



Nr. 80

Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen

Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)



Hannover 2009



AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG



Positionspapier aus der ARL

Nr. 80

Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen

Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)

Hannover 2009

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Entwicklungen in den ländlichen Räumen Nordrhein-Westfalens“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL):

Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart, Technische Universität Dortmund

Dipl.-Ing. Johann Dieckmann, Hagen

Prof. Dr. Ulrike Grabski-Kieron, Westfälische Wilhelms-Universität Münster (Leiterin)

Dipl.-Geogr. Andreas Henseler, Westfälische Wilhelms-Universität Münster (Geschäftsführer)

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dipl.-Ing. Albert Schmidt, Ratingen (Leiter)

Prof. Dr.-Ing. Joachim Thomas, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr. Viktor Freiherr von Malchus (†), Unna

Dipl.-Ing. Leonore Wolters-Krebs, Coesfeld

Sekretariat der ARL: WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“
Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)

Hannover, Januar 2009

Positionspapier Nr. 80
ISSN 1611-9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen

Vorbemerkung

Das vorliegende Thesenpapier ist von der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Nordrhein-Westfalen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) sowie der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) im Jahr 2008 gemeinschaftlich erarbeitet worden. Es knüpft an die gemeinsame Wahrnehmung beider Institutionen an, dass sich die aktuellen Diskurse um die zukünftige Raumentwicklung in Nordrhein-Westfalen bisher zu wenig auf die ländlichen Räume wie auch auf die weitreichenden, noch ländlich geprägten, aber sich stark wandelnden Verflechtungsräume richten. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe von ARL und DASL sehen gemeinsam zunehmenden Handlungsbedarf, in der Auseinandersetzung um die Heterogenität ländlicher Entwicklung in Nordrhein-Westfalen diesem Anliegen angemessen Rechnung zu tragen. In dem Bestreben, mit ihrer raum- und planungswissenschaftlichen Expertise diese Debatten zu befruchten und ihre Erkenntnisse in die Politikberatung auf allen Ebenen der Politik für die ländlichen Räume in NRW einzubringen, hat die Arbeitsgruppe die wissenschaftlichen Erkenntnisse und Erfahrungen zusammengetragen und in fünf „Thesen“ bzw. Kapiteln ausformuliert. Diese sollen insbesondere in den Erarbeitungsprozess für die Neufassung des Landesentwicklungsplans 2025 einfließen. Sie richten sich auf die aktuellen Handlungsfelder

- Regionalisierung und regionaler Wettbewerb
- Landwirtschaft und Forstwirtschaft vor neuen Aufgaben
- Demographischer Wandel als Aufgabe für die Daseinsvorsorge
- Steuerung der Flächennutzung durch Management und Monitoring
- Baukultur und Erhaltung ländlicher Kulturlandschaften.

Mitglieder der Arbeitsgruppe von ARL und DASL wenden sich mit ihren Thesen insbesondere an die Akteure der Landesplanung, der Kommunal-, und Regionalentwicklung, des Städtebaus, wie auch an all jene der raum- und umweltbezogenen Fachpolitiken, die auf die Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen Einfluss nehmen.

Einführung

Die ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen stehen vor neuen Herausforderungen: Aus dem demographischen Wandel, der Globalisierung der Märkte, der veränderten Ausrichtung der europäischen Struktur- und Agrarpolitik sowie aus den Folgewirkungen globaler Klimaveränderungen resultieren wesentliche externe Einflüsse, die gerade auch die ländlichen Räume mit ihren regionalen Strukturen, Funktionen und Entwicklungen zukünftig prägen. Aus ihnen entstehen planerische und politische Handlungsbedarfe in den nächsten Jahren. Im Zusammenhang mit den damit verbundenen Chancen und Risiken stellen sich folgende Zukunftsfragen:

- Wie kann die Funktionsvielfalt als wesentliches Entwicklungspotenzial ländlicher Räume erhalten und die Wirtschafts- und Arbeitsplatzstruktur weiter diversifiziert werden?

- Welche Auswirkungen wird der demographische Wandel auf die Siedlungsstruktur haben und wie kann die Qualität der Daseinsvorsorge gesichert werden?
- Wie lassen sich die steigenden Flächenansprüche und Nutzungskonkurrenzen von Siedlung und Verkehr, Nahrungsmittelproduktion, von regenerativen Energien, nachwachsenden Rohstoffen und ökologischen Dienstleistungen bewältigen?
- Welche Anpassungsstrategien an den globalen Klimawandel stellen sich auf allen Ebenen für die zukünftige Landnutzung?

