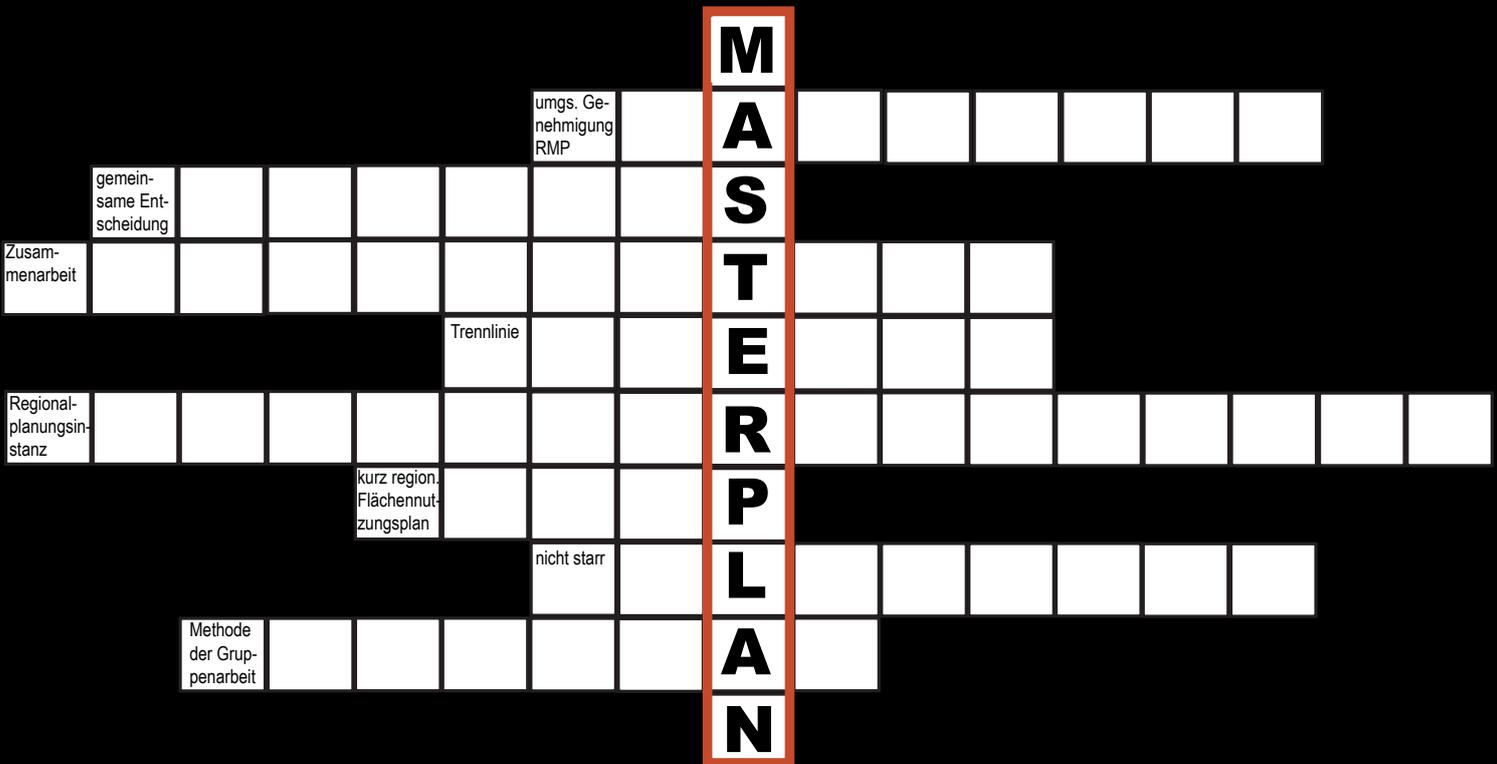


# Abschlussbericht

## Neue Möglichkeiten der Regionalplanung Der Regionale Masterplan im Ruhrgebiet



Betreuerin Kamilla Kanafa

Berater Carsten Tum



## Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	i
	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	iii
<b>1</b>	<b>Masterplanung</b>	<b>1</b>
1.1	Neue Möglichkeiten - Neue Fragen	1
1.2	Das Ruhrgebiet	2
1.3	Vom Metaplan zum Masterplan	3
1.4	Wegweiser für diesen Bericht	4
<b>2</b>	<b>Wirksame Regionalplanung</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Projektziel</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Trends in der Regionalplanung</b>	<b>10</b>
4.1	Kommunalisierung	10
4.2	(In)formelle Planung	11
4.2.1	Formelle Grundzüge	12
4.2.2	Informelle Ansätze	13
4.2.3	Verbindlichkeit und Umsetzung	17
4.2.4	Merkmale informeller Planung	19
4.3	Kooperation in Planungsprozessen	20
4.3.1	Begriff der Kooperation	20
4.3.2	Entwicklung der Kooperation	20
4.3.3	Phasen und Formen	22
4.3.4	Techniken und Methoden	23
<b>5</b>	<b>Neue Instrumente der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen</b>	<b>26</b>
5.1	Planungsgefüge Nordrhein-Westfalen	26
5.2	Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit	28
5.2.1	Regionalverband Ruhr	28
5.2.2	Regionaler Flächennutzungsplan	29
5.2.3	Regionaler Masterplan	30
<b>6</b>	<b>Positionen zum neuen Instrumentarium</b>	<b>32</b>
6.1	Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf	32
6.2	Ansprüche an den Regionalen Flächennutzungsplan	34
6.3	Ansprüche an den Regionalen Masterplan	36

---

<b>7</b>	<b>Bindungen und Freiheiten des Regionalen Masterplanes</b>	<b>44</b>
7.1	Ausgestaltung eines flexiblen Instrumentes	44
7.1.1	Aufstellungsprozess	44
7.1.2	Anwendungsraum	45
7.1.3	Themenbezug	46
7.1.4	Rolle des Regionalverbands Ruhr	46
7.2	Einbettung in das Planungsgefüge	48
7.2.1	Verhältnis zur Bauleitplanung	48
7.2.2	Verhältnis zur Regionalen Flächennutzungsplanung	48
7.2.3	Verhältnis zur Regionalplanung der Regierungsbezirke	49
7.2.4	Verhältnis zur Landesplanung	50
<b>8</b>	<b>Konzept für den Regionalen Masterplan</b>	<b>51</b>
8.1	Aufgabe des Regionalen Masterplanes	51
8.2	Rahmen für das Konzept	52
8.2.2	Rahmen für den Prozess	52
8.2.2	Rahmenbedingungen für die Akteursbeteiligung	53
8.2.3	Rahmen für die Gestaltung	54
8.3	Gestalt	55
8.4	Strategie zur Auswahl eines Masterplanthemas	56
8.5	Prozess zur Erarbeitung eines Regionalen Masterplanes	58
<b>9</b>	<b>Fazit</b>	<b>64</b>
<b>10</b>	<b>Der Regionale Masterplan - Instrument für die Zukunft?</b>	<b>66</b>
	<b>Gruppenreflexion</b>	<b>68</b>
	<b>Akteure</b>	<b>71</b>
	<b>Quellenverzeichnis</b>	<b>72</b>
	<b>Anhang</b>	<b>82</b>

---

---

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

### Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Merkmale informeller Planung	19
Tabelle 2: Phasen von Kooperationsprozessen	22
Tabelle 3: Auszuhandelnde Spielregeln	25

### Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Städte, Kreise und Gemeinden im Ruhrgebiet	2
Abbildung 2: Siedlungs- und Freiraumstruktur des Ruhrgebietes	3
Abbildung 3: Wirksame Regionalplanung	6
Abbildung 4: Funktionen von Instrumenten	7
Abbildung 5: Hierarchie	12
Abbildung 6: Informationswege	12
Abbildung 7: Arbeitsteilung	13
Abbildung 8: Regionaler Masterplan im Planungsgefüge	26
Abbildung 9: Regierungsbezirke im Ruhrgebiet	27
Abbildung 10: Akteursgruppen	53
Abbildung 11: Phasen im Aufstellungsprozess von Regionalen Masterplänen	59
Abbildung 12: Instrumente wirksamer Regionalplanung	64
Abbildung 13: Masterpläne in Nordrhein-Westfalen	67

---



## 1 Masterplanung

In der Regionalplanung bestehen seit einiger Zeit Entwicklungen, die die gängige Planungspraxis dauerhaft verändern. Trends wie die wachsende Bedeutung informeller Verfahren und Instrumente, eine zunehmende Kommunalisierung sowie die steigende Bereitschaft zur Kooperation kennzeichnen den Paradigmenwechsel räumlicher Planung.

Insbesondere die Novellierung des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 stellt einen bedeutenden Schritt auf dem eingeschlagenen Weg dar. Informelle und kooperative Ansätze finden mit der Novellierung Eingang in die bundesrechtliche Rahmengesetzgebung. Diese Rahmengesetzgebung wurde in den Ländern unterschiedlich umgesetzt. Der kommunale Planungsverband Ballungsraum Frankfurt erstellt beispielsweise einen Regionalen Flächennutzungsplan für seine Mitgliedskommunen. Auch die Beispiele der Regionen Hannover und Stuttgart zeigen, dass durch eine Stärkung der regionalen Ebene viele bisher in kommunaler Eigenverantwortung kaum zu lösende Probleme angemessener bewältigt werden können. *Das Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen*<sup>1</sup> vom 3. Februar 2004 greift die genannten Tendenzen auf. Die interkommunale Kooperation wird nunmehr auch vom Landesgesetzgeber eingefordert. Informelle Verfahren sind erstmalig Pflichtaufgabe eines Planungsträgers. Der Regionalverband Ruhr<sup>2</sup> (RVR) ist gemäß § 6 Gesetz über den Regionalverband Ruhr

(RVRG)<sup>3</sup> zur Aufstellung von Masterplänen für das Verbandsgebiet verpflichtet.

### 1.1 Neue Möglichkeiten - Neue Fragen

Mit dem Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit hat der Landesgesetzgeber das Instrumentarium der Regionalplanung für das Ruhrgebiet<sup>4</sup> um den Regionalen Flächennutzungsplan und den Regionalen Masterplan<sup>5</sup> erweitert. Die Potenziale der neu geschaffenen Instrumente versteht die Projektgruppe F01 als „Neue Möglichkeiten der Regionalplanung“.

Mit der Einführung der neuen Instrumente sind viele Fragen aufgeworfen worden: Wie gliedert sich der Regionale Masterplan ins bestehende Planungssystem in Nordrhein-Westfalen ein? In welchem Verhältnis stehen der Regionale Masterplan und der Regionale Flächennutzungsplan zueinander? Welchen Beitrag kann der Regionale Masterplan für die Akzeptanz interkommunaler Zusammenarbeit und die Bereitschaft zur Kooperation der Kommunen im Ruhrgebiet leisten? Welche Anforderungen bestehen an den Regionalen Masterplan und welche Akteure sollen ihn in Zusammenarbeit mit dem Regionalverband Ruhr erarbeiten? Und was ist überhaupt ein Regionaler Masterplan?

Das Projekt trägt mit dem vorliegenden Bericht zu einer Klärung der offenen Fragen bei und

<sup>1</sup> Nachfolgend kurz: „Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit“

<sup>2</sup> Der Regionalverband Ruhr ist der Zweckverband der kreisfreien Städte und Kreise des Ruhrgebietes.

<sup>3</sup> Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr ist Teil des Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.

<sup>4</sup> In diesem Bericht werden die Begriffe *Ruhrgebiet*, *Verbandsgebiet* und *RVR-Gebiet* gleichbedeutend verwendet.

<sup>5</sup> Im folgenden werden die Planungs- und Entwicklungskonzepte (Masterpläne) nach § 6 RVRG auch als „Regionale Masterpläne“ bezeichnet.

stellt Potenziale für das Zusammenspiel von Regionalem Masterplan und Regionalen Flächennutzungsplänen dar.

## 1.2 Das Ruhrgebiet

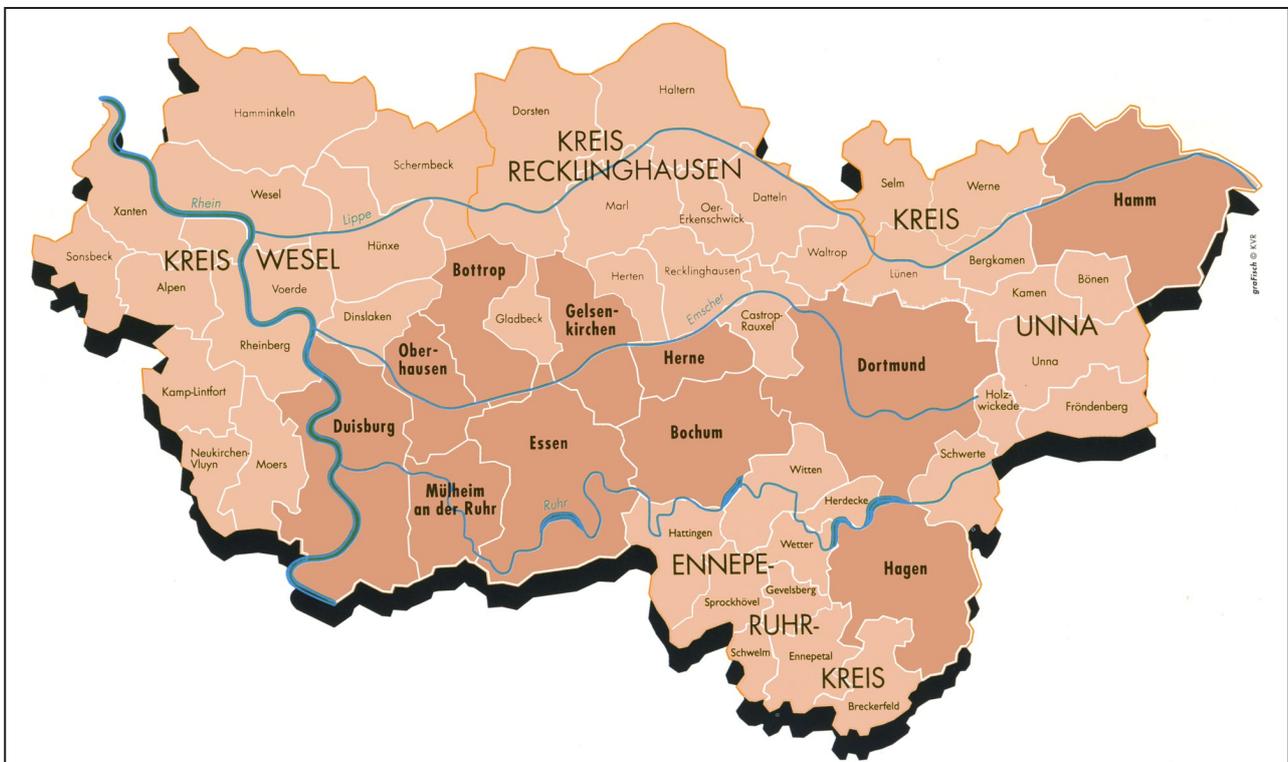
Der Untersuchungsraum der Projektarbeit ist der Geltungsbereich des RVRG und umfasst das Gebiet der Mitgliedskörperschaften des Regionalverbands Ruhr. Dies sind die kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen sowie die Kreise Recklinghausen, Unna, Wesel und der Ennepe-Ruhr-Kreis. Damit umfasst der Regionalverband Ruhr insgesamt 53 Städte und Gemeinden (Abbildung 1). Dieses Gebiet wird sowohl vom Regionalverband Ruhr, den Regierungsbezirken Arnsberg, Düsseldorf und Münster, als auch den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe verwaltet.

Mit Ausnahme des Regionalverbands Ruhr, der das Ruhrgebiet als verwaltungstechnische Einheit umfasst, wird die Region von den Verwaltungsbezirken der Regierungsbezirke und Landschaftsverbände zerschnitten.

Das Ruhrgebiet liegt im Westen der Bundesrepublik Deutschland und ist Teil des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. Mit mehr als fünf Millionen Einwohnern ist es Deutschlands bevölkerungsreichster Verdichtungsraum. Was heute als Ruhrgebiet bezeichnet wird, war bis in das 19. Jahrhundert hinein keinesfalls eine zusammenhängende Region (Davy 2004: 16). Im Zuge der Industrialisierung benötigte die entstehende Montanindustrie eine große Zahl von Arbeitskräften. Das damit einhergehende Bevölkerungswachstum ließ das heute charakteristische Städtecluster (Abbildung 2) entstehen.

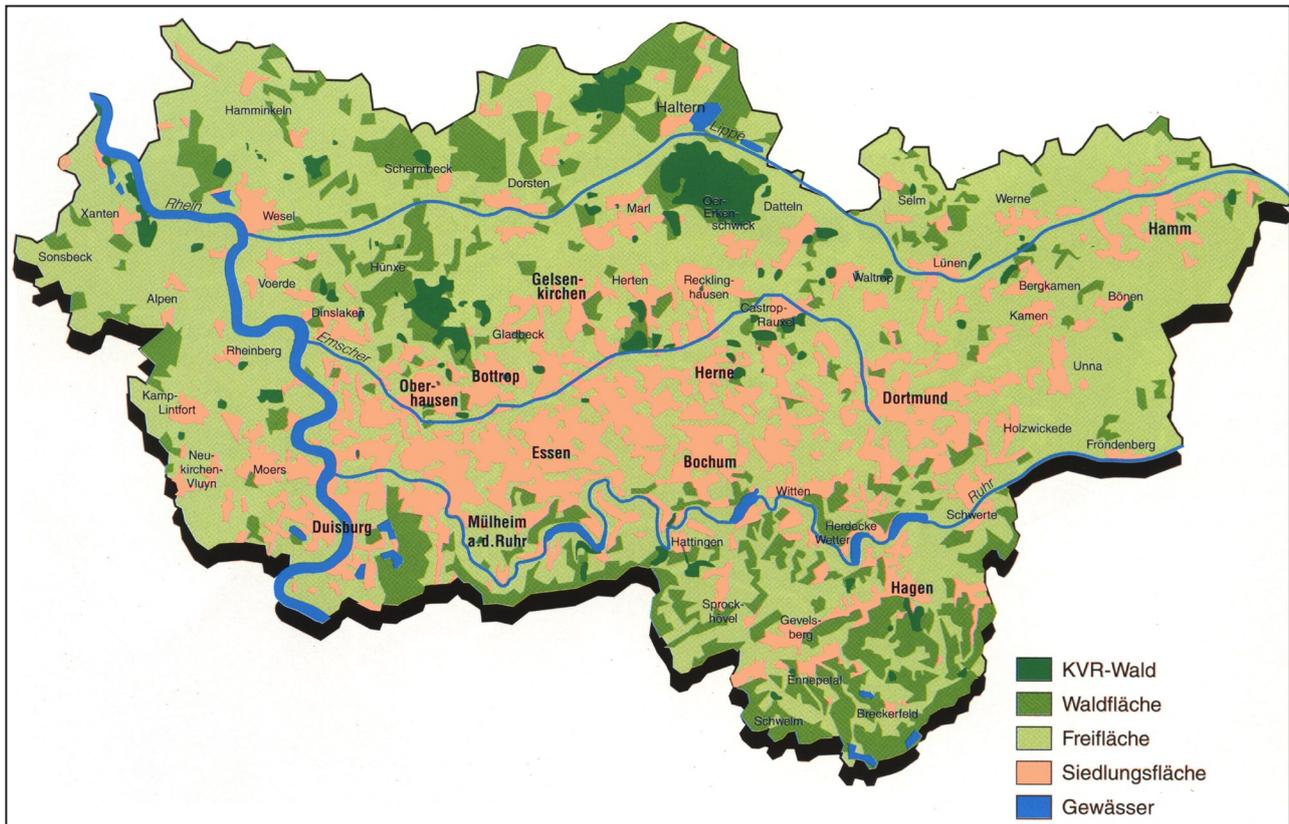
Um 1960 setzte im Ruhrgebiet ein Strukturwandel ein, der sich in einem nahezu vollständigen Verlust der Montanindustrie binnen weniger

Abbildung 1: Städte, Kreise und Gemeinden im Ruhrgebiet



Quelle: Eigene Darstellung nach KVR 2001

Abbildung 2: Siedlungs- und Freiraumstruktur des Ruhrgebietes



Quelle: KVR 2001

Jahrzehnte begründet. Die Bewältigung dieses Strukturwandels ist eine immer noch bestehende regionale Herausforderung im Ruhrgebiet. Arbeitslosigkeit, Abwanderung und kommunale Finanznot sind gravierende regionale Strukturprobleme. Vor allem die durch mangelnde Koordinierung der Städte und Gemeinden hervorgerufenen Probleme, wie die ungelöste Stadt-Umland-Problematik, können nur durch eine gemeinsame Planung in der Region bearbeitet werden. Die genannten Problemfelder sind nicht die einzigen, denen sich die Region in Zeiten steigenden nationalen und insbesondere auch internationalen Wettbewerbs stellen muss<sup>6</sup>.

Die Herausforderungen, die aus der demographischen Entwicklung, der Regionalisierung sowie dem fortschreitenden Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft resultieren, werden in Zukunft noch größeren Einfluss auf alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche nehmen und einen verstärkten regionalen

Blickwinkel der Planung im Ruhrgebiet erforderlich machen. Auf stetige Veränderungen kann planerisch nur mit flexiblen Instrumenten reagiert werden.

### 1.3 Vom Metaplan zum Masterplan

Im folgenden Abschnitt werden die in den verschiedenen Arbeitsphasen der Projektarbeit angewandten Methoden zusammenfassend dargestellt.

#### *Impulse*

Der gemeinsame Einstieg in die Projektarbeit erfolgte anhand von Referaten der Projektmitglieder sowie verschiedener Expertenvorträge, mit denen eine inhaltliche Grundlage geschaffen wurde. Rückblickend können die Referate und Vorträge als hilfreich angesehen werden, da viele Erkenntnisse gesammelt und für die weitere Arbeit protokolliert wurden.

<sup>6</sup> Die Probleme der Regionalentwicklung sind nicht Schwerpunkt dieser Arbeit. Für eine ausführliche Zusammenfassung siehe: ILS 2003 und RVR 2004.

### *Leitbild, Ziel und Titel*

Das Entwickeln von Leitbild, Ziel und Titel des Projektes waren aufeinander aufbauende und sich voneinander ableitende Prozesse, die sich durch die gesamte Projektarbeit zogen und fortwährend dem aktuellen Arbeits- und Erkenntnisstand angepasst wurden.

Um ein Leitbild zu formulieren, benannte die Projektgruppe Schwächen im System der Regionalplanung im Ruhrgebiet und entwickelte daraufhin Wunschvorstellungen einer idealisierten Regionalplanung. Kernbegriffe dieser Vorstellung wurden in einem Modell visualisiert. Zur Vereinbarung eines Projektzieles entwarf die Projektgruppe individuelle MindMaps, die zu einer Gruppen-MindMap zusammengeführt wurden. Zudem wurden zur Varianten- und Schwerpunktbildung Metapläne erstellt und diskutiert. Mit ihrer Hilfe gelang es der Projektgruppe das Ziel auszuformulieren. Eine besondere Herausforderung bestand in der Eingrenzung des Themas. Die Projektgruppe bildete Thesen und formulierte Kernfragen, um die weitere Arbeit zu strukturieren und komplexe Sachverhalte zu gliedern.

### *Literaturrecherche*

Die Projektgruppe eignete sich zu den Themenschwerpunkten informelle Planung, Kooperation und Kommunalisierung theoretische Grundlagen an. Zur Einordnung der neuen Instrumente war die Auswertung der Gesetzestexte und der Stellungnahmen aus dem Gesetzgebungsverfahren notwendig. Dabei wurden die Positionen der Akteure zu den neuen Instrumenten erfasst und ihre Ansprüche herausgestellt. Um die so ermittelten Ansprüche an den Regionalen Masterplan zu ergänzen, wurden Interviews geführt.

### *Interviews*

Aus den verschiedenen Akteursgruppen (Gesetzgeber, Planungsträger und Wissenschaftler) der regionalen und kommunalen Planungsebenen

wurden Gesprächspartner ausgewählt. Darunter sollten sowohl kreisfreie als auch kreisangehörige Kommunen vertreten sein. Jeder Regierungsbezirk sollte durch mindestens eine Kommune vertreten sein. Des Weiteren war von Bedeutung, ob bereits Erfahrungen mit Masterplänen oder gemeinsamen Flächennutzungsplänen gesammelt wurden. Außerdem wurde darauf geachtet, dass sowohl am Prozess der Städteregion Ruhr 2030<sup>7</sup> beteiligte als auch daran unbeteiligte Kommunen vertreten waren. Die Interviews wurden durch die Erarbeitung eines Leitfadens (siehe Anhang) vorbereitet und durchgeführt.

### *Konzept und Kleingruppenarbeit*

Im Zuge der Forschungsarbeit definierte die Projektgruppe Themenfelder zur Bearbeitung des Instrumentes. Die Auswahl der Themenfelder diente der Strukturierung des weiteren Vorgehens. Zu diesen Bereichen wurden Kleingruppen gebildet, die vor einem theoretischen Hintergrund sowie den Auswertungen der Interviews Bausteine für das Konzept entwickelten. Im Plenum getroffene Entscheidungen zu grundlegenden Charakteristika des neuen Instrumentes sicherten die Abstimmung der Kleingruppenergebnisse untereinander. Die Kleingruppenergebnisse wurden im Plenum diskutiert und zu einem Gesamtkonzept zusammengeführt.

## **1.4 Wegweiser für diesen Bericht**

Das Projekt setzt sich mit dem Leitbild einen Rahmen für die Forschungsarbeit. Das Leitbild beschreibt eine zukunftsorientierte Idealvorstellung der Regionalplanung und ordnet die Neuen Möglichkeiten in diese Vision ein (Kapitel 2). Zur Konkretisierung dieser Idealvorstellungen hat die Projektgruppe mit dem Regionalen Masterplan den Themenschwerpunkt gesetzt und das Ziel der Projektarbeit formuliert (Kapitel 3).

Darauf aufbauend werden zum Verständnis

<sup>7</sup> Mit wissenschaftlicher Unterstützung der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund entwickelten die Städte Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen im Rahmen des Projektes Städteregion Ruhr 2030 unter anderem ein Leitbild für die stadtrregionale Kooperation (Website Städteregion Ruhr 2030).

der Projektarbeit und -ergebnisse theoretische Grundlagen dargestellt (Kapitel 4). Dabei wird zunächst die sich verändernde Aufgabenverteilung in der räumlichen Planung zugunsten kommunaler Verwaltungen beschrieben. Anschließend werden die wachsende Bedeutung informeller Ansätze in der Planung und die Rolle von Kooperation aufgezeigt. Danach werden das bisherige Regionalplanungssystem Nordrhein-Westfalens und die sich aus dem *Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit* hervorgehenden Veränderungen erläutert (Kapitel 5). Insbesondere werden die Instrumente *Regionaler Masterplan* und *Regionaler Flächennutzungsplan* vorgestellt.

Mit den neuen Instrumenten sind Hoffnungen und Befürchtungen der Akteure der regionalen Planung und der Kommunen verbunden. Aus den Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf und den geführten Interviews werden Ansprüche an die neuen

Instrumente herausgearbeitet (Kapitel 6). Besonderes Augenmerk wird auf die Ansprüche an den Regionalen Masterplan gelegt. Anschließend werden die Möglichkeiten, Bindungen und Risiken für den Einsatz des Regionalen Masterplanes und seine Einbindung in das Planungssystem erörtert (Kapitel 7).

Darauf aufbauend wird das Konzept der Projektgruppe zur Erstellung und Ausgestaltung des Regionalen Masterplanes vorgestellt und diskutiert (Kapitel 8). Die Ergebnisse werden anschließend zusammengefasst und bewertet. Es werden sowohl Chancen des Konzeptes aufgezeigt als auch offene Fragen herausgestellt (Kapitel 9).

Der Ausblick betrachtet die erarbeiteten Ergebnisse im Kontext veränderter politischer Rahmenbedingungen. Dabei werden insbesondere die Zukunftschancen des Regionalen Masterplanes unter Berücksichtigung der veränderten Mehrheiten im nordrhein-westfälischen Landtag erörtert (Kapitel 10).

---

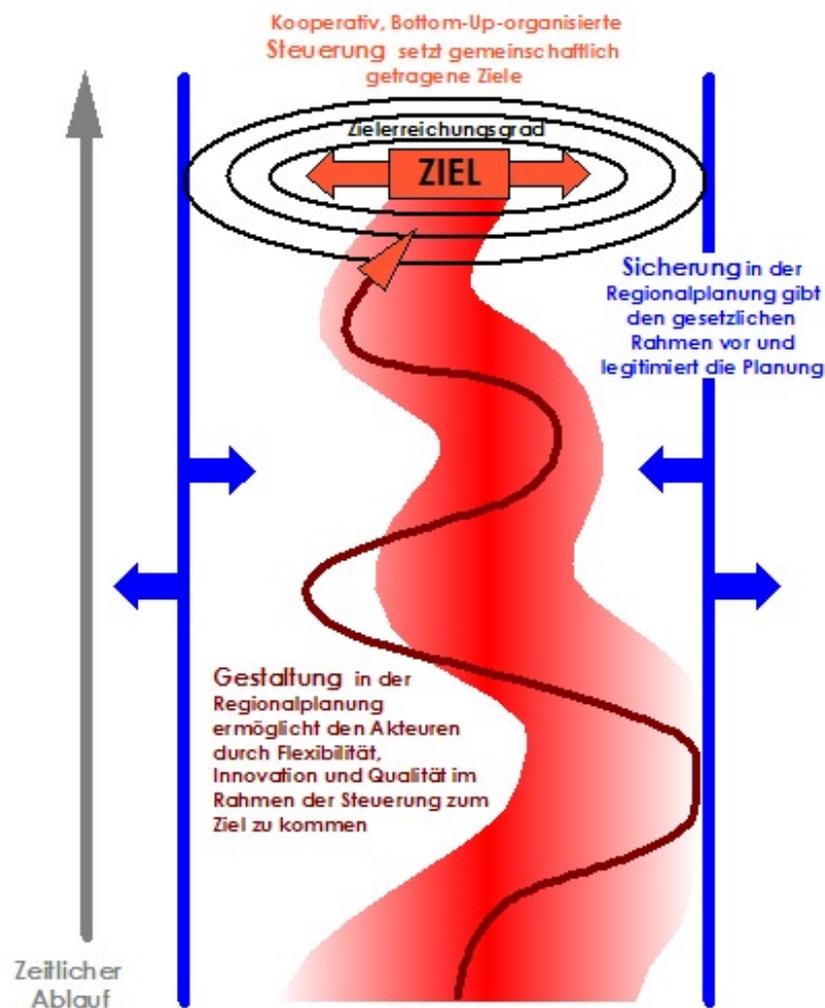
## 2 Wirksame Regionalplanung

Das Projekt nennt Regionalplanung wirksam, wenn sie zielgerichtet durch Gestaltung, Steuerung und Sicherung im Planungsprozess positiven Einfluss auf die regionale Entwicklung nehmen kann (Abbildung 3).

Regionalplanung wirkt steuernd, indem sie den Akteuren nicht nach dem Top-Down-Prinzip Zielvorstellungen vorgibt, sondern wenn die

Akteure selbst in ständigem Dialog die Ziele der Regionalplanung gemeinsam entwickeln und so den möglichen Steuerungsrahmen nutzen. Dieser ständige Dialog gewährleistet, dass Ziele fortlaufend den variablen regionalen Entwicklungen angepasst werden können. Durch diese Rückkopplung zwischen der tatsächlichen Entwicklung und den veränderbaren Zielen der bisherigen Planung wird gewähr-

Abbildung 3: Wirksame Regionalplanung



Quelle: Eigene Darstellung

leistet, dass die Planung durch Zielanpassungen auf die regionale Entwicklung Einfluss nehmen kann.

Innerhalb des Steuerungsrahmens kann die Regionalplanung auf aktuelle Entwicklungen flexibel reagieren und mit innovativen Maßnahmen gestaltenden Einfluss auf die regionale Entwicklung nehmen. Dazu bedarf es eines gezielten Einsatzes von Instrumenten. Die Sicherung in der Regionalplanung erfolgt durch die gesetzliche Festlegung von Zielrichtungen und Restriktionen. Diese beschreiben den gesetzlich möglichen Handlungsspielraum der Regionalplanung.

Die Gewährleistung der Verbindlichkeit von Planungsinhalten und deren Umsetzung entsteht künftig nicht mehr nur durch die Vorgabe eines starren gesetzlichen Rahmens, sondern auch durch die hohe Akzeptanz der Ziele, die durch eine kooperative Erarbeitung von Plänen entsteht.

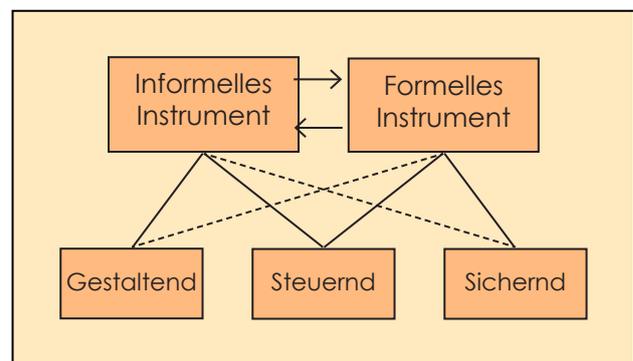
Als Grundlage wirksamer Regionalplanung ist deshalb die Kooperation der Akteure unerlässlich. Das gemeinschaftliche Aushandeln von Zielen und Planungsinhalten schafft regionales Bewusstsein, gewährleistet die Akzeptanz der Verhandlungsergebnisse und trägt dazu bei, dass die Planungen auch umgesetzt werden. Die Wirksamkeit dieser Regionalplanung kann daran gemessen werden, ob die Planungen umgesetzt werden und wie hoch der Zielerreichungsgrad ist.

Steuerung, Sicherung und Gestaltung sind Aufgaben, die durch ein einzelnes Planungsinstrument nicht in gleichem Maße erfüllt werden können. Informelle Planungsinstrumente können innerhalb des variablen Steuerungsrahmens ihre gestalterischen Möglichkeiten besonders gut ausschöpfen, da sie flexibel einsetzbar und auf sich ändernde Rahmenbedingungen ausrichtbar sind. Die Sicherung der Umsetzung erfolgt über die Selbstbindung der am Prozess beteiligten Akteure. Formelle Instrumente hingegen legen den Schwerpunkt auf eine rechtlich verbindliche Planungssicherung und sind auf Grund ihres reglementierten Verfahrensablaufes nicht

flexibel genug, um große gestalterische Kraft zu entfalten. Deshalb soll wirksame Regionalplanung mit einer Kombination aus formellen und informellen Instrumenten ausgestattet sein (Abbildung 4). Eine sinnvolle Verknüpfung der Eigenschaften dieser Instrumente liegt vor, wenn informelle Instrumente formelle Planungen vorbereiten.

Der informelle Charakter fördert die Vertrauensbildung und die Kommunikation zwischen den Akteuren und erleichtert die Bearbeitung konflikt-

Abbildung 4: Funktionen von Instrumenten



Quelle: Eigene Darstellung

trächtiger Themen. Nachfolgende formelle Planungen können dadurch entlastet und verkürzt werden. Die Ergebnisse aus den informellen Prozessen fließen in die formellen Planungen ein. Über eine Rückkopplung der Ergebnisse von Plänen und Prozessen können informelle Planungen reflektiert und verbessert werden. Durch diesen Rückkopplungsprozess und den Einsatz verschiedener Instrumente ist es den Akteuren möglich eine fortwährende Selbstverbesserung der Planung zu erreichen.

In diesem Rahmen übernehmen formelle Instrumente durch ihre rechtliche Verbindlichkeit in erster Linie Sicherungsfunktionen. Der Regionale Flächennutzungsplan stellt ein solches formelles Instrument dar. Er bietet den Vorteil, dass die beteiligten Kommunen gemeinsam Träger der Regionalplanung sind und nach dem Bottom-Up-Prinzip die Planung zielgerichtet selbst steuern können. Der

Regionale Flächennutzungsplan ist als verfahrensmäßig festgelegter Plan in seiner Flexibilität, Gestaltungsfreiheit und Innovationsfähigkeit jedoch eingeschränkt. Da die Kommunen bei der Erarbeitung des Regionalen Flächennutzungsplanes gleichberechtigte Partner sind, kommt der Kooperation ein wichtiger Stellenwert zu.

Besonders in der informellen Planung spielt die Kooperation eine große Rolle, denn eine – wenn auch nicht rechtliche – Sicherung der Planung erfolgt durch Vertrauen und Eigenmotivation sowie Selbstbindung und Konsensentscheidungen. Informelle

Instrumente beinhalten die Chance eine kurzfristige, den aktuellen Bedingungen angepasste, Steuerung zu gewährleisten. Die Veränderlichkeit von Zielen kann aufgegriffen und in angepasste Gestaltungsschritte umgesetzt werden. So lassen informelle Instrumente Raum für Kreativität und inhaltliche Flexibilität im Planungsprozess zu. Sie ermöglichen auch räumliche Flexibilität, indem sie Planungsräume von Territorialräumen abkoppeln und problemorientierte Plangebietsgrenzen definieren.

„Wirksame Regionalplanung  
durch das Zusammenspiel  
formeller und informeller Instrumente“

---

### 3 Projektziel

Mit der Einführung des *Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit* stehen der Regionalplanung im Ruhrgebiet zwei neue Instrumente zur Verfügung – der Regionale Flächennutzungsplan und der Regionale Masterplan. Sie bieten dem Regionalverband Ruhr und den Kommunen des Verbandsgebietes Neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene.

Der Regionale Flächennutzungsplan ist ein formelles Instrument, für den Inhalt, Gestaltung, Aufstellungsverfahren, Genehmigung und Verbindlichkeit in § 25 Landesplanungsgesetz (LPIG) und der dazugehörigen Durchführungsverordnung festgeschrieben sind. Für den Regionalen Masterplan als informelles Instrument gibt es keine derartigen Festlegungen.

