

ARTHUR BLOCH

Koordinierung raumrelevanter Planungen durch die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Kurzfassung

In Nordrhein-Westfalen ergänzen sich Bezirksplanungsräte und Bezirksplanungsbehörden bei der Wahrnehmung regionaler Aufgaben der Regionalplanung. Wichtigste Aufgabe eines Bezirksplanungsrats ist die Ausübung der Sachherrschaft über den jeweiligen Gebietsentwicklungsplan. Die Bezirksplanungsbehörde übernimmt dagegen die Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplans und das Hinwirken darauf, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Regierungsbezirk berücksichtigt werden.

Der Schwerpunkt der Koordinierung liegt bei den Bezirksplanungsbehörden. Die Bezirksplanungsräte beeinflussen die Koordinierung in der Phase der Erarbeitung des jeweiligen Gebietsentwicklungsplans. Dazu gibt der Gesetzgeber mit dem Auftrag zum Ausgleich der Meinungen ein wichtiges Koordinierungsprinzip vor.

Ein deutliches Plus der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen liegt in der Dimension der Planungsräume und damit in der Größenordnung und Zusammensetzung der Planerteams bei den Bezirksplanungsbehörden. Die Größe des Landes wird die Notwendigkeit einer Koordinierung raumrelevanter Planungen auf der regionalen Stufe weiterhin begründen.

In Nordrhein-Westfalen hatte die Regionalplanung nach dem Krieg relativ günstige Bedingungen für die Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit im Rahmen der Landesplanung. Bereits 1945 wurden die Landesplanungsgemeinschaften Rheinland, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und Westfalen als Träger der koordinierenden Raumplanung bestätigt. Ihre Aufgabe wurde in engem Zusammenhang mit dem Wiederaufbau vor allem in der Koordinierung konkurrierender Interessen benachbarter Gemeinden

gesehen. 1950 folgte dann ein erstes Landesplanungsgesetz, in dem das Aufgabenverständnis auch die großräumige Planung einbezog, die Erarbeitung und Aufstellung von Raumordnungsplänen weiterhin auf die regionale Stufe der Landesplanung konzentriert wurde¹.

Erst 1962 erhielt die Landesplanungsbehörde die Aufgabe, Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu erarbeiten und in Programm und Plänen darzustellen². Die Landesplanungsgemeinschaften behielten ihre Funktion, allerdings mit eingegrenztem Planungsspielraum. Einen Ausgleich für diesen Verlust brachte das Gesetz mit der Verbesserung der Wirkungsmöglichkeiten. Grundlage dafür war die Verpflichtung der Behörden und Kommunen, die Ziele auch der regionalen Raumordnungspläne bei ihren raumbezogenen Tätigkeiten zu beachten.

Daß die überörtliche Raumplanung mehr und mehr als Bereich verstanden wurde, in dem die Ziele der Entwicklungspolitik Nordrhein-Westfalens dargestellt wurden, bestätigten die nachfolgenden Bemühungen des Landtags, auf die Landesplanung Einfluß zu gewinnen. 1972 verbesserte der Landtag in einer Novellierung des Landesplanungsgesetzes seine Position in der Landesplanung durch die Übernahme der Kompetenz für die Verabschiedung des grundlegenden Landesentwicklungsprogramms³. Die stärkere Trennung von der Ortsebene wurde auch im Verzicht auf parzellenscharfe Pläne der Regionalplanung deutlich.

Die Entwicklung führte dann in den 70er Jahren zu weiteren Veränderungen. Im Mittelpunkt stand die Ablösung der Landesplanungsgemeinschaften durch Bezirksplanungsräte und Bezirksplanungsbehörden, deren Aufgabenteilung nachfolgend beschrieben wird⁴. Die Meinungen darüber, ob die regionale Stufe der Landesplanung dadurch gestärkt wurde, weichen erheblich voneinander ab.

