

## Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen

Birkmann, Jörn (Ed.); Finke, Lothar (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

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

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Birkmann, J., & Finke, L. (Hrsg.). (2006). *Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen* (Arbeitsmaterial, 327). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284897>

### Nutzungsbedingungen:

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

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

### Terms of use:

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

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



# Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen

Jörn Birkmann, Lothar Finke (Hrsg.)

**ARL**

# Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen

AM Nr. 327  
ISBN-10: 3-88838-327-7  
ISBN-13: 978-3-88838-327-4  
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2006  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:  
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH  
Postfach 47 38  
38037 Braunschweig  
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09  
Fax (05 31) 7 08-6 19  
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:  
[www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de) (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41  
E-Mail: [ARL@ARL-net.de](mailto:ARL@ARL-net.de)  
Internet: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

# Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen

Jörn Birkmann, Lothar Finke (Hrsg.)

## Autoren

*Jörn Birkmann*, Dr.-Ing., Institute for Environment and Human Security, United Nations University UNU-EHS, Bonn, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Lothar Finke*, Dr., Prof., Fachgebiet Landschaftsökologie und Landschaftsplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Stefan Greiving*, Dr.-Ing., Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Heinz Konze*, Dipl.-Ökon., Abteilungsdirektor, Bezirksregierung Düsseldorf, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Bernd Mielke*, Dr., Regierungsdirektor, Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Albert Schmidt*, Prof., Dipl.-Ing., Präsident a. D. der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen, Ratingen, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Das Konzept und die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe sind mehrfach in der LAG Nordrhein-Westfalen vorgestellt und diskutiert worden. Die Beitragsentwürfe der Autoren wurden in der Arbeitsgruppe wiederholt erörtert (interne Qualitätskontrolle). Die von der Arbeitsgruppe verabschiedeten Manuskripte wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch einen Gutachter einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Verfassern.*

Sekretariat der ARL: WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“

Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)

## INHALT

Vorwort		VII
<i>Lothar Finke</i>	Tätigkeitsbericht des Leiters der Arbeitsgruppe „Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft NRW der ARL	1
<i>Lothar Finke</i>	Fachbeiträge zum Gewässer- und Bodenschutz für die Landes- und Regionalplanung	5
<i>Stefan Greiving</i>	Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme	10
<i>Albert Schmidt</i>	Anforderungen an freiraumrelevante Inhalte eines neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach Wegfall des Landesentwicklungsprogramms (LEPro)	18
<i>Jörn Birkmann</i>	Monitoring im Rahmen der Neuausrichtung planerischer Steuerung vor dem Hintergrund der Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen	26
<i>Bernd Mielke</i>	Aktuelle Entwicklungen in der niederländischen Planung – Anregung für Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen?	36
<i>Heinz Konze</i>	Planen und Politik beraten – Lust oder Frust?	45
Kurzfassungen / Abstracts		50

**Mitglieder der Arbeitsgruppe  
„Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen“  
der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen**

*Jörn Birkmann*, Dr.-Ing., Institute for Environment and Human Security, United Nations University UNU-EHS, Bonn, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Hans Heinrich Blotevogel*, Dr., Prof., Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Lothar Finke*, Dr., Prof., Fachgebiet Landschaftsökologie und Landschaftsplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Stefan Greiving*, Dr.-Ing., Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Heinz Konze*, Dipl.-Ökon., Abteilungsdirektor, Bezirksregierung Düsseldorf, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Bernd Mielke*, Dr., Regierungsdirektor, Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Albert Schmidt*, Prof., Dipl.-Ing., Präsident a. D. der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen, Ratingen, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung



## Vorwort

Dieser Band enthält Beiträge von Mitgliedern der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen zu Themen, die diese Mitglieder innerhalb der Arbeitsgruppe „Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen“ im Verlaufe ihrer vierjährigen Arbeit mehrfach intern beraten und in der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) zur Diskussion gestellt haben.

Es handelt sich jedoch um keine gemeinsame Stellungnahme aller Mitglieder der Arbeitsgruppe, sondern jeder Autor trägt die alleinige Verantwortung für seinen Beitrag. Um es Außenstehenden zu ermöglichen, diese Beiträge in den Diskussionsprozess der Novellierung des gesamten Rechts der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen einzuordnen, wird durch dieses Vorwort versucht, den Zusammenhang der hier abgedruckten Beiträge und ihren Wert für die Diskussion zur künftigen Fortentwicklung des Landesplanungsrechts in NRW aufzuzeigen.

Das Landesplanungsgesetz war von der rot-grünen Regierung noch kurz vor der Landtagswahl am 22. Mai 2005 verabschiedet worden (LPIG NRW vom 03.05.2005). Die Novellierung beschränkt sich jedoch auf das Notwendigste und lässt so wichtige Fragen wie die nach dem Verhältnis von Landesentwicklungsprogramm zu Landesentwicklungsplan unangetastet. Insoweit ist durch diese jüngste Novelle lediglich ein Zwischenschritt auf dem Wege zu einer umfassenden Novellierung getan worden. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe hoffen, durch ihre hier veröffentlichten Gedanken Beiträge zu diesem Novellierungsprozess leisten zu können, wobei erwähnt sei, dass inzwischen viele der in der Arbeitsgruppe diskutierten Aspekte bereits Eingang in die Novellierung vom Mai 2005 gefunden haben.

Der Tätigkeitsbericht des Leiters der Arbeitsgruppe gibt zunächst einen chronologischen Überblick über die vierjährige Arbeit der Gruppe bis zum Ende des Jahres 2004.

Anschließend setzt sich Lothar Finke mit offenen Fragen von Fachbeiträgen auseinander, wie sie im neuen LPIG in § 13 (3) erwähnt werden. Die Gruppe hatte sehr früh – siehe hierzu den Tätigkeitsbericht – derartige Fachbeiträge gefordert und in den Diskussionsprozess eingebracht. Es darf daher vermutet werden, dass ihre Beratungen hier „erfolgreich“ waren.

Stefan Greiving befasst sich mit der Thematik der Regionalen Flächennutzungspläne, wie sie durch Änderung des § 10a in das LPIG eingeführt worden sind. Die AG hat sich mehrfach und intensiv mit dieser Thematik befasst; die Herren Blotevogel und Greiving waren als Experten zu einer Anhörung des zuständigen Landtagsausschusses geladen. Die Einführung derartiger nach dem ROG möglichen RFNPs in das Landesrecht NRW ist mit vielen grundsätzlichen Fragen verbunden, die z. B. in Zusammenhang mit der Schaffung des neuen Regionalverbandes Ruhr (Gesetz über den Regionalverband Ruhr aus dem Jahre 2004) im ganzen Land und auch in der AG zu intensiven Diskussionen während mehrerer Sitzungen führten.

Albert Schmidt stellt in seinem Beitrag Überlegungen dazu an, wie speziell aus der Sicht von Natur und Landschaft die noch ausstehende Zusammenführung des Landesentwicklungsprogramms mit dem Landesentwicklungsplan so geregelt werden kann, dass trotz der angestrebten Verschlinkung des LEP dieser die naturschutzrechtlichen Vorgaben durch europäisches Recht hinreichend berücksichtigt.

Jörn Birkmann setzt sich mit Fragen des Monitoring auseinander, eine Aufgabe mit wachsender Bedeutung sowohl auf der Basis europäischen Rechts als auch der in Deutschland überall zu beobachtenden Tendenzen der Verschlankung und der Deregulierung. Ohne ein Monitoring anhand weniger, aber aussagekräftiger Parameter wird eine Raumbbeobachtung nicht möglich sein. Die von Birkmann erarbeiteten Handlungsempfehlungen dürften weit über Nordrhein-Westfalen hinaus von Interesse sein.

Bernd Mielke behandelt aktuelle Entwicklungen in der Planung der Niederlande. Denn die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hatte zu Beginn des Novellierungsprozesses im November 2001 einen Landesplanungsbericht vorgelegt, in dem vorgeschlagen wurde, die niederländischen Erfahrungen nordrhein-westfälisch zu „spiegeln“. Seither hat sich die niederländische Planung jedoch grundlegend geändert. Daher war zu prüfen, ob das niederländische Planungssystem weiterhin als positives Beispiel für Überlegungen in NRW angesehen werden kann.

Abschließend behandelt Heinz Konze aus seiner ganz persönlichen Sicht die Fragen der Beeinflussbarkeit von Politik durch Beratung. Da wohl alle Landesarbeitsgemeinschaften seit Jahren das Ziel haben, die Planungspolitik in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beraten, verbunden mit dem Wunsch, auch gehört und beachtet zu werden, spricht Konze mit seinen Überlegungen sicher vielen LAG- und ARL-Mitgliedern aus dem Herzen. Er ist als Regionalplaner in Düsseldorf an diesem Thema ganz dicht dran; seine Vorschläge zur weiteren Verbesserung der Beratungsfunktion der LAG Nordrhein-Westfalen machen Mut in einer Zeit, in der häufig über eine Beratungsresistenz der Politik geklagt wird.

*Jörn Birkmann, Lothar Finke*

Lothar Finke

## **Tätigkeitsbericht des Leiters der Arbeitsgruppe „Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft NRW der ARL**

Nachdem durch die Bau-ROG-Novelle die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung Eingang in die seit 01.01.1998 geltenden entscheidenden Bundesgesetze (ROG und BauGB) gefunden hatte, kam es aus Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen (LAG NRW) im Jahre 2000 darauf an, die Landesregierung in ihrem Bemühen zu unterstützen, gemäß § 22 ROG das Landesrecht in Nordrhein-Westfalen an das ROG anzupassen.

Zunächst war angedacht worden, sich auf die Problematik der Umsetzung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu konzentrieren. Lothar Finke hatte auf der 68. Sitzung der LAG NRW über ein Forschungsprojekt im Auftrag der Obersten Landesplanungsbehörde berichtet, welches sich mit Nachhaltigkeitsindikatoren räumlicher Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen beschäftigt hatte (s. hierzu ILS-Schriften, Nr. 175: 95–201). Auf der 69. Sitzung der LAG am 10.11.2000 in Düsseldorf wurde jedoch beschlossen, in einer kurzfristig eingesetzten Arbeitsgruppe auch andere Fragen eines modernen Landesplanungsrechts zu behandeln. Insbesondere aus der Diskussion über den Vortrag von Frau Klassmann-Voss auf dieser Sitzung und den Vortrag des Chefs der Staatskanzlei NRW, Herrn Staatssekretär Georg Wilhelm Adamowitsch, im Rahmen der nordrhein-westfälischen Planerkonferenz am 09.11.2000 ergab sich ein recht enger Zeitplan für die Diskussion um die Novellierung der planungsrechtlichen Grundlagen in Nordrhein-Westfalen. Aus diesem Grunde sollte die Arbeitsgruppe möglichst zügig ihre Tätigkeit aufnehmen.

Zu diesem Zeitpunkt stellten sich der Arbeitsgruppe folgende zentrale Fragestellungen:

- Wie kann und sollte die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung des § 1 Abs. 2 ROG konkretisiert und möglichst in operationalisierter Form in das nordrhein-westfälische Recht umgesetzt werden?
- Welche weiteren inhaltlichen, organisatorischen und rechtlichen Empfehlungen zu einer generellen Novellierung des Landesplanungsrechts könnten/müssten den Adressaten gegeben werden?

### **Zusammensetzung**

Die auf der 69. Sitzung der LAG NRW gebildete Gruppe setzte sich wie folgt zusammen:

- Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel
- Prof. Dr. Lothar Finke (Leiter der Arbeitsgruppe)
- Hochschuldozent Dr. Stefan Greiving
- AbtDir. Dipl.-Ökon. Heinz Konze

- Dr. Bernd Mielke
- Präsident a. D. Prof. Albert Schmidt

Zum Geschäftsführer wurde Dipl.-Ing. Jörn Birkmann (Mitarbeiter bei Prof. Finke) berufen; seitens des Sekretariats der ARL wurde die Arbeitsgruppe durch Referatsleiter Dr. Gerd Tönnies betreut.

Auf ihrer ersten Sitzung am 18.01.2001 in Dortmund konkretisierte die Arbeitsgruppe ihren Auftrag wie folgt: Als Schwerpunkt der Arbeit wurden die inhaltlichen Anforderungen an die Novelle des Landesplanungsrechts definiert. Das angestrebte Produkt der Arbeitsgruppe sollte ein ca. 30 Seiten umfassender Bericht sein, der die wesentlichen Diskussionsergebnisse der Arbeitsgruppe zusammenfassen und die Anforderungen an die Novellierung des Landesplanungsrechts aus Sicht der Arbeitsgruppe benennen sollte. Ganz im Sinne eines typischen Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL war geplant, dieses 30-Seiten-Papier zum Ende des Jahres 2001 vorzulegen, da viele beteiligte Akteure damals davon ausgingen, dass es bis zum Ende des Jahres zu einer so genannten „kleinen Novelle“ kommen würde. Am 21.03.2001 führten die AG-Mitglieder Finke und Greiving ein Gespräch bei der Obersten Landesplanungsbehörde mit AL Dr. H.-J. Pietrzenik und LMR P. W. Schneider über gemeinsam interessierende Fragen; insbesondere sollte dabei für die Arbeitsgruppe herausgefunden werden, wo aus Sicht der Obersten Landesplanungsbehörde Beratungsbedarf gesehen wurde.

In der Zeit bis zur zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe am 03.05.2001 wurden von einzelnen Mitgliedern Papiere erarbeitet und versandt, die sich mit Themen befassen, die auf der konstituierenden Sitzung am 18.01.2001 als klärungsbedürftig erkannt worden waren.

Auf der Basis dieser Papiere gelangte die Arbeitsgruppe auf ihrer zweiten Sitzung (am 03.05.2001) bereits zu recht konkreten Vorstellungen bezüglich des kurzfristigen Änderungsbedarfs des Landesplanungsgesetzes, die dann mit Blick auf die für Ende des Jahres 2001 erwartete kleine Novelle bis zur dritten Sitzung am 11. Juni 2001 weiter konkretisiert wurden und schließlich in einem Papier unter dem Titel „6 PUNKTE – JETZT“ ihren Niederschlag fanden. Dieses Papier ist dem Leiter der LAG NRW zur Verfügung gestellt und von ihm einem breiten Adressatenkreis zugeleitet worden. Darüber hinaus ist es in den Nachrichten der ARL veröffentlicht worden (3/2001, S. 29–31).

Am 29. Oktober des Jahres 2001 fand am Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster ein Symposium zum Thema „Zur Zukunft der Landesplanung“ statt, an dem alle Mitglieder der Arbeitsgruppe teilnahmen, so dass auf der nächsten AG-Sitzung am 05.11.2001 sowohl die Ergebnisse dieses Symposiums als auch der unmittelbar bevorstehende Landesplanungsbericht 2001 der Staatskanzlei NRW/Oberste Landesplanungsbehörde diskutiert wurden. Dieser Landesplanungsbericht aus dem November 2001 war dann zentraler Gegenstand der Sitzung der AG am 08.03.2002. Im letzten Kapitel dieses Landesplanungsberichtes 2001 wurde (s. S. 79) angekündigt, dass für 2002 eine Reihe von Diskussionsforen zur Ausgestaltung des künftigen landesplanerischen Zielsystems vorgesehen seien. An diesen Diskussionsforen haben mehrere AG-Mitglieder in verschiedenen Funktionen teilgenommen. Insgesamt gab es folgende vier Diskussionsforen:

- Siedlungs- und Freiraumentwicklung in NRW – künftig ein Nullsummenspiel?, 12. April 2002 in Bielefeld
- NRW braucht eine neue Gewerbeflächenpolitik, 22. April 2002 in Münster

- Rhein-Ruhr: Vom Ballungsraum zur Metropolregion, 15. Mai 2002 in Duisburg
- Einzelhandel – stadt- und regionalverträglich (in Kooperation mit dem Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport am 10./11. Juni 2002 in Düsseldorf).

Darüber hinaus wurde am 9. Juli 2002 eine Fachtagung zum Thema „Instrumente und Verfahren der Landesplanung“ in Düsseldorf durchgeführt.

In dem Landesplanungsbericht vom November 2001 fanden sich Aspekte aus dem Papier „6 PUNKTE – JETZT“ wieder, so dass die Arbeitsgruppe davon ausging, dass ihre Arbeit sehr wohl einen Niederschlag in den Vorstellungen der Landesregierung gefunden hatte.

Im politischen Raum bekam die Diskussion um die Novellierung des Landesplanungsrechts in NRW in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 einen neuen Schwerpunkt in Gestalt des Regionalen Flächennutzungsplanes (RFNP). Die Arbeitsgruppe befasste sich auf ihrer Sitzung am 20.01.2003 schwerpunktmäßig mit dieser aktuellen Diskussion, vor allem auf der Basis von Presseberichten und eines von Stefan Greiving vorgelegten Papiers zum Thema „Die Rolle von Organisationen in der Raumplanung“. Es wurden in der Arbeitsgruppe die Vor- und Nachteile eines RFNP für Nordrhein-Westfalen diskutiert, ohne dass eine gemeinsame abschließende Position erarbeitet werden konnte; allerdings wurden folgende Aspekte als unstrittig erkannt:

- Die Zweistufigkeit der überörtlichen Planung ist als zweckdienlichste Form zu sehen.
- Eine zunehmende Abhängigkeit der Regionalplanung von der Kommunalpolitik kann nicht zielführend sein.
- Die eigentliche Aufgabe muss darin bestehen, von der Planung zu einer integrierten Strukturpolitik zu gelangen, d. h. die regionale Wirtschaftspolitik stärker als bisher mit der Regionalplanung abzustimmen bzw. zu verknüpfen. Diese Aufgabe könnte theoretisch auch von Planungsgemeinschaften, die zugleich über Kompetenzen der regionalen Strukturpolitik verfügen, wahrgenommen werden.
- Eine verbesserte Abstimmung zwischen den Regionalräten der einzelnen Regierungsbezirke wurde als notwendig erkannt, damit entsprechende Verflechtungen, die je nach Themenbereich unterschiedliche räumliche Ausprägung haben, besser berücksichtigt werden können.
- Entsprechende gemeinsame Ausschüsse benachbarter Regionalräte sollten verpflichtend eingeführt werden.
- Eine Verschlankung und Beschleunigung der Planung wurde durch die bis dato vorliegenden Vorschläge zum RFNP NRW aus den o. g. Gründen nicht erwartet, da nicht zu erkennen war, dass eine Planungsebene eingespart oder Personal bei den Bezirksplanungsbehörden freigesetzt werden würde. Entsprechende Ziele (Verschlankung und Beschleunigung) waren aus Sicht der Arbeitsgruppe eher durch die Verschlankung von Genehmigungsverfahren (Anzeige statt Genehmigung) und durch eine Verbesserung von Abstimmungsprozessen zu realisieren.

Die Arbeitsgruppe beschloss, sich mit den o. g. Aspekten zum RFNP NRW vertieft zu befassen. Dazu übernahmen einzelne Mitglieder die Aufgabe, bis zur darauf folgenden Sitzung am 07.04.2003 Papiere zu entwickeln. Diese Sitzung befasste sich nach einer Rückschau auf die Diskussionen zur Novellierung des Landesplanungsrechts im Rahmen der LAG-Sitzung in Münster am 17. März 2003 schwerpunktmäßig mit Fragen

über zu entwickelnde Alternativvorschläge zur Struktur und zum Aufbau der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen.

Es wurde Einigkeit darüber erzielt, dass sich die Arbeitsgruppe im weiteren Verlauf ihrer Tätigkeit auf der Basis vorgelegter Papiere arbeitsteilig mit Alternativmodellen zum Aufbau und zur Struktur sowie zu deren jeweiligen Vor- und Nachteilen für die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen befassen sollte. Es wurde folgende Arbeitsteilung verabredet:

- Herr Greiving erklärte sich bereit, das Modell der flächendeckenden kommunalisierten Regionalplanung zu beschreiben (Modell 1). Dabei sollte auf spezielle Modelltypen wie den Regionalverband Stuttgart eingegangen werden.
- Herr Mielke sagte zu, sich mit den aktuellen Vorschlägen des Gesetzentwurfes zur Novellierung des Landesplanungsrechtes zu befassen.
- Herr Blotevogel wollte sich mit dem Modell „Regionalrat Ruhrgebiet“ (GEP-Ruhrgebiet) (Modell 2) auseinandersetzen.
- Herr Konze sollte für eine kurze Beschreibung des Modells „bisherige Regionalplanung mit einem Ausschuss Ruhrgebiet“ (Modell 3) gewonnen werden.

Am 28.05.2003 waren die Herren Blotevogel und Greiving persönlich zur Landtagsanhörung geladen, die sich speziell mit dem § 10a LPlG befasste. Beide Herren trugen dort ihre jeweils individuelle Sicht vor. Ein in der Arbeitsgruppe abgestimmtes Papier existierte nicht. Dem LAG-Leiter (AbtDir. Tilkorn) waren jedoch die Beratungsergebnisse aus der Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt worden, die er in seiner Stellungnahme als LAG-Leiter einbringen konnte. Ein weiteres kurzes Treffen der Arbeitsgruppe erfolgte dann am 05.11.2004 im Anschluss an die 77. Sitzung der LAG NRW, auf der ein zu erstellender Abschlussbericht in Form eines Arbeitsergebnisses der Arbeitsgruppe in seinen Grundzügen besprochen wurde. Es wurden grob die in diesem Band abgedruckten Beiträge besprochen und verabredet, auf einer Sitzung am 16.12.2004 die dann bereits vorliegenden Beiträge abschließend zu besprechen und eventuell noch ausstehende Beiträge anhand vorzulegender Gliederungen zu verabreden.

## **Fazit**

Die Arbeitsgruppe wurde damit nach vier Jahren zum Ende des Jahres 2004 beendet, ohne dass die ursprüngliche Zielsetzung – die Landesregierung Nordrhein-Westfalen inhaltlich bei der Novellierung des Rechtes der Landesplanung NRW zu beraten – in vollem Umfang zum Abschluss gebracht werden konnte. Dies lag vor allem daran, dass der Novellierungsprozess zu diesem Zeitpunkt noch nicht beendet war.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe stellen dem Präsidium der ARL Gedanken aus ihrer Sicht zu offenen Fragen der Novellierung des Rechts der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen mit der Bitte um Veröffentlichung zur Verfügung, um eventuell auf diese Weise noch Einfluss auf weitere Gesetzgebungsverfahren zu nehmen bzw. Gedanken zu fachlichen Fragen der Ausgestaltung des Rechtes der Landesplanung NRW vorzulegen.

Lothar Finke

## **Fachbeiträge zum Gewässer- und Bodenschutz für die Landes- und Regionalplanung**

### **Gliederung**

- 1 Vorbemerkungen
- 2 Bereich Bodenschutz
- 3 Bereich Gewässerschutz
- 4 Fazit

Literatur

### **1 Vorbemerkungen**

Die Arbeitsgruppe der LAG NRW „Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen“ hatte bereits 2001 in ihrem Aufruf „6 PUNKTE – JETZT“ gefordert, zur Qualifizierung des Abwägungsmaterials in das Landesplanungsgesetz die Pflicht zur Erstellung von Fachbeiträgen der raumbezogenen Fachplanungen insbesondere für die Bereiche Wasserwirtschaft, Natur und Landschaft, Verkehrsinfrastruktur sowie Land- und Forstwirtschaft aufzunehmen.

Der aktuelle Entwurf „Neufassung des Landesplanungsgesetz“ vom 18.10.2004 (Drucksache 13/6101) greift in § 13 (3) diese Forderung nach Fachbeiträgen auf. Während Fachbeiträge für den Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes durch § 15 Abs. 2 Landschaftsgesetz und für den Bereich Forstwirtschaft durch § 7 Abs. 2 Landesforstgesetz bereits geregelt sind, werden durch § 13 (3) LPIG-E weitere Fachbeiträge für die Bereiche Gewässerschutz, Bodenschutz, Rohstoffsicherung, Verkehr und gewerbliche Wirtschaft ermöglicht.

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit den beiden Fachbeiträgen zum Gewässer- und Bodenschutz, die laut Begründung zum Gesetzentwurf als notwendige Planungsgrundlagen zur Berücksichtigung dieser Belange im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung bezeichnet werden. Darüber hinaus werden sie in der Begründung als geeignete Grundlage für die Suche nach möglichst verträglichen Alternativen bei SUP-bedeutsamen Festlegungen bezeichnet.

