ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Brockhagen, Heiner et al.

Research Report

Die Zukunft der Regionen in Nordrhein-Westfalen gestalten: Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung

Positionspapier aus der ARL, No. 142

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Brockhagen, Heiner et al. (2023) : Die Zukunft der Regionen in Nordrhein-Westfalen gestalten: Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung, Positionspapier aus der ARL, No. 142, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover,
https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01425

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/268445

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ARL
AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Positionspapier aus der ARL 142

DIE ZUKUNFT DER REGIONEN IN NORDRHEIN-WESTFALEN GESTALTEN

Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung

ARL AKADEMIE FÜR RAUMENTWICKLUNG IN DER LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Positionspapier aus der ARL 142

DIE ZUKUNFT DER REGIONEN IN NORDRHEIN-WESTFALEN GESTALTEN

Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung

Hannover 2023

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der *Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL*.

Geschäftsstelle der ARL:
Jakob Busse von Colbe, jakob.bussevoncolbe@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 142

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access)
CC_BY_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2023
Sprachliches Lektorat: H. Wegner
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2023):
Die Zukunft der Regionen in Nordrhein-Westfalen gestalten – Eine gemeinsame Aufgabe
von Regionalplanung und Regionalentwicklung.
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 142.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01425

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Vahrenwalder Str. 247
30179 Hannover
Tel. +49 511 34842-0
Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de
www.arl-net.de
www.arl-international.com

Dieses Positionspapier enthält zentrale Ergebnisse und Empfehlungen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verhältnis von Regionalentwicklung und Regionalplanung“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde erarbeitet von:

Heiner Brockhagen, Dezernat „Regionalentwicklung“, Bezirksregierung Detmold

Jakob Busse von Colbe, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover (Geschäftsführung)

Prof. Dr. **Rainer Danielzyk**, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft / Leibniz Universität Hannover (Leitung)

Dr. **Reimar Molitor**, Region Köln/Bonn e. V., Köln

Dr. **Angelika Münter**, Forschungsgruppe „Mobilität und Raum“, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund

Annette Notnagel, OWL GmbH, REGIONALE 2022, Bielefeld

Tana Petzinger, Referat Regionalentwicklung, Regionalverband Ruhr (RVR), Essen (Stellv. Leitung)

Matthias Schmied, Abteilung für Schule, Kultur und Sport, Bezirksregierung Münster

Stefan Thabe, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Stadt Dortmund

Christoph van Gemmeren, Referat REGIONALEn, Städtebauförderung Bezirke Arnsberg und Detmold, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Maria Wagener, Referat Mobilität, Regionalverband Ruhr (RVR), Essen

Ralf Weidmann, Abteilung Regionale Entwicklung, Kommunalaufsicht und Wirtschaft, Bezirksregierung Münster

Prof. Dr. **Thorsten Wiechmann**, Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund

Die in diesem Positionspapier niedergelegten Aussagen und Ergebnisse stellen die Meinungen und Positionen der vorgenannten Arbeitsgruppenmitglieder der ARL dar und nicht jene ihrer jeweiligen Dienststellen und Institutionen.

DIE ZUKUNFT DER REGIONEN IN NORDRHEIN-WESTFALEN GESTALTEN

Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung

Gliederung

0 Einleitung
1 Ist-Zustand der Regionalplanung und Regionalentwicklung
2 Zielvorstellung – Vision eines funktionierenden, vermittelnden Zusammenwirkens von Regionalplanung und Regionalentwicklung
3 Umsetzung – Elemente für eine neue Praxis und gute Beispiele
3.1 „Brückendokument“ als Vermittler zwischen Regionalplanung und -entwicklung
3.2 Organisatorische Verankerung des Prozessmanagements
4 Faktoren für eine erfolgreiche Umsetzung
4.1 Externe und interne Anstoßwirkungen
4.2 Kooperation „auf Augenhöhe“
4.3 Politische Legitimation
4.4 Ausreichende Ressourcen
5 Fazit – Der „gute Raumzustand“ braucht mehr Kooperation, Koordination und Kompetenz
Literatur

Kurzfassung

In NRW haben sowohl die Regionalplanung als auch integrierte Ansätze der Regionalentwicklung, wie z. B. die REGIONALE NRW, eine lange Tradition. Das bisherige Nebeneinander soll im Sinne eines besseren Zusammenwirkens von Regionalplanung und Regionalentwicklung mit dem Ziel eines „guten Raumzustandes“ überwunden werden. Elemente einer neuen Praxis könnten etwa ein „Brückendokument“ (z. B. Raumbild) zur Vermittlung zwischen Regionalplanung und -entwicklung sowie eine eigenständig handlungsfähige organisatorische Verankerung des Prozessmanagements sein. Unabdingbar dafür sind eine entsprechende politische Legitimation und ein Wille zur regionalen Zusammenarbeit.

Schlüsselwörter

Regionalplanung – Regionalentwicklung – regionale Kooperation – REGIONALE NRW – regionale Entwicklungsstrategien

Shaping the future of the regions in North Rhine-Westphalia
A joint challenge for regional planning and regional development

Abstract

In NRW, both regional planning and integrated approaches to regional development, such as the REGIONALE NRW, have a long tradition. These two fields have previously existed in parallel, a situation that should be overcome through the better interaction of regional planning and regional development with the goal of creating “good spatial conditions”. Elements of a new practice approach could include a “bridging document” (e. g. spatial vision) to mediate between regional planning and development, and also independent, empowered and organisationally anchored process management. Indispensable here are the appropriate political legitimacy and a will for regional cooperation.