Ländliche Räume in Nordrhein-Westfalen sind nach ihrer Entfernung zu den Verdichtungsräumen und Zentren sowie nach ihrer Lage im Netz der Entwicklungsachsen und ihren natürlichen Standortvoraussetzungen durch regionaltypische Entwicklungspfade gekennzeichnet. Dies hat zur Ausdifferenzierung verschiedener ländlicher Raumtypen geführt. Ländliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen schließt wirtschaftlich prosperierende und bevölkerungsmäßig wachsende Regionen außerhalb stadtregionaler Verflechtungsbereiche, Regionen mit nach wie vor tragfähigem Landwirtschaftssektor, peri-urbane Regionen und auch periphere Regionen ein. Aufgrund der Raumstruktur des Landes mit seinem im Vergleich zu anderen Bundesländern überdurchschnittlich hohen Anteil an Verdichtungsgebieten stehen erhebliche Teile der ländlichen Räume in intensiven Verflechtungen mit den urbanen Räumen. Das aktuelle Konzept der Metropolregionen verstärkt diese Stadt-Umland-Beziehungen weiter. Hinzu kommen – bei regional unterschiedlicher wirtschaftlicher Dynamik – neue Funktionszuweisungen für die ländlichen Räume sowie ein fortgesetzter Struktur- und Funktionswandel im Agrarsektor unter dem europäischen Leitbild einer multifunktionalen Landwirtschaft. All diese Entwicklungen haben Folgewirkungen für das ländliche Siedlungswesen und für die ländlichen Infrastrukturen, für die ländlichen Arbeitswelten und Soziokulturen und führen letztlich zu Veränderungen der etablierten Landnutzungsmuster und traditionellen ländlichen Kulturlandschaften.

In der gemeinsamen Wahrnehmung der Mitglieder der Arbeitsgruppe von ARL und DASL richten sich die aktuellen Diskurse um die zukünftige Raumentwicklung in Nordrhein-Westfalen bisher zu wenig auf die ländlichen Räume wie auch auf die weitreichenden noch ländlich geprägten Verflechtungsräume. Hier leben jedoch immerhin mehr als die Hälfte der Menschen in Nordrhein-Westfalen. Diese Räume unterliegen in hohem Maße Transformationsprozessen. Die Mitglieder der Gruppe sehen gemeinsam zunehmenden Handlungsbedarf, in der Auseinandersetzung der Heterogenität ländlicher Entwicklung in Nordrhein-Westfalen angemessen Rechnung zu tragen. Sie gehen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung ländlicher Räume in Nordrhein-Westfalen von den genannten Thesen aus und stellen folgende Handlungsbedarfe zur Diskussion:

1 Regionalisierung und regionaler Wettbewerb

Ländliche Regionen als Wirtschaftsräume befinden sich in einem interregionalen und internationalen Standortwettbewerb. Klein- und mittelständische Unternehmen hoher Dynamik und mit starker Bindung an Standort und Region, genauso wie regional tragfähige Landwirtschaftsstrukturen bilden das Rückgrat der Wirtschaft in vielen ländlichen Räumen. Gerade in Zeiten „systemischer Krisen“ haben die ländlichen Räume häufig größere Kompensationspotenziale.

Zusammen tragen sie zum hohen Anteil regionaler Wertschöpfung der ländlichen Regionen in Nordrhein-Westfalen bei. Ländliche Regionen sind aufgefordert, sich im Netz wachsender Wirtschaftsverflechtungen mehr als bisher zu positionieren; die Maxime kommunalen Handelns wird dabei von den Anforderungen und Perspektiven interkom-

munaler, d. h. in diesem Sinne regionaler Entwicklung bestimmt werden. Dies setzt verändertes Verwaltungshandeln der ländlichen Kommunen voraus. Aus der Identifikation kommunaler Vertreter mit ihrer Region über die eigenen Grenzen hinweg muss zukünftig größere Verantwortung für die Region erwachsen. Es wird in der Zukunft darauf ankommen, die bisherigen Handlungsansätze kritisch zu überprüfen und ggf. zu modifizieren.

- Regionalspezifische Handlungsoptionen für die Zukunft liegen im Herausstellen regionaler Authentizität sowie in der umwelt- und sozialverträglichen Schaffung von regional abgestimmten attraktiven Standortvoraussetzungen für Gewerbe und Dienstleistungen begründet. Der Aufbau regionaler Wirtschaftskluster ist eine Entwicklungsoption unter anderen. Wie weit ihr regionalspezifische Bedeutung für die ländliche Entwicklung zugewiesen werden kann, muss sich an den jeweiligen Merkmalen der Region orientieren. Die zukünftige Entwicklung ländlicher Räume muss auf regionalspezifischen Entwicklungssträngen aufbauen. Diese schließen sowohl das Teilhaben an der Entwicklung der Metropolregionen und an ihren stadtregionalen Kooperationen als auch eigenständige und endogene Entwicklungsansätze ländlicher Regionen mit ein.
- Integrierte Planungs- und Entwicklungsansätze sind sowohl vor dem Hintergrund der aktuellen raumbezogenen Problemkreise als auch in Anbetracht der eingeschränkten Finanzsituation unumgänglich. Top-Down- und Bottom-Up-Ansätze in der ländlichen Regionalentwicklung ergänzen sich gegenseitig und sind auch in der Zukunft Basis für die ländliche Raumentwicklung. Die Überlagerung von sektorspezifischen Regionalmanagement- und Regionalentwicklungsansätzen (z. B. GAK/GRW; EU-Wirtschaftsstrukturpolitik/ELER) führt jedoch zu Reibungsverlusten bei der Effizienz der einzelnen Politikansätze.
- Wissen, Qualifizierung und Innovation sind Potenziale regionaler Entwicklung. Vielfältige Bildungsinfrastrukturen in ländlichen Regionen müssen auch unter Berücksichtigung der demographischen Veränderungen Grundlagen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung bleiben.