Folgende Rechtsgrundlagen sind zu beachten:

- Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. November 1979 (GV. NW., S. 887)
- Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 19. März 1974 (GV. NW., S. 96)
- Verordnung über das Verfahren zur Bildung und Einberufung der Bezirksplanungsräte und des Braunkohlensausschusses (1. DVO zum Landesplanungsgesetz) vom 5. Februar 1980 (GV. NW., S. 146)
- Verordnung über die Abgrenzung des Kreises der Beteiligten und das Verfahren der Beteiligung bei der Erarbeitung der Gebietsentwicklungspläne und der Braunkohlenpläne (2. DVO zum Landesplanungsgesetz) vom 5. Februar 1980 (GV. NW., S. 147)
- Verordnung über Form und Art des Planungsinhalts der Landesentwicklungspläne, der Gebietsentwicklungspläne und der Braunkohlenpläne (3. DVO zum Landesplanungsgesetz) vom 5. Februar 1980 (GV. NW., S. 149)

Weitere Verordnungen zum Landesplanungsgesetz regeln die Abgrenzung des Braunkohlenplangebietes (4. DVO) und die Entschädigung der Mitglieder der Bezirksplanungsräte und des Braunkohlensausschusses (5. DVO).

Zur Organisation der Landesplanung

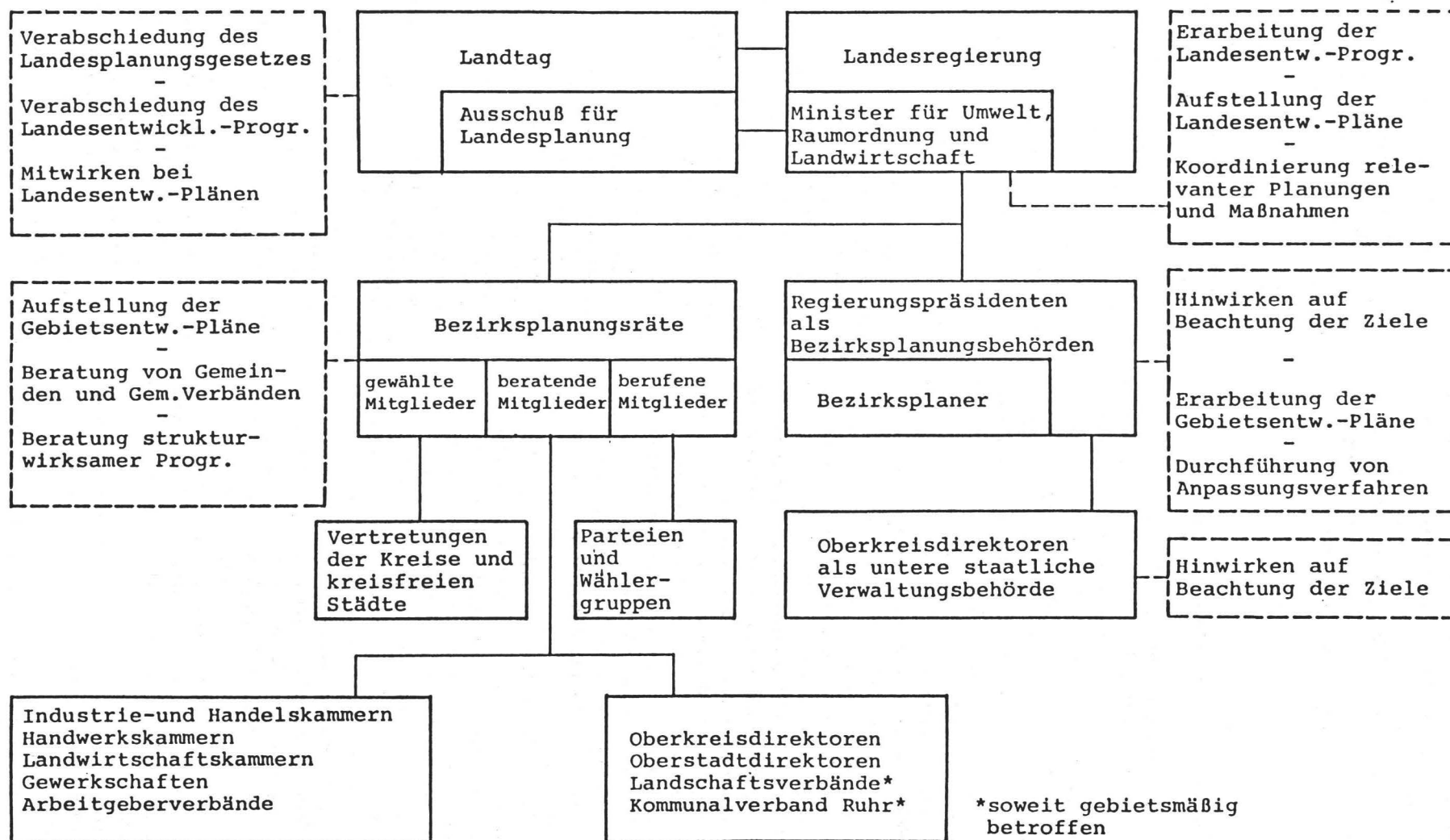
Über die angedeuteten Stufen hat sich die in der beigelegten Abbildung 1 dargestellte „Organisation der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen“ entwickelt. Grundlage dieser Abbildung ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz in der zur Zeit gültigen Fassung. Die Erklärung der Abbildung kann sich auf die Hinweise beschränken, die für das Verständnis der Einbindung der Regionalplanung notwendig erscheinen. Dabei geht die Darstellung davon aus, daß aus der Sicht des Gesetzgebers in Nordrhein-Westfalen die Regionalplanung als Landesplanung in den Teilräumen des Landes zu verstehen ist.

