 2010 wurde mit Anne Lütkes eine Vertreterin der Grünen am 18. August 2010 Regierungspräsidentin im Regierungsbezirk Düsseldorf. Aufgrund zahlreicher Abweichungen von dem ursprünglichen festgestellten Plan leitete sie im Juli 2012 ein Planänderungsverfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit sowie ca. 80 Trägern öffentlicher Belange ein. Am 5. Oktober 2012 übergaben Vertreter von Bürgerinitiativen der Regierungspräsidentin über 22.000 gesammelte Einwendungen zum Planänderungsverfahren.

Am 25. Mai 2011 entschied zudem das Verwaltungsgericht Düsseldorf, dass die Genehmigung der Kohlenmonoxid-Pipeline rechtswidrig ist, weil die Erdbebensicherheit des Projekts nicht ausreichend geprüft wurde. Es wurden aber Nachbesserungen und Berufung vor dem OVG zugelassen.

Das Beispiel Kohlenmonoxid-Pipeline zeigt, dass es trotz der formal korrekten Abwicklung der erforderlichen Genehmigungsverfahren unter breiter Beteiligung von Verwaltungsakteuren, aber auch von Vertretern von Kommunen, Unternehmen und Verbänden, nicht gelungen ist, die Betroffenen in ausreichendem Maße in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Ungeachtet der Information der Öffentlichkeit über Presseinformationen und die Offenlage der Verfahrensunterlagen kam eine intensive Debatte über Vor- und Nachteile der Pipeline erst nach Baubeginn zu Stande. Dies hatte nicht nur negative Auswirkungen auf die Akzeptanz des Verfahrens; es führte auch zu jahrelangen juristischen Auseinandersetzungen, deren Ende auch nach Abschluss des derzeit anhängigen Berufungsverfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht Münster noch nicht absehbar ist.

Unkonventionelles Erdgas – Fracking

Ein weiteres Beispiel ist das sogenannte Fracking zur Förderung von unkonventionellem Erdgas. Vor dem Hintergrund einer unabhängigen und finanzierbaren, aber auch klimafreundlichen Energieversorgung planen Energiekonzerne wie ExxonMobil, verstärkt heimische Erdgasvorkommen zu nutzen. Da Erdgas bekanntlich ein fossiler und damit endlicher Energieträger ist, setzt die Erdgas fördernde Industrie auf die Förderung von bislang nicht gefördertem, sogenanntem unkonventionellem Erdgas, das z. B. in Schiefergestein

gebunden ist. Auch wenn die Förderung deutlich kostenintensiver ist als die konventionelle Förderung, versprechen sich die Erdgasunternehmen ein lukratives Geschäft mit dem Fracking.

Zur Förderung muss das gasreiche Schiefergestein aufgebrochen („gefrackt") werden, um den Gasaustritt zu ermöglichen. Große Mengen Wasser werden dazu mit chemischen Additiven und Quarzsand vermischt (Frack-Fluid) und unter Hochdruck in das Gestein im Untergrund (bis zu 1000 Meter unter der Erdoberfläche) gepresst. Durch den Sand werden Risse im Gestein offen gehalten und das Gas kann zum Bohrloch strömen; das eingeführte Frack-Fluid wird anschließend zurückgepumpt (Umweltbundesamt 2011: 2 f).

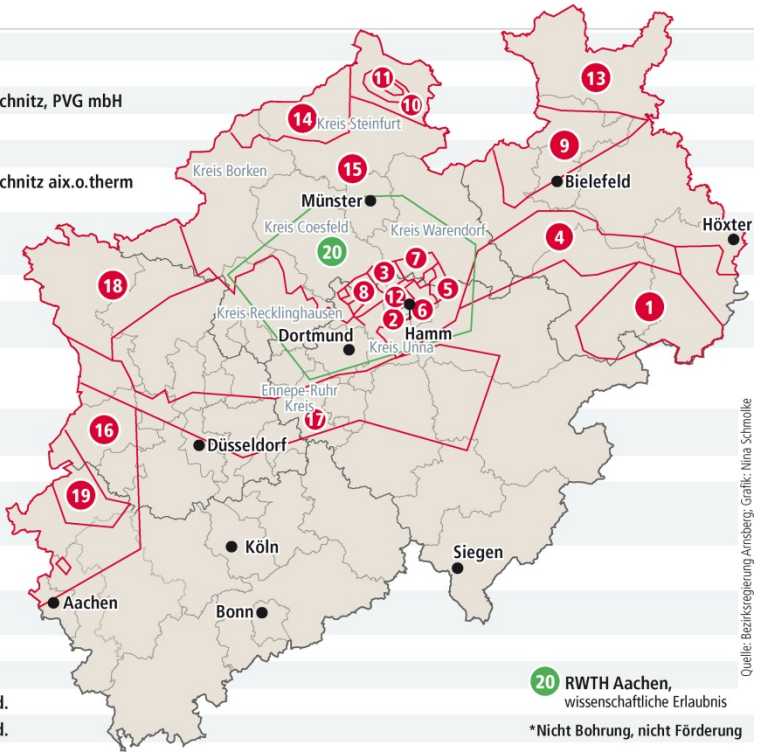
Die Erdgasförderung fällt in Deutschland unter das Bergrecht. In Nordrhein-Westfalen ist die Bezirksregierung Arnsberg landesweit für das Bergrecht zuständig. Mit Stand vom 24.01.2012 sind 21 „Bergbauberechtigungen zur Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen zu gewerblichen Zwecken" auf etwa 50 % der Landesfläche erteilt worden (vgl. Abb. 2). Der flächenmäßig größte Rechteinhaber ist der US-amerikanische ExxonMobil-Konzern mit einem Anteil von rund 53 % der genehmigten Gesamtfläche. Die deutsche Wintershall Holding hält knapp 22 % dieser Fläche. Die HammGas GmbH hat zwar Berechtigungen für insgesamt fünf der 21 Felder, die jedoch weniger als 2 % der Gesamtfläche ausmachen. Die meisten Berechtigungen wurden zwischen 2007 und 2010 erteilt; neun weitere Berechtigungen sind gegenwärtig beantragt, aber noch nicht erteilt (vgl. Bezirksregierung Arnsberg 2012a). Sämtliche Berechtigungen umfassen dabei ausschließlich die Aufsuchung von unkonventionellem Erdgas. Für Probebohrungen und eine mögliche Förderung (unabhängig davon, ob Frack-Maßnahmen erfolgen oder nicht) sind weitere Genehmigungen erforderlich.

Während Fracking z. B. in den USA weit verbreitet ist, gibt es in Deutschland bisher nur wenige Erfahrungen mit dieser Fördertechnik. Daraus leitet sich auch ein zentrales Problem ab: Die Unsicherheit hinsichtlich der Risiken, die mit der Förderung verbunden sind. Unabhängige und belastbare wissenschaftliche Befunde liegen bislang kaum vor. Vor allem Umweltschützer und Wasserversorger kritisieren, dass ein Teil der chemischen Additive trotz Rückpumpens in den Gesteinsschichten verbleibt und damit das Grund- und Trinkwasser gefährdet. Aus dieser Unsicherheit heraus haben sich in kürzester Zeit zahlreiche besorgte Bürgerinnen und Bürger in Initiativen gegen Fracking zusammengeschlossen (z. B. www.gegen-gasbohren.de). Zudem haben sich neben den Umwelt- und Naturschutzverbänden und der Wasserwirtschaft auch politische Vertreter aller Parteien kritisch zum Fracking geäußert.

ExxonMobil nimmt die Sorgen der Bevölkerung durchaus ernst und ist mit einem aufwendigen Dialogverfahren in die Offensive gegangen. Der vom Darmstädter Büro für Konflikt- und Prozessmanagement „team ewen" federführend begleitete „Informations- und Dialogprozess" soll „Transparenz über alle Sicherheits- und Umweltaspekte im Zusammenhang mit eigenen Aktivitäten im Bereich der Suche und Förderung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten [...] gewährleisten" (ExxonMobil 2012a). Unabhängige – aber von ExxonMobil beauftragte – Experten haben am 25. April 2012 in Osnabrück eine „Studie zur Sicherheit und Umweltverträglichkeit der Fracking-Technologie für die Erdgasgewinnung aus unkonventionellen Quellen" präsentiert (ExxonMobil 2012b). Unter anderem wurden zahlreiche Fragen aus der Bevölkerung beantwortet.

Abb. 2: Erlaubnisfelder zur Aufsuchung von Erdgas in Nordrhein-Westfalen

Name des Gasfeldes	Rechtsinhaber
1 Adler	BNK Petroleum
2 Ananke	A-TEC Anlagentechnik GmbH
3 Dasbeck	Stadtwerke Hamm, Dr. R. Gaschnitz, PVG mbH
4 Falke	BNK Petroleum
5 Hamm-Ost	Dr. R. Gaschnitz, PVG mbH
6 Hamm-Süd	Stadtwerke Hamm, Dr. R. Gaschnitz aix.o.therm GeoEnergien, PVG mbH
7 Hellweg	Stadtwerke Hamm, Dr. R. Gaschnitz aix.o.therm GeoEnergien, PVG mbH
8 Herbern-Gas	Mingas-Power GmbH
9 Herford	BEB Erdgas und Erdöl GmbH (ExxonMobil)
10 Ibbenbüren	BEB Erdgas und Erdöl GmbH, Mobil Erdgas-Erdöl GmbH (ExxonMobil)
11 Ibbenbüren-Gas	RAG Anthrazit Ibbenbüren GmbH
12 Kallisto	A-TEC Anlagentechnik GmbH
13 Minden	BEB Erdgas und Erdöl GmbH, Mobil Erdgas-Erdöl GmbH (ExxonMobil)
14 Münsterland-West	BEB Erdgas und Erdöl GmbH (ExxonMobil)
15 NRW Nord	Mobil Erdgas-Erdöl GmbH (ExxonMobil)
16 Rheinland	Wintershall Holding GmbH
17 Ruhr	Wintershall Holding GmbH
18 Saxon 1 West	Queensland Gas Company Ltd.
19 Saxon 2	Queensland Gas Company Ltd.



Quelle: Ruhrnachrichten 2012b

Seitens der Landesregierung ist eine eigene Studie in Auftrag gegeben worden, um unabhängige Erkenntnisse über Chancen und Risiken des Frackings zu bekommen. Die Ergebnisse wurden am 6. September 2012 vorgestellt (Meiners et al. 2012b). Bis dahin setzten die Bezirksregierung Arnsberg und die Landesregierung (über das Umwelt- und Wirtschaftsministerium) auf Zeitgewinn: In einem ersten Moratorium wurden Probebohrungen (wie von ExxonMobil für Nordwalde beantragt) grundsätzlich untersagt, solange keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen. Da hiervon auch Bohrungen für geothermische Nutzungen betroffen waren, haben Umwelt- und Wirtschaftsministerium einen neuen Erlass erarbeitet, der auch für Probebohrungen (bei denen Frack-Maßnahmen nicht zum Einsatz kommen) vorsieht, „dass der Antragsteller vor Weiterführung des Genehmigungsverfahrens erklären muss, im gesamten Aufsuchungsfeld jetzt und künftig auf Fracking-Maßnahmen zu verzichten" (Bezirksregierung Arnsberg 2012c). Damit sind Bohrungen für geothermische Nutzungen wieder genehmigungsfähig.

Mit dem Erlass hat die Landesregierung zunächst einmal (über die vorgezogenen Landtagswahlen hinaus) Zeit gewonnen.

Parallel zur Erarbeitung der Studie versuchte die Bezirksregierung Arnsberg mittels Dialogverfahren, der Betroffenheit von Bevölkerung, Wasserwirtschaft und Naturschutzverbänden gerecht zu werden (Bezirksregierung Arnsberg 2011).

Am 5. Dezember 2012 hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalens gemeinsam mit der Landesregierung Schleswig-Holsteins u. a. auf Basis des eigens in Auftrag gegebenen Gutachtens sowie der fast zeitgleich (im August 2012) vorgestellten Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes (Meiners et al. 2012a) mitgeteilt, dass sie „ein bundesweites Verbot

des Einsatzes umwelttoxischer Chemikalien bei der Anwendung der umstrittenen Fördermethode ‚Fracking' zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten" (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2012) auf den Weg bringen möchte. „Der Schutz der Menschen und der Umwelt hat für die Landesregierung oberste Priorität. Daher suchen wir im Bundesrat jetzt eine breite Allianz, um eine bundeseinheitliche Regelung zu erreichen" (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2012), erklärte Landesumweltminister Remmel als Begründung dafür, einen entsprechenden Antrag am 14.12.2012 in den Bundesrat einzubringen.[2]

Das Beispiel Fracking zeigt, dass der Protest sich nicht im Kern gegen neue Formen der Energiegewinnung oder eine importunabhängige Energieversorgung richtet, sondern gegen die unzureichende Information und Kommunikation und schließlich gegen das (planerische) Handeln ohne ausreichende wissenschaftliche Befunde. Mangelnde Transparenz erweckt bei der Bevölkerung den Eindruck, dass wirtschaftliche Interessen offenbar schwerer wiegen als die Sorgen der Betroffenen. Gerade in Zeiten des gesamtgesellschaftlichen Umdenkens in der Energiepolitik ist das Verständnis in der Bevölkerung für die Suche nach alternativen Energiequellen prinzipiell gegeben. Beim Fracking fehlte es allerdings lange an einer transparenten Diskussion der Risiken und an der Zusage seitens der verantwortlichen Akteure, letztlich auch auf das Verfahren zu verzichten, wenn etwa eine Gefährdung des Trinkwassers zu befürchten ist. Um eine unabhängige Einschätzung der Risiken zu ermöglichen, bedarf es jedoch grundsätzlich hinreichender wissenschaftlicher Befunde, die nach Einschätzung der Gutachter noch ausstehen (Meiners et al. 2012a: D2). Ähnlich einem Baustopp in anderen Planungsverfahren, müsste die Erkundung entsprechend ausgesetzt werden.

Unabhängig von den Ergebnissen der erarbeiteten Studien ergibt sich aus der Diskussion um Fracking ein konkreter Handlungsbedarf für die Regionalplanung, denn bislang ist die Förderung von unkonventionellem Erdgas in den Regionalplänen nicht geregelt. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) in NRW etwa fordert daher, dem Gewässerschutz uneingeschränkt Vorrang vor der Gasgewinnung zu gewähren und auch für konkurrierende Nutzungsansprüche im unterirdischen Raum raumordnerische Aussagen zu treffen (BUND 2012).

Diesem Thema widmete sich im Kontext von Geothermie-Bohrungen die ARL-Arbeitsgruppe „Raumordnung für Nutzungen im Untergrund". In diesem Zusammenhang wird auch von der „raumplanerischen Geburtsstunde einer neuen Dimension" berichtet (ARL 2012: 4). Das Beispiel Fracking in NRW fügt sich somit in die grundsätzliche Diskussion der regionalplanerischen Steuerungsmöglichkeiten für Nutzungen im Untergrund ein. Die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 ROG) geben dabei die wesentliche Richtung vor: „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen ist Rechnung zu tragen."

Kampagnenfähigkeit der Betroffenen

Die beiden vorgestellten Beispiele zeigen, wie in kürzester Zeit Proteste gegen Planungs*ergebnisse* organisiert werden können. Dabei zeigt sich in beiden Fällen die gestiegene Bedeutung des Internets: Die „Generation Facebook" ist mittlerweile auch in der Raum-

[2] Der Bundesrat hat dem Antrag in seiner Sitzung am 14.12.2012 mehrheitlich zugestimmt (Bundesrat 2012).

planung angekommen. Neue Medien schaffen teils koordiniert und gezielt, teils eher zufällig eine Transparenz, die im Zusammenhang mit Planungsprozessen nicht immer so ausgeprägt war.

Noch vor wenigen Jahren hat letztlich nur ein kleiner Kreis aus der Mitte der Bevölkerung (meist „Profibürger") überhaupt etwas von anstehenden Planungen mitbekommen. Man musste schon sehr gezielt in den Tageszeitungen nach entsprechenden Hinweisen und Beteiligungsaufrufen suchen. Das Kundtun der eigenen Meinung konnte dann entweder im Rahmen der Beteiligungsveranstaltung oder über den klassischen – aber immer noch aktuellen – Weg des Leserbriefs erfolgen.[3] Heute organisiert sich der Widerstand vermehrt online, jeder kann seine Meinung unzensiert und überall verbreiten. Gleichgesinnte schließen sich in sozialen Netzwerken zusammen, bestücken Blogs oder twittern in Echtzeit. Das Ergebnis: eine in dieser Form und Dynamik bislang ungekannte Mobilisierung.

Auch wenn – unterstützt durch den negativ konnotierten Begriff „Wutbürger" – den mobilisierten Menschen häufig eine „Dagegen"-Haltung unterstellt wird, so zeigt sich doch, was Planung bislang oftmals gefehlt hat: Information, Kommunikation und Transparenz für einen Großteil der Bevölkerung.

Beide Beispiele belegen, wie sich in kürzester Zeit Widerstand im Internet organisiert hat. Plattformen wie *www.contra-pipeline.de*, *stopp-co-pipeline.de* sowie *www.gegen-gasbohren.de* oder *www.unkonventionelle-gasfoerderung.de* sind eigens eingerichtet worden und bieten den Benutzern aufbereitete Informationen und Verweise auf gesetzliche Grundlagen, politische Beschlüsse oder aktuelle wissenschaftliche Ergebnisse.