Ausgehend von einer Analyse des Verhältnisses zwischen dem Regionalen Masterplan und den formellen sowie informellen Planungsinstrumenten wird die Stellung des Regionalen Masterplanes im Kontext des Planungssystems Nordrhein-Westfalens herausgestellt. Hierbei wird insbesondere das künftige Zusammenspiel von Regionaler Masterplanung und der gleichzeitig eingeführten Regio-

nenal Flächennutzungsplanung im RVR-Gebiet betrachtet. Ausgehend von der These, dass der Regionale Masterplan geeignet ist den Regionalen Flächennutzungsplan vorzubereiten, gilt es die Frage zu klären, wie diese Rolle ausgefüllt werden kann. Das Projekt hat sich zum Ziel gesetzt, ein Konzept für die Ausgestaltung des Regionalen Masterplanes und dessen Aufstellungsverfahren zu erarbeiten und ihn somit zu definieren. Dafür müssen die folgenden Fragen beantwortet werden:

Welchen inhaltlichen oder räumlichen Anwendungsbereich wird der Regionale Masterplan umfassen? Wird er in Form eines Planes oder Programmes entwickelt? Nach welchen strategischen Überlegungen ist das Thema des zu entwickelnden Regionalen Masterplanes auszuwählen? Welche Rolle spielen die am Prozess beteiligten Akteure, insbesondere der Regionalverband Ruhr und die Kommunen? Wie kann ein Prozess zur Masterplanerarbeitung durchgeführt werden? Wie sind hierbei die einzelnen Arbeitsschritte im Erstellungsprozess gestaltet? Wie werden die Kommunen zur aktiven Mitarbeit motiviert und welche Methoden unterstützen das kooperative Arbeiten?

---

## 4 Trends in der Regionalplanung

In den letzten Jahren stellen veränderte gesellschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen neue Herausforderungen an räumliche Planung. In diesem Kapitel werden theoretische Grundlagen zur Entwicklung von Lösungsansätzen zur Bewältigung der Probleme der Regionalplanung dargestellt. Antriebskraft für eine Weiterentwicklung räumlicher Planung ist die Suche nach der optimalen Steuerung, Aufgabenverteilung, Institutionalisierung und Kooperation. Insbesondere die regionale Ebene rückt bei dieser Suche immer mehr ins Blickfeld. Gerade in der Diskussion um eine voranschreitende Veränderung räumlicher Planung werden deshalb in den letzten Jahren unterschiedliche Trends auf regionaler Ebene thematisiert.

Drei wesentliche Trends der Planung werden im Folgenden aufgezeigt. Zunächst wird die sich verändernde Aufgabenverteilung in der räumlichen Planung zugunsten kommunaler Planungsträger beschrieben. Daraufhin erfolgt eine Erläuterung der wachsenden Bedeutung informeller Ansätze in der Planung. Woraufhin der Trend zu Kooperation und mögliche Formen der Zusammenarbeit dargestellt werden.

### 4.1 Kommunalisierung

Als eine Tendenz im politischen System ist auszumachen, dass an die Stelle einer situationsbezogenen Reformpolitik in zunehmendem Maße eine perspektivische Veränderung bestehender Strukturen tritt. Diese Entwicklung steht im Kontext sich verändernder Rahmenbedingungen auf allen politischen Ebenen. So sind beispielsweise die Debatten über eine Europäische Verfassung oder die Ansätze der Föderalismuskommission<sup>8</sup> Ausdruck eines ausge-

prägten, visionären Reformwillens. Die gewandelten Rahmenbedingungen, unter anderem die drastisch zurückgehenden öffentlichen Einnahmen, zwingen zu nachhaltigen Funktional- und Strukturreformen (Hesse 2003:3). Teil der perspektivischen Strukturreformen ist die seit Ende der 1990er Jahre nicht nur in kommunalen Verwaltungen, sondern auch auf Ebene der Länderverwaltungen zunehmende Tendenz zu Veränderungen. Mit einer Umschichtung von Aufgaben auf die Ebene der Kommunen (Subsidiaritätsprinzip) reagieren die Länder insbesondere auf die veränderten finanziellen Rahmenbedingungen.

Im Zuge der oben genannten Reformen auf Länderebene werden in Nordrhein-Westfalen derzeit die Bezirksregierungen auf den Prüfstand gestellt. Gerade auf dieser staatlichen Verwaltungsebene werden bisher nicht in ausreichendem Maße genutzte Möglichkeiten zur Aufgabenverschiebung auf die kommunale Ebene gesehen. Die aus der Gebietsreform der 1970er Jahre hervorgegangenen kommunalen Gebietskörperschaften werden von Vertretern der Landesebene als handlungsfähig wahrgenommen. Wenn die Ressourcen der Landesebene als erschöpft bezeichnet werden, liegt der Gedanke nahe, diese unterstellte Leistungsfähigkeit für die Erfüllung bisheriger Landesaufgaben zu nutzen (Hesse 2003:6).

Die Fokussierung allein auf die Kostenersparnisse der Landesebene verstellt jedoch den Blick für die Chancen der Kommunalisierung. Speziell die Übertragung der Regionalplanung von den Regierungsbezirken auf die kommunale Ebene birgt neue Potenziale. Die Kommunen sind nun in der Lage, entstehende Probleme selbstständig und gemeinschaftlich in der Region zu lösen. Zudem besteht durch eine kommunale Trägerschaft der Regionalplanung die Möglichkeit zur Übertragung von kommunalen

<sup>8</sup> Föderalismuskommission wird in der bundesdeutschen Presse als Synonym für die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (2003-2004)“ oder Bundesstaatskommission benutzt. Ihr Ziel ist es, den Föderalismus in Deutschland und somit die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern zu reformieren.

Pflichtaufgaben auf Zwischenebenen in kommunaler Trägerschaft. Indem die unterschiedlichen Aufgaben miteinander verzahnt werden, könnte die Regionalplanung gestärkt aus einer Kommunalisierung bisheriger Landesaufgaben hervorgehen (MKRO 2005: 3).

Zusätzliche Aufgaben können von Kommunen jedoch nur dann angemessen übernommen werden, wenn die kommunalen Verwaltungseinheiten auch handlungsfähige Strukturen besitzen und nicht durch zu umfangreiche Aufgaben überfordert werden. Deshalb orientieren sich Vertreter einer Kommunalisierung an drei Kernforderungen: der Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung, der Möglichkeit der autonomen Haushaltsgestaltung und -bewirtschaftung sowie der Aufgabenverschiebung von den Kreisen hin zu den kreisangehörigen Kommunen (Hesse 2003: 7).

Wie das Beispiel der Regionalplanung verdeutlicht, erlangen die Kommunen durch die Aufgabenübertragung von übergeordneten politischen Ebenen stärkeren Einfluss in überörtlichen Planungen. Dies führt dementsprechend zu einem Verlust an Einfluss der Landesregierung. Besonders vom Standpunkt der Landesebene aus wird diese Entwicklung deshalb kontrovers diskutiert, da man vor dem Problem steht durch eine zunehmende Kommunalisierung zwar Mittel zu sparen, gleichzeitig aber an Einfluss in den Regionen zu verlieren (MKRO 2005: 4). Um Mittelersparnisse ohne Einflussverlust realisieren zu können, wird in Nordrhein-Westfalen über das so genannte *Modell der konzentrierten Dreistufigkeit* beraten. Bei dieser Strategie, die von beiden großen politischen Parteien verfolgt wird, soll durch regionale Bündelung von Zuständigkeiten in staatlichen Mittelbehörden dem Verantwortungsbereich des Landes eine abschließende Genehmigungs- und Vollzugsaufsicht vorbehalten werden (Hesse 2003: 7). Bei einer zunehmenden Verschiebung

von Aufgaben auf die kommunale Ebene kann es zu einem grundsätzlichen Problem kommen. Wenn eine staatliche Instanz immer eine abschließende Genehmigungs- und Vollzugsaufsicht innehat, besteht die Gefahr, dass Kommunen lediglich mehr Aufgaben mit dazugehörigen Ausgaben zu leisten haben, dadurch jedoch nicht mehr Selbstverantwortung und Selbstbestimmung gewinnen.

## 4.2 (In)formelle Planung

In der Planung haben sich in den letzten Jahren neben den formellen vermehrt informelle Ansätze entwickelt. Dieses Unterkapitel gibt einen Überblick über beide Planungsansätze, stellt sie in Beziehung zueinander und zeigt ihre Möglichkeiten und Grenzen auf.

Der Begriff der informellen Planung scheint ein sehr dehnbarer zu sein, der in der Literatur je nach Autor und seinem Verhältnis zu und Verständnis von Planung andere Schwerpunkte bei der Charakterisierung informeller Planung setzt. Hinzu kommt, dass die Erfahrungen mit Ansätzen informeller Planungen sehr unterschiedlich, stark kontextspezifisch und kaum zu verallgemeinern sind (Zeck 1996: 152). Dem Großteil der Ausführungen und Diskussionen ist gemein, dass informelle Planung basierend auf formeller Planung diskutiert wird. Dieses Kapitel gibt dementsprechend eine von der formellen Seite ausgehende Betrachtung. Zunächst werden dazu die Grundzüge formalisierter Planung aufgezeigt. Anschließend folgt eine allgemeine Beschreibung der Möglichkeiten und Restriktionen informeller Instrumente sowie der Sicherung informell beschlossener Entscheidungen. Zusammenfassend wird ein Überblick über die Merkmale informeller Planung gegeben.

### 4.2.1 Formelle Grundzüge

Um informelle Planung einzuordnen, werden an dieser Stelle die Grundzüge formalisierter Planung in ihrem Umfeld angeführt. Die Einbindung der Planung in meist bürokratische Umfeldbedingungen oder Organisationen bedingt spezifische Restriktionen der Planung, die auch ihre Inhalte berühren (Website ILR).

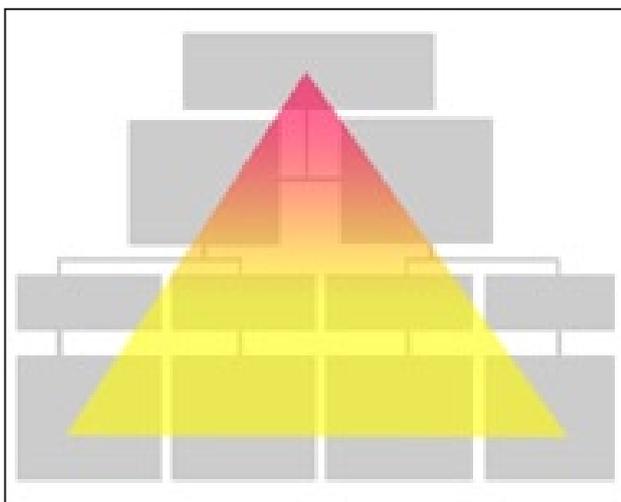
Die formelle Planung zeichnet sich – in Abgrenzung zur informellen Planung – durch folgende Charakteristika aus:

Formelle Planungen ...

*... unterliegen einer genau festgelegten Autoritäts-hierarchie (Fürst 2001:55)*

Planungen sind in vorgegebene Strukturen einpasst, die auf dem Grundsatz basieren, dass Planungsentscheidungen und -inhalte die Zustimmungen höherer Ebenen finden müssen (Abbildung 5). In der Regel obliegen höheren Ebenen größere Entscheidungsbefugnisse. Von oben herab werden Kompetenzen und Verantwortungen verteilt und Rechenschaftsablegung eingefordert.

Abbildung 5: Hierarchie

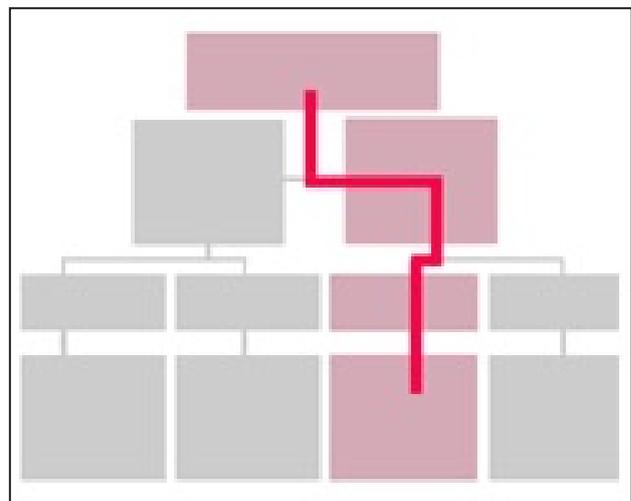


Quelle: Eigene Darstellung

*... sind in ein festes System vertikaler Kommunikationslinien eingebunden (Fürst 2001:55)*

Wie in Abbildung 6 veranschaulicht wird, durchlaufen Informationen bestimmte Wege innerhalb und zwischen den Institutionen (Dienstwege, Berichtspflichten, Beteiligungsregeln und andere). Hierdurch wird ein geregelter Informationsfluss gewährleistet, der Voraussetzung für Entscheidungsprozesse in höher liegenden Verwaltungsebenen ist.

Abbildung 6: Informationswege

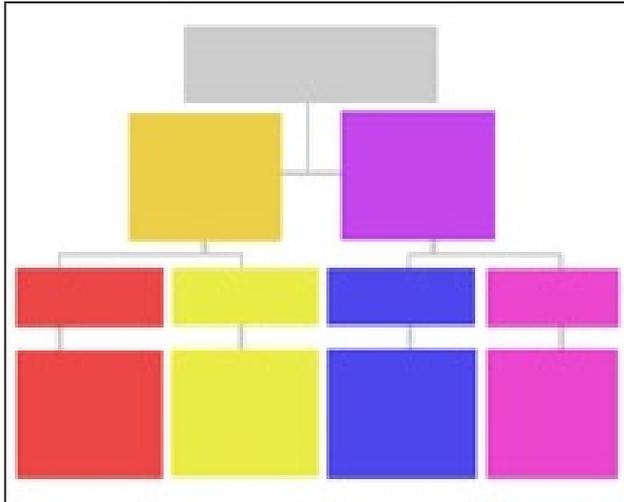


Quelle: Eigene Darstellung

*... werden durch Strukturen geprägt, die auf geregelter Arbeitsteilung basieren (Fürst 2001:55)*

Abbildung 7 zeigt exemplarisch, wie Aufgaben auf Referate, Abteilungen und Dezernate innerhalb von Institutionen verteilt werden. Arbeitsteilung ermöglicht Spezialisierung in den einzelnen Fachbereichen und das Ausbilden von besonderen Kompetenzen zur Bearbeitung komplexer Themen und Aufgabenfelder. Der Querschnittscharakter der Raumordnung wird über die Koordination der Fachbehörden gewährleistet (Spitzer 1998: 283).

Abbildung 7: Arbeitsteilung



Quelle: Eigene Darstellung

... sind in ein System von Regeln, Richtlinien und Gesetzen eingebunden (Fürst 2001:55).

Regeln, Richtlinien und Gesetze haben mittelbaren Einfluss auf die räumliche Entwicklung. Durch Gesetze werden Ziele und Planungsgrundsätze festbeziehungsweise fortgeschrieben. Rechtliche Festlegungen halten die planenden Behörden an, die unterschiedlichen Möglichkeiten räumlicher Entwicklung untereinander und gegeneinander abzuwägen und eine Auswahl davon zu Zielen der räumlichen Entwicklung zu erheben. Regeln definieren Handlungsspielräume und Handlungsrestriktionen. Sie dienen dazu, die am Planungsprozess beteiligten Institutionen und sonstigen Akteure mit- und untereinander in ein bestimmtes rechtliches Verhältnis zu stellen. Den Akteuren, die innerhalb dieses Rahmens Planung betreiben, werden durch rechtlich verlässliche Rahmenbedingungen Sicherheiten gewährleistet (Fürst 2000:22).

... sind in ein System von genau definierten Verfahrensweisen für die Erfüllung von Aufgaben eingebettet (Fürst 2001:56).

Es werden Regelungen beim Umgang mit bestimmten

Instrumenten in den jeweiligen Planungsphasen (Aufstellung, Änderung, Feststellung) vorgegeben, beispielsweise in Form von Durchführungsverordnungen.

Definierte Verfahrensweisen haben den Vorteil den Entscheidungsbedarf zu reduzieren und damit eine gewisse Entlastung des Verwaltungsapparates zu sichern. Des Weiteren begünstigt Formalisierung Routineverhalten, das eine vorteilhafte Wirkung auf die Planungen haben kann, wenn sich hierdurch reibungslosere und schnellere Abläufe ergeben (Website ILR). Allerdings kann Formalisierung und eingespielte Routine auch problematische Auswirkungen haben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich Verwaltungen flexibel an veränderte Umfeldbedingungen anpassen müssen.

#### 4.2.2 Informelle Ansätze

Informelle Planung stellt nicht zwangsläufig den Gegenentwurf zu formeller Planung dar. Vielmehr ist es innerhalb informeller Planungen möglich, sich vom starren Korsett formeller Planungen in Teilen und verschiedenen Ausrichtungen loszusagen. Die Wirksamkeit informeller Planwerke ist oft eng an die Existenz förmlicher Planwerke gebunden. Die informellen und formellen Planungsinstrumente können sich gegenseitig unterstützen und ihre jeweiligen Defizite ausgleichen. Durch formelle Instrumente entsteht beispielsweise die Möglichkeit informell ausgehandelte Qualitäten festzuschreiben. Ein Beispiel ist die Aufstellung des Flächennutzungsplanes 2004 der Stadt Dortmund, zu dessen Vorbereitung auf fachbezogene Masterpläne als informelles Instrument zurückgegriffen wurde (Stadt Dortmund 2004:9). Ebenso können sich informelle und formelle Planungen in ihren Funktionen überlagern. Dort, wo verbindliche Pläne oder Konzepte fehlen, eignen sich informelle Planungsansätze, um diese Planungslücken zu schließen (Benz 1999:347). Ein Beispiel hierfür sind die Einzel-

handelskonzepte im Ruhrgebiet, zu denen es kein formelles Pendant gibt.

Insbesondere die regionale Ebene bietet Möglichkeiten informelle Planungen in das Planungsgefüge einzubinden (Danielzyk und Oßenbrügge 1996:107). Auch wenn das formelle planerische Instrumentarium der Landes-, Regional- und Bauleitplanung in der Vergangenheit eine insgesamt geordnete Raumstruktur entwickelt hat und sich dabei insbesondere das Gegenstromprinzip (vgl. § 1 Abs.3 ROG) bewährt hat, machen sich Schwachstellen in der Regionalplanung bemerkbar (ARL 2000:12). Im Folgenden werden im Hinblick verschiedener Problemfelder auf der regionalen Ebene die Chancen und Beschränkungen informeller Instrumente dargestellt.

### *Flexibilität und Aktualität*

Die sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, wie der demographische Wandel und anhaltende Individualisierungsprozesse mit der einhergehenden Ausdifferenzierung der Lebensstile, stellen die Planung vor neue Aufgaben, die neue und flexible Planungsstrategien erfordern.

In der Vergangenheit war eine Fixierung auf die Erarbeitung umfangreicher Pläne und Programme mit vorgegebenen Themenkatalogen festzustellen. Diese wurden unabhängig von ihrer aktuellen Bedeutung abgearbeitet und konnten auf sich verändernde Rahmenbedingungen nur unzureichend reagieren (Danielzyk 2003:2). Kritisiert wurde nicht nur die Starrheit der Regionalpläne, sondern auch deren Regelungsdichte und die Ausschlusswirkung für Großvorhaben (Hoppe 2001:84). Die unterschiedlichen Planungsebenen und Planwerke machen das System der formellen Planung ineffizient und schwerfällig an wechselnde Ansprüche anpassbar. Diese Unflexibilität wird durch die langen Aufstellungsbeziehungsweise Änderungsverfahren der Pläne noch verstärkt. Lange Verfahrensprozesse und eine hohe Regelungsdichte der unterschiedlichen Pläne

wirken sich beispielsweise hemmend auf Neuan-siedlungen im industriell-gewerblichen Bereich aus, was die Konkurrenzfähigkeit deutscher Standorte im internationalen Wettbewerb schwächt (ARL 2000: 1).

Vorteile können hier durch informelle Ansätze gewonnen werden, da sie im Vergleich zu formalen Verfahren innovationsfreundlicher und flexibler sind (Ganser 1995:490). Diese Flexibilität ermöglicht einen selbstverbessernden Prozess. Verbesserungen des weiteren Planungsprozesses werden durch die Beurteilung der eingesetzten Ressourcen in Bezug auf das bisher Erreichte gewährleistet. Informelle Planungen können aktiver und kurzfristiger auf neue Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft eingehen (Gorsler 2002:78). Bei informellen Planungen können Szenariotechniken als Schritt zur Überzeugungsarbeit genutzt werden. Somit werden Entscheidungsgrundlagen gegeben beziehungsweise Kompromisse und Konsens bezüglich der Planungsergebnisse herbeigeführt. Auch Leitbilder, die vor allem im Rahmen informeller Planungen eine hohe Bedeutung haben, fördern kreative Lösungsansätze für vorhandene Probleme.

Die Inhalte informeller Planung sind nicht an Aufgaben und Themenkataloge formeller Planungen gebunden und können darüber hinausgehende, völlig neue Handlungsfelder planerisch erschließen und Schwerpunkte setzen. Somit besteht die Möglichkeit auf aktuelle, drängende Problemfelder adäquat zu reagieren.

Hinzu kommt, dass informelle Instrumente nicht an die Planzeichenverordnung gebunden sind. Dies eröffnet neue Möglichkeiten und Varianten bei der Darstellung von Planungskonzepten. Formelle Pläne sind aufgrund ihrer Bindung an die Planzeichenverordnung auf relativ abstrakte Darstellungsweisen angewiesen. Mit der freien Wahl der Detaillierungsschärfe informeller Pläne wird es ermöglicht, bestimmte Themen und Sachbereiche hervorzuheben oder bewusst in relativ abstrakten Darstellungen zu verbleiben. In Anbetracht der Flexibilität informeller

Instrumente ist es jedoch wichtig, ein Verharren auf der Ebene grober Leitlinien zu vermeiden, um eine wirksame Planung zu gewährleisten (Pauli 2001:5). Werden durch die Planungen keine hinreichend genauen Aussagen getätigt, ergeben sich Probleme in der Umsetzung, da keine konkreten Maßnahmen aus den Planungsinhalten abgeleitet werden können.

Aufgrund fehlender Durchführungsverordnungen können sich die beteiligten Akteure selbst Regeln kooperativen Handelns setzen. Diese Regeln lassen Spielräume zu, indem sie einen Rahmen festlegen, ohne dass durch eine große Regelungsdichte die Spielräume unnötig eingeschränkt werden. So wird es möglich die Ziele fortlaufend neuen Ansprüchen anzupassen.

Informelle Planung schließt Lernprozesse der Beteiligten und somit Entwicklungsprozesse ihrer Zielsetzung ein (Grosler 2002:7). Indem sich informelle Planung auf das Machbare konzentriert, werden Abläufe verkürzt, der Planungsaufwand begrenzt und ein Umschwenken in der Planung erleichtert (Klaus-Stöhner 1993:99). Allerdings können durch informelle Planungen auch die komplexen Verfahren formeller Planungen verkürzt werden. So hat die Stadt Dortmund im Vorfeld der Aufstellung des Flächennutzungsplanes Masterpläne erarbeitet, um Konflikte im Voraus aufzudecken und diese von der Flächennutzungsplanung gelöst zu bearbeiten. Dies ermöglichte eine erhebliche Beschleunigung des Verfahrens (Stadt Dortmund 2004:9ff).

Trotz der hohen Planungsdichte im bestehenden formellen Planungsgefüge konnten räumliche Fehlentwicklungen, wie die Zersiedelung des ländlichen Raumes oder Gewerbeansiedlungen auf der „grünen Wiese“ nicht vermieden werden (ARL 2000: 12). Als Grund hierfür ist beispielsweise die fehlende Aktualität der Pläne zu nennen. Die Flächennutzungspläne und Regionalpläne sind oftmals wegen ihres Alters sowie der zahlreichen Überarbeitungen nicht mehr richtungweisend und haben ihr eigentliches Entwicklungsziel verloren. Aktuelle

Problem- oder Konfliktbereiche beziehungsweise Trends der räumlichen Entwicklung können dadurch in den Planwerken nur schwer berücksichtigt werden. Die Raumordnung hat aufgrund dieser Schwächen gegen den Ruf als „hinterherlaufendes Raum-Notariat“ oder in einigen Fällen als entwicklungs hemmende „Verhinderungs-Planung“ zu kämpfen (Blotevogel 2003a:4).

### *Planungsstrukturen*

Die Übernahme von Regionalplanungsaufgaben stellt hohe Anforderungen an die betreffenden Akteure. Fraglich ist, ob die zuständigen Behörden aufgrund der hohen Komplexität der regionalen Problemstrukturen und der hochfragmentierten Handlungsfelder dieser Aufgabe personell gewachsen sind (Danielzyk 2003:13). Somit erhalten informelle Ansätze oft Einzug in die Regionalplanung. Es werden Arbeits- und Projektgruppen abgekoppelt von bestehenden Strukturen installiert, Verantwortung nach „unten“ delegiert beziehungsweise die Verantwortung an Dritte, zum Beispiel im Rahmen von Privatisierungen, übergeben. Vor allem Organisationsformen wie Public-Private-Partnership gewinnen an Bedeutung. Diesbezüglich sind auch die Entwicklung neuer Planungsstrukturen und Organisationsformen sowie das „Aufweichen“ vorhandener Hierarchien von Bedeutung.

Die Träger- und Organisationsformen, die sich in diese neuen Planungsstrukturen einfügen, kann man unterscheiden in ein Herausbilden neuer informeller Ansätze und die an formellen Strukturen orientierten – informelles Handeln zulassenden – Organisationsformen.

Oft werden auch nur temporäre Sonderorganisationen eingerichtet (Guerra 2004:29). Im Ruhrgebiet wurde mit der Idee zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA) Ende der 1980er Jahre der Anstoß zu einem neuen Vorgehen in der Regionalplanung gegeben. Mit Gründung der IBA bekam die informelle Planung einen neuen Handlungsrahmen. Ins Zentrum

rückten Projekte, die Impulse für den regionalen Strukturwandel generieren sollten (Kegler 2000: 60). „Kritisch zu sehen ist jedoch, dass eine Konzentration auf Projekte, denn auf allgemeine Weichenstellungen eine regionale Steuerung erschwert“ (Pauli 2001: 5). Das Hauptanliegen der IBA bestand nicht in der umfassenden Regulierung der Entwicklung, sondern im Anregen neuer Wege zu einer neuen Identität der Region, nachdem diese endgültig ihren Status als Kohle- und Stahlregion verloren hatte. Anstelle eines planerischen Ausgleiches differenzierter Nutzungsanforderungen an den Raum wurden „innovativen Milieus“ in innovationsträgen, bisweilen -feindlichen Verharrungsstrukturen (Kegler 2000: 58) angeregt.

Als Beispiel für formalisierte, aber informelles Handeln zulassende Organisationsformen sind die bereits Ende des 19. Jahrhunderts im Kommunalrecht verankerten Zweckverbände zu nennen. Ihre Arbeitsbereiche orientierten sich an regional zu lösenden kommunalen Aufgabenfeldern, wie beispielsweise Freiraumsicherung, Energie und Verkehr (Heinz 2000: 202f). Beispiele sind die Bildung kommunaler Arbeitsgemeinschaften, Planungsverbände und Mehrzweck-Pflichtverbände, wie dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (Heinz 2000: 213).

Auch der Einsatz klassischer formeller Instrumente lässt Spielräume für informelles Verwaltungshandeln im Sinne einer kooperativen Planungskultur zu. So ist es sinnvoll auch bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen kooperative Verfahrenselemente einzusetzen. Dazu gehören etwa moderierte Konfliktlösungsversuche im Zusammenhang mit der Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten (Danielzyk 2003: 7). Persuasive, dialogische Entscheidungen werden in den an gesetzten Normen und Richtlinien orientierten Prozess eingebunden (Guerra 2004: 30).

Nachteile in der Entstehung neuer Planungsstrukturen und dem Aufweichen vorhandener Strukturen, sowie der Etablierung von parallel zu den Verwaltungen arbeitenden Institutionen ist, dass

es zu Entscheidungsprozeduren jenseits legitimer und demokratisch kontrollierter Macht kommt (Pauli 2001: 5).

### *Regionszuschnitt*

Oftmals werden die Zuschnitte der Planungsregionen als mangelhaft bezeichnet, da sie keine zusammengehörigen Regionen widerspiegeln. Vor dem Hintergrund der Ökonomisierung und Globalisierung wird es wichtiger, dass sich die Regionen geschlossen nach außen präsentieren und im internationalen Wettbewerb behaupten können. Insbesondere in Grenzregionen ist der Aufbau informeller Strukturen und der Einsatz informeller Instrumente geeignet, weil dort unterschiedliche Verwaltungs- und Planungssysteme aufeinander abgestimmt werden müssen (Benz 1999: 347).

Viele Kreise und kreisfreie Städte haben bereits erkannt, dass einige Handlungsfelder nicht mehr nur kommunal, sondern interkommunal beziehungsweise regional angegangen werden müssen, wie zum Beispiel die Entwicklung und der Schutz regionaler Freiräume oder die Abfallbeseitigung. Des Weiteren können sich informelle Planwerke von gegebenen administrativen Grenzen absetzen und sich problem- und handlungsorientiert ihren Aufgabenraum „suchen“. Kooperationen, beispielsweise interkommunale Städtennetze, greifen diese Möglichkeiten auf und definieren über ihre Kooperationsräume gleichzeitig die Aktionsräume informeller Planungen. Vor diesem Hintergrund steigt die Zahl der freiwilligen Kooperationen, wie etwa regionale Einzelhandelskonzepte, deren Ergebnisse meist nur mangelhaft in den Prozess der Regionalplanung einbezogen und abgestimmt werden. (VG Stuttgart 1998: 8). Außerdem verschärft eine stetige Zunahme informeller Planungsansätze das bereits schwer überschaubare Planungsgefüge (Gorsler 2002: 80).

### *Information*

Die Integration der Planung in bürokratische Strukturen hat in vielfältiger Weise Einfluss auf den Planungsprozess. Grundlage jeder Planung sind Informationen. Der Zugang zu diesen wird jedoch maßgeblich durch die Strukturen, Organisationen und Hierarchien bestimmt, in welche die formalisierte Planung eingebettet ist. Formelle Planung beruht auf ausgewählten Informationsquellen, die auf bestimmten Informationsauskunftspflichten oder festgelegten Beteiligungsformen basieren. Hierdurch wird eine Vorabentscheidung bezüglich planungsrelevanter Informationen getroffen. Der selektive Charakter bürokratischer Strukturen erweist sich hierbei als Entscheidungs vereinfachender Faktor. Die eingehenden Informationen durchlaufen dabei bestimmte Bewertungs- und Beurteilungsprozesse. Diese schließen allerdings bestimmte Interessen und Werthaltungen aus und gewichten, verformen, verstärken oder schwächen bestimmte Interessensdurchsetzungen (Website ILR). Es kann das Problem auftreten, dass beispielsweise die untersten Behördenebenen, die den Informationsquellen am nächsten sind, im Rahmen der Bewertung Informationen „aussieben“, die auf höheren Ebenen als essenziell erachtet werden. Dies führt zu Fehlentscheidungen aufgrund unabhingestimmter Informationsweiterleitung und aufgrund wechselnder Beurteilung relevanter Daten in den jeweiligen Ebenen. Diese negativen Effekte verstärken sich, sobald über Grenzen hinweg Planungen erfolgen. Hervorgerufen wird dies vor allem dadurch, dass es kein universalgültiges Schema zur Aufstellung und Organisation von Institutionen gibt. So gibt es Überschneidungen von Kompetenzfeldern, verschiedene Informationswege und andere koordinationsbehindernde Faktoren. Ebenso können sich diese Effekte verstärken, wenn Institutionen in wesentlichen Aktivitäten und Entscheidungen von Dritt-Akteuren abhängig sind. Genannt sei hier vor allem der Einfluss von Politikern, aber auch von Lobby-Gruppen oder Massenmedien (Website ILR).

Im Rahmen informeller Instrumente ist es möglich neue Wege bei der Informationsgewinnung und -verarbeitung zu gehen. Dies kann durch innovative Beteiligungsformen erfolgen, die auf die maßgebenden Akteure zugeschnitten sind. Beispielsweise bieten Foren, in denen Sachverständige relevante Informationen einbringen und ihre Positionen darlegen, die Möglichkeit über die eingebrachten Informationen zu diskutieren. So können gemeinsame Meinungen vertreten und in den Planungsprozess eingebracht werden.

### **4.2.3 Verbindlichkeit und Umsetzung**

Neben den zahlreichen Chancen und Potenzialen, die die informellen Instrumente bergen, ist man sich auch ihrer Grenzen – insbesondere hinsichtlich ihrer Legitimation, der Abhängigkeit von Akteurskonstellationen und des „good will“ sowie der Abhängigkeit von personellen Ressourcen – bewusst (Guerra und Schaubert 2004: 30).

Vorraussetzung für einen Planungserfolg ist das Vorhandensein eines gemeinsamen Bewusstseins der regionalen Akteure über die regionalen Stärken und Schwächen sowie von Verantwortung und Offenheit für innovative Planungs- und Entwicklungsansätze (Grabski-Kieron und Knieling 1994: 164). Für die Umsetzung informeller Planungen ist wichtig, dass die Ergebnisse informeller Planungsansätze in langfristige, ganzheitliche Konzepte eingebunden werden (Schohlich 1998: 63). In diesem Sinne gewinnen Marketing- und Managementaufgaben an Bedeutung, die diese Konzepte leiten und nach außen tragen, um Wirkung zu entfalten.

Bei informellen Planwerken wird ohne förmlichen Auftrag und ohne formale Vorschriften geplant. Es liegen höchstens Empfehlungen oder Leitfäden vor. Die Planwerke beziehen ihre Wirkung nicht aus einem formellen Rechtssetzungsakt und sind daher in weiteren Planungen nicht zu beachten. Die Teilnahme am Planungsprozess basiert auf

Freiwilligkeit, sodass die informelle Planung weniger auf Vorschriften als auf Vertrauen und Selbstbindungswirkungen setzt. Ihre Kraft zieht sie aus einem gemeinschaftlichen Lösungswillen (Guerra und Schaubert 2004: 28).

Gelingt es, mit den Beteiligten zu gemeinsamen Lösungen zu kommen, sorgt die Selbstbindung dieser Akteure dafür, dass die Entscheidungen in die formellen Verfahren im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Akteure Eingang finden können. Bedeutsam sind hier neben den planenden Akteuren vor allem auch die umsetzungsrelevanten Akteure. Informelle Zusammenarbeit sollte vorbereitend oder im Nachklang mit verbindlicher formaler Planung stattfinden, weil sie allein geringere Umsetzungschancen hat (Gorsler 2002: 82). Werden Planungsinhalte betreffende Konflikte auf informellem Wege ausgetragen, besteht die Gefahr, dass die Pläne nur noch einen Minimalkonsens enthalten und der „Gewinn der Umsetzung“ für alle Beteiligten ebenfalls nur minimal ist (Gorsler 2002: 82). Eine reine Beschränkung auf informelle, diskursive und kooperative Vorgehensweisen birgt die Gefahr in sich, manifeste Interessenskonflikte nicht wirklich entscheidend und verbindlich regeln zu können. Kooperation ohne Möglichkeit zur verbindlichen Regelung enthält immer auch die Gefahr der „organisierten Verantwortungslosigkeit“ (Danielzyk 2003: 6).

Die Akteure formeller Planung handeln im Gegensatz zu Akteuren informeller Planung in der Regel aufgrund eines gesellschaftlichen Auftrages. Hierbei erlangen sie ihre Planungskompetenzen durch Übertragen von Entscheidungsbefugnissen und damit einem gewissen Maß von Handlungs- und Entscheidungsautonomie über öffentliche Güter. Diese Entscheidungsautonomie hat entscheidenden Einfluss auf die tatsächliche Umsetzung geplanter Maßnahmen. Hinsichtlich informeller Planungen haben die betroffenen Akteure – beispielsweise eine Kommune, die im Rahmen eines Städtensetzes vereinbarte Maßnahmen umsetzen soll – lediglich

Entscheidungsautonomien über ihre eigenen Ressourcen (beispielsweise Personal, Finanzmittel). Ein Anspruch auf ein bestimmtes Verfahren mit fremden Ressourcen kann nicht gegenüber dem Inhaber dieser Ressourcen geltend gemacht werden. Ein Ungleichgewicht des Ressourceneinsatzes ohne individuell klar erkennbare Gewinnperspektiven steht der Umsetzung von Planungen entgegen (Pauli 2001: 5).

Es zeichnen sich verschiedene Möglichkeiten ab, um informell produzierte Planungsergebnisse umzusetzen:

Die härteste Regelung wäre, die informell produzierten Ergebnisse in gesetzliche Verankerungen oder rechtlich bindende Verträge zu überführen und so eine Umsetzung der Planung zu erzwingen.

Die weichste Regelung wäre, keine vertragliche Regelung zu vereinbaren. Die Umsetzung der informell produzierten Ergebnisse ist dann auf den Willen des jeweils zuständigen Akteurs angewiesen.

Zur Sicherung der Umsetzung von Ergebnissen gibt es die Möglichkeit Kontrakte zu vereinbaren, die im Wesentlichen das Einhalten der gemeinsam beschlossenen Ziele, Maßnahmen und Projekte sowie gemeinsamer Kooperationsvorteile beinhalten. Besonders in Themenbereichen, die den beteiligten Akteuren eine Win-Win-Situation<sup>9</sup> versprechen, sind gegenseitige Vereinbarungen leichter zu treffen und einzuhalten. Obwohl sie rechtlich nicht bindend sind, verpflichtet der drohende Verlust des Kooperationsvorteils zur Einhaltung des Vertrages (Davy 2004: 103). Werden die Ergebnisse beispielsweise durch Präsentationen nach außen getragen, entsteht durch die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit eine Verantwortung und Erwartungsdruck.

