

Nikolaus Paffenholz

Neue Regionalräte: Impulse für die Entwicklung in NRW?

Tagungsbericht

Mit dem am 1. Januar 2001 in Kraft getretenen zweiten Modernisierungsförderungsgesetz wurde u.a. die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen reformiert. Die Bezirksplanungsräte wurden durch Regionalräte mit einem erweiterten Kompetenz- und Aufgabenspektrum ersetzt. Neben der Gebietsentwicklungsplanung befassen sich die Regionalräte mit den raumbedeutsamen und strukturwirksamen Planungen sowie mit Förderprogrammen und -maßnahmen des Landes von regionaler Bedeutung. Im letztgenannten Bereich kommt den Regionalräten nunmehr auf Grundlage von § 7 Abs. 3 LPIG NW ein Vorschlagsrecht gegenüber dem Land zu. Mit diesem Schritt sollen die Politikbereiche Landesplanung und regionale Strukturpolitik zusammengeführt und organisatorisch verknüpft werden. Die 7. Konferenz für Planerinnen und Planer in NRW hat sich des begonnenen Reformprozesses angenommen. Die Veranstaltung führte zu einem ersten Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren auf den drei Ebenen und leitete einen kritischen Dialog der Beteiligten über die Zukunftsperspektiven der Regionalräte ein.

I. Einleitung

Am 8. November 2001 veranstalteten das *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Nordrhein-Westfalen* (ILS), die *Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung* (DASL) und die *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (ARL) die 7. Konferenz für Planerinnen und Planer zu dem Thema „Neue Regionalräte: Impulse für die Entwicklung in NRW?“ in Dortmund. In diesem Jahr standen im Vordergrund der Planerkonferenz die Fragen nach der Rolle der Regionalräte zwischen kleinräumiger Interessenvertretung, regionaler Koordinierung und fachpolitischen Interessen, der neuen Beratungs- und Vorschlagsrechte des Regionalrats sowie der Kompetenzerweiterung der mittleren Ebene aus kommunaler Sicht.

II. Die einzelnen Fachreferate

Nach Grußworten des Vorsitzenden der Landesarbeitsgemeinschaft NRW der ARL, *Erich Tilkorn*, und Stadtrat *Ulrich Sierau*, Stadt Dortmund, umriss Ministerialdiri-

gent *Dr.-Ing. Hans-Joachim Pietrzeniuk*, Staatskanzlei NRW, die Rolle der Regionalräte aus Sicht des Landes in seinem Einleitungsreferat „Staatliche Planung – regionale Entwicklung“. Mit der organisatorischen Zusammenführung von Regionalplanung und regionaler Strukturpolitik sei auf der mittleren Ebene ein wichtiges Bindeglied zwischen zwei Politikbereichen geschaffen worden, die bislang eher nebeneinanderher existiert hätten. Die regionale Ebene werde dabei nicht nur durch die Erweiterung des Aufgabenspektrums und ihrer Einflussmöglichkeiten aufgewertet: Wenn in den Regionalräten ein regionaler Konsens gefunden werde, stärke dies auch faktisch die Position der Region gegenüber der Landesregierung. Ferner erhalte der Regionalrat eine aktive Einflussnahme auf die Entwicklung in der Region, die sich nicht auf eine bloße Zustimmung zu bestimmten Projekten beschränke. *Pietrzeniuk* schränkte allerdings mit aller Deutlichkeit ein, dass den Regionalräten kein Entscheidungsrecht hinsichtlich der Fördertöpfe der jeweiligen Fachressorts zukomme. Bei der Koordinierung der strukturwirksamen Aktivitäten komme ihnen eine Ergänzungsfunktion, keine Ersetzungsfunktion zu. Weiter hob er hervor, dass die Regionalräte keine Regionalparlamente seien, sondern Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung im Bereich der staatlichen Planung. Für die Zukunft wünschte sich *Pietrzeniuk* die Regionalräte als unverzichtbare Partner der Fachressorts und als kompetente Ansprechpartner in der Region.