In Reaktion auf den sich entwickelnden Widerstand gegen die CO-Pipeline haben sowohl Bayer unter *www.pipeline.bayer.de* als auch die Bezirksregierung Düsseldorf unter *www.bezreg-duesseldorf.nrw.de* umfangreiche Informationen ins Internet gestellt. Auch der Westdeutsche Rundfunk (WDR) richtete in seinem Internetangebot eine Themenseite zum „Streit um Gas-Pipeline" ein und berichtete ausführlich in Radio und Fernsehen.

Beim Thema Fracking bieten neben der Bezirksregierung Arnsberg sämtliche im nordrhein-westfälischen Landtag vertretenen Parteien, Naturschutzverbände, Gewerkschaften und viele andere Informationen und Positionen auf ihren Internetseiten an. Regionale Tageszeitungen wie die „Ruhrnachrichten" haben ein eigenes Online-Portal zum Thema Fracking eingerichtet und ihre Berichterstattung dort gebündelt. Die Befürworter reagieren mit aufwendigen TV-Spots zur besten Sendezeit (hier: ExxonMobil) und werben für eine aus ihrer Sicht sichere Form der Gasgewinnung.

Neben der öffentlichen Diskussion im Internet zeigt sich der Protest aber auch in Demonstrationen, bei Anhörungen oder auf Dialogveranstaltungen. Denn letztlich führt die öffentliche Diskussion nicht nur zu mehr Ängsten, sondern vor allem auch zu mehr (zugänglichen) Informationen, die die Betroffenen überhaupt erst in die Lage versetzen, an der Diskussion teilhaben zu können.

Häufig resultieren die großen Widerstände aus einem intransparenten und mitwirkungsresistenten Planungsprozess. Selle (2011: 128) unterscheidet dabei zwischen zwei Grundtypen von Planungsprozessen: DAD (Decide, Announce, Defend) und EDD (Engage, Deliberate, Decide). Während beim Typ DAD die Planungen überwiegend in klei-

[3] Frühere Versuche der Landes- und Regionalplanung (z. B. Bezirksregierung Düsseldorf bei der Änderung des Regionalplans (GEP)), die Öffentlichkeit etwa über das Internet zu beteiligen, waren mangels Interesse seitens Bevölkerung meist erfolglos.

nem Kreis erarbeitet, beschlossen und verkündet sowie später gegen Widerstand verteidigt und schließlich umgesetzt werden, werden beim Typ EDD zunächst alle relevanten Akteure einbezogen, mögliche Alternativen diskutiert und schließlich wird nach Möglichkeit ein Konsens oder ein tragfähiger Kompromiss erarbeitet, bevor die Politik entscheidet und die Planung umgesetzt wird.

In der Praxis tauchen in der Regel eher Mischformen der von Selle genannten Grundtypen auf. Allzu häufig scheitern jedoch Planungsprozesse vom Typ EDD, bevor sie überhaupt zur Umsetzung kommen, und Planungsprozesse vom Typ DAD, wenn die Verantwortlichen die Planungen nicht mehr gegen jeden Widerstand verteidigen können.

Planungsverantwortliche müssen mit diesen Entwicklungen umgehen, sowohl mit neuen Formen der Beteiligung und der notwendigen Abkehr vom technokratischen Planungsverständnis als auch mit der (neuen) Kampagnenfähigkeit der Planungsbetroffenen. Ein „Einfach-weiter-so" ist kaum mehr möglich, schließlich ist zumindest die Politik noch immer ihrem Wahlvolk verpflichtet und ein anhaltender Politikverdruss seitens der Bevölkerung schadet langfristig der Demokratie.

In den vorgestellten Beispielen haben die formellen Beteiligungsverfahren nicht zu einer Konfliktvorbeugung bzw. Akzeptanzvermittlung beitragen können. Solange keine anderen Beteiligungsschritte formal vorgeschrieben sind, hat die Regionalplanung dennoch die Möglichkeit, als Moderatorin aufzutreten und vorgelagerte, ergebnisoffene Diskussionen zu begleiten.

3 Dilemmata von Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene

Warum ist es offenbar sehr schwer, die von allen Seiten gewünschte Prozessakzeptanz herzustellen? Dieser Frage soll im Folgenden anhand von vier Dilemmata von Beteiligungsverfahren auf der regionalen Ebene nachgegangen werden.

3.1 Legalistische versus kooperative Steuerung

Seit den 1990er Jahren rekurriert die staats- und politikwissenschaftliche Diskussion verstärkt auf kooperative Steuerung (Benz 1994; Fürst 2000; Wiechmann 2008). Aus einer historischen Perspektive gelangen viele Autoren zu der Auffassung, dass sich die Städte und Regionen Westeuropas und der USA seit den 1970er Jahren in einer Phase des Umbruchs, der Transformation befinden. Dieser Übergang wird oftmals mit Begriffspaaren symbolisiert: Vom Fordismus zum Postfordismus (Amin 1994), von der Moderne zur Postmoderne (Harvey 1989), vom Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Staat. Allgemein wird damit ein Wandel beschrieben vom intervenierenden Staat, dem „providing state" der fordistischen Ökonomie, der Mitte des 20. Jahrhunderts seinen Höhepunkt erreichte, zum unternehmerischen „enabling state", der Deregulierungs- und Flexibilisierungsstrategien in einer zunehmend fragmentierten Gesellschaft unterstützt und Unternehmen, Bürgern sowie intermediären Organisationen zunehmend Spielräume zur eigenverantwortlichen Entwicklung schafft. Der „enabling state" erzeugt hierfür die notwendige Infrastruktur und damit Möglichkeiten zivilgesellschaftlichen Engagements. Die entsprechende steuerungstheoretische Debatte fokussiert auf den zentralen Begriff der „Governance".

Steuerung erfolgt heute weniger denn je über die hierarchische Intervention des starken Staates („Leviathan"), sondern über eine Mehrebenensteuerung aus hierarchischen, marktlichen und kooperativen Steuerungsmodi. Die Organisation von Netzwerken im

Sinne einer flexiblen und dezentralen Verknüpfung von Personen und Institutionen in einer Region ist eine Antwort auf die sinkende Steuerungsfähigkeit staatlich-autoritärer Strukturen (vgl. Scharpf 1991). Um der Diskrepanz zwischen der immer stärker vernetzten Problemstruktur und einer hochgradig fragmentierten Handlungsstruktur zu begegnen, versucht der Staat, die interventionistische, hierarchische Steuerung einerseits durch intensivierte marktliche Steuerung zu ergänzen. Ein Ansatz hierzu ist der verstärkte Einsatz von Zielvereinbarungen, Vertragslösungen und steuerlichen Anreizen. Andererseits sollen Formen der kooperativen Selbststeuerung ausgebaut werden.

Das Aufkommen von Netzwerken als zentrale Kooperationsform von Akteuren in zahlreichen Politikfeldern ist aus dieser Sicht ein mit der zunehmenden Ausdifferenzierung der Gesellschaft und der Verlagerung öffentlicher Aufgaben in den intermediären oder privaten Bereich einhergehendes Phänomen. Parallele Entwicklungen in Staat und Wirtschaft geben sogar Anlass zu der Annahme, „dass das Aufkommen von interorganisatorischen Netzwerken eine allgemeine Begleiterscheinung des Strukturwandels in modernen Gesellschaften ist; es scheint ein Grundmerkmal gesellschaftlicher Modernisierung zu sein" (Mayntz 1992: 21).

Analog zum politikwissenschaftlichen Netzwerkparadigma heißt das Paradigma der Raumplanung „Diskurs" (Wiechmann 1998). Auch hier avanciert das Akteursnetzwerk zum Hoffnungsträger. Die Raumplanung stützt sich dabei sowohl auf die politikwissenschaftliche Diskussion um „Policy-Netzwerke" (Scharpf, Mayntz 1995; Marin, Mayntz 1991) und regionalökonomische Ansätze als auch auf die maßgeblich von Manuel Castells (2004) angestoßene Debatte um den „Aufstieg der Netzwerkgesellschaft". Castells sieht in Netzwerken das entscheidende Strukturmerkmal des neu entstehenden Gesellschaftstyps nach der durch den technologischen Wandel ausgelösten Informationsrevolution. Neben den traditionellen Raum der Orte („space of places") setzt er den Raum der Ströme („space of flows"), in welchem soziale Akteure in Netzwerken interagieren und z. B. Kapital oder Informationen austauschen. Auch wenn die Menschen weiterhin an bestimmten Orten leben, verlagern sich die gesellschaftlichen Vorgänge zunehmend auf die Ebene von Netzwerken. Damit einher geht ein Verlust an zentraler Kontrollmöglichkeit, auf den sich auch die staatliche Raumplanung einzustellen hat. Auch in der jüngeren planungswissenschaftlichen Debatte wird daher betont, dass der Staat nicht mehr einseitig intervenierend agieren kann, sondern sich kooperativ verhalten muss.

Die Legitimation staatlicher Maßnahmen und hoheitlicher Interventionen kann daher nicht einseitig an der Einhaltung rechtlicher Vorgaben festgemacht werden. Sie bedarf auch einer politischen Akzeptanz durch eine transparente und den unterschiedlichen Interessen der Beteiligten gerecht werdende Prozessgestaltung, die eine effektive Teilhabe der verschiedenen Akteursgruppen an den relevanten Entscheidungsprozessen sichert.

3.2 Individuelle versus kollektive Rationalität

In der traditionellen Planungsliteratur wird oft der Eindruck erweckt, als sei die Raumplanung eine auf Interessenabwägung und Gemeinwohl ausgerichtete Institution zur Produktion zweckrationaler Entscheidungen, an der im wesentlichen politische Gremien (Regionalversammlungen, Gemeinderäte etc.) und die planende Verwaltung (regionale Planungsstellen, Landesplanungsbehörden etc.) sowie weitere Träger öffentlicher Belange bzw. Planungsbetroffene im Rahmen formalisierter Beteiligungsverfahren mitwirken.

Tatsächlich waren an der Regionalentwicklung schon immer weitaus mehr Akteure beteiligt: neben den verschiedensten Verwaltungseinheiten (staatliche Verwaltung auf EU-,

Bundes- und Landesebene, Kreis- und Kommunalverwaltung, Fachämter) und politischen Entscheidern (EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker, Parteifunktionäre) zählen hierzu sehr unterschiedliche Interessengruppen (z. B. Verbände, Kammern, Kirchen, Gewerkschaften, gemeinnützige Stiftungen, öffentliche Forschungseinrichtungen), die Medien (z.B. Journalisten und Herausgeber), private Dienstleister (z. B. Planer, Architekten, Consultants, Gutachter, Anwälte, Institute), Investoren (z. B. Betriebe, Kapitalgesellschaften, Entwickler, Bauträger, Public Private Partnerships), Grundbesitzer (z. B. private Haus- und Grundbesitzer, Bauern, öffentliche und private Gesellschaften) sowie Planungsbetroffene (z. B. Bürgerinnen und Bürger, Bürgerinitiativen, Anrainer, Unterprivilegierte, Nichterwerbspersonen).

Generell lassen sich Akteure in politischen Prozessen durch unterschiedliche Fähigkeiten (Handlungsressourcen), Wahrnehmungen und Präferenzen (Handlungsorientierungen) unterscheiden (vgl. Scharpf 2000: 86). Die o. g. Akteursgruppen verfolgen auch in den regionalen Entwicklungs- und Planungsprozessen ihre spezifischen Interessen. Nach Weichhart (2006) sind Grundbesitzer und Investoren primär an einer monetären Ertragsoptimierung ausgerichtet. Politische Akteure zielen dagegen auf die Disposition über Budgetmittel, Wählerloyalität und die Erhöhung des Standortnutzens für die eigene Klientel. Die am Planungsprozess beteiligten Dienstleister, wie Planungsbüros, Architekten und Consultants, sind zuvorderst an Aufträgen und wirtschaftlichem Erfolg interessiert. Letzteres ist auch bei den Medienvertretern anzunehmen, die zudem die Auflage ihrer Zeitung oder die Einschaltquote ihres Programms steigern möchten. Darüber hinaus gibt es die im engeren Sinne Planungsbetroffenen, also solche Akteursgruppen, die von den Auswirkungen der regionalen Entscheidungen unmittelbar betroffen sind. Dabei kann es sich um Anwohner oder anderweitige „Raumnutzer", etwa zu Freizeit- oder Erwerbszwecken, handeln. Ihr Agieren dient oftmals der Erhaltung oder Verbesserung der persönlichen Lebensqualität, die Interessen können aber individuell sehr unterschiedlich liegen.

Die Optimierung regionaler Standortstrukturen, die nach Weichhart das eigentliche Ziel der Regionalplanung sein sollte, stehe dagegen bei keiner Akteursgruppe im Zentrum des Handelns. Die Regionsinteressen würden mangels einer adäquaten Institutionalisierung nicht von der Region selbst, sondern von „Statthaltern" in den für Regionalplanung und Strukturpolitik zuständigen Fachverwaltungen vertreten. Räumliche Strukturen werden aber nicht in erster Linie von Planern verändert oder entwickelt, sondern „durch das Planen, Entscheiden und Handeln vieler Akteure" (Selle 2005: 111). Wenn überhaupt, wirken Planer an diesen Prozessen nur mit. So wie alle anderen Akteure verfolgen auch sie dabei spezifische Interessen. Die bei kommunalen oder staatlichen Planungsstellen angestellten Planer sind als Teil der öffentlichen Verwaltung am Verwaltungsvollzug, an der Erhaltung ihrer Planungsstelle sowie am persönlichen beruflichen Fortkommen interessiert. Privatwirtschaftlich agierende Planer in Planungsbüros, Consultings oder Instituten sind zunächst an (Folge-)Aufträgen und Einkommen durch Wertschöpfung interessiert. Mit ihren spezifischen primären Intentionen treffen diese Planer nun in einem sehr komplexen regionalen Interaktionsprozess auf eine Vielzahl weiterer Akteure, die ihrerseits spezifische Motive und Interessen einbringen. Die unterschiedlichen, aufeinanderprallenden Interessen erzeugen Konflikte und erfordern die Suche nach Kompromissen.

Im Unterschied zur lokalen Ebene ist kooperatives Handeln auf der regionalen Ebene meist auf kollektive Akteure beschränkt. Die lebensweltliche Distanz der regionalen Themen für die meisten Einwohner und die große Anzahl der zu Beteiligenden erschweren eine breite Bürgerbeteiligung. Die zumeist kollektiven Akteure auf regionaler Ebene

sind nicht nur durch unterschiedliche Fähigkeiten und Präferenzen gekennzeichnet, sondern auch durch ihre relative Autonomie in den regionalen Kooperationsprozessen. Die Adressaten staatlicher Steuerung haben „immer mehr Gegenmacht und auch Freiräume des Ausweichens“ (Fürst 1996: 158). Regionale Strategien müssen daher die Dominanz individueller Rationalitäten gegenüber der planleitenden kollektiven Rationalität berücksichtigen.

3.3 Abstraktionsniveau

Unabhängig von dem Aufwand, der im Rahmen von formellen und informellen Beteiligungsverfahren seitens der Planung betrieben wird, stellt sich die Frage, welche Zielgruppe überhaupt in der Lage ist, Planung auf regionaler Maßstabsebene zu verstehen bzw. die individuelle Betroffenheit richtig einzuschätzen. Schon auf vielen Beteiligungsveranstaltungen zu Stadt- oder Stadtteilentwicklungskonzepten (oder -projekten) sind vorwiegend „Profibürger“, also etwa (ehemalige) Repräsentanten von Vereinen und Verbänden oder anderen Organisationen und Initiativen, die regelmäßig an entsprechenden Veranstaltungen teilnehmen und mit der diskutierten Materie überwiegend vertraut sind. „Profibürger“ sind damit häufig klassische Stakeholder, während die breite Bevölkerung sich entweder nicht angesprochen fühlt oder erst gar nicht gezielt angesprochen wird.

Hinzu kommt – und das auf regionaler Ebene ungleich stärker als auf städtischer oder Quartiersebene – das Problem der unmittelbaren Betroffenheit: Viele Bürger interessieren sich meist nur dann für Raumplanung und Raumentwicklung, wenn sie von einer konkreten Planung mit absehbarer Umsetzung unmittelbar betroffen und dabei vor allem benachteiligt oder begünstigt sind. Textliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind ohnehin schon zu abstrakt, aber auch flächenscharfe Darstellungen auf regionaler Maßstabsebene führen bei potenziell Betroffenen meist nicht zu einem Betroffenheitsgefühl und damit zu einer Beteiligungsmotivation. Zudem führt die Darstellung eines Gebietes als Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich (noch) nicht zu einer konkreten Umsetzung. Die Anwohner melden sich schließlich erst dann, wenn klar ist, welcher Betrieb auf der Fläche angesiedelt werden soll und welche Beeinträchtigungen (oder auch Begünstigungen) von der Ansiedlung ausgehen. Der Protest äußert sich dann unmittelbar vor Ort, während sich die Legitimation des Vorhabens aus einem (über-) regionalen Bedarf ableitet.

