

Jürgen Ludwig

Die Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – eine Spurensuche

The New Planning Culture in Regional Development – Tracking Traces

Kurzfassung

Der Beitrag geht der Frage nach, ob die in der Literatur beschriebene Neue Planungskultur auch in der Praxis der Regionalentwicklung vorzufinden ist. Zunächst werden Schwerpunkte einer Neuen Planungskultur aus der Literatur herausgearbeitet und diese anschließend anhand eigener empirischer Arbeiten in der Praxis der Regionalentwicklung untersucht. Der Beitrag schließt mit der Feststellung, ob es tatsächlich eine neue Planungskultur in der Praxis der Regionalentwicklung gibt.

Abstract

The aim of this study is to answer the question of whether the new planning culture described in literature has been put into practice in regional development. The study firstly works out the key aspects of a new planning culture by identifying them in the relevant literature. Then these aspects are analysed with the help of own empirical works with regards to the practice of regional development. The article concludes with a statement on the actual presence of a new planning culture in the practice of regional development.

1 Problemstellung

In der Literatur zu Regionalentwicklung und Regionalplanung wird vielfach festgestellt, dass sich ein Wandel des Planungsverständnisses vollzogen habe. Dieser Wandel wird von einer Reihe von Autoren als ein in der Summe gleichgerichteter Prozess aufgefasst, der von Paradigmenwechseln gekennzeichnet sei.¹

Andere Stimmen sprechen hingegen in Anlehnung an Habermas von einer „neuen Unübersichtlichkeit“, da die Entwicklung von räumlicher Politik und Planung weniger als Abfolge von Phasen, sondern vielmehr als sich überlagernde Stufen zu verstehen sei. Insofern könne auch nicht von einem völligen Paradigmenaus-tausch der räumlichen Politik und Planung gesprochen werden.²

Zu den geteilten Meinungen zur Richtung des Wandels des Planungsverständnisses kommen kritische Ein-wendungen, dass die vorgetragene Neue Planungskul-tur nur in der wissenschaftlichen Literatur und Diskus-sion, nicht aber vor Ort in der Praxis der Regionalent-wicklung vorzufinden sei.³ Die Praxis regionaler Politik und Planung wiederum scheint sich losgelöst von der Planungsdiskussion zu entwickeln. Hiermit korrespon-dierte die Zunahme an Dokumentationen von einzelnen Praxisbeispielen mit biographischen Methoden, die mitunter als „Werkstattberichte“ aus dem „Experimen-tierfeld Planung“ verfasst sind.⁴

Dieser Problemstellung folgend gilt es, zum einen die Schwerpunkte der aktuellen Planungskultur aus der Literatur herauszuarbeiten, zum anderen die Bezie-hungen zwischen dieser Diskussion und den empiri-schen Befunden zur Praxis der Regionalentwicklung zu überprüfen.

2 Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – eine Literaturanalyse

Für die Analyse und Beschreibung der in der wissenschaftlichen Literatur erkannten Neuen Planungskultur in der Regionalentwicklung gibt es keine allgemein gültigen Konstruktionsprinzipien. Daher wird im Folgenden der Untersuchungsgegenstand zunächst von verschiedenen Seiten beleuchtet, um Schwerpunkte zu erschließen. Im Fazit werden Thesen für die empirische Analyse formuliert.

Neues Steuerungsverständnis in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft

Regionalentwicklung und Regionalplanung gründen sich auf ein Steuerungsverständnis, das im Wandel begriffen ist. Kontrovers ist nicht der Steuerungsbedarf, sondern welche Steuerungsstrategien erfolgversprechend erscheinen:

- Kooperativer Staat

Ausgangspunkt sind Veränderungen im Staatsverständnis. Der Staat verändert seine Steuerungsformen vom hierarchisch-interventionistischen Hoheitsstaat zum kooperativen Staat und wendet dabei einen differenzierten Steuerungsmix an. Dezentralisierung, Deregulierung und Regionalisierung sind Ausdruck einer Selbstentlastung bei gleichzeitiger Aufwertung der lokalen und regionalen Ebene sowie veränderter Vorstellungen von Akteuren und Aufgabenverteilungen. Dies führt bei einer zunehmenden wechselseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft zu einer Neubestimmung der Rolle der Planung in einem polyzentrischen System der Steuerung.⁵

