

Dietrich Fürst

Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?

URN: urn:nbn:de:0156-3854057



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 50 bis 61

Aus:

Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus, Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann, Katja Stock, Timm Wiegand (Hrsg.)

Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten

15. Junges Forum der ARL
6. bis 8. Juni 2012 in Hannover

Arbeitsberichte der ARL 8

Hannover 2014

Dietrich Fürst

Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?

Gliederung

- 1 Problem- und Fragestellung
- 2 Acht Thesen
- 3 Fazit: Regionalplanung kann die Raumplanung retten, aber nur wenn sich Raumplanung ändert

Literatur

Kurzfassung

Möglichkeiten zur „Rettung“ der Raumplanung durch Regionalplanung beruhen auf der Koordinationskraft von Regionen, der Umsetzungsstärke der Regionalplanung (höhere gesellschaftliche Sichtbarkeit über Projekte), der gesellschaftlichen Mehrwertfunktion regionalplanerischer interdisziplinärer Koordination, wirksamen neuen Governance-Arrangements und der wirksameren Emotionalisierbarkeit und gesellschaftlichen Mobilisierbarkeit (place-making, visioning). Unterstützt wird eine Neuorientierung durch günstige gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Wissensgesellschaft, Internet, neues Gemeinwohldenken, neue Ethik-Debatten). In diesem Beitrag werden acht Thesen vorgestellt, die ausleuchten sollen, ob die Regionalplanung die wirkungsvollere Ebene ist, um einen Mehrwert der Planung sichtbar zu machen, der letztlich auch die übergeordnete Raumplanung in der politischen Achtung aufwerten kann.

Schlüsselwörter

Regionalplanung – Koordinationsfunktion – Governance

Can Regional Planning Save Spatial Planning?

Abstract

The potential to “save” spatial planning by means of regional planning depends on the co-ordinating strength of regions, the implementation capacity of regional planning (increased societal visibility through projects), the societal value-added functions of interdisciplinary regional planning coordination, effective and novel governance arrangements, and more concerted attempts to generate emotional attachments and societal mobilisation (place-making, visioning). A reorientation is supported by more conducive societal framework conditions (knowledge society, Internet, new approaches to the public good, novel ethical debates). This article introduces eight hypotheses to examine whether regional planning should be considered a more apt level to make the added value of planning visible. Ultimately, the aim is to direct political attention towards the superordinate realm of spatial planning.

Keywords

Regional planning – coordination function – governance

1 Problem- und Fragestellung

Die Aufwertung der Raumplanung in Politik und Öffentlichkeit hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) immer wieder beschäftigt, und zwar seit Jahrzehnten. Dass dieses Thema schwierig ist und keine einfachen Lösungen erlaubt, zeigt die Geschichte dieser Bemühungen. Gleichwohl soll im Folgenden nochmals ein zarter Versuch unternommen werden, die Raumplanung über die Regionalplanung zu „retten“.

Das zentrale Problem liegt darin, dass Raumplanung kein Gut produziert oder anbietet, das politische Begehrlichkeit weckt, und in einer Welt operiert, die sektoral fragmentiert handelt und in der Interessengruppen sich über Fachpolitiken politische Vorteile verschaffen. Erschwert wird ihre Situation dadurch, dass ihre gesellschaftliche Notwendigkeit immer weniger erkannt wird, je mehr sich Fachpolitiken auch räumlich organisieren und „sektorale Raumordnungskonzepte“ vorlegen. Wir finden das beispielsweise in der Wasserwirtschaft (Wassereinzugsgebiete), im Naturschutz, im Verkehrsbereich, im Bereich der Elektrizitätsnetze („Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen“, Wagner 2011), im Tourismusbereich (touristische Großprojekte). Selbst das Thema der Kulturlandschaftsgestaltung, das eigentlich ein raumplanerisches ist (§ 2 Abs. 2, Ziff. 5 ROG)¹, wird inzwischen von Organisationen besetzt, in denen die Regionalplanung nur eine Randposition einnimmt – beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die „Regionalen“ (vgl. Molitor 2012).

Das hat vielfach zur Folge, dass im Zuge der allgemeinen staatlichen Finanzkrise gerade in der Raumplanung Mittel gekürzt werden – und auch die Hochschulen spüren, dass planerische Fakultäten gegenüber anderen eher ins Hintertreffen geraten (Campbell 2010: 472).

Gleichwohl gehen Raumplaner unerschrocken davon aus, dass die höherrangigen Raumplanungen (Landes-, Bundes-, EU-Ebene) die Idee der Raumplanung stützen werden. So wird der nationalen Raumplanung zugetraut, über Modellvorhaben, Großprojekte, nationale „Schlüsselprojekte“ die Raumordnungspolitik aufzuwerten (Scholl 2012), und sogar als Koordinationsinstrument der EU-Politik wird Raumplanung ins Gespräch gebracht (Faludi 2010).

Im Folgenden soll der umgekehrte Blickwinkel eingenommen werden: Könnte es sein, dass die Regionalplanung die wirkungsvollere Ebene ist, um entscheidende Mehrwert-Elemente der Planung sichtbar zu machen, die letztlich auch die übergeordnete Raumplanung in der politischen Achtung aufwerten könnten? Dem wird nun mithilfe von acht Thesen nachgegangen.

¹ „Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln“ heißt es in § 2 Abs.2, Ziff. 5 ROG.