Eine frühzeitige (informelle) Beteiligung findet auf regionaler Ebene kaum statt, die formelle Beteiligung spricht die Bevölkerung aufgrund des Abstraktionsniveaus selten an. Und auch dann, wenn die Betroffenen sich zu Wort melden, ist ihnen häufig nicht klar, an wen sie sich überhaupt wenden müssen und wer für welche Vorhaben zuständig ist. Ob Regionalrat, Landrat oder Bürgermeister, Bezirksregierung, Landkreis oder Stadtverwaltung, Politik oder Planung, letztlich ist der Dschungel der Zuständigkeiten so dicht, dass es der Bevölkerung kaum möglich ist, den passenden Adressaten ausfindig zu machen. Bei Stadtentwicklungsprojekten bzw. bei der kommunalen Bauleitplanung ist dies deutlich einfacher.

Welche Rolle kommt nun der Regionalplanung zu? Schon beim Regionalen Flächennutzungsplan (RFNP) im mittleren Ruhrgebiet hat sich die Öffentlichkeitsbeteiligung als überaus schwierig dargestellt. Mit Blick auf den laufenden Aufstellungsprozess für den Regionalplan Ruhr zeigt sich, wie umfangreiche Beteiligungsabsichten seitens der Regionalplanung – auch über die Medien – die Bürger möglicherweise eher abschrecken, statt zum aktiven Mitwirken zu bewegen. So hat die Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ)

das geplante Beteiligungskonzept zum Anlass genommen, über die „Metropole Murks“ zu berichten und auf die (zu) komplexen Beteiligungsstrukturen zu verweisen (Korfmann 2011).

Der Regionalplanung kommt hinsichtlich der Planungskommunikation und der Akzeptanzschaffung allerdings eine zentrale Rolle zu. Ihre Aufgabe ist es,

- regionale Legitimation sicherzustellen und zu kommunizieren,
- regionalen Bedarf glaubhaft zu ermitteln und zu kommunizieren,
- Alternativlosigkeit zu vermeiden.

Insbesondere eine regional (und damit sehr abstrakt) kommunizierte Alternativlosigkeit führt sehr schnell zu einer „Dagegen-Haltung“ bei den Betroffenen. Wenn unterschiedliche (mögliche) Standorte, Trassen o. Ä. etwa in Form von Szenarien vorgelagert diskutiert würden, wäre zumindest ein wichtiger Schritt Richtung Verfahrens*akzeptanz* und Vorhaben*stoleranz* gemacht. Entscheidend dafür ist jedoch, dass die Betroffenen schon vor der formellen Beteiligung in die Lage versetzt werden, die Planungen und ihre möglichen Auswirkungen erstens verstehen und zweitens noch beeinflussen zu können.

3.4 Zeit- und Planungshorizont

Neben der abstrakten räumlichen Ebene ist der zeitliche Horizont von Planungen ein zentrales Dilemma, vor allem auf regionaler Ebene: „Üblicherweise beteiligt sich die Öffentlichkeit erst in der Planumsetzung, wenn Raumordnungsverfahren in Verbindung mit der UVP erster Stufe durchzuführen sind – wenn die Planung an ‚spürbarer‘ Relevanz gewinnt“ (Fürst 2010: 151). Zu diesem Zeitpunkt dauern die Planungen meist schon viele Jahre an und über die grundsätzlichen Ziele der Planungen soll dann auch – im Rahmen der formellen Beteiligung – nicht mehr diskutiert werden. Selten steht zu diesem Zeitpunkt noch das „Wie“ der Umsetzung grundlegend zur Debatte. Damit setzen diese Beteiligungsverfahren genau das um, was der Gesetzgeber fordert: Nicht die Ziel- oder Variantendiskussion mit den Betroffenen, sondern lediglich die Information oder Kommunikation der Vorhaben, zu denen die Beteiligten sich dann „nur“ noch äußern können.

Doch auch bei informellen Beteiligungsformaten, wie Bürger-, Stadtteil- oder Zukunftswerkstätten, dreht es sich meist nicht mehr um das „Ob“ des Planungsvorhabens. Viele Vorarbeiten, Analysen, Gutachten usw. sind dann schon gelaufen, wodurch ein Richtungswechsel für die Planungsverantwortlichen kaum noch eine Option darstellt.

Der häufigste Fall von öffentlich und medial wahrgenommener Einbeziehung der Öffentlichkeit liegt jedoch zeitlich noch hinter der formellen Beteiligung: und zwar immer dann, wenn die konkrete Planumsetzung zu Empörung und Unmut in (Teilen) der Bevölkerung führt und Politik und Planung sich gezwungen sehen, Versäumnisse nachzuholen und zumindest im Nachhinein Akzeptanz zu schaffen. Mitunter werden Bauarbeiten dann auch unterbrochen oder ganz gestoppt.

Doch selbst wenn die Planer „alles richtig gemacht“ haben, informelle Beteiligungsformate schon bei der Diskussion der Planungsziele eingesetzt haben, bleibt ein zentrales Dilemma fast aller Planungsverfahren: Sie brauchen Zeit. Von den ersten Ideen bis zum ersten Spatenstich vergehen meist viele Jahre und bei Infrastrukturgroßprojekten, Leitungstrassen o. Ä. nicht selten auch Jahrzehnte. Das führt nicht nur dazu, dass die Rahmenbedingungen (z. B. Bedarf, Wirtschaftlichkeit usw.) zum Zeitpunkt des Planungsbeginns mitunter deutlich von denen zum Zeitpunkt der Umsetzung abweichen, sondern auch dazu (und das betrifft vor allem das Interesse der Planungsbetroffenen), dass

diejenigen, die sich während der Planungsphase einbringen, später teilweise gar nicht mehr von der Planung betroffen sind und diejenigen, die zum Zeitpunkt der Umsetzung betroffen sind, ursprünglich vielleicht gar nicht in dem Planungsgebiet gelebt haben.

Für die Regionalplanung ist es somit essenziell, lernfähige Pläne und Programme aufzustellen, die ohne unzumutbaren Aufwand an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden können (vgl. folgendes Kapitel). Insbesondere hinsichtlich der langen Planungsprozesse könnte ein „abgespecktes" Aufstellungsverfahren („schlanker Regionalplan") mitunter zu mehr Verfahrens*akzeptanz* führen. Eine größere Akzeptanz eines aus dem Verfahren resultierenden Vorhabens ist damit jedoch noch nicht zwangsläufig erreicht. Und auch eine vorgelagerte informelle Beteiligung könnte nur dann zu einer Akzeptanzsteigerung (des Verfahrens *und* des Vorhabens) führen, wenn zum Beteiligungszeitpunkt noch nicht alle Weichen gestellt sind und grundsätzlich eine ergebnisoffene Diskussion möglich ist.

4 Schlussfolgerungen

Die Diskussion der Dilemmata von Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene sowie der Beispiele aus Nordrhein-Westfalen zeigt, dass es im Kontext der Raumplanung notwendig ist, zwischen der Akzeptanz von Planungs*verfahren* und der Akzeptanz von Planungs*ergebnissen* zu unterscheiden. Dabei wird die Notwendigkeit von Akzeptanz, aus der heraus die Forderung nach Schaffung bzw. Steigerung von Akzeptanz überhaupt erst abgeleitet werden kann, grundsätzlich bejaht.

Akzeptanz von Planungsverfahren

Raumplanung und räumliche Strategieentwicklung sind kein Selbstzweck. Die Pläne und Strategien sollen wirksam sein, d. h. sie sollen die Region auch tatsächlich verändern. Um dies zu erreichen, sollten sich einerseits die wesentlichen strategischen Absichten über unverbindliche Absichtserklärungen hinaus auch in formalen Dokumenten und Verfahren (Regionalplänen, Förderprogrammen etc.) niederschlagen. Eine Formalisierung strukturiert und diszipliniert den Prozess der Strategieformulierung. Eine unverbindliche Strategie, die dauerhaft im Widerspruch zu den formalen Regelungen steht, wäre höchstwahrscheinlich ineffektiv. Auf Freiwilligkeit und Konsens basierende Strategien bedürfen der Absicherung durch traditionelle Steuerungsinstrumente.

Formalisierung meint hier die Festlegung von Regeln und Pflichten der beteiligten Akteure, insbesondere innerhalb der Verwaltung. Transparenz und politische Kontrolle werden am wirksamsten über schriftliche Formen der Verwaltungsarbeit (Aktenkundigkeit) ermöglicht (Fürst 2008: 137).

Darüber hinaus neigen administrative Organisationen wie die institutionalisierte Regionalplanung zu Aufwandsminimierung („principle of least effort") und Entpolitisierung von Verfahren (Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung, „Verfahrensbeschleunigung"). Über eine stärkere Formalisierung wird eher eine technische als eine politische Koordination betrieben. Außerdem sinkt der Entscheidungsbedarf bei Routinen, sodass Verwaltungen entlastet werden.

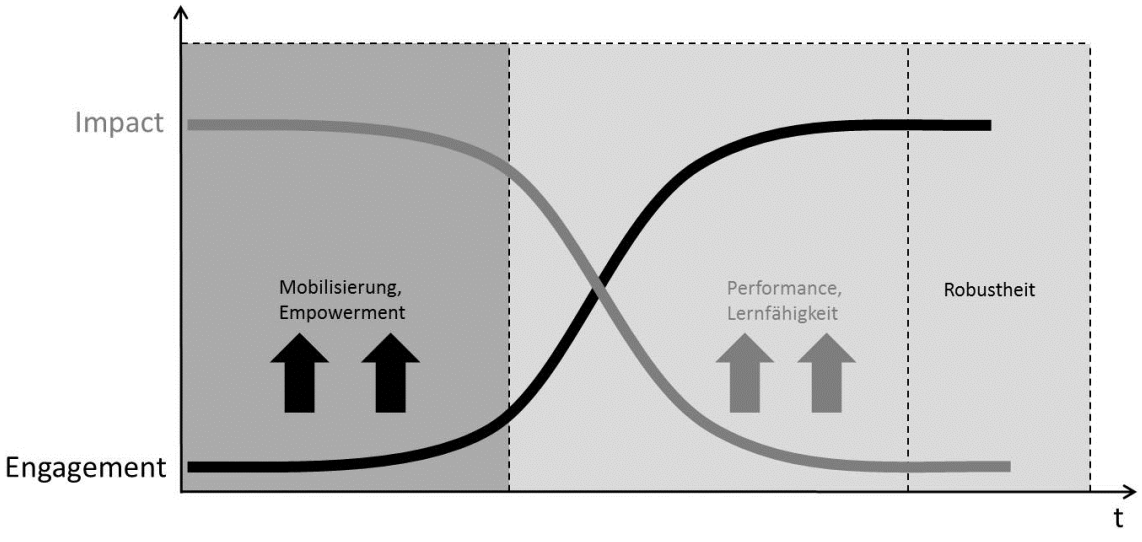
Andererseits senkt eine Formalisierung der Strategieentwicklung deren Flexibilität und die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen. Ergebnisoffene, kollektive Lernprozesse werden ebenso erschwert wie die Suche nach problemadäquaten Lösungen abseits von Routinen. Informelle Prozesse bieten mehr Freiraum für Experimente und verringern die Wahrscheinlichkeit institutioneller Sklerosen.

Eine vorgezogene informelle Beteiligung der Öffentlichkeit sollte sich dabei nicht auf ein reines „Vorziehen" der ohnehin verbindlichen Beteiligungsinstrumente beschränken. Akzeptanz bei den Beteiligten erfordert, dass die Beteiligungsverfahren ergebnisoffen ausgestaltet werden. Das setzt die fachliche Bereitschaft und den politischen Mut voraus, ohne fertige Lösung in die Diskussion zu gehen. In ihrer Rolle zwischen formaler Zuständigkeit und überparteilicher Moderatorin regionaler Prozesse kann die Regionalplanung dabei auf vielfältige Weise zu mehr Verfahrensakzeptanz beitragen:

- Einführung eines flächendeckenden Regionalmonitorings zur Information der breiten Öffentlichkeit, die dadurch ermächtigt wird, sich sachgerecht in den Prozess einzubringen
- Aktivierung regionaler Prozesse unter Einbeziehung möglichst vieler Anspruchsgruppen, um ein „größeres Interesse in der Öffentlichkeit zu wecken und eine größere Breitenwirkung in der Beteiligung zu erreichen" (Schmidt, Konze 2011: 464)
- Ausbau und Intensivierung interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit (mit landes- und regionalplanerischer Begleitung) als Beitrag für eine regionale Diskurskultur

Im Kern geht es darum, die Öffentlichkeit in der Frühphase der Aufstellung von Plänen und Programmen auf regionaler Ebene zu ermächtigen und zu motivieren, sich aktiv einzubringen. Im weiteren Verlauf des Verfahrens ist eine hinreichende Flexibilität der Planungen zu gewährleisten (lernfähige Pläne und Programme). Das meist erst in der Umsetzungsphase von Planungsprozessen große Engagement von Betroffenen gilt es in der frühen Phase ebenso zu steigern wie die Spielräume für Planänderungen in der fortgeschrittenen Planungsphase (vgl. Abb. 3). Damit könnte nicht nur die Akzeptanz von Planungsprozessen verbessert werden, sondern auch die Robustheit ihrer Festlegungen.

Abb. 3: Einfluss von und Engagement in Beteiligungsprozessen im Zeitablauf



Quelle: Eigene Darstellung

Akzeptanz von Planungsergebnissen

Bürgerproteste und Unzufriedenheit mit Planung äußern sich vielfach in einer kritischen oder ablehnenden Haltung gegenüber den Ergebnissen von Planung: Der erste (wahrge-

nommene) Protest beginnt oft erst dann, wenn die Bagger rollen. Und auch wenn der betroffene Teil der Bevölkerung die Planungsziele grundsätzlich befürwortet und im Planungsverfahren umfassend beteiligt wurde, ist dies noch keine Gewähr für eine konfliktfreie Umsetzung der Planung. Der individuellen Rationalität folgend tritt dann das Sankt-Florians-Prinzip zutage: „Erneuerbare Energien: ja gerne; eine 380-KV-Leitung in der unmittelbaren Nachbarschaft: nein danke". NIMBY, NUMBY und NOMBY („not in/under/over my backyard") gehören daher längst zum Standardvokabular für Planerinnen und Planer.

Auch wenn – wie oben dargestellt – Akzeptanz primär für die Planungsverfahren angestrebt werden sollte, so hat *auch* die Regionalplanung die Aufgabe, aus regionalen Bedarfen und Zielsetzungen abgeleitete Planungsergebnisse zu mehr Akzeptanz zu verhelfen. Es ist jedoch nicht ihre Aufgabe, Versäumnisse etwa der bauenden (und i. d. R. auch profitierenden) Unternehmen nachzuholen: Der mittlerweile sehr umfangreiche und aufwendige Dialogprozess, den ExxonMobil im Zusammenhang mit Fracking initiiert hat, hätte schon viel eher stattfinden können, insbesondere um der wachsenden Unsicherheit sowie den Ängsten der Bevölkerung und der Wasserversorger zu begegnen. Schließlich trägt auch der Einsatz optimaler Technik – etwa zur Reduzierung umweltrelevanter Emissionen – zu mehr Akzeptanz bei. Die Bayer AG hätte sehr viel früher auf die Bevölkerung zugehen und die Chancen und Risiken der CO-Pipeline in einem offenen Prozess kommunizieren sollen.

Eine Möglichkeit zur Akzeptanzsteigerung von Planungsergebnissen ist die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung nicht nur an der Planung, sondern auch an der Nutzung. So werden seit einiger Zeit etwa Bürgerwindparks als Beispiel dafür genannt, aus Betroffenen (am Gewinn) Beteiligte zu machen und darüber Akzeptanz zu steigern.

Ein Allheilmittel gibt es freilich nicht. Jedes Planungsverfahren einschließlich der Planumsetzung braucht eine Einzelfallstrategie, denn nicht jedes Akzeptanzproblem ist gleich gelagert. Raumnutzungen sind oftmals konfliktbehaftet, weil unterschiedliche Interessen aufeinanderstoßen. Ein gesellschaftlicher Konsens zu so umstrittenen Vorhaben wie der Kohlenmonoxid-Pipeline oder dem Fracking ist nur schwer zu erreichen. Regionalplanung kann und darf es nicht allen recht machen. Es ist aber in ihrem ureigenen Interesse, die Akzeptanz von regionalen Planungsprozessen und deren Ergebnissen zu verbessern. Die Umsetzungsdefizite von Raumplanung würden verringert, die Robustheit regionaler Festlegungen ebenso wie das Standing der Planerinnen und Planer erhöht.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011): Strategische Regionalplanung. Positionspapier aus der ARL 84. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2012): Raumplanerische Geburtsstunde einer neuen Dimension. Steuerung von Nutzungen im Untergrund. In: Nachrichten der ARL 1/2012, 4.

Amin, A. (Hrsg.) (1994): Post-Fordism: A Reader. Oxford.

Benz, A. (1994): Kooperative Verwaltung, Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.

Bezirksregierung Arnsberg (2011): Bezirksregierung setzt Dialog mit Bürgerinitiativen, Naturschutzverbänden und der Wasserversorgung fort.
http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/presse/2011/09/165_11/index.php (30.04.2012).

