

Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen – Vorschläge zur besseren Verankerung von Nachhaltigkeit

Endbericht, Forschungsmodul 1B „Regionale Nachhaltigkeit“

Projekt „Nachhaltigkeitsstrategie NRW – Vertiefungsanalysen zur Umsetzung aus wissenschaftlicher Sicht“

*Autor*innen:*

Miriam Müller

Ulrich Jansen

Andrea Esken

Prof. Dr.-Ing. Oscar Reutter

Dieser Bericht ist das Ergebnis des Forschungsmoduls (FM) 1B Regionale Nachhaltigkeit. Das diesem Bericht zugrunde liegende Forschungsprojekt „Nachhaltigkeitsstrategie NRW – Vertiefungsanalysen zur Umsetzung aus wissenschaftlicher Sicht“ wurde mit einer Förderung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor*innen.

Bitte den Bericht folgendermaßen zitieren:

Müller, M., Jansen, U., Esken, A., & Reutter, O. (2024). *Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen – Wege zur Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten*. Bericht zum Forschungsmodul 1B im Rahmen des Forschungsprojekts „Nachhaltigkeitsstrategie NRW – Vertiefungsanalysen zur Umsetzung aus wissenschaftlicher Sicht“. Wuppertal: Wuppertal Institut.

Gesamtlaufzeit des Forschungsprojekts: Januar 2021 – Dezember 2024

Laufzeit des Forschungsmoduls FM 1B: November 2022 – Februar 2024

Leitung des Forschungsprojekts:

Michaela Roelfes (michaela.roelfes@wupperinst.org)

Mona Treude (mona.treude@wupperinst.org)

Leitung des Forschungsmoduls:

Miriam Müller (miriam.mueller@wupperinst.org)

Autor*innen:

Miriam Müller, Ulrich Jansen, Andrea Esken, Prof. Dr.-Ing. Oscar Reutter

Unter Mitarbeit von:

Theresa Brockhaus, Sarah Kirsch, Michaela Roelfes

Impressum

Herausgeberin:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH

Döppersberg 19

42103 Wuppertal

www.wupperinst.org

Ansprechperson:

Miriam Müller

Abteilung Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik

Forschungsbereich Mobilität und Verkehrspolitik

miriam.mueller@wupperinst.org

Tel. +49 202 2492-265

Fax +49 202 2492-108

Stand:

Februar 2024

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	5
1 Hintergrund	6
1.1 Einbettung des Forschungsmoduls ins Gesamtprojekt	6
1.2 Ziel des Forschungsmoduls	8
1.3 Forschungsfragen	8
1.4 Aufbau des Forschungsberichts	8
2 Vorgehen und Arbeitsschritte	9
2.1 Dokumentenanalyse	9
2.2 Stakeholder*inneninterviews	9
2.3 Fokusgruppendifkussionen	10
2.4 Fachworkshop	10
3 Regionalplanung und nachhaltige Entwicklung	11
3.1 Raumordnungsgesetz	11
3.2 Landesplanungsgesetz (LPIG)	12
3.3 Landesentwicklungsplan (LEP)	12
3.4 Regionalplanung und Regionalpläne	14
3.5 Bezug der Regionalplanung zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW	15
4 Die Untersuchungsräume	17
4.1 Regierungsbezirk Köln	17
4.1.1 <i>Charakteristika</i>	17
4.1.2 <i>Stand der Fortschreibung des Regionalplans Köln</i>	18
4.2 Das Ruhrgebiet	20
4.2.1 <i>Charakteristika</i>	20
4.2.2 <i>Stand der Regionalplanentwicklung</i>	21
5 Ergebnisse	22
5.1 Adressierung von Nachhaltigkeitsthemen in der Regionalplanung	22
5.2 Hemmnisse für eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten	23
6 Vorschläge zur Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten	24
6.1 Vorschläge für die Landesregierung NRW	24
1. <i>Stärkere Berücksichtigung der regionalen Ebene durch die Nachhaltigkeitsstrategie NRW</i>	24
2. <i>Aufnahme eines 5-Hektar-Ziels sowie eines Netto-Null-Flächenverbrauchsziels in den LEP und Operationalisierung der Zielvorgaben</i>	24
3. <i>Geeignete Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie NRW konkret und verbindlich in den Landesentwicklungsplan aufnehmen (LEP)</i>	25
4. <i>Stärkere Nutzung qualitativer Ziele im LEP</i>	25

5.	<i>Landesplanungsgesetz ändern: Ausgeglichene Zusammensetzung der beratenden Mitglieder der Regionalräte / der RVR Verbandsversammlung</i>	26
6.	<i>Flexible Instrumente entwickeln, erproben, evaluieren und umsetzen</i>	26
7.	<i>Bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Regionalplanung sowie der kommunalen Planung</i>	27
8.	<i>Entwicklung eines Umsetzungsprogramms</i>	27
9.	<i>Aktive Kommunikation guter Beispiele</i>	27
6.2	Vorschläge für die Regionalplanung	28
1.	<i>Belohnungsmechanismen als Anreiz für Kommunen zum Flächensparen</i>	28
2.	<i>Frühzeitiger Einbezug nachhaltigkeitsbezogener Akteur*innen in Regionalplanungsprozesse</i>	28
3.	<i>Erörterungen wieder stärken</i>	28
4.	<i>Ehrliche und offene Kommunikation</i>	29
5.	<i>Informelle Regionalplanung – den Wert erkennen und nutzen</i>	29
6.3	Vorschläge für die Kommunalplanung	29
7	Fazit	30
8	Quellenverzeichnis	31
9	Anhang	35

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der Forschungsmodule des Gesamtprojekts -----	7
Abbildung 3-1: Die sechs Regionalplanungsregionen in NRW -----	15
Abbildung 3-2: Wesentliche Bezugspunkte der Regionalplanung zu den Sustainable Development Goals (SDGs)-----	16
Abbildung 4-1: Geltungsbereich des Regionalplans Köln (Regierungsbezirk Köln)-----	17
Abbildung 4-2: Geltungsbereich des Regionalplans Ruhrgebiet (Regionalverband Ruhr) -----	20

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Gesetzesgrundlagen, Planungsinstrumente und Nachhaltigkeitsstrategien -----	11
--	----

1 Hintergrund

Nordrhein-Westfalen ist das am dichtesten besiedelte Flächenbundesland Deutschlands – und die Flächennutzung daher ein besonders relevantes Nachhaltigkeitsthema. Die begrenzte Ressource Fläche unterliegt zahlreichen Nutzungskonkurrenzen, dazu zählen insbesondere:

- Nutzung für Siedlungszwecke: (bezahlbares) Wohnen, Handel, Gewerbe und Industrie,
- Infrastrukturen wie Rad(schnell)wege, Schienen, Straßen, Energieversorgung, Leitungen,
- Natur- und Landschaftsschutz wie z.B. Fläche des Biotopverbunds,
- Klimaschutz & Anpassung an die Folgen des Klimawandels,
- Land- und fortwirtschaftliche Nutzungen,
- Erholung im Freiraum,
- Rohstoffversorgung,
- Grundwasserschutz und Schutz vor Hochwasser.

Die Rolle der Landes- und Regionalplanung ist es, diese konkurrierenden Nutzungsansprüche räumlich zu ordnen, gegeneinander abzuwägen und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu gestalten.

1.1 Einbettung des Forschungsmoduls ins Gesamtprojekt

Der folgende Bericht stellt die Ergebnisse des Forschungsmoduls FM 1B Regionale Nachhaltigkeit im Forschungsprojekt „Nachhaltigkeitsstrategie NRW: Vertiefungsanalysen zur Umsetzung aus wissenschaftlicher Sicht“¹ dar. Das Projekt wird durch das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNV NRW) gefördert.

Das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH begleitet die Entwicklung, Fortschreibung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie Nordrhein-Westfalen (NRW) seit dem Jahr 2013 durch eine wissenschaftliche Begleitforschung in verschiedenen Projekten. Das aktuell laufende Forschungsprojekt „Nachhaltigkeitsstrategie NRW: Vertiefungsanalysen zur Umsetzung aus wissenschaftlicher Sicht“ beinhaltet verschiedene Forschungsmodule, die verstärkt die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie NRW untersuchen.

¹ Siehe Projektbeschreibung unter <https://wupperinst.org/p/wi/p/s/pd/1880>

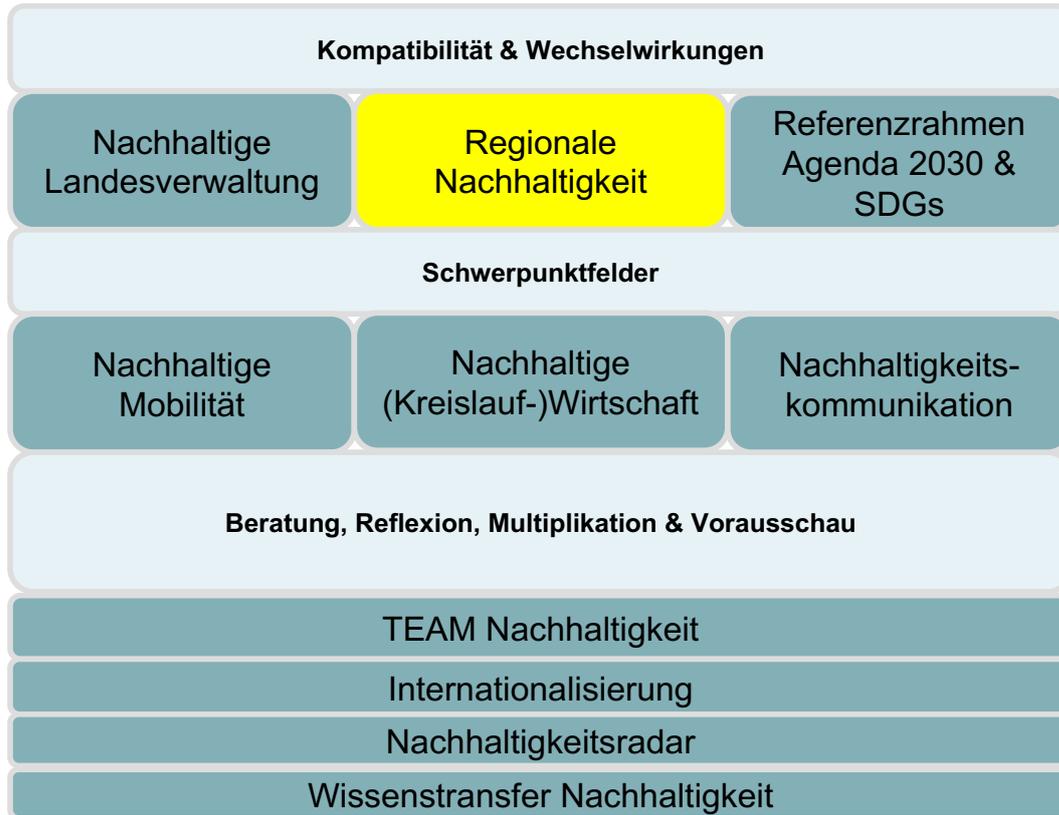


Abbildung 1: Übersicht der Forschungsmodule des Gesamtprojekts

1.2 Ziel des Forschungsmoduls

Ziel des Forschungsmoduls ist es, für zwei ausgewählte Fälle in NRW herauszufinden, inwieweit insbesondere die formelle und ergänzend auch die informelle Regionalplanung das Anliegen, die Themen und Ziele einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW derzeit aufnehmen und in ihrer regionalplanerischen Abwägung von Zielkonflikten berücksichtigen. Bei den beiden ausgewählten und vertiefend untersuchten Fällen handelt es sich um die Region Köln und das Ruhrgebiet.

