

## Regionalisierung und Raumbewachung

Wolf, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wolf, M. (2010). Regionalisierung und Raumbewachung. In B. Mielke, & A. Münter (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen* (S. 203-217). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-356203>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Michael Wolf*

## **Regionalisierung und Raubeobachtung**

S. 203 bis 217

Aus:

Bernd Mielke, Angelika Münter (Hrsg.)

## **Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen**

Arbeitsmaterial der ARL 352

Hannover 2010

Michael Wolf

## Regionalisierung und Raumbewachung

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Grundlagen
  - 2.1 Begriffe: Raumbewachung, Monitoring, Controlling, Indikatoren
  - 2.2 Indikatoren als Grundlage der Raumbewachung
  - 2.3 Grenzen von Indikatorensystemen
- 3 Neue Regionalisierungsansätze und Raumbewachung
  - 3.1 Einführende Überlegungen
  - 3.2 Anforderungen an die Raumbewachung
  - 3.3 Weitere Überlegungen zum Aufbau eines Raumbewachungssystems
- 4 Fazit und Ausblick

Literatur

### 1 Einleitung

Im Rahmen der Regionalisierungsdebatte spielte die Raumbewachung schon immer eine wichtige Rolle. Räumlich orientierte Politik und Planung benötigen ausreichende Daten und Informationen über räumliche Entwicklungen in diversen Themenfeldern, um ihre Maßnahmen und Planungen zielgerecht umsetzen zu können.

Schon sehr früh wurde dabei eine auf Indikatoren basierende Raumbewachung favorisiert. So verwendete bereits das Bundesraumordnungsprogramm von 1975 Indikatoren, mit denen die unterschiedliche Ausgangslage sowie diverse Entwicklungstendenzen im damaligen Bundesgebiet beschrieben wurden.<sup>1</sup> Dieser Ansatz wurde 1976 vom Beirat für Raumordnung durch ein umfangreiches gesellschaftliches Indikatorensystem aufgegriffen und weiter differenziert.<sup>2</sup>

Auch in jüngerer Zeit wird die Bedeutung von Monitoring- und Controllingsystemen zur Beobachtung räumlicher Entwicklungsprozesse sowie für eine zielgerichtete Steuerung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen betont. Beispiele hierfür sind das im Rahmen der EU-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung<sup>3</sup> eingeforderte Monitoring, das für Brandenburg entwickelte Planungsinformationssystem PLIS<sup>4</sup> und das niedersächsische Regionalmonitoring des NIW.<sup>5</sup> In Nordrhein-Westfalen finden sich solche

<sup>1</sup> Vgl. Bundesminister für Raumordnung (Hrsg.) (1975).

<sup>2</sup> Vgl. Bundesminister für Raumordnung (Hrsg.) (1976) S. 29 ff. Ein ähnlicher Ansatz wurde später von Thoss, Michels (1985) für 15 nordrhein-westfälische Funktionsräume entwickelt.

<sup>3</sup> Vgl. Artikel 10 der Richtlinie 2001/42/EG.

<sup>4</sup> Vgl. Janssens (2006).

<sup>5</sup> Vgl. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2005).

Aussagen beispielsweise in den Überlegungen zur Einführung eines Monitorings im Rahmen einer Neuorientierung der Gewerbeflächenpolitik 2001<sup>6</sup> und im Rahmen der Überlegungen zur Novellierung des Landesentwicklungsplanes (LEP 2025).<sup>7</sup>

Mit der Einführung bzw. Entwicklung neuer, stärker regional orientierter räumlicher Planungsansätze zeichnen sich auch neue Regionsabgrenzungen in Nordrhein-Westfalen ab. Auch diese müssen durch eine laufende Raubeobachtung begleitet werden, um die von ihnen ausgehenden räumlichen Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Erreichung der landesweiten Ziele der Raumordnung und Landesplanung bewerten zu können.

Wenngleich die Ziele und Funktionen der Raubeobachtung mittlerweile schon als „alter Schuh“ bezeichnet werden können, sind in den letzten Jahren mit dem „Monitoring“ und „Controlling“ neue Begriffe in der Diskussion um die Entwicklung räumlicher Informationssysteme aufgetaucht, die gegenüber den bisherigen Raubeobachtungsansätzen etwas völlig Neues suggerieren. Auch in der Literatur werden die Begriffe unterschiedlich verwendet, teilweise allerdings auch synonym. Deshalb soll zunächst der Frage nachgegangen werden, was Monitoring und Controlling von räumlichen Entwicklungen bedeutet und inwieweit die verwendeten Begriffe gegenüber dem früheren Raubeobachtungsbegriff etwas Neues bedeuten. In diesem Zusammenhang soll auch die Rolle von Indikatoren diskutiert werden.

Daran schließt eine Diskussion an, ob auf die Raubeobachtung neue Anforderungen vor dem Hintergrund neuer Planungs- und damit Regionalisierungsansätze zukommen. In diesem Zusammenhang geht es auch um die Frage, wie indikatorengestützte Raubeobachtungssysteme grundsätzlich ausgestaltet sein müssen, um dem Informations- und Evaluationsbedarf für die bisherigen formellen und für neue Planungsansätze gerecht zu werden. Allerdings erfolgt in diesem Zusammenhang ausdrücklich keine inhaltliche Beschreibung und Diskussion einzelner Indikatoren bzw. Indikatorenbündel.

## 2 Grundlagen

### 2.1 Begriffe: Raubeobachtung, Monitoring, Controlling, Indikatoren

Neben dem Begriff „Raubeobachtung“ sind in den letzten Jahren im Zusammenhang mit Fragen zur Informationsbeschaffung und -auswertung mit dem „Monitoring“ und dem „Controlling“ neue Begrifflichkeiten aufgetaucht. Eine einheitliche Verwendung dieser Begriffe gibt es nicht. Teilweise sind bei der Verwendung dieser Begriffe Unschärfen festzustellen.<sup>8</sup> Deshalb soll zunächst eine begriffliche Klärung vorgenommen werden.

Der Begriff „Raubeobachtung“ beinhaltet auf den ersten Blick die Beobachtung und Analyse räumlicher Entwicklungen. In der wissenschaftlichen Diskussion und praxisorientierten Umsetzung blieb Raubeobachtung allerdings zu keinem Zeitpunkt auf eine rein deskriptive Zielsetzung beschränkt. Vielmehr beinhaltet der Begriff neben der Bestandsanalyse immer die Themenfelder „Prognose“ und „Erfolgskontrolle“.<sup>9</sup> Dies geht z. B. aus der 1976 vom Beirat für Raumordnung vertretenen Position zu gesellschaftlichen Indikatoren hervor: Die Raubeobachtung sollte neben einer Beschreibung des Ist-Zustandes einen Vergleich mit den auf gleicher Indikatorenbasis operationali-

---

<sup>6</sup> Vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2002) S. 19.

<sup>7</sup> Vgl. z. B. Thoben (2007) S. 10 und 16 f.

<sup>8</sup> Vgl. dazu die Diskussion bei Birkmann (2004) S. 54.