Bezirksregierung Arnsberg (2012a): Erdgas: Rechtlicher Rahmen zur Aufsuchung und Gewinnung. In NRW erteilte Bergbauberechtigungen zur Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen zu gewerblichen Zwecken. http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/e/erdgas_rechtlicher_rahmen/aufsuchungsfelder_erteilt.pdf (30.04.2012).

Bezirksregierung Arnsberg (2012b): Erdgas: Rechtlicher Rahmen zur Aufsuchung und Gewinnung. Bergbauberechtigungen zur Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen zu gewerblichen Zwecken. http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/e/erdgas_rechtlicher_rahmen/aufsuchungsfelder_karte.pdf (05.07.2012).

Bezirksregierung Arnsberg (2012c): Bezirksregierung fordert Fracking-Verzichtserklärung. http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/presse/2012/02/039_12/index.php (30.04.2012).

BUND (2012): Unkonventionelles Erdgas in NRW. http://www.bund-nrw.de/themen_und_projekte/energie_klima/erdgas_fracking/ (30.04.2012).

Bundesrat (2012): 904. Sitzung des Bundesrats. http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_2291536/DE/parlamentsmaterial/to-plenum/904-sitzung/to-node.html?__nnn=true (17.12.2012).

Castells, M. (2004): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil 1: Das Informationszeitalter. Studienausgabe. Opladen.

ExxonMobil (2012a): Informations- und Dialogprozess der ExxonMobil über die Sicherheit und Umweltverträglichkeit der Fracking-Technologie für die Erdgasgewinnung. Was sind die Ziele des Informations- und Dialogprozesses? http://dialog-erdgasundfrac.de/was-sind-die-ziele-des-informations-und-dialogprozesses (30.04.2012).

ExxonMobil (2012b): Informations- und Dialogprozess der ExxonMobil über die Sicherheit und Umweltverträglichkeit der Fracking-Technologie für die Erdgasgewinnung. Risikostudie Fracking. http://dialog-erdgasundfrac.de/risikostudie-fracking (30.04.2012).

Grotefels, S.; Schoen, H. (2005): Beteiligungsverfahren. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 86-89.

Fürst, D. (1996): Regionalplanung im System gesellschaftlicher Steuerung. In: ARL (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1995 in Chemnitz. Hannover, 157-172.

Fürst, D. (2000): Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandels des Staates? In: Fürst, D.; Müller, B. (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. Dresden, 9-29.

Fürst, D. (2008): Planung in bürokratischen Organisationen – Organisation als strukturelle Steuerung des Verwaltungshandelns. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 133-160.

Fürst, D. (2010): Raumplanung: Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 1. Detmold.

Harvey, D. (1989): The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change. Oxford.

Korfmann, M. (2011): Metropole Murks. Für die weitere Entwicklung des Ruhrgebiets gibt es kein Patentrezept. Oder doch? Der RVR arbeitet am Regionalplan. In: WAZ (231),4.10.2011, o. S.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2012): Landesregierung bringt Entschließungsantrag zu Fracking in den Bundesrat. NRW will breites Bündnis gegen Einsatz von umwelttoxischen Substanzen bei der umstrittenen Fördermethode erreichen. http://www.nrw.de/landesregierung/landesregierung-bringt-entschliessungsantrag-zu-fracking-in-den-bundesrat-13812/ (13.12.2012).

Marin, B.; Mayntz, R. (Hrsg.) (1991): Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt.

Mayntz, R. (1992): Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung 32 (1), 19-32.

Meiners, H. G. et al. (2012a): Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten – Risikobewertung, Handlungsempfehlungen und Evaluierung bestehender rechtlicher Regelungen und Verwaltungsstrukturen. http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gutachten_fracking_2012.pdf (21.02.2013).

Meiners, H. G. et al. (2012b): Fracking in unkonventionellen Erdgas-Lagerstätten in NRW. Kurzfassung zum Gutachten. http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/gutachten_fracking_nrw_2012.pdf (21.02.2013).

Ruhr Nachrichten (2012a): Exxon Mobil hält sich Fracking im Münsterland offen. http://www.ruhrnachrichten.de/nachrichten/region/hierundheute/nams/Exxon-Mobil-haelt-sich-Fracking-im-Muensterland-offen;art1757,1611856 (30.04.2012).

Ruhr Nachrichten (2012b): Erlaubnisfelder zur Aufsuchung von Erdgas. http://www.ruhrnachrichten.de/storage/med/ruhrnachrichten/pdf/8115_erdgas-neu2.pdf (18.07.2012).

Scharpf, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift 32 (4), 621-634.

Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

Scharpf, F. W.; Mayntz, R. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt, New York.

Schmidt, P. I.; Konze, H. (2011): Planaufstellungs- und -änderungsverfahren. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 451-472.

Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.

Selle, K. (2011): Große Projekte – Nach Stuttgart. In: RaumPlanung 2011 (156/157), 126-132.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2011): Einschätzung der Schiefergasförderung in Deutschland – Entwurf. Dessau.

Weichhart, P. (2006): Interkommunale Kooperation: zwischen Notwendigkeit und Verweigerung. In: Biwald, P.; Hack, H.; Wirth, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien und Graz, 151-166.

Wiechmann, Th. (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden.

Wiechmann, Th. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.

Autoren

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.

Thorsten Wiechmann (*1968) ist seit 2010 Universitätsprofessor für Raumordnung und Planungstheorie an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Zuvor war er Professor für Raumordnung und Direktor des Geographischen Instituts der TU Dresden. Nach dem Studium der Geographie, Politikwissenschaft und Soziologie promovierte er 1998 an der Universität Bonn über diskursive Ansätze der deutschen Regionalplanung. Von 1998 bis 2007 war er als Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden tätig. Im Anschluss an seine Habilitation über regionale Strategische Planung an der TU Dresden 2007 vertrat er bis 2009 den Lehrstuhl Regionalplanung an der BTU Cottbus.

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 intermunicipal 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 derzeitig 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 Kämmerers 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 funktionellen 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, Schulentwicklungsplanungen 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-

fiegerechte 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 teilräumlicher 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.

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 initiierende 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 Regionalplanungsstellen 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 Fachressorts 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).

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.

Sabine Baumgart, Kirsten Kötter

Klimaschutz und erneuerbare Energien

Gliederung

1 Einleitung: Klimaschutz und erneuerbare Energien

2 Zur Ausgangssituation in Nordrhein-Westfalen

3 Aufgaben und Steuerungsbedarf als Beitrag der Raumordnung zu Klimaschutz und EE-Ausbau

3.1 Steuerung des Ausbaus von EE durch formelle Instrumente auf der überörtlichen Handlungsebene

3.2 Steuerung des Ausbaus von EE durch informelle Instrumente auf der überörtlichen Handlungsebene

3.3 Daten als Grundlage für die Planung

4 Akteure und Zuständigkeiten

5 Kommunikation

Literatur

Kurzfassung

Der Ausbau erneuerbarer Energien hat auf regionaler Ebene im Rahmen des Klimaschutzes an Bedeutung gewonnen. Angesichts der dezentralen unternehmerischen Aktivitäten für die räumliche Umsetzung der energiepolitischen Ziele, Leitbilder und Strategien rückt die damit verbundene Flächeninanspruchnahme als räumliche Dimension ins Blickfeld. Als überörtliche und überfachliche Institution ist die Regionalplanung gefragt, den Ausbau der unterschiedlichen raumbedeutsamen erneuerbaren Energien mit ihren vielfältigen Flächennutzungskonkurrenzen mit formellen Instrumenten zu steuern und koordinierend zu gestalten. Darüber hinaus sind auch informelle Instrumente wie ein Fachbeitrag „Energie“ bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen geeignet, die Datengrundlagen und Abwägungsentscheidungen zu fundieren. Dieser Fachbeitrag bedarf jedoch, ebenso wie die Erarbeitung regionaler Energiekonzepte, regionalplanerischer und energiefachlicher Kompetenz.

Schlüsselwörter

Erneuerbare Energien – Regionalplanung – regionale Energiekonzepte – regionalplanerischer Fachbeitrag – regionale Entwicklungskonzepte

Climate protection and renewable energies

Abstract

In the context of climate protection the significance of the expansion of renewable energies has increased at the regional level. With the decentralized activities of private enter-

prises spatially implementing energy policy targets, visions and strategies, land-use has become the focus of attention as a spatial dimension. Regional planning as a regional and comprehensive institution has the task and legal instruments to guide and coordinate the expansion of the competing sources and technologies of renewable energy and their spatial impacts. Furthermore non-statutory instruments, such as a sector plan "Energy" linked to the Regional Plan, are able to provide base data for debate and decision making. Such sector plans, and indeed the development of regional energy concepts, require both regional planning and energy sector competences.

Keywords

Renewable Energy – regional planning – regional energy concepts – regional sectoral statement – regional development concepts

1 Einleitung: Klimaschutz und erneuerbare Energien

Vor dem Hintergrund abnehmender fossiler Ressourcen, wachsender Importabhängigkeiten und entsprechender Unwägbarkeiten der Energiepreise sowie eines gestiegenen Risikobewusstseins gegenüber der Atomenergie haben erneuerbare Energien (EE) deutlich an Bedeutung für eine sichere Energieversorgung in der Zukunft gewonnen.

Auf der Ebene der Europäischen Union wird die Zielsetzung verfolgt, dass im Jahr 2020 20 Prozent der Stromerzeugung aus EE erfolgen soll (BBSR 2010). Der Ausbau von EE ist Teil des Klimaschutzes, wie er mit dem Integrierten Energie- und Klimaschutzprogramm (IEKP 2007) auf Bundesebene in Form von Zielsetzungen für die Steigerung der Nutzung von EE und die Verbesserung der Energieeffizienz bis 2020 formuliert wurde. Dabei wird die regionale Ebene angesichts der Vielzahl an dezentralen unternehmerischen Aktivitäten im Bereich von EE für die räumliche Umsetzung der energiepolitischen Ziele, Leitbilder und Strategien immer wichtiger. Angesichts einer mit dem Ausbau von EE verbundenen Flächeninanspruchnahme rückt die räumliche Dimension für die Energiepolitik als Teil der Daseinsvorsorge stärker ins Blickfeld.

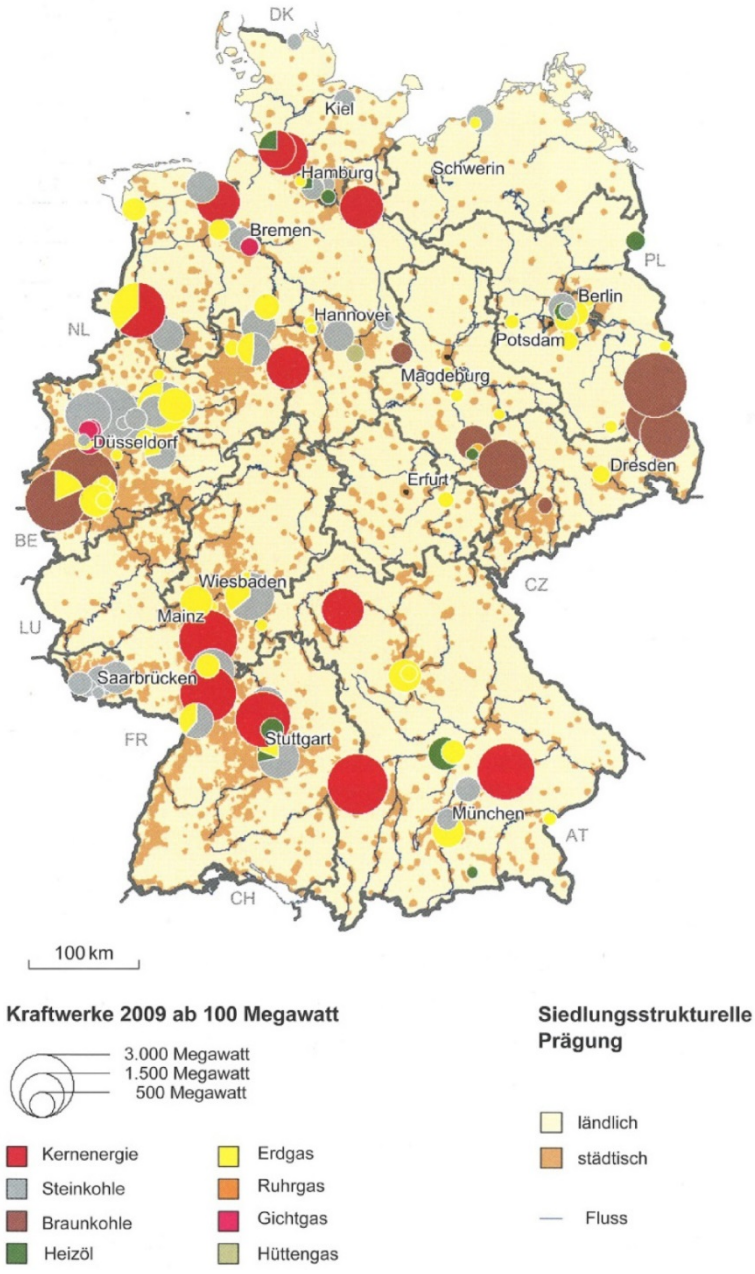
Mit dem am 30. Juni 2011 verabschiedeten „Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien" wurde auf Bundesebene beschlossen, dass durch die Neuregelung des „Erneuerbare-Energien-Gesetzes" (EEG) der Anteil der Stromerzeugung aus EE kontinuierlich erhöht werden soll: bis 2020 auf mindestens 35 Prozent, bis 2030 auf mindestens 50 Prozent, bis 2040 auf mindestens 65 Prozent und bis 2050 auf mindestens 80 Prozent. Für Nordrhein-Westfalen stellt sich somit wie für alle Bundesländer die Frage, ob die potenziellen Flächenausweisungen für EE ausreichend sind und wie diese in Abwägung zu anderen Nutzungsanforderungen an den Raum koordiniert werden können.

2 Zur Ausgangssituation in Nordrhein-Westfalen

Klimaschutz und erneuerbare Energien sind eine neue Aufgabe für die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen. Die Dezentralisierung der Energieproduktion erzeugt neue Nutzungsanforderungen an das Energiesystem und die Energiewirtschaft. Sowohl private Energieanbieter und -verbraucher als auch Anlagen- und Netzbetreiber bringen sich mit ihren energiefachlichen Belangen ein.

So sieht der aktuelle Koalitionsvertrag 2012–2017 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vor, die regionale Umsetzung der Energiewende zum Beispiel durch die Ergänzung der Regionalpläne um einen sachlichen Teilabschnitt „Energie/Klimaschutz" zu erweitern. Kommunen und Kreise sollen bei ihren energiewirtschaftlichen Aktivitäten unterstützt oder lokale und regionale Pilotvorhaben für Energiemanagement, erneuerbare Energien und Klimaschutz umgesetzt werden (NRWSPD, Bündnis90/Die Grünen NRW 2012: 54). Mit dieser Vorgabe auf Landesebene ist die Regionalplanung aufgefordert, die „räumlichen Voraussetzungen für die Nutzung erneuerbarer Energien" gemäß § 2 Raumordnungsgesetz (ROG) zu schaffen. Die räumliche Steuerung und Koordination von Nutzungen orientiert sich dabei an Festlegungen zur Raumstruktur und hat diese mit konkurrierenden Nutzungs- und Schutzansprüchen in ihrer gesamträumlichen Gestaltungskompetenz abzuwägen.

Abb. 1: Konventionelle Kraftwerke



Quelle: BBSR 2010: 7. Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Umweltbundesamt, Betreiberdatenbasis, IE Leipzig/ DBFZ

Vergleicht man NRW mit anderen Bundesländern, liegt das Land bei der installierten Leistung Windenergie mit 3 Gigawatt bundesweit auf dem fünften Platz, hinter Schleswig-Holstein und vor Mecklenburg-Vorpommern (DEWI 2010). Auch in Bezug auf die anderen Energiequellen zeigt sich die hohe Zahl der Anlagen für EE, die auch Ausdruck der Bedeutung dezentraler Energieerzeugung in NRW ist. Die Verteilnetze in NRW liegen in Händen der RWE Rhein-Ruhr und Westfalen-Weser-Ems sowie kommunaler Stadtwerke (vgl. Schmidt, Zimmermann 2010: 47).

In der Studie des BBSR (2010) werden zweierlei Erkenntnisse für NRW deutlich: zum einen erkennt man die Prägung durch die traditionelle Nutzung von Braun- und Steinkohle (Abb. 1; BBSR 2010: 7). Zum anderen sticht aber auch die Vielfalt des Landes hervor, das darüber hinaus in seinen ländlich geprägten Teilräumen große Potenziale für Windenergie- und Biomasseanlagen aufweist (ebd.).

3 Aufgaben und Steuerungsbedarf als Beitrag der Raumordnung zu Klimaschutz und EE-Ausbau

Der Ausbau der EE sollte auch vonseiten der Regionalplanung als Entwicklungschance gesehen werden. Für das von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2009 angesichts des Klimawandels geforderte interdisziplinäre Vorgehen ist die Regionalplanung als Plattform mit dem Einsatz formeller und informeller Instrumente besonders geeignet, denn sie ist ein Bindeglied zwischen der Landesplanung und der kommunalen Umsetzungsebene. Auf informeller Basis kann sie gemeinsam mit regionalen und interkommunalen Netzwerken abgestimmte strategische Energiekonzepte erarbeiten bzw. an deren Erarbeitung koordinierend mitwirken.