Die Entwicklung ländlicher Räume in Nordrhein-Westfalen bedarf insgesamt zukünftig weiterer Anstrengungen, mit denen die Potenziale ländlicher Regionen für die Wirtschaftsentwicklung und Synergien i. S. einer querschnittsorientierten Regionalentwicklung wahrgenommen und umgesetzt werden. Diese Aufgabe richtet sich im gleichen Maße an alle öffentlichen und privaten Akteure, die auf den verschiedenen Ebenen der ländlichen Entwicklung agieren.

Handlungsempfehlungen

- Der Einsatz von strukturpolitischen Planungs- und Förderinstrumenten des *Landes* sollte sich an einer differenzierten Typisierung der ländlichen Räume, die an den aktuellen strukturellen und funktionalen Wandlungsprozessen ansetzt, ausrichten. Für eine solche ziel- und problemangepasste Typisierung ist ein System geeigneter Definitionskriterien zu suchen. Im Sinne einer wirklich integrierten Entwicklung und vor dem Hintergrund begrenzter bzw. rückläufiger Fördermittel sind sektorale Mehrfach-Handlungsstrukturen sinnvoll zu vernetzen. Bei der Zuweisung von Fördermitteln sollte die ressortübergreifende Verschneidung von bestehenden Entwicklungsansätzen als wesentlicher Bewertungsaspekt aufgegriffen werden. Die zukünftige Ausgestaltung von Finanzierungs- und Förderrahmen sollte der besonderen Bedeutung sowohl interkommunaler Kooperationen als auch inter- und intraregionaler privat-öffentlicher Entwicklungspartnerschaften für die ländliche Regionalentwicklung

lung Rechnung tragen. Die *Landespolitik* sollte auf die Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinwirken. Zur zukünftigen Stärkung kommunaler Finanzspielräume sollten sich die Bemühungen darauf richten, die Modalitäten des kommunalen und jene des Länder-Finanzausgleichs auf die neuen Herausforderungen hin zu überprüfen und ggf. zu modifizieren. Die Cluster-Strategien müssen durch reale (und nicht nur virtuelle) regionale Netzwerke mit Leben erfüllt werden. Wachstumsmotoren in den ländlichen Bereichen („hidden champions als global players“) dürfen nicht hinter den nationalen Leuchttürmen zurückstehen.

- Zur Teilhabe ländlicher Regionen an der gesamträumlichen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen ist darauf hinzuwirken, dass die regional bestehenden Versorgungslücken im Bereich der technischen Kommunikationsinfrastrukturen (insb. Breitbandanschluss) geschlossen werden. Als Instanz für die Koordinierung der Maßnahmen eignen sich die Landkreise.
- Durch die o. g. Tendenzen im ländlichen Struktur- und Funktionswandel werden die Anforderungen an regionale „Governance“-Konzepte in allen ländlichen Regionstypen zunehmen. Diese zu initiieren, ist insbesondere Aufgabe der *Kreise* und *Kommunen*. Daneben werden ihre strategischen Handlungsfelder zukünftig insbesondere in der gemeinsamen Entwicklung neuer Konzepte des öffentlichen Nahverkehrs, der abgestimmten Steuerung des großflächigen Einzelhandels und der Gewerbeflächenentwicklung liegen. Zukunftsweisende Handlungsansätze von Flächenpools oder Ökokonten sollten verstärkt genutzt oder ausgestaltet werden. Die *Landesplanung* kann hier Anreize für eine echte interkommunale Kooperation und Aufgabenteilung schaffen.
- Qualifizierte Kräfte sind in den ländlichen Regionen zu halten und Studienabwanderern sollte eine Rückkehr ermöglicht werden. Den *Wirtschaftskammern* kommt bei der berufsbezogenen Ausbildung eine hohe Bedeutung zu. Die Initiative des Landes zur dezentralen Ansiedlung von Hochschulen wird grundsätzlich begrüßt, sollte aber vor allem Standortqualitäten, die gezielte Branchenverknüpfung und Raumzuordnung beachten.

Insbesondere zur Stabilisierung und Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen muss vor allem die *Landespolitik* auf die Vernetzung und Zusammenführung vorhandener Ansätze zur Optimierung des Strukturmitteleinsatzes hinwirken.

Aufbauend auf einer so gefestigten wirtschaftlichen Basis ist es Aufgabe der *Kreise und Kommunen*, die vorhandenen Kompetenzen in „Governance“-Strukturen einzubringen und im Sinne interkommunaler Kooperation Synergien freizusetzen.

Privatwirtschaftliche Erbringer von Grundversorgungsleistungen (Energie, Ver- und Entsorgung, Telekommunikation etc.) müssen ihrer hohen Verantwortung für die Tragfähigkeit und Funktionalität der dezentralen Siedlungsstrukturen gerecht werden.