Diese beiden Regionen wurden aus den folgenden drei Gründen ausgewählt:

1. Die beiden Regionen decken zwei verschiedene Fälle ab: einerseits die Fortschreibung eines bestehenden Regionalplans (Regierungsbezirk Köln) und andererseits die Erstaufstellung eines Regionalplans (Ruhrgebiet).
2. Einerseits liegt die Erstellung des Regionalplans bei einer Bezirksregierung (Region Köln), andererseits als Sonderfall beim Regionalverband Ruhr (RVR) für das Verbandsgebiet des RVR, wobei der Regionalplan die bis zum Inkrafttreten weiterhin geltenden Regionalpläne der Bezirksregierungen Arnsberg, Münster und Düsseldorf ab Inkrafttreten ablösen wird.
3. Zu beiden Regionen gibt es Vorarbeiten des Wuppertal Instituts (Esken et al. 2021; Reutter et al. 2021; Müller et al. 2021; Müller & Reutter 2022).

Die Studie soll die Arbeit der NRW-Landesregierung unterstützen und Vorschläge entwickeln, wie Nachhaltigkeitsthemen in der Landes- und Regionalplanung stärker berücksichtigt werden können.

1.3 Forschungsfragen

Um mögliche Ansätze zur stärkeren Berücksichtigung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen (wirtschaftliche, ökologische und soziale Nachhaltigkeit) in der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen zu identifizieren und darauf aufbauend Vorschläge zu entwickeln, wie eine stärkere Berücksichtigung gelingen kann, haben sich die Arbeiten der Wissenschaftler*innen an den folgenden drei Forschungsfragen orientiert:

- 1 | Inwieweit nehmen die derzeit laufenden Prozesse der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen die Themen und die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung auf?
- 2 | Wie ist die bisherige Berücksichtigung der Thematik und Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in der aktuellen Regionalplanung einzuschätzen?
- 3 | Wie sollte die Regionalplanung weiterentwickelt werden, damit die Themen und Ziele einer nachhaltigen Regionalentwicklung unter Berücksichtigung der SDGs im Sinne einer vertikalen Integration künftig besser berücksichtigt werden?

1.4 Aufbau des Forschungsberichts

Im folgenden zweiten Kapitel wird das Vorgehen im Forschungsmodul dargestellt. Kapitel 3 beschreibt die Rolle der Regionalplanung für nachhaltige Entwicklung. In Kapitel 4 werden die beiden Untersuchungsräume Region Köln und Ruhrgebiet dargestellt. Kapitel 5 stellt wesentliche Ergebnisse des Forschungsmoduls dar und in Kapitel 6 werden Vorschläge zur besseren Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten an die Landesregierung NRW, die Regionalplanung und die kommunale Ebene formuliert.

2 Vorgehen und Arbeitsschritte

Für die beiden Untersuchungsregionen Regierungsbezirk Köln und Ruhrgebiet wurden mit den vier aufeinander aufbauenden Methoden Dokumentenanalyse, Stakeholder*inneninterviews, Fokusgruppendifkussion und Fachworkshop empirische Fallstudien erarbeitet, um die unter 1.3 genannten Forschungsfragen zu beantworten.

2.1 Dokumentenanalyse

In einem ersten Schritt erfolgte eine Recherche und vertiefte Auswertung der wesentlichen vorliegenden Dokumente zur künftigen Regionalentwicklung, insbesondere zu den beiden Untersuchungsräumen Region Köln und Ruhrgebiet. Dafür wurde der Stand der jeweils in Fortschreibung befindlichen Regionalpläne vertiefend analysiert. Wichtige Analyse Kriterien waren insbesondere:

- Raumstruktur der Untersuchungsräume,
- Stand der Fortschreibung hinsichtlich Bearbeitungs- und Verfahrensstand,
- Verfahrensqualität und Akteursintegration der gewählten Beteiligungsverfahren.

Dieser Arbeitsschritt wurde als Desktop-Recherche durchgeführt und durch drei telefonische Rücksprachetelefonate (vgl. Anhang 1) zum besseren Verständnis der Planungsprozesse mit Akteur*innen der Regionalplanung ergänzt.

2.2 Stakeholder*inneninterviews

Insgesamt wurden acht Interviews mit Akteur*innen geführt, die in die Fortschreibung der Regionalplanung im Regierungsbezirk Köln und dem Ruhrgebiet eingebunden sind. Darüber hinaus wurde ein Interview mit der Regionalplanung im Regierungsbezirk Arnsberg geführt und ein Interview mit der Landesplanung NRW (vgl. Anhang 1). Die Interviews orientierten sich dabei an den folgenden Leitfragen (Anhang 3):

Aufnahme Nachhaltigkeit / Nachhaltigkeitsstrategie NRW / Agenda 2030

1. Nimmt die Regionalplanung im jeweiligen Untersuchungsraum die Themen und die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung aus Sicht der Befragten derzeit in ausreichendem Maße auf? Erfolgt die Berücksichtigung explizit oder implizit?
2. Werden aus Sicht der Befragten alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen (ökologisch, sozial, ökonomisch) gleichwertig und ausreichend berücksichtigt?
3. Welche nachhaltigkeitsrelevanten Themen der Regionalplanung sind aus Sicht der Befragten besonders stark von Zielkonflikten und gegensätzlichen Interessen geprägt?

Akteure

4. Wie bewerten die befragten Personen die Beteiligungsprozesse zur Aufstellung des Regionalplans?
5. Gibt es Akteure, die aus Sicht der Befragten die Nachhaltigkeitsorientierung des Regionalplans besonders hemmen?
6. Gibt es Akteure, die aus Sicht der befragten Personen die Nachhaltigkeitsorientierung des Regionalplans besonders fördern?

Handlungsempfehlungen

7. Welche Hemmnisse stehen einer stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie NRW aus Sicht der befragten Personen besonders entgegen? Wie können diese Hemmnisse abgeschwächt oder aufgelöst werden?
8. Wie kann aus Sicht der befragten Personen eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsthemen bzw. der Nachhaltigkeitsstrategie NRW in der Regionalplanung gelingen?
9. Welche Wünsche für eine nachhaltigere Regionalplanung würden die befragten Personen an die Landesregierung adressieren?

2.3 Fokusgruppendifkussionen

Auf der Grundlage der Dokumentenanalyse und Stakeholder*inneninterviews wurde für den Regierungsbezirk Köln und das Ruhrgebiet jeweils eine themenzentrierte Fokusgruppendifkussion mit Akteur*innen der Regionalplanung durchgeführt (vgl. Anhang 2). Ziel der Fokusgruppendifkussionen war es, vertiefend zu den bereits erfolgten Vorarbeiten eine Einschätzung der Nachhaltigkeitsorientierung des jeweiligen Regionalplans zu erhalten. Zudem wurden die Fokusgruppen dazu genutzt, Handlungsmöglichkeiten für eine stärkere Berücksichtigung einer ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit in den Neuaufstellungen der Regionalpläne zu identifizieren. Ein zentraler Punkt der Diskussion lag auf der Frage, wie bei der konkreten Umsetzung der Inhalte der Regionalpläne auf kommunaler Ebene die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten besser ermöglicht werden kann.

2.4 Fachworkshop

Ergänzend zur Dokumentenanalyse, den Interviews und Fokusgruppendifkussionen wurde ein Fachworkshop mit Akteur*innen der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen jenseits der beiden Untersuchungsräume Regierungsbezirk Köln und Ruhrgebiet geführt. Vor allem durch die Diskussion von guten Beispielen für nachhaltige Regionalplanungsprozesse, die zum Teil im Vorfeld vom Projektteam recherchiert wurden, war auch hier das Ziel, Verbesserungshinweise für eine stärker an Nachhaltigkeit orientierte Regionalplanung und Vorschläge für die NRW-Landespolitik und -planung zu entwickeln.

3 Regionalplanung und nachhaltige Entwicklung

Im Folgenden werden die wesentlichen rechtlichen Grundlagen für die Raumordnung, die Landes- und die Regionalplanung sowie der Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW dargestellt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zu den bestehenden Gesetzesgrundlagen, Planungsinstrumenten und Nachhaltigkeitsstrategien entlang der Bundes-, Landes-, regionalen und kommunalen Ebene.

	<i>Gesetzesgrundlagen</i>	<i>Planungsinstrumente</i>	<i>Nachhaltigkeitsstrategien</i>
<i>Bundesebene</i>	Raumordnungsgesetz (ROG)	Bundesraumordnungsprogramm	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021 sowie Grundsatzbeschluss 2022
<i>Landesebene</i>	Landesplanungsgesetz (LPIG)	Landesentwicklungsplan (LEP) NRW	Nachhaltigkeitsstrategie NRW 2020 (Weiterentwicklung 2024 geplant)
<i>Regionale Ebene</i>	Landesplanungsgesetz (LPIG)	Regionalpläne	Regionale Nachhaltigkeitsstrategie (bislang nur „Leitlinien einer nachhaltigen Entwicklung“ im Regierungsbezirk Arnsberg) ²
<i>Kommunale Ebene</i>	Baugesetzbuch	Flächennutzungs- und Bebauungspläne	Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien (momentan im Rahmen des Projekts „Global Nachhaltige Kommune NRW: 39 NRW-Kommunen“) ³

Tabelle 3-1: Gesetzesgrundlagen, Planungsinstrumente und Nachhaltigkeitsstrategien

3.1 Raumordnungsgesetz

Nach §1 des **Raumordnungsgesetzes (ROG)** sind die Teilräume der Bundesrepublik Deutschland durch Raumordnungspläne, raumordnerische Zusammenarbeit und Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, wobei

- unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen sind und
- Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen sind (Absatz 1).

Dieser Aufgabe liegt die Leitvorstellung einer „nachhaltige(n) Raumentwicklung“ zugrunde, „die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (Absatz 2).⁴

² Vgl. Regierungsbezirk Arnsberg 2022

³ Vgl. MUNV NRW o.J. b

⁴ Vergleiche Raumordnungsgesetz (ROG), https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/_1.html

Die Ausführungen im Raumordnungsgesetz verdeutlichen bereits, dass es sich bei der Raumentwicklung, und damit auch bei der Regionalplanung, um einen Prozess handelt, bei dem zwischen vielen unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen vermittelt wird und durch Aushandlungsprozesse ein Interessensausgleich herzustellen ist. Daraus ergibt sich die Frage, wie Nachhaltigkeitsthemen in der Abwägung und der Konfliktklärung beachtet werden können.

3.2 Landesplanungsgesetz (LPIG)

Im Landesplanungsgesetz⁵ werden die Regeln für die landesplanerischen Verfahren konkretisiert und festgelegt, so z.B., dass die stimmberechtigten Mitglieder des Regionalrats für die Dauer ihrer Amtszeit nicht-stimmberechtigte beratende Mitglieder in den Regionalrat berufen dürfen (§ 8), nämlich aus den für das Gebiet des Regionalrats zuständigen

- Industrie- und Handelskammern,
- Handwerkskammern,
- Landwirtschaftskammer NRW,
- Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (hälftig)

(in der Summe: sechs), zudem je ein Mitglied aus den im Gebiet tätigen

- Sportverbänden,
- anerkannten Naturschutzverbänden,
- kommunalen Gleichstellungsstellen.