In dem folgenden Referat setzte sich *Ulrich Sierau* mit dem Thema „Kooperation zwischen Regionalrat und Kommunen“ auseinander. Einleitend wies *Sierau* auf die Vielzahl der regionalen Gremien und Zweckverbände hin, neben denen sich der Regionalrat seinen Platz erst erkämpfen müsse. Der derzeitige Zuschnitt der Regionen sei zu hinterfragen, da die Regierungsbezirksgrenzen kaum den tatsächlichen Verflechtungen entsprächen. In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Regionalräten forderte *Sierau* eine breitere Unterstützung und mehr Impulse von der lokalen Ebene. Oftmals müsse Kooperation zwischen den Kommunen aber erst gelernt werden. An die Stelle von Konkurrenzdenken solle die Bereitschaft zu regionaler Arbeitsteilung und zum Konsens, insbesondere betreffend die negativen Auswirkungen der Planung, treten. Als wichtigen Punkt sah *Sierau* die Weiterentwicklung und Stärke der Regionalräte. Er befürwortete

die Ausweitung ihrer Kompetenzbereiche und die Direktwahl der Mitglieder. Wichtig sei aber vor allem auch eine stärkere Verankerung der Regionalräte im politischen Bewusstsein der Bevölkerung.

Über die „Erfahrungen und Perspektiven mit der Koordination von Fachpolitiken in der regionalen Praxis“ referierte sodann Abteilungsdirektor *Heinz Konze*, Bezirksregierung Düsseldorf. Einführend regte *Konze* dazu an, die Berechtigung des Ziels der Koordinierung der einzelnen Fachpolitiken zu hinterfragen und davon ausgehend die Brauchbarkeit einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik zu beurteilen. Anschließend ging er auf einzelne Felder für eine regionale Zusammenarbeit ein. Im Bereich der Stadtentwicklung seien früher kommunale Planungen oftmals nicht zu Ende gedacht worden. Die fehlende interregionale Abstimmung habe zu einer Zeit voller öffentlicher Kassen in vielen Kommunen zu einer Überausstattung, namentlich führte *Konze* hier die kommunalen Hallenbäder an, geführt. Derartige Fehlentwicklungen könnten zukünftig durch einen verbesserten Diskurs zwischen Bezirksregierung und Kommunen vermieden werden. Handlungsbedarf sah *Konze* auch im Bereich der Straßenplanung und der regionalen Kulturpolitik. Insbesondere im letztgenannten Bereich böte sich eine fachübergreifende Zusammenarbeit an, da hier ein entscheidender Baustein der regionalen Entwicklung und des Strukturwandels liege. Einschränkend empfahl *Konze* für alle Bereiche, regionale Entwicklungspolitik nur dann zu betreiben, wenn ein fachpolitischer oder lokaler Akteur hierzu allein nicht mehr in der Lage sei. In diesen Fällen solle der Regionalrat seine Möglichkeiten aber offensiv nutzen, durch eine „regionale Entwicklungspolitik aus einer Hand“ Brücken zwischen Kommune und Staat zu schlagen. In diesem Sinne könne der Regionalrat auch für die Umsetzung landespolitischer Initiativen genutzt werden. Aus dem Blickwinkel des Regionalrats folgte der nächste Vortrag von Bürgermeister *Hermann-Josef Droege*, Vorsitzender des Regionalrats des Regierungsbezirks Arnsberg, unter dem Titel „Der Regionalrat: Neue Impulse für eine integrierte Entwicklungspolitik?“. *Droege* bemängelte zunächst, dass auf Grund der langjährigen Planung und der knappen Haushalte gerade im Bereich der Förderprogramme noch zu selten echte Entscheidungsbeispielräume für den Regionalrat verblieben. Verbesserungsbedarf sah er auch hinsichtlich des Zuschnitts der Regionen, der in Zukunft stärker die Identifikation der Mitglieder mit der Gesamtregion gewährleisten müsse. *Droege* begrüßte die institutionelle Stärkung der regionalen Ebene durch das zweite Modernisierungsgesetz, es komme aber neben der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf den Willen der Regionalräte an, die neuen Möglichkeiten auch zu

nutzen. In der Förderung von Engagement und Entscheidungswillen der Regionalräte sah *Droege* eine der Hauptvoraussetzungen für zukünftige Impulse aus der regionalen Ebene. In diesem Sinne sprach er sich auch für die Erweiterung der Regionalräte zu einem Regionalparlament mit eigenem Budget aus.