Schaut man auf die übergeordnete Ebene der EU, liegen mit der Richtlinie für EE und das angestrebte Ziel des Anteils von 20 % EE an der Stromerzeugung im Jahr 2020 aktuelle Zielsetzungen vor. Die europarechtlichen Regelungen sind allerdings darauf angelegt, dass die regionale und lokale Ebene in die Umsetzung und ggf. auch in die Ausgestaltung der nationalen Energiepolitik einbezogen werden. Gemäß Artikel 4, Abs. 1 der Richtlinie zählt zu den „für das Erreichen dieser nationalen Gesamtziele zu ergreifenden angemessenen Maßnahmen auch die Zusammenarbeit zwischen örtlichen, regionalen und gesamtstaatlichen Behörden“ (Richtlinie 2009/28/EG des EU Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie die Entscheidung der Kommission vom 30. Juni 2009 zur Festlegung eines Musters für Nationale Aktionspläne für erneuerbare Energie gemäß der Richtlinie 2009/28/EG).

Die Kernpunkte der europarechtlichen Regelungen betreffen die Anforderungen an die Ausgestaltung von Zielen für den Ausbau der Nutzung EE, die Planung von Maßnahmen und das Monitoring.

Gemäß § 1 ROG sind der „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“. Das ROG definiert in § 2, dass die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren sind. Dazu zählen insbesondere die „räumliche(n) Erfordernisse für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen (...)“. Rechnung zu tragen ist auch den „räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes (...), sowohl durch Maßnahmen, die dem

Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen (...)".

Weiterhin relevant ist § 8 ROG, der die landesweiten Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionalen Flächennutzungspläne adressiert. Außerdem werden insbesondere die zu sichernden Standorte und Trassen für Infrastruktur und darunter die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur festgelegt. Einzubeziehen sind „diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2 (...), die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können."

Hier wird in erster Linie zu prüfen sein, inwieweit und wie die im ROG formulierten „räumlichen Voraussetzungen" für die Nutzung EE weiter zu konkretisieren sind. Die Diskussion wird sich darauf fokussieren müssen, die Grundlagen für die gemäß § 8 (7) ROG mögliche Zuordnung raumbedeutsamer Funktionen auf definierte Gebietskategorien – Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete – zu definieren, um weitere Nutzungen zur Erzeugung von EE über die Windenergie hinausgehend, zu steuern.

3.1 Steuerung des Ausbaus von EE durch formelle Instrumente auf der überörtlichen Handlungsebene

Ein wichtiges Instrument für die Umsetzung ist die formelle Regionalplanung. Ihre Aufgabe ist die räumliche Verortung von Raumnutzungsansprüchen und Raumfunktionen. Gegenstand dieser raumordnerischen Zielsetzung ist vor allem eine Flächensicherung und eine Standortsicherung für die Energieerzeugung und -speicherung, den Energietransport und die Energieumwandlung.

Dazu gehört auch die räumliche Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung mit Blick auf den Schutz klimarelevanter Freiflächen, einschließlich der Festlegung von neuen Siedlungszuwachsflächen in Abhängigkeit von Möglichkeiten einer sparsamen Energieversorgung und -nutzung, aber auch in Abwägung zur räumlichen Vorsorge für den raumverträglichen Ausbau von EE.

Dabei wird der Fokus insbesondere auf der Wind- und Bioenergienutzung liegen, entlang von Infrastrukturtrassen auch auf der Freiflächen-Photovoltaik. Weiterhin werden Fragen zu Flächengrößen, Abstandsregelungen und Schwellenwerten zur räumlichen Steuerung von EE-Ansiedlungsvorhaben zu diskutieren sein.

Auf der Grundlage von § 7 ROG können diese Festlegungen auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen „Energie" getroffen werden. Die räumlichen Auswirkungen von EE können raumbedeutsam und von überörtlicher Bedeutung sein. Raumbedeutsam ist eine Planung, durch die „die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst oder Raum in Anspruch genommen wird (...)" (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG).

Die Raumbedeutsamkeit ist im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG nach den tatsächlichen Umständen des Einzelfalls zu beurteilen. Kriterien für die Beurteilung sind insbesondere der Standort, die Vorbelastung des Standortes und die Auswirkungen auf andere Ziele der Raumordnung.

Eine landeseinheitliche Anwendung und eine Vereinfachung des Verwaltungshandelns würden durch die Entwicklung von Kriterienkatalogen zur Beurteilung der Raumverträglichkeit begünstigt. Die Erstellung von Katastern als planerischen Grundlagen auf regionaler Ebene, für die es Standards zu entwickeln gilt, trägt ebenso dazu und zur regionalstatistisch basierten Berichterstattung bei.

Für Vorhaben der **Windenergie** können mit der Festlegung von Vorranggebieten und der Steuerung der Siedlungsentwicklung umfassende Regelungen in den Regionalplänen getroffen werden. Die Festlegung von Vorranggebieten bietet sich für Nordrhein-Westfalen insofern an, als bereits über 80 % der Gemeinden Konzentrationszonen für die Windenergienutzung dargestellt haben. Abhängig von der Planungsebene (regional oder kommunal) und dem jeweiligen Planungsgebiet kann der Standortsuchprozess zu unterschiedlichen räumlichen Festlegungen führen. Daher sollen die Vorranggebiete für die Windenergienutzung in den Regionalplänen nicht zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten (außergebietliche Ausschlusswirkung) entfalten. Dies ermöglicht den kommunalen Planungsträgern im Interesse des Ausbaus der EE, weitere Flächen für die Windenergienutzung in ihren Bauleitplänen darzustellen. Dies kann beispielsweise in interkommunaler Zusammenarbeit oder für Bürgerwindparks erfolgen.

Aktuelle Strategien des Repowering mit zahlenmäßig geringeren, aber leistungsfähigeren höheren Windenergieanlagen könnten den Anlass darstellen, die raumordnerisch gesicherten Flächenpotenziale in den Regionalplänen um neue Vorranggebiete und Konzentrationszonen zu erweitern. Ausgehend von der Möglichkeit, quantitative Flächenfestlegungen für den Ausbau von EE auf regionaler Ebene vorzugeben, ist ein Abgleich mit anderen Raumansprüchen erforderlich. Dies bezieht sich auf die Landschaftsplanung vor allem in Bezug auf Auswirkungen auf das Landschaftsbild, den Wald und Flora/Fauna, aber auch auf den zu berücksichtigenden Denkmalschutz. Ein Feedback-Prozess mit den Entwicklungsvorstellungen in den Gemeinden ist dazu notwendig.

Für die **Bioenergie** definiert der Bundesgesetzgeber in § 35 Abs. 1 Nr. 6 Baugesetzbuch (BauGB) für Vorhaben der energetischen Nutzung von Biomasse einen Privilegierungstatbestand. Als Standorte für diese Anlagen eignen sich aufgrund ihrer Einordnung als gewerblich/industrielle Anlagen i. d. R. regionalplanerisch festgelegte Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) oder Arrondierungen von GIB im Rahmen der Parzellenunschärfe des Regionalplans. Bei nicht privilegierten Biogasanlagen handelt es sich um Anlagen, die mindestens eine der Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB nicht oder nicht mehr erfüllen. Im Einzelfall kann es aber aufgrund von im GIB vorhandenen Nutzungen sowie starker Geruchsbelästigungen, die von Biogasanlagen ausgehen können, notwendig sein, Standorte im Außenbereich in Betracht zu ziehen. In Bezug auf die ggf. durch die Biogasanlagen beeinträchtigten Qualitäten des Landschaftsbildes sind genaue Untersuchungen der landschaftlichen Sensibilität erforderlich. Dafür bedarf es in aller Regel auch der Bauleitplanung, denn bei der Standortwahl sind die räumliche Verbindung der Anlage, ihre Belieferung und der Energiepflanzenanbau maßgeblich, wenngleich sich der Einfluss der Regionalplanung nicht auf Art und Umfang der Flächenbewirtschaftung bezieht.

Die Nutzung von **Solarenergie** zur Stromerzeugung ist in Nordrhein-Westfalen bisher überwiegend auf Dach- und Fassadenanlagen an Gebäuden beschränkt. Diese Nutzung der Solarenergie ist der Errichtung von Solarenergieanlagen auf Freiflächen vorzuziehen. Im Gebäudebestand steht ein großes Potenzial geeigneter Flächen zur Verfügung, das durch eine vorausschauende Stadtplanung noch vergrößert werden kann. Photovoltaik

auf Freiflächen kann jedoch für die Inwertsetzung von Brach- und Konversionsflächen erwogen werden.

Die Raumbedeutsamkeit von Anlagen zur Nutzung der **Geothermie** ist im Regelfall nicht anzunehmen. Gemäß § 35 der Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes (LPlG DVO) liegt die Darstellungsschwelle für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen i. d. R. bei 10 Hektar Flächenbedarf. Gleichwohl können auch Vorhaben von weniger als 10 Hektar von überörtlicher Bedeutung sein. Anlagen zur Nutzung von Geothermie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie an der Erdoberfläche i. d. R. kleinflächig sind und über ein Röhrensystem dem Untergrund Wärme entziehen (Tiefen-Geothermie).

Gleiches gilt für die **Wasserkraft**. Die Energieerzeugung aus Wasserkraft erfolgt in der Regel kleinräumig und nutzt vorhandene Energiespeicher, z. B. Talsperren oder Flussströmung. Regionalplanerisch ist sie daher i. d. R. nicht relevant, obwohl sie ein bereits lang erprobter Energielieferant unter den EE ist.

Zudem erfordert die mit der Nutzung von EE einhergehende zunehmend fluktuierende Stromerzeugung den Ausbau neuer Speicherkapazitäten. Als **Energiespeicher** eignen sich Talsperren, die zugleich als Standorte für Pumpspeicherkraftwerke genutzt werden. Des Weiteren kommt der Neubau von Pumpspeicherkraftwerken mit entsprechenden Speicherbecken in Betracht. Pumpspeicherkraftwerke tragen entscheidend zur Umstellung der Energieversorgung auf EE bei, da sie die fluktuierende Stromeinspeisung aus EE und die im Tagesverlauf stark schwankende Stromnachfrage ausgleichen.

Neben der Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau von Anlagen für EE gilt es auch, den daraus folgenden zusätzlichen Erfordernissen des Ausbaus der Netzinfrastrukturen Aufmerksamkeit zu widmen. Im Rahmen der Entwicklung und Bestandssicherung von kompakten Siedlungsstrukturen gewinnen die Nähe von Wärmebereitstellung (z. B. für Biomasseanlagen oder Tiefengeothermie) und die Verfügbarkeit von Abnehmern (Fernwärme, gewerblich-industrielle Abnehmer) über Nahversorgungsnetze an Bedeutung; gleichzeitig betrifft der Infrastrukturausbau aber auch die Stromnetze.

3.2 Steuerung des Ausbaus von EE durch informelle Instrumente auf der überörtlichen Handlungsebene

Grundsätzlich stellt sich die Frage, welche Kompetenz auf der regionalen Ebene als überörtlicher, überfachlicher und koordinierender Ebene angesiedelt ist. Für die strategische Einbindung der EE in die Planungen auf regionaler Ebene sind informelle Konzepte der Regionalentwicklung von großer Bedeutung. Die Regionalplanung kann auch bei diesen informellen Instrumenten eine koordinierende Rolle einnehmen. Eine frühzeitige Kenntnis von Akteursinteressen kann zur Förderung der Bereitstellung der jeweiligen Datengrundlagen beitragen und schärft die Wahrnehmung der unterschiedlichen Handlungslogiken privater und öffentlicher Akteure.

Über die formelle Regionalplanung hinausgehend stellt die informelle Instrumentierung gemäß § 13 ROG eine Aufgabe für die Regionalplanungsbehörden dar. Dies bezieht sich auf die Zusammenarbeit der Landes- und Regionalplanung mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und mit Personen des Privatrechts, aber auch Zusammenschlüssen von Kommunen, die interkommunal zusammenarbeiten.

Im Rahmen von informellen Konzepten werden EE bisher oftmals in den Stärken-Schwächen-Analysen der Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) thematisiert, tragen sie doch auch Potenziale für die regionale Wertschöpfung in sich. Betrei-

bermodelle, die die Bürger mit einbeziehen, wie z. B. sog. Bürgerwindparks, sind in anderen Bundesländern weiter verbreitet. Ihre Umsetzung in NRW könnte durch eine aktivierende Regionalentwicklung im Rahmen der Erarbeitung von ILEKs in Bezug auf Information und Koordination unterstützt werden.

Angesichts der ansteigenden Dezentralisierung der Energieanbieter können regionale Energiekonzepte in die regionalplanerische Abwägung zwischen regionalen Energiezielen einerseits und den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung andererseits einfließen. Ihre Aufgabe umfasst die Abgrenzung raumverträglicher EE-Potenzialflächen und das Aufzeigen von Entwicklungsszenarien unter Einbeziehung demografischer, wirtschafts- und raumstruktureller Perspektiven gegenüber konkurrierenden Nutzungs- und Schutzansprüchen und Aspekten der Raumverträglichkeit.

Gemäß § 12 (3) Landesplanungsgesetz (LPlG) sind Fachbeiträge bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen. Für einen Fachbeitrag „Energie" gälte es, dementsprechend den Rahmen, die sachlichen Inhalte, die Aussagenschärfe und die Bindungswirkungen eines solchen Fachbeitrages „Energie" zu Raumordnungsplänen zu klären. Dieser müsste sich im Kern auf

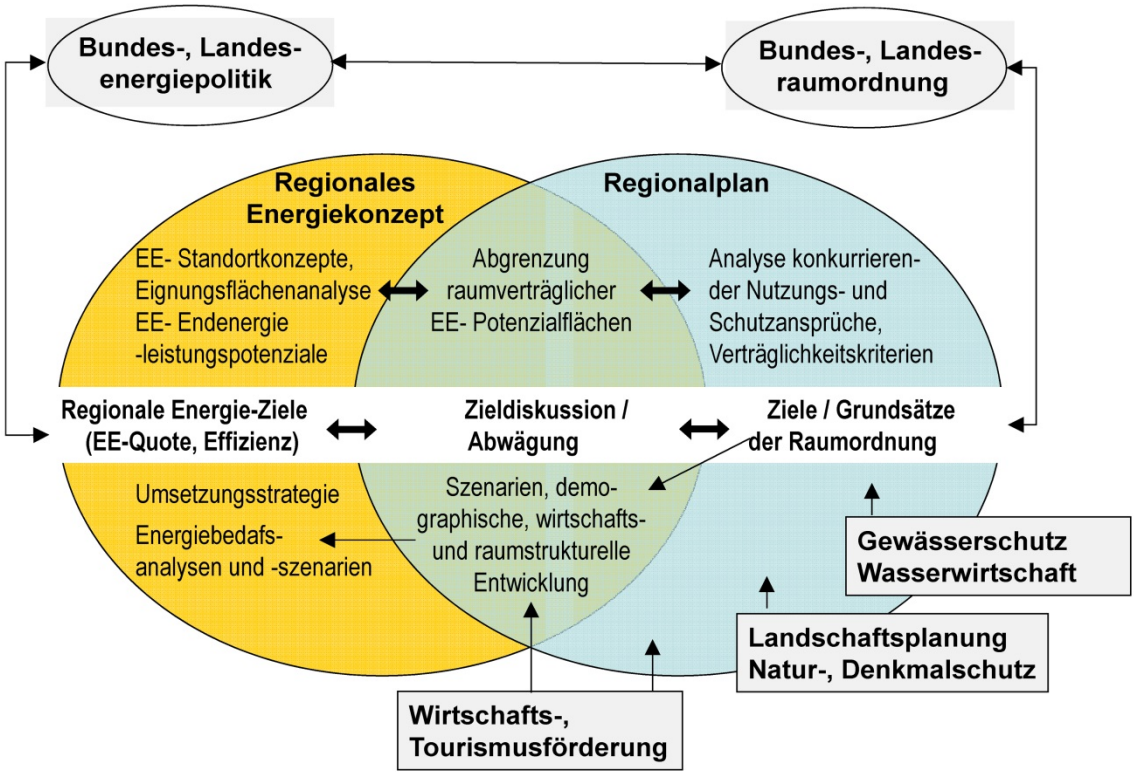
- die Regionalisierung von Energiezielen,
- regional spezifische Anreizinstrumente für deren Umsetzung und
- regionale Energiestatistiken

ausrichten und – solange dazu keine abgestimmten Vorgaben auf Bundesebene vorliegen – Standards für die Analyse-, Potenzial- und Szenarienmethoden beinhalten. Die gesetzliche Grundlage sollte dafür auf Landesebene geschaffen werden.

Regionale Energiekonzepte bedürfen regionalplanerischer *und* energiefachlicher Kompetenz. Nur beide gemeinsam sind in der Lage, die Aufgaben für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung gemäß § 1 ROG für die spezifische Region als Handlungsraum im Rahmen der Regionalentwicklung zu definieren. Die folgende Abbildung zeigt die Verknüpfung der sektoralen energiefachlichen Expertise, die sich in einem regionalen Energiekonzept niederschlagen könnte, und die raumplanerische Kompetenz, die vielfältige Anforderungen an den Raum überfachlich in den Abwägungsprozess für den Regionalplan einzubringen hat.