<sup>9</sup> Vgl. Gatzweiler (1984) S. 285.

sierten Zielen (Soll-Zustand) durchführen. Mit Hilfe von Indikatoren zu diversen Themenfeldern sollte der Politik aufgezeigt werden, was wo mit welcher Dosierung zu tun ist, um die räumlichen Ziele, insbesondere die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebietes zu erreichen.<sup>10</sup>

Der Monitoring- und Controllingbegriff stammt aus dem angelsächsischen Sprachraum und wird dort vor allem im Bereich der Unternehmensführung verwendet.<sup>11</sup> Monitoring (to monitor = abhören, überwachen) kann als systematische, langfristig angelegte Erfassung, Beobachtung und Überwachung von Vorgängen und Prozessen zur Gewinnung von Daten und Wissen umschrieben werden. Nach dieser Definition entspricht Monitoring eher dem klassischen Raumbewachungsbegriff.

Im Zusammenhang mit dem Monitoring ist auch der Controllingbegriff in den letzten Jahren stärker in den Vordergrund gerückt worden. Controlling (to control = überwachen, beaufsichtigen, leiten, führen, steuern, regeln) findet vor allem im betriebswirtschaftlichen Bereich von Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Neuen Steuerungsmodelle Anwendung, vornehmlich im Zusammenhang mit der Kosten- und Leistungsrechnung und als Form des strategischen Managements.

In der älteren deutschsprachigen Literatur standen beim Controlling vor allem die Kontrolle von Prozessen bzw. die Durchführung eines Vergleichs im Vordergrund.<sup>12</sup> Die oben aufgelistete Vielfalt der Übersetzungsmöglichkeiten aus dem Englischen zeigt allerdings, dass der Controllingbegriff in der angelsächsischen Unternehmensführungsliteratur umfassender ist: „Unter ‚Control‘ versteht man in der englischsprachigen Managementliteratur Beherrschung, Lenkung, Steuerung, Regelung von Prozessen“,<sup>13</sup> wobei „Control“ und „Controlling“ synonym verwendet werden. Controlling ist somit Bestandteil der Unternehmenssteuerung und kann nicht einfach mit Kontrolle gleichgesetzt werden.

Im Zusammenhang mit der Raumbewachung beinhaltet Controlling somit einerseits einen laufenden Soll-Ist-Vergleich auf der Grundlage der vom Monitoring zur Verfügung gestellten Daten und Informationen, um damit (neue) Entscheidungen in Form von räumlichen Planungen und Maßnahmen vorzubereiten. Ein solcher Vergleich ist aber nur bei hinreichender Konkretisierung der räumlichen Ziele möglich. Controlling beinhaltet somit mehr als eine reine Berichts- und Informationsfunktion.<sup>14</sup>

Andererseits stellt Controlling im Zusammenhang mit der Raumbewachung einen fortlaufenden Steuerungsprozess dar, der aus einer strategischen und einer operativen Komponente besteht.<sup>15</sup> Ein strategisches Controlling beinhaltet eine Steuerung der Zielerreichung über die erwähnten Soll-Ist-Vergleiche sowie eine Steuerung der Zielvalidität. Bei Letzterem wird der Frage nachgegangen, ob die räumlichen Ziele angesichts der beobachteten Entwicklungstrends überhaupt noch sinnvoll bzw. richtig konkretisiert sind. Das operative Controlling besteht aus einer Vollzugskontrolle und einer Wirkungskontrolle. Bei der Vollzugskontrolle wird überprüft, ob die beschlossenen Planungen und Maßnahmen tatsächlich in der vorgesehenen Dosierung durchgeführt wurden.

<sup>10</sup> Vgl. Bundesminister für Raumordnung (Hrsg.) (1976) S. 29 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Birkmann (2004) S. 54.

<sup>12</sup> Vgl. z. B. Frese (1968) S. 53.

<sup>13</sup> Horváth (2006) S. 18.

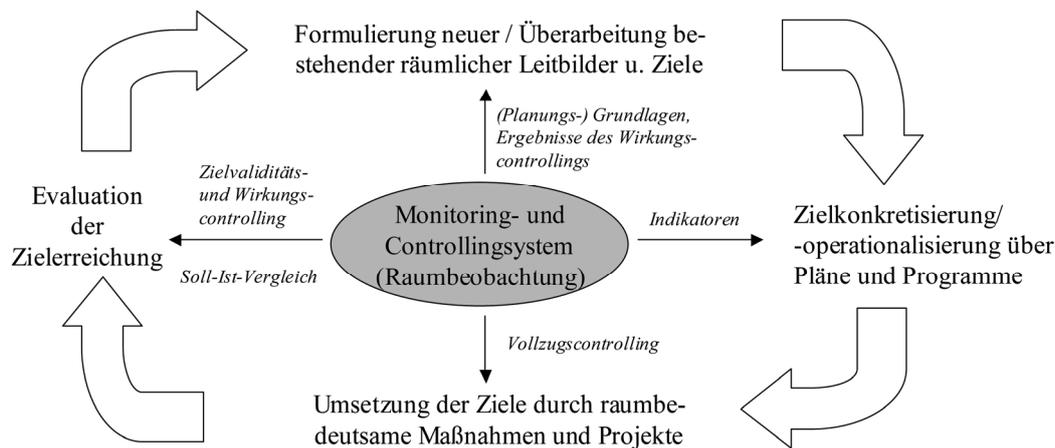
<sup>14</sup> Vgl. Birkmann (2003) S. 358.

<sup>15</sup> Vgl. Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 18 sowie Birkmann (2004) S. 56.

Im Rahmen der Wirkungskontrolle werden die von den Planungen und Maßnahmen ausgehenden erwünschten und unerwünschten Wirkungen nachgehalten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass vor allem Monitoring begrifflich mit Raubeobachtung synonym verwendet werden kann. Unter diesem Aspekt beinhaltet die jüngere Diskussion auf den ersten Blick nichts grundsätzlich Neues. Von dieser begrifflichen Definition sind allerdings die im Zusammenhang mit dem Monitoring diskutierten neueren inhaltlichen Aspekte deutlich zu trennen. Dies ergibt sich schon aus den Entwicklungen z. B. bei den geografischen Informationssystemen sowie dem Ausbau der räumlichen Datenbasis in den letzten Jahren, was die Möglichkeiten des Monitorings zumindest aus technischer Sicht deutlich erhöht hat. Neu sind auch die mit dem Controllingbegriff eingeführten Steuerungsaspekte. Zwar waren Soll-Ist-Vergleiche schon immer Bestandteile der Raubeobachtung<sup>16</sup> und boten Hilfestellungen zur Überprüfung gesetzter Ziele und Maßnahmen.<sup>17</sup> Dennoch sind diese Controllingansätze eher ex-post-orientiert.<sup>18</sup> Mit dem kombinierten Monitoring und Controlling ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten, in den verschiedenen Planungs- und Maßnahmenphasen lenkend einzugreifen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Räumliches Monitoring und Controlling im Planungsprozess



Quelle: eigene Darstellung

## 2.2 Indikatoren als Grundlage der Raubeobachtung

Raubeobachtung und Indikatoren sind untrennbar miteinander verknüpft. Indikatoren sind zentrale Bestandteile eines jeden Monitoring- und Controllingsystems. Sie stellen Messgrößen, Anzeiger bzw. Kennzahlen dar, die Aussagen über einen bestimmten, der direkten Messung i. d. R. unzugänglichen Sachverhalt treffen.<sup>19</sup> Indikatoren sind entweder input- oder outputorientiert. Outputorientierte Indikatoren messen im Wesentlichen das Ergebnis oder einen Ertrag, z. B. den gesellschaftlichen Wohlstand. Inputorientierte Indikatoren erfassen hingegen Aufwendungen für bestimmte Leistungen.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Vgl. z. B. Gatzweiler (1984) S. 287.