Im Anschluss an die Vorträge stellten sich die Referenten der Diskussion mit dem Publikum unter der Moderation von *Prof. Dr. Ulrike Grabski-Kieron*, stellv. Leiterin der Landesarbeitsgemeinschaft der ARL.

III. Impulsreferate aus den Fachpolitiken

In vier Impulsreferaten wurde die Rolle des Regionalrats aus der Sicht ausgewählter Fachpolitiken – Stadtentwicklung, Kulturpolitik, Straßenplanung und Kommunalpolitik – beleuchtet. Die Moderation übernahm *Jochen Kuhn*, Vorsitzender der Landesgruppe NRW der DASL.

(1) Mit dem Bereich der regionalen Kulturpolitik beschäftigte sich Gruppenleiter *Reinhard Kraemer*, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW (MSWKS). *Kraemer* erläuterte zunächst die Grundlagen der Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Er betonte den hohen Stellenwert, der diesem Politikfeld gerade für die Regionalentwicklung zukomme. Insofern sei es richtig, dass nunmehr erstmals eine Verknüpfung zwischen beiden Bereichen hergestellt werde. Dabei laufe die Kulturpolitik nicht Gefahr, für fremde Zwecke instrumentalisiert zu werden. Sie profitiere vielmehr selbst durch diese Verbindung, insbesondere im Bereich der touristisch vermarktbarer Kultur. *Kraemer* wies diesbezüglich auf die wachsende Bedeutung weicher Standortfaktoren wie Freizeit und Kultur für die regionale Entwicklung hin. Im regionalen Kontext müssten insbesondere die besonders bedeutsamen „Leuchtturmprojekte“ gefunden, abgestimmt und ausgebaut werden. *Kraemer* schätzte die bisherigen Erfahrungen positiv ein. Allerdings bestünde auch in der Kulturpolitik das Problem des Regionszuschnitts. Die durch eine gemeinsame Geschichte und räumliche Zusammenhänge herausgebildeten Verflechtungen auf diesem Gebiet seien nicht deckungsgleich mit den Verwaltungsgrenzen der Regierungsbezirke.

(2) Im Anschluss behandelte Ministerialdirigent *Dr. Wolfgang Roters*, MSWKS NRW, das Thema der Stadtentwicklung. Vor dem Hintergrund der bisherigen – aus seiner Sicht nicht immer erfolgreichen – Ansätze regionaler Zusammenarbeit stellte *Roters* vier Eckpunkte heraus, aus denen sich wichtige Rahmenbedingungen ergäben. Der erste betreffe die interne Diskus-

sionskultur, die noch gelernt werden müsse. Zweitens müsse die regionale Ebene genutzt werden, um Konflikte auszutragen und anschließend Prioritäten zu setzen. Bislang sei die regionale Ebene zu häufig Sammelstelle für lokale Wünsche, die dann ungewichtet nebeneinander ständen. Erforderlich sei jedoch die Bündelung der Kräfte bei der Aufspürung und Verwirklichung identitätsbildender Leuchtturmprojekte. Stattdessen führe die Standortkonkurrenz insbesondere in den Bereichen Handel und Freizeit oftmals zu einem „Kannibalismus“ der Region. Als dritten Punkt sprach *Roters* die verbesserungswürdige Informationspolitik an. Er forderte einen besseren Austausch zwischen den Städten im Hinblick auf ihre Entwicklungs- und Zukunftspolitik. Im letzten Punkt ging *Roters* auf die ökonomischen und politischen Innovationen ein, die vermehrt auch aus den Regionen, nicht nur von Seiten der Ökonomie und des Landes, kommen müssten.

