

Landesarbeitsgemeinschaft (LAG)
Nordrhein-Westfalen
der Akademie für
Raumforschung und Landesplanung (ARL)
- Der Vorsitzende -

c/o Bezirksregierung
Düsseldorf
Cecilienallee 2
40474 Düsseldorf
Tel.: 02 11/475-2350/1
Fax: 02 11/475-2994

Geschäftsführerin
Frau Kirsten Kötter
Tel: 02 11/4566-635

Düsseldorf, 21.12.1999

An den
Präsidenten des Landtages NRW
z. H. Herrn Fröhlecke
Postfach 10 11 43

4002 Düsseldorf



Betr.: 2. Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrter Herr Präsident,

im Namen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) bedanke ich mich für die Gelegenheit zum oben genannten Gesetzentwurf im Rahmen der Öffentlichen Anhörung Stellung nehmen zu können.

Zusätzlich zu dem mündlichen Vortrag von Herrn Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel am 12. Januar lege ich die schriftliche Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der ARL sowie das gemeinsame Positionspapier von ARL und DASL (Nr. 2 der Expertenliste) mit der Bitte vor, diese den Mitgliedern des Landtages zuzuleiten.

Mit den besten Wünschen für die Weihnachtstage und das Neue Jahr.

(Heinz Konze)

Stellungnahme der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Nordrhein- Westfalen

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen und Verbänden zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 12/4320, "Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen"

Düsseldorf, 21. Dezember 1999

Vorbemerkungen:

Die Akademie unterstützt die Ziele der Verwaltungsreform, die Verwaltungsstrukturen, die dafür notwendigen Instrumente und die Abläufe des Verwaltungshandels zu modernisieren. Eckpfeiler der Reform sind dabei zu Recht Dekonzentration, Dezentralisierung, Delegation und eine Vorschriftenüberprüfung zugunsten der Stärkung der kommunalen und regionalen Ebene sowie der Stärkung der Dienstleistungsfunktion. Richtig ist auch, sich dabei an der planenden und entwickelnden Funktion der öffentlichen Verwaltung zu orientieren.

Angesichts der Herausforderung durch Globalisierung und Europäisierung wird es jetzt darauf ankommen, die in den Regionen befindlichen Potentiale optimal für die Entwicklung unseres Landes und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu nutzen.

Allgemeine Bewertung:

Die Reduzierung der Sonderbehörden wird begrüßt; dennoch bleiben die jetzt beschlossenen Reformschritte hinter den eigenen Ansprüchen zur Schaffung leistungsfähiger regionaler Behörden zurück. Wegen der zunehmenden Bedeutung der regionalen Ebene für die interkommunale und regionale Zusammenarbeit sowie für die regionalplanerische und regionalpolitische Umsetzung europäischer und landespolitischer Zielvorgaben ist dort die Problemlösungskompetenz gerade im Interesse einer erfolgreichen Landesentwicklung dringend zu verbessern. Deshalb ist für die Aktivierung der regionalen Kräfte eine konsequentere Umsetzung aufbau- und ablauf-

organisatorischer Maßnahmen auf der mittelinstantlichen Ebene unverzichtbar.

Ausgehend von den sehr guten Erfahrungen mit dem bewährten Gegenstromprinzip in der Regionalplanung und aufbauend auf die auf Kooperation und Konsens ausgerichtete regionalisierte Strukturpolitik bedarf es einer deutlichen Weiterentwicklung zu einer "regionalen Entwicklungspolitik", die intensiv auf Kooperation und Zusammenarbeit von Staat und Selbstverwaltung ausgerichtet wird.

Angesichts immer enger werdender finanzieller Spielräume ist für einen effektiven Mitteleinsatz die Verzahnung struktur- und förderpolitisch wirksamer Handlungsfelder mit landes- und regionalplanerischen Zielvorgaben dringend erforderlich. Zur Umsetzung einer solchen regionalen Entwicklungspolitik aus einem Guss im Sinne einer qualifizierten gemeinsamen Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung ist für die Planerarbeitung und Förderung eine leistungsfähige staatliche Bündelungsbehörde zu schaffen. Hinsichtlich ihrer Aufgabenfelder und Entscheidungskompetenzen muss diese stärker auf die Zukunftsaufgaben als Moderator/in und Koordinator/in bzw. nicht zuletzt als Mittler/in zwischen Staat und Kommunen bzw. öffentlichen und privaten Akteuren ausgerichtet werden (Regionalmanagement).

Im Interesse einer regionalen Identität und (kommunal)politischer Legitimation ist einer solchen Regionalbehörde ein kommunalpolitisch besetztes und mitverantwortendes Gremium an die Seite zu geben. Dieser Regionalrat muss über umfassende Entscheidungskompetenzen für planerische wie förderpolitischen Aufgaben in der Region verfügen.

Im Einzelnen:

Zu Artikel 1, 2 und 4 bis 7 in Verbindung mit Artikel 8, § 8 Abs. 2 (neu):

Zustimmung findet die Zusammenführung von Sonderbehörden unter dem Dach einer "Bündelungsbehörde".