- Kontextsteuerung

Während die Staatsrechtslehre ein hoheitliches Über- und Unterordnungsverhältnis von Staat und Gesellschaft annimmt, geht die systemtheoretische Steuerungsforschung von einer funktional ausdifferenzierten Gesellschaft mit generell gleichrangigen Teilsystemen aus. Eine gesellschaftliche Steuerung durch das Teilsystem Staat wird durch die Beeinflussung der Interaktion der Teilsysteme für möglich erachtet. Die dabei entstehende Einbindung der gesellschaftlichen Kräfte in den politischen Entscheidungsprozess führe zu einer „Selbstbindung über Partizipation“.⁶

- Verhandelnder Staat

Aus Sicht der Politikwissenschaften werden politische Initiativen zunehmend in Verhandlungssystemen bzw.

korporatistischen Politiknetzwerken im Sinne „funktionaler Repräsentation“⁷ vorgeklärt und ausgehandelt. Bei dieser Steuerung ohne Zentrum mit einer größeren Zahl dezentral handelnder Akteure zur Konfliktregulierung, Informationsverarbeitung, Politikformulierung und Zielrealisierung ist das Steuerungsziel nicht von vornherein festgelegt, sondern der Staat „handelt, indem er verhandelt“.⁸

Für die Regionalentwicklung bedeutet dies, dass sich die Positionierung der Planung im Koordinatensystem von Staat und Gesellschaft verschiebt. Unterstellte Beteiligung einen zentralen Planungs- und Entscheidungsprozess innerhalb des politisch-administrativen Systems, werden nun Planungsaufgabe und Planungsprozess in einen intermediären Bereich zwischen Staat und Gesellschaft verlagert. Der Staat bleibt weiter in einer aktiven Rolle, versteht sich aber verstärkt als Vermittler zwischen unterschiedlichen Interessen.⁹

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Dichotomie Staat–Gesellschaft aufgeweicht, die Rolle von Individuen, Gruppen und gesellschaftlichen Teilsystemen betont und der Interaktion zwischen ihnen eine höhere Bedeutung beigemessen wird.

Konvergenz von Raumordnung und Regionalpolitik

Mit dem Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene wurde in der Planungsdiskussion „die für Deutschland typische Trennung von Regionalpolitik und Regionalplanung zunehmend von einer Konvergenz beider Ansätze abgelöst“.¹⁰ So schlägt Gust vor, „Regionalplanung als strategische Regionalpolitik“ zu verstehen, fordert Spannowsky, „Raumentwicklung stärker mit der Raumordnung zu verzahnen“, und sieht Thierstein „Raumordnung auf dem Weg zur Raumentwicklung“.¹¹ Aktuelle Beispiele hierfür sind die organisatorische Zusammenführung von Regionalplanung und regionaler Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, die Zuordnung der Landesplanung zum Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie in Bayern und die ökonomisch-funktionale Ausdeutung des Metropolregionen-Konzepts in der laufenden Fortschreibung der Leitbilder der Raumentwicklung für das Bundesgebiet.

In der Summe zeigt sich, dass regionale Planung und regionale Politik im räumlichen Zuschnitt und in den Themen konvergieren. Dies führt auch dazu, dass bei einer Untersuchung einer Neuen Planungskultur in der Regionalentwicklung der Fokus nicht allein auf der Regionalplanung liegen kann, sondern eine erweiterte Betrachtung zu wählen ist.