2 Acht Thesen

These 1: Der Raum hat als Koordinationssubstrat in den letzten 40 Jahren immer mehr Aufmerksamkeit gewonnen. Davon könnte die Regionalplanung profitieren, mehr als die Landesplanung.

Die Koordinationskraft des Raumes ist nicht eine Fiktion der Raumplanung, sondern wurde auch von den Wirtschaftswissenschaften und den Geowissenschaften entdeckt. Abgesehen von der sehr früh erkannten Bedeutung von Agglomerationseffekten für die Infrastrukturversorgung (urban economies), die sektorale Arbeitsteilung (localization economies) und für die Vorteile der Massenproduktion (large scale economies) wurde der Raum in den Wirtschaftswissenschaften als Integrations- und Koordinationssubstrat in den 1970er Jahren am Beispiel von Silicon Valley wahrgenommen (Saxenian 1996): Der Schwerpunkt lag hier auf den Kommunikationsströmen und Netzwerken, die mit niedrigen Transaktionskosten gestaltet werden können und Synergie- sowie Innovationseffekte auslösen. In den 1980er Jahren wurde die Aufmerksamkeit auf das „Dritte Italien“ gelenkt (Sabel 1989; Bathelt 1998) – flexible Spezialisierung zwischen Unternehmen, welche die Risikokosten absenken und Umstrukturierungsprozesse erleichtern. In den 1990er Jahren kam die „new economic geography“ ins Gespräch (Krugman 1991): Synergieeffekte und large scope effects wurden stärker in den Blick genommen, die Folge der räumlichen Nähe und der Dichte von Interaktionsströmen in Agglomerationsräumen sind. Daraus wurde die Koordinationskraft des Raumes für unternehmerische Netzwerke und Cluster abgeleitet (Porter 1998). Unterstützt wurde diese Diskussion durch die wachsende Bedeutung von Netzwerken und der intersektoralen Kooperation, durch Untersuchungen über „regional innovation systems“ (Asheim/Lawton Smith/Oughton 2011), die in den Sozialwissenschaften aufkommende Sozialkapital-Debatte (Putnam/Goss 2001) und die „Cultural turn“-Tendenz in den Regionalwissenschaften (vgl. Stephenson 2010), die darauf verweist, in welchem Maße soziale Bindungen und kulturelle Prägungen Interaktionen in Räumen und die Entwicklung von Regionen bestimmen – eine These, die vor allem von der Gruppe „Corporate Culture and Regional Embeddedness“ im Rahmen des von der EU-Kommission geförderten internationalen Forschungskonsortiums CURE („Creative Urban Renewal in Europe“, vgl. <http://www.cure-web.eu>) herausgearbeitet wurde (Dörhöfer/Minnig/Pekruhl et al. 2011; Cooke/Rehfeld 2011; Prud'homme van Reine/Dankbaar 2011). Die „resurgence of the region“ ist vor allem in Europa sehr virulent (Sassen 2008; Paasi 2009).

Auch politisch-administrativ hat die Region an Bedeutung gewonnen: Ein Vergleich von 43 europäischen Ländern im Zeitraum 1950 bis 2006 zeigt, dass 29 Länder dezentralisiert haben (Hooghe/Marks/Schakel 2010: 52 ff.). Die Koordinationskraft von Regionen ist vor allem in Gesellschaften relativ groß, die stärker auf „Korporatismus“ und konsensbetonte Politikmuster ausgerichtet sind wie Deutschland. Nicht zufällig hat die schwedische Gruppe um Göran Lindqvist in ihrem „European Cluster Observatory“ von 100 europäischen Clustern mindestens 30 in Deutschland identifiziert (Economist 2012: 27).

Regionen sind auch die Ebene, auf der für die Spannungsstrukturen zwischen Globalisierung und regionaler Entwicklung Lösungen durch neue Formen der Governance und soziale Interaktionen verschiedener regionaler Akteure gefunden werden müssen. Spannungen dieser Art sind erkennbar: zwischen Internationalisierung und regionalen Clustern, zwischen Zwang zum Wettbewerb und Vorteilen der Kooperation, zwischen „geschlossener Innovation“ (zur Sicherung der Urheberrechte) und „offener Innovation“ (zur

Nutzung der Netzwerkvorteile), zwischen der Vorherrschaft großer Unternehmen und der Förderung von „start-ups“ und „spin-offs“, zwischen den Zwängen neuer Technologien und den Marktkräften der Konsumentenwünsche, zwischen unternehmerischen Zwängen und der Notwendigkeit, in Fachkompetenz zu investieren, zwischen „Shareholder“- und „Stakeholder“-Interessen, zwischen Zwang zu schnellen Entscheidungen und der Notwendigkeit partizipativer Mitbestimmung (Prud'homme van Reine/Dankbaar 2011: 1867 f.)

These 2: Schwächen der Raumplanung sind teilweise strukturell bedingt. So werden die Herausforderungen unserer Gesellschaft primär über Fachressorts abgearbeitet. Raumplanung wird immer mehr an den Rand gedrängt, weil politisch nicht ergiebig genug.