Kontraproduktiv ist allerdings "die neue Zerrissenheit" in verschiedene sogenannte "Vor-Ort-Behörden"; dies ist keine Zukunftslösung! Schon die Größe der "Regionen" (Regierungsbezirke) nach Fläche und Einwohnerzahl verlangt nach einer gleichartigen fachlichen Kompetenzausstattung aller Mittelinstanten. Dies gilt insbesondere für die Aufgaben des Landesoberbergamtes und der Bergämter, des Landesamtes für Agrarordnung und der Ämter für Agrarordnung wie für die Aufgaben der Straßenplanung. Die räumliche Distanz zwischen den verschiedenen Sachzuständigkeiten würde die gewünschte Beschleunigung der fachlich notwendigen Abstimmungs-

prozesse in nicht zu verantwortender Weise erschweren. Es müssen alle Anstrengungen unternommen werden, die fünf Mittelinstanzen mit allen diesbezüglichen fachlichen Kompetenzen auszustatten. Nur so können die unbestrittenen und über Jahrzehnte bewiesenen Synergie- und Beschleunigungseffekte bei Planungs- und Genehmigungsverfahren tatsächlich erreicht werden.

Zu Artikel 3 bis 7:

Die Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung ist eine richtige Entscheidung im Sinne der Gesamtverantwortung des Landes für die großräumige Verkehrsinfrastruktur. Die Verkehrsinfrastruktur gehört, wie die Siedlungsstruktur und die Freiraumentwicklung zu den tragenden Bestandteilen der Landes- und Gebietsentwicklungsplanung.

So wäre es nur konsequent, wenn der neue Regionalrat nicht nur die Befugnisse der ehemaligen Landschaftsversammlung übernehmen würde. Die enge sachliche Verknüpfung der Straßenplanung und Linienabstimmung mit allen planerischen Aufgaben von Regionalrat und staatlicher Mittelinstanzen sprechen sowohl aus Gründen der Verfahrensökonomie wie im Interesse einer beschleunigten, die regionalen Besonderheiten einbeziehende Abstimmung mit konkurrierenden Raumansprüchen für eine Bündelung bei allen staatlichen Mittelinstanzen. Nicht zuletzt deshalb ist es jetzt an der Zeit - wie dies für alle anderen regionalbedeutsamen Infrastrukturen bereits seit eh und je gilt -, die Straßenplanung mit den übrigen räumlich relevanten Planungen unter dem Dach der staatlichen Mittelinstanzen auch inhaltlich zu integrieren. Um aber alle "regionalen Einflüsse (nicht nur des Münsterlandes und des kölnischen Rheinlandes) tatsächlich zu wahren" (siehe Begründung zu Artikel 3 § 1, erster Absatz), ist eine gleichwertige Einbeziehung aller "Regionen" durch die fachliche Vorbereitungen aller jeweiligen staatlichen Mittelinstanzen und durch die Entscheidungen aller jeweiligen Regionalräte ohne berechtigte Alternative. Nur so kann auch ein regionalüberlagerter Interessenstreit zwischen den "Vor-Ort-Behörden" in Münster und Köln und den übrigen staatlichen Mittelinstanzen und Regionalräten vermieden werden.

Gerade im (inter)nationalen Wettbewerb der Regionen müssen durch bürokratische Hemmnisse bedingte zeitliche Verluste vermieden werden. Gegen einen Vorbehalt der Letztentscheidung des fachlich zuständigen Landesministeriums bei der Linienbestimmung und bei der Aufstellung und Fortschreibung der Bedarfspläne ist unter politischen Gesichtspunkten nichts einzuwenden. Die Eindeutigkeit der regionalen Verantwortung der jeweiligen Regionalräte und staatlichen Mittelinstanzen darf allerdings nicht durch eine "regional organisierte Verantwortungszerstückelung" in Frage gestellt werden.

Der im Kabinett beratene Vorschlag, ein Raumordnungsverfahren für Straßen als (zusätzliches) Verfahren einzuführen, lässt außer Acht, dass mit der Gebietsentwicklungsplanung ein wesentlich wirkungsvoller einzusetzendes Instrument besteht und genutzt werden sollte. In einem Gebietsentwicklungsplan-Verfahren werden nicht nur alle öffentlichen Belange gegeneinander abgewogen, sondern es können (notfalls) durch den Regionalrat auch entgegenstehende regionalplanerische Ziele angepasst werden. Natürlich gesetzlich unterliegt auch in diesem Fall die regionalplanerische Entscheidungskompetenz des jeweiligen Regionalrates dem Genehmigungsvorbehalt des fachlich zuständigen Landesministeriums.

Um dem Anspruch einer integrierten Gesamtverkehrsplanung im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform überhaupt gerecht werden zu können, müssen Planungs- und Entscheidungskompetenzen der staatlichen Mittelinstanzen und ihrer Regionalräte für alle Verkehrsträger und regionalbedeutsamen Verkehrsvorhaben entsprechend wirkungsvoll ausgestaltet sein.

Zu Artikel 8, § 8 Abs. 2 und 4 (neu):

Die Zukunftsaufgaben der regionalen Entwicklung als gemeinschaftliche Aufgabenstellung von Staat und Selbstverwaltung in einer mittelinanzlichen "Bündelungsbehörde" zusammen mit dem kommunalpolitisch legitimierten Regionalrat erfüllen zu lassen, ist angesichts zunehmend regionaler und fachlicher Verflechtungen eine richtige, am Gesamtinteresse aller Belange der Landesentwicklung orientierte Organisationsentscheidung.

