

## Expertise Nr. 3: Prozess der Einbindung der Klimaanpassung bei der Fortschreibung des Regionalplanes

BBSR-Forschungsvorhaben

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO):

Regionen aktiv im Klimawandel unterstützen – Transfer KlimaMORO

Aktenzeichen: 10.05.06-14.13

**Auftragnehmer:**



**Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH**

Katrin Fahrenkrug M.A., Dipl.-Geogr. Lutke Blecken  
Hafenstraße 39, 22880 Wedel  
Tel: 04103 – 16041 | Fax: 04103 – 2981  
Mail: [institut@raum-energie.de](mailto:institut@raum-energie.de)  
[www.raum-energie.de](http://www.raum-energie.de)

in Zusammenarbeit mit der



HafenCity Universität  
Hamburg

**HafenCity Universität Hamburg, Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung**

Prof. Dr.-Ing. Jörg Knieling M.A., Dr.-Ing. Thomas Zimmermann  
Großer Grasbrook 9, 20457 Hamburg  
Tel: 040 - 42827 4525 | Fax: 040 – 42827 4516  
Mail: [thomas.zimmermann@hcu-hamburg.de](mailto:thomas.zimmermann@hcu-hamburg.de)  
[www.hcu-hamburg.de/research/arbeitsgebiete/joerg-knieling/joerg-knieling](http://www.hcu-hamburg.de/research/arbeitsgebiete/joerg-knieling/joerg-knieling)

Wedel/Hamburg, 20.10.2016

---

## Inhalt

1	Fragestellung und Vorgehen .....	3
2	Ablaufmodell der Regionalplanerstellung .....	4
3	Auswertung der Ergebnisse .....	6
4	Idealtypischer Ablauf zur Einbindung von Klimaanpassungsthemen.....	9
5	Fazit.....	10
6	Quellenverzeichnis:.....	12

## Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Prozess der Erstellung von Regionalplänen.....	5
Abbildung 2:	Idealtypische Einbindung von Klimaanpassung in die Regionalplanerstellung .....	10
Tabelle 1:	Überblick der durchgeführten Interviews .....	4

## 1 Fragestellung und Vorgehen

Für einen vorsorgenden Umgang mit den Folgen des Klimawandels misst die Bundesregierung (2008: 29) der Raum-, Regional- und Bauleitplanung eine wichtige Bedeutung bei. Sogenannte Anpassungsstrategien und -maßnahmen sind vielfach in einen überörtlichen, häufig regionalen Rahmen einzubinden. Sie sollten daher auf einer überörtlichen Handlungsebene entwickelt, formuliert und umgesetzt werden (Ritter 2007; Frommer 2009; Meyer/Overbeck 2009). Für diese Aufgabe ist dementsprechend die Regionalplanung prädestiniert. Der formelle Regionalplan gilt als das Hauptinstrument der regionalen Raumordnung (Schmitz 2005: 970). Zur Erprobung regionalplanerischer Handlungsmöglichkeiten erarbeiteten im KlimaMORO Regionen in den vergangenen acht Jahren Anpassungsstrategien an den Klimawandel. Inzwischen liegen erste Regionalplanentwürfe vor, welche die Ergebnisse des KlimaMORO – insbesondere die systematische Analyse der Betroffenheit vom Klimawandel – berücksichtigen. Für diese Expertise wurden die Prozesse der Regionalplanaufstellung von 13 Regionen systematisch ausgewertet, um daraus Rückschlüsse zur möglichen Integration des Belangs vorsorgender Umgang mit den Folgen des Klimawandels zu ziehen. Mit der Darstellung der Ergebnisse ist verbunden, dass sie Regionen dabei unterstützen soll, Belange des Umgangs mit den Folgen des Klimawandels in den Prozess der Regionalplanerstellung zu integrieren. Das Ergebnis der Expertise bildet ein – im Hinblick auf den vorsorgenden Umgang mit den Folgen des Klimawandels – idealtypisches Ablaufmodell der Regionalplanerstellung.