Damit ist bereits der unmittelbare Zusammenhang zu der gemäß Richtlinie 2001/42EG zu erstellenden strategischen Umweltprüfung gezogen, die im § 15 des Entwurfes „Neufassung des Landesplanungsgesetz“ für das Land NRW eingeführt wird. Insbesondere in § 15 (3) stellt der vorliegende Entwurf einen direkten Bezug zu den gemäß § 13 (3) geforderten umweltrelevanten Fachbeiträgen her, indem dort der Untersuchungsumfang der Umweltprüfung und der Detaillierungsgrad des Umweltberichtes angesprochen werden, die zuvor festgelegt werden sollen. Es ist unmittelbar einsichtig, dass die zur Erarbeitung der Raumordnungspläne vorzulegenden umweltrelevanten

Fachbeiträge als unbedingt notwendige Voraussetzung für eine fachgerechte und zügige Umweltprüfung anzusehen sind.

Wie bereits am 9. Juli 2002 auf der damaligen „Fachtagung zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW“ vorgetragen (Finke 2002: 13–16), vertrete ich dezidiert die Meinung, dass die Raumordnung ihren überfachlichen und überörtlichen Koordinationsauftrag überhaupt nur dann erfüllen können, wenn ihr von den sektoralen Fachplanungen entsprechend aufbereitete Unterlagen zur Verfügung gestellt werden. Um derartige Unterlagen könnte es sich bei den nunmehr in § 13 (3) LPlG-E angesprochenen Fachbeiträgen handeln. Aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages hat die Raumordnung in ihren Raumordnungsplänen als Treuhänder bzw. als neutraler Makler im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung alle raumrelevanten Ansprüche so aufeinander abzustimmen, dass Konflikte weitestgehend vermieden werden. Wenn derartige Fachbeiträge nicht bereitgestellt werden, müssten sich die für die Erarbeitung der Raumordnungspläne jeweils zuständigen Stellen selbst entsprechende Unterlagen erarbeiten – dies führt zu unnötigem Arbeitsaufwand, zu hohen Kosten (z. B. für Gutachten) und zu Zeitverlust.

Beim heutigen Stand der Datenverarbeitungstechnik kann es für die zuständigen Fachverwaltungen/Fachstellen eigentlich kein Problem mehr sein, die erforderlichen Daten der Raumordnungsbehörde zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sollte ein derartiger Fachbeitrag im ureigensten Interesse der jeweiligen Fachplanung liegen, können sie doch dadurch der Raumordnungsbehörde frühzeitig ihre fachplanerischen Vorstellungen mitteilen. Je früher den Raumordnungsbehörden die Zielvorstellungen und Wünsche der Fachplanungen bekannt sind, umso besser können sie diese in ihren konzeptionellen Überlegungen berücksichtigen.

Für die Bereiche „Naturschutz und Landschaftspflege“ und „Forstwirtschaft“ sind derartige Fachbeiträge bereits seit Jahren erfolgreich durchgeführte Praxis – zumindest auf der regionalen Ebene. So regeln z. B. der § 15 Abs. 2 und § 15a Abs. 2 und 4 des Landschaftsgesetzes Nordrhein-Westfalen sowie der § 7 Abs. 2 des Landesforstgesetzes, dass entsprechende Fachbeiträge für die Regionalplanung/Gebietsentwicklungsplanung zu erbringen sind. Allerdings – das bleibt in diesem Zusammenhang festzuhalten – erfüllt der Gebietsentwicklungsplan gleichzeitig die Funktionen eines Landschaftsrahmenplanes und auch die eines forstlichen Rahmenplanes. In diesen Fachgesetzen ist explizit geregelt, wer diese Fachbeiträge zu erarbeiten und fortzuschreiben hat und woraus sie inhaltlich zu bestehen haben.

Für diese in § 13 Abs. 3 des Gesetzentwurfes „Neufassung des Landesplanungsgesetz“ geforderten weiteren Fachbeiträge gibt es entsprechende Regelungen in den Fachgesetzen bisher nicht. Die weiteren Ausführungen konzentrieren sich auf die Bereiche des Gewässer- und des Bodenschutzes; auf die in § 13 Abs. 3 angesprochenen weiteren Fachbeiträge zu den Bereichen Rohstoffsicherung, Verkehr und gewerbliche Wirtschaft wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen.

Für den Bereich Rohstoffsicherung blickt z. B. die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe in Hannover auf eine lange Erfahrung zurück. Diese hat in Zusammenarbeit mit dem geologischen Landesamt des Landes Niedersachsen bereits vor ca. 30 Jahren der Landesplanung in Niedersachsen hervorragendes Material für die Darstellung so genannter Rohstoffsicherungsgebiete zur Verfügung gestellt.

Für den Bereich Verkehr müsste es in Nordrhein-Westfalen relativ leicht möglich sein – u. a. wegen der Ressortierung im gleichen Ministerium – aus dem jeweiligen



Stand der Diskussion um die so genannte integrierte Gesamtverkehrsplanung (IGVP) solche Beiträge zu liefern.

Für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft könnten derartige Fachbeiträge die Raumordnungsbehörden erheblich entlasten, wenn z. B. für das ganze Land oder eine Region der mittelfristige Flächenbedarf in Gänze dargestellt würde – es müsste den an der Erarbeitung eines solchen Fachbeitrages beteiligten Stellen dann von selbst auffallen, dass manche Bedarfsanmeldungen völlig unrealistisch und überzogen sind und vor allem mit flächensparender Raumentwicklung nur wenig zu tun haben.

## 2 Bereich Bodenschutz

Der Boden ist bekanntlich lange Zeit als Schutzgut von der Umweltpolitik vergessen worden, obwohl ihm für das, was wir „Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes“ nennen, eine ganz zentrale Bedeutung zukommt.

Nach § 12 des Landesbodenschutzgesetzes (LbodSchG) ist die Ausweisung von Bodenschutzgebieten möglich – sowohl zur Gefahrenabwehr und Vorsorge als auch zum eigentlichen Schutz wegen der Schutzwürdigkeit im Sinne des § 12 Abs. 8 Satz 1 des Bundesbodenschutzgesetzes (BbodSchG). Nach §14 LbodSchG haben das Landesumweltamt und der Geologische Dienst (früher Geologisches Landesamt/GLA) unter anderem Grundlagen für gebietsbezogene Maßnahmen nach Maßgabe der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung zu erarbeiten und nach Abs. 2 die Oberste und die Oberen Naturschutzbehörden bei Maßnahmen von überregionaler und grundsätzlicher Bedeutung zu unterstützen.

Als Zwischenfazit zum Bereich Bodenschutz bleibt Folgendes festzuhalten:

Im Landesbodenschutzgesetz findet sich zwar bisher keine explizite Regelung für einen Fachbeitrag, so wie sie für den Bereich Natur- und Landschaftsschutz und Forstwirtschaft bereits besteht, es gibt jedoch ausbaufähige Ansätze. Im Übrigen wird es höchste Zeit, die wichtigen Aspekte des Bodenschutzes gesamträumlich statt einzelfallbezogen umzusetzen – die Integration des Bodenschutzes in Raumordnungspläne kann daher nur ausdrücklich begrüßt werden.

Die Diskussion um die Umsetzung dieser Ermächtigungsklausel des § 12 des LbodSchG sieht so aus, dass der Geologische Dienst im Maßstab 1:50.000 Bodenschutzgebiete in folgenden drei Schutzkategorien darstellt

- schutzwürdig aufgrund der hohen natürlichen Bodenfruchtbarkeit,
- schutzwürdig aufgrund der extremen Standorteigenschaften wie Feuchte, Trockenheit, Nährstoffarmut etc. sowie
- schutzwürdig aufgrund der Seltenheit

und diese der Regionalplanung/Gebietsentwicklungsplanung als Arbeitsgrundlage/Abwägungsmaterial zur Verfügung stellt.

Damit in Zukunft die Raumordnungspläne explizit den Aspekt des Bodenschutzes nicht nur textlich abarbeiten, sondern auch kartographisch darstellen können, bedarf es der Einführung eines entsprechenden Planzeichens, d. h. die Planzeichenverordnung müsste entsprechend geändert werden.

### 3 Bereich Gewässerschutz

Am 22. Dezember 2000 ist die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL) in Kraft getreten. Diese Richtlinie war eigentlich bis zum 22. Dezember 2003 von den Mitgliedstaaten umzusetzen. Der Bund ist seiner Verpflichtung durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltgesetzes vom 18. Juni 2002 – 7. WHG-Novelle – nachgekommen. Da dem Bund jedoch aufgrund seiner Rahmengesetzgebungskompetenz eine Umsetzung der WRRL nur in Teilen möglich war, mussten die Länder – so auch NRW – die aus dem EG-Recht und dem Bundesrecht resultierenden Vorgaben ausfüllen und in das bestehende Landeswassergesetz integrieren. Dieser Verpflichtung kommt der Landesgesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen durch die Vorlage des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften (Drucksache 13, 6222) mit Stand vom 15.11.2004 nach. Am 17. Januar 2005 fand eine Anhörung des Landtages zu diesem Novellierungsentwurf statt, und es besteht die Absicht, das Landeswassergesetz trotz der für den 22. Mai des Jahres terminierten Landtagswahl noch in der laufenden Legislaturperiode umzusetzen.

Es hätte daher die Gelegenheit bestanden, bei fast gleichzeitiger Novellierung des Landeswassergesetzes und des Landesplanungsgesetzes in das Landeswassergesetz eine entsprechende Verpflichtung zur Erstellung des in § 13 Abs. 3 geforderten Fachbeitrages des Gewässerschutzes aufzunehmen.

Der vorgelegte Gesetzentwurf enthält jedoch keine explizite Regelung zu Fachbeiträgen der Wasserwirtschaft für die Raumordnungsbehörden, allerdings könnten künftige wasserwirtschaftliche Planungen leicht zu Fachbeiträgen gemacht werden – z. B.:

Nach § 50a des Gesetzentwurfes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften hat die oberste Wasserbehörde einen so genannten „Wasserversorgungsplan“ aufzustellen, in dem die künftigen Entwicklungsziele für die öffentliche Wasserversorgung darzustellen sind. Da dieser Wasserversorgungsplan die künftigen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne ebenso wie die Ziele der Raumordnung beachten soll, um eine im Sinne der EU-WRRL nachhaltige Wassernutzung zu gewährleisten, ist hier eine geradezu ideale Voraussetzung dafür gegeben, sehr frühzeitig eine fruchtbare Abstimmung zwischen Raumordnung und Wasserwirtschaft zu ermöglichen.

Insbesondere die Ausweisungen neuer Wassergewinnungs- und Wasservorranggebiete zur Sicherstellung der zukünftigen Wasserversorgung durch den Wasserversorgungsplan machen deutlich, welches Konfliktpotenzial mit anderen Raumansprüchen hier bewältigt werden muss. Da nach § 50a Abs. 4 dieser Wasserversorgungsplan behördenverbindlich sein wird, ist vorhersehbar, dass es in Zusammenhang mit zusätzlichen Raumansprüchen der Wasserwirtschaft (z. B. Wasservorranggebieten) und/oder Forderungen an Dritte z. B. nach Maßnahmen zur Verbesserung des mengenmäßigen oder qualitativen Zustandes eines Wasserkörpers zu nicht unerheblichen Auseinandersetzungen kommen wird.

Anhänger der Idee einer „Ökologisierung der räumlichen Planung(en)“ könnten sich beruhigt zurücklehnen und darauf hoffen, dass die durch die Wasserrahmenrichtlinie eindeutig auf ökologische Zielsetzungen verpflichtete Wasserwirtschaft es schaffen wird, alle anderen Fachplanungen und die räumlichen Gesamtplanungen zu ökologisieren.

## 4 Fazit

Als Fazit dieser Überlegungen bleibt festzuhalten:

1. Im Sinne der nachhaltigen Raumentwicklung sind frühzeitig und umfassend alle Raumansprüche zu koordinieren. Dieses ist der originäre Aufgabenbereich von Landes- und Regionalplanung!
2. Bisher existiert kein Anforderungsprofil der Raumordnung an die Träger der Fachplanungsbelange, was denn diese neuen Fachbeiträge im Sinne des § 13 Abs. 3 an wünschenswerten Inhalten enthalten sollten. Weiterhin müsste ermittelt werden, was die Fachplanungen ihrerseits überhaupt leisten können bzw. leisten wollen. Jedenfalls hilft es nicht sehr viel weiter, eine solche Forderung ins Landesplanungsgesetz zu schreiben, derartige offene Fragen aber nicht zu klären. Schlimmstenfalls wird diese Idee des § 13 Abs. 3 ins Leere laufen – frei nach dem Motto, dass nicht vorhandene Fachbeiträge auch nicht berücksichtigt werden können. Dies wäre im Sinne der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung die denkbar schlechteste Lösung.

Ohne derartige Fachbeiträge (s. Finke 2002) wird die Raumordnung von sich aus kaum in der Lage sein, Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete im Sinne des § 13 Abs. 5 LPIG-E festzulegen.

## Literatur

- Finke, L. (2002): Raumordnung und Fachplanung. In: CdS NRW/ILS (Hrsg./2002): Instrumente und Verfahren der Landesplanung, Fachtagung zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW, S. 13–16.
- Landeswassergesetz-LWG (Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen), Gesetzentwurf der Landesregierung vom 15.11.2004, Drucksache 13/6222.
- LbodSchG (=Landesbodenschutzgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) Stand 2000.
- LfoG (=Landesforstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. April 1980, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 02. Mai 1995 (GV.NW.), S. 382.
- LG NW (=Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 2000.
- LPIG-E vom 18.10.2004: Gesetzentwurf der Landesregierung „Neufassung des Landesplanungsgesetz (LPIG)“, Drucksache 13/6101, Düsseldorf.
- WHG (=Wasserhaushaltsgesetz) vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S.1914) – 7. WHG-Novelle.
- WRRL (Europäische Wasserrahmenrichtlinie) vom 22.12.2000, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Stefan Greiving

# **Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland- Probleme**

## **Gliederung**

- 1 Einführung
- 2 Bundesrechtliche Grundlagen für den Regionalen Flächennutzungsplan
- 3 Die so genannte „Öffnungsklausel“ – § 25 Landesplanungsgesetz NRW
  - 3.1 Kritische Würdigung des Gesetzes
  - 3.2 Kritik im Einzelnen
  - 3.3 Fazit
- 4 Lösungsmodell Planungsverband
- 5 Ausblick

Literatur

## **1 Einführung**

Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist die Diskussion der Frage, ob die Novellierung des Landesplanungsrechts und hier speziell der § 25 zur Einführung so genannter „Regionaler Flächennutzungspläne“ (RFNP) zielführend im Sinne der Lösung der unzweifelhaft bestehenden Stadt-Umland-Probleme ist. Dafür werden zunächst die bundesrechtlichen Regelungen untersucht, bevor die Gesetzesnovelle bewertet und schließlich ein Lösungsvorschlag für die nach Auffassung des Autors bestehenden Mängel des Gesetzes unterbreitet wird.

## **2 Bundesrechtliche Grundlagen für den Regionalen Flächennutzungsplan**

Der RFNP wurde mit der Neuregelung des Raumordnungsgesetzes 1998 ins Bundesrecht aufgenommen. Die Motivation des Gesetzgebers war dabei, eine regionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung und zugleich eine Vereinfachung des Planungssystems zu ermöglichen. Ein RFNP soll gemäß § 9 Abs. 6 ROG für seinen Geltungsbereich zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB übernehmen. Die Voraussetzungen für seine Anwendung sind die Umsetzung der bundesrechtlichen Rahmenregelung in das jeweilige Landesplanungsrecht, formell eine kommunal organisierte Regionalplanung und materiell das Vorliegen von Verdichtungen oder sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen.

§ 9 Abs. 6 Satz 3 ROG spricht ein Teilraumverbot aus. Das Ziel dabei besteht darin, eine Abkoppelung von Teilräumen von der restlichen Region zu verhindern und damit

die Entstehung von „Flickenteppichen“ unterschiedlicher Planungen bzw. Zuständigkeiten zu vermeiden. Im Idealfall sollten daher die Gebietskulissen von Regionalplanung und RFNP deckungsgleich sein. Andernfalls wird die so genannte „Integrationslösung“ für einen besonders verflochtenen Teilraum innerhalb bestehender Planungsregionen unter Beteiligung des Trägers der Regionalplanung als konform mit dem Bundesrecht angesehen. Für den Teilraum können dabei detaillierte bzw. um die Erfordernisse der Flächennutzungsplanung ergänzte Inhalte gewählt werden. Der regionale Flächennutzungsplan ist in den Regionalplan zu integrieren. Beide sind stets zusammen zu beraten und zu verabschieden. Dabei sind die regionalplanerischen Festlegungen und die flächennutzungsplanerischen Darstellungen getrennt auszuweisen. Die Regelungsdichte einer regionalen Flächennutzungsplanung, die sich an regionalen Erfordernissen auszurichten hat, lässt den Kommunen einen ausreichenden Spielraum für ihre planerische Gestaltungsfreiheit.

Bei der Aufstellung des RFNP sind die Verfahrensvorschriften des ROG bzw. LPlG einerseits sowie des BauGB andererseits einzuhalten.

Ein regionaler Flächennutzungsplan ist nicht ohne direkte Vertretung aller Gemeinden in dem beschlussfassenden Organ möglich (vgl. Schmidt-Eichstaedt/Reitzig 2002: 4; Koch 2000: 395; Albert 2000: 247; ARL 2000: 3, Spannowsky 1999: 413). Das ergibt sich aus der analogen Problematik des „Regionalkreises“ Stadtverband Saarbrücken, dem vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde, dass Flächennutzungsplanung auf regionaler Ebene nur zulässig ist, wenn die Kommunen daran institutionell beteiligt werden (BverfGE 77: 288 ff., bes. 304 f.). Daher ist die Mitwirkung sämtlicher Kommunen im Teilraum sicherzustellen; entweder über eine direkte Vertretung in der Beschlusskammer der Regionalplanung oder über eine eigene Gemeindekammer (beim Stadtverband Saarbrücken „Planungsrat“ genannt). Im neuen Planungsverband Frankfurt Region RheinMain entscheiden die Beschlussgremien des Verbandes (Verbandskammer mit Vertretern aller Mitgliedskommunen) und der Regionalplanung (Regionalversammlung Südhessen) gemeinsam über das Planwerk.

Sind also alle Gemeinden direkt in der Verbandsversammlung eines Regionalverbandes vertreten, der zugleich die Funktion eines Planungsverbandes nach § 205 BauGB erfüllt, ist die Beschlussfassung durch ein einziges Gremium möglich, ansonsten muss eine separate Gemeindekammer neben der für die Regionalplanung zuständigen Vertretungskörperschaft mit beschließen.

Die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes für eine komplette Planungsregion ist nur schwer vorstellbar, da die mit der Funktion eines Flächennutzungsplanes verbundene notwendige Detaillierung sich mit der Größe eines regionalen Planungsraumes schwerlich in Einklang bringen lässt, es sei denn, es würden wie jetzt in Nordrhein-Westfalen neue, kleinere regionale Planungsräume geschaffen, für deren Gesamtgebiet ein RFNP aufgestellt wird.

Als alternatives Modell für eine Realisierung eines Regionalen Flächennutzungsplanes in größeren Planungsregionen wird die so genannte „Integrationslösung“ vorgeschlagen (ARL 2000: 3). Das Integrationsmodell sieht die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes für einen besonders verflochtenen Teilraum innerhalb bestehender Planungsregionen vor. Der regionale Flächennutzungsplan ist in den Regionalplan zu integrieren. Beide sind stets zusammen zu beraten und zu verabschieden. Für diesen Teilraum sind auch Festlegungen bzw. Darstellungen in einem größeren Maßstab (sog. „Lupenlösung“) möglich.

### **3 Die so genannte „Öffnungsklausel“ – § 25 Landesplanungsgesetz NRW**

Am 11. Februar 2003 ist in den Landtag im Rahmen eines Artikelgesetzes „zur Stärkung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen“ eine Regelung eingebracht worden, die am 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 96) rechtskräftig wurde. Diese wurde unverändert in die Gesamtnovelle des Landesplanungsgesetzes vom 3. Mai 2005 übernommen.

Demnach ist es gemäß § 25 Abs. 1 LPIG künftig möglich, dass sich „in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen [...] mindestens drei benachbarte Gemeinden zur Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu Planungsgemeinschaften zusammenschließen“ [können]. Diese Regelung ist gemäß § 26 Abs. 1 LPIG räumlich beschränkt auf die Gemeinden des Regionalverbandes Ruhr und die angrenzenden Nachbargemeinden.

Der RFNP übernimmt nach § 25 Abs. 3 LPIG zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen FNP nach § 204 BauGB.

Während die Bildung der regionalen Planungsgemeinschaften selber gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 LPIG lediglich anzeigepflichtig ist, bedarf es nach § 25 Abs. 4 Satz 1 LPIG für den RFNP einer Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den anderen fachlich betroffenen obersten Landesbehörden.

Schließlich sieht § 26 Abs. 2 eine Evaluierungsklausel vor: Die Auswirkungen des § 25 sollen rechtzeitig vor dem programmierten Außer-Kraft-Treten fünf Jahre nach Verkündung des Gesetzes überprüft werden.

#### **3.1 Kritische Würdigung des Gesetzes**

Zunächst sollte betont werden, dass RFNP prinzipiell durchaus ein sinnvoller Ansatz sein können, zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen beizutragen. Praktische Erfahrungen liegen aber bisher nur sehr begrenzt vor. Von einer Vereinfachung bzw. Verschlankung der Regionalplanung kann allerdings ebenso wenig die Rede sein (kompliziertes Verfahren, komplexe Inhalte) wie von einer Stärkung der Kommunen.

In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, dass die Umsetzung der noch im November 2001 im Landesplanungsbericht angekündigten Verschlankung der Regionalplanung bzw. der Rückzug aus den detaillierten, flächenscharfen Vorgaben der Gebietsentwicklungspläne zu Gunsten einer Steuerung über Zielvorgaben und der Kontrolle ihrer Einhaltung bisher ausgeblieben ist. Die damit verbundene Vorstellung einer Vereinfachung und Beschleunigung von Planungsprozessen wird mit dem Instrument des RFNP sicher nicht erreicht werden können. Oberhalb einer kommunal verfassten Regionalplanung müsste nämlich schon im Interesse der Landesregierung zur Durchsetzung landesplanerischer Zielvorstellungen eine inhaltlich gestärkte Landesplanung etabliert werden, die auch räumlich konkrete Zielaussagen (z. B. zu Vorrang- und Eignungsgebieten) trifft, wie dies etwa angesichts der Aufgabenzuweisung der Regionalplanung an die Landkreise in Niedersachsen im Bereich der Rohstoffsicherung seit langem praktiziert wird.

Vor allem aber ist der Rhein-Ruhr-Raum von seiner polyzentrischen Struktur und seiner schieren Größe her denkbar ungeeignet für RFNP. Die Abstimmungserfordernisse bei Aufstellung (insbesondere bei Änderungsverfahren) und Genehmigung würden sich gegenüber den „nur“ drei Gebietsentwicklungsplänen (GEP) sogar erhöhen, da es

der erforderliche Maßstab unmöglich erscheinen lässt, das ganze Ruhrgebiet in einem Planungsraum zusammenzufassen. Sehr viel sinnvoller wäre die Erprobung des Instruments RFNP in einem klar abgrenzbaren, räumlich überschaubaren, monozentralen Verdichtungsraum. Hier würden sich in NRW z.B. Münster, Bielefeld oder Aachen anbieten.

### 3.2 Kritik im Einzelnen

Ein bedeutsamer Geburtsfehler des Gesetzes besteht zweifellos in dem Umstand, dass die Bildung der regionalen Planungsgemeinschaften allein auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung zwischen den beteiligten Kommunen zulässig sein soll. Damit besteht faktisch keine Möglichkeit, auf die Übereinstimmung der Räume mit bestehenden administrativen Grenzen (der Regierungsbezirke) oder Verflechtungen zu achten. M. E. muss die Landesplanung die Abgrenzung vornehmen oder ihr zumindest zustimmen, da die Abgrenzung u. a. regionalplanerisch begründet wird und in sich systemgerecht sein muss (Schmidt-Eichstaedt/Reitzig 2002, S. 24). Zudem wird mit der Schaffung von einzelnen regionalen Planungsgemeinschaften, also Räumen einer kommunalisierten Regionalplanung, eine zersplitterte Organisation der Regionalplanung in Kauf genommen, da für Resträume das bestehende System und die Zuständigkeit der Regionalräte bestehen bleiben würde. Dies wird die bestehenden Koordinationsprobleme erhöhen und widerspricht zumindest dem Geist des Teilraumverbots.