Im Jahr 2021 wurde das LPIG NRW an mehreren Stellen geändert, u.a. dahingehend, dass „zur Beschleunigung von Planverfahren und Deregulierung“ die bis dahin zur Aufstellung der Regionalpläne geltende Verpflichtung zur Erörterung aufgegeben wurde (Landtag NRW 2020, S. 11). Die anerkannten Naturschutzverbände BUND NRW, LNU und NABU NRW haben in einer Stellungnahme (2021) „deutliche Kritik“ an dieser Änderung geäußert, weil dadurch „insbesondere die gesamtplanerische Aufgabe der Konfliktminimierung/-lösung massiv geschwächt [werde], was dem Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung diametral“ entgegenstehe (BUND NRW, LNU, NABU NRW 2021, S. 2). Ein „wichtiges Instrument zur Konfliktklärung (...), in dessen Rahmen einzelne Nutzungskonkurrenzen aus unterschiedlichen Perspektiven sorgfältig betrachtet werden können“ (ebd.) werde nun abhängig davon, dass der Regionalrat die Einberufung eines Erörterungstermins mit einem Beschluss herbeiführt, wobei davon auszugehen sei, dass davon aus zeitlichen Gründen regelmäßig abgesehen wird (ebd., S. 2f.).

3.3 Landesentwicklungsplan (LEP)

Das wichtigste Steuerungsinstrument auf Landesebene ist der **Landesentwicklungsplan (LEP)**, der als zusammenfassender, überörtlicher und fachübergreifender Raumordnungsplan die mittel- bis langfristigen Ziele und Grundsätze für die räumliche Entwicklung des gesamten Bundeslands festlegt. Bis zum Jahr 2013 gab es auch ein Landesentwicklungsprogramm (LEPro). Im Jahr 2014 wurden LEP und

⁵ Landesplanungsgesetz NRW: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=920070925160557909

LEPro zusammengefasst. Die zentralen Rechtsgrundlagen sind das Raumordnungsgesetz sowie das Landesplanungsgesetz. Die Zuständigkeit der Landesplanungsbehörde liegt in NRW beim Wirtschaftsministerium (MWIKE NRW o.J.).

Der LEP dient als verbindliche Grundlage für die nachgeordnete Regional-, Bauleit- und Fachplanung. Umgekehrt werden die nachgeordneten Pläne in die Erarbeitung der Raumordnungspläne der Landes- und Regionalplanung einbezogen. Dieses gesetzlich verankerte „Gegenstromprinzip“⁶ sei „Verpflichtung und Ansporn für eine vertrauensvolle und fruchtbare Kooperation zwischen den unterschiedlichen Planungsebenen“ (LEP NRW 2020, S. 13). Der LEP beinhaltet

- Ziele (verbindliche Vorgaben) und
- Grundsätze (allgemeine Vorgaben),

an denen sich die Regionalpläne zu orientieren haben. Der Maßstab des LEPs (1 : 50.000) ermöglicht nur bedingt räumlich konkrete Festlegungen zu Nutzungen und Schutzfunktionen. „Solche Konkretisierungen werden weitgehend der Regionalplanung und anderen nachgeordneten Planungen überlassen. Sie müssen dort unter Beachtung bzw. Berücksichtigung der im LEP textlich festgelegten Ziele und Grundsätze erfolgen“ (LEP 2017, S. 127).

Der erste Landesentwicklungsplan für NRW wurde 1995 aufgestellt (Landesregierung NRW 1995) und beinhaltete mehrere verbindliche Ziele – so beispielsweise den Schutz von Freiraum (Agrargebiete, Wald, Gewässer), der nur in Anspruch genommen werden durfte, „wenn die Inanspruchnahme erforderlich ist“ (ebd., S. 23), was einen verbindlicheren Ansatz darstellte als er heute im LEP enthalten ist (Hinweis aus Interviews).

Der aktuell geltende Landesentwicklungsplan NRW unter schwarz-grüner Landesregierung fußt auf der von der rot-grünen Landesregierung verabschiedeten LEP-Fassung von 2017⁷, sowie der am 6. August 2019 unter schwarz-gelber Landesregierung in Kraft getretenen Änderung des LEP NRW⁸ (MWIKE NRW o.J.). In seiner Fassung von 2017 beinhaltete der LEP NRW den *Grundsatz*, „das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 Hektar und langfristig auf Netto-Null zu reduzieren“ (LEP NRW 2017, S. 142). Im Rahmen des „Entfesselungspakets II“ hat die schwarz-gelbe Landesregierung im Jahr 2019 mehrere Änderungen im LEP NRW zugunsten von Wirtschaftsinteressen vorgenommen, u.a. die Streichung des 5-Hektar-Grundsatzes. Mit der LEP-Änderung habe die damalige NRW-Landesregierung das Ziel verfolgt, ein „am Bedarf der Wirtschaft orientiertes Flächenangebot“ bereitzustellen, mit dem Unternehmen „ein differenziertes Flächenangebot zur Verfügung stehen“ solle (Landesregierung NRW 2019; vgl. zudem MWIKE NRW 2019).

Die aktuelle schwarz-grüne Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat am 2. Juni 2023 beschlossen, den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen zu ändern. Ziel

⁶ Vgl. Die gesetzliche Verankerung des „Gegenstromprinzips“ in §1 des Raumordnungsgesetzes (ROG), Absatz 3, https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/_1.html sowie § 1, Absatz 2 des Landesplanungsgesetz NRW https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=920070925160557909

⁷ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=16129&menu=1&sg=0&keyword=Landesentwicklungsplan

⁸ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=17882&ver=8&val=17882&sg=0&menu=1&vd_back=N

der Änderung ist die schnelle Umsetzung des Wind-an-Land-Gesetzes, welches die Sicherung weiterer Flächen für die Windenergie in Nordrhein-Westfalen erfordert. Zusätzlich verfolge die Landesregierung das Ziel, die Flächenkulisse für Freiflächen-Solarenergie in Nordrhein-Westfalen „maßvoll zu erweitern“ (MWIKE NRW 2023).

Darüber hinaus hat die aktuelle schwarz-grüne Landesregierung im Jahr 2023 zentrale Eckpunkte für eine weitere (dritte) Änderung des LEP vereinbart. „Zentrale Inhalte sind unter anderem, den Flächenverbrauch grundsätzlich auf 5 Hektar pro Tag zu begrenzen, reduzierte Flächenbedarfe für Sand- und Kiesabgrabungen sowie Maßnahmen zur Klimaanpassung, zum Beispiel beim vorbeugenden Hochwasserschutz. Im Sinne einer Ermöglichungsplanung will die Landesregierung den Kommunen größere Spielräume bei der Umsetzung eröffnen“ (Die Landesregierung NRW 2023a).

3.4 Regionalplanung und Regionalpläne

Die Ziele und Grundsätze des LEPs werden auf regionaler Ebene durch die Regionalpläne konkretisiert. Für das Braunkohlenplangebiet gelten spezifische Braunkohlenpläne. Im Bereich der Regional- und Braunkohlenplanung werden besondere Gremien, der Regionalrat (bzw. im Ruhrgebiet die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr) und der Braunkohlenausschuss, eingesetzt, die jeweils die Regional- bzw. Braunkohlenpläne beschließen (MWIKE NRW o.J.b). Das Landesplanungsgesetz (LPIG NRW) konkretisiert die Verfahren zur Erstellung der Regional- bzw. Braunkohlenpläne, z.B. hinsichtlich der nicht-stimmberechtigten, beratenden Mitglieder.

Der Regionalplan ist das zentrale Steuerungsinstrument zur räumlichen Ordnung und Sicherung einer Region. Der Regionalplan legt die Ziele für die Raumentwicklung in den Planungsregionen fest und ist das Ergebnis eines umfangreichen und komplexen Beteiligungsverfahrens (MWIKE NRW o.J.c). In der Regionalplanung sind die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum, wie z.B. die Siedlungs-, Kulturlandschafts- und Freiraumentwicklung, den Klimaschutz- und Klimaanpassung, die Ver- und Entsorgungs- sowie technische und Verkehrsinfrastruktur aufeinander abzustimmen. Zudem sind die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen und eine Vorsorge für die verschiedene Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen. Entsprechend §1, Absatz 2 des Landesplanungsgesetzes NRW sind Landes- und Regionalplanung eine „gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung, die dem Gegenstromprinzip nach dem Raumordnungsgesetz verpflichtet ist.“ Mit dem Regionalplan werden die Rahmenbedingungen für die kommunale Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungspläne) sowie für fachrechtliche Genehmigungsverfahren geschaffen (RVR o.J.).

In NRW gibt es sechs Regionalplanungsgebiete, in denen die Regionalpläne – bis auf eine Ausnahme (Ruhrgebiet) - von den jeweiligen regionalen Planungsträgern, den Regionalräten, erstellt werden dies sind die Regierungsbezirke Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster; für das Gebiet des Regionalverbandes Ruhr wird der Regionalplan von der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr erstellt. Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht der Regionalplanungsgebiete in NRW.

Sustainable Development Goal (SDGs)	Bezug zur Fläche
SDG 1 – Keine Armut	Schaffung von bezahlbarem Wohnraum (ca. 300.000 fehlende Wohnungen nach Einschätzung des Landesverbands NRW der freien Wohnungsunternehmen (Winters 2023))
SDG 2 – Kein Hunger	Erhöhung des Anteils des Ökolandbaus an der gesamten Landwirtschaftsfläche von 6,4% (2021) auf 20% bis 2030*
SDG 3 – Gesundheit und Wohlergehen	Flächen zur Erholung, Schutz vor Gesundheitsbelastungen durch Verkehrswege (Luftschadstoffe, Lärm, Unfallgefahr)
SDG 4 – Hochwertige Bildung	Erreichbarkeit von Schulstandorten
SDG 5 – Geschlechtergleichstellung	Frauen fahren seltener mit dem Pkw und öfter mit den Verkehrsmitteln des Umweltverbands; eine Förderung der Verkehrsmittel des Umweltverbands (z.B. Rad(schnell)wege, Schienenausbau) kommt daher besonders Frauen zugute
SDG 6 – Wasser und Sanitärversorgung für alle	Schutz und Entwicklung wasserverbundener Ökosysteme (z.B. Wald, Feuchtgebiete, Flüsse, Seen)
SDG 7 – Bezahlbare und saubere Energie	Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energien (z.B. Freiflächen-Photovoltaikanlagen), Verringerung des Flächenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke, um den Energiebedarf für die eingesetzten Baumaterialien und den Betrieb der Infrastrukturen zu reduzieren
SDG 8 – Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum	Flächen für gewerbliche und industrielle Entwicklung, gute verkehrliche Erreichbarkeiten des Arbeitsplatzes auch ohne auf ein eigenes Fahrzeug angewiesen zu sein
SDG 9 – Industrie, Innovation und Infrastruktur	Infrastrukturentwicklung, z.B. Verkehrswege, Wasserstoffleitungen, Rad-schnellwege; soziale Infrastrukturentwicklung
SDG 10 – Weniger Ungleichheiten	Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen zwischen den Regionen
SDG 11 – Nachhaltige Städte und Gemeinden	Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie NRW: „Angemessener Beitrag aus NRW zur Erreichung des Bundesziels einer Senkung der neuen Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf unter 30ha/Tag bis 2030“
SDG 12 – Nachhaltiger Konsum und Produktion	Verringerung des Endenergieverbrauchs privater Haushalte, z.B. für Mobilität, Förderung lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe, Ressourcenverbrauch durch Rohstoffabbau
SDG 13 – Maßnahmen zu Klimaschutz und Klimaanpassung	Flächenbereitstellung für die Produktion erneuerbarer Energien (Windräder, Photovoltaik), Flächenfreihaltung für Frischluftzufuhr zum Schutz vor Hitze, Flächen für Versickerung & Hochwasserschutz
SDG 14 – Leben unter Wasser	Verringerung der Nährstoffeinträge in Flüsse durch die Landwirtschaft
SDG 15 – Leben an Land	Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie NRW 2020, die Fläche des landesweiten Biotopverbunds an der Landesfläche von 11,9% (2022) auf 15% bis 2030 zu vergrößern; Schaffung von Naturschutzgebieten zum Artenschutz, weniger Versiegelung zum Schutz der Böden
SDG 16 – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen	Angst- und gewaltfreie öffentliche Räume
SDG 17 – Partnerschaften zum Erreichen der Ziele	Kooperationen mit Nachbarländern zur grenzüberschreitenden Ordnung von Flächen und Verkehr