Ein wichtiger Grund für auf Kooperation begründete Selbstbindung liegt in den bereits in der Planung und Umsetzung erbrachten Leistungen – vor allem dem finanziellen, personellen und zeitlichen Aufwand. Hat eine Kommune beispielsweise den

<sup>9</sup> Win-Win-Situation ist ein Begriff aus der Spieltheorie. Er bezeichnet Situationen, aus denen alle Beteiligten Nutzen ziehen können.

gemeinsamen Planungen eine hohe Priorität eingeräumt und möglicherweise bereits Investitionen im Hinblick auf die gemeinsame Zielsetzung getätigt, wird sie sich auch dafür einsetzen, dass sie zumindest im Rahmen ihres Geltungsbereiches eine umfassende Umsetzung erreicht. Ebenso wird sie auf ein Umsetzen der vereinbarten Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der weiteren Beteiligten drängen, um durch die von ihr mit viel Engagement verfolgten Planungen einen maximalen Nutzen zu gewinnen.

#### 4.2.4 Merkmale informeller Planung

Wie eingangs beschrieben, ist eine allgemeingültige Definition informeller Planung kaum möglich. Dies wird dadurch erschwert, dass sie in ihrem Planungsprozess selbst immer Änderungen unterworfen sind. Im Sinne einer Planungsoptimierung soll ein höherer Zielerreichungsgrad erlangt werden. Informelle Planung beschreibt sich demnach durch einen sich flexibel ändernden Prozess. Für einen Überblick über die herausgearbeiteten Merkmale informeller Planung dient die Tabelle 1.

Tabelle 1: Merkmale informeller Planung

	AUSPRÄGUNG
ANLASS	Problemlösungs- und Informationsbedürfnis kein förmlicher Planungsauftrag
EINSATZFELDER	universell
MOTIVATION	Freiwilligkeit Nutzenerwägung (Win-Win-Option)
PROZESS	Problem-, Einzelfall- und Projektorientierung Umsetzungsorientierung Teilraumbezug Überschreitung fachlicher, ressortbezogener und räumlicher Grenzen Flexibilität von Verfahrensweisen Rückkopplung (Lernprozesse)
KONFLIKTREGELUNG	Kooperation Verhandlungs- und Konsensorientierung
ORGANISATION	Bottom-Up-Initiativen Selbststeuerung
ERGEBNISSE	Konzept mit konkreten Projekten
DARSTELLUNG	keine bis geringe Normierungen
VERBINDLICHKEIT	Selbstbindung auf Basis von Eigenverantwortlichkeit
RECHTSKONTROLLE	seltener oder keine
UMSETZUNG	Beratung Überzeugung Marketing und Management

Quelle: Eigene Darstellung

### 4.3 Kooperation in Planungsprozessen

Im Folgenden wird der Begriff der Kooperation untersucht, da sie vor allem bei informellen Planungen eine Rolle spielt. Die Entwicklung der Kooperation als Rahmenbedingung für Akteure und Planung sowie Methoden und Techniken der Kooperation werden dargestellt. Geklärt wird, welche Anreize für Kooperation es gibt, in welche Phasen sich der Kooperationsprozess einteilen lässt und wie man Kooperation anstoßen und steuern kann.

#### 4.3.1 Begriff der Kooperation

Kooperation kann als „ein Aushandlungs- und Entscheidungsprozess zwischen zahlreichen Akteuren aus Sphären von Markt, Staat und privaten Haushalten“ verstanden werden (Bischoff et al. 2001: 73).

So handeln in Kooperationen die Akteure, die in formellen Planungen oftmals nur beteiligt werden, selbstständig und freiwillig außerhalb von vorhandenen regulatorischen Instrumenten (Sinning 1995: 169). Nicht-hierarchische Strukturen entstehen dadurch, dass die Akteure gleichberechtigt nebeneinander arbeiten. Durch eine gleichzeitige Kommunikation in der Kooperation wird gewährleistet, dass keine „Einbahnkommunikation in Richtung auf die federführende Planungsinstanz“ geführt wird (Selle 1994: 80). Kooperation lebt vom Austausch von Meinungen. Dabei wird eine integrative Problemsicht durch die Zusammenführung der eigenen Problemwahrnehmung und derjenigen anderer Kooperierender ermöglicht. Dies führt zu einem gemeinsamen Aufgabenverständnis. Dabei erwarten die Kooperierenden durch Verhandlung und gemeinsames Handeln einen Nutzen. Um Verhandlungen zielorientiert ablaufen zu lassen, ist es wichtig, verschiedene Verhaltensregeln in Form von vereinbarten, partnerschaftlichen Spielregeln festzulegen. Die Entscheidungen, die aus den Verhandlungen resultieren,

basieren auf der Bildung eines Konsenses. Entscheidungsprozesse, die am Ende gemeinsamer Arbeitsphasen stehen, werden so früh wie möglich in einen geöffneten Prozess überführt, damit Akteure aus Politik und öffentlicher Planung nur Akteure unter anderen – also gleichberechtigt ohne Exklusiv-Wissen – sind. Inhalte, über die entschieden wird, sowie Handlungsgeschwindigkeiten der einzelnen Akteure und Handlungszeiträume verändern sich durch einen Lernprozess (Selle 1994: 78ff).

Kooperationen sind Prozesse mit offenem Ausgang, weil sie verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten zulassen. Im Allgemeinen ist Kooperation handlungsorientiert und projektbezogen, weil sie nicht nur auf dem Papier steht, sondern in konkrete Maßnahmen überführt wird (Selle 1994: 78ff). Die erste Umsetzung von Projekten und somit auch die Umsetzung der erdachten Maßnahmen finden parallel zu der Weiterentwicklung von Konzepten statt.

#### 4.3.2 Entwicklung der Kooperation

Während in den 1970er Jahren das Verwaltungshandeln einseitig hoheitlich definiert war, führten in den 1980er Jahren vor allem Ereignisse im umweltpolitischen Bereich zu einer Erodierung staatlich dominierter Steuerung. In den 1990er Jahren wurde die Autonomie des Staates bewusst zugunsten kooperativer Verhandlungsstrukturen zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen aufgelöst (Diller 2002: 33). Es kann gesagt werden, dass mittlerweile „der kooperative Gedanke im staatlichen Handeln allgegenwärtig“ ist (Diller 2002: 35). Dies wird auch durch den Bedeutungsgewinn informeller Ansätze verdeutlicht.

Die Entwicklung der Kooperation ist ein Prozess, der durch den Akzeptanzverlust staatlich dominierter Steuerung angestoßen wurde. Überdies hat die Entdeckung neuer Akteure zu dieser Entwicklung beigetragen (Selle 1994: 63). Durch Reorganisation und Modernisierung der kommunalen Verwaltungen

und die damit einhergehende Ausgliederung und Privatisierung kommunal erbrachter Leistungen gibt es mittlerweile mehr Akteure, die bei intraregionaler Kooperation einbezogen werden müssen. Zusätzlich hat sich die Zahl der Organisationen und Institutionen vergrößert. Doch nicht nur das Spektrum der Akteure, sondern auch die Rahmenbedingungen im Planungssystem haben sich geändert. Somit ergibt sich die Notwendigkeit zu verstärkter intraregionaler Kooperation (Heinz 2000: 42).

Die funktionalen Verflechtungen der Kernstädte mit ihrem Umland haben zugenommen. Gleichzeitig hat sich die Verteilung von Funktionen in diesen Stadtregionen verändert. Betriebe werden aus der Kernstadt verlagert und Abwanderungen ins Umland sind mit einer „nachhaltig sozialen Segregation zu Ungunsten der Städte verbunden“ (Heinz 2000: 43). Somit kommt es neben der Abnahme der Kernfunktion der Stadt zu Haushaltsproblemen in der Kernstadt, während das Umland steigende Finanzeinnahmen zu verzeichnen hat. Es gibt eine zunehmende Zersiedelung von Stadtregionen durch neue Betriebsformen des Einzelhandels, den Bau flächenintensiver Freizeit- und Unterhaltungseinrichtungen sowie durch anhaltende Wohnbauaktivitäten.

Durch die Stärkung der Europäischen Union und des europäischen Binnenmarktes hat sich der Wettbewerb zwischen den Regionen verschärft. Diesem Wettbewerb sollen sich die Regionen nach Meinung von öffentlichen wie auch privaten Akteuren mit gebündelten Kräften stellen.

Die veränderten Rahmenbedingungen bringen Anreize und Bedarfe für Kooperation mit sich. Anreize zur Zusammenarbeit können zum Beispiel Förderprogramme sein. In Zeiten, in denen die Finanzlage der Gemeinden angespannt ist, nimmt auch die Bewerbung um Landes- und EU-Fördergeldern für Kooperationen einen immer höheren Stellenwert als Kooperationsanreiz ein. Wie sich bereits heute zeigt, wird sich insbesondere die Reform der Vergabefonds auf europäischer Ebene in den

nächsten Jahren weiter auf die Region als Handlungsebene beziehen. Das Leitbild eines Europas der Regionen<sup>10</sup> steht in direktem Zusammenhang mit der politischen Absicht Kooperationen insbesondere auf regionaler Ebene durch finanzielle Unterstützung zu stärken. Die Regionalisierung von Fördermitteln führt dazu, dass europäische Förderprogramme zunehmend Stadtregionen begünstigen. Regionale Kooperationsprozesse werden zudem auch durch Landesregierungen unterstützt.

Ein weiterer Anreiz für Kooperation kann in diesem Zusammenhang die nach außen wirksame Darstellung der Region durch gemeinsame Auftritte auf nationalen und internationalen Veranstaltungen sein. Dadurch wird es der Region ermöglicht ihre gemeinsamen Potenziale vor nationalen und internationalen Konkurrenten und Akteuren klar herauszustellen und Investoren in die Region zu locken. Überdies muss den potenziellen Kooperierenden dargelegt werden, dass durch eine Zusammenarbeit auch finanzielle Einsparungen sowie qualitative Vorteile entstehen. Als Motivation zur Kooperation können dabei Erfahrungsberichte von Best Practise-Beispielen dienen. Nebenbei sollte hier auch die Chance der Akteure zur aktiven Mitwirkung und Mitentscheidung am Ergebnis des Kooperationsprozesses hervorgehoben werden. Ihnen muss deutlich gemacht werden, dass sie ihre kreativen Ideen und Interessen direkt in den Kooperationsprozess mit einbringen können. Ein weiterer Anreiz kann auch die Arbeitsteilung sein, denn gemeinsame Projekte verteilen die Arbeit und Verantwortung auf viele Schultern.

Eine Kooperation kann auch aus der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit heraus wachsen, wenn in der Region ein Konsens darüber besteht, dass bestimmte Kollektivgüter zur Verfügung gestellt werden sollten (Danielzyk et al. 2003: 177). Zudem gibt es wechselseitige Abhängigkeiten zwischen Städten, die eng miteinander verflochten sind, wie beispielsweise die Städte im Ruhrgebiet (Davy 2004: 85). Diese

---

<sup>10</sup> Europa der Regionen: Zwei Begriffe, die geografisch betrachtet die Größe des Kontinents, andererseits die Überschaubarkeit eines Raumes darstellen. Sie kennzeichnen eine zunehmende politische Entwicklung in der Europäischen Union, die in die Richtung eines bürgernahen „Europas von unten“ steuert. Sie will dem „Brüsseler Zentralismus“ ein eigenes Gewicht entgegensetzen (Website Bundesregierung).

Abhängigkeiten bringen mit sich, dass eine Stadt allein ihre Ziele nicht erreichen kann ohne sich mit anderen Städten abzustimmen. Es muss an dieser Stelle demnach die Einsicht geschaffen werden, dass nur eine Zusammenarbeit vorhandene Probleme lösen kann. Hinzu kommt, dass die Transaktionskosten einer Kooperation nicht zu hoch sein dürfen. Sie werden beurteilt am Maßstab der Personal- und Zeitkosten und der Alternative Arbeiten in der Region anderweitig zu erledigen (Danielzyk et al. 2003: 180). Hinzuzufügen ist, dass Fachleute der Verwaltung einen größeren Anreiz und Nutzen in der Kooperation sehen als Politik und Behördenleitung. Für Politik und Behördenleitung ist Kooperation ein regionales Kollektivgut, das ihren Institutionen keinen Nutzen bringt. Fachleute der Verwaltung wiederum sehen den Nutzen in der Informationsgewinnung und wechselseitigen Beratung sowie in funktionierenden Netzwerken mit Kollegen anderer Fachressorts.

Durch Anreize für und Bedürfnisse nach Kooperation entstehen somit verschiedene Beweggründe bei Akteuren für eine Zusammenarbeit. Je

nach Funktion und Phase von Kooperation wird darauf an unterschiedlichen Stellen im Kooperationsprozess eingegangen.

#### 4.3.3 Phasen und Formen

Je nach Funktion von Kooperation unterscheiden sich die Prozessverläufe. In einigen Prozessen kann es dabei um Hinweise, Informationen und Sichtweisen der Betroffenen gehen, die in die Gesamtplanung miteinbezogen werden sollen. In anderen Prozessen kann der Fokus auf das Entwickeln eigenständiger Projekte durch die am Prozess beteiligten Akteure gesetzt werden. Im Zeitverlauf dieser Prozesse gibt es unterschiedliche kooperative Elemente, die in unterschiedlichen Phasen der Kooperation vorzufinden sind. Diese Phasen lassen sich in Bezug auf die Funktionen von Kooperation weiter aufgliedern (Tabelle 2).

Diese Prozessphasen unterscheiden sich zudem durch Formen und Techniken des kooperativen Prozessmanagements. Kooperative Arbeitsformen

Tabelle 2: Phasen von Kooperationsprozessen

PHASE	FUNKTION DER KOOPERATION
KONTAKTAUFNAHME	erster Informationsaustausch Ermittlung der Erwartungen Vereinbarung des Verfahrens
AUFTAKT	Information Motivation zur Mitarbeit Vorstellung des Vorhabens Beginn der konkreten Kooperation
ZIELFINDUNG	Entwicklung gemeinsamer Ziele/ Leitbilder Ausgleich von Konflikten
PROJEKTENTWICKLUNG	kreativer Prozess zur Entwicklung neuer Ideen Konkretisierung von Projektvorschlägen Prioritätensetzung
ZWISCHENBILANZ	Präsentation erster Ergebnisse Motivationserhalt Zwischenbilanz der Zusammenarbeit
UMSETZUNG	Begleitung der Umsetzung Initiierung weiterer Aktivitäten
ABSCHLUSS	Bewertung der Kooperation Evaluation des Gesamtprozesses Verabredung der zukünftigen Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Darstellung nach Lindloff 2003

geben einen Organisationsrahmen für Kooperationsprozesse vor. Die Bandbreite kooperativer Arbeitsformen ist sehr weit gefächert. Alle Kooperationsformen haben die Gemeinsamkeit, dass sie nicht nur informieren, sondern alle städtischen und regionalen Akteure aktiv an der Bearbeitung und Umsetzung eines Themas beteiligen (Sinning 1995: 175). „Diese Verständigung im Dialog ist eine wesentliche Voraussetzung zur Problembearbeitung in Kooperationen“ (Selle 1994: 71). Hier werden exemplarisch die in der Praxis am häufigsten angewandten dialogorientierten Kooperationsformen vorgestellt:

#### *Foren*

Foren dienen dazu, die beteiligten Akteure über politische und planungsbezogene Sachverhalte frühzeitig zu informieren und diese zu diskutieren. Mögliche Widersprüche einzelner Vorhaben und entgegenstehende Meinungen sollen durch diese Kooperationsform offen gelegt werden. Alternative Lösungskonzepte und Planungen können kooperativ erarbeitet werden (Sinning 1995: 170). Foren dienen nicht nur organisierten Interessensgruppen als Plattform, sondern sind offen für alle, die sich am Diskussionsprozess beteiligen möchten (Bischoff et al. 2001: 79).

#### *Kooperative Workshops*

Bei kooperativen Workshops (auch Werkstattgespräche oder Arbeitsgruppen bezeichnet) bearbeitet ein möglichst breites Spektrum der Akteure, die für Planung und Umsetzung zuständig sind (Politik, Verwaltung, weitere Fachleute, Grundstückseigentümer, Investoren sowie sonstige Betroffene), fachlich und intensiv ein aktuelles Planungsthema in Kleingruppen. In den unterschiedlichen Arbeitsphasen wird ausgehend von den jeweiligen Erfahrungen und Interessen nach innovativen Lösungen gesucht (Bischoff et. al 2001: 77).

#### *Runde Tische*

Runde Tische dienen der gemeinsamen Beratung aller, die von einer Planung oder einem Problem betroffen sind. Der symbolische Charakter des Runden Tisches spielt eine wichtige Rolle: alle Beteiligten sind gleichberechtigt. Es wird versucht eine konsensuale, für alle bestmögliche Lösung über Sachprobleme zu finden (Bischoff et al. 2001: 73). „Ziel ist, einen breiten Dialog über Sachprobleme zu führen, Lösungsstrategien außerhalb von Konfrontationen zu entwickeln und diese bestmöglich in verbindliche Entscheidungen zu führen“ (Sinning 1995: 171).

#### 4.3.4 *Techniken und Methoden*

Kommunikation ist ein wesentlicher Bestandteil von Kooperationsprozessen. Dabei versteht man unter Kommunikation nicht nur die verbale Interaktion zwischen Personen (Sprache, Sprachstil, Ausdrucksweise), sondern auch die nonverbale Kommunikation (Gestik, Mimik, Haltung). Für eine erfolgreiche Gestaltung von Kooperationsprozessen ist es deshalb notwendig zu wissen, wie Kommunikation funktioniert und verbessert werden kann. Durch die Kenntnis und Anwendung von Methoden und Techniken des Prozessmanagements kann die Durchführung von Kooperationen erleichtert und konstruktiv gestaltet werden (Sinning 1995: 172).

Zunächst ist es wichtig den richtigen Einstieg in die Gruppenarbeit zu finden, um Spannungen und Unsicherheiten zwischen den einzelnen Beteiligten abzubauen. Insbesondere spielerische Methoden sind dazu geeignet die Kommunikation in der Gruppe bei Anfangsschwierigkeiten zu fördern. Es geht darum, dass sich die Teilnehmer eines Kooperationsprozesses zum Beispiel durch Partnerinterviews<sup>11</sup> oder Vorstellungsrunden<sup>12</sup> kennen lernen. Auch Exkursionen oder Ortsbegehungen können dazu beitragen, dass sich die Beteiligten in einem neuen, ungewohnten Umfeld miteinander bekannt machen.

Im weiteren Verlauf der Kooperationsarbeit

<sup>11</sup> Partnerinterviews dienen dazu Teilnehmer schrittweise miteinander bekannt machen. Zunächst wird ein Zweiergespräch geführt, das Ergebnis wird anschließend im Plenum ausgetauscht.

<sup>12</sup> Bei Vorstellungsrunden wird zunächst in Kleingruppen eine vorgegebene Aufgabenstellung zu Impuls bearbeitet. Die Ergebnisse werden auf einem Plakat festgehalten und danach im Plenum präsentiert.

müssen Probleme erörtert und Inhalte ermittelt werden. Die Inhalte sollen nicht nur verständlich präsentiert werden, sondern es geht vielmehr darum, wie und ob die Beteiligten aktiv mitwirken können. „Inhalte, die nicht von den Teilnehmenden auf eigene Weise erschlossen und angeeignet werden können, bleiben wirkungslos“ (Bischoff et al. 2001: 99). Eine Einführung in das zu bearbeitende Thema und eine erste Bestandsaufnahme der zu behandelnden Probleme kann mit Methoden wie dem Impulsreferat<sup>13</sup> oder dem Vortrag erfolgen.

Während der Ausarbeitung von Inhalten gilt es Erkenntnisse, Positionen, Perspektiven und Forderungen zu benennen und zu entwickeln. Dabei ist das kontinuierliche Festhalten und Visualisieren von Zwischenergebnissen zur Motivation der Mitarbeitenden und als Grundlage für weitere Arbeitsschritte von entscheidender Bedeutung. Als Methoden dienen hier die Metaplan-Technik, das Arbeiten mit Bildern und die Pro- und Contra-Diskussion. Um möglichst kreative Lösungen von Problemen zu finden, müssen vielfältige Ideen gesammelt werden. Aus einem Fundus von abwechslungsreichen, innovativen Ideen lässt sich am Ende die beste herausfiltern. Dazu muss das kreative Arbeiten gefördert werden. Die Beteiligten sollen also befähigt werden gewohnte Denkschemata, übliche Begründungszwänge und alltägliche Rollenverteilungen zu überwinden. Methoden wie das Brainstorming, Rollen- oder Planspiel versuchen das Lösen von Problemen zu unterstützen (Bischoff et al. 2001: 115ff).

Eine weitere erforderliche Bedingung für das gute Gelingen eines Kooperationsprozesses ist die Existenz einer guten Arbeitsatmosphäre. Herrscht ein gutes Arbeitsklima, fühlen sich die Beteiligten wohl und sind zur Mitarbeit motiviert. Um ein Stimmungsbild während der Gruppenarbeit zu erhalten, kann man die Methode des Blitzlichtes anwenden, in dem jeder Beteiligte seine Vorschläge, Gefühle und Meinung äußern kann. Auch ein Stimmungsbarometer kann

auf bestimmte Stimmungsschwankungen eingehen und als Motivationsstütze oder Frühwarnsystem wirken. Am Ende einer jeden Veranstaltung ist es wichtig den Verlauf und die Ergebnisse der Arbeit zu reflektieren (Bischoff et al. 2001: 133ff).

Um die Zusammenarbeit während des Kooperationsprozesses zu koordinieren und Vertrauen zu bilden, sollten die Teilnehmer Spielregeln aufstellen. Spielregeln sind situationsgeprägte und ergebnisorientierte Verhaltensanordnungen, die zwischen Kooperationspartnern vereinbart werden, um Kooperationsprozesse zu erleichtern (Davy 2004: 217). Zu den in Tabelle 3 aufgezeigten Fragen und Themen sollten die Kommunen und Akteure einer interkommunalen, regionalen Zusammenarbeit Absprachen treffen, um nützliche Spielregeln für ihren Prozess zu gestalten.

Ohne Verhandlungen und Vereinbarungen kommen solche Spielregeln nicht zu Stande. Ein wesentlicher Bestandteil von konsensorientierten Kooperationsprozessen sind demnach Verhandlungen. In Verhandlungen sollten sich alle Stimmen und Meinungen der Beteiligten wieder finden. Es sollte jedoch keine Meinung dominieren oder verdrängt werden, sodass alle Beteiligten zum Dialog ermutigt werden.

Eine wesentliche Rolle zur Gestaltung von Kooperationsprozessen kommt der Moderation zu. Sie leitet nicht nur den Prozess, sondern entwickelt ihn und hält ihn lebendig. Dabei setzt sie Kommunikationsprozesse zwischen den Beteiligten in Gang und versucht kooperative Problemlösungen zu ermöglichen. Dazu bedient sich die Moderation der oben genannten Methoden und entscheidet, wann welche Methode anzuwenden ist (Selle 1996: 75). Es muss darüber entschieden werden, ob eine externe oder interne Moderation gewünscht ist. Werden Externe mit der Moderation beauftragt, kann deren Neutralität einen Vorteil gegenüber der internen Moderation sein. Eine interne Moderation hingegen

<sup>13</sup> Impulsreferaten bedeutet einen Wechsel von Referats- und Diskussionsrunden. Ein Referent gliedert sein Referat in Referatsabschnitte, um zwischen den Abschnitten eine Diskussionsrunde zu einer von ihm gestellten These zu ermöglichen. Impulsreferate dienen somit der strukturierten Vermittlung eines begrenzten Themas, der kritischen Auseinandersetzung mit Informationen und der Vorbereitung von Entscheidungen.

Tabelle 3: Auszuhandelnde Spielregeln

THEMA	FRAGE
PROZESS-ORGANISATION	Wie wird der kooperative Prozess gestaltet sein (Prozessleitung, Geschäftsführung, Sitzungsleitung etc.)?
VERTRAUEN	Wie wird mit emotionalen Zusammenhängen und zwischenmenschlichen Beziehungen umgegangen? Wie sehen konkrete Maßnahmen zu Vertrauensbildung aus?
INFORMATION	Wie wird mit der Weitergabe, Verarbeitung und Verwertung von Daten und Informationen umgegangen?
KOOPERATIONSVORTEIL	Wie werden Kooperationsvorteile erzielt und verteilt? Wie wird damit umgegangen, dass einige Akteure der Versuchung unterliegen sich Vorteile auf Kosten anderer Akteure zu verschaffen?
KOMPENSATION	Wie werden Vor- und Nachteile aus den Ergebnisse der kooperativen Planung ausgeglichen?
VERBINDLICHKEIT	Wie wird die Einhaltung von Spielregeln und inhaltlicher Vereinbarungen sichergestellt? Soll es Sanktionen bei Nichteinhaltung geben?
AUßENVERTRETUNG	Wie treten die Akteure nach außen auf?

Quelle: Eigene Darstellung nach Davy 2004

kennt die Sachverhalte genauer und ist kostengünstiger. Eventuell fehlt bei der internen Moderation jedoch die Kenntnis über Methoden und Techniken von Kooperationsprozessen. Außerdem muss die Frage geklärt werden, wer von den Akteuren die interne Moderation übernehmen soll. Wenn einer der Beteiligten moderiert, scheidet er zudem meist als gleichrangiger Diskussionspartner aus.

Eine besondere Form der Moderation ist die Mediation. Durch Mediation sollen Konfliktsituationen mit Hilfe Dritter konsensual gelöst werden. Mediationsverfahren können in unterschiedlichen Phasen des Kooperationsprozesses, zum Beispiel zur Lösung einer festgefahrenen Situation oder im Vorfeld aufkommender Konflikte, genutzt werden (Sinning 1995:171). Dabei sollen alle Konfliktparteien mit einbezogen werden, die Teilnahme ist jedoch freiwillig.

Während eines Kooperationsprozesses arbeiten Akteure aus unterschiedlichen Bereichen

zusammen. Bei interkommunaler oder regionaler Zusammenarbeit sind es besonders Vertreter von Gebietskörperschaften, die am Prozess mitwirken und ihn gestalten. Damit tragfähige Ergebnisse produziert werden können, ist es von großer Bedeutung, dass die Beteiligten als Vertreter ihrer Stadt und nicht nur als Entsandte am Prozess mitwirken (Schwarze-Rodrian 1996:223). Bei der Erstellung des Masterplans Emscher Landschaftspark 2010 arbeiteten in den interkommunalen Arbeitsgemeinschaften selten kommunale Entscheidungsträger mit. Daher wurden konfliktreiche Fragestellungen nicht beantwortet, sondern zeitlich nach hinten verschoben oder nicht behandelt. Es gilt daher die Frage zu klären, ob im konkreten Fall bei der Erarbeitung von Ergebnissen eigenverantwortlich entschieden werden kann, oder ob die Teilnehmer die Entscheidungsträger befragen müssen. Bei gelungener Kooperation findet eine „Verlagerung der Entscheidungsmacht in [die] kommunikativen Prozesse“ statt (Selle 1994:71).

## 5 Neue Instrumente der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Die Ausgestaltung der Regionalplanung in Deutschland obliegt der Landesgesetzgebung (vgl. Artikel 75 Abs.1 Nr.4 GG). Die verschiedenen Systeme der Regionalplanung weisen Schwachstellen auf, die bereits im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt wurden. Auch für Nordrhein-Westfalen ist fraglich, inwieweit die regionalen Probleme mit dem bestehenden System der räumlichen Planung und ihren Instrumenten gelöst werden können. Zunächst wird das bisherige Planungssystem in Nordrhein-Westfalen erläutert. Anschließend werden das *Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit* und die neu eingeführten Instrumente der Regionalplanung – der Regionale Flächennutzungsplan und Regionale Masterplan – vorgestellt. Hierbei wird auch die Rolle des Regionalverbands Ruhr beschrieben.

### 5.1 Planungsgefüge Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen sind die Bezirksregierungen seit der Gebietsreform<sup>14</sup> im Jahre 1975 Träger der Regionalplanung. Seither hat dieses Bundesland seine Regionalplanung in Form eines Mischsystems von Landesebene und kommunaler Ebene organisiert<sup>15</sup> (Website Fakultät Raumplanung a). In Nordrhein-Westfalen erstellen die Regierungsbezirke Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster für ihre Verwaltungsgebiete Regionalpläne<sup>16</sup>. Diese basieren auf Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungsplan, in denen Ziele der Raumordnung<sup>17</sup> festgelegt werden. Diese Ziele werden in den Regionalplänen für die Regierungsbezirke konkretisiert, indem Raumordnungsziele für die Entwicklung der Region und für alle raumbedeutsamen Maßnahmen festgelegt werden. Die regionalen Raumordnungsziele sind von den Kommunen in der Bauleitplanung

Abbildung 8: Regionaler Masterplan im Planungsgefüge

PLANUNGSEBENE	PLANUNGSINSTRUMENTE		INHALTE
Landesplanung	Zusammenfassende, übergeordnete Pläne	Raumordnungsplan und Teilpläne	Ziele der Raumordnung
Regionalplanung		Regionalplan	
Bauleitplanung	Bauleitpläne	FNP	Bodennutzung
		Bebauungsplan	

Quelle: Eigene Darstellung nach Turowski 1999

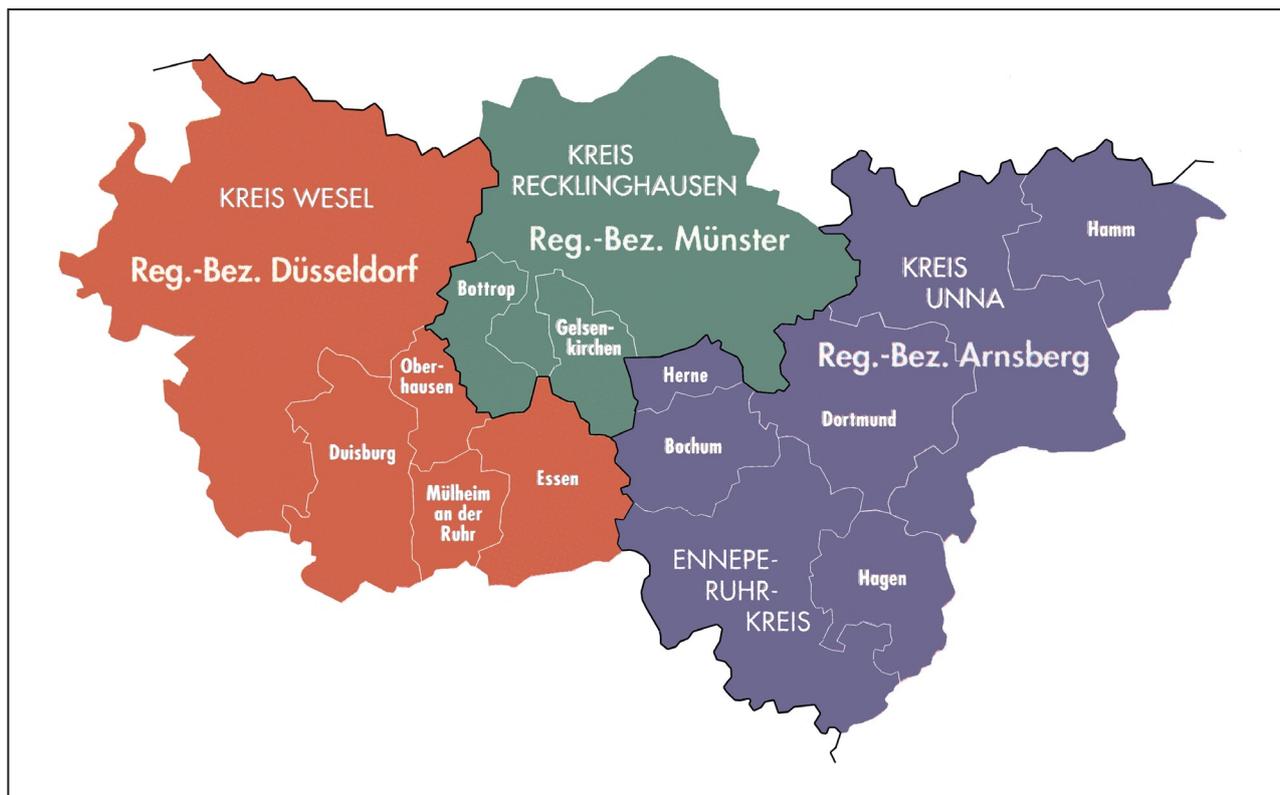
<sup>14</sup> Die Gebietsreform bestand in der Neugliederung und Reduzierung der Zahl der Gemeinden und Kreise. Zudem wurde die Zahl der Regierungsbezirke von sechs auf fünf reduziert.

<sup>15</sup> Im nordrhein-westfälischen Mischsystem wird das Entscheidungsgremium Regionalrat kommunal besetzt. Die staatlichen Aufgaben nehmen die Bezirksplanungsbehörden als Regionalplanungsstelle wahr.

<sup>16</sup> In terminologischer Hinsicht ist anzumerken, dass die Gebietsentwicklungspläne seit Inkrafttreten des neuen Landesplanungsgesetzes am 4. Mai 2005 „Regionalpläne“ genannt werden. Im folgenden werden die Begriffe kontextabhängig gleichbedeutend verwendet.

<sup>17</sup> In terminologischer Hinsicht ist anzumerken, dass die Ziele der Raumordnung und Landesplanung seit Inkrafttreten des neuen Landesplanungsgesetzes am 4. Mai 2005 „Ziele der Raumordnung“ genannt werden. Im folgenden wird der Begriff „Ziele der Raumordnung“ verwendet.

Abbildung 9: Regierungsbezirke im Ruhrgebiet



Quelle: Eigene Darstellung nach KVR 2001

zu beachten. Die Regionalpläne, ihre Teilabschnitte und Änderungen werden von der Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den zuständigen Fachministerien genehmigt (vgl. § 25 LPIG).

Die Regionalräte treffen inhaltliche und verfahrensmäßige Entscheidungen zur Erarbeitung oder Änderung der Regionalpläne beziehungsweise deren Teilabschnitten sowie regionaler Entwicklungskonzepte. Weiterhin schlagen die Regionalräte bei raumbedeutsamen und strukturwirksamen Förderprogrammen der Landesregierung Maßnahmen vor. Die Regionalräte werden von den Landkreisen und kreisfreien Städten entsprechend ihrer Einwohnerzahl besetzt. Den kommunalen Gebietskörperschaften obliegt demnach nicht nur die Bauleitplanung, sondern sie beeinflussen auch die Regionalplanung.

Die Bezirksplanungsbehörden sind Teil der Landesverwaltung und führen die Erarbeitungs- und Änderungsverfahren für die Regionalpläne

durch. Dabei sind sie an die Weisungen der Regionalräte gebunden. Die Bezirksplanungsbehörden gewährleisten, dass die Ziele der Raumordnung bei behördlichen Maßnahmen sowie bei Planungen oder Vorhaben beachtet und die Ergebnisse der Raumordnungsverfahren berücksichtigt werden.

Bezogen auf die Regionalplanung im Ruhrgebiet wird besonders der Zuschnitt der Planungsregionen als eklatanter Mangel verstanden (Blotevogel 02.11.2004). Durch die Übertragung der Regionalplanung auf die Regierungsbezirke Arnsberg, Münster und Düsseldorf im Zuge der Gebietsreform ist das Ruhrgebiet in drei Planungsräume zerschnitten worden (Abbildung 9).

Die Territorien der Regierungsbezirke umfassen stark heterogen strukturierte Räume. Teile der Stadtlandschaft des Ruhrgebietes gehören ebenso dazu wie die ländlich geprägten Gebiete beispielsweise des Münsterlandes oder des Sauer-

landes. Die abgestimmte Entwicklung des Ruhrgebietes als Gesamtraum liegt nicht im Fokus der Regionalpläne, auch wenn diese horizontal aufeinander abgestimmt sind. Eine Gesamtbetrachtung des Ruhrgebietes kann durch Regionalpläne in den bestehenden Grenzen nicht gewährleistet werden. Weil die Bezirksregierungen diese Region nicht als Ganzes betrachten, können die regionalen Probleme nicht gebündelt bearbeitet werden. Zudem wird den drei Bezirksregierungen mangelnde Initiative für ein starkes Ruhrgebiet vorgeworfen, was in großer Skepsis einzelner Kommunen als Empfänger der Regionalplanung mündet (Website Debatte-Ruhrgebiet).

## 5.2 Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit

Seit dem 3. Februar 2004 stehen der Regionalplanung im Ruhrgebiet zwei zusätzliche Instrumente zur Verfügung, die dem Regionalverband Ruhr und den kommunalen Gebietskörperschaften im Verbandsgebiet Neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit in der Planung eröffnen – der Regionale Flächennutzungsplan und der Regionale Masterplan.

Dieses Gesetz beinhaltet insbesondere zwei Artikel, die eine Förderung der Kooperation mit sich bringen und eine Änderung der regionalen Planungslandschaft im Ruhrgebiet nach sich ziehen. Es handelt sich um Artikel I, die Änderung des Landesplanungsgesetzes, und Artikel V, das Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG).

Artikel I fügt den neuen Abschnitt I A „Öffnungsklausel“ als §§ 10a und 10b in das Landesplanungsgesetz ein (heute §§ 25 und 26 LPIG)<sup>18</sup>. Bestimmungen über die Aufstellung, die Ausgestaltung und die Anwendung des Regionalen Flächennutzungsplanes enthalten die §§ 25 und 26 LPIG. Die Anwendung des Regionalen Flächennutzungsplanes ist zunächst auf fünf Jahre begrenzt und

darf lediglich im Gebiet des Regionalverbands Ruhr und der daran angrenzenden Gemeinden erprobt werden (vgl. § 26 LPIG).