§ 4 des Änderungsgesetzes zum KVRG sieht im Übrigen keine Regionalplanungskompetenz des neuen Regionalverbands Ruhr (RVR) vor. Vorgesehen sind vielmehr Kompetenzen für „regionale Planung“ und „regionale Entwicklungskonzepte“ in Form so genannter „Masterpläne“, die der Verband als Pflichtaufgabe zu erstellen hat und die als „Ziele der Regionalentwicklung des Verbandsgebietes bei der Aufstellung der Bauleitpläne der Mitglieder des Verbandes und für das Verbandsgebiet bei der Aufstellung von [...] regionalen Flächennutzungsplänen [...] in der Abwägung zu berücksichtigen sind.“ Eine verbindliche Klammer kann die „regionale Planung“ des RVR für mehrere RFNP im Ruhrgebiet dennoch nicht schaffen, da ein solcher Planotyp nicht mit dem Bundesrecht vereinbar und damit nur informeller Natur sein kann, wenngleich seltsamerweise eine Genehmigungspflicht durch die Landesplanungsbehörde normiert worden ist (§ 6 Satz 3 KVR-Änderungsgesetz). Selbst die in § 6 Satz 1 vorgesehene Berücksichtigungspflicht regionaler Entwicklungskonzepte für die Bauleitplanung wäre mit Blick auf § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB nur rechtmäßig, wenn zumindest alle Gemeinden an der Aufstellung und Beschlussfassung beteiligt gewesen sind, was aber weder für den KVR noch den zukünftigen RVR zutrifft. Umgekehrt sieht § 4 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung zu regionalen Flächennutzungsplänen eine Berücksichtigungspflicht für informelle Planungen vor, was in erster Linie auf die o. g. Masterpläne abzielt.

Gemäß 25 Abs. 3 LPIG ist der regionale Flächennutzungsplan als integraler Bestandteil des Gebietsentwicklungsplanes aufzustellen; er baut auf dessen Grundkonzeption und Leitidee. Ferner hat der regionale Flächennutzungsplan den Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu entsprechen. Nach Schmidt-Eichstaedt/Reitzig (2002: 9) bedeutet das Vorhandensein eines Regionalplans (hier: Gebietsentwicklungsplans), dass die Aufstellung eines RFNP zugleich als Änderungsverfahren zum geltenden Regionalplan zu verstehen ist, da der RFNP die Funktion eines Regionalplans übernimmt und insofern der geltende Regionalplan geändert wird. Unzulässig ist daher eine Regelung, die trotz vorhandener Regionalplanung die Planung für das Gebiet eines RFNP vollständig aus der Regionalplanung für die übrige Region abtrennt. Folglich ist der RFNP als integraler Bestandteil des Regionalplans zu verstehen und muss der RFNP vom Beschlussorgan für den Regionalplan insgesamt verabschiedet werden. Dem versucht der

Landesgesetzgeber zu entsprechen, indem er die regionalen Planungsgemeinschaften im Sinne von § 25 Abs. 1 LPIG als Träger der Regionalplanung installiert, die gemäß Abs. 2 für die Beschlussfassung zuständig sein sollen. Diese Konstruktion erfüllt m.E. die o.g. Anforderung nicht, da eine Änderung des Regionalplans (bzw. hier GEP) insgesamt auch eine Beschlussfassung des für den GEP zuständigen Regionalrats erforderlich macht, da auch räumlich begrenzte Planänderungen grundsätzlich von den Beschlussgremien des Gesamttraumes verabschiedet werden müssen. Dies unterstreicht der Landesgesetzgeber ja auch selber, da er mit § 10 der Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen bestimmt, dass der Regionale Flächennutzungsplan während des Bestehens der Planungsgemeinschaft nur durch einen gemeinsamen Beschluss aller an der Planungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden geändert, ergänzt oder aufgehoben werden kann. Dennoch wird mit § 25 Abs. 2 LPIG ausdrücklich klargestellt, dass während des Bestehens der Planungsgemeinschaft § 8 Abs. 1 Satz 1 LPIG und damit die Zuständigkeit des Regionalrates für die Aufstellung des GEP keine Anwendung findet. Stattdessen sieht § 25 Abs. 4 Satz 2 lediglich eine Benehmensregelung vor: „Vor der Genehmigung ist den Regionalräten, auf die sich das Plangebiet bezieht, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“ Damit soll faktisch eine Änderung des GEP, um die es sich bei Aufstellung des RFNP, der ja integraler Bestandteil des GEP sein soll, handelt, ohne Zustimmung des gesetzlich zuständigen Beschlussorgans Regionalrat möglich sein.

Inkonsistent ist auch die Regelung, dass der RFNP auf der „Grundkonzeption und Leitidee“ des GEP aufzubauen habe (§ 25 Abs. 3 Satz 1 2. Halbs.), womit intendiert ist, dass von konkreten Planinhalten abgewichen werden kann. Gleichzeitig sind aber gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen die Ziele der Raumordnung zu beachten (und die Grundsätze zu berücksichtigen), die ja im Wesentlichen erst im GEP hinreichend räumlich und sachlich konkretisiert sind, um Bindungswirkung zu entfalten.

§ 5 Abs. 2 der Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen legt als einheitlichen Maßstab 1:50.000 fest. Damit ist zwar gewährleistet, dass aufgrund der relativ generalisierten Festlegungen und Darstellungen nicht in dem Umfang Planänderungen erforderlich sein werden, wie dies gegenwärtig regelmäßig bei Flächennutzungsplänen in den üblichen Maßstäben von 1:10.000 oder 1:20.000 der Fall ist. Dafür ist mit einem anderen Problem zu rechnen: Der FNP soll die angestrebte Entwicklung so lenken und ordnen, dass die kleinräumige planerische Konfliktbewältigung auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung stattfinden kann. (Lenkungsfunktion des Flächennutzungsplanes für das nachfolgende Verwaltungshandeln). Dabei sind gemäß § 8 Abs. 2 BauGB Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Diese Lenkung muss schon maßstabsbedingt bei einem Sprung von 1:50.000 zu 1:1.000 ins Leere gehen. Aller Erfahrung nach wächst daher das Bedürfnis nach einer Zwischenstufe, die diese Lücke ausfüllt, womit der eigentlich beabsichtigte Zweck, nämlich die Einsparung einer Planungsebene verfehlt wird. Derartige Zwischenstufen bestehen sowohl in Berlin (Maßstab des FNP 1:50.000, teilräumliche Entwicklungsplanung im Maßstab 1:10.000) als auch in Hamburg (FNP 1:60.000, Stadtentwicklungsplanung). Diese Fälle sind auch deshalb gut vergleichbar, weil beide Pläne zugleich die Funktion eines Regionalplans erfüllen (§ 8 Abs. 1 ROG).

Ein weiteres Problem ist in der schwerfälligen Entscheidungsfindung innerhalb der Planungsgemeinschaften zu sehen. Gemäß § 6 i. V. m. § 10 der Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen kann der RFNP während des Bestehens der Planungsgemeinschaft nur durch einen gemeinsamen Beschluss aller an der Planungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden. Dieses



Einstimmigkeitsprinzip selbst bei Planänderungen, die nur eine Gemeinde betreffen, führt erfahrungsgemäß zu einem Konsens auf kleinstem gemeinsamen Nenner. Dies widerspricht grundsätzlich der noch im Landesplanungsbericht vom November 2001 (Landesplanungsbehörde 2001: 8) angestrebten Straffung und Flexibilisierung von Verfahren. Die eigentliche Aufgabe, die ein gemeinsamer Flächennutzungsplan in einer Planungsgemeinschaft erfüllen sollte, nämlich eine sinnvolle, übergemeindliche Nutzungszuordnung und Aufzeigung von langfristigen Entwicklungsperspektiven für die jeweiligen Mitgliedskommunen, gelingt zudem nach langjähriger Erfahrung regelmäßig nicht (Bunzel/Meyer 1996: 91) und es ist auch nicht einzusehen, warum dies im Ruhrgebiet künftig anders aussehen sollte.

### 3.3 Fazit

Insgesamt liegt angesichts der vielfältigen Probleme, die mit der vorliegenden Novelle des LPlG verbunden sind, die Vermutung nahe, dass sie an und in der Planungspraxis scheitern und zumindest in dieser Form das programmierte Haltbarkeitsdatum 2009 nicht überleben wird. Dennoch erscheint es angesichts des erklärten Willens der gegenwärtigen Landesregierung wie auch der CDU-Opposition sehr unwahrscheinlich, dass man den nunmehr vollzogenen Einstieg in eine kommunalisierte Regionalplanung rückgängig machen wollen. Gefragt ist daher eine tragfähige Lösung, die der zweifellos bestehenden Notwendigkeit zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme im Ruhrgebiet wie in anderen Landesteilen gerecht wird und gleichzeitig praktikabel ist.

## 4 Lösungsmodell Planungsverband

Die folgenden Ausführungen haben zum Ziel, einen mit dem Bundesrecht vereinbaren und zugleich praktikablen Weg zur Einführung des RFNP in NRW aufzuzeigen. Konsequenterweise ist die Novelle des LPlG als Einstieg in eine landesweit kommunalisierte Regionalplanung zu verstehen. Eine Zersplitterung der Organisationsform für die Regionalplanung ist langfristig weder wünschenswert noch tragfähig.

Will man den RFNP, ohne dass ein zweites Beschlussgremium (Gemeindekammer) mit dem Zwang zu einstimmigen Beschlüssen und damit der dauerhaften Selbstblockade der Gestaltungskraft erforderlich ist, gibt es zumindest im Rahmen der bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben nur einen Lösungsweg: Planungsverbände nach § 205 BauGB. Aufgrund von § 9 Abs. 5 ROG können den Trägern der Regionalplanung weitere Aufgaben übertragen werden. Damit würde eine regionale Planungsgemeinschaft als Trägerin der Regionalplanung zugleich die Funktion eines Planungsverbandes nach § 205 BauGB übernehmen. Zu einem Planungsverband können sich Gemeinden und/oder sonstige öffentliche Planungsträger zusammenschließen. Diesem kann optional nur die Flächennutzungsplanung, nur die Bebauungsplanung oder die komplette Bauleitplanung übertragen werden. Der Verband tritt für die Bauleitplanung an die Stelle der Gemeinden. Damit geht die Planungs- und Vollzugshoheit auf den Verband über (Funktionsnachfolge). Die Entscheidung über den gemeinsamen Flächennutzungs- oder Bebauungsplan trifft eine Kammer aus Vertretern der Gemeinden. § 205 BauGB schreibt nicht vor, dass die Planentwürfe von den Mitgliedern des Verbandes einstimmig beschlossen werden müssen. Maßgeblich ist vielmehr die in der Verbandssatzung aufgrund von Zweckmäßigkeitserwägungen getroffene Regelung der Stimmenverhältnisse. Dies kann eine einfache oder qualifizierte Mehrheit oder auch eine Einstimmigkeit bedeuten. Dabei können sowohl Bevölkerung als auch Planungshoheit in die Stimmenverteilung einfließen. Allerdings müssen die von einem RFNP betroffenen Gemeinden die Mehrheit in der Planungsversammlung besitzen.

Für Nordrhein-Westfalen bedeutet dies, dass etwa 12–15 kommunal verfasste regionale Planungsgemeinschaften entstehen würden, die flächendeckend Träger der Regionalplanung wären. Für die Abgrenzung könnte man sich an den ehemaligen ZIN-Regionen (regionalisierte Strukturpolitik) bzw. den heutigen neuen Regionen der Regionalagenturen orientieren, die relativ gut die bestehenden raumstrukturellen Verflechtungen widerspiegeln. Zudem hat sich in diesen Räumen im Rahmen von Regionalentwicklungsprozessen (Regionalkonferenzen, Regionale Entwicklungskonzepte) bereits eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Kultur der Zusammenarbeit etabliert und bietet sich die Chance, Regionalplanung und Strukturförderungskulissen räumlich zu integrieren. Diese Planungsgemeinschaften könnten dann für einen Teil („Integrationslösung“) oder ihren gesamten Planungsraum einen RFNP aufstellen, wenn sie zugleich die Funktion eines Planungsverbandes nach § 205 BauGB übernehmen. In der Regionalversammlung müssten alle Gemeinden direkt vertreten sein, um eine separate Gemeindegemeinschaft zu vermeiden. Für eine leistungsfähige Planungsgemeinschaft bedarf es selbstverständlich einer personellen und sachlich hinreichend ausgestatteten Geschäftsstelle – was insbesondere in Ostdeutschland eine Schwachstelle kommunalisierter Regionalplanung darstellt. Kommunalisierung einer Aufgabe bedeutet nämlich auch Übernahme der Finanzierung durch die Mitgliedskommunen („Konnexitätsprinzip“). Freilich wäre es vorstellbar, bestehendes Personal einzusetzen, das gegenwärtig in den Kommunen für die Flächennutzungsplanung zuständig ist.

Für das Ruhrgebiet erscheint allerdings bei einer kommunalisierten Regionalplanung eine Planungskompetenz „aus einer Hand“ unverzichtbar. Eine Sonderlösung für diesen Raum ist daher durchaus angezeigt, denn es geht nicht darum, Gleichem ungleich, sondern ungleich strukturierten Räume mit jeweils zweckmäßigen Organisations- und Planungsstrukturen zu begegnen, wie das schon die Räume Stuttgart und Hannover erfolgreich vorexerziert haben, die jeweils von anders organisierten Planungsräumen umgeben sind. Eine sinnvolle Alternative zu mehreren RFNP im Ruhrgebiet könnte daher ein Regionalverband RVR sein, der Träger einer schlanken, kommunalisierten Regionalplanung sein sollte – also neben der jetzt eingeführten „regionalen“ Planungskompetenz die Regionalplanungskompetenz besitzen würde. Über eine Direktwahl von Regionalversammlung und Regionalpräsident würde der Verband wie im Fall Stuttgart eine direkte demokratische Legitimation erhalten, womit die Bildung einer regionalen Identität befördert werden könnte. Unterhalb des Verbandes wird die Bildung von Planungsverbänden nach § 205 BauGB vorgeschlagen, die gemeinsame (nicht regionale!) Flächennutzungspläne gemäß § 204 BauGB aufstellen würden, um den verbleibenden interkommunalen Abstimmungserfordernissen gerecht zu werden. Damit würde allerdings keine Planungsebene eingespart.

## 5 Ausblick

Vieles spricht dafür, dass alle hier andiskutierten Lösungen suboptimal sind, weil sie den Kern des Problems nicht lösen: eine wirkliche Abstimmung der Siedlungsentwicklung. Regionale Flächennutzungspläne sehen sich vor allem schier unüberwindbaren Schwierigkeiten bei der Beschlussfassung gegenüber; Regionalplanung muss sich aus der Natur der Sache auf relativ abstrakte Vorgaben beschränken.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass vieles von den bestehenden Schwierigkeiten bei der Suche nach adäquaten Organisationsformen für stadt-regionale Zusammenarbeit auf die bundesrechtlich vorgegebenen Kompetenzzuordnungen zurückzuführen ist, die die Beteiligung jeder Kommune an der Entscheidungsfindung zwingend erforderlich macht. Dies gilt vor allem für die Einordnung der Flächennutzungsplanung als

örtliche Angelegenheit, die damit unter die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG fällt.

Die mit § 2 Abs. 1 BauGB getroffene gesetzgeberische Entscheidung für eine durchgängig kommunale Planungshoheit ist im Hinblick auf die Zuständigkeit für den Flächennutzungsplan reversibel. Auf dieser Planungsebene sind die überörtlichen Verflechtungen in Verdichtungsräumen teilweise so ausgeprägt, dass eine ausschließlich kommunale Planungsträgerschaft aus dem gebotenen dynamischen Verständnis des Art. 28 Abs. 2 GG als flexible, für funktionelle Wandlungsprozesse offene Institutsgewährleistungsgarantie heraus nicht als unabänderlich angesehen werden kann. Die Übertragung der vorbereitenden Bauleitplanung auf die örtliche Ebene beruht also auf einer einfachgesetzlichen Regelung, stellt mithin eine konstitutive Kompetenzzuweisung dar, die der Gesetzgeber auch wieder rückgängig machen kann.

Entscheidend für die Frage, ob die Zuständigkeiten für die Flächennutzungsplanung auch einfachgesetzlich geändert werden dürfen, ist der materielle Gehalt des Begriffes „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG, bzw. ob im Fall der prinzipiellen Übertragung der Flächennutzungsplanung auf eine überörtliche Verwaltungsebene noch ein ausreichendes Maß an planerischer Autonomie der Kommune verbleibt, um von einer kommunalen Planungshoheit im Sinne einer eigenverantwortlichen Entscheidungsbefugnis über die Entwicklung und Ordnung der Bodennutzung zu sprechen. Gleichzeitig muss eine Güterabwägung ergeben, dass im Einzelfall schutzwürdige überörtliche Interessen eine Einschränkung der kommunalen Planungshoheit erforderlich machen und die örtlichen Interessen nicht im Vordergrund stehen. Insbesondere in ländlichen Räumen mit geringer Entwicklungsdynamik ist der Flächennutzungsplan an sich entbehrlich und reichen Bebauungspläne im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB durchaus aus, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Hier können aber nur schwerlich überörtliche Implikationen der Flächennutzungsplanung geltend gemacht werden. Dies spricht zwar gegen eine grundsätzliche Änderung der Kompetenzzuordnung der Flächennutzungsplanung, aber nicht gegen die Zusammenlegung von Regionalplanung und Flächennutzungsplanung als Regelmodell.

Mithin erscheint eine bundesweit veränderte kompetenzrechtliche Zuordnung dieser wichtigen Planungsebene zulässig. Dies würde ganz neue Möglichkeiten für die wirkliche Einsparung einer Planungsebene eröffnen und Perspektiven für ein integriertes Instrumentarium zur Steuerung der Raum- und Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene bieten.

## Literatur

- Albert, S. (2000): Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplanes. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 139–149.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Der Regionale Flächennutzungsplan als Chance zur Modernisierung des deutschen Planungssystems. Forschungs- und Sitzungsbericht 213. Hannover.
- Bunzel, A.; Meyer, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung – Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Difu-Beiträge zur Stadtforschung Band 20, Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Koch, R. (2000): Der regionale Flächennutzungsplan. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 389–398.
- Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2001): Landesplanungsbericht. Düsseldorf.
- Schmidt-Eichstaed, E.; Reitzig, F. (2002): Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan. Forschungen 108. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Spannowsky, W. (1999): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Umwelt- und Planungsrecht, S. 409–417.

Albert Schmidt

## **Anforderungen an freiraumrelevante Inhalte eines neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach Wegfall des Landesentwicklungsprogramms (LEPro)**

### **Gliederung**

- 1 Freiraumrelevante Inhalte des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplanes NRW in ihrer derzeitigen Fassung
  - 1.1 Landesentwicklungsprogramm
  - 1.2 Landesentwicklungsplan NRW (Teil B)<sup>1</sup>
- 2 Aktuelle Entwicklungen im Naturschutzrecht mit Auswirkungen auf den LEP
  - 2.1 Landschaftsprogramm Nordrhein-Westfalen (LaProNRW)
  - 2.2 Europäisches Ökologisches Netz Natura 2000
- 3 Notwendige Ergänzungen im LEP sowie Anregungen für die Ableitung der Ziele für Natur und Landschaft aus einem Landschaftsprogramm bei Fortfall des LEPro
  - 3.1 Notwendige Ergänzungen im LEP (Teil B)
  - 3.2 Ableitung der Ziele von Natur und Landschaft für einen neuen LEP aus einem Landschaftsprogramm
    - 3.2.1 Qualitätsziele für raumstrukturelle Zielsetzungen und Flächenvorsorge
    - 3.2.2 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen
    - 3.2.3 Wald, Wasser, Landwirtschaft
- 4 Schlussbemerkung

### Literatur

Bekanntermaßen soll mit der noch in dieser Legislaturperiode zu erwartenden Novelle des Landesplanungsgesetzes die Rolle der Landesplanung neu definiert und ihre Instrumente überprüft werden. In einem weiteren Schritt ist vorgesehen, das Gesetz zur Landesentwicklung vom 19. März 1974 in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.10.1989 mit dem Landesentwicklungsplan NRW von 1995 zusammenzuführen. In diesem Beitrag geht es vor allem darum, die Bedeutung eines Landschaftsprogramms NRW nach Wegfall des LEPro für einen neuen Landesentwicklungsplan herauszuarbeiten und die Konsequenzen des Europäischen Naturschutzrechts für die Landesplanung ansatzweise aufzuzeigen.

---

<sup>1</sup> Auf Teil A wird nicht eingegangen.

# 1 Freiraumrelevante Inhalte des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplanes NRW in ihrer derzeitigen Fassung

## 1.1 Landesentwicklungsprogramm

Das LEPro enthält in Abschnitt I in Gesetzesform Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung. Mit dem Freiraum befassen sich die Paragraphen 2 (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen), 16 (Freizeit-, Sport- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung), 17 (Landwirtschaft und Wald) und 18 (Vorsorgende Sicherung von Rohstoff-Lagerstätten).

Bei den im Abschnitt II behandelten Allgemeinen Zielen der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes behandelt § 20 die Unterteilung des Landes in Gebiete, die vorrangig Siedlungsfunktionen (Siedlungsraum) oder vorrangig Freiraumfunktionen (Freiraum) erfüllen oder erfüllen sollen.

Der Abschnitt III. befasst sich mit den Allgemeinen Zielen der Raumordnung und Landesplanung für Sachbereiche. Freiraumrelevanz haben hier insbesondere § 27 (Landwirtschaft und Forstwirtschaft), § 29 (Erholung, Fremdenverkehr, Sportanlagen), § 32 (Naturschutz und Landschaftspflege) und § 33 (Wasserwirtschaft) sowie eingeschränkt § 34 (Abfallentsorgung).

Mit der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms von 1974 im Jahr 1989 wurde unter Beibehaltung der bisherigen Grundkonzeption die ökologische Zielsetzung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen fachlich verstärkt sowie differenziert und ihrer Bedeutung entsprechend stärker hervorgehoben. In den Erläuterungen wird weiterhin darauf hingewiesen, dass sich Umweltschutz mit einer Vielzahl anderer gesellschaftlicher Interessen auseinander zu setzen hätte. Dies würde bedeuten, dass die verschiedenen Belange gegeneinander abzuwägen und Nutzungskonflikte je nach den Bedingungen vor Ort zu entscheiden sind, wobei jedoch die „ökologische Funktionsfähigkeit als entwicklungsbegrenzende Rahmenbedingung zu akzeptieren und einzuhalten wäre“. Sollte sich im Ergebnis des Abwägungsprozesses erweisen, dass der geforderte hohe Grad einer substanziellen Gefährdung erreicht ist, „muss der dauerhaften Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen Priorität eingeräumt werden“.

## 1.2 Landesentwicklungsplan NRW (Teil B)<sup>2</sup>

Das Landesentwicklungsprogramm wird nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes entfaltet. Für die Gesamtentwicklung des Landes geschieht dies durch Landesentwicklungspläne. Diese bestehen aus textlichen oder zeichnerischen Darstellungen, denen ein Erläuterungsbericht beizufügen ist. Sie können in sachlichen und räumlichen Teilabschnitten aufgestellt werden. Mit ihrer Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen werden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung behördenverbindlich. Mit dem im Juni 1995 vorgelegten LEP NRW soll insbesondere nach der großräumigen Sicherung von Freiraum im bisherigen LEP III (1987) vor allem auf Umfang und Qualität der Siedlungsentwicklung – städtebaulich verträglich und ökologisch verantwortbar – hingewirkt werden.