Zu den wichtigsten Säulen der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen zählen kleine und mittlere Unternehmen. Die langfristige Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte wird mit beeinflusst durch die Ausbildungssteuerung der drei *Wirtschaftskammern*. *Land, Kreise und Kommunen* sind aufgefordert, die notwendigen Bildungsinfrastrukturen bereitzuhalten und so zur Chancengleichheit in den ländlichen Regionen beizutragen.

2 Landwirtschaft und Forstwirtschaft mit neuen Aufgaben

Die beschriebenen Entwicklungen im ländlichen Raum mit veränderten Nutzungsmustern für landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Flächen werden auch zu neuen Funktionszuweisungen führen. Es ist zu erwarten, dass künftig weniger brachfallende Flächen als vielmehr Flächenknappheit regional ein Problem darstellen werden. Denn einerseits wird die Bedeutung hochwertiger landwirtschaftlicher Produkte aufgrund der erheblich gestiegenen Nachfrage nach Nahrungsmitteln – insbesondere Getreide – auf den Weltmärkten zunehmen. Andererseits werden der Anbau nachwachsender Rohstoffe, die Herstellung von Biogas zur Wärmeengewinnung, die Folgen des Klimawandels sowie Freizeit, Erholung und Tourismus regionsspezifisch eine größere Rolle als heute spielen. Neue Nutzungsmuster und Standortausweisungen, wie z. B. großflächiger Unterglasanbau, werden zu neuen Landschaftsbildern und naturschutzrelevanten Auswirkungen führen. Vor dem Hintergrund der Veränderungen auf den Agrarmärkten und in der Agrarpolitik zeichnet sich eine flächendeckende Bewirtschaftung ab. Nicht zu vernachlässigen ist, dass Nahrungsmittelproduktion und neue Landnutzungsmuster auch einen Beitrag zur globalen Verantwortungsgemeinschaft zu leisten haben.

Diese absehbaren Veränderungen sollten bereits in den planerischen Grundlagen sowie im Rahmen regionaler Entwicklungskonzepte ihren Niederschlag finden, um nicht nur ökonomisch motivierten Nutzungsformen, sondern auch ökologischen und landeskulturellen Anforderungen Rechnung zu tragen. Dies betrifft in Nordrhein-Westfalen immerhin annähernd drei Viertel der Landesfläche, die land- und forstwirtschaftlich genutzt wird.

Mit flexiblen Steuerungsinstrumenten, ggf. temporären Lösungen, und einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik sollte auf nicht kalkulierbare Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderungen in der Agrarförder- und Strukturpolitik von EU und Bund, reagiert werden. Chancen für ländliche Räume liegen auch im Bereich des Emissionshandels („ökologischer Finanzausgleich“).

Handlungsempfehlungen

- Interdisziplinäre Strategien für landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Flächen sind notwendig. Schlüsselkriterien dafür sind Standortqualitäten/-eignungen, funktionsfähige Betriebsstrukturen, Schutzpotenziale, Absatzmärkte unter Einbeziehung Identität stiftender kulturlandschaftlicher Leitbilder.
- Neben dem Anbau hochwertiger Nahrungsmittel-Erzeugnisse als Kernaufgabe der Landwirtschaft sind der Anbau und die Vermarktung regionaler Produkte des konventionellen und ökologischen Landbaus standort- und absatzmarktbezogen stärker zu berücksichtigen.
- Fördermaßnahmen sollten sich richten auf: die Förderung der regionalen Wertschöpfungsketten, darüber hinaus mit neuen Nutzungsmustern für den Anbau von Energiepflanzen in vertretbarem Umfang, die Reststoffverwertung zur Wärmeengewinnung, die Weiterentwicklung von Angeboten zur naturnahen Erholung, zum Naturerlebnis und zur aktiven Freizeitgestaltung (Golf, Reiten, Wandern, Radfahren, Nordic Walking) sowie zur Gesundheitsvorsorge (Wellness, Therapien, Kurangebote).
- Die Ausweisung von Biosphärengebieten und Naturparks als „bevorzugte Erholungs- und Kulturlandschaftsentwicklungsgebiete“ als besondere Förderkategorie begünstigt die Vermarktung landschaftstypischer Produkte, bestätigt eine besondere

Eignung für Erholung und Freizeitaktivitäten und erleichtert die Vernetzung von Wanderweg-, Radweg- und Reitwegsystemen.

- Die zunehmende Inanspruchnahme des ländlichen Raumes zur Energieerzeugung erfordert eine räumliche Differenzierung und Regionalisierung von geeigneten Standorten für Biogas-, Wind- und Wasserkraft-, Solar- und Fotovoltaikanlagen im Einklang mit Naturpotenzialen, der erforderlichen Infrastruktur und den Folgen für die Umwelt.
- Die regionale und überregionale Kompensation von Eingriffsfolgen soll vor allem durch die Aufwertung/Entwicklung vorhandener Schutzgebiete ohne neue Flächeninanspruchnahme erfolgen. Dazu bedarf es eines Flächenmanagements als Dienstleistungseinrichtung. Flächen mit großem ökologischen Aufwertungspotenzial sind zu bevorzugen.