*vgl. Ziele und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie NRW auf <https://www.nachhaltigkeitsindikatoren.nrw.de/home>

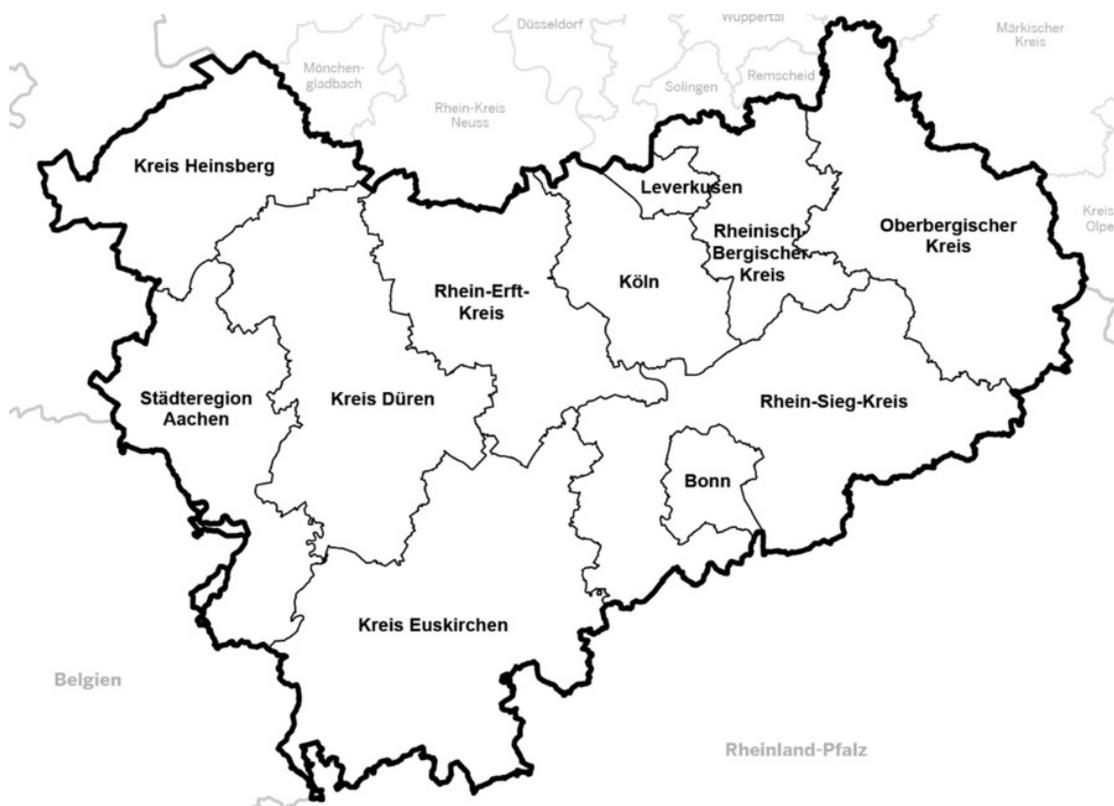
Abbildung 3-2: Wesentliche Bezugspunkte der Regionalplanung zu den Sustainable Development Goals (SDGs)

4 Die Untersuchungsräume

4.1 Regierungsbezirk Köln

4.1.1 Charakteristika

Der Geltungsbereich des Regionalplans Köln umfasst 95 Gemeinden in acht Kreisen (inklusive der Städteregion Aachen), sowie die vier kreisfreien Städte Aachen, Bonn, Köln und Leverkusen (vgl. Abbildung 4-1). Räumlich ist der Regierungsbezirk Köln mit 7.365 km² die mit Abstand die größte Planungsregion in NRW. Hier lebten mit Stand 31.12.2022 knapp 4,8 Millionen Einwohner mit einer Bevölkerungsdichte von 607 Einwohner*innen je Quadratkilometer.



Quelle: Bezirksregierung Köln (2023): Aufstellung eines Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien zum Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln, <https://www.bezreg-koeln.nrw.de/bekanntmachungen/aufstellung-eines-sachlichen-teilplans-erneuerbare-energien-zum-regionalplan-fuer>

Abbildung 4-1: Geltungsbereich des Regionalplans Köln (Regierungsbezirk Köln)

Der Regierungsbezirk Köln gehört zu den dynamischsten wachsenden Regionen Deutschlands. Er ist zudem durch vielfältige Siedlungs-, Kultur-, Landschafts- und Naturräume geprägt. Er bietet durch zahlreiche Naherholungsmöglichkeiten in ländlichen und urbanen Räumen eine hohe Lebensqualität. Aufgrund seiner zentralen Lage im Schnittpunkt europäischer Verkehrsachsen hat er zudem eine hohe Relevanz für die Wirtschaft.

Der demografische Wandel, die unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven in urbanen und ländlich geprägten Räumen, die klimatischen Veränderungen sowie die anstehende Transformation des Rheinischen Reviers und die vielfach stark ausgelasteten Infrastrukturen gehören zu den aktuellen und künftigen Herausforderungen einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung in diesem Raum (Region Köln/Bonn e.V. o.J.).

Der um acht Jahre auf das Jahr 2030 vorgezogenen Ausstieg aus der Braunkohleförderung im Rheinischen Revier stellt eine große strukturpolitische Herausforderung für diesen Raum dar, für die beschleunigte Transformationsprozesse erforderlich sind. Gesteuert wird der Strukturwandel im Rheinischen Revier im politischen Mehrebenensystem zwischen Bund, Land und Region. Die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Land und Region werden in einem Reviervertrag festgehalten, welchen die Landesregierung und zentrale Akteure der Region im April 2021 unterzeichnet haben (Landesregierung NRW 2023b).

4.1.2 Stand der Fortschreibung des Regionalplans Köln

Für die Aufstellung des Regionalplans Köln ist der Regionalrat für den Regierungsbezirk Köln verantwortlich. Dieser trifft als Träger der Regionalplanung die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung des Regionalplans und beschließt über dessen Aufstellung. Somit legt der Regionalrat mit dem Regionalplan die regionalen Ziele der Raumordnung und der Landesplanung für die (räumliche) Entwicklung des Regierungsbezirks im Regionalplan fest.

Der Regionalrat setzt sich aus 42 stimmberechtigten Mitgliedern zusammen, die die parteipolitische Zusammensetzung nach den Ergebnissen der Kommunalwahlen vom 13. September 2020 in den kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden des Regierungsbezirks Köln widerspiegeln. Darüber hinaus sind 22 beratende Mitgliedern ohne Stimmrecht vertreten aus gesellschaftlich relevanten Interessensvertretern der Arbeitgeber*innen-/Arbeitnehmer*innenvertreter, Naturschutzverbände, Sportverbände und der kommunalen Gleichstellungsstellen (Bezirksregierung Köln o.J.).

Die Teilabschnitte des geltenden Regionalplans Region Köln (2001), der Region Aachen (2003), der Region Bonn/Rhein-Sieg (2004) sowie der sachliche Teilabschnitt Vorbeugender Hochwasserschutz (2006 und 2010) sollen künftig mit der Neuaufstellung in einem räumlichen Gesamtplan zusammengefasst werden. Außerdem wird in einem eigenständigen sachlichen Teilplan „Nichtenergetische Rohstoffe“ das Thema Sicherung und Abbau von Lockergesteinen behandelt.

Der Regionalrat hat mit dem Aufstellungsbeschluss vom 10. Dezember 2021 die Regionalplanungsbehörde beauftragt, die öffentliche Auslegung zur Neuaufstellung des Regionalplans Köln einzuleiten. Die Neuaufstellung des Regionalplans Köln besteht aus einem vorlaufenden, informellen Planverfahren, und dem anschließenden formellen Planverfahren mit verschiedenen Beteiligungsformaten, das nach dem Aufstellungsbeschluss des Regionalrats zu einem Planentwurf folgt.

Im vorangegangenen informellen Verfahren wurden in einem breit angelegten Dialog mit den Kommunen, Fachbehörden, Verbänden, der Politik und Öffentlichkeit die Ausgangslage und die vielfältigen Belange für eine zukünftige räumliche Entwicklung für die Region diskutiert. Die Ergebnisse dieses Prozesses wurden 2020 in einem Plankonzept zusammengeführt.

Auf Basis dieses von der Regionalplanungsbehörde vorgelegten Entwurfs hat der Regionalrat in seiner 5. Sitzung am 10. Dezember 2021 die Einleitung des Beteiligungsverfahrens zur Neuaufstellung des Regionalplans Köln beschlossen. Im Rahmen eines ersten Beteiligungsverfahrens bestand vom 07.02.2022 bis zum 31.08.2022 die Möglichkeit, zu der Planunterlage Stellung zu nehmen⁹.

Die Hinweise, Anregungen und weiteren Rückmeldungen aus dem Beteiligungsverfahren werden zur Zeit der Berichtserstellung (Februar 2024) von der Regionalplanungsbehörde erfasst und ausgewertet. Der Regionalrat entscheidet darüber, welche Bedenken nicht ausgeräumt werden können und welche Anregungen und Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden. Im Sommer 2024 soll der Regionalrat die erneute Offenlegung zu den geänderten Planinhalten beschließen. Anschließend werden die Stellungnahmen der zweiten öffentlichen Auslegung ausgewertet und der Regionalplan finalisiert. Ziel ist es, dass der Regionalrat den Feststellungsbeschluss zum Regionalplan bis Mitte 2025, vor den Kommunalwahlen in NRW, fasst.¹⁰

Rechtskraft erlangt der Regionalplan durch das Anzeigen des Regionalplans bei der Landesplanungsbehörde. Die Landesplanungsbehörde prüft, ob der Plan rechtmäßig zustande gekommen ist. Liegen hiergegen keine Bedenken bei der Landesplanungsbehörde vor, wird der Regionalplan im Gesetz- und Verordnungsblatt NRW bekannt gemacht und erlangt damit seine Rechtskraft.

⁹ Siehe unter: <https://beteiligung.nrw.de/portal/brk/beteiligung/themen/1000661>

¹⁰ Auskunft über persönliches Telefonat mit Mitarbeiter der Bezirksregierung Köln am 03.05.2023.

4.2 Das Ruhrgebiet

4.2.1 Charakteristika

Zum Geltungsbereich des Regionalplans Ruhr gehören elf kreisfreie Städte und 42 Gemeinden in den Kreisen Recklinghausen, Unna, Wesel sowie dem Ennepe-Ruhr-Kreis. Hier leben auf eine Fläche von knapp 4.435 km² mehr als 5,1 Millionen Menschen (Stand 31.12.2019). Dies entspricht einer Einwohnerdichte von 1.152 Einwohner*innen je km². Damit gehört diese Region zu den größten Ballungszentren Europas.

Seit der Kohlekrise Ende der 1950er Jahre befindet sich das Ruhrgebiet im Strukturwandel – der einstige „Kohlenpott“ musste sich wirtschaftlich neu aufstellen. Dabei rückten sowohl der Bildungs- als auch der Dienstleistungssektor stärker in den Fokus und Themen wie Kunst und Kultur (z.B. Ruhrgebiet als „Kulturhauptstadt Europas 2010“) und das Bewusstsein für Natur und Lebensqualität erfuhren eine neue Bedeutung (z.B. Europäische Umwelthauptstadt Essen 2017; Ziel die „Grünste Industrieregion der Welt“ zu werden, vgl. RVR o.J.; Müller et al. 2021).