Keywords
Regional planning – territorial development – regional cooperation – REGIONALE NRW – territorial development strategies

0 Einleitung

Die räumlichen Entwicklungen auf der Ebene der Regionen werden durch eine Vielzahl von Akteuren beeinflusst. Die Regionalplanung und verschiedene Aktivitäten, die sich unter dem Begriff „Regionalentwicklung" zusammenfassen lassen, haben das Ziel, diese Entwicklungen zu fördern, die damit verbundenen Nutzungen und Funktionen der Räume zu koordinieren und im Hinblick auf das Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung zu beeinflussen (zur Definition der Begriffe siehe Kap.1). Im Interesse einer effektiven und nachhaltigen Gestaltung räumlicher Strukturen zielt dieses Positionspapier auf ein besseres Zusammenwirken des gelegentlich gar nicht formulierten, in anderen Fällen auch eher spannungsreichen Verhältnisses zwischen Regionalplanung und Regionalentwicklung ab.

Diese Fragestellung ist für Nordrhein-Westfalen nicht ganz neu. So hat es bereits seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre etwa im Zusammenhang mit der Aufgabenbestimmung für die Regionalräte und dem sog. „Düsseldorfer Weg" Diskussionen zum Verhältnis von Regionalplanung und Regionalentwicklung gegeben (Hohn 2016: 64). Später fanden diese dann unter der Überschrift „Strategische Regionalplanung" statt (Vallée 2012).

1 Ist-Zustand der Regionalplanung und Regionalentwicklung

Aufgaben und Funktionsweise der **Regionalplanung** sind aufgrund der rechtlichen Normierung vorgegeben. In Nordrhein-Westfalen ist die Regionalplanung formal staatlich organisiert, wird aber von einem kommunal besetzten Gremium (Regionalräte bei den Bezirksregierungen bzw. Verbandsversammlung des RVR) politisch getragen. In den verschiedenen Planungsregionen werden die Vorgaben der übergeordneten Planungsebenen differenziert interpretiert, sodass es durchaus unterschiedliche Vorgaben etwa für die kommunale Planung gibt. Zudem ist das Engagement der Regionalplanung in Fragen der Regionalentwicklung unterschiedlich stark ausgeprägt.

Zwei Trends lassen sich aktuell erkennen:

> Seitens der Regionalplanung werden Planungsprozesse mit vielen kommunikativen und diskursiven Prozesselementen angereichert. Die immer aussagestärkeren Visualisierungsstrategien komplexer Raumverhältnisse und -prozesse sind sichtbarer Bestandteil dieser Anstrengungen. So kann die Regionalplanung auch den oft zu wenig beachteten Entwicklungsauftrag im Raumordnungsgesetz (§14 ROG) qualifizierter wahrnehmen.

> Auf der anderen Seite wird dieses Bemühen durch eine immer stärkere Verrechtlichung der raumordnerischen Festlegungen begleitet, was die Regionalplanung recht starr in ihrer Außenwirkung erscheinen lässt. Denn die Ordnungs- und Sicherungsaufgaben gemäß ROG verlangen umfangreiche Analysen und komplexe Prozesse der Abwägung, um zwischen den unterschiedlichsten Ansprüchen an die Flächennutzung verbindliche, rechtssichere Entscheidungen treffen zu können, die von den Kommunen bei ihrer rechtsverbindlichen Planung der Bodennutzung zu beachten sind. Dabei haben die Anforderungen an Genauigkeit und Kleinteiligkeit der (Abwägungs-)Prozesse durch die umfangreiche Rechtsprechung dazu erheblich zugenommen. Zur langen Dauer der Verfahren in der formellen Regionalplanung trägt zudem bei, dass zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben, beispielsweise zur Strategischen Umweltprüfung, Planungsverfahren erweitert wurden und mit weitaus umfassenderen Begründungs- und Beteiligungspflichten einhergehen als in der Vergangenheit.

Insgesamt liegt der Fokus der Regionalplanung auf Regeln für die Steuerung der Raumnutzung im Hinblick auf wünschenswerte Formen der Flächennutzung unter Aspekten der Nachhaltigkeit und Resilienz, des Gemeinwohls etc. Dabei ist zu betonen, dass zur Regionalplanung im gewissen Umfang immer schon diskursive Elemente, wie etwa „Vorgespräche" mit den Kommunen, gehören.

Regionalentwicklung ist hingegen nicht rechtlich verbindlich definiert. Vielmehr deckt der Begriff ein sehr breites Spektrum von Ansätzen und Initiativen zur Initiierung gemeinsamen regionalen Handelns und zur Förderung der überörtlichen Entwicklung in einer Region ab. Dabei gibt es eine Vielzahl von Förderpolitiken und -ansätzen, die inzwischen weit über die ursprünglich im Zentrum stehende regionale Wirtschaftsförderung bzw. regionale Strukturpolitik hinausreichen. Dazu zählen etwa Ansätze zur Förderung ländlicher Räume, zur Innovations- und Technologieförderung sowie der Forschungspolitik, zur handlungsorientierten Kulturlandschaftsentwicklung, zur Förderung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, zur Erstellung komplexer Raumkonzepte in Agglomerationen etc. Ansätze der Regionalentwicklung werden dabei auf verschiedenen Ebenen (EU, Bund, Länder und Kommunen) initiiert. Wichtige Elemente sind in der Regel das Engagement lokaler Akteure mit meist klarem gemeinsamen Interesse, die Orientierung auf ein regionales Leitbild bzw. Entwicklungskonzept, die Etablierung eines Regionalmanagements, die Projektorientierung und nicht zuletzt auch finanzielle Anreize.

