

Kim Pollermann

# Möglichkeiten der Evaluierung eines Regionalen Flächennutzungsplans am Beispiel des Ruhrgebiets

## *Possibilities of evaluating the Regional Joint Preparatory Land Use Plan as exemplified by the Ruhr area*

**Keywords:** Flächennutzungsplanung, Regionalplanung, Regionaler Flächennutzungsplan, Evaluation, Ruhrgebiet, interkommunale Kooperation

**Keywords:** preparatory land-use planning, regional planning, evaluation, Ruhr, cooperation

### Kurzfassung

Durch einen Regionalen Flächennutzungsplan (RFNP) werden Flächennutzungsplanung und Regionalplanung in einer Planung zusammengefasst. Dieser Beitrag stellt Möglichkeiten zur Evaluation einer solchen Planung vor. Zunächst werden die Grundzüge des RFNP vorgestellt und die Auswertung einer Umfrage zum Image des RFNP präsentiert.

Nach einer Einführung zu Möglichkeiten der Systematisierung des RFNP-Prozesses und zur Problematik der Erfolgsdefinition werden als Kern des Evaluierungskonzeptes aufeinander aufbauende Evaluationsbausteine erläutert. Zudem werden einzubeziehende Akteursgruppen und Erfassungsmethoden dargelegt.

### Abstract

*By implementing the “Regionalen Flächennutzungsplan” (RFNP, in sense of a regional joint preparatory land-use plan), “preparatory land-use planning” and “regional planning” are pooled together to one planning. This article shows possibilities for an evaluation of such a planning. First, basic characteristics of the RFNP and the results of a survey about the image of the RFNP are presented.*

*After having given an introduction about options for the systematisation of the RFNP-process as well as about the difficulties to find a definition of its success, different modules for an evaluation step by step are elaborated. In addition, those groups of actors and methods required to collect appropriate data are shown.*

## 1 Problemstellung

Die Novelle des Raumordnungsgesetzes (ROG) im Jahr 1998 eröffnete die Möglichkeit, das Instrument eines „Regionalen Flächennutzungsplanes“ (RFNP) einzuführen. 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; Schmidt-Eichstaedt: 2002). Nachdem auch Nordrhein-Westfalen 2004 die gesetzlichen

Vorraussetzungen geschaffen hatte, haben sich sechs Städte im Ruhrgebiet (Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen) zur Aufstellung eines RFNP entschlossen.

Da das Landesplanungsgesetz eine Evaluierung der Auswirkungen des § 25 – also den Regelungen zum RFNP – innerhalb von vier Jahren fest schreibt, war ein Konzept für die im Jahr 2009 abzuschließende Evaluierung zu erarbeiten.<sup>1</sup> Ziel der Evaluierung ist es, zu überprüfen, inwieweit sich das neu geschaffene Instrument eines RFNP bewährt.

Der Gesetzgeber hat durch diese Evaluierungspflicht in mehrfacher Hinsicht eine sehr anspruchsvolle Aufgabe vorgegeben: neben dem frühen Evaluationszeitpunkt (also vor dem voraussichtlichen Zeitpunkt des RFNP-Beschlusses vor der Kommunalwahl im Herbst 2009) sind die üblichen Schwierigkeiten bei der Evaluierung von Regionalplänen und Flächennutzungsplänen zu bedenken. Zudem sind im Ruhrgebiet die Aspekte der hohen Komplexität und der schwierigen Wirkungszurechnung in einer großen, stark verflochtenen Region besonders erschwerend ausgeprägt. Bereits der Evaluation von Regionalplänen sind deutliche Grenzen gesetzt, da „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 die Regionalplanung „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 heißt hinreichend konkretisiert und eindeutig vorliegen. Viele Inhalte der Landes- und Regionalplanung sind aber vage, ambivalent, in sich widersprüchlich und vieldimensional (vgl. Hellstern; Wollmann 1983: 12 ff.; Schürmann 2006: 22). Zwar geben die rechtlichen Anforderungen für Ziele der Raumordnung vor, dass diese hinreichend klar bestimmt sind, dies ist aber in der Praxis nicht immer mit so großer Präzision gegeben, wie dies als Evaluationsgrundlage wünschenswert wäre. Ähnliche Problematiken gelten auch für FNP, die ebenfalls kaum evaluiert werden. Zum RFNP selbst gibt es bislang keine anderen Evaluationsansätze (in der anderen Region, die derzeit

einen RFNP aufstellt (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main)<sup>2</sup> sind bisher keine diesbezüglichen Ansätze vorhanden).

Zur Erarbeitung eines Evaluierungskonzeptes konnten jedoch unterschiedliche Evaluationsansätze identifiziert werden, die hilfreiche Erkenntnisse für ein geeignetes Konzept liefern.<sup>3</sup> Nach einer Literaturrecherche wurden die praktischen Anforderungen für das Evaluierungskonzept über Expertengespräche mit Vertretern der Kommunen und externen Experten aus Wissenschaft und Verwaltung präzisiert.<sup>4</sup> Weiterhin wurde zur Diskussion und Überarbeitung der Ergebnisse ein Workshop mit 15 Personen<sup>5</sup> durchgeführt.

## 2 Übersicht zum RFNP im Ruhrgebiet

### 2.1 Gesetzliche Grundlagen

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 (LPlG) im Jahr 2005 übernommen. Die rechtlichen Grundlagen zum RFNP finden sich nun in den §§ 25, 26 und 50 LPlG (vgl. Mielke; Schürmann 2006: 11 f.). 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 LPlG), der RFNP selbst ist durch die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den anderen fachlich betroffenen obersten Landesbehörden zu genehmigen (§ 25, Absatz 2 LPlG). Bei der Erarbeitung, Aufstellung und Änderung sind sowohl die Vorgaben des LPlG zu Regionalplänen als auch das BauGB bezüglich des gemeinsamen FNP zu beachten (§ 25, Absatz 2 LPlG) (vgl. Mielke; Schürmann 2006: 37 ff.). Der RFNP baut auf der Grundkonzeption und Leitidee des Regionalplans auf und hat den Zielen der Raumordnung zu entsprechen (§ 25, Absatz 3 LPlG). Nach Genehmigung und der öffentlichen Bekanntmachung tritt der RFNP in Kraft. Vor der Genehmigung ist den betroffenen Regionalräten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 25, Absatz 4 LPlG).