Die Region als Handlungs- und Umsetzungsebene

Veränderungen im Planungsverständnis sind eng verbunden mit der Frage nach dem Charakter von Region zwischen Objekt und Subjekt der Regionalentwicklung. Seit den 1990er Jahren wird eine wachsende Handlungs- und Umsetzungsorientierung in der Regionalentwicklung gefordert. Schaffer et al. sprechen von der umsetzungsorientierten Planung als neuem Paradigma.¹² „Planen lernt das Handeln“¹³, um nicht nur den Rahmen für Entwicklungen hierarchisch oder kooperativ zu setzen, sondern diese auch tatsächlich voranzubringen.

- Wettbewerb der Regionen

Regionen sehen sich als Unternehmensstandorte und Lebensräume zunehmend einem Wettbewerb um Investitionen, Arbeitsplätze, Arbeitnehmer, Einwohner, Fördermittel, Image und Medieninteresse ausgesetzt. Die aktive Auseinandersetzung mit diesem Wettbewerb und die Gestaltung der eigenen Konkurrenzfähigkeit wurden seit Anfang der 1990er Jahre in den Regionen aufgegriffen. Seitdem haben Wettbewerbskonzepte als Instrument der Förderpolitik auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene an Bedeutung gewonnen.¹⁴

- Regionalmanagement

Ziele eines Regionalmanagements sind die Erhöhung der Handlungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen, die Lösung von Problemen und die Realisierung von Chancen der räumlichen Entwicklung. Regionalmanagement zeichnet sich damit durch Handlungs-, Umsetzungs- und Projektorientierung aus und kann mithin zur Erfüllung der Koordinierungs- und Motivationsfunktion als Prozessmanagement gekennzeichnet werden. In der aktuellen Diskussion steht die Frage, wie Regionalmanagement in der Praxis zu organisieren und einzubetten ist.¹⁵

- Regional Governance

Neues Steuerungsverständnis und regionale Handlungsfähigkeit führen direkt in die aktuelle Governance-Debatte. Dieses eher normativ geprägte Konzept orientiert sich an Prinzipien wie Transparenz und Effektivität und basiert auf netzwerkartiger Kooperation und ausgehandelten Regelungen.¹⁶ Die Überwindung von Barrieren der interinstitutionellen Kooperation in der regionalen Steuerung und die Distanz zur Institutionalisierung der Governance drücken sich in der Formel „Governance statt Government“ aus. Besonders gearbeitet wird derzeit zur „Metropolitan Governance“¹⁷.

Zusammenfassend zeigt sich, dass mit einer Neubewertung von Region als Handlungs- und Umsetzungsebene auch regionale Politik und Planung anders positioniert und mit neuen Verfahrensweisen und Instrumenten versehen werden. Zudem steigen die Bedeutung von Akteuren und die kooperative Formulierung und Umsetzung von Zielen und Strategien durch Maßnahmen und Projekte im Rahmen von Managementeinrichtungen und Regional Governance. Dies hat Auswirkungen auf die Funktion von Plänen, die über die reine Koordination von Raumansprüchen hinaus vermehrt vorbereitend für Projekte, Investitionen und Events in der Region sind.

Konzept der „Lernenden Region“

Die inhaltlichen Schwerpunkte in der Regionalentwicklung sind ebenfalls Wandlungen unterworfen. Butzin entwickelte ein Konzept der Kontextpolitik für die Schaffung Lernender Regionen. Die entscheidenden Neuerungsimpulse entstehen dabei an den Überlappungen politischer, unternehmerischer und sozialer Netzwerke, katalytisch ermöglicht und beschleunigt durch intermediäre Organisationen, partizipative Planungsprozesse oder neue Unternehmenskulturen.¹⁸

Dies bedingt einen neuen, explorativen Lernmodus: Es gilt, „die richtigen Dinge zu tun“ statt wie bisher „die Dinge richtig zu tun“. Eine planerisch-perspektivische Ausrichtung des Handelns in kleinen Projektschritten durch Leitbilder und Visionen als handlungs- und projektleitende Suchscheinwerfer (Perspektivischer Inkrementalismus¹⁹) ist notwendig, um der neuen Unübersichtlichkeit und wachsenden Dynamik des Wandels entsprechen zu können.