Am 13. September 2020 wurde das Ruhrparlament erstmalig von den Wählerinnen und Wählern des Verbandsgebiets direkt gewählt.



Quelle: Daniel Ullrich 2004 auf https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ruhr_area-administration.png, GNU Free Documentation License

Abbildung 4-2: Geltungsbereich des Regionalplans Ruhrgebiet (Regionalverband Ruhr)

4.2.2 Stand der Regionalplanentwicklung

Der regionale Planungsträger ist nach dem Landesplanungsgesetz NRW die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr (RVR). Die Verbandsversammlung hat den RVR damit beauftragt, das Aufstellungsverfahren zum Regionalplan Ruhr durchzuführen.

Der RVR wurde 1920 als Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) gegründet und hat im Jahr 2020 sein 100-jähriges Bestehen gefeiert. Der erste Verbandsdirektor Robert Schmidt (1869-1934) gilt als der „Vater der Regionalplanung“. Bereits 1912 legte er einen Generalsiedlungsplan für das Ruhrgebiet vor, „der später Grundlage für die überörtliche Planung von regionalen Grünzügen, Verbandsstraßen wie dem Ruhr-schnellweg und den Revierparks werden sollte“ (RVR o.J.b). Die Zuständigkeit des Verbands für die Regionalplanung wurde 1975 eingeschränkt und 2009 rückübertragen.

Im Sommer 2018 hatte das Ruhrparlament den RVR beauftragt, einen flächendeckenden Regionalplan für die Metropole Ruhr zu erarbeiten. Bei der Aufstellung des Regionalplans trifft die RVR-Verbandsversammlung die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen. Im Rahmen des Verfahrens gab es drei öffentliche Auslegungen. Nach den ersten und zweiten Beteiligungsrounden hat die Verwaltung die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und die Entwurfsfassung entsprechend überarbeitet. Nach der dritten Beteiligung gingen weitere Stellungnahmen ein, die jedoch nicht zu inhaltlichen Änderungen des Planwerkes führten (RVR o.J.b).

Am 10. November 2023 hat die Verbandsversammlung des RVR mehrheitlich mit fünf Gegenstimmen den neuen einheitlichen Regionalplan Ruhr beschlossen (RVR 2023). Der Regionalplan Ruhr löst die im Verbandsgebiet bestehenden Regionalpläne der drei Bezirksregierungen in Arnsberg, Düsseldorf und Münster sowie den Regionalen Flächennutzungsplan der Städteregion 2030 im mittleren Ruhrgebiet ab. Nach erfolgreicher Rechtsprüfung des Planwerkes durch das NRW-Wirtschaftsministerium, wofür die übergeordnete Landesplanungsbehörde drei Monate Zeit hat, wird das Planwerk mit Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft treten (ebd., RVR 2023).

Der Regionalplan Ruhr erstreckt sich künftig auf die elf kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen sowie die vier Kreise Recklinghausen, Unna, Wesel und Ennepe-Ruhr-Kreis des Verbandsgebiets Ruhr.

5 Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieses Forschungsmoduls aus der Dokumentenanalyse, den Interviews und den Workshops dargestellt. In Kapitel 6 werden darauf aufbauend Vorschläge zur besseren Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten an die Landesregierung NRW, die Regionalplanung und die Kommunalplanung formuliert.

5.1 Adressierung von Nachhaltigkeitsthemen in der Regionalplanung

Die Einschätzung darüber, ob Nachhaltigkeitsaspekte in den Prozessen zur Aufstellung der Regionalpläne im Ruhrgebiet und in der Region Köln in ausreichender Weise mitberücksichtigt wurden und inwiefern ein Ausgleich beziehungsweise eine gleichwertige Berücksichtigung aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen gelungen sei, unterscheidet sich nach fachlichem und institutionellem Hintergrund der Gesprächspartner*innen (vgl. Anhang). Insgesamt überwog bei den Gesprächspartner*innen die Einschätzung, dass Nachhaltigkeitsaspekte zwar mitgedacht würden und Bestandteil bei den Abwägungsprozessen unterschiedlicher Interessen seien, diese jedoch insgesamt stärker berücksichtigt werden sollten bis hin zur Ansicht, dass Nachhaltigkeitsaspekte bei weitem nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Es zeigt sich, dass die Raumnutzung stark von Zielkonflikten und unterschiedlichen Interessen geprägt ist und die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen zur Aufstellung eines Regionalplans einen hochkomplexen, anspruchsvollen und zeitaufwändigen Abwägungsprozess darstellt. Zentrale Konfliktfelder liegen in den unterschiedlichen Interessen der Raumnutzung zwischen Siedlungsentwicklung, wirtschaftlichen Interessen und Freiraumschutz. Die soziale Dimension der Nachhaltigkeit werde im Regionalplanungsprozess weniger stark abgebildet aufgrund des geringeren räumlichen Bezugs im Vergleich zur ökologischen und der ökonomischen Dimension. Die soziale Dimension finde sich vor allem bei der Beschaffung von (bezahlbarem) Wohnraum, der Relevanz von Freiraum-/Naturschutzflächen zur Erholung und der Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen, auch ohne eigenem Pkw-Besitz. Insgesamt seien ökonomische Belange an vielen Stellen der Abwägungsprozesse priorisiert worden, insbesondere zur Erschließung von Gewerbe- und Wohnbauflächen.

Nicht nur zwischen den drei Dimensionen Ökonomie-Ökologie-Soziales, sondern auch zwischen verschiedenen Nachhaltigkeitszielen bestünden vermehrt Zielkonflikte, insbesondere zwischen Raumnutzungsarten und Klimazielen bei der Nutzung von Freiflächen als Biotop-/Agrarflächen und/oder zur Produktion erneuerbarer Energie (z.B. Freiflächen-Photovoltaik), zwischen Land-/Forstwirtschaft und dem Natur-/Freiraumschutz (z.B. regionale Grünzüge, Biotopverbund) sowie der Frage nach der qualitativen Ausgestaltung einer Flächenkategorie, z.B. ob ein Wald bewirtschaftet oder naturbelassen wird. Konfliktthemen seien zudem die Ausweisung von Abbaugebieten zur Rohstoffversorgung (Kiesbett am Niederrhein) sowie der Verkehr insgesamt, der im Regionalplan zu wenig adressiert werde (z.B. Radschnellwege, Ausweisung zu ertüchtigender schienengebundener Infrastruktur, übergeordneter Blick auf bestehende Mobilitätsachsen auch zur räumlich verzahnten Ansiedlung von Gewerbe, Güter- und Wirtschaftsverkehre). Auch seien verstärkt neuere Themen zu adressieren, wie Grundwasserneubildung, Hochwasserschutz und Starkregenvorsorge, Kaltluftneubildung (gegen Hitzeinseln), Digitalisierung und der Zusammenhang zwischen

Versiegelung und erhöhten Temperaturen bzw. einem erhöhten Risiko für Überflutungen. Während die Relevanz für die Ausweisung von Flächen zur Erzeugung erneuerbarer Energien allgemein anerkannt sei, greife hier oft das „Sankt-Florian-Prinzip“, d.h. dass die Ausweisung derartiger Flächen lieber in anderen Kommunen als der eigenen verortet werden solle. Insgesamt zeige sich der Großtrend, dass sich die Regionalplanung künftig viel stärker mit konkurrierenden und konfliktthaltigen Themen der Raumnutzung auseinandersetzen müsse.

5.2 Hemmnisse für eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten

Von den eingebundenen Stakeholder*innen werden mehrere Gründe genannt, warum in den derzeitigen Prozessen und Strukturen zur Entscheidungsfindung und Festlegung der Inhalte der Regionalpläne keine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten erfolge.

Ein zentrales Hemmnis sei, dass die Regionalpläne von Regionalräten beschlossen werden, d.h. von den politischen Vertreter*innen der Kommunen des Planungsraums. Diese hätten oftmals stärker die (wirtschaftliche) Entwicklung ihrer Kommunen im Blick als die Ziele für nachhaltige Entwicklung. Die parteipolitische Zusammensetzung der stimmberechtigten Mitglieder im Regionalrat richtet sich nach Ergebnissen der Kommunalwahlen in den kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden (Landesplanungsgesetz NRW, §7). Die Entscheidung, welche Inhalte in den Regionalplan aufgenommen werden, treffe somit ein politisches Gremium. Es seien somit in erster Linie politische und weniger fachplanerische Entscheidungen, welche die Regionalplanung bestimmen.

Die Gewichtung der inhaltlichen Ausrichtung der (nicht stimmberechtigten) beratenden Mitglieder der Regionalräte sei zudem zu Ungunsten der sozialen und insbesondere der ökologischen Nachhaltigkeit sehr ungleich verteilt. So regelt das Landesplanungsgesetz NRW in §8, dass bei insgesamt neun beratenden Mitgliedern nur ein Mitglied für den Natur- und Umweltschutz dabei ist, für Mobilität und Verkehr ist keine einzige Institution vertreten (vgl. Kapitel 3.2).

Als ein wesentliches Hemmnis wird zudem genannt, dass die frühere Pflicht zur Erörterung der eingereichten Stellungnahmen zur Aufstellung der Regionalpläne im Jahr 2021 „zur Beschleunigung von Planverfahren und Deregulierung“ (Landtag NRW 2020, S. 11) aufgegeben wurde und nun nur noch fakultativ durchgeführt wird (vgl. Kapitel 3.2), was aber unzureichend in Anspruch genommen werde. Nachhaltigkeitsorientierte Themen würden so weniger Berücksichtigung finden. Eine bessere Personalausstattung in der Regionalplanung könne auch umfangreichere Erörterungsprozesse ermöglichen.

Auch auf kommunaler Ebene fehle es an Personal und Fachwissen, um Nachhaltigkeitsthemen angemessen adressieren zu können. So gebe es beispielsweise in manchen Kommunen keine fachlich ausgebildeten Planer*innen. Für viele Kommunen bleibe vor dem großen Umfang und steten Zuwachs der zu erfüllenden Aufgaben oft kein Raum (mehr) für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeit im kommunalen Handeln.

6 Vorschläge zur Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten

Im Folgenden werden Vorschläge formuliert, wie Nachhaltigkeitsthemen bzw. die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie NRW in der Regionalplanung auf den verschiedenen regionalplanungsrelevanten Entscheidungs- und Umsetzungsebenen in NRW besser berücksichtigt werden können. Die Vorschläge basieren auf den Erkenntnissen der durchgeführten Literaturrecherchen, Stakeholderinterviews und Workshops. Die Vorschläge unterstreichen insbesondere, dass die Landesregierung NRW mit dem Landesentwicklungsplan (LEP) über ein relevantes Steuerungsinstrument für die Landesentwicklung verfügt (Interview; LEP 2020, S. 11)¹¹. Die Landesregierung sollte die unter föderalen Grundsätzen bestehenden Möglichkeiten zur Einflussnahme über den LEP verstärkt nutzen und die Landes- und Regionalplanung sollten eine stärkere Rolle als Korrektiv für die Berücksichtigung ökologischer Belange auf kommunaler Ebene einnehmen.

6.1 Vorschläge für die Landesregierung NRW

1. Stärkere Berücksichtigung der regionalen Ebene durch die Nachhaltigkeitsstrategie NRW

Die Studie zeigt, dass die regionale Ebene und die Regionalplanung von besonderer Bedeutung für die Umsetzung von Nachhaltigkeit und die Themen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW sind. Die regionale Ebene sollte daher auch im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW und für die Umsetzung der Themen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW stärker berücksichtigt werden. Dabei sollten Unterschiede zwischen den Regionen (z.B. Städte und Ballungsgebiete gegenüber ländlicheren Räumen) durch entsprechende Schwerpunktsetzungen spezifisch adressiert werden (z.B. Förderprogramme). Die Regionalplanung sollte als Ankerpunkt genutzt werden, um unterschiedliche Themen hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen auch ressortübergreifend zu adressieren, z.B. den Ausbau von Windkraftanlagen und die Entwicklung des Landschaftsraums, den Hochwasserschutz und den Freiraumschutz, die Verkehrswende und den Klimaschutz.