In Artikel V *Gesetz über den Regionalverband Ruhr* werden Rechtsform und Mitgliedschaft, Organisation und Aufbau des Verbandes geregelt.

### 5.2.1 Regionalverband Ruhr

In Abschnitt II des RVRG werden die Aufgaben festgelegt, die der Regionalverband Ruhr als Pflichtaufgabe übertragen bekommen hat und die er freiwillig oder auf Antrag gegen Entgelt übernehmen kann. Der Regionalverband Ruhr erhält keine eigene Planungskompetenz. Er soll lediglich geeignete Planungsgemeinschaften für die Aufstellung von Regionalen Flächennutzungsplänen vorschlagen (vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 8 RVRG) und kann als Dienstleister für die Kommunen die Erarbeitung des Regionalen Flächennutzungsplanes übernehmen (vgl. § 4 Abs. 5 RVRG).

Eine Pflichtaufgabe des Regionalverbands Ruhr ist zukünftig die Erstellung und die Aktualisierung von Masterplänen in enger Kooperation mit den Städten und Kreisen des Verbandsgebietes. Die kommunalen Gebietskörperschaften hingegen sind nicht zur Mitarbeit verpflichtet. Somit muss der Regionalverband Ruhr die Kommunen davon überzeugen, dass eine Zusammenarbeit für sie sinnvoll und nützlich ist. Um diese neue Aufgabe erfüllen zu können, kann der Regionalverband Ruhr auf langjährige Erfahrungen in einzelnen Themenfeldern der Regionalplanung zurückgreifen.

Eine weitere Pflichtaufgabe ist die Analyse und Bewertung von Daten zur Strukturentwicklung der Region. Die Daten, die bereits der Kommunalverband Ruhrgebiet erhoben hat, können weiter genutzt und aktualisiert werden. Des Weiteren werden vermessungstechnische und kartographische Aufgaben (vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 2 RVRG), die schon die Vorgängerverbände inne hatten, vom Regionalverband Ruhr

<sup>18</sup> Die bisherigen §§ 10a und 10b sind seit der Novelle des Landesplanungsgesetzes vom 03. Mai 2005 als §§ 25 und 26 wieder zu finden. Im Folgenden wird die Paraphierung der Novelle des LPIG verwandt.

wahrgenommen. Finanziert wird diese Aufgabenwahrnehmung über die Verbandsumlage (vgl. § 19 RVRG) und damit durch alle Mitgliedskörperschaften des Regionalverbands Ruhr. Weitere Finanzierungsmöglichkeiten ergeben sich über Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG), wirtschaftliche Betätigung oder vertragliche Vereinbarungen.

Der Verbandsversammlung als Organ des Regionalverbands Ruhr obliegen nach § 9 RVRG unter anderem der Erlass, die Änderung und Aufhebung der Verbandssatzungen und -ordnung. Sie legt beispielsweise fest, welche zusätzlichen und freiwilligen Aufgaben durch den Verband übernommen werden sollen. Die Verbandsversammlung setzt sich zusammen aus den Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte und den Landräten der Kreise sowie aus Vertretern, die von den Angehörigen der Stadträte und Kreistage gewählt werden. Dabei handelt es sich in jedem Falle um bereits gewählte Kommunalvertreter<sup>19</sup>. Die Anzahl der Vertreter, die eine Mitgliedskörperschaft entsenden darf, richtet sich nach der Zahl ihrer Einwohner.

### 5.2.2 Regionaler Flächennutzungsplan

Der Regionale Flächennutzungsplan ist ein formelles Planungsinstrument. In die Rahmengesetzgebung des Bundes fand er 1998 im Rahmen der Novelle des Raumordnungsgesetzes (BauROG) Eingang. Der Regionale Flächennutzungsplan verbindet Inhalte der Bauleitplanung mit Inhalten der Regionalplanung. Nach § 9 Abs. 6 ROG kann ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines Gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB übernehmen. Voraussetzung für die Zulässigkeit von Regionalen Flächennutzungsplänen ist, dass die beteiligten Kommunen in Verdichtungsräumen oder deren Verflechtungsbereich liegen. Die Festlegungen für den Regionalplan nach § 9 ROG und die Darstellungen über die beabsichtigte Art der Bodennutzung für den Flächennutzungsplan gemäß § 5 BauGB

müssen im Regionalen Flächennutzungsplan enthalten sein.

Mit der Novellierung des Landesplanungsgesetzes hat das Land Nordrhein-Westfalen die Vorgaben des Raumordnungsgesetzes in die Landesgesetzgebung übernommen. Die Möglichkeit der Aufstellung von Regionalen Flächennutzungsplänen besteht nur für „die Gemeinden des Regionalverbands Ruhr und die angrenzenden Nachbargemeinden“ (§ 26 Abs. 2 Satz 2 LPIG). Zeitlich ist sie bis zum 03. Februar 2009 befristet. Damit folgt der Landesgesetzgeber der Empfehlung der ARL<sup>20</sup> das Instrument zunächst experimentell „für bestimmte, namentlich genannte Teilräume des Landes“ (ARL 2000: 65) einzuführen, um den neuen Plantyp zu erproben.

Entsprechend der Formulierung des Raumordnungsgesetzes spricht auch das Landesplanungsgesetz von „verdichteten Räumen oder sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen“ (§ 25 LPIG). Es gibt vor, dass sich mindestens drei benachbarte Gemeinden zu Planungsgemeinschaften zusammenschließen müssen, um gemeinsam einen Regionalen Flächennutzungsplan erarbeiten und aufstellen zu können. Dieser muss den gesetzlichen Vorschriften für den Regionalplan nach § 19 LPIG und für den Flächennutzungsplan nach § 7 BauGB entsprechen. „Der Regionale Flächennutzungsplan ist als integraler Bestandteil des Regionalplanes aufzustellen; er baut auf dessen Grundkonzeption und Leitidee auf [...]“ (§ 25 Abs. 3 LPIG). Durch die Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes besteht die Möglichkeit, dass die bisherige, von den Regierungsbezirken koordinierte, Regionalplanung im Ruhrgebiet außer Kraft gesetzt und durch eine kommunal verfasste Regionalplanung ersetzt wird.

Das Bestehen der Planungsgemeinschaften ist zeitlich befristet. Sie erlöschen – wenn keine weiteren Planungsaktivitäten der Gemeinschaft erkennbar sind – sechs Monate nach Anzeige oder drei Jahre nach der Genehmigung des Regionalen Flächennutzungsplanes (vgl. § 25 Abs. 6 LPIG). Jedoch geht auch

<sup>19</sup> Es ist möglich Vertreter aus den Räten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu wählen.

<sup>20</sup> Die 1946 gegründete Akademie für Raumforschung und Landesplanung ist eine raumwissenschaftliche Einrichtung mit Servicefunktion für die grundlagen- und anwendungsbezogene Forschung. Die ARL hat die Aufgabe Forschungs- und Transferleistungen auf dem Gebiet von Raumforschung und Raumentwicklung zu erbringen.

aus der Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen (RFNP-VO) nicht hervor, was unter „Planungsaktivität“ zu verstehen ist. Zudem bleibt unklar, wie mit erforderlichen Änderungen und Anpassungen nach Beendigung der Planungsgemeinschaften umgegangen werden soll.

### 5.2.3 Regionaler Masterplan

In den vergangenen Jahren hat das informelle Instrument Masterplan einen erheblichen Bedeutungsgewinn zu verzeichnen. Im Ruhrgebiet sind exemplarisch der Masterplan Emscher Landschaftspark 2010 der Projekt Ruhr GmbH, die Masterpläne der Stadt Dortmund (Kapitel 4.2.2) zur Vorbereitung des neuen Flächennutzungsplanes oder auch der Masterplan Ruhr 2030 der Städte-region Ruhr 2030 zu nennen, der sich mit den Themen Wohnen und Stadtentwicklung/Städtebau auseinandersetzen wird. Aufgrund seines informellen Charakters kann „der Masterplan flexibel auf die Bedürfnisse der Akteursgeflechte und der regionalen Dimension zugeschnitten und angewendet werden“ (Thabe 2004:2). Er ist Strategie- und Rahmenplan, setzt Schwerpunkte und Richtungen, formuliert regionale und lokale Entwicklungsziele und ist darüber hinaus flexibel, vorausschauend und gestaltend (Schwarze-Rodrian 2002:2). Masterpläne, wie die Stadt Dortmund sie aufstellte, sind gesetzlich nicht normierte Planwerke. Mit ihnen kann flexibel auf die Bedürfnisse der Akteure und die festgestellten Handlungserfordernisse eingegangen werden und sie sind Pläne für Projekte und Perspektiven der zukünftigen Entwicklung. Masterpläne beschreiben Möglichkeitsräume, Akteure und ihre Interaktionsfähigkeiten sowie so genannte Win-Win-Situationen (Stadt Dortmund 2004). Bei diesen Masterplänen nimmt die freiwillige Kooperation zwischen den Akteuren eine zentrale Stellung im Planungsgeschehen ein.

Nach § 6 RVRG hat der Regionalverband Ruhr die Aufgabe, Masterpläne für das Verbandsgebiet

#### § 6 RVRG Masterpläne

„Der Verband erstellt und aktualisiert in enger Kooperation mit den Städten und Kreisen des Verbandsgebiets und unter Berücksichtigung der Belange der angrenzenden Gemeinden (Umlandbeziehungen) Planungs- und Entwicklungskonzepte für das Verbandsgebiet (Masterpläne), die als Ziele der Regionalentwicklung des Verbandsgebietes bei der Aufstellung der Bauleitpläne der Mitglieder des Verbandes und für das Verbandsgebiet bei der Erarbeitung und Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne sowie bei der Aufstellung von regionalen Flächennutzungsplänen nach § 10a Landesplanungsgesetz in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Den Regionalräten Arnsberg, Düsseldorf und Münster ist vor der Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Für die Genehmigung und Bekanntmachung der Masterpläne ist § 16 Landesplanungsgesetz entsprechend anzuwenden.“

zu erarbeiten. Hierbei handelt es sich um Planungs- und Entwicklungskonzepte, die in enger Kooperation mit den Städten und Kreisen des Verbandes erstellt und aktualisiert werden sollen. Außerdem sollen sie die Belange der angrenzenden Kommunen berücksichtigen. Die Regionalräte der Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster, in deren regionalplanerischen Zuständigkeitsbereich der Masterplan eingreift, erhalten vor der Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Regionalen Masterpläne sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne, der Regionalpläne und der Regionalen Flächennutzungspläne in der Abwägung zu berücksichtigen. Mit der Genehmigung und Bekanntmachung gemäß §§ 20, 21 LPIG<sup>21</sup> werden die Masterpläne zu Zielen der Raumordnung. Bei näherer Betrachtung von § 6 RVRG erscheint dies widersprüchlich, es besteht offenbar die Möglichkeit, den Regionalen Masterplan von einer einfachen „weichen“ Form zu einem „gehär-

<sup>21</sup> § 6 RVRG verweist auf § 16 LPIG alter Fassung, dieser findet sich in §§ 20, 21 der Neufassung des LPIG wieder.

teten Masterplan“ (Rommerspacher 12.11.2004) weiterzuentwickeln. Wenn Masterpläne Raum- und Siedlungsstrukturen umfassen, dann kann über die §§ 20,21 LPlG der Gebietsentwicklungsplan außer Kraft gesetzt werden (Rommerspacher 12.11.2004). So wird ein Regionaler Masterplan, der sich nicht mit Raum- und Siedlungsstrukturen befasst beispielsweise ein Masterplan Bildung, eher ein „weicher“

Masterplan. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dies grundsätzlich zulässig ist.

Eine Durchführungsverordnung zum Regionalen Masterplan existiert derzeit nicht. Da es sich um ein in der bisherigen Planungspraxis informell eingesetztes Instrument handelt, gibt es auch keine konkreten Vorgaben, welche Inhalte in welcher Form erarbeitet und dargestellt werden sollen.

## 6 Positionen zum neuen Instrumentarium

Im Gesetzgebungsverfahren wurde Sachverständigen und Interessenvertretern die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Die Dokumentation der Stellungnahmen<sup>22</sup> zum *Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit* wurde während der Projektarbeit intensiv analysiert zugeführt. Der Schwerpunkt der Äußerungen im Gesetzgebungsverfahren lag auf der Bewertung des Regionalen Flächennutzungsplanes. Die in den Stellungnahmen enthaltenen Äußerungen der Akteure bezüglich des Regionalen Masterplanes reichten nicht aus, um die Wünsche an den Regionalen Masterplan ermitteln zu können. Um Hinweise und Anregungen zur Definition und Ausgestaltung dieses Instrumentes zu erhalten, führte die Projektgruppe zusätzlich Interviews mit ausgewählten Akteuren durch (Kapitel 1.3).

Zunächst werden die am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten aufgeführt und ihre Positionen zusammengefasst dargestellt. Anschließend werden Ansprüche an den Regionalen Flächennutzungsplan und an den Regionalen Masterplan beschrieben. Die Ansprüche an den Regionalen Flächennutzungsplan liefern Indizien für das von der Projektgruppe angestrebte Zusammenwirken von Regionalem Masterplan und Regionalem Flächennutzungsplan.

Die Darstellung der Interviewergebnisse (Anhang) orientiert sich an den im Interviewleitfaden vereinbarten Themenkomplexen – *Anwendungsbereiche, Verfahren, Kooperationsmotivation und Erwartungen / Chancen / Sinnhaftigkeit*.

### 6.1 Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf

Nachstehend sind die identifizierten Positionen der kommunalen Spitzenverbände, der Kommunen, der

Regionalräte, Wissenschaftler, der Planerverbände, des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, verschiedener Verbände und der CDU-Fraktion als damaliger Oppositionspartei akteursbezogen zusammengefasst.

Die kommunalen Spitzenverbände sind hinsichtlich der Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes uneins. So hält der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen den Regionalen Flächennutzungsplan für ein geeignetes Instrument zur Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit. Er äußert allerdings Bedenken, dass zentrale Planungsfragen nicht beantwortet werden (Städte- und Gemeindebund 2003:2). Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hingegen lehnt den Regionalen Flächennutzungsplan unter anderem deshalb ab, weil dessen Aufstellung seiner Ansicht nach die Kommunen überfordern würde (Landkreistag 2003:2). Der Städtetag Nordrhein-Westfalen wiederum begrüßt die Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes, die eine seiner zentralen Forderungen einlöst. Er erwartet insbesondere eine Stärkung der interkommunalen Kooperation und eine stärkere Beachtung und Sicherung der Ziele der Landesplanung (Städtetag 2003:2f).

Bei den Vertretern der Kommunen lässt sich eine weitgehende Übereinstimmung im Meinungsbild zur Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes durch das Gesetz feststellen. Die Oberbürgermeister und Landräte des Ruhrgebietes und die *Städteregion Ruhr 2030* befürworten diesen als Instrument zur Verbesserung der Kooperation zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften (Langemeyer 2003:5). Sie erhoffen sich unter anderem eine Verwaltungsvereinfachung durch Verzicht auf eine Planungsebene sowie eine stärkere politische Selbstorganisation der Kommunen.

<sup>22</sup> Protokoll der Anhörung der Sachverständigen der Ausschüsse für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform, für Umweltschutz und Raumordnung und für Kommunalpolitik vom 28.05.2003 (LT 13/888).

Auch bei den Regionalräten besteht eine einheitliche Meinung zur Ergänzung des Instrumentariums der Regionalplanung im Gesetzesentwurf. Diese ist allerdings derjenigen der Kommunen entgegengesetzt. Der Regionale Flächennutzungsplan wird von dieser Akteursgruppe vehement abgelehnt, da sie ihre Planungskompetenz bedroht sieht. Des Weiteren erklären die Regionalräte den Regionalen Flächennutzungsplan für ungeeignet, einen regionalen Interessenausgleich sicherzustellen. Den Masterplan hingegen sehen sie als „ausbaufähige Klammer für eine ruhrgebietsweite Interessenbündelung und ein gemeinsames Planungsbewusstsein“ (Regionalrat Münster 2003: 4).

Unter den Wissenschaftlern befinden sich sowohl Befürworter als auch Gegner des Gesetzesentwurfes. So steht Greiving<sup>23</sup> einer Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes skeptisch gegenüber. Er sieht das Hauptproblem in dem möglichen Nebeneinander von kommunalen Planungsgemeinschaften und Regionalräten, was zu einer organisatorischen und inhaltlichen Zersplitterung der Regionalplanung führen würde (Greiving 2003: 2).

Blotevogel<sup>24</sup> befürwortet den Regionalen Flächennutzungsplan als umsetzbare zweitbeste Alternative zu einem übergeordneten Regionalplan für das Ruhrgebiet. Mit der Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes könne das Planungssystem durch Einsparung einer Planungsebene dereguliert werden. Einem Regionalen Masterplan könne die informelle Koordination der Regionalen Flächennutzungspläne obliegen (Blotevogel 2003: 5).

Schmidt-Eichstaedt<sup>25</sup> ist der Meinung, dass der Regionale Flächennutzungsplan die interkommunale Zusammenarbeit erzwingen, weil er einen Planungsprozess an die Stelle einer Vielzahl von Planungs-

prozessen setzt, und so eine inhaltlich verbesserte Planung ermöglicht (Schmidt-Eichstaedt 2003: 9).

Einen Beitrag zur Stärkung der stadtreionalen Kooperation könnte laut Davy<sup>26</sup> die Regionale Flächennutzungsplanung durch regionale Planungsgemeinschaften leisten (Davy 2003: 1). Masterpläne könnten als informelle Klammern oder Koordinationsinstrumente fungieren, die Interessenkonflikte ausgleichen und eine zukunftsfähige Entwicklung anstoßen sollen (Landtag NRW 2003: 29).

Im Kreis der Planungsfachverbände herrschen geteilte Meinungen. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) lehnt den Regionalen Flächennutzungsplan ab, weil er kaum zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit geeignet sei. Sowohl ein Bürokratieabbau als auch eine Vereinfachung und Beschleunigung der Planungsverfahren seien nicht erkennbar (ARL 2003: 7f). Die Arbeitsgemeinschaft der Planungsverbände SRL e.V. und IfR e.V. befürwortet den Umbau des Planungssystems in Nordrhein-Westfalen und sieht den Regionalen Masterplan als Steuerungsinstrument in einer kommunal verantworteten Entwicklungsplanung. Der Regionale Flächennutzungsplan diene dabei nur als eines von mehreren möglichen Sicherungsinstrumenten (SRL & IfR 2003: 3).

Der damalige Kommunalverband Ruhrgebiet favorisiert grundsätzlich *einen* Regionalplan für das Ruhrgebiet, spricht sich jedoch für die Aufstellung Regionaler Flächennutzungspläne als zweitbeste Lösung aus. In beiden Fällen fordert der Verband die Planungskompetenz für sich ein. Die Masterpläne könnten von den Kommunen erstellt und als deren Vorleistung bei der Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes eingearbeitet werden (KVR 2003: 15f).

---

<sup>23</sup> Dr. habil. Stefan Greiving ist am Lehrstuhl „Rechtsgrundlagen der Raumplanung“ der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund tätig. Sein Forschungsinteresse gilt unter anderem der stadtreionalen Kooperation und der Regionalplanung inklusive des Regionalen Flächennutzungsplanes.

<sup>24</sup> Prof. Dr. Hans H. Blotevogel ist seit 2004 Leiter des Lehrstuhls „Raumordnung und Landesplanung“ an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund. Zum Zeitpunkt der Stellungnahme war Prof. Dr. Hans H. Blotevogel Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialgeographie an der Gerhard-Mercator-Universität-GH Duisburg.

<sup>25</sup> Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt ist Professor im Fachgebiet „Bau- und Planungsrecht“ am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin sowie geschäftsführender Direktor dieses Institutes.

<sup>26</sup> Prof. Dr. Benjamin Davy ist Inhaber des Lehrstuhls „Bodenpolitik, Bodenmanagement und kommunales Vermessungswesen“ der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund.

Die Stellungnahmen der übrigen Verbände und Institutionen spiegeln ein breites Meinungsspektrum wider. Der Verband der Bürger- und Heimatvereine im Ruhrgebiet e.V. entspricht in seiner Stellungnahme den Forderungen des Kommunalverbands Ruhrgebiet. Der Verein pro Ruhrgebiet e.V. steht dem Gesetzesentwurf positiv gegenüber. Vor allem von der Aufstellung eines „Masterplanes Ruhrgebiet“ erhofft er sich einen Lösungsansatz für die inhaltlichen Probleme des Ruhrgebietes und ein Konzept für dessen stärkere administrative Steuerung (Pro Ruhrgebiet 2003: 1). Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) betrachtet die Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes als „die längst fällige Grundlage verbindlicher interkommunaler Planung in Nordrhein-Westfalen“ (DGB 2003: 2). Der Verein Westfaleninitiative e.V. begrüßt grundsätzlich den Gesetzesentwurf als Schritt zu einem Bürokratieabbau. Allerdings sieht er das Problem der Zersplitterung der Planung und fragt nach dem Mehrwert der neuen Instrumente (Westfalen-Initiative 2003: 2f). Die Industrie- und Handelskammern (IHK) des Ruhrgebietes<sup>27</sup> warnen hingegen vor der Überbewertung des Regionalen Flächennutzungsplanes als Steuerungsinstrument. Der Masterplan „bietet einen dynamischen Ansatz dafür, stärker als bisher die Interessen des Gesamttraums zu artikulieren“ (IHK 2003: 5). Nur die IHK zu Essen und zu Bochum sprechen sich für den Regionalverband Ruhr als zentrale Planungsinstanz des Ruhrgebietes aus (IHK 2003: 3). Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) lehnt die Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes ab und favorisiert den Erhalt einer staatlichen Regionalplanung (BUND 2003).

Die seinerzeit oppositionelle CDU-Fraktion lehnt den Gesetzesentwurf von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen ab. Die Diskussion über § 10 a LPlG und die damit verbundene planerische Neuordnung des Ruhrgebietes sollte ihrer Meinung nach in den größeren Zusammenhang einer Novellierung des Landesplanungsrechts und einer Verwaltungsstruk-

turereform eingebettet werden. Somit geht ihr das Gesetz noch nicht weit genug (CDU 2004: 2). Der Regionale Flächennutzungsplan wird auch aufgrund des bisher gut funktionierenden Zusammenwirkens von Regionalplanung und Flächennutzungsplanung sowie der dadurch verursachten „Vernichtung der Rechte der Regionalräte“ (CDU 2004: 2) abgelehnt. Zudem will sie bezüglich Artikel V des Gesetzes die Zuständigkeit für den Gebietsentwicklungsplan auf einen neuen Regionalverband übertragen wissen, da ein handlungsfähiger Regionalverband Ruhr in jedem Falle die Regionalplanungskompetenz für diese Region innehaben müsse (CDU 2004: 2).

## 6.2 Ansprüche an den Regionalen Flächennutzungsplan

Mehrere Akteure (AIVV 2004)<sup>28</sup> erwarten vom Regionalen Flächennutzungsplan eine inhaltliche Verbesserung der Planung durch die Berücksichtigung beziehungsweise die Lösung regionaler Probleme, insbesondere der Stadt-Umland-Problematik. Der Regionale Flächennutzungsplan solle regionale Entwicklungstendenzen darstellen und zusätzliche Entwicklungsimpulse für den strukturellen und wirtschaftlichen Wandel geben. Außerdem sollen die Belange des Natur-, Freiraum- und Wasserschutzes und der nachhaltigen Siedlungsentwicklung berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der Funktion der Regionalplanung herrschen sehr unterschiedliche Ansprüche. Das Spektrum reicht von Forderungen nach einer bloßen Sicherung der regionalen Entwicklung bis hin zu einer steuernden Regionalplanung.

Die Frage nach der Zuständigkeit für die Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes wird von den Akteuren auf verschiedene Weise beantwortet. Vielfach werden die Regionalräte oder die Landesebene als Genehmigungsinstanz

<sup>27</sup> IHK im mittleren Ruhrgebiet zu Bochum, IHK zu Dortmund, Niederrheinische IHK zu Duisburg, IHK zu Essen, Südwestfälische IHK zu Hagen, IHK Nord Westfalen zu Münster.

<sup>28</sup> Die Aussagen dieses Unterkapitels beruhen auf dieser Quelle.

gewünscht. Daneben wird die Ansicht vertreten, dass der Regionalverband Ruhr als Regionalrat des Ruhrgebietes die Zuständigkeit für die Aufstellung erlangen solle. Des Weiteren wird der Anspruch laut, dass die für die Regionalplanung zuständigen Institutionen die Abgrenzung der Planungsgemeinschaften vornehmen sollen.

Sehr häufig wird in den Stellungnahmen die Forderung aufgestellt, durch das Gesetz tatsächlich zu einer Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit zu gelangen. Weitere Ansprüche in diesem Zusammenhang sind: Schaffung eines regionalen (Planungs-)Bewusstseins, Definition regionaler Ziele, Verringerung des Planungsegoismus sowie regionale Koordination und Abstimmung auf der Grundlage eines regionalen Interessenausgleichs.

Unter dem Fokus der Vereinfachung des Planungssystems gehen die Äußerungen der Akteure auseinander. Es werden eine Deregulierung des Planungssystems, Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung gefordert. Einerseits wird von einer Zusammenführung zweier Planungsebenen zu einer gesprochen, andererseits von der Variante zwei Ebenen abzuschaffen und durch eine neue Ebene zu ersetzen. Zudem wird erwartet eine Planungsebene einsparen oder verschiedene Planverfahren und Prozesse durch den Regionalen Flächennutzungsplan ablösen zu können.

Ebenso wird eine einheitliche Regionalplanung eingefordert. Es wird betont, dass der Regionale Flächennutzungsplan nicht als Konkurrenz zum Regionalplan entstehen solle. Auch gibt es verschiedene Ansichten darüber, ob es zulässig ist, mehrere Regionale Flächennutzungspläne nebeneinander aufzustellen, oder ob eher die Aufstellung eines gemeinsamen, verbandsweiten Regionalen Flächennutzungsplanes anzustreben sei.

Eine Vereinfachung des Planungssystems (und damit einhergehend der Verschlinkung der Verwaltung) entspricht dem Wunsch nach einer Effizienzsteigerung. Unter diesen Gesichtspunkt

fallen Forderungen nach einer Beschleunigung des Verfahrens (Verfahrensdauer), einem einfachen Aufstellungs- und Änderungsverfahren (Verfahrensablauf), geringem Änderungsbedarf (Planinhalt) und einer Verminderung von Reibungsverlusten.

Aus den Forderungen nach einem geringen Änderungsbedarf und einem einfachen Änderungsverfahren resultiert der Anspruch der Planvereinfachung. Gefordert wird eine Reduzierung der Inhaltsdichte des Regionalen Flächennutzungsplanes gegenüber dem kommunalen Flächennutzungsplan beziehungsweise dem Regionalplan. Die Harmonisierung der kommunalen Planung, insbesondere der Technik in den Planverfahren sowie den Planzeichen und dem Maßstab, wird ebenso verlangt.

Bezüglich der Ziele der Landesplanung kommt es den Akteuren vor allem auf deren Sicherstellung, Beachtung beziehungsweise Berücksichtigung sowie Durchsetzung an. Im Zusammenhang mit der Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes wird auch die Forderung nach einer stärkeren Landesplanung erhoben. Eng mit den Zielen der Landesplanung verknüpft ist der Anspruch auf die Aufrechterhaltung und Beachtung des gesetzlich normierten Gegenstromprinzips. Darüber hinaus erwarten einige Experten vom Regionalen Flächennutzungsplan die Sicherstellung einer sorgfältigen Abwägung und eines (teil-)regionalen Interessenausgleichs.

Als grundsätzliche Forderung wird die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben geltend gemacht. Hierzu zählt insbesondere die Sicherstellung der inhaltlichen wie verfahrensmäßigen Voraussetzungen der im Regionalen Flächennutzungsplan vereinten Funktionen von Regionalplan und Gemeinsamen Flächennutzungsplan. Schließlich sind die Maßgaben des Raumordnungsgesetzes zu beachten, die unter anderem bestimmen, dass weder die Regionalplanung aufgelöst noch der Regionale Flächennutzungsplan staatlich oktroyiert werden darf.

Hinsichtlich einer Kommunalisierung der Regionalplanung durch die Einführung des Regio-

nenal Flächennutzungsplanes sind die Forderungen der Akteure sehr verschieden. Die dargelegten Positionen (Kapitel 6.1) reichen von völliger Ablehnung bis zu erwartungsvoller Offenheit. Dabei wünschen einige eine Stärkung der kommunalen und regionalen (Eigen-)Verantwortung und der politischen Selbstorganisation. Die Kommunalisierung der Regionalplanung trägt auch der Forderung nach einer Dezentralisierung der Verwaltungstätigkeit und dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung. Vor allem der Zusammenschluss zu Planungsgemeinschaften lässt einen verstärkten kommunalen Einfluss auf das Planungsgeschehen erwarten.

Als Beitrag zur Steigerung der Akzeptanz der Planung ist auch das Bedürfnis nach einer größeren Transparenz des Spannungsverhältnisses zwischen Regional- und Bauleitplanung zu verstehen. Es wird verlangt, dass sich die Beteiligungsverfahren mindestens an denen des Gebietsentwicklungsplanes orientieren. Des Weiteren kann eine Demokratisierung über eine stärkere Einbindung direkt gewählter Repräsentanten in die Entscheidungsprozesse dem Anspruch nach einer größeren Akzeptanz der Regionalplanung genüge tun.

### 6.3 Ansprüche an den Regionalen Masterplan

Die Regionalen Masterpläne sollen, so die im Gesetzgebungsverfahren vorherrschende Meinung, zur Bearbeitung der bestehenden Problemfelder beitragen, indem sie als flexibles Instrument in Form von regionalen Entwicklungskonzepten die regionale Entwicklung steuern oder auch gestalten. Überwiegend herrschte die Meinung vor, dass mit Regionalen Masterplänen ein breites Spektrum an regionalen Inhalten thematisiert werden kann. Einige Akteure bevorzugten einen themenübergreifenden Masterplan, andere hingegen sprachen sich

für thematisch getrennte Masterpläne aus. Mit der Auswertung der Interviews werden genauere Vorstellungen und Begründungen sichtbar.

#### *Anwendungsbereich*

In fachlicher Hinsicht werden Anwendungsbereiche grundsätzlich in allen denkbaren Themen gesehen, wie beispielsweise Verkehr/Mobilität, Siedlungsflächen, Bildung, Kultur, Sport, Freiraum, Demographie, Alternde Gesellschaft, Schrumpfung der Städte, also auch in Anwendungsbereichen, die nicht unbedingt Bestandteil der formellen Planung sind oder über diese hinausgehen (Greiving 19.04.2005). In Bezug auf Umsetzungsorientierung und Priorität (eines ersten Masterplans) wird vor allem das Thema Mobilität oder Verkehr genannt (Tum 27.04.2005, Rommelspacher 20.04.2005, Tilkorn 26.04.2005), unter anderem wegen der bevorstehenden Fußballweltmeisterschaft und der ungelösten Verkehrsproblematik der Kommunen. Aber auch das Thema Feinstaub ist hochaktuell. Somit sei ebenso ein baldiger Masterplan Luftreinhaltung denkbar<sup>29</sup>. Nichts von seiner Brisanz verloren habe das Thema Einzelhandel. Vordringlich zu bearbeiten sei das Thema Siedlungs- und Verkehrsentwicklung mit der einhergehenden Entwicklung des Freiraumes (Greiving 19.04.2005). Die Vertreter des Regionalverbands Ruhr nennen Themen wie Raumstruktur, Raumentwicklung, Siedlung (Tum 27.04.2005, Rommelspacher 20.04.2005). Greiving meint jedoch, dass ein solches Thema allenfalls mittelfristig aufgegriffen werden sollte (Greiving 19.04.2005), denn die Kommunen betrachten den Aufgabenbereich Siedlungsentwicklung mehrheitlich als Teil ihrer Planungshoheit. Gerade sie verfügen über Vorteile in der Beurteilung der ortsspezifischen Situationen, die es ihnen ermöglicht Entwicklungspotenziale besser erkennen und nutzen zu können (Dickmann 26.04.2005). Themen wie Gewerbe-, Wohnbau- und Siedlungsflächen beinhalten vor allem zwischen den Kommunen ein hohes Konfliktpotenzial (Krüger 18.04.2005), während Inhalte wie Freiraumstruktur leichter zum Konsens führen könnten.

<sup>29</sup> Der RVR hat in seiner Verbandsversammlung am 25.04.2005 beschlossen, vor dem Hintergrund der Feinstaubproblematik einen Masterplan „Saubere Luft im Ruhrgebiet“ als regionalen Luftreinhalteplan im Ruhrgebiet aufzustellen.

### Gestalt

Mit der Vielfalt der denkbaren Inhalte sind reichhaltige Gestaltungsmöglichkeiten vorhanden. Bei gesellschaftspolitischen Themenfeldern, etwa Migration, könnte der Masterplan mehr programmatische Elemente enthalten als beispielsweise ein *Masterplan Siedlungsflächen*, der eher zeichnerische Aussagen verlangt (Tum 27.04.2005). Dennoch wird zum Großteil eine Mischung aus textlichen und zeichnerischen Darstellungen als sinnvoll erachtet. Seine Ausgestaltung soll für einige Kommunalplaner eher programmatisch auf der Leitbild- und Zielebene angesiedelt sein (Krüger 18.04.2005). Anderen kommunalen Vertretern schwebt dagegen ein „wirkliches Planwerk“, zumeist im Maßstab von 1:50.000 bis 1:100.000, vor. Um den Regionalen Flächennutzungsplan vorbereiten zu können, sollte der Detaillierungsgrad des Regionalen Masterplanes dem des Regionalen Flächennutzungsplanes entsprechen (Kral 22.04.2005). Ergänzend zum Planwerk wird themenabhängig ein Maßnahmenkatalog gewünscht (Dickmann 26.04.2005). Keinesfalls dürfe der Regionale Masterplan den Detaillierungsgrad des Regionalplanes erreichen und ist folglich parzellenunscharf zu halten (Tilkorn 26.04.2005). Eine topographische Karte sollte zur Verbesserung der Lesbarkeit unterlegt werden, da sonst die räumlichen Beziehungen der Planaussagen nicht deutlich genug erkennbar seien (Tilkorn 26.04.2005). Grundsätzlich wird der Vorteil in der freien Gestaltung des Regionalen Masterplanes gesehen, weil keine Planzeichenverordnung oder vergleichbare Normen einzuhalten sind. So könnten Regionale Masterpläne möglicherweise innovativer und visionärer gestaltet werden (Greiving 19.04.2005). Eine Durchführungsverordnung wird aus diesem Grund größtenteils nicht gewünscht (Rommelspacher 20.04.2005). Sie würde andererseits aber den Vorteil einer Vereinheitlichung der Pläne bieten (Krüger 18.04.2005).

### Themenbezug

Einen themenübergreifenden Regionalen Masterplan für das RVR-Gebiet kann sich kaum einer der Befragten vorstellen. Das liegt daran, dass die Masterplanung durch die Fülle von Abwägungsentscheidungen zwischen den Belangen unterschiedlicher Themen erheblich an Komplexität gewinnen würde (Greiving 19.04.2005). Die Masterplanung aber solle die Abwägung lediglich vorbereiten, indem eine themenbezogene Offenlegung der Konflikte erfolgt und Lösungen zur Bewältigung dieser angeboten werden (Greiving 19.04.2005). Ein themenübergreifender Masterplan erscheine nicht sinnvoll und nicht handhabbar (Tilkorn 26.04.2005), eher sollten sich die einzelnen Pläne zweckmäßig ergänzen und untereinander abgestimmt werden (Thabe 20.05.2005). Andererseits solle Masterplanung gerade eine integrierte Planung<sup>30</sup> sein, um dem Gedanken der Abstimmung der einzelnen Fachplanungen gerecht zu werden (Dickmann 26.04.2005). Interdisziplinarität sei ohnehin nicht zu „vermeiden“, da insbesondere der Regionalverband Ruhr einzelne Themen nicht isoliert betrachte (Tum 27.04.2005, Horstmann 29.04.2005).

Dem *Masterplan Ruhrgebiet*, der wegen seines ruhrgebietsweiten Anwendungsraumes und der Integration sämtlicher erforderlicher Themenspektren einen „Regionalplan Ruhr“ darstellen würde, stehen die meisten Akteure skeptisch gegenüber. Ein solcher Plan sei nicht handhabbar, da die Verfahren bei der Aufstellung zu aufwändig sind (Tilkorn 26.04.2005). Mit der Einführung der Regionalen Flächennutzungspläne würde sich dieser Aufwand abermals steigern. Ein *Masterplan Ruhrgebiet* in diesem Sinne bedeute so keinesfalls eine Vereinfachung der Planung (Tilkorn 26.04.2005).

### Anwendungsraum

Der Forderung nach Regionalen Masterplänen, die „eine regionale Klammer“ für das gesamte Ruhrgebiet darstellen, stand die Forderung nach auch teilräumlichen Planungsräumen entgegen. Ein Teil der Inter-

<sup>30</sup> In Laufe der Interviews wurde zwischen den Begriffen „themenintegriert“ und „themenübergreifend“ nicht eindeutig unterschieden. Die Vereinheitlichung der Sprachregelung erfolgte erst in der weiteren Projektarbeit. Fehlerhafte Interpretationen des Gesagten sind nicht auszuschließen, da integriert und übergreifend unterschiedliche Bedeutungen haben. Räumliche Fachplanungen sind immer integriert, da sie bei der fachspezifischen Planung die Belange anderer Fachplanungen berücksichtigen. Themenübergreifende Planung umfasst eine gemeinsame Betrachtung mehrerer Fachplanungen.

viewpartnerwünscht ausschließlich Regionale Masterpläne für das gesamte Ruhrgebiet (Tum 27.04.2005, Greiving 19.04.2005, Tilkorn 26.04.2005), insbesondere weil Regionale Masterpläne eine ruhrgebietsweite „Klammer“ für die Regionale Flächennutzungsplanung bilden könnten (Greiving 19.04.2005). Aus Sicht des Regionalverbands Ruhr sei gesamt-räumliche Regionale Masterplanung erforderlich, weil alle Themen inhaltlich mit der gesamten Region verflochten sind (Tum 27.04.2005). Andererseits hängt der räumliche Anwendungsbereich auch davon ab, ob räumliche oder sektoral beschränkte Teilthemen vorliegen. Dann würde eventuell auch ein kleinerer Maßstab oder ein Teilplan sinnvoll sein, der beispielsweise räumlich erweitert werden könnte (Tum 27.04.2005).