Die Herausforderungen, vor denen unsere Gesellschaft steht, sind vielfältig, aber im wesentlichen reduzierbar auf ökonomische (Globalisierung, Euro-Krise, Finanzkrise des Staates), ökologische (Klimawandel, Energiewende, Umweltgifte), soziale („Zwei-Drittel-Gesellschaft“, Integrationsproblematik, regionale Disparitäten, Risiken der Daseinsvorsorge für bestimmte Gruppen und Regionen) sowie gouvernementale (Wandel des Staates in einer globalisierten Welt, Föderalismusreform, Verwaltungsreform, Gebietsreform). Solche Herausforderungen haben zwar sektorübergreifende Wirkungen und bedürfen auch entsprechender Antworten, aber in der Praxis werden sie fragmentiert behandelt: in den jeweiligen Fachressorts, in denen die Herausforderungen Handlungsbedarf auslösen. Dafür wird von der Gesellschaft Geld bereitgestellt, werden Expertisen in Auftrag gegeben, werden Arrangements geschaffen, um organisiert dagegen vorgehen zu können.

Zwar ist die Raumplanung als Querschnitt-Akteur in besonderer Weise davon betroffen (vgl. Fürst 2011). Aber ihre gesellschaftliche Relevanz zur Bearbeitung der Herausforderungen wird als gering erachtet. Das hat mehrere Gründe:

- Das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium ist wenig darauf ausgerichtet: Zwar haben die Herausforderungen eine räumliche Inzidenz, aber sie lassen sich nicht mit raumordnerischen Maßnahmen angehen. Die Stärke der Raumplanung liegt allenfalls darin, durch neue Governance-Arrangements mehr zivilgesellschaftliche Selbsthilfekräfte auf regionaler Ebene zu mobilisieren. Aber auch das funktioniert nur bedingt, abhängig davon, ob die Herausforderungen als Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen und definiert werden können und die Akteure in den Regionen genügend Handlungsmöglichkeiten sehen, darauf einzuwirken.
- Raumplanung hat es auch kaum schaffen können, die notwendige politische Aufmerksamkeit zu bekommen, weil sie als Kollektivgut wahrgenommen wird, das kaum individuelle Vorteile bietet (aber individuelle Kosten erzeugt), sie kann deshalb auch keine Lobby entwickeln und schon gar nicht parteipolitische Vorteile bieten, mit denen Wählerstimmen zu gewinnen wären.
- Eher wird versucht, die Raumplanung aus der Problembearbeitung herauszuhalten, weil sie als „retardierend“ gilt – als „Verhinderungsplanung“, die raumrelevante Entscheidungen mit ihren raum- und umweltbezogenen Einwänden verzögert. Das gilt umso mehr, als die globalisierte Welt mit ihrem schnellen technologischen Fortschritt und den sich schnell wandelnden Problemkulissen schnelle Entscheidungen benötigt und ohnehin das immer mehr auseinanderklaffende Verhältnis von schnellem Entscheidungsbedarf und langsameren politischen Konsensbildungsprozessen

■ Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?

auch das demokratische politisch-administrative System vor neue Herausforderungen stellt (Scheller 2012).

- Dazu gehört auch, dass das raumplanerische Instrumentarium asymmetrisch ist: Es ist relativ stark im ordnungsfunktionalen Bereich, aber schwach (weil nur persuasiv) im entwicklungsfunktionalen Bereich.

These 3: Raumplanung bietet einen Mehrwert gegenüber Fachressorts, die ihre Probleme fachspezifisch zu eng definieren – auch dann, wenn sie sich um interdisziplinäre Koordination bemühen. Auch deren Koordination wird fach-egoistisch geführt: Man koordiniert sich so weit, wie es aus Ressortinteresse notwendig ist.

Es liegt in der Natur von Fachressorts, Problemdefinitionen ressort-egozentrisch zu suchen. Das sind solche, die sich mit den Mitteln der Ressorts beherrschen lassen. Sofern weitere Kräfte von anderen Ressorts eingeworben werden müssen, bleiben solche Ansätze darauf beschränkt, was unbedingt notwendig ist – Notwendigkeit definiert aus Sicht des Ressorts. Das ist ressortökonomisch betrachtet konsequent. Denn je mehr man sich auf andere Kräfte abstützt, umso mehr verliert man seine Ressortautonomie. Diese ist aber ein hohes Gut, weil nur sie sicherstellt, dass genügend Ressourcen in den jährlichen Haushaltskämpfen eingeworben werden und sich die Ressorts politisch so profilieren können, dass ihre Relevanz genügend sichtbar gemacht werden kann. Wenn beispielsweise von den Wirtschaftsressorts regionale Entwicklungsprojekte angestoßen werden, so stehen die an wirtschaftlichen Indikatoren messbaren regionalen Erfolge im Vordergrund – ökologische Belange werden nolens-volens berücksichtigt, soziale Belange meist ausgeklammert, es sei denn, starke zivilgesellschaftliche Kräfte können sich durchsetzen. Umweltressorts würden regionale Entwicklungsprojekte primär unter ökologischen Aspekten ansetzen – die wirtschaftliche Seite wird zwar nolens volens mitberücksichtigt, aber häufig auch mit dem Effekt, dass wirtschaftlich suboptimale Lösungen geschaffen werden.

Raumplanung könnte hier weit ausgewogener operieren, zumal sie den gesetzlichen Auftrag zur raumbezogenen Koordination von raumbedeutsamen Maßnahmen hat. In dieser Eigenschaft ist sie eine Art „Meta-Regulierer“ (Einig 2011: 190 f.), die den raumbezogenen Rahmen für das Handeln anderer Behörden setzt. Aber wenn Regionalplaner zu Regionalkonferenzen aufrufen, erreichen sie allenfalls einen Achtungserfolg in der Eingangssitzung (viele Akteure kommen nur mit Kontrollinteressen, um Dinge nicht aus dem Ruder laufen zu lassen). Dagegen sieht man im weiteren Verlauf der Veranstaltungen häufig, dass das Engagement nachlässt, weil unsicher ist, in welchem Maße es über die Regionalkonferenz gelingt, nicht nur schöne Visionen zu erzeugen, sondern sie auch mit Ressourcen zu unterfüttern, um sie in die Praxis umzusetzen.