Bei der Skizzierung der Entwicklung der Landesplanung wurde schon darauf hingewiesen, daß der Landtag in Nordrhein-Westfalen zuständig ist für die Verabschiedung des Landesentwicklungsprogramms. Diese Kompetenz gibt dem Landtag die Möglichkeit, die raumbedeutsamen Aktivitäten der Landesregierung von einer materiellen Basis aus zu bewerten. Die Gesetzesvorlage liefert die jeweilige Landesplanungsbehörde (zur Zeit der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft), die nachfolgend dann auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms Landesentwicklungspläne erarbeitet und aufstellt. Der Gesetzgeber fordert dazu, daß die Aufstellung im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtages und im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministern erfolgt. Auch die Bezirksplanungsräte wirken als Träger der Regionalplanung bei der Erarbeitung der Landesentwicklungspläne mit.

Auf der Stufe der Regionalplanung ergänzen sich Bezirksplanungsräte und Bezirksplanungsbehörden in der Wahrnehmung der regionalen Aufgaben der Landesplanung. Den Bezirksplanungsrat eines Regierungsbezirks bilden stimmberechtigte und beratende Mitglieder. Die stimmberechtigten Mitglieder werden durch die Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise gewählt oder aus Reservelisten der Parteien und Wählergruppen berufen. Entscheidend für die Sitzverteilung auf die politischen Gruppen sind die Gemeindewahlergebnisse in den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden. Voraussetzung für Wahl oder Berufung eines stimmberechtigten Mitgliedes ist die Mitgliedschaft in der Vertretung einer Gemeinde des Regierungsbezirks. Durch diese Bedingungen soll gewährleistet werden, daß alle stimmberechtigten Mitglieder durch Wahlen für ihr Amt legitimiert sind. Das gilt nicht für die beratenden Mitglieder eines Bezirksplanungsrats, die entweder aufgrund ihrer Funktion oder als Vertreter der funktionalen Selbstverwaltung mitwirken.

Wichtigste Aufgabe eines Bezirksplanungsrats ist die Ausübung der Sachherrschaft über den Gebietsentwicklungsplan seines Bezirks. Er trifft die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplans und beschließt die Aufstellung. Das Erarbeitungsverfahren selbst führt die Bezirksplanungsbehörde auf der Grundlage eines von ihr vorgelegten und vom Bezirksplanungsrat gebilligten Entwurfs durch. Sie hat dabei einen Ausgleich der Meinungen der am Planungsprozeß Beteiligten anzustreben, eine Auflage, die von den Mitarbeitern der Bezirksplanungsbehörde die Bereitschaft verlangt, vom Entwurf abweichende Meinungen als gleichberechtigte Beiträge anzunehmen und die eigenen Planungsansätze kritisch zu überprüfen. Das Hinwirken darauf, daß die Ziele der

Abbildung 1:
Organisation der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen
Stand: 1.8.1986



Raumordnung und Landesplanung bei raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen beachtet werden, hat der Gesetzgeber dann den Planungsbehörden übertragen: auf der Landesebene der Landesplanungsbehörde, auf der regionalen Ebene den Bezirksplanungsbehörden und auf der Kreisebene den Oberkreisdirektoren als untere staatliche Verwaltungsbehörden.