Sehr bedenklich ist allerdings die dazu im Widerspruch stehender Absicht, die neue Aufbauorganisation der staatlichen Mittelinstanz in fachressortspezifische Fachabteilungen zu "entbündeln". Alle querschnittsorientierten Aufgaben der regionalen Entwicklungspolitik auf mittelinanzlicher Ebene würden durch den - erfahrungsgemäß wahrscheinlichen - fachlichen Durchgriff (ggf. in Begleitung mit personalwirtschaftlichen Entscheidungen) eher den Einzelressortinteressen unterworfen. Das "wesentliche Leistungsmerkmal dieses Behördentyps der Landesverwaltung" und die abschließende abwägende Gesamtentscheidung des/der Behördenleiter(s)/in stünden de facto mehr als bereits heute unter der ständigen Bedrohung bzw. Unsicherheit, den Einzelinteressen von Ressorts zu unterliegen.

Die Aufbauorganisation der staatlichen Mittelinstanz muss für die fachübergreifenden und mittel- bis langfristigen Aufgaben der regionalen Planung, der regionalisierten Strukturpolitik und der moderierenden bzw. koordinierenden Aufgaben im Rahmen der

“regionalen Entwicklungspolitik aus einer Hand” die fachliche Ungebundenheit im Rahmen der landespolitischen Vorgaben unterstützen; eine am Ressortzuschnitt orientierte Festlegung der Dezernate in Abteilungen muss hierin ihre Grenze finden (und ist soweit nicht möglich und organisatorisch nicht vertretbar).

Folgerichtig im Sinne der Eckpunkte der Verwaltungsstrukturreform wäre es, alle Aufgabenbereiche der staatlichen Mittelinstanz, die der Regionalrat entscheidet und/oder berät, in einer Abteilung “Regionale Entwicklungspolitik” zusammen zu fassen. Der regionalpolitische Entscheidungs- und Planungsprozess würde qualifiziert und beschleunigt. Von besonderer Bedeutung ist dabei, die personelle Organisationsfreiheit der staatlichen Mittelinstanz nicht nur zu erhalten, sondern noch auszuweiten. Denn regionales Management erfordert neben fachlich hochqualifiziertem Personal Menschen mit dem nötigen “Gespür” für das “Zusammenspiel der regionalen Kräfte”. Die dafür erforderliche Flexibilität für den konkreten personaleinsatz muss in der jeweiligen staatlichen Mittelinstanz gegeben sein.

Zu Artikel 10:

Die vergrößerte Mitgliederzahl des Regionalrates, des Nachfolgegremiums des Bezirksplanungsrates, wird als Stärkung des kommunalen Einflusses durchaus begrüßt. Durch die Zulassung stimmberechtigter Mitglieder, die über keine Legitimation durch eine (unmittelbare) demokratische Wahl der Bürgerinnen und Bürger verfügen, wird die kommunalpolitische Bedeutung des Regionalrates zugleich wieder in Frage gestellt. Es wird dringend angeraten, die Auswirkung dieses Legitimationsverlustes vor Einführung dieser Regelung intensiv zu prüfen. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der regionalen Ebene - auch im europäischen Vergleich - wird vielmehr weitergehend angeregt, die Direktwahl der Regionalratmitglieder zu prüfen. Eine solche Direktwahl würde die regionale Sichtweise bei planerischen und strukturpolitischen Beratungsprozessen und Entscheidungen wesentlich stärken. Eine Direktwahl würde die Mitglieder des Regionalrates in die Lage versetzen, in weit höherem Maße zur gewünschten Verzahnung zwischen den vom Regionalrat zu entscheidenden Planungen und den von ihm zu beratenden Förderprogrammen bzw. -maßnahmen führen. Wenn auch eine Direktwahl im jetzigen Zeitpunkt nicht mehr umsetzbar zu sein scheint, bietet es sich jedoch an, im Zuge der notwendigen Überarbeitung des Landesplanungsgesetzes zu einer Modernisierung der Wahl zu kommen. Als weitere Maßnahme zur Gleichstellung von Mann und Frau wird der Vorschlag, ein beratendes Mitglied aus dem Kreis der Regionalstellen Frau und Beruf in den Regionalrat zu berufen, zustimmend zur Kenntnis genommen.

Ein Kernpunkt der Modernisierung soll(te) die Stärkung des kommunalpolitischen Einflusses auch auf struktur- und förderpolitische Entscheidungen und Maßnahmen der Landespolitik für die Regionen sein. Deshalb wird auch begrüßt, dass der Beratungskatalog des Regionalrates um die Sachbereiche "Kultur und Tourismus" erweitert wird. Mit Enttäuschung muss allerdings zur Kenntnis genommen werden, dass die Vorschläge der Landesregierung zur Mitwirkung des Regionalrates bei der strukturpolitischen Förderpolitik deutlich hinter den Erwartungen zurück bleibt. Begrüßenswert ist sicherlich, dass die seit der Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens (ZIN) im Lande nahezu flächendeckende Zusammenarbeit der Bezirksregierungen und der Bezirksplanungsräte mit den örtlichen Akteuren der regionalisierten Strukturpolitik (Regionalkonferenzen) auch im Gesetzestext ihren Niederschlag findet. Folgerichtig sollte deshalb der § 7 Abs. 2 des Landesplanungsgesetz um die regionale Wirtschaftsförderung ergänzt werden.

Positiv wird vermerkt, dass der Regionalrat "Vorschläge unter dem Gesichtspunkt der verkehrszweigübergreifenden Planung unterbreiten (kann) ... und ... zu den verkehrlichen und städtebaulichen Auswirkungen sowie zu den Umweltauswirkungen und zur Nutzung-Kosten-Berechnung Stellung (...) nehmen" soll .