Die empirische Datengrundlage für das idealtypische Ablaufmodell bilden leitfadengestützte Telefoninterviews mit Vertretern von zehn regionalen Planungsstellen aus unterschiedlichen Bundesländern, die im Zeitraum von Dezember 2015 bis März 2016 durchgeführt wurden. Die Auswahl der Interviewpartner basiert auf innovativen regionalplanerischen Festlegungen in den Handlungsfeldern der Klimaanpassung, die in einer Querauswertung von 24 Regionalplänen im Projekt KlimREG identifiziert wurden. Neben den Telefoninterviews greift die Expertise auf ausführliche Auftaktinterviews mit den drei KlimREG-Regionen zurück, in denen innovative Festlegungen zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels erprobt werden. Alle Interviews wurden aufgezeichnet und im Anschluss in einem Ergebnisprotokoll verschriftlicht. Es erfolgte keine Transkription. Die autorisierten Protokolle der Interviews wurden anonymisiert (Liebold/Trinczek 2009: 41). Ihre systematische Auswertung nutzte den Ansatz des thematischen Codierens (Kuckartz 2010: 85). Zunächst wurden aus einem idealtypischen Prozess zur Erstellung von Regionalplänen Analysekatoren bestimmt, mit denen die autorisierten Protokolle codiert wurden. Dabei wurde eine Software zur qualitativen Datenverarbeitung (MaxQDA) genutzt. Die Interviews deckten das Vorgehen der Regionen in den einzelnen Phasen der Planerstellung ab und zielten vor allem auf eine Einschätzung der gewählten Arbeitsschritte durch die Regionen. Darüber hinaus umfasste die Befragung auch eine Einschätzung durch die interviewten Personen, inwieweit ihre Regionen von den Folgen des Klimawandels betroffen sind.

Auf der Grundlage der Interviews wurde für jede Region überblicksartig dargestellt, wie der Umgang mit den Folgen des Klimawandels in den Prozess der Fortschreibung des Regionalplans eingebunden wurde. Eine Gegenüberstellung und ein anschließender systematischer Vergleich dienten zur Identifikation innovativer Elemente. Auf dieser Grundlage basiert der idealtypische Ansatz zur Einbindung von Klimaanpassung in den Prozess der Regionalplanerstellung.

Nr.	Institution	Tag
1	Regionalverband Mittlerer Oberrhein	2.12.2015 16.12.2015
2	Regierungspräsidium Darmstadt	4.12.2015
3	Regionaler Planungsverband Allgäu	7.12.2015
4	Regionaler Planungsverband Vorpommern	11.12.2015
5	Verband Region Stuttgart	8.01.2016
6	Bezirksregierung Köln	10.12.2015
7	Regionale Planungsgemeinschaft Altmark	1. 2.2016
8	Bezirksregierung Düsseldorf	6. 1.2016
9	Planungsgemeinschaft Westpfalz	3. 2.2016
10	Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen	11. 2.2016
11	Staatskanzlei Schleswig-Holstein	25.03.2015
12	Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen	05.03.2015
13	Regionalverband Ruhr	05.02.2015

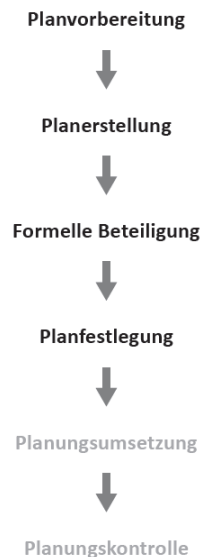
**Tabelle 1:** Überblick der durchgeführten Interviews

## 2 Ablaufmodell der Regionalplanerstellung

Den inhaltlichen Rahmen für die Expertise bildet eine idealisierte Systematisierung des Prozesses zur Erstellung von Raumplänen von Fürst (2010: 141ff.), die zwischen den sechs Phasen Planvorbereitung und -erstellung, Beteiligung, Planfestlegung und -umsetzung sowie Planungskontrolle unterscheidet. Den Autoren ist bewusst, dass die einzelnen Phasen nicht immer linear aufeinander folgen. Vielmehr sind in der Planungspraxis auch iterative Rückkopplungsschleifen üblich. Dennoch durchläuft der Prozess der Erstellung eines Regionalplans aufgrund der rechtlichen Vorgaben die einzelnen dargestellten Phasen. Die verschiedenen Schritte, die zum Teil unterschiedlich umfangreich ausgeprägt sind, werden im Folgenden beschrieben. Aufgrund der Fokussierung der Expertise auf die Fortschreibung des Regionalplanes, werden die letzten beiden Phasen – Planumsetzung und Planungskontrolle – dabei vernachlässigt.

## Planvorbereitung

Die Phase der Planvorbereitung reicht von der Entscheidung zur Planaufstellung bis zu den konzeptionellen Vorarbeiten für den Planentwurf. Nach der Legitimität stiftenden Entscheidung zur Planaufstellung durch die politischen Vertreter, z. B. in der regionalen Verbandsversammlung, erfolgt die öffentliche Bekanntgabe der Planungsabsicht. Die Planungsstelle führt den Planaufstellungsprozess inkl. der Beteiligungen durch und kann bereits frühzeitig unterschiedliche Akteure einbeziehen. Eine Strategische Umweltprüfung (SUP), deren Kern der Umweltbericht bildet, ist integriert in den Aufstellungsprozess durchzuführen. Der Prozess zur Erstellung des Umweltberichts beinhaltet ein Scoping (Balla et al. 2010: 3ff.), zum Beispiel durch eine Initial- oder Planungskonferenz, die sowohl ein Eingrenzen des Planungsumfanges als auch eine breite frühzeitige Beteiligung ermöglicht (Fürst 2010: 141). Die weitere Informationsaufnahme erfolgt durch engen Kontakt der Planungsstelle zu den Fachplanungen und Kommunen, die (Fach)Pläne oder Fachbeiträge beisteuern. Die Planungsstelle bereitet die Informationen auf und leistet konzeptionelle Vorarbeiten.