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

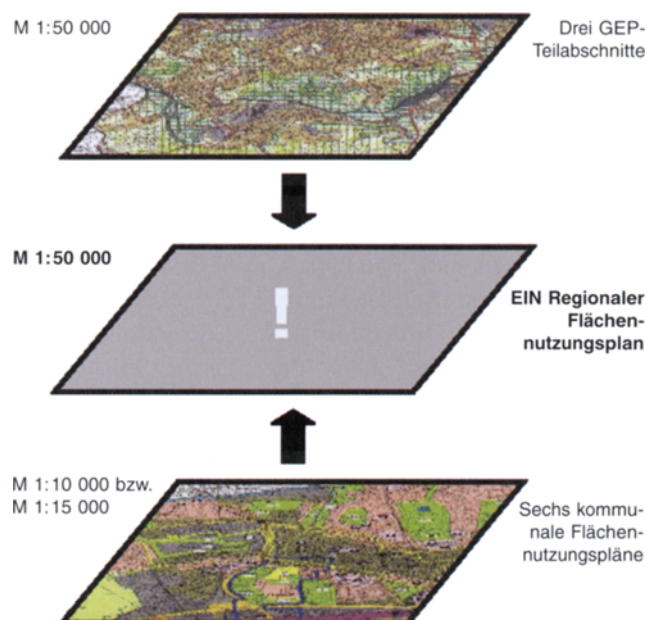
## 2.2 Beschreibung des RFNP als Planungsinstrument

In Nordrhein-Westfalen existiert eine vierstufig gegliederte Planungshierarchie mit dem Landesentwicklungsplan, Regionalplänen, Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen (PG RFNP 2006: 2).

Der Regionale Flächennutzungsplan bedeutet den Wegfall einer Planungsebene, da die Regionalplanung mit der Flächennutzungsplanung zu einer Planungsebene verschmolzen wird (s. Abb. 1). Der 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.

Die Verordnung zum Regionalen Flächennutzungsplan legt fest, dass er im Maßstab 1:50.000 aufzustellen ist (RFNP-VO § 5). Aus Maßstab und Zielsetzung resultiert die Notwendigkeit einer Entfeinerung der bisherigen Inhalte eines FNP. Im Vergleich des RFNP zu den alten

**Abbildung 1**  
Verschmelzung der Planungsebenen (PG RFNP 2006: 3)



Instrumenten FNP und Regionalplan ergeben sich also sowohl verfahrensrechtliche als auch inhaltliche Unterschiede, die in Tabelle 1 zusammenfassend dargestellt sind.

Tabelle 1

Instrument des RFNP im Vergleich zu Flächennutzungsplan und Regionalplan (verändert nach PG RFNP 2006: 4)

|                               | Flächennutzungsplan                                                                                                 | Regionaler Flächennutzungsplan in NRW                                                                                                                               | Regionalplan (Gebietsentwicklungsplan)                                                                  |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gesetzliche Grundlage</b>  | BauGB                                                                                                               | BauGB, ROG, LPlG                                                                                                                                                    | ROG, LPlG                                                                                               |
| <b>Abgrenzung</b>             | Gebiet einer Stadt/Gemeinde (bei einem gemeinsamen FNP nach § 204 BauGB auch Gebiete über mehrere Gemeinden hinweg) | Gebiete von mind. drei Städten/Gemeinden im Ruhrgebiet                                                                                                              | Regierungsbezirk bzw. Teilabschnitte der Regierungsbezirke                                              |
| <b>Inhalte</b>                | Darstellungen zur Flächennutzung (Parzellenscharf)                                                                  | Ziele und Grundsätze der Raumordnung + Darstellungen zur Flächennutzung                                                                                             | Ziele und Grundsätze der Raumordnung                                                                    |
| <b>Maßstab</b>                | 1:10 000 bis 1:20 000                                                                                               | 1:50 000                                                                                                                                                            | 1:50 000                                                                                                |
| <b>Beschließendes Gremium</b> | Rat der Gemeinde                                                                                                    | Alle Räte der Gemeinden                                                                                                                                             | Regionalrat                                                                                             |
| <b>Genehmigungsbehörden</b>   | Bezirksregierung (bei gemeinsamen FNP über Bezirksregierungsgrenzen hinaus das MBV)                                 | Landesplanungsbehörde (MWME), „die im Einvernehmen mit den anderen fachlich betroffenen obersten Landesbehörden entscheidet“ (LPlG § 25 (4), also v. a. MBV, MUNLV) | Landesplanungsbehörde (MWME) „im Einvernehmen mit fachlich zuständigen Landesministerien“ LPlG § 20 (7) |

### 2.3 Entstehung der Planungsgemeinschaft

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 unterschiedlichen Regionszuschnitten entwickelt. Als wichtiger Meilenstein der Kooperation im Ruhrgebiet mit Bezug zum RFNP ist das Projekt „Städteregion Ruhr 2030“ anzusehen, an dem alle sechs Städte der späteren Planungsgemeinschaft beteiligt waren (darüber hinaus auch Dortmund und Duisburg<sup>6</sup>). Diese Zusammenarbeit begann im Juli 2000 mittels der Teilnahme am Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (wo Fördergelder für eine Dauer von 18 Monaten vergeben wurden).<sup>7</sup>

Während der durch diesen Prozess initiierten Zusammenarbeit der Stadtverwaltungen entwickelte sich dann unter anderem auch das Zusammenfinden zur Planungsgemeinschaft (zum 7.12.2005). Die Idee zum RFNP entsprang dem Wunsch der Städte nach einer intensiveren Zusammenarbeit für eine gemeinsame Regionalentwicklung mit mehr Planungsautonomie (ohne starke Einflussnahmen durch die Bezirksregierungen). Dabei folgte auf die zunächst erkannte Notwendigkeit einer Zusammenarbeit die Absicht einer Flexibilisierung der Flächennutzungsplanung als wünschenswertes Nebenprodukt. Die Prozesse wurden 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.

Die Planungsgemeinschaft ist also aus einem freiwilligen Zusammenschluss als „Koalition der Willigen“ entstanden<sup>8</sup> und umfasst somit nur einen Teil des Ruhrgebietes.

### 2.4 Image des RFNP

Um das Image des RFNP bei unterschiedlichen Akteuren zu erfassen, wurden die Interviewten nach spontanen Assoziationen zum RFNP gefragt. Die Antworten zur Frage: „Was verbinden sie mit dem RFNP? Nennen Sie bitte drei Stichworte dazu“ ergaben bei 35 Befragten 103 Nennungen. Die Verteilung der Nennungen auf unterschiedliche zur Auswertung gebildete Kategorien ist in Abbildung 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,
- **Verkomplizierung/hoher Aufwand:** viel Aufwand – wenig Nutzen, Verkomplizierung statt Verschlan-  
kung, viel Arbeit,
- **Grundsätzlich negative Kritik (falsches Instrument):** Schweizer Käse Modell, ungeeigneter Anwendungs-  
raum, überflüssiges Instrument,
- **Ungenauigkeit:** zu grober Maßstab,
- **Verlässlichkeit:** Erhöhung der Verbindlichkeit, Ver-  
besserung der Planungssicherheit,
- **Regionalplanung durch Kommunen:** Übernahme  
der Regionalplanung durch Kommunen,
- **Technische Aspekte:** z.B. Legende, Flächennut-  
zungsplanung,
- **Sonstiges:** z. B. Ruhrgebiet, Notwendigkeit.