Zur struktur- und förderpolitischen Komponente dieser neuen Aufgabenstellung ist jedoch zu sagen, das eine weitere Stärkung der kommunalen Mitwirkung nur dann tatsächlich zu erwarten ist, wenn der Regionalrat in qualifizierterer Weise als bisher wirken kann. Ohne die Letztentscheidungskompetenz der Landesministerien für die von ihnen zu verantwortende Förderpolitik in Frage zu stellen, bietet es sich an, den Regionalrat mit eigenverantwortlicher Entscheidungskompetenz über einen Teil dieser Fördermittel auszustatten. Diese regionale Kompetenz sollte sich ausrichten an Zielvorgaben der Landesregierung (z.B. Qualitätskriterien in Förderrichtlinien) entsprechend den Haushaltsbeschlüssen des Landtages NRW. Eine solche Regelung würde den Reformkriterien der Dezentralisierung und Regionalisierung entsprechen und die regionale Planung mit der regionalen Förderung zu einer koordinierten (gebündelten) regionalen Entwicklungspolitik zusammenführen. Eine solche Politik würde sicher von einem breiten politischen Konsens in den Regionen getragen; sie wäre eine Grundvoraussetzung für einen effektiven regionalen Mitteleinsatz.

Eine förderpolitisch eigenverantwortliche Umsetzung der landespolitischen Vorgaben durch die gemeinsame Arbeit von Regionalrat und staatlichen Mittelinstanzen würde nicht nur zur konsequenten Verwirklichung von Planungsentscheidungen und regionalbedeutsamer Projekte sowie zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit beitragen. Eine "begrenzte" regionale Förderpolitik durch die Regionalräte wäre zugleich ein Impuls für einen landesinternen Wettbewerb der Regionen, der sich nur

positiv auch auf die Gesamtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen auswirken würde.

Zu Artikel 30:

Richtig ist, für besondere Problemlagen, für regionale Initiativen - auch in einzelnen Teilen des Landes, (z. B. Ballungsräumen wie dem Rhein-Ruhrgebiet, den ländlichen Räumen etc.) -, flexible besondere Regelungsformen gezielt zur Durchführung spezifischer-Lösungen einzusetzen. Es bedarf dafür kleiner, produktiver, hochqualifizierter, je nach Projekt und Zielsetzung spezialisierter, professioneller Arbeitseinheiten auf Zeit, die einer regelmäßigen Evaluierung unterworfen werden. Sie sollten von den sie tragenden Akteuren oder in Abstimmung mit den betroffenen staatlichen Mittelinstanzen (und ggf. der Landesregierung) gemeinsam eingesetzt werden; ihre Organisationsform sollte von ihren Trägern bestimmt werden. Ihre Finanzierung sollte sich nach der Organisationsform und den Förderentscheidungen der übergeordneten Ebenen richten. Eine dauerhafte Umlagefinanzierung als Zwangsfinanzierung sollte ausscheiden. Insoweit sollte auch eine feste organisatorische Vermischung mit bestehenden Verwaltungseinheiten sollte vermieden werden.

Die für das Ruhrgebiet angedachte Verbandslösung atmet insoweit eher den Geist der Verwaltung; im Interesse von Identität und Motivation der handelnden Akteure sollte statt der Zwangsmitgliedschaft dem Freiwilligkeitsprinzip der Vorrang eingeräumt werden.

Auf jeden Fall ist zwingend darauf zu achten, dass zwischen der Aufgabenstellung des neuen Verbandes bzw. Agentur und den planerischen und regionalpolitischen Aufgaben der staatlichen Mittelinstanzen und der Regionalräte Überschneidungen/Doppelarbeit vermieden und durch einen klarstellenden Gesetzestext ausgeschlossen werden.

Abschließend noch ein dringender Wunsch zur Namensfindung für die neue Mittelinstanz. Wenn der neue Name zugleich Programm sein soll, so bleibt mit dieser neuen Bezeichnung das beabsichtigte "Zeichen für das geänderte Selbstverständnis staatlicher Verwaltung in Nordrhein-Westfalen" leider sehr unverständlich. Der historische Name Bezirksregierung bzw. Regierungspräsident macht hier wesentlich deutlich, dass mit dieser Behörde die Umsetzung der Politik der Landesregierung im Bezirk gemeint ist. In der Wirtschaft wird gerade unter Marketing-Gesichtspunkten der Wert eines "am Markt eingeführten und anerkannten" Produktnamens sehr hoch eingeschätzt. Die Landesregierung ändert ihren Namen schließlich auch nicht in "Landesdirektion", nur weil sie ein anderes politisches Selbstverständnis hat. Wir plädieren von daher eindeutig für die Beibehaltung der bisherigen Bezeichnung.

Aus Sicht der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sollte das entsprechend überarbeitete 2. Modernisierungsgesetz möglichst bald in Kraft treten. In wesentlichen Punkten (z.B. Direktwahl der Regionalratmitglieder) bietet sich die Einbeziehung in eine bald zu beginnende Novellierung des Landesplanungsgesetzes und des landesentwicklungsprogrammgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen an.



**Positionspapier der ARL und DASL
zur "Landesplanung 2000+"**

"Mehr als nur Zukunft"



Positionspapier der ARL und DASL zur "Landesplanung 2000+"

Nordrhein-Westfalen (NRW), das Land zwischen Rhein und Weser - zentral gelegen im hochverdichteten Nordwesteuropa, hat in seiner jungen Geschichte tiefgreifende Veränderungen seiner ökonomischen, ökologischen und sozialen Strukturen immer wieder erfolgreich gemeistert.