Eine Konkretisierung und damit auch Anwendbarkeit des Konzepts der Lernenden Region wird durch den aus der Betriebswirtschaftslehre übertragenen Ansatz des Benchmarking von Maier et al. vorgeschlagen. Die damit verbundenen Positionierungs- und Lerneffekte finden sich in der Regionalentwicklung durch Stärken-Schwächen-, Chancen-Risiken- und auch Referenzanalysen bis hin zur Formulierung von „Best Practices“.²⁰

Informelle Instrumente ergänzen formelle Instrumente

Neue Herausforderungen, Chancen und Konzepte führen zur Hinterfragung klassischer Instrumente und zu Forderungen nach dem Einsatz sog. „weicher Instrumente“ oder „informeller Planungen“ in der Praxis. Hierunter werden in einem sehr weiten Begriffsverständnis von „Instrument“ Planungen und Verfahren verstanden, die auf Konsenszielung und Kooperation zwischen den regionalen Akteuren abzielen.²¹

Der Begriff „informell“ zeigt an, dass informelle Planungen und Planwerke weder normiert noch rechtlich bindend sind. Sie folgen in der Regel dem Schwerpunktprinzip, d.h. sie werden als Reaktion auf eine Problemlage eingeleitet und problemorientiert durchgeführt. Einem Problemdruck und der Erwartung baldiger Lösungen entsprechend sind informelle Planungen in der Regel kurz- bis mittelfristig mit einer stark handlungsorientierten Wirkung angelegt – Planung und Handlung rücken näher zusammen.²²

Informelle Instrumente sind keine völlig neue Erscheinung der 1990er Jahre. So schätzen sie Priebis und Scholich als Neubewertung bzw. Renaissance bewährter Instrumente ein.²³ Der Rückgriff auf Ansätze aus den 1970er Jahren, wie Planungszellen, Anwaltsplanung und Beratungsstellen vor Ort, ist unverkennbar.

In der Literatur werden formelle Planungen weiterhin als Grundlage und Rahmen für planerisches Handeln angesehen, die um informelle Planungen kommunikativ, kooperativ und weich ergänzt werden.²⁴

Planung setzt auf Diskurs

Der Beitrag der Planung zur räumlichen Entwicklung wird aktuell v.a. im Planungsprozess gesucht. An die Stelle der bislang vorherrschenden technokratischen, segmentierten und monologischen Entscheidungsverläufe treten pragmatische, auf Problemzusammenhänge gerichtete dialogische Prozesse. Planung als Politikvorbereitung ist damit organisierte Kommunikation zwischen Akteuren, um kollektives Handeln möglich zu machen.

Damit wird die Frage nach der Rolle der Planung bzw. des Planers aufgeworfen: „Von der Planung zur Moderation“, „Planer werden zum Mittler“ oder „Regionaldiplomate“.²⁵ Planer organisieren Planung als Diskurs und Lernprozess regionaler Akteure, z. B. über Gutachten, Tagungen, Modellvorhaben, Regionale Leitbilder, Regionale Entwicklungskonzepte oder Regionale Strategiepapiere. Planung zieht sich damit als Mittler aus der fachlich-inhaltlichen Expertenrolle zurück.

Der Perspektivenwechsel von der Teilhabe in einem zentral-hierarchischen Planungsprozess zur horizontalen Kommunikation und Kooperation und die Schwerpunktverlagerung von der Information über die Beteiligung zum Diskurs scheinen vollzogen.

Planung setzt inhaltliche und räumliche Schwerpunkte

Die Problembearbeitung räumlicher Politik und Planung richtet sich angesichts des thematischen sowie akteurs- und gruppenbezogenen Integrationsbedarfs nicht mehr ausschließlich auf inhaltliche Vollständig-

keit und räumliche Flächendeckung umfassender Steuerungskonzeptionen. Sie ist aufgrund der andernfalls stark steigenden Konsensfindungskosten verstärkt auf inhaltliche und räumliche Schwerpunkte bzw. regions- und problemspezifische Lösungsvorschläge orientiert.