Landschafts- und Grünordnungspläne mit regionalisierten Zielvorgaben, die gemeinsam mit Verursachern und Betroffenen aufgestellt werden, sind geeignet, Konflikte zu vermeiden bzw. zu minimieren und den Konsens zwischen ökonomisch motivierten Nutzungen und Standortentscheidungen mit sozialen, kulturellen, ästhetischen und ökologischen Anforderungen herzustellen.

Die Empfehlungen richten sich vor allem an die *Kreise* und deren Mandatsträger, die *Landwirtschaftskammer NRW*, die *Kreisstellen der Landwirtschaft* und den *Landwirtschaftsverband*, den *Landesbetrieb Wald und Holz* und die ihm nachgeordneten *Forstbehörden*, die beiden *Landschaftsverbände* Rheinland und Westfalen-Lippe, die *Ämter für Agrarordnung*, *Naturschutzverbände* und *Entwicklungsagenturen* im ländlichen Raum.

3 Demographischer Wandel als Aufgabe für die Daseinsvorsorge

Der demographische Wandel stellt den ländlichen Raum vor neue Herausforderungen. Angesichts einer Bevölkerung, die älter und weniger wird, sind alle Handlungsbereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge betroffen. Gleichwertige Lebensbedingungen für die ländlichen Räume sicherzustellen, beinhaltet die Definition und Aushandlung von tragfähigen Mindeststandards und -ausstattungen bei Gemeinbedarfseinrichtungen, hier vor allem im Bereich der Bildung und der medizinischen Versorgung, aber auch bei der Mobilität.

Handlungsempfehlungen

Gefragt sind innovative und flexible Modelle für Anlagen, Einrichtungen und Angebote mit der Zielsetzung der Aufrechterhaltung und Bedarfsanpassung einer wohnstandortnahen Versorgung.

- Grundlage dafür sollte weiterhin das raumordnerische Konzept der Zentralen Orte bleiben, das mit der Bündelung von Einwohnern und Infrastruktur in kommunal definierten zentralen Versorgungsbereichen dazu beiträgt, Funktionen und Erreichbarkeiten zu sichern.
- Die eigenständige Entwicklung der Gemeinden muss in diesem Rahmen zukünftig verstärkt notwendige Kooperationen sowie öffentlichen und privaten Ressourceneinsatz zur Sicherung von Infrastruktur berücksichtigen, um der weiteren Vergrößerung von Disparitäten bei den sozialen Einrichtungen und den Netzen der techni-

schen Infrastruktur entgegenzuwirken. Dies gilt im Besonderen hinsichtlich einer ausgewogenen Schulversorgung bei guten Erreichbarkeiten.

- Programme der Dorferneuerung und städtebaulichen Sanierung sind Grundlagen für den gezielten Einsatz öffentlicher und privater Gemeinbedarfs- bzw. Wohnfolgeeinrichtungen. Sie dienen der Revitalisierung und Stärkung der Ortsinnenbereiche, um den Funktionsentleerungen in den Innenbereichen der Dörfer entgegenzuwirken.
- Initiativen zur Selbsthilfe, z.B. in Bezug auf Fahrgemeinschaften, Dorf-/Nachbarschaftsläden, neues Wohnen im Bestand: „Jung kauft Alt“ usw. sollten unterstützt werden, denn *bürgerschaftliches Engagement* wird zukünftig mehr als heute benötigt werden. Die noch intakten sozialen Strukturen (u. a. Vereinswesen) in Dörfern und Kleinstädten werden in ihrer Bedeutung für die Gemeinschaft häufig unterschätzt.
- Aufgabenteilige interkommunale Kooperationen eignen sich zur Sicherung der Angebote z. B. im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Sie können gemeindeübergreifende Lösungen auf regionaler Ebene bilden. Multifunktionale und flexible Angebote und ihre Vernetzung, insbesondere für junge Menschen und weiterführende Bildungs- und Kulturangebote, werden zukünftig an Bedeutung gewinnen.

Adressaten für die Umsetzung der Handlungsempfehlungen sind die *Städte und Gemeinden* im Umland von größeren Städten sowie Klein- und Mittelstädte im sog. Zwischenraum zu peripheren Gebieten.

Die *Regionalplanung* wird zur Initiierung und Unterstützung interkommunaler Kooperation sowie Koordination in Form der planerisch angestrebten großräumigen Verantwortungsgemeinschaften angesprochen.

Die *Träger von sozialer, kultureller und technischer Infrastruktur*, insbesondere die Betreiber von ÖPNV-Angeboten oder sonstige privatgesellschaftliche Erbringer von gemeinschaftsbezogenen Dienstleistungen, werden hier ausdrücklich mit einbezogen. Dies gilt auch für die örtliche Zivilgesellschaft: *Bürger und Bürgerinnen, Kirchengemeinden* und *örtliche Vereine* haben maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge!