In Nordrhein-Westfalen gibt es seit mehr als drei Jahrzehnten eine Kontinuität strategisch-konzeptionell ausgerichteter Ansätze der Regionalentwicklung, die auch von wechselnden Landesregierungen immer wieder fortgeschrieben wurden: beginnend mit der regionalisierten Strukturpolitik der späten 1980er Jahre über das NRW-spezifische Format der REGIONALEn und die „Dekadenprojekte" im Ruhrgebiet bis zur Förderung von Stadt-Umland-Regionen und der aktuellen Politik zum Strukturwandel in den Kohleregionen. Dabei haben auch veränderte Schwerpunkte der in spezifischen Zeiträumen organisierten EU-Förderpolitik immer wieder neue Impulse gesetzt. Wiederkehrende Elemente der verschiedenen Strategien der Regionalentwicklung sind u. a. die Projektförderung auf Basis von regionalen Konzepten, Incentives für die Organisation von Regionalmanagement und die Mitwirkung von Akteuren jenseits von Verwaltung und Politik.

Die Kontinuität konzeptionell anspruchsvoller Ansätze der Regionalentwicklung unterscheidet Nordrhein-Westfalen deutlich von anderen Bundesländern. Dabei geht es nicht nur um die Akquisition bzw. Vergabe von Fördermitteln, sondern wesentlich um die Initiierung von Kooperation der relevanten Akteure in den Regionen und die (möglichst konsensuale) Definition von Leitbildern und Strategien für die Entwicklung der Regionen. Inzwischen gibt es mit „Regionen NRW" einen Verbund, der die je nach raumstrukturellen Voraussetzungen und regionalen Akteuren unterschiedlichen Ausprägungen von interkommunal getragener Regionalentwicklung zusammenführt.

Regionalplanung und Regionalentwicklung können als unterschiedliche Ansätze verstanden werden, Strukturen und Entwicklungen von Regionen im Sinne eines „guten Raumzustandes" und einer positiven Entwicklungsdynamik zu beeinflussen. „Guter Raumzustand" ist dabei nicht statisch als ein Produkt, sondern selbst als Prozess zu verstehen. Beide Ansätze – Regionalplanung und Regionalentwicklung – werden durch die Mitwirkung einer Vielzahl von lokalen und regionalen Akteuren aus Gebietskörperschaften, Wirtschaft, Zivilgesellschaft etc. geprägt. Dabei hat die diskursive Kultur der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen auch von den Erfahrungen mit vielfältigen Ansätzen der Regionalentwicklung profitiert.

Für beide Ansätze sind nicht nur die horizontale Koordination sektoraler Perspektiven, sondern auch die Mehrebenen-Zusammenhänge besondere Herausforderungen: Sowohl Akteure des Landes (indirekt auch des Bundes und der EU) als auch – und insbesondere – kommunale, wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche etc. Akteure wirken aktiv an der Regionalplanung und an der Regionalentwicklung mit. Gleichzeitig vereinfachen die häufig unterschiedlichen Bezugsräume für die verschiedenen Ansätze der Regionalplanung und -entwicklung das Zusammenwirken nicht. Die Kongruenz der Region „Ostwestfalen-Lippe" (als Handlungsraum der OWL GmbH) mit dem Regierungsbezirk Detmold ist dabei eher die Ausnahme, die die Regel bestätigt.

2 Zielvorstellung – Vision eines funktionierenden, vermittelnden Zusammenwirkens von Regionalplanung und Regionalentwicklung

Wie können Regionalplanung und Regionalentwicklung im Hinblick auf das gemeinsame Ziel eines „guten Raumzustandes“ und einer guten Entwicklung der Regionen zusammenwirken, wenn die Ansätze, Strategien, Logiken, Instrumente und Bezugsräume so unterschiedlich sind?

> Die Regionalplanung verfügt insbesondere über formelle Instrumente wie Gebote und Verbote sowie über klar geregelte Zuständigkeiten und Rechtswirkungen, u.a. in der Steuerung über Regionalpläne, aber auch Möglichkeiten der strategischen Kommunikation, der Beratung, des Monitorings etc., mit denen „Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen“ ist (ROG §1 Abs. 1).

> Die Regionalentwicklung initiiert regionale Prozesse und kann themen- und anlassbezogen, umsetzungsorientiert und kreativ Kommunikationsinstrumente und Narrative der regionalen Zusammengehörigkeit sowie anreizorientierte Instrumente entwickeln und einsetzen. Dies übernehmen sehr unterschiedliche Akteure, je nach der spezifischen Situation in der jeweiligen Region.

Ein besonderer Spannungspunkt ist dabei, dass die Regionalplanung zwar rechtlich verbindlich, aber nur im Rahmen der Möglichkeiten der geltenden Gesetze die flächenbezogenen Aspekte eines „guten Raumzustandes“ definieren kann. Dabei hat sie nur begrenzte Möglichkeiten der Förderung zur Umsetzung ihrer Zielvorstellungen und der Gestaltung des Weges dorthin. Ein entscheidendes Element für die Beförderung einer guten regionalen Dynamik sind in doppelter Weise finanzielle Anreize: Zum einen können sie die Verwirklichung der Ziele und die Umsetzung relevanter Vorhaben materiell unterstützen, zum anderen können sie dazu dienen, Kooperation und Dynamik zu initiieren, indem etwa eine interkommunale Kooperation zur Voraussetzung für die Mittelvergabe gemacht wird.