Orientierung gebende strategische Leitlinien, verkraftbare Zielsetzungen und das realisierbare Projekt stehen im Vordergrund. Vor Ort entstehen leitbildhafte Zielvorstellungen der Regionalentwicklung, zu deren Erreichung ohne detaillierten Unterbau an Subzielen, Strategien und Instrumenten direkt realisierbare Projekte definiert und nicht selten in einer Parallelität von Planen und Handeln auch umgesetzt werden.²⁶

Planung bleibt aber der integrativen und langfristigen Perspektive verpflichtet. Die seit Jahrzehnten einander gegenüberstehenden Extreme, auf der einen Seite das comprehensive Modell der geschlossenen, umfassenden und langfristigen Zielplanung, auf der anderen Seite das inkrementalistische Modell der offenen, kurzfristigen und umsetzungsorientierten Stückwerkstechnik, scheinen vereinbar geworden zu sein: „Perspektivischer Inkrementalismus“, „Projektorientierte Planung“ und die aus der Betriebswirtschaftslehre übertragene „Strategische Planung“ weisen den Weg.²⁷

Fazit und Thesenbildung

Zusammenfassend zeigt sich, dass sich das aktuelle Planungsverständnis in Richtung der zunehmenden Integration von Themen und Akteuren, der Förderung des Systemdenkens, der Aktivierung der regionalen Potenziale, der Mittlerrolle der Planung zwischen den Akteuren, der Konjunktur von informellen Instrumenten und Verfahren, des Setzens von räumlichen und thematischen Schwerpunkten und der Verbindung von Planen und Handeln in Projekten entwickelt.

Im Fazit lassen sich die Schwerpunkte einer Neuen Planungskultur in der Regionalentwicklung in den folgenden drei Thesen formulieren:

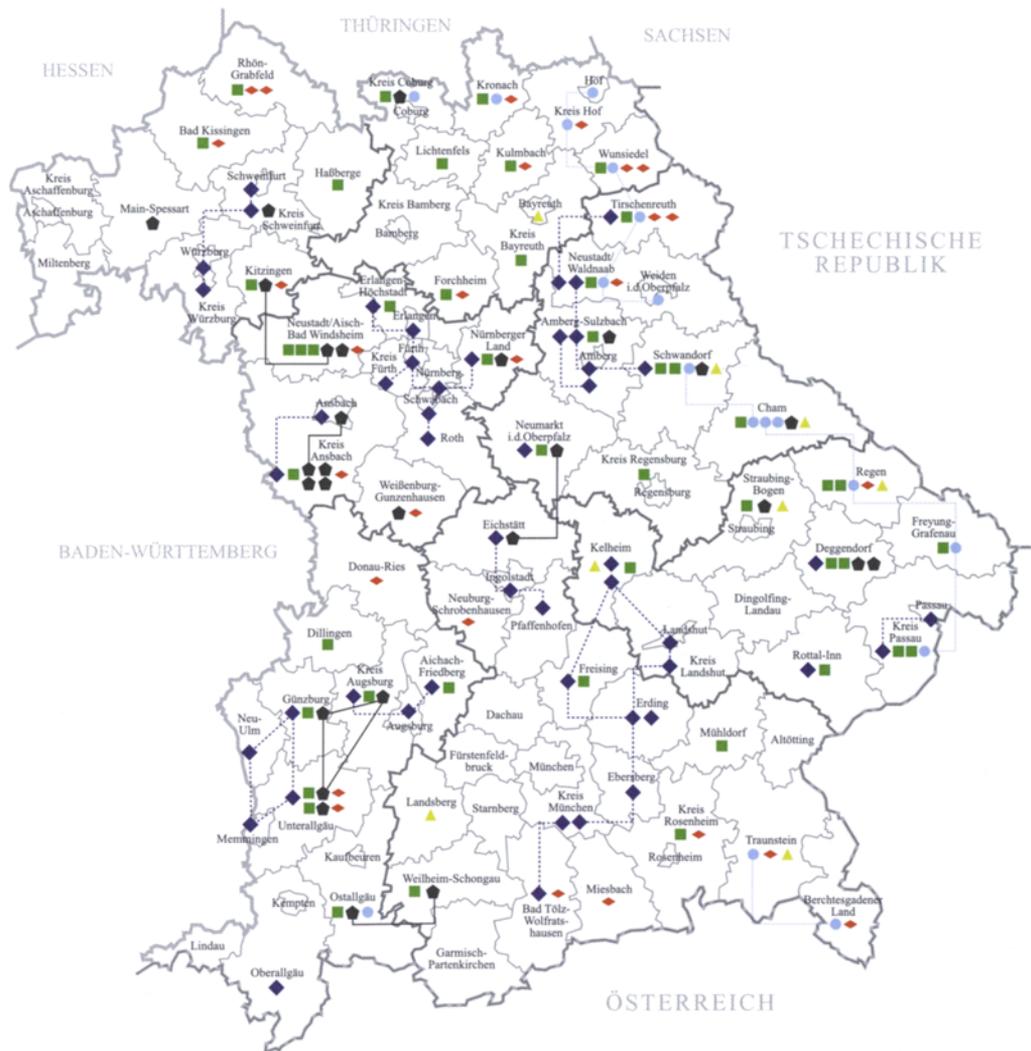
- (1) Regionale Entwicklungskonzepte finden in der Praxis der Regionalentwicklung breite Anwendung.
- (2) Planungsverfahren werden in der Praxis der Regionalentwicklung durch diskursive Verfahren bestimmt.
- (3) Planungsstrategien werden in der Praxis der Regionalentwicklung im Sinne des Perspektivischen Inkrementalismus, der Projektorientierten Planung oder der Strategischen Planung entwickelt.