Koordinieren als Aufgabe der Regionalplanung

In diesem Beitrag geht es um die Koordinierung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen öffentlicher Aufgabenträger durch die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen. Koordinieren meint gemeinhin das widerspruchsfreie Zusammenfügen einzelner Elemente zu einem systematischen Verbund unter Berücksichtigung vorgegebener Ordnungskriterien. Bei der Regionalplanung Nordrhein-Westfalens geht es im besonderen darum, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen auf der Basis von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung so miteinander zu verbinden, daß für die Bewohner einer Region bestmögliche räumliche Lebensbedingungen resultieren.

Im nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz fehlt zwar die Bezeichnung „koordinieren“ für die nähere Bestimmung der Aufgaben der Landes- und Regionalplanung. Es gibt aber eine Reihe von Hinweisen darauf, daß die Regionalplanung ihre Aufgabe als koordinierende Planung im Kontakt mit anderen Aufgabenträgern erfüllen soll, und zwar nicht aus einer abgesetzten richtliniensetzenden Position, sondern in einem partnerschaftlichen Bezug. So gilt für die Erarbeitung der regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung als zusammenfassende Planung das schon erwähnte Prinzip des Ausgleichs der Meinungen. Dieses Prinzip bleibt auch erhalten, wenn im Genehmigungsverfahren auf der Landesebene über die nicht ausgeräumten Bedenken im Einvernehmen der fachlich zuständigen Landesminister entschieden wird.

Koordinieren als Aufgabe der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen muß vor diesem Hintergrund gesehen werden. Die Abstimmung raumbedeutsamer Aktivitäten im jeweiligen Regierungsbezirk ist keine Einflußnahme aus bestimmender Position, sondern mit dem Auftrag, unter Partnern abgestimmte Ziele durchzusetzen. *Depenbrock/Reiners* gehen davon aus, daß die Abstimmung der Fachplanungen mehr ist als bloßes Koordinieren. Koordinieren „würde lediglich das Zusammenführen der Fachplanungen auf der Grundlage des größten gemeinschaftlichen Nenners bedeuten“⁵. Dagegen verlange eine Abstimmung die Ausrichtung der Fachplanungen nach den vorgegebenen Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Diese Unterscheidung könnte hier nur zu einer differenzierten Wertung der Koordinierungsaufgabe führen, wenn auf der regionalen Ebene auch ohne Bezug auf Ziele der Raumordnung und Landesplanung koordiniert werden könnte. Dazu fehlen aber die Voraussetzungen.

Dagegen verdient eine andere Unterscheidung Beachtung. Koordinieren ist auf der regionalen Stufe in zwei Aufgabenbereichen gefordert:

— bei der Erarbeitung von Gebietsentwicklungsplänen und

— bei der zielorientierten Einflußnahme auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen.

Überwiegend konzentriert sich das Interesse auf die zielorientierte Einflußnahme auf Planungen und Maßnahmen. Die Einschätzung ist so einseitig, daß die weitere Möglichkeit einer Koordinierung bei der Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplans weniger beachtet wird. Diese Koordinierungsform verdient aber verstärktes Interesse. Bei den Anforderungen, die in Nordrhein-Westfalen an die Regionalplanung gestellt werden, wird der Planungsansatz zu bevorzugen sein, bei dem schon in einer frühen Phase der Entwurfsarbeiten für den Gebietsentwicklungsplan die im Verfahren zu Beteiligten die Möglichkeit haben, Entwicklungsvorstellungen mit einzubringen. Der Entwurf erweckt sonst den Eindruck einer weitgehend vorbestimmten Planung, bei der es mehr um Randkorrekturen geht. Ob und wie Nordrhein-Westfalen diese Koordinierungsform im Aufgabenbereich der Regionalplanung berücksichtigt, wird zu prüfen sein.

