

Evaluierungskonzept für den Regionalen Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet

Autor:

Dr. Kim Pollermann

Herausgeber:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)
Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung und Ziel der Untersuchung	6
2	Vorgehen und Arbeitsmethoden	7
2.1	Literaturanalyse	7
2.2	Expertengespräche & Workshop	7
3	Grundlagendarstellung	9
3.1	Gesetzliche Grundlagen des RFNP	9
3.2	Entstehung des RFNP und der Planungsgemeinschaft im Ruhrgebiet	10
3.3	Beschreibung des RFNP als Planungsinstrument	12
3.4	Regional- und Flächennutzungsplanung in der Planungsgemeinschaft	14
3.5	Zielbestimmung und Erfolgsdefinition als Evaluationsgrundlage	18
3.6	Erfahrungen mit der Evaluation von Planungen	27
3.7	Etablierungsprobleme bei der Evaluation von Planungen	29
3.8	Erwartungen der Akteure und Image des RFNP im Ruhrgebiet	30
3.9	Fragestellungen für die Evaluierung des RFNP	33
4	Systematisierung des RFNP-Prozesses	37
4.1	Handlungsarenen	37
4.2	Verfahrensablauf und Entscheidungsinteraktionen	40
4.3	Akteure	42
4.4	Planinhalte	44
4.5	Rahmenbedingungen	47
5	Anforderungen an das Evaluationsprogramm	49
5.1	Was - Evaluationsinhalte	49
5.2	Wie - Evaluationsmethoden	50
5.3	Wer - Akteure der Evaluation	51
5.4	Wann - Evaluationsintervall	51
5.5	Meta-Evaluation	52
6	Evaluierungskonzept	53
6.1	Übersicht über Strukturierung des Evaluierungskonzeptes	53
6.2	Erläuterung der Evaluationsbausteine	54
6.3	Übersicht über einzubeziehende Akteursgruppen	74
6.4	Evaluierungsschritte	76
7	Konzipierung der Dokumentation der Unterlagen	78
8	Ausblick auf Diskurse zur Weiterentwicklung von Planungsinstrumenten	80
9	Literaturverzeichnis	81

Anhang A: Liste der Interviewten

Anhang B: Fragebogen der Interviews

Anhang C: Teilnehmerliste des Workshops

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Verschmelzung der Planungsebenen	13
Abb. 2: Image des RFNP bei den befragten Akteuren	31
Abb. 3: Organigramm der Handlungsarenen in den Städten (zur Planerarbeitung)	38
Abb. 4: Ablauf des Aufstellungsverfahrens zum RFNP	41
Abb. 5: Übersicht über die Evaluationsbausteine und deren Prioritätseinstufung	55

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Instrument des RFNP im Vergleich mit den „klassischen“ Instrumenten Flächennutzungsplan und Regionalplan	14
Tab. 2: Übersicht über Einwohnerzahl / Flächengröße und zum Stand der Flächennutzungsplanung in der Planungsgemeinschaft	15

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch (Bund)
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
B-Plan	Bebauungsplan
DGK	Deutsche Grundkarte
FNP	Flächennutzungsplan
GEP	Gebietsentwicklungsplan
GFNP	Gemeinsamer Flächennutzungsplan
GVBI	Gesetz und Verordnungsblatt
IBA	Internationale Bauausstellung (Emscher Park)
IHK	Industrie und Handelskammer
ILS NRW	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen
LEPro	Landesentwicklungsprogramm
LEP NRW	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen
LPIG	Landesplanungsgesetz NRW
MBV	Ministerium für Bauen und Verkehr (NRW)
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (NRW)
MULNV	Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (NRW)
NRW	Nordrhein-Westfalen (Bundesland)
PG RFNP	Projektgruppe RFNP
RF	Rückfrage
RFNP	Regionaler Flächennutzungsplan
RFNP-VO	Verordnung zum regionalen Flächennutzungsplan
ROG	Raumordnungsgesetz (Bund)
RVR	Regionalverband Ruhr
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule (Aachen)
TU	Technische Universität (Berlin)
VBA	Verfahrensbegleitender Ausschuss (der Planungsgemeinschaft)
ZIR	Zentralinstitut für Raumplanung (Universität Münster)

Verweise auf Interview- und Workshoppaussagen:

- Int#1, Int#2 Die Interviewaussagen werden anonymisiert wiedergegeben. Die Nummern #1, #2 etc. sind Verweise auf die jeweiligen Interviewfragen (Nummerierung ist im Fragebogen (Anhang B) ersichtlich).
- WS#A Mit WS# werden Aussagen des Workshops gekennzeichnet (unter Angabe der in Kap. 2.2 genannten Blöcke A, B, C oder D).

1 Einführung und Ziel der Untersuchung

Aufgrund der Novelle des Raumordnungsgesetzes (ROG) durch den Bundesgesetzgeber 1998 besteht die Möglichkeit, das Instrument eines „Regionalen Flächennutzungsplans“ (RFNP) einzuführen. Dies wurde in Nordrhein-Westfalen durch das „Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit“ im Jahre 2004 bzw. den § 25 des Landesplanungsgesetzes¹ umgesetzt. Daraufhin haben sich sechs Städte im Ruhrgebiet (Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen) zur Aufstellung eines RFNP entschlossen. Da das Landesgesetz in seinem § 26 (2) eine Evaluierung der Auswirkungen des § 25 festschreibt, stellt sich die Frage, wie die für das Jahr 2008 vorgesehene Evaluierung zu gestalten ist.

Das Ziel des Evaluierungskonzeptes ist es, einerseits zu überprüfen, inwieweit sich allgemein das neu geschaffene Instrument eines RFNP bewährt hat und andererseits bietet die Evaluation 2008 Chancen, als Zwischenfazit Optimierungsansätze für die konkrete Arbeit mit dem RFNP im Ruhrgebiet zu liefern (der RFNP wird voraussichtlich kurz vor der Kommunalwahl im Herbst 2009 beschlossen). Darüber hinaus kann die Evaluation aber auch eine Diskussionsgrundlage zur Weiterentwicklung raumplanerischer Instrumente bieten.

Eine wichtige Basis der Evaluation ist die Dokumentation der Planinhalte und des Verfahrens. Eine solche Dokumentierung leistet die Beschreibung des planerischen Handelns als entscheidende Größe einer darauf aufbauenden Wirkungsanalyse und bildet eine Grundlage zur Bewertung des Prozesses anhand der gesammelten Daten.

Für ein Konzept zur 2008 vorgesehenen Planevaluierung sind verschiedene Anforderungen zu benennen: So ist für eine problemadäquate Evaluation einerseits die fachliche Wirksamkeit zu beachten, sie muss geeignet sein, die Erreichung der Zielsetzungen der Einführung des RFNP zu analysieren, wobei unterschiedliche Erfolgsdefinitionen zu berücksichtigen sind. Andererseits ist auch die praktische Anwendbarkeit der Evaluationsmethoden zu diskutieren, um die Vorschläge möglichst praxisnah zu formulieren. Zu klärende Fragen für ein Evaluierungsprogramm sind das „Was“ (Inhalte), das „Wie“ (Erfassungs- und Bewertungsmethoden), das „Wer“ (Aufgabenverteilung) sowie das „Wann“ (Evaluationszeitpunkte).

Bei der Evaluierung des RFNP im Ruhrgebiet sind besondere Herausforderungen zu beachten, so sind neben dem bereits genannten frühen Evaluationszeitpunkt auch die üblichen Schwierigkeiten bei der Evaluierung von Regionalplänen und Flächennutzungsplänen zu bedenken, die ja dazu beigetragen haben, dass solche Evaluationen bislang kaum durchgeführt wurden. Im Ruhrgebiet sind die Aspekte der hohen Komplexität regionaler Entwicklungen und der schwierigen Wirkungsrechnung in einer großen, stark verflochtenen Region besonders erschwerend ausgeprägt.

¹ LPIG - Landesplanungsgesetz NRW (Fassung vom 3. Mai 2005, (GVBl. 6.5.2005 S. 430).

2 Vorgehen und Arbeitsmethoden

2.1 Literaturanalyse

Zunächst erfolgt eine interdisziplinäre Literaturrecherche zu Evaluationsansätzen und der bisherigen Fachdiskussion zum Instrument des RFNP. Hierbei ist Literatur relevant, die Hinweise zur Bewertung sowohl der Wirkungen der Planinhalte als auch des Nutzens der Prozesse (z.B. verbesserte Zusammenarbeit der sechs Städte) liefert. Auszuwerten ist demnach Literatur:

- zum RFNP als Planungsinstrument (sowohl im Ruhrgebiet² als auch allgemein³),
- zur Effektivität und Evaluationsansätzen in der Flächennutzungsplanung⁴,
- zur Effektivität und Evaluationsansätzen in der Regionalplanung⁵ (Regionalplan oder GEP in NRW),
- zu Evaluationsforschungen und Analyserastern bei der Durchführung von Evaluationen zu weiteren regionalen Planungsprozessen⁶ (zu Indikatoren⁷, Partizipation & Kommunikation⁸, zum Prozessnutzen und der Bewertbarkeit von Steuerungsmustern (inkl. des Diskurses zu Regional Governance)⁹ sowie zu langfristig wirksamen Erfolgspotenzialen¹⁰).

2.2 Expertengespräche & Workshop

Über Expertengespräche mit Vertretern der beteiligten und angrenzenden Kommunen (Politik und Verwaltung) und externen Experten aus Wissenschaft und Verwaltung in NRW

² Mielke & Schürmann 2006; PG RFNP 2006; Greiving 2006; Finke 2006b.

³ Allgemeine Erörterungen zum RFNP (Albert 2000; ARL 2000; Horn 1997; Ringler 1999; Schmidt-Eichstaedt 2002; Spannowsky 1999b); zur Akzeptanz des RFNP bei Stadt- und Regionalplanern (Koch 2001b).

⁴ Praxis der Flächennutzungsplanung (Koppitz & Schwarting 2005; Spannowsky 1999a; Bunzel & Meyer 1996; Nachhaltigkeitsprüfung in der Bauleitplanung (Biehler 2001); Monitoring und Bauleitplanung (Bunzel 2004); Baulandausweisung (Einig 2000); effektive Bauleitplanung (Greiving 1998); Interkommunale Abstimmung (Jarass 2003); Instrumentenvergleich der Flächennutzungssteuerung (Jörissen & Coenen 2004; Weith 2002); UVP (Spannowsky 2005); zu Flächennutzungskonkurrenzen: Ökonomische Bewertung der Flächennutzungskonkurrenzen (Billing 2004); Steuerung der Konkurrenzen durch Baurecht (Jahn 1999); Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (Penn-Bressel 2003; Thiel 2004).

⁵ Evaluation von Regionalplänen (Schürmann 2006); Freiraumschutz in Regionalplänen (Domhardt et al. 2006); Rolle der Regionalräte bei den Gebietsentwicklungsplänen (Hüting 2004); "schlanker" Regionalplan (Kistenmacher 2001); Controlling in der Regionalplanung (Walzak 2003); Monitoring und Controlling in der kantonalen Richtplanung (Frick et al. 2001).

⁶ Allgemeines zur Planungsevaluation: Hübler 1984; Fürst 2000; Holzinger 1993; Hübler 2002; Rolfes & Weith 2005a. Zur Evaluation der Landschaftsplanung / Naturschutz (Mönnecke 2000; Splett 1999); Monitoring (Birkmann 2006); Meta-Evaluation (Widmer 1996); formative und prozessintegrierte Evaluationen (Wilhelm 2005).

⁷ Nachhaltigkeitsindikatoren (Birkmann 1999; Birkmann 2004; Bizer & Sternberg 2001; Kaether 2005); (Umwelt-)Indikatoren zur Siedlungsentwicklung (Finke et al. 2000); Prozess der Indikatorenentwicklung (Koitka 2000); Indikatoren zum Bodenmanagement (Dosch 1999); Indikatoren zur Stadtentwicklung (Fuhrich 2001); Indikatoren zur Agenda 21 (Heiland et al. 2003); Präzisierung des Nachhaltigkeitsleitbildes in der Regionalplanung (Hübler et al. 1999).

⁸ Zu normativ und effektivitätsbezogenen Bewertungskriterien zu Partizipationen (Linder & Vatter 1996; Pollermann 2004: 94f); Beratungsleistungen (Ernst 2002); Faktoren der Unternehmensberatung (Hoffmann 1991).

⁹ Analyse und Evaluation von Governance (Panebianco et al. 2005; Fürst et al. 2006); Erfolgsfaktoren für Governance (Scherer 2006; Fürst et al. 2006: 199); Sozialkapital (Feindt 2000); Prozesse der Kompetenzentwicklung (Koch 2001a).

¹⁰ Pollermann 2004; Pollermann 2006.

(sowie mit ähnlichen Aufgaben befassten Akteuren in anderen Bundesländern) wurden daraufhin die praktischen Anforderungen für das Evaluierungskonzept präzisiert.

Dazu wurden **Gespräche** mit folgenden Personen geführt (s. Liste aller Gesprächspartner in Anhang A):

- **Verwaltung der Kommunen:** hierbei wurden insbesondere Mitglieder der RFNP-Projektgruppe aus den jeweiligen Planungsverwaltungen der sechs die Planungsgemeinschaft bildenden Städte befragt, darüber hinaus wurden auch eine Planungsdezernentin, ein Akteur aus einem der Umweltämter sowie mehrere Angestellte der Stadtverwaltungen von nicht der Planungsgemeinschaft angehörigen Städte befragt (Dortmund, Duisburg, Bottrop, Witten).
- **Kommunalpolitik & Interessensgruppen:** da die Politik über die Arbeit im verfahrensbegleitenden Ausschuss erst wenig an der konkreten Arbeit beteiligt ist, wurde hier lediglich ein Akteur aus dem Rat der Stadt Essen befragt. Einbezogen wurden auch Umwelt- und Wirtschaftsverbände (IHK, Einzelhandelsverband).
- **Ministerien:** hier erfolgten Gespräche mit dem MWME und MBV.
- **Externe Experten** aus den drei kommunalen Spitzenverbänden in NRW, dem RVR, aus wissenschaftlichen Einrichtungen (ILS NRW¹¹, Universität Dortmund; TU Berlin); der Begleitforschung zu Rechtsfragen (ZIR, Universität Münster); sowie aus der ebenfalls einen RFNP aufstellenden Region Ballungsraum Frankfurt am Main.

Die Gespräche erfolgten in der Regel als persönliche Interviews mit einem strukturiertem Leitfaden (s. Anhang B). Insgesamt wurden 38 Akteure (davon 27 in persönlichen Interviews, 11 telefonisch) befragt.

Zur Vorstellung der Zwischenergebnisse und zur Diskussion geeigneter Evaluierungsbausteine wurde ein halbtägiger **Workshop** durchgeführt (16. November 2006, Dortmund). Die insgesamt 15 teilnehmenden Personen (s. Teilnehmerliste in Anhang C) waren aus:

- der Verwaltung der sechs Städte (6 Teilnehmende), sowie dem für Landesplanung zuständigen Ministerium (MWME) (2); den Bezirksregierungen (2) und dem RVR (1),
- Wissenschaftlichen Einrichtungen (der rechtlichen Begleitforschung (ZIR, Universität Münster); der Universität Dortmund und der RWTH Aachen, dem ILS NRW) (4).

Der Workshop wurde in die folgenden Diskussionsblöcke aufgeteilt:

Diskussionsblock A: Klärung der Ziele als Bewertungsmaßstab

Diskussionsblock B: Klärung der zentralen Fragestellungen

Diskussionsblock C: Vorstellung der angedachten Evaluationsbausteine

Diskussionsblock D: Diskussion einer möglichen Aufgabenverteilung der Evaluation

¹¹ Gespräche zu Erfahrungen mit Evaluationsmethoden erfolgten mit S. Panebianco (Evaluation der REGIONALEN in NRW) und Ch. Meyer (Evaluation Förderprogramme Rheinland-Pfalz); in die Expertenbefragung zum RFNP wurden F. Osterhage (vor allem zum Thema Einzelhandel) und B. Wuschansky einbezogen.

Zudem fand mit R. Danielzyk und B. Mielke ein kontinuierlicher Austausch im Rahmen einer zum Evaluierungskonzept am ILS NRW eingesetzten Arbeitsgruppe statt.

Der Workshop diene neben der Überprüfung des Arbeitsstandes und der Weiterentwicklung der Evaluationsbausteine, auch als Vorarbeit zur späteren Entwicklung eines Konsenses über das genaue Evaluationsziel und die Erfolgsbestimmung, da so die Grundlage für die Akzeptanz der späteren Evaluation gelegt werden könnte.

3 Grundlagendarstellung

3.1 Gesetzliche Grundlagen des RFNP

Die Novelle des Raumordnungsgesetzes (ROG) durch den Bundesgesetzgeber 1998 eröffnete die Möglichkeit, das Instrument eines „Regionalen Flächennutzungsplan“ (RFNP) einzuführen (vgl. Real 2006: 66ff). Die Motivation des Gesetzgebers war es in stark verflochtenen Räumen die regionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung zu verbessern und zugleich das Planungssystem zu vereinfachen. Ein RFNP hat gemäß § 9 ROG für seinen Geltungsbereich zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB (vgl. Greiving 2006).

In Nordrhein-Westfalen trat 2004 das „Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW“ in Kraft. Durch Artikel 1 dieses Gesetzes wurde das Landesplanungsgesetz ergänzt und die getroffenen Regelungen wurden bei der Novellierung des Landesplanungsgesetzes (LPIG) im Jahr 2005 übernommen. Die rechtlichen Grundlagen zum RFNP finden sich nun in den §§ 25, 26 und 50 LPIG (vgl. Mielke & Schürmann 2006: 11f). Durch den § 26 (1) ist die Befugnis zur Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplanes räumlich auf die Gemeinden des Regionalverbandes Ruhr und die angrenzenden Nachbargemeinden beschränkt.

Voraussetzung für eine Aufstellung eines RFNP ist ein Zusammenschluss von mindestens drei Gemeinden zu einer Planungsgemeinschaft, wozu eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung erforderlich ist. Der Zusammenschluss ist der Landesplanungsbehörde lediglich anzuzeigen und von dieser bekannt zu machen (§ 25, Absatz 1 LPIG), hingegen ist der RFNP selbst durch die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den anderen fachlich betroffenen obersten Landesbehörden zu genehmigen (§ 25, Absatz 2 LPIG). Bei der Erarbeitung, Aufstellung und Änderung sind sowohl die Vorgaben des LPIG zu Regionalplänen als auch das BauGB bezüglich des gemeinsamen FNP zu beachten (§ 25, Absatz 2 LPIG) (vgl. Mielke & Schürmann 2006: 37ff). Der RFNP baut auf der Grundkonzeption und Leitidee des Regionalplans auf und hat den Zielen der Raumordnung zu entsprechen (§ 25, Absatz 3 LPIG). Nach Genehmigung des RFNP durch die Landesplanungsbehörde (im Einvernehmen mit den anderen fachlich betroffenen obersten Landesbehörden also insbesondere dem MBV, MUNLV, ggf. auch das Innenministerium) und der öffentlichen Bekanntmachung tritt der RFNP in Kraft. Vor der Genehmigung ist den betroffenen Regionalräten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 25, Absatz 4 LPIG).

Die Einführung des RFNP erfolgte zeitlich befristet, so ist die Gültigkeit der Vorschriften nach §25 auf fünf Jahre beschränkt. Nach vier Jahren soll eine Evaluierung über die Auswirkungen vorliegen, daraus ergibt sich als Zeitraum der Evaluation das Jahr 2008. Verantwortlich für die Evaluation ist die Landesregierung „unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände, des Regionalverbandes Ruhr und weiterer Sachverständiger“ (§ 26, Absatz 2 LPIG).

Die Handhabung des RFNP ist über eine Verordnung geregelt. Im Einzelnen gibt es Vorschriften zu Planungsinhalten (§ 5 VO-RFNP, vgl. Mielke & Schürmann 2006: 32ff) sowie zum Verfahren (§§ 3, 4, 6, 7, 10, 11 VO-RFNP; ebd.: 37ff). Die §§ 1 und 2 der Verordnung konkretisieren die Vorgaben zur Bildung und Beendigung der Planungsgemeinschaft. § 9 VO-RFNP enthält Angaben zur Planbindung. Demnach ist bei der Anpassung der Planung eines öffentlichen Planungsträgers an die Flächennutzungsplanung die einheitliche Willensbildung aller beteiligten Gemeinden maßgeblich (Mielke & Schürmann 2006: 13).

3.2 Entstehung des RFNP und der Planungsgemeinschaft im Ruhrgebiet

Vorgeschichte

Um die Ziele und spezifische Herangehensweise an den RFNP zu verstehen, ist es hilfreich auf die Vorgeschichte und die Beweggründe zur Bildung der Planungsgemeinschaft zurückzublicken. Dazu können auch die Angaben aus den Interviews herangezogen werden, in denen zum einen auf die allgemeine Planungsdiskussion (insbesondere zur Steuerungsfähigkeit der Flächennutzungsplanung) und den (aufgeladenen) Diskurs um die Kommunalisierung der Regionalplanung eingegangen wurde. Zum anderen wurde in den Gesprächen auch die Entwicklung der Kooperation der Städte im Ruhrgebiet erörtert.

Die Kooperation zwischen den Städten im Ruhrgebiet war in den letzten Jahrzehnten keine Selbstverständlichkeit, dennoch hat sich in den letzten Jahren eine vielfältige Kooperationslandschaft mit z.T. sehr unterschiedlichen Regionszuschnitten entwickelt z.B. im Bereich Einzelhandel (Konzepte für das westliche Ruhrgebiet (bis Düsseldorf) und das östliche Ruhrgebiet), eine Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) mit dem Mittelpunkt Dortmund oder informellere Projekte wie die IBA Emscher Park, der Emscher Landschaftspark 2010 oder das Projekt „Fluss Stadt Land“¹². Weiterhin wären zahlreiche Masterpläne für unterschiedliche Bereiche und Regionszuschnitte zu nennen (s. auch Kap. 4.4) (Int#28).

Als wichtiger Meilenstein der Kooperation im Ruhrgebiet mit Bezug zum RFNP wurde das Projekt „Städteregion Ruhr 2030“ benannt, an dem alle sechs Städte der späteren Planungsgemeinschaft beteiligt waren (darüber hinaus auch Dortmund und Duisburg). Im Juli 2000 unterzeichneten Vertreter der beteiligten Städte und der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund in Dortmund die Ideenskizze "Städte im Ruhrgebiet 2030". Damit erfüllten sie die Voraussetzung zur Teilnahme am Ideenwettbewerb "Stadt 2030" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, das aufgerufen hatte, innovative Ideenskizzen für Leitbildprozesse mit einem Zeithorizont von 30 Jahren einzureichen. Den prämierten Beiträgen wurden Fördergelder für die Durchführung der Leitbildprozesse für eine Dauer von 18 Monaten zugesagt. So hatte eine Forschungsgruppe unter Mitwirkung der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund achtzehn Monate lang das Leitbildvorhaben "Städteregion Ruhr 2030" begleitet. Als ein Ergebnis haben die acht Städte mit dem stadtreionalen Kontrakt vom 6. Juni 2003 vereinbart, ihre Zusammenarbeit durch einen regelgeleiteten Projektverbund zu verstärken.¹³

¹² Hierin haben sich „17 Kommunen und zwei Kreise [...] zusammengeschlossen, um den Wandel im nördlichen und östlichen Ruhrgebiet zu gestalten.“ (www.fluss-stadt-land.de (8.12.2006)).

¹³ Weiteres zur Geschichte und zu aktuellen Projekten unter: www.ruhr-2030.de/ (11.9.2006).

Bildung der Planungsgemeinschaft

Dem **Willen eine Planungsgemeinschaft** zu bilden und einen RFNP zu erstellen, liegen unterschiedliche Motivationen zugrunde. In erster Linie ist der Wunsch der Städte nach einer Flexibilisierung der Flächennutzungsplanung sowie einer intensiveren Zusammenarbeit für eine gemeinsame Regionalentwicklung zu sehen (Hintergrund: Strukturwandel, Arbeitsplätze, schlechte Haushaltslage). Dazu kommt der Wille zu mehr Planungsautonomie (ohne eine Einflussnahme durch die Bezirksregierungen). Das Zusammenfinden der Städte fand dann aus der Kooperation des 2030-Prozesses heraus statt, nach entsprechenden Beschlüssen der sechs Städte (Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen) wurde der Zusammenschluss zu einer Planungsgemeinschaft durch die Landesplanungsbehörde am 7.12.2005 bekannt gemacht (Erste öffentlich-rechtliche Vereinbarung¹⁴). Die Prozesse wurden also zunächst aus den Stadtverwaltungen heraus vorangetrieben und dann in die Kommunalpolitik vermittelt. Die Planungsgemeinschaft besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit und keine eigenen Ressourcen. Der RFNP wird entsprechend dezentral in Kooperation der Planungsverwaltungen der Städte erarbeitet.¹⁵

Zum Zustandekommen der Abgrenzung der Planungsgemeinschaft ist zunächst festzuhalten, dass diese aus einem freiwilligen Zusammenschluss als „Koalition der Willigen“ entstanden ist. Aus den Interviews (Int#21) ließen sich dann unterschiedliche Gründe erkennen, warum nur die sechs Städte und somit nur ein Teil des Ruhrgebietes die Planungsgemeinschaft gebildet haben. Insbesondere für Dortmund, das sich auch als „Westfalenmetropole“ sähe, und Duisburg, welches sich eher der Rheinschiene zugehörig fühle, wurde auf nicht instrumentenbezogene Gründe verwiesen. So bestehe in diesen Städte ein gewisser Unwille zur Teilnahme, da sie sich von dem ja traditionell nicht nur positiven Image des Ruhrgebietes (Stichwort Strukturwandel) etwas loslösen wollten. Für die kleineren Städte im Umland gäbe es teilweise auch die Wahrnehmung einer Konkurrenzsituation zu den Kernstädten. Des Weiteren wurden für die nicht-teilnehmenden Städte insbesondere folgende Gründe benannt (Int#21):

- Sofern **aktuelle Flächennutzungspläne** vorlagen, förderte dies bei einigen Städten die Tendenz zur Nicht-Teilnahme, da der Politik nicht noch einmal soviel Zeit zuzumuten sei und auch der fachliche Handlungsdruck geringer sei als in einer Stadt wie Essen, die ihren sehr alten FNP sowieso neu planen wollte. Demgegenüber haben Dortmund und Bottrop aktuelle FNP. Witten hatte gerade den Aufstellungsbeschluss gefasst, so dass das Werben der Kernstädte zu spät kam.
- Auch wurden Abstriche in der Eignung des Instruments gerade für kleinere Städte gesehen, da deren kleinteiligere Problemlagen nicht so gut zu dem **Maßstab 1:50.000** passen würden. Als Problem wurde auch die Abgrenzung des Außenbereichs gesehen, der in kreisangehörigen Städten anders als bei den kreisfreien Städten nicht durch die eigene Landschaftsplanung definiert werden kann.¹⁶ Mit Duisburg gab es aber auch aus

¹⁴ <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/downloads1.html> (15.12.06)

¹⁵ <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/verwaltung1.html> (15.12.06)

¹⁶ Kreisfreie Städte können dies über den Landschaftsplan steuern, bei Kreisangehörigen komme die Landschaftsplanung aber vom Kreis; dann entstünden Praxisprobleme bei Ortsrandlagen zur Definition des Außenbereichs (siehe § 35 BauGB). Bei dem altem FNP war dies eindeutig: wenn es z.B. als landwirtschaftliche Fläche ausgewiesen war, aber bei 1:50.000 seien hierzu keine definitiven Abgrenzungen möglich (die freie Auslegung bedeute Rechtunsicherheiten oder eine Anfälligkeit gegenüber politischen Einflussnahmen (Int#21)).

einer großen Stadt kritische Stimmen zu dem Maßstab 1:50.000, dessen Steuerungswirkung als zu gering gesehen wurde. Weiterer Grund war, dass Duisburg ja „mit Mülheim oder Essen gar keine Probleme“ habe, sondern eher eine **zu geringe Abstimmung mit dem Umland** (z.B. Wesel) problematisch wäre.

- Eine Antwort bezog sich auch darauf, dass der **Zeitplan bis 2009** zu eng gewesen sei und zudem die Unsicherheit der weiteren Gesetzesentwicklung (z.B. Übertragung der Regionalplanungskompetenz an den RVR) keine dauerhaft attraktive Perspektive böte.
- Die **Kommunalpolitik** einiger Städte fühle sich bei der Bezirksregierung Münster „gut aufgehoben“, da diese im Ruf stehe, großzügige Flächenausweisungen zu ermöglichen (dies wurde z.B. für die stärker im Umland liegenden Nachbarstädte (u.a. Bottrop) vermutet, da diese Städte z.T. noch eher als die Kernstädte weitere Flächen für ein weiteres Wachstum anstreben. So habe sich Bottrop auch deshalb gegen die Teilnahme am RFNP entschieden, da die Kommunalpolitik Einschränkungen ihrer Entwicklung durch den Einfluss der anderen sechs Städte vermeiden wolle).

Weitere Angaben aus den Interviews zu Wahrnehmungen zum RFNP in allen befragten Kommunen werden in Kap. 3.8 zur Erwartungshaltung und dem Image des RFNP erläutert.

3.3 Beschreibung des RFNP als Planungsinstrument

Das folgende Kapitel gibt einen ersten Überblick über die praktische Ausgestaltung des RFNP im Ruhrgebiet und orientiert sich dabei an dem im März 2006 erschienen Drehbuch der sechs Städte (PG RFNP 2006) und den aktualisierten Angaben auf der Internetseite der Städteregion Ruhr 2030 unter www.staedteregion-ruhr-2030.de.

Allgemein gibt es in Nordrhein-Westfalen eine vierstufig gegliederte Planungshierarchie mit dem Landesentwicklungsplan, den Gebietsentwicklungsplänen (jetzt: Regionalplan) und Flächennutzungsplänen sowie Bebauungsplänen auf der kommunalen Ebene. Die Verfahrensregeln und Inhalte des Landesentwicklungsplans und der Regionalpläne sind dabei durch das Landesplanungsgesetz vorgegeben. Für den Flächennutzungsplan und die Bebauungspläne finden sich die entsprechenden Regeln im Baugesetzbuch. Der Landesentwicklungsplan wird von der Landesregierung im Einvernehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags als Rechtsverordnung aufgestellt (§ 18 LPIG). Für die Regionalpläne ist der jeweilige Regionalrat in den Regierungsbezirken das beschlussfassende Gremium. Die beiden kommunalen Bauleitpläne sind wesentlicher Teil der kommunalen Planungshoheit und werden durch die Räte der Städte beschlossen (vgl. PG RFNP 2006: 2f).

Der Regionale Flächennutzungsplan bedeutet nun für die an der Planungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden den Wegfall einer Planungsebene, da die Regionalplanung mit der Flächennutzungsplanung zu einer Planungsebene verschmolzen wird (s. Abb. 1). Voraussetzung für die Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplans ist, dass sich mindestens drei benachbarte Kommunen zu einer Planungsgemeinschaft zusammenschließen (durch § 26 LPIG beschränkt auf das Ruhrgebiet). Diese Planungsgemeinschaft stellt den Regionalen Flächennutzungsplan auf, so dass die Kommunen bei Nutzung dieses Instruments eine neue Kompetenz erhalten. Der abschließende Planbeschluss, auch im Falle von Änderungsverfahren, wird durch die Räte der beteiligten Städte gemeinsam gefasst (ebd. 3). Dies bedeutet, dass die Städte im Konsens entscheiden müssen. Der Plan ist dann durch die oberste Landesplanungsbehörde

(im Einvernehmen mit den anderen zuständigen obersten Fachbehörden des Landes) zu genehmigen.

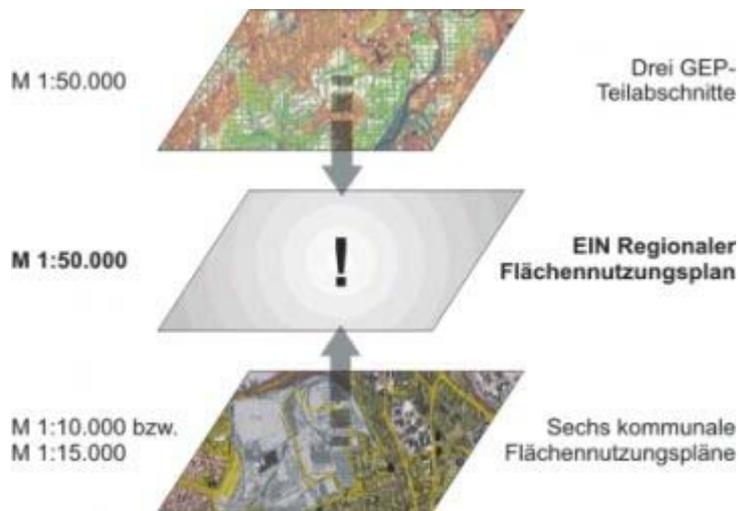


Abb. 1: Verschmelzung der Planungsebenen (PG RFNP 2006: 3)

Für die inhaltliche Arbeit am Regionalen Flächennutzungsplan ergibt sich die Schwierigkeit, dass die beiden Planungsebenen nicht nur auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen basieren, sondern auch sehr unterschiedlichen Konzepten von Planung entspringen. Im Plan muss erkennbar sein, welche Regelungen Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung (Regionalplanebene) und welche Darstellungen nach § 5 Baugesetzbuch (Flächennutzungsplanebene) sind (ebd. 4). Daher wird nun mit einer Doppel-Legende gearbeitet (s. Kap. 4.4).

Die Verordnung zum Regionalen Flächennutzungsplan legt fest, dass er im Maßstab 1:50.000 aufzustellen ist (RFNP-VO §5). Die bisherigen kommunalen Flächennutzungspläne der Ruhrgebietsstädte wurden in der Regel im Maßstab 1:10.000 oder 1:15.000, bei neueren Flächennutzungsplänen auch im Maßstab 1:20.000, erstellt. Grund für den vorgegebenen Maßstab ist die Vorstellung, dass sich ein Regionaler Flächennutzungsplan so besser in die angrenzenden Gebietsentwicklungspläne / Regionalpläne, die ebenfalls im Maßstab 1:50.000 aufgestellt werden, einfügen lässt (PG RFNP 2006: 4).

Aus Maßstab und Zielsetzung resultiert die Notwendigkeit einer inhaltlichen und zeichnerischen Entfeinerung (ebd. 4). Die Mindestdarstellungsflächengröße für den RFNP beträgt 5 ha geeinigt, für die GEP gilt mit 10 ha eine noch größere Darstellungsuntergrenze. Eine parzellenscharfe Darstellung ist im RFNP schon aufgrund der verwendeten Kartengrundlage TK 50 nicht möglich (ebd. 4). Im Vergleich des RFNP zu den alten Instrumenten FNP und Regionalplan ergeben sich also sowohl verfahrensrechtliche als auch inhaltliche Unterschiede, die in Tabelle 1 zusammenfassend dargestellt sind.

Tab. 1: Instrument des RFNP im Vergleich mit den „klassischen“ Instrumenten Flächennutzungsplan und Regionalplan (verändert nach PG RFNP 2006: 4)

	Flächennutzungsplan	Regionaler Flächennutzungsplan in NRW	Regionalplan (Gebietsentwicklungsplan)
Gesetzliche Grundlage	BauGB	BauGB, ROG, LPIG	ROG, LPIG
Abgrenzung	Stadtgebiet einer Gemeinde (bei einem gemeinsamen FNP nach § 204 BauGB auch Gebiete über mehrere Gemeinden hinweg)	Stadtgebiete von mind. 3 Gemeinden im Ruhrgebiet	Regierungsbezirk bzw. Teilabschnitte der Regierungsbezirke
Inhalte	Darstellungen zur Flächennutzung (Parzellenscharf)	Ziele und Grundsätze der Raumordnung + Darstellungen zur Flächennutzung	Ziele und Grundsätze der Raumordnung
Maßstab	1:10.000 bis 1:20.000	1:50.000	1:50.000
Beschließendes Gremium	Rat der Gemeinde	Alle Räte der Gemeinden	Regionalrat
Genehmigungsbehörden	Bezirksregierung (bei gemeinsamen FNP über Bezirksregierungsgrenzen hinaus das MBV)	Landesplanungsbehörde (MWME), „die im Einvernehmen mit den anderen fachlich betroffenen obersten Landesbehörden entscheidet“ (LPIG § 25 (4), also v.a. MBV, MUNLV)	Landesplanungsbehörde (MWME) „im Einvernehmen mit fachlich zuständigen Landesministerien“ LPIG § 20 (7)

3.4 Regional- und Flächennutzungsplanung in der Planungsgemeinschaft

Da der RFNP wie eben geschildert die Regional- und Flächennutzungsplanung ersetzen soll, wird hier kurz auf diese beiden Planungsarten eingegangen, dabei ist über den Nutzen und die Probleme beider Planungen in vielen Publikationen (s. Kap. 2.1) bereits ausführlich diskutiert worden – ohne dass sich daraus ein einhelliges Bild ableiten lassen würde. Allgemein ist aber festzuhalten, dass insbesondere die tatsächliche Steuerungswirkung (auch vor dem Hintergrund horizontal-konsensualer Politikstrategien), der hohe Aufwand und die lange Planungsdauer in der Kritik stehen (vgl. Kistenmacher 2001: 6; Birkmann 2004: 46ff). Als kurzer Überblick über die konkrete Situation im Ruhrgebiet werden zunächst die vorhandenen Pläne mit einigen Eckdaten aufgeführt und anschließend werden die Ergebnisse der Interviewfragen (Int#5 u. #6) nach Stärken und Schwächen der beiden Instrumente in der Praxis wiedergegeben.

Stand der Regionalplanung im Gebiet der Planungsgemeinschaft

Die sechs Städte gehören zu drei Regierungsbezirken (der insgesamt fünf in NRW).

Die drei Städte Mülheim an der Ruhr, Oberhausen und Essen gehören zum Regierungsbezirk Düsseldorf. Der GEP Düsseldorf ist 1999 verabschiedet worden und als Gesamtplan ohne Teilabschnitte aufgestellt worden.