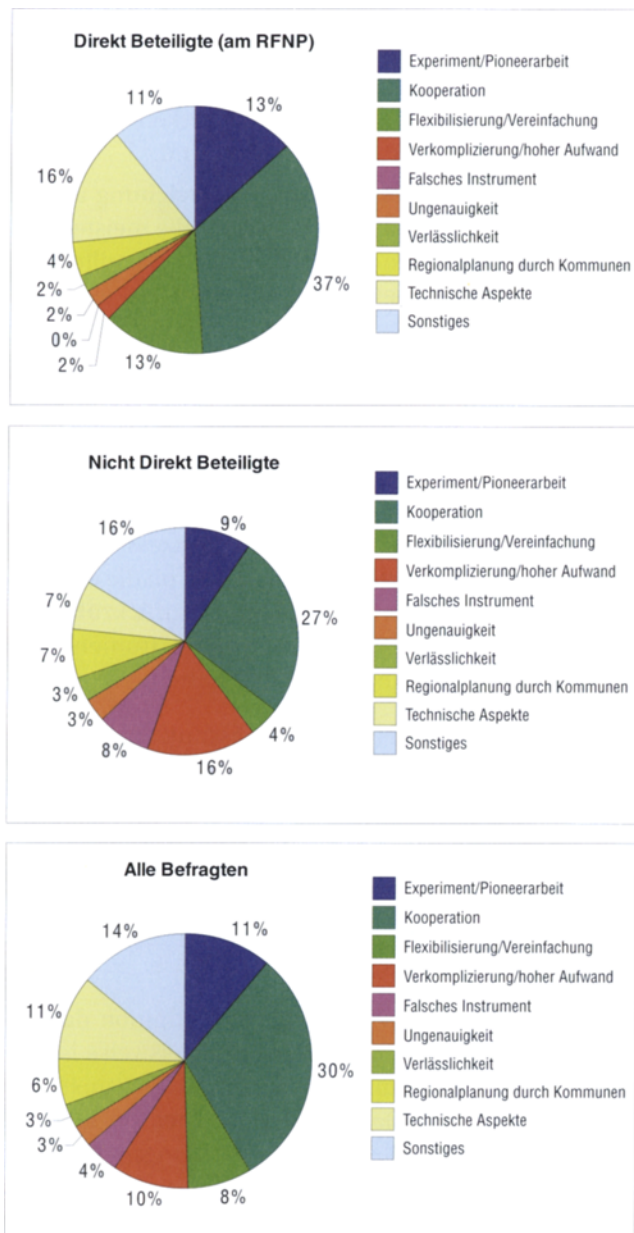
Insgesamt kann dem RFNP bei den Befragten ein über-  
wiegend positives Image zugeschrieben werden. Auch  
wenn die Aussagekraft aufgrund der relativ geringen  
Zahl der Befragten nicht überbewertet werden sollte,  
ist insbesondere auffällig, dass die häufigste spontane  
Nennung die der verbesserten interkommunalen Ko-  
operation (30 %) war. Viele Angaben bezogen sich auf  
relativ neutral zu wertende Bereiche (z. B. „technische  
Aspekte“). Grundsätzlich negative Kritik (4 %) war da-  
gegen selten. Allerdings gab es nicht selten Angaben zu  
„Verkomplizierung/hoher Aufwand“ (10 %), die damit  
leicht über der Erwartung der „Flexibilisierung/Ver-  
einfachung“ (8 %) lagen. Auch die gegenläufigen Asso-  
ziationen „Ungenauigkeit“ einerseits und „Verlässlich-  
keit“ andererseits hielten sich – bei geringer Häufigkeit  
(3 %) – die Waage.

Ein Vergleich der Assoziationen der direkt am RFNP-  
Prozess beteiligten Befragten (RFNP-Projektgruppe;  
Umweltamt; Planungsdezernent) mit denjenigen der  
nicht direkt Beteiligten (externe Experten; Bezirksre-  
gierung; Nachbarstädte) zeigt, dass die Direkt-Beteilig-  
ten ein deutlich positiveres Image des RFNP haben (s.  
Abb. 2). So entfielen auf die drei negativen Kategorien  
(falsches Instrument, Ungenauigkeit, Verkomplizie-  
rung) bei den direkt Beteiligten lediglich 4 % der An-  
gaben, bei den Externen waren es demgegenüber im-  
merhin 27 %.

Für eine spätere Evaluierung wäre zu überprüfen,  
inwieweit sich das hier ermittelte Image weiter verän-  
dert bzw. auch zu überprüfen wie der RFNP von weite-  
ren Akteuren wahrgenommen wird.

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 Evaluierungskonzept

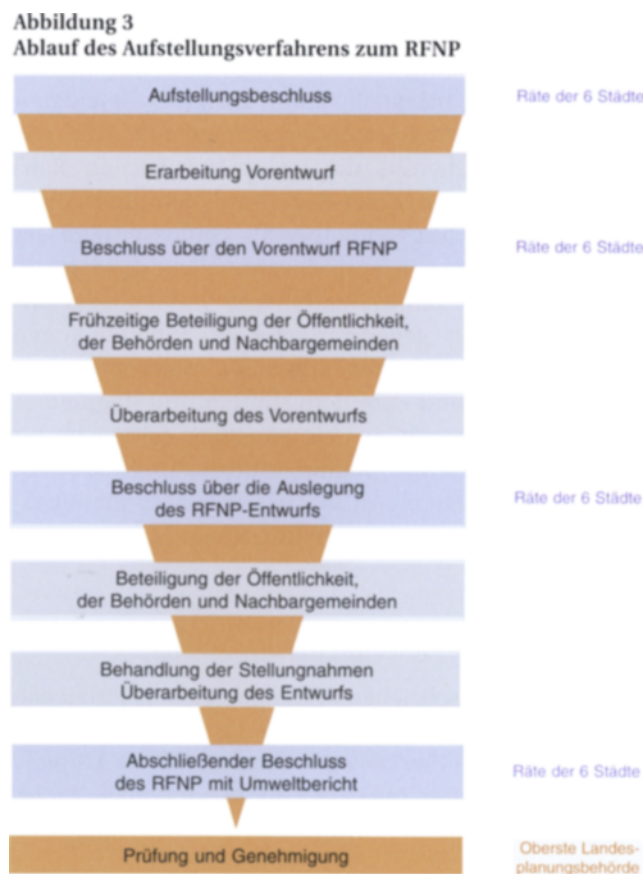
#### 3.1 Systematisierung des RFNP-Prozesses

Für die Systematisierung des RFNP-Prozesses kann aufgrund der großen Komplexität nur ein vages Modell angewandt werden, welches dazu dient, die entscheidenden Wirkfaktoren und deren Wirkungszusammenhänge zu erfassen. Dazu erfolgt eine Systematisierung mit fünf Komponenten, die vorrangig dazu dient, eine Gliederung für alle relevanten Einflussgrößen zu leisten.<sup>9</sup>

- **Handlungsarenen:** sind die Austragungsorte in denen Akteure zusammenkommen, z.B. die *Projektgruppe RFNP* (mit Akteuren der Stadtplanungsverwaltungen der Städte), der *verfahrensbegleitende Ausschuss* (mit 30 Mitgliedern aus den Stadträten sowie nicht stimmberechtigten Mitgliedern aus der Verwaltung), der *Lenkungskreis der Städteregion Ruhr 2030*.
- **Entscheidungsinteraktionen:** hierbei sind sowohl das Einvernehmen über bestimmte Arbeitsschritte in den Arbeitsgremien als auch formelle Beschlüsse zu beachten. In Abbildung 3 ist der Ablauf des Aufstellungsverfahrens zusammengefasst.