2. Aufnahme eines 5-Hektar-Ziels sowie eines Netto-Null-Flächenverbrauchsziels in den LEP und Operationalisierung der der Zielvorgaben

Die Nachhaltigkeitsstrategie NRW 2020 verfolgt das Ziel, einen „angemessenen Beitrag aus NRW zur Erreichung des Bundesziels einer Senkung der neuen Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf unter 30 ha/Tag bis 2030“ zu leisten. In ihrem Eckpunktepapier vom Juni 2023 hat die Landesregierung NRW als einen zentralen Inhalt vereinbart, dass der 5-Hektar-Grundsatz wieder in den LEP NRW aufgenommen werden soll (Landesregierung NRW 2023). Die Landesregierung NRW sollte das 5-Hektar-Ziel nicht nur als Grundsatz, sondern als verbindliches Ziel im LEP formulieren. Im Jahr 2020 lag der die Neuinanspruchnahme von Fläche für Siedlungs-

¹¹ Der für den LEP NRW erarbeitete Umweltbericht beurteilt die mögliche Wirkmächtigkeit des LEPs wie folgt: „Der Umweltbericht kommt zusammengefasst zu dem Ergebnis, dass der neue LEP NRW den Regionalplänen insgesamt ein weitreichendes und ausdifferenziertes Instrumentarium für den Schutz und die Entwicklung der Umwelt eröffnet, welches deutliche positive Umweltauswirkungen erwarten lässt“ (LEP NRW 2020, S. 11).

und Verkehrszwecke bei 5,7 Hektar pro Tag; im Jahr 2021 bei 5,4 Hektar pro Tag. Vor diesem Hintergrund stellt die verbindliche Verankerung eines 5-Hektar-Ziels im LEP ein anstrebenswertes und erreichbares Ziel dar. Darüber hinaus sollte das Ziel eines Netto-Null-Flächenverbrauchs in den LEP aufgenommen werden und ein möglicher Zielpfad dorthin beschrieben werden – etwa bis zum Jahr 2035.

Auf Bundesebene besteht das Ziel, bis zum Jahr 2030 eine Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr von „unter 30 Hektar pro Tag“ zu erreichen (Bundesregierung 2021, S. 270). Auf EU- und Bundesebene soll der Flächenverbrauch bis zum Jahr 2050 auf netto-null (Flächenkreislauf) reduziert werden (ebd., S. 271; Europäische Kommission 2011, S. 18; Europäische Kommission 2021, S. 4). Baden-Württemberg verfolgt das Ziel, bis zum Jahr 2035 netto-null zu erreichen (Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg, CDU Baden-Württemberg 2021, S. 138). Umweltschutzverbände in NRW fordern, den Flächenverbrauch in NRW bis zum Jahr 2025 auf unter 5 Hektar und bis zum Jahr 2035 auf netto-null zu reduzieren (NABU NRW 2022, S. 6; BUND NRW 2022, S. 3); den Zielvorschlag von netto-null bis zum Jahr 2035 in NRW gibt es auch seitens der Wissenschaft (Wetzchewald & Reutter 2023, S. 77).

Darüber hinaus ist Flächensparen bislang noch nicht verbindlich für die kommunale Ebene operationalisiert worden. Hier sollte konkretisiert werden, was verbindliches Flächensparen für die Regionen und die Kommunen sowohl quantitativ als auch qualitativ bedeutet, z.B. durch die Einführung von Instrumenten wie Flächenbudgets, Instrumenten zur interkommunalen Zusammenarbeit oder Flächenrecycling und Innenentwicklung (Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V. 2019; UBA 2020).

3. Geeignete Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie NRW konkret und verbindlich in den Landesentwicklungsplan aufnehmen (LEP)

Die Landesregierung NRW sollte über das 5-Hektar-Ziel hinausgehend den LEP dafür nutzen, Nachhaltigkeitsziele in Form von Zielen und Grundsätzen in den LEP aufzunehmen, zu konkretisieren und verbindlich zu machen. Darüber hinaus sollten konkrete Vorgaben zur Umsetzung in den Regionalplanungsbehörden und auf kommunaler Ebene entwickelt werden. Ziele mit konkretem Flächenbezug, die bereits mit quantifizierten und terminierten Zielen in der Nachhaltigkeitsstrategie NRW stehen, sollten als verbindliche Ziele in den LEP aufgenommen werden, so z.B. das Ziel von 15% Biotopverbundfläche an der Landesfläche bis zum Jahr 2030 sowie 20% ökologische Landbaufläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Darüber hinaus sollte geprüft werden, welche weiteren quantitativen Nachhaltigkeitsziele über den LEP formuliert werden können, z.B. hinsichtlich der Bebauungsdichten für Siedlungs- und Gewerbeentwicklung (Wohneinheiten pro Hektar, keine eingeschossigen Gewerbegebäude). Über die Regionalplanung sollten diese Ziele für die kommunale Ebene operationalisiert werden.

4. Stärkere Nutzung qualitativer Ziele im LEP

Bei Planungsvorgaben ist die Planungshoheit der Kommunen nach Artikel 28 des Grundgesetzes zu berücksichtigen, was dem Ziel der Landesregierung NRW entspricht, die Gestaltungsspielräume für die kommunale und regionale Planung zu erhalten „oder sogar auszubauen“, „wenn dadurch nicht andere Spielräume zum Beispiel

für die Naherholung oder auch den Natur- und Artenschutz übermäßig eingeschränkt werden“ (Landesregierung NRW 2023). Neben quantitativen Zielen sollte die Landesregierung NRW darüber hinaus vermehrt qualitative Grundsätze zur Flächenentwicklung im LEP verankern, z.B. hinsichtlich der Integration von Grün- und Wasserflächen. Qualitative Grundsätze sollten möglichst konkret benannt und anschaulich beschrieben werden und anhand von Beispielen verdeutlicht werden.

5. Landesplanungsgesetz ändern: Ausgeglichenere Zusammensetzung der beratenden Mitglieder der Regionalräte / der RVR Verbandsversammlung

Im Landesplanungsgesetz¹² werden die Regeln für die landesplanerischen Verfahren konkretisiert und festgelegt, so z.B., dass die stimmberechtigten Mitglieder des Regionalrats für die Dauer ihrer Amtszeit nicht-stimmberechtigte beratende Mitglieder in den Regionalrat berufen dürfen (§ 8), nämlich aus den für das Gebiet des Regionalrats zuständigen

- Industrie- und Handelskammern,
- Handwerkskammern,
- Landwirtschaftskammer NRW,
- Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (hälftig)

(in der Summe: sechs), zudem je ein Mitglied aus den im Gebiet des Regionalrats tätigen

- Sportverbänden,
- anerkannten Naturschutzverbänden,
- kommunalen Gleichstellungsstellen.

Das Verhältnis der verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen ist dadurch sehr ungleich verteilt, mit einem Übergewicht an ökonomischen Interessensvertreter*innen. Naturschutzbelange werden nur von einer von neun Institutionen vertreten. Hier sollte für eine ausgeglichene Zusammensetzung gesorgt werden und insbesondere Aspekte der ökologischen Dimension sowie der sozialen Dimension gestärkt werden, indem weitere Personen, die für diese Nachhaltigkeitsdimensionen stehen, als beratende Mitglieder aufgenommen werden. Auch sollte das Thema „nachhaltige Mobilität“ über beratende Mitglieder vertreten sein, z.B. über die Verkehrsverbände, den Verkehrsclub Deutschland (VCD) oder den ADFC.

6. Flexible Instrumente entwickeln, erproben, evaluieren und umsetzen

Im Sinne einer schnelleren und flexibleren Raumplanung, die nicht nur mittel- und langfristige Ziele verfolgt, sondern auch auf kurzfristige gesellschaftliche und nachhaltigkeitsrelevante Entwicklungen reagieren kann, sollten mögliche Ansätze und dafür geeignete Instrumente geprüft, getestet und bei Eignung umgesetzt werden. Derzeit prüft die Landesregierung NRW bereits, inwiefern Änderungen im LEP oder ein Erlass bzw. eine Handreichung zur Verstärkung der so genannten „Flex-Modelle“ erforderlich ist. „Die Flex-Modelle“ sollen derzeit in drei Planungsregionen auf ihren

¹² Landesplanungsgesetz NRW: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=920070925160557909

Beitrag zu einer flexibleren, schnelleren und umsetzungsorientierteren Raumordnung erprobt werden: „Wir werden dabei unter Einbeziehung der Kommunen und der Regionen Wege entwickeln, wie möglichst flächensparend und flächenschonend insbesondere Wohnungs-, Gewerbe-, Industrie- und Infrastrukturflächenbedarfe gedeckt werden können. Wir möchten den Kommunen einen größeren Spielraum in ihren Entwicklungsmöglichkeiten bei der räumlichen Umsetzung gewähren, soweit landesplanerische Vorgaben, insbesondere die Flächensparziele, das Leitbild der dezentralen Konzentration und der klimaneutrale Umbau nicht gefährdet werden“ (MWIKE NRW 2023). Flexible Modelle können dazu beitragen, zeitaufwendige Diskussionen zu reduzieren und zu entzerren und so Flexibilität für die künftigen Entwicklungen zu lassen (Interview). Regionalplanung kann so stärker in Richtung Regionalmanagement entwickelt werden.

7. Bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Regionalplanung sowie der kommunalen Planung

Die Landesregierung NRW sollte sicherstellen, dass sowohl die Regionalplanungsbehörden als auch die Kommunen genügend Personal haben, um die landes- bzw. regionalplanerischen Vorgaben umzusetzen, v.a. bezogen auf Nachhaltigkeitsstrategien und -ziele und im Hinblick auf tiefgreifende, transparente und schnelle Beteiligungsverfahren. Beispielsweise könnte ein Arbeitskräfte-Pool des Landes ein sinnvolles Instrument sein, um Arbeitsspitzen bei der Regionalplanerstellung aufzufangen. Auf kommunaler Ebene fehle Personal für nachhaltige Planungen sowie deren Umsetzung. Die Landesregierung NRW sollte Möglichkeiten prüfen, um eine adäquate und effiziente Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Regional- und Kommunalplanung zu ermöglichen.

8. Entwicklung eines Umsetzungsprogramms

Die Landesregierung NRW sollte die Möglichkeiten zur Einführung eines Umsetzungsprogramms prüfen. Ein Umsetzungsprogramm sollte gute Beispiele für die konkrete Umsetzung beinhalten und so eine Übersetzung der Inhalte und Ziele des LEPS sowie der der Nachhaltigkeitsstrategie NRW und anderer Landesstrategien in konkrete Handlungsmöglichkeiten auf der Umsetzungsebene ermöglichen.

9. Aktive Kommunikation guter Beispiele

Auch über ein Umsetzungsprogramm hinausgehend sollten gute Beispiele einer nachhaltigkeitsorientierten Regionalentwicklung aktiv kommuniziert werden – einerseits hinsichtlich der raumordnerischen Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen und andererseits hinsichtlich der Aufstellungsverfahren von Regionalplänen.