<sup>17</sup> Bgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976) S. 32.

<sup>18</sup> Diese Feststellung schließt nicht aus, dass die Raubeobachtung auch Status-Quo-Prognosen mit einschloss, um mögliche räumliche Entwicklungen abzuschätzen, wenn es zu keinem zusätzlichen bzw. geänderten Maßnahmeneinsatz kommen würde. Vgl. Gatzweiler (1984) S. 287.

<sup>19</sup> Vgl. u. a. Birkmann et al. (1999) S. 17 und Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 13.

<sup>20</sup> Birkmann weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen Input- und Outputindikatoren im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte an Bedeutung gewonnen hat. So sind neben den eher re-aktiv, auf die

Ein Indikator steht nicht für sich selbst. Ziel der Erkenntnissuche ist immer der durch ihn angezeigte Sachverhalt, das sog. Indikandum, sowie seine Veränderung im Zeitablauf. Bei der Auswahl der Indikatoren ist entscheidend, welcher „Indizienbeweis“ mit ihm geführt werden soll,<sup>21</sup> d. h. welche Erklärungszusammenhänge zwischen Indikator und Indikandum unterstellt werden. Dazu muss gerade bei komplexen Zusammenhängen und Prozessen eine Vorstellung über die Wirkungszusammenhänge bestehen.<sup>22</sup> Allerdings sind trotz dieser Komplexität Vereinfachungen unvermeidbar, mit Blick auf den Adressatenkreis des Monitorings und Controllings sogar sinnvoll und erforderlich. Wichtig ist nur, dass der Indikator den unterstellten Sachverhalt so gut wie möglich abbildet und dass sich seine wertmäßige Veränderung auf identifizierbare Maßnahmen beziehen lässt.<sup>23</sup>

Indikatoren können unter diesen Voraussetzungen nicht nur Hinweise auf den Zustand und die Veränderung eines Sachverhaltes aufzeigen. Sie dienen gleichzeitig dazu, einer Adressatengruppe, z. B. der Politik oder der Verwaltung, Transparenz über Entwicklungen zu verschaffen und weiteren Handlungsbedarf anzuzeigen. Dies setzt allerdings voraus, dass Ziele für den beobachteten Sachverhalt bekannt, eindeutig<sup>24</sup> und hinreichend konkretisiert bzw. operationalisiert sind.

Der Beirat für Raumordnung ging 1976 sogar noch weiter, indem er sein Indikatorensystem auch zur Operationalisierung von Raumordnungszielen benutzte.<sup>25</sup> Dabei wurden die Raumordnungsziele über Zwischen- und Unterziele konkretisiert. Am Ende des Prozesses stand ein Indikatorensystem, deren einzelnen Indikatoren Soll-Werte in Form von Mindeststandards mit Unter- und/oder Obergrenzen zugewiesen wurden. Auf diese Weise erhielt man einen „Maßstab für die Raubeobachtung, um den jeweils bereits erreichten Grad der Zielerreichung zu messen“.<sup>26</sup> Ein Soll-Ist-Vergleich zeigt dann an, welche Ziele in den betrachteten Regionen noch unerfüllt sind und wo Maßnahmen zur Erreichung der Mindeststandards notwendig sind.<sup>27</sup>

Unabhängig davon, ob Indikatoren nur zur Messung eines bestimmten Sachverhaltes oder darüber hinaus für die Ziel-Operationalisierung verwendet werden, setzt der Einsatz eines indikatorengestützten Monitorings voraus, dass zwischen allen am Monitoring Beteiligten Einigkeit über die verwendeten Indikatoren besteht. Nur wenn Indikatoren mit Blick auf den zu erklärenden Sachverhalt einheitlich interpretiert und bewertet werden, lassen sich daraus die „richtigen“ politischen und planerischen Konsequenzen ziehen.<sup>28</sup>

---

Messung von Resultaten orientierten Outputindikatoren zunehmend pro-aktive, auf die Vorsorge orientierte Indikatoren sinnvoll, um bereits vor dem eigentlichen Planungsprozess eine Abschätzung über spätere Belastungen zu erhalten. Vgl. Birkmann (2004) S. 76.

<sup>21</sup> Vgl. Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 14.

<sup>22</sup> Vgl. auch Weiland (1999) S. 254.

<sup>23</sup> Vgl. Birkmann (2004): S. 78. In der Praxis treten allerdings häufig Probleme aufgrund überlagernder Effekte auf, die von unterschiedlichen Maßnahmen und Trends auf den diversen räumlichen Ebenen ausgehen. Sie erschweren das Controlling der eigenen Planungen und Maßnahmen, insbesondere wenn das unterstellte Wirkungsmodell empirisch nicht in der Lage ist, diese Entwicklungen auseinander zu halten.

<sup>24</sup> Mit „eindeutig“ ist hier ein stringent formuliertes räumliches Zielsystem gemeint, bei dem keine Zielkonflikte zwischen einzelnen Zielen auftreten.

<sup>25</sup> Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976) S. 29 ff.

<sup>26</sup> Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976) S. 30.

<sup>27</sup> „Die Indikatoren vermitteln lediglich ein differenziertes Bild räumlicher Strukturschwächen und damit einen entsprechend differenzierten Orientierungsrahmen für vordringliche Maßnahmen.“ (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976) S. 32.

<sup>28</sup> Vgl. Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 15.

Vor diesem Hintergrund sind an Indikatoren bzw. Indikatorensysteme diverse Anforderungen zu stellen:<sup>29</sup>