Abbildung 3

Ablauf des Aufstellungsverfahrens zum RFNP



Quelle: [http://www.bochum.de/planungsamt/fnp\\_regional.pdf](http://www.bochum.de/planungsamt/fnp_regional.pdf)  
(10.12.2006)

- **Akteure:** als handelnde Personen sind hier sowohl die inneren Zirkel wie die Ausschussmitglieder, als auch solche, die z.B. über Stellungnahmen Einfluss auf das Planungsergebnis haben können, zu identifizieren. Für kooperative Prozesse spielen die *Handlungs- und Interaktionsorientierungen*<sup>10</sup> sowie *Lernprozesse* (Vertrauensaufbau, Verbesserung von Fähigkeiten) der Akteure eine wichtige Rolle.
- **Inhalte:** Die Planinhalte des RFNP bedienen Funktionen sowohl eines Regionalplans als auch eines Flächennutzungsplans. Die Basis des RFNP sind die *zeichnerischen Darstellungen*, neben den Karten sind *Begründungen und Erläuterungen* zu berücksichtigen.
- **Rahmenbedingungen:** Hierbei kann prinzipiell zwischen *regionsspezifischen und überregionalen Bedingungen* unterschieden werden. Besonders relevant sind Spezifika des Ruhrgebiets (verdichtete polyzentrische Siedlungsstruktur, Wirtschaftsentwicklung, Kooperationskultur).

Bereits die vollständige Erfassung der ersten vier Bereiche als zentrale Prozesselemente ist nur näherungsweise möglich. Beispielsweise sind die, die Akteure prägenden, Faktoren wie deren Handlungsorientierungen empirisch nur ansatzweise zu erfassen, zudem ändern sich viele dieser Faktoren im Zeitablauf, so dass eine einmalige Erfassung nur eine begrenzte Aussagekraft bedeutet. Auch bringt die hohe Zahl der Beteiligten einen erheblichen Evaluationsaufwand mit sich. Die Tatsache, dass bereits die regionsspezifischen Rahmenbedingungen in einer Region wie dem Ruhrgebiet extrem vielschichtig sind, aber als Einflussgrößen der Umsetzung sehr wichtig sind, verdeutlicht die Schwierigkeit zu fundierten Evaluationsergebnissen zu gelangen. So sind als gegenwärtige Rahmenbedingungen ein günstiges politisches Klima für interkommunale Kooperationen und – vor dem Hintergrund stagnierender Bevölkerungszahlen – ein günstiges Zeitfenster für eine flächensparende Siedlungsentwicklung anzunehmen (gerade letzteres ist beispielsweise im Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main weniger zu vermuten).

### 3.2 Erfolgsdefinition zum RFNP

Durch die vorgeschriebene Evaluation gilt es festzustellen, wie erfolgreich der RFNP in der Praxis ist, um so die Wirksamkeit des Gesetzes einschätzen zu können. Für eine Definition, inwieweit der RFNP erfolgreich ist, sind verschiedene Bewertungsschritte notwendig:

- a) **Identifizierung der Ziele:** Die Ziele ergeben sich aus den allgemeinen gesetzlichen Ansprüchen und fachlichen Zielen (insbesondere der Landesplanung) sowie aus den Interessen der beteiligten und betroffenen Akteure (v.a. der Kommunen). Problematisch ist, dass die Ziele in Planwerken wie einem RFNP relativ allgemein formuliert sind.
- b) **Definition, welcher Grad an Zielerreichung als Erfolg zu bewerten ist:** hier fehlen für die meisten Bereiche objektive Vorgaben, so dass letztendlich auf Meinungen von beteiligten Akteuren und externen Experten zurückgegriffen werden muss.
- c) **Messung des Grades der Zielerreichung:** um eine transparente Messung zu ermöglichen, müssen Evaluationskriterien und -indikatoren<sup>11</sup> erarbeitet werden.
- d) **Erörterung der Wirkungszusammenhänge zwischen Zielerreichung und RFNP-Prozess:** um Störgrößen herauszufiltern, ist zu fragen, ob die erreichte Wirkung auf die RFNP-Planung zurückzuführen ist (bzw. inwieweit andere Planungsinstrumente ein vergleichbares Ergebnis erreicht hätten).

Allgemein ist zwischen dem Prozessnutzen (z.B. verbesserte Zusammenarbeit und Kooperationsklima der sechs Städte) und den direkten Planwirkungen (u.a. der in dem Plan enthaltenen fachlichen Ziele) zu unterscheiden (da der Plan noch nicht in Kraft getreten sein wird, sind hier zunächst lediglich prognostische Bewertungen möglich, z.B. anhand der aus dem Plan ersichtlichen Ausweisungen).

Gravierende Probleme sind bei der Definition des Erfolgsniveaus (Schritt b) gegeben. 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 (Schritt c) gestaltet sich vielfach schwierig: ist dies bei der Flächenentwicklung immerhin prinzipiell quantifizierbar, ist es bei anderen Kriterien wie dem Prozessnutzen kaum möglich (hier sind sozialwissenschaftliche Operationalisierungsansätze als Näherung notwendig, vgl. Fürst et al. 2006: 37 ff.).

Aufgrund der in Kapitel 3.1 dargelegten Schwierigkeiten der Wirkungsermittlung (Schritt d) ist die Wirkung nur näherungsweise zu bestimmen. Dann ist 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, allerdings ist eine Bewertung der Effektivität und der Effizienz ohne einen Vergleichsmaßstab kaum möglich (s. Kap. 3.5 Bausteine G und H). Als allgemeine Bewertungsproblematik ist zu beachten, dass viele Wirkungen der RFNP erst im späteren Zeitverlauf sichtbar werden, z. B. die Problematik von Änderungsverfahren oder ob sich Umgewöhnungsprobleme in ein eingespieltes Arbeiten auflösen.

### 3.3 Fragestellungen für die Evaluierung des RFNP

Um geeignete Fokussierungen zu ermöglichen ist es wesentlich, die richtigen Fragen zu identifizieren. Bei der Evaluierung sollten insbesondere folgende Aspekte untersucht werden (die sich z.T. bereits aus der intensiven Fachdiskussion zur Einführung des Instruments erkennen ließen, vgl. Mielke; Schürmann 2006: 9):