Neben den finanziellen Anreizen zur Förderung der regionalen Dynamik und zur Umsetzung der Absichten der Regionalplanung sind zur Verknüpfung von Regionalplanung und Regionalentwicklung etwa Leitbilder, „Visionen“, Raumbilder, Strukturbilder etc. wichtig. Sie unterlegen nicht nur die Förderansätze, sondern schaffen auch eine Rahmung für den Regionalplan und damit eine Grundlage bzw. ein Narrativ für möglichst gemeinsam entwickelte und geteilte Prinzipien der regionalen Entwicklung. Gerade diese Prinzipien sind zur Handlungsorientierung unerlässlich, da kein Entwicklungskonzept und kein Regionalplan mittel- bis langfristig exakt Zukunft vorhersehen kann. Deshalb müssen den zukunftsorientierten Handlungsansätzen von den regionalen Akteuren weithin geteilte Prinzipien bzw. ein Programm zugrunde liegen, die Orientierung bei konkreten Einzelmaßnahmen/-planungen und vor allem auch bei der Qualifizierung von zur Förderung vorgeschlagenen Projekten geben können. Letztlich werden damit außerdem Kriterien für Entscheidungen über einzelne Projekte geschaffen. Es geht um eine gemeinsam geteilte „Haltung“ im Sinne des oben angesprochenen Narrativs, die als Ausdruck einer regionalen Planungskultur etwa auf eine gemeinsame Schnittmenge in den Leitvorstellungen abzielt.

Die Zukunftsvorstellung, die diesem Positionspapier zugrunde liegt, ist, dass sich Akteure der Regionalentwicklung und -planung auf einen solchen programmatischen Ansatz verständigen, die verschiedenen „Logiken“ verknüpft werden und damit Planungen, Strategien, Förderansätze, Instrumente etc. eine gemeinsam geteilte kommunikative „Rahmung“ erhalten. Dadurch könnten Regionalplanung und die verschiedenen Ansätze der Regionalentwicklung besser aufeinander abgestimmt und effektiver das Ziel des „guten Raumzustands“ verfolgt werden.

3 Umsetzung – Elemente für eine neue Praxis und gute Beispiele

In NRW entscheiden zunächst die Planungsverantwortlichen jeder Region über die genaue Ausgestaltung der Planungsprozesse. Jede Region hat eine spezifische „Planungskultur“, die Ergebnis eines historischen Entwicklungsprozesses ist. Um neue Elemente einer Planungskultur zu etablieren, sind Offenheit und Möglichkeiten für Experimentierräume notwendig, um passende Wege auszuprobieren. Um die oben genannte Zielsetzung des gemeinsam angestrebten „guten Raumzustands“ zu erreichen, werden regionsspezifisch differenzierte Wege möglich sein müssen. Deshalb wird hier nicht nur ein Weg beschrieben, sondern es werden mögliche Ansatzpunkte formuliert, auf die die Regionen eingehen können.

3.1 „Brückendokument“ als Vermittler zwischen Regionalplanung und -entwicklung

Ein „Brückendokument“, das Regionalplanung und Regionalentwicklung über einen programmatischen Ansatz verbindet, kann als Ausdruck einer Haltung gemeinsamen Handelns fungieren.

Ziel eines „Brückendokuments“ und eines damit verbundenen Diskurses über zu erwartende und angestrebte Veränderungen in der realen Welt ist die konsensuale Verständigung auf anvisierte räumliche Zukünfte. Das Brückendokument kann ein „Raumbild“, ein „Navigationssystem“, „Memorandum“ o.ä. sein – sich also zwischen flächenscharfen Aussagen in Planwerken einerseits und textlich-bildhafter Programmatik als Steuerungsansatz für Raumentwicklung andererseits bewegen. Die Stärke eines solchen Dokumentes liegt im Zusammendenken und Integrieren der unterschiedlichen und mannigfaltigen Transformationsprozesse, die gleichzeitig und nebeneinander in einer Region ablaufen. Neben der Entwicklung eines konsensualen Raumverständnisses können ebenso Leitlinien einer prozessualen Steuerung der Transformationsdynamiken im Sinne einer Zielerreichung für den Gesamtraum verankert werden. Dabei kann der angestrebte gute Raumzustand auch über die planerischen Flächenentwicklungen und -zuweisungen hinausgehend diskutiert und im Sinne einer „Raumprogrammatik“ gedacht werden.

Die Ausgestaltungsmöglichkeiten eines solchen „Brückendokuments“ sind vielfältig und können unterschiedliche Ausrichtungen verfolgen (Steuerung von Entwicklung, Aktivierung von Akteuren etc.). Die Form hängt vor allem von den besonderen Herausforderungen im jeweiligen Teilraum ab, in dem das Dokument seine Wirkung entfalten soll.