(3) Mit dem Themenfeld der Straßenplanung setzte sich sodann Ltd. Ministerialrat *Bernd Kettenriß*, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes NRW, auseinander. *Kettenriß* ging zunächst auf den Aufgabenbereich der Regionalräte ein. Hinsichtlich der Prioritätensetzung und der Verteilung der Mittel räumte er ein, dass angesichts der finanziellen Möglichkeiten die Entscheidungsspielräume derzeit gering wären. Da der Landesbetrieb Straßenbau nur im Rahmen des tatsächlich und rechtlich Möglichen agieren könne, würde der zeitliche Rahmen in einigen Fällen über das Jahr 2002 hinausgehen. *Kettenriß* wies anschließend ausdrücklich auf die Möglichkeit der gemeindlichen Vorfinanzierung von Projekten hin, die dadurch bereits zeitiger fertiggestellt werden könnten. Dadurch würden die Regionalräte aber nicht ausgehebelt, da sich die positive Bescheidung der Anträge auch in diesen Fällen nach der Reihenfolge der Prioritätensetzung richte. Skeptisch äußerte sich *Kettenriß* in Bezug auf die Umsetzung der Förderprogramme für den kommunalen Straßenbau. Es bleibe abzuwarten, auf welche Weise sich die Regionalräte dabei einbringen würden.

(4) Im letzten Referat befasste sich Stadtbaurat *Martin zur Nedden*, Stadt Bochum, mit der Beurteilung der Regionalräte aus kommunaler Sicht. Obwohl es seiner Ansicht nach weniger auf Institutionen als auf die Akteure in der Region ankomme, sei die Stärkung der Regionalräte ein Schritt in die richtige Richtung gewesen. Die Orientierung am allgemeinen Konsens, welche die Arbeit der Bezirksplanungsräte geprägt habe, müsse nun der gemeinsamen Konfliktlösung und Prioritätensetzung weichen. Hierzu seien neue Kooperationsformen notwendig. Ob dagegen auf Grundlage des langwierigen Gebietsentwicklungsplans dem Moderni-

sierungsdruck begegnet werden könne, sei zu bezweifeln. Offen stehe auch die Frage, auf welche Weise die Regionalräte ihre Stellung zwischen Kommune und Land bewältigen würden. Probleme ergäben sich diesbezüglich insbesondere im Münsterland auf Grund der großen strukturellen Unterschiede in der Region. Aufgeworfene Zuständigkeitsfragen wies *zur Nedden* als eher akademisch zurück; er sprach sich dagegen für ein themen- bzw. interessenbezogenes Vorgehen, unter Umständen auch außerhalb der Institutionen aus.

IV. Podiumsdiskussion und Schlusswort

In der anschließenden Podiumsdiskussion unter der Moderation von Abteilungsleiter *Franz Schmitt*, Bezirksregierung Arnsberg, stellten sich die Referenten der Impulsreferate dem Dialog mit den Vertretern der Regionalräte. Auf dem Podium vertraten die Sicht der Regionalräte *Wolfgang Aßbrock*, CDU, Vorsitzender des Regionalrats des Regierungsbezirks Detmold, *Bernhard Daldrup*, SPD, Gruppierungssprecher im Regionalrat des Regierungsbezirks Münster, *Udo Werner*, Fraktion Bündnis 90/Grüne im Regionalrat des Regierungsbezirks Arnsberg, und *Rudolf Finke*, FDP, Fraktionsvorsitzender im Regionalrat des Regierungsbezirks Köln. Grundlage der lebhaften Debatte bildeten die drei Themenbereiche Förderungsvorschläge, die Position der Regionalräte zur regionalen Strukturpolitik und den Kommunen sowie die Wünsche der Regionalräte gegenüber der Landesplanung.

Die Veranstaltung endete mit einem Schlusswort des Leiters des ILS, *Dr. Rainer Danielzyk*, der die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen mit ähnlichen, teils schon weitergehenden, Bemühungen um regionale Kooperation in anderen Bundesländern verglich. Diese ließen sich allerdings nur eingeschränkt auf die Situation in Nordrhein-Westfalen übertragen; es müsse vielmehr ein eigener Weg gefunden werden. *Danielzyk* schloss seinen Vortrag mit der Forderung, dem erheblichen Aufwand zur Konsensfindung auf der regionalen Ebene müsse Rechnung getragen werden; keinesfalls dürfte er auf der Landesebene und durch die Fachpolitik geschnitten werden.