- a) **Darstellungsfragen:** hier sind insbesondere die Vor- und Nachteile, die sich aus dem Maßstab von 1:50 000 ergeben, interessant.
- b) **Organisatorische Fragen und Entscheidungsverfahren:** z.B. inwieweit geeignete Arenen für politische Aushandlungsprozesse entstehen und ob ein verfahrensbegleitender oder verfahrensleitender Ausschuss sinnvoller ist.
- c) **Bürgerbeteiligung und Partizipation zivilgesellschaftlicher Kräfte:** wozu die Transparenz der Entscheidungsprozesse und der Umgang mit Eingaben im Beteiligungsverfahren zu untersuchen sind.
- d) **Koordinationsleistung und Interessensausgleich:** zu übergemeindlicher Nutzungszuordnung und Aufzeigen langfristiger Entwicklungsperspektiven.
- e) **Umweltverträglichkeit, Wirtschaftsentwicklung** (z.B. Investorenfreundlichkeit, Dauer von Baugenehmigungen) und **Sozialverträglichkeit** (z.B. Wirkungen auf Nahversorgung, soziale Infrastruktur, Genderaspekte).
- f) **Regionszuschnitt:** positiven Aspekten der verbesserten Zusammenarbeit und der Überwindung der Teilung des Ruhrgebiets (durch drei Bezirksregierungen) könnten negative Aspekte durch nicht einbezogene Verflechtungsbeziehungen zwischen Kernraum und Umland gegenüberstehen.
- g) **Vereinfachung und Beschleunigung der Planungsverfahren:** durch das Zusammenführen zu einer Planungsebene und der Verringerung der Darstellungstiefe. Dazu ist einzuschätzen, ob dem zunächst eher hohen Koordinationsaufwand zur Erstellung des Planes ein eher niedriger Aufwand in der späteren Arbeit mit dem Plan folgt.

Auch ist zu fragen, ob das Instrument zu den gegebenen Bedingungen passt, beispielsweise könnte eine mögliche negative Bewertung der Wirkung des RFNP im Ruhrgebiet ihre Ursache in ungünstigen Bedingungen haben (z. B. Zeitdruck, Pioniercharakter). So könnten weitere Anwendungen des RFNP in anderen Regionen empfehlenswerter sein, als es zunächst scheinen könnte, da neu aufgelegte RFNP von den Erfahrungen profitieren würden (umgekehrt sind aber wie bereits in Kapitel 3.1 erwähnt auch einige erfolgsfördernde Bedingungen anzunehmen, die die Eignung des RFNP als Instrument zu positiv wirken lassen könnten).

### 3.4 Entwicklung von Evaluationsbausteinen

Für das Evaluierungskonzept wurden verschiedene Bausteine ausgearbeitet, die eine systematische Bewertung sowohl des RFNP selbst, als auch der diesem zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen ermöglicht. Dazu sind auch die im vorherigen Abschnitt dargestellten Fragen<sup>12</sup> zu beantworten. Die einzelnen Bausteine sind in Abbildung 4 zusammengefasst. In der Abbildung wird der stufenweise Aufbau der Evaluationsbausteine verdeutlicht. So liefern die Bausteine der untersten Reihe Interpretationsmaterial für die oberen Evaluationsbausteine.

Grundlegende Bestandteile des Evaluierungskonzeptes sind die Bausteine A und B als Prozessdokumentation und -bewertung. Darin müssen die ersten vier Elemente der in Kapitel 3.1 beschriebenen Systematisierung (Handlungsarenen, Entscheidungsinteraktionen, Akteure, Inhalte) erfasst werden, der fünfte Aspekt „Rahmenbedingungen“ ist dann insbesondere als mögliche Einflussgröße der späteren Wirkungszurechnungen zu erfassen. Baustein A befasst sich mit dem technisch-fachlichen Arbeitsprozess (vor allem in der RFNP-Projektgruppe) zur Erarbeitung der Inhalte, während Baustein B das Entscheidungsverfahren und die Abstimmungsprozesse in der Politik und Öffentlichkeit beschreibt. Dies umfasst auch die Stellungnahmen der Regionalräte, Bezirksregierungen und Nachbargemeinden. Der Baustein C liefert Basis-Daten der Flächenentwicklung, Baustein D fokussiert den „Einzelhandel/Großprojekte“.

Eine zusammenfassende Abschätzung der langfristigen Wirkung des RFNP stellt der Baustein E dar: hiermit wird die Entwicklung solcher strategischen Erfolgspotenziale (vgl. Pollermann 2006 b) untersucht, die nicht direkt den Erfolg der Planung bewertbar machen, aber allgemeine Voraussetzungen für langfristige Umsetzungserfolge sind (z.B. Engagement und Fähigkeiten der Beteiligten, Kooperationsklima). Der Baustein F fasst zentrale inhaltliche Ansprüche unter dem Stichwort „Koordinationsleistung“ zusammen.

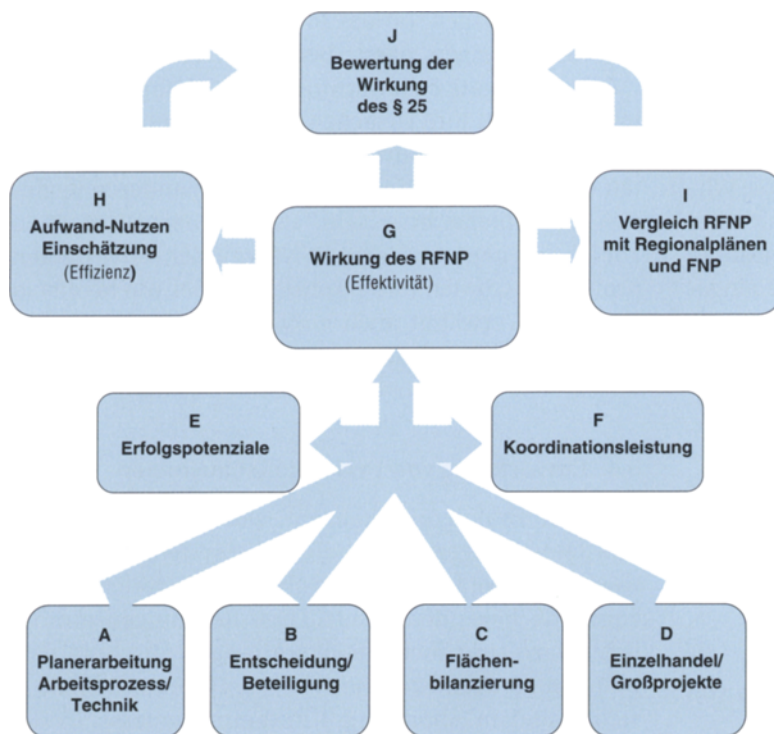


Abbildung 4

Übersicht über die Evaluationsbausteine

Wie in Abbildung 4 verdeutlicht, fließen die Ergebnisse der vorherigen Bausteine dann in die Feststellung der Wirkung des RFNP (Baustein G) ein. Innerhalb dieses Bausteins ist eine Prognose zur Zielerreichung sowie die Wirkungszurechnung zwischen Zielerreichung und RFNP-Prozess zu leisten. Der Baustein J setzt dann die festgestellte Wirkung in Bezug zu den gesetzlichen Regelungen.

Ebenfalls interessant – aber schwer zu erheben und zu bewerten – ist das Aufwand-Nutzen-Verhältnis (also die Effizienz des RFNP) als Baustein H. Der Aufwand müsste beispielsweise nicht nur den Einsatz an Personalressourcen in den beteiligten Stadtverwaltungen einbeziehen, sondern auch den Zeitaufwand der weiteren Beteiligten und dies am Besten noch im Vergleich mit alternativen Möglichkeiten. Für den Baustein I zum Vergleich des RFNP mit den alten Instrumenten fehlt es aber an aussagekräftigen Evaluationsergebnissen zu FNP und Regionalplanung. So ist dieser Vergleich als fundierte Bewertung derzeit nur sehr begrenzt möglich. Langfristig könnte dieser Baustein aber mit entsprechendem Evaluationsaufwand eine wichtige Argumentationshilfe zur Bewertung des RFNP bieten.