4 Steuerung der Flächennutzung durch Management und Monitoring

Die quantitativen und qualitativen Flächenansprüche in den ländlichen Räumen nehmen zu und verleihen dem Landnutzungswandel in ländlichen Räumen eine wachsende Dynamik. Ein nach wie vor erheblicher Faktor in der Entwicklung ist die Flächenumwidmungsrates zugunsten von Siedlungs- und Verkehrszwecken, die in Nordrhein-Westfalen zurzeit bei etwa 16 ha/Tag liegt. Trotz der seit langem bestehenden raumordnerischen Ansätze der dezentralen Konzentration und der Favorisierung der städtebaulichen Innenentwicklung ist es bisher nicht gelungen, die umfangreichen Innenbereichs- und Brachflächenpotenziale stärker als bisher wieder zu nutzen, um die landwirtschaftlichen Flächen zu schonen und um eine Trendwende beim Freiraumverbrauch einzuleiten. Hinzu kommen noch die für Siedlungen und Fachplanungen erforderlichen umfangreichen naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen mit zusätzlichen Flächenansprüchen, die oftmals auch auf landwirtschaftlich genutzten Standorten mit hohem ökologischen Aufwertungspotenzial ausgewiesen und realisiert werden.

Andererseits gewinnen die agrarischen Landnutzungen wieder erheblich an Bedeutung, wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt wurde. Die Möglichkeiten der flächenmäßigen Pro-

duktionsausweitung und -intensivierung sind indessen bereits aufgrund der zahlreichen festgesetzten Gebiete für den Ressourcenschutz (z.B. Natur und Landschaft, Wasser) nicht zuletzt auch eingeschränkt. Dabei ist zu beachten, dass sich die landwirtschaftliche Standorteignung und Nutzungsmöglichkeiten aufgrund des Klimawandels langfristig verändern werden. Schließlich kommt ein steigender quantitativer Bedarf für die freiraumbezogenen Funktionen im ländlichen Umland der großen Städte und Agglomerationen vor allem für die landschaftsbezogene Erholung sowie für die ökologische Regeneration und den klimatischen Ausgleich hinzu. Insgesamt werden daher die Flächennutzungskonkurrenzen und folglich auch die Flächennutzungskonflikte erheblich zunehmen. Die dringend erforderliche Reduzierung der Inanspruchnahme des Freiraums macht eine stärkere Überzeugungsarbeit und Bewusstseins-schärfung bei Planungsträgern/Inverstoren notwendig.

Handlungsempfehlungen

- Die Steuerung der Flächennutzung sollte sich an Leitbildern für eine regionale Kulturlandschaftsentwicklung orientieren.
- Die Strategie der Innenentwicklung sollte gegenüber der Außenentwicklung vorrangig und konsequent verfolgt werden. Die Mobilisierung der im Bestand bereits vorhandenen Baurechte sowie die Um- und Wiedernutzung integrierter Standorte sollten Priorität gegenüber Flächenneuausweisungen und Bauvorhaben in Siedlungsrandlagen und im Außenbereich haben. Bei der Nachnutzung von Brachflächen sollte auch die Realisierung von Ausgleichsmaßnahmen in Betracht gezogen werden, um Interessenkollisionen mit der Landwirtschaft zu verringern. Generell sollten Baulandausweisungen im Außenbereich an Nachweispflichten über das Fehlen innerörtlicher Reserveflächen gebunden werden.
- Ein strategisches Flächenmanagement sollte auf verschiedenen Maßstabsebenen als Instrument für eine nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung von Flächen und Freiräumen etabliert werden, um die vielfältigen Nutzungsansprüche in Einklang zu bringen. Hierbei kommt interkommunalen Kooperationen eine besondere Bedeutung zu.
- Als wichtige strategische Planungsinstrumente sind die Regional- und Flächennutzungsplanung sowie die zugehörigen Landschafts(rahmen)pläne konsequent für die Aufgaben der Flächennutzungssteuerung heranzuziehen. Darüber hinaus spielen auch die informellen Entwicklungsplanungen als stark umsetzungsbezogene Instrumente zur Steuerung eine große Rolle. Sie sollten sich auf die erhöhte Dynamik des Flächennutzungswandels, den Ressourcenschutz, die naturschutzrechtliche Kompensation, die Sicherung marktnaher landwirtschaftlicher Produktion und landschaftsbezogener Naherholung richten. Es bedarf auch unter diesen Gesichtspunkten integrierter Handlungsansätze, die die fachplanerischen Belange aufnehmen und koordinieren und durch formal-rechtliche Planungen abgesichert werden. Als Träger interkommunaler Zusammenarbeit eignen sich sowohl freiwillige Zusammenschlüsse der Kommunen in der Region als auch die Landkreise aufgrund ihrer bewährten Schnittstellenfunktion zwischen der Vertretung kommunaler Interessen und der Durchsetzung höherrangiger Planung in besonderer Weise.
- Als unverzichtbare Planungs- und Entscheidungsgrundlage sollte ein kommunales Flächen-, insbesondere ein Freiraummonitoring mit abgestimmten, aussagefähigen quantitativen und qualitativen Indikatoren für die Nutzung und den Nutzungswandel aufgebaut werden, um den jeweiligen Stand und die Entwicklung der tatsächlichen Flächennutzung, vor allem der Flächeninanspruchnahme, systematisch zu er-

fassen (Flächennutzungskataster). Ein kommunales Flächenmonitoring muss die Voraussetzung für eine Fortschreibung der Bauleitplanung sein. Angesichts der Folgen des langfristigen Klimawandels für die Flächennutzung in ländlichen Räumen sind – auch in Nordrhein-Westfalen – entsprechende präventive und adaptive Maßnahmen zu ergreifen. Vor allem werden zukünftig der vorbeugende Hochwasserschutz und das Fließgewässermanagement an Bedeutung gewinnen. Tragfähige Lösungen müssen auf regionaler Ebene abgestimmt werden und sollten daher stärker als bisher durch interkommunale Planungs- und Kooperationsprozesse erarbeitet werden.