- Indikatoren sollten einen eindeutigen Bezug auf die zugrunde gelegten Leitbilder und Ziele aufweisen. Nur so ist die Anzeigerfunktion des Indikators sichergestellt und nachvollziehbar. Dabei sind zugrunde gelegte abstrakte Leitbilder und Ziele weiter zu konkretisieren.
- Die Auswahl einzelner Indikatoren aus einer Vielzahl möglicher sollte sich an einer nachvollziehbaren Verbindung zum zu erklärenden Sachverhalt orientieren. Der zwischen Indikandum und Indikator zugrunde gelegte Erklärungsansatz sollte allgemein anerkannt sein und möglichst auf einem die Zusammenhänge und Prozesse beschreibenden Funktions- bzw. Wirkungsmodell basieren. Dabei sollten komplexe Wirkungszusammenhänge sinnvoll reduziert werden, um den Erklärungsansatz für den Adressatenkreis überschaubar zu halten.
- Indikatoren sollten mit Blick auf den fokussierten Adressatenkreis<sup>30</sup> verständlich sein, was angesichts des auf Expertenwissen basierenden Erklärungsansatzes zwischen Indikator und Indikandum nicht immer leicht ist. Dabei sollte nach Möglichkeit auf den Erfahrungsschatz des Adressatenkreises abgestellt werden. Der Umfang zusätzlicher Erklärungshilfen und Interpretationen ist so gering wie möglich zu halten.
- Indikatorensysteme sollten bei gleichen bzw. ähnlichen Zielen und Adressaten in ihren zentralen Teilen kompatibel mit anderen Raubeobachtungssystemen sein. Eine vertikale und horizontale Integrationsfähigkeit erleichtert einerseits interregionale Vergleiche und ermöglicht andererseits das Zusammenführen von Daten und Informationen auf übergeordneten Planungs- und Verwaltungsebenen für deren Planungen und Maßnahmen. Ersteres kann für das Zielvaliditätscontrolling hilfreich sein.<sup>31</sup>
- Indikatorensysteme sollten vom Umfang her überschaubar bleiben. Damit lässt sich zum einen der Arbeitsaufwand für das Raubeobachtungssystem in einem gewissen Rahmen halten, insbesondere wenn für einige Indikatoren zusätzliche Primärdaten erhoben werden müssen. Zum anderen könnte eine zu große Anzahl an Indikatoren das Ziel der leichten Verständlichkeit mit Blick auf den Adressatenkreis konterkarieren. Hier empfiehlt sich zunächst eine Fokussierung auf Kern- bzw. Schlüsselindikatoren, die einen Überblick über die wesentlichen zu betrachtenden Sachverhalte und ihre Entwicklungen geben.
- Ebenfalls mit Blick auf den Umfang des Raubeobachtungssystems sollten die Indikatoren untereinander stimmig und ihr Gewicht im Indikatorensatz ausgeglichen sein. Gerade beim Monitoring der Nachhaltigkeit wird so die Fokussierung auf nur einen Aspekt des aus den Teilen „Ökonomie“, „Ökologie“ und „Soziales“ bestehenden Systems vermieden.
- Einzelne Indikatoren sollten nach Möglichkeit prognostizierbar sein. Damit lassen sich z. B. Aussagen über mögliche räumliche Entwicklungen des betrachteten Sach-

---

<sup>29</sup> Vgl. hierzu auch Birkmann et al. (1999) S. 58 ff., Birkmann (2004) S. 77 ff. und Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 15.

<sup>30</sup> Dies sind i. d. R. bei räumlichen Monitoring- und Controllingsystemen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit.

<sup>31</sup> Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob die eigenen regionalen Ziele noch richtig gesteckt sind oder ob sich angesichts der übergeordneten Entwicklungen und Rahmenbedingungen der anzusetzende Maßstab nicht an den Zielen vergleichbarer Regionen neu orientieren sollte.

verhaltes unter der Prämisse gewinnen, dass kein zusätzlicher bzw. geänderter Maßnahmenereinsatz erfolgt.<sup>32</sup>

- Indikatoren sollten die Auswirkungen politischen Handelns und Planens abbilden und nicht manipulierbar sein. In diesem Zusammenhang ist auf Indikatoren zu fokussieren, die durch das Handeln der jeweiligen Adressaten des Monitoring- und Controllingsystems maßgeblich beeinflusst werden.
- Indikatoren sollten robust und statistisch valide sein. Die Berücksichtigung der vorhandenen Datenbasis – unabhängig davon, ob sie auf Daten der amtlichen Statistik oder auf anderen, externen Datenquellen beruht – ist eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau eines Indikatorensystems. Die verwendeten Daten sollten in ihrer zeitlichen Erhebung eine gewisse Regelmäßigkeit aufweisen, um die Zustandsveränderung der einzelnen verwendeten Indikatoren im Zeitablauf darstellen und entsprechend lange Zeitreihen aufbauen zu können. Mit Ausnahme des horizontalen Vergleichs ist dies eine wesentliche Voraussetzung für die anzustrebenden Soll-Ist-Vergleiche im Rahmen eines regionalen Controllings.
- Der verwendete Indikatorensatz sollte transparent und für den fokussierten Adressatenkreis allgemein zugänglich sein. Transparenz schließt eine allgemein verständliche Darstellung der Auswahlkriterien der verwendeten Indikatoren ein, ebenso eine einfache Darstellung der unterstellten Wirkungszusammenhänge und der damit zusammenhängenden Aggregationsschritte. Ergebnisse von Indikatoren müssen zudem reproduzierbar sein.

### 2.3 Grenzen von Indikatorensystemen

Schließlich ist noch auf die Grenzen solcher Indikatorensysteme hinzuweisen.<sup>33</sup> Der Einsatz von Indikatoren für die Raumbewertung stößt immer dort an Grenzen, wo das Zielsystem nur abstrakte Leitbilder und Zielsetzungen enthält. Eine Interpretation der Indikatoren und ihrer Entwicklung führt dann immer zu unterschiedlichen Bewertungen durch die Adressaten. Auch Zielkonflikte, z. B. zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen, können die Konzeptionierung von Indikatorensystemen einschränken.

Eine weitere Grenze für die Indikatorenbildung stellt die Datenebene dar. Die meisten in der Raumbewertung verwendeten Daten stammen aus der amtlichen Statistik. Gerade im Bereich der Nachhaltigkeit ist diese Datenbasis jedoch nur unzureichend, insbesondere wenn kleinräumige Differenzierungen erforderlich sind. Teilweise sind keine hinreichenden Daten verfügbar. Die Bildung von Indikatoren scheitert in diesem Fall immer dann, wenn eine Primärerhebung aus zeitlichen und/oder Kostengründen nicht möglich ist.

Weitere Einschränkungen ergeben sich aufgrund begrenzter Möglichkeiten zur Erklärung von Wirkungszusammenhängen zwischen Indikator und Indikandum. Hierbei spielt insbesondere die Datenbasis bei der empirischen Überprüfung der Erklärungsansätze auf kleinräumiger Ebene eine einschränkende Rolle. Des Weiteren sind „weiche“ Aspekte, wie z. B. das Landschafts- und Siedlungsbild, kaum einer nachvollziehbaren und unumstrittenen Messung zugänglich.

---

<sup>32</sup> Vgl. Gatzweiler (1984) S. 287. Umgekehrt sind damit natürlich auch „Was-wäre-Wenn-Analysen“ möglich, mit denen mögliche Auswirkungen von angedachten Maßnahmen abgebildet werden und deren Ergebnisse dann mit dem vorgegebenen Zielsystem verglichen werden können.

<sup>33</sup> Vgl. auch Birkmann (2004) S. 81 ff.

Das Monitoring stößt auch dort an seine Grenze, wo Widerstände aus politischen Gründen gegen seine Einführung bestehen. Zwar werden die Vorteile einer Raumbewachung über einfache, allgemein verständliche Indikatoren in der Regel grundsätzlich gesehen. So kann z. B. bei Ansätzen zur regionalen Flächensteuerung wie dem virtuellen Gewerbeflächenpool Kleve über ein Monitoring festgestellt werden, ob ausreichende Flächenreserven in der Region vorhanden sind und ob eine Inanspruchnahme von Gewerbeflächen aus dem Pool den gesetzten Qualitätsansprüchen genügt.<sup>34</sup> Auch die Orientierung der Vergabe von Fördermitteln auf der Landesebene anhand der Ergebnisse eines transparenten regionalen Monitorings dürfte allgemein Zustimmung finden.