Rahmenbedingungen für die Koordinierung

Die Erfüllung der Koordinierungsaufgabe im Rahmen der Regionalplanung wird wesentlich von einigen Rahmenbedingungen beeinflusst. Das trifft zunächst für die Zielvorgaben zu, mit denen die Landesplanungsbehörde die Ordnungskriterien für die Koordinierung durch Planung (Erarbeitung von Gebietsentwicklungsplänen) vorgibt. Vier Landesentwicklungspläne beinhalten fachlich differenzierte Ziele, zwei Pläne sind im Erarbeitungsverfahren. Diese Pläne stellen Ziele der Raumordnung und Landesplanung so konkret dar, daß der Regionalplanung wenig Planungsspielraum bleibt. Zu dieser Entwicklung zählt auch die Inanspruchnahme von Darstellungsprivilegien durch die Landesplanungsbehörde, wenn auch bisher noch begrenzt auf wenige Darstellungen. Mit zu diesem Teil der Rahmenbedingungen für die Koordinierungsaufgabe der Regionalplanung sind auch die Ansätze zu rechnen, allgemeine und konkrete Ziele der Landesebene auf der regionalen Stufe nicht mehr weiter zu konkretisieren, sondern den Gemeinden aufzugeben, diese Konkretisierung unmittelbar vorzunehmen und dann den Nachweis zu führen, daß die vorgegebenen Ziele hinreichend beachtet wurden.

Eine wichtige Teilaufgabe der koordinierenden Raumplanung ist die Sicherung eines ausgewogenen Verhältnisses der zu berücksichtigenden Sachbereiche. In Nordrhein-Westfalen wird — nicht zuletzt aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte — die Sicherung ausreichend großer und leistungsfähiger Freiräume besonders betont. Dieser Aufgabenschwerpunkt ist sicher hinreichend begründet. Als Rahmenbedingungen für die Koordinierung der Regionalplanung kann diese Entwicklung die Regionalplanung vor erhebliche Probleme stellen und die anzustrebende Ausgewogenheit der Berücksichtigung der einzelnen Sachbereiche erschweren. Hinzu kommt, daß die Gebietsentwicklungspläne auch die Funktion des Landschaftsrahmenplans⁶ und des forstlichen Rahmenplans erfüllen sollen⁷, eine Aufgabe, die die bevorzugte Berücksichtigung fachlicher Ziele begünstigt.

Bezogen auf die Organisation der Regionalplanung bleibt eine weitere Rahmenbedingung zu beachten. Das Schwergewicht der Koordinierung der Regionalplanung auf der Grundlage auch der

regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung liegt eindeutig bei der Bezirksplanungsbehörde. Sie kann die Instrumente nutzen, die für diese Teilaufgabe zur Verfügung stehen. Lediglich bei der Feststellung, ob die Bauleitplanung einer Gemeinde den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßt ist, kann nach dem Landesplanungsgesetz der Bezirksplanungsrat mitwirken.

Beim zweiten Teil der Koordinierungsaufgabe — Koordinieren durch Planung bei der Erarbeitung von Gebietsentwicklungsplänen — sollte der Einfluß aufgrund der Kompetenz des Bezirksplanungsrats stärker sein. Die Praxis zeigt allerdings, daß aus einsichtigen Gründen auch hier die Bezirksplanungsbehörde den überwiegenden Teil der Koordinierungsaufgabe erfüllt. Die Bezirksplanungsbehörde führt das Erarbeitungsverfahren durch. Sie soll sich dabei mit Anregungen und Bedenken auseinandersetzen und dabei nach dem Prinzip des Ausgleichs der Meinungen Arbeitsergebnisse erzielen, die bei einem Ausgleich anschließend vom Bezirksplanungsrat noch einmal kaum verändert werden können. Die Wahrnehmung der Sachherrschaft über den Gebietsentwicklungsplan hat hier begrenzende Rahmenbedingungen.

Instrumente der Koordinierung

Zur Ordnung der Instrumente wird hier unterschieden:

- Koordinierung durch Planung,
- Koordinieren auf der Grundlage zielsetzender Pläne durch
 - Einwirken auf raumbedeutsame Fachplanungen und Maßnahmen;
 - Einwirken auf die Bauleitplanung.

Im Aufgabenbereich der Koordinierung durch Planung zeigt Nordrhein-Westfalen einen Entwicklungstrend, der die Bedeutung bestätigt, die in diesem Beitrag für die frühe Phase im Rahmen der Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplans unter Mitwirkung des Bezirksplanungsrats unterstellt wird. Die einschlägige Durchführungsverordnung regelt das Verfahren auf der Grundlage eines Planentwurfs. Die Planungsphase zuvor nutzen die Aufgabenträger bereits mit den Planungspartnern in unterschiedlicher Form zum Austausch von Planungsgrundlagen und ersten Planungsansätzen. Der Bezirksplanungsrat wird dabei entsprechend seiner Funktion eingeschaltet.