3 Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – empirische Befunde

In den Jahren 2002/2003 wurden zur Prüfung der drei Thesen seit 1990 in Bayern entstandene Regionale Entwicklungskonzepte analysiert, und zwar im Hinblick auf organisatorische Aspekte, Erarbeitungsverfahren und Planungsstrategien. Der im ersten Schritt durch

eine schriftliche Befragung aller kreisfreien Städte und Landkreise erzielte Überblick über die querschnittsorientierten Regionalen Entwicklungskonzepte (vgl. Karte 1) bildete die Grundlage für eine vertiefte Untersuchung von zwölf Fallbeispielen durch Analyse von Dokumenten und Sekundärliteratur sowie Experteninterviews (vgl. Karte 2).

Karte 1
Integrierte Regionale
Entwicklungskonzepte
in Bayern seit 1990

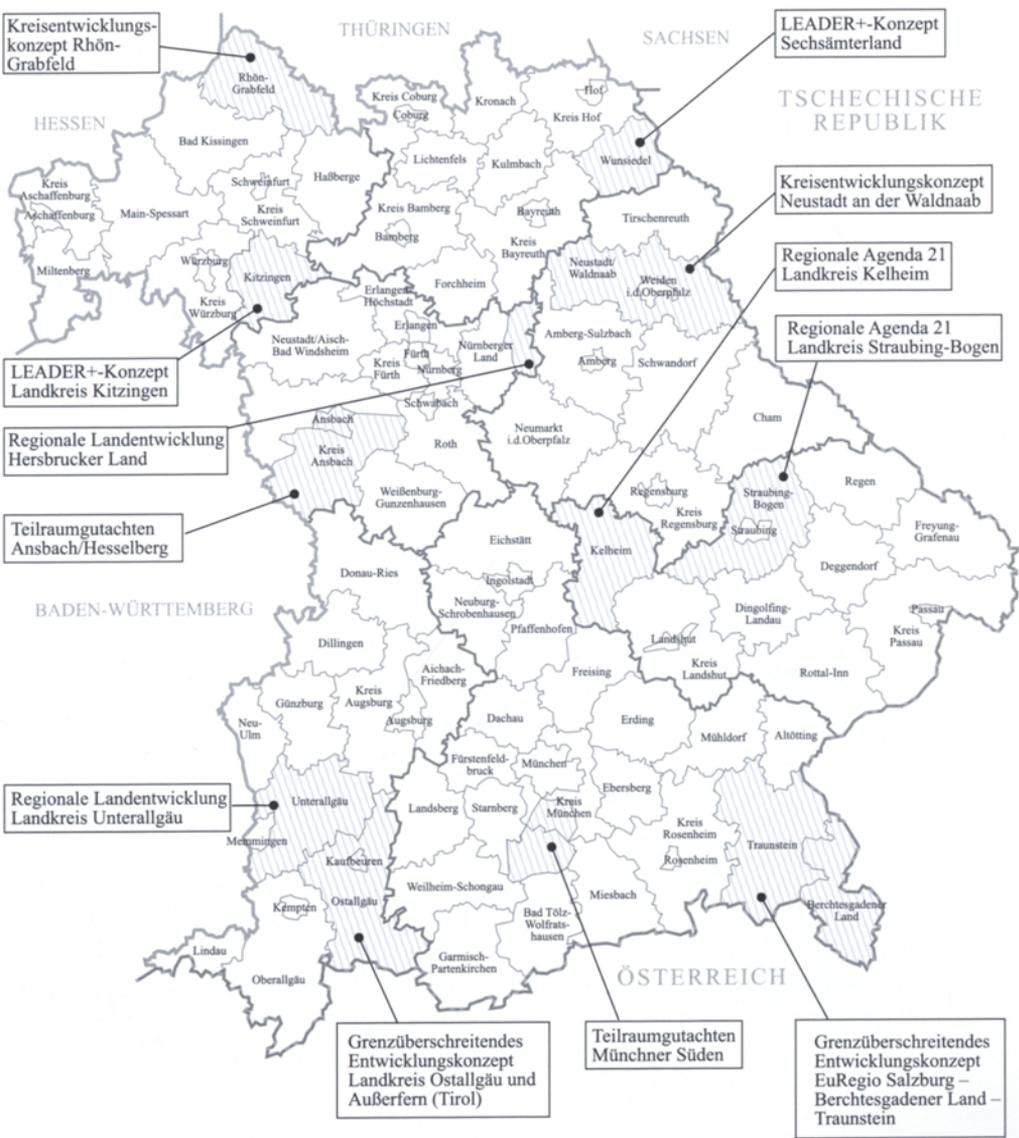


Anmerkungen:
a) Symbole zeigen an, dass in dem Landkreis bzw. der kreisfreien Stadt ein Konzept dieses Typs erstellt wurde bzw. wird;
b) ein Konzept kann sich auf einen ganzen Landkreis oder Teile davon beziehen;