Die Bildung eines Indikatorensystems wird allerdings immer dort schwierig, wo externe Daten erhoben werden müssen, die den Bereitstellern dieser Daten zusätzlichen Personaleinsatz und weitere Kosten abverlangen und die politisch unerwünschte Transparenz verschaffen. Ein typisches Beispiel dafür ist die Bereitstellung kommunaler Daten über den Gebrauch von Flächen und Flächenreserven für gewerbliche und Wohnzwecke. Viele Gemeinden tun sich damit naturgemäß schwer, solche für die Regionalentwicklung wichtigen Daten für alle transparent offen zu legen, da sie mit ihren Nachbarn im Wettbewerb um Betriebsansiedlungen und Einwohner stehen. Insofern kann ein Flächenmonitoring nur dann erfolgreich sein, wenn seine Vorteile mögliche Nachteile überwiegen und nicht nur die Region, sondern alle ihre Gemeinden davon profitieren.<sup>35</sup>

### **3 Neue Regionalisierungsansätze und Raumbewachung**

#### **3.1 Einführende Überlegungen**

Mit der Umsetzung von raumbedeutsamen öffentlichen Planungen und Maßnahmen geht immer die Frage einher, in welchem räumlichen Bezugssystem diese erfolgen sollten. Die Frage nach der Regionalisierung betrifft zum einen die geeignete räumliche Strukturierung eines Gebietes und zum anderen Ansätze zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die regionale Ebene.<sup>36</sup> Dabei ist seit einigen Jahren in Nordrhein-Westfalen ein Trend zu neuen Regionalisierungsansätzen zu beobachten, da vielerorts die bisherigen „klassischen“ Handlungsebenen von Staat und kommunaler Ebene als nicht mehr ausreichend für eine erfolgreiche, zielorientierte Umsetzung politischer Maßnahmen angesehen werden.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat selbst die Politik für die Umsetzung ihrer Programme unterschiedliche räumliche Bezugssysteme verwendet. So richtete sich beispielsweise die Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen Ende der 80er Jahre an einer Einteilung des Landes in 15 funktional abgegrenzte Regionen aus, die sich überwiegend an den IHK-Kammerbezirken orientierten. Mit dem seit 2004 im Landesplanungsgesetz NRW verankerten Instrumentarium des Regionalen Flächennutzungsplanes offeriert das Land den Gemeinden des Ruhrgebietes die Möglichkeit, losgelöst von der klassischen Regionalplanung in den Regierungsbezirken durch entsprechenden Zusammenschluss in eigener Verantwortung die Formulierung regionaler Ziele

---

<sup>34</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Greiving zu den Gewerbeflächenpoolmodellen in diesem Band.

<sup>35</sup> Das Gewerbeflächen-Monitoring in der Region Aachen ist dafür ein gutes Beispiel. Einerseits wird durch diese freiwillige Kooperation zwischen den Gemeinden der Region Transparenz in der Region geschaffen werden. Andererseits kann in der Region für alle beteiligten Gemeinden ein Mehrwert erzielt werden, bietet das Monitoring durch eine systematische Beobachtung des Gewerbeflächenbestandes, von Veräußerungen und anderen Entwicklungen praxisorientierte Informationen für die Wirtschaftsförderer, Unternehmer und Raumplaner. Vgl. dazu AGIT – Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH (Hrsg.) (2004).

<sup>36</sup> Vgl. den Beitrag von Mielke, Münter zur Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in diesem Band.

vorzunehmen.<sup>37</sup> Daneben zeichnen sich weitere Ansätze ab, die vor allem dem Bereich der informellen Planung zuzuordnen sind.

Die Abgrenzungskriterien dieser Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen sind unterschiedlich und erfolgen nicht flächendeckend für das gesamte Land. Mit Blick auf das in § 4 LEPro zum Ausdruck kommende raumordnerische Leitbild, in allen Landesteilen Voraussetzungen für gleichwertige Lebensbedingungen schaffen zu wollen, ergeben sich damit elementare Abweichungen von den bisherigen anerkannten Anforderungen an den Aufbau und die Abgrenzungskriterien räumlicher Bezugssysteme.<sup>38</sup>

So ermöglicht der Regionale Flächennutzungsplan die Bildung von Planungsgemeinschaften, die lediglich aus mindestens drei Gemeinden bestehen müssen.<sup>39</sup> Nach Abschluss der Planungen können sich diese auflösen und die beteiligten Kommunen können zu einem späteren Zeitpunkt neue Planungsgemeinschaften in anderer Zusammensetzung bilden.<sup>40</sup> Solche fließenden regionalen Abgrenzungen von Planungsräumen, die aufgrund der landesplanerischen Anforderungen funktionsräumlichen Abgrenzungskriterien und -anforderungen nicht mehr gerecht werden müssen, können eine auf die jeweiligen klassischen Planungs- und Beobachtungsräume ausgerichtete Raumbewachung und damit eine entsprechende landesweite und sogar regionale Evaluierung räumlicher Entwicklungen erschweren.

Mit Blick auf die übergeordneten Zielsetzungen des Landes für Nordrhein-Westfalen und seine Landesteile ist daher seitens der neuen Regionalisierungsansätze und ihrer räumlichen Abgrenzungen sicherzustellen, dass diese den räumlichen Leitbildvorstellungen des Landes Nordrhein-Westfalen nicht zuwiderlaufen, sondern ihre Erreichung unterstützen. Auf die Raumbewachung in Nordrhein-Westfalen kommen daher zusätzliche Aufgaben zu, die nachfolgend skizziert werden sollen.

### 3.2 Anforderungen an die Raumbewachung

Aus den bisherigen Ausführungen dürfte deutlich geworden sein, dass gerade die neuen Regionalisierungsansätze eine Weiterentwicklung der bisherigen indikatorengestützten Raumbewachung erforderlich machen, um Auswirkungen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen unabhängig von ihrem Regionalisierungsgrad im Hinblick auf die übergeordneten Ziele der Raumordnung und Landesplanung beobachten und bewerten zu können. Nur so erhalten die Adressaten der Raumbewachung ausreichende Hinweise auf den Erfolg oder Misserfolg der durchgeführten Planungen und Maßnahmen – ein wichtiger Aspekt auch mit Blick auf die Verwendung öffentlicher Steuermittel für Vorhaben in regionalisierter Verantwortung.

Da ein fortzuentwickelndes Monitoring- und Controllingsystem auch weiterhin auf einer Verwendung von Indikatoren basieren wird, sind die in Abschnitt 2.2 diskutierten Anforderungen an Indikatoren bzw. Indikatorensysteme grundsätzlich zu berücksichtigen. Darüber hinaus ergeben sich weitere Anforderungen an ein solches Raumbewachungssystem durch die neuen Regionalisierungsansätze, bei denen möglichen Auswirkungen u. a. einer nicht vollständigen Abdeckung des Landesgebietes sowie im Zeitab-

<sup>37</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Grotefels, Lahme zur Regionalen Flächennutzungsplanung in diesem Band.

<sup>38</sup> Zu den Anforderungen an ein räumliches Bezugssystem vgl. z. B. Thoss (1977) S. 42 ff.

<sup>39</sup> Vgl. § 25 Abs. 1 LPIG.