**Abbildung 2:** Prozess zur Erstellung von Regionalplänen (eigene Darstellung nach Fürst 2010)

## Planerstellung

Die konzeptionellen Vorarbeiten und verarbeiteten Informationen, inklusive der Ergebnisse des Entwurfs des Umweltberichts, werden durch die Planungsstelle analysiert und bewertet, um ein konsistentes, widerspruchsfreies Zielsystem zu entwickeln (Fürst 2010: 143). Der Planentwurf wird dem zuständigen politischen Gremium vorgelegt und von ihm beschlossen.

## Beteiligung

Nach dem Beschluss des Entwurfs wird dieser öffentlich ausgelegt. Fachbehörden, Gemeinden und sonstige Träger öffentlicher Belange sowie die Öffentlichkeit erhalten die Möglichkeit über Stellungnahmen Bedenken und Anregungen einzubringen. Es ist möglich, entweder die Akteure gleichzeitig oder zuerst eine beschränkte Öffentlichkeit – planentscheidende Akteure – und dann die allgemeine Öffentlichkeit zu beteiligen.

Neben der formellen Beteiligung sind darüber hinausgehende informelle Partizipationsverfahren möglich. Sie ermöglichen erstens, dass unterschiedliche Interessengruppen zusätzliches Wissen einspeisen und damit die Entscheidungsgrundlagen verbessern. Zweitens leistet die Beteiligung potenziell Betroffener gleichzeitig einen Beitrag zur Legitimation von Entscheidungen (Weingart 2006: 36). Besonders die komplexen Verknüpfungen von Ursachen und Wirkungen des Klimawandels, die geringen Erfahrungen mit möglichen Bedrohungen sowie Unsicherheiten bezüglich der vielfältigen und langfristigen Effekte und der wissenschaftlichen Belege erzeugen Akzeptanzdefizite. Auch durch unterschiedliche Risikowahrnehmungen entstandene, unterschiedliche Bewertungen messbarer Fakten tragen zu diesen Defiziten bei (Greiving/Fleischhauer 2008: 64f.). Folglich können partizipative Ansätze drittens, die Wahrnehmung und Akzeptanz der Themen der Klimaanpassung steigern. Weitere Funktionen partizipativer Verfahrensformen benennt die kommunikative Planung, die Planung als einen ergebnisoffenen interaktiven Prozess zwischen unterschiedlichen Diskursgruppen versteht. Durch Lernprozesse bei den Beteiligten verändern partizipative Verfahren – viertens – das Verhalten der Teilnehmer (Healey 1996: 221f.).

Allerdings setzt kommunikative Planung, die auf der Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas aufbaut, unverfälschte Kommunikation voraus, d. h.

- alle von einer Entscheidung betroffenen Personen nehmen teil,
- alle Teilnehmer artikulieren transparent, was sie glauben,
- Machtunterschiede zwischen den Teilnehmern werden aufgehoben,
- die Teilnehmer sind in der Lage, sich in die Rolle der anderen hineinzuversetzen und
- jeder Teilnehmer ist bestrebt, ein Gemeinwohl zu erreichen (Purcell 2009: 149f.).

Diese hohen Anforderungen an informelle Beteiligung sind insbesondere von der regionalen Planungsebene kaum einzulösen. In der Realität bestimmen vielfach irrationale Rhetorik und die Beibehaltung von Interessen die Kommunikation (Flyvbjerg 1998: 227ff.). Dementsprechend ermöglicht ein reflexiver Umgang mit informellen Beteiligungsverfahren, seine Mängel in der Realität – Exklusion bestimmter Gruppen, antagonistische Gegensätze zwischen Teilnehmern und Unentscheidbarkeit – zu reduzieren und damit die erhofften Wirkungen zu steigern.

### Planfestlegung

Die Stellungnahmen werden durch die Planungsstelle in den Entwurf eingearbeitet. Dies erfolgt durch Abwägungsprozesse, bilaterale Verhandlungen mit Betroffenen und formelle, öffentliche Anhörungsverfahren, um Interessensunterschiede und -konflikte zu klären. Ergeben sich wesentliche Änderungen, erfolgen eine erneute Auslegung und Beteiligung, die gegebenenfalls nur auf den Teil der wesentlichen Veränderung bezogen sind. Der Prozess besitzt die Flexibilität auf gravierende Änderungen zu reagieren und einzelne Schritte bzw. Phasen zu wiederholen. Abschließend wird der Plan durch das zuständige politische Gremium beschlossen, von der Landesplanungsbehörde genehmigt und öffentlich bekanntgemacht (Fürst 2010: 144).