Es ist darüber hinaus zu prüfen, inwieweit regionale Strategie-Ansätze mit der Umsetzung in abgestimmten lokalen Klimaschutz-Aktionsplänen gekoppelt werden können. Die daraus sich ergebenden Koordinationsanforderungen für die Vielzahl der Handlungsfelder und lokalen/interkommunalen Akteursstrukturen bedürfen der Unterstützung vonseiten des Landes durch finanzielle Förderung für Pilotvorhaben, die damit beispielgebend für andere Regionen nutzbar gemacht werden können. Zu diesen spezifischen Fragen, einschließlich zu möglichen Organisationsformen, könnte die Energie-Agentur NRW ihr Beratungsangebot, das sich in Bezug auf Energieeffizienz und EE an Kommunen richtet, auch auf die regionale Ebene ausdehnen.

Abb. 2: Schnittmenge zwischen regionalem Energiekonzept und Regionalplan – schematische Darstellung



Quelle: BMVBS 2011: 141

3.3 Daten als Grundlage für die Planung

Zur Verbesserung der regionsspezifischen energiebezogenen Datengrundlagen für den Ausbau der technischen Infrastruktur, insbesondere des Stromnetzes, aber auch für den Ausbau der Nahwärme-Netzinfrastruktur, bedarf es einer guten Zusammenarbeit mit den Fachplanungen.

Dies umfasst auch eine Verbesserung der Datengrundlagen durch Potenzialanalysen zum Ausbau von EE. § 13 ROG verweist auch auf die Notwendigkeit der Durchführung einer Raumbeobachtung und der Bereitstellung der Ergebnisse für regionale und kommunale Planungsträger sowie für Träger der Fachplanung im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie auf die Beratung dieser Träger.

Die methodischen und technischen Voraussetzungen für die Erfassung, Verarbeitung und Bewertung raumbezogener Daten verbessert sich ständig. Für die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen zum Ausbau der EE sind die räumlichen Basisinformationen und die raumbezogene Berichterstattung auszubauen. Die Raumbeobachtung dient dazu, auf regionaler Ebene die Entscheidungsgrundlage für regionsdifferenzierte naturräumliche, technische, wirtschaftlich nutzbare Potenziale der Nutzung der EE zu systematisieren und ein Konzept für ein tragfähiges Monitoring aufzubauen. Im Dialog entwickelte regionsbezogene Leitbilder und Ziele bilden potenziell einen Beitrag zu der im ROG geforderten Konkretisierung der „räumlichen Voraussetzungen“ für die Ziele der Regionalplanung (vgl. auch Abb. 1).

Gegenüber regionalplanerischen Analysen mit ihrer innerregionalen räumlichen Differenzierung ist aus dem energieplanerischen Blickwinkel tendenziell eher eine höhere sachliche Differenzierung (feinere Körnigkeit) und für bestimmte Problemstellungen darüber hinaus auch eine hohe zeitliche Auflösung der Analysen (Dynamik) von Bedeutung. Gleichzeitig gehen Potenzial- und Szenarioanalysen für zukünftig zu erwartende Energiebedarfs- bzw. Angebotsmengen von Annahmen zur Entwicklung des technischen Fortschritts, zur Geschwindigkeit der Marktdurchdringung bestimmter Technologien und zur regionalen Verfügbarkeit von Standorten, Flächen und Rohstoffen aus. Ihre Grundlage bildet wiederum der aktuelle und/oder projizierte Stand der Flächennutzungsstruktur sowie der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung.

Eine systematische Aufbereitung der Daten ist für die im ROG geforderte Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau von EE notwendig (vgl. auch Bezirksregierung Düsseldorf 2011). So sind für Art und Umfang der Datengrundlagen Standards in Abhängigkeit der jeweiligen erneuerbaren Energiequellen zu entwickeln in Bezug auf

- die Landnutzungsstruktur mit den Flächendispositionen und der quantitativen Flächeninanspruchnahme der Energieanlagen,
- Flächennutzungsstruktur bezüglich der Standorte von Anlagen EE bzw. der Anbauflächen für Energiepflanzen und deren Lagerung,
- potenzielle Nutzungskonkurrenzen, auch hinsichtlich ökonomischer Flächenbewertung,
- räumliche Auswirkungen (wie Ökologie, Naturgüter, Landschaftsbild, Denkmalschutz, Hochwasserschutz),
- Immissionen (insbesondere der Windenergie und Biomasseanlagen) und
- Infrastruktur (Verkehrserzeugung, Netzanbindung, Transportketten, -wege).

Die Entwicklung und die Implementation dieser Verfahren haben, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der geforderten Abschichtung, gezeigt, dass die raumbezogene Berichterstattung systematisiert und anwendungsorientiert gestaltet werden muss, um sowohl in den Regelverfahren der planenden Verwaltung als auch im Monitoring und in der Raumbeobachtung angemessen einsetzbar zu sein. Dazu können beispielsweise auch Datengrundlagen aus der nach § 9 ROG vorzunehmenden Umweltprüfung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen (nach § 8 ROG) mit den entsprechenden schutzgutbezogenen Prüfaufträgen herangezogen werden.

4 Akteure und Zuständigkeiten

Auf Landesebene sind gemäß § 9 (3, 4) LPlG Vorgaben für die räumliche Umsetzung des Klimaschutzes und den Ausbau von EE notwendig. Einen Beitrag dazu leistet das am 23.01.2013 verabschiedete Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Klimaschutzgesetz NRW, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). Darin ist gemäß § 4 (2) vorgesehen, dass die Landesregierung einen Klimaschutzplan erstellt. Dieser soll gemäß § 6 (4) u. a. „2. Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien, zur Energieeinsparung, zur Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz sowie des Ressourcenschutzes; 3. eine Ermittlung und Darstellung der Potenziale und der Beiträge für die einzelnen Sektoren“ enthalten. Entsprechend Artikel 2 des Klimaschutzgesetzes NRW werden die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und die raumordnerische Umsetzung der Klimaschutzziele (§ 3) auch im § 12 des LPlG ergänzt.

Um Handlungsoptionen für den Ausbau von EE im gesamten Land und in seinen einzelnen Teilräumen zu formulieren, benötigt eine zielgerichtete Regionalisierung der Struktur- und Landesentwicklungspolitik belastbare Grundlagendaten für ihre Vorgaben. Der Ausbau und eine Intensivierung interkommunaler Zusammenarbeit und regionaler Kooperation könnten durch die Landesregierung Unterstützung erfahren durch

- Information (Datenerfassung, -aufbereitung und -bereitstellung auf der Grundlage einheitlicher Datenstandards, Ausbau des Monitorings),
- Kommunikations- und Beratungsangebote und
- Koordination und Austausch, auch über die Initiierung bzw. Begleitung von Modellprojekten in Verbindung mit dem Einsatz von Fördermitteln.

Daten- und Prozessstandards in Form von Handreichungen/Leitfäden könnten zur Vernetzung und Selbstorganisation der Akteure im Klimaschutz und im Ausbau von EE beitragen.

Die MKRO hat in ihrem „Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels“ (BMVBS 2009) auf das raumordnerische Instrumentarium hingewiesen. Dies betrifft die formellen Landes- und Regionalpläne einschließlich ihrer Umweltprüfungen ebenso wie die informellen raumordnerischen Instrumente gemäß § 13 ROG, wie z. B. regionale Entwicklungskonzepte.

Bereits der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) von 1995 trifft in den Zielen D.II.2.1 und D.II.2.4 Festlegungen zu EE. Diese sind von den öffentlichen Stellen, die der Bindungswirkung des § 4 ROG unterliegen, zu beachten. Es ist Aufgabe der regionalen Planungsträger, dieses Ziel in der Gesamtschau mit den anderen Zielen des LEP NRW in den Regionalplänen und ihren Teilabschnitten zu konkretisieren.

Darüber hinaus bedarf es auf Landesebene einer Energiebedarfsprognose, um politische Entscheidungen für den angestrebten Energiemix zu ermöglichen. Diese sollte auf der Basis der Entwicklung von energiefachlichen Perspektiven getroffen werden. Sie müsste Vorgaben für den konzeptionellen Ausbau von EE, z. B. in Form von quantitativen Maßgaben (angestrebte Strom-/Wärmeleistung differenziert nach Windenergie, Biomasse, Solarenergie, weitere Energiequellen) machen, um räumliche Festlegungen in der formellen Regionalplanung und/oder informellen Konzepten zu ermöglichen.

Allerdings sind auch die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Klimaschutzes und die Unterstützung des EE-Ausbaus durch die Regionalplanung zu berücksichtigen und an deren gestiegene Bedeutung anzupassen. Durch die mit diesen Aufgaben verbundene Datenerhebung und -pflege entsteht ein erhöhter Aufwand für das Verwaltungshandeln. Angesichts knapper personeller und finanzieller Ressourcen auf allen Planungsebenen wird es sich für die Regionalplanungsbehörden als schwierig darstellen, zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben noch informelle Konzepte, wie regionale Energiekonzepte, zu erarbeiten. Zudem steht dies der Verschlankung und dem Abbau von Verwaltungsaufwand im Rahmen einer politisch angestrebten Entbürokratisierung entgegen.

Gleichwohl wird ein erhöhter Einsatz von Ressourcen für den Ausbau von EE und dabei die Entwicklung und Steuerung im Sinne der Akzeptanz durch die Bevölkerung notwendig sein. Auf der Grundlage eines vom Land geförderten Pilotvorhabens für eine Region und mit einem daraus abgeleiteten vorgegebenen Leitfaden und Best-Practice-Standards könnte die Umsetzung erhöht werden. Darüber hinaus wäre ein finanzielles

Anreizsystem für die Erarbeitung von regionalen Energiekonzepten in Erwägung zu ziehen. Das Land Brandenburg hat im Juli 2010 beispielsweise das Förderprogramm „Förderung von erneuerbaren Energien, Energieeffizienz und Versorgungssicherheit (RENplus)" aufgelegt. Hiermit werden der verstärkte Einsatz von EE und innovative sowie effiziente Lösungen zur Energieerzeugung, -anwendung und -versorgung im Rahmen der Ziele der Energiestrategie des Landes Brandenburg unterstützt. Dazu zählen auch Konzepte und Studien zur Breitenanwendung bereits eingeführter Techniken und Verfahren sowie Maßnahmen der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit, soweit sie zur Erfüllung der Kernziele der Energiestrategie erforderlich sind (vgl. dazu BMWi 2011).

Zudem wird es sowohl auf Landesebene als auch in den Teilräumen einer intensiven öffentlichen Diskussion bedürfen. Die rechtliche Grundlage, um die Voraussetzungen für den Ausbau von EE zu schaffen, bietet § 17 (1) LPlG mit der Möglichkeit, sachliche und räumliche Teilpläne zu erarbeiten, in denen entsprechende Festlegungen getroffen werden können.

Weiterhin müsste auf Landesebene eine Leitkonzeption für den Trassenausbau entwickelt werden. Dies beinhaltet auch, die unterschiedlichen räumlichen Voraussetzungen als Begabungen der Teilräume in NRW zu identifizieren und in Abstimmung zueinander zu bringen.

Dies könnte eine Ergänzung von Planzeichen sinnvoll erscheinen lassen. In Niedersachsen sieht die Arbeitshilfe „Planzeichen für die Regionalplanung" des Niedersächsischen Landkreistages (Stand Nov. 2010) vor, dass in den Regionalplänen Leitungstrassen, Umspannwerke und Anlagen zur Speicherung von Primärenergie mit Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten zu sichern sind. Angesichts der dezentralen Energieproduktion sollte eine regionalplanerische Trassensicherung angestrebt werden.

Klimaschutz und der Ausbau von EE sind Aufgaben, die von der Regionalplanung im Rahmen ihrer Zuständigkeit für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit dem Einsatz des formellen Instrumentariums geleistet werden müssen (vgl. dazu auch Schink 2011). Ihre koordinierende Rolle gilt es im Rahmen der Entwicklung informeller regionaler Energiekonzepte auszufüllen; dies kann nur gelingen, wenn raumplanerische und energiefachliche Kompetenz gemeinsam die Abwägungs- und Zieldiskussion über den Ausbau von EE führen. Organisatorisch sind hier Möglichkeiten der Nutzung bestehender Strukturen, wie beispielsweise die EnergieAgentur NRW, aber auch die Ansiedlung energiefachlicher Kompetenz bei den Planungsträgern denkbar.

5 Kommunikation

Der beabsichtigte erhebliche Ausbau der EE ist ohne eine soziale Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger nicht leistbar. Die Planung und Genehmigung von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus EE kann ebenso wie der Ausbau der dafür notwendigen Trassen zu Interessenkonflikten zwischen Anwohnern, Naturschutzbelangen und der Nutzung von EE führen. Hierbei empfiehlt es sich, Lösungen mit größtmöglichem Konsens anzustreben (Grigoleit, Janßen, Weisensee 2011: 151). Diese Aufgabe wird eine besondere Herausforderung darstellen, da nicht zuletzt der Ausbau des Hauptbahnhofs in Stuttgart gezeigt hat, wie wichtig eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit zur Schaffung von Akzeptanz ist (siehe auch Beitrag Wiechmann, Terfrüchte in diesem Band). Dies gilt umso mehr, als sich bereits negative Konsequenzen für die Werthaltigkeit der davon betroffenen Grundstücke abzeichnen.

Neben einer frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit, wie sie sich in der Bauleitplanung gemäß § 3 BauGB bewährt hat, sind im Weiteren Moderations- oder Mediationsverfahren geeignete Vorgehensweisen, um Bürgerinnen und Bürger frühzeitig an der Planung und Nutzung von Anlagen für EE zu beteiligen. Dazu gehören Bürgergespräche oder -versammlungen und Informationsveranstaltungen potenzieller Betreiber. Zur Akzeptanz trägt auch der Einsatz der optimal verfügbaren Technik zur Minimierung umweltrelevanter Emissionen bei. Fördernd ist auch die Beteiligung möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger, insbesondere im Umfeld von Windparks und Windenergieanlagen an der Nutzung der Windenergie. Im Bereich des Klimaschutzes und des Ausbaus von EE bieten sich nicht zu unterschätzenden Potenziale, aus Betroffenen Beteiligte zu machen – eine Zielsetzung, wie sie u. a. von der Ministerpräsidentin Kraft am 05.11.2010 bei der Übernahme der Bundesratspräsidentschaft formuliert wurde.

Literatur

Bezirksregierung Düsseldorf (2011) (Hrsg.): Datenmosaik 2011. Düsseldorf.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010) (Hrsg.): Genügend Raum für den Ausbau erneuerbarer Energien? BBSR-Berichte KOMPAKT 13/2010.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011) (Hrsg.): Strategische Einbindung Regenerativer Energien in Regionale Energiekonzepte. Folgen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der Raumordnung. BMVBS-Online-Publikation 23/2011.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009): Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). „Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels.
http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/28640/publicationFile/164/bericht-zum-beschluss-raumordnung-und-klimawandel.pdf (02.04.2013).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007): Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseburg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm vom 05.12.2007. Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Förderdatenbank. Nordrhein-Westfalen. Energieeffizienz & Erneuerbare Energien.
http://www.foerderdatenbank.de/ (07.09.2011).

DEWI – Deutsches Windenergie-Institut (2010): Windenergie in Deutschland – Aufstellungszahlen für das Jahr 2011.
http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Statistics%20Pressemitteilungen/Anhang_2011.pdf (20.09.2012).

Grigoleit, K. J.; Janßen, S.; Weisensee, C. (2011): Energiewende und Stromnetz. Herausforderung für das Planungsrecht. In: RaumPlanung 156/157. Dortmund, 145-152.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.
http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Gesetzgebung/Aktuell/01_Aktuelle_Gesetzgebungsverfahren/Klimaschutzgesetz/index.jsp (19.02.2013).

Niedersächsischer Landkreistag (2010): Planzeichen für die Regionalplanung – Arbeitshilfe. Stand Nov. 2010. Hannover.

NRWSPD; Bündnis 90/Die Grünen NRW (2012): Koalitionsvertrag 2012–2017. Düsseldorf.

Schink, A. (2011): Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz. In: UPR Umwelt und Planungsrecht 31 (3), 91-100.

Schmidt, M.; Zimmermann, D. (2010): Steuerungsansätze auf der regionalen Ebene für den Ausbau der Erneuerbaren Energienutzung. Unveröff. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund.

Autorinnen

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.

Kirsten Kötter, Dipl.-Ing. Raumplanung, Bauassessorin, Ministerialrätin, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Landesplanungsbehörde, Referat III B 4 „Braun- und Steinkohlenplanung, Energiestandorte, Rohstoffsicherung". Mitglied der ARL und der LAG NRW der ARL.