<sup>40</sup> Derzeit erarbeitet die Stadt Gelsenkirchen gemeinsam mit den Städten Bochum, Essen, Herne, Mülheim a. d. R. und Oberhausen einen Regionalen Flächennutzungsplan. Nach Abschluss dieses Verfahrens könnte Gelsenkirchen zu einem späteren Zeitpunkt z. B. mit den übrigen Städten der Emscher-Lippe-Region eine neue Planungsgemeinschaft für einen neuen Regionalen Flächennutzungsplan bilden.

lauf unterschiedlicher fließender Regionsabgrenzungen entsprechend Rechnung zu tragen ist.

Grundsätzlich sollte jede Region, die sich zur Durchführung bestimmter raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bildet – unabhängig davon, ob es sich dabei um formelle oder informelle (Planungs-)Ansätze handelt – ihr eigenes indikatoren gestütztes Monitoring- und Controllingsystem aufbauen. Damit wird sichergestellt, dass die Entscheidungsträger der Region die für ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen erforderlichen Informationen selbst sammeln und auf dieser Grundlage zunächst eigenverantwortlich die Zielerreichung bewerten. Neben der Eigenverantwortung wird damit auch der Kooperations- und Freiwilligkeitsgedanke in den jeweiligen Regionen weiter gestärkt. Es ist allerdings sicherzustellen, dass sich die Datenbasis des Monitoring- und Controllingsystems in übergeordnete Ansätze zur Raumb Beobachtung integrieren lässt.

Neben dieser regionalen Raumb Beobachtung ist ein übergeordnetes, flächendeckendes Monitoring- und Controllingsystem erforderlich, um die vielfältigen, u. a. von den Regionalisierungsansätzen ausgehenden Entwicklungen zu beobachten und hinsichtlich der übergeordneten Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie der Landesentwicklung zu bewerten. Während sich also die Raumb Beobachtung in den einzelnen Regionen an ihrem Regionalisierungszweck orientieren sollte, ergeben sich an ein übergeordnetes Monitoring- und Controllingsystem zusätzliche Anforderungen:

- Kernindikatoren, die der Beobachtung, Analyse und Bewertung der Zielerreichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung dienen, sollten flächendeckend für das gesamte Land verwendet werden. Sie müssen so beschaffen sein, dass nach Möglichkeit auch kleinräumigere Sachverhalte entsprechend den neuen Regionalisierungsansätzen in diesen Indikatoren abgebildet werden können.<sup>41</sup>
- Mit Blick auf die vielfältigen Regionalisierungsansätze ist ein Zielcontrolling erforderlich, bei dem zu prüfen ist, ob die regionalen Ziele mit den übergeordneten Zielen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen oder sie konterkarieren.<sup>42</sup>
- Zusätzlich sollte über das Zielcontrolling hinaus ein Wirkungscontrolling erfolgen, das mit Blick auf die übergeordneten Raumordnungsziele prüft, ob die im Rahmen der Regionalisierung durchgeführten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen tatsächlich ihrer angenommenen Wirkungsweise entsprechen und ob sie z. B. negative Entwicklungen in benachbarten Räumen zur Folge haben, die ebenfalls übergeordnete Zielsetzungen konterkarieren.

---

<sup>41</sup> Eine Vielzahl der Daten aus der amtlichen Statistik existieren bis zur Gemeindeebene, teilweise auch nur bis zur Kreisebene. Letzteres trifft z. B. für Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu, die Aussagen zur Wirtschaftskraft und zum Einkommen einer Region zulassen. Inwieweit neuere methodische Ansätze zur Regionalisierung von Kreisdaten auf die Gemeindeebene durch das IT.NRW z. B. beim verfügbaren Einkommen und der daraus abgeleiteten Kaufkraft dauerhaft und hilfreich sein können, bleibt abzuwarten. Zu diesen Ansätzen vgl. Scharmer (2006) und Scharmer, Pollmann (2008).

Erfolgt eine Regionsabgrenzung kleinräumiger unterhalb der Gemeindeebene, ergeben sich erhebliche Probleme bei der Datenbeschaffung und bei einer übergeordneten Evaluierung von Maßnahmen. Hier bleibt abzuwarten, ob sich Informationen aus kleinräumigen Monitoringsystemen in ein übergeordnetes Monitoring- und Controllingsystem zumindest auf der Gemeinde- bzw. regionalen Ebene zielführend integrieren lassen.

<sup>42</sup> Damit lassen sich mögliche Zielkonflikte zwischen den übergeordneten Zielen und den jeweiligen regionalen Zielsetzungen – etwa zwischen den Nachhaltigkeitszielen der Raumordnung und rein ökonomisch ausgerichteten regionalen Zielen – bereits im Entstehen verhindern und Fehlentwicklungen in einzelnen Landesteilen vermeiden. Dieses Zielcontrolling ist im Kern bereits Bestandteil des von der Landesplanungsbehörde bei Fortschreibungen und Änderungen der Regionalpläne durchgeführten Genehmigungsverfahrens nach § 20 Abs. 7 LPIG.

- Da viele Regionalisierungsansätze eine Aufgabenverlagerung vom Land zu Regionen und/oder mit öffentlichen Mittel des Landes geförderte Maßnahmen beinhalten, sollte auch ein Fördermittelcontrolling Bestandteil eines übergeordneten Monitoring- und Controllingsystems sein.<sup>43</sup> Auch hierbei handelt es sich in erster Linie um ein Vollzugs- und Zielerreichungscontrolling auf der Basis von Zielvereinbarungen zwischen Fördermittelgeber und der jeweiligen Region. Durch die Verknüpfung mit anderen Komponenten des Raumbewachungssystems lassen sich darüber hinaus weitere Erkenntnisse für eine bessere künftige Fördermittelvergabe im Raum gewinnen.

Hinsichtlich der Zuständigkeit für das übergeordnete Raumbewachungssystem in Nordrhein-Westfalen sind zwei grundsätzliche Lösungsansätze denkbar:

- Ansiedlung bei der Landesplanungsbehörde:  
Der Vorteil dieses Lösungsansatzes läge in der landesweiten Zentralisierung des Monitorings und Controllings für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, unabhängig von deren Träger.
- Ansiedlung bei den Regionalplanungsbehörden oder den Bezirksregierungen:  
Für diese Variante spricht, dass die Raumbewachung im jeweiligen Planungsbezirk den Regionalplanungsbehörden (bisher Bezirksplanungsbehörden) als Aufgabe gesetzlich bereits zugeordnet ist.<sup>44</sup> Darüber hinaus sitzen sie näher an den Entwicklungen und Problemen ihres Bezirks bzw. seiner einzelnen Teilräume als die Landesplanungsbehörde. Gerade die Bezirksregierungen als Bündelungsbehörden wirken vielerorts an neuen Regionalisierungsansätzen in ihren Bezirken mit – sei es in einer Beraterfunktion bei vielen regionalen Entwicklungsprogrammen und -maßnahmen oder gemeinsam mit anderen regionalen Entscheidungsträgern als Mitinitiator solcher Ansätze und nicht zuletzt bei der Begleitung der Fördermittelvergabe bis zu ihrer Verwendungsprüfung.