#### *Weitere Charakteristika*

In einem Großteil der zum Gesetzesentwurf vorliegenden Äußerungen wird der Regionale Masterplan als informelles Instrument der Regionalplanung befürwortet. Er solle als flexibles Instrumentarium seine Gestaltungs-, Inhalts- und Verfahrensfreiheit beibehalten und nicht durch weitere gesetzliche Vorgaben eingeschränkt werden. Es gab auch die gegenteilige Forderung den Regionalen Masterplan als Belang in der Gebietsentwicklungs- und/oder Bauleitplanung zu berücksichtigen beziehungsweise ihn im Status eines Fachbeitrages in die Planung zu integrieren, um ihn so verbindlicher zu gestalten.

Mit der Interviewauswertung ergeben sich konkretere Ansprüche zu den Charakteristika, Verfahren und der Funktion des Regionalen Masterplanes. Die Mehrheit der kommunalen Planer betont insbesondere die Informalität des Regionalen Masterplanes, eines „Konsensfindungsinstrumentes“ (Thabe 20.05.2005). Da der Regionale Masterplan gesetzlich nicht normiert ist, seien jedwede Ausgestaltung des Instruments und verschiedene Prozessabläufe denkbar (Horstmann 29.04.2005). Die Masterplanung solle als ein gemeinsamer Erarbei-

tungsprozess konzipiert sein, an dem alle Beteiligten gleichermaßen mitarbeiten. Der Prozess sollte fortgeschrieben und evaluiert werden (Krüger 18.04.2005). Wichtig erscheint hierbei besonders das Prozesshafte (Thabe 20.05.2005, Krüger 18.04.2005) und Selbsttragende bei der Ausgestaltung des Instrumentes. Dies korrespondiert mit der erwarteten – und als besondere Stärke ausgemachten – Flexibilität im Verfahrensablauf und in Bezug auf Inhalte des Regionalen Masterplanes.

Andererseits werden mit dem informellen Instrument Regionaler Masterplan keine Vorteile gegenüber dem formellen Regionalplan assoziiert (Dickmann 26.04.2005). Wenn ersterer langfristig den Regionalplan ersetzen soll, bestünde der einzige Unterschied in Betrachtung des gesamten Ruhrgebietes als Planungsraum. Dies wirke somit der Zerschneidung durch die Regierungsbezirke entgegen. Ein Regionaler Masterplan solle also formalen Charakter haben und Vorgaben machen (Dickmann 26.04.2005).

Der Regionale Masterplan soll aus Sicht der Kommunen im Dialog erstellt werden und der gesamte Planungsprozess partizipatorisch angelegt sein (Krüger 18.04.2005). Denn gegen den Willen der Kommunen könne sowieso nicht gearbeitet werden (Thabe 20.05.2005). Chancen für eine erfolgreiche Erarbeitung bestünden nur, wenn der Regionalverband Ruhr im Einvernehmen mit den Mitglieds-körperschaften handelt. Um Akzeptanz für das neue Instrument zu erzielen, sollen die Regionalen Masterpläne auf einem freiwilligen, kooperativen Prozess beruhen (Tum 27.04.2005). Das Produkt dieses kooperativen Planungsprozesses solle eigenverantwortlich durch die beteiligten Akteure umgesetzt werden. Diese Selbstbindung könne durch Kontrakte am Ende des Prozesses erreicht werden (Thabe 20.05.2005). Ein solcher Plan sei dann Vorgabe auch für Regionale Flächennutzungspläne (Tum 27.04.2005). Eine möglichst frühe Beteiligung der Bezirksregierungen im Aufstellungsprozess wird von dieser Seite gewünscht (Tilkorn 26.04.2005), um die Umsetzung

der Inhalte in Regionalpläne zu gewährleisten. Nur auf diese Weise könne deren Umsetzung durch die Kommunen garantiert werden, da diese die Inhalte der Regionalpläne als Ziele der Raumordnung zu beachten haben (Tilkorn 26.04.2005).

### *Verbindlichkeit*

Die Frage nach der Verbindlichkeit der Regionalen Masterpläne ist strittig. Eine gewisse Verbindlichkeit wird auf Seiten der Kommunen einerseits gewünscht. In Konsensfindungsprozessen entstehen Selbstbindungswirkungen für die Beteiligten. Diese Entscheidungen sind nicht rechtlich verbindlich. Es besteht die Angst, dass diese Konsensentscheidungen unterlaufen werden, wenn lediglich Selbstbindungswirkungen bestehen (Thabe 20.05.2005). Eine mögliche Härtung könnte im Einklang mit der gewünschten Verbindlichkeit sowie Formalität stehen (Dickmann 26.04.2005). Die kommunale Planungshoheit im Falle eines Regionalen Masterplanes zum Thema Siedlungsentwicklung würde solange nicht gefährdet, wie ein hinreichender Abstrahierungsgrad gegeben sei, der dennoch eine kommunal gesteuerte Siedlungsentwicklung erlaube (Dickmann 26.04.2005).

Andererseits wird die Verbindlichkeit für nicht notwendig befunden, weil der Regionale Masterplan Aspekte vorbereitend „vereinbaren“ soll, die der Regionale Flächennutzungsplan festhält (Kral 22.04.2005). Greiving hält die im Gesetz verpflichtend angelegte Genehmigung von Regionalen Masterplänen für absurd, da dieser kein formalisiertes Instrument sei und somit keine formale Verbindlichkeit ausdrücke (Greiving 19.04.2005).

Dass die informelle Regionale Masterplanung zur Vorbereitung der formellen Planung beitragen kann, wird auch von Wissenschaftlern nicht bestritten (Greiving 19.04.2005). Dadurch sollen formelle Verfahren entlastet werden, was eine Entbürokratisierung und somit eine Effizienzsteigerung der Planung mit sich bringe (Blotevogel 2003: 35).

### *Rolle des Regionalverbands Ruhr*

Dass Masterplanung auf regionaler oder interkommunaler Abstimmung beruhen soll, verstärkt die Erwartung an eine Förderung eines gemeinsamen regionalen Planungsbewusstseins und die Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit. Koordination, Ausgleich und Bündelung aller Interessen durch den Regionalverband Ruhr wurde hierbei mehrfach begrüßt.

Der Regionalverband Ruhr sieht sich selbst als „Hüter des Verfahrens“ (Tum 27.04.2005). Im ersten Schritt initiiert er die Planung und kommt so seiner Pflichtaufgabe nach. Dabei sei von Anbeginn eine enge Zusammenarbeit mit den Kommunen erforderlich, denn ein obrigkeitliches Verständnis von Seiten des Regionalverbands Ruhr würde einen solchen Plan zum Scheitern verurteilen. Ohnehin werde der Verband gar nicht die Macht dazu haben (Rommelspacher 20.04.2005). Die Kommunalplaner sehen den Regionalverband Ruhr lediglich als Dienstleister und Organisator des Masterplanprozesses, also geborene Netzwerkmitte für einen Regionalen Masterplan. Der Verband sei zwar in der Pflicht zu handeln (Thabe 20.05.2005), solle aber dennoch keine Leitung übernehmen (Horstmann 29.04.2005). Er müsse im Konsens mit den Kommunen handeln, da er sich nur schwer gegen den Willen der beteiligten Kommunen durchsetzen könne (Thabe 20.05.2005). Natürlich solle der Verband eigene Ideen in den Prozess einbringen und aktiv an den Planungen teilnehmen. Dennoch wird seine Hauptaufgabe im Bereich der Landschaftsentwicklung gesehen. Ihm wird außerdem die Rolle zugestanden, Fördermittel des Landes im Masterplanverfahren zu verteilen (Dickmann 26.04.2005). Der Regionalverband Ruhr dürfte bei der Masterplanung eine eher schwache Stellung haben. Dem Verband, der kein Planungsträger der formellen Planung ist, obliegen lediglich die Beschlussfassung und Zustimmung zu Regionalen Masterplänen (Greiving 19.04.2005). Er sei vermutlich gefragt, wenn es Konflikte während des Prozesses

zu managen und zu lösen gilt. Damit Sorge er als „neutraler Makler“ für den Interessenausgleich aller Kommunen (Greiving 19.04.2005).

#### *Rolle der Kommunen und weiterer Beteiligter*

Auf die Zusammenarbeit des Regionalverbands Ruhr mit den Kommunen wird großer Wert gelegt. Dabei sollen die betroffenen Kommunen, Kreise und Gebietskörperschaften je nach ihrem Engagement in der regionalen Planung beteiligt werden und eine unterschiedlich starke Beteiligung oder Mitarbeit möglich sein (Horstmann 29.04.2005). Die Bereitschaft der Kommunen zur Mitarbeit ist nicht nur gewünscht, sondern sie ist für den Erfolg der Regionalen Masterplanung unabdingbar. Der Einfluss der Kommunen ist dominant, da deren Zustimmung zur Zusammenarbeit notwendig ist (Greiving 19.04.2005). Deshalb müssen die Kommunen an allen Verfahrensschritten beteiligt werden. Inhaltlich bedeutet das, dass bereits bei der Definition der Ziele Einigkeit herbeigeführt werden muss. Der Bestand ist als Basis der späteren Konzeption mit allen kommunalen Akteuren gemeinsam zu analysieren und zu bewerten (Greiving 19.04.2005).

Die Mitwirkenden sollten im Konsens darüber entscheiden, wie die Aufstellung Regionaler Masterpläne zu erfolgen sei. Nur auf diese Weise können die für die Umsetzung erforderlichen Selbstbindungswirkungen entstehen (Greiving 19.04.2005). Es bedürfe keiner formalisierten Beteiligungsschritte, da die Regionalen Masterpläne keine Drittbindungswirkungen aussprechen. Es liegt im Ermessen der beteiligten Kommunen, wer beteiligt wird. Aus Sicht der Kommunen sind dies zunächst die Verbandsmitglieder je nach Engagement und Wille zur Mitarbeit (Horstmann 29.04.2005). Einen Lenkungsbeirat bedarf es nicht. Auf die Beteiligung von Fachverbänden und der Bezirksregierung könne verzichtet werden (Horstmann 29.04.2005). Doch es wird ebenso der Wunsch nach einer Beteiligung auch der kreisangehörigen Gemeinden laut. Formal wären

diese über den Kreis vertreten. Doch die kreisangehörigen Gemeinden sehen ihre Interessen in diesem Fall nicht garantiert (Kral 22.04.2005). Eine Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden halten einige Interviewpartner für nicht sinnvoll, da der Prozess sonst zu unübersichtlich würde. Dennoch könnten Ausnahmen bei größeren, interessierten Kommunen gemacht werden (Thabe 20.05.2005). Um die Handhabbarkeit des Aufstellungsprozesses zu gewährleisten, sieht auch der Regionalverband Ruhr zunächst die Beteiligung der Mitgliedskörperschaften vor. Es wird als notwendig und sinnvoll angesehen, ebenso mit den kreisangehörigen Gemeinden zu sprechen und sie in den Prozess einzubinden (Tum 27.04.2005). Gemäß den Vorstellungen des Regionalverbands Ruhr muss den Bezirksregierungen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Von dieser Seite wird sich allerdings mehr als nur die Beteiligung als Träger öffentlicher Belange erhofft, nämlich eine zumindest informelle, aber direkte Beteiligung im Prozess selbst (Tilkorn 26.04.2005). Neben solchen Akteuren (Behörden, Träger öffentlicher Belange) werden zahlreiche zu beteiligende Akteure von Seiten der Kommunen als wünschenswert aufgeführt, beispielsweise Institutionen, Kammern, „alle, gesellschaftlich relevanten Gruppierungen“ (Thabe 20.05.2005), externe Akteure, die mit dem Thema befasst sind, gegebenenfalls Fachverbände und große Unternehmen. Lokalpolitik und Bevölkerung sollten aber erst bei Vorliegen gut strukturierter Zwischenergebnisse einbezogen werden. Auch der Regionalverband Ruhr möchte niemanden, der sich an der Beteiligung des Prozesses berufen fühlt, aussparen. So käme eine breite Beteiligung in Frage, wobei der Schwerpunkt auf den Fachplanungen liegen sollte.

#### *Aufstellungsprozess*

Genauere Vorstellungen von diesem Prozess oder Verfahrensinhalten existieren zumindest teilweise. Von Seiten der Gesetzes-Initiatoren müsse der erste Schritt jener sein, der unter den Betroffenen

einen Konsens darüber herbeiführt, dass eine Planung sinnvoll ist, und dass man sich gemeinsam zur Definition von Zielen verpflichtet (Rommelspacher 20.04.2005; Greiving 19.04.2005). Danach müssten die als regelungsbedürftig angesehenen Sachverhalte eingeeignet werden. Daraufhin beschließt man den Regelungs- und Detaillierungsgrad des Themas. Der Regionalverband Ruhr könne anschließend, unter Umständen auf den Vorarbeiten der Kommunen basierend, erste Entwürfe erstellen, die im Gegenstromverfahren diskutiert werden (Rommelspacher 20.04.2005). Das gesamte Verfahren sollte auf Diskurs und Konsens beruhen und hat keine formalisierte Reihenfolge zwingender Schritte einzuhalten. Jedoch müsste der informelle Prozess in den Kommunen immer wieder vom Rat abgesegnet werden (Horstmann 29.04.2005). Bei der Wahl der Inhalte und deren Konkretisierung sollte auf die Kommunen besondere Rücksicht genommen werden (Greiving 19.04.2005). Die Kommunen werden sich für Inhalte aussprechen, bei denen ein Konsens darüber besteht, dass diese abzustimmen sind. Dies bedarf der Einstimmigkeit in der Problemsicht und des Willens, gemeinsam die Probleme anzugehen. Nach der Entscheidung für ein Thema sollte geprüft werden, wer alles von der Umsetzung der Inhalte betroffen sein könnte (Tilkorn 26.04.2005). Der Regionalverband Ruhr wünscht sich handhabbare Prozesse zu initiieren. Dies wird Konsequenzen für jeden einzelnen Verfahrensschritt, insbesondere bei der Beteiligung, haben (Tum 27.04.2005).

### *Bedeutung von Kooperation*

Elementar für den gesamten Masterplanprozess, da sich die befragten Akteure einig, ist Kooperation. Freiwillige Kooperation wird als genauso tragfähig wie gesetzlich normierte Kooperation angesehen (Thabe 20.05.2005). Es soll ein kooperativer Umgang mit Akteuren gepflegt werden. Der Austausch der Kommunen untereinander soll den Dialog fördern. Durch Pflege der bestehenden und das Aufgreifen

neuer Kontakte und Kooperationen könne sich eine funktionierende regionale Kommunikationsplattform herausbilden (Horstmann 29.04.2005). Dies mag Zeit kosten, aus Sicht der Kommunen ist diese Investition aber notwendig. Dennoch sehen die Kommunen auch den Regionalverband Ruhr gefordert, Kooperation anzustoßen. So muss er die Kommunen davon überzeugen, dass regionale Kooperation sinnvoll und nützlich ist und alle zur Mitarbeit motivieren. Er sollte sich als Dienstleister gegenüber den Kommunen verstehen und versuchen, Missverständnisse auf Seiten der Kommunen abzubauen (Thabe 20.05.2005). Dazu könnte er zum Beispiel Einzelgespräche führen, um Vorbehalte auszuräumen. Es wäre sinnvoll, wenn er einen Verfahrensvorschlag unterbreiten und ein für möglichst alle relevantes Thema auswählen würde. Auf einen ständigen prozessorientierten Dialog mit den Kommunen komme es an (Tum 27.04.2005). Lediglich von oben herab Angelegenheiten zu entscheiden, würde zu Unmut auf Seiten der Kommunen und somit zur „Verweigerung“ der Mitarbeit führen.

So hofft der Regionalverband Ruhr auf die Erkenntnis, dass sich in den Bereichen, in denen man zusammen einen Masterplan aufgestellt hat, finanzielle, strukturelle und qualitative Vorteile herausbilden. Diese könnten gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, der Pendlerbewegungen und der Siedlungsentwicklung als Anreize zur Kooperation und Mitarbeit fungieren (Tum 27.04.2005). Auch die Akquirierung von Fördergeldern ist ein Anreiz für die finanzschwachen Kommunen. Dass Geld und Qualität für den Regionalen Masterplan notwendig sein dürften, um die Kommunen und Regionalräte zu überzeugen, wird aus Sicht der Regionalplaner bestätigt (Tilkorn 26.04.2005). Auf kommunaler Seite wird materielle Unterstützung als mehr (Horstmann 29.04.2005) oder weniger (Thabe 20.05.2005) bedeutend angesehen. Aufgrund leerer Kassen müssen diese Gelder durch das Land aufgebracht werden (Dickmann 26.04.2005). Wichtig erscheint zudem die Verdeutlichung des regio-

nenalen Mehrwertes und der Imagesteigerung für das Ruhrgebiet, die durch den Regionalen Masterplan geschaffen werden können (Horstmann 29.04.2005, Thabe 20.05.2005). Die Erzeugung von regionalen Win-Win-Situationen hilft Probleme, die allein nicht zu lösen sind, gemeinsam und Erfolg versprechender mit dem Regionalen Masterplan anzugehen (Tilkorn 26.04.2005, Thabe 20.05.2005). So sind einige „Wohlfühlfaktoren“ auszumachen, die den Prozess stimulieren und die Kommunen zur Kooperation bewegen könnten, wie beispielsweise eine gute Moderation, Organisation und Begleitung des Prozesses, Spaß am Prozess, die Schaffung einer offenen Arbeitsatmosphäre, in der Meinungen problemlos geäußert, zurückgenommen oder geändert werden können. Es wird gewünscht, dass der Prozess auf Freiwilligkeit basiert und keine Behandlung von oben herab erfolgt (Thabe 20.05.2005). „Sollten allerdings Gelder und andere Besänftigungsmittel ausbleiben, könne der Masterplanungsprozess nur durch die stärkere Ausbildung dezidierter, verbindlicher Strukturen nach Unten gelingen“ (Dickmann 26.04.2005).

### *Chancen*

Im Planungssystem allgemein sollen informelle und formelle Instrumente besser verknüpft und abgestimmt werden. Mit der Auswertung der Interviews werden auch andere Motive, Hoffnungen und Befürchtungen, die mit der Einführung des Regionalen Masterplanes verbunden sind, laut. So wird mit seiner Einführung (und auch mit der des Regionalen Flächennutzungsplanes) sicherlich versucht, mehr Freiwilligkeit und Selbststeuerung zu generieren, also Selbstorganisation, Flexibilisierung, Entbürokratisierung und den Rückzug des Staates aus der Regionalplanung voranzutreiben (Greiving 19.04.2005).

Eines der Hauptprobleme wird von wissenschaftlicher Seite in der fraglichen Sicherstellung beziehungsweise Berücksichtigung der landesplanerischen Interessen bei einer kommunalisierten Regionalplanung gesehen. Dies könnte am ehesten die

Genehmigungspflicht erklären, die der Gesetzgeber implementiert hat. Wahrscheinlich wird deshalb die Kommunalisierung der Regionalplanung mit einer Stärkung der Landesplanung einhergehen müssen (Greiving 19.04.2005).

Ob die Regionalen Masterpläne Erfolg haben werden, hängt hauptsächlich davon ab, inwieweit die Kommunen bereit sein werden sich Selbstbindungswirkungen zu unterwerfen. Aber auch die Akzeptanz des Regionalverbands Ruhr bei den Kommunen spielt dafür eine bedeutende Rolle (Tum 27.04.2005). So muss es zunächst gelingen, alle Akteure „unter einen Hut zu kriegen“ und diese dann dazu zu bringen vertrauensvoll, kooperativ, mit Spaß an der Sache und zielgerichtet miteinander zu arbeiten. Dieses Vertrauen aber muss sich erst entwickeln. Der Gesetzesentwurf diene deshalb auch dazu ein wenig Ruhe ins Ruhrgebiet zu bringen und das Gegeneinanderarbeiten dreier Bezirksregierungen, was die Betrachtung des Ruhrgebiets als Einheit erschwerte, zu beenden (Tum 27.04.2005). Die erhoffte Planungskompetenz für den Verband ist damit nicht verbunden. Dass es gerade in einer so dicht bebauten polyzentrischen Region in Zeiten der Trendwende zur Regionalisierung notwendigerweise eine Instanz geben müsse, die die ganze Region betrachtet, ist aus Sicht der Gesetz-Initiatoren die Motivation für das Gesetz (Rommelspacher 20.04.2005). Zwischen den Parteien (innerhalb der Koalition) wurde diskutiert, wie verbindlich der Regionale Masterplan ausgestaltet werden sollte. Zunächst wird darauf gehofft, dass alle freiwillig mitziehen (Rommelspacher 20.04.2005). Deshalb hänge, so von Regionalplanerseite, der Erfolg von einer geschickten Auswahl beherrschbarer Themen ab. Es sollte ein Thema gewählt werden, das viele Kommunen aufgrund der bestehenden Probleme schon immer bearbeiten wollten und welches sie bisher nicht alleine lösen konnten (Tilkorn 26.04.2005). Trotzdem wird von dieser Seite der Regionale Masterplan nicht als sinnvolles „Allheilmittel“ gesehen. Er sei ein interessantes Zusatzin-

strument, wird aber allein kein bedeutendes Problem des Ruhrgebietes lösen können (Tilkorn 26.04.2005).

Die Planer der Kommunen sehen vor allem Chancen in der gemeinsamen Lösung der Probleme durch freiwillige Kooperation. Die Sinnhaftigkeit des Regionalen Masterplanes muss allen Beteiligten gerade vor dem Hintergrund und Herausforderungen der Regionalisierung deutlich werden (Thabe 20.05.2005). So wird die Einführung des Regionalen Masterplanes und des Gesetzes insgesamt als Misstrauen des Gesetzgebers darin gewertet, dass freiwillige Kooperation funktionieren kann (Thabe 20.05.2005). Ein wenig überfordert oder desillusioniert scheinen einige Kommunalplaner. Einige hegen keine großen Hoffnungen bezüglich der Einführung des Regionalen Masterplanes (Kral 22.04.2005). Sie glauben, es sollte verwischt werden, dass das Land nicht bereit gewesen sei eine einheitliche Verwaltungsstruktur einzuführen. Es wird vermutet, dass der Regionale Masterplan letztlich ein „Versuchsballon“ ist, der mit

der spezifischen politischen Situation des Regionalverbands Ruhr anstatt objektiver Sachverhalte zusammenhängt (Krüger 18.04.2005). Als „amputierter Riese“, der jahrelang keine klare Planungskompetenz zugewiesen bekommen hat, wurde ihm eine neue Aufgabe auferlegt, um das krankende System zu heilen. Für andere bedeutet der Regionale Masterplan im schon bestehenden Planungsdschungel keinen Schritt in die richtige Richtung. Er stelle somit nur ein zusätzliches Instrument dar, welches es „abzuarbeiten“ gilt, obwohl man noch mit der Abarbeitung der alten Instrumente beschäftigt ist (Dickmann 26.04.2005).

Andere Aussagen zeugen von vagen Hoffnungen, die mit verständlicherweise genauso vagen Vorstellungen bezüglich des regionalen Masterplans harmonieren. Alle Interviewpartner wünschen sich neue Erkenntnisse und Herausforderungen, eine Art „mentaler Bewegung“ (Horstmann 29.04.2005), ein Aufeinanderzugehen und gemeinsame Problemlösungen für die kommende Zeit.

## 7 Bindungen und Freiheiten des Regionalen Masterplanes

Bereits die vorangegangene Darstellung der Positionen und Ansprüche zum Regionalen Masterplan macht deutlich, wie unterschiedlich und facettenreich dieses Instrument ausgestaltet werden kann. Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr bietet in Bezug auf den Regionalen Masterplan viel Interpretationsspielraum. Deshalb werden nachfolgend Chancen, Bindungen und Risiken für den Regionalen Masterplan unter den derzeit gültigen rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt. Dabei wird insbesondere die Stellung der Akteure im Planungsprozess beleuchtet. Es wird zudem aufgezeigt, wie die Inhalte der Regionalen Masterpläne verbindlich gestaltet, gesichert und umgesetzt werden kann. Zunächst werden Aspekte der Ausgestaltung des Regionalen Masterplanes sowie der Stellung des Regionalverbands Ruhr im Planungsverfahren aufgezeigt. Anschließend wird die Einbindung des Regionalen Masterplanes in das Planungssystem erörtert.

### 7.1 Ausgestaltung eines flexiblen Instrumentes

Der informelle Charakter des Regionalen Masterplanes wird vom Gesetzgeber anerkannt, indem er explizit keine weitergehenden Regelungen zum Verfahren und der Gestalt des Regionalen Masterplanes trifft. Insbesondere ist, anders als beim Regionalen Flächennutzungsplan, keine Durchführungsverordnung vorgesehen (Rommelspacher 12.11.2004, Tum 09.11.2004).

#### 7.1.1 Aufstellungsprozess

Absicht des Gesetzgebers war es das informelle Instrument Regionaler Masterplan so offen wie möglich zu gestalten (Rommelspacher 22.04.2005). Die Freiheit in der Verfahrensgestaltung bietet die Chance den Prozess auf wechselnde Themen, Akteure und Situationen abzustimmen, neue Methoden zu entwickeln oder zu erproben. Andererseits erhöht sich damit die Verfahrensdauer und -komplexität, da erst Vereinbarungen hierzu von den Beteiligten getroffen werden müssen.

Einige grundsätzliche Festlegungen zum Verfahren und zur Gestalt des Regionalen Masterplanes enthält § 6 RVRG. So sind an der Erstellung von Regionalen Masterplänen mindestens der Regionalverband Ruhr, die kreisfreien Städte und Kreise des Verbandsgebietes und die Regionalräte beteiligt. Im Gesetz ist nicht ausgeschlossen, dass auch weitere Akteure in den Prozess eingebunden werden. Dies eröffnet die Möglichkeit, auch andere planungs- und vor allem umsetzungsrelevante, insbesondere nicht staatliche, Akteure in den Masterplanprozess einzubinden. So kann die Akzeptanz der Planungsergebnisse erhöht werden und die Planung an Legitimation gewinnen. Über die Beteiligung vieler Akteure wird eine demokratische Entscheidung gesichert, und damit können insgesamt die Chancen für eine Umsetzung der Inhalte der Regionalen Masterpläne erhöht werden (Kapitel 4.2.2).

Zum Verfahren der Erstellung der Regionalen Masterpläne äußert sich der Gesetzgeber, wenn er in § 6 Satz 2 RVRG im Zusammenhang mit den Stellungnahmen der Regionalräte von der Beschlussfassung spricht. Hierbei bleibt allerdings offen, ob es sich um einen Aufstellungsbeschluss für einen Regionalen Masterplan oder einen abschließenden Satzungs-

beschluss durch die Verbandsversammlung handelt. Denkbar wäre auch ein Ratsbeschluss der einzelnen Kommunen. Becker<sup>31</sup> vertritt die Ansicht, dass die Beschlussfassung über die Masterpläne wegen ihrer zentralen Bedeutung der Verbandsversammlung überlassen bleiben sollte (Becker 2004).

Aus § 6 Satz 1 RVRG ergibt sich die, auch vom Gesetzgeber übersehene (Becker 2004), Mitwirkungsproblematik. Sitz und Stimme in der Verbandsversammlung haben die Vertreter der Kreise und kreisfreien Städte (§§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 und 10 Abs. 1 RVRG). Nicht vertreten sind die kreisangehörigen Gemeinden (Becker 2004). Regionale Masterpläne sind in der Bauleitplanung in die Abwägung einzubeziehen und somit zu berücksichtigen. Die Bauleitplanung ist aber Angelegenheit der Gemeinden (§ 1 Abs. 3 BauGB). Insoweit erscheint eine Verletzung der Planungshoheit der kreisangehörigen Gemeinden im Falle eines (Satzungs-)Beschlusses durch die Verbandsversammlung zumindest möglich. Damit stellt sich die Frage, ob es ausreichend ist diesen informellen Plan von der Verbandsversammlung beschließen zu lassen, wo eben nicht jede Kommune vertreten ist (Greiving 19.04.2005). Es erscheint daher sinnvoll einen Beschluss von allen Kommunen zu erwirken, denn es sei eine Tendenz im Ruhrgebiet, dass „die Kleinen“ sich von „den Großen“ dominiert fühlten (Greiving 19.04.2005). Bestätigt wird dies durch das Beispiel der Stadt Witten, die eine ablehnende Haltung der kreisangehörigen Kommunen gegenüber einer nur mittelbaren informellen Planung über die Kreise einnimmt (Kral 22.04.2005). Die kreisfreien Städte könnten durch Beschlussfassung über einen Plan Inhalte durchsetzen oder verhindern, was den kreisangehörigen Gemeinden nicht möglich sei (Greiving 19.04.2005).

### 7.1.2 Anwendungsraum

Welchen räumlichen Anwendungsbereich der Regionale Masterplan bearbeiten soll, wird sowohl in

den Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf als auch in den Interviews erörtert (siehe Kapitel 6.1 und 6.3). Es stellt sich die Frage, ob teilträumliche Masterpläne durch den Regionalverband Ruhr erstellt werden können und welche Auswirkungen dies haben kann.

Der Gesetzgeber versteht unter Masterplänen „Planungs- und Entwicklungskonzepte für das Verbandsgebiet“ (§ 6 Satz 1 RVRG, eigene Hervorhebung). Insoweit scheint der Wille des Gesetzgebers auf Masterpläne für den Gesamttraum des Regionalverbands Ruhr gerichtet (Becker 2004). Allerdings sind teilträumliche Regionale Masterpläne nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Der Gesetzgeber spricht nicht von Konzepten für das „gesamte“ Verbandsgebiet (Greiving 19.04.2005).

Indiz für die Zulässigkeit von teilträumlichen Regionalen Masterplänen könnte auch die in § 4 RVRG geregelte „Fortführung und Weiterentwicklung des Emscher Landschaftsparks“ sein. Unter Weiterentwicklung fällt auch eine Fortschreibung oder Aktualisierung des „Masterplanes Emscher Landschaftspark 2010“, der nur einen Teilraum des Verbandsgebietes betrachtet. Unklar ist, ob es sich dann um einen Masterplan im Sinne von § 6 RVRG handeln würde. Möglich wäre die Integration des „Masterplanes Emscher Landschaftspark 2010“ in einen Regionalen Masterplan zum Thema *Freiraum* oder seine Ausdehnung auf das gesamte Verbandsgebiet (Tilkorn 26.04.2005; Tum 27.04.2005).

Als problematisch könnte sich die Finanzierung von teilträumlichen Masterplänen herausstellen. Zur Vermeidung von Konflikten um die Erstellung von teilträumlichen Regionalen Masterplänen ist eine Regelung über die finanzielle Lastenverteilung durch die Verbandsmitglieder notwendig. Anderenfalls würden nicht von den Plänen betroffene Mitglieder die Kosten für die Erstellung der teilträumlichen Pläne mittragen.

Die Chance teilträumlicher Regionaler Masterpläne besteht in dem reduzierten Aufwand für das Verfahren aufgrund einer geringeren Anzahl Betei-

<sup>31</sup> Ernst Becker ist leitender Ministerialrat des Landtages Nordrhein-Westfalen und Autor der Kommentierung zum RVRG.

ligter. Dies könnte einen effizienteren Prozess als bei einem gesamträumlichen Masterplan und damit schneller sichtbare Ergebnisse erzeugen.

Ein den Gesamttraum berücksichtigender Regionaler Masterplan hätte dagegen den Vorteil, dass Probleme im Gesamtzusammenhang bearbeitet werden und so eine abgestimmte Planung für das Gebiet des Regionalverbands Ruhr ermöglicht wird (Blotevogel 09.11.2005; Krüger 18.04.2005). Schließlich könnten mit einem Regionalen Masterplan auch ruhrgebietsweite Interessen artikuliert, gebündelt sowie ein gemeinsames regionales Planungsbewusstsein geschaffen werden (Kapitel 6.3). Die Frage nach dem räumlichen Anwendungsbereich des Regionalen Masterplanes kann nicht völlig losgelöst von seinem Inhalt betrachtet werden.

### 7.1.3 Themenbezug

Bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde die Frage nach dem thematischen Anwendungsbereich der Regionalen Masterpläne aufgeworfen. Dabei reichte das Meinungsspektrum vom Wunsch nach *dem einen* Regionalen Masterplan für das Verbandsgebiet über Masterpläne als „regionale Klammer“ zur Abstimmung der Regionalen Flächennutzungspläne bis hin zu einzelnen Fachplänen.

Das RVRG spricht von der Erstellung von „Planungs- und Entwicklungskonzepten für das Verbandsgebiet“ (§ 6 S.1 RVRG, eigene Hervorhebung). Die Möglichkeit des themenübergreifenden Gesamtplanes wird vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Die unkonkrete Formulierung des Gesetzes lässt ebenso den Schluss zu, dass Masterpläne nur zu spezifischen Themenbereichen erstellt werden sollen, wie zum Beispiel Qualifizierung in der Region oder Gesundheitswirtschaft (Becker 2004). Hierzu lassen sich auch die Stellungnahmen zum Gesetzgebungsverfahren und die Begründung des Gesetzesentwurfs anführen, in denen exemplarisch einige Themenbereiche aufge-

führt sind (Kapitel 6). Somit sind nach dem Gesetz grundsätzlich beide Alternativen denkbar.

Ein themenübergreifender Masterplan wäre nach Ansicht der meisten Interviewpartner nicht handhabbar. Bereits die formellen Verfahren, wie die Aufstellung von Regionalplänen, weisen eine hohe Komplexität aufgrund der zu berücksichtigenden Themen, Abwägungsentscheidungen und Beteiligten auf (Kapitel 6.3). Dies führt zu zeitaufwändigen Aufstellungsverfahren und einer langfristigen Orientierung der Pläne, was wiederum ein flexibles Eingehen auf aktuelle Veränderungen verhindert (Kapitel 4.2).

Die Chancen eines themenübergreifenden Masterplanes liegen in der umfassenden Bearbeitung regionaler Probleme, der frühzeitigen Abwägung aller Belange und der Möglichkeit Problembeziehungen herauszustellen. Somit erscheint eine Entlastung der formellen Aufstellungsverfahren für Regionale Flächennutzungspläne oder Regionalpläne möglich. Die Risiken liegen in der inhaltlichen Überfrachtung und Überforderung des Masterplanes hinsichtlich der erreichbaren Ergebnisse.

### 7.1.4 Rolle des Regionalverbands Ruhr

Die gesetzliche Implementation des Regionalen Masterplanes als Pflichtaufgabe des Regionalverbands Ruhr steht scheinbar im Widerspruch zum informellen Charakter des Instrumentes. Der Masterplan kann als Schritt auf dem Weg zu einer stärkeren Verankerung informeller Instrumente in die Planung gesehen werden (Kapitel 4).

Der Regionalverband ist bei der Aufstellung von Masterplänen zu einer „engen Kooperation mit den Städten und Kreisen des Verbandsgebiets“ (§ 6 RVRG, eigene Hervorhebung) verpflichtet. Eine Verpflichtung der Mitglieder zur Kooperation gegenüber dem Verband besteht jedoch nicht. Es besteht das Risiko, dass bei einer Mitwirkungsverweigerung einzelner Verbandsmitglieder die Aufstellung

des Regionalen Masterplanes blockiert wird. Dabei sehen die Kommunen den Regionalverband Ruhr allerdings eher in einer Bringschuld (Kapitel 6.3). Eine aktive Blockade des Verfahrens scheint unwahrscheinlich.

Im Gesetzgebungsverfahren forderte der damalige Kommunalverband Ruhrgebiet die Regionalplanungskompetenz für sich ein, was die kommunalen Vertreter vehement ablehnten (Kapitel 6.1). Auch die fehlende Abstimmung mit den Kommunen im Vorfeld der Veröffentlichung der Wohnbauflächenstudie<sup>32</sup> durch den Regionalverband Ruhr belastete das Verhältnis. Während der Kommunalverband Ruhrgebiet im Gesetzgebungsverfahren die Regionalen Masterpläne noch als Vorleistung der Kommunen für seine verbindliche Regionalplanung betrachtete (Kapitel 6.1), ist ein Wandel im Selbstverständnis des Regionalverband Ruhr sichtbar. So will er offen auf die Kommunen zugehen, das Gespräch suchen und neues Vertrauen aufbauen (Tum 27.04.2005).

Das Gesetz lässt offen, wie der Regionalverband Ruhr die Masterpläne aufstellen soll. Er kann sie im Sinne einer hierarchischen Kooperation selbst erstellen und dabei mit den Kommunen kooperieren oder aber im Sinne einer gleichberechtigten Kooperation einen gemeinsamen Erstellungsprozess anstreben. Der Verband selbst sieht sich eher als „Hüter des Verfahrens“ (Tum 27.04.2005). Das impliziert ein Rollenverständnis, das keine inhaltlichen Vorgaben umfasst. Die Kommunen verhalten sich dagegen eher abwartend und sehen den Verband in der Pflicht, den Regionalen Masterplan, sein Verfahren und mögliche Inhalte auszuformulieren (Dickmann 26.04.2005; Thabe 20.05.2005). Der Regionalverband Ruhr wird in seiner jetzigen Form von den Kommunen vorrangig als regionaler Dienstleister betrachtet (Kapitel 6.3). Thabe sieht ihn gar als „geborene Netzwerkmitte für den Regionalen Masterplan“ (Thabe 20.05.2005). Es besteht die Gelegenheit einen Neuanfang für die Planungskultur und den Umgang miteinander zu wagen.