Ein solches „Brückendokument“ würde als komplementäres Element zum Regionalplan, nicht als Ersatz eines Regionalplans dienen, sollte jedoch durchaus eine Verbindung zu diesem haben. Ein Beleg für die Wirksamkeit eines „Brückendokuments“ könnte beispielsweise sein, dass Anregungen in den Regionalplan übernommen werden – also eine Rückbindung in die formelle Planung stattfindet. Gleichzeitig ist einem „Brückendokument“ keinesfalls der räumliche Geltungsbereich eines Regionalplanes auferlegt, sondern es kann räumlich darüber hinaus oder auch enger gefasst werden.

Beispiele bestehender Ansätze

Erfolgsversprechende Ansätze, die im Sinne des oben beschriebenen „Brückendokuments“ Anwendung finden, sind zum Beispiel sogenannte Agglomerationsprogramme, wie sie u.a. in der Schweiz oder den Niederlanden erarbeitet werden. In der Schweiz werden Agglomerationsprogramme z.B. als ein wichtiges politisches Steuerungsinstrument für die nachhaltige Entwicklung von Raum und Verkehr eingesetzt (Agglo Basel 2022). Die Erarbeitung erfolgt mehrstufig:

(1) Ein Zukunftsbild nimmt die Rolle eines übergeordneten Gesamtkonzepts ein. (2) Aus diesem werden Teilstrategien entwickelt, die notwendige Schritte zur Erreichung des Zukunftsbildes definieren. (3) Anschließend werden konkrete Maßnahmen für die Umsetzung abgeleitet. Ein Anreiz

zur Erarbeitung dieser Agglomerationsprogramme ist die Förderpolitik des Schweizer Bundes, der sich bis zur Hälfte an den Investitionskosten förderungswürdiger Verkehrsprojekte beteiligt, wenn diese im Rahmen eines Agglomerationsprogramms (Programm Agglomerationsverkehr – PAV) eingereicht werden (Bundesamt für Raumentwicklung ARE 2022).

Diesen Ansatz aufgreifend erarbeitete z. B. die Region Köln/Bonn in den letzten Jahren ein Agglomerationskonzept, das Perspektiven für eine raumverträgliche und integrierte Siedlungs-, Mobilitäts- und Freiraumentwicklung in der Region im Zeithorizont bis 2040+ aufzeigen soll (Region Köln/Bonn 2022). Die Diskussion über ein solches Zukunftsbild durch das Versammeln um und die Arbeit an einer gemeinsamen Karte führte zu einem gemeinsamen Verständnis einer guten Raumstruktur.

Als weiteres Beispiel können die „Perspektiven zur räumlichen Entwicklung der Metropole Ruhr" genannt werden, die im Rahmen des Neuaufstellungsprozesses des Regionalplanes Ruhr erstmals 2014 entwickelt wurden. Als Leitlinien wurden sie dem Regionalplan und einem ergänzenden informellen Produkt – dem Handlungsprogramm – vorangestellt. Das Perspektiven-Dokument dient der Beschreibung und Zusammenfassung von Entwicklungsrichtungen, Qualitäten und wünschenswerten Entwicklungen für die gesamte Region (Regionalverband Ruhr 2014).

3.2 Organisatorische Verankerung des Prozessmanagements

Die gemeinsame Zielsetzung einer guten Raumentwicklung ist insbesondere dann zu erreichen, wenn Regionalplanung und Regionalentwicklung gut synchronisiert werden und ein Prozessmanagement sicherstellt, dass die Aktivitäten ineinandergreifen. Herausforderung ist die Unterschiedlichkeit der Verfahren und Arbeitsstrukturen, die durch ein auf langfristige Verbindlichkeit ausgerichtetes Verwaltungshandeln einerseits und agile Netzwerke weitgehend ohne formale Wirkinstrumente andererseits gekennzeichnet sind. Daher ist zu beobachten, dass eine Ansprechpartnerfunktion mit Bündelung und Moderation der Akteure der Regionalentwicklung eine zentrale Voraussetzung für das Prozessmanagement der Verzahnung von Regionalplanung und Regionalentwicklung ist.

Die komplexen Regionalentwicklungsprozesse werden in vielen Regionen und Formaten von eigenen Organisations- und Managementeinheiten gesteuert; Beispiele sind die REGIONALEn in NRW mit den REGIONALE-Agenturen, aber auch LEADER-Prozesse mit den jeweiligen Regionalmanagements. Die Rolle und das Mandat dieser Organisationseinheiten werden, da öffentliche Aufgaben betreffend, durch die Gebietskörperschaften bzw. aus dem Kreis der regionalen Akteure definiert. Trotz entsprechender Unterschiede der Organisationseinheiten und ihrer Instrumente lassen sich gemeinsame Erfolgsfaktoren benennen, hier beispielhaft für die REGIONALE-Agenturen in NRW.

Die Agenturen sind „Stimme der Region" und gleichzeitig Teil des landesgeförderten Programms REGIONALE. Sie sind damit Mittler zwischen der Regionalentwicklungsstrategie und den Landesstrategien, die sich in den Förderprogrammen ausdrücken. Sie gestalten Prozesse, die das Entwicklungskonzept, das sich die Region selbst gegeben hat, in Umsetzung bringen. Das können Planungsprozesse zur Raumentwicklung sein, die in die formale Regionalplanung überführt werden, oder die Übersetzung in realisierbare Projekte. Von Bedeutung sind dabei insbesondere die fachliche Begleitung der Projektträger, die beispielsweise in kleineren Kommunen teilweise fachfremd sind, aber auch die Innovationsförderung im Sinne der regionalen Entwicklungsstrategie (Navigation, Programmatik). Zudem geht es um die Vernetzung der Projekte miteinander und mit der Gesamtentwicklung des Raumes.