### 3.3 Weitere Überlegungen zum Aufbau eines Raumbewachungssystems

Im letzten Abschnitt wurden Anforderungen an ein übergeordnetes indikatorengestütztes Monitoring- und Controllingsystem aufgezeigt, das neben der klassischen regionalen Raumbewachung in starkem Maße Controllingfunktionen enthält, die mit Blick auf die neuen Regionalisierungsansätze und die Erreichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung zum Tragen kommen. Nachfolgend sollen weitere Überlegungen zum Aufbau eines solchen übergeordneten Raumbewachungssystems angestellt werden.

Grundsätzlich sollte ein indikatorengestütztes Raumbewachungssystem modular aufgebaut werden. Neben einem Grundmodul sind mehrere themen- und vorhabenbezogene Module zu entwickeln. Das Grundmodul beinhaltet themenübergreifende Kern- und Schlüsselindikatoren, die landesweit einheitlich verwendet werden sollten. Gerade bei der Ansiedlung der übergeordneten Raumbewachung auf der Ebene der Regionalplanungsbehörden oder Bezirksregierungen wird so eine landesweite Vergleichbarkeit des Zustands einzelner Sachverhalte und deren räumlicher Veränderung sichergestellt. Zimmer-Hegmann et al. empfehlen dazu einen Indikatorenkatalog aus den Sachgebieten

<sup>43</sup> Vgl. hierzu auch Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 71 ff.

<sup>44</sup> So sind nach § 14 Abs. 7 LPIG zurzeit die Bezirksregierungen als Bezirksplanungsbehörden für die Raumbewachung im Regierungsbezirk zuständig.

„Demographie“, „Ökonomie“, „Ökologie“ und „Soziales“ mit einem Umfang von ca. 30 bis 40 Indikatoren.<sup>45</sup>

Die thematischen Module sollten regionsspezifisch entwickelt werden und sich an der jeweiligen Problem- und Interessenlage ausrichten, was im Übrigen eher für eine Ansiedlung der Raumb Beobachtung auf der regionalen Ebene spricht. Wahrscheinlich dürfte dabei den thematischen Modulen „Siedlungsflächen“, „Wohnungsmärkte“ und „Infrastruktur“ eine landesweite Bedeutung zukommen,<sup>46</sup> während z. B. ein Themenmodul „Bergbau“ nur für wenige Regionen bedeutend ist. Auch die sich an den einzelnen Regionalisierungsansätzen und deren Vorhaben orientierenden Module sollten regions- und problemspezifisch aufgebaut werden. Gerade für die themen- und vorhabenbezogenen Module sind auf Freiwilligkeit basierende Kooperationsformen zwischen der staatlichen, regionalen und kommunalen Ebene erforderlich, um Informationen und Daten, die nicht Bestandteil der amtlichen Statistik sind oder aus anderen regelmäßigen Datenquellen stammen, in regelmäßigen Abständen bereitzustellen.<sup>47</sup>

Schließlich ist für das hier beschriebene Raumb Beobachtungssystem ein regionsspezifisches Berichtswesen aufzubauen. Dieses basiert auf der dem System zugrunde liegenden Datenbasis und den dafür zu entwickelnden problembezogenen Auswertungsmethoden. Die Auswertungen sind spezifisch auf den Informationsbedarf des Adressatenkreises des Monitorings und Controllings auszurichten. Sie können umfassend oder themenbezogen erfolgen.

Das Berichtswesen sollte regelmäßig erfolgen, um die Transparenz für die Adressaten des Monitoring und Controllingsystems zu erhöhen und ihnen fortlaufende Hinweise über die Auswirkungen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sowie den Zielerreichungsgrad zu geben. Da das Grundmodul themenübergreifende Indikatoren enthält, die größtenteils von der amtlichen Statistik oder von anderen regelmäßig berichtenden Quellen stammen, bietet sich hier eine jährliche Berichterstattung an. Bei den thematischen und vorhabenbezogenen Modulen hängt die Periodizität der Berichte davon ab, wie viele Daten im Rahmen eigener Erhebungen gewonnen und ausgewertet werden müssen. Dennoch empfiehlt sich hier, einen zeitlichen Abstand der Auswertungen von zwei bis vier Jahren vorzusehen. Deutlich längere Abstände dürften den Sinn solcher Monitoring-Module infrage stellen, da gerade die problematischen räumlichen Entwicklungen mit Blick auf ihre Evaluierung schnelles Handeln durch die politisch Verantwortlichen erfordern.

---

<sup>45</sup> Vgl. dazu im Einzelnen Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 66 ff. Hier werden einzelne Indikatoren und deren Datenherkunft aufgelistet.

<sup>46</sup> Gerade dem Siedlungsflächenmodul kommt vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsziele eine besondere landesweite Bedeutung zu. Dabei stehen die Flächeninanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke ebenso im Vordergrund wie die Frage nach den verfügbaren Siedlungsreserven in den jeweiligen Regional- und Flächennutzungsplänen. Mangels geeigneter Daten aus der amtlichen Statistik werden dazu von den Bezirksregierungen Bau- und Landesreserven in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erhoben – teilweise bereits in regelmäßigen Abständen, teilweise im Rahmen der Erarbeitung von Regionalplänen.

Wenngleich dieses Modul landesweit von Interesse ist, spricht für seine Einordnung in einen thematischen Kontext die Möglichkeit, dass das Modul je nach regionalem Interesse über die Siedlungsflächenerhebung hinaus auch für weitere regions- bzw. kommunalpolitische Interessen ausgebaut werden kann. Das Gewerbeflächen-Monitoring in der Region Aachen zeigt dazu entsprechende Ansatzmöglichkeiten. Vgl. dazu AGIT (Hrsg.) (2004) und AGIT (Hrsg.) (2006).

<sup>47</sup> Auf die Problematik der Beschaffung von Daten und Informationen zu Themenfeldern, bei denen zwischen einzelnen Beteiligten eher Konkurrenz besteht (z. B. Daten über Flächenreserven), wurde bereits an anderer Stelle in Kapitel 2.2 hingewiesen. Insofern sollten beim Aufbau dieser Module zwischen den Beteiligten auch Regeln aufgestellt werden, die den Umgang mit den Daten insbesondere mit Blick auf deren Veröffentlichung genau festlegen.

#### 4 Fazit und Ausblick

Der vorliegende Beitrag konnte aufzeigen, dass die in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Beobachtung räumlicher Entwicklungen verwendeten Begriffe „Monitoring“ und „Controlling“ zwar unterschiedlich verwendet werden, im Grunde jedoch gegenüber dem bisherigen Raubeobachtungsbegriff keine grundsätzlichen Neuerungen enthalten. Vor allem der aus der angelsächsischen Unternehmensführung entlehnte Monitoringbegriff kann als Synonym für die klassische Raubeobachtung verwendet werden, wenngleich alleine schon der technische Fortschritt neue Möglichkeiten für die inhaltliche Ausgestaltung des Monitorings bietet. Auch das ebenfalls aus der Unternehmensführung stammende Controlling deutet auf weitere, über den Soll-Ist-Vergleich mit den Raumordnungszielen hinausgehende Steuerungs- und Lenkungsansätze hin, die sich über den gesamten Prozess der Zielformulierung, Planung, Maßnahmenumsetzung und Evaluation erstrecken.