Vom Regionalen Masterplan geht keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit für die von der Planung betroffenen Kommunen aus. Gelingt es aber auf informellem Wege mit den beteiligten Kommunen eine gemeinsame, tragfähige Lösung zu produzieren, sorgt die Selbstbindung dafür, dass die Planungsergebnisse tatsächlich umgesetzt werden und eine formelle Absicherung des Ergebnisses nicht mehr nötig ist (Kapitel 4.2.3).

Das Beispiel Einzelhandelskonzept westliches Ruhrgebiet<sup>33</sup> zeigt, dass der Rückzug einzelner Akteure aus informellen Vereinbarungen die Absprache als Ganzes torpedieren kann (Tilkorn 26.04.2005). Bei Regionalen Masterplänen besteht die Gefahr, dass sich vor allem Kommunen mit einer stark projektorientierten Planungsphilosophie keinerlei Bindungswirkung unterwerfen wollen. Denn sie wollen flexibel auf privatwirtschaftliche Investitionsvorhaben aller Art reagieren können (Greiving 19.04.2005). Das Problem der Verbindlichkeit ergibt sich darüber hinaus insbesondere bei Negativplanungen, Ausschlussflächen oder Standortfragen von Einrichtungen mit erheblichen negativen Auswirkungen, wie Müllverbrennungsanlagen oder Deponien. Allein informelle Instrumente eignen sich nicht zur Bearbeitung solcher Themen (Tilkorn 26.04.2005).

Um zu stabilen und verbindlichen Vereinbarungen im Masterplanprozess zu kommen, ist es notwendig, Vertrauen zwischen den Beteiligten aufzubauen. Darüber hinaus müssen ein gemeinsames Problembewusstsein und ein gemeinschaftlicher Wille zur Lösung der bearbeiteten Probleme bestehen, damit alle Akteure sich an die getroffene Konsenslösung halten (Kapitel 4.3.1). Anderenfalls wäre von Seiten der Kommunen mit Widerstand oder Desinteresse zu rechnen und der Regionale Masterplan zum Scheitern verurteilt. Dem Regionalverband Ruhr als zentralem Akteur kommt hierbei eine entscheidende Rolle zu. Er allein ist *verpflichtet* zur kooperativen Aufstellung von Masterplänen.

Ziel der gesetzlich geforderten „engen Koope-

<sup>32</sup> Zur Studie „Wohnungsbaupotenziale im Ruhrgebiet“ siehe [www.rvr-online.de](http://www.rvr-online.de)

<sup>33</sup> Zum „Einzelhandelskonzept Westliches Ruhrgebiet“ siehe [www.bezreg-duesseldorf.nrw.de](http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de)

ration mit den Städten und Kreisen des Verbandsgebietes“ (§ 6 RVRG, eigene Hervorhebung) ist es, Akzeptanz für die Konzepte im Umsetzungsverfahren zu erreichen (Becker 2004). Orientiert sich der Verband in der Prozessgestaltung sehr eng am Gesetztext, so tritt er ausschließlich mit den Kreisen und kreisfreien Städten in Verhandlungen und gibt den Regionalräten Gelegenheit zur Stellungnahme. Dann jedoch besteht das Risiko, dass wesentliche Planungs- und Umsetzungsakteure nicht eingebunden werden und infolgedessen die Planung an Legitimation und Akzeptanz einbüßt. Insbesondere könnten kreisangehörige Kommunen oktroyierte regionale Ziele in der Abwägung entsprechend weniger gewichten.

## 7.2 Einbettung in das Planungsgefüge

Die Darstellung der Schnittstellen mit den formellen Planebenen – der Bauleitplanung, der Regionalen Flächennutzungsplanung, der Regionalplanung und der Landesplanung – soll die Einbettung des Regionalen Masterplanes in und seine Auswirkungen auf das Planungsgefüge im Verbandsgebiet beleuchten. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf den Auswirkungen, die sich aus der parallelen Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes ergeben.

### 7.2.1 Verhältnis zur Bauleitplanung

Eine Schnittstelle zwischen den klassischen Bauleitplänen (Bebauungsplan und Flächennutzungsplan) und den Regionalen Masterplänen bestimmt § 6 Satz 1 RVRG. Danach sind die Masterpläne „als Ziele der Regionalentwicklung des Verbandsgebietes bei der Aufstellung der Bauleitpläne der Mitglieder des Verbandes [...] in der Abwägung zu berücksichtigen“ (§ 6 RVRG, eigene Hervorhebung). Dies bedeutet, dass die Masterpläne den Status eines „öffentlichen Belangs“ haben und somit zwingend in die Abwägung bei der Erstellung der Bauleitpläne einfließen müssen

(Becker 2004). Allerdings ist ihr Gewicht hier geringer als im Falle einer Beachtungspflicht. Dann wären die Ziele der Regionalentwicklung bei Planungen und Maßnahmen einzuhalten. Die Bauleitpläne dürften dann den Regionalen Masterplänen nicht widersprechen.

Das Gesetz spricht nur von einer Berücksichtigungspflicht durch die Verbandsmitglieder, die kreisangehörigen Kommunen sind aber nicht Mitglieder des Verbandes. Sie müssten folglich auch nicht nach § 6 Satz 1 RVRG die Masterpläne in ihren Abwägungsentscheidungen berücksichtigen. Sie könnten allerdings nach § 1 Abs. 6 BauGB als öffentlicher Belang in die Bauleitplanung einfließen. Grundsätzlich besteht die Gefahr des „Wegwägens“ durch die kreisangehörigen Kommunen, zumal wenn sie im Rahmen der Aufstellung der Regionalen Masterpläne nicht direkt beteiligt waren (Kapitel 7.1.1) und insoweit auch keiner Selbstbindung unterliegen.

Eine Chance bietet der Regionale Masterplan als Richtschnur bei der Abstimmung der vorbereitenden Bauleitplanung zwischen benachbarten Gemeinden (Tilkorn 26.04 2005).

### 7.2.2 Verhältnis zur Regionalen Flächennutzungsplanung

Im Gesetzgebungsverfahren wurde bereits der Wunsch nach einer Steigerung der Effizienz und Effektivität der Regionalplanung durch den Regionalen Flächennutzungsplan geäußert. Erst die Zukunft wird zeigen, ob der Regionale Flächennutzungsplan diesen Wünschen angesichts der Komplexität der bisherigen Aufstellungsverfahren, der Fülle der gesetzlich geforderten Inhalte und der wenigen Erfahrungen der Kommunen mit der Aufstellung von Regionalplänen gerecht wird. Insbesondere die Steuerungswirkung des Regionalen Flächennutzungsplanes wird von einigen Akteuren bezweifelt (Kapitel 6.1). Der Regionale Masterplan eröffnet die Chance durch Offenlegung von Konflikten und Entwicklung

möglicher Lösungsstrategien das formale Verfahren zu entlasten (Greiving 19.04.2005). Der Masterplan könnte auch Interessenkonflikte ausgleichen und eine zukunftsfähige Entwicklung anstoßen (Davy 05.11.2004).

Darüber hinaus könnte ein Regionaler Masterplan zu einer Erleichterung bei der Abstimmung der Regionalen Flächennutzungspläne untereinander beitragen und folglich Reibungsverluste verringern. Schließlich ist je nach Thema möglich des Regionalen Masterplanes auch eine inhaltliche Vorbereitung der Regionalen Flächennutzungspläne. Dabei ist es – je nach Ausgestaltung des Masterplanes – möglich, Inhalte direkt zu übertragen. Jedoch besteht das Risiko, dass die Selbstbindung nicht stark genug ist und Konflikte erneut aufbrechen (Kapitel 4), sodass eine formelle Sicherung der informell vereinbarten Ziele nicht erreicht werden kann.

Für den Regionalen Flächennutzungsplan gilt gemäß § 26 Abs. 1 LPlG eine fünfjährige Erprobungsfrist (Kapitel 5.2.2). Nach einer Evaluation und Beurteilung der Auswirkungen des Gesetzes ist die Fortführung des Instrumentes durch erneuten Gesetzesbeschluss möglich (§ 26 Abs. 2 LPlG). Im Gegensatz dazu unterliegen die Regionalen Masterpläne keiner gesetzlichen Befristung.

Angesichts knapper personeller und vor allem finanzieller Ressourcen stehen die Kommunen vor der Herausforderung zwei neue Instrumente gleichzeitig zu nutzen. Unabhängig von der Frage, ob die Frist für die Erprobung Regionaler Flächennutzungspläne ausreichend bemessen ist, erfordert ein integrierender Plan – wie der Regionale Flächennutzungsplan – ein langes und aufwändiges Verfahren und bindet erhebliche Ressourcen. Hierdurch besteht die Gefahr, dass die Kommunen das Interesse am Regionalen Masterplan verlieren oder den Masterplanprozess 'stiefmütterlich' behandeln (Dickmann 26.04.2005).

Das derzeit geltende Planungsrecht ermöglicht ein Nebeneinander von Regionalen Flächennutzungsplänen auf der einen und Regionalplänen

mit gemeindlichen Flächennutzungsplänen auf der anderen Seite. Einige Akteure befürchten dadurch eine organisatorische und inhaltliche Zersplitterung der Regionalplanung (Kapitel 6.1). Zusätzlich ergeben sich zahlreiche Abstimmungs- und Abwägungsprobleme: Zum einen müssen die Regionalen Flächennutzungspläne in die weiter bestehenden Regionalpläne integriert werden, zum anderen ist es erforderlich die Regionalen Flächennutzungspläne untereinander zu koordinieren und einen interregionalen Interessenausgleich herzustellen. Hier besteht die Möglichkeit, dass der Regionale Masterplan in gesamtträumlicher Betrachtungsweise eine Koordinationsfunktion zwischen den Regionalen Flächennutzungsplänen übernehmen kann (Kapitel 6).

### 7.2.3 Verhältnis zur Regionalplanung der Regierungsbezirke

Die Zerschneidungswirkung der Regionalpläne im Verbandsgebiet (Kapitel 5.1) kann über eine informelle Abstimmung der Regionalpläne durch den Regionalen Masterplan abgemildert werden. Es besteht keine Notwendigkeit einer Abstimmung der Regionalpläne durch den Regionalen Masterplan, da dies bereits zu den Aufgaben der Bezirksregierungen gehöre (Tilkorn 26.04.2005).

Da Regionale Masterpläne „bei der Erarbeitung und Aufstellung der *Gebietsentwicklungspläne* [...] in der Abwägung zu berücksichtigen“ (§ 6 RVRG, eigene Hervorhebung) sind, können sie deren Inhalte gleichermaßen ergänzen wie vorbereiten. So wird es ermöglicht die Ziele und Inhalte der Masterpläne in die Regionalpläne zu überführen, um eine Umsetzung durch die Kommunen zu gewährleisten, da diese die Inhalte der Regionalpläne als Ziele der Raumordnung beachten müssen (Kapitel 5.1). Beispielsweise wurden die bei der IBA-Emscherpark, dem Vorläufer des Emscher Landschaftsparks 2010, formulierten regionalen Grünzüge – die Masterplancharakter hatten – mit einer Festschreibung in den Regional-

plänen gesichert (Tilkorn 26.04.2005). Dies könnte die Kommunen davon abhalten kritische Themen im Prozess zu bearbeiten.

#### 7.2.4 *Verhältnis zur Landesplanung*

Im bisherigen nordrhein-westfälischen Planungssystem stellt der Regionalplan über das Gegenstromprinzip den Interessensausgleich zwischen den Zielen der Raumordnung- und Landesplanung und denen der Kommunen sicher (Kapitel 5.1). In den Regionalplänen werden gemäß § 19 Abs. 1 LPlG die regionalen Ziele der Raumordnung festgelegt. Der Regionalverband Ruhr soll mit den Regionalen Masterplänen die „Ziele der Regionalentwicklung des Verbandsgebietes“ (§ 6 RVRG, eigene Hervorhebung) festlegen. Ein mögliches Konfliktpotenzial besteht darin, dass die Kommunen über den Regionalen Masterplan Ziele der Regionalentwicklung festlegen, die den regionalen Interessensausgleich gefährden oder den Landesinteressen zuwider laufen.

Für die Regionalen Masterpläne besteht nach § 6 Satz 3 RVRG die Möglichkeit der Genehmigung nach §§ 20, 21 LPlG<sup>34</sup> und der Veredelung zu Zielen der Raumordnung. Dies hat erheblichen Einfluss auf die Verbindlichkeit des Regionalen Masterplanes. Sie wären dann gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2 LPlG i.V.m. §§ 4 und 5 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. In diesem Sinne wurde der Begriff „Härtung“ benutzt (Rommelspacher 2004).

Umstritten ist, ob die Genehmigung der Masterpläne nach Landesplanungsgesetz verpflichtend ist. Die Ansichten über die rechtliche Notwendigkeit der Genehmigung gehen auseinander: Becker und Greiving interpretieren, dass eine Genehmigung der Regionalen Masterpläne durch die Landesplanungsbehörde verbindlich sei (Becker 2004; Greiving 19.04.2005). Greiving weist jedoch darauf hin, dass eine Genehmigung dem Charakter des informellen Instrumentes widerspreche. Ebenso wird die Meinung vertreten, dass nur die Versammlung durch Mehrheitsbeschluss die Geneh-

migung des Regionalen Masterplanes in Gang setzen kann (Rommelspacher 12.11.2004). Wird kein solcher Beschluss gefasst, verbleibe es bei der informellen Selbstbindung der Verbandsmitglieder.

Ungeklärt ist bisher, ob das Land die Genehmigung eines Masterplanes verweigern kann oder ob der Verband eine Genehmigung einklagen kann. Die Risiken aber, die sich aus der Genehmigungspflicht ergeben, liegen vor allem im Ausweichen der Kommunen vor konflikträchtigen Themen und damit letztlich im Scheitern des Regionalen Masterplanes. Unter dem „Damoklesschwert“ der Genehmigungspflicht könnten sich die Kommunen weniger frei bewegen und eingeengt fühlen.

Die Ersetzung der Regionalpläne durch Regionalen Flächennutzungspläne hätte einen Funktionsverlust der Regionalräte beziehungsweise der Bezirksplanung zur Folge und würde nach Ansicht vieler Akteure eine sehr viel stärkere Landesplanung erfordern (Kapitel 6). Insbesondere solche (landesplanerischen) Interessen, die durch Regional- und Bauleitplanung verhindert werden könnten, müssten sichergestellt werden. Eine vollständige Aufgabe des Einflusses des Landes scheint wenig sinnvoll und überzeugend, was auch ein Grund für die Genehmigungspflicht des Regionalen Masterplanes ist (Greiving 19.05.2005). Landesplanerische Interessen werden nicht dezidiert und nicht ausreichend verbindlich formuliert. Dies hat dazu geführt, dass der Staat Schwierigkeiten hat, seine eigenen Interessen durchzusetzen (Greiving 19.05.2005). Die Gestaltungsfreiheit, die sich durch den Regionalen Masterplan und den Regionalen Flächennutzungsplan eröffnet, kann durch die Landesplanung durchaus eingeengt werden. Es besteht die Gefahr, dass die Freiheiten gar nicht so groß sind wie von den Kommunen erwartet (Greiving 19.05.2005), der Regionale Masterplan den Erwartungen nicht gerecht wird und somit zu einem Motivationsverlust bei den beteiligten Akteuren führt.

<sup>34</sup> Verweis im RVRG auf § 16 Abs. 3 LPlG (alter Fassung)

## 8 Konzept für den Regionalen Masterplan

Nachdem im vorangegangenen Kapitel Chancen, Bindungen und Risiken des Regionalen Masterplanes und seine Stellung im Planungssystem herausgearbeitet wurden, wird in diesem Kapitel das von der Projektgruppe erarbeitete Konzept für den Regionalen Masterplan vorgestellt. Dazu werden die Überlegungen der Projektgruppe zur Gestaltung des Regionalen Masterplanes, eine Strategie für die Themenauswahl und ein Vorschlag für den Ablauf des Erarbeitungsprozesses dargelegt. Zunächst wird die Aufgabe des Regionalen Masterplanes erläutert und die Rahmenbedingungen für das Konzept werden definiert.

### 8.1 Aufgabe des Regionalen Masterplanes

Die vorgestellten Trends in der Regionalplanung sowie die Auswertungen der von der Projektgruppe geführten Interviews und der Stellungnahmen zum Gesetzgebungsverfahren bestärken die Projektgruppe darin, als wesentliche Aufgabe des Regionalen Masterplanes die Vorbereitung des Regionalen Flächennutzungsplanes zu sehen.

Konflikte zwischen den Akteuren können bereits auf informeller Ebene ermittelt und ausgeräumt werden, indem zunächst in unverbindlichem Rahmen innovative und mutige Wege der Zusammenarbeit und Problemlösung besprochen werden können. Die Effektivität des Regionalen Flächennutzungsplanes kann gesteigert werden, da bereits bei der Erarbeitung des Regionalen Masterplanes die Akteure inhaltlich, kooperativ und koordiniert ermitteln, welche Probleme existieren beziehungsweise entstehen können. Sie sind dadurch in der Lage gezielter auf die Lösung ihrer regional bedeutsamen Probleme hinzuarbeiten. Auch die Effizienz des Regio-

nen Flächennutzungsplanes wird gesteigert. Der intensive Informationsaustausch der Akteure und die Abstimmung ihrer Interessen untereinander im Masterplanprozess werden den nachfolgenden Prozess der Regionalen Flächennutzungsplanung erheblich erleichtern und beschleunigen.

Die Aufgabe, den Regionalen Flächennutzungsplan vorzubereiten, kann der Regionale Masterplan auf verschiedene Weise erfüllen. Er kann inhaltliche Vorbereitung leisten, indem sich die Akteure im Rahmen der Masterplanerstellung zusammenfinden, um Probleme und Potenziale bezogen auf ein regionales Thema zu ermitteln und offen zu legen. Gemeinsam formulieren sie Lösungs- und Entwicklungsstrategien. Analysen und Lösungsansätze können als Vorarbeit für die Erstellung Regionaler Flächennutzungspläne dienen. Dies kann zu einer Entlastung und Verkürzung des Erarbeitungsverfahrens von Regionalen Flächennutzungsplänen führen. Auch die themenbezogene Koordinierung der verschiedenen Regionalen Flächennutzungspläne untereinander sowie der regionalen Ziele und Vorstellungen der jeweiligen Akteure kann vom Regionalen Masterplan geleistet werden, da die Ziele übergreifend für das gesamte Verbandsgebiet erarbeitet werden.

Eine wichtige Vorbereitungsfunktion übernimmt der Regionale Masterplan nicht zuletzt durch die Förderung der Kooperation. Die Akteure, die bisher zum Teil wenig Erfahrung mit Kooperation auf regionaler Ebene haben, erhalten im Rahmen des informellen Verfahrens die Möglichkeit, sich gegenseitig kennen zu lernen, Kontakte zu knüpfen und gegenseitiges Vertrauen zu entwickeln. Sie können Kooperation üben, ohne dass sie sich bereits auf rechtlich verbindliche Ergebnisse festlegen müssen. Allerdings müssen die Akteure die Vor- und Nachteile, die sich im Rahmen des Prozesses ergeben, gerecht

auf alle Beteiligten verteilen. Somit ist die Fähigkeit zur Kooperation eine wesentliche Voraussetzung, um gemeinsam den Prozess der verbindlichen Regionalen Flächennutzungsplanung erfolgreich zu durchlaufen.

## 8.2 Rahmen für das Konzept

Der Konzeptrahmen umfasst grundlegende Überlegungen zum Regionalen Masterplan, seiner Gestaltung, dem Verfahren und den Akteuren. Der Regionale Masterplan ist nach Meinung des Projektes ein flexibles Instrument. Dadurch kann er Verfahrens-, Inhalts- und Gestaltungsfreiheit im Prozess bieten.

Ein informelles Instrument, das gesetzlich nicht genau definiert ist, bietet den Akteuren eigenen Spielraum für neue und kreative Ideen. Dadurch, dass der Regionale Masterplan nicht an Aufgaben und Themen gebunden ist, können neue Handlungsfelder erschlossen werden. Die Akteure können Entscheidungsprozesse und inhaltliche Ziele flexibel durch Dialog und Konsens an sich ändernde Bedürfnisse und Vorstellungen anpassen. Die Verfahrensfreiheit bringt zudem mit sich, dass die Einbindung vieler unterschiedlicher Akteure, Verbände und gesellschaftlicher Gruppierungen den Masterplanprozess durch differenzierte Informationen und Sichtweisen bereichern. Somit wird die Akzeptanz der Planungsergebnisse bei allen Beteiligten gesteigert. Als informelles und flexibles Instrument kann der Regionale Masterplan ohne starre Vorgaben jederzeit problemorientiert wirken (Kapitel 4.2.2) und Grundlagen für die Erarbeitung von Regionalen Flächennutzungsplänen schaffen.

### 8.2.1 *Rahmen für den Prozess*

Der Erarbeitungsprozess soll von den mitwirkenden Akteuren selbstbestimmt durchgeführt werden und somit den Kommunen die Chance bieten, die regionale Entwicklung eigenständig zu steuern

und mitzugestalten, was die Akteure zur Mitarbeit motiviert. Oktroyierte, fremdgesteuerte Prozesse bergen die Gefahr, dass sie nicht von den Akteuren akzeptiert werden und würden im schlimmsten Falle zu „Lethargie oder Widerstand“ führen (Kapitel 7.1.4). Die Kommunen sollen – mit Blick auf den Gesamttraum – Probleme aufdecken und gemeinsam für diese effektive Lösungen entwickeln. Nach dem Bottom-Up-Prinzip sollen die endogenen Potenziale jeder Kommune genutzt und gebündelt werden. Die direkt betroffenen Kommunen verfügen oftmals über für Problemlösungen nötige Ortskenntnisse und über erste Erfahrungen im Umgang mit den lokal vorhandenen, aber regional bedeutsamen Problemen. Eine selbständige Zielsetzung durch die Kommunen im Rahmen des Masterplanprozesses soll die Effektivität des Instrumentes fördern, indem die Bestrebungen der Kommunen genutzt werden ihre drängenden Probleme zu lösen. Die selbständige Zielsetzung motiviert also, die Planungen umzusetzen. Dadurch wird der Zielerreichungsgrad, die Effizienz des Erarbeiteten, gesteigert.

Durch eigenverantwortlich definierte Planungsziele soll der Regionale Masterplan bei den Akteuren selbstbindende Wirkung erreichen und damit als verbindlich angesehen werden. Die Möglichkeit der Genehmigung der Regionalen Masterpläne (Kapitel 5.2.3) sieht das Projekt als problematisch an, da mit einer im Vorfeld absehbaren gesetzlichen Verbindlichkeit, Problemlösungen insbesondere bei konflikträchtigen Themen umgangen oder nicht gelöst werden (Kapitel 4.2). Stattdessen soll den Akteuren Gelegenheit gegeben werden auf unverbindlicher Grundlage in Verhandlungen einen Konsens herbei zu führen, der von den Prozessbeteiligten gemeinschaftlich getragen wird. Der informelle Dialog soll zu einem gemeinsamen Nenner führen, denn eine Entscheidung, die nicht im Einvernehmen aller getroffen wird, kann eine Blockadehaltung im weiteren Prozess verursachen. Die erfolgreiche Fortführung würde damit gelähmt und die Selbstbin-

---

dungswirkung außer Kraft gesetzt. Da sich bei einem konsensorientierten Prozess alle Beteiligten einigen und niemandem durch Abstimmung Entscheidungen aufgezwungen werden, ist eine Umsetzung der Ergebnisse möglich. Ziel des Konsenses ist es, dass die Akteure zunächst Lösungsstrategien entwickeln, die dann im Nachhinein bei Bedarf in verbindliche Entscheidungen überführt werden können (Kapitel 4.2.3).

Das Verfahren zur Erarbeitung des Regionalen Masterplans soll in mehrere Phasen gegliedert werden. Eine phasenweise Erarbeitung gliedert den Prozess in leistbare Arbeitsschritte und ermöglicht eine jeweilige Reflexion bestimmter Zwischenschritte sowie einen Selbstverbesserungsprozess (Kapitel 4.3.3). Wichtig ist hierbei, dass zu Beginn der einzelnen Phasen klar herausgestellt wird, welche Ziele durch die jeweiligen Arbeitsphasen erreicht werden sollen.

### 8.2.2 Rahmenbedingungen für die Akteursbeteiligung

Am Aufstellungsprozess der Regionalen Masterpläne nimmt eine Vielzahl von Akteuren auf unterschiedliche Weise teil. Hierbei sind für das Verfahren zwei Gruppen zu unterscheiden: die Mitwirkenden und die Beteiligten (Abbildung 10).

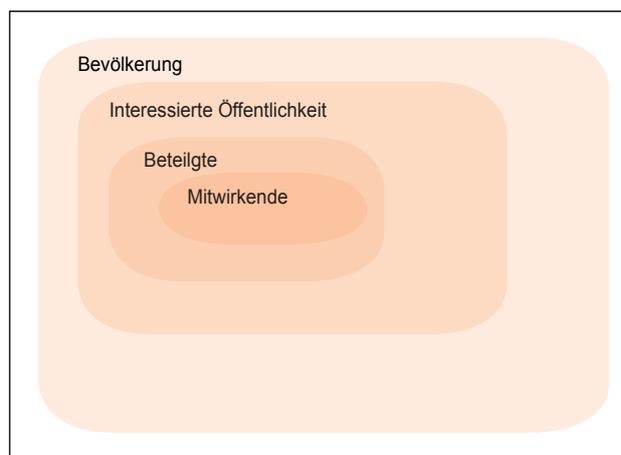
Die Mitwirkenden sind nach Ansicht der Projektgruppe der Regionalverband Ruhr, Fachplaner und Verbände sowie die Planer der 53 Kommunen des RVR-Gebietes.

Dem Regionalverband Ruhr wurde mit dem *Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit* die Pflichtaufgabe übertragen „in enger Kooperation mit den Städten und Kreisen des Verbandsgebietes [...] Planungs- und Entwicklungskonzepte für das Verbandsgebiet“ (§6 RVRG) zu erstellen. Er übernimmt keine Leitungsfunktion bei der Aufstellung Regionaler Masterpläne, aber initiiert und koordiniert den Prozess. Dabei motiviert

er die Kommunen zur Mitarbeit und Kooperation und nimmt während des Prozesses eine gleichberechtigte Position neben den anderen Mitwirkenden ein. Die Zusammenarbeit funktioniert nur, wenn ein Top-Down-Vorgehen des Regionalverbands Ruhr vermieden wird. Gleichberechtigung schafft ein kooperatives Arbeitsklima und das Gefühl „in einem Boot“ zu sitzen. Das Zusammenwirken der Akteure lässt eine gemeinsame regionale Identität entstehen. So werden langfristig wirksame Kooperations- und Kommunikationsnetzwerke geschaffen.

Im Kreis der Mitwirkenden kommt den Kommunen beim Erarbeitungsprozess die höchste Bedeutung zu. Auch die kreisangehörigen Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten am Planungsprozess mitzuwirken und Probleme frühzeitig aufzudecken. Denn nicht die Kreise, sondern die Kommunen besitzen die Planungshoheit innerhalb der Planungsgemeinschaften bei der Aufstellung von Regionalen Flächennutzungsplänen. Da die Regionale Masterplanung eine vorbereitende Funktion für die Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes übernimmt (Kapitel 8.1), ist eine Mitwirkung der kreisangehörigen Kommunen unabdingbar. Wenn es einer Gemeinde aufgrund von Personal- oder Kostenmangel nicht möglich ist Planer zu entsenden, kann der entsprechende Kreis um Vertretung gebeten

Abbildung 10: Akteursgruppen



Quelle: Eigene Darstellung

werden. Grundsätzlich liegen somit Planung und Umsetzung in einer Hand. Die in den Regionalen Masterplänen erarbeiteten Inhalte können in die Regionalen Flächennutzungspläne überführt und die Umsetzung der Planungen gesetzlich verbindlich gesichert werden. Die Umsetzung der Pläne wird durch eine höhere Akzeptanz über die Beteiligung aller umsetzungsrelevanten Akteure unterstützt.

Damit die im Prozess getroffenen Entscheidungen akzeptiert und legitimiert werden, sollten den mitwirkenden Planern zu Beginn des Planungsprozesses Entscheidungsbefugnisse übertragen werden (Kapitel 4.3.5). Des Weiteren muss eine fortlaufende Rückkopplung mit den zuständigen Politikern stattfinden.

Der Aufstellungsprozess ist selektiv und trifft eine Auswahl von Akteuren, damit er handhabbar bleibt. Somit ist der Prozess teiloffen und gibt den Kommunen, ausgewählten Akteuren, aber auch den unmittelbar Betroffenen die Möglichkeit zur Mitwirkung. Um trotz der begrenzten Anzahl von Akteuren ein möglichst differenziertes Meinungsbild zu regional bedeutsamen Themen zu erhalten, ist es für den Planungsprozess notwendig wichtige Akteure, zum Beispiel aus Wirtschaft und Gesellschaft, zu beteiligen. Ihre Ideen, Wissen und Kreativität fließen somit in die Planung mit ein. Dadurch werden qualitativ hochwertige Ergebnisse ermöglicht und Konflikte im Vorfeld weiterer Planungen ausgeräumt, etwa Transfer von Inhalten in den Regionalen Flächennutzungsplan.

Am Planungsprozess werden die politischen Vertreter der Gebietskörperschaften, sowie der angrenzenden Gemeinden, die Vertreter der drei Bezirksregierungen, Träger öffentlicher Belange und die von den Planungsabsichten Betroffenen beteiligt. Ihnen soll die Möglichkeit zur Stellungnahme und zu Anregungen gegeben werden, um sie nicht zu übergehen und ihre Meinungen bei Planungen berücksichtigen zu können.

### 8.2.3 Rahmen für die Gestaltung

Der Regionale Masterplan wird vor allem durch seine räumlichen und thematischen Anwendungsbereiche geprägt.

#### *Der gesamträumliche Regionale Masterplan*

Die Regierungsbezirke Arnsberg, Münster und Düsseldorf zerschneiden den Planungsraum Ruhrgebiet auf in drei Zuständigkeitsbereiche der Regionalplanung (Kapitel 5.1). Der Regionale Masterplan stimmt für das Verbandsgebiet die Regionalpläne untereinander ab. Ein gesamträumlicher Regionaler Masterplan wirkt auf regionaler Ebene koordinierend. Die Koordination findet horizontal insbesondere zwischen den Regionalplänen und den Regionalen Flächennutzungsplänen sowie unter den Regionalen Flächennutzungsplänen statt. Der Angst einer organisatorischen und inhaltlichen Zersplitterung der Regionalplanung wirkt der Regionale Masterplan auf diese Weise mit seiner Gesamträumlichkeit entgegen (Kapitel 7.3.2).

Wenn im gesamten RVR-Gebiet regionale Planungsgemeinschaften gebildet und Regionale Flächennutzungspläne aufgestellt werden, ermöglicht ein gesamträumlicher Regionaler Masterplan allen Kommunen – in Vorbereitung der Regionalen Flächennutzungspläne – Kooperation zu üben.

Ein gesamträumlicher Regionaler Masterplan ermöglicht die einheitliche Betrachtung des Verflechtungsraumes Ruhrgebiet und damit die Bearbeitung gesamträumlicher Probleme. Dadurch werden stärker als bisher die Interessen des Gesamttraumes gebündelt, artikuliert und ein gesamtregionales Problembewusstsein gefördert.

#### *Der themenbezogene Regionale Masterplan*

Der Regionale Masterplan soll themenbezogen sein, da fachspezifische Pläne die Inszenierung von Kooperation erleichtern. Diese kann mit einem themenbezogenen Masterplan besser erprobt werden, denn

er weist eine verhältnismäßig geringe Komplexität der zu berücksichtigenden Themen, Abwägungsentscheidungen und Beteiligten auf. So besteht die Möglichkeit das Verfahren flexibel und zeitökonomisch zu gestalten (Kapitel 7.1.3). Der Prozess zur Erarbeitung eines Regionalen Masterplanes kann einen Beitrag zur Vorbereitung des Regionalen Flächennutzungsplanes leisten, indem er inhaltlich raumrelevante Themen vorbereitet, vor allem aber Kooperation zwischen den Akteuren fördert. Durch die gemeinschaftliche Erarbeitung eines themenspezifischen Masterplanes werden kommunale und regionale Interessen sowie Ziele in diesem Themenfeld gebündelt und aufeinander abgestimmt. Dabei sind die Zusammenhänge durch die fachliche Teilplanung noch nicht zu komplex, sodass artikulierte Probleme auch bearbeitbar bleiben. Die einzelnen Masterpläne sollten sich zweckmäßig ergänzen und untereinander abgestimmt werden, wobei Interdisziplinarität<sup>35</sup> nicht zu „vermeiden“ ist, da einzelne Themen nicht gänzlich isoliert betrachtet und bearbeitet werden können. Eine wirkliche themenübergreifende Gesamtbeurteilung und -planung erfolgt erst auf Ebene der Regionalen Flächennutzungspläne.

### 8.3 Gestalt

Der Regionale Masterplan wird im RVRG lediglich als Planungs- und Entwicklungskonzept bezeichnet. Im Folgenden werden Möglichkeiten der Gestaltung aufgezeigt. Von Interesse ist hierbei, ob der Regionale Masterplan in Form eines Planes oder eines Programmes erarbeitet werden soll, welchen Detaillierungsgrad und Maßstab er haben kann und ob eine Vereinheitlichung der Planzeichen für Regionale Masterpläne wünschenswert ist.

#### *Plan oder Programm*

Die Regionalen Masterpläne können sowohl ein Planwerk als auch ein Programm umfassen. Die Ergeb-

nisse, aber auch die im Planungsprozess erarbeiteten Leitbilder und Ziele sind themenabhängig besser durch Pläne oder Programme darstellbar.

Pläne sind die Visualisierung von Arbeitsergebnissen, sichern die Verständlichkeit und verfestigen den Eindruck, dass „etwas Greifbares“ entstanden ist. Besonders für Außenstehende sind Pläne, bei entsprechender Gestaltung, eine geeignete Form, um eine Übersicht über Zielsetzungen und angestrebte Maßnahmen zu geben. Des Weiteren werden über räumlich-planerische Darstellung Gesamtkonzepte eher ersichtlich und einzelne Maßnahmen können auf einen Blick im Zusammenhang betrachtet werden. Besonders der Verortung von Maßnahmen und die Zuweisungen von Flächennutzungen ermöglicht es Inhalte in den Regionalen Flächennutzungsplan zu übertragen. Die Inhaltstiefe, die über Pläne erreicht werden kann, muss durch textliche Erklärungen ergänzt werden. Insbesondere komplexe Zusammenhänge lassen sich nicht in reiner Planform darstellen, sondern sind durch Programme zu ergänzen. Ferner gewährleistet der programmatische Teil des Regionalen Masterplanes, dass auch Probleme bearbeitet werden können, die nicht über Flächenzuweisungen bearbeitbar sind. Ein Planwerk kann, bedingt durch begrenzte Darstellungsmöglichkeiten, Konflikte verschleiern oder unbearbeitet lassen. Zeichnerisch grob gesetzte Ziele und Leitbilder lassen sich in Programmen ausformulieren und konkretisieren, so dass sie den roten Faden der Planung besser erkennen lassen. Eine ausschließliche Darstellung der erarbeiteten Ergebnisse an Hand von Plänen schließt die Bearbeitung von Themen aus, die lediglich eine abstrakte räumliche Dimension haben. Solche Themen eignen sich nicht für die Visualisierung allein in Planwerken, da ihre Bearbeitung weitgehend losgelöst von Flächen- oder Lokalisierungsfragen erfolgt.

#### *Maßstab und Detaillierungsgrad*

Die Regionalen Masterpläne sollten abhängig vom

<sup>35</sup> Unter Interdisziplinarität ist in diesem Sinne zu verstehen, dass – ausgehend von einem Themenschwerpunkt – angrenzende Themenfelder berücksichtigt werden.

Thema in den Maßstäben von 1:50.000 bis 1:100.000 erstellt werden. Das Plangebiet zeichnet sich durch eine erhebliche Größe aus: Das RVR-Gebiet misst etwa 110 Kilometer Ost-West-Ausrichtung und 80 Kilometer Nord-Süd-Ausrichtung. Ein Planwerk im Maßstab 1:50.000, also dem Maßstab der Regionalpläne, entspricht also 220 x 160 cm Plangröße. Ein solches Maß erschwert die Handhabbarkeit. Der Maßstab 1:100.000 scheint eher handhabbar, er entspräche 110 x 80 cm Planwerkgröße. Allerdings ist fraglich, ob ein derart grober Regionaler Masterplan noch die Darstellung von Details zulässt und eine brauchbare inhaltliche Vorbereitung des Regionalen Flächennutzungsplanes ermöglicht. Diesem Problem kann mit einer „Lupenfunktion“ entgegengewirkt werden, indem besonders bedeutende Teilräume vergrößert werden. Dies ermöglicht Schwerpunkte der Planungen optisch hervorzuheben und deren jeweilige Bedeutung für die Gesamtplanung zu verdeutlichen. Als besonders nützlich kann sich diese Option erweisen, wenn aus einem räumlichen Leitbild konkrete Flächenzuweisungen abgeleitet werden können, die eine konkrete inhaltliche Vorbereitung für den Regionalen Flächennutzungsplan darstellen.