Der LEP NRW geht von zwei Zielbereichen aus. Der erste Zielbereich legt die Grundzüge der Raumstruktur im Lande fest. Zu den landesbedeutsamen Raumfunktionen gehört auch der Freiraum mit seinen vielfältigen Naturschutz- und Umweltschutzfunktionen. Mit dem zweiten Zielbereich werden Entwicklungsperspektiven für struk-

---

<sup>2</sup> Auf Teil A wird nicht eingegangen.

turwirksame Bereiche der Landespolitik, wie etwa aus freiraumspezifischer Sicht die Vorsorge für raumbezogene Anforderungen zur Entwicklung von Erholungs- und Freizeitbereichen oder zur Lagerstättensicherung behandelt. Von den bis 1995 vorliegenden Landesentwicklungsplänen ist nur der LEP IV (Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm) nicht in den LEP NRW einbezogen worden.

Im LEP NRW werden durch unterschiedliche Farbdarstellungen die Räume gegeneinander abgegrenzt, die Siedlungsfunktionen bzw. Freiraumfunktionen vorbehalten sind. Neben den allgemeinen Zielen zur Freiraumsicherung werden im LEP NRW Ziele für den Schutz und die Entwicklung bestimmter für die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen besonders bedeutender Gebiete dargestellt, wie

- Gebiete für den Schutz der Natur (> 75 ha)
- Waldgebiete (> 75 ha)
- Grundwasservorkommen
- Einzugsgebiete von Talsperren für die Trinkwasserversorgung
- Standorte für geplante Talsperren.

Darüber hinaus werden Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung sowie Uferzonen und Talauen mit überlagernden Signaturen dargestellt. In den Erläuterungen werden die zeichnerischen und textlichen Freiraumziele und die Voraussetzungen für eine Freirauminanspruchnahme näher erläutert.

Als Ziel der Landesplanung wird bundesweit erstmalig der aus schutzwürdigen Biotopen und Auen der Fließgewässer bestehende „landesweite Biotopverbund“, der zum flächendeckenden europäischen Verbund bis „zum Jahr 2000“ auf- bzw. auszubauen ist, abgegrenzt. Im Vorgriff auf ein Landschaftsprogramm werden in einer erläuternden Karte in den Großlandschaften Nordrhein-Westfalens 13 wertvolle Kulturlandschaften dargestellt. Es handelt sich um großräumige Landschaften mit besonderen Schutzanforderungen aufgrund „naturräumlicher und geschichtlich gewachsener Gegebenheiten“. Sie sollen vorbildlich „erhalten, gepflegt und entwickelt“ werden.

Auf der Grundlage des LEPro und des LEP NRW legen die Gebietsentwicklungspläne (GEP) die regionalen Ziele der Raumordnung für die Entwicklung der Regierungsbezirke fest. Dabei gelten für den Freiraum differenzierte Bereichsdarstellungen, die – wie etwa Agrarbereiche – über die Ziele des LEP NRW hinausgehen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der GEP gleichzeitig gem. § 15 Abs. 2 des Landschaftsgesetzes die Funktionen eines *Landschaftsrahmenplanes* im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes erfüllt. Als Grundlage für den Gebietsentwicklungsplan als Landschaftsrahmenplan, gleichzeitig aber auch als Basis für den Landschaftsplan als Satzung der Kreise und kreisfreien Städte, erarbeitet die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW (LÖBF) einen Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege. In § 15 a des Landschaftsgesetzes ist festgelegt worden, dass der Fachbeitrag sowohl eine Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft mit den Auswirkungen bestehender Raumnutzungen als auch eine Beurteilung des Zustandes von Natur und Landschaft nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich der sich daraus ergebenden Konflikte enthält. Aus den Ergebnissen von Analyse und Bewertungen sind Leitbilder und Empfehlungen zur Sicherung, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft herzuleiten. Dafür stehen jedoch bisher der LÖBF mangels Vorliegen eines verbindlichen Landschaftsprogramms keine übergeordneten Vorgaben zu Verfügung.

## 2 Aktuelle Entwicklungen im Naturschutzrecht mit Auswirkungen auf den LEP

### 2.1 Landschaftsprogramm Nordrhein-Westfalen (LaProNRW)

Nachdem sich 25 Jahre so gut wie alle Aktivitäten von Naturschutz und Landschaftspflege in der freien Landschaft auf den Landschaftsplan für Kreise und kreisfreie Städte und den der Regionalplanung zuarbeitenden Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege konzentriert haben, wurde mit dem novellierten Landschaftsgesetz (LG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juni 2000 ein Landschaftsprogramm eingeführt. Es soll von der Obersten Landschaftsbehörde im Benehmen mit dem zuständigen Ausschuss des Landtages aufgestellt werden und die landesweiten Leitbilder und Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege darstellen. Raumbedeutsame Erfordernisse werden unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes und des Landesentwicklungsprogramms in den Landesentwicklungsplan NRW aufgenommen.

Nach § 15a LG soll das Landschaftsprogramm, das aus Text und Karten besteht, enthalten:

- die Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft sowie die Auswirkungen der bestehenden Raumnutzungen
- die Beurteilung des Zustandes von Natur und Landschaft und ggf. die sich aus den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege ergebenden Konflikte
- die Leitbilder und Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege insbesondere
  - a) für die Entwicklung eines landesweiten Biotopverbundsystems sowie zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Biotope und ihrer Lebensgemeinschaften, einschließlich der Tiere und Pflanzen wild lebender Arten, und bestimmter Gebiete von Natur und Landschaft im Sinne der §§ 20–23, 43 und 62
  - b) zum Schutz, zur Verbesserung der Qualität und zur Regeneration von Böden, Gewässern, Luft und Klima, die insoweit auch einer nachhaltigen Nutzung der Naturgüter dienen
  - c) zur Erhaltung und Entwicklung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft, auch als Erlebnis- und Erholungsraum des Menschen
  - d) zur Sicherung des Freiraumes mit seinen naturnahen Landschaftsstrukturen und Landschaftselementen.

### 2.2 Europäisches Ökologisches Netz Natura 2000

Die 1979 erlassene EG-Vogelschutzrichtlinie zum Schutz der wild lebenden Vogelarten in der EU und die FFH-Richtlinie von 1992 fordern die Ausweisung von speziellen Gebieten zum Schutz der besonders gefährdeten Arten und Lebensräume. Diese Gebiete sollen in dem Netz Natura 2000 zusammengefasst werden und damit gleichzeitig „die erste einheitliche und umfassende rechtliche Grundlage zum Lebensraum- und Artenschutz in Europa“ schaffen. Bis zum Jahr 2004 soll Natura 2000 zu einem zusammenhängenden Verbund von Schutzgebieten aus den in den Anhängen der beiden EU-Richtlinien näher definierten Gebietstypen und Lebensräumen für bedrohte Tier- und Pflanzenarten entwickelt werden. Natura 2000 ist von erheblicher räumlicher Relevanz und durch die Einführung von Schutzpflichten und Schutzmaßnahmen, wie unter bestimmten Voraussetzungen die Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung für

Projekte und Pläne oder die Anwendung der FFH-Richtlinie auch für potenzielle FFH- oder europäische Vogelschutzgebiete, mit nicht unerheblichen Rechtsfolgen verbunden.

Mit der Neufassung des Landschaftsgesetzes vom 21. Juni 2000 wurde, soweit das Bundesnaturschutzgesetz nicht abschließende Regelungen enthält, der Aufbau des Netzes Natura 2000 in Landesrecht überführt. Grundlagen dafür bilden die Vorschriften der §§ 19 a–f des Bundesnaturschutzgesetzes (nach der novellierten Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 25. März 2002 gelten dafür jetzt die §§ 32–37).

Das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) hat in einer Verwaltungsvorschrift „zur Anwendung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der beiden europäischen Richtlinien vom 26.04.2000“ auch die sich für die Raumordnung ergebenden Konsequenzen festgelegt. Dazu gehört die Handhabung einer Überprüfung bestehender raumordnerischer Ziele, soweit sie dem Naturschutz entgegenstehen. Ergeben sich Konflikte aus bestehenden Zielen der Raumordnung mit Natura 2000-Gebieten, so sind diese nach der Bekanntmachung der Gebiete im Bundesanzeiger im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu überprüfen.

Die Umsetzung des Europäischen Netzes Natura 2000 setzt m. E. eine ebenenspezifische Darstellung von Schutz-, Erhaltungs- und Wiederherstellungszielen voraus. Wiederherstellungsziele sind dann notwendig, wenn bei dem negativen Ergebnis einer FFH-Verträglichkeitsprüfung und dem Fehlen einer Alternativlösung das Netz von Natura 2000 durch Ausgleichsmaßnahmen ggf. an anderer Stelle zu „schützen“ ist.

Die regionalplanerische Sicherung der Natura 2000-Gebiete wird in der Verwaltungsvorschrift sehr detailliert geregelt. So sind diese Gebiete in den Gebietsentwicklungsplänen grundsätzlich als Freiraum mit der Funktion „Schutz der Natur“ (BSN) oder als „Bereich für den Schutz der Landschaft und landschaftsbezogenen Erholung“ (BSL) nach dem Schutzbedürfnis der jeweiligen Fläche darzustellen. Wegen der Großflächigkeit der Gebiete werden häufig teilräumliche Differenzierungen des Schutzes notwendig sein. Hinweise auf eine Übernahme in den LEP fehlen.

### **3 Notwendige Ergänzungen im LEP sowie Anregungen für die Ableitung der Ziele für Natur und Landschaft aus einem Landschaftsprogramm bei Fortfall des LEPro**

#### **3.1 Notwendige Ergänzungen im LEP (Teil B)**

Unabhängig vom LEPro sind m. E. die großräumigen Schutzgebiete gemeinschaftlicher Bedeutung und die europäischen Vogelschutzgebiete wegen ihrer Auswirkungen auf ggf. konkurrierende Ziele der Landesplanung auch im LEP darzustellen. Eine regionalplanerische Sicherung der Gebiete des Netzes Natura 2000 allein reicht nicht aus. Für die Aufnahme in den LEP spricht insbesondere, dass die erwähnte Verwaltungsvorschrift des MURL ausdrücklich bei den Gesamtplanungen auch Landesentwicklungspläne nennt, deren Darstellungen auf die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines europäischen Vogelschutzgebietes zu überprüfen sind. Eine solche Überprüfung macht jedoch nur dann Sinn, wenn auch die großräumigen FFH-Gebiete und europäischen Vogelschutzgebiete, deren Gebietskulisse jetzt etwa 7% der Landesfläche entspricht, dargestellt werden. Davon sind bisher nur ca. 50% als Naturschutzgebiete festgesetzt bzw. als Bereiche für den „Schutz der Natur“ im Gebietsentwicklungsplan gesichert worden. Das europäische Naturschutzrecht spielte hierbei noch keine Rolle. Die Natura 2000-Gebiete sollten vor allem wegen ihrer Rechtsfolgen und des differenzierten Schutzregimes als eine besondere Gebietskategorie im LEP gekennzeichnet werden. Die LÖBF verfügt über die raumre-



levanten Daten, die für die Darstellungen im LEP relativ leicht aufzubereiten sind. Mit dem neuen Natura 2000-Gebiet wäre der im LEP noch lückenhaft dargestellte landesweite Biotopverbund zu dem bereits 1995 im Vorwort zum LEP-NRW als landesplanerisches Ziel angekündigten flächendeckenden europäischen Verbundsystem zu entwickeln.

### **3.2 Ableitung der Ziele von Natur und Landschaft für einen neuen LEP aus einem Landschaftsprogramm**

Es ist davon auszugehen, dass bei Fortfall des LEPro wegen der bereits seit Juni 2000 bestehenden gesetzlichen Vorgabe im § 15a des LG den landesweiten Zielen von Natur und Landschaft in einem neuen Landesentwicklungsplan oder einem Landesentwicklungskonzept ein Landschaftsprogramm zugrunde zu legen ist. Sowohl ein neuer Landesentwicklungsplan als auch ein untergesetzliches Landesentwicklungskonzept sollten neben Erläuterungen aus textlichen Zielen bestehen, die großenteils räumlich zu entfalten sind. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Ziele für Natur und Landschaft aus einem LAPro konkreter ableiten lassen und die Zusammenhänge nachvollziehbar darzustellen sind als bei Zugrundelegung der per Gesetz festgelegten relativ abstrakten Grundsätze und Ziele für Natur und Landschaft des LEPro.

#### **3.2.1 Qualitätsziele für raumstrukturelle Zielsetzungen und Flächenvorsorge**

Es sollte selbstverständlich sein, dass ein neuer LEP das Prinzip der Nachhaltigkeit zur Grundlage der raumstrukturellen Zielsetzungen und der Flächenvorsorge macht. Im Gegensatz zum LEP NRW von 1995 dürfte die Wohnbauland- und Baulandversorgung für die Wirtschaft wegen der großzügigen planerischen Flächenreserven in den bestehenden Gebietsentwicklungs- und Flächennutzungsplänen nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Sollte tatsächlich ein über die Mobilisierung der Flächenreserven hinausgehender Bedarf bestehen, sollte es Aufgabe der Kommune sein, den Bedarf über die im Flächennutzungsplan vorgesehenen Flächen zu realisieren. Eine Inanspruchnahme von Freiraum im Außenbereich für Wohnbauzwecke sowie für eine gewerbliche und industrielle Nutzung sollte – wenn irgend möglich – als landesplanerisches Ziel ausgeschlossen werden.

Konfliktträchtig für Natur und Landschaft sind ebenfalls der oberirdische Abbau von Bodenschätzen und die raumbeanspruchende Freizeitinfrastruktur. Zur Konfliktminimierung ist unbeschadet der regionalplanerischen Sicherung dieser räumlichen Anforderungen mit textlichen Zielen auf eine nachhaltige Nutzung im Sinne des Schutzes des Freiraumes und seiner Funktionen hinzuwirken.

Es wäre generell zu begrüßen, wenn der Grundsatz von § 2 des LEPro in den textlichen Zielen eines neuen LEP insoweit aufgenommen werden würde, als bei Nutzungskonflikten dem Freiraumschutz dann Vorrang eingeräumt wird, wenn die dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne einer nachhaltigen Nutzung gefährdet ist. Es sollten deswegen bei allen Natur und Landschaft in Anspruch nehmenden, raumbedeutsamen Planungen als Abwägungsgrundlage die jeweiligen Leitbilder und Qualitätsziele für Natur und Landschaft eines LAPro zugrunde gelegt werden. Ein seit Juni 1997 dem MURL vorliegender bisher unveröffentlichter Entwurf der LÖBF für ein LAPro basiert bereits auf § 15a LG. Grundlage des LAPro-Entwurfes sind die naturräumliche Gliederung des Landes NRW und die daraus abzuleitenden natürlichen Grundlagen für Geologie, Böden, Gewässer und potenzielle natürliche Vegetation mit ihren Verteilungsmustern einschließlich deren Beeinträchtigungen und Gefährdungen. Für die acht Großlandschaften Nordrhein-Westfalens und deren naturräumliche Haupt-

einheiten wurden die charakteristischen geographischen, biologischen und kulturhistorischen Besonderheiten bei Zugrundelegung der Belastbarkeits- und Gefährdungspotenziale in differenzierten Leitbildern und Qualitätszielen zusammengeführt. Damit steht gleichzeitig – z. B. für unterschiedliche Schutzbedürfnisse oder bei Mehrfachnutzungen etwa in Verbindung mit Vernetzungsstrategien – für notwendige Qualitätsdifferenzierungen eine Abwägungsgrundlage zur Verfügung.

### **3.2.2 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen**

Von besonderer Bedeutung ist ein LAPro für die im Kapitel B.III des bisherigen LEP NRW mit Zielen und Erläuterungen abgehandelten natürlichen Lebensgrundlagen, die in besonderem Maße dem Gebot einer nachhaltigen Nutzung unterliegen. In den textlichen Zielen sollte neben den unter bestimmten Voraussetzungen dem Freiraumschutz stets einzuräumenden Vorrang auch das Prinzip von Ausgleich und Ersatz bzw. Wiederherstellung an anderer Stelle festgelegt werden. Das nationale und das europäische Naturschutzrecht lassen die Inanspruchnahme schutzwürdiger Gebiete bei dringendem Bedarf grundsätzlich zu, wenn gleichwertiger Ausgleich z. B. durch die Aufwertung weniger schutzwürdiger Freiräume geschaffen wird.

Die speziellen Ziele für Natur und Landschaft eines LEP ergeben sich aus dem Landschaftsgesetz und sind in den Zielen und Erläuterungen von Kapitel B.III.2. umfassend abgehandelt worden. Im Vorgriff auf ein LAPro wird bereits als landesplanerisches Ziel die vorbildliche Erhaltung, Pflege und Entwicklung von 13 wertvollen Kulturlandschaften in den Großlandschaften des Landes mit einem hohen Anteil naturnaher Bereiche festgelegt. In einer erläuternden Karte sind die wertvollen Kulturlandschaften grob abgegrenzt worden.

Neben dem bereits dargestellten landesweiten Biotopverbund enthält der LAPro-Entwurf zur Schließung von Lücken und zur Ergänzung von Verbundstrukturen des Biotopverbundsystems regionale Biotopnetze in den Großlandschaften und Freiraumkorridore in den Ballungsräumen.

Über die vorhandenen 13 Naturparke hinaus sind 21 über das Land verteilte Naturerlebnisgebiete vorgesehen. Sie sollen dem Erleben in einer möglichst authentischen Natur und der Wissensvermittlung über Natur und Kulturlandschaft dienen und vergrößern die Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung.

Im LAPro-Entwurf wird weiterhin vorgeschlagen, die Entwicklung von Natur und Landschaft durch eine landesweite naturschutzbezogene Umweltbeobachtung zu begleiten. Dazu sollen auf der Basis von naturraumrepräsentativen biotischen und abiotischen Indikatoren in den typischen Biotoptypenkomplexen ein Biomonitoringprogramm sowie Effizienzkontrollen durchgeführt werden. Darin einzubeziehen sind die bereits flächendeckend vorhandenen Messnetze etwa für den Wald oder zur Gewässerüberwachung. Die Ergebnisse sollten in einem zweijährlichen Bericht über die Entwicklung von Natur und Landschaft in NRW dem Landtag vorgelegt werden.

### **3.2.3 Wald, Wasser, Landwirtschaft**

Im bisherigen LEP NRW werden die landesweiten Ziele von Wald und Wasser mit textlichen Aussagen und räumlichen Abgrenzungen dargestellt. Ergänzend zu den vorhandenen landesplanerischen Zielen für den Wald befasst sich der LAPro-Entwurf mit den Programmen „Waldbiotope“ und „Walddatenschutzgebiete“, deren Flächen bereits überwiegend als „Gebiete für den Schutz der Natur“ sowie in Teilen des landesweiten Biotopverbundes im LEP NRW dargestellt worden sind. Für einen neuen LEP

könnten die Gebiete des LAPro-Entwurfs, die sich aufgrund ihrer naturräumlichen Voraussetzungen für eine Waldvermehrung eignen, von landesplanerischer Bedeutung sein, vor allem, soweit es sich um bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen handelt.

Der bisherige LEP NRW befasst sich beim Thema Wasser insbesondere mit den Grundwasservorkommen, der Grundwassergefährdung sowie den für die öffentliche Wasserversorgung bedeutsamen Uferzonen und Talauen. Dazu gehören auch die Einzugsgebiete von Talsperren für die Trinkwasserversorgung und die Standorte für geplante Talsperren. In den landesweiten Biotopverbund sind die größeren Fluss- und Talauen als Verbindungskorridore einbezogen worden. Die im LEP NRW mit einer überlagernden Signatur dargestellten Feuchtgebiete internationaler Bedeutung aufgrund von Merkmalen europäischer und anderer internationaler Konventionen sind gleichermaßen von Bedeutung für den Grundwasserschutz und den Naturschutz.

Ein künftiger LEP wird sich auch mit den aus der EU-Wasserrahmenrichtlinie von 1997 resultierenden räumlichen Konsequenzen, soweit sie von landesplanerischer Relevanz sind, zu befassen haben. Dazu gehören z. B. die großräumigen Flussgebietseinheiten und die entsprechend großen Schutzgebiete in den Einzugsgebieten.

Bisher nicht im LEP dargestellt sind die landwirtschaftlichen Gebiete. Dieses Defizit sollte in einem neuen LEP wegen der erheblichen Bedeutung der Landwirtschaft für den Freiraum und für die Freiraumfunktionen behoben werden. Zumindest wäre es sinnvoll, die langfristig zu erhaltenden Gebiete für die Landwirtschaft mit hoher Produktivität aufgrund hoher Bodenwertzahlen darzustellen. Zum anderen wird sich in den so genannten benachteiligten Gebieten mit geringer Produktionskraft der Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche fortsetzen. Im LAPro-Entwurf sind auch für diese Räume Leitbilder und Qualitätsziele entwickelt worden.

#### **4 Schlussbemerkung**

Es ist sicherlich davon auszugehen, dass sich durch die Ableitung der Zielvorgaben für Natur und Landschaft aus einem LAPro anstelle des LEPro eine größere Flexibilität in den Gestaltungsspielräumen für Zielaussagen erreichen lässt. Ob damit jedoch auch eine Verschlinkung des bisherigen LEP NRW verbunden werden kann, bleibt abzuwarten. Bei der Systematik eines künftigen LEP ist darauf zu achten, dass die landesplanerischen Zielvorgaben und die in den Gebietsentwicklungsplänen bzw. künftig auch in regionalen Flächennutzungsplänen darzustellenden Ziele in einem Verhältnis zueinander stehen, da ein grobmaschiger und strategisch angelegter LEP immer der Konkretisierung bedarf.

#### **Literatur**

- Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW (1995): Broschüre mit Erläuterungen des LEP NRW, LEPro und des Landesplanungsgesetzes mit seinen Durchführungsverordnungen.
- Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW (1997): Entwurf eines Landschaftsprogramms für Nordrhein-Westfalen (Veröffentlichung bisher nicht freigegeben).
- Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW (2000): Verwaltungsvorschrift zur Anwendung der nationalen Vorschriften der Richtlinien 92/43/EWG (FFH-RL) und 79/409/EWG (Vogelschutz-RL) (VV-FFH) vom 26.04.2000, S. 624 ff.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW (2001): Natura 2000 – Netzwerk für den Naturschutz – NRW-Beitrag zum europäischen Naturerbe.

Jörn Birkmann

# Monitoring im Rahmen der Neuausrichtung planerischer Steuerung vor dem Hintergrund der Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen

## Gliederung

- 1 Monitoring: ein Problemaufriss
- 2 Definition und Zielsetzung von Monitoring
- 3 Bedeutungszuwachs von Monitoring
- 4 Monitoring nach dem Entwurf zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes
- 5 Verknüpfung von Monitoringpflichten
- 6 Monitoring und Fachbeiträge
- 7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Literatur

## 1 Monitoring: ein Problemaufriss

Gewerbeflächenmonitoring, Abgrabungsmonitoring, Monitoring im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP-Monitoring) und Monitoringpflichten nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL-Monitoring) sind nur einige Beispiele, die die zunehmende Bedeutung und Durchdringung von Monitoring in Planungs- und Prüfinstrumenten verdeutlichen. Beachtenswert ist, dass der Entwurf des Landesplanungsgesetzes von Nordrhein-Westfalen (LPIG-E) „Monitoring“ als neues Instrument für Regionalplanung gesetzlich fixiert und inhaltlich über rein fachplanerische Monitoringansätze hinausgeht (vgl. LPIG-E vom 18.10.2004).

Der neue § 14 Abs. 7 LPIG-E überführt im Wesentlichen die Anforderungen an ein Monitoring zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung von Plänen und Programmen auf die Umwelt aus der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung in das Landesplanungsrecht. Darüber hinaus wird Monitoring im Rahmen der Experimentierklausel nach § 35 Abs. 1 LPIG-E als neues Instrument im Zusammenhang vereinfachter Erarbeitungs- und Genehmigungsverfahren von Raumordnungsplänen eingeführt. Damit wird deutlich, dass sich die zunehmende Bedeutung von Monitoring auch in der Neufassung des Landesplanungsrechts in NRW deutlich niederschlägt, wobei zahlreiche Fragen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung offen bleiben.