## 3 Auswertung der Ergebnisse

In zwei Planungsregionen, mit denen Telefoninterviews geführt wurden, gab es keine konkreten Aussagen zu weiterführenden Elementen hinsichtlich der Einbindung von Klimaanpassungsthemen in den Prozess der Regionalplanerstellung. In der Region Altmark stammt der gegenwärtige Regionalplan aus dem Jahr 2005. Die interviewte Person schildert, dass informelle Beteiligungsprozesse einen zu hohen Aufwand erfordern würden und das vorherrschende Klimaanpassungsthema Vorbeugender Hochwasserschutz in die Verantwortung der Bauleitplanung gegeben worden sei (INT 7: 2). In der Region Allgäu obliegen die Informationsaufnahme und Erarbeitung der fachlichen Inhalte aufgrund der spezifischen bayerischen Organisation der Regionalplanung nicht der interviewten Person, so dass sie keine Aussagen zur Einbindung von Klimaanpassungsthemen in den Aufstellungsprozess geben konnte (INT 3: 2). Die restlichen elf untersuchten Regionen weisen Elemente auf, die den Prozess zur Erstellung von Regionalplänen nach Fürst (2010) erweitern. Die elf Regionen lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Zum einen Regionen, die Klimaanpassungsthemen begrenzt einbinden und kaum über das Prozessmodell von Fürst (2010) hinausgehen. Zum anderen Regionen mit einem Erstellungsprozess, der mit zusätzlichen Datengrundlagen und informellen Beteiligungsverfahren ergänzt wird. Aus der zweiten Gruppe wurden idealtypische Einbindungselemente abgeleitet, die mit Ausführungen zu guten Beispielen aus einzelnen Regionen verdeutlichen, wie entsprechende Arbeitsschritte durchführbar sind.

### Einbindung von Klimaanpassungsthemen nach dem Prozess zur Erstellung von Regionalplänen nach Fürst (2010)

In fünf der elf Regionen entspricht der Prozess zur Erstellung der Regionalpläne größtenteils dem Modell von Fürst (2010). Für die Einbindung von Klimaanpassungsthemen werden Daten der Fachplanungen herangezogen. In der Regel sind dies die Hochwasserrisikoma-



nagementpläne und Grundwasserschutzbereiche der wasserwirtschaftlichen Fachplanungen. Vereinzelt berücksichtigt werden die Ergebnisse von Gutachten, die in einem Handlungsfeld der Klimaanpassung Datengrundlagen zur Verfügung stellen. So wurde für Teilräume der Region Südhessen im Jahr 2000 eine Studie zu Hochwasserschadenspotentialen durchgeführt. Basierend auf den Datengrundlagen konnten schon vor der Einführung der Hochwasserrisikomanagementpläne hochwasserbezogenen Raumordnungsgebiete festgelegt werden, um Schadenspotenziale beim Ausfall von Schutzeinrichtungen zu vermindern. Die Durchführung des Gutachtens ermöglichten zusätzliche Mittel eines EU-INTERREG-Projektes (INT 2: 3).

Typisch ist auch eine ergänzende informelle Beteiligung während der Planvorbereitung. Das kann die Möglichkeit zum Einbringen von Regelungsinhalten (Region Mittelhüringen, INT 12: 7), die Rücksprache mit den Gemeinden und Beratung über mögliche Auswirkungen des Regionalplans (Region Westpfalz, INT 9: 2), den Austausch in einem jährlichen Planerforum oder in Arbeitsgruppen mit den Kreisverwaltungen (Planungsraum III Schleswig-Holstein, INT 11: 7f.) sowie einen landesweiten Austausch zu Klimaanpassungsthemen (Region Südhessen, INT 2: 8) umfassen. Bis auf die letzten beiden Beispiele nahmen die Handlungsfelder der Klimaanpassung dabei einen geringen Stellenwert ein. Insgesamt gehen die informellen Beteiligungen nur begrenzt über die von Fürst (2010) beschriebenen Schritte der Informationsbeschaffung hinaus. Dementsprechend ist kaum davon auszugehen, dass entsprechende Verfahrensschritte die diskutierten positiven Wirkungen informeller Beteiligungsformen für die Klimaanpassung, d. h. Verbesserung der Datengrundlage, Steigerung der Wahrnehmung von Themen der Klimaanpassung und Verhaltensänderungen, erzielten.