Die Stadt Gelsenkirchen gehört zum Regierungsbezirk Münster, hier zum GEP-Teilabschnitt „Emscher-Lippe“, der aus dem Jahr 2004 datiert.

Die beiden Städte Bochum und Herne gehören zum Regierungsbezirk Arnsberg, hier zum GEP-Teilabschnitt „Oberbereiche Bochum/ Hagen“ von 2001 (PG RFNP 2006: 10).

Das bedeutet, dass für das gesamte Gebiete der Planungsgemeinschaft relativ aktuelle regionalplanerische Grundlagen für die Planerarbeitung herangezogen werden können. Allerdings sind die unterschiedlichen GEP durch unterschiedliche Ansätze der jeweiligen Bezirksregierungen nur bedingt untereinander vergleichbar.

Stand der Flächennutzungsplanung im Gebiet der Planungsgemeinschaft

Die Situation der Flächennutzungsplanung in den sechs Städten stellt sich sehr unterschiedlich dar. Dies ergibt sich insbesondere aus dem unterschiedlichen Alter der derzeit gültigen FNP: Zwischen dem jüngsten Plan (Mülheim aus dem Jahr 2005) und dem ältesten (Herne aus 1979) liegen 26 Jahre. Auch dadurch liegen sehr unterschiedliche Pläne mit verschiedenen Ansätzen z.B. zu Kennzeichnungen, Detaillierungsgrad oder den nachrichtlichen Übernahmen vor. Für die vier älteren FNP, die alle mehr als 20 Jahre alt sind, kann grundsätzlicher Überarbeitungsbedarf unterstellt werden. In einigen dieser Städte wurden in der Vergangenheit auch entsprechende Beschlüsse gefasst. Ein Vergleich zwischen den Alt-FNP und den Neu-FNP ist in vielen Punkten nicht machbar oder sinnvoll (etwa Zeitdauer der Aufstellung, Personalaufwand, methodische Herangehensweise) (PG RFNP 2006: 15).

Die Tabelle 2 gibt einen tabellarischen Überblick über den Stand der FNP in den beteiligten sechs Städten, hierbei beachtenswert ist auch die hohe Anzahl der jeweiligen Änderungsverfahren.

Tab. 2: Übersicht über Einwohnerzahl / Flächengröße und zum Stand der Flächennutzungsplanung in der Planungsgemeinschaft (verändert nach: PG RFNP 2006: 15)

Stadt	Bochum	Essen	Gelsenkirchen	Herne	Mülheim	Oberhausen
Jahr	1980	1984	2001	1979	2005	1983/84
Maßstab	1:10.000	1:10.000	1:15.000	1:10.000	1:10.000	1:10.000
Plan- grundlage	DGK 5	Stadtkarte 1:10.000	DGK 5	DGK 5	DGK 5	DGK 5
Änderungs- verfahren*	~145	~85	~10	~80	1 (für den alten: 200)	~200
Einwohner 2005	388.200	588.100	270.100	171.800	170.300	219.300
Fläche (km²)	145,43	210,38	104,86	51,41	91,29	77,04

* Stand Februar 2006: Die genaue Anzahl der Änderungsverfahren ist aber schwer zu benennen, da z.B. nicht alle Änderungsverfahren zu Ende geführt werden

Stärken und Schwächen der bisherigen Regional- und Flächennutzungsplanung

Um für die Praxis den Handlungsbedarf für das Instrument des RFNP zu erfassen, wurde in den Interviews auch nach Stärken und Schwächen der bisherigen Instrumente gefragt. Dabei bestätigte sich insgesamt, dass dem bisherigen Planungssystem ein gewisser Reformbedarf attestiert werden kann.¹⁷ Im Einzelnen lässt sich zu den Instrumenten das Folgende feststellen.

Flächennutzungsplanung (Int#5)

Insgesamt überwogen hier die Nennungen zu Problemen der Flächenutzungsplanung, während von allen Befragten eher wenige bzw. weniger gewichtige Stärken vermerkt wurden. Es wurde aber auch darauf verwiesen, dass die Praxis der FNP sehr unterschiedlich gewesen sei: so seien einige sehr (ver)alt(et), andere „Briefmarkensammlungen“, einige aktuelle Pläne wiederum seien gute Planungsgrundlagen, die sich mehr auf eine Globalsteuerung konzentrierten.

Insgesamt wurden als **Stärken** der Flächennutzungsplanung hervorgehoben:

- Sie diene als detaillierte Planungsgrundlage und Informationsquelle.
- Sie sei eine Leitentscheidung für die zukünftige Raumentwicklung, die ein Leitbild für die Flächendisposition darstelle und einen Korridor vorgebe sowie eine eigene Querschnittsplanung der Kommunen sei.
- Trotz des formalen Aufwandes gäbe es eine flexible Handhabung in der Praxis, insbesondere der Anpassungsmöglichkeiten, die eine investitionsfreundliche Planung ermöglichen.
- Klare Verantwortlichkeiten und eine gesicherte Rechtspraxis.

Als **Schwächen** wurden benannt:

- Für den FNP sei ein großer Aufwand an Zeit, Personal, Finanzen erforderlich.
- Er sei zu detailliert (wozu auch die Ansprüche der Bezirksregierungen beitragen), so sei er für die Praxis „zu parzellenscharf“ (was aber zugleich als Stärke anzusehen sei).
- Daran anknüpfend wurde es als besonders negativ wahrgenommen, dass es formale Änderungsnotwendigkeiten auch bei „bei kleinen Dingen“ gäbe und in der Praxis eher die (marktbestimmten) Änderungen des B-Planes den FNP bestimmen und so das Gesamtkonzept verwässert werde und sich die FNP gar nicht mehr als vorbereitende, sondern eher als nachziehende Planung darstelle, weil sie dem B-Plan „hinterherhinke“ mit ständigen „Fitzeländerungen“. In der Summe sei so insbesondere bei den älteren Plänen keine Steuerungsfunktion mehr vorhanden.
- Der FNP sei nicht für größere Regionen möglich, wobei ein Befragter diesbezüglich die mangelnde Koordinierung nicht als wesentliches Problem ansah, ein anderer Befragter wiederum die mangelnde interkommunale Abstimmung als Schwäche des FNP einstufte.

¹⁷ Vgl. auch Diskussionen bei Horn 1997: 23ff; Koch 2001b: 4ff; Kistenmacher 2001.

Regionalplanung (Int#6)

Auch für die Regionalplanung überwogen insgesamt negative Nennungen, wobei es den kommunalen Akteuren schwerer fiel als externen Akteuren wesentliche Stärken zu benennen.

Als **Stärken** der Regionalplanung wurden benannt:

- die Sicherung von Umweltressourcen und der Grünzüge sowie die durch die überfachliche Planung geleistete Koordinierungsfunktion;
- die personelle Ausstattung und das professionelle Management der Stellen, so dass eine gute Abstimmung mit den Fachplanungen erreicht worden sei;
- Gelobt wurde allgemein das Regionalplanungsmodell mit der Zusammenarbeit von Staat (Bezirksregierungen) und Kommunen (Regionalräte), wobei es vorteilhaft sei, dass mit den Bezirksregierungen eine neutrale Stelle bestehen, die Regeln setze und kommunale Sonderwünsche begrenze.
- Positiv vermerkt wurde auch, dass es einen Rahmen für die Region gäbe, innerhalb deren es einerseits Spielraum, aber andererseits auch die Sicherheit eines verbindlichen Rahmens gäbe. So habe die Regionalplanung im Ruhrgebiet keine wichtigen Projekte behindert, wobei auch von Seiten einer Kommune vermerkt wurde, dass sie durch ihre Bezirksregierung nie bei den „*wirklich wichtigen Sachen*“ behindert worden sei.

Demgegenüber wurden als **Schwächen** insbesondere die folgenden Aspekte hervorgehoben:

- eine allgemeine Wirkungslosigkeit („*zahnlos in der Implementation*“), d.h. dass die GEP kaum Steuerungskraft hätten und nicht umsetzungsorientiert seien;
- Besonders einer Bezirksregierung wurden überzogene Ziele und ein „*rigider Kurs*“ nachgesagt, bis hin zu einem Zugriff auf die B-Planung, was auch zu Rechtsstreiten vor den Gerichten geführt habe („*Knute GEP*“), so wurde die Regionalplanung als „*von oben diktiert*“ wahrgenommen.
- Es gäbe zu viele Details im GEP, wobei die Pläne in NRW besonders detailliert ausfielen.
- Am häufigsten wurden aber Probleme des Regionszuschnittes benannt, dadurch gäbe es keinen gemeinsamen von den Kommunen mitgestalteten Regionalplan für das Ruhrgebiet, sondern drei einzelne GEP. Neben diesen „*Partikularismus*“ wurde vor allem die Unterschiedlichkeit der Regionalplanungspraxis kritisiert (insbesondere zwischen Düsseldorf und Münster) sowie eine Bevorteilung des ländlichen Raumes wahrgenommen („*die Provinz plant für den Kern*“). So wurde es als unvorteilhaft angesehen, dass zwar die Kernstädte dazu gebracht wurden, eher Brachen zu aktivieren, den Nachbarn aber weiter gestattet wurde, in „*die Fläche zu gehen*“.

3.5 Zielbestimmung und Erfolgsdefinition als Evaluationsgrundlage

Für die Definition des Erfolges des RFNP sind verschiedene aufeinander aufbauende Bewertungsschritte zu absolvieren:

- A) Identifizierung der Ziele,
- B) Definition welcher Grad an Zielerreichung als Erfolg zu bewerten ist,
- C) Messung des Grades der Zielerreichung,
- D) Erörterung der Wirkungszusammenhänge zwischen Zielerreichung und RFNP-Prozess.

Dabei ist es wesentlich, zwischen dem Prozessnutzen (z.B. verbesserte Zusammenarbeit und Kooperationsklima der sechs Städte) und den direkten Planwirkungen zu unterscheiden (da der Plan noch nicht in Kraft getreten sein wird, sind hier lediglich prognostische Bewertungen möglich, z.B. anhand der aus dem Plan ersichtlichen Ausweisungen). Aus diesen beiden Bereichen ist dann zusammenfassend die Wirkung des gesetzlichen Rahmens zu bewerten. Dabei ist prinzipiell die erreichte Wirkung (Nutzen) mit dem dazu aufgewendeten Aufwand in Bezug zu setzen. Diesbezüglich ist ein hoher Nutzen als hohe Effektivität und ein günstiges Aufwand-Nutzen-Verhältnis als hohe Effizienz zu definieren.

Im Folgenden erfolgt eine erste Diskussion der vier oben genannten Bewertungsschritte.

A Identifizierung der Ziele

Die Ziele für den RFNP ergeben sich aus den allgemeinen gesetzlichen Ansprüchen¹⁸ und fachlichen Zielen (insbesondere der Landesplanung in NRW) sowie aus den Interessen der beteiligten und betroffenen Akteure (v.a. der Kommunen). Für die Identifizierung sind also die entsprechenden Gesetze und Fachdiskussionen auszuwerten, zudem sind die beteiligten Akteure nach ihren Interessen zu befragen (wobei die Interessen der Kommunen in einer ersten Fassung bereits in dem Drehbuch dokumentiert sind (PG RFNP 2006)). Dazu wurden auch die Diskussionen des Workshops und die Angaben der Befragten zu der Frage nach einer geeigneten Erfolgsmessung verwertet (Int#12).

Allgemeine Ziele des Gesetzgebers

Die allgemeinen Ziele, denen der RFNP verpflichtet ist, ergeben sich aus § 1 des Landesplanungsgesetzes. So sind nach Absatz 1

„1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen,

2. Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.“

Nach Absatz (2) sind maßgeblich:

„1. die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung gemäß § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz,

2. die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 Abs. 2 Raumordnungsgesetz“.

¹⁸ So gibt es Ansprüche an die Inhaltsrichtigkeit und Verfahrensrichtigkeit (Bieback & Wickel 2006).

Dazu ist laut Gesetz „auch hier das Prinzip des Gender Mainstreaming zu beachten“ und „den Erfordernissen einer flächensparenden Raumentwicklung und der Schaffung von Standortvoraussetzungen für eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung ist besondere Bedeutung beizumessen“ (LPIG § 1 (2)).

Neben dem Raumordnungsgesetz sind aber auch Ziele des Baugesetzbuches zu beachten, da der RFNP ja auch die Funktionen eines Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB zu erfüllen hat (vgl. Weith 2002).

Aus diesen unterschiedlichen Festsetzungen und normativen Grundlagen können präzisiertere Ziele und Kriterien abgeleitet werden. So sind für das im **Raumordnungsgesetz** von 1998 verankerte Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung insbesondere folgende Kriterien ableitbar (vgl. Weith 2002: 71):

- Offenhalten von flächenbezogenen Nutzungsmöglichkeiten,
- Berücksichtigung der Flächenansprüche unterschiedlicher Nutzungen (Wirtschaft, Soziales, Umwelt),
- Sparsame Inanspruchnahme von Boden.

Dies ist noch für weitere Bereiche zu präzisieren. Neben den gesetzlichen Zielvorgaben sind auch die darüberhinausgehenden Intentionen der Gesetzgeber bei der Schaffung der Möglichkeit eines RFNP zu beachten, dies sind insbesondere eine Steigerung der Effizienz und eine Vereinfachung und Beschleunigung der Planung (zur Präzisierung dieser Intentionen können die Erörterungen und die Begründung zum Gesetz herangezogen werden¹⁹).

Ziele der Landesplanung in NRW

Bei der Berücksichtigung der landesplanerischen Ziele für den zu evaluierenden Planungsraum besteht die Problematik, dass die hierfür derzeit formulierten Ziele als relativ veraltet einzustufen sind (WS#A). So sind die relevanten Programme (das LEPro und das LEP) beide über zehn Jahre alt, das LEPro wäre zum Evaluierungszeitpunkt sogar knapp 20 Jahre alt.

Das **Landesentwicklungsprogramm (LEPro)** ist als Gesetz zur Landesentwicklung 1989 beschlossen worden und enthält für das Land Nordrhein-Westfalen Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Enthalten sind Vorgaben zu Siedlungsstrukturen, zur zentralörtlichen Gliederung, zu Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen sowie Zielaussagen zu städtebaulichen Fragen, für Handel und Gewerbe oder Fragen des Verkehrs. Die im Landesentwicklungsprogramm genannten Grundsätze sind für alle Behörden und öffentlichen Planungsträger bindend.²⁰ Die Gerichtsverfahren zum Centro in Oberhausen zeigten aber auch, wie wenig Steuerungskraft diese Grundlagen in einigen Fällen haben können.²¹

¹⁹ Vgl. die Dokumentationen auf <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation/Dokumente/Inhalt.jsp>.

²⁰ Vgl. Landesentwicklungsprogramm GVBI NRW 1989, S. 485.

²¹ Siehe u.a. Begründungen zum Bundesverwaltungsgerichtsurteil auf www.bverwg.de/media/archive/3511.pdf (2.12.2006) oder Ausführungen auf http://www.ihk-koeln.de/Navigation/Standortpolitik/StandortfragenUndStadtentwicklung/Anlagen/Merkblatt_Centro.pdf (2.12.2006).

Der **Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)** von 1995 konkretisiert die Ziele der Raumordnung und Landesplanung durch textliche und zeichnerische Darstellungen. Darin werden die Grundzüge der Raumstruktur festgelegt: dazu sind die großmaßstäblichen Raumkategorien (zonale Gliederung), die Strukturmerkmale des Siedlungsgefüges (zentralörtliches Gliederungssystem, das System der Entwicklungsschwerpunkte und -achsen) und die landesbedeutsamen Raumfunktionen (Siedlungsraum, Freiraum mit seinen Umweltschutzfunktionen) dargestellt. Außerdem werden Entwicklungsperspektiven für strukturwirksame Bereiche der Landespolitik aufgezeigt. Dazu gehört die Vorsorge für raumbezogene Anforderungen zur Entwicklung von Industrie-, Gewerbe- und Wohnbauflächen, von Erholungs- und Freizeitbereichen, von Verkehrsinfrastruktur, Lagerstättensicherung sowie Energieversorgung und Entsorgung.²²

Da derzeit eine baldige Neuaufstellung sehr wahrscheinlich ist, ist es je nach Fortgang dieses Diskussionsprozess also sinnvoller, die ggf. im Laufe des Jahres 2007 erkennbaren neuen Ziele als eine der Evaluationsgrundlagen heranzuziehen.

Ziele der Kommunen

Von den beteiligten Städten wird bereits der in sechs Städten politisch artikulierte Wille, durch den RFNP im Bereich der räumlichen Planung zu kooperieren, als "*Mehrwert an sich*" beurteilt. Im Einzelnen soll der RFNP - nach einer ersten Zielbeschreibung im Drehbuch der Projektgruppe RFNP - dazu dienen (PG RFNP 2006: 4f):

- *die umwelt- und sozialverträgliche Steuerung der Siedlungsentwicklung und -struktur, insbesondere im Hinblick auf den zu erwartenden demografischen Wandel der nächsten Jahrzehnte,*
 - *die Koordination und die Steuerung der Wohnbauflächen- und Gewerbeflächenentwicklung,*
 - *den Erhalt und die Entwicklung eines zusammenhängenden Freiraumsystems,*
 - *die Darstellung eines regionalen Verkehrskonzeptes,*
 - *die Sicherung und der aufgabenadäquate Ausbau der Ver- und Entsorgung und*
 - *die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung*
- sicherzustellen."*

Im Weiteren werden dort die "*Vorteile, aber auch die Erwartungshaltung an den RFNP*" durch folgende Aspekte artikuliert (PG RFNP 2006: 5):

- *"regionale Verantwortungszunahme der Städte,*
- *inhaltlicher Qualitätssprung durch regionale Vereinbarung,*
- *stärkere Koordinierungsfunktion,*
- *instrumentelle Vereinfachung durch Verknüpfung von Regionalplan und vorbereitendem Bauleitplan,*
- *erlaubt der verbindlichen Bauleitplanung mehr Spielräume,*²³

²² GVBI NRW 1995 S. 532.

²³ Dies ist ein Beispiel für eventuelle Zielkonflikte, da nicht unbedingt zu erwarten ist, dass diese Zielformulierung von den Bezirksregierungen gänzlich geteilt wird.

- *Möglichkeit des besseren Ressourceneinsatzes,*
- *Ausdruck gemeinsamer Willensbildung über räumliche Entwicklungsziele,*
- *Konfliktlösungsinstrument,*
- *Verfahrensinstitut zur Wahrung gemeinsamer Handlungsprinzipien in Konfliktsituationen,*
- *Mögliche Grundlage für ein regionales Monitoring von raumbezogenen Daten."*

Auch für die hier genannten Ziele gilt, dass diese zum Evaluationszeitpunkt insofern veraltet sein werden, da die beteiligten Städte noch detailliertere Zielsetzungen entwickeln werden, so dass dann die 2008 vorliegenden Ziele als eine Evaluationsgrundlage herangezogen werden sollten (WS#A).

B Definition des Grades an Zielerreichung zur Erfolgseinstufung

Zur Einordnung der Ergebnisse und zur rationalen Durchführung der Evaluation ist eine Definition des Erfolgsbegriffs notwendig (vgl. Mönnecke 2000: 21f). Der Erfolg ist eng an die jeweilige Zielsetzung gebunden, und er kann sich im vollständigen oder teilweisen Erreichen eines Zielniveaus ausdrücken, wozu eine Definition des Grades an Zielerreichung²⁴, der als Erfolg bezeichnet wird, erforderlich ist (Klein 1994: 43). „Für die Evaluierung von regionalen Entwicklungsstrategien hinsichtlich ihre Beitrages zu einer dauerhaft-umweltgerechten Siedlungsflächenentwicklung liegt aktuell weder eine anerkannte standardisierte, direkt anwendbare Methodik [...] noch ein allgemein akzeptierter Prüfrahmen vor“ (Weith 2002: 61).

Problematisch ist, dass die Ziele in Planungen wie einem RFNP relativ allgemein formuliert sind, wodurch eine Evaluation ebenfalls erschwert wird. Daher wäre frühzeitig auf evaluierbare Zielformulierungen zu achten. Außerdem stellen auch subjektive Bewertungen („Sind wir mit den Ergebnissen zufrieden?“) eine brauchbare Hilfskonstruktion dar, so dass die Bewertungen der befragten Beteiligten eine wichtige Rolle spielen (vgl. Freeman et al. 1988: 158; Holzinger 1993: 16f). Hier ist wiederum nach der Zufriedenheit unterschiedlicher Akteursgruppen zu unterscheiden, so dass selbstverständlich nur sehr begrenzt mit Durchschnittswerten gearbeitet werden kann. So wäre es ein interessanter Vergleich, die Meinungen der politischen Akteure der Städte der Planungsgemeinschaft mit denjenigen der Politiker der Nachbargemeinden zu vergleichen.

Bei Planwerken der Regionalplanung oder der Flächennutzungsplanung ist es zudem problematisch, dass wenig mit umzusetzenden Maßnahmen gearbeitet werden kann (die in der Regel relativ einfach zu überprüfen sind), sondern es um allgemeine planerische Festsetzungen geht, die erst Jahre später überhaupt auf ihre Wirksamkeit überprüft werden können. Dazu ist auch zu beachten, dass Erfolg auch darin liegen kann, dass etwas nicht getan wird (z.B. weiterer großflächiger Einzelhandel, der benachbarte Zentren beeinträchtigt).

²⁴ Je nach Bedingungen und Qualität der Zielformulierung kann der Grad der Zielerreichung aber auch einen unfairen Maßstab darstellen (vgl. Danielzyk & Wachten 2006: 157). Diesbezüglich sei es wichtig den RFNP nicht mit zu hohen Erwartungen zu überfrachten, da er ja schließlich auch nur ein räumliches Planungsinstrument sei, dessen Wirkung auf viele Bereich begrenzt sein müsse (WS#A).

Das Evaluationskonzept kann sich nur bedingt an der tatsächlichen Zielerreichung orientieren, da dies aufgrund des Zeithorizontes noch gar nicht möglich sein kann, dadurch ist auch die Messung der Entwicklung über die vorhandenen Indikatorensets²⁵ der Stadtentwicklung oder nachhaltigen Regionalentwicklung kaum möglich. Teilweise kann aber der Planentwurf (der zum Evaluationszeitpunkt schon weitestgehend fertig sein muss, da er sonst gar nicht mehr fristgerecht in Kraft treten kann) als Basis für prognostische Erfolgskontrollen anhand der getroffenen Ausweisungen dienen.

Vielfach sind die in der Diskussion um die Einführung des RFNP aufgeworfenen Fragen und Thesen ebenfalls eine gute Evaluationsgrundlage (s. Zusammenfassung des ILS: Mielke & Schürmann 2006), wobei eine entscheidende Frage der Erfolgsbestimmung der Vergleich mit den alternativen Instrumenten ist.

C Messung des Grades der Zielerreichung

Viele Ziele der Raumentwicklung sind generell sehr schwierig zu messen und zu bewerten. Dadurch treten Probleme bei der Indikatorenfindung auf, so dass gegebenenfalls durch „Näherungskriterien“ beobachtbare Sachverhalte einbezogen werden müssen (Hellstern & Wollmann 1983: 29f). Insbesondere die Wichtigkeit nicht quantitativ messbarer Aspekte erschwert eine Evaluation, da qualitative Aspekte der Raumentwicklung oder die Bedeutung der sozialen Beziehungen der Prozessbeteiligten eine wichtige Rolle spielen. Aufgrund fehlender „objektiver“, d.h. klar messbarer Indikatoren kommt den jeweiligen subjektiven Standpunkten der Akteure eine wichtige Rolle zu (Splett 1999: 65).

Insgesamt würde eine angemessene Beschreibung der komplexen Realität und Zielsetzungen sehr viele Kriterien erfordern, allerdings beschränkt der leistbare Untersuchungsaufwand die Kriterienanzahl, so dass eine Schwerpunktsetzung erforderlich ist. Bei der Entwicklung eines Kriteriensets sind also zwei sich widersprechende Pole zu beachten: auf der einen Seite sollen die Kriterien möglichst genau die komplexe Realität beschreiben (*“as close as possible to the real world problem“*), auf der anderen Seite steht die Bestrebung, ein einfach und schnell zu handhabendes Kriterienset benutzen zu können (*“simpler and faster to use“*) (Munda 1995: 63f).

Um eine transparente Erfolgseinschätzung zu ermöglichen, müssen Evaluationskriterien erarbeitet werden. Allgemeine Anforderungen²⁶ dazu sind die Messbarkeit, Verlässlichkeit / Validität, Relevanz, Aussagekraft, Reproduzierbarkeit und Nachvollziehbarkeit (vgl. Widmer 1996: 9ff). Zur Bewertung der Kriterien sind Messparameter oder Indikatoren notwendig, die zum einen mit einem vertretbaren (bzw. leistbaren) Arbeitsaufwand zu erfassen und zum anderen wissenschaftlich überprüfbar sind.

Die beträchtlichen Komplexitätsprobleme erschweren Bewertungen und die Auswahl von Indikatoren für eine Wirkungsmessung in der Raumplanung (Fürst 2000). Hierzu kann zwar auf zahllose Arbeiten verwiesen werden, die eine Entwicklung von umfangreichen Sets von Nachhaltigkeitsindikatoren enthalten und deren Problematik diskutieren²⁷, wobei

²⁵ Vgl. Birkmann 2004; Fuhrich 2001.

²⁶ Vgl. auch die detaillierten Standards der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (<http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=70> (8.12.2006)).

²⁷ Beispiele bei Hübler et al. 1999; Birkmann 1999 sowie Bizer & Sternberg 2001.

grundlegende Bewertungs- und Erfassungsprobleme gerade weicher Faktoren²⁸ weiterhin kaum gelöst sind.

So sollte die Auswahl von Indikatoren nach nachvollziehbaren Kriterien erfolgen, „es ist jedoch anzumerken, dass die Auswahl von Indikatoren trotz Kriterien ein subjektiver Prozess bleibt. Wichtig ist es deshalb, dass nachvollziehbar dargestellt wird, wer die Indikatoren und ihre Zielgrößen in welchen Arbeitsschritten aufgestellt hat“ (Frick et al. 2001: 34).

Auswirkungen von Planungen können grundsätzlich auf zwei Arten gemessen werden: **handlungsorientiert oder zustandsorientiert** (Pollermann 2004: 86; Splett 1999: 66). Bei Letzterem werden Zustände betrachtet, bei Ersteren wird überprüft, ob Handlungen durchgeführt wurden, die in der Regel zu den angestrebten Zustandsänderungen führen, was letztlich einer indirekten Messung entspricht.

Bei dem zustandsorientierten Ansatz erfolgt eine Bewertung von den nach den Planungen vorhandenen Zuständen mittels eines Vorher-Nachher-Vergleichs oder mittels eines Vergleichs mit allgemein anerkannten Zielvorgaben (z.B. Umweltqualitätsstandards oder ähnlichen Richtwerten; ersatzweise auch durch einen Vergleich mit Referenzwerten aus anderen Orten idealerweise aus dem Ruhrgebiet²⁹). Ohne eine „Vorher“-Messung ist allerdings die Überprüfung der Wirkungszusammenhänge zur Planung erschwert, so dass in diesem Fall nur überprüft werden kann, inwieweit ein wünschenswerter Zustand vorhanden ist.

Da aber Vorher-Nachher-Vergleiche nur für die Bereiche durchführbar sind, in denen die zu messenden Werte bereits unabhängig von der hier zu konzipierenden Evaluation vor Planungsbeginn erhoben wurden, ist die wünschenswerte Messung über Zeitreihen nur zu wenigen Aspekten möglich.

Für die anderen Bereiche ist lediglich eine einmalige Messung oder eine indirekte Messung über erfolgte bzw. nicht erfolgte Handlungen möglich. Folglich ist für das Evaluierungskonzept eine Mischung aus zustands- und handlungsorientierter Messung anzuwenden, wobei insgesamt häufiger die durchgeführten Handlungen und weniger die erreichten Zustände betrachtet werden.

Um zu bewerten inwieweit die Kriterien erfüllt werden, kommen für die Konzipierung zwei Arten der **Skalierung** als Bewertungsmaßstäbe zur Anwendung (vgl. Freeman et al. 1988: 112ff):

- quantitative Aussagen (Zahlen, die ggf. verbal relativiert und interpretiert werden können, z.B. Hektarzahlen von Flächenausweisungen),
- qualitative Aussagen (verbale Umschreibungen, z.T. mit Bildung von Kategorien, die einen Vergleich erleichtern; z.B. als Skala der Zufriedenheit mittels Schulnoten).

Für das zu konzipierende Evaluationskonzept werden vorwiegend qualitative Aussagen getroffen, da quantitative Daten oftmals gerade für den Prozessnutzen keine geeignete Bewertungsgrundlage darstellen oder nur sehr aufwändig zu erheben wären. Anknüpfend an

²⁸ Beispiele sind die Analyse von Vertrauen in Akteursnetzwerken (Klein-Hitpaß et al. 2006).

²⁹ Allerdings ist selbst bei Städten im Ruhrgebiet mit vergleichbaren Größenordnungen ein Vergleich nur sehr begrenzt sinnvoll, da zu unterschiedliche Voraussetzungen z.B. zu Wirtschaftsstruktur, Flächenverfügbarkeit, Industriebranchensituation etc vorliegen (Int#14).

die obigen Ausführungen lassen sich zusammenfassend folgende Vergleichsmöglichkeiten identifizieren (vgl. Pollermann 2004: 87):

- **Zeitreihen** (abhängig von der Datenlage; einige Daten werden durch Monitoringaufgaben anderer Stellen fortlaufend erhoben; im planerischen Bereich ist immerhin ein Vergleich mit der so genannten Nullvariante (der ersten Zusammenführung als Status-Quo-Plan zum RFNP mit dem späteren Entwürfen des RFNP möglich),
- Vergleiche mit Daten anderer Gebiete oder bundesweiter Durchschnittswerte (**Referenzwerte**), ggf. auch als Betrachtung von Vergleichsregionen (z.B. Berlin, Frankfurt, Hamburg), allerdings bieten selbst relativ ähnliche Städte – wie nicht-beteiligte Städte im Ruhrgebiet – aufgrund ihrer jeweiligen Spezifika nur begrenzt sinnvolle Vergleichswerte (vgl. Int#14),
- Standards / Zielproklamationen (gesetzliche oder andere **normative Vorgaben**, z.B. Umweltqualitätsziele), hier können die oben genannte Ziele zugrunde gelegt werden,
- allgemein eine Einschätzung der Qualität des Zustandes / der Handlungen anhand eines **Vergleichs mit prinzipiell bestehenden Handlungsmöglichkeiten** (z.B. Nutzung von Flächenrecycling; "gute fachliche Praxis" zur interkommunalen Kooperation bei weiteren Aspekten³⁰).

Somit lassen sich **Messungsart und Skalierung** der zu verwendenden Kriterien wie folgt einteilen:

- Art der Messung: zustandsorientiert (Z) / handlungsorientiert (H).
- Skalierung: verbal-qualitativ (V); quantitativ (einmalig)(Q); Quantitativ (Zeitreihen)(Qz).

D Wirkungszurechnung zwischen Zielerreichung und RFNP

Bezüglich der Feststellung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen bedingt die hohe Komplexität der Planungsprozesse und der regionalen Bedingungen grundsätzlich konzeptionelle Probleme bei empirischen Untersuchungen, so dass der Stringenz der Ergebnisse bezüglich der Ursache-Wirkungszusammenhänge Grenzen gesetzt sind (vgl. Hellstern & Wollmann 1983: 73; Freeman et al. 1988: 91; Weith 2002: 61). So sind aufgrund der Vielfalt der Faktoren bei den Untersuchungen zwangsläufig Vereinfachungen bei der Analyse der strukturellen und prozessualen Elemente der Planungen notwendig (Hellstern & Wollmann 1983: 73f).

Andere Schwierigkeiten sind die Erfassung unvorhergesehener Nebeneffekte sowie die Trennung von Brutto- und Nettowirkungen. So setzt sich die beobachtete "Bruttowirkung" aus den drei Aspekten "Wirkung der Intervention (Nettowirkung)", "Wirkung externer Störfaktoren" und den "Design-Effekten (Störungen durch die Untersuchung)" zusammen (vgl. Freeman et al. 1988: 95f).

³⁰ Z.B. Untersuchungen als Referenz zur Gestaltung von Gewerbeflächen (Weiger et al. 2006) oder Kriterien zur Flächennutzung (vgl. Weith 2002: 75; Einig 1999) wie:

- Gesamtinanspruchnahmen der Fläche für Siedlungszwecke,
- Ort der Flächennutzung,
- Art und Intensität der Flächennutzung.

Weitere umfassende Kriterien bei Weith 2002: 76ff.

Eine Voraussetzung der Wirkungsanalyse ist also eine genaue Beschreibung des Planungsansatzes (Hinterhuber 1997: 271). Für eine solche Ausformulierung der Planungszusammenhänge erfolgt in Kap. 4 ein erster allgemeiner Systematisierungsansatz zu Möglichkeiten der Prozessgestaltung. Dazu müssen aber auch die Bedingungen erfasst werden, die die "Wirkung der externen Störfaktoren" erzeugen. Wesentlich ist es dann, die Ausprägung der wirksamen Bedingungen mit den gesetzlichen Regelungen in Bezug zu setzen: so ist festzustellen, ob die Bedingungen sich zwangsläufig aus dem Gesetz / der Verordnung zum RFNP ergeben oder ob sie aus den Handlungsspielräumen der Akteure entstanden sind.

Daraus ergibt sich als zentrale Anforderung für die Analyse der Wirkungen des RFNP, dass über eine „Bedingungskontrolle“ auch die außerhalb der direkten Einflussbedingungen des RFNP liegenden Aspekte einbezogen werden müssen.

Einschätzungen der Befragten und Zwischenfazit zur Bewertungsgrundlage

Es lässt sich festhalten, dass bezüglich der als Bewertungsgrundlage heranzuziehenden Ziele im Detail noch ein Konkretisierungsbedarf vorhanden ist. Eine allgemeine Bewertungsgrundlage lässt sich aber aus den hier aufgeführten Zielen bereits zusammenfügen. Um neben den bisher verschriftlichten Zielen weitere Erfolgskriterien einbeziehen zu können, wurde die Erfolgsdefinition auch in den Befragungen und im Workshop diskutiert.

Im Folgenden werden hier zunächst die Interviewergebnisse dargestellt und danach erfolgt eine zusammenfassende Erörterung der Möglichkeiten der Erfolgsbewertung.

Einschätzungen der Befragten

Die bei der Frage nach Erfolgskriterien in den Interviews zustande gekommenen Antworten lassen sich zu folgenden Bereichen zusammenfassen (Int#12):

- **Subjektive Zufriedenheit der Akteure:** Akzeptanz der Planung bei den unterschiedlichen Akteursgruppen, insbesondere wurde auf die Zustimmung der jeweiligen Räte der Städte der Planungsgemeinschaft verwiesen.
- **Gelungener Koordinierungsprozess:** Das Zustandekommen einer regionalen Kooperation sei bereits daran messbar, dass keine grundsätzlichen Differenzen mehr bestünden und freiwillige (verbindliche) Vereinbarungen getroffen werden. Zu einem gelungenen Prozess mit Konsensorientierung gehören insbesondere auch die rechtzeitige Klärung von Konflikten "*bevor diese schriftlich werden*" (was eine Erfassung erschwert) und die Vermeidung von Rechtstreitereien ("*Reden sie noch oder klagen sie schon*").

Inhaltlich sei die Koordinierung aus Regionalplanungsperspektive an einer „erkennbaren Abstimmung“ der Standorte für Infrastruktur oder daran, inwieweit Bauflächen gegenüber den FNP zurückgewonnen werden können, abzulesen. Weitere Indikatoren seien, wie die Planungsgemeinschaft mit Stellungnahmen der Regionalräte umgehe oder wie der RFNP mit den privilegierten Fachplanungen / den staatlichen Planungen zu Wasser, Abfall, Verkehr, Rohstoffen abgestimmt werde. Dazu sei eine Auswertung der Stellungnahmen der Fachplanungen und der Regionalplanung möglich.

Allgemein wurde auch darauf verwiesen, dass der Plan ein Mittel zum Zwecke sei und durch das Zusammenbringen der Akteure wahrscheinlich zu einem „*messbarem Anstieg*“ der Kooperation führe.

- **Außenwirkung / Bürgerfreundlichkeit:** Dazu wäre zu fragen, wen der Prozess erreicht und wie sich Bekanntheit und Transparenz des RFNP entwickeln. Dazu wäre das Engagement von Bürgerschaft und Politik sowie deren Beteiligung an Veranstaltungen oder die Anzahl der Eingaben zu ermitteln.
- **Wirtschaftsfreundlichkeit:** Dazu wären die (Folge)Kosten für die Wirtschaft zu betrachten: welche Änderungen ergäben sich für die Unternehmen, kommt es zu einer Entbürokratisierung? (messbar über 1. die Zeit für Genehmigungen; 2. die Planungssicherheit z.B. bezüglich der Bauanträge).
- **Nennung fachlicher Ziele:** Häufig eingebracht wurde das Thema Flächeninanspruchnahme. Als Erfolgseinstufung wurde benannt, dass die besiedelte Fläche nicht zunehme (vielmehr Potenziale zur Verbesserung der Freiraumsituation genutzt werden würden: Also z.B. Alt-Industrieflächen zu Freizeitflächen umgewidmet würden). Weiterhin wurde als Kriterium benannt, dass nicht auf der „Grünen Wiese“ weitergeplant werde, sondern das Prinzip der Innen- vor Außenentwicklung verfolgt würde. Demnach sind Projekte zu Lasten von Freiflächen Negativ-Indizien. Als weitere Kriterien wurden das Halten der Bevölkerung und von Arbeitsplätzen benannt und die Schaffung von Standortqualitäten. Allgemein wurde auf den Anspruch verwiesen, dass der RFNP die Aufgaben der FNP nicht schlechter erfüllen solle. Auch wurde ein möglicher Verstoß gegen landesplanerische Vorgaben als Negativ-Indikator genannt.
- **Vereinfachungen der Planung:** Hierzu wurde die erreichte Entfeinerung der Pläne und Verschlankung der Planverfahren als Kriterien benannt.
- **Inkrafttreten und politische Akzeptanz:** Diesbezüglich wurde als ein Erfolgsindikator gesehen, dass der Plan innerhalb der zeitlichen, politischen und gesetzlichen Vorgaben „*fertig und rechtssicher*“ zusammengestellt werde (und alle Beteiligten so zufrieden sind, dass die Landesplanung den § 25 erhalten wolle), was insbesondere vor dem Hintergrund des engen Zeitplanes positiv zu werten sei.