Die Koordinierung raumbedeutsamer Fachplanungen und Maßnahmen erfolgt unter Bezug auf folgende Grundlagen:

Die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger, sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die bundesunmittelbaren und der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten:

- die Grundsätze der Raumordnung in § 2 (1) des Raumordnungsgesetzes gem. § 37 (1) Landesentwicklungsgesetz⁸,
- die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung in Abschnitt I des Landesentwicklungsprogramms gem. § 37 (1) Landesentwicklungsprogramm,

- die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den Abschnitten II und III des Landesentwicklungsprogramms gem. § 37 (2) Landesentwicklungsprogramm,
- die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den Landesentwicklungsplänen gem. § 13 (6) Landesplanungsgesetz,
- die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den Gebietsentwicklungsplänen gem. § 16 (3) Landesplanungsgesetz.

Wenn alle Programme und Pläne dieser Stufen vorliegen, hat die Regionalplanung so viele Grundlagen zu beachten, daß größere Spielräume für die Interpretation von Grundsätzen und Zielen kaum noch vorhanden sind. Das mag mit ein Grund dafür sein, daß die nordrhein-westfälische Regional- und Landesplanung bisher nicht über Raumordnungsverfahren zur Abklärung der Bewertung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen verfügt. Einzige Ausnahme bildet in dem anderen Koordinierungsbereich ein Verfahren für die Anpassung der Bauleitplanung an Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Bei Fachplanungen sind die Planungsbehörden in Nordrhein-Westfalen ebenso eingeschaltet wie in den anderen Bundesländern. Auch solche Vorhaben, die ohne Verfahren vorbereitet werden, können von den Planungsbehörden erreicht werden. Die Planungsbehörden sind grundsätzlich verpflichtet, bei allen Vorgängen auf die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung hinzuwirken. Wie wirksam dieses Instrument eingesetzt werden kann, hängt weitgehend von der Einstellung der Beteiligten ab.

Die Regional- und Landesplanung verfügt weiter über zwei Sicherungsinstrumente: die Untersagung raumordnungswidriger Maßnahmen und Planungen sowie die Zurückstellung von Baugesuchen. Zur Untersagung von Planungen und Maßnahmen nimmt das Landesplanungsgesetz die Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes für dieses Instrument auf und ergänzt sie um die Möglichkeit, auch weitergeltende Ziele für eine bestimmte Zeit durch Untersagung zu sichern. Liegen die Voraussetzungen für eine Untersagung vor, kann der Regierungspräsident zudem die Baugenehmigungsbehörden anweisen, die Entscheidung über die Zulässigkeit baulicher Anlagen auszusetzen.

Das Instrumentarium zur Koordinierung der Bauleitplanung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung ist in Nordrhein-Westfalen differenzierter als in anderen Bundesländern. Es beschränkt sich zwar nicht auf den Einsatz durch die Aufgabenträger der Regionalplanung, gehört aber in den hier interessierenden Wirkungskreis. Für den Normalfall schreibt der Gesetzgeber im Landesplanungsgesetz sehr intensiv vor, wie die Träger der Regionalplanung in einem Verfahren zu prüfen haben, ob die Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßt ist. Werden Ziele neu aufgestellt, so kann die Landesregierung verlangen, daß die Gemeinden auch ihre bereits genehmigten Bauleitpläne an die veränderten Ziele anpassen. Noch stärker schränkt das Planungsgebot den Planungsspielraum der Gemeinden ein. Die Landesregierung kann verlangen, Bauleitpläne aufzustellen, wenn dies zur Verwirklichung von Planungen mit hervorragender Bedeutung für die überörtliche Wirtschaftsstruktur oder die allgemeine Landesentwicklung erforderlich ist. Mit diesem Instrument wird die Grenze überschritten, bis zu der es möglich ist, von einer koordinierenden Planung zu sprechen.

Zur Bewertung der Koordinierung

Einen grundlegenden Hinweis zuvor: Die Instrumente der Regional- und Landesplanung wirken bei der Koordinierung oft über mehrere Stufen. Diese Verknüpfung erschwert es, die Koordinierungseffekte als Leistung einem Aufgabenträger zuzuordnen. Insbesondere die leistungsstarken Instrumente beanspruchen zur vollen Wirksamkeit verschiedene Ebenen.