### **Innovative Einbindung von Klimaanpassungsthemen**

Sechs Regionen weisen – über das Modell von Fürst hinausgehende – Elemente im Prozess der Regionalplanerstellung auf. Die Ansätze sind in zwei unterschiedlichen Bereichen innovativ. Zum einen greifen die Regionen auf zusätzliche Daten zur Klimawandelbetroffenheit zurück. Zum anderen ergänzen sie die formelle Beteiligung umfassend mit partizipativen Verfahrensformen. Ausführlich werden die innovativen Elemente anhand der beiden Good Practice Regionen Leipzig-West Sachsen und Stuttgart dargestellt und um ergänzende Bausteine aus den anderen vier Regionen ergänzt, um abschließend idealtypische Elemente zur Einbindung von Klimaanpassung in die Regionalplanerstellung abzuleiten.

Der Regionale Planungsverband Leipzig-West Sachsen schreibt gegenwärtig seinen Regionalplan fort. Im Verbandsgebiet waren in den vergangenen Jahren Auswirkungen in den einzelnen Handlungsfeldern der Klimaanpassung spürbar. Neben den Folgen der steigenden Temperaturen und den Defiziten des Wasserdargebots rückten Hochwasserkatastrophen entlang der drei großen Flüsse Elbe, Mulde und Weiße Elster in den Jahren 2002 und 2013 die Hochwasserthematik besonders in das Blickfeld des Planungsverbands (INT 10: 2f.).

Zur Integration von Belangen der Klimaanpassung greift der Planungsverband auf die Ergebnisse einer Vulnerabilitätsanalyse zurück. Die Vulnerabilitätsanalyse ist ein Ergebnis des Klima-MORO, an dem der Verband von 2009 bis 2013 beteiligt war, und wird – neben den Daten der Fachplanung – als Datengrundlage für Klimaanpassungsthemen genutzt (INT 10: 5). Sie informiert über die Betroffenheit durch erwartete Hitzebelastung, Starkregen und Hochwasser sowie ein verringertes sommerliches Wasserdargebot (Schmidt et al. 2011).

Darüber hinaus werden partizipative Verfahrensformen in den laufenden Planerstellungsprozess integriert, die über das rechtlich erforderliche Maß hinausgehen. Im Vorfeld des Fortschreibungsprozesses erfolgte eine breite Beteiligung im Rahmen des KlimaMOROs, die unter anderem die Handlungsempfehlungen der Vulnerabilitätsanalyse umfassend behandelte. In der anschließenden Planvorbereitungsphase bestanden zusätzlich landesweite Arbeitsgruppen, um den Austausch mit den Fachplanungen zu vertiefen und eine sachsenweit einheitliche Verwendung von Datengrundlagen für die Planfortschreibung zu ermöglichen. Die landesweite Abstimmung erschloss Synergien zwischen den unterschiedlichen sächsi-

schen Planungsverbänden. Im weiteren Planerstellungsprozess ist ein Forum vorgesehen, um das regionale Leitbild weiterzuentwickeln und es in die Zielvorstellung des Regionalplans einzubeziehen. Ein Austausch mit den Gemeinden erfolgt kontinuierlich in regionalen Aktionsräumen (INT 10: 6). Die von der Planungsstelle bisher als konfliktarm wahrgenommene Einbindung der Handlungsempfehlungen der Vulnerabilitätsanalyse könnte ein Indiz dafür sein, dass Informationen zu den Folgen des Klimawandels und eine informelle Beteiligung an den Handlungsempfehlungen der Vulnerabilitätsanalyse die Akzeptanz von Festlegungen erhöht haben.

Der aktuelle Regionalplan des Verbands Region Stuttgart ist seit dem Jahr 2009 rechtskräftig. Siedlungsklimatische Belange berücksichtigt die Planung in der Region aufgrund der Lage Stuttgarts in einem Talkessel und daraus resultierenden stadtklimatischen Belastungen seit Langem. Die zunehmende Hitzebelastung steht in einem Zusammenhang mit den lagebedingten Durchlüftungsdefiziten und bildet eine wesentliche Herausforderung in den urban geprägten Gebieten der Region. Um Festlegungen zur Reduktion der Hitzebelastung in den Siedlungsbereichen zu entwickeln, griff der Verband – einmalig in Deutschland – auf Daten eines Klimaatlasses zurück, dessen Erstellung mit eigenen Mitteln finanziert worden war (INT 5: 2f.). Der Klimaatlas enthält umfassende Grundlagen-, Ergebnis- und Analysekarten und ermöglicht damit eine rechtssichere Abwägung für klimabezogene Zielausweisungen (Verband Region Stuttgart 2008).