These 4: Die Regionalplanung kann eine Lücke in der gesellschaftlichen Problembearbeitung schließen, indem sie Probleme weit genug, mit ausreichendem zeitlichem und sachlichem Horizont definiert, Negativfolgen von Entscheidungen aufdeckt (Raumordnungsverfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung, Sozialverträglichkeitsprüfung) und ressortübergreifende Lösungswege aufzeigt („Raumentwicklungskonzepte“).

Die genannten raumplanerischen Potenziale werden von den Fachressorts gern mit dem Verweis bestritten, dass Regionalplaner nicht über das erforderliche Fachwissen verfügten, lediglich Moderatoren seien und ihrerseits eine eingeschränkte Perspektive hätten, indem sie primär unter Umwelt- und Raumverträglichkeitsaspekten an die Probleme herangingen. Dahinter steht ein besonders deutsches Problem: Regionalplanung ist eine staatlich autorisierte Planung, die vor allem der Umsetzung landesplanerischer Vorgaben gilt. Dafür wird sie über Landesplanungsgesetze ermächtigt. Deshalb werden auch Regionale Planungsverbände vom Staat bezuschusst. Diese hoheitliche Funktion der Regionalplanung führt zum verbindlichen Regionalplan mit restriktiven Wirkungen für Raumnutzer. Daraus resultiert das Image der Regionalplanung, primär Verhinderungsplanung zu sein. Da zudem die Personaldecke der Regionalplaner immer zu kurz ist, wird deren Leistungspotenzial weitgehend durch raumordnerische Aktivitäten aufgefressen: Pläne machen, Planumsetzung kontrollieren, Raumnutzer beraten, Raumnutzungskonflikte bereinigen. Regionalplaner haben viel zu wenig Zeit, sich mit Regionalentwicklungsaufgaben zu befassen.

Das ist ambivalent zu beurteilen. Zum einen fühlen sich Regionalplaner am sichersten im Bereich der Raumordnungspolitik. Dafür wurden sie ausgebildet, darin haben sie die stärksten Instrumente und darin werden sie von den Fachressorts und Gemeinden auch am intensivsten wahrgenommen. Das ist quasi die Grundlage ihrer administrativen Autorität. Zum anderen aber ist Raumentwicklungspolitik noch zu wenig dazu angetan, der Regionalplanung ein positiveres Image zu geben. Nur wenigen Regionalplanungsorganisationen gelang es, bei Gemeinden und Fachressorts für ihre weiterreichenden Entwicklungsaufgaben Akzeptanz zu gewinnen. Das mag mit den Regionalplanern selbst zu tun haben, die sich in diese Bereiche nur zögernd vorwagten, hat aber vor allem seinen Grund in der fehlenden institutionellen Absicherung der Entwicklungsfunktion (asymmetrisches Instrumentarium).

Gleichwohl gibt es immer mehr Regionalplaner, vor allem unter den jüngeren, die der Entwicklungsfunktion gern wesentlich mehr Aufmerksamkeit widmen würden. Aber das können sie meist nur dort, wo Regionalplanung auf Verbände ausgegliedert wurde, die über ausreichend Personal verfügen, um als Quasi-Entwicklungsgesellschaften funktionieren zu können. Sie können Netzwerke mit regionalen Akteuren organisieren, können für bestimmte Projekte die Unterstützung der Wirtschaft gewinnen, können aber auch zivilgesellschaftliches Engagement einbinden. Aber sie müssen diesen Vorteil eines Regionalverbands mit dem Nachteil erkaufen, in der Umsetzung ihrer Visionen auf Dritte (Gemeinden, Fachressorts, Private) angewiesen zu sein, die sie nicht zum proaktiven Handeln veranlassen können.

These 5: Die Kluft zwischen Potenzial und Potenzialnutzung lässt sich überwinden, indem Regionalplaner systematischer Funktionen einer Regionalen Entwicklungsagentur übernehmen.

Regionale Entwicklungsagentur bedeutet zunächst: institutionalisierter regionaler Kümmerer. Eine Entwicklungsagentur gewinnt umso mehr Autorität, je mehr sie etwas bewegen kann. Dafür braucht sie Ressourcen, aber diese können auch projektbezogen eingeworben werden. Deshalb kommt es auf die Transaktionskosten des Zugriffs auf Ressourcen an. Die Transaktionskosten sind am niedrigsten bei Projekten. Mitwirkung in Projekten setzt Akzeptanz voraus. Akzeptanz gewinnt man umso leichter, je mehr man auf Erfolge und Leistungen verweisen kann. Aber aus schwacher Position heraus gelingt das kaum. Deshalb braucht man entsprechende Governance-Arrangements: Netzwerke zu Wirtschaft und Fachressorts, Vertrauen gewinnen durch konstruktive Beratungen, Öffentlichkeitsarbeit mit anschaulicher Darstellung dessen, was Regionalplanung leisten kann.