## 2 Definition und Zielsetzung von Monitoring

Im Rahmen der Novellierung des Landesplanungsrechts in NRW und der strategischen Umweltprüfung wird der Terminus Monitoring in der Regel mit den Begriffen Kontrolle und Überwachung gleichgesetzt, allerdings ist Monitoring nur in einem Teilbereich mit Überwachung identisch. Unter Monitoring werden im weitesten Sinne primär solche

Ansätze und Instrumente verstanden, die das Ziel der Informationsbereitstellung verfolgen und dabei auf eine Dauerbeobachtung abzielen. Folglich liegt eine wesentliche Zielsetzung von Monitoring in der systematischen Informationsbereitstellung durch Erfassung, Darstellung und Interpretation von Entwicklungstrends (vgl. Birkmann 2004: 54 ff., 318 ff.; von Stokar et al. 2001: 25). Berichtsinstrumente wie Datenbanken, Raumordnungsberichte oder spezifische Beobachtungsprogramme wie z. B. das Biodiversitätsmonitoring sind hier als Beispiele von klassischen Monitoringansätzen zu nennen. Im angelsächsischen Raum und im Zusammenhang neuer europäischer Richtlinien, wie z. B. der SUP-RL, wird der Begriff Monitoring erweitert und mit Überwachung und Überprüfung gleichgesetzt. Im Unterschied zu einer eher deskriptiven Berichtsfunktion von Monitoring (Ziel: Informationsbereitstellung durch Dokumentation) impliziert die Zielsetzung Überwachung und Überprüfung eine Bewertung der Entwicklung auf der Basis vorab definierter Ziele (vgl. Birkmann 2005). Diese Ziele müssen zudem in ihrer Umsetzung und Verwirklichung überprüfbar sein. Inwieweit derzeitige Ziele in Regionalplänen eine hinreichende Basis für die Überwachung und Überprüfung einer nachhaltigen Raumentwicklung bieten, wurde beispielsweise von Birkmann intensiv untersucht (vgl. Birkmann 2004: 147 ff.). Diese Analyse offenbarte unter anderem, dass einige Regionalpläne zwar eine beachtliche Summe von Zielen aufweisen, z. T. rund 700 Einzelziele, jedoch Formulierungen wie „je nach Erfordernis“, „möglichst“, „generell“ oder „grundsätzlich“ die inhaltliche und rechtliche Bindungswirkung des Raumordnungsziels abschwächen oder gar konterkarierten. Folglich ist zu beachten, dass eine mittels Monitoring intendierte Überwachung bzw. Überprüfung räumlich und sachlich konkrete Ziele verlangt, die in ihrer Erreichung und Umsetzung tatsächlich messbar bzw. überprüfbar sind. Damit soll nicht die Notwendigkeit in Frage gestellt werden, die Umsetzung der regionalplanerischen Ziele verstärkt zu überprüfen, allerdings muss man sich darauf vorbereiten, dass Ziele wie „harmonische“ oder „organische“ Siedlungsentwicklung zwar wohltuend klingen, aber keinen inhaltlichen Steuerungsgehalt aufweisen, demzufolge lediglich nicht überprüfbare Ergebnisse hervorbringen können.

### 3 Bedeutungszuwachs von Monitoring

Der Bedeutungszuwachs von Monitoring für die Planung hat viele Gründe, allerdings sind folgende Faktoren von besonderer Bedeutung:

- Wandel der Steuerungsphilosophie
- Einfluss europäischer Richtlinien
- Technischer Fortschritt

#### *Wandel der Steuerungsphilosophie*

Der aktuelle Diskurs in der Landes- und Regionalplanung, der sich auch in der Novelle des Landesplanungsgesetzes in NRW widerspiegelt, lässt sich vereinfacht mit den Schlagworten Nachhaltige Raumentwicklung, Flexibilisierung, Deregulierung und Dezentralisierung beschreiben. Obwohl zwischen den einzelnen Schlagworten erhebliche Spannungen bestehen – beispielsweise stellt sich die Frage, inwieweit der Anspruch nachhaltiger Raumentwicklung mit einer weiteren Deregulierung und Dezentralisierung der Planung tatsächlich befördert werden kann – ist unbestritten, dass mit der zunehmenden Flexibilisierung und Dezentralisierung Monitoringinstrumente an Bedeutung als Informations- und Steuerungsinstrumente gewinnen. In diesem Kontext kommt beispielsweise Ritter zu dem Schluss, dass insbesondere die Neuorientierung hin zu einer stärker dezentralen und selbstkontrollfähigen Organisationsform staatlicher Verwaltung und Planung zu einem erhöhten Bedarf an strategischen Informations- und Controlling-

ansätzen führt (vgl. Ritter 2003). Die Philosophie der Beschleunigung, Deregulierung und Vereinfachung von Genehmigungs- und Planungsverfahren auf der einen Seite und einer Stärkung von Berichts- und Überwachungsvorschriften auf der anderen Seite spiegelt sich auch im Entwurf des Landesplanungsgesetzes NRW wider (siehe Begründung zu § 35 Abs. 1).

#### *Einfluss europäischer Richtlinien*

Der zunehmende Einfluss europäischer Richtlinien auf die räumliche Planung in Deutschland ist unabweisbar. Hervorzuheben sind in diesem Kontext insbesondere die Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung – kurz SUP-Richtlinie (vgl. SUP-RL 2001), die FFH-Richtlinie (vgl. FFH-RL 1997) und die Wasserrahmenrichtlinie (vgl. WRRL 2000), die erhebliche Implikationen für die gesamträumliche Planung beinhalten (siehe auch Beitrag Finke). Allen drei genannten Richtlinien ist gemeinsam, dass sie ein Monitoring zur Beobachtung und Kontrolle der Umsetzung der mit der jeweiligen Richtlinie verfolgten Ziele verlangen. Insbesondere das Umweltmonitoring der SUP-Richtlinie ist als neues Prüfinstrument für die räumliche Planung und für die Auswirkungen der Pläne und Programme von besonderer Bedeutung (vgl. Bunge 2005; von Zahn und Höhne 2005). Zwar sind bisher zahlreiche Detailfragen zur Umsetzung der verschiedenen Monitoringpflichten ungeklärt (vgl. Hanusch, Köppel, Weiland 2005), allerdings ist unübersehbar, dass die Integration von Monitoring als Element und Baustein raumrelevanter EU-Richtlinien die Bedeutung von Monitoring als integratives Instrument in der Planung erheblich erhöht.

#### *Technischer Fortschritt*

Darüber hinaus ist der technische Fortschritt in der öffentlichen Verwaltung (AdV, EDV, digitale Karten, GIS) als ein wichtiger Faktor zu nennen, der die Einführung und Nutzung von Monitoring erheblich erleichtert. Wesentliche Informationen liegen bereits heute digital und in EDV-Form vor, so dass der Informationsaustausch zwischen Fachplanungen und der gesamträumlichen Planung einerseits und zwischen der Planung und Öffentlichkeit andererseits erheblich erleichtert wird.

## **4 Monitoring nach dem Entwurf zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes**

Monitoring hat seit den Anfängen der Diskussion um die Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen eine wichtige Rolle gespielt. So ging beispielsweise der im November 2001 von der Landesplanungsbehörde entwickelte „Landesplanungsbericht“ relativ detailliert unter der Überschrift „Anpassung und Modernisierung des landesplanerischen Instrumentariums“ auf Monitoring ein. Zum einen wurde Monitoring als ein Instrument gesehen, welches durch die Konkretisierung von Zielen sowie geeigneten Kriterien das Einhalten der Ziele der Regionalplanung bzw. die Gefahr der Abweichung von diesen deutlich machen sollte (vgl. Chef der Staatskanzlei des Landes NRW 2001: 43, 29). Zum anderen wurde ein umfassenderes Controlling-System mit Fachbeiträgen, neuen Berichten der Bezirksplanungsbehörde und der Beratung der Landesplanungsbehörde im Landesplanungsbericht skizziert. Die Berichte, die als ein wesentlicher Teil des Monitorings anzusehen sind, sollten beispielsweise Aufschluss über die Reserven an allgemeinen Siedlungsbereichen bieten sowie Veränderungen der Flächenbilanz aufzeigen (vgl. Chef der Staatskanzlei des Landes NRW 2001: 29).

Der aktuelle Entwurf des Landesplanungsgesetzes vom 18.10.2004 greift diese Ansätze z. T. auf. Dabei wird der Begriff Monitoring explizit nur im Zusammenhang der

Experimentierklausel § 35 Abs. 1 verwendet. Jedoch sind insgesamt zwei Paragraphen zu nennen, die die Einführung von Monitoring beinhalten, nämlich § 14 Abs. 7 LPIG-E und § 35 Abs. 1.

Während sich § 35 Abs. 1 LPIG-E im Rahmen der Experimentierklausel auf die Nutzung von Monitoring als neues Kontrollinstrument bei vereinfachten Erarbeitungs- und Genehmigungsverfahren von Raumordnungsplänen bezieht, greift § 14 Abs. 7 die Monitoringpflichten, die aus der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung resultieren, auf. In beiden Paragraphen wird mit Monitoring eine Überwachung und Kontrolle intendiert, die deutlich über die Funktion der deskriptiven Berichterstattung hinausgeht.

#### *Monitoring nach § 14 Abs. 7*

In § 14 Abs. 7 LPIG-E heißt es:

„Den Bezirksplanungsbehörden obliegt die Raumbesichtigung im Regierungsbezirk. Sie berichten der Landesplanungsbehörde jährlich über den Stand der Regionalplanung, der Verwirklichung der Regionalpläne und Entwicklungstendenzen. Sie überwachen die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Regionalpläne auf die Umwelt, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu übermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.“

(LPIG-E vom 18.10.2004)

Die in § 14 Abs. 7 (LPIG-E) formulierten Ausführungen insbesondere im zweiten Teilabschnitt stellen im Wesentlichen eine Übernahme der Vorgaben aus Artikel 10 der SUP-Richtlinie dar, die die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen bei der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt fordert. Die darüber hinaus am Anfang vollzogene Festlegung, dass die Bezirksplanungsbehörden für die Raumbesichtigung im Regierungsbezirk zuständig sind und jährlich über den Stand der Regionalplanung berichten sollen, ist sinnvoll, wobei sich die nachfolgende Konkretisierung eben nur auf die Erfassung der Umweltwirkungen der Pläne beschränkt. Soziale und ökonomische Wirkungen sind nicht benannt. Dennoch sollten sozio-ökonomische Wirkungen von Planung auch in die Raumbesichtigung der Bezirksplanungsbehörden eingestellt werden, beispielsweise bezogen auf die Frage der durch die ausgewiesenen Gewerbeflächen neu geschaffenen Arbeitsplätze. Das Monitoring nach § 14 Abs. 7 (LPIG-E) zielt wie seine Grundlage (SUP-RL, Artikel 10) eindeutig auf die Ermittlung von Auswirkungen der Durchführung von Planung, d. h. auf Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen. Beispielsweise gilt es mittels des SUP-Monitorings zu prüfen, ob und inwieweit die tatsächliche Entwicklung bei der Planumsetzung von den Prognosen und Bewertungen der Umweltprüfung abweicht. Folglich zielt das SUP-Monitoring auch auf eine Überprüfung der vorgesehenen und prognostizierten Umweltwirkungen des Plans und Programms, um ggf. auf der Grundlage fundierter Fakten (z. B. erheblicher feststellbarer Abweichungen) entsprechende Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen (vgl. Bunge 2005; Jacoby und von Zahn 2005).

Diese Zielsetzungen setzen allerdings eindeutige, räumlich und sachlich konkrete Ziele voraus sowie Indikatoren, an denen die Zielerreichung und die Auswirkung der Durchführung der Pläne messbar wird. Demzufolge müssen entsprechende Ziele der Pläne und Programme sowie deren prognostizierte Umweltwirkungen konkret und präzise bestimmt und formuliert werden. Anforderungen und derzeitige Hemmnisse hinsichtlich der Messbarkeit und Überprüfbarkeit aktueller Ziele in den Regionalplänen sind eingehender an anderer Stelle untersucht worden (vgl. Birkmann 2004).

Die Formulierungen in § 14 Abs. 7 LPIG-E weisen implizit auf das Erfordernis von räumlich konkreten Umweltqualitätszielen als Grundlage für die Überprüfung von Umweltwirkungen der Regionalpläne hin (zur Diskussion von Umweltqualitätszielen in der Raumplanung siehe u. a. Scholles 2001). In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob nicht eine Verknüpfung der auf regionaler Ebene entwickelten Monitoringelemente nach § 14 Abs. 7 LPIG-E mit dem nach dem neuen § 12 BNatSchG geforderten Umweltmonitoring sinnvoll und möglich ist. Das Umweltmonitoring nach § 12 BNatSchG zielt auf die Erfassung des Zustandes des Naturhaushalts und soll sowohl Zustand, Veränderungen wie auch Wirkungen umweltpolitischer Intervention abbilden (vgl. BNatSchG in der Fassung vom 25.03.2002). Obwohl das BNatSchG die Verzahnung der Umweltbeobachtung mit der Landschaftsplanung unklar belassen hat, ließen sich zahlreiche Synergien zwischen den beiden Monitoringpflichten erzielen, zumal der Gebietsentwicklungsplan (Regionalplan) in NRW auch die Funktion des Landschaftsrahmenplans erfüllt. Zudem ist zu empfehlen, auch die naturschutzfachlichen Beiträge mit passgenauen Informationen und Indikatoren auszugestalten, die dann als Teil des SUP-Monitorings für die gesamträumliche Planung nutzbar sind. Erste Überlegungen, inwieweit Fachbeiträge des Naturschutzes als eine solche Grundlage fungieren können, haben Rößling (2005) sowie Hanusch, Köppel und Weiland (2005) formuliert.

Insgesamt ist hervorzuheben: Zahlreiche inhaltliche und prozedurale Fragen zum Monitoring nach § 14 LPIG-E bleiben offen, eine deutliche Konkretisierung in den entsprechenden Durchführungsverordnungen und im Landesentwicklungsplan (Ziele) ist erforderlich. Beispielsweise ist unklar, welche Auswirkungen der Durchführung der Regionalpläne auf die Umwelt als „erheblich“ einzustufen sind und ob erhebliche Auswirkungen durch eine beabsichtigte Kompensation oder Ersatzmaßnahme dann ihre „Erheblichkeit“ verlieren, folglich dann auch nicht mehr dem Monitoring unterliegen. Auch stellt sich die Frage, welche Indikatoren für die Ermittlung der Auswirkungen der Regionalpläne auf die Umwelt für die unterschiedlichen Planinhalte, respektive die betroffenen Schutzgüter geeignet sind. Entsprechende Mindeststandards bezogen auf relevante Schutzgüter und zu verwendende Indikatoren, aber auch Mindestinhalte für einen Monitoringbericht sollten definiert werden. Die Arbeitshilfe zur Durchführung der Strategischen Umweltprüfung SUP in der nordrhein-westfälischen Gebietsentwicklungsplanung vom 18.11.2004 macht hierzu keine hinreichenden Aussagen (vgl. SUP-Arbeitshilfe NRW in der Fassung vom 18.11.2004). So wird hinsichtlich der Überwachung gemäß Artikel 10 SUP-RL lediglich betont, dass das Monitoring insbesondere zur Überwachung der Beachtung von GEP-Zielen im Rahmen der Verfahren nach § 20 LPIG dient und zudem Raubeobachtung und Monitoring für gesteuerte Entwicklung von Siedlungs- und Abgrabungsbereichen heranzuziehen sind (vgl. SUP-Arbeitshilfe NRW in der Fassung vom 18.11.2004). Obwohl man aus den Ausführungen zur Ausgestaltung des Umweltberichts A) allgemeiner Teil und B) spezieller Teil einige Anforderungen und Themenbereiche für das Monitoring ableiten kann, stellt sich die Frage, was von wem in welchem Detaillierungsgrad wann erfasst werden sollte. Auch die möglichen Verknüpfungen und Synergieeffekte zwischen dem Monitoring nach § 14 Abs. 7 LPIG-E, dem Umweltmonitoring nach § 12 BNatSchG sowie insbesondere die Verbindungen mit den Fachbeiträgen des Natur- und Landschaftsschutzes und des Fachbeitrags Gewässer bleiben bisher unberücksichtigt.

#### *Monitoring nach § 35 Abs. 1 LPIG-E*

Der Begriff Monitoring wird explizit nur im Rahmen der Experimentierklausel nach § 35 Abs. 1 LPIG-E verwendet. Hierzu formuliert der Gesetzentwurf:



„§ 35 (1) Auf Anregung aus den Regionen können neue oder vereinfachte Verfahren zur Erarbeitung von Raumordnungsplänen und zur Anwendung von weiteren Instrumenten der Plansicherung und Planverwirklichung erprobt werden.

Insbesondere können abweichend von § 20 Abs. 7 Anzeigeverfahren in Verbindung mit neuen Kontrollinstrumenten (Monitoring), (...) erprobt werden.“

(LPIG-E vom 18.10.2004)

Im Vergleich zum § 14 Abs. 7 LPIG-E, der im Wesentlichen auf den Inhalten des Artikel 10 der SUP-RL basiert, verfolgt das Monitoring im Rahmen der Experimentierklausel eine andere Zielsetzung. Die Einführung des Monitoring ist hier eindeutig mit der Intention der weiteren Vereinfachung und Beschleunigung bestehender Verfahren verbunden. So wird in der Begründung des § 35 LPIG-E betont, dass auf Anregung der Regionen im Rahmen vereinfachter Verfahren zur Erarbeitung von Raumordnungsplänen neue Instrumente der Planverwirklichung und Plansicherung – wie das Monitoring – erprobt werden können, die das Ziel der Entbürokratisierung und Deregulierung verfolgen. In dieser Hinsicht soll Monitoring als Kontrollinstrument einerseits die Raumverträglichkeit der Entwicklungen sichern und andererseits eine Wirkungsanalyse im Rahmen der gesetzten Ziele der interkommunalen und regionalen Kontrolle ermöglichen (vgl. LPIG-Entwurf vom 18.10.2004, Begründung § 35). Obwohl die Ausführungen nicht auf die möglichen Konsequenzen bei der Feststellung einer Abweichung von der angestrebten Raumentwicklung eingehen, zeigen sowohl § 14 Abs. 7 als auch § 35 Abs. 1 den Bedeutungszuwachs von Monitoring in der Landes- und Regionalplanung Nordrhein-Westfalens auf. Unbeschadet dessen erscheint es dringend erforderlich, Inhalte und Verfahrensabläufe des Monitorings insbesondere in Bezug auf die Experimentierklausel deutlicher zu fixieren. Zudem sollte präzisiert werden, worin die Vereinfachung bestehender Verfahren bei der Anwendung neuer Instrumente wie Monitoring besteht bzw. welche konkreten Vorteile die Einführung des Monitorings für die Regionalplanung oder Bauleitplanung hat.

## 5 Verknüpfung von Monitoringpflichten

Im Folgenden wird auf die Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen dem Monitoring nach dem LPIG-E, der SUP-RL und der EG-Wasserrahmenrichtlinie eingegangen. Während – wie bereits zuvor skizziert – eine Verknüpfung zwischen dem SUP-Monitoring nach Artikel 10 der SUP-RL und dem LPIG-E durch den § 14 Abs. 7 erfolgt, scheint eine Brücke zum Monitoring nach der Wasserrahmenrichtlinie bisher nicht zu bestehen. Obwohl im Land Nordrhein-Westfalen eine zeitgleiche Novellierung des Landeswassergesetzes vollzogen wurde, wurde keine Verknüpfung zwischen dem Monitoring nach der EG-WRRL und dem Monitoring im Rahmen des LPIG-E hergestellt. Auch die Verpflichtung zur Erstellung eines nach § 13 Abs. 3 LPIG-E geforderten Fachbeitrags Gewässerschutz hat bisher keinen Niederschlag in dem entsprechenden Fachgesetz der Wasserwirtschaft gefunden. Daher sollen an dieser Stelle Zielsetzungen und Inhalte des WRRL-Monitorings skizziert werden, um die potenziellen Verknüpfungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Die WRRL-Richtlinie schreibt vor, dass bis zum Jahr 2006 die Aufstellung von Monitoringkonzepten – entsprechend der Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie – vollzogen werden muss (vgl. WRRL 2000). Das Monitoring nach der Wasserrahmenrichtlinie hat dabei im Wesentlichen drei Funktionen:

- Überprüfung der Einhaltung der Umweltziele
- Trendbeobachtung
- Informationsbereitstellung für konkrete Maßnahmen

Im Vergleich zu den Ausführungen des LPIG-E sind die Zielsetzungen und Funktionen des WRRL-Monitorings deutlicher gestuft. Neben der Überprüfung der Umweltziele wird eine Beobachtung langfristiger Trends angestrebt (Trendbeobachtung) sowie eine Informationsbereitstellung für konkrete Maßnahmenplanungen. Insbesondere die Zielsetzung der Überwachung verlangt von der Wasserwirtschaft die Festlegung konkreter und in ihrer Umsetzung überprüfbarer Ziele. Die Ziele sind für jeden einzelnen Wasserkörper festzulegen; dabei sind gewässertypische Anforderungen sowie die für den lokalen Bereich maßgeblichen ökologischen Ansprüche zu beachten. Zudem sind die konkreten Bewirtschaftungsziele, die sich nicht nur auf eine lokale Betrachtung des Wasserkörpers beschränken dürfen, zu berücksichtigen. Ausnahmeregelungen (höherwertige konkurrierende Ansprüche) und die Einhaltung des Verschlechterungsverbot sind ebenfalls bei der Festlegung konkreter Umweltziele für die Gewässerabschnitte zu beachten (vgl. Frotscher-Hoof 2003).

Für das Monitoring im Rahmen der räumlichen Gesamtplanung ist von Bedeutung, dass das WRRL-Monitoring einen erweiterten räumlichen Fokus erfordert, d. h. es sind nicht nur der Wasserkörper, sondern auch Nutzungsprozesse im Einzugsgebiet, die Auswirkungen auf das Gewässer haben, zu berücksichtigen. Ohne auf die einzelnen Erhebungsmethoden, beispielsweise hinsichtlich der Gewässerstrukturgüte, in diesem Beitrag eingehen zu können, ist von Bedeutung, dass ein wesentliches Produkt dieses Monitorings ein Atlas, genauer ein Güteatlas, sein wird. Bis zum Jahre 2007 soll ein flächendeckender Güteatlas für die Oberflächengewässer in Nordrhein-Westfalen vorliegen, der die verschiedenen Umweltziele beschreibt, differenzierte Aussagen zu den verschiedenen Güteklassen macht und eine integrale Beurteilung des Gewässerzustandes nach den Regeln der WRRL enthält (vgl. Frotscher-Hoof 2003). Obschon für die gesamträumliche Planung die einzelnen Ausbildungen des Monitorings von untergeordneter Bedeutung sind, ist das Ergebnis des WRRL-Monitorings, insbesondere die Aspekte, die mit der Raumnutzung im Umfeld des Gewässers- sowie mit der Gewässerstruktur („Entfesselung“ der Gewässerkörper) zusammenhängen, von besonderer Relevanz. Neben den bereits im Beitrag von Finke aufgezeigten fruchtbaren Verknüpfungsmöglichkeiten wasserwirtschaftlicher Planungen und gesamträumlicher Planung sei an dieser Stelle erwähnt, dass gerade hinsichtlich der heute in Mitteleuropa dominierenden Belastung der Fließgewässer, die nicht mehr in der Wasserqualität, sondern in der Degradierung der Wasserläufe besteht (vgl. Sommerhäuser, Schmieds 2003), die räumliche Gesamtplanung im Grunde der zentrale Akteur sein müsste, um entsprechende Raumanprüche für eine Verbesserung der Gewässerstrukturgüte im Sinne der EG-WRRL zu erzielen. Demzufolge wäre es nur folgerichtig, eine enge Verknüpfung von Monitoringelementen zu vollziehen.

## **6 Monitoring und Fachbeiträge**

Die im nordrhein-westfälischen Gesetzentwurf angesprochenen Fachbeiträge sollen als Planungsgrundlage zur Berücksichtigung der entsprechenden Belange dienen und für die Alternativenprüfung im Rahmen der SUP herangezogen werden (siehe Beitrag Finke). Zwar bleibt der Entwurf des LPIG in vielerlei Hinsicht unpräzise, jedoch ist unter Experten unbestritten, dass in einem bestimmten Intervall die einzelnen Ergebnisse des Monitorings (nach § 14 Abs. 7 und § 35 Abs. 1 LPIG-E) für verschiedene thematische und räumliche Bereiche zu dokumentieren und zu interpretieren sind. Die Erstellung

und Diskussion von Flächenbilanzen wäre ein Beispiel. Auch das SUP-Monitoring nach § 14m UVPG zielt darauf ab, dass das Monitoring in gewissen Zeitabständen wiederholt wird, folglich ist es keine einmalige Aktivität (vgl. Bunge 2005).