Ein deutliches Plus der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen liegt in der Größe der Planungsräume und damit verbunden in der Größenordnung und Zusammensetzung der Planerteams bei den Bezirksplanungsbehörden. Dieser Vorteil wird sich in dem Maße verstärken, in dem die fachlichen Planungsgrundlagen und Entwicklungsvorstellungen ihr Niveau verbessern. Nur mit einem leistungsstarken Team kann sichergestellt werden, daß die Mitarbeiter der Bezirksplanungsbehörde hinreichend sachkundig sind, um im Planungsverfahren den Planungspartnern gleichermaßen qualifiziert zu begegnen.

Wenn die Koordinierung fachlicher und örtlicher Planungen und Maßnahmen eine Kernaufgabe der Regional- und Landesplanung ist, so kann der Rahmen, der im Landesplanungsgesetz den Bezirksplanungsräten eingeräumt wird, nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Koordinierungsleistungen der Bezirksplanungsräte deutlich hinter denen der Bezirksplanungsbehörden zurückbleiben. Die Koordinierung der Fachplanungen und der Bauleitplanungen geschieht fast ausschließlich durch die Bezirksplanungsbehörden. Selbst bei der Koordinierung durch Planung im Rahmen der Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplans liegt das Schwergewicht der Koordinierung bei der Behörde.

Besonders positiv ist zu werten, daß in den Planungsräumen die Möglichkeit genutzt wird, vor dem Erarbeitungsverfahren Kontakte mit den Planungspartnern aufzunehmen, um Planungsgrundlagen abzuklären und erste Planungsvorstellungen auszutauschen. In dieser Phase ist auch für den Bezirksplanungsrat die beste Einwirkungsmöglichkeit im Sinne einer Koordinierung raumbedeutsamer Planungen gegeben.

Das Instrumentarium für die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bietet den Bezirksplanungsbehörden aus ihrer Sicht gut abgestimmte Möglichkeiten, koordinierenden Einfluß auf die Planungen der Gemeinden zu nehmen. Sie sind allerdings bei vollem Einsatz der Instrumente nicht nur auf die Zustimmung der Landesplanungsbehörde, sondern auch auf das Einvernehmen mit den fachlich beteiligten Landesministern angewiesen.

Der Verzicht auf Raumordnungsverfahren begünstigt die Koordinierungsleistung nicht. Insbesondere die schwer einschätzbaren sprunghaften Veränderungen der Planungsbedingungen und die Verbesserung der fachlichen Informationsbasis sprechen dafür, in Raumordnungsverfahren die Planungsgrundlagen zu aktualisieren und in den Abstimmungen mit den beteiligten Planungspartnern auch die eigenen Ziele noch einmal zu überprüfen. Das kann in Raumordnungsverfahren besser erreicht werden als in den Planungsverfahren der Fachplanungsträger.

Unabhängig von dem, was die Regionalplanung heute als koordinierende Planung leistet, bleibt der Tatbestand zu beachten, daß ein Flächenland in der Größenordnung Nordrhein-Westfalens darauf angewiesen ist und bleibt, in der regionalen Stufe sei-

ne Ziele ortsnäher zu konkretisieren und in Planungsverfahren darauf einzuwirken, daß raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen koordiniert durchgeführt werden. Es geht in diesem Land nicht um die Frage, ob die regionale Planungsebene erforderlich ist, sondern darum, ob und wie deren Wirksamkeit verbessert werden kann.

Perspektiven

Der vorgegebene Rahmen für diesen Beitrag erfordert bei den Perspektiven die Konzentration auf einige wesentliche Hinweise. Dabei bietet es sich an, diejenigen zu zitieren, die zur Zeit in der Landesregierung für die Aufgaben der Landesplanung zuständig sind.

Minister *K. Matthiesen*, Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, plädiert für die Landesplanung als Zukunftsaufgabe. Sie ist nach seinem Bekenntnis „wichtiger denn je“⁹. Als Teil der Landesplanung ist nach nordrhein-westfälischem Verständnis weiterhin die Regionalplanung einbezogen. Einen besonderen Aufgabenschwerpunkt sieht *K. Matthiesen* in der Koordinierung der Ansprüche bei der Inanspruchnahme von Freiräumen, eine Aufgabe, deren Lösung den Maßstab der regionalen Planungsebene benötigt.