Die Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme hängt maßgeblich von den Vorgaben der *Landesplanung* sowie der vorausschauenden Planung durch die *kommunalen Planungsämter* ab.

Interkommunale Kooperationen und integrierte Strategien unter Einbeziehung der verschiedenen *Fachressorts* können die *Städte und Gemeinden* befähigen, mit den Folgen von Klimawandel, demographischen Veränderungen und sich verändernden Flächennutzungsansprüchen vorausschauend umgehen zu können.

5 Baukultur und Erhaltung ländlicher Kulturlandschaften

Die naturräumliche und kulturhistorische Vielfalt ländlicher Räume trägt maßgeblich zur regionalen Vielfalt des Landes bei. Die aktuellen Transformationsprozesse in den ländlichen Räumen bergen im Hinblick auf Maßstäblichkeit, Schnelligkeit und Qualität die Gefahr, dass regionale Eigenarten der ländlichen Kulturlandschaften und ihrer Siedlungskörper mehr und mehr verloren gehen oder nicht mehr wahrgenommen werden. Sie sind jedoch in ihrer Identifikation stiftenden Wirkung im Hinblick auf Heimatbezug und ihre Inwertsetzung für Tourismus und das landschaftsgebundene Erholungswesen zu erhalten und zu sichern. Dazu bedarf es vorausschauender Politikansätze, die einer erhaltenden Kulturlandschaftsentwicklung im ländlichen Siedlungs- und Freiraum verpflichtet sind. Zur Baukultur gehört auch die Pflege der Kulturlandschaft, in die die Ortslagen eingebunden sind. Oft fehlt eine wirksame Eingrünung, insbesondere von neuen Baugebieten, da sie bei den privaten Bauherren und kommunalen Mandatsträgern nicht durchsetzbar ist.

Gerade in den ländlichen Räumen sind differenzierte, neue Gestaltungsleitbilder sowie Instrumente und Verfahren zu deren Umsetzung erforderlich, damit die Identität des jeweiligen Ortes und der jeweiligen Region erkannt werden. Besonders notwendig erscheint die Nutzung von Strategien zur Bewusstseinschärfung für Fragen der Baukultur und Gestaltqualität. Die Authentizität der ländlichen Orte und Regionen sollte deutlich herausgestellt und entwickelt werden.

Handlungsempfehlungen

- Der Nutzungswandel vor allem in historischen Ortskernen (vorhandener und drohender Leerstand) und jener entlang der prägenden Einfallstraßen (Verfremdung durch Märkte, Autohäuser etc. mit unzureichender Gestaltung des öffentlichen Raumes) sollte rechtzeitig erkannt werden. Durch individuelle, der jeweiligen Situation angepasste Gestaltkonzepte sollte dem entgegengewirkt werden.
- Zu befürchtender zukünftiger Leerstand oder Generationswechsel in Einfamilienhausgebieten bietet auch eine Chance, nachträglich aus solchen Quartieren mit Selbsthilfe der inzwischen „einheimisch“ gewordenen Bewohner Eigenidentität zur

Imagebildung des Wohnquartiers zu erreichen. Insbesondere durch die Pflege des öffentlichen Raumes kann einem Wertverlust von Immobilien entgegengewirkt werden.

- Der Wohnstandort „Ortskern“ muss an Wert gewinnen, d. h. die Wohnqualität, auch für besondere Wohnformen (u. a. Mehrgenerationenwohnen) im Ortskern ist zu verbessern. Auch hier gilt es, angesichts demographischer Herausforderungen Leerstände zu vermeiden und einem Immobilienwertverlust vorzubeugen.
- Es gilt das Verständnis zu schaffen, dass die Siedlung im Allgemeinen und das einzelne Gebäude im speziellen Bestandteil der Kulturlandschaft sind. Dazu sind wirkungsvolle und standortgerechte Eingrünungen der Siedlungskörper mit landschaftlichem Bezug unerlässlich und durch verstärkte Beratung sowohl von Bauherren als auch Planungsverantwortlichen der Kommunen zu unterstützen.
- Mit der Inwertsetzung des relativ großen Angebots an Gewerbegrundstücken im ländlichen Raum sollte zunehmend die Gestaltqualität als Standortfaktor entdeckt und entwickelt werden. Auch der aus der Gestaltqualität der Siedlung beeinflusste Wohnwert einer Gemeinde ist für Firmen eine Imagefrage.
- Baukultur ist jedoch unter Einbeziehung der planungsrechtlichen Grundlagen nur durch qualifizierte Beratung von Bauherren und Architekten und Überzeugungsarbeit in Kooperation mit bestehenden Bürgergruppen umsetzbar. Hierzu kommt auch Bau- und Gestaltungsfibeln als Leitlinien zur „Wertschöpfung“ von Immobilien in repräsentativerem Umfeld eine besondere Bedeutung zu.
- Die Grundlage der Wissensvermittlung und Bewusstseinschärfung sollte hierbei in den Aus- und Weiterbildungsbereich gelegt werden. Baukultur und Kulturlandschaftspflege brauchen eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit vor Ort (Schule/lokale Presse/Ausstellungen) durch kompetente Fachleute.