Aber wesentlich ist vor allem ein Wandel im regionalplanerischen Konzept. Da die Regionalpläne heute weitgehend aufgestellt sind und ihre ökologischen Prioritäten gesetzt haben, ist der Fortschreibungsbedarf eher teilregionaler Natur als gesamthafter Art. Damit kann Arbeitskapazität freigesetzt werden.

Bei der Planumsetzung sollten Regionalplaner sehr konstruktiv mit Raumnutzungsansprüchen umgehen: Statt mittels Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung Nutzungsansprüche in ihre Grenzen zu verweisen, sollten diese Kontrollinstrumente genutzt werden, um im Gespräch mit den Raumnutzern Lösungen zu suchen, die raum- und umweltverträglich sind, aber auch genügend Beiträge zur Raumentwicklung leisten. Solche Prozesse sind in europäischen Nachbarländern bereits im Gange und laufen dort unter dem Stichwort „strategische Raumentwicklungsplanung“ – in Dänemark, England, Frankreich, den Niederlanden (vgl. Vallée 2012). Einige deutsche Regionalplanungsorganisationen gehen diesen Weg bereits, z.B. die Regionale Planungsgemeinschaft Altmark, der Regionale Planungsverband Westmecklenburg und der Regionalverband Ostwürttemberg, um nur einige zu nennen.

These 6: Regionalplanung könnte die Raumplanung retten, indem sie einen gesellschaftlichen Mehrwert anbietet, der erkennbar ist und von den Fachressorts oder Gemeinden nicht gleichermaßen angeboten werden kann.

Ein solcher Mehrwert liegt in der raumbezogenen Koordinationsfunktion, die aber nicht mehr „negative Koordination“ sein sollte, sondern „positive Koordination“.² Wie ein Unternehmen, das traditionelle Geschäftsfelder verliert, sollte sie sich um neue kümmern, eben diese Koordinationsfunktion. Dazu ist sie besonders prädestiniert, weil sie frei von Gruppeninteressen/Partikularinteressen operiert und das breiteste Koordinationswissen mitbringt. Koordination bedeutet aber auch Koordinationsdiplomatie. Die Einladung zu Konferenzen, Runde Tische, Moderation der Konferenzen etc. reichen sicherlich nicht aus. Benötigt werden Inputs, um die Prozesse zu beschleunigen und ihnen inhaltliche Orientierung zu geben.

² Unter „positiver Koordination“ versteht man einen kooperativen Prozess zur Erzeugung einer koordinierten Problembearbeitung; bei „negativer Koordination“ achten Ressorts lediglich darauf, dass ihre Belange nicht vernachlässigt werden (Scharpf 1993).

Kann die Regionalplanung dabei effektiver sein als die Fachressorts? Vieles spricht dafür:

- Der regionalplanerische Blick und Ansatz ist breiter – sachlich, räumlich, zeitlich und teilweise auch sozial.
- Regionalplanung kann sich eher leisten, ohne fertiges Konzept in die Diskussion zu gehen und aus der Diskussion heraus die Lösung entwickeln zu lassen. Fachressorts würden bei einem solchen Vorgehen riskieren, dass sie als unsicher, handlungsarm oder risikoscheu gelten.
- Diskurse der Raumentwicklung benötigen fachliche Unterstützung. Hier bietet sich das Konzept des bayerischen Teilraumgutachtens an – externe Gutachter entwickeln Lösungsansätze, die in den Regionalgesprächen differenziert und regional angepasst werden (vgl. Haase-Lerch 2005).
- Regionalplanung kann dauerhafte regionale Governance-Arrangements mit Wirtschaft, Gemeinden und Fachressorts aufbauen. Sie sind umso wirksamer, je mehr Bindungskraft zwischen den Partnern hergestellt werden kann. Bindungskraft kommt vor allem aus intrinsischer Motivation³, die über geeignete Ideologien, Visionen, emotionale Bindungen intensiviert werden kann.
- Im günstigsten Falle könnte die Regionalplanung dazu beitragen, zivilgesellschaftliches Potenzial zu mobilisieren. Das ist sicherlich nicht leicht, zumal dieses sehr volatil ist – an konkrete Projekte gebunden, nicht dauerhaft verfügbar, leicht erschöpfbar, wenn die schnellen und attraktiven Lösungen sich nicht einstellen. Aber eine alternde Gesellschaft mit einem erheblichen Anteil aktiver Menschen in der Nachberufszeit bietet zunehmend mehr Möglichkeiten, zivilgesellschaftliches Potenzial zu mobilisieren.

These 7: Auch wenn manches noch utopisch wirkt, es gibt gute Chancen der Realisierung.

Ein solcher Wandel kommt nur zustande, wenn an vielen Stellschrauben gleichzeitig gedreht wird und wenn günstige Rahmenbedingungen hinzukommen. Stellschrauben sind insbesondere

- die Planungsphilosophie: Sie müsste sich stärker auf Governance- und Entwicklungsfragen konzentrieren und die ordnungsfunktionalen Aspekte als Rahmenbedingungen der Planung behandeln. Man braucht die Ordnungsfunktion weiterhin als Basis der planerischen Autoritätsgewinnung, aber der praktische Zeitaufwand muss zugunsten der Entwicklungsfunktion reduziert werden. Zudem müsste stärker von Monitoring- und Controlling-Verfahren Gebrauch gemacht werden, um Koordinationsergebnisse verlässlicher und die Steuerungsfunktion der Regionalplanung glaubhafter zu machen;
- die Ausbildung der Regionalplaner: Sie brauchen mehr Kenntnisse und Handlungswissen in Wirtschaft und im Rechtssystem, mehr Know-How in Kommunikationspsychologie und Konfliktmediation, mehr Praxis im Management von Netzwerken;
- die Medien: Sie müssten mehr Fragen der Regionalentwicklung aufgreifen und gute Beispiele wirksamer in die Öffentlichkeit bringen;
- die Verwaltungsreform: Im Zusammenhang mit der für Verwaltungsreformen typischen Tendenz, die Gemeinde- und Kreisebene zu stärken und der interkommuna-