Neben den genannten Kriterien wurden auch Fragen zur Präzisierung des Erkenntnisinteresses aus der Evaluation benannt, so beispielsweise inwieweit die gewählte organisatorische Struktur erfolgsfördernd war.

Weiterhin wurde darauf verwiesen, dass ein positives Evaluationsergebnis (z.B. aufgrund des Zusammenkommens und der besseren Zusammenarbeit der Akteure) nicht unbedingt bedeute, dass dies nicht auch mit anderen Mitteln als mit einem RFNP zu erreichen gewesen wäre.

Als allgemeine Bewertungsproblematik wurde auch darauf verwiesen, dass viele Wirkungen der RFNP erst im späteren Zeitverlauf sichtbar werden würden, so dass das Erfordernis einer längerfristigeren Sichtweise bestehe und eine Evaluation nach dem Inkrafttreten oder in zehn Jahren interessanter wäre, z.B. um die Problematik von Änderungsverfahren erfassen zu können oder ob die Umgewöhnungsprobleme sich in ein eingespieltes Arbeiten aufgelöst hätten (Int#12).

Zusammenfassung der Möglichkeiten zur Erfolgsbestimmung

Viele dieser Anregungen konnten direkt in die Evaluationsbausteine in Kap. 6 integriert werden, wobei sich dort auch eine weitere Diskussion der Praktikabilität findet.

Generell zeigt es sich, dass die Zielbestimmung keine entscheidende Hürde für die Evaluierbarkeit ist. Vielmehr lassen sich vor allem Probleme bei der Definition des Erfolgsniveaus erkennen. Beispielsweise ist ein sparsamer Umgang mit Freiflächen als Ziel unstrittig (vgl. Flacke 2003: 23), die Frage ist aber, ob z.B. die Vorgabe des Gleichbleibens der Siedlungs- und Verkehrsflächen ein hilfreiches Zielniveau darstellt, da diese Entwicklung auch von unterschiedlichen Rahmenbedingungen wie der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung abhängt. Dies erschwert sowohl die normative Vorgabe als auch die Wirkungszurechnung zum RFNP. Auch die Messung des erreichten Erfolgsniveaus gestaltet sich vielfach schwierig: ist dies bei der Flächenwicklung immerhin quantifizierbar, ist dies bei anderen Kriterien wie der Koordinationsleistung kaum möglich.

Insgesamt ergibt sich daraus für das in Kap. 6 erarbeitete Evaluierungskonzept, dass es zum einen wesentlich ist, den Sachverhalt möglichst gut erfassende qualitative Fragen zu stellen und zum anderen müssen die Wertungen eines breiten Akteursspektrums erfragt werden, um aus den subjektiven Wahrnehmungen ein möglichst objektives Bild herauszulesen.

3.6 Erfahrungen mit der Evaluation von Planungen

Trotz des zunehmenden Bewusstseins für die Notwendigkeit von Wirkungsüberprüfungen sind systematische Evaluationen als integrierte Bestandteile eines Planungsprozesses auch heute noch die Ausnahme. Praktische Ansätze existieren für unterschiedliche Planungsaufgaben, so finden sich Hinweise für Evaluationen in Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von kooperativen Prozessen; etwa in Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von Planungsprozessen (Behrends et al. 2002; Pollermann 2004; Lindloff & Schneider 2001) oder zur Evaluation von Regionalen Entwicklungskonzepten (Beier & Wiechmann 2004), der kantonalen Richtplanung (Frick et al. 2001) und ähnlicher Planungsaufgaben.³¹

Der Evaluation von Regionalplänen sind dabei deutliche Grenzen gesetzt, da es sich „zeigt, dass eine vollständige Evaluation eines Regionalplans, die die theoretischen Ansprüche an eine Evaluation erfüllt, auf Grund der essentiellen Hemmnisse nicht möglich ist. Allerdings ist eine partielle Evaluation durchführbar, die wesentliche Schritte umfasst, dabei aber beispielsweise auf valide Kausalitätsaussagen verzichtet und sich mit qualitativen Einschätzungen und Bewertungen begnügt.“ (Schürmann 2006: IV). Wesentliche Probleme liegen in der Zielkonkretisierung und Operationalisierung sowie der Feststellung der Wirkungszusammenhänge, weil „sie selbst nicht ausführend tätig wird, also Pläne oder Programme implementiert, sondern allenfalls koordiniert oder die Implementation beobachtet oder sie im Sinne ihrer Zielsetzung zu beeinflussen sucht“ (Hellstern et al. 1984: 271). Für die Evaluation müssten Ziele räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sein, das

³¹ Evaluationen im Quartiermanagement (Wilhelm 2005) oder als "Freiwillige Selbstkontrolle Nachhaltigkeit" (Kaether 2005); Formen des Monitorings (Spannowsky 2005); es können aber Ansätze zur Evaluation der Landschaftsplanung (Mönnecke 2000) und für großflächige, integrative Naturschutzprojekte (Splett 1999) genutzt werden. Eine weitere Disziplin mit ähnlichen Evaluationsherausforderungen stellt der Tourismus (z.B. Klein 1994; Haimayer 1997: 71ff) dar.

heißt hinreichend konkretisiert und eindeutig vorliegen. In der Landes- und Regionalplanung sind sie aber häufig vage, ambivalent, in sich widersprüchlich und vieldimensional (vgl. Hellstern & Wollmann 1983: 12ff; Schürmann 2006: 22).

Auch die durchgeführte Befragung (Int#17) ergab kaum Hinweise auf praktische Anwendungen von umfassenden Evaluationen in der Regional- oder Flächennutzungsplanung. Als Gründe für die Nicht-Durchführung wurde zumeist auf den hohen Aufwand und das Problem der Wirkungszurechnung verwiesen. So wurde die Einschätzung geäußert, dass zwar das Verfahren evaluierbar ist, aber die Wirkung auf die Raumentwicklung im Ruhrgebiet kaum messbar sei. Als bestehender Ansatz wurde für den GEP im Regierungsbezirk Düsseldorf erwähnt, dass dort bei der Neuaufstellung überprüft wurde, inwieweit die alten Zielformulierungen überhaupt wirksam waren und daraufhin die unwirksamen für die Überarbeitung gestrichen wurden (Int#17).

Als Literatur zu Ergebnissen der Überprüfung von GFNP wurde auf Bunzel & Meyer (1996) verwiesen.

Zum RFNP selbst gibt es bislang keine anderen Evaluationsansätze, da in der anderen Region, die derzeit einen RFNP aufstellt (Ballungsraum Frankfurt am Main) bisher keine diesbezüglichen Ansätze vorhanden sind (Int#17).

Ein wichtiger Teilbereich einer Evaluierung ist das **Monitoring** als eine systematische Form einer laufenden Raumbewachung (Frick et al. 2001: 25). Dazu bestehen in NRW unterschiedliche Vorgehensweisen zu einem Siedlungsflächenmonitoring³² sowie eine Realnutzungskartierung, die fortlaufend durch den RVR durchgeführt wird.

Um eine geeignete Evaluationsmethode zu entwickeln, ist es hilfreich, über bisherige Erfahrungen zu formalen räumlichen Planungsinstrumenten hinaus auf bekannte **sozialwissenschaftliche Methoden** wie Netzwerkanalysen auch für Planungsprozesse zurückzugreifen (z.B. Begleitforschungen zum Programm „soziale Stadt“: Fürst et al. 2005; Evaluation von Governance: Panebianco et al. 2005; Fürst et al. 2006).

Neben sozial- und politikwissenschaftlichen Ansätzen, die auf soziale Dynamiken und Lernprozesse eingehen, können weitere Erkenntnisse zu Evaluationen auch aus dem **wirtschaftswissenschaftlichen Bereich** gewonnen werden: z.B. aus der Evaluation von Beratungsleistungen (Ernst 2002; Hoffmann 1991) oder dem „Organisatorischen Wandel“³³. Dazu sind insbesondere die Bereiche der Kompetenzentwicklung und Ausprägung der Beratungsrollen von Bedeutung (Koch 2001a, Loose & Staminski 1999). Am Beispiel der kantonalen Richtplanung in der Schweiz wurde auch der Einsatz von Instrumenten des Controlling und Benchmarking in der Raumplanung diskutiert und in einigen Ansätzen auch angewandt (Frick et al. 2001: 27ff). Auch in der Unternehmensplanung entstandene Konzepte bieten interessante Ergänzungen für Evaluationen in komplexen Aufgaben-

³² Beispielsweise im Regierungsbezirk Düsseldorf, dort wurde über eine Abfrage an Kommunen (1/2006) eruiert, welche Flächen welchen Nutzungsstatus aufweisen (ungenutzt; Baurecht, Bebauung). Dabei gab es zunächst Widerstände der Gemeinden gegen das Siedlungsflächenmonitoring, sie wurden dann aber in Einzelgesprächen vom Nutzen überzeugt (z.B. schnellere fundierte Begründungen als Abwägungsmaterial bei Flächenerweiterungen). Dies wird nun alle 3 Jahre durchgeführt (bei Abgrabungsbereichen alle 2 Jahre) (Int#17).

³³ Z.B. Röder 1999; Hauser 1999.

feldern³⁴. Diesbezügliche Anforderungen ergeben sich sowohl aus dem langfristigen Bezugsraum der strategischen Planung als auch aus der damit verbundenen Tatsache, dass sich die strategische (Unternehmens)Planung nicht nur an kurzfristigen Erfolgsfaktoren, sondern vielmehr an der Entwicklung von strategischen Erfolgspotenzialen orientiert (Bamberger & Wrona 2004: 235). Dem Konzept der strategischen Erfolgspotenziale liegt die Überlegung zugrunde, dass es angesichts der Vielzahl der zu berücksichtigenden Faktoren und der Komplexität der Wirkungszusammenhänge schwierig ist, die Wirkungen von Planungen zu prognostizieren (vgl. Al-Laham & Welge 2003: 126). Die Aufteilung in Erfolgspotenziale ist ein Versuch, ein Erklärungsmodell für den Umsetzungserfolg der Planungen zu liefern, welches davon ausgeht, dass bei einer optimalen Ausgestaltung dieser Erfolgspotenziale ein hoher Umsetzungserfolg wahrscheinlich ist (Pollermann 2006: 384). Dies Modell ist auch für kooperative Planungsprozesse (Pollermann 2004: 231) oder die Entwicklung von Regional Governance (Fürst et al. 2006: 201) geeignet. Auch bei dem RFNP-Prozess können solche Erfolgspotenziale als hilfreiche Analysekategorie betrachtet werden, insbesondere da so eine Einschätzung der langfristigen Erfolgsbedingungen zu einem frühen Planungsstadium erleichtert wird (s. Kap. 6.2).

3.7 Etablierungsprobleme bei der Evaluation von Planungen

Die Bedeutung von Evaluationen ist in den letzten Jahren gestiegen. Dafür verantwortlich sind unter anderem die fiskalische Situation der öffentlichen Hand und der allgemeine Trend zur Entbürokratisierung und Deregulierung. Damit ist die Forderung zum einen nach Effizienzsteigerung und zum anderen nach Legitimierung des öffentlichen Handelns verbunden (Schürmann 2006: 90). Demgegenüber sind aber weiterhin gewichtige Probleme bei der Etablierung von Evaluationen zu vermerken.

Als wesentliche organisatorisch-politische Evaluationshemmnisse sind etwa Geldmangel, der hohe Zeitaufwand oder auch ein generell mangelndes Interesse zu nennen. So können Evaluationen politisch nicht erwünscht sein (dies hängt dann auch von dem Zeitpunkt der nächsten Wahlen ab) und bei Verwaltungen können Evaluationen als unbequeme Leistungskontrollen angesehen werden (vgl. Fürst 2000: 108).

Zur Vorbereitung einer Evaluation gilt es diese Hinderungsgründe mittels geeigneter Argumentationen (nämlich: problemadäquate Evaluationen kosten weniger Geld, als sie einsparen; Korrekturfunktion, die vor aufwendigen Fehlentwicklungen schützen kann) frühzeitig zu überwinden, um die Mitwirkung der Beteiligten an der Evaluation sicherzustellen. Die bisherigen Interviews zeigten aber bereits ein relativ großes Evaluationsinteresse der Beteiligten.

Bei der Etablierung von Evaluationen ist auch zu beachten, "*dass eine wissenschaftlich möglicherweise ‚richtig‘ abgeleitete Indikatorenliste vor Ort nur auf geringe Akzeptanz stößt und ihre Umsetzungs- bzw. Anwendungsbedingungen nicht oder nur unzureichend geklärt ist. Dies gilt in besonderer Weise für Nachhaltigkeitsindikatorensysteme mit regionalem*

³⁴ Als Evaluationsmethoden der strategischen Planung sind folgende Schritte wesentlich (vgl. Bamberger & Wrona 2004: 236):

- *Prämissenkontrolle* (als Überprüfung der der Planung zugrunde gelegten Annahmen),
- *Implementierungskontrolle* (als Überprüfung der aus der Planung resultierenden Umsetzungen und Veränderungen),
- *Strategische Kontrolle*: im Sinne einer strategischen Frühaufklärung, die mögliche Chancen und Gefahren betrachtet.

Bezug. Es gibt hierzu - auch heute noch - wenig empirische Erkenntnisse und Erfahrungen“ (Kaether 2005: 118). Dies bedeutet, dass bereits die Erarbeitung der Indikatoren in einem partizipativen Verfahren stattfinden sollte (vgl. Koitka 2000).

Damit Evaluierungen nicht nur als Kritik (insbesondere an Personen) empfunden wird, muss herausgestellt werden, dass Fehler oder unerwartete Entwicklungen immer vorkommen können und dementsprechend Korrekturmöglichkeiten wichtig sind.

Für die RFNP-Evaluierung ist zu beachten, dass die prinzipiellen Evaluationshemmnisse nicht dahingehend relevant sind, ob die Evaluation durchgeführt wird oder nicht, da dies ja aufgrund der Landesgesetzgebung mit externen Geldern gesichert sein wird. Dennoch sind die genannten Hemmnisse zu beachten, da für die Evaluation die konstruktive Mitwirkung zahlreicher Akteure notwendig ist. Demnach ist hier insbesondere auf die Akzeptanz des Bewertungsrahmens bei den regionalen Akteuren sowie die Neutralität und Fairness der Evaluierenden zu achten, um die Mitarbeit aller relevanten Akteursgruppen zu gewährleisten.

Als Schwierigkeit ist zu beachten, dass die mitwirkenden Akteure ein Eigeninteresse an bestimmten Evaluationsergebnissen haben könnten, so dass bei Befragungen dementsprechende „Färbungen“ der geäußerten Meinungen nicht auszuschließen sind.

3.8 Erwartungen der Akteure und Image des RFNP im Ruhrgebiet

Generell bestätigte sich das Bild, dass die verschiedenen Akteursgruppen eine sehr unterschiedliche **Erwartungshaltung zum RFNP** hatten, häufig wurde die verbesserte Kooperation und verbesserte Abstimmung als positiver Aspekt, aber aufwändige Abstimmungsprozesse und Verfahrensfragen (bei der Erstellung und bei späteren Änderungen) als Befürchtung geäußert. Für die spätere Arbeit mit dem RFNP wurden ein reduzierter Verfahrensaufwand und eine einfachere Praxis durch die Entfeinerung benannt, die auch die nachgeordneten Planungen beschleunigen könnte. Dabei hatten die beteiligten Akteure der Stadtverwaltungen eine deutliche positivere Erwartung zu dem RFNP als die externen Akteure. Einhellige Meinung war, dass der bisher erreichte Austausch bereits positiv zu werten ist, aber die wesentlichen Schwierigkeiten (v.a. politische Austauschprozesse, einige Rechtsfragen) noch anstehen. Ganz überwiegend als wichtiger Schritt wurde auch die Überwindung der Dreiteilung des Ruhrgebietes in drei Regierungsbezirke benannt. Problematisiert wurde von verschiedenen Seiten aber, dass durch den Regionszuschnitt die bisher nicht gelösten Kern-Umland-Probleme nicht angegangen werden. Erhofft wurde auch eine symbolische Wirkung, die die Wahrnehmung der Region als Ganzes fördere. Die einzelnen in den Interviews aufgeworfenen Fragen werden in dem folgenden Abschnitt (s. Kap. 3.9) verarbeitet.

Um das Image des RFNP bei unterschiedlichen Akteuren in NRW zu erfassen, wurden die Interviewten nach Ihren spontanen Assoziationen zum RFNP gefragt. Die Antworten auf diese Frage: „Was verbinden sie mit dem „RFNP“? Nennen Sie bitte 3 Stichworte dazu?“ (Int#1) ergaben bei 35 Befragten insgesamt 103 Nennungen. Die Verteilung der Nennungen auf unterschiedliche zur Auswertung gebildete Kategorien ist in Abb. 2 visualisiert. Die Angaben lassen sich den folgenden Kategorien (jeweils mit beispielhaften Nennungen) zuordnen:

- **Experiment / Pionierarbeit: Novum, Neuanfang, Pilotprojekt,**
- **Kooperation:** Zusammenarbeit der Kommunen, interkommunale Kooperation; verbesserte Abstimmung,
- **Flexibilisierung / Vereinfachung:** Entfeinerung; Flexibilisierung der Planung,
- **Hoher Aufwand / Verkomplizierung:** z.B. viel Aufwand – wenig Nutzen, Verkomplizierung statt Verschlankung, viel Arbeit,
- **Falsches Instrument / Nicht geeigneter Anwendungsraum:** Schweizer Käse Modell; ungeeigneter Anwendungsraum; überflüssiges Instrument,
- **Ungenauigkeit:** zu grober Maßstab,
- **Verlässlichkeit:** Erhöhung der Verbindlichkeit, Verbesserung der Planungssicherheit,
- **Übertragung der Regionalplanung an die Kommunen:** Übernahme der Regionalplanung durch Kommunen,
- **Technische Aspekte:** z.B. Legende; Erneuerung der Planungsgrundlage, Flächennutzungsplanung,
- **Sonstiges:** z.B. die Stichworte „Ruhrgebiet“, „Notwendigkeit“, „konsensuale Planung“.

Insgesamt kann dem RFNP bei den Befragten derzeit ein überwiegend positives Image zugeschrieben werden. Auch wenn die Aussagekraft der folgenden Angaben aufgrund der relativ geringen Zahl der Befragten nicht überbewertet werden sollte, ist insbesondere auffällig, dass die häufigste spontane Nennung die der verbesserten interkommunalen Kooperation (30%) war. Viele Angaben bezogen sich auf relativ neutral zu wertenden Bereiche wie „Experiment“ oder „technischen Aspekte“. Grundsätzlich negative Kritik (4%) war dagegen selten. Allerdings gab es nicht selten Angaben zu „Verkomplizierung / hoher Aufwand“ (10%), die damit leicht über der Erwartung der „Flexibilisierung / Vereinfachung“ (8%) lagen. Auch die gegenläufigen Assoziationen „Ungenauigkeit“ einerseits und „Verbindlichkeit“ andererseits hielten sich – bei geringer Häufigkeit (3%) – die Waage.

Ein Vergleich der Assoziationen der direkt am RFNP-Prozess beteiligten Befragten (RFNP-Projektgruppe (inkl. Beobachter aus Dortmund); Umweltamt; Planungsdezernent) mit denjenigen der nicht direkt Beteiligten (externe Experten; Bezirksregierung; Nachbarstädte) zeigt, dass die Direkt-Beteiligten ein deutlich positiveres Image vom RFNP haben (s. Abb. 2). So entfielen auf die drei negativen Kategorien bei den direkt Beteiligten lediglich 4% der Angaben, bei den Externen waren es demgegenüber immerhin 27%.

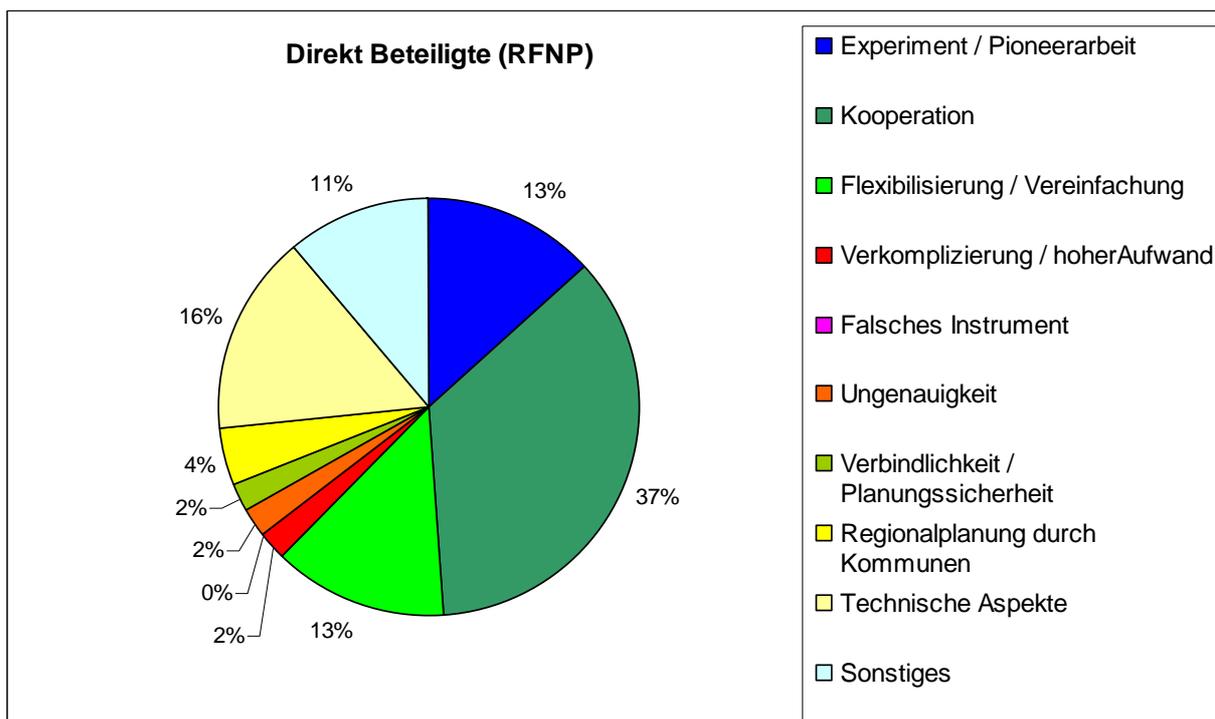
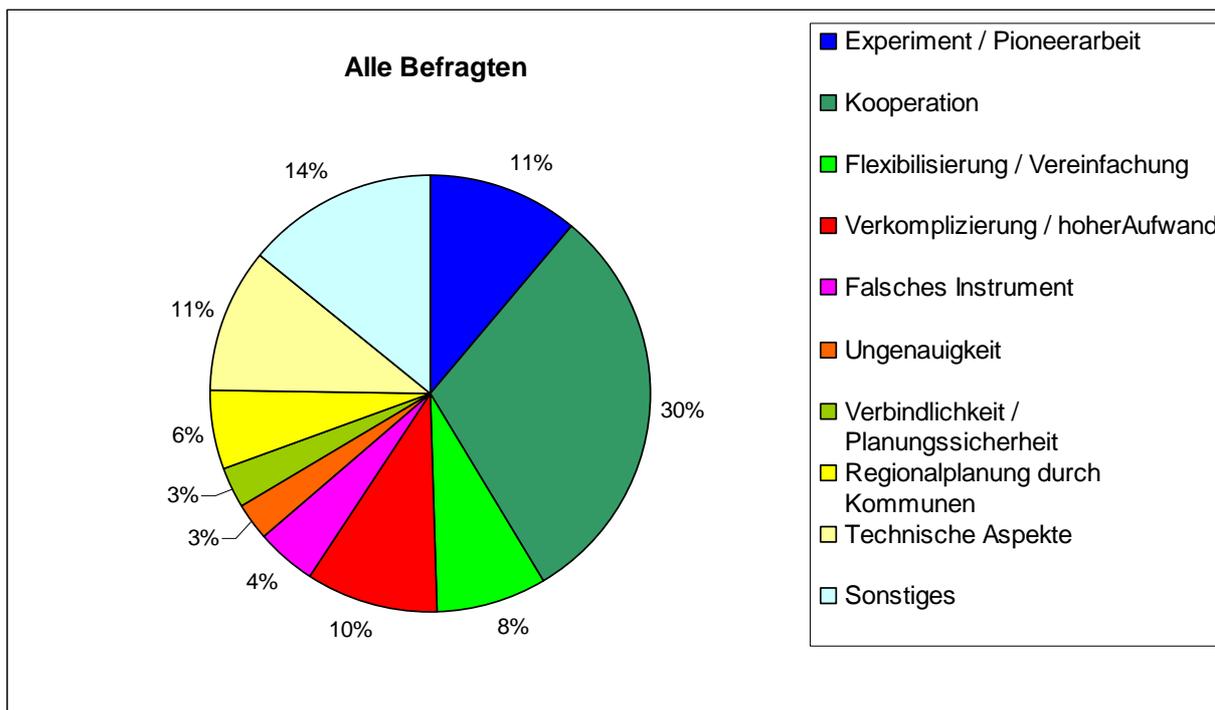


Abbildung 2: Image des RFNP bei den befragten Akteuren (Erläuterungen s. nächste Seite)

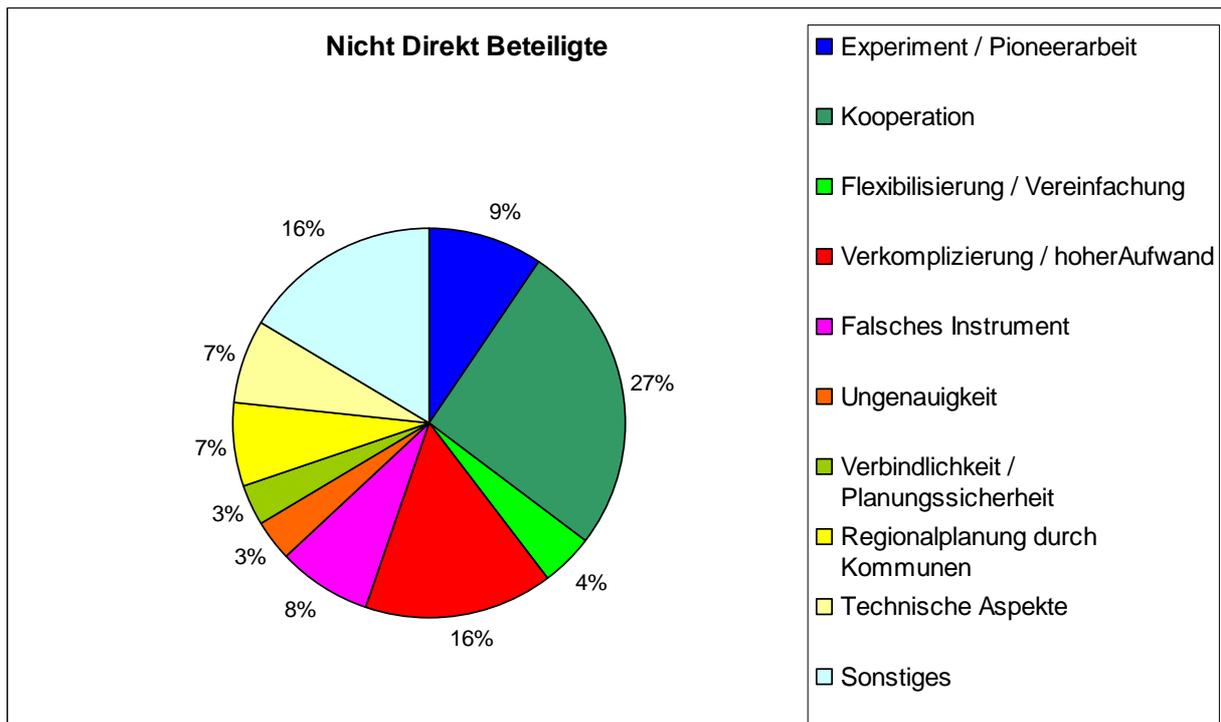


Abbildung 2: Image des RFNP bei den befragten Akteuren

Erläuterungen: Eigene Kategorisierung der Antworten zu der Interviewfrage: „Was verbinden sie mit dem „RFNP“? Nennen Sie bitte 3 Stichworte dazu?“

Alle Befragten: 35 Befragte; 103 Nennungen;
 Direkt-Beteiligte: 15 Befragte; 45 Nennungen;
 Nicht-direkt Beteiligte: 20 Befragte; 58 Nennungen.

3.9 Fragestellungen für die Evaluierung des RFNP

Um für das Evaluierungskonzept einen konkreten Fragenkatalog formulieren zu können, werden in dem folgenden Abschnitt die wesentlichen Problembereiche und Fragestellungen identifiziert, die für die Bewertung des RFNP von besonderem Interesse sind (Int#8).

Zum Evaluationszeitpunkt 2008 ist der RFNP nach dem gegenwärtigen Zeitplan noch nicht verabschiedet, so dass eine idealtypische Evaluation (mit Umsetzungs- und Zielerreichungskontrolle etc) nicht möglich ist. Wichtig ist es also, nicht nur die zum Evaluierungszeitpunkt ersichtlichen Ergebnisse bewertbar zu machen.

Der Kern der Evaluation wird sich vielmehr auf die Analyse des Verfahrens beziehen, darüber hinaus sollen aber auch die zu diesem Zeitpunkt einschätzbaren Ergebnisse sowie die Erfolgspotenziale für spätere Umsetzung des Planes und die weitere Kooperation in der Region betrachtet werden. Demnach ist die Verbesserung langfristig wirksamer Erfolgsbedingungen einzubeziehen (z.B. hat sich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit etabliert?, Wie funktionieren neue Organisationsstrukturen? Wie wurde das „Image“ des Ruhrgebietes beeinflusst?) oder zu fragen, inwieweit Beiträge zur Verbesserung einer weiteren regionalen Steuerung geleistet werden (siehe auch den Diskurs zu „Regional Governance“ in dem auch der Vertrauensaufbau unter den Akteuren als wichtige Größe

gilt³⁵). Für ein Evaluationskonzept sind die Fragen „Was“ und „Wie“ soll evaluiert werden sowie „Wer“ soll die Evaluation „Wann“ durchführen zu beantworten (s. Kap. 5).

Wichtige Hilfestellungen zur Diskussion der Vor- und Nachteile der Konzipierung des RFNP als Planungsinstrument bieten neben den aktuell geäußerten Erwartungen der befragten Akteure (s. Kap. 3.8) auch die Stellungnahmen zum RFNP im Vorfeld der Gesetzgebung (vgl. Mielke & Schürmann 2006: 6ff). Die daraus ersichtlichen Thesen sollten im Zuge der Evaluierung überprüft werden. So wäre beispielsweise zu überprüfen, inwieweit sich die folgenden Aspekte in der Praxis bemerkbar gemacht haben (vgl. Mielke & Schürmann 2006: 9 sowie Angaben der Interviewten zu den Fragen Int#11, #13, #18 und Diskussion bei dem Workshop WS#B,):

- **Darstellungsfragen:** hier stellen insbesondere die Vor- und Nachteile, die sich aus dem ausgewählten Maßstab von 1:50.000³⁶ ergeben (Int#22), einen wichtigen Evaluationsgegenstand dar (vor dem Hintergrund der Übersetzung in verbindliche Bebauungsplanung, Notwendigkeit von Ableitungsregeln). Darüber hinaus sind auch Fragen zur (Doppel)Legende bzw. den ausgewählten Planzeichen zu stellen, wobei die bisherige Diskussion hier wenig kritische Punkte erwarten lässt (Int#31).
- Fragen zur Wirkung des **Regionszuschnittes** (den positiven Aspekten der Stärkung der Zusammenarbeit auch durch die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses und der Überwindung der vorherigen Teilung des Ruhrgebiets (durch die Zuständigkeiten von drei Bezirksregierungen) könnten negative Aspekte durch Probleme bei der Berücksichtigung der Verflechtungsbeziehungen zwischen Kernraum und Umland und der geäußerten Sorge einer „Flickenteppichplanung“³⁷ gegenüberstehen, Int#23).
- Ziele der **Vereinfachung und Beschleunigung der Planungsverfahren** durch das Zusammenführen zu einer Planungsebene und der Verringerung der Darstellungstiefe. Dazu sind die organisatorischen Strukturen und Parallelstrukturen und die Kommunikationsabläufe zu beachten. Dabei ist der Frage nachzugehen, ob dem zunächst eher hohem Koordinationsaufwand³⁸ zur Erstellung des Planes ein eher niedriger Aufwand in der späteren Arbeit mit dem Plan gegenübersteht (WS#B; Int#25, Int#29).
- Dazu sind **organisatorische Fragen** und die Ausgestaltung der **Entscheidungsverfahren** (z.B. inwieweit geeignete Arenen für politische Aushandlungsprozesse entstehen, ob ein verfahrensbegleitender oder verfahrensleitender

³⁵ vgl. Fürst et al. 2006; Klein-Hitpaß et al. 2006.

³⁶ So gibt es die Einschätzung, dass die Lenkungsfunktion für das nachfolgende Verwaltungshandeln (Bauleitplanung) „*schon maßstabsbedingt bei einem Sprung von 1:50.000 zu 1:1.000 ins Leere gehen*“ muss (Greiving 2006: 14). Dazu gibt es als Lösungsansatz "Ableitungsregeln" (vgl. Berlin und Hamburg, dort gibt es Zwischenstufen (z.B.: teilräumliche Entwicklungsplanung 1:10.000 in Berlin), die ja eigentlich eingespart werden sollten) (Greiving 2006: 14).

³⁷ Dazu ist die Regelung des Gesetzes zu diskutieren, dass die Bildung der Planungsgemeinschaften lediglich anzeigepflichtig ist, so dass faktisch keine Möglichkeit der Landesplanung besteht, die Räume zu koordinieren (Greiving 2006: 13).

³⁸ So ist nach Einschätzung der Arbeitsgruppe „Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft NRW der ARL (vgl. Finke 2006b: 3) eine Verschlanung und Beschleunigung durch den RFNP nicht zu erwarten.

Ausschuss sinnvoller ist oder andere Varianten oder Mischformen zweckmäßig wären) zu erörtern.³⁹

- Auch sind auftretende **Rechtsprobleme** zu erfassen (dazu ist ein Austausch mit der Begleitforschung durch das ZIR sinnvoll),
- Auswirkungen auf **Umweltverträglichkeit** (z.B. Einfluss auf Umweltprüfung; nach den bisherigen Befragungen kaum Unterschiede zu erwarten), **Wirtschaftsentwicklung** (z.B. Investorenfreundlichkeit, Dauer von Baugenehmigungen), Problematisierung der Einschätzung, dass die regionale Planung und die **staatliche Förderung** nun wieder voneinander getrennt würden⁴⁰) und **Sozialverträglichkeit** (z.B. Wirkungen auf Nahversorgung, soziale Infrastruktur; Genderaspekte).
- **Bezug zu anderen Planungen:** die Rolle der unterschiedlichen Fachbeiträge (vgl. Finke (2006a): Fachbeiträge zum Gewässer- und Bodenschutz); Verhältnis zu anderen Fachplanungen.
- Die Frage der **Koordinationsleistung**, des **Interessenausgleiches** sowie der **fachlichen Qualität** der Planung, ob eine „sinnvolle, übergemeindliche Nutzungszuordnung und Aufzeigung von langfristigen Entwicklungsperspektiven für die jeweiligen Mitgliedskommunen“ gelingt, wobei dies nach Literaturangaben durch Gemeinsame Flächennutzungspläne bisher regelmäßig nicht gelang (Bunzel & Meyer 1996: 91).
- Die Frage, inwieweit die Kommunalisierung der Regionalplanung sinnvoll ist. So gilt es Meinungen zu überprüfen, dass die „zunehmende **Abhängigkeit der Regionalplanung von der Kommunalpolitik**“ nicht zielführend sei (Einschätzung der Arbeitsgruppe „Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein- Landesarbeitsgemeinschaft NRW der ARL, vgl. Finke 2006b: 3).
- Fragen zu Möglichkeiten der **Bürgerbeteiligung** und der Partizipation zivilgesellschaftlicher Kräfte an dem Planungsprozess, wozu die Transparenz der Entscheidungsprozesse und der Umgang mit Eingaben im Beteiligungsverfahren zu untersuchen ist (WS#B).

Generell wäre der Einfluss auf **sämtliche flächenbezogenen Nutzungen** zu überprüfen. Bezüglich dieser thematischen Felder erfolgt für die weitere Diskussion eine Fokussierung auf die bislang besonders intensiv diskutierten Bereiche **Siedlungs- und Gewerbe-flächenentwicklung** (v.a. auch im Verhältnis zum Thema Flächeninanspruchnahme) sowie **Einzelhandel**.

Für den Prozessnutzen hat der Bereich der **Kooperationsentwicklung** im Ruhrgebiet einen besonderen Stellenwert. Insgesamt ist auch zu diskutieren, ob die Hoffnung erfüllt wird, dass

³⁹ So die Vermutung einer „schwerfälligen Entscheidungsfindung innerhalb der Planungsgemeinschaften“, da laut § 6 i.V.m. § 10 der Verordnung-RFNP ein RFNP nur durch einen gemeinsamen Beschluss aller beteiligten Gemeinden aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden kann (dazu ist zu überprüfen, ob dies nur zu einem Konsens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führt (Greiving 2006: 14). Dazu könnte eine Diskussion der Alternative: „Lösungsmodell Planungsverband“ (Greiving 2006: 15; Finke 2006b: 3) oder gemeinsame Ausschüsse benachbarter Regionalräte interessant sein (Finke 2006b: 3).