Aus dem Monitoring ableitbare Entwicklungstrends sowie Aussagen zu Wirkung und Zielerreichung der im Regionalplan fixierten Raumordnungsziele, beispielsweise hinsichtlich der räumlichen Ordnung der Gewerbeflächenentwicklung, sollten für weitere Planungen dokumentiert und z. B. für die Mitglieder der Regionalräte zur Verfügung gestellt werden, um tatsächlich gezielte Reflektionsprozesse zu ermöglichen. Die entsprechende Zusammenfassung und Auswertung des Monitorings in Form eines Berichts könnte und sollte als ein Element für die Fachbeiträge herangezogen werden. Beispielsweise wäre es durchaus denkbar, dass der Fachbeitrag Bodenschutz neben Bodenschutzgebieten eine Auswertung der tatsächlichen Inanspruchnahme regionalplanerisch bereits gesicherter Flächen für Wohnen und Gewerbe enthält, um so dem Aspekt der flächensparenden Siedlungsentwicklung ein höheres Gewicht beizumessen. Entsprechende Synergieeffekte zwischen dem Monitoring und den Fachbeiträgen wären auch für die Fachbeiträge Gewässerschutz, gewerbliche Wirtschaft sowie Natur- und Landschaftsschutz denkbar. Daraus ergäbe sich eine deutliche inhaltliche Aufwertung der bisherigen und der geplanten Fachbeiträge, wenn diese neben notwendigen Grundlegenden auch die Umsetzung und Wirkung der regionalplanerischen Ziele für den jeweiligen Fachbelang dokumentieren würden. Der aus dem WRRL-Monitoring resultierende Güteatlas der Oberflächengewässer sollte in modifizierter, für die Regionalplanung passgenauer Form in dem entsprechenden Fachbeitrag Gewässerschutz als zentrales Element enthalten sein. Insbesondere die mit der Zielsetzung Verbesserung der Gewässerstrukturgüte implizierten zusätzlichen Raumansprüche der Wasserwirtschaft sind als entsprechender Belang in die gesamträumliche Planung einzubringen. Um Doppelarbeit zu vermeiden und eine effiziente Abstimmung zwischen den Fachplanungen und der gesamträumlichen Planung zu fördern und abzusichern, ist eine Konkretisierung dieser Verknüpfung von Monitoring als Teilbaustein der Fachbeiträge für die Bereiche Gewässerschutz, Bodenschutz, Rohstoffsicherung, Verkehr und gewerbliche Wirtschaft im Rahmen entsprechender Durchführungsverordnungen zielführend.

## 7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Monitoring hat im Rahmen der Neufassung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen einen erheblichen Bedeutungszuwachs erhalten. Erstmals ist es als rechtlich verbindliche Anforderung im Landesplanungsgesetz verankert. Allerdings bedarf die inhaltliche und prozedurale Ausgestaltung weiterer Konkretisierungen.

Insgesamt lassen sich folgende Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen skizzieren:

- Da sich die Ausgestaltung des Monitorings nach § 14 Abs. 7 LPIG-E im Wesentlichen auf den Artikel 10 der SUP-Richtlinie bezieht, werden auch die kommunalen Planungsträger entsprechende Monitoringpflichten im Rahmen der SUP auszuführen haben. In dieser Hinsicht ist es notwendig, eine zielgerichtete Aufgabenteilung zwischen der Ebene der Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung zu vollziehen. Bei vielen Schutzgütern kann es für die regionale Ebene notwendig sein, auf Monitoring-Ergebnisse der kommunalen Ebene zurückzugreifen. Daher sollte eine entsprechende Durchführungsverordnung diesen vertikalen Informationsaustausch sichern.
- Für die Überwachung der Gebietsentwicklungspläne sind verschiedene Monitoring-Elemente erforderlich, die absichern, dass mögliche erhebliche Auswirkungen auf

die Umwelt, die durch den Plan und seine Umsetzung bedingt sind, erfasst werden. Hierzu ist eine inhaltliche Konkretisierung relevanter Schutzgüter zu empfehlen. Zusätzlich sollte ein Mindestset von Indikatoren festgelegt werden, um eine gewisse Standardsetzung vorzugeben. Erste Vorschläge für solche Indikatoren und Kriterien für die Ebene der Regionalplanung und Bauleitplanung finden sich bei Birkmann (2004); von Zahn und Höhne (2005); Gerlach und Utzmann (2005); Klein und Schmeil (2005) sowie Balla (2005). Zudem sollten die verschiedenen Monitoringpflichten sinnvoll miteinander verknüpft werden. Hierzu zählen die Verknüpfung des Monitorings nach § 14 Abs. 7 mit der Umweltbeobachtung nach § 12 BNatSchG, aber auch die von den Kommunen erstellten Auswertungen bezogen auf die Realnutzungskartierung oder kommunale Umweltberichte.

- Sowohl § 14 Abs. 7 als auch § 35 Abs. 1 des LPIG zielen auf eine Überwachung und Kontrolle mittels Monitoring. Einerseits ist hier eine Konkretisierung der Überwachungsintervalle notwendig, andererseits muss auch geklärt werden, welche Auswirkungen und Folgen aus einer Feststellung der Abweichung der Raumentwicklung von angestrebten Zielen im Regionalplan resultieren, wie beispielsweise bezogen auf die Vermeidung erheblicher negativer Umweltauswirkungen.
- In erster Näherung wäre es sicherlich schon ein Schritt in die richtige Richtung, wenn bestimmte Entwicklungen mittels des Monitorings transparent und als nicht-nachhaltig eingestuft würden. Bei dem nach Artikel 10 der SUP-Richtlinie vollzogenen Monitoring (Umsetzung in § 14 Abs. 7 LPIG-E), wäre es ein Erfolg, wenn die Bezirksplanungsbehörden bei der Feststellung der Abweichung entsprechende „geeignete Maßnahmen“ einleiten und diese ebenfalls einer Wirkungskontrolle unterziehen würden.
- Insgesamt bleibt zu hoffen, dass durch das Monitoring mehr Transparenz, neue Reflektionsprozesse sowie Lernprozesse befördert werden. In diesem Sinne sollte ein effizienter Arbeitseinsatz abgesichert werden, d.h. die verschiedenen Berichtspflichten sollten, insbesondere wenn sie inhaltliche Überschneidungen und Parallelen aufweisen, sinnvoll miteinander verknüpft werden, um Doppelarbeit zu vermeiden. Zudem sollten Ergebnisse und Auswertungen des Monitorings für die jeweiligen Fachbeiträge verfügbar gemacht werden.
- Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Einführung von Monitoring als Kontrollinstrument nach § 35 LPIG-E eine entsprechende Honorierung der Zusatzbelastung verlangt. Von daher sollte im weiteren Verlauf der Neuausrichtung der landesplanerischen Steuerung deutlicher werden, welche konkreten Vereinfachungen für diejenigen, die sich zu einem entsprechendem Monitoring und erweiterten Informationsaufgaben verpflichten, angeboten werden.

## **Literatur**

- Balla, St. (2005): Mögliche Ansätze der Überwachung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung. In: UVP-report 3 + 4/2005, S. 131–136.
- Birkmann, J. (2004): Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Raumentwicklung, Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Birkmann, J. (2005): Monitoring. Akademie für Raumforschung und Raumordnung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2003): Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europaanpassungsgesetz – EAG Bau), Stand 3. Juni 2003. Berlin.

- BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz/Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege) in der Fassung vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193).
- Finke, L.; Birkmann, J.; Strauss, K. et al. (2001): Erarbeitung eines Indikatorenmodells zur Nachhaltigkeit räumlicher Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Nachhaltigkeitsindikatoren – Wegweiser für die räumliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. ILS-Schrift Nr. 175, S. 97–200.
- Bunge, Th. (2005): Monitoring bei der Strategischen Umweltprüfung. Grundlegende Anforderungen nach den §§ 14m UVPG und 4c BauGB. In: UVP-report 3 + 4/2005, S. 124–130.
- Chef der Staatskanzlei des Landes NRW (2001): Landesplanungsbericht NRW. Düsseldorf.
- FFH-RL (EG-RL 1992/43/EWG) des Europäischen Parlaments und des Rats: zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Amtsblatt, L 206, S. 7, geändert durch EG-RL 1997/62/EG des Europäischen Parlaments und Rats zur Anpassung der RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, Amtsblatt L 305, Brüssel.
- Frotscher-Hoof, U. (2003): Nach der Bestandsaufnahme – Was ist zu tun? Tagungsbeitrag im Rahmen der Tagung „Relevante Themenbereiche der WRRL, Handlungsbedarf aus Sicht der ATV-DVWK“. In ATV-DWKV-Arbeitsbericht WRRL, Hennef.
- Gerlach, J.; Utzmann, I. (2005): Ausgangslage und Problemfelder beim Umwelt-Monitoring in Verbindung mit der Strategischen Umweltprüfung in der Verkehrsplanung. In: UVP-report 3 + 4/2005, S. 137–143.
- Hanusch, M.; Köppel, J.; Weiland, U. (2005): Monitoring-Verpflichtungen aus EU-Richtlinien und ihre Umsetzbarkeit durch die Landschaftsplanung. In: UVP-report 3 + 4/2005, S. 159–165.
- Irmen, E.; Milbert, A. (2002): Nachhaltige Raumentwicklung im Spiegel von Indikatoren. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Berichte Bd. 13. Bonn.
- Jacoby, Ch.; von Zahn, K. (2005): Überwachung (Monitoring) der Umweltauswirkungen – lästige Zusatzaufgabe oder logische Ergänzung zu Umweltprüfungen? In: UVP-report 3 + 4/2005, S. 122–123.
- Jung, H.-U.; Franck, M.; Masurek, L. (2003): Regionalmonitoring Niedersachsen. In: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Hannover.
- Klein, A.; Schmeil, S. (2005): Konzept zur Überwachung erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen in der Flächennutzungsplanung der Hansestadt Rostock. In: UVP-report 3 + 4/2005, S. 148–153.
- LPIG-E in der Fassung vom 18.10.2004: Gesetzentwurf der Landesregierung „Neufassung des Landesplanungsgesetz (LPIG)“ Drucksache 13/6101, vom 18.10.2004, Düsseldorf.
- Mönnecke, M. (2001): Evaluation in der Planung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, S. 373–384.
- Ritter, E.-H. (2003): Integratives Management und Strategieentwicklung in der staatlichen Verwaltung. In: DÖV, Heft 3, 56 Jg., S. 93–105.
- Rößling, H. (2005): Beiträge von Naturschutz und Landschaftspflege zur Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen. In: UVP-report 3 + 4/2005, S. 166–169.
- Scholles, F. (2001): Zielsysteme und Entscheidungen. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, S. 139–156.
- Sommerhäuser, M.; Schmieds, U. (2003): Die Herausforderungen des Monitorings gemäß WRRL – von den Hilfsgrößen zu den biologischen Qualitätskomponenten. Tagungsbeitrag im Rahmen der Tagung „Relevante Themenbereiche der WRRL, Handlungsbedarf aus Sicht der ATV-DVWK“. In: ATV-DWKV-Arbeitsbericht WRRL, Hennef.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (Hrsg.) (1990): Allgemeine Ökologische Umweltbeobachtung – Sondergutachten Oktober 1990. Stuttgart.
- SUP-Arbeitshilfe NRW in der Fassung vom 18.11.2004 (Arbeitshilfe zur Durchführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) in der nordrhein-westfälischen Gebietsentwicklungsplanung), Düsseldorf.
- SUP-RL (EG-RL 2001/42/EG) des Europäischen Parlaments und des Rats: über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Amtsblatt L 197, S. 20, Brüssel.
- von Stokar, Th.; Frick, R.; Schultz, B.; Rey, M.; Mettan, N. (2001): Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung. Bern.
- von Zahn, K.; Höhne, S. (2005): Praxistest Monitoring in der Bebauungsplanung anhand von mehreren Beispielen in der Landeshauptstadt Düsseldorf. In: UVP-report 3 + 4/2005, S. 154–158.
- WRRL (EG-Richtlinie 2000/60/EG), des Europäischen Parlaments und des Rats: zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, vom 22.12.2000, Amtsblatt L 327, S. 1, Brüssel.

Bernd Mielke

## **Aktuelle Entwicklungen in der niederländischen Planung – Anregung für Landesplanungsgesetz und Landesent- wicklungsplan Nordrhein-Westfalen?**

### **Gliederung**

- 1 Warum ein Blick in die Niederlande?
- 2 Grundzüge des niederländischen Planungssystems
- 3 Aktuelle Entwicklungen in der niederländischen Planung
  - 3.1 Nationale Ebene
    - 3.1.1 Überblick
    - 3.1.2 Steuerungsphilosophie und Visionen
    - 3.1.3 Netzwerke und Städte
  - 3.2 Vier Anmerkungen zur Raumplanung auf der Provinzebene
- 4 Fazit

Literatur

### **1 Warum ein Blick in die Niederlande?**

Die Raumplanung in den Niederlanden mit ihrem konzeptionell anspruchsvollen, umsetzungsorientierten und partizipativem Herangehen galt in Deutschland über viele Jahre als Vorbild. So wurde im 2001 erschienenen „Landesplanungsbericht“ der Staatskanzlei NRW die Innovationsfreudigkeit und Entwicklungsorientierung der niederländischen Raumplanung hervorgehoben und vorgeschlagen, das niederländische Planungssystem nordrhein-westfälisch zu „spiegeln“.

Wegen der engen Verflechtungen zwischen den Ländern wurde im Landesplanungsbericht ferner vorgeschlagen, Planungsinstrumente gemeinsam weiterzuentwickeln und gemeinsame Plandokumente der Regionalentwicklung im Grenzraum zu erarbeiten. Denn trotz des regen Informations- und Meinungsaustausches zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen – im Rahmen der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission Süd, zwischen Bezirken und Provinzen und auf kommunaler und überkommunaler Ebene (Euregios) – gibt es wegen der unterschiedlichen Planungskultur, aber auch wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung der Planungsinstrumente oft Reibungsverluste an der Grenze.

In den letzten Jahren hat sich die Raumplanung in den Niederlanden grundlegend verändert. Bei der Erstellung des Landesplanungsberichts galt noch die 4. Nota mit ihren Ergänzungen aus dem Jahr 1993. Seither sind wesentliche Änderungen eingetreten. Aus diesen Gründen hat der Arbeitskreis die aktuellen Entwicklungen der Raumplanung in

den Niederlanden verfolgt und diskutiert, ob diese weiterhin als Anregungen und Ansätze gelten können, deren Verwendung in NRW empfohlen werden kann. Aus Gründen der Praktikabilität geht es dabei vor allem um die Entwicklung auf der nationalen Ebene.

Relativierend sei jedoch angemerkt, dass sich der Berichtersteller zwar im Laufe mehrerer Jahre mit unterschiedlichen Aspekten der niederländischen Planung beschäftigt hat, jedoch keinen wirklich umfassenden Einblick in die niederländische Planung erlangen konnte. Weiter ist zu beachten, dass es (auch) in den Niederlanden kein völlig einheitliches Planungssystem gibt. Vielmehr stehen auch hier unterschiedliche Ansätze und Praktiken teilweise neben- oder in Konkurrenz zueinander. Auch hinsichtlich der Umsetzung der Planung bestehen zwischen den Provinzen deutliche Unterschiede. Schließlich handelt es sich auch angesichts der Breite des Themenfelds bei den im Folgenden angesprochenen Punkten um eine notwendigerweise subjektive Auswahl.

## 2 Grundzüge des niederländischen Planungssystems

Die öffentliche Verwaltung und das Planungssystem in den Niederlanden sind wie bei uns in erster Linie territorial und dreigliedrig – mit den Ebenen Staat, Provinzen, Gemeinden – organisiert. Auf nationaler Ebene finden raumplanerische Ziele ihren Ausdruck vor allem in Notas, die das raumordnerische Leitprogramm der Regierung darstellen. Die von den Provinzen erstellten Regionalpläne (Streekplannen) konkretisieren die Ziele der Raumordnung auf der mittleren Ebene. Sie sind Grundlage für die Beurteilung der gemeindlichen Pläne im Rahmen des Genehmigungsverfahrens. Anders als in NRW haben sie jedoch mehr indikativen und programmatischen Charakter: Die gemeindlichen Pläne können daher vom Streekplan abweichen, etwa wenn dieser schon älteren Datums ist. Sie müssen aber von der Provinz genehmigt werden.<sup>1</sup>

Zum Verständnis des niederländischen Planungssystems sind noch zwei Aspekte wesentlich:

- Die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen wird in den Niederlanden durch eine Konsenskultur im Rahmen des sog. Poldermodells erleichtert – auch wenn dieses Modell in letzter Zeit vor dem Hintergrund der aktuellen Wachstumsprobleme brüchiger zu werden scheint.
- Die Steuerungsmöglichkeiten der Provinzen sind aufgrund der finanziellen Abhängigkeit der Gemeinden, aber auch aufgrund von Genehmigungsvorbehalten deutlich größer als die der Regionalplanung in NRW. So gab es als Ergänzung des Streekplans Wohnungsbauprogramme der Provinz, die für jede Gemeinde ein quantitatives Kontingent der Zahl der zu bauenden Wohnungen vorsahen. Hatte eine Gemeinde ihr Kontingent ausgeschöpft, so konnte sie keine neuen Bebauungspläne mehr zur Genehmigung vorlegen. Wieweit sich die Abhängigkeit der Gemeinden infolge der im Folgenden beschriebenen Dezentralisierungspolitik ändert, ist noch nicht in vollem Umfang absehbar.

---

<sup>1</sup> Dies wird evtl. im Rahmen der für 2006 geplanten Novellierung des Raumordnungsgesetzes (Wet Ruimtelijke Ordening) wegfallen.

### **3 Aktuelle Entwicklungen in der niederländischen Planung**

#### **3.1 Nationale Ebene**

##### **3.1.1 Überblick**

Die aktuelle Leitlinie der niederländischen Raumordnungspolitik ist in der „Nota Ruimte“ festgelegt, die am 23.04.2004 dem niederländischen Parlament vorgelegt wurde. Sie löst die 4. Nota über die räumliche Ordnung aus dem Jahre 1990 (VINO) mit ihrer Ergänzung aus dem Jahre 1993 (VINEX) ab. Der Entwurf einer 5. Nota hatte zwar das für Entwicklungspläne vorgesehene Verfahren inkl. der Öffentlichkeitsbeteiligung durchlaufen, war aber Anfang 2002 wegen des Rücktritts der niederländischen Regierung und der anschließenden Neuwahlen nicht mehr vom Parlament verabschiedet worden. Die aktuelle Nota Ruimte ist von vier Ministerien – für Raumordnung und Umwelt, Wirtschaft, Verkehr sowie für den ländlichen Raum – als gemeinsame Grundlage erarbeitet worden. Die Nota ist daher die Leitlinie der Regierung für die gesamträumliche Entwicklung bis 2020 – mit einem Ausblick bis 2030.

Die Nota stellt gegenüber der 4. Nota, aber auch gegenüber dem Entwurf der 5. Nota einen politischen Kurswechsel dar. Die niederländische Regierung betont jedoch, dass sich gegenüber den früheren Plänen und Programmen vor allem die Art der Steuerung, nicht aber die Inhalte geändert haben. Im Folgenden wird zunächst auf die neue Steuerungsphilosophie der Nota näher eingegangen. Dann werden wesentliche inhaltliche Leitlinien im Themenfeld Netzwerke und Städte dargestellt. Teilweise wird dabei auf Unterschiede zum Entwurf der 5. Nota näher eingegangen.

##### **3.1.2 Steuerungsphilosophie und Visionen**

Kernbegriffe der Nota Ruimte sind:

- Entwicklungsplanologie statt Zulassungsplanologie
- Dezentralisierung
- Deregulierung.

Das Hauptziel der Nota ist, Raum für Entwicklung zu schaffen. So soll u. a. bei den Flächenbedarfsprognosen für Siedlungsfunktionen jeweils von der oberen Variante ausgegangen werden, damit keinesfalls Engpässe auftreten. Im Entwurf der 5. Nota waren demgegenüber Konzepte favorisiert worden, die den Raumbedarf begrenzen. So sollten mehrfacher Raumgebrauch und die Mischung von Wohnen und Arbeiten zu einer Verringerung des Raumbedarfs beitragen. Auch die im Entwurf der 5. Nota zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme vorgesehenen Steuerungsansätze mit „roten und grünen Konturen“ werden in der Nota Ruimte nicht mehr weiter verfolgt. Die Planung soll aber auch generell stärker die Entwicklung fördern, statt sie durch eine „Flut von Vorschriften im Keim zu ersticken“.

Zu den Unterzielen der Nota zählt daher die Verbesserung der internationalen Konkurrenzposition, zu der unter anderem die Behebung der Verkehrsprobleme beitragen soll. Die Betonung der Agglomerationsvorteile macht zudem die räumlichen Prioritäten – die großen Städte bzw. die städtischen Netzwerke – deutlich. Weitere Ziele sind:

- die Stärkung der Funktionsfähigkeit der Städte und ein vitaler ländlicher Raum und
- die Sicherung räumlicher Werte und der Sicherheit (vor Überflutung und vor risikoreichen Produktionen).



Die nachhaltige Entwicklung wird in der Nota lediglich als „Hintergrund“ angesprochen.

Aufgrund des Dezentralisierungsziels enthält die Nota viele allgemeine Aussagen, aber wenig konkrete Regelungen. Meist werden die Provinzen und Gemeinden als die für die konkreten Planungen Verantwortlichen benannt. Die Dezentralisierung soll durch Monitoring und die Kenntniseentwicklung auf den dezentralen Ebenen (Informationen zu best practice etc.) unterstützt werden. Dabei wird akzeptiert, dass die Provinzen und Gemeinden die Spielräume unterschiedlich nutzen und damit die Unterschiedlichkeit in den Niederlanden zunimmt – im Entwurf der 5. Nota war mehr Diversität sogar ausdrücklich als wünschenswert angesehen worden.

Das Reich sieht seine Aufgabe vor allem in zwei Bereichen, die durch die Begriffe

- Basisqualität und
- Räumliche Hauptstruktur

definiert werden. Hierauf wird weiter unten näher eingegangen. Die internationale Zusammenarbeit spielt eine etwas geringere Rolle als im Entwurf der 5. Nota.

Wie weit die Dezentralisierung angesichts der Abhängigkeit der Gemeinden von Finanzzuweisungen wirklich geht und wie sie sich im Vergleich zu NRW darstellt, ist auf der Basis der Nota schwer zu sagen. Die pauschalen Mittelzuweisungen im Rahmen der Große-Städte-Politik (s. Zimmer-Hegmann/Mielke u. a. 2005) und der Abbau der regionalen „Inspektionen“ sprechen dafür, dass es dem Reich mit der Dezentralisierung ernst ist. Zwar heißt es in der Nota des Öfteren: Das Reich prüft, ob sich Provinzen und Gemeinden an die Vorgaben halten; vorstellbar wäre daher, dass sich das Reich bei Bedarf im Einzelfall „einmischt“. Da die Vorgaben meist eher unscharf sind, dürfte der Prüfdruck aber i. d. R. gering bleiben, zumal sich die Prüfung durch das Reich oft auch nur auf die Einhaltung von Verfahren bezieht. So soll beim Einzelhandel in den Regionalplänen (Streekplannen) explizit eine Abwägung bezüglich großer, peripher gelegener Einkaufszentren erfolgen. Das Reich prüft aber lediglich, ob die Abwägung erfolgt ist. Die Entscheidung selbst ist Sache der Provinz. Gegen eine umfassende Dezentralisierung spricht allerdings, dass die nationale Räumliche Hauptstruktur (s. u.), für die sich das Reich zumindest als mitverantwortlich ansieht, große Teile des Landes umfasst.