Abhängig vom Thema und vom Maßstab sind verschiedene Detaillierungsgrade bei einzelnen Regionalen Masterplänen möglich und sinnvoll. Regionale Masterpläne mit übergeordneten Themenfeldern (Beispiel Bildung) erfordern andere Detaillierungsgrade und Bearbeitungsmechanismen als inhaltlich enger gefasste Pläne (Beispiel Hochschulkooperation).

### *Planzeichen*

Die Regionalen Masterpläne können innovativ gestaltet sein und Sachverhalte visualisieren ohne an vorgegebene Planzeichen gebunden zu sein. Jedoch sollten die einzelnen Masterpläne ähnlich strukturiert sein, um sie nebeneinander betrachten zu können, so dass an Regionalplänen und Flächennutzungsplänen angelehnte, einheitliche Planzeichen sinnvoll

wären. Jedoch ist die Möglichkeit die Planzeichenverordnung durch neue Symbole und Darstellungen weiterzuentwickeln, nicht zu unterschätzen. Denn so können auch andere Planinhalte dargestellt werden. Dabei gelten die allgemeinen Anforderungen an Planzeichen. Sie sollten verständlich, unterscheidbar und je nach Bedeutung unterschiedlich auffällig sein. Diese sollte jedoch dem jeweiligen Thema angepasst werden und könnte daher in der Praxis während der Planaufstellung entwickelt werden.

## **8.4 Strategie zur Auswahl eines Masterplanthemas**

Nachdem die Grundlagen der Gestaltung vorgestellt wurden, folgen Überlegungen für die Themenauswahl eines ersten Regionalen Masterplanes. Auch wenn viele Themen für Regionale Masterpläne denkbar sind, so werden an das Thema für den ersten Regionalen Masterplan besondere Anforderungen gestellt, die nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können. Das Thema des ersten Regionalen Masterplanes ist allgemein zu formulieren, damit jede Kommune in der Lage ist geeignete Handlungsfelder einzubringen. So ist beispielsweise das Thema *Umwelt* zweckmäßiger als das Thema *Feinstaub*. Die Bearbeitung der Feinstaubproblematik ist für die ländlichen Gemeinden des RVR-Gebietes weniger drängend. Trotzdem haben diese Kommunen Umweltprobleme, die in ein allgemein formuliertes Masterplanthema integriert werden können.

Bei der Aufstellung weiterer Regionaler Masterpläne werden die Kommunen das Thema selbst bestimmen. Dabei werden sie auf Erfahrungen mit der Aufstellung von Regionalen Masterplänen zurückgreifen können und die Einflussfaktoren bei der Themenwahl anders gewichten.

### *Regionaler Problemdruck*

Um den Regionalen Masterplan als wirkungsvolles Instrument zu etablieren, sollte er besonders Themen mit hohem Problemdruck bearbeiten. Im Ruhrgebiet existieren regionale Probleme, die einer dringenden Bearbeitung bedürfen. Wenn der Problemdruck hoch ist, wird unter den Kommunen die Einsicht gefördert, dass diese Probleme nur durch eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene gelöst werden können. Die Bereitschaft zur Bearbeitung von Themen, denen ein geringer regionaler Problemdruck innewohnt, ist angesichts knapper Personal- und Finanzressourcen nicht gegeben.

### *Konfliktgrad*

Der Konfliktgrad begründet sich in unterschiedlichem Problembewusstsein und unterschiedlichen Vorstellungen der Akteure von Lösungswegen. Das Konfliktpotenzial ist abhängig vom Thema. Es sind Themen denkbar, die vergleichsweise konsensual bearbeitet werden können, aber auch solche, bei denen mit massiven Interessengegensätzen zu rechnen ist.

Die Gefahr bei der Wahl eines konfliktträchtigen Themas liegt darin, dass ein Problem aufgrund unvereinbarer Ansichten der Akteure nicht zu lösen ist. Konsensfindungsprozesse können sich dann als langwierig und komplex herausstellen oder gar scheitern. Die Schwierigkeiten bei der Bearbeitung solcher Themen könnten die Vorbehalte dem Instrument gegenüber verstärken. Dies droht etwa bei der Bearbeitung des Themenfeldes *Siedlungsflächen*, das auch in den Interviews als konfliktträchtig beschrieben wurde: Die Bearbeitung der Siedlungsflächenproblematik tangiert in erheblichem Maße die kommunale Planungshoheit. Die Kommunen der Region stehen in massivem Wettbewerb zueinander, wenn es darum geht Bewohner zu halten oder zu gewinnen. Es scheint derzeit nur schwer möglich, die Vorteile von Absprachen oder gar Selbstbeschränkungen bei der Ausweisung von Siedlungsflächen zu vermitteln.

Konfliktarme Themen erleichtern die Kooperation und Konsensfindung und somit den Erarbeitungsprozess von Planungsergebnissen. Damit bieten sich solcherlei Themen am ehesten zur Erarbeitung eines ersten Masterplanes an.

### *Kooperationserfahrungen*

Es gibt bei den Akteuren – je nach Thema – unterschiedliche Erfahrungen mit interkommunaler Kooperation. Diese Erfahrungen können eine Chance darstellen, wenn sie eine Vertrauensbasis und Kooperationsvorteile zu erbringen vermöchten. Die gesammelten Erfahrungen können den gesamten Planungsprozess erleichtern. Die beteiligten Akteure können ihre Erfahrungen austauschen und so voneinander lernen. Kooperationserfahrungen können den Prozess allerdings auch hemmen, wenn sie negative Erwartungshaltungen gegenüber Kooperationen hinterlassen haben. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn der Eindruck entstanden ist, dass Kosten oder Nutzen der Kooperation ungleich verteilt waren.

Für einen ersten Regionalen Masterplan können erfolgreiche Kooperationserfahrungen genutzt werden. Daher sind Themen, bei denen auf solche Erfahrungen zurückgegriffen werden kann, besonders geeignet.

### *Ressourcenverfügbarkeit*

Ressourcenverfügbarkeit bedeutet, dass Personal, Arbeitsmaterial und Daten für die Erarbeitung des gewählten Themas im Prozess verfügbar sind. Trotz knapper Finanzressourcen der kommunalen Haushalte müssen personelle Kapazitäten für die Aufstellung des Regionalen Masterplanes vorhanden sein, sodass alle Interessenten mitwirken können. Das Einbringen von Daten und Arbeitsmaterialien kann die Qualität der Planung steigern. Ebenso kann dadurch die Dauer der Planung reduziert werden, da möglicherweise auf zeitaufwendige Erhebungen verzichtet werden kann.

### *Fachplanerische Erfahrungen*

Regionale Masterpläne sollten Themen bearbeiten, bei denen der Regionalverband Ruhr, insbesondere aber die kommunalen Akteure, auf fachplanerische Erfahrungen zurückgreifen können. Die Akteure können bereits absolvierte Vorarbeiten nutzen und sind sich der spezifischen Problemlagen bewusst, wenn sie sich bereits mit einem bestimmten Thema auseinandergesetzt haben.

### *Verfahrenskomplexität und -dauer*

Das Verfahren zur Aufstellung von Regionalen Masterplänen sollte möglichst schnell Ergebnisse erzeugen. Ein langwieriges Verfahren droht Enttäuschungen bei den Akteuren zu schaffen und sie an dessen Sinnhaftigkeit zweifeln lassen. Zudem warten die Prozesse zur Aufstellung Regionaler Flächennutzungspläne auf Impulse von der Masterplanung. Die Themenwahl ist eine Stellschraube für die Verfahrensdauer, da vorhersehbar ist, dass bestimmte Themen mehr beteiligte Akteure erfordern. Bei der Auswahl eines ersten Masterplanthemas ist darauf zu achten, dass das Verfahren nicht durch eine besonders hohe Zahl fachbezogener Beteiligter unüberschaubar wird.

## **8.5 Prozess zur Erarbeitung eines Regionalen Masterplanes**

Nachdem im vorherigen Abschnitt die grundsätzlichen Charakteristika und Rahmenbedingungen der Regionalen Masterplanung erläutert wurden, bleibt die Frage zu klären, wie ein Regionaler Masterplan erarbeitet werden sollte. Durch den Gesetzgeber sind kaum Aussagen hierzu getroffen worden. Die Projektgruppe hat einen Entwurf zum Aufstellungsprozess Regionaler Masterpläne konzipiert, um den daran zu beteiligenden Akteuren eine Empfehlung zu geben. Die Akteure sollen in kooperativer Absprache über den Verlauf des Erstellungsprozesses verhandeln.

Das nachfolgend dargestellte Konzept kann hierbei als Diskussionsgrundlage dienen, die mit konkreten Inhalten zu füllen und weiter auszuarbeiten ist. In Abbildung 10 wird der Prozessablauf zur Erarbeitung eines Regionalen Masterplanes visualisiert. Im Anschluss daran erfolgt eine genauere Beleuchtung der einzelnen Phasen.

### *Vorbereitungsphase*

Die Vorbereitungsphase dient der Kontaktaufnahme des Regionalverbands Ruhr zu den Städten und Gemeinden des Verbandsgebietes. Es erfolgt ein erster Informationsaustausch über die regionalen Interessen und Problemsichten der Kommunen, die der Regionalverband Ruhr am Ende dieser Phase bei der Themenwahl für den zu entwickelnden Regionalen Masterplan berücksichtigt.

In Vorbereitung auf den kooperativen Planungsprozess sucht der Regionalverband Ruhr das persönliche Gespräch mit zuständigen Politikern und Planern aller Städte und Gemeinden des RVR-Gebietes. Der Regionalverband Ruhr stellt das neu implementierte Planungsinstrument, dessen Funktionen und die geplante Vorgehensweise vor, um bei den Kommunen das Interesse für die Regionale Masterplanung zu wecken. Die Einzelgespräche dienen vor allem der Vertrauensbildung zwischen dem Regionalverband Ruhr und den Städten und Gemeinden. Des Weiteren sollen die Kommunen möglichst früh zur Mitarbeit am Regionalen Masterplan motiviert werden. Hierbei werden die aus dem kooperativen Planungsprozess zu erwartenden Vorteile als Anreize vermittelt. Ein Vorteil ergibt sich dadurch, dass sich regionale Probleme einfacher lösen lassen, wenn gemeinsam Lösungsstrategien entwickelt werden. Ein weiterer Anreiz besteht in der Möglichkeit, sich aufgrund der gemeinsamen Planung und des gemeinsamen Auftretens um Fördergelder zu bewerben.

Weiterhin werden im Rahmen dieser Informationsveranstaltungen kommunale Interessen und Problemfelder erfragt, für die eine Abstimmung auf

Abbildung 11: Phasen im Aufstellungsprozess von Regionalen Masterplänen



Quelle: Eigene Darstellung

regionaler Ebene sinnvoll erscheint. Hierdurch wird das Vertrauen der Kommunen zum Regionalverband Ruhr gestärkt und deren Interesse gefördert, an der Erstellung des Regionalen Masterplanes mitzuwirken. Vertrauen und Interesse sind grundlegende Voraussetzungen für aktive Mitarbeit. Auch im Nachhinein haben die Kommunen Gelegenheit weitere Abstimmungs- und Handlungsbedarfe zeitnah einzubringen, um an der thematischen Ausrichtung des zu entwickelnden Regionalen Masterplanes mitzuwirken. Durch das Aufzeigen der Missstände in der Region erhält der Regionalverband Ruhr einen Überblick über die regionalen Probleme und deren Bedeutung.

Auf der Grundlage dieser Erhebung gruppiert der Regionalverband Ruhr die genannten Handlungsfelder und wählt schließlich ein Thema aus (Kapitel 8.4), das in einem Regionalen Masterplan gemeinsam mit allen Kommunen und den zuständigen Fachplanern und Verbänden bearbeitet werden soll. Bei der Auswahl des Themas werden die Wünsche der Kommunen vor dem Hintergrund der genannten strategischen Abwägungen (Kapitel 8.4) berücksichtigt. Die Auswahl wird nachvollziehbar, indem der Verband seine Entscheidung begründet. Die Verbandsversammlung beschließt das zu bearbeitende Thema. Der Themenwahl entsprechend sucht der Regionalverband Ruhr Mitwirkende aus dem Kreis der thematisch betroffenen Fachplaner und Verbände aus, um Informationsressourcen für den Prozess zu erschließen und sie für die Mitwirkung zu gewinnen.

### *Startphase*

In der anschließenden Phase wird der Planungsprozess durch Bekanntgabe des thematischen Schwerpunktes gestartet. Große Bedeutung kommt in dieser Phase dem Kennenlernen der zukünftig mitwirkenden Akteure in kooperativer Atmosphäre zu. Der Kooperationsprozess wird durch Organisation und Zeitplanung unter der Moderation des Regionalverbands Ruhr vorbereitet.

In einer Auftaktveranstaltung wird das beschlossene Thema durch den Regionalverband vorgestellt. Außerdem erhalten mit Kooperationsprozessen vertraute Kommunen die Gelegenheit, ihre Eindrücke und Erkenntnisse darzustellen, um die Vorzüge kooperativen Handelns zu erläutern und die Motivation bei den Kommunen für eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene zu stärken.

Um den mitwirkenden Akteuren Zeit zum Kennenlernen zu geben und die Kommunikation zwischen ihnen zu fördern, ist ein mehrtägiges Programm vorgesehen. Spannungen und Unsicherheiten zwischen ihnen können beispielsweise durch Partnerinterviews oder im Rahmen von Exkursionen, Ortsbegehungen oder anderen Methoden (Kapitel 4.3.5) abgebaut werden.

Des Weiteren stellt der Regionalverband Ruhr einen Entwurf zur Organisation der Arbeit, zum inhaltlichen sowie zeitlichen Ablauf des gesamten Erstellungsprozesses des Regionalen Masterplanes vor. Im Plenum werden Anregungen der Mitwirkenden erörtert und Änderungen in diesen Entwurf eingearbeitet. Als Produkt wird ein Organisations- und Zeitplan erstellt, der Grundlage für die Zusammenarbeit sowie Instrument der zeitlichen Selbstkontrolle ist.

Zur Erleichterung des Kooperationsprozesses werden in Kleingruppen Spielregeln und Vereinbarungen über die Zusammenarbeit vorbereitend entwickelt, die anschließend im Plenum diskutiert und beschlossen werden. Beispielsweise ist zu klären, welche Aufgaben (Moderation, Planaufbereitung,...) zu verteilen sind und wer diese übernehmen wird. Diese Vereinbarungen helfen nicht nur der Koordination der Zusammenarbeit, sondern schaffen auch Vertrauen zwischen den Akteuren (Kapitel 4.3.5).

### *Erarbeitungsphase I und II*

Die Erarbeitungsphasen dienen dem Interessens- und Informationsaustausch. Des Weiteren werden Entwürfe zur regionalen Entwicklung wie auch zur Umsetzung der Leitlinien konzipiert.

In der Erarbeitungsphase I werden zunächst die Ziele und Probleme aller Mitwirkenden artikuliert, woraufhin ein Leitbild für die themenspezifische Entwicklung des Ruhrgebietes formuliert wird. Darauf aufbauend werden regionale Ziele entwickelt, die einen Fokus zur Erarbeitung eines gesamträumlichen Konzeptes setzen.

Unter dieser Schwerpunktsetzung erfolgt eine Datenerhebung bezüglich der vorliegenden Mängel und Chancen der Region. Die vom Regionalverband Ruhr bereitgestellten Datengrundlagen werden durch die den Kommunen vorliegenden Informationen vervollständigt. Die Daten werden ausgetauscht, ausgewertet und gegebenenfalls durch Erhebungen der mitwirkenden Akteure ergänzt. Anschließend wird die regionale Bedeutung der jeweiligen kommunalen Mängel und Chancen artikuliert. Durch Inputs von Externen, beispielsweise Vertretern der Wissenschaft oder Experten anderer informeller Planungsprozesse, kann ein zunehmendes regionales Bewusstsein gefördert werden, indem sie von ihren Erfahrungen und Erfolgen berichten (Kapitel 4.3.5).

Anschließend wird ein programmatischer Entwurf erarbeitet, der die regionalen Leitlinien, Probleme und Chancen beschreibt. Hier werden die Beschlüsse aller mitwirkenden Akteure bezüglich des gemeinsamen Problembewusstseins und der Zielvorstellung dargestellt.

In Erarbeitungsphase II werden, auf den programmatischen Entwurf aufbauend, gemeinsame Lösungsstrategien entwickelt und ein Gesamtkonzept für die Region erarbeitet, das auch einen Umsetzungszeitplan umfasst. Im nächsten Schritt werden konkrete Projekte vorgeschlagen und erörtert, um sie dann in das Gesamtkonzept zu integrieren. Eine Konzeption – der Entwurf des Regionalen Masterplanes – wird formuliert und visualisiert.

Entsprechend der entwickelten Projekte werden Überlegungen zu deren Finanzierung notwendig. Durch die übergemeindliche Planung ergeben sich zum Beispiel Fördermöglichkeiten auf Ebene der

Europäischen Union (Kapitel 4.3.2). Es ist in Erfahrung zu bringen, wie sich der Kreis der Mitwirkenden um entsprechende Fördergelder bewerben kann.

Die Methoden der Erarbeitungsphasen werden durch die Akteure bestimmt und gegebenenfalls problemorientiert abgewandelt. Um den zeitlichen Aufwand der Phasen zu verkürzen, werden Arbeitsgruppen gebildet, die die zuvor definierten Aufgaben vorbereitend für die nächste Sitzung besprechen und bearbeiten. Die Arbeitsgruppenergebnisse werden im Plenum erörtert und können nur im Gruppenkonsens beschlossen werden. Die Teilergebnisse für die Zwischenpräsentationen werden durch einen von den Akteuren Beauftragten aufgearbeitet und visualisiert. Der Regionalverband Ruhr bringt gute Voraussetzungen mit, um dieser Aufgabe gerecht zu werden, da er über das entsprechende Wissen, die Technik und das Personal verfügt. Die aufgearbeiteten Ergebnisse werden vor der öffentlichen Präsentation im Plenum erneut erörtert. Solche Rückkopplungs- und Abstimmungsprozesse über die Teilergebnisse zwischen den Arbeitsgruppen und der Gesamtgruppe ermöglichen eine weitgehende Transparenz und sichern so den Konsens in den beiden Erarbeitungsphasen.

### *Zwischenpräsentationen*

In diesem Schritt werden die Arbeitsergebnisse des Prozesses der Öffentlichkeit vorgestellt, und die Beteiligten (Kapitel 8.2) erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme. Somit wird den Zwischenpräsentationen eine wichtige Bedeutung zur Rückkopplung zwischen den Planern und den politischen Vertretern der Kommunen beigemessen. Als Zwischenbilanz der Arbeit erfolgen die Präsentation der Ergebnisse des kooperativen Prozesses und eine Gruppenreflexion. Zwischenpräsentationen fördern die Motivation zur Weiterarbeit und helfen Inhalte und Vorgehensweise kritisch zu reflektieren.

Durch die Präsentation der Zwischenergebnisse wird der Planung Transparenz und Akzeptanz verliehen. Vorgestellt werden die gemeinsamen

Leitlinien und Entwürfe zu konkreten Projekten. Um ein breiteres Publikum anzusprechen und weiteres Interesse zu wecken, wird die Möglichkeit geboten die Arbeitsergebnisse in den Verwaltungsstellen jeder Kommune einzusehen. Die Öffentlichkeit wird angehört, ihre Anregungen werden während der Korrekturphasen von den Mitwirkenden diskutiert.

Der erfolgreiche Kooperationsprozess wird durch den gemeinsamen Auftritt aller Mitwirkenden wie auch durch die Präsentation der Arbeitsergebnisse dargestellt. Dadurch wird nach außen demonstriert, dass das Produkt sowohl gemeinsam erarbeitet als auch getragen wird. Das regionale Bewusstsein der Akteure wird gestärkt und ein positiveres Image der Region entsteht.

Die Inszenierung von Teilergebnissen spiegelt den Erfolg von Kooperation auch für die Kooperationspartner wider und fördert die Motivation zu einer weiteren Zusammenarbeit. Zwischenpräsentationen dienen auch der Stärkung der Selbstbindungswirkung, da sie Planungsprozessen und den erarbeiteten Zielen Transparenz verleihen. Die Mitwirkenden sind nicht zuletzt gegenüber der Öffentlichkeit zur Weiterarbeit und Berücksichtigung ihrer Wünsche verpflichtet.

Des Weiteren wird die Öffentlichkeit über elektronische und Printmedien über den aktuellen Stand der Arbeit informiert, um dauerhaft das Interesse am Prozess zu erhalten und die Akzeptanz zu sichern.

Um eventuelle Spannungen innerhalb der Gruppe abzubauen oder den erfolgreichen Prozessabschnitt zu reflektieren, sind jeweils zu den Zwischenpräsentationen Gruppenreflexionen hilfreich. Zusätzlich unterstützt eine regelmäßige Dokumentation der Arbeit die Reflexion und damit die Selbstverbesserung des Prozesses.

### *Korrekturphasen*

In den Korrekturphasen werden die Anregungen, die von den Beteiligten und der Öffentlichkeit während der Zwischenpräsentationen geäußert wurden, aufgenommen und von den Mitwirkenden disku-

tiert. Die korrigierten Entwürfe werden, wie bei den Erarbeitungsphasen, von ausgewählten Akteuren überarbeitet und den Beteiligten noch einmal zur Stellungnahme vorgelegt.

### *Schlussphase*

Zum vorläufigen Abschluss des Erstellungsprozesses wird die Selbstbindung durch die politischen Vertreter der Kommunen an den Regionalen Masterplan erklärt. Zudem dient die Phase zur öffentlichen Präsentation des Planes sowie einer internen Bewertung des Kooperationsprozesses und einer Verabredung der Planfortschreibung.

Aus der Selbstbindungserklärung durch die politischen Vertreter der Kommunen geht keine Rechtsbindung hervor, sondern eine abschließende Zustimmung zu den gemeinsam entwickelten Planungen. Die Selbstbindungswirkung wird durch den öffentlichen Vollzug dieses symbolischen Aktes verstärkt. Der Stadtregionale Kontrakt der Städteregion Ruhr 2030 kann als Vorbild für die Erklärung dienen (Kapitel 4.2.3). Die Planumsetzung wird durch Aufgreifen der einzelnen Projekte eingeleitet.

Die Präsentation des gemeinsam entwickelten Handlungskonzeptes stellt zum einen das Produkt des erfolgreichen Kooperationsprozesses dar. Zum anderen zeigt der gemeinsame Auftritt, dass aus diesem Prozess ein kooperativer Zusammenschluss für die Region hervorgegangen ist. Er verkörpert eine zunehmende regionale Identität, was zur Imageverbesserung der Region führen kann.

In einer Gruppenreflexion über den gesamten Erstellungsprozess werden alle Meinungen der Mitwirkenden bezüglich der Zusammenarbeit erkundet, um für weitere Kooperationsprozesse Anregungen zu sammeln. Eine zukünftige Kooperationsbereitschaft ist gesichert, da die Kommunen und der Regionalverband Ruhr Vertrauen zueinander aufgebaut haben und an einem bedeutenden Kooperationsprozess mitwirken konnten, woraus sie die Anreize für eine weitere Zusammenarbeit erfahren.

### *Fortschreibungsphase*

In dieser an den Erstellungsprozess anschließenden Phase findet eine ständige Rückkopplung und Aktualisierung zwischen der vereinbarten Planung und deren Umsetzung statt.

Der erstellte Regionale Masterplan fungiert lediglich als Momentaufnahme der Planung, da dieser flexible Planungsprozess mit der Schlussphase nicht beendet ist. Nach dem Erstellungsprozess wird eine ständige Arbeitsgruppe berufen, die die Koordination

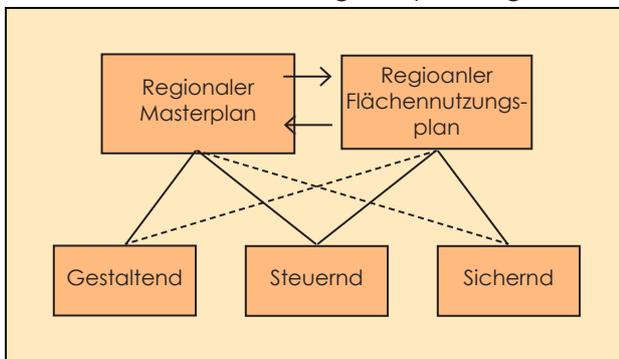
und Organisation weiterer Treffen und Maßnahmen innehat. Diese Gruppe sorgt für die Aktualität des Planes, überprüft die Umsetzung der Ziele und übernimmt die Aufgabe des Monitoring. Über eine Auswertung und Kontrolle des Umsetzungszeitplans können die Erfolge des Masterplans evaluiert werden. Gegebenenfalls ist eine Modifikation oder Fortschreibung notwendig. So findet eine ständige inhaltliche Selbstverbesserung statt. Maßnahmen können ergänzt, verändert oder gestrichen werden.



## 9 Fazit

Die Implementation Regionaler Masterpläne ist ein sichtbares Zeichen für den Trend zur Kommunalisierung der Regionalplanung. Regionale Masterpläne bieten im Zusammenspiel mit Regionalen Flächennutzungsplänen die Möglichkeit, eine kommunal verantwortete, wirksame Regionalplanung zu etablieren (Abbildung 11).

Abbildung 12:  
Instrumente wirksamer Regionalplanung



Quelle: Eigene Darstellung

Mit der Kommunalisierung geht die Entwicklung zu einer verbesserten Kooperation der Kommunen einher. Der Regionale Masterplan bietet dazu Hilfestellungen, indem er eine Kommunikationsplattform darstellt, Kontakte schafft, den Aufbau von Netzwerken unterstützt, Wissens- und Erfahrungsaustausch fördert und Win-Win-Situationen sichtbar macht. Kooperation wird den Kommunen durch den informellen Regionalen Masterplan nicht oktroyiert, sondern ertragreich gemacht und erleichtert. Damit wird eine wesentliche Forderung der kommunalen Akteure aus dem Gesetzgebungsverfahren erfüllt (Kapitel 6). Die Kommunen sind dem Regionalverband Ruhr gleichgestellt und nicht an dessen inhaltliche Vorgaben gebunden. Dem Regionalverband Ruhr ist nicht die noch vom Kommunalverband Ruhrgebiet ersehnte Rolle zugekommen

die Gebietsentwicklungsplanung für das Verbandsgebiet zu übernehmen. Der Verband kann trotzdem Vorreiter eines neuen regionalen Planungsgefüges werden, zumal wenn die Regionalplanung landesweit kommunalisiert wird. Die Regierungsbezirke befürworteten im Gesetzgebungsverfahren die Verbindlichmachung von Masterplanergebnissen in den Regionalplänen. Diesem Anspruch wird der skizzierte Entwurf zum Regionalen Masterplan nicht gerecht.

In dem dargestellten Konzept übernimmt der Regionale Masterplan eine zentrale Vorbereitungsfunktion für die Regionalen Flächennutzungspläne. Die Mitwirkung nicht nur der Kreise und kreisfreien Städte, sondern aller Kommunen bei der Aufstellung des Regionalen Masterplanes, ist ein bewusst gewählter und wichtiger Bestandteil des Konzeptes. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben findet dagegen die Erarbeitung von Regionalen Masterplänen lediglich auf Zwischenebene der Kreise statt; die so im Hinblick auf die Vorbereitungsfunktion des Regionalen Masterplanes bestehende Mitwirkungsproblematik (Kapitel 7.1) wird durch das Konzept behoben.

Das Konzept befähigt die Kommunen zu einem Transfer der erarbeiteten Inhalte, insbesondere aber der Kooperationserfahrungen, in die Prozesse zur Aufstellung von Regionalen Flächennutzungsplänen. Der entworfene Aufstellungsprozess erzeugt regionales Bewusstsein, zu dem die öffentlichen Präsentationen der gemeinschaftlich getragenen Ergebnisse beitragen. Der Prozess wird von den kommunalen Akteuren – abgesehen von der Vorbereitungsphase – selbst gesteuert und getragen. Der Regionalverband Ruhr stellt dabei einen den Kommunen gleichgestellten Partner dar, der die Chancen und Notwendigkeiten einer regionalen Sichtweise aufzeigt. Der Verband ist nicht Träger von Planungsvollmachten,

sondern bündelt die vielen Stimmen der Kommunen und Interessengruppen.

Die Selbstbindung der Akteure an die Inhalte der Masterpläne wird eine belastbare Form der Plansicherung darstellen, wenn sie die Erleichterung der Aufstellung von Regionalen Flächennutzungsplänen verspricht. Zudem ist die Planeinhaltung lohnenswert, da die Vorbereitung der Regionalen Flächennutzungspläne nur gegeben ist, wenn die Vorgaben der Regionalen Masterpläne übernommen werden. Eine inhaltliche Vorbereitung des Regionalen Flächennutzungsplans ist nur in fachlichen Teilbereichen möglich und nötig (siehe Kapitel 8.2). Daher beschränkt sich das Konzept auf eine themenspezifische inhaltliche Vorbereitung des Regionalen Flächennutzungsplanes, die Abwägungsprozesse im Aufstellungsverfahren erleichtert und somit verkürzt.

Die Kommunen können im Masterplanprozess Kooperationserfahrungen sammeln und Kooperationsvorteile begreifen. Das konzipierte Verfahren bindet Ressourcen und kostet Energie, wird allerdings eine qualitätvolle Verknüpfung von kommunalen und regionalen Planungen erzeugen und regionale Probleme des Ruhrgebietes heute und morgen lösen helfen.

Der Regionale Masterplan bringt eine Vielzahl von Akteuren zusammen. Indem er deren Ressourcen, Fertigkeiten und Lösungswillen themenbezogen bündelt, schafft er Kompetenzen für eine regionale

Zusammenarbeit, auf die bei der Erarbeitung der Regionalen Flächennutzungspläne zurückgegriffen werden kann. Kreative Lösungsansätze zu Problemen, planerische Innovationen und flexible Anpassungen an sich verändernde Rahmenbedingungen während des Planungszeitraumes werden möglich. Zudem können durch das Zusammenspiel des informellen Regionalen Masterplans und des formellen Regionalen Flächennutzungsplans die spezifischen Vorteile formeller beziehungsweise informeller Planung genutzt und ergänzt werden (Kapitel 4).

Der Erfolg der neuen Instrumente ist abhängig von der Fähigkeit des Regionalverbands Ruhr, möglichst allen Kommunen die Notwendigkeit gemeinsamen regionalen Handelns bewusst zu machen. Die Mitwirkung einer Vielzahl von Akteuren bei der Aufstellung von Masterplänen zur Vorbereitung der Regionalen Flächennutzungspläne bedeutet einen erheblichen Aufwand. Dieser Aufwand aber lohnt: Neben den direkt gewonnenen Ergebnissen lassen sich auch die zahlreich gewonnenen Erfahrungen aus den Kooperations-, Koordinations- und Organisationsprozessen nachhaltig nutzen.

Der Regionale Masterplan greift immer neu dynamische Entwicklungen in der Zielformulierung und Prozessgestaltung auf, mobilisiert brachliegende Potenziale des Ruhrgebietes und bündelt somit Energien für kreative Lösungsansätze von Problemen und Konflikten.

## 10 Der Regionale Masterplan - Instrument für die Zukunft?

Durch die Landtagswahl am 22. Mai 2005 haben sich die Mehrheitsverhältnisse im nordrhein-westfälischen Landtag verschoben. Im Entwurf des Koalitionsvertrages der neuen Regierungsfractionen von CDU und FDP haben die Koalitionspartner unter anderem Stellung zur künftigen Organisation der Regionalplanung im Land bezogen. Die in diesem Papier ausgeführten Reformgedanken lassen derzeit noch keine abschließenden Vorstellungen über die Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen erkennen. An dieser Stelle wird trotzdem der Versuch unternommen das entwickelte Konzept zum Regionalen Masterplan in die Überlegungen der neuen Landesregierung zu integrieren. Da die neue Landesregierung bei der geplanten Verwaltungsreform die SPD einbinden will, um eine nachhaltige und dauerhafte Verwaltungsstruktur etablieren zu können (CDU und FDP 2005), erfolgt zunächst ein kurzer Abriss über die Reformabsichten der alten Landesregierung. Anschließend werden die Entwicklungspotenziale des Regionalen Masterplanes im Rahmen der Reformpläne der neuen Landesregierung aufgezeigt.

Am 30. Juni 2003 hat die rot-grüne Regierungskoalition ein umfassendes Papier zur Haushaltssituation in Nordrhein-Westfalen und den zukünftigen Arbeitsschwerpunkten vorgelegt. Unter dem Titel „Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration“ wurden unter anderem Ideen zur Verwaltungsumstrukturierung und Neuordnung der Landesmittelbehörden geäußert. Die Zahl der Regierungsbezirke sollte von fünf auf drei (Westfalen, Rheinland und Ruhrgebiet) reduziert werden. Weiterhin sollte geprüft werden, welche staatlichen Aufgaben kommunalisiert oder

privatisiert werden können (SPD und Grüne 2003).

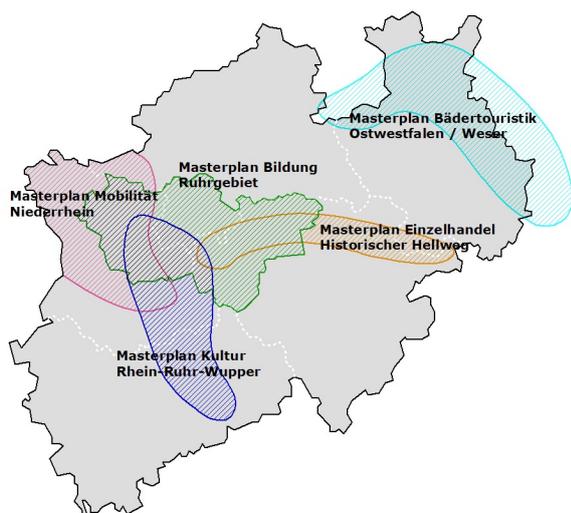
Neben den genannten Reformabsichten zur Verwaltungsstruktur leiteten die am 3. Februar 2004 gesetzlich verankerten neuen Instrumente einen Wandel in der Regionalplanungsstruktur im RVR-Gebiet ein. Regionale Masterpläne sind nur im RVR-Gebiet möglich. Regionale Flächennutzungspläne können ebenfalls nur im Ruhrgebiet und angrenzenden Gemeinden aufgestellt werden. Regionale Flächennutzungspläne können zunächst bis 2009 erprobt werden. Dann wird auch das Verbandsstatut des Regionalverbands Ruhr überprüft.

Eine zeitliche Fortführung und räumliche Ausdehnung der neuen Instrumente nach 2009 war bei dieser Reform keinesfalls ausgeschlossen. Landesweit würden dann Regionale Masterpläne die Regionalen Flächennutzungspläne vorbereiten. Die Regionalräte hätten ihre Regionalplanungskompetenz weitgehend an die kommunalen Planungsgemeinschaften eingebüßt.

Das flexible Potenzial des Regionalen Masterplanes könnte sich dann nicht nur in der Bandbreite der zu bearbeitenden Themen äußern, sondern auch in der Fähigkeit überlappende Planungsräume zuzulassen. Die Kommunen könnten zukünftig spezifische regionale Probleme in Gemeinschaften bearbeiten, die nicht durch Verwaltungsgrenzen, sondern gemeinsame regionale Interessen, definiert werden. Regionale Planung in flexiblen Räumen kann damit – anders als Planung in Territorialräumen – Unterschiede, Potenziale und Vielfalt nutzen (Abbildung 13).

Ein im Koalitionsvertrag erklärtes Ziel der CDU und FDP ist, „die Verwaltung des Landes zu verschlanken [und] bisher unübersichtliche Kompetenzen zu entflechten“ (CDU/FDP 2005, 10). Wie auch

Abbildung 13: Masterpläne in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Darstellung

die Vorgängerregierung, strebt die jetzige Landesregierung eine Umstrukturierung der bisherigen Bezirksregierungen und eine Überprüfung der staatlichen Aufgaben an. Bereits vor der Regierungsübernahme vertrat die CDU die Auffassung, dass die Bezirksregierungen und Landschaftsverbände aufzulösen und durch drei kommunal verfasste Regionalverbände zu ersetzen sind. Diese Regionalverbände sollen sowohl die überörtlichen kommunalen Aufgaben als auch die nach der Kommunalisierung und Privatisierung<sup>36</sup> verbleibenden Aufgaben der Bezirksregierungen übernehmen. Im aktuellen Entwurf des Koalitionsvertrags der Fraktionen von CDU und FDP ist jedoch nicht mehr von kommunal verfassten Regionalverbänden oder Regierungsbezirken, sondern von drei Regionalpräsidien, die Rede. Diese Umstruk-

turierung soll bis 2012/13 abgeschlossen sein. Ob die drei Regionalpräsidien in Form von kommunal verfassten Regionalverbänden oder als staatliche Mittelinstanz organisiert werden sollen, lässt der Koalitionsvertrag offen. Sicher scheint zu sein, dass der Regionalverband Ruhr bestehen bleibt und einen Regionalplan für das Ruhrgebiet erstellen soll (CDU und FDP 2005: 11). Unklar ist, wie dieser Regionalplan ausgestaltet, aufgestellt und genehmigt werden soll. Insbesondere bleibt ungeklärt, ob es den Kommunen weiterhin möglich sein wird, in Planungsgemeinschaften Regionale Flächennutzungspläne zu erstellen. Zudem stellt sich die Frage, wie sich die Veränderungen der Verwaltungsstrukturen und der planungsrechtlichen Grundlagen auf den Regionalen Masterplan auswirken werden. Ob die Akteure der Regionalplanung angesichts der unsicheren zukünftigen Struktur auf den Regionalen Masterplan zurückgreifen werden, scheint zumindest fraglich.