Die Globalisierung der Weltwirtschaft sowie die politische und wirtschaftliche Integration Europas erfordern eine umfassende Modernisierung der gewachsenen Verwaltungsstrukturen. Als Eckpfeiler der Reform hat das Innenministerium des Landes NRW "Dekonzentration, Dezentralisierung, Delegation und Vorschriftenüberprüfung" benannt. Die Landes- und Regionalplanung steht daher (auch) in Nordrhein-Westfalen vor einer grundsätzlichen Überprüfung ihrer Ziele und Instrumente.

Problemaufriss

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) sowie die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) begrüßen die Kemelemente der Verwaltungsmodernisierung:

- die dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Stärkung der kommunalen und regionalen Ebenen,
- die kritische Überprüfung der hoheitlichen Vollzugs- und Kontrollfunktionen mit dem Ziel einer Rückführung der staatlichen Hoheitsverwaltung auf ihren unverzichtbaren Kern,



- die Stärkung der Dienstleistungsfunktion und damit auch der planenden und entwickelnden Funktion der öffentlichen Verwaltung.

Um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, benötigt Nordrhein-Westfalen die Stärkung der kommunalen Ebene. Jedoch kann auf *leistungsfähige regionale Behörden* nicht verzichtet werden, weil "die Kraft des zukünftigen Europa aus seinen Regionen und aus der Bereitschaft der Menschen wächst, aus regionalem Selbstbewußtsein europäisch zu denken und zu handeln" (J. Rau). Die zunehmende Europäisierung zahlreicher Politikfelder sowie die Verknüpfung und Verzahnung gestärkter kommunaler Politiken und Interessen bedürfen einer gewichtigen regionalen Ergänzung und Unterstützung. Für ein Land von der Größe und Vielfalt Nordrhein-Westfalens ist dafür eine mittlere Verwaltungsebene, deren Behörden sich vor allem als Dienstleistungszentren ihrer jeweiligen Region verstehen, unverzichtbar. Auf dieser Ebene ist die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen zu stärken und aus dieser Konstellation heraus Entwicklungspolitik zu gestalten.

Notwendige Bestandteile einer aktiven regionalen Entwicklungspolitik sind eine modernisierte Landes- und Regionalplanung, gebündelt mit einer fortentwickelten regionalisierten Strukturpolitik. Ihr Stellenwert in einer modernisierten Landesverwaltung gründet sich insbesondere auf drei Argumente:

- Erstens sind die meisten der *Probleme, zu deren Lösung die Landes- und Regionalplanung angetreten ist, aktueller denn je*: die Sicherung der natürlichen



Lebensgrundlagen, der Erhalt und die Weiterentwicklung einer ausgewogenen, geordneten Raum- und Siedlungsstruktur, die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in allen Teilräumen sowie die Schaffung der Voraussetzungen für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum und die Bewältigung des anhaltenden Strukturwandels.

- Zweitens haben sich durch die deutsche Einigung, die europäische Integration und die Globalisierung die *Rahmenbedingungen für die Landesentwicklung dramatisch verändert*. Neue Lage- und Verkehrsbeziehungen, die starke Zunahme von Gütertransporten und Personenverkehr, die wachsende Bedeutung der EU-Politik und der dramatisch verschärfte internationale Standortwettbewerb erfordern eine strategische Ausrichtung der Entwicklungspolitik für das Land und seine Regionen.
- Drittens hat das neue Raumordnungsgesetz des Bundes die *Leitvorstellung der "nachhaltigen Raumentwicklung"* als verbindliche Orientierung für die Raumordnungspolitik des Bundes und der Länder eingeführt. Diese Leitvorstellung bedarf auf der Landesebene einer Konkretisierung und zugleich einer Verankerung im Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger, damit sie ihre Funktion als Leitlinie des politisch-administrativen Handelns angemessen erfüllen kann.

Es kann deshalb bei der Landes- und Regionalplanung nicht um eine undifferenzierte Deregulierung gehen, sondern um eine *Umgestaltung*, die überholte Strukturen in Frage stellt, ohne jedoch bewährte Ziele und Instrumente



preiszugeben. Erforderlich ist eine Konzentration auf die wesentlichen Schlüsselaufgaben und ein flexibles, aber gleichwohl wirksames Instrumentarium.

Für eine solche Reorganisation helfen traditionelle Konzepte der Raumplanung wenig. Neue Ansätze lassen sich aus der modernen planungstheoretischen Diskussion, vor allem der Betriebswirtschaftslehre für Unternehmen der Privatwirtschaft sowie der Politik-, Verwaltungs- und Planungswissenschaften für den öffentlichen Sektor, gewinnen. Dort werden seit einigen Jahren *Konzepte der kooperativen und strategischen Planung* favorisiert.¹ Die strategische Planung ist weltweit in der Privatwirtschaft verbreitet und erfährt auch im öffentlichen Bereich eine zunehmende Aufmerksamkeit.

Mit Kernelementen der allgemeinen "strategischen Planung" wird bereits in den neuen Steuerungsmodellen der öffentlichen Verwaltung erfolgreich experimentiert; sie lassen sich wie folgt beschreiben:

- Festlegung von Zielen und Leitbildern als den strategischen Vorgaben,
- Analyse der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken (sog. SWOT-Analyse²),

¹ Vgl. beispielsweise SELLE, Klaus (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Dortmund. - CAMPBELL, Scott und Susan S. FAINSTEIN (Hg.) (1996): Readings in planning theory. Cambridge, Mass. - HEALEY, Patsy (1997): Collaborative planning: shaping places in fragmented societies. Basingstoke.