Bei allen drei Begriffen wird von einem Raubeobachtungsansatz ausgegangen, bei dem Indikatoren als Anzeiger für einen bestimmten, der direkten Messung i. d. R. unzugänglichen Sachverhalt den Kern bilden. Allerdings besitzen die Indikatoren nur dann einen Nutzen für die Raubeobachtung, wenn sie eine Vielzahl an Anforderungen erfüllen.

Vor allem die neuen Regionalisierungsansätze machen ein übergeordnetes Monitoring- und Controllingsystem erforderlich, gerade weil die neuen Ansätze sich künftig nicht mehr flächendeckend auf das gesamte Land erstrecken werden und ihre regionale Zusammensetzung im Zeitablauf fließend sein kann. Insbesondere landesweit verwendete Kern- bzw. Schlüsselindikatoren sind dabei wichtig, um für ein übergreifendes Controlling, das sich an den übergeordneten Zielen der Raumordnung und Landesplanung orientiert, wichtige Hinweise zu liefern. Dabei dürfte neben dem Ziel- und Wirkungscontrolling auch ein Fördermittelcontrolling an Bedeutung gewinnen.

Ein solches übergeordnetes Raubeobachtungssystem ist modular aufzubauen. Es besteht aus einem Grundmodul mit landesweit einheitlichen Kernindikatoren, weiteren themen- und vorhabenbezogenen Modulen, die sich an der spezifischen Situation bzw. dem spezifischen Interesse einer Region orientieren, sowie einem auf diesen Modulen aufbauenden problembezogenen, regelmäßig erfolgenden Berichtssystem.

Eine weitergehende Beschreibung oder gar Diskussion geeigneter Indikatoren für ein übergreifendes Monitoring in Nordrhein-Westfalen, das auch neue Regionalisierungsansätze einschließt, war hier nicht vorgesehen und bleibt künftigen Arbeiten überlassen. Es liegt aber auf der Hand, dass ein solches Raubeobachtungssystem aufgrund der Datenlage und mit Blick auf seine Anwendung in der Praxis nicht von einzelnen Institutionen alleine aufgebaut kann. Vielmehr sind Kooperationsformen zwischen staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene zu suchen und die fokussierten Adressaten der Raubeobachtung in die Entwicklung eines Monitorings einzubeziehen.

Die Erfahrung hat aber auch gezeigt, dass nur mit Überlegungen zu den Anforderungen an Indikatoren, Controllingmethoden, Auswertungsberichten usw. kein Monitoring- und Controllingsystem entsteht. Vielmehr muss mit dem Aufbau einer laufenden Raubeobachtung auf der Basis einer Grobkonzeption im Kleinen begonnen werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen sind dann mit den Adressaten des Monitorings zu reflektieren, um auf diese Weise das System langfristig zielgerecht auszubauen.

## Literatur

- AGIT – Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH (Hrsg.) (2004): „Gewerbeflächen-Monitoring“. Ein Instrument zur Neuausrichtung der Gewerbeflächenpolitik in NRW. – Arbeitspapier –. Unveröffentlichtes Manuskript. Aachen.
- AGIT – Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH (Hrsg.) (2006): Regionales Gewerbeflächenkonzept für die Region Aachen. Fortschreibung 2006. Aachen.
- Birkmann, J.; Koitka, H.; Kreibich, V.; Lienenkamp, R. (Hrsg.) (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 96. Dortmund.
- Birkmann, J. (2003): Vom Monitoring zum Controlling. Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren für die Regionalplanung am Beispiel eines Monitoring- und Controllingsystems „Gewerbeflächen“ – Fallbeispiel Ostthüringen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2003, S. 357–370.
- Birkmann, J. (2004): Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess. REGIO spezial, Bd. 2. Dortmund.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 06.002. Bonn.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976): Beirat für Raumordnung. Empfehlungen vom 16.06.1976. Bonn.
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2001): Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 21.07.2001, L 197 DE, S. 30–37.
- Frese, E. (1968): Kontrolle und Unternehmungsführung. Entscheidungs- und organisationstheoretische Grundfragen. Wiesbaden.
- Gatzweiler, H.-P. (1984): Laufende Raumbewachung. Stand und Entwicklungsperspektiven des numerischen Informationssystems „Raum- und Stadtentwicklung“. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 285–310.
- Greiving, St. (2010): Gewerbeflächenpoolmodelle als regionaler Kooperationsansatz (Beitrag in diesem Band).
- Grotfels, S.; Lahme, K. (2010): Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen (Beitrag in diesem Band).
- Horváth, P. (2006): Controlling. 10. Auflage. München.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2002): Nordrhein-Westfalen braucht eine neue Gewerbeflächenpolitik. Diskussionsforum zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW, Dortmund. In: Internet: <http://www.ils.nrw.de>.
- Janssens, S. (2006): Das Planungsinformationssystem PLIS – ein Projekt des eGovernment-Masterplanes der Landesregierung Brandenburg. In: Internet: [http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt\\_wohnen/plis.pdf](http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/plis.pdf) (Stand: 20.03.2008).
- LPIG – Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2005): Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW. Vom 03.05.2005. In: GV. NRW 2005, S. 430 ff.
- Mielke, B.; Münter, A. (2010): Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze (unter Einschluss der neuen Regionalplanungsregionen) in NRW (Beitrag in diesem Band).
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2005): Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2005. Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume, erstellt im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Hannover.
- Scharmer, M. (2006): Zur Möglichkeit der Regionalisierung privater Einkommen auf die Gemeinden Nordrhein-Westfalens. In: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 35, S. 3–10.
- Scharmer, M.; Pollmann, J. (2008): Kleinräumige Berechnung der Kaufkraft: Ein Kaufkraftmodell für die Gemeinden in NRW. In: Statistische Analysen und Studien NRW, Band 50, S. 3–18.
- Thoben, Ch. (2007): Wege in die Zukunft. LEP 2025. Raumentwicklung in einem urbanisierten Land. Eckpunkte des neuen Landesentwicklungsplans, Rede auf der Veranstaltung „Wege in die Zukunft. LEP 2025 – Raumentwicklung in einem urbanisierten Land“ des Ministeriums für Wirtschaft, Mit-

- telstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen am 20.08.2007 in Köln. In: Internet: <http://www.wirtschaft.nrw.de/>.
- Thoss, R. (1977): Die Verteilung des Entwicklungspotentials als Problem der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Buhr, W.; Friedrich, P. (Hrsg.): Konkurrenz zwischen kleinen Regionen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Bd. 23. Baden-Baden, S. 41–62.
- Thoss, R.; Michels, W. (1985): Räumliche Unterschiede der Lebensbedingungen in Nordrhein-Westfalen – gemessen anhand von Indikatoren des Beirats für Raumordnung. In: Funktionsräumliche Arbeitsteilung und ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 163. Hannover, S. 73–98.
- Weiland, U. (1999): Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung – vom Monitoring zur politischen Steuerung? In: Weiland, U. (Hrsg.): Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, europäischer Integration und nachhaltiger Entwicklung. Festschrift für Karl Hermann Hübler. Berlin, S. 245–262.
- Zimmer-Hegmann, R.; Mielke, B.; Meyer, Ch.; Walczak, M.; Strohmeier, K. P.; Kersting, V.; Terpoorten, T. (2005): Städte- und Regionalmonitoring. Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. ILS-NRW-Schriften, Bd. 198. Dortmund.