Trotz der Ungereimtheiten bestünde auch bei einer Regionalplanung durch Regionalpräsidien die Möglichkeit, den Regionalen Masterplan für die Vorbereitung von formeller Planung zu nutzen, um Probleme im Vorfeld zu lösen. Die formelle Planung kann dadurch beschleunigt und transparenter durchgeführt werden. Vor allem die räumliche Flexibilität des informellen Instrumentes ist eine gute Ergänzung zu den an Verwaltungsgrenzen gebundenen formellen Regionalplänen. Der Regionale Masterplan ist flexibel genug, um auf jede Landesregierung steuernd, sichernd und gestaltend reagieren zu können.

<sup>36</sup> Die Landesregierung soll nach dem Willen der Regierungsfractionen prüfen, welche staatlichen Aufgaben in Zukunft von den Kommunen oder von Privaten ausgeführt werden können.

## Gruppenreflexion

Wollen wir uns nun nach vorangegangener Lektüre erholen! Lehnen wir uns zurück, machen wir es uns bequem, nehmen wir uns die Zeit für ein paar Worte mehr, um die Gedanken zu ordnen, graue Wolken zu vertreiben und der Gefahr des sich rächenden Unausgesprochenen zu entgehen. Und schließen wir danach - und diesmal endgültig - die Tür unseres Klassenzimmers; die Vorstellung ist für dieses Jahr beendet. F01 geht und muss nur noch die Bühne abbauen: „Metapläne“, „Flipcharts“ samt Konstruktion, ein übergroßer Zeitplan, diverse Protokolle und andere Utensilien gilt es auf dem nächsten Projektmarkt zu verkaufen.

Ja, die Reflektion gehört eigentlich zur guten Tradition unserer Runde. Sie fiel nur aus, wenn wir nicht mehr konnten, weil wir nämlich schon fünf, sechs Stunden in diesem Raum mit all den anderen (also für jeden zwölf) saßen und bereits so viel geredet hatten, dass diese letzten Worte unmöglich schienen. Sie zeigte aber vor allem eines: Dreizehn meinungsstarke, mehr oder weniger rebedürftige, engagierte Projektteilnehmer verursachen lange Sitzungen, schier endlose Debatten.

Nebenan gehen die Jalousien runter, es ist also sechs Uhr durch. Macht doch nichts! Bis der Hausmeister kommt, ist noch genug Zeit (nämlich eine Stunde und vierzig Minuten). Wir haben selbst oft genug darüber nachgedacht, warum wir immer ewig diskutieren und doch nur so schwer zu Ergebnissen kommen, beziehungsweise um diese Ergebnisse so unendlich kreisen. Liegt es an unseren Charakteren? Oder am Thema? Sicherlich haben die Komplexität und der Anspruch des Themas dazu beigetragen. Aber sich einfach einmal „kürzer zu fassen“ wäre auch eine Alternative gewesen. Doch hätten wir dann all die inhaltlich interessanten, detaillierten Diskussionen führen können, die vom Reiz des Undefinierten

(also des Masterplans) motiviert waren, und die uns unsere verschiedenen Betrachtungsweisen nahe brachten? Und führt nicht genau dies zu einem guten Endprodukt, für das sich jeder und jede engagiert und hinter dem jede und jeder stehen kann? Deshalb ist unser Endprodukt am Ende kein stiefmütterlich behandeltes Sammelsurium aus Einzelkunstwerken, sondern eine gemeinsame, schwere Geburt. Das ist einem natürlich nicht in jeder dieser zur Verzweigung führenden Sitzungen bewusst.

Nicht die Sorge um das Endprodukt brachte uns zur Verzweigung - da waren wir spielerisch, unbekümmert.. So sind die Schwierigkeiten sicherlich auf die sehr späte Themenfokussierung zurückzuführen. Zu lange wollten wir zuviel auf einmal bearbeiten und haben dabei gar nicht richtig wahrgenommen, dass wir uns zu verzetteln, zu verlieren drohten. Dank unserer Betreuerin wurden wir, die ins Nirgendwo abtrünnige Schafherde, sachte und manchmal widerwillig wieder auf den richtigen Weg gelenkt: Das Thema entwickelte sich immer mehr in Richtung „Kooperationsprozesse“ - was nicht für alle das Thema war, das sie anfangs zu bearbeiten gedachten. Die daran anschließenden, zeitlosen Ziel- und Leitbilddiskussionen zermürbten, aber sie mussten sich doch dem verändernden - man könnte positiv und im Sinne des Leitbilds formulieren: flexiblen - Ziel anpassen und beugen! Denn die Methodik guter Projektarbeit hat sich die Gruppe auf die Fahne geschrieben. Diskussionen, Metapläne, Mind-Maps, Reflexionen, sogar Posterprotokolle und in „Campus Virtuell“ - alles lief ganz sauber und methodisch einwandfrei ab, geradezu modern. Im Nachhinein ist von der Dokumentation mittels Posterprotokollen eher abzuraten, zumindest wenn nicht gewissenhaft protokolliert wird. Argumentationsketten sind dann nicht mehr rekonstruierbar und die Bergung versun-

kenen Schätze verursacht Schwierigkeiten in nachfolgenden Sitzungen oder für Abwesende. Nun, was soll's, gut fühlt sich eine solche Organisation der Protokollführung allemal an. Manchmal haben wir allerdings im Schwelgen in methodischen und theoretischen Diskussionen im Verweilen auf „Metaebene“, vergessen, daran anknüpfende, konkrete, praktische Ergebnisse zu produzieren - wollen wir auch lieber im Rahmen der Gesamtschau von Teilergebnissen beziehungsweise Teilerfolgen sprechen, die für die nächste Sitzung Motivation hätten erzeugen können. Das quälte und lähmte manchmal. So wurde denn auch das Arbeiten in Kleingruppen im zweiten Semester der Projektarbeit dankbar angenommen, weil es vor allem die Anzahl der potenziellen Diskussionspartner erheblich reduzierte. Nun konnte man wirklich einmal etwas praktisch erarbeiten, dachte man sich wohl im Stillen. Doch nur zum Schein! Natürlich mussten die Ergebnisse auch wieder zusammengeführt werden; lange Sitzungen würden sich anschließen, das war gewiss. Und dabei zeigte sich dann unsere vielleicht größte Schwäche erneut: die bis dahin nur wage Formulierung eines gemeinsamen Ziels, die bisweilen gar unsere Arbeitsergebnisse zu gefährden drohte. Es hing zwar die ganze Zeit vor unseren Augen, wurde aber nie wirklich vom Baum der Erkenntnis gepflückt. Eine so redegewandte Gruppe hatte ein wenig Angst vor den Nägeln mit Köpfen. Doch gemeinsam schafften wir auch das. Danach – viel Zeit war ja nicht mehr – ging alles leichter. Warum wir

trotz solcher „Schwierigkeiten“, von der wohl jedes Projekt ein Lied siegen kann, dennoch immer gut und mental unbeschädigt in der Arbeit vorankamen, mal schneller, mal langsamer, ist hauptsächlich mit der gesunden, erfrischenden, guten Grundatmosphäre in unserer Projektgruppe zu erklären. Dass alle engagiert und nach bestem Gewissen arbeiten, ist Gruppenkonsens und wurde nie bezweifelt. Unterscheidungen zwischen „Aktiveren“ und „Ruhigeren“ sind für die Gruppe irrelevant. Ein weiterer Grund ist die hervorragende Aufopferung unserer Betreuerin und die erfrischende Rolle unseres Beraters. Selbst wenn wir den Kopf über - unserer Meinung nach schlechten - Teilergebnissen hingen ließen, bestärkte sie uns darin, das Positive unserer Arbeit, das sie immer sah, aufzunehmen und einfach weiterzumachen.

Ist Projektarbeit deshalb nur gut für die personale Eigenentwicklung, für das Erlernen von Organisations- und Kommunikationsfähigkeit, das Erkennen der eigenen Stärken und Schwächen und der Anwendung des methodischen Zauberkastens, aber schlecht zur Produktion von Ergebnissen? Manch einer würde diese Frage berechtigterweise stellen, die Antwort aber lautet nach dieser letzten Reflexion: „Nein“. Denn nur in der Gruppe und nach langen Diskussionen kam unser Endprodukt im Konsens zur Welt. Wir haben miteinander und voneinander lernen können, wie man es alleine niemals könnte. Bessere Menschen sind wir auch geworden.



**Akteure**

Teilnehmer: Frank Gerdes  
Pablo Giese  
Magnus Gocke  
Julia Hampe  
Stefan Kuczera  
Stefanie Lemser  
Stephanie Meiering  
Alexandra Sinz  
Markus Theuerkauf  
Christine Turek  
Jana Wegner  
Stefan Wessels  
Michael Wilkens

Betreuung: Kamilla Kanafa

Beratung: Carsten Tum

---

## Quellenverzeichnis

### Literatur

- ARL 1995** = Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1995: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL.
- ARL 1999** = Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1999: Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover: ARL.
- ARL 2000** = Akademie für Raumordnung und Landesplanung 2000: Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtlicher Rahmen und Empfehlung zur Umsetzung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 213. Hannover: ARL.
- Benz und Frenzel 1999** = Benz, Arthur; Frenzel, Albrecht 1999: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. S.341-350. Hannover.
- Bischoff et al. 2001** = Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi 2001: Informieren – Beteiligen – Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Blotevogel 2003** = Blotevogel, Hans Heinrich 2003: Perspektiven und Risiken einer kommunalisierten Regionalplanung für das Ruhrgebiet. Referat NRW Forum Kultur und Wirtschaft 12.03.2003. Duisburg.
- Blotevogel und Jeschke 2003** = Blotevogel, Hans Heinrich; Jeschke, Markus 2003: Abschlussbericht zu dem Forschungsprojekt Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet. Duisburg: Institut für Geographie Universität Duisburg-Essen.
- Bothmann et al. 2000** = Bothmann, Frank; Forthmann, Jörg; Grohe, Thomas; Mook, Veronika 2000: Verwaltungsstrukturenreform in NRW – Anforderungen aus Sicht des SRL. Regionalgruppe Münster: Münster.
- Davy 2004** = Davy, Benjamin 2004: Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030. Wuppertal: Müller + Busmann.
- Danielzyk und Oßenbrügge 1996** = Danielzyk, Rainer; Oßenbrügge, Jürgen 1996: Lokale Handlungsspielräume zur Gestaltung internationalisierter Wirtschaftsräume. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie. Nr. 1-2, S.101-112.
- Danielzyk et. al. 2003** = Danielzyk, Rainer; Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg. 2003: Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung – Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau und Planungsliteratur.
- Diller 2002** = Diller, Christian 2002: Zwischen Netzwerken und Institutionen. Eine Bilanz regionaler Kooperation in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
-

- Fürst 2000** = Fürst, Dietrich 2000: Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandels des Staates. In: IÖR (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. Band 33, 9-30.
- Fürst 2001** = Fürst, Dietrich 2001: Planung in bürokratischen Organisationen – Organisation als strukturelle Steuerung des Verwaltungshandelns. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau und Planungsliteratur: 54-80.
- Ganser 1995** = Ganser, Karl 1995: Stichwort „Informelle Planung“. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: 490.
- Gorsler 2002** = Gorsler, Daniela 2002: Informelle räumliche Planung – Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. ARL: Hannover.
- Grabski-Kieron und Knieling 1994** = Grabski-Kieron, Ulrike; Knieling, Jörg 1994: Aktivierung endogener Potentiale für die Entwicklung europäischer Regionen. Petermanns Geographische Mitteilungen. Nr.3, 161-170.
- Guerra und Schauber 2004** = Guerra, Max; Schauber, Ulla 2004: Instrumente der räumlichen Planung und ihre Auswirkungen auf die Landschaftsstruktur in der Niederlausitz - Studie im Rahmen des INTERREG III B (CADSES) Projektes REKULA Restrukturierung von Kulturlandschaften. Bauhaus-Universität Weimar: Weimar.
- Häußermann 2004** = Häußermann, Hartmut; Kapphan, Andreas 2004: Berlin: Ausgrenzungsprozesse in einer europäischen Großstadt. In: Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter: An den Rändern der Städte. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hein 1998** = Hein, Ekkehard 1998: Planungsformen und Planungsinhalte. In ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover: ARL.
- Heinz 2000** = Heinz, Werner 2000: Interkommunale Kooperation in Stadtregionen. In: Heinz, Werner (Hrsg.): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart: Kohlhammer.
- Henkel 1997** = Henkel, Dietrich 1997: Entscheidungsfelder städtischer Zukunft. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hesse 2003** = Hesse, Joachim Jens 2003: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen – Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hoppe 2001** = Hoppe, Werner 2001: Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis. In: DVBl. 2001: 81 ff.
- ILS 2003** = Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen 2003: Das Ruhrgebiet – ein besonderer Teil der Metropolregion Rhein-Ruhr. Bericht für die Sitzung des ILS-Beirats am 10. Juli 2003 in Duisburg. ILS: Dortmund.
- Kegler 2000** = Kegler, Harald 2000: Von der „Überlandplanung“ zum „innovativen Milieu“ – Regionalplanung zwischen Genesen und „Welt-Konferenz der Regionen“. In: et – Magazin der Regionen 2/2000: 58 –61.
- Klaus-Stöhner 1993** = Klaus-Stöhner, Ulrich 1993: Spielräume für regionale Initiativen zwischen Ordnungs- und Entwicklungszielen. In: BfLR (Hrsg.) Raumentwicklung. Politik für den Standort Deutschland. MzR Nr.57, 98-102. Bonn.
-

- KVR 2001** = Kommunalverband Ruhrgebiet 2001: Das Ruhrgebiet. Zahlen Daten Fakten. Essen: KVR.
- KVR 2002** = Kommunalverband Ruhrgebiet, Team Regionale Wirtschaftsförderung Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen (RWI) Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Bochum (RUFIS) 2002: Strukturbericht Ruhrgebiet. Essen: KVR.
- LWL 2003** = Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe (Hrsg.) 2003: Das System der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens. 4. neu überarbeitete Auflage. Münster: LWL.
- Lindloff 2003** = Lindloff, Karsten 2003: Kooperation erfolgreich gestalten. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Projekt Ruhr 2004** = Projekt Ruhr GmbH (Hrsg.) 2004: Masterplan Emscherlandschaftspark 2010 (Entwurf). Essen: Projekt Ruhr.
- Pütz 2004** = Pütz, Marco 2004: Regional Governance - Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen. München: Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für Wirtschaftsgeographie.
- Radzio 1970** = Radzio, Heiner 1970: Leben können an der Ruhr. Fünfzig Jahre Kleinkrieg für das Revier. Düsseldorf: Econ.
- Schefer 1995** = Schefer, Anton G. 1995: Materielle Vorgaben der Raumordnung. Grundsätze, Ziele, Erfordernisse. In: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL.
- Scholich 1998** = Scholich, Dietmar 1998: Verknüpfung von Tradition und Zukunftserfordernissen – Formalverbindliche und informelle Planungsansätze auf der regionalen Ebene. In: Keller, D.A.; Koch, M.; Selle, K. (Hrsg.): Planung + Projekte. Verständigungsversuche zum Wandel der Planung. Diskussion über Fallbeispiele. Dortmund: 61-64.
- Schoof 1999** = Schoof, Heinrich 1999: Grundlagen der Stadt und Regionalplanung – Begleittexte Universität Dortmund. Dortmund: Universität Dortmund.
- Schwarze-Rodrian 1996** = Schwarze-Rodrian, Michael 1996: Interkommunale Zusammenarbeit: Voraussetzungen für die Freiraumpolitik im Ruhrgebiet. In: Selle, Klaus: Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden: Bauverlag: 220-223.
- Schwarze-Rodrian 2002** = Schwarze-Rodrian, Michael 2002: Was ist ein Masterplan, was kann er leisten? In: Projekt Ruhr GmbH (Hrsg.): Emscher Landschaftspark 2010. Masterplan. Erster Zwischenbericht. Essen: Projekt Ruhr GmbH: II.
- Selle 1994** = Selle, Klaus 1994: Was ist bloß mit der Planung los? Erkundung auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Dortmund: Institut für Raumplanung.
- Sinning 1995** = Sinning, Heidi 1995: Verfahrensinnovation kooperativer Stadt- und Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 3/1995: 169-175.
- Spitzer 1998** = Spitzer, Hartwig 1998: Planungsfälle im Vergleich. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. Hannover: ARL.
- Stadt Dortmund 2004** = Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt (Hrsg.) 2004: Masterplan Mobilität Dortmund 2004. Dortmund: Selbstverlag.
- Thabe 2004** = Thabe, Stefan 2004: Entwurf Masterplan Ruhr 2030. Dortmund (unveröffentlicht).
-

- 
- Turowski 1999** = Turowski, Gerd 1999: Vorlesungsskript RLP. Dortmund: Universität Dortmund Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung.
- von Petz 1995** = Von Petz, Ursula 1995: Vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Kommunalverband Ruhrgebiet: 75 Jahre Landesplanung und Regionalpolitik im Revier. In: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Kommunalverband Ruhrgebiet. Wege, Spuren. Essen: KVR: 7-68.
- Wierling 1970** = Wierling, Ludger 1970: Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 1920-1970. Schriftenreihe Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Band 29. Essen: SVR.
- Zeck 1996** = Zeck, H. 1996: Neue Kooperations- und Konsensstrategien der Regionalplanung, Berichterstattung. In: ARL (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung, Wissenschaftliche Plenarsitzung in Chemnitz. AM. Nr.221. Hannover.
-

## Gesetze

- GG** = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949 (BGBl. I S.1) zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 26.Juli 2002 (BGBl. I S.2863).
- BauGB** = Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (zuletzt geändert durch G v. 24.06.2004, BGBl. I S. 1359); zitiert nach Beck-Texte im dtv 2002: 36. Auflage, Stand: 1. August 2004, München.
- ROG** = Raumordnungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997 (zuletzt geändert durch Artikel 3 G v. 15.12.1997, BGBl. I S. 2902); zitiert nach: Beck-Texte im dtv 2003: 35. Auflage, Stand: 1. Mai 2003, München.
- LPIG** = Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW vom 3. Mai 2005 (GV.NRW. 2005 S. 430).
- RVRG** = Gesetz über den Regionalverband Ruhr in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.12.2004, in der Fassung der Bekanntmachung vom 03. Febr. 2004 (GV NRW S. 96) geändert durch Gesetz vom 16. Nov. 2004 (GV.NRW S. 644).
- Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit** = Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen vom 03.02.2004, zuletzt geändert durch das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFG NRW) (GV.NRW Nr. 41 vom 24.11.2004). Düsseldorf.
- RFNP-VO** = Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen nach § 10a Landesplanungsgesetz vom 28. September 2004 in der Fassung der Bekanntmachung vom (GV.NRW. 2004 Nr.35 vom 6.10.2004).
-

---

**Internet****Website Archive NRW**

[www.archive.nrw.de/index.asp](http://www.archive.nrw.de/index.asp)  
(Zugriff am 17.11.2004)

**Website Bundesregierung**

<http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Europaeische-Union-,9011/Europa-Lexikon.htm?link.hit=531889&link.upperCase=E>  
(Zugriff am 13. März 2005)

**Website CDU Mark**

[www.cdu-mark.de/Aktuelles/Hemer-Erwartungen.htm](http://www.cdu-mark.de/Aktuelles/Hemer-Erwartungen.htm)  
(Zugriff am 10.11.2004)

**Website Debatte-Ruhrgebiet**

<http://www.debatte-ruhrgebiet.de/regional/masterplan.shtml?part=print>  
(Zugriff am 17.01.2005)

**Website Emscherlandschaftspark 2010**

[www.emscherlandschaftspark2010.de](http://www.emscherlandschaftspark2010.de)  
(Zugriff am 20.09.2004)

**Website Fakultät Raumplanung a**

<http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/rgl/Organisationsformen.pdf>  
(Zugriff am 23.01.2005)

**Website Fakultät Raumplanung b**

[http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/rwp/DokuRwp00/Ba\\_RuhrAktuell.pdf](http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/rwp/DokuRwp00/Ba_RuhrAktuell.pdf)  
(Zugriff am 13.01.2005)

**Website ILR**

[www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/VorwWiss/ptm-VerwHandeln.htm](http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/VorwWiss/ptm-VerwHandeln.htm)  
(Zugriff am 15.06.05)

**Website Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg**

[www.lpb.bwue.de/aktuell/bis/4\\_98/bis498d.htm](http://www.lpb.bwue.de/aktuell/bis/4_98/bis498d.htm)  
(Zugriff am 17.11.2004)

**Website RVR-ONLINE**

[www.rvr-online.de/presse/kvr\\_rvr.shtml](http://www.rvr-online.de/presse/kvr_rvr.shtml)  
(Zugriff am 21.10.2004)

[www.rvr-online.de/der\\_rvr/verwaltung/verbandsversammlung.shtml](http://www.rvr-online.de/der_rvr/verwaltung/verbandsversammlung.shtml)  
(Zugriff am 21.10.2004)

[www.rvr-online.de/der\\_rvr/gremien.shtml](http://www.rvr-online.de/der_rvr/gremien.shtml)  
(Zugriff am 21.10.2004)

<http://www.rvr-online.de/wirtschaft/Endbericht.pdf>  
(Zugriff am 30.01.2005)

<http://www.rvr-online.de/entwicklungsprogramme/wohnungsbaupotenziale.shtml>  
(Zugriff am 30.01.2005)

---

## Dokumente und Akten

- ARL 2003** = Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Nordrhein-Westfalen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 23.05.2003: Stellungnahme zum Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Zuschrift 13/2872. Münster
- BBR 2004** = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Innovative Projekte zur Regionalentwicklung – Modellvorhaben der Raumordnung 2003 – 2006. 4. Sachstandsbericht (Stand: 31. Dezember 2004). Themenschwerpunkte „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ und „Infrastruktur und demographischer Wandel“
- Blotevogel 2003** = Blotevogel, Hans H. 19.05.2003: Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen. Zuschrift 13/2850. Duisburg
- BUND 2003** = Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. 20.05.2003: Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen und die damit verbundenen Beratungsgegenstände. Zuschrift 13/2861. Düsseldorf
- CDU und FDP 2005** = CDU NRW und FDP NRW 2005: Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP zur Bildung einer neuen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen vom 20.06.2005. Düsseldorf
- Danielzyk 2003** = Rainer Danielzyk 2003: Zukunft benötigt Kooperation – Neues Politik- und Planungsverständnis - Überarbeitete Fassung des Vortrages vom 31.03.2003 in Marienberg/ Erzgebirge
- Davy 2003** = Davy, Benjamin 14.05.2003: Drucksache 13/3538 – Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit u.a.; hier: Stellungnahme zur Anhörung am 28. Mai. 2003. Zuschrift 13/2842. Dortmund
- DGB 2003** = Deutscher Gewerkschaftsbund, Bezirk NRW 16.05.2003: Gewerkschaftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen gemäß § 32 und § 31 der Geschäftsordnung des Landtags Öffentliche Anhörung von Sachverständigen gemäß § 32 und § 31 der Geschäftsordnung des Landtags NRW am 28. Mai 2003. Zuschrift 13/2844. Düsseldorf
- Greiving 2003** = Greiving, Stefan. 12.05.2003: Stellungnahme zu den Drucksachen 13/ 3538, 13/ 2267, 13/ 2452. Zuschrift 13/2824. Dortmund.
- Heimatvereine Ruhrgebiet 2003** = Verband der Bürger- und Heimatvereine im Ruhrgebiet e.V. 26.05.2003: Anhörung am 28.05.2003 im Plenarsaal des Landtags. Zuschrift 13/2881. Essen
- Held** = Held, Friedrich Wilhelm. ohne Datum: Regionalverband / Kommunalverband Ruhrgebiet. Zuschrift 13/2843. Hilden
- IAT NRW** = Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum NRW ohne Datum: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen der Fraktionen der SPD und des Bündnis`90 / Die Grünen. Zuschrift 13/2862. ohne Ort
- IHK 2003** = Industrie- und Handelskammern zu Dortmund 19.05.2003: Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammern des Ruhrgebietes zu den Gesetzesentwürfen und Anträgen. Zuschrift 13/2855. Dortmund
- KVR 2003** = Kommunalverband Ruhrgebiet 05.2003: Stellungnahme des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (KVR). Zuschrift 13/2875 Essen.
-

- Landesregierung NRW 2004** = Gesetzentwurf der Landesregierung NRW, 18.10.2004: Neufassung des Landesplanungsgesetz. Landtag Nordrhein-Westfalen. 13. Wahlperiode. Landtagsdrucksache 13/6101. Düsseldorf
- Landkreistag 2003** = Landkreistag Nordrhein-Westfalen 13.05.2003: Stellungnahme des Landkreistages NRW für die Anhörung am 28. Mai 2003 zu den Landtagsdrucksachen 13/3538. Zuschrift 13/2836. Düsseldorf.
- Landtag NRW 2003** = Landtag Nordrhein-Westfalen 28.05.2003: Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform (40.), Ausschuss für Umwelt und Raumordnung (32.), Ausschuss für Kommunalpolitik (41.). Ausschussprotokoll 13/888. Düsseldorf
- Langemeyer 2003** = Stadt Dortmund, Der Oberbürgermeister 15.05.2003: Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Zuschrift 13/2853. Dortmund
- MKRO 2005** = Ministerkonferenz für Raumordnung. Protokoll der Sitzung (ohne Datum): Hannover. Unveröffentlicht
- Oebbecke 2003** = Oebbecke, Janbernd 29.04.2003: Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen u.a. – Anhörung am 28.05.2003. Zuschrift 13/2789. Münster
- Pauli 2001** = Pauli, Manfred Josef 2001: Informelle Kompetenz als eine Grundvoraussetzung für regionales Handeln. Vortrag im Rahmen der Konferenz Multipolar patterns of urban development – competition or cooperation? Lodz: 04.-07.04.2001.
- Pro Ruhrgebiet 2003** = Verein pro Ruhrgebiet e.V. 16.05.2003: Anhörung am 28.05.2003 im Plenarsaal des Landtags. Zuschrift 13/2857. Essen.
- Regionalrat Arnsberg 2003 a** = Regionalrat des Regierungsbezirks Arnsberg 09.05.2003: Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW. Zuschrift 13/2823. Arnsberg.
- Regionalrat Arnsberg 2003 b** = Regionalrat des Regierungsbezirks Arnsberg 28.03.2003: Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW. Zuschrift 13/2699. Arnsberg.
- Regionalrat Detmold 2003 a** = Regionalrat des Regierungsbezirks Detmold 26.02.2003: Novellierung der Landesplanung. Zuschrift 13/2648. Detmold.
- Regionalrat Detmold 2003 b** = Regionalrat des Regierungsbezirks Detmold 16.05.2003: Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise. Zuschrift 13/2847. Detmold.
- Regionalrat Düsseldorf 2003 a** = Regionalrat des Regierungsbezirks Düsseldorf 06.05.2003: Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Zuschrift 13/2860. Düsseldorf. **Regionalrat Düsseldorf 2003 b** = Regionalrat des Regierungsbezirks Düsseldorf 01.04.2003: Zukunft der Regionalplanung an Rhein und Ruhr. Zuschrift 13/2737. Düsseldorf.
- Regionalrat Köln 2003** = Bezirksregierung Köln 09.04.2003: Beschluss des Regionalrates des Regierungsbezirks Köln vom 04.04.2003. Zuschrift 13/2738. Köln.
-

- Regionalrat Münster 2003** = Regionalrat bei der Bezirksregierung Münster 13.05.2003: Stellungnahme für die Anhörung im Landtag am 28.05.2003. Zuschrift 13/2846. Münster.
- Schmidt-Eichstaedt 2003** = Schmidt-Eichstaedt, Gerd 19.05.2003: Stellungnahme zu den Möglichkeiten der Einführung des Regionalen Flächennutzungsplans nach § 9 Abs. 6 ROG in Nordrhein-Westfalen. Zuschrift 13/2851. Berlin.
- SPD und Grüne 2003** = SPD und Bündnis`90 / Die Grünen 2003: Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Zusammenarbeit vom 30.06.2003. Düsseldorf.
- SRL & IRL 2003** = Arbeitsgemeinschaft der Planerverbände SRL e.V. Regionalgruppe NRW 20.05.2003: Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW. Zuschrift 13/2859. Münster.
- Stadt Oberhausen 2003** = Stadt Oberhausen, Der Oberbürgermeister 22.05.2003: Stellungnahme zu der Anhörung von Sachverständigen gemäß § 31 der Geschäftsordnung des Landtags NRW (öffentliche Sitzung am 28.05.2003). Zuschrift 13/2868. Oberhausen.
- Städteregion Ruhr 2003** = Städteregion Ruhr 2030 20.05.2003: Anhörung von Sachverständigen gemäß § 31 der Geschäftsordnung des Landtags NRW (öffentliche Sitzung) am 28.05.2003. Zuschrift 13/2871. Gelsenkirchen.
- Städtetag 2003** = Städtetag Nordrhein-Westfalen 12.05.2003: Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Zuschrift 13/2822. Köln.
- Städte- und Gemeindebund 2003** = Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 14.05.2003: Anhörung am 28.05.2003 zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit. Zuschrift 13/2835. Düsseldorf.
- VG Stuttgart 1998** = Aktenzeichen 11 K 7307/97 Verwaltungsgericht Stuttgart 30.03.1998: Beschluss des VG Stuttgart vom 30.03.1998. Stuttgart.
- Westfaleninitiative 2003** = Westfaleninitiative e.V. 22.05.2003: Öffentliche Anhörung am 28.05.2003. Zuschrift 13/2866. Münster.
-

## Interviews und Vorträge

**Baumgart 09.11.2004** = Frau Prof. Dr. Baumgart, Fakultät Raumplanung an der Universität Dortmund, Vortrag „Auf dem Weg zur interkommunalen Zusammenarbeit - Erfahrungen aus der Region Bremen“ am 09.11.2004 in Dortmund.

**Blotevogel 02.11.2004** = Herr Prof. Dr. Blotevogel, Fakultät Raumplanung an der Universität Dortmund, Vortrag „Regionale Kooperation und Perspektiven der Regionalplanung in NRW“ am 02.11.2004 in Dortmund.

**Danielzyk 02.11.2004** = Herr Prof. Dr. Danielzyk, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, Vortrag „Zukunft der Regionalplanung – Überlegungen anhand einer Befragung von Landesplanungsbehörden“ am 02.11.2004 in Dortmund.

**Davy 05.11.2004** = Herr Prof. Dr. Davy, Fakultät Raumplanung an der Universität Dortmund, Vortrag „Unendliche Weite! Eine andere Sicht der Regionalisierung“ am 05.11.2004 in Dortmund.

**Dickmann 26.04.2004** = Frau Ursula Dickmann, Mitarbeiterin der Stadt Bottrop in der Stadtentwicklungsplanung. Abteilung: Generelle Planung. Interview am 26.04.2004 in Bottrop, Stadtplanungsamt..

**Greiving 19.04.2004** = Herr Dr. habil. Stefan Greiving, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl „Raumordnung und Landesplanung“ der Fakultät Raumplanung. Interview am 19.04.2004 in Dortmund, Universität.

**Finger 22.04.2005** = Herrn Finger, Stadtplanungsamt Dortmund, Gast-Vorlesung an der Universität Dortmund, FG Stadt- und Regionalplanung am 22.04.2005 zum Thema „Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes für Dortmund.“

**Kral 22.04.2005** = Herr Kral, Mitarbeiter des Planungsamtes der Stadt Witten. Interview am 22.04.2005 in Witten, Rathaus, Marktstraße 16.

**Krüger 18.04.2005** = Herr Gerold Krüger, Mitarbeiter im Amt für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt Essen, Abteilung: Landes- und Regionalplanung, Flächennutzungsplan. Interview am 18.04.2005 in Essen, Stadtplanungsamt, Lindenallee 10.

**Rommerspacher 20.04.2005** = Herr Dr. Thomas Rommerspacher, Mitglied des Landtages, Fraktion: Bündnis`90 / Die Grünen. Interview vom 20.04.2005 in Düsseldorf, Landtag NRW.

**Tum 09.11.2004** = Herr Carsten Tum, Regionalverband Ruhr, Vortrag „Möglichkeiten wirksamer regionaler Planungen im RVR vor dem Hintergrund des RVRG“ am 09.11.2004 in Dortmund.

**Rommerspacher 12.11.2004** = Herr Dr. Thomas Rommerspacher, Landtag NRW, Vortrag „Entstehung, Ziele und mögliche Auswirkungen des Gesetzes zum RVR“ am 12.11.2004 in Dortmund.

**Horstmann 29.04.2005** = Herr Markus Horstmann, Mitarbeiter im Planungsamt der Stadt Gelsenkirchen, Abteilung 611: Gesamtstädtische Aufgaben, Flächennutzungspläne, Landesplanung, regionale Kooperation. Interview am 29.04.2005 in Gelsenkirchen, Stadtplanungsamt.

**Thabe 20.05.2005** = Herr Stefan Thabe, Mitarbeiter im Stadtplanungsamtes der Stadt Dortmund. Interview am 20.05.2005 in Dortmund, Stadtplanungsamt, Burgwall 14.

**Tilkorn 26.04.2005** = Herr Erich Tilkorn, Abteilungsdirektor der Bezirksregierung Münster. Abteilung: Regionalplanung und Wirtschaft. Interview am 26.04.2005 in Münster, Domplatz 1-3.

**Tum 27.04.2005** = Herr Carsten Tum, Mitarbeiter des RVR r, Leiter des Fachbereichs Siedlungsentwicklung und Wirtschaft. Interview am 27.04.2005 in Essen, RVR-Gebäude, Gutenbergstraße 47.

---



---

## Anhang

---

## Interviewleitfaden

### Einleitung:

Erfahrungen Kenntnisse MP

Haben Sie bisher Erfahrungen bei der Erarbeitung von Masterplänen gemacht? Wenn ja, welche?

### Anwendung:

Welche Anwendungsbereiche ergeben sich Ihrer Meinung nach für regionale Masterpläne?

Warum ist/sind der/die Anwendungsbereich/e für regionale Masterpläne geeignet?

Sollten regionale Masterpläne eher als themenübergreifende Masterpläne oder eher fachbezogen gestaltet werden?

Sollte ein „Masterplan Ruhrgebiet“ für die Region Ruhrgebiet erstellt werden? Warum ja oder warum nein?

### Verfahren:

Wer bestimmt das Aufstellungsverfahren für regionale Masterpläne? Warum?

Ist der regionale Masterplan ihrer Meinung nach ein formelles oder informelles Instrument?

Sollte es eine Durchführungsverordnung geben?

Welchen Grad der Verbindlichkeit stellen sie sich für regionale Masterpläne vor?

Wie stehen Sie zu der Möglichkeit nach § 6 RVRG in Verbindung mit §16 LPlG die Inhalte der regionalen Masterpläne zu Zielen der Raumordnung zu machen?

Wie sollte ein regionaler Masterplan Ihrer Meinung nach aufgestellt werden? (eher wie GEP oder mehr runder Tisch)

Wer sollte / muss beteiligt werden?

Wie schätzen Sie den Einfluss der Kommunen bei der Erarbeitung der regionalen Masterpläne ein?

Wie schätzen Sie den Einfluss des RVR bei der Erarbeitung der regionalen Masterpläne ein?

In welchem Verhältnis sehen Sie den regionalen Masterplan zu den formellen Instrumenten der räumlichen Planung (GEP, RFNP, FNP)?

Welche Schnittstellen (Überschneidungen, Anknüpfungspunkte, Gemeinsamkeiten) gibt es mit den anderen Instrumenten? Führen diese zu Konflikten?

Wie sollte der regionale Masterplan umgesetzt werden?

Wie kann die Umsetzung eines regionalen Masterplans sichergestellt werden?

Wer bestimmt die Inhalte des regionalen Masterplans (RVR, Kommune, Regionalrat)

---

## **Gestaltung**

In welcher (Gestaltungs-)Form stellen sie sich einen regionalen Masterplan vor? Plan, Programm, Broschüre...

Wie detailliert sollen die Festlegungen bei einem regionalen Masterplan sein?

Welchem Maßstab halten sie für einen regionalen Masterplan für sinnvoll? Warum?

Sollte es eine Planzeichenverordnung geben? Wie könnte diese aussehen (FNP, B-Plan)?

## **Kooperationsmotivation**

Was ist ihrer Meinung nach der Reiz für die Kommunen an regionalen Masterplänen mitzuarbeiten?

Welche Voraussetzungen sind aus Ihrer Sicht notwendig, um eine aktive Teilnahme der Kommunen am Erarbeitungsverfahren zu erwirken?

Welche Strategie sollte der RVR bei der Pflichtaufgabe „Erstellung von regionalen Masterplänen“ verfolgen, damit die Kommunen bei ihrer Aufstellung mitwirken?

Wie schätzen Sie das Spannungsverhältnis zwischen der Pflichtaufgabe des RVR (Aufstellung von regionalen Masterplänen) und der freiwilligen Aufgabe der Kommunen (sich an dieser Aufstellung zu beteiligen) ein?

Was halten sie von der Pflichtaufgabe des RVR zur Aufstellung von regionalen Masterplänen? Ist diese Pflichtaufgabe kontraproduktiv?

Welche Vor- oder Nachteile ergeben sich für die Kommunen durch die regionalen Masterpläne?

Sehen Sie die kommunale Planungshoheit durch die regionalen Masterpläne gefährdet?

Reicht die Pflichtumlage der Kommunen an den RVR aus, um diese zu einer Kooperation bei der Erstellung eines regionalen Masterplanes zu bewegen?

## **Erwartungen/ Chancen/ Wünsche/ Sinnhaftigkeit**

Was erhoffen Sie sich von den regionalen Masterplänen?

Was wurde mit der Einführung des RMP vom Gesetzgeber erhofft?

Wovon hängt es ab, ob die Erarbeitung und die Umsetzung von reg. MP ein Erfolg wird?

Für wie sinnvoll erachten Sie die Einführung des Instrumentes „Regionaler Masterplan“?

Wie können die regionalen Masterpläne zur Verbesserung der Situation des Ruhrgebietes beitragen?

## **Abschlussfrage**

Sie haben 3 Wünsche frei. Wie sollte der regionale Masterplan sein?

Hat der regionale Masterplan eine Zukunft?

---