Als „Ansprechpartner“ zur Bewusstseinschärfung für die genannten Problemkreise sind *ausnahmslos alle* betroffen: beratungsfähige *Bauherren* und besser ausgebildete *Architekten/Planer*, kompetente Vertreter in den *Bau- und Planungsämtern* und durchsetzungsfähige *Ortspolitiker*, insgesamt eine aufmerksame und am eigenen Umfeld interessierte *Öffentlichkeit*. Denkmalschutz und Fördermaßnahmen des Landes (z. B. durch die Dorferneuerung) sollten hier unterstützend wirken.

Beitrag von Wissenschaft und Forschung

Dieses Papier stellt eine Momentaufnahme der Situation im Jahr 2008 dar. Die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen weisen nicht nur auf die Differenziertheit nötiger Handlungsansätze hin, mit denen den Entwicklungen in den ländlichen Räumen NRWs zukünftig begegnet werden sollte. Sie lassen gleichzeitig auch den wachsenden Stellenwert erkennen, der gerade querschnittsorientierten, auf Synergien angelegten Politik-, Planungs- und Handlungsansätzen auf unterschiedlichsten Ebenen der ländlichen Raumentwicklung zukommt.

Das Thesenpapier wurde auf der 14. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 23.10.2008 vorgestellt und in Arbeitsgruppen diskutiert. Das Papier ist auf eine positive Resonanz gestoßen. Die in den einzelnen Arbeitsgruppen vorgetragenen Ergänzungen wurden, soweit sie relevant waren, in der vorliegenden Fassung aufgegriffen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe von ARL und DASL weisen ausdrücklich auf die Fortschreibungsbedürftigkeit der Thesen hin. Sie empfehlen die Einrichtung kontinuierlich stattfindender, langfristig angelegter Runder Tische. An ihnen sollten neben Vertretern der Wissenschaft die maßgeblichen Einrichtungen, die bei der Gestaltung der ländlichen Entwicklung mitwirken, sowie Vertreter der relevanten Fachpolitiken beteiligt werden.

Die Mitglieder der Gruppe beider Akademien stehen mit ihren verschiedenen Disziplinen aus Wissenschaft, Forschung, Lehre und praktischer Tätigkeit als Diskussionspartner für die ländliche Raumentwicklung in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung!

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

www.ARL-net.de („Quicklinks – Positionspapiere“)

- Nr. 80 **Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen.** Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Positionspapier aus der ARL. Hannover, 2009.
- Nr. 79 **Künftige Herausforderungen der großräumigen Verkehrsentwicklung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen der großräumigen Verkehrsentwicklung“. Hannover, 2009.
- Nr. 78 **The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion by the German Academy for Spatial Research and Planning (ARL).** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Territoriale Kohäsion“ der ARL. Hannover, 2008.
- Nr. 77 **Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Periphere, strukturschwache ländliche Räume“ der ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2008.
- Nr. 76 **Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen = From the cost trap to greater honesty over true costs: the costs and consequential costs of settlements and infrastructure.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2008.
- Nr. 75 **Empfehlungen zum Umweltgesetzbuch.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Umweltgesetzbuch“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 2/2008.
- Nr. 74 **Wir leben regional.** Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 1/2008.
- Nr. 73 **Europäische Strategien der Anpassung an die Folgen des Klimawandels – Die Sicht der Raumplanung = European strategies of adaptation to climate change – The spatial planning and spatial development policy perspective.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „ARL-Stellungnahme zum EU-Grünbuch ´Anpassung an den Klimawandel in Europa´.“ Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 1/2008.
- Nr. 72 **10 Thesen zu Entwicklungen, Strukturen, Problemen und Lösungsstrategien peripherer, strukturschwacher Regionen in Bayern.** Positionspapier aus der AG „Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für die ländlichen Räume in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2007.
- Nr. 71 **Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit = Metropolitan Regions – Innovation, Competition, Capacity for Action.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem gleichnamigen gemeinsamen Arbeitskreis von Difu, ILS NRW, IRS und ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2007.
- Nr. 70 **Empfehlungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Novellierung des Raumordnungsgesetzes“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2006.
- Nr. 69 **Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ der ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2006.
- Nr. 68 **Notwendigkeit einer Volkszählung für Deutschland aus der Sicht von Raumentwicklungspolitik und raumwissenschaftlicher Forschung.** Positionspapier aus dem gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2006.

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de