² SWOT ist ein Akronym, bestehend aus den Anfangsbuchstaben von *strengths, weaknesses, opportunities and threats*. Vgl. zur strategischen Planung MINTZBERG, Henry (1995): Die Strategische Planung. Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung. München: Hanser u. London: Prentice-Hall. 532 S.



- Entwicklung strategischer Optionen,
- Bewertung der Optionen und Erarbeitung eines Handlungskatalogs mit Priorisierung der Maßnahmen,
- Umsetzung,
- Controlling.

Selbstverständlich lassen sich Planungsmodelle, die für die Privatwirtschaft entwickelt und auch dort erprobt worden sind, nicht umstandslos auf den öffentlichen Bereich übertragen. Der wichtigste Unterschied liegt im Zielsystem, das in der staatlichen Planung nicht nur anders zusammengesetzt, sondern auch viel komplexer und zudem an die politische Willensbildung zurückgekoppelt ist. Darüber hinaus handelt es sich bei der öffentlichen raumbezogenen Planung um ein komplexes Mehr-Ebenen-System, während die strategische Planung primär für Organisationen wie Einbetriebsunternehmen entwickelt wurde.

Ein wesentlicher Vorteil des neuen Planungsverständnisses im Sinne eines strategischen Managements liegt in seiner Anpassungsfähigkeit an wechselnde Bedingungen der Wirklichkeit, und zwar sowohl hinsichtlich der internen Struktur der Organisation (hier: Behörden) als vor allem auch hinsichtlich des Umfeldes der Planung. Im Vergleich zur traditionellen Raumplanung kann die Flexibilität wesentlich erhöht und die Reaktionszeit des Systems wesentlich verkürzt werden. Bei einer Anwendung des Modells der strategischen Planung auf das System der



öffentlichen raumbezogenen Planung sind folgende Ansatzpunkte besonders herauszustellen:

- a) *Organisatorische Trennung von strategischer Zielfestlegung und operationeller Umsetzung.* Dabei übernimmt die zentrale Steuerungsebene die Aufgabe der Festlegung von Zielen und Leitbildern. Im Dialog zwischen strategischer und operationeller Ebene ("Gegenstromverfahren") werden strategische Optionen erörtert und nach Prioritäten bewertet. Die Umsetzung ist Aufgabe der operationellen Ebene.

- b) Strategische und operationelle Ebene sind zwar analytisch und möglichst auch organisatorisch zu trennen; gleichwohl läßt sich daraus nicht eine einfache Aufgabenteilung beispielsweise zwischen Landes- und Bezirksebene ableiten. *Grundsätzlich sind auf jeder der relevanten Planungsebenen (Bund, Land, Region, Gemeinde) strategische und operationelle Aufgaben zu erfüllen.* Allerdings variiert das Gewichtsverhältnis je nach Ebene: Während auf den oberen staatlichen Ebenen die strategischen Aufgaben im Vordergrund stehen, sind die operationellen Aufgaben im Sinne des Subsidiaritätsprinzips möglichst weit nach unten, d.h. auf die Ebene der Regionen und der Gemeinden zu verlagern.



- c) *Stärken-Schwächen- und Chancen-Risiken-Analyse als Grundlage der Zielkonkretisierung und Strategiebestimmung.* In dieser sog. SWOT-Analyse erfolgt nicht nur eine beschreibende Bestandsaufnahme, sondern auch eine kritische Bewertung der Stärken und Schwächen der vorhandenen Entwicklungspotentiale sowie eine Analyse und Bewertung der Chancen und Risiken des gesamten Umfeldes der Entwicklung des betreffenden Raumes.
- d) *Kontinuierliches "Controlling" sowohl der Angemessenheit der Ziele und Strategien sowie vor allem auch der Umsetzung.* Ein Controlling der Maßnahmen setzt eine klare Definition der Zielvorgaben einschließlich des Zeithorizonts voraus.

Aus diesen Eckpunkten ergeben sich weitreichende Folgerungen für die Weiterentwicklung der Landes- und Regionalplanung sowie letztlich auch der interkommunalen Zusammenarbeit. Vor allem in Richtung auf eine Verstärkung und Effektivierung der strategischen Steuerungsfunktion einerseits sowie eine Entlastung von operationellen Routineaufgaben andererseits. Für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung lassen sich daher folgende Thesen ableiten:



Thesen für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung:

1. Das Land Nordrhein-Westfalen braucht in seinen Verwaltungsregionen eine leistungsstarke, zwischen Kommunen und Land abgestimmte Entwicklungspolitik mit effektiven Steuerungsinstrumenten.

Erfolgreiche Steuerungsinstrumente müssen ebenenspezifisch ausgestaltet sein: das operative Geschäft darf die Kernaufgaben der politischen Steuerung der Landesregierung nicht belasten. Die regionale "Zwischenebene" hat die Fähigkeit, Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung und Unterstützung lokaler und regionaler Initiativen zu erarbeiten. Hier kann der Grundsatz der Landes- und Regionalplanung als eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung mit Leben erfüllt werden.

Es bedarf keiner neuen Bürokratien, sondern der Formulierung von Rahmenbedingungen für flexible strategie- bzw. projektbezogene und ergebnisgebundene Partnerschaften bzw. Kooperationen.