Im Zuge der Regionalplanaufstellung erfolgten drei ergänzende informelle Beteiligungsschritte. Im Vorfeld wurde ein breiter Zukunftsworkshop zur Frage „Quo Vadis Region Stuttgart: In welcher Zukunft wollen wir leben?“ durchgeführt, um die breite Öffentlichkeit zu beteiligen. Die Gemeinden wurden in einem zweiten Schritt über fachliche Informationsveranstaltungen eingebunden. In der Folge wurden Konflikte insbesondere zwischen Freiraumerfordernissen und gemeindlichen Vorstellungen zur Siedlungsentwicklung identifiziert. Den dritten informellen Beteiligungsschritt bildete eine Erörterung der herausgearbeiteten Positionen und Konflikte mit den Gemeinden vor Ort. Damit wurde das Verständnis für die Bedeutung klimabedeutsamer Freiflächen und von Belangen des Hochwasserschutzes sowie für die daraus resultierenden Festlegungen erhöht (INT 5: 2).

Das Beispiel der Region Stuttgart zeigt, dass durch eine umfassende Einbindung der betroffenen Bevölkerung und Gemeinden frühzeitig Konflikte durch klimaanpassungsbezogene Festlegungen identifiziert werden können. Diese konnten im weiteren Verfahren angemessen adressiert und erörtert werden, was möglicherweise die Akzeptanz der Festlegungen erhöht. In der Argumentation des Verbandes hat sich dabei bewährt, dass in der dicht besiedelten Region unter anderem die Freiflächen zwischen einzelnen Ortslagen die lokale Identität stärken (INT 5: 4). Zudem dient der regionale Klimaatlas als hilfreiche Datengrundlage. Die folgende Abbildung ordnet die Erstellung zusätzlicher Datengrundlagen und die informellen partizipativen Elemente den Phasen der Planerstellung zu.

Auch das Vorgehen der Region Mittlerer Oberrhein, der Regierungsbezirke Düsseldorf und Köln sowie des Regionalverbands Ruhr enthält ergänzende Elemente zum Ablaufmodell von Fürst (2010), die es ermöglichen, Klimaanpassungsthemen gezielt in den Erstellungsprozess des Regionalplans einzubinden. So wurden in der Region Mittlerer Oberrhein im Vorfeld zwei Kaltluftsimulationen (eine davon im Rahmen des KlimaMORO) durchgeführt und daraus in Zusammenarbeit mit interessierten Gemeinden Planungsempfehlungen abgeleitet. In der Phase der Informationsaufnahme werden über ein Screening Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung aufgezeigt und Handlungsfelder abgeleitet, die auch Klimaanpassungsthemen beinhalten können (INT 1: 7). Im Regierungsbezirk Köln wurden Handlungsfelder über ein vorausgehendes Grundlagenpapier „Die Regionalen Perspektiven“ aufgezeigt, woran sich bei der Aufstellung des Regionalplans orientiert wird (INT 6: 7). Im Regionalverband Ruhr werden frühzeitig Fachgutachten u. a. zum Siedlungsklima erstellt und diese in Fachdialogen mit den Kommunen diskutiert. Die Fachdialoge dienen darüber hinaus dazu, weitere Bedarfe und Informationen abzufragen und erste konzeptionelle Ideen zu entwickeln. Zusätz-



lich wurden nach der Erstellung eines Rohentwurfs des Regionalplans weitere Kommunalgespräche geführt (INT 13: 5f.).

Auch in anderen Regionen erfolgt eine intensive Rückkopplung mit den Gemeinden. In der Region Mittlerer Oberrhein (INT 1: 8) und im Regierungsbezirk Köln (INT 6: 7) bildet die bilaterale Erörterung des Plans vor der abschließenden Erstellung des Planentwurfs das zentrale informelle Beteiligungselement. Im Regierungsbezirk Düsseldorf erfolgte in der Planvorbereitungs- und Planerstellungphase ein informeller Austausch mit den Verfahrensbeteiligten. Im Nachgang der formellen Beteiligung ist eine Erörterung mit Kommunen und Beteiligten vorgesehen, wobei auch antagonistische Positionen zu ökologischen Ausgleichsräumen besprochen werden sollen (INT 8: 7).

#### **4 Idealtypischer Ablauf zur Einbindung von Klimaanpassungsthemen**

Aus der Auswertung der beiden Prozesse lassen sich innovative Elemente für die Planerstellung ableiten, die einerseits zu rechtssicheren und bindenden Festlegungen zur Klimaanpassung beitragen und andererseits die Akzeptanz der Festlegungen stärken. Wichtig erscheint erstens eine vertiefte Datengrundlage zur regionalen Betroffenheit durch den Klimawandel beziehungsweise zu einzelnen siedlungsklimatischen Parametern, weil sie eine rechtssichere Begründung von Festsetzungen ermöglicht. Zweitens sind informelle Beteiligungsverfahren hilfreich. Diese ergänzenden Elemente eines klimawandelgerechten Planerstellungsprozesses sollen möglichst miteinander verbunden werden, um bereits während der Erstellung der Datengrundlagen für die zukünftigen Herausforderungen infolge des Klimawandels zu sensibilisieren.