Ungeachtet der Dezentralisierung soll überall in den Niederlanden eine Basisqualität im Sinne einer Untergrenze für alle räumlichen Pläne garantiert werden. Zur Basisqualität gehören sowohl inhaltliche als auch prozessmäßige Aspekte. Zur Basisqualität zählt etwa

- ein ausreichendes Flächenangebot
- die Bündelung der Verstädterung und Infrastruktur
- ein ausreichendes Grünangebot in der und um die Stadt und sogar
- die Einhaltung der bestehenden Gesetze und EU-Vorschriften.

Hier behält sich das Reich vor, die dezentralen Stellen ggf. „anzusprechen“. Wie groß die Steuerungsmöglichkeiten angesichts der begrenzten Konkretheit der Ziele des Reichs sind, ist nicht klar erkennbar.

Gebiete und Netzwerke, die nach Ansicht des Kabinetts von nationaler Bedeutung sind, formen die nationale Räumliche Hauptstruktur. Dazu zählen

- die 6 nationalen städtischen Netzwerke
- die 13 ökonomischen Kerngebiete (die großenteils innerhalb dieser nationalen städtischen Netzwerke liegen)
- die beiden „Mainports“ Rotterdam und Schiphol
- der „Brainport“ Eindhoven/Zuidoost-Brabant
- die 5 „Greenports“ (Gebiete mit internationaler Bedeutung im Bereich des kennntnisintensiven Gartenbaus)
- die Hauptverkehrsachsen
- große Flüsse und Wassergebiete
- die ökologische Hauptstruktur
- nationale Landschaften.

Hier will sich das Reich „stärker als sonst“ engagieren, auch was den Einsatz finanzieller Mitteln angeht, und strebt eine höhere Qualität als die Basisqualität an.

### **3.1.3 Netzwerke und Städte**

Stadtregionen (stedelijke netwerken) sind verstärkte Gebiete mit einem Netzwerk kleinerer und größerer Städte inkl. der dazwischen liegenden offenen Landschaften. Sie sind das Resultat der Maßstabsvergrößerung der Städte bzw. der räumlichen Beziehungen. Die Stadtpolitik wird vor diesem Hintergrund neu ausgerichtet und bezieht sich nicht mehr auf die einzelne Stadt, sondern auf die Stadtregionen.

Die Nota Ruimte setzt dabei auf die Bündelung von Ökonomie, Infrastruktur und Verstärkung. Weitere Ziele sind:

- die Verbesserung der internationalen Konkurrenzposition
- die Verbesserung der Erreichbarkeit
- die Verbesserung der Lebensqualität und der sozial-ökonomischen Position der Städte und
- eine gute Abstimmung zwischen Infrastruktur und Verstärkung.

Für die Konkretisierung und Umsetzung der Politik sind Provinzen und Gemeinden/Gemeindeverbände zuständig. Weiterhin spielt die interkommunale Zusammenarbeit in städtischen Netzwerken eine wichtige Rolle bei der Umsetzung.

Eine wichtige Kategorie der Nota Raum sind die bereits erwähnten sechs nationalen städtischen Netzwerke, die als räumlicher Rahmen für die interkommunale Zusammenarbeit gedacht sind. Eine neue Verwaltungsebene wird mit den städtischen Netzwerken jedoch nicht eingeführt. Die Zusammenarbeit ist freiwillig. Dabei soll auch nicht exklusiv auf der Ebene der städtischen Netzwerke zusammengearbeitet werden. Die Zusammenarbeit soll vielmehr auch in anderen – kleineren und größeren – räumlichen Zusammenhängen erfolgen. Die nationalen städtischen Netzwerke haben für das Reich Priorität. Der Einsatz finanzieller Mittel soll dabei an die Voraussetzung interkommunaler Zusammenarbeit geknüpft werden.

Innerhalb der nationalen städtischen Netzwerke soll die Entwicklung in festgelegten Gebieten gebündelt werden, sodass das Verhältnis zwischen der Entwicklung innerhalb und außerhalb dieser Gebiete mindestens gleich bleibt (eine der wenigen präzisen Vorgaben in der Nota). Die Bündelungsgebiete umfassen dabei bebaute, aber auch bisher

unbebaute Gebiete und die genauen Begrenzungen sollen von den Provinzen festgelegt werden, sodass der tatsächliche Bündelungseffekt unsicher ist.

Die Zentren sollen besonders entwickelt werden („centrumvorming“). Die Amsterdamer Südachse soll zu einem Topstandort für internationale Ansiedlungen ausgebaut werden. Weitere Schlüsselprojekte sind die Bahnhofsgebiete von Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem und Breda. Als zuständig werden die Gemeinden angesehen, während sich das Reich auf eine stimulierende Rolle beschränkt. Diese Zuständigkeitsaufteilung findet sich, wie erwähnt, auch für die meisten anderen Ziele. Die Provinzen spielen dabei oft eine „koordinierende Rolle“.

Ein weiteres wichtiges Ziel ist der Ausbau von Erholungsmöglichkeiten in den und um die Städte, vor allem für die Tageserholung. Die Konzepte sollen auch die ehemaligen nationalen Pufferzonen einbeziehen, die eingerichtet worden waren, um ein Zusammenwachsen der Städte zu verhindern. Hier sind nun Umgestaltungen möglich, soweit die landschaftliche und Erholungsfunktion nicht beeinträchtigt werden.

Die Hauptverbindungsachsen sind einer der wenigen Bereiche, in denen sich das Reich ohne Einschränkung als verantwortlich ansieht. Ziel ist eine Beseitigung der Engpässe. Längs der Hauptinfrastruktur soll dabei Raum für Verbreiterungen freigehalten werden. Sofern sich durch eine Inanspruchnahme dieses Raums bei einem späteren Ausbau Mehrkosten ergeben, sollen diese zu Lasten der Gemeinden gehen. Details sind in einer Nota Mobilität ausgearbeitet.

Im Hinblick auf die Gewerbeflächenpolitik wird konstatiert, dass ca. 20% der vorhandenen Gewerbegebiete saniert werden müssen. Außerdem sind bis 2020 neue Gebiete in etwa gleichem Umfang (23000 ha) erforderlich. Das Reich wird sich für 50 Topprojekte (große überregional bedeutsame Flächen in den ökonomischen Kerngebieten) besonders einsetzen und einen Aktionsplan Gewerbegebiete herausbringen.

Die Standortpolitik für Betriebe und großflächigen Einzelhandel (ehemals ABC- bzw. PDV/GDV-beleid<sup>2</sup>) soll durch eine integrierte Standortpolitik auf der Provinz- und Gemeindeebene ersetzt werden, die nicht nur auf Verkehrsvermeidung zielt, sondern die ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten, die Erreichbarkeit und die Lebensqualität einbezieht.<sup>3</sup> Die bisherige Politik wurde als zu einseitig, die Normen als zu wenig flexibel und mit zu wenig Möglichkeiten zur regionalen Differenzierung angesehen. Die Funktionsmischung Wohnen/Arbeiten wird zwar noch angesprochen, jedoch wird konstatiert, dass die räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten fortschreitet.

Bezüglich kleinerer Städte wird ein ausreichendes Flächenangebot verbunden mit einer Bündelungsstrategie gefordert. Bündelung bedeutet hier, dass neue Bebauung im

---

<sup>2</sup> Für die Standorte von Betrieben und Einrichtungen galt in den Niederlanden bisher die ABC-Politik. Danach sollten sich Betriebe und Einrichtungen mit viel Publikumsverkehr an A-Standorten mit sehr guter ÖV-Erschließung ansiedeln, während C-Standorte, die nur eine gute Autoerschließung aufweisen, vor allem für Industrie und transportintensive Betriebe vorgesehen waren.

In Bezug auf den Einzelhandel gab es die PDV/GDV-Politik. Der PDV-Politik (Periphere DetailhandelsVestiging) zufolge war es nur bestimmten Branchen, die aufgrund der Größe und Art der Artikel eine große Präsentationsfläche benötigen (z. B. Bau-, Garten- und Möbelmärkte) erlaubt, sich an peripheren Standorten niederzulassen.

Nach der GDV-Politik (Geconcentreerde grootschalige DetailhandelsVestiging) konnten die Gemeinden auf der Grundlage einer regionalen Einzelhandelsperspektive Standorte für die konzentrierte Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel auch für andere Branchen ausweisen. Als Standorte kamen dabei nur B-Standorte in Frage, die nicht nur mit dem Auto, sondern auch mit dem ÖV gut erreichbar sind. Während die ABC-Politik in erster Linie auf die Zurückdrängung des Autoverkehrs gerichtet war, hatte die PDV/GDV-Politik den Schutz der städtischen Zentren zum Ziel.

<sup>3</sup> Ausreichende Ansiedlungsmöglichkeiten in jeder Region sollen übrigens auch Bordellen eröffnet werden.

bebauten Gebiet, im Anschluss an bebautes Gebiet oder in neuen Clustern erfolgt. Bei der Verteilung der Flächen zwischen den Gemeinden soll allen Gemeinden ausreichender Raum für die Eigenentwicklung (= Wanderungssaldo Null) zugebilligt werden. Bei den Bedarfsberechnungen sollen die Provinzen und Gemeinden von den oberen Varianten ausgehen, damit keinesfalls Engpässe die Entwicklung behindern.

### **3.2 Vier Anmerkungen zur Raumplanung auf der Provinzebene**

Die Ausführungen zur Raumordnung auf der nationalen Ebene sollen durch vier Anmerkungen zur Provinzebene ergänzt werden:

- Bei der Umsetzung der Nota Ruimte wird den Provinzen eine wichtige Rolle zugewiesen. Es ist zu erwarten, dass die Provinzen damit unterschiedlich umgehen und die bereits erkennbaren Unterschiede zwischen den Provinzen zunehmen.
- Mehrere Provinzen, z. B. Drente und Limburg, haben eine weitgehende Integration verschiedener räumlicher Pläne durchgeführt und provinzielle „Umgebungspläne“ vorgelegt, die prinzipiell alle Politikfelder für die physische Umgebung umfassen sollen. Sie ersetzen den Regionalplan, den Umweltplan, den Wasserhaushalts- und den Verkehrsplan und enthalten Elemente anderer Fachbereiche, die Einfluss auf die räumliche Entwicklung haben. In den anderen Provinzen findet z.T. eine parallele – und abgestimmte – Erarbeitung dieser Pläne statt.
- Auch in den Provinzen deutet sich eine Veränderung des Rollenverständnisses an: Der „Regeldruck“ soll vermindert und Entwicklungen sollen durch Serviceleistungen unterstützt werden. In der Provinz Limburg sollen die Mitarbeiter „statt zu sagen, was nicht geht“, „mitdenken, wie es doch gehen kann“ bzw. statt „Probleme zu machen“ diese „aufzulösen helfen“ (Provincie Limburg (2004): 3 (Übersetzung vom Verfasser). Im Rahmen einer Dezentralisierung sollen die Gemeinden ferner mehr Entscheidungsspielräume erhalten.
- Auch die Provinz Gelderland setzt auf regionale „Arbeitsgemeinschaften“ der Kommunen. Sie will im neuen Streekplan Gelderland außerhalb der räumlichen Hauptstruktur nur Größenordnungen und Suchräume festlegen, die konkreten Standortentscheidungen aber den interkommunalen Arbeitsgemeinschaften überlassen.

## **4 Fazit**

Bereits im Entwurf der 5. Nota hatte es deutliche Dezentralisierungs- und Deregulierungsansätze gegeben. So war das Prinzip der Bündelung von Trassen in Frage gestellt worden – stattdessen sollten Vor- und Nachteile der Bündelung in jedem Einzelfall abgewogen werden. Ebenso wurde das ABC-Programm für Standorte von Betrieben und Einrichtungen und das PDV/GDV-Programm für den großflächigen Einzelhandel bereits im Entwurf der 5. Nota als zu einseitig und zu wenig flexibel aufgegeben.

Diese Politik wird in der Nota Ruimte verstärkt fortgesetzt. Eindeutige nationale Zielvorgaben finden sich in der Nota selten. Stattdessen sollen die Provinzen und Gemeinden den jeweiligen Bedingungen angepasste Konzepte entwickeln. Die Provinzen könnten dabei als handlungsfähiger Akteur auf der regionalen Ebene eine zunehmende Bedeutung in der niederländischen Raumentwicklung gewinnen.

Mit der Dezentralisierung sind zwei Wertungen verbunden:

- Den Provinzen und Gemeinden wird zugetraut, mit der Öffnung des Spektrums der Entwicklungsmöglichkeiten verantwortungsvoll umzugehen. Dabei ist zu berücksichtigen,

sichtigen, dass die wirtschaftliche Entwicklung auch für die Nationalregierung eindeutig Priorität hat. Die Wettbewerbssituation und die aktuell ungünstige ökonomische Entwicklung könnten allerdings zu einer Nivellierung nach unten – möglichst wenig Planung – führen. Dies würde aller Erfahrung nach Qualitätsverluste zur Folge haben.

- Eine Vergrößerung der räumlichen Diversität in den Niederlanden wird nicht als negativ, sondern als eher vorteilhaft angesehen.

Die Probleme der unterschiedlichen Ausgangslage in den Regionen, der Unsicherheit über den richtigen Entwicklungspfad und der sehr begrenzten Steuerungsmöglichkeiten der Raumplanung bestehen auch in NRW. Insofern ist das Konzept der Nota mit einer

- Sicherung der Basisqualität (als Grenze für den Spielraum der Gemeinden und Regionen) und einer
- Konzentration der Regierung auf Angelegenheiten von nationaler Bedeutung

auch für die Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Landesentwicklungspolitik in NRW von Interesse.

Das o. g. neue Rollenverständnis der Planung auf provinzieller Ebene ist ebenfalls eine Diskussion wert – auch wenn die o. g. Darstellung der Provinz Limburg, die Planung hätte bisher „Probleme gemacht“ statt versucht, sie aufzulösen, sicherlich nicht konsensfähig ist.

Auch wenn die Begeisterung für die niederländische Raumplanung in Deutschland etwas nachgelassen hat, gibt es weitere Aspekte, die nach wie vor als wichtige Anregungen angesehen werden können:

1. In den Niederlanden hat eine breite Öffentlichkeitsarbeit einen sehr hohen Stellenwert. Der diskursive Ansatz dient nicht nur dem Marketing, sondern hat darüber hinaus auch Steuerungsfunktion, indem andere Akteure durch intensive Diskussion über raumplanerische Vorstellungen eingebunden werden.
2. Angesichts der zunehmenden Vielfalt der Optionen werden weit reichende Visionen und Szenarien erarbeitet und diskutiert.
3. Die Planung arbeitet sehr umsetzungsorientiert. Dabei sind drei Aspekte zu unterscheiden:
  - Die formelle Kompetenzverteilung wird seit jeher ergänzt durch ein umfangreiches System regelmäßiger wechselseitiger Beratungen.
  - Daneben gibt es – wie bei uns – eine Zunahme freiwilliger Zusammenarbeit und informeller Arrangements mit dem Ziel der Umsetzung der Pläne. Dabei findet auch in den Niederlanden ein ständiger Streit darüber statt, was klar und juristisch straff geregelt werden muss und welche Aufgaben sich besser für informelle Arrangements eignen.
  - Schließlich werden die Pläne auf allen Ebenen zunehmend durch Ausführungsprogramme ergänzt, die unter Beteiligung mehrerer Ressorts erarbeitet werden und die konkrete zeitliche und finanzielle Umsetzungsaussagen für Projekte enthalten, also auf konkretes Entwicklungshandeln in einem definierten Zeitrahmen ausgerichtet sind. In den Ausführungsprogrammen soll immer genau angegeben werden, wer für die Realisierung verantwortlich ist und wo das Geld herkommt.

## ■ Niederländische Planung – Anregung für die Landesplanung NRW?

Die Übertragbarkeit dieser Ansätze ist unterschiedlich einzuschätzen:

- Langfristige Überlegungen haben in Deutschland unter der Überschrift „Strategische Planung“ bereits eine gewisse Renaissance erlebt.
- In NRW wurde mit dem Diskussionsangebot der Landesplanungsforen eine unerwartet große Resonanz erzielt.
- Um zu verbindlichen, mit der Raumplanung abgestimmten Ausführungsprogrammen zu kommen, müsste wohl zunächst der Stellenwert der Raumplanung vergrößert werden. Die Bedeutung raumplanerischer Kriterien könnte aber bei knapper werdenden Mitteln zunehmen.

### **Literatur**

Chef der Staatskanzlei des Landes NRW (2001): Landesplanungsbericht. Düsseldorf.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (MINVROM) (2001): Ruimte maken, ruimte delen (Entwurf der 5. Nota). Den Haag.

Ministeries van VROM; LNV; VenW en EZ (2004): Nota Ruimte – Ruimte voor ontwikkeling. Den Haag. (Deutsche Zusammenfassung: Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt, Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, Ministerium für Verkehr, Wasserwirtschaft und öffentliche Arbeiten, Ministerium für Wirtschaft (2004): Raumordnerisches Leitprogramm – Raum für Entwicklung. Den Haag).

Provincie Limburg (2004): Herorientatie Ruimtelijke Ordening. Maastricht.

Zimmer-Hegmann, R.; Mielke, B., u. a. (2005): Städte- und Regionalmonitoring. Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte“ des Landtags NRW. ILS-Schriften 198. Dortmund.

Heinz Konze

## Planen und Politik beraten – Lust oder Frust?

### Gliederung

- 1 Ist Politikberatung selbstverständlich oder außergewöhnlich?
- 2 Politikberatung steht zunehmend im Interesse der Landes- und Regionalplanung
- 3 Ist Politikberatung eine Zukunftsaufgabe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen?

Literatur

### 1 Ist Politikberatung selbstverständlich oder außergewöhnlich?

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat sich ausweislich ihres Internetauftritts<sup>1</sup> als Servicefunktion „den Austausch raumwissenschaftlicher und raumentwicklungspolitischer Erkenntnisse innerhalb der Wissenschaft (Forschung und Lehre), innerhalb der Praxis (Politik und Verwaltung) sowie zwischen Wissenschaft und Praxis“ auf die Fahne geschrieben. Gemäß Satzung sollen Wissenschaftler/innen untereinander und mit Vertreter/innen der Praxis aus Politik und Verwaltung zusammengeführt werden. Die Landesarbeitsgemeinschaften sollen ihrerseits „Plattform für den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis auf Landes- und regionaler Ebene sein“.

Selbstverständlich haben Wissenschaftler wie Praktiker der Fachrichtung räumliche Entwicklung immer den Wunsch, die Ergebnisse ihrer Arbeit in die politischen Programme und in konkrete Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung und Gestaltung des Landes bzw. der Region einfließen zu lassen. Das ist weder überraschend noch anmaßend – es ist logisch und konsequent. Soll das Sammeln von Daten und Informationen, das Bewerten der Analyse, das Entwickeln von Szenarien und das Ableiten von Zielen sowie das Formulieren von Handlungsprogrammen und Maßnahmen zur künftigen Landes- und Regionalentwicklung nicht als Lehrbuch oder Gutachten im Bücherschrank verschwinden, so müssen diese Erkenntnisse frühzeitig Eingang finden in die Gedanken und Strategieüberlegungen politischer Entscheider – und zwar auf Bundes-, Landes-, regionaler und kommunaler Ebene.

Welch ein Aufwand für (wissenschaftliche) Politikberatung betrieben wird, ist zu erahnen, wenn man sich vergegenwärtigt, wie viele Gutachten allein für konkrete Projekte von Regierungen auf Bundes- und auf Landesebene in Auftrag gegeben werden.<sup>2</sup> Hinzuweisen ist auch auf die zahlreichen professionellen Einrichtungen der Politikberatung wie z. B. die Universitäten mit ihren Instituten, das Wissenschaftszentrum NRW mit seinen Instituten, die Fraunhofer-Gesellschaft, die Wirtschaftsforschungsinstitute, Ein-

---

<sup>1</sup> [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de).

<sup>2</sup> Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1789, Drucksache 13/6029 vom 14.10.2004, 13. Wahlperiode des Landtages Nordrhein-Westfalen, [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de).

richtungen der Max-Planck-Gesellschaft, das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen, die Stiftungen der Westdeutschen Landesbank bzw. der Bertelsmann AG oder die zahlreichen großen oder auch kleineren privaten Beratungs- und Planungsbüros. Symposien und Fachveranstaltungen, die oft sehr umfangreichen Anhörungen im parlamentarischen Raum (von eigenen Veranstaltungen der Fraktionen bis hin zu offiziellen Anhörungen in laufenden Gesetzgebungsverfahren) ergänzen das Bild.

Angesichts dieser breiten Beratungswirklichkeit stellt sich die Frage: Wie effektiv ist diese Beratung? Muss hinsichtlich einer qualifizierten Beratung möglicherweise zwischen den tagespolitisch interessierenden Themen und der langfristig orientierten räumlichen Planung und Entwicklung unterschieden werden? Bleibt möglicherweise schon bei diesem Interessenszeitsprung der Qualitätsanspruch auf wissenschaftliche Begründung und praktische Bewährung an entscheidender Stelle trotz der Aktivitäten aller Einrichtungen auf der Strecke? Am Beispiel der Landes- und Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen soll eine Antwort aus der Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) NRW auf diese Frage versucht werden.

## **2 Politikberatung steht zunehmend im Interesse der Landes- und Regionalplanung**

Nicht betrachtet werden soll die direkte Zusammenarbeit der Landesplanungsbehörde im Zuge der parlamentarischen Arbeit. Dass hier Kontakte zwischen Politik und den für die Landesentwicklung zuständigen Beamten der Landesplanung stattfinden, ist selbstverständlich und bedarf keiner weiteren Kommentierung. Anders verhält es sich mit allen übrigen Akteuren: Von den nachgeordneten staatlichen Bezirksplanungsbehörden, den so genannten Trägern öffentlicher Belange, soweit sie sich um Fragen der Landes- und Regionalplanung kümmern, bis hin zu den Wissenschaftlern und professionellen externen Beratern. Theoretisch könnte zwar jede Information und Beratung über den Kontakt mit den für die Landes- und Regionalplanung zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern laufen. Zweifelsfrei ist aber für eine wissenschaftsorientierte und überparteiliche Politikberatung der Zugang zu dem „von Partei- und Verbandsspitzen sowie Ministerialbeamten dominierten Prozess der Politikentwicklung und -findung“ (Thunert 2003: 35) deutlich erschwert. Praktisch ist der direkte Kontakt, ja sogar die direkte Auseinandersetzung in der Diskussion unstrittig wirksamer. Für alle Beteiligten ist das direkte Gespräch mit den vollziehenden und betroffenen Akteuren ungleich lehrreicher und eindrucksvoller als jede noch so gute Berichterstattung durch eine/n Dritte/n.

Das war für die LAG Nordrhein-Westfalen der ARL bereits 1995 Anlass, jährlich so genannte Planerkonferenzen ein- und durchzuführen. Die Themenbreite reichte von grundsätzlichen und langfristig ausgerichteten bis zu konkreten und spezifischen Themen:

- 1995 „Regionale Zukunftsfähigkeit durch regionale Politik“
- 1996 „Nachhaltige Regionalentwicklung in Nordrhein-Westfalen“
- 1997 „Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme“
- 1998 „Neue Räume brauchen eine neue (Raum-)Politik“
- 1999 „Planung in den Niederlanden – anders als bei uns?“
- 2000 „Nordrhein-Westfalen im 21. Jahrhundert“



- 2001 „Neue Regionalräte: Impulse für die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen“
- 2002 „Wasser – Raum – Planung“
- 2003 „Raum – Zeit – Planung“
- 2004 „Ausgleich versus Wachstum. Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung“.

Mit den Planer/innenkonferenzen wurde eine große Zahl fachlicher Vertreter aus Wissenschaft und Praxis erreicht. Die Teilnahme von Politikern der kommunalen, regionalen oder Landesebene blieb aber trotz aller direkten und indirekten Ansprachen und Einladungen mehr als unter den Erwartungen – wenn überhaupt, konnten nur selten mehr als eine „Hand voll“ politischer Teilnehmer begrüßt werden.

Sogar die direkte Teilnahme an Podiumsdiskussionen im Rahmen der Planerkonferenz Nordrhein-Westfalen, zu der hin und wieder u. a. auch die fachlichen Sprecher der im Landtag vertretenden Parteien eingeladen waren, konnte die Teilnehmerfrequenz von Politikern nicht erhöhen. Selbst die damals einmalige Möglichkeit, sich und seine Auffassungen über die Life-Übertragungen im Internet einer größeren Öffentlichkeit zu präsentieren, hat daran nichts geändert.