### 3.5 Vorstellung ausgewählter Bausteine

Aus Platzgründen erfolgt hier lediglich eine knappe Darstellung ausgewählter Bausteine (C, F, G, J), die die Möglichkeiten und Grenzen einiger Evaluationsfragestellungen verdeutlichen.

#### *Evaluationsbaustein C: Flächenbilanzierung*

Als Grundlage sind sowohl die Flächenausweisungen (in ha) für unterschiedliche Nutzungsarten als auch die reale Flächennutzung (wobei ein Einfluss auf die reale Flächennutzung erst nach Inkrafttreten des RFNP einsetzen wird) zu erfassen.

Bei der Feststellung der Flächenausweisungen sind Probleme durch unterschiedliche Ausweisungskategorien in den verschiedenen Planarten (also zwischen RFNP und den die Vergleichsbasis bildenden FNP und Regionalplänen) zu beachten; auch gibt es verschiedene Darstellungsgrenzen (z. B. mindestens 5 oder 10 ha). Daher ist keine direkte Vergleichbarkeit gegeben, mit Hilfe von entsprechenden Übersetzungsschlüsseln (zwischen den unterschiedlichen Kategorien) und „Rausrechnungsschritten“ (z. B. von Flächen, die in einzelnen Planarten ausgewiesen werden, in anderen aber nicht) jedoch begrenzt möglich. Einfach durchführbar ist 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. Version für die frühzeitige Beteiligung, und der abschließende Entwurf für die Beschlussfassung für die Räte im Sommer 2009). Zweck der Flächenbilanz ist zunächst die Feststellung, wie sich die ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsflächen im Verhältnis zur Freifläche entwickeln sowie eine Bewertungshilfe zu liefern, inwie-



fern ausreichend bebaubare Flächen bereitgestellt werden. Problematisch ist die Bewertung, welche Entwicklungen einen Erfolg darstellen (so ist neben absoluten Zahlen auch ein Abgleich mit qualitativen Anforderungen wesentlich). Eine solche Bewertung 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 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<sup>13</sup>), die die wirtschaftliche Entwicklung unterstützen könnten. Allerdings ist hier die Frage, wie „ausreichend“ zu definieren ist, eine wesentliche Bewertungshürde, da dies kaum objektiv zu erfassen ist (es können aber unterschiedliche subjektive Zufriedenheiten der verschiedenen Interessensgruppen erfasst werden).

Als Vergleich wäre die Entwicklung in den angrenzenden Gemeinden interessant. So, ob die Befürchtung eines externen Experten eintrifft, dass die Flächenausweisungen in Nachbargemeinden, „wenn das Münsterland unter sich ist, noch schlimmer werden“.

#### *Evaluationsbaustein F: Koordinationsleistung*

Hier sind zwei Aspekte wesentlich:

- **Inhaltliche 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 von Änderungen (dies ist zum Evaluationszeitpunkt 2009 nicht überprüfbar).

Wozu folgende Schritte erforderlich sind:

- Sammlung interkommunaler Kooperationen, vertragliche Vereinbarungen zum Interessenausgleich (z. B. gemeinsame Gewerbegebiete, Abstimmung bei Großprojekten), gemeinsame Koordinierung über Flächenpools, Schwerpunktbildungen etc.,
- Sammlung von „Prüfsteinen“ der Koordinationsleistung; 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.

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. Allgemein ist die Aussagekraft vieler Datensammlungen zu relativieren, da ein kooperatives Verhalten bei einer entsprechenden Kooperationskultur oftmals gar keinen Niederschlag in schriftlichen Verträgen finden muss.

Wichtiges Kriterium ist, 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. Hierzu bestanden im Vorfeld unterschiedliche Erwartungshaltungen und es ist zu erwarten, dass auch die Bewertung der Praxis unterschiedliche Meinungen hervorbringen wird, da die tatsächliche Integrationsleistung schwer zu messen ist.

Um die Koordinationsleistung über die Grenzen der Planungsgemeinschaft hinaus einzuschätzen (Vorteil: Überwindung der Bezirksregierungsgrenzen; Nachteil: neue Grenzen zum weiteren Umland), wäre auch zu überprüfen, wie sich die Kooperation zu den Nachbarstädten entwickelt. Außerdem ist festzustellen, inwieweit sich Lösungsansätze für die (bisher nicht bewältigte) Stadt-Umland-Problematik ergeben haben. Zum Regionszuschnitt gibt es aber keine Ideallösung, 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“, Aussage aus dem Workshop).

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“ (Interviewzitat). 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.

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 aber 2009 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.

#### *Evaluationsbaustein G: Wirkung des RFNP*

Um die Wirkung des RFNP festzustellen, sind in diesem Baustein folgende Arbeitsschritte zur Erfassung der Ergebnisse und deren Wirkungszurechnung zum RFNP zu bearbeiten:

- Zielereichungskontrolle (prognostisch),
- Überprüfung der Erfüllung der regionalplanerischen Aufgaben,
- Überprüfung der Erfüllung der Aufgaben der Flächennutzungsplanung,
- Analyse der Wirkungszusammenhänge (mit Erfolgsfaktoren und Hemmnissen) nach dem in Kapitel 3.1 angedeuteten Wirkungsmodell.

Um zu illustrieren was mögliche Ergebnisse der vier Arbeitsschritte sein könnten, werden hier als erste Einschätzung zu wirksamen Einflussgrößen die Interviewergebnisse zur Frage nach Erfolgsfaktoren und Hemmnissen zusammengefasst (die in die spätere Evaluation als zu überprüfende Thesen integriert werden können). Die Angaben in den Interviews zu **Erfolgsfaktoren** bezogen sich insbesondere auf eine gute Kommunikation und Zusammenarbeit der Städte (auch zur vertrauensvollen Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung), den gemeinsamen Willen und das hohe Engagement sowie dass eine Unterstützung der Landesregierung spürbar sei. Weitere Nennungen bezogen sich auf die schlanke organisatorische Form, die keine neue Behörde bedeute; die Voraussetzungen durch vorherige Kooperationen (2030-Prozess) 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 Grö-

ße 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. Ggf. werde auch der Maßstab 1:50.000 nicht verstanden (Schwierigkeiten bei der Vermittlung an Bürger und Politik).