6.2 Vorschläge für die Regionalplanung

1. Belohnungsmechanismen als Anreiz für Kommunen zum Flächensparen

Die Landes- und die Regionalplanung sollten informelle Instrumente entwickeln, mit denen Kommunen dafür belohnt werden, wenn sie Flächen unbebaut lassen (z.B. durch den Vorzug der Wiedernutzung von Recyclingflächen) und so zu den Zielen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bzw. den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW konkret beitragen. Auch sollten Kommunen belohnt werden, die zur Flächenentsiegelung beitragen. Nachhaltige Raumentwicklung kann so konkret gefördert und attraktiver gemacht werden. Beispielsweise könnte die Vergabe von Fördermitteln mit dem Nachweis einer flächensparenden kommunalen Planungspraxis verbunden werden.

2. Frühzeitiger Einbezug nachhaltigkeitsbezogener Akteur*innen in Regionalplanungsprozesse

Nachhaltigkeitsbezogene Akteur*innen und Behörden (Zivilgesellschaft/Umweltverbände, Naturschutz-/Planungsbehörden) sollten frühzeitig in Regionalplanungsprozesse eingebunden werden, um so Nachhaltigkeitsthemen früh zu platzieren und zu verankern und ein Gegengewicht zu primär wirtschaftlich orientierten Interessenslagen zu bilden. Nachhaltigkeitsrelevante Akteur*innen sollten nicht erst eingebunden werden, wenn viele Aspekte der Planung bereits feststehen. Der frühzeitige(re) Einbezug nachhaltigkeitsbezogener Akteur*innen kann die Planungsinstitutionen dabei unterstützen, nachhaltigkeitsbezogenen Aspekten im Abwägungs- und Aushandlungsprozess ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Planungsinstitutionen sollten diese Möglichkeit konsequent nutzen und umsetzen. Auch sollten wissenschaftliche Studien berücksichtigt und (wissenschaftliche) Expert*innen in den Prozess zur Aufstellung des Regionalplans einbezogen werden. NRW hat ein dichtes Netz universitärer und außeruniversitärer Forschungseinrichtungen sowie weiterer stark aufgestellter Akteure wie beispielsweise die LAG 21 NRW e.V.. Diese in NRW gebündelten Fachkompetenzen sollten dafür aktiv genutzt werden.

3. Erörterungen wieder stärken

Die Regionalplanung befindet sich im Zielkonflikt zwischen der Erfordernis der Planungsbeschleunigung, um schnell Fortschritte u.a. in Richtung Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 zu erreichen und dem damit verbundenen Risiko, demokratisch legitimierende Arbeitsschritte zu schwächen oder abzuschaffen und damit wichtige Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Gesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen zu reduzieren. Mit der Reform des Landesplanungsgesetzes im Jahr 2021 wurde die bis dahin zur Aufstellung der Regionalpläne geltende Verpflichtung zur Erörterung aufgegeben (vgl. Kapitel 3.2). Erörterungen werden nun nur noch fakultativ auf Beschluss des Regionalrats durchgeführt, d.h. es gibt im Wesentlichen keine direkte Rede und Antwort oder Vor-Ort-Termine mehr, wodurch viel mehr Entscheidungen im Ermessen der Planungsbehörden lägen (Interview). Momentan werde nur sehr schematisch und „inhaltsleer“ dargestellt, inwiefern auf Punkte der Stellungnahmen eingegangen wurde (z.B. Formulierungen wie „wird zur Kenntnis genommen“ / „wird nicht berücksichtigt“). Die Prozesse zur formellen und informellen Beteiligung

zum Konfliktausgleich sowie die Möglichkeiten zur einer intensiven, transparenten und offenen Beteiligungsdiskussion sollten gestärkt werden, einschließlich der erneuten Stärkung von Erörterungsformaten – unter Berücksichtigung der Erfordernis zur Planungsbeschleunigung.

4. Ehrliche und offene Kommunikation

Kommunikation sollte pro-aktiv, klar und ehrlich erfolgen. Entscheidungen zu Regionalplanungsprozessen sollten erläutert werden und klare Aussagen getroffen werden, z.B. hinsichtlich der (ggf. auch negativen) Auswirkungen von Entscheidungen auf Nachhaltigkeitsziele. Beschlussvorlagen zu Regionalplanungsprozessen sollten deutlich darauf hinweisen, welchen Bezug sie zu übergeordneten Nachhaltigkeitszielen haben, diesen ggf. zuwider laufen und so langfristige negative Auswirkungen haben (z.B., hinsichtlich wertvoller landwirtschaftlicher Flächen). So kann mehr Transparenz geschaffen werden für politische Entscheidungen und die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten.

5. Informelle Regionalplanung – den Wert erkennen und nutzen

Informelle Regionalplanung¹³ kann einen wesentlichen Beitrag dafür leisten, um gesellschaftliche Diskurs- und Lernprozesse zu initiieren, z.B. über das Lernen von guten Beispielen. Die Regionalplanung sollte diesen Wert erkennen und aktiv überzeugende Ansätze informeller Regionalplanung in Form von „Leuchttürmen“ in einem Teilraum des Planungsgebiets vorbildhaft entwickeln und umsetzen – zu nachhaltigkeitsrelevanten Themen wie z.B. nachhaltiger Siedlungsentwicklung, Energieplanungen, Extensivierung. Beispiele für informelle Planungsprozesse sind die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park im Ruhrgebiet oder die Innovation City Ruhr. Gerade bei Nachhaltigkeitsthemen seien informelle Formate mit zusätzlichen Informationsangeboten relevant, um für gemeinsame Nachhaltigkeitsaktivitäten zu motivieren (Interview-Partner). Dafür brauche es Akteure, die gut kommunizieren und die Bürgerinnen und Bürger mitnehmen können (ebd.).

6.3 Vorschläge für die Kommunalplanung

Auch auf kommunaler Ebene sollten die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung konsequent berücksichtigt und in der Planung umgesetzt werden. Hierfür sollten auch auf kommunaler Ebene möglichst flächendeckend Nachhaltigkeitsstrategien mit konkreten Zielen, z.B. zum Flächensparen, und Nachhaltigkeitsmanagementsysteme entwickelt werden (vgl. LAG 21 e.V. o.J.).

¹³ Informelle Planung „umfasst Verfahren und Instrumente des räumlichen Planens, die nicht rechtlich formalisiert, standardisiert und direkt rechtsverbindlich“ sind und dabei durch eine „hohe Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Offenheit gekennzeichnet sind“ (Danielzyk & Sondermann 2018, S. 963).

7 Fazit

Die Flächennutzung ist eine zentrale Stellschraube zur Gestaltung nachhaltiger Entwicklung – gerade in einem dicht besiedelten Bundesland wie NRW. Nachhaltigkeitsaspekte sollten in der Landes-, Regional- und kommunalen Planung künftig deutlich stärker berücksichtigt werden, als dies bislang der Fall ist. Der hier vorliegende Bericht zeigt dafür mehrere Möglichkeiten auf, mit denen die Landes-, Regional- und kommunale Ebene ihren Beitrag leisten können für eine bessere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Regionalplanung.

8 Quellenverzeichnis

Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V. (2019): Flächenverbrauch wirksam begrenzen. Wie lässt sich der Richtwert 5ha/Tag in Bayern umsetzen? München. https://www.akademie-bayern.de/wp-content/uploads/2021/01/ALR_2019_56_flaechensparen.pdf

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): Die Umweltdimension der Raumordnung stärken – Analysen, Umsetzungsbeispiele und Handlungsansätze, IzR 3/2018 https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2018/3/downloads/umweltdimension-der-raumordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 S.4 ff.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (o.J.): Maßnahmen der Bundesregierung für zusätzliche Investitionen in den Bau von bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/topthemen/Webs/BMWSB/DE/Massnahmenpaket-bauen/massnahmenpaket-artikel.html>

BUND NRW – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, LV NRW, LNU – Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW, NABU – Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (2021): Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen, des Landesforstgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 29.10.2020. https://www.lb-naturschutz-nrw.de/fileadmin/redaktion/Aktuelle_Meldungen_Dateien/2021/13012021_Landesplanungsgesetz/Stellungnahme_LBN_LPIG_06012021.pdf

BUND NRW – Bunde für Umwelt und Naturschutz Deutschland LV NRW e.V. (2022): Wohnungswende in NRW. Positionspapier des BUND NRW e.V. zum Thema nachhaltiges Bauen, Mai 2022. Düsseldorf. https://www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/Bauen/2022_05_15_BUND-Position_Wohnunsbauwende_in_NRW.pdf

Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1873516/9d73d857a3f7f0f8df5ac1b4c349fa07/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1>

Bundesregierung (2022): Grundsatzbeschluss 2022 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/976020/2146150/16d54e524cf79a6b8e690d2107226458/2022-11-30-dns-grundsatzbeschluss-data.pdf?download=1>

Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg, CDU Baden-Württemberg (2021): Jetzt für morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg. <https://www.gruene-bw.de/wp-content/uploads/2021/06/Jetzt-fuer-morgen-Der-Erneuerungsvertrag-fuer-Baden-Wuerttemberg-gruen-schwarze-Koalition-2021-2026.pdf>

Danielzyk, Rainer; Sondermann, Martin (2018): Informelle Planung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover. <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Informelle%20Planung.pdf>

Europäische Kommission (2011): Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. KOM(2011) 571. Brüssel. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0571_/com_com\(2011\)0571_de.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0571_/com_com(2011)0571_de.pdf)

Europäische Kommission (2021): EU-Bodenstrategie für 2030. Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen. Brüssel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699>

Esken, Andrea; Merkelbach, Julia; Schäfer-Sparenberg, Carolin; Reutter, Oscar (2021): Analyse regionaler Nachhaltigkeitsaktivitäten in NRW. Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW. Wuppertal: Wuppertal Institut. https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/projects/FS_NHS_NRW_FM_A5_Nachhaltigkeitsaktivitaeten.pdf

Landesregierung NRW (1995): Landesentwicklungsplan NRW (1995). https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_1995.pdf

Landesregierung NRW (2016): Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. <https://nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/Dokumente/nrw-nachhaltigkeitsstrategie-2016.pdf>

Landesregierung NRW (2019): Begründung der Änderung des LEP NRW. https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/begrueundung_der_aenderung.pdf

Landesregierung NRW (2020): Die weiterentwickelte NRW-Nachhaltigkeitsstrategie – Die globalen Nachhaltigkeitsziele konsequent umsetzen. https://nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/user_upload/NRW_Nachhaltigkeitsstrategie_2020.pdf Zugriff 24.04.23

Landesregierung NRW (2023a): Weitere Änderung des Landesentwicklungsplans: Land beschließt Eckpunkte für eine nachhaltiger Flächenentwicklung. Pressemitteilung vom 23.06.2023. <https://www.land.nrw/pressemitteilung/weitere-aenderung-des-landesentwicklungsplans-land-beschliesst-eckpunkte-fuer-eine>

Landesregierung NRW (2023b): Reviervertrag 2.0. https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/reviervertrag-2.0_stand_30.05.2023.pdf

Landtag NRW (2020): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen, des Landesforstgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 29.10.2020. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-11624.pdf>

Müller, Miriam; Reutter, Oscar (2022): Course change: Navigating urban passenger transport toward sustainability through modal shift. In: International Journal of Sustainable Transportation 16 (8), S. 719-743. <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/15568318.2021.1919796?needAccess=true>

Müller, Miriam; Reutter, Oscar; Arnold, Karin; Bierwirth, Anja; Esken, Andrea; März, Steven; Pastowski, Andreas; Wagner, Oliver (2021): Transformation zur „Grünsten Industrieregion der Welt“ aufgezeigt für die Metropole Ruhr. Wuppertal: Wuppertal Institut. https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7921/file/7921_Gruenste_Industrieregion.pdf

MUNV NRW – Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (o.J. a): Flächenverbrauch. <https://www.umwelt.nrw.de/umwelt/umwelt-und-ressourcenschutz/boden-und-flaechen/flaechenverbrauch>