c) erstreckt sich ein Konzept über die Grenzen eines Landkreises bzw. einer kreisfreien Stadt hinaus, so sind die Symbole mit Linien verbunden;
d) zusätzlich: Grenzüberschreitendes Entwicklungskonzept für den gesamten Grenzraum zur Tschechischen Republik, einschl. der Gebiete in der „2. Reihe“.

- Legende
- Staatsgrenze
 - Grenzen des Freistaats Bayern
 - Grenzen der Regierungsbezirke
 - Grenzen der Landkreise und kreisfreien Städte
 - ◆ Teilraumgutachten
 - LEADER+-Konzepte
 - Grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte
 - Regionale Landentwicklung
 - ◆ Kreisentwicklungskonzepte
 - ▲ Agenda 21-Konzepte

Quelle:
eigene Erhebungen;
Angaben der staatlichen
Verwaltungen

Entwurf: J. Ludwig
Bearbeitung: H. Striebek
Bayreuth & Stuttgart 2003



Karte 2
Untersuchte Regionale
Entwicklungskonzepte
verschiedener Typen
in Bayern

Entwurf: J. Ludwig
Bearbeitung: H. Striebek
Bayreuth & Stuttgart 2003

Quelle: eigene Erhebungen

3.1 Regionale Entwicklungskonzepte

Spuren in der Literatur ...