#### *Evaluationsbaustein J: Bewertung der Wirkung des § 25*

Die zusammenfassende Bewertung ist aus allen vorherigen Bausteinen zusammengesetzt und bildet sozusagen die Wirkungszurechnung zwischen „Wirkung des RFNP“ und den „Regelungen des Gesetzes“ (Landesplanungsgesetz, RFNP-Verordnung). Also die Frage, ob die einzelnen Regelungen vorteilhaft gewesen sind. Für diejenigen Aspekte, wo dies nicht zutrifft, sollte die Evaluation auch den konkreten Änderungsbedarf der Regelungen diskutierbar machen. Dazu sind die folgenden Fragen zu beantworten:

- § 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?
- § 25 (4): Waren die Regelungen zu **Genehmigungskompetenzen** (s. Kap. 2.1) für Entstehung und Qualität des RFNP förderlich oder gab es hindernde Auswirkungen?
- § 26 (1) **Zeitlicher Geltungsbereich:** Welche Wirkung entstand durch die Befristung des Paragraphen auf fünf Jahre? War dies als Vorteil (z.B. als Beschleunigungsfaktor) oder als Nachteil (z.B. wenig Zeit für Aushandlungsprozesse, Öffentlichkeitsbeteiligung) zu bewerten?
- § 26 (1) **Räumlicher Geltungsbereich:** war die Beschränkung auf die Gemeinden des Regionalverbandes Ruhr und die Nachbargemeinden 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?
- RFNP-VO § 3 (3), (4) **Regelung der Zusammensetzung eines möglichen verfahrensleitenden Ausschusses:** Wären andere Regelungen zur Bildung eines verfahrensleitenden oder -begleitenden Ausschusses günstiger gewesen?

- 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?
- RFNP-VO § 10 **Änderung/Ergänzung des RFNP**: Ist absehbar, dass diese Regelungen der Änderungen einer flexiblen Handhabung im Wege stehen und gibt es sinnvollere Alternativen oder ist als Vereinfachung bereits § 11 („Vereinfachtes Planänderungsverfahren“) ausreichend?
- 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).

### 3.6 Übersicht über einzubeziehende Akteursgruppen und Erfassungsmethoden

Da es schwierig ist, die notwendigen Bewertungen aus objektiv messbaren Indikatoren abzuleiten, kommt den subjektiven Bewertungen<sup>14</sup> der Beteiligten und Betroffenen eine zentrale Bedeutung zu. Wesentliche Basis könnten ca. 50 persönliche Interviews sein. Als flexible Ergänzung sollten telefonische Interviews angewandt werden.

Zudem könnte in einer schriftlichen Befragung auch eine größere Zahl an Akteuren befragt werden (z.B. sämtliche Mitglieder des VBA oder alle Mitglieder der RFNP-Projektgruppe oder Akteure der Nachbargemeinden). Allerdings ist die Aussagetiefe bei schriftlichen Befragungen zumeist relativ gering. Durch die große Anzahl bekommt das Meinungsbild jedoch eine geringe Anfälligkeit gegenüber Verzerrungen durch einzelne Ausreißer. So könnte die Anzahl der Fragebögen durchaus im dreistelligen Bereich liegen.

Zur Interpretation der Ergebnisse und zur Diskussion einzelner Bausteine sind auch Gruppeninterviews oder kleinere Workshops durchzuführen.

Insgesamt ist es wesentlich, die abgefragten Meinungen und Informationen getrennt nach unterschiedlichen Akteursgruppen aufzuarbeiten, wodurch bei den Abfrageergebnissen Quervergleiche ermöglicht werden und sich ein möglichst objektives Bild ergibt. Wesentliche Akteursgruppen sind:

- **Politik der Kommunen** (aus den beteiligten sechs/anderen Städten),
- **Verwaltung der Kommunen** (beteiligte/andere Städte),
- **Regionale Akteure**: Regionalräte, Bezirksregierungen, Regionalverband Ruhr,

- **Fachverwaltungen/weitere Behörden, die am Verfahren beteiligt sind oder deren Expertise einzubeziehen ist** (Fachplanungen, -ämter/Ministerien),
- **Interessensgruppen und Öffentlichkeit** (z.B. Umweltverbände, die drei kommunalen Spitzenverbände, IHK, Einzelhandelsverbände) sowie Bürger und Bürgerinnen,
- **Externe Experten.**

### 4 Ausblick

Die anstehende Evaluation des RFNP bietet durch die notwendigen 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 interessant, da es für Planungsinstrumente wie den Flächennutzungs- oder Regionalplan, trotz der umfangreichen Diskussion über Krisen dieser Planungsinstrumente, bislang kaum praktische Evaluierungen gegeben hat. Somit wird die bevorstehende Evaluation, auch wenn sie bedingt durch die zahlreichen Schwierigkeiten nur eine begrenzte Aussagetiefe haben kann, neben der Bewertung des RFNP auch Erkenntnisse zur Weiterentwicklung praktikabler Evaluationsmethoden liefern

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

- **Planungsebenen**: Aufgabenklärung und Anzahl der bisher vier Planungsebenen 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? Welche Rückschlüsse ergeben sich für die ab 2009 vorgesehene Zuständigkeit des RVR für die (staatliche) Regionalplanung im Ruhrgebiet und den Beziehungen zwischen RFNP und der Regionalplanung des RVR?
- **Flächennutzungsplanung**: welche Rückschlüsse ergeben sich aus der Evaluation des RFNP für eine mögliche Reformierung der FNP (Stichworte: Maßstab, Entfeinerung, Änderungshäufigkeit).
- **Evaluierungsklausel**: sollten mehr Evaluationen für räumliche Planungsprozesse gesetzlich vorgeschrieben werden?

## Anmerkungen

(1)

Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Forschungsbericht, der 2006 im Rahmen des Projektes „Erarbeitung eines Konzepts für die Dokumentation und für die Evaluation des Regionalen Flächennutzungsplans im Ruhrgebiet“ (am ILS NRW mit finanzieller Förderung des Landes Nordrhein-Westfalen) entstanden ist (Pollermann 2006a). Der vollständige Bericht steht unter [http://www.ils-shop.nrw.de/down/evaluierungskonzept\\_rfnp.pdf](http://www.ils-shop.nrw.de/down/evaluierungskonzept_rfnp.pdf) zum kostenlosen Download bereit.

(2)

Nähere Informationen zu den RFNP-Planungen des Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main: <http://www.planungsverband.de/>

(3)

Beispielsweise Ansätze zur Flächennutzungs- und Regionalplanung (Schürmann 2006; Hellstern et al. 1984), kantonalen Richtplanung in der Schweiz (Frick et al. 2001: 27 ff.); kooperativen Planungsprozessen (Pollermann 2004: 231; Pollermann 2007); Unternehmensplanung (Al-Laham & Welge 2003) oder Regional Governance (Fürst et al. 2006: 201; Panebianco et al. 2005).

(4)

Gesprächspartner waren: aus der Verwaltung der sechs beteiligten Städte sowie der benachbarten Städte (Dortmund, Duisburg, Bottrop, Witten), der Kommunalpolitik, Bezirksregierungen, Ministerien, externe Experten aus kommunalen Spitzenverbänden, Regionalverband Ruhr (RVR), wissenschaftlichen Einrichtungen (ILS NRW, Universitäten) sowie aus der ebenfalls einen RFNP aufstellenden Region dem Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Die Gespräche erfolgten als Interviews mit einem strukturierten Leitfaden. Insgesamt wurden 38 Akteure (27 persönlich, elf telefonisch) befragt (Befragungszeitraum Juli-Dezember 2006).