³ Mit „intrinsischer Motivation“ wird eine aus persönlichen Antrieben resultierende Motivation im Gegensatz zur „extrinsischen“, die durch externe Anreize ausgelöst wird, bezeichnet.

■ Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?

len Kooperation mehr Gewicht zu geben (Hesse/Götz 2006: 93 ff.), gewinnt die Idee offenbar an Kraft, Regionale Entwicklungsgesellschaften zu schaffen, die einen Teil der interkommunalen Kooperationsarbeit aufnehmen;

- Foren des Erfahrungsaustauschs: Solche Foren werden teilweise von der ARL bereits angeboten, teilweise von den Landesplanungen organisiert, könnten aber noch umfangreicher sein, um informelle Austauschprozesse zu unterstützen. Austauschforen sind ja nicht nur für Informationstransfer geeignet, sondern sind auch wichtige Ideenlieferanten, die Anreize schaffen, neue Ideen in die Praxis umzusetzen.

Auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind für eine Weiterentwicklung der Regionalplanung günstig. Dazu zählt erstens der Wandel zur Wissensgesellschaft: Die Bereitschaft zur intersektoralen Kooperation wächst aus Einsicht in deren Notwendigkeit. Fachliches Schmalspurdenken wird über eine zunehmende Zahl von Foren mit interdisziplinären Themen aufgebrochen. Zweitens bekommen das Internet und die zahlreichen Möglichkeiten sozialer Netzwerkbildungen ein wachsendes Gewicht. Volkshochschulen und Schulen sind wichtige Transferstellen, um die Internetkommunikation in der Gesellschaft vertrauter zu machen. Auch wenn die bisherigen Versuche, die Beteiligungsverfahren in der Planung über internetbasierte Planungsprozesse zu effektivieren, nicht die gewünschten Erfolge zeigten, so ist auch das eine Frage der Zeit und der damit einhergehenden Lernprozesse. Drittens beobachten wir eine zunehmende Neuentdeckung des Gemeinwohldenken, nicht zuletzt auch in Reaktion auf den Egoismusschub marktwirtschaftlicher Prozesse. In der Betriebswirtschaftslehre wird dem Thema Ethik und „Corporate Social Responsibility“ wachsende Aufmerksamkeit gewidmet, Ethik-Kommissionen sollen den ethischen Normen in der Gesellschaft wieder größeres Gewicht geben, Förderung des Ehrenamtes soll das Gemeinwohldenken in der Bevölkerung bewusster machen. Zudem gibt es immer mehr Studien, die nachzuweisen suchen, dass die Bildung von Sozialkapital durch Kooperation und solidarisches Handeln sich mittelfristig auszahlt.

These 8: Regionalplanung hat gute Potenziale für gesellschaftlichen Bedeutungsgewinn, aber deren Sichtbarkeit bleibt hinter dem zurück, was machbar wäre.

Das Kommunikationsproblem gegenüber der Gesellschaft ist bei einem Politikfeld, das von Natur aus wenig politische Aufmerksamkeit bekommt, gravierender als in anderen Politikfeldern. Schon 1987 hatte Eric Reade sich darüber beklagt: Der Planungszunft sei es zwar gelungen, „to enhance its numbers very considerably, to firmly consolidate its position within the governmental apparatus, and to maintain its perceived legitimacies, and yet all this without making any real progress towards the intellectual clarification of its work“ (Reade 1987: 55).

Die Ebene der Regionalplanung kann leichter die Bedeutung der Raumplanung für die gesellschaftliche Entwicklungssteuerung vermitteln als es die Landesplanung könnte: Sie ist problemorientierter, auf Kooperation der Umsetzungsakteure angewiesen und gewohnt, partizipative Planungsprozesse zu organisieren. Zudem hat sich in der Regionalplanung in den letzten 30 Jahren ein deutlicher Wandel von der eher introvertierten *Raumordnung* zur eher extrovertierten *Regionalentwicklung* vollzogen. Die Vermittlungsaufgabe betrifft auch die Wissenschaft: „We have to be able to translate our research findings in ways that have something to say to the wider world of theory and practice, that say something about the idea of planning. In many ways it is the skills of translation that are most in need right now: to appreciate the essence of planning and be able to translate that in ways which speak to the contemporary world“ (Campbell 2010: 473).