Die Agenturen sind insbesondere dann erfolgreich, wenn die Akteure der Region in der Zusammenarbeit mit ihnen einen Nutzen sehen. Das können ein Belohnungssystem mit vorrangigem Zugang zu Förderung sein, aber auch weiche Faktoren, wie fachliche Unterstützung, „Lobbyarbeit"

für die „schwachen“ Akteure, Sichtbarmachung durch Kommunikation und insbesondere Vernetzung mit anderen Akteuren, die häufig interdisziplinär ist und fachlichen Austausch bis hin zur konkreten Kooperation und Kollaboration bewirkt. Für den Erfolg maßgeblich ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Akteure auf Augenhöhe.

Mit den organisatorischen Strukturen der Regionalentwicklung ist ein gutes Fundament gelegt für die Brücke, deren anderer Kopf die Regionalplanungsbehörde ist. Das ist die Infrastruktur für einen guten und kontinuierlichen inhaltlichen Austausch zwischen Regionalplanung und Regionalentwicklung im Rahmen bestehender Prozesse.

4 Faktoren für eine erfolgreiche Umsetzung

Aufgrund der spezifischen komplementären Stärken und Kompetenzen von Regionalplanung und Regionalentwicklung ist es naheliegend, diese durch ein kooperatives und koordiniertes Handeln stärker zu bündeln und auf diese Weise Synergien zu nutzen, von denen alle Beteiligten profitieren. Insbesondere globalen raumrelevanten Herausforderungen (demografischer Wandel, Energiewende, Mobilitätswende, Klimaschutz und -anpassung etc.) kann durch ein arbeitsteiliges, gleichgerichtetes Vorgehen von Regionalplanung und Regionalentwicklung leichter bzw. effektiver und damit besser begegnet werden. Zweifellos sichert und stärkt ein integriertes und effizientes Zusammenspiel auch die Bedeutung und die Akzeptanz der Regionalplanung, da kommunale und regionale Interessen systematischer in der verbindlichen Regionalplanung Berücksichtigung finden.

Dabei gibt es offensichtlich Hemmnisse, die einem besseren Miteinander von Regionalplanung und Regionalentwicklung entgegenstehen. Die Ursachen hierfür sind weniger fachlicher Art: Sorge vor Autonomieverlusten, differenzierte thematische Schwerpunktsetzungen, unterschiedliche Interessenlagen, politische Befindlichkeiten ebenso wie heterogene Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Diese können nicht zu unterschätzende Hürden für eine Zusammenarbeit bedeuten. Damit Regionalplanung und Regionalentwicklung auf dem gemeinsamen Weg zu einem „guten Raumzustand“ besser zusammenwirken, sind bestimmte Rahmenbedingungen hilfreich.

4.1 Externe und interne Anstoßwirkungen

So scheint zunächst eine gewisse Anstoßwirkung zur Zusammenarbeit notwendig zu sein, denn allein die Erkenntnis, dass das gemeinsame Ziel zusammen besser und schneller erreicht werden kann, reicht augenscheinlich nicht immer aus. Ein solcher Anstoß kann von unterschiedlicher Seite – von innen, aus dem Kreis der Kooperationspartner, wie von außen, z. B. durch die Landesplanung – erfolgen. Oft ist ein hoher „Leidensdruck“, verbunden mit drohenden Nachteilen bei Alleinhandeln (z. B. mangelnde Durchsetzbarkeit der eigenen Zielvorstellungen), ein starker Auslöser für gemeinsames Handeln. Um schon frühzeitiger zusammenzufinden, bevor die „Not“ es erfordert, sollten motivierende Impulse auch von außen, entweder durch gesetzliche Vorgaben oder durch Anreizmechanismen, ausgelöst werden. Denkbar wäre zum Beispiel eine über kooperatives Handeln hinausgehende verpflichtende, landesplanerische Vorgabe für die Regionalplanung im Landesentwicklungsplan (LEP NRW), sich mit den regionalen Akteuren auf gemeinsam erarbeitete Raumbilder auf Ziel-, Strategie- und Prozessebene zu verständigen („Brückendokumente“), die einem neuen Regionalplan als visionäre Grundlage dienen. Dabei können Raumbilder entweder für einen Planungsraum oder auch für Teilräume erarbeitet werden. Ergänzend dazu könnte die Vergabe finanzieller Mittel zur Förderung der regionalen Entwicklung (REGIONALE, LEADER etc.) an eine enge Abstimmung mit der Regionalplanung gebunden werden, die sich auch auf die Umsetzung der regionalplanerischen Festlegungen wie auch der Raumbilder beziehen könnte. Planung und Förderstrategien sollten stärker miteinander verknüpft werden. Allerdings ist darauf zu achten, dass keine neuen Prüfverfahren eingeführt werden, die die Förderabwicklung erschweren.

Sowohl die Regionalplanung als auch die Regionalentwicklung erhalten so mehr oder weniger verbindliche Anreize, aufeinander zuzugehen und regionale Entwicklungsprozesse im Gleichklang zu initiieren und umzusetzen. Wünschenswert sind wechselseitige Verweise bzw. Verknüpfungen in den verschiedenen Dokumenten der Regionalplanung und der Regionalentwicklung.