Bei der Ergänzung der Grundlagendaten der Fachplanungen lassen sich zwei Wege unterscheiden. Zum einen gibt es umfangreiche Analysen siedlungsklimatischer Belange, wie sie vom Verband Region Stuttgart aber auch dem Verband Mittlerer Oberrhein und dem Regionalverband Ruhr erarbeitet wurden. Zum anderen kann eine umfassende Untersuchung der Betroffenheit durch die Folgen des Klimawandels entsprechende Daten zur Verfügung stellen. Eine Integration der Anpassungskapazität erscheint dabei nicht erforderlich. Die Operationalisierung entsprechender Daten ist mit einem hohen Aufwand verbunden, wie ein Ansatz von Gupta et al. (2010) verdeutlicht. Die Autoren greifen dabei auf die Oberkategorien gerechte Governance, Vielfalt, Lernkapazität, Raum für autonome Veränderung, Führungsstärke und Ressourcen zurück. Vielfach verfügen die Fachplanungen über Daten zur Betroffenheit in einzelnen Handlungsfeldern der Klimaanpassung, zum Beispiel zu Hochwassergefahren. Daher sollte die bestehende Praxis, diese Daten frühzeitig einzubeziehen, weiter verfolgt werden. Es ist möglich – wie das Beispiel der sächsischen Regionalplanung verdeutlicht –, die Fortschreibung der Regionalpläne eines Bundeslandes mit landesweiten Facharbeitsgruppen vorzubereiten, in denen Landes- und Regionalplanung sowie Fachplanungen vertreten sind. Eine entsprechende Zusammenarbeit erschließt Synergien.

Werden auf den Klimawandel bezogene Fachgutachten erstellt, kann die Einbindung politischer Entscheidungsgremien in den Erarbeitungsprozess die Legitimation der Ergebnisse steigern. Aufgrund der Unsicherheiten über die Veränderungen der klimatischen Parameter sollten die Fachgutachten die Spannweite der IPCC-Szenarien berücksichtigen. Zu beachten ist dabei, dass auch extreme Entwicklungen einbezogen werden. Damit sollte berücksichtigt werden, dass bei der Vorausschau zukünftiger klimatischer Veränderungen sogenannte kognitive Verzerrungen auftreten. Sie führen dazu, dass wir nicht daran glauben, dass die potentiellen Risiken infolge des Klimawandels eintreten werden (Weber 2006; Žižek 2009: 308f.). Zum einen wird die Eintrittswahrscheinlichkeit des Gewohnten in der Zukunft oft überschätzt und zum anderen die Eintrittswahrscheinlichkeit extremer Ereignisse oft unterschätzt (Lloyd/Schweizer 2006: 2053ff.).

Darüber hinaus ist bei der Erarbeitung des Regionalplans sowohl eine Information als auch die Beteiligung zu einem frühen Zeitpunkt hilfreich, um Konflikte insbesondere zwischen Erfordernissen der Klimaanpassung und gemeindlichen Vorstellungen zur Siedlungsentwicklung frühzeitig zu identifizieren. Vielfach hat sich in den Regionen eine direkte Ansprache der Kommunen bewährt. Dazu können verschiedene Formate, zum Beispiel Kommunalgespräche, bilaterale Erörterungen oder der laufende Austausch in regionalen Aktionsräumen (siehe Fallbeispiel Region Leipzig-West-sachsen), genutzt werden. Ein Regionalforum, das auf den Klimawandel bezogen ist, bietet die Möglichkeit, die regionalen Akteure hinsichtlich der Klimawandelbetroffenheit und der regionalplanerischen Erfordernisse der Klimaanpassung zu sensibilisieren. Entsprechenden Themen ist genügend Raum einzuräumen und vor allem ist die Spannweite möglicher Folgen umfassend zu thematisieren. Die Abbildung ordnet die Erstellung zusätzlicher Datengrundlagen und die informellen partizipativen Elemente einem idealtypischen Prozess der Planerstellung zu.



**Abbildung 3:** Idealtypische Einbindung von Klimaanpassung in die Regionalplanerstellung

## 5 Fazit

Wenige Regionen räumen derzeit der Integration von Aspekten der Klimaanpassung einen hohen Stellenwert ein. Die Bedeutung entsprechender Belange ist vor allem dann hoch, wenn die Folgen klimatischer Veränderungen die Region bereits spürbar betreffen. Beispiele sind die mangelnde Durchlüftung und die daraus resultierende Hitzebelastung in der Region Stuttgart sowie Hochwasserkatastrophen in der Region Leipzig-West-sachsen.