Dazu genügen aber nicht die technisch immer anspruchsvolleren Planungsmethoden und eine immer aufwendigere Öffentlichkeitsbeteiligung. Sondern Regionalplanung muss sich auch emotional vermitteln, sie muss zur Kenntnis nehmen, dass menschliche Entscheidungen sehr stark von affektiven Bezügen gesteuert werden (Kahneman 2011). Ein Hebel, um die emotionalen Bindungen zu aktivieren, ist der Raum als „place“, d.h. die emotionale Bedeutung von Raumwahrnehmungen und „Heimat“ für die individuelle Identifikation. Planer täten deshalb gut daran, sich intensiver mit Fragen des „place-making“ (vgl. Fürst 2010) und der Beziehungen zwischen „people and place“ zu befassen (Stephenson 2010). „Place“ aktiviert dabei emotionale Werte, die in Erinnerungen, Ideen, Phantasien, Vorlieben, zugeschriebenen Bedeutungen etc. mitschwingen. „Even in an increasingly globalised world, the cognitive and behavioural bonds between people and place remain important“ (Stephenson 2010: 15). Einen Ansatz dazu erprobt die Region Hannover (mit Unterstützung des Bundes/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) im Aufstellungsverfahren für das Regionale Raumordnungsprogramm 2015.⁴

3 Fazit: Regionalplanung kann die Raumplanung retten, aber nur wenn sich Raumplanung ändert

Ein wichtiger Schritt ist der Wandel der Raumplanung zu einer strategischen Planung, also einem Planungskonzept, das eine längerfristige Entwicklungsvision für die ganze Region konzipiert, aber operativ primär projektbezogen agiert. Strategisch ist die Längerfristorientierung, taktisch-operativ ist das Arbeiten am konkreten Projekt. Die Entwicklungsvision ist wichtig, um den regionalen Akteuren Orientierung zu geben und Projekte regionalpolitisch einordnen zu können. Ferner gehört Planungsdiplomatie dazu, um die Projekte raum- und umweltverträglicher zu machen. Der Vorteil der strategischen Planung liegt darin, dass die Entwicklungsvision nicht operationell-scharf definiert werden muss. Sie soll aber so ausgestaltet sein, dass sie bei den beteiligten Akteuren genügend „Herzblut“ auslöst, dieser Vision über Projekte näher zu kommen. Die Vision muss ausreichende Flexibilität zulassen, um die unterschiedlichen Projekte einzupassen. Dabei kommt es entscheidend auf den Prozess an – nur wenn die zu beteiligenden Akteure kooperativ eingebunden werden und sich den Prozess zu eigen machen, wird daraus strategische Planung: sich verpflichtet zu fühlen, sich an einer gemeinsamen Handlungsorientierung auszurichten.

Das bedeutet aber auch, dass die Stärke der Planer immer mehr im überzeugenden und vertrauensbildenden Prozessmanagement der Planung liegt. In diese Richtung geht Regionalplanung seit den 1980er Jahren, als Raumplanung im Gefolge des massiven wirtschaftlichen Strukturwandels Gefahr lief, jede politische Unterstützung zu verlieren. Es war letztlich die Regionalebene und die „Erneuerung durch die Politik von unten“ (Hesse 1986), die zu einer Neubelebung der Raumplanung führte. Anfangs war es das Thema der „endogenen Entwicklung“, in dem sich Regionalplaner engagierten; dann kamen Moderation und Mediation hinzu (Forester 1989: 82 ff.) – allgemeiner gefasst als „communicative turn in planning“ (Healey 1992); später wurde der Ansatz erweitert zum „Regionalmanagement“, das heute immer mehr in Überlegungen zu regionalen Governance-Arrangements aufgeht. Die Modellvorhaben der Raumordnung sind sehr gute Beispiele dafür, wie sich die Raumplanung zugunsten regionalentwicklungspolitischer Themen stärker engagieren kann: „Modellvorhaben ermöglichen Regionen eine vertiefende Beschäftigung mit neuen Themen“; „Modellvorhaben unterstützen die Entwicklung innovativer Handlungsansätze“; „durch Modellvorhaben entstehen neue Arbeits-

⁴ Vgl. <http://www.hannover.de/zukunftsbild> (letzter Zugriff am 14.03.2013).

■ Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?

strukturen und Möglichkeiten regionaler Zusammenarbeit“, so die Ergebnisse der MORO-Evaluierung (Wiechmann/Mörl/Vock 2012: 86 f.) – auch wenn Evaluierungen zeigen, dass die Fortsetzung der Prozesse häufig nach Ablauf der Förderung an fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen scheitert.

In den Planungswissenschaften wird deshalb als Reaktion auf den starken Einfluss der marktlichen Steuerung und der Individualisierung der Gesellschaft über einen neuen Ansatz nachgedacht, der mit „Nomocracy“ bezeichnet wird. Dieses griechische Wort soll „Herrschaft durch Regeln“ bedeuten und wird in den Gegensatz zu „Teleocracy“ gesetzt, worunter eine von Menschen gesetzte zielorientierte Steuerung verstanden wird (vgl. Alexander/Mazza/Moroni 2012). Die Grundidee, deren praktische Relevanz allerdings noch nicht getestet wurde, ist: Nicht mehr planerische Feinsteuerung betreiben, sondern Regeln setzen, welche die Raumnutzer in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen haben und welche verhindern, dass raum-/umwelt-unverträgliche Nutzungen betrieben werden. Das ist quasi eine Minimalplanung, die sich von der proaktiven Raumgestaltung verabschiedet und lediglich darauf hinwirkt, dass die gesellschaftlichen Kosten der Raumnutzungen minimiert werden. Solche Regeln können auch handelbare Flächennutzungszertifikate, Umweltabgaben, Raumnutzungsentgelte oder Zielvereinbarungen sein („parametrische Steuerung“, Cools/Gnest/Fürst 2003).