⁴⁰ Frage ist auch, inwieweit wird der Anspruch, von Planung zu integrierter Strukturpolitik zu gelangen (Forderung der Arbeitsgruppe „Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein- Landesarbeitsgemeinschaft NRW der ARL, vgl. Finke 2006b: 3), eingelöst werden kann.

Regionalplanung nicht „von oben“ diktiert werden soll, sondern „von unten“ kommen muss und „eine regelrechte Aufbruchstimmung und der Wille, Verantwortung für die eigene Region zu übernehmen“ (Mielke & Schürmann 2006: 16), in den jeweiligen Städten verstetigt werden konnte. Dazu ist auch die Kooperation mit den Nachbarstädten zu beobachten.

Wesentlich ist es für die Problemdiskussion auch, die **unterschiedliche Blickwinkel** der verschiedenen Akteursgruppen zu beachten: so ist eine Stärkung der kommunalen Kompetenzen aus Sicht der Kommunen wünschenswert, aber nicht unbedingt aus Sicht der Bezirksregierungen. Daher ist es für Bewertungen wichtig, die **Akteursgruppen**⁴¹ zu trennen und die jeweilige subjektive Zufriedenheit als Indikatoren zu erfassen.

Im Endeffekt geht es insgesamt bei der Analyse der Praxis des Instrumentes RFNP darum:

- a) herauszufinden, ob sich der RFNP als Instrument bewähren wird oder ob andere Instrumente und Vorgehensweisen sinnvoller sind,
- b) zudem ist zu überlegen, welche Varianten bei der konkreten Ausgestaltung des Instruments welche Vor- und Nachteile bedeuten und wie die Anwendung eines RFNP zu optimieren ist (sofern nicht aus dem vorherigen Aspekt a) hervorgeht, dass das Instrument insgesamt untauglich wäre).

Anknüpfend an diese Fragen und Problemstellungen ist für die Konzipierung der Evaluation ein Evaluationsprogramm zu entwerfen, welches mit den regionalen Beteiligten abzustimmen ist, um dessen praktischen Nutzen ebenso wie den Forschungsnutzen sicherzustellen.

Bei der Bewertung der Wirkung des §25 LplG ist auch zu beachten, ob dieses Instrument zu den gegebenen Bedingungen passt. Es ist sozusagen, der Instrumenten-Fit⁴² (also das Passen des Instruments zu den Bedingungen) des RFNP zu bewerten, beispielsweise könnte eine negative Bewertung der Wirkung des RFNP im Ruhrgebiet ihre Ursache in ungünstigen Rahmenbedingungen haben (z.B. Zeitdruck, mangelnde Ergänzung mit informellen Instrumenten, personelle Konflikte) oder umgekehrt eine positive Bewertung könnte auf besonders günstige Konstellationen zurückzuführen sein oder aber auch durch andere Instrumente erreichbar sein (z.B. Vertrauensaufbau zwischen den Akteuren). Dies bedeutet, dass selbst eine exakte Wirkungsmessung des RFNP immer noch eine gehörige Interpretationsleistung zur Bewertung des § 25 LplG erfordert.

Hierfür ist auch zu hinterfragen, wo das Gesetz und die entsprechende Verordnung den regionalen Akteuren zuviel oder zuwenig Spielraum lässt. Diesbezüglich ist auch zu

⁴¹ Dazu sind mindestens vier Bereiche als Differenzierungsmerkmale zu trennen:

- Differenzierungsmerkmal A "Stadt" (Zuordnung zu sechs beteiligten Städten sowie Akteure aus Nicht-Beteiligten Städten),
- Differenzierungsmerkmal B "Funktion" (Kategorien: Mitglieder im Stadtrat, Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung, Landesplanung, Fachbehörden, Bezirksregierungen, Betroffene (z.B. Einzelhandelsverband, IHK, Umweltverbände)),
- Differenzierungsmerkmal C "Funktion im Prozess" (Mitglied in der Projektgruppe RFNP, im VBA etc), dazu Einteilung in innere und äußere Zirkel),
- Differenzierungsmerkmal D "Person" (Genderbezug: Männlich / Weiblich; letzter Bildungsabschluss: Haupt- / Realschule / Abitur / Hochschulabschluss).

⁴² Der Begriff „Fit“ stammt aus dem Englischen und wird beispielsweise in der strategischen Planung zur Beschreiben des Passens der Strategie zu den Rahmenbedingungen verwandt. Regionalwissenschaftlich kann der Begriff z.B. als ‚Governance-fit‘ die ‚Pass-Fähigkeit‘ zwischen dem jeweiligen Governance-Arrangement (i.S. eines Steuerungsmodells) und den regionalen Spezifika beschreiben (vgl. Fürst et al. 2006: 201).

überprüfen, wo eine zu offene Formulierung einen solchen rechtlichen Klärungsbedarf auslöst, dass es zu Verzögerungen im Verfahren kommen konnte oder inwieweit Probleme im Prozess nur auf den Pioniercharakter dieses Instrumentes zurückzuführen sind. Das könnte bedeuten, dass weitere Anwendungen des RFNP empfehlenswerter sind, als es zunächst scheinen könnte, da neu aufgelegte RFNP von den Erfahrungen des ersten RFNP in NRW profitieren könnten.

4 Systematisierung des RFNP-Prozesses

Für die Systematisierung eines Planungsprozesses ist es immer eine grundlegende Frage, welches Wirkungsmodell den Analysen zugrunde gelegt wird. Dabei kann für komplexe räumliche Prozesse, wie sie durch einen RFNP mitgestaltet werden sollen, nur ein vages Modell angewandt werden, welches dazu dient, die entscheidenden Einflussgrößen der Wirkungszusammenhänge zu erfassen. Dazu erfolgt hier eine Systematisierung mit fünf Komponenten⁴³, deren Zusammenspiel die Wirkung des Prozesses ausmacht.

Zur Analyse des Prozesses zum RFNP sind demnach die **Handlungsarenen** (Kap. 4.1), in denen die **Entscheidungsinteraktionen** (4.2) mit ihren jeweiligen Regeln in dem Planungsverfahren ablaufen, zu beschreiben. Zudem sind die darin involvierten **Akteure** (4.3) zu analysieren. Weiterhin sind der erarbeitete **Planinhalt** (4.4) sowie die **Rahmenbedingungen** (4.5) der Planung und Umsetzung als entscheidende Einflussgrößen auf die Wirkung des RFNP anzusehen.

4.1 Handlungsarenen

Die relevanten Prozesse werden in unterschiedlichen **Handlungsarenen** ausgetragen.

Eine Übersicht über die an der Planerarbeitung beteiligten Arenen und deren Zusammenhänge gibt das Organigramm in Abbildung 3. Im weiteren werden hier zunächst die **direkt involvierten Arenen** und deren Aufgaben kurz vorgestellt, dazu erfolgt in dem Kapitel der Akteure noch eine ergänzende Auflistung der weiterhin besonders zu beachtenden Arenen / Akteure wie etwa den Genehmigungsbehörden.

Der **Lenkungskreis der Städteregion Ruhr 2030**, repräsentiert durch die Bau- und Planungsdezernenten der Städte Duisburg, Oberhausen, Mülheim an der Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund, ist das Gremium, welches grundsätzliche Fragen zwischen den Städten in Bezug auf den RFNP abstimmt und entscheidet.⁴⁴ Als ergänzende Schnittstelle zu den Arbeitsgremien ist noch ein **Treffen der Planungsamtleiter (PAK)** zu nennen.

⁴³ Die hier zur Systematisierung verwendeten Komponenten werden aus zwei Ansätzen zusammengeführt:

a) einem Wirkungsmodell zu kooperativen Planungsprozessen mit den Komponenten: Akteure, Verfahren, (Plan)inhalt und Umwelt (vgl. Pollermann 2004: 42ff).

b) dem Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz & Scharpf 1995) bzw. eines für räumliche Steuerungsprozesse überarbeiteten Ansatzes, der u.a. zur Analyse und Operationalisierung von *Governance*-Arrangements verwendet wurde. Dieser hat die Komponenten Akteure, Akteurskonstellation, Institutionen (auch im Sinne von Regeln) und Situation (entspricht auch den Rahmenbedingungen bzw. der Umwelt) (vgl. Fürst et al. 2006: 28ff).

⁴⁴ <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/verwaltung1.html>

Als wichtigstes Arbeitsgremium ist die aus Akteuren aus allen sechs Städten (aus den für Stadtplanung zuständigen Verwaltungsbereichen) zusammengesetzte **Projektgruppe RFNP** anzusehen, die sich derzeit 14-tägig trifft. Das erste Treffen fand im September 2004 statt, bei den Treffen waren in der Regel 10-15 Personen beteiligt. Zudem werden flexibel bestehende Unterarbeitsgruppen gebildet.

Éine **AG der Umweltämter** mit Angestellten der Umweltverwaltungen der sechs beteiligten Städte bearbeitet umweltbezogene Fragestellungen im RFNP (der auch die Funktion des Landschaftsrahmenplans und des forstlichen Rahmenplans hat) und organisiert in enger Kooperation mit der Projektgruppe RFNP seit Mai 2006 u.a. das Verfahren der Umweltprüfung zum RFNP.⁴⁵

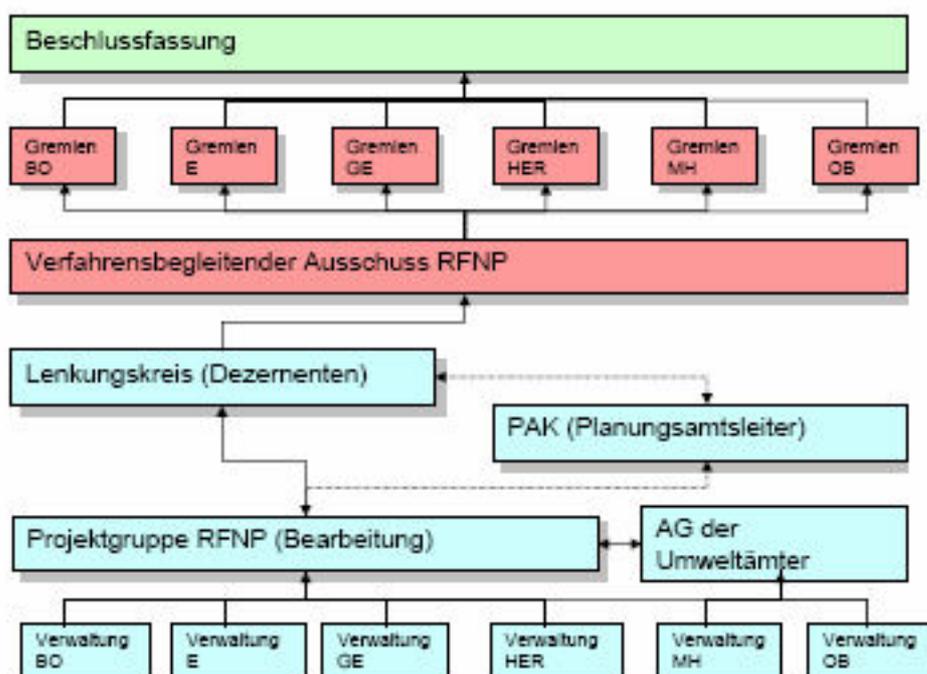


Abbildung 3: Organigramm der Handlungsarenen in den Städten (zur Planerarbeitung)

Als eine im Hinblick auf die gesetzlichen Grundlagen besonders relevante Arena ist der **verfahrensbegleitende Ausschuss** zu verstehen, der daher hier mit den entsprechenden Bezügen zu der RFNP-Verordnung kurz vorgestellt wird:

Die RFNP-Verordnung bietet durch § 3 die Möglichkeit zur Bildung eines verfahren**leitenden** Ausschusses, der – stellvertretend für die kommunalen Gremien – alle notwendigen Entscheidungen mit Ausnahme des Planbeschlusses treffen kann. Ein solcher Ausschuss würde jedoch eine temporäre Verlagerung der Kompetenzen der kommunalen Gremien auf diesen Ausschuss bedeuten. Zudem würden die verbindlichen Regelungen zur Zusammensetzung dieses Ausschusses (§ 3 Abs. 3 und 4 der Verordnung) zu einer nicht mehr arbeitsfähigen Gremiengröße führen, sofern nicht in allen sechs Räten entsprechende einstimmige Beschlüsse über einen einheitlichen Wahlvorschlag gefasst werden (PG RFNP 2006: 20).

⁴⁵ <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/verwaltung1.html>

Um dies zu vermeiden wurde stattdessen ein verfahrens**begleitender** Ausschuss gebildet⁴⁶, der keinen speziellen Regelungen unterliegt. Beschlüsse beim Aufstellungsverfahren zum RFNP werden hierdurch nicht durch eine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf einen verfahrensleitenden Ausschuss von den politischen Gremien der beteiligten Städte abgekoppelt. Zielsetzung des verfahrens**begleitenden** Ausschusses ist die politische Begleitung der Erarbeitung des Planentwurfes durch die Verwaltungen der sechs Städte, die Vermittlung der Inhalte und Verfahrensschritte in die politischen Gremien der beteiligten Städte sowie die Abgabe von Beschlussempfehlungen für die kommunalen Gremien. Demnach ist der Ausschuss auf die Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen ausgerichtet. Er unterstützt die Entscheidungsfindung beim Projekt „Regionaler Flächennutzungsplan“ und kann hierbei Moderations- und Koordinierungsaufgaben übernehmen (ebd.).

Um die Anzahl der Mitglieder im Sinne einer arbeitsfähigen Größe des Gremiums zu begrenzen, wurde auf eine der unterschiedlichen Stadtgröße entsprechende Regelung zur Entsendung von Mitgliedern verzichtet. Jede Stadt entsendet fünf stimmberechtigte Ratsmitglieder, so dass dieser Ausschuss über 30 Mitglieder verfügt. Hinzu kommen als nicht-stimmberechtigte Mitglieder die fachlich zuständigen Beigeordneten der sechs Städte der Planungsgemeinschaft sowie als ständige Gäste jeweils ein Verwaltungsvertreter / eine Verwaltungsvertreterin aus den Städten Dortmund und Duisburg und des RVR (ebd.). Außerdem ist die Teilnahme weiterer Akteure möglich, so dass auch weitere Verwaltungsakteure insbesondere aus der RFNP-Projektgruppe an den Treffen anwesend waren (Int#3).

Als Analysekategorie sind auch **organisatorische Kerne** zu identifizieren. Unter einem organisatorischen Kern ist eine koordinierende Stelle zu verstehen, die die wesentlichen Dienstleistungen für den Koordinationsprozess erbringt, z.B. Einladungen zu Sitzungen verschickt, Terminabsprachen im Vorfeld trifft, Arbeitsaufträge und inhaltliche Themen festlegt sowie Telefonlisten und E-mail-Verteiler pflegt (vgl. Fürst et al. 2006). Für den bisherigen RFNP-Prozess kann ein organisatorischer Kern in der **Geschäftsstelle in Essen** identifiziert werden (ein weiterer Kern wäre auch die Geschäftsstelle der Städteregion Ruhr 2030). Insgesamt ist aber festzuhalten, dass es für die RFNP-Prozesse keine an einer Stelle zentralisierte Steuerung gibt, sondern eine netzwerkartige Verknüpfung der Handlungsarenen gibt, wobei in den Handlungsarenen jeweils alle Städte beteiligt sind.

Neben den genannten direkt-involvierte Arenen zur Planerarbeitung sind auch weitere Arenen, die über Stellungnahmen oder Genehmigungskompetenzen Einflussmöglichkeiten haben, zu berücksichtigen. Solche Handlungsarenen sind untereinander und mit weiteren Ebenen verbunden, so dass es auch auf deren Verkoppelung ankommt (Arenen-/Mehrebenen-Verflechtung, vgl. Benz 1992; 2004b; Jessop 2004).

⁴⁶ Am 12.1.2006 und 14.2.2006 haben die Vorsitzenden der für Planung zuständigen Ratsausschüsse sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter der sechs beteiligten Städte bei zwei Treffen in Essen und in Oberhausen die Gründung eines interkommunalen Ausschusses verabredet, der das Aufstellungsverfahren des RFNP begleiten und als Schnitt- und Vermittlungsstelle zu den kommunalen Gremien fungieren soll (PG RFNP 2006: 20).

4.2 **Verfahrensablauf und Entscheidungsinteraktionen**

Der Verfahrensablauf ist durch die Kommunikation der Akteure in den verschiedenen Arenen gekennzeichnet. Als das Verfahren bestimmende Entscheidungsinteraktionen werden hier sowohl das Einvernehmen über bestimmte Arbeitsschritte in den Arbeitsgremien als auch formelle Beschlüsse z.B. der Stadträte verstanden.

Dazu sind zwei Dimensionen maßgeblich: einerseits die *internen Regelungen zur Entscheidungsfindung* (z.B. Konsens vs. Mehrheitsentscheid), andererseits die *Relevanz der Entscheidungen* für die Außenwelt (z.B. für andere Arenen). Bei den Entscheidungsinteraktionen ist generell also zwischen (Fürst et al. 2006: 32f):

- a) **Interaktionen innerhalb einzelner Arenen sowie**
- b) **Interaktionen zwischen den Arenen** (Informationsflüsse und Koordination der Arenen, Übertragung in andere Arenen: Umsetzung der Entscheidungen)

zu unterscheiden.

Dazu sind Entscheidungs- und **Interaktionsregeln** erforderlich (insb. Spielregeln der Prozesssteuerung und Kommunikation sowie der Entscheidungsfindung: Konsens, Mehrheitsbeschluss etc., vgl. Rommelfanger & Eickemeier 2002) sowie unterschiedliche Intensitäten ihrer Bindungskraft (verbindlich, informelle Selbstbindung, rein informell). Aus Interaktionen entwickeln sich bestimmte wechselseitige Erwartungen, die über selbstbestimmte Regelsysteme (z.B. Verträge, Vereinbarungen) „enttäuschungs-resistent“ gemacht werden können und zur Vertrauensbildung und Verlässlichkeit der Kooperationsprozesse beitragen (Habisch 1999).

So führt die Frage der **Verbindlichkeit von Entscheidungen** in ein Spannungsfeld: Einerseits erleichtert die Unverbindlichkeit von Entscheidungen die Konsensbildungsprozesse. Andererseits kann eine geringe Verbindlichkeit und daraus resultierende Umsatzdefizite langfristig die Bereitschaft der Akteure, in den Gremien aktiv mitzuwirken, mindern (Fürst et al. 2006). Durch die Konsenspflicht und die förmliche Verbindlichkeit des RFNP bestehen für die Mitwirkungsbereitschaft prinzipiell gute Voraussetzungen. Hier sind die Vorgaben zum RFNP einzuhalten: ein RFNP ist nicht ohne direkte Vertretung aller Gemeinden in dem beschlussfassenden Organ möglich (vgl. Greiving 2006: 11), d.h. da dem VBA keine Beschlusskompetenz zukommt, müssen die einzelnen Räte die Beschlüsse fällen, so dass ein Konsens aller beteiligten Städte der Planungsgemeinschaft erforderlich ist.

Eine Übersicht über die zentralen Entscheidungsinteraktionen gibt das Ablauf-Diagramm in Abbildung 4.

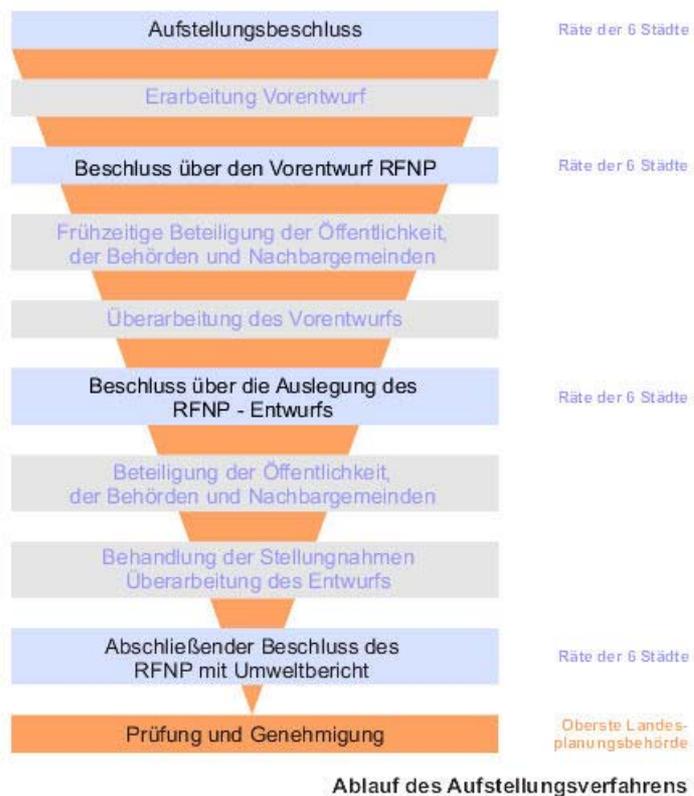


Abbildung 4: Ablauf des Aufstellungsverfahrens zum RFNP

Quelle: http://www.bochum.de/planungsamt/fnp_regional.pdf (10.12.06)

Um Fokussierungen auf die wesentlichen Kommunikations- und Entscheidungsinteraktionen in der Evaluation zu erleichtern, werden hier noch einige Anmerkungen zum bisherigen Verfahrensablauf aus den Interviews zusammengefasst (Int#2; #3; #4):

- **Projektgruppe RFNP:** hier ist bisher eine gute Kommunikation festzustellen („*erstaunlich, wie konstruktiv es läuft*“). Die Atmosphäre wurde generell als offen und kollegial beschrieben. Es habe zwar auch Anfangsschwierigkeiten gegeben, aber dass es zu Einzelthemen auch Reibungen gab, zeige eher, „*dass wirklich diskutiert wird*“. Als potenzielles Problem wäre zu überprüfen, inwieweit die Strukturen auch „*zeitnahe Problemlösungen*“ ermöglichen oder ob eine aufwändige Organisationsstruktur zu Zeithemmnissen führt.
- **Verfahrensbegleitender Ausschuss (VBA):** Für den VBA wurde in den Interviews vermutet, dass es bisher noch hilfreich war, dass dieser lediglich der Entscheidungsvorbereitung diene, da dies eine konstruktive Diskussion eher fördere und auch die üblichen parteipolitischen Profilierungen relativ gemäßigt abliefen. Zu Beginn wurden allerdings erst „*nur formale Punkte*“ besprochen, so dass seine Arbeitsweise noch schwer einschätzbar ist. Hier ist zu fragen, ob der VBA als politische Arena ausreichend Raum bietet, inhaltlich voranbringende Aushandlungsergebnisse zu erzielen und eine erfolgreiche Vermittlung in die beschließenden Stadträte ermöglicht.
- **AG der Umweltämter:** diese hat ihren Arbeitsprozess später als die RFNP Projektgruppe gestartet, hier wäre zu überprüfen, inwieweit eine ausreichende Einbindung in die übrigen Prozesse gelingt.

Zum **zeitlichen Ablauf** können zusammenfassend folgende Verfahrensschritte unterschieden werden:⁴⁷

- Zu Beginn des förmlichen Planverfahrens ist das so genannte „**Scoping**“ durchzuführen. Hierbei wird den beteiligten Fachbehörden die Gelegenheit gegeben, sich zum Umfang und Detaillierungsgrad der in den Umweltbericht zum RFNP aufzunehmenden Informationen zu äußern (Februar 2007).
- Nach dem **Beschluss über den Vorentwurf** (für Mitte 2007 vorgesehen) und Freigabe der frühzeitigen Beteiligung (Erarbeitungsbeschluss gem. § 20 Abs. 1 LPlG NRW) ist im Rahmen der **frühzeitigen Beteiligung** den Behörden und der Öffentlichkeit eine Frist von mindestens drei Monaten zu setzen, innerhalb der sie Anregungen zum Planentwurf und zum Umweltbericht vorbringen können.
- In einem **zweiten Beteiligungsschritt ist nach dem Auslegungsbeschluss** (vorgesehen Mitte 2008) der Entwurf des RFNP zusammen mit der Begründung und dem Umweltbericht für die Dauer von mindestens zwei Monaten öffentlich auszulegen. In dieser Zeit können Personen, die in ihren privaten Belangen berührt werden, und öffentliche Stellen, deren Aufgabenbereich durch den RFNP berührt wird, noch einmal Stellung nehmen. Die vorgebrachten Anregungen sind gemeinsam mit den jeweiligen Institutionen und Personen zu erörtern, woraufhin der abschließende **Beschluss über den RFNP** erfolgt (vorgesehen Mitte 2009 also vor der Kommunalwahl in NRW).
- Danach folgen die abschließende **Plangenehmigung**, Bekanntmachung und Inkrafttreten des RFNP (vor Ende der Experimentierklausel im Mai 2010).

4.3 Akteure

In den Arenen kommen einzelne **Akteure** zusammen, deren Wirken einerseits von den im Prozess zugewiesenen Kompetenzen (Partizipationsgrad) und andererseits von deren Handlungsressourcen (z.B. Zeitbudget zur Mitarbeit, Entscheidungskompetenzen) und Motivation abhängt.

Für die Beschreibung der Partizipation ist zunächst die Frage nach der **Auswahl der Akteure** relevant: Werden die Akteure systematisch ausgewählt und wenn ja: durch wen? Oder finden sich die Teilnehmenden durch Selbstrekrutierung und Kooptation (Zuwahl der Mitglieder durch die Mitglieder) zusammen? Wie ist die Repräsentanz benachteiligter Gruppen? (vgl. Fürst et al. 2006: 34). Die Frage nach der Zugänglichkeit ist eine zentrale Weichenstellung, die in das Spannungsfeld zwischen Offenheit und Geschlossenheit (openness vs. closure) führt: einerseits ist Geschlossenheit für eine effektive Koordination nötig, denn eine zu hohe Offenheit birgt die Gefahr, zu weniger bindenden Vereinbarungen zu kommen und die Transaktionskosten zu erhöhen. Andererseits hat die Geschlossenheit Nachteile wie z.T. geringe Legitimation und ungenutzte Potenziale (vgl. Jessop 1998). Hier ist aber insgesamt zu beachten, dass es sich bei dem RFNP um einen formal geregelten Prozess handelt, bei dem viele Partizipationsfragen mit engen gesetzlichen Vorgaben geregelt sind.

Wichtige Frage ist, welche **Machtpositionen und Einflussmöglichkeiten** die beteiligten Akteure (innerhalb wie außerhalb der Arenen) haben. Somit ist die Beteiligung von

⁴⁷ <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/planverfahren.html> (15.12.06).

„Schlüsselpersonen“⁴⁸ zu beobachten. Für den RFNP-Prozess ist z.B. zu hinterfragen, inwieweit in Arenen wie dem VBA tatsächlich einflussreiche Ratsmitglieder vertreten sind (z.B. Fraktionsvorsitzende, Vorsitzende der Planungs- oder Haushaltsausschüsse)(Int#2).

Als mögliche Einflussgröße für den Erfolg von Verhandlungen ist auch der **Grad der Autonomie dieser Repräsentanten gegenüber ihrer Organisation** zu nennen, also wie unabhängig können die Akteure der RFNP-Projektgruppe gegenüber ihren Weisungsbefugten agieren bzw. entstehen Verzögerungen durch die notwendigen Rückkopplungsprozesse etc. (*principal-agent-Probleme*⁴⁹).

Für kooperative Prozesse spielen die **Handlungs- und Interaktionsorientierungen** der verschiedenen Akteure eine wichtige Rolle (vgl. Mayntz & Scharpf 1995: 111ff).

- „**Handlungsorientierung**“ bezieht sich – im Sinne von Scharpf (2000: 110f) – auf die Beziehung zwischen Handelndem und Handlungsobjekt. Dazu gehören die Bezugseinheit (Individuum oder Kollektiv), die Präferenzen, die kognitiven Orientierungen (subjektive Wahrnehmungen und Deutungen).
- „**Interaktionsorientierung**“ (Scharpf 2000: 148f) richtet sich auf das Verhältnis des Einzelnen zu den Verhandlungspartnern. In der Praxis kann das Verhalten auf eine gemeinsame Problemlösung oder auf Verteidigung der eigenen Interessen ausgerichtet sein. Abstufungen für die Interaktionsorientierung sind beispielsweise: feindlich, kompetitiv, kooperativ (vgl. Mayntz & Scharpf 1995).

Bei erfolgreichen Prozessen verfolgen die Akteure idealerweise eine kooperative Interaktionsorientierung und gemeinwohlorientierte⁵⁰ Handlungsorientierung.

Die Handlungs- und Interaktionsorientierungen sind aber generell schwer zu prüfende Kategorien, daher wären charakteristische Beispielfälle zu identifizieren, an denen die tatsächliche Kooperations- und Kompromissbereitschaft zu messen ist (z.B. Abstimmungen bei Gewerbeflächen). Wichtige Aspekte zur Einschätzung der Handlungs- und Interaktionsorientierung sind die folgenden Fragen (Fürst et al. 2006: 38):

- ob sich mehr Akteure kennen als vor dem Prozess und sich Vertrauen aufgebaut hat,
- ob die Akteure sich über ihre Vorhaben informieren / austauschen,
- ob die Akteure ihre Vorhaben so planen, dass sie den anderen nicht schaden,
- ob die Akteure ihre Vorhaben so planen, dass sie den anderen gleichzeitig auch nutzen,
- ob die Akteure ihre Vorhaben gemeinsam mit den anderen zum beiderseitigen Nutzen planen.

⁴⁸ Zur Bedeutung von Schlüsselpersonen oder Promotoren siehe auch Pollermann (2004: 208, 66) oder Fürst et al. (2006: 36).

⁴⁹ „Principal-agent“-Probleme beziehen sich auf Interessen-, Informations- und Steuerungs-Unterschiede zwischen demjenigen, der Weisungen erteilt, und demjenigen, der Weisungen ausführt. Ein „principal“ (Weisungs-Gebender) kann sich nicht darauf verlassen, dass der Ausführende seine Weisungen exakt durchführt. Vielmehr verfolgt dieser Eigeninteressen, wird durch die spezifischen Anreize/ Restriktionen seiner Handlungsmöglichkeiten beeinflusst und informiert den Prinzipal nur unzureichend über das Ergebnis seiner Aktivitäten (Fürst et al. 2006: 28).

⁵⁰ Der Begriff des Gemeinwohls ist aber schwer zu fassen (vgl. Münkler & Fischer 2002), für den RFNP-Prozess kann als positive Handlungsorientierung gesehen werden, wenn vor dem Hintergrund der eigenen Interessen der jeweiligen Stadt oder Interessensgruppe auch die Interessen der anderen Akteure als gleichwertige Interessen akzeptiert werden, so dass ein fairer Lasten-Nutzen Ausgleich und das Ziel einer gemeinsamen Entwicklung in der Planungsgemeinschaft handlungsleitend wirken.

Allerdings ist bei Befragungen zu diesen Sachverhalten zu erwarten, dass in der Regel solche (sozial erwünschten) Aussagen zu hören sind, die auf ein kooperatives Verhalten schließen lassen. Um die Messbarkeit zu verbessern, ist es also einerseits wesentlich, alle relevanten Interessensgruppen zu befragen und zum anderen auch nach konkreten Kooperationshandlungen zu suchen, die die subjektiven Äußerungen untermauern (oder widerlegen) können.

Für Planungsprozesse sind auch **Lernprozesse** bei den Akteuren interessant. Diese Prozesse können sich auf sehr unterschiedliche Aspekte beziehen: den Zuwachs bei Wissen und fachlichen Fähigkeiten zur Problembearbeitung, auf bestimmte Werte und Normen, auf Wissen über die Interessen und Sichtweisen anderer Akteure, auf Interaktionsorientierungen (Fürst et al. 2006). So sind bei Lernprozessen prinzipiell zwei Ebenen bzw. Lernbezüge zu unterscheiden:

- a) Funktionales Lernen („Fähigkeiten“),
- b) Normatives Lernen („Werte“, „Einstellungen“, z.B. die oben genannten Handlungsorientierungen).

Auch in den Interviews wurde auf die Wichtigkeit der sozialen Lernprozesse verwiesen, damit sich ein Prozess „des sich Gönnens“ und des „freiwilligen Verzichts“ zum Wohl einer regionalen Kooperation entwickle. So dass so ein „Zusammenwachsen, was zusammengehört“ gefördert werde (Int#3).

4.4 Planinhalte

Die Planinhalte des RFNP ergeben sich aus der Anforderung, dass dieser die Funktionen sowohl eines Regionalplans als auch eines Flächennutzungsplan zu erfüllen hat (vgl. Kap. 3.3):

- Inhaltlich bedeutet dies, dass er „die zusammenfassende, übergreifende Ordnung, Steuerung und Koordination der überörtlichen bzw. regionalen Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur zu gewährleisten“ sowie „für das gesamte Plangebiet die Art der Bodennutzung in den Grundzügen [...] nach den voraussehbaren städtebaulichen Bedürfnissen der Gemeinde darzustellen“ hat (Albert 2000: 140).
- Formell bedeutet dies, dass rechtliche Vorgaben sowohl aus dem BauGB (für die flächennutzungsplanerische Dimension) als auch dem ROG – insbesondere nach § 7 ROG und den Landesplanungsgesetzen (für die regionalplanerische Dimension) – zu berücksichtigen sind (vgl. Mielke und Schürmann 2006: 32ff).

Die Basis des RFNP sind die **zeichnerischen Darstellungen**, also der eigentliche Plan der Hauptkarte. Die zeichnerischen Darstellungen können durch die textlichen Darstellungen wesentlich ergänzt und konkretisiert werden. Näheres dazu ist unter § 3 Abs. 6 der Plan-Verordnung geregelt. Inwieweit die Hauptkarte des RFNP durch Erläuterungskarten, Themenkarten etc. noch vervollständigt wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend geklärt (PG RFNP 2006: 46).

Neben den Karten sind aber in jedem Falle auch **Begründungen und Erläuterungen** der Planinhalte erforderlich, dies sind im Einzelnen (PG RFNP 2006: 49):

- Begründung gemäß BauGB
- Darstellung textliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung

- Erläuterungskarten / thematische Beikarten
- Umweltbericht (ergibt sich aus § 15 LPlG; Inhalte aus § 5 der Plan-Verordnung)

Eine erste Weichenstellung des Planungsinhaltes stellt der Beschluss der **Legende** des Planes dar, da die Legende den Darstellungsrahmen für den RFNP absteckt.⁵¹ Durch die Anforderung der Doppellegende ergeben sich vielfältige inhaltliche, rechtliche und darstellungstechnische Detailprobleme, beispielsweise bei der Zuordnung, dem Bedeutungsgehalt und der Abgrenzung unterschiedlicher Kategorien.

Für die Darstellungsfragen hat der Maßstab 1:50.000 (die bisherigen kommunalen FNP in der Planungsgemeinschaft haben einen Maßstab von 1:10.000 bzw. 1:15.000 (s. Kap. 3.4)) eine prägende Bedeutung für Planoptik, Planinhalt und -wirkung. Wesentliche Aspekte sind:⁵²

- Kartengrundlage ist die **topographische Karte 1:50.000 (TK 50)**, die weniger detailliert als die bisher verwendeten Kartengrundlagen (DGK 5) ist, so ist insbesondere nicht jeder einzelne Baukörper erkennbar.
- Die in der Regel geltende **Darstellungsschwelle von 5 ha**, führt dazu, dass viele Gemeinbedarfseinrichtungen und kleinteilige Grünflächen künftig als Bestandteil der sie umgebenden Bauflächen dargestellt werden und im Plan somit nicht mehr erkennbar sind.
- Die **Abgrenzungen** zwischen zwei Nutzungsarten sind weniger scharf zu interpretieren. Die generalisierten Darstellungen lassen mehr Raum für die Interpretation im Einzelfall (hier wären insbesondere damit verbundene rechtliche Implikationen zu überprüfen).
- Damit bietet der RFNP einen weiteren **Entwicklungsrahmen für Bebauungspläne** als die bisherigen kommunalen FNP und ist somit **in der Anwendung flexibler**. Das Erfordernis, den RFNP nach Rechtskraft zu ändern, wird so reduziert. Im Hinblick auf die entstehende "Regelungslücke" zeichnet sich ab, dass ergänzend zum RFNP die Vereinbarung von gemeinsamen Ableitungs- bzw. Entwicklungsregeln für die verbindliche Bauleitplanung erforderlich werden könnte.

Letzteres bedeutet, dass der Maßstabssprung zwischen dem RFNP und den daraus zu entwickelnden Bebauungsplänen (i.d.R. 1:500 bis 1:1.000) über ergänzend zum Planwerk des RFNP zu formulierende **Richtlinien zum Entwicklungsrahmen für verbindliche Bauleitpläne** (so genannte Ableitungsregeln⁵³) zu bewältigen wäre. Diesen Richtlinien kommt die Aufgabe zu, den Entwicklungsrahmen für die verbindliche Bauleitplanung zu konkretisieren und zu definieren, welche Baugebietstypen sich in welchem Umfang unter welchen Umständen aus dem RFNP entwickeln lassen. Bedeutsam kann dies besonders für Nutzungen wie z.B. großflächigen Einzelhandel sein, die bereits unterhalb der Darstellungsschwelle des RFNP überörtliche räumliche Wirkungen haben können (PG RFNP 2006: 50).

⁵¹ http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/allgemein_2.html (15.1.06).

⁵² <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/planinhalt.html> (15.1.06).

⁵³ Beispielgebend können die Regelungen sein, die Berlin für die Entwicklung von Bebauungsplänen aus dem Flächennutzungsplan getroffen hat: Der FNP selbst enthält „Grundsätze für die Entwicklung von Bebauungsplänen“. Die Möglichkeiten der rechtlichen Umsetzung solcher Regelungen sind aber bislang noch nicht geklärt (PG RFNP 2006: 50f).

Für die Zusammenstellung der Planinhalte sind ergänzende **Fachbeiträge** erforderlich, welche dies sind, ist aber derzeit noch nicht abschließend geklärt.

Für die Wirkung der Planinhalte sind auch **technische Aspekte** relevant, so etwa die verwendeten EDV-Programme.