(5)

Die Teilnehmenden kamen aus der Verwaltung der sechs Städte, MWME, Bezirksregierungen, RVR sowie wissenschaftlichen Einrichtungen (November 2006, Dortmund).

(6)

Mittlerweile sind auch die Städte Bottrop, Hagen und Hamm beigetreten, so dass nun alle kreisfreien Städte im Ruhrgebiet direkt am 2030-Prozess beteiligt sind.

(7)

Weiteres zur Geschichte, zu aktuellen Projekten der Städteregion Ruhr 2030 sowie zu den Gremien und dem Verfahrensstand ist unter: [www.ruhr-2030.de/](http://www.ruhr-2030.de/) ausführlich dokumentiert.

(8)

In den Interviews wurden unterschiedliche Gründe der Nicht-Teilnahme anderer Städte vermutet: wenn beispielsweise aktuelle Flächennutzungspläne vorlägen, fördere dies die Tendenz zur Nicht-Teilnahme, andere fühlten sich bei der Bezirksregierung Münster gut aufgehoben, da diese im Ruf stehe, großzügige Flächenausweisungen zu ermöglichen (Pollermann 2006a: 9).

(9)

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: 42 ff.).

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: 28 ff.).

Beide Modelle dienen dazu, durch eine Zerlegung der Prozesse in einzelne Elemente die Faktoren, die auf solche Prozesse einwirken, zu systematisieren, und allgemeine Annahmen über Wirkungszusammenhänge darzustellen. Aufgrund der Komplexität regionaler Prozesse kann aber kein detailliertes Modell Anwendung finden, was der Evaluierbarkeit des RFNP gewisse Grenzen setzt.

(10)

„**Handlungsorientierung**“ bezieht sich auf die Beziehung zwischen Handelndem und Handlungsobjekt (Scharpf 2000: 110 f.). „**Interaktionsorientierung**“ richtet sich auf das Verhältnis des Einzelnen zu den Verhandlungspartnern (ebd.: 148 f.). In der Praxis kann das Verhalten auf eine gemeinsame Problemlösung oder auf Verteidigung der eigenen Interessen ausgerichtet sein (vgl. Mayntz & Scharpf 1995). Die Handlungs- und Interaktionsorientierungen sind 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).

(11)

Mit den üblichen Anforderungen an Messbarkeit, Verlässlichkeit, Relevanz, Aussagekraft, Reproduzierbarkeit und Nachvollziehbarkeit (vgl. Widmer 1996: 9 ff.; Bizer & Sternberg 2001; Birkmann 2004).

(12)

So wird die Frage a) durch Baustein A, die Fragen b) und c) durch Baustein B, die Frage d) durch Baustein F und die Fragen e) und f) durch Baustein G prinzipiell beantwortbar. Die Frage g) wäre durch einen Vergleich des RFNP mit anderen Instrumenten in Baustein I zu bewerten. Allerdings muss auch hier angemerkt werden, dass bestimmte Fragen nur näherungsweise beantwortet werden können.

(13)

Hierbei ist aber zu beachten, dass der RFNP Flächen lediglich planerisch sichern kann, ob diese unkompliziert mobilisierbar sind, ist von weiteren Faktoren und nachgelagerten Prozessen abhängig (verbindliche Bauleitplanung, Erschließung, Eigentümerinteressen etc.).

(14)

Problematisch ist, dass die mitwirkenden Akteure ein Eigeninteresse an bestimmten Evaluationsergebnissen haben könnten, so dass bei Befragungen dementsprechende „Färbungen“ der geäußerten Meinungen nicht auszuschließen sind. Diese Färbefahr gilt auch für solche externen Experten, die sich im Vorfeld der Einführung in der Diskussion eindeutig für oder gegen den RFNP ausgesprochen haben, wobei weniger bewusste Umdeutungen von Ergebnissen als vielmehr bestimmte Wahrnehmungsfilter zu erwarten sind.

## Literatur

- Al-Laham, A.; Welge, M. (2003): Strategisches Management. Wiesbaden.
- Birkmann, J. (2004): Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess. Dortmund.
- Bizer, K.; Sternberg, R. (2001): Grundprobleme von Indikatoren-systemen für Regionale Nachhaltigkeit. In: Raumforschung und Raumordnung 59, H. 5-6, S. 381-391.
- Finke, L. (2006): Fachbeiträge zum Gewässer- und Bodenschutz für die Landes- und Regionalplanung. = Arbeitsmaterial der ARL Nr. 327, S. 5-9.
- Flacke, J. (2003): Mehr Stadt – Weniger Fläche. Flensburg. = Forschungen zur Deutschen Landeskunde, S. 251.
- Frick, R.; Keiner, M.; Mettan, N.; Rey, M.; Schultz, B.; von Stokar, T. (2001): Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung. Eine Arbeitshilfe. Bern.
- Fürst, D. (2000): Kann man die Wirkung der Raumplanung messen? In: Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat 15, S. 107-117.
- 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.
- Greiving, S. (2006): Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme. = Arbeitsmaterial der ARL Nr. 327, S. 10-17.
- Hellstern, G.-M.; Wollmann, H. (1983): Evaluierungsforschung. Ansätze und Methoden – dargestellt am Beispiel des Städtebaus. In: Stadtforschung aktuell 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. In: Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Hannover, S. 269-290.
- LPIG: Landesplanungsgesetz NRW (Fassung vom 3. Mai 2005, (GVBl. 6.5.2005 S. 430), Gl.-Nr.: 230
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W.: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York.
- Mielke, B.; Schürmann T. (2006): Der Regionale Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet. Grundlagen und Hinweise auf Vergleichsregionen. Dortmund.
- Panebianco, S.; Dönitz, U.; Fasselt, J.; Zimmer-Hegmann, R. (2005): Evaluating Regional Governance: Methodological Concerns and Practical Experiences. In: ERSÄ (Hrsg.): Conference Proceedings of the ERSÄ 2005-Conference. Amsterdam.
- PG RFNP (2006): Drehbuch zum RFNP der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen Stand: 13.3.2006. unveröffentlicht.
- 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. (2006a): Evaluierungskonzept für den Regionalen Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet. Dortmund. Stand: 2006. [www.ils-shop.nrw.de/down/evaluierungskonzept\\_rfnp.pdf](http://www.ils-shop.nrw.de/down/evaluierungskonzept_rfnp.pdf)
- Pollermann, K. (2006b): Optimierung strategischer Erfolgspotenziale in Prozessen der Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 64, 5, S. 381-390.
- Pollermann, K. (2007): Prozessintegrierte Evaluationen zur nachhaltigen Regionalentwicklung. DISP 169, S. 68-79.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2002): Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan.- Bonn 2002 = BBR- Forschungen, Heft 108.
- Schürmann, T. (2006): Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation eines Regionalplans in NRW. Dortmund.
- Widmer, T. (1996): Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluationen. Bern, Stuttgart, Wien.

Dr. Kim Pollermann  
Institut für ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig  
E-Mail: kim.pollermann@vti.bund.de