Die Analyse zeigt auch, dass in den meisten Regionen zusätzliche Ressourcen erforderlich sind, um fachliche Grundlagen für Festlegungen in den Handlungsfeldern der Klimaanpassung selbst zu entwickeln, in denen die Fachplanungen entsprechende Daten nicht ausreichend zur Verfügung stellen. Entsprechendes verdeutlicht die Vulnerabilitätsanalyse für die Region Leipzig-West-sachsen, die nur in einem MORO erstellt werden konnte.

Eine frühzeitige Einbindung informeller Beteiligungsverfahren kann die Akzeptanz von Festlegungen zur Klimaanpassung steigern, aber auch Konflikte mit anderen Handlungsfeldern des Regionalplans frühzeitig identifizieren. Dabei müssen auch Konflikte mit den Gemeinden ausgetragen werden, wenn die Regionalplanung ihrer Aufgabe einer nachhaltigen Raumentwicklung gerecht werden will. Um Konflikte produktiv auszutragen, sollte die Regionalplanung eine Arena beziehungsweise Kommunikationsangebote bereitstellen. Allerdings können informelle Beteiligungsverfahren rechtlich bindende Festlegungen nicht ersetzen. Um die

erhofften Wirkungen partizipativer Elemente zu erzielen, sollten im Vorfeld der Ausschluss bestimmter Akteursgruppen hinterfragt und Machtverhältnisse zwischen den Teilnehmern reflektiert werden. Während der Durchführung partizipativer Formate ist zu berücksichtigen, dass Verfälschung von Bedeutung und Macht nicht ausgeblendet werden und somit die Ansichten aller Teilnehmer gleich wertgeschätzt werden (Purcell 2009).

## 6 Quellenverzeichnis:

- Balla, S.; Peters, H.-J.; Wulfert, K. (2010): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (Langfassung): Forschungsvorhaben 206 13 100 im Auftrag des Umweltbundesamtes. URL: [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Umweltpruefungen/sup\\_leitfaden\\_lang\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltpruefungen/sup_leitfaden_lang_bf.pdf); Abgerufen am: 28.06.2016.
- Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Berlin.
- Flyvbjerg, B. (1998): Rationality and power: democracy in practice. Chicago.
- Frommer, B. (2009): Handlungs- und Steuerungsfähigkeit von Städten und Regionen im Klimawandel. Der Beitrag strategischer Planung zur Erarbeitung und Umsetzung regionaler Anpassungsstrategien. Raumforschung und Raumordnung 67, 2, S. 128-141.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung: Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Greiving, S.; Fleischhauer, M. (2008): Raumplanung: in Zeiten des Klimawandels wichtiger denn je! Größere Planungsflexibilität durch informelle Ansätze einer Klimarisiko-Governance. RaumPlanung, 137,S. 61-66.
- Gupta, J.; Termeer, C.; Klostermann, J.; Sander, M.; van Brink, M.d.; Jong, P.; Nooteboom, S.; Bergsma, E. (2010): The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. Environmental Science & Policy 13, 6, S. 459-471.
- Healey, P. (1996): The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy foundation. Environment and Planning B 23, 2, S. 217-234.
- Kuckartz, U. (2010): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden.
- Liebold, R.; Trinczek, R. (2009): Experteninterview. In: Kühl, S.; Strodtholz, P.; Taffertshofer, A. (Hrsg.): Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Wiesbaden, S. 32-56.
- Lloyd, E. A.; Schweizer, V. J. (2014): Objectivity and a comparison of methodological scenario approaches for climate change research. Synthese 191, 10, S. 2049-2088.
- Meyer, K.; Overbeck, G. (2009): Raumplanerische Anpassung an den Klimawandel im Spiegel aktueller Projekte. Raumforschung und Raumordnung 67, 2, S. 182-192.
- Purcell, M. (2009): Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? Planning Theory 8, 2, S. 140-165.
- Ritter, E.-H. (2007): Klimawandel – eine Herausforderung für die Raumplanung. Raumforschung und Raumordnung, 65, 6, S. 531-538.
- Schmidt, C.; Seidel, A.; Kolodziej, J.; Klama, K.; Schottke, M.; Friedrich, M.; Berkner, A.; Chmielecki, S. (2011): Vulnerabilitätsanalyse Westsachsen. Leipzig, Dresden.
- Schmitz, G. (2005): Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 963-973.
- Verband Region Stuttgart (2008): Klimaatlas Region Stuttgart. Stuttgart.
- Weber, E.U. (2006): Experience-based and description-based perceptions of long-term risk: why global warming does not scare us (yet). Climatic Change 77, 1, S. 103-120.
- Weingart, P. (2006): Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft)soziologie. In Falk, S.; Rehfeld, D.; Römmele, A.; Thunert, M. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden, S. 35-44.
- Žižek, S. (2009): Auf verlorenem Posten. Frankfurt, Main.