Bei der Wirkung der Planungsinhalte ist auch deren **Abstimmung mit anderen Plänen** zu bedenken, dies betrifft die Stadtentwicklungsplanung in den RFNP-Kommunen (PG RFNP 2006: 11ff) oder die verschiedenen bestehenden und noch zu erarbeitenden informellen Pläne.⁵⁴ Eine Verknüpfung mit regionalen und kommunalen Konzepten/Masterplänen wird von der Planungsgemeinschaft insbesondere in folgenden Bereichen gesehen:

- „den Umgang mit der Herausforderung des demographischen Wandels,
- die Entwicklung von Qualitätsanforderungen für Wohn- oder Gewerbegebiete,
- ein Regionales Einzelhandelskonzept,
- detaillierte Infrastrukturkonzepte im Bereich der Ver- und Entsorgung oder
- die Ausstattung mit sozialen Infrastrukturen.“⁵⁵

Als ein Beispiel für eine durch die Planungsinhalte zu leistende Steuerungsaufgabe ist der **Einzelhandel**⁵⁶ zu sehen (vgl. VHW 2005). Die Möglichkeiten einer regionalen Einzelhandelssteuerung waren bisher über Gesetzgebung und laufende Rechtsprechung (§ 24 (3) LEPRO, EH-Erlass, etc.) unmittelbar verknüpft mit der durch die Landesplanung vorgegebenen zentralörtlichen Gliederung (Ober-, Mittel- und Grundzentren). Hierzu ist aber durch die derzeit als Gesetzesentwurf vorliegende LEPro-Novellierung und der Einführung eines § 24a „Großflächiger Einzelhandel“ eine Änderung dahingehend zu erwarten, dass eine Steuerung über die durch die Gemeinden auszuweisenden „zentralen Versorgungsbereiche“ erfolgen könnte. Solche Kern- und Sondergebiete, die großflächigen Einzelhandel (mit zentrenrelevanten Sortimenten) ermöglichen, dürfen dann nur in diesen zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden. Weitere Bedingungen werden in § 24 a (2) geregelt. Geeignete Darstellungsmöglichkeiten im RFNP bieten demnach die formale Ausweisung als zentrale Versorgungsbereiche. Darüber hinaus können regionale Vereinbarungen (z.B. regionale Einzelhandelskonzepte) getroffen werden, die dies konzeptionell begründen können. Die Zentren- und Einzelhandelsdarstellung kann nach dem Standortprinzip erfolgen. Die Standorte können dabei grundsätzlich über den Bauflächentypus (gemischte Bauflächen, Sonderbauflächen für Handel) oder über (abstrahierte) Signaturen dargestellt werden. Diese Darstellungslogiken können kombiniert werden. Der Anspruch einer wirksamen Steuerung der Zentren- und Einzelhandelsentwicklung kann dabei der maßstabsbedingten Darstellungsschwelle des RFNP widersprechen. Dies kann über die Festlegung von Ableitungsvorschriften (welche Baugebietstypen lassen sich in welchem Umfang unter welchen Umständen aus dem RFNP entwickeln) gelöst werden und / oder im Wege textlicher Ziele / Grundsätze der Raumordnung (vgl. PG RFNP 2006: 35f; Int#39).

⁵⁴ ELP 2010, Masterplan emscher:zukunft, Masterplan Ruhr, Fluss / Stadt / Land, Masterplan westliches Ruhrtal, Masterplan östliches Ruhrtal, Einzelhandelskonzept östliches Ruhrgebiet, Einzelhandelskonzept westliches Ruhrgebiet, Masterplan Raum- und Siedlungsstruktur (RVR, geplant) (PG RFNP 2006: 19).

⁵⁵ http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/allgemein_2.html (15.12.06).

⁵⁶ Übersichten zu aktuellen Herausforderungen durch Einzelhandel bei Fürst & Kujath 2004; Steinebach 2003; Spannowsky & Krämer 2003; Heider 2001; Maier & Jarosch 2001.

Die Steuerungsaufgabe der **Siedlungsflächenentwicklung** kann durch den RFNP mit unterschiedlichen Festsetzungen geleistet werden (vgl. Weith 2002). Zudem kann mit zahlreichen Ansätzen eines Siedlungsflächen-Monitorings eine geeignete Informationsgrundlage geboten werden. „*Ein wesentliches Ergebnis [des Siedlungsflächen-Monitoring] liegt in der deutlich verbesserten Argumentation zur Reduzierung der Ausweisung und Inanspruchnahme bisher ungenutzter Flächen sowie in einer stärkeren Wiedernutzung von Bestands- und Brachflächen*“ (Bonny & Glaser 2005: 32). Dabei steht bei einigen Ansätzen neben dem generellen Ziel der nachhaltigen Flächennutzung die Verbesserung der Informations- und Datenlage im Vordergrund, bei anderen auch die dadurch erzielbare Beschleunigung von Genehmigungs- und Planungsverfahren (Schürmann 2006: 39f).

4.5 Rahmenbedingungen

Zum Verständnis der Wirkung des RFNP ist die Beschreibung der die Prozesse beeinflussenden Rahmenbedingungen (der „Umwelt“ der Planung bzw. der Handlungssituation) erforderlich. Hierbei kann prinzipiell zwischen regionsspezifischen und überregionalen Bedingungen unterschieden werden. Für die Evaluierung des RFNP ist aber nicht eine vollständige Erfassung der im Folgenden genannten Aspekte als systematischer Evaluationsschritt (i.S. einer Bedingungskontrolle) erforderlich. Vielmehr ist bei einzelnen Entwicklungen (z.B. Einzelhandel, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung) zu bedenken, welche Rahmenbedingungen die Prozesse in den Städten der Planungsgemeinschaft entscheidend beeinflusst haben könnten und somit die Indikatorenentwicklung verändert haben könnten.

Als allgemeine Übersicht werden zunächst einige besonders bedeutsame Rahmenbedingungen im Ruhrgebiet und danach überregionale Bedingungen dargestellt.

Charakteristische Rahmenbedingungen im Ruhrgebiet

Das Ruhrgebiet ist durch eine polyzentrische Siedlungsstruktur sowie starke Verflechtungen der Städte untereinander und mit dem Umland gekennzeichnet. Dabei haben die sechs beteiligten Städte in vielen Bereichen ähnliche Problemlagen, unterscheiden sich aber auch hinsichtlich ihrer Flächenverfügbarkeit und Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturen oder ihren zentralörtlichen Funktionen und Größe (s. Kap. 3.4).

Als wesentliche Rahmenbedingungen, unter denen sich die Stadt- und Regionalentwicklung im Ruhrgebiet vollzieht, sind insbesondere folgende **sozioökonomische Eckdaten** zu nennen:⁵⁷

- der wirtschaftliche Strukturwandel,
- die strukturelle Krise der öffentlichen Haushalte (begrenzte Investitionsfähigkeit der Kommunen) sowie
- die vorhandene Siedlungsstruktur (hohe Nutzungsdichte und -konkurrenz, relativ geringe Freiflächen als Entwicklungspotenziale),

⁵⁷ vgl. http://www.staedtereion-ruhr-2030.de/cms/allgemein_2.html#Rahmenbedingung (15.12.06).

- der demographische Wandel (Alterung, Schrumpfung.

Weiterhin sind für Planungsprozesse, die im Ruhrgebiet ablaufen, insbesondere folgende Aspekte relevant:

- **Planerische Grundlagen und Vorarbeiten** (Einzelhandelskonzepte, Masterpläne, Stadtentwicklungsplanungen; bestehende Regionalplanung),
- **Planungskultur und Kooperationstradition** (geringe interkommunale Kooperations-tradition, verbesserte Zusammenarbeit in den letzten Jahren v.a. durch im 2030-Prozess aufgebaute Kontakte und dem erfolgten Vertrauensaufbau; s. Kap. 3.2),
- **Infrastruktur** (z.B. zu Verkehr, Ver- und Entsorgung, soziale Einrichtungen),
- **rechtliche und politische Bedingungen** wie politische Konstellationen (Mehrheitsverhältnisse in den Städten); institutioneller Rahmen und vorhandenes Institutionensystem (administrative Kompetenzen, rechtliche Vorgaben),
- **Spezifika des Naturraums und der Freiflächensituation** (Nutzungspotenziale; nur noch begrenzte Freiflächen vorhanden).

Viele dieser Bedingungen stehen in einer Wechselwirkung zu dem RFNP: Einerseits beeinflussen sie dessen Wirkungsweise, andererseits können viele dieser Bedingungen langfristig durch den RFNP mit beeinflusst werden. Allerdings ist zu bedenken, dass der Einfluss von räumlichen Flächenplanungen generell begrenzt ist, da viele Problemlagen unabhängig von solchen Planungen fortbestehen werden.

Überregionale Rahmenbedingungen

Die Entwicklung im Ruhrgebiet wird auch durch gesamtgesellschaftlich wirkende Rahmenbedingungen mitbestimmt. In ihrer Wirkung begrenzen solche externen Bedingungen regionale Handlungsspielräume, und zwar sowohl über administrative Festsetzungen und Gesetze als auch über sozialpsychologische Einflüsse gesellschaftlicher Normen. Zusammenfassend lassen sich die übergeordneten exogenen Rahmenbedingungen wie folgt aufgliedern (vgl. Pollermann 2004: 46):

- Wirtschaftssystem,
- politisches System,
- gesellschaftliche Werthaltungen/ Meinungen (beeinflusst durch Medien, Religion, Kultur) sowie weitere Einwicklungen (z.B. allgemeine Ursachen des demographischen Wandel),
- rechtliche Festsetzungen, gesetzliche und ähnliche staatliche Vorgaben oder auch Förderprogramme (z.B. Gesetze, Wirtschaftsförderung),
- übergeordnete ökologische Zusammenhänge (z.B. Klima).

5 Anforderungen an das Evaluationsprogramm

Die Anforderungen an ein Evaluierungsprogramm mit den Fragen nach dem „Was“ (Inhalte), dem „Wie“ (Erfassungs- und Bewertungsmethoden), dem „Wer“ (Aufgabenverteilung) sowie dem „Wann“ (Evaluationszeitpunkte) ergeben sich zumindest teilweise direkt aus dem Gesetz.

So heißt es dort in §26 (LPIG) „Die Auswirkungen des §25 werden nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände, des Regionalverbandes Ruhr und weiterer Sachverständiger überprüft.“ Somit liegen für das „Wann“ direkte Vorgaben vor, während das „Wer“ und „Was“ vage umrissen ist. Hingegen gibt es keinerlei Vorgaben zu dem „Wie“, also den Evaluationsmethoden.

5.1 Was - Evaluationsinhalte

Die Evaluationsinhalte ergeben sich letztlich aus den für die Wirkung relevanten Komponenten, die in Kapitel 4 bereits identifiziert wurden, sowie den feststellbaren Ergebnissen. Hinsichtlich der Evaluierbarkeit dieser Komponenten und der Wirkung des §25 sind sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen. Die Evaluationsinhalte müssen sowohl das Ergebnis als auch den Ablauf der Planung des RFNP im Ruhrgebiet bewertbar machen. Dazu sind die Vorschriften zu Planungsinhalten (§ 5 VO-RFNP) sowie zum Verfahren (§§ 3, 4, 6, 7, 10, 11 VO-RFNP) zu beachten. Außerdem ist es sinnvoll, strategische Erfolgspotenziale als langfristige Erfolgsbedingung zu beobachten. Für die Methodenfrage zur Evaluation können Erfahrungen mit unterschiedlichen Evaluationsansätzen einbezogen werden (s. Kap. 3.6). Insgesamt sind drei Bereiche zu unterscheiden:

- *Ergebnisse*: Pläne und Planwirkungen, ggf. Zielindikatoren (u.a. in Bereichen⁵⁸ der Wirtschaftsentwicklung, Flächeninanspruchnahme, Stadt-Umland-Probleme, Verkehrsprobleme, Konkurrenz der Städte untereinander um Fördergelder, Wohnbauflächen, Erholung, Industrieflächen oder Einzelhandel),
- *Planungsverfahren*: sowohl inhaltlich-methodische Qualität der Verfahrensgestaltung als auch die Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen am Planungsprozess (Pollermann 2004: 94f); dazu müssen im Verfahren zur Aufstellung sowohl die Regelungen des BauGB als auch des Raumordnungsrechts eingehalten werden),
- *Strategische Erfolgspotenziale* (z.B. Fähigkeiten und Engagement der Beteiligten⁵⁹, Etablierung geeigneter Organisationsstrukturen⁶⁰ und Kommunikationswege, Vertrauensaufbau).

Die beträchtliche Komplexität des Planungsgegenstandes eines RFNP erschwert Bewertungen und die Auswahl von Indikatoren. So ist die Messbarkeit einer Zielerreichung

⁵⁸ Für das Evaluierungskonzept ist auch zu überprüfen, in welcher Form es sinnvoll ist, Genderaspekte bei der Planevaluation zu berücksichtigen, auch hier kann an vorhandene Arbeiten aus der Evaluierungsdiskussion angeknüpft werden (vgl. Purer 2005).

⁵⁹ Eine ausführliche Diskussion möglicher Erfolgspotenziale findet sich bei Pollermann 2004: 215.

⁶⁰ Z.B. der „verfahrensbegleitende Ausschuss“ des sechs Städte oder Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

ein gravierendes Problem (vgl. Fürst 2000). Hierzu kann zwar auf zahllose Arbeiten verwiesen werden, die eine Entwicklung von umfangreichen Sets von Indikatoren enthalten und deren Problematik diskutieren.⁶¹ Es ist aber zu beachten, dass auch aus Akzeptanzgründen bereits die Erarbeitung der Indikatoren in einem partizipativen Verfahren stattfinden sollte (vgl. Koitka 2000), so dass es wesentlich ist, die Akteure der sechs Städte direkt in die Arbeit einzubeziehen. Als weitere inhaltliche Anforderung ist zu nennen, dass bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen nach § 7, Absatz 5 ROG eine strategische Umweltprüfung durchzuführen ist und somit die wesentlichen Auswirkungen auf die Umwelt zu beschreiben und zu bewerten sind (vgl. Mielke & Schürmann 2006: 39).

Aufgrund der Themenvielfalt, die das zu untersuchende Planungsinstrument beeinflusst, ist eine Schwerpunktsetzung auf einige Themenfelder sinnvoll, die nach den bisherigen Fachdiskussionen des Themenfeldes RFNP besonderes relevant erscheinen⁶²:

- (Großflächiger) Einzelhandel, weitere regional bedeutsame Projekte (z.B. Veranstaltungshallen)
- Gewerbe- Siedlungsflächen / Freiflächenentwicklung.

5.2 Wie - Evaluationsmethoden

Eine wesentliche Grundlage für die Evaluation stellt eine kontinuierliche Dokumentation der wesentlichen Schritte des gesamten Planungsprozesses dar (vgl. Widmer 1996: 292ff). Generell sind die folgenden Arbeitsschritte zu absolvieren (vgl. Pollermann 2004: 82):

- a) Beschreibung der Planung und der Rahmenbedingungen,
- b) Feststellung der Zustandsänderungen und
- c) Analyse der Wirkung der Planung.

Daran anknüpfend sind dann die im Kapitel der Erfolgsdefinition bereits erläuterten vier Bewertungsschritte durchzuführen (s. Kap. 3.5).

Neben deskriptiven Daten (z.B. aus Statistiken) sind zur Erfassung der subjektiven Einschätzungen kommunikative Methoden notwendig. Dazu sind gemeinsame Diskussionen sinnvoll, so können subjektive Einschätzungen zum Prozessverlauf im gewissen Maß ohne großen Aufwand über verschiedene Moderationstechniken abgefragt werden. Darüber hinaus können weitere mündliche und schriftliche (vorher-nachher) Befragungen bei den Planungsbeteiligten sinnvoll sein.

Wesentlicher Schritt der Methodenentwicklung muss die Klärung der Erfolgsdefinition sein. Aus den in Kapitel 3 geschilderten Schwierigkeiten bei Definition, Operationalisierung und Messung des Erfolges des RFNP ergibt sich zugleich die Wichtigkeit, den Erfolgsbegriff einvernehmlich festzulegen, wobei auch unterschiedliche Aspekte nebeneinander gestellt werden können. Wichtig ist es, nicht nur die zum Evaluierungszeitpunkt ersichtlichen Ergebnisse bewertbar zu machen, sondern auch die Verbesserung langfristig wirksamer Erfolgsbedingungen zu beobachten (z.B. hat sich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit etabliert?, Wie funktionieren neue Organisationsstrukturen?, Bildet sich Sozialkapital⁶³?) oder

⁶¹ vgl. Bizer & Sternberg 2001; zu Aspekten der Bauleitplanung Greiving 1998

⁶² Die Festlegung auf die Bereiche erfolgte in Absprache mit der Landesplanungsabteilung des MWME (Interview 28.7.06).

⁶³ Zur Analyse von Sozialkapital in der Nachhaltigkeitsdiskussion: vgl. Feindt 2000.

zu fragen, inwieweit Beiträge zur Verbesserung einer weiteren regionalen Steuerung geleistet werden (siehe den Diskurs zu „Regional Governance“, vgl. Fürst 2001; Fürst et al. 2006: 7ff).

5.3 Wer - Akteure der Evaluation

Nach den gesetzlichen Bestimmungen sind bei der Evaluation durch die Landesregierung mindestens die kommunalen Spitzenverbände, der Regionalverband Ruhr und weitere Sachverständige einzubeziehen. Grundsätzlich ist es wichtig, die Verantwortung für den Ablauf der Evaluation frühzeitig verbindlich zu regeln. In der Regel sind Mischformen von externen und regionalen Akteuren empfehlenswert, wozu die unterschiedlichen Stärken und Schwächen dieser Akteurstypen zu beachten sind: so können Externe durch ihre (relative) Neutralität und ihr Fachwissen für eine "objektivere" Bewertung förderlich sein und oft Kritik offener aussprechen als regionale Schlüsselpersonen dies können. Ein Nachteil von Externen sind die in der Regel damit verbundenen Kosten.

Für die Beteiligten ist eine Rolle sinnvoll, die Lernprozesse fördert. Die regionalen Akteure sollten schon aus Akzeptanzgründen bereits bei der Entwicklung des Evaluationskonzeptes eine wichtige Rolle einnehmen.

Die Interviewergebnisse (Int#16) weisen auch darauf hin, dass die kommunalen Akteure (ebenso wie alle anderen Befragten) eine externe Evaluation wünschen. So würden die Befragten einen Blick von Außen durchaus als hilfreich einschätzen, zudem hätten sie selbst zum Evaluationszeitpunkt 2008 auch kaum Kapazitäten für Evaluationsaufgaben (als geeignet hierzu wurden relativ neutrale Institutionen wie das ILS NRW oder Universitäten genannt).

Die Evaluation sollte ein Prozess mit Dialog mit allen Beteiligten sein. Zur Beurteilung der langfristigen Wirkungen gehört dazu auch die Abfrage der Nutzergruppen (z.B. Handhabung von Bebauungsplänen) (Int#16).

Eine Möglichkeit zur Arbeitsorganisation wäre die Etablierung von *Indikatorenpatenschaften*, dadurch wird einerseits der Tatsache Rechnung getragen, dass die jeweiligen Akteure über die notwendige Expertise für ihren Bereich verfügen und zum anderen wird die Verantwortung verbindlich aufgeteilt (vgl. Koitka 2000). Allerdings ist dieser Schritt für die Evaluation im Jahr 2008 erst sehr begrenzt einsetzbar.

5.4 Wann - Evaluationsintervall

Für eine problemangemessene Evaluation ist es wesentlich, den richtigen Zeitpunkt der Evaluationsschritte zu finden. Zu dem Evaluationsintervall ist zu beachten, dass einerseits ein früher Zeitpunkt eine geringe Zeitspanne zur Entfaltung der Wirkungen bedeutet. Andererseits macht eine späte Durchführung die Korrektur von Fehlentwicklungen schwieriger.

Für dieses Evaluierungskonzept ergibt sich aber eine klare zeitliche Vorgabe, da in dem Gesetz zum RFNP ja eine Evaluation nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren vorgeschrieben wurde, so dass die Evaluierung zunächst einmal 2008 durchzuführen ist.

Neben den Anforderungen für den Evaluationszeitpunkt 2008 sollte das Konzept also auch Hinweise auf weitere Evaluierungsschritte etwa nach Verabschiedung der RFNP enthalten.

5.5 Meta-Evaluation

Für Evaluationen - insbesondere wenn diese wie im Falle des RFNP zu späteren Zeitpunkten wiederholt werden sollten - ist eine Bewertung der Evaluation („Meta-Evaluation“, vgl. Widmer 1996) hinsichtlich ihrer Effizienz und fachlichen Validität sinnvoll. Die Meta-Evaluation überprüft die Vorgehensweise auch, um der Gefahr zu begegnen, dass mit großem Aufwand Datenfriedhöfe angelegt werden, die das tatsächliche Geschehen zu wenig analysieren können oder kaum einen Einfluss auf den weiteren Planungsprozess haben. Fragen für eine Meta-Evaluation (und ggf. Handlungsoptionen) sind:

- Sind die Daten wie in dem Evaluationsprogramm vorgesehen zusammengestellt worden? Haben die Evaluationsverantwortlichen die Daten rechtzeitig zusammengetragen? (ggf. Evaluationsverantwortlichkeiten neu regeln),
- Werden alle erhobenen Daten genutzt? (ggf. Evaluationsinhalte neu festlegen),
- Wie viele und welche Personen lesen die Evaluationsberichte? (ggf. Verbreitung und Verständlichkeit überprüfen),
- Beschreiben die Daten Ergebnisse und Wirkungszusammenhänge? Können aus den Daten Schlussfolgerungen für den weiteren Prozessverlauf und zur Bewertung der gesetzlichen Regelungen zum RFNP gezogen werden?

6 Evaluierungskonzept

6.1 Übersicht über Strukturierung des Evaluierungskonzeptes

Um die Durchführung der Evaluation des RFNP im Ruhrgebiet und des §25 LPIG vorzubereiten, werden hier sowohl einige vorbereitende Schritte (ggf. noch im Jahr 2007) sowie vor allem ein Konzept für die 2008 vorgesehene Evaluierung ausgearbeitet.

Da hinsichtlich des Evaluationsaufwandes sehr unterschiedliche Optionen denkbar sind, werden für die folgenden Erörterungen auch **verschiedene Varianten** der Evaluation besprochen. So wären eine Ideal-Variante mit hohem Aufwand und eine Minimal-Variante mit niedrigerem Aufwand möglich. Dabei sind auch Zwischenvarianten denkbar, auch weil die Sinnhaftigkeit einzelner Evaluationsinhalte unter Anderem von dem Verfahrensstand zum Evaluationszeitpunkt abhängt.

Um den Ablauf der Evaluierung von 2008 zu strukturieren, kann das Konzept wie folgt differenziert werden:

- Es werden verschiedene **Bausteine** vorgeschlagen, die der Gliederung der Evaluationsinhalte dienen, da so einzelne Fragestellungen gebündelt werden. Dabei bauen die unterschiedlichen Bausteine z.T. auf den anderen auf. Für eine Minimal-Variante sind nicht alle Bausteine erforderlich (s. Kap. 6.2).
- Die Akteure, die als Informationsquellen und Partner bei der Interpretation der gesammelten Informationen herangezogen werden sollten, können in verschiedene **Akteursgruppen** aufgegliedert werden (s. Kap. 6.3). Insgesamt wird für das Evaluierungskonzept eine externe Evaluation in enger Abstimmung mit den regionalen Akteuren und weiteren Experten vorgeschlagen.
- Die Erhebungsmethoden werden in unterschiedliche **Evaluationsschritte** gegliedert, die auch die aufeinander aufbauenden Schritte in eine zeitliche Abfolge bringen: darunter fällt die Sammlung der zu dokumentierenden Materialien (s. Übersicht in Kap. 7), eine schriftliche Umfrage; persönliche und telefonische Interviews sowie kommunikative Evaluationsformen (wie etwa verschiedene Workshops) (s. Kap. 6.4). Dabei dienen die einzelnen Evaluationsschritte der Gewinnung von Informationen zu unterschiedlichen Evaluationsbausteinen, so würden in den Interviews jeweils die Evaluationsinhalte mehrerer Bausteine erörtert werden.

Allgemein ist zu beachten, dass die Evaluation von 2008 neben ihren eigenen Ergebnissen auch die Aufgabe haben sollte, die **Vorbereitung von Ex-Post-Evaluationen** zu erleichtern. Dies könnte beispielsweise nach in Kraft Treten des RFNP als (die Evaluation von 2008 ergänzende) Teil-Evaluation sowie dann noch mal als vollständige Evaluation 5 Jahre später durchgeführt werden. Somit wäre auf die Nutzbarkeit der gesammelten Daten für weitere Evaluationen etwa in Form von Zeitreihen zu achten.

6.2 Erläuterung der Evaluationsbausteine

Für das Evaluierungskonzept wurden verschiedene Bausteine ausgearbeitet. Die einzelnen Bausteine und ihre Bezüge zu den anderen Bausteinen sind in der folgenden Abbildung 5 zusammengefasst.

In der Abbildung wird der **stufenweise Aufbau** der Evaluationsbausteine verdeutlicht. So liefern die in der untersten Reihe dargestellten Bausteine A, B, C und D Interpretationsmaterial für die oberen Evaluationsbausteine; die Abfolge ist auch über die Pfeile ablesbar: So benötigt der letzte Evaluationsbaustein J (zur Bewertung des § 25) die Ergebnisse der vorherigen Evaluationsbausteine als Erörterungsgrundlage.

Vor dem Hintergrund **unterschiedlicher Varianten der Evaluation** lassen sich die Bausteine wie folgt differenzieren:

- **Minimal-Variante:** grundlegende Bestandteile des Evaluierungskonzeptes sind die Bausteine A & B als Prozessdokumentation und -bewertung, der Baustein C liefert Basis-Daten der tatsächlichen Flächenausweisungsentwicklung und der Baustein F fasst die zentralen inhaltlichen Ansprüche unter dem Stichwort „Koordinationsleistung“ zusammen. Diese Bausteine ergeben zusammen mit einer Prognose zur zu erwartenden Zielerreichung die Basis für die Bewertung der Wirkung des RFNP (G), wobei für diese Feststellung der Effektivität auch die Wirkungszurechnung zwischen Zielerreichung und RFNP-Prozess zu leisten ist. Der Baustein J setzt dann die festgestellte Wirkung in Bezug zu den gesetzlichen Regelungen (also v.a. dem § 25 LPIG und der RFNP-VO).
- **Ideal-Variante:** um den Informationsgehalt und die Validität der Aussagen der eben genannten Evaluationsbausteine zu verbessern, ist die Ergänzung durch weitere Bausteine sinnvoll. So kann dem Thema „Einzelhandel / Großprojekte“ ein eigener Baustein gewidmet werden, der insbesondere eine verbesserte Diskussionsgrundlage für die Bewertung der Koordinationsleistung ermöglicht (aufgrund der noch zu schildernden Problematik des Themas Einzelhandel als Evaluationsgegenstand wird dieser Baustein aber nur in die zweite Priorität eingeordnet). Eine geeignete Ergänzung der Abschätzung der langfristigen Wirkung des RFNP stellt der Baustein E dar, in dem strategische Erfolgspotenziale erörtert werden können. Ebenfalls interessant – aber auch schwer zu erheben und zu bewerten – ist das Aufwand-Nutzen-Verhältnis (also die Effizienz des RFNP), so dass auch dieser Baustein H nur als zweite Priorität geführt wird. Für den Baustein I zum Vergleich des RFNP mit den alten Instrumenten fehlt es an aussagekräftigen Evaluationsergebnissen zum FNP und GEP. So ist dieser Vergleich als fundierte Bewertung – auch vor dem Hintergrund des Evaluationszeitpunktes – nur sehr begrenzt möglich, so dass eine Einstufung in die zweite Priorität erfolgt. Langfristig könnte dieser Baustein aber mit entsprechendem Evaluationsaufwand eine wichtige Argumentationshilfe für den ja grundlegenden Baustein J zur Bewertung der gesetzlichen Grundlagen bieten.

In die jeweiligen Bausteine integriert ist die Frage zu stellen, welche Rahmenbedingungen (insbesondere als mögliche Störfaktoren der Wirkungszurechnung) zu beachten sind. Für die Bewertung ist dazu auch immer die Frage zu stellen, welche Entwicklung ohne die Einführung des RFNP zu erwarten gewesen wäre.

Evaluationsschema mit den erforderlichen Bausteinen

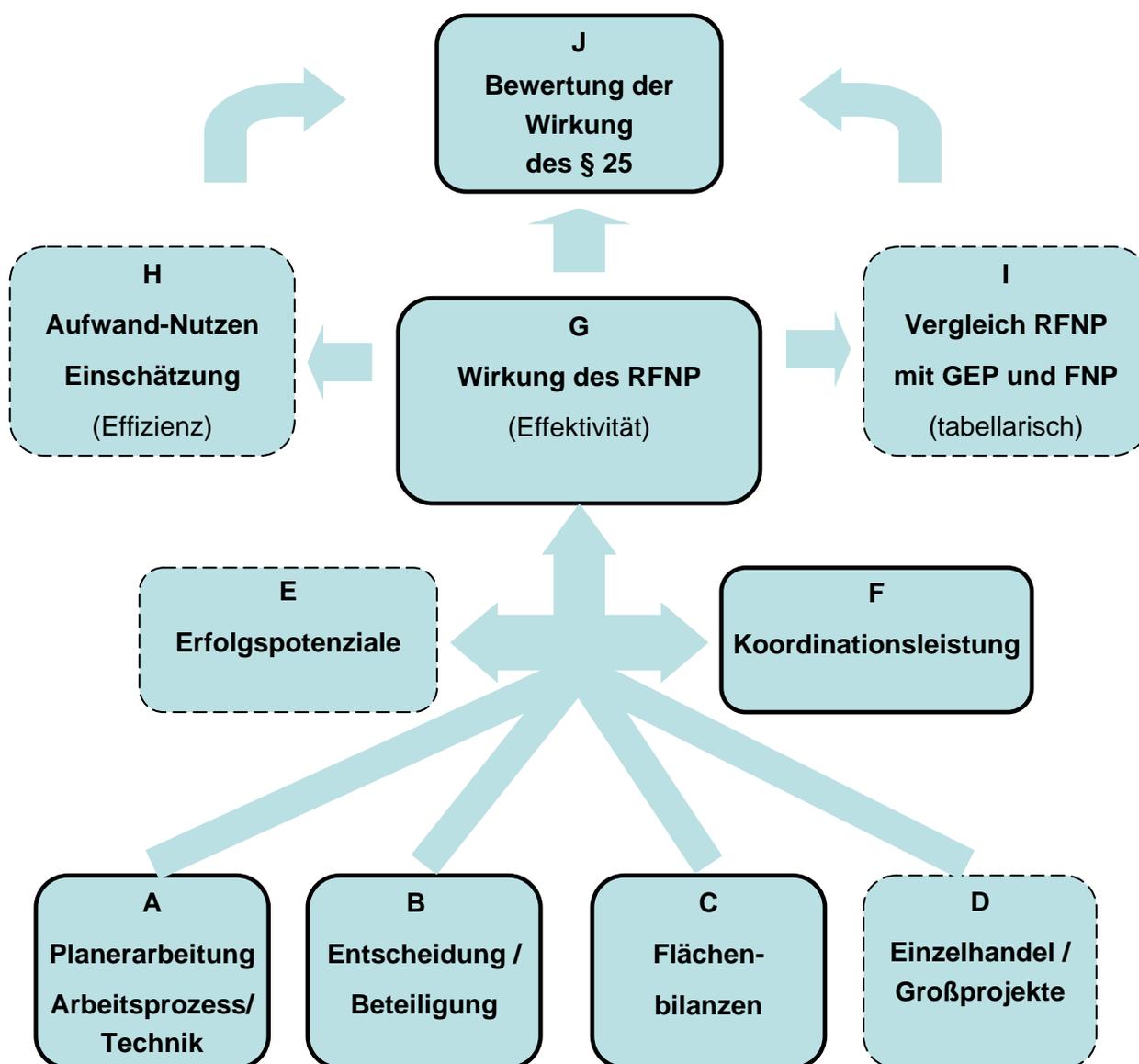


Abb. 5: Übersicht über die Evaluationsbausteine und deren Prioritätseinstufung

Erläuterungen: Als Hinweis für mögliche Varianten der Evaluation mit unterschiedlichem Aufwand ist in dieser Abbildung die Prioritätseinstufung durch die Art der Umrandung der Bausteine dokumentiert:

1. Priorität 2. Priorität

Übersicht zum Aufbau der jeweiligen Evaluationsbausteine

Im Folgenden werden die jeweiligen Evaluationsinhalte und –methoden der Bausteine einzeln vorgestellt. Dazu erfolgen Erläuterungen zu Problemen der einzelnen Bausteine, wie sie die eigenen Recherchen und die Diskussion des Workshops zeigten, dabei sind einige Aussagen als (sinngemäße) Zitate aus dem Workshop mit Anführungszeichen gekennzeichnet.

Eine Zusammenfassung zu Leitfragen und der Hinweis auf die besonders zu beachtenden Bedingungen werden als Kasten gegen Ende der jeweiligen Bausteinerläuterung dargestellt. Danach erfolgt noch jeweils der Hinweis auf mögliche Workshops und Diplomarbeiten (die noch mehr als exemplarische Anregungen denn als konkrete Vorschläge zu verstehen sind) sowie der Hinweis auf die erforderlichen Befragungen, wobei die Art der Befragung über folgende Symbole gekennzeichnet wird:

☞ = persönliche

☎ = telefonische

✉ = schriftliche Befragungen.

Die Erläuterung der jeweils zu beteiligenden Akteursgruppen ist als eine erste Fokussierung auf die für den jeweiligen Baustein besonders wichtigen Akteure zu verstehen, dazu sind immer je nach Erfordernis auch externe Experten – insbesondere der in der Evaluierungsklausel des LPIG genannten Institutionen (RVR, kommunale Spitzenverbände) – einzubeziehen.

Evaluationsbaustein A: Planerarbeitung (Organisation, Arbeitsprozesse und Darstellung / Technik)

Evaluationsinhalte:

Der Arbeitsprozess ist nach der in Kapitel 4 dargelegten Systematik zu beschreiben, um die möglichen Stärken und Schwächen des Prozesses zu identifizieren. Dabei soll sich dieser Baustein auf den Prozess der Planerarbeitung beziehen. Dazu sind die Handlungsarenen, (Entscheidungs)Interaktionen, Akteure und deren Rollen sowie Planinhalte (in ihren technischen, darstellerischen und rechtlichen Aspekten) und die Rahmenbedingungen für diese Prozesse zu erfassen.

Methoden & einzubeziehende Akteursgruppen:

- Auswertung der Protokolle & Unterlagen (s. Kap 7),
- Abfrage der Einschätzungen der Beteiligten zu: Zufriedenheiten, Lernprozessen, Ausbildung von Sozialkapital, Konflikten, Verzögerungen, Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Regelungen und Durchführungsvarianten,
- Überführung der Planungsergebnisse in die unterschiedlichen Arenen (PG RFNP, Lenkungskreis, VBA, Räte der Städte),
- Diskussion technischer und darstellerischer Aspekte (sowohl der EDV: z.B. GIS-Anwendungen als auch der Planzeichen), dies kann über die Auswertung der

Erfahrungen mit der praktischen Anwendung bei Beteiligten und Nutzern eruiert werden (z.B. Kompatibilität mit bisherigen technischen Systemen der Landesplanung),

- Abfrage der Funktionalität der organisatorischen Struktur (mit Geschäftsstelle in Essen, weitgehend dezentraler Struktur, RFNP Projektgruppe und Unterarbeitsgruppen),
- Überprüfung rechtlicher Probleme bei der Darstellung der Planinhalte und des Verfahrens mit Beteiligten der Kommunen, den zuständigen Ministerien und Rechtsexperten.

Hierzu wäre anzumerken, dass es wichtig ist, den Aufwand der Erhebung und die Menge der zu sammelnden Prozessdokumentation auf das notwendige Maß zu beschränken.

Als Bewertungshilfe wäre – insbesondere für das Themenfeld technische Umsetzung (auch zu den verwendeten Planzeichen etc.) – auch ein Vergleich mit dem RFNP für den Ballungsraum Frankfurt interessant.

<p>Leitfragen [Indikatoren; mit Bewertungs- hinweisen: + / -]</p>	<p>Welche Erfolgsfaktoren und Hemmnisse waren für die Planerarbeitung und die Arbeit in den Gremien festzustellen? [Qualitative Auswertung der Interviews]</p> <p>Wie ist die Funktionalität der organisatorischen Struktur hinsichtlich Aufgabenverteilungen und Kommunikationsflüssen zu bewerten?</p> <p>Wie hoch ist die Zufriedenheit mit dem organisatorischen Ablauf der Arbeitsprozesse? [Einstufung auf Skala durch die Beteiligten]</p> <p>Wie lange dauern einzelne Phasen / die Planfertigstellung? [Zeitdauer in Monaten: (+) Einhalten des bisherigen Zeitplanes]</p> <p>Wie entwickeln sich Lernprozesse, Vertrauen, Netzwerkbeziehungen unter den beteiligten Akteuren einzelner Arenen und zwischen den Arenen?</p> <p>Wie funktionierten die Zusammenarbeit der verschiedenen Handlungsarenen und die Vermittlung der Ergebnisse in die Politik?</p> <p>Gab es Schwierigkeiten mit der technischen Umsetzung (EDV-Verarbeitung)?</p> <p>Haben sich die ausgewählten Planzeichen / die Legende insgesamt als zweckmäßig herausgestellt?</p>
<p>Bedingungen?</p>	<p>Politische Bedingungen & Einflussnahmen; Zeitdruck; wenig Vorgaben durch gesetzliche Regelungen</p>

 /  /  **Befragungen:** Abfrage der Evaluationsinhalte durch persönliche und telefonische Interviews, sowie schriftliche Umfrage

 **Diplomarbeitsidee:** „Möglichkeiten der Plandarstellungen in einem RFNP - ein Vergleich der RFNP im Ruhrgebiet und Frankfurt am Main“ (Schwerpunkt Planzeichen, Legende, Maßstab 1:50.000).