V. Schlussbemerkung

Die Veranstaltung hat gezeigt, dass die Schaffung der Regionalräte und die Erweiterung ihres Aufgaben- und Kompetenzspektrums ganz mehrheitlich Anklang findet. Hinsichtlich der Zusammenarbeit in der Region und der Interessenvertretung gegenüber dem Land und den Fachpolitiken wird an einigen Stellen noch Handlungsbedarf gesehen; es herrscht aber überwie-

gend Optimismus, dass durch die Veränderungen tatsächlich neue Impulse geschaffen werden können. Insbesondere der letzte Teil der Veranstaltung hat einen wichtigen Dialog zwischen der mittleren Ebene und den Vertretern des Landes und der Fachpolitiken eingeleitet, der fortsetzungswürdig erscheint. Es wurde klar, dass die Veränderung der Verwaltungsorganisation in Nordrhein-Westfalen den Anfang einer Entwicklung darstellt. Aus den Regionalräten wird eine weitergehende Stärkung der regionalen Ebene, insbesondere durch die Direktwahl der Mitglieder, die Befugnis zur verbindlichen Entscheidungsfindung und die Ausstattung mit eigenen Finanzmitteln, gefordert. Diesem Zuwachs an Kompetenzen und politischer Legitimation wird von Seiten des Landes wie der Kommunen mit Skepsis begegnet. Eine weitere Stärkung der Regionalräte wird daher zumindest voraussetzen, dass diese sich in der nahen Zukunft bewähren und wirklich neue Impulse schaffen. Da aus verschiedenen

Lagern Skepsis und Kritik an dem Zuschnitt der Regionen laut wurde, wird in diesem Prozess auch darüber nachzudenken sein, ob die zukünftige Zusammenarbeit analog der Verwaltungsgrenzen der Regierungsbezirke beibehalten werden soll. Möglicherweise ermutigen die erhofften Impulse aber auch zu einer verstärkten themen- und interessenbezogenen regionalen Zusammenarbeit außerhalb der Institutionen, so dass sich die Frage des Regionszuschnitts erübrigt. Eine solche Zusammenarbeit wird sich aber erst einstellen, wenn es gelingt, einflussreiche Akteure der regionalen Ebene aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung für die Arbeit der Regionalräte zu gewinnen.

Nikolaus Paffenholz
Zentralinstitut für Raumplanung
an der Universität Münster
Wilmergasse 12–13
48143 Münster

Cornelia Wellens

Zur Zukunft der Landesplanung

Neue Ansätze und Entwicklungen des Landesplanungsrechts

Die Aufgaben der Landesplanung befinden sich im Wandel. Zu der klassischen Anforderung, eine ordnungsgemäße und einheitliche Raumentwicklung zu gewährleisten, sind heute Ansprüche an Flexibilität und Kooperationsmöglichkeiten in den Planungsprozessen getreten. Dem soll auch die anstehende Novellierung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechts Rechnung tragen. Dies nahm das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster unter der Leitung seines Geschäftsführenden Direktors *Prof. Dr. Hans D. Jarass, LL.M.* zum aktuellen Anlass, sich auf seinem diesjährigen Symposium „Zur Zukunft der Landesplanung“ mit neuen Ansätzen und Entwicklungen des Landesplanungsrechts zu beschäftigen.* Die Veranstaltung fand am 29. Oktober 2001 in Münster unter der Beteiligung von Fachleuten aus Wissenschaft, Anwaltschaft sowie behördlicher und privater Planungspraxis statt.

Zunächst referierte *Peter Wilhelm Schneider*, Ltd. Ministerialrat in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, über „Neue Ansätze der Landespla-

nung in Nordrhein-Westfalen“. Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die Feststellung, dass das Land geordnet und überplant sei. Zudem hätten sich die Rahmenbedingungen für die Landesplanung durch das BauROG 1998 und europarechtliche Einwirkungen verändert. In Nordrhein-Westfalen käme die Umstrukturierung der Verwaltungsorganisation hinzu. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, stehe eine Novellierung des Landesplanungsrechts in verschiedenen Bereichen an. Das Verfahrensrecht könne vereinfacht werden, um schnellere Entscheidungen herbeizuführen und Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Etwa solle den Regionalräten ein Initiativrecht gegenüber der Landesregierung zukommen. Außerdem sollten Gebietsentwicklungspläne künftig nur noch einem Anzeige- statt einem Genehmigungsverfahren unterworfen werden. Auch werde eine Straffung der landesplanerischen Vorgaben angestrebt, die durch eine Zusammenfassung der Instrumente des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans erreicht werden könnte. Als weiteres Ziel der Modernisierung nannte