Stefan Greiving, Jörn Birkmann, Joachim Diehl

Klimaanpassung: Handlungsfelder für die Raumentwicklung – vertiefend diskutiert am Beispiel Hochwasserrisikomanagement

Gliederung

1 Einleitung: Rechtliche Ausgangssituation

2 Aufgaben und Steuerungsbedarf

3 Beispielhaftes Handlungsfeld: Klimaanpassung / Hochwasserschutz im Regierungsbezirk Köln

4 Konkrete Vorschläge für ein weiterentwickeltes Hochwasserrisikomanagement

Literatur

Kurzfassung

Klimaanpassung ist als Handlungsfeld der Raumordnung durch die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel sowie Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung identifiziert. Gemäß Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (Entwurf) sind die negativen Auswirkungen des Klimawandels durch abgestimmte Anpassungsmaßnahmen zu begrenzen. Raumrelevante Erfordernisse sind im Regionalplan festzulegen. Kennzeichnend für viele der Herausforderungen, die sich aus dem Klimawandel ergeben, ist die ihnen innewohnende Unsicherheit, die Anpassungsflexibilität erforderlich macht. Ein möglicher Ansatz basiert auf dem No-Regret-Pronzip. Am Beispiel des Hochwasserrisikomanagements wird dies beispielhaft erläutert.

Schlüsselwörter

Klimawandel – Anpassung – Unsicherheit – Hochwasserrisikomanagement – No-Regret-Prinzip

Climate adaptation: fields of activity for spatial development – in-depth discussion using the example of flood risk management

Abstract

Spatial planning is seen as a key area for reducing vulnerability and developing mitigation approaches and adaptation capacities in the light of the impacts of climate change. This has been acknowledged by the German Adaptation Strategy and related regional planning policies. Uncertainty is considered to be one of the main characteristics of the challenges that arise from climate change. Strategies for spatial planning that anticipate uncertainty are thus needed. A suitable approach is one based on the so-called "no-regret principle". The implications of such strategies are discussed using the example of flood risk management.

Keywords

Climate change – adaptation – uncertainty – flood risk management – no-regret-principle

1 Einleitung: Rechtliche Ausgangssituation

Planerisches Handeln ist für die Reduzierung der Vulnerabilität sowie den gezielten Aufbau von Klimaschutz- und Anpassungskapazitäten gegenüber den Einwirkungen des Klimawandels von zentraler Bedeutung (Stern 2006, IPCC 2007). Auch die Studie der Weltbank „The Global Monitoring Report 2008", die den Klimawandel und die Millenniumsentwicklungsziele zum zentralen Gegenstand hat, kommt zu dem Schluss, dass ein wesentliches Handlungsfeld für den Umgang mit den Folgen des Klimawandels die Entwicklung adaptiver Stadtentwicklungs- und Urbanisierungsprogramme ist (World Bank 2008).

Die Bedeutung dieses Aspekts wird auch in der vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008 beschlossenen „Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel" deutlich. Dort heißt es: „Räumliche Planung kann mit den bereits bestehenden rechtlichen und planerischen Instrumenten sowohl Klimaschutz als auch Anpassung unterstützen. Möglicherweise häufiger auftretende Naturgefahren können dazu führen, dass natürliche Ressourcen nur noch eingeschränkt genutzt werden können. Gleichzeitig besteht ein hoher Nutzungsdruck, da Anpassungsmaßnahmen oft ebenfalls Raum beanspruchen. Die Raumplanung kann mit der Entwicklung von Leitbildern für anpassungsfähige und belastbare (resiliente) Raumstrukturen eine Vorreiterrolle übernehmen, die gegenüber den Auswirkungen aller gesellschaftlichen Veränderungsprozesse auf die Raumstruktur robust und flexibel reagiert" (Bundesregierung 2008: 42).

In Nordrhein-Westfalen ist die Anpassung an den Klimawandel bislang nicht im Zusammenhang mit Regionalplanung gesehen worden. So wird in der Anpassungsstrategie des Landes (MUNLV 2008: 120 ff) an keiner Stelle auf Regionalplanung als Akteur abgestellt, sondern lediglich auf Anfälligkeiten und Handlungsoptionen für Städte und Ballungsräume eingegangen, wobei Letztere sich ausschließlich auf Optionen der Stadtentwicklung und auf Objektebene beziehen. Im Landesentwicklungsplan wird lediglich auf Klimaschutz (Abschnitt B.III zu natürlichen Lebensgrundlagen unter den Punkten Freiraum, Wald und Wasser), jedoch kaum auf Anpassungserfordernisse eingegangen. Gleiches gilt für die Regionalpläne. Immerhin wird unter B.III.4.3 aber ein Zusammenhang zwischen möglichen Klimaveränderungen und Hochwasserschutz hergestellt: „wegen der Möglichkeit künftiger Klimaveränderungen muß einer Zunahme der Hochwassergefährdung entgegengewirkt werden. Hierzu ist es erforderlich, die Überschwemmungsbereiche der Fließgewässer zu erhalten und verlorengegangene Retentionsräume zurückzugewinnen."

Mit § 4 Abs. 1 Klimaschutzgesetz NRW (beschlossen am 23.01.2013) ändert sich die Situation. Gemäß § 3 Abs. 3 sind die negativen Auswirkungen des Klimawandels durch die Erarbeitung und Umsetzung von sektorspezifischen und auf die jeweilige Region abgestimmten Anpassungsmaßnahmen zu begrenzen. §4 Abs. 1 weist dabei der Raumordnung einen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutz- bzw. Anpassungsziele zu.

Im Rahmen von Art. 2 des Klimaschutzgesetzes sind Änderungen des Landesplanungsgesetzes (LPlG) vorgesehen. Um die Bedeutung der Raumordnung bei der Erfüllung der

Klimaschutzziele zu unterstreichen, wird § 12 Absatz 3 LPlG wie folgt gefasst: „Vorliegende Fachbeiträge und Konzepte (z. B. Klimaschutzkonzepte) sind bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen."

Ganz explizit wird des Weiteren in §12 LPlG ein Abs. 6 eingefügt: „In den Raumordnungsplänen sind die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen. Zur raumordnerischen Umsetzung des § 3 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen sind die genannten Klimaschutzziele als raumbezogene Ziele und Grundsätze umzusetzen und/oder nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge zu erteilen."

Damit wird deutlich, dass der Landesgesetzgeber der Raumordnung einen klaren Handlungsauftrag zur Bewältigung des Klimawandels erteilt hat. Dies wird zum Anlass genommen, auf das Handlungsfeld Hochwasser beispielhaft vertiefend einzugehen, um aus einer Gegenüberstellung von Steuerungsbedarf und gegenwärtiger Planungspraxis konkrete Vorschläge abzuleiten.

2 Aufgaben und Steuerungsbedarf

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat mit ihren Beschlüssen auf der 36. und 37. Ministerkonferenz am 10. Juni 2009 bzw. 19. Mai 2010 das Thema „Raumordnung und Klimawandel" aufgegriffen und eine Reihe von Aufgaben und Handlungsfeldern identifiziert, für die Steuerungsbedarf besteht (MKRO 2009; 2010).

Die Folgen des Klimawandels wie steigende Hochwasserrisiken und Trockenheits- und Hitzeprobleme seien eine zentrale Herausforderung für die Raumordnung in Deutschland. Die Raumordnung als fachübergreifende Planung erfülle durch die Einbeziehung aller raumrelevanten Planungen eine steuernde und koordinierende Querschnittsfunktion sowohl bei der Bewältigung der Folgen des Klimawandels als auch in Hinblick auf wirksame Vermeidungs- und Minderungsstrategien.

Die MKRO sieht es als eine wichtige Aufgabe an, dass die Raumordnung das Bewusstsein für die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels schärft. Dazu wird der Aufbau von regionalen Netzwerken, eine länderübergreifende Zusammenarbeit, die Intensivierung der Beratungs-, Moderations- und Koordinationsfunktion der Regionalplanung sowie die Mitwirkung an einem Risikomanagement in enger Zusammenarbeit mit den regionalen Akteuren für zweckmäßig befunden.

Zum Schutz vor Hitzefolgen in Siedlungsbereichen sollen mit der Festlegung klimatisch bedeutsamer großräumiger Freiflächen die Kalt- bzw. Frischluftsammelgebiete und die Abflussleitbahnen gesichert werden. Die MKRO strebt diesbezüglich an, eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit der Bauministerkonferenz ARGEBau zu bilden, in der Handlungsempfehlungen für das Zusammenwirken von Stadt- und Regionalplanung bei der Festlegung und Realisierung von Kaltluftschneisen und Grünzonen in Stadtregionen unter besonderem Klimastress erarbeitet werden.

Um die angesichts zunehmender Wasserknappheiten und Dürre künftig absehbaren regionalen Konflikte bei der Nutzung von Wasserressourcen lösen zu können, sollen schon heute vorsorglich verstärkt Wasservorratsgebiete raumordnerisch gesichert sowie stark Wasser verbrauchende Nutzungen vorausschauend gelenkt werden.

Die klimatischen Veränderungen bedingen eine Mitwirkung bei räumlichen Anpassungsmaßnahmen im Bereich des Tourismus (insbesondere Küstenbereiche, Wintertou-

rismus). Die Veränderungen im Tourismusverhalten erfordern stärker qualitativ orientierte Strategien sowie ggf. auch neue Investitionen und neue Infrastrukturen, die raumordnerisch vorbereitet werden müssen (z. B. im Rahmen von Regionalmanagementprozessen).

Die klimabedingte Verschiebung der Lebensräume von Tieren und Pflanzen sei durch die Sicherung eines regions- und länderübergreifenden, funktional zusammenhängenden Netzes ökologisch bedeutsamer Freiräume sowie die Minimierung weiterer Zerschneidungen zu begleiten.

Des Weiteren ist es erforderlich, die Handlungsmöglichkeiten zur Reduktion der Verwundbarkeit (Vulnerabilität) stärker raumspezifisch zu ermitteln (Birkmann 2008). Dies kann zum Gegenstand der Umweltprüfung gemacht werden, wie es bereits in verschiedenen Ländern wie z. B. den Niederlanden und U. K. praktiziert wird (Greiving, Fleischhauer 2010).

Zudem können entsprechende Leitbilder zur Landschaftsentwicklung einige Leitplanken darstellen, um auch die Vulnerabilität von Raumstrukturen, Raumfunktionen und Raumnutzungen resilienter zu gestalten. Bisher sind kaum Ansatzpunkte für den Umbau bestehender Raumstrukturen erkennbar, was aber von wesentlicher Bedeutung vor allem für die bestehenden Siedlungsstrukturen wäre, die gegenüber den Klimafolgen vulnerabel sind und deren Umbau Jahrzehnte benötigen wird.

Insgesamt gilt es festzuhalten, dass die oben skizzierten Handlungsfelder nichts grundsätzlich Neues darstellen. Naturgefahren wie Hochwasser oder Hitze sind bereits heute relevante Herausforderungen für die Raumordnung, allerdings werden die Intensität und Häufigkeit der Ereignisse und Phänomene deutlich durch den Klimawandel – räumlich differenziert – modifiziert und in Teilen, was Hochwasser betrifft, sogar reduziert. Zudem sind insbesondere auch der zusätzliche Effekt und die Wirkung von Raumstrukturen auf die Auswirkungen solcher Phänomene mit zu berücksichtigen. Beispielsweise werden der Hitzeeffekt und Hitzewellen durch den Klimawandel zunehmen. Allerdings führt erst die Kombination mit dem urbanen Hitzeinseleffekt vielfach zu erheblichen Gesundheitsbelastungen, sodass die Modifikation entsprechender Klimaveränderungen durch räumliche Strukturen eine besonders wichtige Fragestellung ist.

Kennzeichnend für viele der Herausforderungen, die sich aus dem Klimawandel ergeben, ist die ihnen innewohnende Unsicherheit, was ihr räumliches und zeitliches Auftreten angeht. In diesem Zusammenhang werden „No-Regret"-Strategien vorgeschlagen. Bezogen auf Raumplanung bedeutet No-Regret, dass nur solche Raumnutzungsentscheidungen in der Abwägung Bestand haben sollten, bei denen trotz der mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten davon ausgegangen werden kann, dass der Nutzen auch langfristig zumindest überwiegt. Dieses No-Regret-Prinzip wird infrage gestellt, wenn diese Nutzungen etwa in zukünftig von Extremereignissen betroffenen Gebieten allokiert werden sollen oder die weitere Ausübung der Nutzung durch die Folgen erwarteter Temperaturveränderungen (z. B. Verstärkung des sog. „Hitzeinseleffekts") in Innenstädten erschwert wird.

Im Folgenden wird beispielhaft auf eines der sieben von der MKRO genannten Handlungsfelder, den vorbeugenden Hochwasserschutz, eingegangen. Zum Verständnis dieses Handlungsfelds, das enge Bezüge zum Risikomanagement aufweist, sei darauf verwiesen, dass zwei unterschiedliche Konzepte bestehen, die häufig zu Verwirrungen in der Planungspraxis führen. Im Bereich der Abschätzung von Folgen des Klimawandels wird primär auf das Vulnerabilitätskonzept des IPCC abgestellt, der im 4. Assessment

Report Vulnerabiliät gegenüber dem Klimawandel als Endergebnis eines Abschätzungsprozesses definiert: „Vulnerability is a function of the character, magnitude, and rate of climate change and variation to which a system is exposed, its sensitivity, and its adaptive capacity“ (Parry et al. 2007: 883). Demgegenüber wird in der Risikoforschung Vulnerabilität als Bestandteil des Risikobegriffes angesehen und wie folgt definiert: „The characteristics and circumstances of a community, system or asset that make it susceptible to the damaging effects of a hazard“ (ISDR 2009).

Zwar handelt es sich auf der Analyseebene bei einer Vulnerabilitätsabschätzung gegenüber dem Klimawandel und einer Risikoabschätzung um nicht miteinander kompatible methodische Ansätze. Dennoch sind die Anpassung an den Klimawandel sowie Risiko- und Katastrophenmanagement von Extremereignissen als komplementäre Ansätze zum Umgang mit dem Klimawandel anzusehen. Diese ergänzen sich, um die Klimaänderungen und die Sensitivität zu verringern und die Anpassungsfähigkeit von Mensch und Umwelt zu erhöhen. „Overall, the disaster risk management and adaptation to climate change literatures both now emphasize the value of a more holistic, integrated, trans-disciplinary approach to risk management” (Field et al. 2012: 50).

3 Beispielhaftes Handlungsfeld: Klimaanpassung/ Hochwasserschutz im Regierungsbezirk Köln

Als raumordnerische Anpassungsstrategien an den Klimawandel wird von der MKRO u. a. auch der vorbeugende Hochwasserschutz genannt, der durch Sicherung und Rückgewinnung von zusätzlichen Retentionsräumen, durch die Risikovorsorge in potenziellen Überflutungsbereichen sowie die Verbesserung des Wasserrückhaltes in der Fläche der Flusseinzugsbereiche weiterzuentwickeln ist. Zudem stellt der Landesentwicklungsplan NRW einen Zusammenhang zwischen Klimawandel und Hochwasserschutz her.

§ 8 Abs. 5 ROG verlangt dementsprechend in Raumordnungsplänen die Festlegung von Freiräumen zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes.

Ein erweitertes Verständnis eines vorbeugenden Hochwasserschutzes geht über den technischen Hochwasserschutz hinaus. Für die Regionalplanung bedeutet dies die verbindliche Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten mit dem Ziel der Wiederherstellung von Überschwemmungsgebieten und der Steuerung der Siedlungsentwicklung.

Der Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln hat für die Flusseinzugsgebiete des Rheins und der Maas mit dem Sachlichen Teilabschnitt „Vorbeugender Hochwasserschutz, Teil 1 und 2“ eine Darstellung von Überschwemmungsbereichen, die am 100-jährlichen Hochwasserereignis orientiert und als Vorranggebiete abwägungsfest sind, vorgenommen. In diese Flächenausweisung werden zukünftige Überschwemmungsbereiche integriert, in denen die Hochwassergefahr nach einem zeitlich befristeten Eingriff wie dem Braunkohletagebau wieder virulent wird.

Potenzielle Überflutungsbereiche hinter den Deichen und Extrem-Hochwasserflächen bezogen auf ein 500-jährliches Hochwasserereignis wurden als überschwemmungsgefährdete Gebiete dargestellt. Sie sind damit Vorbehaltsgebiete. Die in Überschwemmungsbereichen liegenden Bauflächen von Flächennutzungsplänen, die noch nicht in Anspruch genommen sind, insbesondere durch rechtskräftige verbindliche Bebauungspläne, Satzungen oder im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB, sollen nicht für Siedlungszwecke in Anspruch genommen, sondern dem Retentionsraum zugeführt werden. Mit dem Verzicht auf die Herausnahme rechtskräftiger verbindlicher Be-

bauungspläne und Satzungen wird nicht in bestehende Baurechte eingegriffen und damit keine Entschädigungsverpflichtung ausgelöst.

Projekte wie „Wohnen am Strom" (Projekt der Regionale 2010) widmen sich Möglichkeiten einer Flusslandschaftsentwicklung mit dem Anspruch, herausragende Architekturqualität am Rhein zu realisieren. Sie können zu Zielkonflikten mit der Hochwasservorsorge führen, wenn die Freihaltung von Überschwemmungsbereichen beeinträchtigt wird.

Der künftige Landesentwicklungsplan 2025 sollte entsprechende Aussagen zum vorbeugenden Hochwasserschutz im Rahmen einer Klimaanpassungsstrategie treffen.