MUNV NRW – Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (o.J. b): Global Nachhaltige Kommunen NRW. <https://nachhaltigkeit.nrw.de/global-nachhaltige-kommunen-nrw>

MWIKE NRW – Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (o.J.): LEP NRW. Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. <https://www.wirtschaft.nrw/landesplanung>

MWIKE NRW – Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (o.J.b): Landesplanungsgesetz. <https://landesplanung.nrw.de/landesplanungsgesetz-o>

MWIKE NRW - Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (o.J.c): Regionalplanung. <https://landesplanung.nrw.de/regionalplanung>

MWIKE NRW – Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Daten und Fakten zum Entfesselungspaket II. https://www.wirtschaft.nrw/Daten_Fakten_Entfesselungspaketwei

MWIKE NRW – Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2023): Änderungsverfahren des Landesentwicklungsplans zum Ausbau der Erneuerbaren Energien. <https://landesplanung.nrw.de/landesentwicklungsplan/aenderungsverfahren-des-landesentwicklungsplans-zum-ausbau-der-erneuerbaren>

NABU NRW (o.J.): Landesentwicklungsplan – Klassisches Instrument zur Umsetzung von Naturschutzrecht. <https://nrw.nabu.de/natur-und-landschaft/naturschutz-nrw/recht/landesplanung/index.html>

NABU – Naturschutzbund Deutschland (2022): Handlungsprogramm Natur und Umwelt – Forderungen zur NRW-Landtagswahl 2022. https://nrw.nabu.de/imperia/md/content/nrw/stellungnahmen/broschuere-handlungsprogramm-nrw-kernforderungen_2022.pdf

Priebs, A. (2023): Planungsbeschleunigung in der Regionalplanung – Möglichkeiten und Grenzen. In: RaumPlanung 39, 220, 9–13.

Regierungsbezirk Arnsberg (2022): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Region. Leitlinien einer nachhaltigen Entwicklung für den Regierungsbezirk Arnsberg. Arnsberg. <https://www.bra.nrw.de/system/files/media/document/file/nachhaltigkeitsstrategie.pdf>

Region Köln/Bonn e.V. (o.J.): Raumentwicklung. <https://www.region-koeln-bonn.de/aufgaben/raumentwicklung>

Reutter, Oscar; Schäfer-Sparenberg, Carolin; Esken, Andrea; Gröne, Marie-Christine; Jansen, Ulrich; Schinkel, Jennifer; Treude, Mona (2021): Bericht zur Lage der Umwelt in der Metropole Ruhr 2021. Essen: Regionalverband Ruhr (Hrsg.). https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Umwelt_Oekologie/Umweltbericht/2021_Umweltbericht_Metropole_Ruhr.pdf

RVR – Regionalverband Ruhr (o.J.): Staatliche Regionalplanung. <https://www.rvr.ruhr/themen/staatliche-regionalplanung/>

RVR – Regionalverband Ruhr (o.J.b): Über uns – Der Regionalverband Ruhr. <https://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/ueber-uns/>

RVR – Regionalverband Ruhr (2021): Ökologie und Umwelt – Die grünste Industrieregion der Welt. <https://www.rvr.ruhr/themen/oekologie-umwelt/>

RVR – Regionalverband Ruhr (2021): Begründung Regionalplan für das Verbandsgebiet des Regionalverbands Ruhr, Entwurf Stand Juli 2021, https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/Regionalplan_Ruhr/Zweite_Beteiligung/E_Begruendung.pdf, Zugriff 24.04.23

RVR – Regionalverband Ruhr (2023): Ruhrparlament beschließt neuen einheitlichen Regionalplan Ruhr. Pressemitteilung vom 10.11.2023. <https://www.rvr.ruhr/service/presse/pressemitteilung-detailseite/news/ruhrparlament-beschliesst-neuen-einheitlichen-regionalplan-ruhr/>

UBA – Umweltbundesamt (2020): Flächenrecycling und Innenentwicklung. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/flaechenrecycling-innenentwicklung#brachen-nutzen-grunewiesen-schonen>

UBA – Umweltbundesamt (2023): Siedlungs- und Verkehrsfläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flachenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke>

Wetzchewald, Alina; Reutter, Oscar (2023): Konzeptionelle Hinweise für Indikatoren und Ziele für Mobilität und Verkehr für die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes NRW. Forschungsmodul FM A1.1 im Projekt Umsetzungserfahrungen mit Landesnachhaltigkeitsstrategien – Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW. Veröffentlichung von 2021, aktualisiert 2023. Wuppertal: Wuppertal Institut. https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/projects/NHS_NRW3_FM_A1-1_Indikatoren.pdf

Winters, Georg (2023): In NRW fehlen 300.000 Wohnungen. Artikel in der Rheinischen Post vom 26.09.2023. https://rp-online.de/wirtschaft/wohnungsmarkt-in-nrw-so-viele-wohnungen-fehlen-insgesamt_aid-98318909

9 Anhang

Arbeitsschritt A: Dokumentenanalyse	
Geführte „Rücksprachegespräche“	
Datum	Institution
29.03.2023	LAG 21 NRW e.V.
28.04.2023	Region Köln/Bonn e.V.
03.05.2023	Referat Klima und Umweltschutz, Regionalverband Ruhr (RVR)
Arbeitsschritt B: Stakeholderinterviews	
Geführte leitfadengestützte, themenzentrierte Expert*inneninterviews	
Regionalplanung Region Köln	
26.07.2023	DGB Köln-Bonn
27.07.2023	Bergischer Naturschutzverein e.V.
18.07.2023	IHK zu Köln (Rücksprachetelefonat)
27.07.2023	Bezirksregierung Köln
Regionalplanung Ruhrgebiet	
23.06.2023	Referat Staatliche Regionalplanung, Regionalverband Ruhr (RVR)
11.08.2023	Landesbüro der Naturschutzverbände NRW
12.09.2023	Planungsausschuss der RVR-Verbandsversammlung
31.08.2023	Planungsausschuss der RVR-Verbandsversammlung
Weitere Stakeholder*innen	
25.08.2023	Landesplanung, Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (MWIDE NRW)
30.10.2023	Bezirksregierung Arnsberg, Fachbereich Regionalplanung

Anhang 1: Liste der geführten Fachgespräche

Workshop am 21.09.2023 (Region Köln)
<ul style="list-style-type: none">• Bergischer Naturschutzverein e.V.• Bezirksregierung Köln• Fraktion VOLT/Die Linke im Regionalrat• LAG 21 NRW e.V.• Freie Wählergemeinschaft in Bergisch Gladbach• Städteregion Köln• Landwirtschaftskammer NRW• Handwerkskammer Köln• Bündnis 90/Die Grünen
Workshop am 24.10.2023 (überregional)
<ul style="list-style-type: none">• Bezirksregierung Arnsberg• Handwerkskammer Ostwestfalen-Lippe• Industrie- und Handelskammer Arnsberg• Landesbüro für Naturschutzverbände in NRW• Landwirtschaftskammer NRW
Workshop 27.10.2023 (Ruhrgebiet)
<ul style="list-style-type: none">• Landesbüro Freie Darstellende Künste e.V.• Referat Staatliche Regionalplanung, Regionalverband Ruhr (RVR)• SPD

Anhang 2: Liste der teilnehmenden Institutionen an den Workshops

Stand 22. Juni 2023

Leitfragebogen zur Nachhaltigkeit in der Regionalplanung

Hintergrund der Interviews

Das Interview ist Bestandteil eines vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen geförderten Forschungsprojekts des Wuppertal Instituts zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW (<https://wupperinst.org/p/wi/p/s/pd/1880>). Das Forschungsprojekt umfasst mehrere Forschungsmodule. Ziel dieses Forschungsmoduls ist es herauszufinden, inwiefern die formelle Regionalplanung (Regionalplan) und ergänzend die informelle Regionalplanung (Regionalmanagement) das Anliegen, die Themen und die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW bzw. der Vereinten Nationen (17 Sustainable Development Goals/SDGs der Agenda 2030 aus dem Jahr 2015) aufnehmen, in ihrer regionalplanerischen Abwägung von Zielkonflikten berücksichtigen und für ihre Region mit Programmen, Strategien und Maßnahmen konkretisieren, so dass die SDGs künftig in der Regionalplanung stärker beachtet werden. Hierfür werden zwei aktuelle Regionalplanungen in NRW vertiefend betrachtet: Der Regionalplan Köln und der Regionalplan Ruhrgebiet.

In den beiden Fallstudienregionen werden Expert*innen-Interviews mit den für die Regionalplanung relevanten Akteuren geführt, um Hinweise zur Nachhaltigkeitsorientierung der Regionalplanung zu erhalten: Werden alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit gleichermaßen adressiert? Welche Steuerungswirkung für nachhaltige Entwicklung kann die Regionalplanung entfalten? Wie können die Themen und Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie NRW in der Regionalplanung noch besser berücksichtigt werden?

Momentan arbeitet die Landesregierung NRW (Ministerium für Umwelt und Verkehr, MUNV) an der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie NRW 2020. Dabei soll die Chance genutzt werden, die Perspektive der Regionalplanung besser einzubringen. Diese Chance möchten wir mit Ihrer Hilfe nutzen. Darum sind Ihre Antworten im Leitfadengespräch mit uns so wichtig!

Wir freuen uns auf das Gespräch mit Ihnen!

Leitfragen des Interviews

(Dauer: ca. 30 bis 45 Minuten)

Fachlicher Hintergrund und generelle Einschätzungen

1. Bitte beschreiben Sie kurz Ihr Aufgabengebiet bzw. das Aufgabengebiet Ihrer Institution hinsichtlich der Regionalplanung.
2. In welcher Art und Weise sind Sie bzw. Ihre Institution an der Erstellung des Regionalplans beteiligt? Was sind ihre Aufgaben im Prozess der Neuaufstellung?

Aufnahme Nachhaltigkeit / Nachhaltigkeitsstrategie NRW / Agenda 2030

3. Nimmt die Regionalplanung **Köln/Ruhrgebiet** die Themen und die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung aus ihrer Sicht derzeit in ausreichendem Maße auf? Erfolgt die Berücksichtigung explizit oder implizit¹?
4. Werden aus Ihrer Sicht alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen (ökonomisch, sozial, ökologisch) gleichwertig und ausreichend berücksichtigt?
5. Welche nachhaltigkeitsrelevanten Themen der Regionalplanung sind aus Ihrer Sicht besonders stark von Zielkonflikten und gegensätzlichen Interessen geprägt?

Akteure

6. Wie bewerten Sie die Beteiligungsprozesse zur Aufstellung des Regionalplans?
7. Gibt es Akteure, die die Nachhaltigkeitsorientierung des Regionalplans besonders hemmen?
8. Gibt es Akteure, die die Nachhaltigkeitsorientierung des Regionalplans besonders fördern?

Handlungsempfehlungen

9. Welche Hemmnisse stehen einer stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie NRW besonders entgegen?
Wie können diese Hemmnisse abgeschwächt oder aufgelöst werden?
10. Wie kann eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsthemen bzw. der Nachhaltigkeitsstrategie NRW in der Regionalplanung gelingen?
11. Wenn Sie drei Wünsche an die Landesregierung adressieren können – welche wären das?

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme!

¹ Hier geht es darum herauszufinden, ob die Nachhaltigkeitsstrategie NRW bewusst als eine der inhaltlichen Grundlagen für den Regionalplanungsprozess herangezogen wurde. Wurde an einer Stelle im Prozess gesagt: „Dies hier steht in der Nachhaltigkeitsstrategie NRW, das müssen wir besonders berücksichtigen. Wie machen wir das?“