4.2 Kooperation „auf Augenhöhe“

Wenn es auf diese Art und Weise gelingt, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu befördern und dadurch eine Art „Wir-Gefühl“ erzeugt wird, kann dies eine motivierende Schubkraft für die weitere Kooperation aller Beteiligten mit einem klaren gemeinsamen Interesse auslösen. Damit ist der Zug zwar aufs Gleis gesetzt, er muss aber auch ins Rollen gebracht werden und Fahrt aufnehmen. Dazu braucht es treibende Kräfte in den jeweiligen Planungsprozessen. Kooperation sollte daher zur „Chefsache“ in den beteiligten Gremien, Institutionen, Rathäusern und Behörden werden. Das jeweilige Rollenverständnis und die Schnittstellen sollten untereinander abgestimmt sein, damit sich arbeitsteiliges Vorgehen tatsächlich ergänzt und einen Nutzen für alle Beteiligten stiftet. Alle Kooperationspartner sollten sich auf Augenhöhe begegnen, freiwillig und gleichberechtigt am Prozess mitwirken und durch die Zusammenarbeit objektiv Vorteile realisieren können. Die mit einer Kooperation zwangsläufig verbundenen Lasten (finanzielle und personelle Ressourcen) sollten dabei angemessen nach der jeweiligen Leistungsfähigkeit der Partner verteilt werden.

4.3 Politische Legitimation

Politische Entscheidungsgremien sollten darüber hinaus von Beginn an eng eingebunden werden und die Kooperation legitimieren. Hilfreich ist eine formelle „Kooperationsvereinbarung“, die als Grundlage der Zusammenarbeit zwischen dem Träger der Regionalplanung (Regionalrat) und vor allem den kommunalen Planungsträgern sowie den anderen am Prozess beteiligten Partnern dienen und politisch verabschiedet werden sollte. Damit wird ein verlässlicher Rahmen für eine auf Dauer angelegte, möglichst über Wahlperioden hinausreichende Zusammenarbeit gesetzt. Spätere Veränderungen, z. B. durch personelle Wechsel oder veränderte politische Mehrheiten, lassen sich dadurch auffangen. Mögliche Inhalte einer solchen Kooperationsvereinbarung könnten sein: Aufgaben, Ziele und Rollenverständnis der Kooperation und der einzelnen Partner, Handlungs- und Arbeitsfelder der Kooperation, einzubringende Ressourcen, Organisation und Arbeitsstruktur, Art des Informationsaustausches und der Entscheidungsfindung sowie der Kommunikation nach innen wie nach außen.

4.4 Ausreichende Ressourcen

Der Kooperationsprozess sollte nicht nur fair austariert, sondern darüber hinaus effizient organisiert sein. Zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele braucht es dazu eine operative Ebene, die in der Lage ist, den Kooperationsprozess steuernd zu begleiten, sodass die politischen Leitvorstellungen auch in aufeinander abgestimmte Konzepte der Regionalentwicklung sowie Regionalpläne umgesetzt werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Kooperationsräume selten mit den Planungsregionen übereinstimmen, sodass sich der Koordinationsaufwand in dem Fall noch vergrößert. Moderation, Organisation und Controlling des Kooperationsprozesses sollten daher möglichst durch ein hauptamtliches Management bzw. eine Geschäftsstelle, die mit hinreichenden (Personal-)Ressourcen ausgestattet wird, übernommen werden. Wo diese operative Einheit angesiedelt wird, ist von sekundärer Bedeutung, sofern die Aufgabenwahrnehmung transparent erfolgt und keine dominierenden Weisungsabhängigkeiten zu einzelnen Akteuren bestehen. Vor dem Hintergrund sollten alle Beteiligten, insbesondere die beteiligten Kommunen, bereit sein, die hierfür erforderlichen Mittel bereitzustellen und damit in eine gewisse Vorleistung zu treten, bevor sich der (langfristige) Mehrwert einer solchen Kooperation einstellen kann.

5 Fazit – Der „gute Raumzustand“ braucht mehr Kooperation, Koordination und Kompetenz

Es ist augenfällig, dass in Nordrhein-Westfalen viele Akteure gleichzeitig auf der regionalen Ebene arbeiten und auf einen aus ihrer jeweiligen Sicht „guten Raumzustand“ hinwirken. Das Ziel, diesen „guten Raumzustand“ gemeinsam schneller und besser bzw. überhaupt zu erreichen, lässt sich jedoch nur durch eine organisierte und politisch „gewollte“ Zusammenarbeit verwirklichen. Um diesen Willen bei allen Akteuren zu erzeugen, braucht es zum einen geeignete Rahmenbedingungen und zum anderen Instrumente, Anreize und Prozesse, die das Mehrebenen-System der räumlichen Planung und Entwicklung wirksam synergetisch erschließen.

Zunächst würde eine strukturpolitische Positionierung des Landes Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit den aktiven regionalen Akteuren der örtlichen und interkommunalen Ebene helfen. In dieser sollte der gemeinsame Wille, die formelle Regionalplanung mit ihren Instrumenten mit der Regionalentwicklung verzahnen zu wollen, zum Ausdruck kommen. Dieses Signal kann formal eingebettet sein in mögliche Ergänzungen des Landesentwicklungsplanes oder in Aufträgen im Landesplanungsgesetz. Die bisherige Soll-Aufforderung zur Mitwirkung an Prozessen der regionalen Zusammenarbeit kann als Arbeitsauftrag wesentlich konkreter gefasst werden. Neben diesem formalen Auftrag, in Zusammenarbeit v. a. ein zukunftsgerichtetes Raumbild beziehungsweise „Brückendokument“ gemeinsam zu erstellen, muss von allen Beteiligten der Wille hierzu vorhanden sein. Dazu sollte ein programmatischer Aufruf zur Zusammenarbeit konzeptioniert werden, der als Motivationsschub zur Zusammenarbeit zwischen Regionalplanung und Regionalmanagement wirkt.