4 Konkrete Vorschläge für ein weiterentwickeltes Hochwasserrisikomanagement

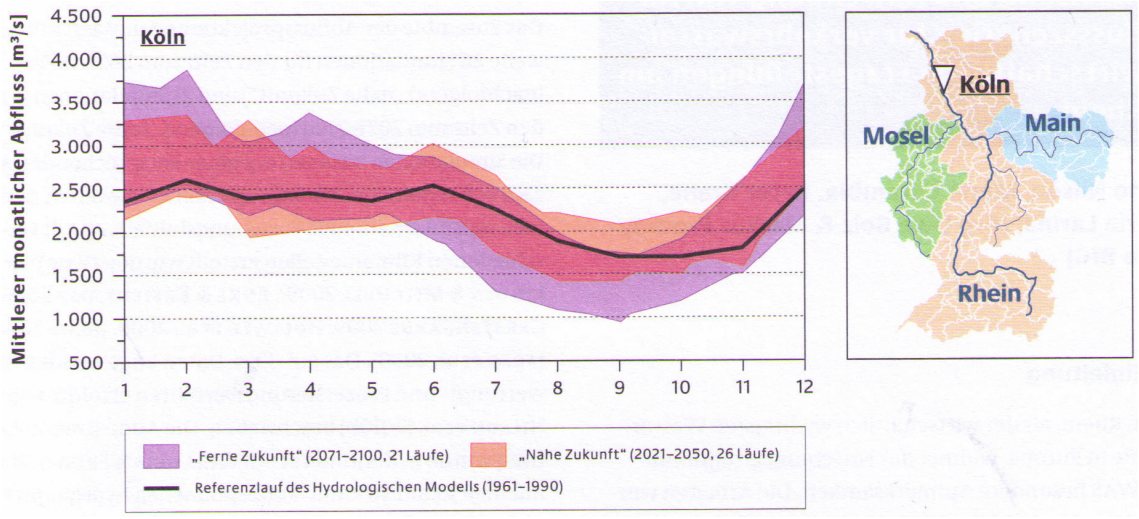
Bisher kann der vorbeugende Hochwasserschutz eher als „Eindämmungspolitik" des weiteren Risikoanstiegs charakterisiert werden, stellt aber noch kein effektives Risikomanagement dar. Dennoch ist bereits der Status quo ein erheblicher Fortschritt gegenüber der Situation vor den 1990er Jahren, als Hochwasserschutz als rein baulich-technische Aufgabe der Fachplanung Wasserwirtschaft verstanden wurde (Greiving 2008).

Die Wasserwirtschaft kann in Überschwemmungsgebieten weitere Entwicklungen unterbinden, Raumordnung wie Bauleitplanung sind in der Lage, auf die zukünftige Raumnutzung in überschwemmungsgefährdeten Bereichen Einfluss zu nehmen. Und ein Extremereignis kann auch nur bedingt durch Wasserrückhaltung beeinflusst werden. Keiner der genannten Akteure ist jedoch in der Lage, auf den baulichen Bestand einzuwirken, der den überwältigenden Anteil der potenziell von Hochwasser betroffenen Flächen ausmacht. Folglich besteht lediglich die Möglichkeit, den weiteren Anstieg der Schadenspotenziale zu bremsen, nicht aber diese zu reduzieren. Und erst Schäden machen ein Hochwasser zur Katastrophe.

Zudem entstehen durch den globalen Wandel und insbesondere die Folgen des Klimawandels zusätzliche Unsicherheiten. Während bisher davon ausgegangen worden ist, dass Wahrscheinlichkeiten für bestimmte Bemessungswasserstände hinreichend sicher prognostiziert werden können, muss nunmehr angenommen werden, dass man sich von Wahrscheinlichkeiten (probabilities) zu bloßen Möglichkeiten bewegt (possibilities). Durch die sich verändernde Umwelt besteht kein Verlass mehr auf statistische Wiederkehrintervalle, die sich auf Beobachtungen in der Vergangenheit beziehen. Umso problematischer ist dann aber die Fixierung starrer Regeln, die zudem zu wenig in der Lage sind, auf die regional unterschiedlichen Folgen dieses Wandels einzugehen. Die Veränderungen in der Niederschlagsverteilung unterscheiden sich zwischen Flusseinzugsgebieten und sogar innerhalb von Teileinzugsgebieten sowie den Jahreszeiten (Dankers, Feyen 2008). Sowohl für Rhein, Weser als auch Elbe wurde dies im Rahmen des KLIWAS-Projekts klar herausgestellt (BMVBS 2011). Besonders problematisch ist die Situation auch deshalb, weil zwischen den verschiedenen ENSEMBLES-Mitgliedern[1] erhebliche Abweichungen auftreten, wie Abbildung 1 am Beispiel des Rheins verdeutlicht:

[1] Auf Basis der Ergebnisse mehrerer globaler Klimamodelle wurden im Rahmen des EU-Projektes ENSEMBLES mehr als 20 regionale Klimaprojektionen mit einer horizontalen Auflösung von 25 km erzeugt. Diese dienen in der Regel als Grundlage für Klimamodellierungen, weil die angegebenen Bandbreiten der Veränderungssignale die Unsicherheiten über das künftige Klima besser abbilden als ein einzelnes Modell.

Abb. 1: Mittlerer monatlicher Abfluss in Köln für drei Zeitscheiben



Quelle: Nilson et al. 2011: 60

Die oben dargestellten Veränderungen fallen bei Bezugnahme auf andere Klimamodelle bzw. Szenarien deutlich anders aus. Daher stellt sich die Frage, ob konditionalprogrammierte Regeln, wie etwa die Festlegung eines Überschwemmungsgebietes in Form einer Rechtsverordnung, noch rechtssicher sind, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen im Zuge des Klimawandels immer unsicherer werden. Die Abgrenzung des wasserrechtlichen Überschwemmungsgebietes bzw. raumordnerischen Vorranggebietes ist aber von entscheidender Bedeutung für die Einschränkung der mit Art. 14 Grundgesetz geschützten Eigentumsrechte. Steht diese Abgrenzung aber infrage, weil ggf. zukünftig mit weniger Hochwasserereignissen zu rechnen ist, wie z. B. für die Weser, stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit. Also ist das bisherige Vorgehen das Gegenteil von No-Regret, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass beim Eintreten möglicher Klimafolgen im Sinne eines reduzierten Hochwasserrisikos der Nutzen überwiegt.

Zudem ist Raumordnung als überfachliche, überörtliche und übergeordnete Planung gehalten, Risiken wie auch Chancen gegeneinander abzuwägen. Dies sollte nicht in jedem Fall zu einem absoluten Vorrang der Belange des Hochwasserschutzes bzw. bei der gleichen Gefahrenlage in Abhängigkeit von den bestehenden und beabsichtigten Raumnutzungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Dieser Vorrang provoziert angesichts divergierender Entwicklungsvorstellungen in Einzelfällen Widerstand und ist gleichzeitig für ein strategisches Gesamtziel wie eine möglichst große Reduzierung des Hochwasserrisikos (Effektivitätskriterium) gleichermaßen suboptimal wie für eine möglichst effiziente Verwendung gegebener Mittel für den Hochwasserschutz. Zudem entstehen erhebliche Opportunitätskosten, wenn Entwicklungschancen nicht realisiert werden können, die in keinem Verhältnis zum gegebenen Risiko stehen.

Angesichts dieser Situation sind andere Ansätze für das Hochwasserrisikomanagement gefragt, die flexibel auf die Situation im Einzelfall eingehen, ohne strikte Bemessungsereignisse zugrunde zu legen:

- Die Schutzziele sind durch die Regionalplanung der gegebenen Vulnerabilität anzupassen und mit anderen Nutzungsinteressen abzuwägen. Dies kann im Einzelfall für besonders gefährliche oder gefährdete Nutzungen gleichwohl eine Verschärfung

bedeuten, indem etwa auch außerhalb von Überschwemmungsgebieten statt Vorbehalts- Vorranggebiete festgelegt werden, die derartige Nutzungen ausschließen.

- Insgesamt sind alle Handlungsoptionen des „Risikokreislaufs" hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität mit in Betracht zu ziehen. Dies erfordert eine enge Abstimmung aller verantwortlichen Akteure von Wasserwirtschaft über Raumplanung bis hin zum Katastrophenschutz und die Verständigung auf gemeinsame, quantifizierbare Ziele, deren Erfüllung im Rahmen eines Monitorings zu überwachen ist. So mag die Ertüchtigung eines Deiches bzw. des Gebietsschutzes entbehrlich sein, wenn an Stelle dessen in Bauvorsorge investiert wird, die wesentlich kosteneffizienter ist. Die damit verbundene Moderation sollte Aufgabe der Regionalplanung sein, weil dies eine klar erkennbar regionalbedeutsame Aufgabe darstellt.
- Vor allem aber gilt es auf den baulichen Bestand einzuwirken. Dies kann in der Bauleitplanung im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen oder der neu diskutierten städtebaulichen Klimaschutzmaßnahmen geschehen, indem etwa bestehende, leer stehende oder fehlgenutzte Bebauung in Überschwemmungsgebieten zurückgebaut oder aber an die Gefährdung angepasst wird. Dies muss jedoch stets von einer intensiven Überzeugungsarbeit denjenigen privaten Eigentümern gegenüber begleitet werden, die sich im Besitz der Flächen befinden bzw. schutzwürdige Nutzungen ausüben. Nur wenn diese Akteure in Bauvorsorge investieren und ihr Verhalten anpassen, kann es gelingen, Risiken wirklich zu reduzieren (Greiving 2010). Auch wenn dies primär eine kommunale Aufgabe ist, so bietet es sich doch an, bereits in der Regionalplanung über einen Grundsatz auf die Bedeutung von Bauvorsorge im Bestand hinzuweisen.

Literatur

Birkmann, J. (2008): Globaler Umweltwandel, Vulnerabilität und Disaster Resilienz – Erweiterung der raumplanerischen Perspektiven (Global Change, Vulnerability and Disaster Resilience – Advancement of the Perspective of Spatial Planning). In: Raumforschung und Raumordnung 66 (1), 5-22.

Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel – vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008 beschlossen. http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf. (10.3.2009).

Dankers, R.; Feyen, L. (2008): Climate change impact on flood hazard in Europe: An assessment based on high resolution climate simulations. In: Journal of Geophysical Research 113 (D19105).

Field, C.B.; Barros; V.; Stocker, T.F.; Qin, D.; Dokken, D.J.; Ebi, K.L.; Mastrandrea, M.D.; Mach, K.J.; Plattner, G.-K.; Allen; S.K.; Tignor, M.; Midgley, P.M. (2012): Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge u.a., 582 pp.

Greiving, S. (2008): Hochwasserrisikomanagement zwischen konditional und final programmierter Steuerung. In: Jarass, H.D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237. Berlin, 124-145.

Greiving, S. (2010): Informelle raumplanerische Ansätze zur Anpassung an den Klimawandel. In: SIR – Mitteilungen und Berichte 34, 27-37.

Greiving, S.; Fleischhauer, M. (2010): Nationale Strategien zur Anpassung an den Klimawandel aus Perspektive der Raumordnung/Raumentwicklung. BMVBS-Online Publikation 20/2010. http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_497690/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/

Online/2010/DL__ON202010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON 202010.pdf (05.11.2012).

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2007): Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. In: IPCC (Hrsg.): Klimaänderung 2007: Auswirkungen, Anpassungen, Verwundbarkeiten. Beitrag der Arbeitsgruppe II zum Vierten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung (IPCC). Cambridge u. a.

ISDR – International Strategy for Disaster Risk Reduction (2009): 2009 UNISDR Terminology Disaster Risk Reduction. Geneva.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2009): Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin „Raumordnung und Klimawandel". Berlin.

MUNLV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Nilson, E.; Carambia, M.; Krahe, P.; Larina, M.; Belz, J. U.; Promny, M. (2011): Auswirkungen des Klimawandels am Rhein. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): KLIWAS. Auswirkungen des Klimawandels auf Wasserstraßen und Schifffahrt in Deutschland. Berlin, 59-63.

Parry, M. L.; Canziani, F.; Palutikof, L. P.; van der Linden, P. J.; Hanson, C. (Eds. 2007): Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge u. a., 976 pp.

Stern, M. (2006): The Economics of Climate Change – The Stern Review. Cambridge.

World Bank (2008): The Global Monitoring Report 2008. Washington.

Autoren

Prof. Dr. **Stefan Greiving** (*1968) ist Geschäftsführender Leiter des Instituts für Raumplanung (IRPUD) an der TU Dortmund und Mitglied der ARL. Kontakt: stefan.greiving@tu-dortmund.de

PD Dr. **Jörn Birkmann** (*1972) ist Leiter der Sektion „Vulnerability Assessment, Risk Management & Adaptive Planning" am Institute for Environment and Human Security der United Nations University in Bonn und Mitglied der ARL. Kontakt: birkmann@ehs.unu.edu

Joachim Diehl ist Abteilungsdirektor Kommunalaufsicht, Regionalentwicklung/Braunkohle, Bodenordnung, Städtebau, Wirtschaft der Bezirksregierung Köln und Mitglied der ARL. Kontakt: joachim.diehl@brk.nrw.de

Kurzfassung / Abstract

Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Die Inhalte und Regelungen einer auf aktuelle und zukünftige räumliche Anforderungen ausgerichteten Regionalplanung erfordern eine Einbeziehung neuer Themen und eine stärkere strategische Ausrichtung. Dabei sind nicht nur landesplanerische Vorgaben rahmensetzend, es gilt auch, durch den Einsatz von strategischen Leitbildern und die Organisation transparenter Regionalplanungsprozesse die Einbindung der Bevölkerung zu erhöhen. Um zukünftig die bestehenden Raumqualitäten in Nordrhein-Westfalen zu sichern und weiterzuentwickeln, sind zum einen die Datengrundlagen zu qualifizieren und für ein Regionalmonitoring aufzubereiten. Zum anderen sind Prognosen und Szenarien zur Visualisierung von komplexen Sachverhalten ebenso geeignet wie ergänzende Erläuterungskarten und Fachbeiträge, um Planaussagen für die fachliche und politische Diskussion zu kommunizieren. Informelle regionale Konzepte dienen nicht nur der Konsensfindung, sondern können zur regionalen Kooperation beitragen und mit raumordnerischen Verträgen verlässlich kombiniert werden. Dies gilt insbesondere auch für aktuelle Herausforderungen des demografischen Wandels und des Klimaschutzes, verbunden mit dem Ausbau erneuerbarer Energien sowie mit Maßnahmen zur Klimaanpassung.

Der vorliegende Band ist in zwei Teile gegliedert: In Teil A („Positionen zur Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen“) werden die zentralen Diskussionsergebnisse der Arbeitsgruppe als Empfehlungen an die Landes- und Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen zusammengefasst dargestellt. Grundlage für die Empfehlungen bilden die Befunde der vertieften Auseinandersetzungen in Teil B des Bandes („Zentrale Herausforderungen für die Regional- und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen“): Im Einzelnen sind dies „Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse“, „Demografischer Wandel – kann Regionalplanung helfen?“, „Klimaschutz und erneuerbare Energien“ sowie „Klimaanpassung: Handlungsfelder für die Raumentwicklung – vertiefend diskutiert am Beispiel Hochwasserrisikomanagement“.

Schlüsselwörter

Strategische Regionalplanung – Regionalentwicklung – Regionalmonitoring – Akzeptanz von Planungsprozessen – Fracking – Klimaschutz – Erneuerbare Energien – Hochwasserrisikomanagement

Future of regional planning in North Rhine-Westphalia

In the light of current and future challenges, regional planning needs to consider new topics and a more strategic orientation. This involves not only addressing changes to statutory provisions and state guidelines, but also the development of strategic visions and the organization of transparent regional planning procedures in order to strengthen the involvement of the general population. Data bases need to be qualified and prepared for regional monitoring to ensure and develop the existing quality of spaces in North Rhine-Westphalia. Furthermore, it should be recognized that prognoses and sce-

narios that visualize complex subject matters are well suited to communicating planning statements for specialist and policy discussion, as are explanatory maps or sectoral reports. Informal regional concepts serve not only to build consensus, but can also contribute to regional cooperation and provide a reliable base when combined with legally binding spatial planning contracts. This specifically applies to current challenges such as demographic change and climate protection, the latter being linked to the ex-pansion of renewable energies and measures for climate adaptation.

The volume consists of two parts: Part A ("Positions on the future of regional planning in North Rhine-Westphalia") presents the conclusions of the working group and gives recommendations to state development planning and regional planning in North Rhine-Westphalia. The recommendations are based on the intensive discussion of current topics in the articles of Part B of the volume ("Key challenges to state development planning and regional planning in North Rhine-Westphalia"): These are "Acceptance of regional planning processes and results", "Demographic change – can regional planning help", "Climate protection and renewable energies" and "Climate adaptation: fields of activity for spatial development – in-depth discussion using the example of flood risk management".

Keywords

Strategic regional planning – regional development – regional monitoring – acceptance of regional planning processes – fracking – climate protection – renewable energies – flood risk management

ISBN 978-3-88838-381-6
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-382-3
(Print-Version)



www.arl-net.de