Um zu einem optimierten Verfahrensmanagement zu kommen, müssen die Steuerungsinstrumente effizient angewendet werden. "Harte" und "weiche" Verfahrensmittel sind sachgerecht miteinander zu verbinden (Kooperation, Konsens und Netzwerke einerseits mit geregelten Zuständigkeiten, Legitimation und



"verbindlicher Letztentscheidung" andererseits). Zur Ausgestaltung effektiver Kooperationsformen zwischen den Ebenen bedarf es besonderer Kompetenzen.

Für die Regionale Entwicklungspolitik sollte eine zuständige Mittelinstanz mit einem kommunalpolitisch legitimierten Entscheidungsgremium geschaffen werden. Die administrative Vorbereitung wie die Umsetzung der Regionalpläne und der regionalen Entwicklungspolitik muss einem Behördentyp zugeordnet werden, der eine Vielzahl von Fachbehörden in einem Hause vereint, wie das zum Teil bereits heute bei den Bezirksregierungen der Fall ist. Die Pläne gewinnen an Qualität und Tempo durch Mitarbeit verschiedener Disziplinen zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Die klare Organisationsstruktur einer Bündelungsbehörde bietet die beste Gewähr für eine zügige, interessenbündelnde und reibungslose Zusammenarbeit verschiedener Disziplinen (Regionalmanagement).

Für die neue mittlere Verwaltungsinstantz sollte eine regionalpolitische Experimentierklausel eingeführt werden. (z. B. Abschaffung von Genehmigungsvorbehalten zu Gunsten einer Anzeigepflicht für Regionalpläne).

2. Landesplanung (und Regionalplanung) ist eine gemeinsame Aufgabe von Staat und kommunaler Selbstverwaltung; die Regionalplanung ist bürgernah zu erledigen.



Dieser Grundsatz des Landesplanungsgesetzes gewinnt im Kräftedreieck Staat - Kommune - Bürger zusätzliche Aktualität für neue Beteiligungsprozesse der Bürger. In dieser Entwicklung liegt eine große Chance für die Fortentwicklung von Planungs- und Planverwirklichungsstrategien, die über die örtliche Ebene genutzt werden können.

Die Diskussion um eine Beteiligung der Bürger in der Regionalplanung lebt mit der Diskussion um eine Plan - UVP wieder auf. Im Vorfeld aller Überlegungen dazu werden bereits Wege gesucht, wie der Bürger effektiv und vertrauensbildend auch auf der Ebene der Regionalplanung beteiligt werden kann. Da sich aber erst auf der kommunalen Ebene Betroffenheit manifestiert, sollte auch im Falle der Regionalplanung eine direkte Beteiligung der Bürger ebenfalls auf der örtlichen Ebene stattfinden.

Landes- und Regionalplanung kann und soll kommunale Planungen und Fachplanungen nicht ersetzen, sie muss aber tatsächlich in die Lage versetzt werden, sie in der Weise zu beeinflussen, dass aus Sicht der staatlichen Planungsziele unerwünschte Entwicklungen verhindert, erwünschte aber auch ermöglicht und gefördert werden. Eine zukunftsfähige Mittelinstanz kann diese Rolle aber nur ausfüllen, wenn sie durch Verlagerung von Kompetenzen der Landesverwaltung gestärkt, Doppelparbeit vermieden und Verantwortlichkeiten eindeutig zugewiesen werden.



Diesem Aufgabenverständnis folgend übernimmt eine zukunftsgerichtete Regionalplanung zunehmend eine Mittlerrolle zwischen Staat, Kommune, öffentlichen und privaten Planungsträgern. Die positiven Ansätze der Regionalisierung der landesweiten Strukturpolitik sind fortzuentwickeln; die künftigen Verwaltungsstrukturen sind darauf auszurichten.

Die Stärkung des Regionalen Handelns, aber auch die gewollte Bildung von Städtetetzen lassen dabei die Regionalplanungsbehörden über die Rolle einer staatlichen Planungsbehörde im klassischen Sinne hinauswachsen. Sie übernehmen zunehmend die Rolle des Koordinators und des Moderators. Sie wirken damit auf die Umsetzung der Ziele der Landesplanung ein, schreiben diese fest in der eigenen Regionalplanung und stärken durch die Förderung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit letztlich auch die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung in der Region.

Dabei müssen Akzeptanz, Identifikation und Motivation der regionalpolitisch relevanten Akteure (z. T. bereits heute beratende Mitglieder der Bezirksplanungsräte) durch eine verstärkte Nutzung des Gegenstromprinzips gesteigert werden. Landes- und Regionalplanung als Querschnitts- und fachliche Rahmenplanung sind zusammen mit struktur- und förderpolitisch wirksamen Handlungsfeldern zu einer gesamtheitlichen Regionalen Entwicklungspolitik aus einer Hand zu verknüpfen - d.h. konsequente Zusammenführung konzeptioneller Rahmenplanungen und finanzieller Förderinstrumente mit abschließender Entscheidungskompetenz (Bündelungspolitik).



Erst eine Zusammenführung der Handlungsfelder Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Tourismus- und Kulturpolitik, Innovations- und Wissenschaftspolitik, Landes- und Regionalplanung sowie Fachplanung (Landschafts-, Ver- und Entsorgungs- sowie Verkehrsplanung) - spezifiziert nach den regionalen Anforderungen - ermöglicht die Erzeugung und Nutzung von Synergien. Für z. B. Stadtregionen, den ländlichen Raum, für alte Industrieregionen oder einseitig strukturierte Regionen, oder für Aufgaben wie Regionalmarketing etc. können die Regionalen Dienstleistungszentren regionalspezifische Entwicklungsstrategien formulieren.