Der Bekanntheitsgrad der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL war und ist in den einschlägigen fachlichen Politikerkreisen äußerst gering und konnte auch trotz vereinzelter direkter Kontakte von LAG-Mitgliedern kaum gesteigert werden. So entwickelte sich zunehmend der Wunsch, die Ergebnisse der LAG-Arbeit intensiver und direkter in den politischen Meinungsbildungsprozess zur Landes- und Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen einzubringen. Insbesondere in den letzten acht Jahren wurde von den Vorsitzenden der LAG mit Unterstützung weiterer Mitglieder aus Wissenschaft und Praxis das direkte Gespräch zum Vorsitzenden des zuständigen Landtagsausschusses gesucht. An diesen Gesprächen nahmen auch die fachlichen Sprecher der Fraktionen im Landtag teil.

Was allerdings mit einem konstruktiven Dialog in kooperativer Atmosphäre in den 90er Jahren begann, endete zuletzt im Jahre 2003 mit einem Gespräch, das von grundsätzlichem Misstrauen und offen vorgetragener Kritik seitens der Landtagsvertreter gekennzeichnet war. Die von LAG-Mitgliedern im damals laufenden Gesetzgebungsverfahren zum beabsichtigten neuen Planungsinstrument des Regionalen Flächennutzungsplanes (RFNP) veröffentlichte Kritik traf auf unverhohlenen gezeigten Ärger. Die Mitglieder des Landtages sahen sich offenkundig durch die von den LAG-Vertretern vorgebrachten kritischen Fragen in ihrer politischen Meinungsführerschaft und ihren Handlungskompetenzen unzulässig kritisiert. Der seinerzeitige politische Wille, im Zuge der allgemeinen politischen Leitidee der Deregulierung und Kommunalisierung den Städten im Ruhrgebiet mehr *regionale* Planungskompetenz zuzugestehen, wurde nach Meinung der anwesenden Landtagsmitglieder durch das empfundene illoyale Verhalten insbesondere der in der LAG Nordrhein-Westfalen vertretenen Praktiker der Landesverwaltung gegenüber den Volksvertretern im Landtag diskreditiert.

Auch die direkten Kontakte einzelner LAG-Mitglieder zu den verschiedenen Fraktionen im Landtag schufen keine Verbesserung der Gesprächsatmosphäre. Die kritischen Fragen der LAG wurden in die öffentlich ausgetragenen politischen Konflikte hineingezogen, ohne letztlich den Fokus erfolgreich auf die Kernpunkte der Sachfragen lenken zu können. Das böse Wort der „Beratungsresistenz der Politik“ machte die Runde. Trotz der Teilnahme der LAG Nordrhein-Westfalen an Anhörungen des Landtags in Gesetz-

gebungsverfahren<sup>3</sup> konnte bis heute kein Ende der „Sprachlosigkeit“ erreicht werden. Ob und wie ein Neuanfang eines vorurteilslosen Dialogs möglich ist, wird sich mit neuen Partnern nach der Landtagswahl 2005 zeigen.

### **3 Ist Politikberatung eine Zukunftsaufgabe der LAG Nordrhein-Westfalen?**

Wenn Politikberatung „wissenschaftlich fundiert politikbezogene und praxisrelevante Fragestellungen behandeln und im Idealfall entscheidungsvorbereitende Ergebnisse und Empfehlungen liefern“ (Thunert 2003: 31) soll, dann sind entsprechende Aktivitäten der LAG nicht nur satzungsgemäß, die LAG ist auch als Expertennetzwerk gefordert, das seine Arbeitsergebnisse im Sinne eines neutralen Maklers für Erkenntnisse, Erfahrungen und neue Ideen in den politischen Willensbildungsprozess einbringt. Die bisherigen Beratungsdefizite müssen deshalb aufgearbeitet und durch geeignete Strategien und Maßnahmen ausgeräumt werden.

Wie kann das geschehen? Was muss beachtet werden?

Damit politisches Handeln überzeugend und nachvollziehbar ist, muss auch Politikberatung in der Sache und in der Form überzeugend und nachvollziehbar sein. Gerade die Landes- und Regionalplanung als politikfeldübergreifende Querschnittsdisziplin bedarf einer fachübergreifenden Behandlung, wie sie allein durch einzelne Ressortvertreter – ohne damit einen Vorwurf zu verbinden – systemimmanent gar nicht möglich ist. Die fachliche Vielfalt, die durch Mitglieder der LAG repräsentiert wird, ist nicht nur für die Landesplanungsbehörde als Teil eines Landesministeriums und nicht nur für den zuständigen Fachausschuss als Teil des Landtages, sondern im Ergebnis für die gesamte Landesregierung und für den gesamten Landtag in ihrer Gesamtverantwortung eine äußerst preiswerte Chance, wissenschaftlich kompetente und praxisorientierte Anregungen, Beratungs- und Bewertungshilfen zu erhalten.

Die zunehmende Komplexität räumlicher und struktureller Entwicklungsprozesse bedarf einer gesamtheitlichen Durchdringung. Die Zusammensetzung der LAG Nordrhein-Westfalen mit kompetenten Wissenschaftsvertretern und erfahrenen Praktikern bietet zumindest die Möglichkeit, auch ohne kostenträchtige Gutachten ein Wissensbedürfnis zu befriedigen und die konzentriert vorhandene und beratungsbereite Fachkompetenz zur Vorbereitung politischer Entscheidungen zu nutzen. Schließlich sind alle Beteiligten, „die tatsächlich auf die Zukunft Einfluss nehmen können, bei der Erstellung von Zukunftsbildern einzubinden“ (Golüke 2004).

Neue Wege bei der Kommunikation über räumliche Entwicklungsfragen zu gehen – auch unter Einbeziehung der Öffentlichkeit – kann allen Beteiligten aus Politik, Wissenschaft und Praxis neue Chancen bieten. Allerdings ist zu beachten, „dass Aufmerksamkeit der politischen Entscheider, aber auch der Öffentlichkeit eine knappe Ressource ist, (und) hier am Ausgangspunkt, nicht am Ende des Beratungskonzepts (steht)“ (Thu-

---

<sup>3</sup> Im Zuge der Vorberatungen des 2. Modernisierungsgesetzes erarbeiteten die fachlichen Vereinigungen LAG NRW der ARL, DASL Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, Bund deutscher Architekten Landesverband NRW, Informationskreis für Planung e.V. und Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V. ein „Positionspapier zur Novellierung der Landesplanung in NRW“ (August 2000). Zur Vorbereitung der Landtagsanhörung erarbeiteten ARL und DASL in Nordrhein-Westfalen ein gemeinsames Positionspapier zur „Landesplanung 2000+ (Mehr als nur Zukunft)“. Die LAG NRW der ARL ergänzte ihren Beitrag zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen und Verbänden mit einer gesonderten Stellungnahme vom 21. Dezember 1999. Als seitens der Landesregierung die Novelle des Landesplanungsgesetzes für 2001 angekündigt wurde, legte diese Arbeitsgruppe der LAG NRW das Ergebnispapier „6 PUNKTE – JETZT“ vor, das ebenfalls den fachpolitischen Sprechern der Fraktionen im Landtag und der Landesregierung zur Verfügung gestellt wurde.

ner 2003: 37). Dabei „ist es notwendig abzuschätzen, wann sich im Kalender des politischen Geschäftes Gelegenheitsfenster für Veränderungen öffnen und zu welchen Zeitpunkten dies weniger wahrscheinlich ist“ (Thunert 2003: 38).

Wenn sich die LAG Nordrhein-Westfalen der ARL nicht zuletzt auch als eine besondere Form einer Beratungseinrichtung verstehen will, sollte sie „nicht in der Rolle des passiven Informationsdienstleisters verharren, der erst nach Aufforderung aktiv wird“ (Thunert 2003: 38).

Um die Beratungskompetenz und -aktivität zu erweitern und zu verstärken, werden folgende zu diskutierende Vorschläge gemacht:

1. Die jährliche NRW-Planerkonferenz sollte auf jeden Fall beibehalten, allerdings noch mehr auf thematisch aktuelle (oder besser voraussichtlich aktuell werdende) Sachverhalte ausgerichtet werden. Die dabei bewährte Zusammenarbeit mit dem ILS und der DASL sollte fortgeführt werden.
2. Bei der Gestaltung des Konferenzprogramms sollten immer auch Politiker als aktive Teilnehmer gewonnen werden.
3. Die Planerkonferenzen sollten möglichst einer breiten Öffentlichkeit – ggf. über das Internet als Lifestreaming und/oder über den Lesezugriff auf alle Beiträge – zugänglich gemacht werden.
4. Auch weiterhin sollte die LAG Nordrhein-Westfalen Wert darauf legen, in die Beratungsprozesse bei Gesetzesvorhaben – im Vorfeld und bei Anhörungen im Landtag – einbezogen zu werden.
5. Die LAG Nordrhein-Westfalen sollte sich zu aktuellen Diskussionen über räumlich relevante Themen in Presse, Funk und Fernsehen mit eigenen Stellungnahmen, Interviews und Pressegesprächen äußern und positionieren.
6. Zu diskutieren ist auch, ob nicht – wie bei dem Landesplaner und den Bezirksplanern geübte Gewohnheit – auch die fachlichen Sprecher der im Landtag vertretenen Parteien (oder zumindest der Vorsitzende des für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Ausschusses) als „geborene“ Mitglieder aufgenommen werden sollten. Ebenfalls geprüft werden sollte die Mitgliedschaft eines fachlich kompetenten und interessierten Journalisten.

## Literatur

- Golüke, U. (2004): Funktion, Wirkung und Macht von Zukunftsszenarien. In: Centrum für angewandte Politikforschung (C A P), Forschungskolloquium vom 25.11.2004, [www.cap-lmu.de/aktuell/events/2004/golueke.php](http://www.cap-lmu.de/aktuell/events/2004/golueke.php).
- Thunert, M. (2003): Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik? In: Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 15. Dezember 2003.

## Kurzfassungen / Abstracts

### Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen

#### *Amending state-level planning legislation in North Rhine-Westphalia*

Lothar Finke

#### **Fachbeiträge zum Gewässer- und Bodenschutz für die Landes- und Regionalplanung**

Der Beitrag setzt sich mit sog. „Fachbeiträgen“ für die beiden Bereiche des Gewässer- und des Bodenschutzes auseinander, wie sie im neuen Landesplanungsgesetz NRW in § 13 (3) neben anderen Fachbeiträgen gefordert werden. Zunächst einmal benötigt die Raumordnung derartige Fachbeiträge für die Wahrnehmung ihres überfachlichen und überörtlichen Koordinationsauftrages, weiterhin für die Durchführung der Umweltprüfung und des zu erstellenden Umweltberichtes, vor allem aber für die Berücksichtigung dieser Belange im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung. Für die beiden Bereiche Boden und vor allem für das Wasser gibt es bisher keine entsprechenden Regelungen in den Fachgesetzen, obwohl das Landeswassergesetz etwa gleichzeitig mit dem Landesplanungsgesetz Anfang 2005 geändert worden ist. Die Ausführungen beziehen sich auf Entwürfe der beiden Gesetze, die dann später auch so beschlossen worden sind. Es bleibt abzuwarten, ob die neue Landesregierung Änderungen vornimmt – die Sinnhaftigkeit derartiger Fachbeiträge bleibt davon jedoch unberührt.

#### ***Technical contributions for the protection of water bodies and soil in spatial planning***

*This paper analyses what are referred to as “technical contributions” for the two fields of water bodies and soil protection, which were among the subjects for which technical contributions were required to be produced under section 13 (3) of the new state-level planning act for North Rhine-Westphalia. The superordinate level of spatial planning requires technical contributions of this kind initially in order for it to be able to perform its function of both supra-sectoral and supra-local co-ordination; they are also vital to allow environmental-impact assessment to be undertaken and for the preparation of the environmental report, and, most importantly, to enable these matters to be given due consideration within the context of sustainable spatial development. To date the sectoral legislation applying to these two areas of soil and – especially – water does not include provisions on these matters, even though the State Water Act (for North Rhine-Westphalia) was amended at roughly the same time as the State Planning Act in early 2005. The discussion in the present paper refers to draft versions of these two acts, which were however duly adopted without change. It remains to be seen whether the new state government will make any changes; however, this in no way affects the value of technical contributions of the kind discussed in the paper.*

Stefan Greiving

### **Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme**

Der vorliegende Beitrag widmet sich der Frage, ob die Novellierung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechts und hier speziell der § 25 zur Einführung so genannter „Regionaler Flächennutzungspläne“ zielführend im Sinne der Lösung der unzweifelhaft bestehenden Stadt-Umland-Probleme im Ruhrgebiet ist. Dafür werden zunächst die bundesrechtlichen Rahmenregelungen des § 9 Abs. 6 ROG untersucht, bevor die Gesetzesnovelle im Hinblick auf ihre materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungen bewertet wird. Dabei wird sowohl der Frage nachgegangen, inwieweit die Novelle konform mit dem bestehenden Bundesrecht ist, als auch diskutiert, ob die getroffenen Regelungen für eine Anwendung in der Planungspraxis überhaupt praktikabel sind und schließlich, ob durch die Neuregelung Zielkonflikte zwischen Landesplanung und regionaler Flächennutzungsplanung zu erwarten sind. Letztendlich wird ein alternatives Modell zum Umgang mit Stadt-Umland-Problemen vorgestellt.

#### ***Regional land-use plans for the Ruhr: A contribution to resolving current problems associated with cities and their hinterlands***

*This paper considers whether the amendment to state-level planning legislation for North Rhine-Westphalia – in this case specifically section 25, providing for the introduction of what are termed “regional land-use plans” – is a trail-blazing approach to resolving the problems which undoubtedly exist with regard to the relationship between the towns and cities of the Ruhr and their hinterlands. The author begins with an examination of the framework regulations set out in section 9 paragraph 6 of the Federal Spatial Planning Act, before going on to give his appraisal of the amendment in terms of the material and procedural provisions it contains. The issues addressed here concern, firstly, the extent to which this amendment conforms with prevailing federal law, the practicability of these provisions with regard to their application in planning practice, and, finally, the question as to whether these changes might give rise to conflicts between the aims of state-level spatial planning and land-use planning at the regional (i.e. inter-municipal but sub-state) level. The author concludes by presenting an alternative model for dealing with the problems associated with cities and their hinterlands.*

Albert Schmidt

### **Anforderungen an freiraumrelevante Inhalte eines neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach Wegfall des Landesentwicklungsprogramms (LEPro)**

In dem Beitrag werden eingangs die freiraumrelevanten Inhalte des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) und des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW), soweit diese bei der beabsichtigten Zusammenführung beider Instrumente von Bedeutung sind, beschrieben. Anschließend wird für einen neuen LEP NRW die Bedeutung eines Landschaftsprogramms anhand des im Landschaftsgesetz vorgeschriebenen Inhalts herausgestellt und für eine Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben plädiert. Darüber hinaus werden die im neuen LEP zu berücksichtigenden Konsequenzen aus dem europäischen Naturschutzrecht, insbesondere das ökologische Netz Natura 2000, erläutert und die Ableitung raumstruktureller Zielsetzungen, der Flächenvorsorge sowie des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen aus

Qualitätszielen und Leitbildern unter Einbeziehung von Vernetzungs- und Kompensationsstrategien zur Diskussion gestellt.

***Demands on a new State Development Plan for North Rhine-Westphalia (LEP NRW) from a nature and open space perspective after abolishment of the State Development Act (State Development Programme – LEPro)***

*This paper begins with a review of the provisions of the State Development Act (State Development Programme – LEPro) and the State Development Plan for North Rhine-Westphalia (LEP NRW) which touch on open space where these provisions are of relevance in the context of the proposed amalgamation of these two legal instruments. The author then goes on to underline the importance of a landscape programme within a new State Development Plan, basing his arguments on the content mandated within the Landscape Act, and to argue in favour of implementation of the statutory requirements. There follows a discussion of the consequences resulting from European nature-protection legislation which need to be considered in the new LEP, in particular the Natura 2000 ecological network. In conclusion, the author considers the derivation from quality targets and visions (with particular reference to networking and compensation strategies) of goals for spatial structure, of the requirement to provide sites (e.g. for necessary infrastructure) and to safeguard protection of the essential natural prerequisites for life.*

Jörn Birkmann

**Monitoring im Rahmen der Neuausrichtung planerischer Steuerung vor dem Hintergrund der Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen**

Der folgende Beitrag setzt sich mit „Monitoring“ als einen wichtigen Instrument innerhalb der Neuausrichtung landesplanerischer Steuerung am Beispiel der Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen auseinander. Zunächst werden Grundlagen von Monitoring thematisiert, anschließend verschiedene Monitoringpflichten diskutiert, wobei insbesondere das Monitoring im Rahmen des LPIG-E NRW in Verbindung mit dem Artikel 10 der SUP-RL beleuchtet wird. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten der Verknüpfung verschiedener Monitoringpflichten aufgezeigt. Da die Verbindung zwischen Monitoring und den in NRW angestrebten neuen Fachbeiträgen bisher kaum diskutiert wurde, werden Empfehlungen zur zielgerichteten Verbindung dieser Instrumente formuliert. Abschließend werden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die weitere Ausgestaltung und Konkretisierung des Monitorings benannt.

***Monitoring in the context of the reorientation of spatial planning, based on the example of the amendment to state-level planning legislation in North Rhine-Westphalia***

*The following paper deals with “monitoring” as an important tool within the reorientation of spatial planning at state level, using the example of the amendment of state-level planning legislation in North Rhine-Westphalia. The paper focuses firstly on the basic components of monitoring. It goes on to discuss various obligations and requirements affecting monitoring, especially monitoring within the framework of state planning legislation in North Rhine-Westphalia and the monitoring requirements pursuant to the Strategic Environmental Assessment directive (SUP-RL). The author also discusses the possibility of linking different monitoring obligations. Since the link between monitoring*

*and the new “technical contributions” is currently only partially understood, the author puts forward recommendations on how these instruments might be effectively linked. The paper ends with conclusions and practical recommendations regarding the more precise definition of future monitoring tasks.*

Bernd Mielke

### **Aktuelle Entwicklungen in der niederländischen Planung – Anregung für Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen?**

Die Raumplanung in den Niederlanden mit ihrem konzeptionell anspruchsvollen, umsetzungsorientierten und partizipativen Herangehen galt in Deutschland über viele Jahre als Vorbild. Mit der im April 2004 vom niederländischen Kabinett verabschiedeten Nota Ruimte wurde jedoch ein grundlegender Kurswechsel vorgenommen, der sich mit den Stichworten „Entwicklungsplanologie“, Deregulierung und Dezentralisierung zusammenfassen lässt. Der Beitrag stellt die veränderte Steuerungsphilosophie und die neuen Zielvorstellungen der Nota Ruimte dar und diskutiert die Frage ihrer Übertragbarkeit auf nordrhein-westfälische Verhältnisse.

### ***Current developments in planning in the Netherlands. Do they provide guidelines for North Rhine-Westphalia’s State Planning Act and State Development Plan?***

*With its conceptually sophisticated approach, an orientation geared to implementation and a focus on participation, spatial planning in the Netherlands has been looked upon for many decades in Germany as a model. However, the Nota Ruimte – adopted by the Dutch cabinet in April 2004 – represented a fundamental shift in direction which can be characterised by the keywords “development planology”, deregulation and decentralisation. This paper outlines the changes in the underlying philosophy steering spatial development and the new goals introduced by the Nota Ruimte; it also considers the extent to which this approach might be transferable to the situation which exists in North Rhine-Westphalia.*

Heinz Konze

### **Planen und Politik beraten – Lust oder Frust?**

Eine Aufgabe der ARL ist die Politikberatung. Sie steht allerdings in Konkurrenz zu zahlreichen professionellen Einrichtungen. Gelingt daneben der auf Landes- und Regionalebene tätigen Landesarbeitsgemeinschaft eine effektive und überparteiliche Politikberatung? Sind z. B. Planerkonferenzen – auch mit Politikern als Referenten – oder direkte Gesprächskontakte von LAG-Mitgliedern geeignet, um Misstrauen und Vorurteile auf politischer Seite auszuräumen? Oder sind politische Tagesmeinungen immer stärker als „wissenschaftlich fundierte, politikbezogene und praxisrelevante Fragestellungen und im Idealfall entscheidungsvorbereitende Ergebnisse und Empfehlungen“? Dennoch oder gerade deshalb: Die zunehmende Komplexität räumlicher und struktureller Entwicklungsprozesse stellt besondere Anforderungen an politische Entscheider. Die fachliche Vielfalt der Wissenschaftler und Praktiker in der LAG bietet dafür eine äußerst preiswerte Chance, wissenschaftlich kompetente und praxisorientierte Anregungen, Beratungs- und Bewertungshilfen zu erhalten.

***Planning and policy advice: Fun or frustration?***

*One of the ARL's tasks is to provide policy advice. Here, however, it is in competition with numerous other professional organisations. But can state-level working groups (the LAGs or "regional partnerships" working at the state and regional levels) perform the function of providing effective and unbiased policy advice? Are "planners' conferences" – which include politicians as speakers – and direct contact with ARL members suitable means of allaying the mistrust and prejudices frequently found on the political side? Or do the changing opinions of politicians always hold more sway than "scientifically rooted, policy-related and practice-based concerns and – in the ideal case – results and recommendations to support the decision-making process"? And yet – or perhaps precisely for this reason – the increasing complexity of the decision-making processes affecting spatial structure and development poses very special challenges for decision-makers in the political sphere. The diversity displayed by the academic planners and planning practitioners brought together in the regional partnership provides an extremely inexpensive opportunity to gain access to scientifically well-founded and practical suggestions, advice and support.*



Wie in den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland ist in den letzten Jahren auch das Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen dem neuen Raumordnungsgesetz (ROG) angepasst worden. Diesen Prozess hat eine Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL beratend begleitet. Nachdem die Mitglieder der Gruppe bereits frühzeitig Empfehlungen zu den kurzfristigen Anpassungserfordernissen gegeben hatten, stand im Mittelpunkt der weiteren Arbeiten der mittelfristig umzusetzende Novellierungsbedarf. Dabei ging es vor allem um die Überprüfung der landesplanerischen Konzepte und Instrumente, die Ausgestaltung der Zielvorgaben, die Zusammenführung von Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, die Vor- und Nachteile regionaler Flächennutzungspläne, Überlegungen zu Fachbeiträgen der raumbezogenen Fachplanungen und die kontinuierliche Berichterstattung (Monitoring) im Rahmen der Neuausrichtung der planerischen Tätigkeit.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben die Ergebnisse ihrer Beratungen im Rahmen von Anhörungen, Seminaren und Diskussionsforen breit und direkt in den Novellierungsdiskurs auf Landesebene eingebracht. Darüber hinaus haben sie ausgewählte Ergebnisse ihrer Politikberatungstätigkeit und Gedanken zu offenen Fragen der Novellierung des Rechts der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen zur Veröffentlichung in diesem Band aufbereitet.

As in other states of the Federal Republic of Germany, state-level planning legislation in North Rhine-Westphalia has recently been brought into line with the new federal Spatial Planning Act (ROG). This process has been supported by the advice provided by a working group from the ARL's regional partnership (the Landesarbeitsgemeinschaft or "LAG") for North Rhine-Westphalia. After making their recommendations – very early in this process – on the issues which called for short-term adjustments, the working group shifted the main focus of its work to areas where amendment was required for implementation over the medium term. The principle tasks to be addressed here were re-examining the concepts and instruments of state-level spatial planning, adding more concrete detail to the general goals, amalgamating the State Development Programme and the State Development Plan for North Rhine-Westphalia, weighing the advantages and disadvantages of regional land-use plans, appraising the technical contributions submitted by sectoral planning agencies, and on-going monitoring within the framework of the reorientation of planning activities.

Through hearings, seminars and panel discussions, the members of the working group adopted a wide range of approaches to bring the results of their deliberations directly to bear on the discussion taking place on the amendment at state level. In this publication they also present selected outcomes of the policy-advice function they performed and reflect on some of the questions around the amendment to state-level planning legislation in North Rhine-Westphalia which remain open.