Workshop: „Rechtliche Anforderungen an den RFNP“ Welche rechtlichen Probleme die, die Genehmigung verzögern oder verhindern könnten, sind zu beachten – Gruppen: PG RFNP, ZIR, MBV, MWME, MULNV

Evaluationsbaustein B: Entscheidungs- und Genehmigungsverfahren / (Öffentlichkeits)Beteiligung

Hier werden die Kommunikation und Entscheidungsprozesse zum RFNP, die mit externen Akteuren ablaufen, erörtert. Dazu gehören insbesondere das Scoping, die frühzeitige Beteiligung und das Beteiligungsverfahren der Öffentlichkeit (s. Kap. 4.2).

Das Genehmigungsverfahren kann noch nicht evaluiert werden, da es zum Evaluationszeitpunkt noch nicht abgeschlossen sein wird.

Evaluationsinhalte:

- Prozessbeschreibung der Entscheidungs- und Beteiligungsverfahren in Politik und Öffentlichkeit (Stellungnahmen der Regionalräte, Bezirksregierungen und Nachbargemeinden; Eingaben sowie der Umgang der Planenden damit);
- Diskussionsklima in Entscheidungsgremien; weitere Prozessanalysen: z.B. Bewertung der Aspekte zum Gender Mainstreaming⁶⁴, der Teilhabe benachteiligter Gruppen.⁶⁵

Methoden & einzubeziehende Akteursgruppen:

- Auswertung der Protokolle & Unterlagen; Einschätzungen der internen und externen Beteiligten zu: Informationsfluss, Zufriedenheit, Konflikten, Art der Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit.

Ein entscheidendes Bewertungskriterium ist der **Umgang mit den Stellungnahmen**, der in dem frühzeitigen Beteiligungsverfahren ablaufen wird. Dabei ist Kritik nicht per se als negativ zu bewerten (diese könnte schließlich sowohl aus Gründen eines regionalen Gemeinwohls aber auch der Eigeninteressen der Kritisierenden herrühren), sondern der qualitative Umgang mit den Stellungnahmen sollte als Bewertungskriterium dienen. Auch der Umgang mit den **Fachbeiträgen** sollte qualitativ untersucht werden.

Durch den Zeitdruck sind die Möglichkeiten zur **Öffentlichkeitsbeteiligung** prinzipiell zeitlich eng gefasst, so dass „die Beteiligungsprozesse nach den Vorgaben stattfinden werden, aber nicht darüber hinaus“. Außerdem könnte „der Maßstab 1:50.000 zu groß“ sein, so dass es für eine Öffentlichkeitsbeteiligung erschwerte Bedingungen gibt (WS#C).

Dennoch ist die **Bürgerfreundlichkeit** ein wichtiges Kriterium, wobei die Frage ist, ob langfristig der Freiraum, den der RFNP für informelle Konzepte schafft, partizipative Prozesse ermöglichen könnte.

Ein entscheidendes Erfolgskriterium wird die **Zustimmung durch die Kommunalpolitik** sein (in einem ersten Schritt muss dazu der VBA entsprechende Empfehlungen geben, im zweiten die Räte die unterschiedlichen Beschlüsse (s. Kap. 4.2) fassen).

Weiterhin ist das Handeln der **Landesplanungsbehörde** (Einsatz aufsichtlicher Mittel; Beratungsangebote; Diskussionsklima) und der anderen in die Genehmigung einzubeziehenden Ministerien zu berücksichtigen.

⁶⁴ Vgl. Pimminger 2001; Purer 2005 sowie umfangreiche Grundlagen zum Gender-Mainstreaming im Städtebau bei BBR 2006.

⁶⁵ Vgl. Pollermann 2004: 95.

Leitfragen	<p>Wie hoch ist die Zufriedenheit mit den Entscheidungsprozessen? [Einstufung auf Skala durch die Beteiligten; getrennt nach unterschiedlichen Gruppen; ggf. Begründungen für Unzufriedenheiten bei unterschiedlichen Gruppen auswerten]; [Abstimmungsergebnisse in den Stadträten; (+) Beschluss der jeweiligen Pläne]</p> <p>Wie lange dauern einzelne Phasen / Planfertigstellung? [Zeitdauer in Monaten: (+) Einhalten des bisherigen Zeitplanes]</p> <p>Wie wird die Transparenz des Verfahrens nach Außen hergestellt? [Vorhandensein und Qualität des Internetauftrittes; weiterer Öffentlichkeitsarbeit]</p> <p>Erfüllte die Öffentlichkeitsbeteiligung die Kriterien einer demokratischen Partizipation und der Berücksichtigung der Teilhabe benachteiligter Gruppen? [Teilnahme der Gruppen; Umgang mit unterschiedlichen Anliegen]</p>
Bedingungen?	Organisatorischer Rahmen und Foren für politische Aushandlungsprozesse; Politische Bedingungen & Einflussnahmen; Zeitdruck; wenig Vorgaben durch gesetzliche Regelungen;

Workshop: Diskussion der frühzeitigen Beteiligung mit PG RFNP; Politik der Städte & Regionalräte; Bezirksregierungen, Nachbargemeinden, Wirtschafts- und Umweltverbände, MBV, MULNV, MWME.

 /  /  **Befragungen:** Abfrage der Evaluationsinhalte durch persönliche und telefonische Interviews sowie der schriftlichen Umfrage, insbesondere Gruppen wie der VBA (30 Mitglieder) oder die RFNP-Projektgruppe könnten vollständig über schriftliche Fragebögen zu Fragen der Verfahrenszufriedenheiten befragt werden.

 **Diplomarbeitsidee:** „Die Beteiligung der Öffentlichkeit / Zivilgesellschaft in Beteiligungsverfahren zur Flächennutzungsplanung“ - Ein Vergleich des FNP Xy und des RFNP im Ruhrgebiet (Schwerpunkt: Bürgerzufriedenheit; der Zeitpunkt der Arbeit sollte parallel zum Beteiligungsverfahren 2008 liegen).

Evaluationsbaustein C: Flächenbilanzierung

Evaluationsinhalt:

- Flächenausweisungen in ha für unterschiedliche Nutzungsarten,
- reale Flächennutzung (wobei ein Einfluss auf die reale Flächennutzung erst nach Inkrafttreten des RFNP einsetzen wird).

Methoden & einzubeziehende Akteursgruppen:

Zu Flächenbilanzierungen stehen verschiedene Methoden zu Verfügung.⁶⁶ Prinzipiell anwendbar sind:

- Siedlungsflächenmonitoring über Befragungen von Gemeinden,
- Realnutzungskartierungen über Luftbildauswertungen,
- GIS-Auswertungen der Flächenausweisungen.

⁶⁶ Vgl. Mielke et al. 2005 zu Städte- und Regionalmonitoring; spezifische Diskussion zum Flächenmonitoring bei Bonny & Glaser 2005; Schürmann 2006: 36ff oder Krampulz 2005.

Für die Evaluation 2008 ist eigentlich erst die letztere Variante einzusetzen, aber die beiden anderen Datenarten, die bisher über die Bezirksregierungen (als Siedlungsflächenmonitoring) bzw. den RVR (Realnutzenkartierung) (s. Kap. 4.4) sowieso erhoben werden, sollten bereits als Evaluationsgrundlage für spätere Zeitreihen genutzt werden.

Dieser Evaluationsbaustein dient erstmal der **Schaffung einer Diskussionsgrundlage**. Dazu ist zunächst die Flächenbilanz zu erstellen (v.a. mit den an der Planerarbeitung beteiligten Akteuren) und anschließend ist die festgestellte Entwicklung (gemeinsam mit den anderen Akteursgruppen) zu bewerten.

Bei der **Feststellung der Flächenausweisungen** sind Probleme durch unterschiedliche Arten von Ausweiskategorien in den unterschiedlichen Planarten zu beachten (z.B. ist der FNP nicht direkt mit dem GEP zu vergleichen); auch gibt es verschiedene Darstellungsgrenzen (z.B. 5 oder 10 ha), daher ist keine direkte Vergleichbarkeit gegeben: mit Hilfe von entsprechenden Übersetzungsschlüsseln und „Rausrechenschritten“ aber begrenzt möglich.

Es könnte ein **Abgleich zwischen den Regionalplänen und dem RFNP** vorgenommen werden (z.B. Veränderungen von ASB, GIB, regionalen Grünzügen, BSLE und BSN sowie Verkehrsinfrastruktur von RFNP gegenüber GEP). Daran lässt sich dann feststellen, ob Unterschiede z.B. bei den Siedlungsflächen oder Regionalen Grünzügen zu vermerken sind.⁶⁷

Einfach durchführbar ist insbesondere ein Vergleich der Ausweisungen in dem **RFNP-Status Quo-Entwurf** (Januar 2007), der auch die aktuelle Flächennutzungsplanung in vergleichbarer Form widerspiegelt, mit den (dann durch die inhaltliche Arbeit veränderten) weiteren RFNP-Entwürfen (z.B. derjenige, der in die frühzeitige Beteiligung geht, und derjenige, der dann als abschließender Entwurf für die Beschlussfassung für die Räte im Sommer 2009 dienen wird).

Problematisch ist aber auch hier insgesamt die Bewertung, **welche Entwicklungen als Erfolg zu bewerten wären** (also sind nicht nur absolute Zahlen zu betrachten, sondern es ist ein Abgleich mit qualitativen Anforderungen wesentlich, s. auch Baustein F, z.B. Nutzung von Flächenrecycling oder ob „richtige“ Flächen ausgewiesen werden). Die Bewertung welche Flächenausweisungsentwicklung welche Erfolgsbewertung bedeutet, kann nur in einem qualitative Aspekte einbeziehenden Dialog unterschiedlicher Akteure erfolgen. Allgemein ist bei der Bewertung zu berücksichtigen, dass in einem verdichteten Gebiet wie dem Ruhrgebiet insgesamt keine wirklich großen quantitativen Ausweisungen zu erwarten sind, aber bereits einzelne kleinere Freiflächenverluste qualitativ negativ zu werten sind. Allerdings ist es auch ein wichtiges Kriterium, inwieweit ausreichend Flächen zur Verfügung stehen (d.h. unkompliziert mobilisierbar sind), die die wirtschaftliche Entwicklung unterstützen könnten.

⁶⁷ Verglichen werden könne dazu auch die Flächenausweisung für den Einzelhandel im RFNP. Eine Einschätzung ist dann über die Gegenüberstellung von vorher (Regionalplan) und nachher (RFNP) möglich, allerdings wird in den einzelnen Regierungsbezirken und deren Regionalplänen dieser Bereich unterschiedlich ausgestaltet und ausgewiesen.

Außerdem überprüfen, ob Bürgermeister nun „Planungsleichen“ hergeben (Flächen, die nicht genutzt werden können, aber weiter als Siedlungsflächen ausgewiesen sind).

Als Vergleich wäre auch die **Entwicklung in den angrenzenden Gemeinden** interessant, aber natürlich wäre dies insgesamt wesentlich aufwändiger zu erfassen. So wäre interessant, ob die Befürchtung eines externen Experten eintrifft, dass die Flächenausweisungen in einigen Nachbargemeinden, „*wenn das Münsterland unter sich ist, noch schlimmer werden*“.

Ein Vergleich mit der Entwicklung einer anderen RFNP-Region wie Frankfurt wäre hingegen aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen kaum sinnvoll.⁶⁸

Leitfragen	Wie entwickeln sich die Größen der ausgewiesenen Flächen für unterschiedliche Nutzungsarten (v.a. der Siedlungs- und Verkehrsflächen gegenüber den Freiraumflächen)?
[Indikatoren; mit Bewertungs-hinweisen: + / -]	[Erfassung der ha-Angaben für unterschiedliche Pläne; Bewertung aber erst über qualitative Auswertung der Interviews]
	Gab es eine Beeinträchtigung der bisher als regionale Grünzüge ausgewiesenen Flächen? [(-) jede Beeinträchtigung, ggf. Begründungen oder tatsächliche Ausgleichsmaßnahmen mildernd berücksichtigen; (+) Zufriedenheit der Umweltverbände]
	Gibt es eine ausreichende (unkompliziert mobilisierbare) Bereitstellung von Flächen, die eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung unterstützen? [(+)Zufriedenheit der Wirtschaftsverbände]
Bedingungen?	Sozioökonomische Entwicklungen mit Einfluss auf Flächenbedarfe (vgl. Flacke 2003: 29ff; Mielke 2002: 19ff)

 /  *Befragungen zur Klärung der technischen Möglichkeiten der Flächenbilanzierung mit Bezirksregierungen und RFNP-Projektgruppe; Bewertung mit Verwaltungen, aber auch Politikern der Planungsgemeinschaft und aus den Nachbargemeinden.*

Workshop: *Diskussion zur Bewertung der Flächenentwicklung im Ruhrgebiet (Städte & Nachbarstädte; Umweltämter; Bezirksregierungen; Wirtschafts- und Umweltverbände; RVR und ILS NRW)*

 **Diplomarbeitsidee:** *„Flächenbilanzierungen als Erfolgsmaßstab“ (Vergleich bisheriger Ansätze zum Flächenmonitoring der Bezirksregierungen, BBR, RVR, Ergebnisse: Übersetzungsschlüssel, als Beispiel dann RFNP-Siedlungsflächenentwicklung und Bewertungsproblematik erörtern)*

Evaluationsbaustein D: Großprojekte / Einzelhandel

Evaluationsinhalte:

- Insbesondere die Wirkung auf den (großflächigen) Einzelhandel, aber auch weitere Großprojekte, bei denen ein Abstimmungsbedarf besteht (z.B. Veranstaltungshallen),
- Überprüfung der Entstehung (unangepasster) Großprojekte.⁶⁹

⁶⁸ Dennoch ist interessant, dass zu Frankfurt eine Einschätzung geäußert wurde, dass der Flachverbrauch auch mit dem RFNP dort ungebremst sei. So gäbe es Flächenausweisungen (insbesondere für Gewerbeflächen), die sehr weit über den zu prognostizierenden Bedarf lägen (dies habe aber auch den Vorteil, dass den Gemeinden

Methoden & einzubeziehende Akteursgruppen:

Allgemein ist zu beachten, dass „*hinter der Einzelhandelsentwicklung die Planung immer hinterher hechelt. Der RFNP wird daran kaum etwas ändern können*“ so ist „*das Thema ‚Einzelhandel‘ doch stark unabhängig von irgendwelchen Instrumenten, dies macht es schwierig, hier Indikatoren zu finden*“ (WS#C). Daher ist insgesamt die Eignung der Einzelhandelsentwicklung als Erfolgsmaßstab zu relativieren.

Ein allgemeines Ziel ist der Erhalt der Bedeutung der Innenstädte und der Nahversorgung. Wesentliche Ansprüche an den RFNP im Hinblick auf den Einzelhandel sind:

- A) **Verbesserung des Planungsinhaltes:** eine verbesserte **interkommunale und regionale Abstimmung** des planerischen Handelns (z.B. auf der regionalen Ebene Einzelhandelszentren und –orte bzw. zentrale Versorgungsbereiche abzustimmen, so dass die Koordinierung über die kommunale Ebene hinausgeht). Hier kann auf bestehende Einzelhandelskonzepte als erster Maßstab zurückgegriffen werden. Auch ist zu überprüfen, ob eine Verzahnung der örtlichen mit überörtlichen Aspekten gelingt.
- B) **Wirkung der Planinhalte:** eine **Erhöhung der Verbindlichkeit**⁷⁰ der Steuerungswirkung⁷¹ der Planung auf den Einzelhandel (vor dem Hintergrund der Einschätzung, dass es bisher ausreichend rechtliche Instrumentarien gäbe, es aber an dem politischen Wille zur Anwendung fehle, Int#39). Demnach wäre zu überprüfen, ob der RFNP dazu beiträgt, bisher unverbindliche Vereinbarungen entweder formell rechtlich verbindlicher zu machen oder informell durch eine verbesserte Kooperationskultur und den Vertrauensaufbau Verstöße verhindert werden (dies ist aber letztlich eher langfristig messbar, da in kurzen Zeiträumen zu wenige „Prüfsteine“ (z.B. in Form von ansiedlungsbereiten Investoren) auftreten können).

Zur Bewertung sind unterschiedliche Methoden denkbar:

- Vergleich der Entwicklung mit den bestehenden Einzelhandelskonzepten (gibt es eine verbesserte Abstimmung?),
- Überprüfung des neu entstehenden großflächigen Einzelhandels (idealerweise als Vorher-Nachher-Vergleiche zum RFNP),
- Einschätzungen durch Beteiligte & externe Experten (auch der Wirtschaftsverbände).

so eine flexible Handhabung ermöglicht werden, z.B. vor dem Hintergrund der Preisentwicklungen für Grundstücke).

⁶⁹ Als ein Beispiel für solche Projekte wurde von mehreren Befragten ein „Centro des Sports“ in der Gemeinde Velbert südlich von Essen benannt. Dort wird mit dem „Sporttal-Projekt einen der bundesweit größten Sport- und Freizeitparks“ geplant (mit einer Obergrenze von 5000qm Verkaufsfläche für den angegliederten Einzelhandel), vgl. <http://www.sporttal.info/> (14.12.06).

⁷⁰ Beispiele für eine Erhöhung der Verbindlichkeit sind eine Überführung in Regionalpläne zur Schaffung einer interkommunalen Verbindlichkeit, wie dies in Hannover und Stuttgart erfolgt ist (Int#39).

⁷¹ Prinzipielle Steuerungsansätze sind: A) die BauNVO § 11 (3) (großflächiger Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortiment nur in Sonder- oder Kerngebieten); B) das LEPro § 24.3 (dessen geringe Wirkung wurde aber durch das Urteil des OVG Münster zum Centro verdeutlicht; demnach ist hier auch eine Novellierung zu erwarten, s. Kap. 4.4); C) der Einzelhandelserlass NRW von 1996 (Int#39; vgl. Büchner 2003; VHW 2005).

Dabei reicht für die Evaluation 2008 die **Befragung** der Einzelhandelsverbände und IHK's, nach Inkrafttreten des RFNP könnte ggf. auch eine Befragung von Einzelhandelsbetrieben interessant sein (wobei deren Interessenslagen bei der Bewertung einzubeziehen sind). Langfristig (also nach 2010) kann die Verbindlichkeit auch über die **Gerichtssicherheit** überprüft werden, da sich bisher z.B. Discounter bei Unzufriedenheit des Öfteren ihre Genehmigungen eingeklagt hatten. Wenn also die Richter „dem RFNP zustimmten“ (oder Gerichtsverfahren aufgrund der eindeutigen Rechtslage) vermieden werden, wäre dies eine Bestätigung für seine Wirkung auf den Einzelhandel.

Workshop „Wirkung der RFNP auf den (großflächigen) Einzelhandel und die Koordinierung von Großprojekten“ – Gruppen: RFNP-Projektgruppe; Nachbargemeinden; Bezirksregierungen; RVR; IHK; Einzelhandelsverband, ILS NRW.

 /  /  **Befragungen:** Planungsverwaltungen, Wirtschaftsverbände, Bezirksregierungen.

 **Diplomarbeitsidee:** „Steuerungsanspruch und Steuerungswirklichkeit zum Einzelhandel – Möglichkeiten und Grenzen der Instrumente FNP, GEP und RFNP“ (und deren Umsetzung in der Praxis: Abgleich der bisherigen Einzelhandelskonzepte mit RFNP; Wirkung der Änderungen in der Landesplanung (LEPro-Novellierung und Einführung des § 24a))

<p>Leitfragen [Indikatoren; mit Bewertungs- hinweisen: + / -]</p>	<p>Welche Wirkungen entstehen durch den RFNP auf die Entwicklung des großflächigen Einzelhandels und der Nahversorgung? [Qualitative Auswertung der Interviews]</p> <p>Ist eine verbesserte regionale Abstimmung erkennbar? (Verbesserung des Planinhaltes) [Änderungen von Ausweisungen]</p> <p>Kann die Verbindlichkeit der Planungen und Konzepte verbessert werden? (Verbesserung der Wirkung der Planinhalte) [Überprüfung formeller und informeller Verbesserung der Verbindlichkeit; (+) Verbindlichkeit von Konzepten durch Kooperationskultur; (-) Verstöße gegen freiwillige Einzelhandelskonzepte]</p> <p>Gab es in dem Gebiet der Planungsgemeinschaft / in den Nachbargemeinden Projekte (z.B. großflächiger Einzelhandel) bzw. sind Ausweisungen dafür erkennbar, die negative Folgen erwarten lassen? [Qualitative Auswertung der Interviews]</p>
<p>Bedingungen?</p>	<p>Sozioökonomische Entwicklungen mit Einfluss auf Einzelhandelsentwicklung (vgl. Heider 2001; Fürst & Kujath 2004) (oder anderer regional bedeutsamer Projekte)</p>

Evaluationsbaustein E: Erfolgspotenziale

Evaluationsinhalte:

Zusammenfassende Betrachtung der Erfolgspotenziale (s. Kap. 3.6; Kap. 5.1):

1. **Engagement der Beteiligten:** z.B. Motivation durch Freiwilligkeit, Zeitressourcen,
2. **Fähigkeiten der Beteiligten:** Lernprozesse (technische Fähigkeiten; Bewusstsein für Region),
3. **Organisatorische Struktur:** Kommunikationsaufwand; Informationsfluss, Bausteine A & B,
4. **Akzeptanz und Kooperationsklima:** in und zwischen den Arenen; Zustimmung durch Politik,
5. **Fachliches Konzept:** fachliche Qualität, dazu Bausteine C, D und F auswerten,
6. **Zugang zu materiellen Ressourcen:** z.B. Sicherung der Personalkapazitäten.

Methoden & einzubeziehende Akteursgruppen:

- Einschätzungen durch Beteiligte & Externe.

Da davon auszugehen ist, dass bei einer positiven Ausprägung der sechs Erfolgspotenziale langfristig eine erfolgreiche Entwicklung zu erwarten ist, liegt hier eine mögliche Hilfskonstruktion vor, um dem frühen Evaluationszeitpunkt Rechnung zu tragen. Die Informationen, die für eine Einschätzung notwendig sind, ergeben sich weitgehend aus den vorherigen Evaluationsbausteinen, dazu sind ergänzende Nachfragen in den Interviews möglich.

Wesentliche Bewertungen zur **organisatorischen Struktur** ergeben sich bereits aus den Bausteinen A & B.

Für das **Akzeptanz- und Kooperationsklima** gibt es über die politische Zustimmungsrate in den Räten und die Akzeptanz in der Politik ein eindeutiges Kriterium, es gilt aber auch, die Akzeptanz der anderen Beteiligten (andere Städte, Wirtschaft, Verbände) oder die Akzeptanz der Bürger zu beachten.

Im Hinblick auf das Bewusstsein für die Region (als **Fähigkeiten der Beteiligten**) wäre positiv zu werten, wenn sich ein gesteigertes Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Koordinierung in der gemeinsamen Region Ruhrgebiet weiterentwickelt würde.⁷²

Wesentliches Lernfeld wäre aber die Entwicklung einer kooperativen Interaktionsorientierung und einer am Gemeinwohl der Region orientierten Handlungsorientierung (s. Kap. 4.3) oder, wie es in den Interviews benannt wurde: die Überwindung eines „*Tunnelblickes*“ oder des „*Kirchturmdenkes*“ und die Entwicklung einer Einstellung „*sich einander etwas zu gönnen*“.

Dazu sind sowohl die Erfolgsvoraussetzungen bei den direkt Beteiligten als auch bei weiteren Akteuren festzustellen (z.B. das „Engagement der Beteiligten“ der Stadtverwaltungen und der Politik). Einzubeziehen sind also auch die Wirtschaft, Verbände, Bezirksregierungen und deren Beiträge zur Entwicklung der Erfolgspotenziale.

⁷² In dem Workshop wurde von einer Person aber angeregt auch zu überprüfen, ob durch die ggf. gesteigerte regionale Identität der Ruhrgebetsstädte überregionale Vernetzungen (z.B. notwendig für den Bereich Logistik in Zusammenhang mit dem Rheingebiet) immer noch nicht ausreichend gesehen werden.

Leitfragen	Wie ist die Ausprägung der sechs Erfolgspotenziale einzuschätzen? [qualitative Auswertung der Interviews; der Bausteine A, B, C, D und F]
[Indikatoren; mit Bewertungs- hinweisen: + / -]	Wie und wodurch hat der RFNP-Prozess die Ausprägung der Erfolgspotenziale beeinflusst? [qualitative Auswertung der Interviews]
	Wie wird langfristig der RFNP-Prozess durch die Ausprägung der Erfolgspotenziale beeinflusst? [qualitative Auswertung der Interviews]
Bedingungen?	Allgemeine prozessinterne und –externe Rahmenbedingungen (s. Kap. 4.5)

 **Diplomarbeitsidee:** „Strategische Erfolgspotenziale für räumliche Planungsinstrumente am Beispiel eines RFNP“ – (Diskussion von bisherigen Erfolgspotenzialen, Prognosen zur langfristigen Erfolgsbedingungen, allgemeine Diskussion zu Wirkungsmodellen in räumlichen Planungsprozessen)

Evaluationsbaustein F: Koordinationsleistung

Evaluationsinhalte:

- **Inhaltliche Koordinationsleistung:** durch den RFNP erreichte Koordinationsleistung / regional abgestimmter Planinhalt, vor allem die interkommunale Kooperation innerhalb der Planungsgemeinschaft, aber auch Beiträge zu gesamtregionalen Abstimmungsprozessen im Ruhrgebiet
- **Koordination / Vereinfachung im Umgang mit dem Planinhalt:** auch Planungssicherheit für Wirtschaft; Koordination der Änderungen (dies ist zum Evaluationszeitpunkt 2008 noch kaum überprüfbar, später könnte dieser Aspekt auch im Baustein H (sofern dieser durchgeführt wird) integriert werden.

Methoden & einzubeziehende Akteursgruppen:

- Sammlung projektbezogener interkommunaler Kooperationen; vertraglicher Vereinbarungen zum Interessensausgleich (z.B. gemeinsame Gewerbegebiete; Abstimmung bei Großprojekten); gemeinsame Koordinierung über Flächenpools, Schwerpunktbildungen etc.,
- Sammlung und Überprüfung von „Prüfsteinen“ der Koordinierungsleistung; z.B. Überprüfung der Planinhalte hinsichtlich der Ausweisung der Verkehrswege (an Schnittstellen),
- Einschätzung zur Nutzung der Synergiepotenziale im Ruhrgebiet,
- Einschätzungen zu konstruktiv gelösten oder gänzlich vermiedenen Konflikten (z.B. Vorher-Nachher-Betrachtungen von Gerichtsverfahren),
- Prognosen zum Umgang mit den erstellten Planinhalten (z.B. Änderungsverfahren),
- Zu allen Aspekten: Einschätzungen durch Beteiligte & Externe.

Die Koordinationsleistung kann also über die erfolgten Ausweisungen und weiteren Handlungen überprüft werden. Dazu förderliche Handlungsansätze wären sowohl projektbezogene Lösungen oder Flächenpools mit materiellen Ausgleichen (z.B. Aufteilungen der Gewerbesteuer), aber auch informelle Vereinbarungen und Tauschprozesse.

Wichtiges Kriterium ist es, ob ein **Ausgleich zwischen den sechs Städten** mit Schwerpunktbildungen und abgestimmten Entwicklungen feststellbar ist. Die Planungen sollten also **nicht additiv, sondern integrativ** mit – wo sinnvoll - interkommunalen Lösungen gestaltet werden.

Als Bewertungshilfe könnten alle **interkommunalen Kooperationen** mit Planungsbezug (z.B. gemeinsame Gewerbegebiete⁷³) gesammelt werden. Allgemein ist aber die Aussagekraft solcher Sammlungen zu relativieren, da mitunter ein kooperatives Verhalten bei einer entsprechenden Kooperationskultur oftmals gar keinen Niederschlag in schriftlichen Verträgen finden muss. Demnach wäre auch der Begriff der **Kooperationskultur** eine wichtige, wenn auch schwer zu erfassende Kategorie (siehe Interviewangaben zum „echten Austausch“ auf der nächsten Seite).⁷⁴

Um die **Koordinationsleistung über die Grenzen der Planungsgemeinschaft hinaus** einzuschätzen, ist die Frage zu klären, wie Grenzen überwunden werden können (Vorteil der Überwindung der Bezirksregierungsgrenzen; Nachteil neuer Grenzen zum übrigen RVR-Gebiet und weiterem Umland). So wäre auch zu überprüfen, wie sich die Kooperation zu Bottrop, Duisburg, Dortmund etc. entwickelt und inwieweit sich Lösungsansätze für die (bisher ja auch nicht bewältigte!) **Stadt-Umland-Problematik** ergeben haben. Einige Befragte sahen den jetzigen RFNP auch als Vorstufe, dem eine spätere Ausweitung der Planungsgemeinschaft folgen sollte (Int#23). Zum Regionszuschnitt gibt es aber keine Ideallösung für das Ruhrgebiet, da auch das Einbeziehen des gesamten Ruhrgebietes mit seinem Umland problematisch wäre (*„das würde überkomplex, denn der gesamte Ballungsraum Ruhrgebiet ist zu groß für einen RFNP“*, WS#B).

Allgemein ist die **politische Zustimmung ein wichtiger Indikator** für einen gelungenen Ausgleich: *„sechs gleich lautende Ratsbeschlüsse sind doch schon mal ein positives Zeichen und auch ein Ergebnis eines Interessenausgleichs“*; außerdem sind *„Konflikte, die nicht passieren“* als Erfolgskriterium zu sehen (die sind aber nicht im Plan sichtbar, WS#C). Zu beobachten wäre in jedem Fall die Diskussion in den Räten der Städte, wobei eine einhellige Zustimmung schwierig zu bewerten ist, einerseits könnte dies an der guten Vermittlung guter Ergebnisse in die Politik liegen, andererseits könnte aber auch ein sich gegenseitig *„alles Zugestehen“* (in einem Interview als *„Schluck aus der Pulle“* bezeichnet) – ohne eine regionale Abstimmung anzustreben – die Ursache für eine große Zustimmung sein. Somit wären auch kontroverse Diskussionen in den Räten keinesfalls unbedingt ein schlechtes Signal. Weiterhin sind auch die Stellungnahmen der Regionalräte hinsichtlich der Koordinationsleistungen mit den Nachbargemeinden auszuwerten (s. auch Baustein B).

Um den Aspekt der verbesserten Koordination hinsichtlich der **Vereinfachung im Umgang mit dem RFNP** festzustellen ist die Frage nach schnelleren Baugenehmigungen (für Unternehmen / Bürger) oder der einfacheren Abwicklung von Verfahren interessant (dies ist

⁷³ Vgl. Best practice-Beispiele bei Schneider 2005; Holtel & Wuschansky 2002. Die Eignung der „gemeinsamen Gewerbegebiete“ als Indikator für eine positive Koordinationsleistung ist dadurch zu relativieren, dass auch diese losgelöst vom RFNP entstehen würden oder auch je nach Flächensituation in den Grenzregionen nicht die sinnvollste Lösung darstellen müssen. Somit ist insbesondere eine Betrachtung von ha-Zahlen solcher Gebiete wenig aussagekräftig, dennoch kann eine qualitative Betrachtung der Art solcher Kooperation sinnvoll sein.

⁷⁴ Es bestände auch die Möglichkeit zwei Zeiträume zu evaluieren, die ca. fünf Jahre vor und nach RFNP liegen. In den jeweiligen Zeiträumen würde dann überprüft, ob und welche interkommunalen Projekte es gegeben hat und wie diese sich unterscheiden.

aber 2008 noch nicht evaluierbar). Zur ersten Einschätzung könnten aber alle vergangenen **Änderungsverfahren** der FNP in den letzten zwei Jahren betrachtet und hinterfragt werden, ob diese unter RFNP-Bedingungen auch notwendig gewesen wären. Ebenfalls evaluierbar wäre die Zufriedenheit bei den TÖB mit der Handhabung der RFNP-Erstellung. Hierzu wurde die Erwartung geäußert, dass diese es als positiven Aspekt sähen, dass sie sich nur noch mit einem Plan in der Region beschäftigen müssten. Weiterhin könnte ein **Kooperationsnutzen** dahingehend entstehen, dass bei Institutionen wie den IHK oder Einzelhandelsverbänden (die jeweils über mehrere teilregionale Einheiten im Ruhrgebiet verfügen) durch die Notwendigkeit zu gemeinsamen Stellungnahmen eine **gesamregionale Sichtweise** und deren Kooperation gestärkt wird.

Die Interviewfrage (Int#24), ob es in dem Prozess zu einem **echten Austausch** kommen wird oder nur die Erfüllung einer Pflichtaufgabe als kleinster gemeinsamer Nenner erreicht wird, diene als erste Einschätzung der Koordinierungsleistung. Dazu wurde vielfach positiv hervorgehoben, dass bereits jetzt ein intensiver Austausch der Kollegen auf der Arbeitsebene und im Lenkungskreis stattfindet, so entstünden auch informelle Netzwerke, die auch eine Art „Frühwarnsystem“ bei Konflikten darstellten und so bestünde die Hoffnung, dass nun mit Konflikten konstruktiver umgegangen wird. Als problematisch für die Austauschprozesse wurde das „zeitliche Diktat“ des engen Zeitplanes gesehen (so wären „wirkliche Raumentwicklungsstrategien bis 2009 nicht leistbar“), aber es könne der Beginn eines Denkens in regionaler Kooperation darstellen. Noch offen sei die Frage, wie gut der Austausch auf der politischen Ebene gelänge oder auch ob Konflikte durch den allgemeineren Rahmen des RFNP auf die Bebauungsplanebene verlagert würden. Letztlich besonders spannend sei aber die Frage, inwieweit langfristig eine wirkliche „Kooperationskultur“ entstehen könnte. Neben der Kooperationskultur zwischen den direkt Beteiligten der Stadtplanung, wäre zu überprüfen, ob eine solche Kooperationskultur auch in den Bereichen wie der Wirtschaftsförderung entstehen könnte (messbar über qualitative Interviews, vertragliche Kooperationen oder gemeinsame Messeauftritte).

Leitfragen	Ist es zu einer verbesserten interkommunalen Kooperation zwischen den Städten der Planungsgemeinschaft gekommen?
[Indikatoren; mit Bewertungs-hinweisen: + / -]	[Auswertung der Prüfsteine etc; qualitative Auswertung der Interviews]
	Welchen Einfluss hat der RFNP auf die Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik?
	[Auswertung der Entwicklungen an den Grenzen der Planungsgemeinschaft]
	Konnten Konflikte vermieden werden bzw. wie wird mit Konflikten umgegangen?
	[Beobachtung der informellen Kommunikation; Prozesse in den Räten]
	Wurde die Koordination durch einen vereinfachten Umgang mit dem Planwerk erleichtert?
	[Einschätzung zur Notwendigkeit von zukünftigen Änderungsverfahren]
	Entstand eine Kooperationskultur, die eine weitere Abstimmung erleichtert?
Bedingungen?	Zeitdruck für Aushandlungsprozesse; Komplexität der Aufgaben in einem großen Planungsraum

 /  /  **Befragungen:** sämtliche Akteursgruppen.

Workshop: Koordinationsleistung im Ruhrgebiet durch den RFNP (mit sämtlichen Akteursgruppen).

 **Diplomarbeitsidee:** *“Interkommunale Kooperation im Ruhrgebiet – Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses des RFNP“ (interessant wäre ähnliche Diplomarbeiten für Anfang 2007 und Ende 2009 durchzuführen).*

Evaluationsbaustein G: Wirkung des RFNP

Evaluationsinhalte:

- Wirkung des RFNP (erreichte Ergebnisse und deren Wirkungszurechnung zum RFNP).

Methoden & einzubeziehende Akteursgruppen:

- Zielereichungskontrolle (prognostisch),
- Überprüfung der Erfüllung der regionalplanerischen Aufgaben,
- Überprüfung der Erfüllung der Aufgaben der Flächennutzungsplanung,
- Analyse der Wirkungszusammenhänge (inkl. der Analyse der Rahmenbedingungen).

Hier werden die Informationen aus den vorherigen Bausteinen zur Einschätzung der Wirkung des RFNP Ruhrgebiet zusammengefasst, insbesondere der Baustein F enthält wesentliche Aussagen zur Wirkung des RFNP insgesamt. Darüber hinaus gehört zu diesem Schritt auch die Beantwortung der zentralen Fragestellungen aus Kap. 3.9, die in **Erörterungen mit allen Akteursgruppen** zu beantworten sind.

Es ist die **Zielerreichung** der Ziele der Kommunen und der Landes- und Regionalplanung zu überprüfen.⁷⁵ Dazu gehört die Überprüfung der Stimmigkeit der Planung gegenüber landesplanerischen Zielen (Prüfstein LEPro) und den Zielen der Städte (vgl. erste Ziele im Drehbuch und noch zu erarbeitende Stadtregionale Ziele (weitere Diskussion im Januar 2007)).

Das LEPro als möglicher Prüfstein ist sehr alt. Angesichts des Evaluationszeitpunktes 2008 sind bis dahin ggf. die Ziele (der Landesplanung; der Städte) noch zu aktualisieren. Für diesen Baustein wären also noch die in Kap. 3.5 genannten Ziele zu präzisieren (auch unter Einbeziehung von Entscheidungsträgern aus der Politik), so müssten Ziele mit gewünschter Entwicklungsrichtung als Hinweis für die Erfolgsbewertung benannt werden (vgl. Frick et al. 2001: 35ff). Das könnte über Leitindikatoren illustriert werden.

Bezüglich der Aufgabenerfüllung der **Regionalplanung** ist zu überprüfen, ob sich für die in der Regionalplanung typischen Konfliktpotenziale förderliche Planinhalte abzeichnen (Int#12):

- Abwägung zwischen Freiraumschutz, Schutz der regionalen Grünzüge, Landschafts- bzw. Naturschutz und Siedlungsflächenbedarf,
- Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbeflächen im Umland mit Folgen wie Abwanderungen aus den Städten,
- Verhältnis Wasserschutz zonen zu Gewerbegebieten und Abgrabungen,
- Verhältnis Hochwasserschutz und Siedlungsentwicklung.