Literatur

- Alexander, E. R.; Mazza, L.; Moroni, S. (2012): Planning without plans? Nomocracy or teleocracy for social-spatial ordering. In: *Progress in Planning* 77 (2), 37-87.
- Asheim, B.; Lawton Smith, H.; Oughton, C. (2011): Regional innovation systems. Theory, empirics and policy. In: *Regional Studies* 45 (7), 875-891.
- Bathelt, H. (1998): Regionales Wachstum in vernetzten Strukturen: konzeptioneller Überblick und kritische Bewertung des Phänomens 'Drittes Italien'. In: *Die Erde* 129 (3), 247-271.
- Campbell, H. (2010): The idea of planning: alive or dead – who cares? In: *Planning Theory and Practice* 11 (4), 471-475.
- Cooke, P.; Rehfeld, D. (2011): Path dependence and new paths in regional evolution: In search of the role of culture. In: *European Planning Studies* 19 (11), 1909-1929.
- Cools, M.; Gnest, H.; Fürst, D. (2003): Parametrische Steuerung. Operationalisierte Zielvorgaben als neuer Steuerungsmodus in der Raumplanung. Frankfurt am Main. = Stadt und Region als Handlungsfeld.
- Dörhöfer, S.; Minnig, C.; Pekruhl, U.; Prud'homme van Reine, P. (2011): Contrasting the footloose company: Social capital, organizational fields and culture. In: *European Planning Studies* 19 (11), 1951-1972.
- Economist (2012): What Germany offers the world. In: *The Economist* vom 14. April 2012, 26-28.
- Einig, K. (2011): Regulierung durch Regionalplanung. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 64 (5), 185-195.
- Faludi, A. (2010): Cohesion, coherence, cooperation: European Spatial Planning coming of age? London.
- Forester, J. (1989): *Planning in the face of power*. Berkeley.
- Fürst, D. (2011): Politik und Verwaltung im Wandel. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover, 46-73.
- Fürst, D. (2010): Placemaking. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): *Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch*. Wiesbaden, 361-363.
- Haase-Lerch, C. (2005): Teilraumgutachten. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 1141-1145.

- Healey, P. (1992): Planning through debate. The communicative turn in planning theory. In: *Town Planning Review* 63 (2), 143-162.
- Hesse, J.J. (1986): Erneuerung der Politik „von unten“? Opladen.
- Hesse, J.J.; Götz, A. (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden. = Staatsreform in Deutschland und Europa 1.
- Hooghe, L.; Marks, G.; Schakel, A. H. (2010): *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. London.
- Kahneman, D. (2011): *Thinking, fast and slow*. London.
- Krugman, P. (1991): *Geography and trade*. Cambridge, Mass.
- Molitor, R. (2012): Regionale 2010 – Kulturlandschaftsnetzwerk in der Region Köln/Bonn. In: Schenk, W.; Kühn, M.; Leibenath, M.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): *Suburbane Räume als Kulturlandschaften*. Hannover, 276-285. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236.
- Paasi, A. (2009): The resurgence of the „region“ and „regional identity“: Theoretical perspectives and empirical observations on the regional dynamics in Europe. In: *Review of International Studies* 35 (51), 121-146.
- Porter, M. (1998): Clusters and the new economics of competition. In: *Harvard Business Review* 42 (6), 77-90.
- Prud'homme van Reine, P.; Dankbaar, B. (2011): A virtuous circle? Co-evolution of regional and corporate cultures. In: *European Planning Studies* 19 (11), 1865-1883.
- Putnam, R. D.; Goss, K. A. (2001): Einleitung. In: Putnam, R. D. (Hrsg.): *Gesellschaft und Gemein-sinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*. Gütersloh, 15-43.
- Reade, E. (1987): *British town and country planning*. Milton Keynes.
- Sabel, C. (1989): Flexible specialization and the re-emergence of regional economics. In: Hirst, P.; Zeithin, J. (Hrsg.): *Reversing industrial decline?* Oxford, 17-70.
- Sassen, S. (2008): *Das Paradox des Nationalen: Territorium, Autorität und Rechte im globalen Zeitalter*. Frankfurt am Main.
- Saxenian, A. (1996): *Regional advantage: Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, Mass.
- Scharpf, F. W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen, 57-83. = *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*.
- Scheller, H. (2012): Fiscal Governance und Demokratie in Krisenzeiten. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62 (13), 9-16.
- Scholl, B. (2012): *SAPONI: Spaces and projects of national importance*. Zürich.
- Stephenson, J. (2010): People and place. In: *Planning Theory and Practice* 11 (1), 9-21.
- Valleé, D. (Hrsg.) (2012): *Strategische Regionalplanung*. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- Wagner, J. (2011): Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen – rechtliche und praktische Belange. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 126 (23), 1453-1460.
- Wiechmann, T.; Mörl, K.; Vock, A. (2012): Evaluation von Modellvorhaben der Raumordnung. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1, 79-90.

Autor

Dietrich Fürst, Prof. Dr. rer. pol., Dipl.-Vw., Jahrgang 1940, Studium VWL (Kiel, Köln), wissenschaftlicher Mitarbeiter: 1965-67 im Kommunalwissenschaftlichen Forschungszentrum (heute: Difu), 1967-1974 im Seminar für Finanzwissenschaft Uni Köln, 1968 Promotion, 1974 Habilitation, 1974-1981 Professor in Konstanz, 1981-2003 Professor in Hannover (Landesplanung und Regional-forschung), seit Ende 2003 im Ruhestand.