3. Die für das Land und seine Regionen wichtigen entwicklungspolitischen Entscheidungsabläufe sind zu straffen und bündeln; ein Budget ist einzuräumen.

Entscheidungswege und Verfahrensdauer sollen weiter verkürzt werden, Doppelarbeit soll vermieden, Verwaltungskosten eingespart werden. Eine regionale Entwicklungspolitik als gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung - von einer interessenausgleichenden Bündelungsinstanz wahrgenommen - sichert sowohl eine schnelle vertikale Koordination zwischen den Ebenen, als auch eine horizontale Koordination der staatlichen Fachbereiche. Eine erfolgreiche regionale Entwicklungspolitik aus einer Hand wird unterstützt durch die Legitimation eines kommunalpolitisch besetzten und mitverantwortenden Gremiums, dem in einem zu bestimmenden Umfang das Budgetrecht übertragen wird. Die Zusammenarbeit mit regionalpolitisch relevanten Akteuren wird insbesondere durch ihre beratende Funktion sichergestellt.



4. Der rechtliche Rahmen ist an dieses Rollenverständnis anzupassen. Die Regelungen des ROG, soweit sie das Verhältnis von staatlicher zu kommunaler Planung betreffen, sind in das Landesrecht zu übernehmen. darüber hinaus muss das Verhältnis von Staat zu interkommunalem Handeln qualitativ neu bewertet werden.

“Regionaler Konsens” und “Regionale Entwicklungskonzepte” sollten die Effektivität des staatlichen Mitteleinsatzes ebenso stärken wie eine interkommunale Zusammenarbeit. Die instrumentelle Einbindung dieser Instrumente in das staatliche Handeln erfolgte unvollkommen. So sagt der LEP NW: “Die Ergebnisse der überkommunalen, regionalen Willensbildungsprozesse sollen als wichtiger, regionaler Belang im Abwägungsprozess von der Regionalplanung berücksichtigt werden”. Eine solche Aussage aber gehört in den gesetzlichen Rahmen.

Die Möglichkeiten des § 9, Abs. 6 ROG, wonach unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen gemeinsame Flächennutzungspläne zugleich die Funktion eines Regionalplanes übernehmen können, sind ebenfalls zu prüfen.

5. Das Angebot des Staates, Koordinierung und Moderation zu übernehmen, erfordert eine verstärkte Mitarbeit der Kommunen.

Die Mitarbeit der Kommunen erfordert eine bessere gemeinsame Erfolgskontrolle. Im Sinne der Deregulierung war es gerechtfertigt, mit den geltenden Regelungen des BauGB auf die Möglichkeit einer behördlichen Verfahrenskontrolle in der Bauleitplanung zu verzichten. Zur Unterstützung der kooperativen und transparenten Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Regionalplanungsbehörden sollte die aktuelle



gegenseitige Information über planerische Grundlagendaten bzw. Planverfahren gesetzlich abgesichert werden.

Städte und Gemeinden konnten in der Vergangenheit ihre Planungspflicht nicht immer in vollem Umfang erfüllen. Flächennutzungspläne wurden nicht mehr oder selten auf den Weg gebracht. Diesem Umstand kann begegnet werden, in dem die Kommunen den Regionalplanungsbehörden für die Erarbeitung eines Regionalplanes - der Aufgabenstellung eines Flächennutzungsplanes entsprechend - langfristige Entwicklungsdaten oder -konzepte Entscheidungsgrundlage als für den Abwägungsprozess auf der regionalen Ebene zur Verfügung stellen.

Fazit



Fazit:

Welche Ziele sind in der Verwaltungsstrukturreform anzustreben?

1. Regionale Planung (Gebietsentwicklungsplanung), regionale Entwicklung (regionalisierte Strukturpolitik) und sonstige Förderpolitik des Landes sind in der Mittelebene in einer Instanz zusammenzuführen.

Regionale Planung und Umsetzung der Planung müssen mit der Förderpolitik des Landes verzahnt werden.

2. Die gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung für die Regionalentwicklung gelingt am besten, wenn für die Planerarbeitung eine leistungsfähige staatliche Bündelungsbehörde und für die politischen Entscheidungen die demokratisch legitimierten Vertreter aus den Kommunalverwaltungen zuständig sind.

Der neu zu bildende Regionalrat sollte, wie bisher die Bezirksplanungsräte, durch beratende und beschließende Mitglieder besetzt sein. Der Anteil der beschließenden kommunalpolitischen Mitglieder sollte gestärkt werden.

3. Der Regionalrat sollte über einen Regionalfonds verfügen, mit dem er die Umsetzung regionalpolitisch bedeutsamer Projekte fördern kann. Das führt zur konsequenten Verwirklichung von Planungsentscheidungen und die Bedeutung des regionalen Gremiums.

4. Damit einher geht die Forderung, der regionalen Ebene die vom Raumordnungsgesetz aufgezeigte Rolle einer stärkeren Moderation und Koordinierung zuzubilligen, um den Anforderungen an interkommunale und regionale Zusammenarbeitsformen gerecht zu werden. Gutes Regionalmanagement sowie das Erarbeiten der Voraussetzungen für politischen Konsens sind entscheidende Bedingungen für eine schnelle und nachhaltig erfolgreiche Regionalpolitik.