In den Regionalplanungsstellen braucht es zudem schnittstellenbildende Fachleute der Regionalentwicklung, deren Wirkungskreis sich über die koordinierende und sichernde Plandarstellung hinaus auf Raumbilder und strukturwirksame Projekte erstreckt. Diese können sich mit den Akteuren der Regionalentwicklung auf einen koordinierten, organisierten Prozess für ein gemeinsames Raumbild und dessen Fortschreibung in einem wiederkehrenden Turnus verständigen. Die Mitarbeit der Beteiligten der Regionalentwicklung würde wiederum durch ein Signal befördert, dass Mitarbeit und Kooperation zwingende Voraussetzungen für Förderungen sind. Von den Regionen als prioritär eingestufte Maßnahmen und Projekte sollten (ähnlich wie bei den REGIONALEn), zumindest befristet, bevorzugten Fördermittelzugang erhalten.

Wichtig für diesen Prozess ist der Anspruch auf eine Gestaltung der Transformation zu einer nachhaltigen Raumentwicklung. Im günstigen Falle zeigen Raumbilder und daraus entwickelte Projekte einen Willen zur Veränderung, um für drängende, raumwirksame Herausforderungen etwa des Klimawandels, der Mobilität, der Wohnraumversorgung, der Daseinsvorsorge etc. überzeugende Antworten finden zu können.

Es braucht einen langen Atem, um diese Prozesse erfolgreich zu gestalten und zu wiederholen. Denn die Zukunft der Regionen lässt sich nicht von heute auf morgen verändern, sondern ist eine stets weiterzuentwickelnde Gestaltungsaufgabe.

Literatur

Agglo Basel (Hrsg.) (2022): Agglomerationsprogramm. Basel.
https://www.aggloprogramm.org/agglomerationsprogramm.html (30.05.2022).
Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2022): Programm Agglomerationsverkehr. Bern.
https://www.are.admin.ch/pav#accordion1629299626628 (30.05.2022).
Hohn, U. (2016): Wandel von Gesellschaft und Planung im Spiegel der Landesarbeitsgemeinschaft NRW.
Vortrag von Prof. Dr. Uta Hohn zur 100. Sitzung der LAG Nordrhein-Westfalen am 15. April 2016 in Düsseldorf.
In: Nachrichten der ARL (3-4), 60-66.
Region Köln/Bonn e.V. (Hrsg.) (2022): Agglomerationskonzept. Köln.
https://www.region-koeln-bonn.de/de/themen/integrierte-raumentwicklung/regionale-ebene/agglokonzept/index.html (30.05.2022).
Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2014): Perspektiven für die räumliche Entwicklung der Metropole Ruhr. Essen.
https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/Regionaler_Diskurs/2014_Perspektiven.pdf (30.05.2022).
Vallée, D. (Hrsg.) (2012): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

Nr.

142 **Die Zukunft der Regionen in Nordrhein-Westfalen gestalten – Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung.**
Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verhältnis von Regionalentwicklung und Regionalplanung“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2023.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01425

141 **Ökosystemleistungen in der räumlichen Planung – Chancen und Handlungsoptionen.**
Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Ökosystemleistungen in der räumlichen Planung“ der ARL. Hannover, 2022.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01412

140 **Lignite planning, structural change and coal phase-out in Germany.**
Position paper was prepared by members of the Information and Initiative Group on ‘Lignite regions’ at the ARL. Hanover, 2022.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01403

139 **Mit Regionalplanung die Zukunft gestalten.**
Positionspapier aus einer Arbeitsgruppe des Informations- und Initiativkreises „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2022.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01391

138 **Risikobasierter Hochwasserschutz durch Regionalplanung.**
Positionspapier von Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Hochwasserschutz und Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2022.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01386

137 **COVID-19 pandemic: Lessons for spatial development.**
Position paper from the ‘Pandemic and Spatial Development’ Ad hoc Working Group at the ARL. Hanover, 2022.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01370

136 **Raumwirksamkeit der Digitalisierung.**
Positionspapier aus der AG „Raumwirksamkeit der Digitalisierung“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Baden- Württemberg der ARL. Hannover, 2022.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01362

135 **Braunkohlenplanung, Strukturwandel und Kohleausstieg in Deutschland.**
Positionspapier von Mitgliedern des Informations- und Initiativkreises (IIK) „Braunkohlenplanung“ der ARL. Hannover, 2022.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01353

134 **Regionalplanung für einen raumverträglichen Ausbau von Freiflächen-Photovoltaikanlagen (FPV).**
Positionspapier aus der AG „Freiflächen-Photovoltaikanlagen (FPV)“ des Informations- und Initiativkreises (IIK) Regionalplanung der ARL. Hannover, 2022.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01342

133 **Safeguarding open spaces in the Alpine region.**
Position paper by a group of members of the ‘*AlpPlan*’ Alpine spatial planning network at the ARL. Hanover, 2022
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01339

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
arl@arl-net.de · www.arl-net.de · www.arl-international.com

ISSN 1611-9983