Bezüglich der Aufgabenerfüllung der **Flächennutzungsplanung** sind insbesondere Probleme und Nutzen der Entfeinerung und des Maßstabes 1:50.000 (siehe auch Baustein

⁷⁵ Allgemein ist eine Überprüfung der „Zielvalidität“ einzubeziehen (vgl. Frick et al. 2001: 29).

A) einzubeziehen. Hierzu wurden in den Interviews sehr unterschiedliche Einschätzungen geäußert⁷⁶ (bei einem Überwiegen der positiven Einschätzungen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt seien, wie etwa Rechtsicherheit schaffende Ableitungsregeln).

Nach Feststellung der Zielerreichung und der Aufgabenerfüllung ist die **Wirkungszurechnung zum RFNP** als nächster Schritt erforderlich.

Als erste Einschätzung zu Erfolgsbedingungen und Hemmnissen können auch die Interviewergebnisse zur Frage nach Erfolgsfaktoren und Hemmnissen dienen (Int#20), die dortigen Angaben zu **Erfolgsfaktoren** bezogen sich insbesondere auch auf eine gute Kommunikation und Zusammenarbeit der Städte (auch zur vertrauensvollen Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung), den gemeinsamen Willen und das hohe Engagement durch eigene Gestaltungsmöglichkeiten (wobei auch die höheren Ebenen aktiv seien („*Chefarztbehandlung*“) sowie eine Unterstützung der Landesregierung spürbar sei). Weitere Nennungen bezogen sich auf Ressourcen für externe Dienstleister; die schlanke organisatorische Form, die keine neue Behörde bedeute; die Voraussetzungen durch vorherige Kooperationen (2030-Prozess) der Städte untereinander und der Vertrauensaufbau, dass ein gemeinsames Ziel vorliege und über Konflikte geredet werden könne. Auch wurden Vereinfachungen im Planumgang erwartet (keine Parzellenschärfe mehr; Zusammenführung auf eine Ebene).

Als **Hemmnisse** wurden der Organisationsaufwand und eine Überorganisation mit ständigen Treffen und der hohe Zeitaufwand benannt, wobei auch die Größe des Planungsraumes zunächst den Aufwand erhöht. Als zukünftige Hürde wurde die politische Implementation (die Stadträte zu überzeugen) benannt. Zudem sei die Rechtsprechung noch nicht genau einschätzbar (Pionierarbeit; Verordnung nicht präzise genug). Nicht optimal sei auch die Personal- und Ressourcenausstattung einiger Städte. Ggf. werde auch der Maßstab 1:50.000 nicht verstanden (Schwierigkeiten bei der Vermittlung an Bürger und Politik).

⁷⁶ Für den Maßstab 1:50.000 sprechen laut Angaben der Interviewten (Int#22), dass eine Entfeinerung dringend erforderlich sei, mehr Freiheit und Flexibilität in der Handhabung entstehe, weniger **Änderungsverfahren** erforderlich sind und man durch die digitalen Grundlagen auch zoomen könne.

Probleme ergäben sich bei kleinräumlichen Darstellungen (v.a. für kleine Kommunen wichtiger). Außerdem seien Anfangsschwierigkeiten zu erwarten (ungewohnt für die Planer in der Bebauungsplanung; Rechtsunsicherheiten mit Entwicklungsgebot; Regelungslücke für Windkraftanlagen) und die Vermittlung an Bürger und TÖB erschwert.

Als Gedankenanstoß sei an dieser Stelle auch auf eine Aussage aus der Region Frankfurt (die in der Planerarbeitung schon weiter vorangeschritten ist) verwiesen, wo ein Beteiligter äußerte, dass „vielleicht 1:25.000 besser wäre“ da dies eine detaillierte Darstellung und Vorbereitung der verbindlichen Bebauungsplanung ermögliche und eine besseren Anbindung an Planungen wie die Landschaftsplanung ermögliche.

Leitfragen [Indikatoren; mit Bewertungs- hinweisen: + / -]	<p>Welche Änderungen sind in Bezug auf die einzelnen Handlungsfelder des RFNP festzustellen? [Auswertung der vorherigen Bausteine]</p> <p>Werden die fachlichen Ziele erreicht? [Prognostische Zielerreichungskontrolle; nach Kap. 3.5]</p> <p>Werden die Aufgaben der Regionalplanung erfüllt? [Qualitative Auswertung der Interviews; ggf. Vergleich mit anderen GEP im Ruhrgebiet]</p> <p>Werden die Aufgaben der Flächennutzungsplanung erfüllt? [Qualitative Auswertung der Interviews; ggf. Vergleich mit anderen FNP im Ruhrgebiet]</p> <p>Wie ist der Prozessnutzen einzuschätzen? [Baustein A & B, insbesondere Kooperationskultur, Vertrauensaufbau; Netwerkbildung]</p> <p>Welche der beobachteten Wirkungen sind auf den RFNP zurückzuführen? Was hätte sich ohne RFNP anderes entwickelt?</p>
Bedingungen?	Beachtung aller relevanten in Kap. 4.5 genannten Rahmenbedingungen

 /  /  **Befragungen:** sämtliche Akteursgruppen.

Workshop: Diskussion zur erwartenden Zielerreichung und Wirkungsanalyse zum RFNP (mit sämtlichen Akteursgruppen).

 **Diplomarbeitsidee:** „Zielerreichungskontrollen als Beitrag zur Effektivierung der Regional- und Flächennutzungsplanung / eines RFNP“ (z.B. Schritte zur Überprüfung Zielvalidität; Ex-ante-Zielerreichungskontrolle am Beispiel RFNP Ruhrgebiet, Diskussion um Ziele der Raumordnung).

Evaluationsbaustein H: Aufwand-Nutzen-Einschätzung

Evaluationsinhalte:

- Aufwand-Nutzen Verhältnis (Effizienz),
- Aufwand der Planerstellung,
- Aufwand im Umgang mit dem fertigen Plan.

Methoden & einzubeziehende Akteursgruppen:

- Abschätzung des Aufwandes durch Beteiligte & Externe; Vergleich mit Nutzen (Baustein G).

Nach einer Bewertung der Effektivität folgt in einer idealtypischen Evaluation die Bewertung der Effizienz, also des Verhältnissen zwischen Effektivität und dazu geleistetem Aufwand. Solchen Analysen sind in der Praxis aber enge Grenzen gesetzt (z.B. weisen die Controlling-Systeme der Stadtverwaltungen den RFNP nicht unbedingt als eigenes Produkt aus).⁷⁷

Dennoch sollte diese Frage über Näherungskriterien evaluiert werden. Dazu ist weniger eine möglichst genaue Erfassung des Aufwandes sinnvoll, sondern eher ein Vergleich mit dem Alternativen (also weiterhin getrennt einen sechs FNP und drei GEP aufzustellen).

⁷⁷ „Die Personen, die sich vorrangig mit dem RFNP befassen, bearbeiten nebenbei auch noch andere Themen; und andere Personen aus der Verwaltung, die vorrangig Anderes bearbeiten, arbeiten stellenweise auch an dem RFNP mit. Den Kosten-Aufwand könnte man höchstens abschätzen, aber nicht ermitteln“ (WS#C).

Der Evaluationszeitpunkt 2008 stellt sich für die Aufwand-Nutzenanalyse als problematisch dar, da Kosten und Nutzen am sinnvollsten nach Abschluss evaluiert. Auch ist zu erwarten, dass ein vergleichsweise hoher Aufwand in der Erstellungsphase einem niedrigeren Aufwand beim Arbeiten mit dem fertigen Plan gegenübersteht (auch hier ist anfangs nicht zuletzt durch die Neuartigkeit des Instrumentes ein höherer Aufwand als in späteren Phasen zu erwarten).

Zum **Aufwand der Planerstellung** ist generell einzubeziehen, dass einige Gemeinden „sonst eh´ einen neuen FNP hätten aufstellen müssen“. Neben den Näherungswerten für den Arbeitsaufwand (z.B. in Personenmonaten) ist also insbesondere zu beachten, inwieweit zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich waren (bisher lediglich ZIR-Beratung, damit wohl günstiger als z.B. Verfahren in Frankfurt). Die Kosten für das ZIR sollten in der Bewertung des Instrumentes insgesamt auch nicht berücksichtigt werden, da diese Kosten wahrscheinlich nur wegen des Pioniercharakters mit noch nicht erprobter Rechtsprechung notwendig sind. Allgemein kann aber der Personalbestand im Planungsbereich der Kommunen seit Gründung der Planungsgemeinschaft betrachtet werden.

Für die Bewertung des **Umganges mit dem Plan** ist positiv, wenn festgestellt wird, dass konsensuale Prozesse zwar länger dauern, aber dafür Reibungsverluste (bis hin zu Gerichtsprozessen) ersparen. Zu diskutieren wären Aufwandsreduzierungen durch eine flexiblere Handhabung (aber auch der Kommunikation insgesamt, so könnte durch ein verbessertes Vertrauensverhältnis der Kommunikationsaufwand reduziert werden („wo früher Briefe geschrieben wurden, wird jetzt einfach angerufen“)). Auch ist zu überprüfen, wie die verbindliche Bebauungsplanung mit den Vorgaben umgehen kann.

Langfristig spannend wird die Frage sein, ob die Aufwandsreduzierung aufgrund der geringeren Änderungshäufigkeit (Entfeinerung) durch eine Verkomplizierung der **Änderungsverfahren** (durch die vorgeschriebene Beteiligung aller sechs Städte) wieder zunichte gemacht wird.

Es sollte aber nicht nur der direkte Aufwand der Verwaltungen in Rechnung gestellt werden, sondern auch für die anderen Interessensgruppen (z.B. Aufwand der Verbände bei der Erstellung von Stellungnahmen für dann nur noch einen Plan; Genehmigungsdauer & Planungssicherheit für Unternehmen).

Leitfragen	Welcher Aufwand entsteht bei der Planerstellung?
[Indikatoren; mit Bewertungs- hinweisen: + / -]	<p>-Welche Personalkapazitäten waren für die Erarbeitung des RFNP notwendig? [näherungsweise Schätzung in Personenmonaten; Wie hat sich der Personalbestand der Kommunen der PG im Planungsbereich entwickelt?]</p> <p>-In welchem Umfang waren Sachmittel zur Beschaffung zusätzlicher technischer Ausstattung erforderlich?</p> <p>-Welche Zeitpannen liegen zwischen den unterschiedlichen Planungsphasen? Wie lange hat die RFNP-Aufstellung insgesamt gedauert? [Angabe in Monaten /Was waren die Gründe im Falle von Verzögerungen in einzelnen Phasen?]</p> <p>Welche Änderungen des Aufwandes ergeben sich für die anderen Beteiligten (also über die Stadtverwaltungen hinaus)?</p> <p>Wie wird sich der Aufwand nach der Fertigstellung des Planes im Umgang damit entwickeln?</p> <p>Wie ist das Verhältnis zwischen Nutzen (Baustein G) und dem geleisteten Aufwand zu bewerten?</p>
Bedingungen?	Pioniercharakter erhöht den Aufwand

☎ / ☎: Befragungen zur Abschätzung der Planungsaufwandes bei Beteiligten der RFNP-Erarbeitung (und ggf. zum Vergleich Einschätzungen zu den Alternativen GEP und FNP auch bei den Städten und Bezirksregierungen abfragen, hier ist aber keine direkt vergleichbare Datenlage zu erwarten).

📖 **Diplomarbeitstidee:** „Möglichkeiten und Grenzen von Effizienzanalysen zu räumlichen Planungsinstrumenten am Beispiel des RFNP im Ruhrgebiet“ (Erörterung der Schwierigkeit; Bezüge zu Evaluation im New-Public-Management; Ansätze zum Vergleich des Aufwandes von FNP und GEP).

Evaluationsbaustein I: Vergleich RFNP mit GEP und FNP

Evaluationsinhalte:

- Vergleich der Instrumente RFNP, GEP und FNP

Methoden & einzubeziehende Akteursgruppen:

- Betrachtung von erbrachten Leistungen zu einzelnen Aufgabenfeldern und Aufwand der einzelnen Planarten unter Einbeziehung aller an der Planerstellung und -nutzung beteiligten Akteursgruppen

Hier könnte durch eine tabellarische Übersicht ein Vergleich der Leistungen von RFNP, FNP und GEP untersucht werden. In eine solche Matrix sind dann etwa Fragen zum Regionszuschnitt, Steuerungswirkungen auf den Einzelhandel (später auch Häufigkeit und Aufwand der zu erwartenden Änderungsverfahren etc.) einzutragen. Dieser Schritt ist einerseits besonders sinnvoll, andererseits besonders aufwändig, da noch gar keine ausreichenden Evaluationen zur FNP oder der Regionalplanung vorliegen, vgl. Kap. 3.6).

Dieser Schritt dient auch dazu, die Erwartungshaltung an den RFNP nicht „als Heilsbringer“ zu überfrachten, sondern mit den konkreten Alternativen zu vergleichen.

Leitfragen	Welchen <u>Nutzen</u> bringen die unterschiedlichen Planarten?
[Indikatoren; mit Bewertungs- hinweisen: + / -]	[Auswertungen von Erkenntnissen zu GEP, FNP und RFNP; vergleichende Diskussion der Fragestellungen aus Kap. 3.9]
	Welchen <u>Aufwand</u> bringen die unterschiedlichen Planarten (Zeit, Personal, sonstige Ressourcen der öffentlichen Hand oder privater Akteure)?
	[Baustein H für RFNP; weitere Einschätzungen mit den selben Fragen für GEP und FNP]
Bedingungen?	Mehr Erfahrungen mit alten Instrumenten erhöhen Routine bei Erarbeitung; Innovationscharakter bedeutet Rechtsunsicherheiten; früher Evaluationszeitpunkt schafft nur Teilausschnitt

Workshop: Vergleich: welche Stärken und Schwächen weisen FNP & GEP auf, welche der RFNP?

 /  **Befragungen:** sämtliche Akteursgruppen.

 **Diplomarbeitsidee (eher als Dissertation oder Verbund mehrerer Diplomarbeiten mit begleitendem Forschungsprojekt geeignet):** „Vergleich der Wirkungen von FNP, GEP und RFNP“ (Steuerungswirkung; Möglichkeiten zur Kooperation; Planungssicherheit für Unternehmen; Zufriedenheit der Beteiligten).

Evaluationsbaustein J:

Die zusammenfassende Bewertung ist aus allen vorherigen Bausteinen zusammengesetzt und bildet sozusagen die Wirkungszurechnung zwischen „Wirkung des RFNP“ und den „Regelungen des Gesetzes“. So ist zu fragen, ob die einzelnen Regelungen des Gesetzes und der RFNP-Verordnung in der Praxis vorteilhaft gewesen sind. Für diejenigen Aspekte, wo dies nicht zutrifft, sollte die Evaluation auch den konkreten Änderungsbedarf der Regelungen diskutierbar machen. Somit gehört zu diesem Baustein die Beantwortung der Frage, ob und ggf. mit welchen Modifikationen der § 25 fortbestehen sollte. Dazu gehört auch die Frage, ob der RFNP zu den gegenwärtigen Bedingungen passt, oder ob die Wirksamkeit des RFNP durch andere Rahmenbedingungen noch verbessert werden könnte (z.B. Zusammenspiel mit informellen Plänen wie Masterplänen; Aktualisierung der landesplanerischen Vorgaben etc).

Zusammenfassend sind zur **Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens** die folgenden Fragen auf der Grundlage der vorherigen Bausteine zu beantworten:

- Zu § 25 (1): **Bildung der Planungsgemeinschaft:** Welche Vor- und Nachteile gab es durch die formulierte „Anzeigepflichtigkeit“ statt einer möglichen „Genehmigungspflichtigkeit“? Wäre eine Regelungsmöglichkeit des Regionszuschnittes „von oben“ eine bessere oder schlechtere Regelung gewesen?
- Zu § 25 (3): **Zusammenführung von Regionalplanung und Flächennutzungsplanung:** War die Zusammenführung in eine Planung insgesamt praktikabel und lässt sich dadurch eine effektivere Wirkung und / oder eine effizientere Handhabung erwarten? Welche Wirkungen lassen sich auf die Überführung der Regionalplanung in die kommunale Planungshoheit zurückführen? Überwogen positive oder negative Wirkungen? Wären diese auch anders als durch die hier geregelten Kompetenzen zu erreichen gewesen (z.B. der Prozessnutzen einer besseren Kooperation zwischen den Städten)?

- Zu § 25 (4): Waren die Regelungen zu **Genehmigungskompetenzen** für Entstehung und Qualität des RFNP förderlich oder gab es hindernde Auswirkungen?
- § 26 (1) **Zeitlicher Geltungsbereich**: Entstand durch die Befristung des Paragraphen auf fünf Jahre ein Zeitdruck, der einen entscheidenden Einfluss hatte? Falls dies zutrifft, ist zu fragen, ob dies als Vorteil (z.B. als Beschleunigungsfaktor) oder als Nachteil (z.B. wenig Zeit für Aushandlungsprozesse, Öffentlichkeitsbeteiligung) zu werten ist.
- § 26 (1) **Räumlicher Geltungsbereich**: Ist nach den Erfahrungen die Beschränkung auf die Gemeinden des Regionalverbandes Ruhr und die Nachbargemeinden weiterhin sinnvoll oder ist der RFNP in Zukunft auch in weiteren Regionen sinnvoll?
- § 26 (2) **Evaluierungsklausel**: Bot die Evaluierung die Möglichkeit, den Prozessverlauf positiv zu beeinflussen? War der festgesetzte Evaluierungszeitpunkt sinnvoll? Waren die Vorgaben der Mitwirkung ausreichend und hilfreich? Ergab die Evaluierung eine ausreichende Grundlage zur ggf. notwendigen Überarbeitung der rechtlichen Grundlagen?
- Zu RFNP-VO § 3 (3), (4) **Regelung der Zusammensetzung eines möglichen Verfahrensleitenden Ausschusses**: Sofern ein VLA günstiger einzuschätzen wäre als die Arbeit des VBA, wäre zu überprüfen, welche Hindernisse der Bildung eines VLA entgegenstanden. So wäre die Frage, ob die Hürden zur Bildung eines kleineren VLA nach (3) zu hoch waren, während die Zusammensetzung nach (4) eine nicht zweckdienliche Größe erreicht hätte?
- Zu RFNP-VO § 5 (2): Festlegung des **Maßstabes auf 1:50.000**: Wäre ein anderer Maßstab als 1:50.000 effektiver und / oder effizienter gewesen? Hätte eine andere Grundlage als TK 50 herangezogen werden sollen?
- Zu RFNP-VO § 10 **Änderung / Ergänzung des RFNP**: Ist absehbar, dass diese Regelungen einer flexiblen Handhabung in Wege stehen und gibt es sinnvollere Alternativen oder ist als Vereinfachung bereits § 11 („Vereinfachtes Planänderungsverfahren“) ausreichend? (insbesondere zur Regelung von Änderungen z.B. durch einen einem VLA ähnlichen Instrument, welches z.B. bei einstimmigen Beschluss den Beschluss aller Gemeinden ersetzt?)
- Insgesamt: Welche **Regelungsunklarheiten** führten in dem Prozessverlauf zu Verzögerungen und / oder Rechtsunsicherheiten? Welche Vor- und Nachteile hatte die relative Offenheit der Formulierungen (z.B. Flexibilität für die planenden Akteure als Vorteil; mangelnde Vorgaben und Rechtsunsicherheiten als Nachteil)

Zusammenfassend ist dann zu klären, welche Konsequenzen sich aus den vorangegangenen Fragen für eine mögliche Neuformulierung der entsprechenden Paragraphen des LPIG und der RFNP-VO ergeben.

 /  /  **Befragungen**: Akteursgruppen mit juristischem Bezug, Beteiligte der Umsetzung

6.3 Übersicht über einzubeziehende Akteursgruppen

Da es – wie auch die Diskussionen des Workshops bestätigten – oftmals schwierig ist, die notwendigen Bewertungen aus objektiv messbaren Indikatoren abzuleiten, kommt den subjektiven Bewertungen der Beteiligten und Betroffenen eine zentrale Bedeutung zu. Dazu ist es wesentlich, die abgefragten Meinungen und Informationen getrennt nach

unterschiedlichen Akteursgruppen aufzuarbeiten, um daraus ein möglichst objektives Bild ableiten zu können.

Die notwendigerweise einzubeziehenden Akteure ergeben sich aus den in Kap. 4 bereits zusammenfassend als Verfahrensbeteiligte aufgelisteten Personengruppen. Darüber hinaus sind auch solche nicht-beteiligte Akteure zu identifizieren, die durch Ihren Sachverstand ebenfalls für die Interpretation der Analyseergebnisse nützlich sein können. Generell ist festzuhalten, dass nicht alle Akteure zu allen Sachverhalten befragt werden müssen.

Als wesentliche zu differenzierende Akteursgruppen werden identifiziert:

- **Politik der Kommunen** (aus den beteiligten sechs Städten / anderen Städten (z.B. Dortmund, Duisburg, Bottrop, Witten, weitere Kreise und Gemeinden) / Ausschüsse (z.B. VBA, Planungsausschuss, Umweltausschuss));
- **Verwaltung der Kommunen** (Beteiligte Städte / andere Städte / Ämter und Ebenen (Planungsämter, Beigeordnete; Amtsleiter; Projektgruppe RFNP; Umweltämter, Wirtschaftsförderung);
- **Regionale Akteure:** Regionalräte; Bezirksregierungen; Regionalverband Ruhr;
- **Fachverwaltungen / weitere Behörden die am Verfahren beteiligt sind oder deren Expertise einzubeziehen ist** (Fachplanungen, -ämter (z.B. LÖBF) / Ministerien (MWME, MBV, MUNLV; v.a. die Landesplanung als Genehmigungsbehörde);
- **Kommunale Verbände** (die drei kommunalen Spitzenverbände: Städtetag, Städte und Gemeindebund, Landkreistag);
- **Interessensgruppen und Öffentlichkeit** (Umweltverbände, IHK, Einzelhandelsverbände); letztendlich alle Beteiligten an der Aufstellung von FNP und Regionalplänen (nach § 1 Plan-VO NRW: z.B. Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen; kommunale Gleichstellungsstellen; Landschaftsverbände; Landessportbund etc.) sowie Bürger;
- **Externe Experten** (Universitäten; ILS NRW; BBR).

Die zu befragenden Akteure können so in unterschiedliche Merkmalsgruppen eingeteilt werden, wodurch bei den Abfrageergebnissen Quervergleiche ermöglicht werden.

Zur Zusammenfassung der Bewertungen sind daran anknüpfend mindestens vier Bereiche als Differenzierungsmerkmale (Stadt, Funktion, Funktion im Prozess, Person)⁷⁸ zu trennen.

⁷⁸ Differenzierungsmerkmal A "Stadt" (Zuordnung zu sechs beteiligten Städten sowie Nicht-Beteiligten Städten),

Differenzierungsmerkmal B "Funktion" (Kategorien: z.B. Mitglied im Stadtrat, Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung, Landesplanung, Fachbehörden, Bezirksregierungen, Betroffene (z.B. Einzelhandelsverband, IHK, Umweltverbände)),

Differenzierungsmerkmal C "Funktion im Prozess" (Mitglied in der Projektgruppe RFNP, im VBA, etc.; dazu Einteilung in innere und äußere Zirkel),

Differenzierungsmerkmal D "Person" (z.B. Männlich / Weiblich; Bildungsabschluss).

6.4 Evaluierungsschritte

Zunächst wäre es in einer Idealvariante sinnvoll den Evaluationsschritt der Befragungen zweimal durchzuführen: einmal im Sommer / Herbst 2007 nach dem Verfahren zur frühzeitigen Beteiligung (dann noch ggf. vorrangig mit weniger aufwändigen Telefongesprächen) und dann ein Jahr später als vollständige persönliche Interviews, die eine Bewertung des dann aktuellen Prozessstandes geben.

Evaluationsschritt „Vorlauf“ 2007 / 2008

Zur Vorbereitung der Evaluierung ist zunächst einmal die fortlaufende **Dokumentierung** der in Kap. 7 genannten Unterlagen zu nennen.

Außerdem müssen die für das Jahr 2008 relevanten **Ziele** zusammengestellt werden (z.B. aktualisierte Ziele der Landesplanung oder der Städte). Eventuell könnte ein knappes Zielkonzept auch noch mit Akteuren der Landesplanung sowie der Verwaltung und politischer Mandatsträger der Städte diskutiert und einvernehmlich als Evaluierungsgrundlage ausgearbeitet werden.

Des Weiteren ist das aktualisierte und präzierte Evaluierungskonzept mit den im Gesetz genannten Gruppen (den kommunalen Spitzenverbänden, dem RVR sowie weiteren Sachverständigen, wie etwa externen Experten und den beteiligten Städten) abzustimmen sowie mit den zuständigen Ministerien abzusprechen.

Außerdem wäre die bereits angelaufene Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Hochschulen dahingehend auszubauen, dass eine Liste möglicher **Diplomarbeiten** mit den unterschiedlichen Evaluationsfragestellungen abgestimmt wird.

Evaluationsschritt „Diskussion einzelner Bausteine“

Hier ist an Gruppeninterviews oder kleinere Workshops insbesondere für die Evaluationsbausteine „Flächenbilanzierung“ und „Großprojekte/ Einzelhandel“ zu denken. Sie dienen insbesondere der Klärung von Sachverhalten wie z.B. der Flächenentwicklungen, die dann als Input in den weiteren Befragungen dienen können. Im Falle der Flächenbilanzierung sind beispielsweise zunächst in Einzelgesprächen / Gruppeninterviews die Möglichkeiten der Erfassung zu klären und dann könnte in weiteren Gesprächen oder einem Workshop die Entwicklung gemeinsam erörtert und bewertet werden.

Evaluationsschritt: „Schriftliche Befragung“

Um die Meinungen eines breiten Akteurspektrums zu erfassen, könnte in einer schriftlichen Befragung auch eine größere Zahl an Akteuren befragt werden, da schriftliche Befragungen insgesamt am wenigsten aufwändig sind. So könnten in knappen Fragebögen z.B. sämtliche Mitglieder des VBA, der Stadträte in den jeweiligen Planungsausschüssen, alle Mitglieder der RFNP-Projektgruppe oder Akteure der zahlreichen Nachbargemeinden befragt werden.

Allerdings ist die Aussagetiefe bei schriftlichen Befragungen zumeist relativ gering, durch die große Anzahl bekommt das so gewonnene Meinungsbild aber eine geringe Anfälligkeit

gegenüber Verzerrungen durch einzelne Ausreißer. So könnte die Anzahl der zu verschickenden Fragebögen durchaus im mittleren dreistelligen Bereich liegen.⁷⁹

Evaluationsschritt: Persönliche Interviews

Hierunter sind Interviews mit strukturiertem Leitfaden zu verstehen, so könnten ca. jeweils sechs Interviews mit Akteuren aus jeder der folgenden Gruppen geführt werden:

- RFNP-Projektgruppe der Planungsgemeinschaft;
- Weitere Verwaltungen der Planungsgemeinschaft (Umweltämter, Dezernentenebene);
- Verwaltungen der Nachbarstädte (z.B. Duisburg, Dortmund, Bottrop, Witten, Velbert, Recklinghausen, auch der Landkreisverwaltungen);
- Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialverbände, Gleichstellungsstellen;
- Politik der Städte der Planungsgemeinschaft;
- Politik der Nachbarstädte (aus Regionalräten etc);
- Weitere Behörden und Ministerien (drei Bezirksregierungen; MBV, MWME, MUNLV);
- externe Experten aus wissenschaftlichen Einrichtungen (Universitäten, BBR, ILS NRW).

Weiterhin sind die im Gesetz benannten Verbände: RVR, Städtetag, Städte- und Gemeindebund und Landkreistag in die Interviews einzubeziehen, ggf. könnten diese auch zur einvernehmlichen Festlegung der Frageformulierungen herangezogen werden (wobei dies dann keine vergleichende Auswertung mit den übrigen Interviews mehr möglich macht).

Dies ergäbe eine Gesamtzahl von ca. 50⁸⁰ persönlichen Interviews.

Evaluationsschritt „telefonische Interviews“

Als flexible Ergänzung sollten telefonische Interviews mit weiteren Akteuren angewandt werden. So könnten neben zusätzlichen Akteuren der eben genannten Gruppen auch noch andere Akteure wie etwa Bürger und Bürgerinnen, die im Beteiligungsverfahren involviert waren, abgefragt werden.

Evaluationsschritt „Evaluierungsworkshop RFNP“

Nach Auswertung der vorangegangenen Schritte sollten die Ergebnisse in einem größeren Abschluss-Workshop unter Beteiligung aller bei den persönlichen Interviews genannten Akteursgruppen diskutiert werden, um Rückschlüsse für Anforderungen an den weiteren Umgang mit den § 25 zu gewinnen.

⁷⁹ Erfahrungen wären hier abzugleichen mit dem Vorgehen z.B. der Begleitforschung zu Regionen Aktiv mit 3000 Befragten (vgl. Tränkner 2006) oder Akteursbefragung zu REGIONALEN 47 Fragebögen (Angabe aus der Expertenbefragung (zu einem Projekt am ILS NRW)). Für Auswertung einer größeren Anzahl persönlicher Interviews liegen etwa Erfahrungen im Themenfeld Regional Governance zu Biosphärenreservaten vor (102 Interviews, Fürst et al. 2006: 6).

⁸⁰ Bei den Interviews ist insbesondere darauf zu achten, dass alle hier aufgezählten Gruppen einbezogen werden und ggf. zur Reduktion der Interviewgesamtheit eher die Anzahl der Befragten aus den jeweiligen Gruppen reduziert werden könnte.

7 Konzipierung der Dokumentation der Unterlagen

Aus dem im vorherigen Kapitel vorgestellten Evaluierungskonzept ergeben sich die zu recherchierenden Unterlagen. Dabei ist auch hier zu berücksichtigen, dass je nach Auswahl der Bausteine einige der hier aufgeführten Dokumentationsaufgaben in unterschiedlicher Intensität betrieben werden können. Um dies zu kennzeichnen, werden die für die reduzierte Evaluationsvariante (s. Kap. 6.1) nicht zwingend erforderlichen Unterlagen hier eingeklammert [in eckigen Klammern] dargestellt.

Es ist also eine sorgsame Prioritätensetzung der Dokumentation vorzunehmen, die verhindert, dass aufwändige „Datenfriedhöfe“ nicht genutzter Informationen entstehen.

Die Strukturierung der Verfahrensdokumentation ergibt sich aus der in Kap. 4 vorgestellten Systematisierung des RFNP-Prozesses.

Dokumentation der Gremien (Handlungsarenen und deren Akteure)

- Aufbau der Handlungsarenen (Organigramm); dazu tabellarisch Teilnehmerzahl, Entscheidungs(kompetenzen) und -regeln / Zuständigkeiten etc.; Beschreibung der Funktion aller involvierten Akteure

Dokumentation der Gremienarbeit (Verfahrensablauf und Entscheidungsinteraktionen)

- **Grundsatzbeschluss** zur Aufstellung eines RFNP durch am Projekt RFNP beteiligte Städte der Planungsgemeinschaft – Juli 2004
- Entwurf der zweiten **öffentlich-rechtlichen Vereinbarung** – März 2006
- Vorbereitung notwendiger **Beschlüsse** – März 2006
 - Beschluss zur Einrichtung des verfahrensbegleitenden Ausschusses
 - Beschluss zur Wahl der stimmberechtigten Mitglieder und ihrer Stellvertreter / Mitgliederliste
 - Entwurf einer Geschäftsordnung
- Protokolle des **verfahrensbegleitenden Ausschusses VBA** (der konstituierenden Sitzung am 04.05.2006 in Essen, sowie der weiteren Sitzungen)
- [Protokolle der folgenden planerarbeitenden Handlungsarenen: RFNP-Projektgruppe Lenkungsausschuss, Treffen der Planungsamtsleiter, AG der Umweltämter]
- Protokolle der politischen Gremien, insbesondere:
 - Beschlüsse der Räte / Sitzungsprotokolle der vorangegangenen Erörterungen
 - Beschluss der zweiten öffentlich-rechtlichen Vereinbarung
- [Protokolle weiterer Arbeiten / Gespräche: Termine mit Ministerien; (ggf. auch Auswertung „inoffizieller“ Kommunikation soweit verfügbar)]

Hier sollten die erwähnten Protokolle gesammelt werden, um eine Nachschlagemöglichkeit zu haben, nachdem in den Interviews einzelne Aspekte als besonders relevant identifiziert wurden. Dazu sei hier daran erinnert, dass in den Interviews auch qualitative Fragen etwa zum Diskussionsklima in den unterschiedlichen Handlungsarenen wesentlich sind.

Dokumentation der Öffentlichkeitsarbeit / Beteiligungsverfahren

- Internetauftritt
- Veranstaltungen der Öffentlichkeitsbeteiligung (Teilnehmerzahl und -struktur)
- Stellungnahmen / Eingaben / Kommentare zum Planwerk der unterschiedlichen Akteursgruppen (der Fachplanungen, der Regionalräte, der Nachbargemeinden, der Bürger)
- -[Pressemitteilungen (ggf. Zeitungsausschnitte)]

Dokumentation der Planinhalte (Planwerke des RFNP / bisherige Pläne)

- -Vorentwürfe (z.B. die als Nullvariante bezeichnete Zusammenführung der bisherigen Planungsstände (Stand: Januar 2007), die die Entwicklung ohne RFNP einschätzbarer machen könnte)
- -Entwurf RFNP (später dann verabschiedete Fassung)
- Entwurf und Endfassung der zu verwendenden (Doppel)Legende / Planzeichen
- die vorhandenen GEP aller drei Regierungsbezirke (außerdem: LEPro, LEP von NRW)
- die vorhandenen FNP aller sechs Städte

Dokumentation von möglichen Ergebnissen des RFNP / allg. Entwicklung

Hier ist auch die Möglichkeit für Zeitreihen zu nutzen oder durch die Dokumentation die Grundlage für spätere Ex-Post-Evaluationen zu legen.

- -reale Flächennutzungen (Daten aus Luftbildern beim RVR); Siedlungsflächenmonitoring der Bezirksregierungen
- -weitere vertragliche Vereinbarungen der beteiligten Städte (auch mit Nachbarstädten) beispielsweise zu gemeinsamen Gewerbegebieten, anderen Kooperationen
- -Gerichtsverfahren (sowohl zu spezifischen RFNP-Fragen; also auch bisherige Streitfälle)
- -[Bevölkerungszahlen / Arbeitsplätze (für Evaluation von 2008 noch nicht relevant, da hierzu noch keine Wirkung entstehen konnte, auch später ist dies ein Bereich mit besonders unklarer Wirkungszurechnung)]

Dokumentation der Arbeit anderer Zusammenschlüsse / anderer Regionen

Im Ruhrgebiet / NRW: bestehende und neu entstehende Einzelhandelskonzepte; [Masterpläne etc., auch Kooperationen (z.B. Gewerbegebiete) zwischen den nicht beteiligten Städten]

FNP der angrenzenden Städte (z.B. Dortmund (aktuell aufgestellt), Bottrop, Duisburg und Witten (die Städte haben parallel zum RFNP ihre Aufstellungsverfahren, so dass prinzipiell aktuelle Vergleichsarbeiten gesammelt werden können [ggf. vollständig alle angrenzenden Städte dokumentieren]);

In anderen Regionen: [Legende und Planwerke des RFNP im Ballungsraum Frankfurt, HH, Berlin; Ableitungsregeln aus Berlin]; zu RFNP Frankfurt auch: Dokumentationen zum Vorgehen und Entscheidungsstrukturen, der Öffentlichkeitsbeteiligung]]

Auch hier ist es wichtig, den Aufwand der Dokumentation an den insgesamt für die Evaluation vorgesehenen Aufwand anzupassen und auf ein sinnvolles Maß zu begrenzen.

8 Ausblick auf Diskurse zur Weiterentwicklung von Planungsinstrumenten

Die Evaluation des RFNP bietet durch die dazu erforderlichen Analysen zu sehr unterschiedlichen Facetten von räumlichen Planungsprozessen Diskussionsstoff, der weit über die Frage, inwieweit sich der RFNP bewährt haben wird, hinausgeht. Dies ist insbesondere deshalb gegeben, da es für Planungsinstrumente wie Flächennutzungs- oder Regionalplan – trotz der umfangreichen Diskussion über Krisen dieser Planungsinstrumente – bislang kaum praktische Evaluierungen gegeben hat.

Die Evaluierungsergebnisse könnten insbesondere auch vor dem Hintergrund folgender Fragestellungen diskutiert werden:

- **Planungsebenen:** Aufgabenklärung und Anzahl der bisher vier Planungsebenen /-Instrumente in NRW (ist die Reduzierung auf drei Ebenen generell sinnvoll? Könnte oder müsste der Spielraum für informelle Instrumente genutzt werden? Welche Aufgaben sollten welche Planungsinstrumente erfüllen?)
- **Regionalplanungskompetenz:** war die Kommunalisierung der Regionalplanung sinnvoll?
- **Flächennutzungsplanung:** Welche Rückschlüsse ergeben sich aus der Evaluation des RFNP für eine mögliche Reformierung der FNP (die auch angesichts zahlreicher skeptischer Äußerungen in Kap. 3.4 notwendig erscheint (Stichworte: Maßstab, Entfeinerung, Änderungshäufigkeit)).⁸¹
- **Regionzuschnitt:** war das freiwillige Zustandekommen der Planungsgemeinschaft förderlich und was lässt sich daraus ggf. für die Bildung weiterer Planungsgemeinschaften ableiten?
- **Evaluierungsklausel:** sollten mehr Evaluation für räumliche Planungsprozesse vorgeschrieben werden?

⁸¹ In einem Interview wurde sogar der Vorschlag geäußert, dass die gesetzlich festgeschriebene Flächennutzungsplanung gestrichen werden könnte, die alte Regionalplanung als Rahmensetzung behalten wird, und dann die Städte eigenverantwortlich je nach eigenen Bedarfen flexible und bürgernahe Instrumente („alles mögliche“) ausprobieren könnten.