Auch *H. Baedeker*, Leiter der Landesplanungsabteilung im Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, läßt keinen Zweifel daran aufkommen, daß die koordinierende Raumplanung zur Lösung der anstehenden Aufgaben die Regionalplanung benötigt.

Von den Ansätzen, die *Baedeker* für die Verbesserung der Regionalplanung nennt¹⁰, sind in diesem Zusammenhang besonders wichtig die

- Verbesserung der inhaltlichen Rahmenvorgaben durch Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungspläne,
- Einführung zusätzlicher Instrumente und
- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen.

Auf die zunehmende Bedeutung der Rahmenbedingungen für die Koordinierungsleistung der Regionalplanung wurde bereits hingewiesen. Aktuell diskutiert wird dabei die Möglichkeit, die Landesentwicklungspläne von solchen Zielen zu entlasten, die in dem erforderlichen Maßstab eher der regionalen Stufe zuzuordnen sind.

Eines der neuen Instrumente soll das „Landesplanerische Leitbild“ darstellen. Dieses Instrument soll die vorhandenen Programme und Pläne um Konzepte ergänzen, die jeweils für einen problematischen Entwicklungsbereich aufgestellt und als Planungsgrundlage der Regionalplanung verwendet werden sollen. Das erste dieser Leitbilder ist bereits als „Gesamtkonzept zur Nordwanderung des Steinkohlenbergbaus an der Ruhr“ veröffentlicht worden¹¹. Die Praxis wird zeigen müssen, ob mit diesem Instrument eine wesentliche Verbesserung der Koordinierungsleistung der Regional- und Landesplanung erreicht werden kann.

Weitere Verbesserung der Leistungsgrundlagen der Regionalplanung sieht *Baedeker* in der Einführung von Raumverträglichkeitsprüfungen, in der Verbesserung der Planungsgrundlagen und Planungsmethoden, in der Entlastung der Gebietsentwicklungspläne von verzichtbaren Details und durch Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren zur Änderung und zur Genehmigung der Gebietsentwicklungspläne.

Es ist nicht entscheidend, ob alle geplanten Veränderungen mit Auswirkungen auf Grundlagen und Instrumente der Regionalplanung so erfolgen, wie es in den zitierten Ansätzen der Landesregierung angedeutet wird. Sicher wird die Praxis wie in der bisherigen Entwicklung auch weiterhin manche Idee nicht verwirklichen lassen. Für diesen Beitrag erschien es wichtig, Belege dafür zu benennen, daß es keinen Anhalt für einen angestrebten Verzicht auf die Koordinierungsfunktion der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen gibt. Allerdings kann auch nicht übersehen werden, daß die Vorgaben der Landesebene und ihre Einflußnahme auf Entscheidungsprozesse der Regionalplanung kaum weiteren Spielraum geben werden als bisher.

Anmerkungen

- 1 GV. NW. 1950, S. 41.
- 2 GV. NW. 1962, S. 229.
- 3 GV. NW. 1972, S. 244.
- 4 GV. NW. 1975, S. 450.
- 5 *Depenbrock, J.; Reiners, H.*: Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen — Kommentar, 1985, S. 131.
- 6 § 15 Landschaftsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 26. Juni 1980 (GV. NW., S. 734), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. März 1985 (GV. NW., S. 261).
- 7 § 7 Landesforstgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 24. April 1980 (GV. NW., S. 546), geändert durch Gesetz vom 6. November 1984 (GV. NW., S. 663).
- 8 Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm vom 19. März 1974) (GV. NW., S. 96).
- 9 Niederschrift über die 42. Sitzung des Bezirksplanungsrats beim Regierungspräsidenten Arnsberg, am 9. Januar 1986, S. 5 ff.
- 10 *Baedeker, H.*: Schwerpunkte der nordrhein-westfälischen Raumordnungspolitik in der 10. Legislaturperiode — Vorlage zu einem Referat im Rahmen der Jahrestagung des Deutschen Verbandes für Angewandte Geographie — November 1985.
- 11 Gesamtkonzept zur Nordwanderung des Steinkohlenbergbaus an der Ruhr. Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft. — Düsseldorf 1986.