Bei der bisherigen Praxis mit dem FNP sei auch die demokratische Legitimation problematisch, da aufgrund der Zeitaufwändigkeit die Erstellung sich über mehr als eine Wahlperiode erstrecke.

9 Literaturverzeichnis

- Albert, S. (2000): Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplanes. In: Raumforschung und Raumordnung 58, H. 2/3: 139-149.
- Al-Laham, A. & Welge, M. (2003): Strategisches Management. Wiesbaden: Gabler.
- ARL (Hrsg.) (2000): Der Regionale Flächennutzungsplan - Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen. Hannover: ARL (=Forschungs- und Sitzungsberichte 213).
- ARL (Hrsg.) (1984): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Hannover: ARL.
- Arlt, G., Richter, U. & Weise, P. (2001): Flächennutzungskonkurrenzen in Großstadtregionen - Ausgangsbedingungen und Grundlagen der Analyse, Bewertung und Instrumentierung. In: Biehler et al. (2001): 17-82.
- Bamberger, I. & Wrona, T. (2004): Strategische Unternehmensführung. München: Vahlen.
- Baumheier, R. & Danielczyk, R. (Hrsg.) (2002): Stadt-Staat-Region. Hannover: ARL.
- BBR (Hrsg.) (2006): Gender Mainstreaming im Städtebau. BBR-Online-Publikation Nr. 7/2006.
- Behrens, H.; Dehne, P.; Kaether, J.; Schmidt, E. (2002): Managementleitfaden für regionale Kooperationen. Berlin: Umweltbundesamt.
- Beier, M. & Wiechmann, T. (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung. Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 62 (6): 387-396.
- Belina, P.; Fischer, R. & Schmitz, H. (2001): Stadt gestalten durch public private partnership. Moderne Planungsprozesse am Beispiel der Einzelhandelsentwicklung. Bonn: Verlag Irene Kuron (=Material zur Angewandten Geographie 39).
- Benz, A. (1992): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung 10: 147-205.
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004a): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage (= Governance 1).
- Benz, Arthur (2004b): Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen. Aus: Benz 2004a: 125-146.
- Bieback, K. & Wickel, M. (2006): Umbruch im Recht der Bauleitplanung. Von der Richtigkeit des Plans zur Richtigkeit des Verfahrens. In: Raumplanung 124: 23-26.
- Biehler, H. (2001): Die Nachhaltigkeitsprüfung als Entscheidungshilfe in der vorbereitenden Bauleitplanung. In: Biehler et al. (2001): 149-204.
- Biehler, H.; Richter, U. & Weise, P. (Hrsg.) (2001): Nachhaltige Siedlungs- und Flächenentwicklung in Großstadtregionen. Entwürfe für ökologisch-ökonomische Gestaltung, Instrumentierung und Organisation urbaner Systeme. Berlin: Analytica.

- Billing, K. (2004): Ökonomische Bewertung von Flächennutzungskonkurrenzen in der nachhaltigen Stadt. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Birkmann, J. (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung. Eckpunkte eines Indikatorensystems für räumliche Planungsfragen auf kommunaler Ebene. In: Raumforschung und Raumordnung 57 (2/3): 120-131.
- Birkmann, J. (2004): Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Birkmann, J. (2006): Monitoring im Rahmen der Neuausrichtung planerischer Steuerung vor dem Hintergrund der Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen. In: Arbeitsmaterial der ARL Nr. 327: 26-35.
- Bizer, K. & Sternberg, R. (2001): Grundprobleme von Indikatorensystemen für Regionale Nachhaltigkeit. In: Raumforschung und Raumordnung 59 (5-6): 381-391.
- Bonny, H. W. & Glaser, J. (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring. In: DISP 161: 28-39.
- Bronner, R. & Schwaab, C. (1999): Gestalt und Gestaltung organisatorischer Veränderungsprozesse. In: InnoVatio Reihe: Praktische Wissenschaft 5: 13-42.
- Büchner, H. (2003): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von großflächigem Einzelhandelsbetrieben. Aus: Spannowsky & Krämer (2003): 55-70.
- Bunzel, Arno (Hrsg.) (2004): Monitoring und Bauleitplanung - neue Herausforderungen für Kommunen bei der Überwachung von Umweltauswirkungen: Dokumentation der Fachtagung vom 30. September und 1. Oktober 2003 in Berlin. – Materialien 2004 / 3 (Deutsches Institut für Urbanistik).
- Bunzel, A. & Meyer, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung – Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Berlin: Difu-Beiträge zur Stadtforschung Band 20.
- Danielzyk, R. (2003): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung. Forschungen 113 (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung).
- Danielzyk, R., Knieling, J., Hanebeck, K., Reitzig, F. (2003): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung. In: BBR-Forschungen Heft 113. Bonn: BBR.
- Danielzyk, R. & Wachten, K. (2006): Eine Zwischenbilanz aus Sicht der Begleitforschung. In: MBV & ILS NRW (Hrsg.) (2006): Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen. Impulse für den Strukturwandel. Dortmund.
- Deitmer, L. (2004): Management regionaler Innovationsnetzwerke. Baden-Baden: Nomos.
- Diller, C. (2004): Evaluierung der Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein. Endbericht, Stand 20.02.04. Kiel: Abteilung Landesplanung im Innenministerium Schleswig-Holstein, Referat IV 90 (Hrsg.).
- Domhardt, H.-J.; Braun, S.; Proske, M.; Scheck, C.; Schiller, H. & Theis, M. (2006): Freiraumschutz in Regionalplänen. Hinweise für eine zukunftsfähige inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung. Werkstatt Praxis 40 (BBR, Hrsg.).

- Dosch, F. (1999): Konzept und Indikatorenprofile für eine indikatorengestützte Erfolgskontrolle im Handlungsfeld "Haushälterisches Bodenmanagement" des ExWoSt-Forschungsfeldes "Städte der Zukunft". Arbeitspapiere des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 99 / 3.
- Einig, K. (1999): Die Bedeutung der Raumplanung für den vorsorgenden Schutz des Bodens vor Versiegelung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/1999: 535-554.
- Einig, K. (Hrsg.) (2000): Regionale Koordination in der Baulandausweisung. Berlin: Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung.
- Ernst, B. (2002): Die Evaluation von Beratungsleitungen. Prozesse der Wahrnehmung und Bewertung. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Feindt, P. H. (2000): Die soziale Dimension in der Nachhaltigkeit und das Konzept des Sozialkapitals. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung Bd. 13, 3/4: 483-492.
- Finke, L.; Kieslich, W. & Neumeyer, H.-P. (2000): Stand und Weiterentwicklung von Umweltqualitätszielen, Umwelthandlungszielen und Umweltindikatoren der Raum- und Siedlungsentwicklung. TEXTE 45/00 (Umweltbundesamt).
- Finke, L. (2006a): Fachbeiträge zum Gewässer- und Bodenschutz für die Landes- und Regionalplanung. In: Arbeitsmaterial der ARL Nr. 327: 5-9.
- Finke, L. (2006b): Tätigkeitsbericht des Leiters der Arbeitsgruppe „Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen der Landesarbeitsgemeinschaft NRW der ARL. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 327: 1-4.
- Flacke, J. (2003): Mehr Stadt – Weniger Fläche. Flensburg: Forschungen zur Deutschen Landeskunde 251.
- Freeman, H.; Hofmann, G. & Rossi, P. (1988): Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.
- Frick, Roman; Keiner, Marco; Mettan, Nicolas; Rey, Michel; Schultz, Barbara; von Stokar, Thomas (2001): Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung. Eine Arbeitshilfe. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.).
- Froitzheim, Pia & Wagner, Jeannette (2005): Städte planen die Region. In: RaumPlanung 120/121: 122-126.
- Fromhold-Eisebith, M. (1999): Das "kreative Milieu" nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 57 (2/3): 168-175.
- Fuhrich, M. (2001): Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle in der Stadtentwicklung - praktische Erfahrungen in Modellstädten. Arbeitspapiere des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 2001 / 2.
- Fürst, D. (2000): Kann man die Wirkung der Raumplanung messen? In: Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat 15: 107-117.
- Fürst, D. (2001): Regional governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung 59 (5-6): 370-380.

- Fürst, D.; Lahner, M. & Zimmermann, K. (2005): Place-making und neue Formen der local governance durch neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung? Erkner: REGIO transfer 4.
- Fürst, D.; Lahner, M. & Pollermann, K. (2006). Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft. Analysen zu Place-making und Governance-Prozessen in Biosphärenreservaten in Deutschland und Großbritannien. Hannover: Beiträge zur räumlichen Planung 82.
- Fürst, D. & Kujath, H. J. (Hrsg.) (2004): Raumplanerische Herausforderungen durch Veränderungen in Handel, Logistik und Tourismus. Hannover: Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Band 222.
- Greiving, S. (1998): Bauleitplanung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Praktikabilität- Entwicklung einer Strategie für eine planmäßige, effektive und effiziente Planung. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Greiving, S. (2006): Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme. In: Arbeitsmaterial der ARL Nr. 327: 10-17.
- Habisch, André (1999): Die Perspektive des Sozialkapitals. Aus: Korff, W. (Hrsg.) (1999): Handbuch der Wirtschaftsethik, Bd. 4. Gütersloh: 472-509.
- Haimayer, P. (1997): Leitfaden - Die erfolgreiche Umsetzung von Tourismusprojekten. Innsbruck.
- Hauser, M. (1999): Organisatorischer Wandel- eine organisationspsychologische Betrachtung. In: InnoVatio Reihe: Praktische Wissenschaft 5: 63-82.
- Heider, M. (2001): Verändertes Einkaufsverhalten aus Sicht der Planung – Konsequenzen und Determinanten in den Kommunen. Aus: Material zur Angewandten Geographie 39: 67-72.
- Heiland, S.; Tischer, M.; Döring, T.; Pahl, T. & Jessel, B. (2003): Indikatoren zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle im Rahmen der Lokalen Agenda 21. TEXTE 67/03 (Umweltbundesamt).
- Heintel, M. (2004): Ist Erfolg messbar? Probleme der Evaluation von Regionalmanagements. In: Sedlacek (2004): 123-143.
- Hellstern, G.-M. & Wollmann, H. (1983): Evaluierungsforschung. Ansätze und Methoden - dargestellt am Beispiel des Städtebaus. Stadtforschung aktuell Bd. 7.
- Hellstern, G.-M.; Hübler, K.-H.; Wollmann, H.(1984): Möglichkeiten und Grenzen von Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen in der räumlichen Planung auf Bundes- und Länderebene. Aus: ARL (1984): 269-290.
- Hinterhuber, H., 1997: Strategische Unternehmensführung. II. Strategisches Handeln. Berlin / New York: Walter de Gruyter.
- Hoffmann, W. (1991): Faktoren erfolgreicher Unternehmensberatung. Wiesbaden: Deutscher-Universitäts-Verlag.

- Holterl, U. & Wuschansky, B. (2002): Interkommunale Gewerbegebiete. Public-Private-Partnership. Dortmund: ILS 182
- Holtmann, D.: Die Modelle länderübergreifender Zusammenarbeit in den Metropolregionen Berlin-Brandenburg und Hamburg im Vergleich. Zit. in: Real 2006 .
- Holzinger, E. (1993): Programm-Evaluation. Theoretische Grundlagen und Anwendungsmöglichkeiten in Raumordnung und Regionalpolitik. Wien: Schriften zur Regionalpolitik und Raumplanung.
- Horn, I. (1997): Das regionale Flächennutzungskonzept – ein Beitrag zur Stärkung der räumlichen Planung in Verdichtungsräumen. Kaiserslautern: Werkstattberichte 28.
- Hübler, K.-H. (1984): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte 154 (Akademie für Raumforschung und Landesplanung).
- Hübler, K.-H. (2002): Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung - weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind. Arbeitsmaterial (ARL) 287: 10-23.
- Hübler, K.-H.; Kaether, J.; Selwig, L. & Weiland, U. (1999): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. Berlin: Texte 59/00 (Umweltbundesamt).
- Hüting, R. (2004): Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte in der Gebietsentwicklungsplanung : eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 220.
- Jahn, R. (1999): Stärkung der Innenstadt oder des ländlichen Raumes? zum Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Baurechts. Stuttgart: Kommunalforschung für die Praxis Heft 40/41.
- Jarass, H. (2003): Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 26. September 2003 in Münster. Münster: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 215.
- Jenne, A. (2005): Strategisches Controlling im Stadtmarketing für innerstädtischen Einzelhandel in Klein- und Mittelstädten. Münster: Münstersche Geographische Arbeiten H. 49.
- Jessop, B. (1998): The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. In: Internat. Social Science Journ. 50: 29-45.
- Jessop, B. (2004): Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Aus: Bache, Ian; Flinders, Matthew (Hrsg.): Multi-level Governance. Oxford: University Press: 49-74.
- Jörissen, J. & Coenen, R. (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. TAB Hintergrundpapier Nr. 10.
- Kaether, J. (2005): Anwendungsbedingungen für regionale Nachhaltigkeitsindikatoren. In: Rolfes & Weith (2005a): 117-142.
- Kistenmacher, H. (2001): Schlanker und effektiver Regionalplan. Praxisuntersuchung und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf

- Grundlage des Raumordnungsgesetzes (Endbericht). Forschungen 101 (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung).
- Klein, N. 1994: Erfolgskontrolle für Tourismuskonzepte. Trier: Materialien zur Fremdenverkehrsgeographie 28.
- Klein-Hitpaß, K.; Leibenath, M. & Knippschild, R. (2006): Vertrauen in grenzüberschreitenden Akteursnetzwerken. Erkenntnisse aus dem deutsch-polnisch-tschechischen Kooperationsprojekt ENLARGE-NET. In: DISP 164: 59-70.
- Kleinewerfer, H. (2004): Zur Erfolgskontrolle der kantonalen Wirtschaftsförderung. DISP 157: 18-22.
- Koch, A. (2001a): Entwicklung und Erprobung eines Vorgehens zur kompetenzorientierten Personaleinsatzplanung und zur Evaluation von Prozessen der Kompetenzentwicklung in projektorientierten Strukturen. Bremen: Bremer Schriften zu Betriebstechnik und Arbeitswissenschaft.
- Koch, R. (2000): Der regionale Flächennutzungsplan: Potenziale, Probleme und Lösungen. In: Raumforschung und Raumordnung 58 (5): 389-298
- Koch, R. (2001b): Der Regionale Flächennutzungsplan: eine empirische Untersuchung zur Akzeptanz bei Stadt- und Regionalplanern. Hamburg: ECTL Working Paper 3
- Koitka, H. (2000): Gemeinsam Indikatoren entwickeln!: Ein neuer Baustein für erfolgreiche regionale Agenda-21-Prozesse. In: Raumforschung und Raumordnung 58 (6): 488-498.
- König, K. & Wuschansky, B. (2006): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung, Finanzierung, Organisation, Vermarktung - 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse. Dortmund: ILS-NRW-Schriften Bd. 200.
- Koppitz, H.-J. & Schwarting, G. (2005, 3. Auflage): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. Grundlagen - Verfahren - Wirkungen. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Krampulz, S. (2005): Quartalsberichte zur Landesentwicklung: Flächeninanspruchnahme. Ausgabe 1/2005. Dortmund: ILS NRW.
- Kromrey, H. (2001): Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis 24/02: 105-131.
- Linder, W. & Vatter, A., (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. Aus: Selle, K. (1996) (Hrsg.): Planung und Kommunikation – Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft – Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden: Bauverlag.
- Lindloff, K. & Schneider, L. (2001): Handbuch nachhaltige regionale Entwicklung. Kooperations- und Vernetzungsprozesse in Region, Landkreis, Stadt und Gemeinde. Dortmund: Dortmunder Vertrieb f. Bau- u. Planungsliteratur.
- Loose, H. & Staminski, H. (1999): Begleiter statt Lehrmeister. Die Rolle von Training und Beratung beim Management von Veränderungsprozessen. In: InnoVatio Reihe: Praktische Wissenschaft 5: 361-376.

- Maier, J. (2004): Regionalmanagement in Bayern. Evaluierung der vorhandenen Ansätze: Eine Methoden- und Ergebnis-Diskussion. In: Sedlacek (2004): 145-156.
- Maier, J. & Jarosch, D. (2001): Entwicklungstendenzen und Zukunftsstrukturen des Handels. Aus: Material zur Angewandten Geographie 39: 47-56.
- Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (1995, Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main / New York: Campus.
- Meuer, P.; Nagel, B.; Roller, G. & Weise, P. (2001): Die Steuerung der Siedlungs- und Flächenentwicklung unter dem Aspekt der ökologischen Tragfähigkeit. In: Biehler et al. (2001): 205-241.
- Mielke, B. (2002): Aktuelle Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf. Dortmund: ILS 181.
- Mielke, B. & Schürmann T. (2006): Der Regionale Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet. Grundlagen und Hinweise auf Vergleichsregionen. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.).
- Mielke, B.; Strohmeier, K. P. & Zimmer-Hegmann, R. (2005): Städte- und Regionalmonitoring. Gutachten für die Enquetekommission "Zukunft der Städte in NRW" des Landtags Nordrhein-Westfalen. Dortmund: ILS-NRW-Schriften Bd. 198.
- Mönnecke, M. (2000): Evaluationsansätze für die örtliche Landschaftsplanung. Grundlegung, Konzipierung und Anwendung. Hannover: Dissertation am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover.
- Munda, G. (1995): Multicriteria Evaluation in a Fuzzy Environment. Theory and Applications in Ecological Economics. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Münkler, H. & Fischer, K. (Hrsg.) (2002): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Berlin: Akademie Verlag.
- Osterhage, F. (2006): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte/Zentrale Versorgungsbereiche. Eine Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes NRW. Ergebnisüberblick zur Umfrage. Dortmund: ILS-Arbeitsmaterialien.
- Panebianco, S.; Dönitz, U.; Fasselt, J.; Zimmer-Hegmann, R. (2005): Evaluating Regional Governance: Methodological Concerns and Practical Experiences. In: ERSA (Hrsg.) (2005): Conference Proceedings of the ERSA 2005-Conference, Amsterdam, 27-31 August 2005.
- Paul, M. & Pfeil, J. (2006): Rechtliche Aspekte regionaler Einzelhandelskonzepte. In: UPR 7/2006: 260-267.
- Penn-Bressel, G. (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband - TEXTE 90/03 (Umweltbundesamt).
- PG RFNP (=Projektgruppe RFNP) (2006): Drehbuch zum RFNP der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen (Entwurf Stand 13.03.2006). (unveröffentlicht).

- Pimminger, I. (2001): Handbuch Gender Mainstreaming in der Regionalentwicklung. Einführung in die Programmplanung. Wien: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur.
- Pollermann, K. (2004): Planungsstrategien zur Umsetzung von integrierten Umweltschutzkonzepten für die Landnutzung durch Tourismus, Landwirtschaft und Naturschutz. Eine Evaluation der Umsetzungserfolge in Beispielgebieten und die Ableitung von Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von kooperativen Planungsprozessen. Hannover: Beiträge zur räumlichen Planung 77.
- Pollermann, K. (2006): Optimierung strategischer Erfolgspotenziale in Prozessen zur Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (5): 381-390.
- Purer, V. (2005): Gendersensible Regionalentwicklung evaluieren. In: Tenschert, I. (Hrsg.) (2005): ah-gender! Tipps und Tricks aus der österreichischen Gender Mainstreaming-Praxis. Innsbruck.
- Real, B. (2006): Die Landesplanungsgesetze im Vergleich - eine Bilanz nach acht Jahren ROG 1998. ARBEITSPAPIER 2/2006 (Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster).
- Ringler, H. (1999): Der regionale Flächennutzungsplan als Chance. Das Dilemma in Baden-Württemberg. In: PlanerIn 1999: 40-42.
- Röder, R. (1999): Erfolgsfaktoren für die Gestaltung von Veränderungsprozessen- Was empfehlen Management-Autoren? In: InnoVatio Reihe: Praktische Wissenschaft 5: 115-131.
- Rolfes, M. & Weith, T. (Hrsg.) (2005a): Evaluation in der Praxis: aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Rolfes, M. & Weith, T. (2005b): Ein Schreckgespenst verblasst. In: Rolfes & Weith (2005a): 7-14.
- Rommelfanger, H. & Eickemeier, S. (2002): Entscheidungstheorie. Klassische Konzepte und Fuzzy-Erweiterungen. Berlin Heidelberg: Springer.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Oppladen: Verlag Leske+Budrich.
- Scherer, R. (2006): Bedeutung und Erfolgsfaktoren von regionalen Governance-Systemen. Schriftenreihe des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus 6.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2002): Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan. In: BBR- Forschungen-Heft 108. Bonn: BBR.
- Schneider, B. J. (2005): Handbuch interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schürmann, T. (2006): Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation eines Regionalplans in NRW. Dortmund (unveröff. Diplomarbeit: Universität Dortmund).
- Schütz, P. (2006): Großflächiger Einzelhandel – neue Akzente bei der Auslegung und Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO. In: UPR 5/2006: 169-173.

- Sedlacek, P. (2004) (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden: Stadtforschung aktuell Band 90.
- Spannowsky, W. (Hrsg.) (1999a): Flächennutzungsplanung im Umbruch? Köln: Heymann.
- Spannowsky, W. (1999b): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Umwelt- und Planungsrecht 1999 11-12: 409-417.
- Spannowsky, W. & Krämer, T. (Hrsg.) (2003): Großflächiger Einzelhandel und Windkraftanlagen in Raumordnung und Städtebau. Köln: Heymann.
- Spannowsky, W. (2005): Umweltprüfung im Bauleitverfahren nach dem BauGB 2004. Handlungshinweise für das Verfahren, die Methodik und die Entscheidungsfindung in der Bauleitplanung. Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Bd. 5.
- Splett, G. (1999): Erfolgskontrollen im Naturschutz. Entwicklung einer Evaluationsstrategie für großflächige, integrative Naturschutzprojekte und ihre Erprobung am Beispiel des PLENUM-Modellprojektes Isny / Leutkirch. Karlsruhe: Karlsruher Schriften zur Geographie und Geoökologie 8.
- Staatskanzlei NRW (2001): Landesplanungsbericht NRW 2001. Düsseldorf: eigener Verlag
- Stedman, R. (2002): Toward a social psychology of place. Predicting Behavior From Place-Based Cognitions, Attitude and Identity. In: Environment and Behavior, Vol 34, 5: 561-581.
- Steinebach, G. (2003): Die Bedeutung des großflächigen Einzelhandels für die Stadtentwicklung. Aus: Spannowsky & Krämer (2003): 19-34.
- Stürt, B. (2003): Strategische Umweltprüfung in der Verkehrswege-, Landes- und Regionalplanung. In: UPR 3/2003.
- Stürt, B. & Sailer, A. (2004): Monitoring in der Bauleitplanung. In: BauR 2004: S. 1392-1401.
- Thiel, F. (2004): Städtebaurechtliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus. UFZ-Bericht 14/2004.
- Tomerius, A. & Preuß, T. (2001): Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten mit einem Exkurs über die US-amerikanische Praxis. Berlin: DIFU.
- Tränkner, S. (2006): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Begleitforschung zum Bundesmodellvorhaben Regionen Aktiv. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (3): 213-221.
- VHW (Hrsg.) (2005): Einzelhandel im öffentlichen Baurecht. Bergisch Gladbach-Bensberg (Material Nr. 1525).
- Walczak, M. (2003): Controlling in der Regionalplanung : ein wichtiges Element zur Steuerung einer nachhaltigen Raumentwicklung, am Beispiel der Gebietsentwicklungsplanung für den Regierungsbezirk Düsseldorf. Dortmund: Diplomarbeit (Universität Dortmund).

Weiger, H., Mergner, R. & Merkel, B. (2006): Gewerbeflächenausweisung und Flächenverbrauch. Eine Untersuchung an Fallbeispielen in Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen. In: Natur und Landschaft 81 (8): 408-414.

Weith, T. (2002): Regionale Strategien der Siedlungsflächenentwicklung auf dem Prüfstand. Berlin: VWF.

Widmer, T. (1996): Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluationen. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.

Wilhelm, J. L. (2005): Potenziale formativer Evaluationen für das Quartiermanagement am Beispiel der Gemeinde Belm (Landkreis Osnabrück). In: Rolfes & Weith (2005a): 61-82.

Anhang A: Liste der Interviewten (2006)

1. Dr. Gerd Mahler (Rat Essen, SPD-Sprecher Planung f. RVR; Universität Essen), 31.8.
2. Ronald Graf (Stadt Essen, Geschäftsstelle RFNP, Sprecher PG RFNP)
3. zs. mit (=gemeinsames Interview) Birgit Mollen (Stadt Essen, PG RFNP), 31.8.
4. Peter Weichmann-Jäger (Stadt Herne, Abteilungsleiter Stadtplanung, PG RFNP)
5. zs. mit Jörg-Peter Rogge, (Stadt Herne, PG RFNP), 7.9.
6. Markus Horstmann (Stadt Gelsenkirchen, Sprecher PG RFNP), 13.9 u. 14.12.
7. Andreas Borchardt (Stadt Bochum, PG RFNP), 7.9.
8. Karsten Lindloff (Stadt Essen, Umweltamt Essen), 13.9.
9. Uwe Kraus (Stadt Oberhausen, PG RFNP)
10. zs. mit Frau Catrin Postert (Stadt Oberhausen, PG RFNP), 14.9.
11. Bernd Geisel (Stadtplanung, Stadt Mülheim),
12. zs. mit Jürgen Liebich (Stadt Mülheim, kommissarischer Amtsleiter), 14.9.
13. Helga Sander (Planungsdezernentin der Stadt Mülheim), 19.10.
14. Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel, (Universität Dortmund), 7.9.
15. Dr. Stefan Greiving (Universität Dortmund), 8.9.
16. Prof. Dr. Sabine Baumgart (Universität Dortmund), 13.9.
17. Peter Schneider, MWME, Düsseldorf, 11.10.
18. Karin Weirich-Braemer, MWME, Düsseldorf, 11.10.
19. Stephan Keller, Städte und Gemeindebund NRW, telefonisch 8.11.
20. Kerstin Lahme, ZIR, telefonisch. 14.11.
21. Konze, Bezirksregierung Düsseldorf (telefonisch 14.11); 28.11
22. Martin Reimers, Stadt Bottrop, telefonisch 20.11.
23. Gerd Mattmann, Landesbüro der Naturschutzverbände NRW, telefonisch 20.11, Schriftliche Antworten per E-Mail 19.12.
24. Dr. Thomas Rommelspacher, Regionalverband Ruhr, 30.11.
25. Wolfgang Lippke, Stadt Dortmund PG RFNP,
26. zs. mit Jürgen Stitz, Stadt Dortmund PG RFNP, 29.11.
27. Frank Osterhage, ILS NRW (zu Einzelhandel), Dortmund 22.11.
28. Gerhard Hammer, IHK, Essen, 30.11.
29. Jochen Kral, Stadt Witten, telefonisch 1.12.
30. Rainer Gallus, Einzelhandelsverband NRW, telefonisch 13.12.
31. Elisabeth Heidfeld-Hagelgans, MBV, telefonisch 4.12.
32. Dr. Bernd Wuschansky, ILS NRW, Dortmund 6.12.
33. Helmut Höffken, Stadt Duisburg, telefonisch 7.12.
34. Hartmut Thielen, Städtetag, telefonisch* 19.12.
35. Dr. Christiane Rühl, Landkreistag, telefonisch* 19.12.
36. Peter Kreisl, Abteilungsleiter Flächennutzungsplanung, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main, telefonisch 13.12.
37. Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt, TU Berlin, telefonisch 4.12.

* Diese beiden Interviews erfolgten lediglich als knappe Abfrage der Erwartungshaltung, da die befragten Institutionen noch wenig in den Prozess involviert sind bzw. der eine befragte Akteure durch andere Aufgaben mit Termindruck kaum Zeit hatte.

Anhang B: Leitfaden der Interviews

Der folgende idealtypische Leitfaden wurde an die jeweiligen Interviewpartner angepasst, so dass die Fragen jeweils nicht alle oder in abgewandelter Form gestellt wurden, zudem wurde weitere Rückfragen zu den evaluationsrelevanten Fragestellungen eingebracht.

Die Nummern #1, #2 etc dienen der Zuordnung der Interviewangaben in den Berichtstext; mit RF sind im Folgenden optionale Rückfragen gekennzeichnet.

Interviewleitfaden Regionale Beteiligte

Person / Funktion _____

Allgemeine Fragen zu bisheriger Praxis von FNP/GEP und Erwartungshaltung zum RFNP

- Was verbinden sie mit dem „RFNP“? Nennen Sie bitte 3 Stichworte dazu? #1
- Was ist Ihre Rolle beim RFNP-Prozess? (RF: Mitgliedschaften in Arenen etc.)
- Wie sind Entscheidungsregeln und -kompetenzen geregelt? #2 RF: Ist die Zusammensetzung der Arenen geeignet?; Funktioniert Koordinierung und Kommunikation zwischen den Arenen? (Weisungen durch / Zusammenarbeit mit Politik)#3
- Wie ist das Diskussionsklima in Gremium xy? #4

Allgemeine Bewertungsfragen

- Was waren in der bisherigen Praxis der FNP die größten Defizite / die größten Stärken?#5
- Was waren in der bisherigen Praxis der Regionalplanung die größten Defizite / die größten Stärken?#6
- Wie wirkt sich die Zusammenführung als RFNP auf diese Stärken und Schwächen aus?#7
- Was erwarten Sie generell vom RFNP?#8

- Sind Wirkungen des RFNP eher bedingt durch a) den neuen, größeren Regionszuschnitt oder die Zusammenlegung der beiden Instrumente FNP und Regionalplan?#9
- Was sind die wichtigsten Probleme im Ruhrgebiet zu dessen Lösung der RFNP etwas beitragen könnte?#10

Erwartungshaltung gegenüber der Evaluation 2008

- Was erwarten Sie von der 2008 angedachten Evaluation?#11
- Wie sollte in einer solchen Evaluation der Erfolg bemessen werden?#12
- Wo sehen sie Schwierigkeiten? RF: Was sollte besonders beachtet werden?#13
- Sehen Sie Probleme bei Vergleichszenarien in anderen Städten (z.B. Dortmund) #14
- Welche Interessens- und Zielgruppen müssten abgefragt werden?#15

- Wie stellen Sie die Aufgabenverteilung der Evaluation vor? (insbesondere was würden Sie selbst beisteuern wollen / können) #16
- Wie sind ihre Erfahrungen mit Evaluation zum GEP oder FNP? Wäre dies notwendig? Warum wird dies nicht durchgeführt? #17

Abfrage zum Prozessverlauf RFNP

- Was waren in der aktuellen Planungspraxis zum RFNP besondere Schwierigkeiten bzw. was stellt sich ihnen derzeit als offenen Frage dar, die evaluierungsbedürftig wäre?#18
- Wie zufrieden sind Sie mit dem bisherigen Prozess? (zu Entscheidungsprozessen / dem zu erwartenden Planungsergebnis)#19

- Zusammenfassend: Was würden Sie sagen was waren bisher Erfolgsfaktoren / Was Hemmnisse für die Arbeit am RFNP?; Nennen Sie bitte drei Erfolgsfaktore und die Hemmnisse #20
- Warum sind die Nachbarstädte nicht in der Planungsgemeinschaft dabei?#21

Abfrage von einzelnen Problemstellungen

- Prognostische Erfolgskontrolle: Wenn Sie im Jahre 2010 zurückblicken werden, wie stellen Sie sich dann die Situation zu folgenden Fragen vor:
 - Hat sich der Maßstab: 1: 50.000 bewährt?#22
 - Hat sich die Regionsabgrenzung mit den sechs Städten bewährt?#23
 - Gab es in dem Prozess einen echten Austausch oder nur die Erfüllung einer Pflichtaufgabe als kleinster gemeinsamer Nenner?#24
 - Wurde eine Entbürokratisierung erricht?#25

- Wie soll das Problem der „Planänderung“ gelöst werden (Es scheint unzweckmäßig, dass man bei jeder Planänderung, insbesondere bei solchen ohne regionale Bedeutung, alle sechs Räte beteiligen muss)?#26
- Welche Erfahrungen / Erwartungen haben Sie an Ableitungsregeln (für verbindliche Bauleitplanung)?#27
- Welche Kooperationstradition besteht im Ruhrgebiet?#28

Meinung zu Praxisproblemen

- Sind Ziele des Bürokratieabbaus und der einfachen und schnellen Verfahrenshandhabung durch das Zusammenführen zu einer Planungsebene erreicht?#29
- Wie gelingt die Berücksichtigung der Verflechtungsbeziehungen zwischen Kernraum und Umland?#30

- Welche Probleme gibt es / sind zu erwarten mit der Legende, anzuwendenden Planzeichen; der Umweltprüfung?#31
- Welche Rolle haben die unterschiedlichen Fachbeiträge?#32
- Problem: Entscheidungskompetenzen RFNP entspricht Änderung des bestehenden Regionalplanes, so dass der insgesamt zuständige dies als Änderung genehmigen muss, also der für den GEP zuständige Regionalrat (Greiving 2006: 13f)#33
- Problem: Die Lenkungsfunktion für das nachfolgende Verwaltungshandeln (Bauleitplanung) muss „schon maßstabsbedingt bei einem Sprung von 1:50.000 zu 1:1.000 ins Leere gehen“ (Greiving 2006: 14) / RF: Aber die Kommunen sehen die höhere Flexibilität positiv #34
- Problem: in der schwerfälligen Entscheidungsfindung innerhalb der Planungsgemeinschaften zu sehen“#35
- Gelingt eine sinnvolle, übergemeindliche Nutzungszuordnung und Aufzeigung von langfristigen Entwicklungsperspektiven für die jeweiligen Mitgliedskommunen?#36
- Was ist bisher in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit / Image / Akzeptanz zu beobachten?#38

Abfrage zu Themen der Schwerpunkte Handel / Gewerbeflächen

- Welche Wirkungen erwarten Sie durch den RFNP auf die Koordinierung und Entwicklung des (Einzel)Handels? Wie würden sie eine diesbezügliche Wirkung messen wollen?#39
- Welche Wirkungen erwarten Sie durch den RFNP auf die Koordinierung und Entwicklung der Gewerbe- und Siedlungsflächen? Wie würden sie eine diesbezügliche Wirkung messen wollen?#40

Prognose (in fünf Jahren):

- Wer wird zufrieden sein, wer nicht?#42
- Insgesamt: Was wird durch den RFNP bewirkt?#43

In späteren Interviews erfolgten auch Rückfragen zu den Evaluationsbausteinen (#44 bis #46) sowie nach für die Wirksamkeit des RFNP notwendigen flankierenden Maßnahmen (z.B. landesplanerische Regelungen; informelle Konzepte)#47

Anhang C: Teilnehmerliste des Workshops:**„Evaluierungskonzept für den RFNP Ruhrgebiet“****Donnerstag, 16.11.2006 – 9:30 bis 12:30**

Person:	Institution:
Karin Weirich-Braemer	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)
Kirsten Kötter	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)
Dr. Thomas Rommelspacher	Regionalverband Ruhr
Prof. Dr. Hans Blotevogel	Universität Dortmund
Marion Stock	RWTH Aachen
Kerstin Lahme	ZIR (Universität Münster)
Dr. Bernd Mielke	ILS NRW
Heinz Konze	Bezirksregierung Düsseldorf
Michael Leißing	Bezirksregierung Münster
Jörg-Peter Rogge	Stadtverwaltung Herne
Andreas Borchardt	Stadtverwaltung Bochum
Ronald Graf	Stadtverwaltung Essen
Birgit Mollen	Stadtverwaltung Essen
Bernd Geisel	Stadtverwaltung Mülheim
Markus Horstmann	Stadtverwaltung Gelsenkirchen
<i>Prof. Dr. Rainer Danielzyk</i>	<i>ILS NRW; Moderation</i>
<i>Sandra Päsler</i>	<i>Protokoll</i>
<i>Dr. Kim Pollermann</i>	<i>Eingangsreferat & Vorstellung der Diskussionsblöcke</i>

Impressum

Die vorliegende Veröffentlichung ist im Rahmen der Begleitforschung zur Regionalen Flächennutzungsplanung im Ruhrgebiet und des Projektes „Erarbeitung eines Konzepts für die Dokumentation und für die Evaluation des Regionalen Flächennutzungsplans im Ruhrgebiet“ (mit finanzieller Förderung des Landes Nordrhein-Westfalen) entstanden.

Verfasser:

Dr. Kim Pollermann

Projektbegleitende Arbeitsgruppe im ILS NRW:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Dr. Bernd Mielke

Herausgeber:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)

Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung

Postfach 10 17 64

44017 Dortmund

Telefon: +49 (0)231 9051-0

Telefax: +49 (0)231 9051-155

E-Mail: poststelle@ils.nrw.de

URL: www.ils.nrw.de

Kontakt:

Dr. Kim Pollermann

E-Mail: pollermann@umwelt.uni-hannover.de

Dr. Bernd Mielke

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)

Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung

Postfach 10 17 64

44017 Dortmund

Telefon: +49 (0)231 9051-230

Telefax: +49 (0)231 9051-290

E-Mail: bernd.mielke@ils.nrw.de

ISBN 3-86934-015-9

Dortmund, Dezember 2006

© ILS NRW, 2006. Alle Rechte vorbehalten.

Diese Veröffentlichung darf – auch auszugsweise und in welcher Form auch immer – nur mitschriftlicher Genehmigung des ILS NRW vervielfältigt werden.

Es ist ausdrücklich untersagt, ohne schriftliche Zustimmung des ILS NRW, Kopien dieser Veröffentlichung oder von Teilen daraus an anderer Stelle öffentlich zu präsentieren (z. B. durch "Spiegeln" dieser Datei auf anderen WWW-Servern) oder diese inhaltlich zu verändern.

Die Anfertigung einer beschränkten Anzahl gedruckter Kopien für den persönlichen Gebrauch ist unter der Bedingung der korrekten Nennung der Urheberschaft ohne ausdrückliche Genehmigung des ILS NRW gestattet. Dies gilt auch für die Anfertigung einer beschränkten Anzahl gedruckter Kopien, um diese in den Bestand einer öffentlich zugänglichen und/oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Bibliothek zu integrieren.