Die Literaturanalyse zeigt, dass der Anwendung von Regionalen Entwicklungskonzepten wachsende Bedeutung und Verbreitung zugeschrieben wird. Sie sind rechtlich nicht normiert und in der Regel nicht bindend. Sie folgen dem Schwerpunktprinzip, d. h., sie werden problemorientiert und kontextabhängig eingesetzt. Dies führt auch dazu, dass sie räumliche Ausschnitte der Planungsregionen abdecken und kurz- bis mittelfristig orientiert sind; die Abgrenzung des Bezugsraums

der Planung lehnt sich an den Aktionsraum der regionalen Akteure an. Mit Handlungs- und Projektorientierung rücken Planung und Handlung näher zusammen. Die Initiierung der Erarbeitung eines Konzepts kann „von unten“ oder „von oben“ erfolgen.

Aufgabe von Regionalen Entwicklungskonzepten ist es, Stärken und Schwächen der regionalen Entwicklung herauszuarbeiten, eine gemeinsame und integrierende Zielsetzung und neue Ideen für die Regionalentwicklung zu finden. Hierzu sind sie gut geeignet, da sie Inno-

vationen früher aufnehmen und konfliktreiche Themen eher zum Konsens bringen.

Formelle Instrumente der Landes- und Regionalplanung, wie der Regionalplan, sind weiterhin die Grundlage für die räumliche Entwicklung. Die Regionalplanung erhält aber eine Abstützung durch Regionale Entwicklungskonzepte. Dadurch gewinnen Regionen unter Berücksichtigung übergeordneter Vorgaben auch einen größeren Spielraum für die Gestaltung der eigenen Entwicklung und die Inanspruchnahme von Fördermitteln.

... und Fundstücke in der Praxis

Die empirische Untersuchung der Praxis bestätigt, dass Region und regionale Entwicklung weiterhin Konjunktur haben: Fast in ganz Bayern werden Regionale Entwicklungskonzepte angewandt. Seit 1990 wurden für 80 % der kreisfreien Städte und Landkreise Bayerns integrierte Regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet. Dies gilt v. a. für Gebiete mit Struktur- und Entwicklungsschwächen. Besonders zahlreiche und vielfältige Aktivitäten zeigen dabei die Gebiete entlang der bayrisch-tschechischen Grenze, in Westmittelfranken und südlich von Augsburg. Dort werden Regionalen Entwicklungskonzepten die notwendigen entwicklungs-fördernden Funktionen zuerkannt.

Nur geringe Anwendung finden Regionale Entwicklungskonzepte im Großraum München, eingeschlossen das ober- und niederbayerische Umfeld des Flughafens München, wo durch die Wohnungsbau-, Gewerbe- und Infrastrukturentwicklung eine hohe Entwicklungsdynamik und ein starker Entwicklungsdruck auf Boden und Umwelt gegeben ist. Mehrheitlich wurde dies damit begründet, dass kein Bedarf für die Erstellung eines solchen Konzepts gesehen wird. Auch reiche der Flächennutzungsplan bzw. der Regionalplan aus. Dem formellen Instrument des Regionalplans werden dort also ausreichende ordnende Funktionen zugeschrieben.

An Typen dominieren Teilraumgutachten, Grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte, Regionale Landentwicklung, Regionale Agenda 21-Konzepte, LEADER+-Konzepte und Kreisentwicklungskonzepte. Trotz ihrer unterschiedlichen Maßstabebenen, Ressortbezüge und sektoralen Ausrichtungen weisen diese Konzepte alle methodische Ähnlichkeiten auf. Sie

- orientieren sich an den Kreisgrenzen,
- arbeiten die Stärken und Schwächen des Gebiets heraus und
- zielen v. a. auf die Problemlösung bzw. Zielfindung für die künftige Entwicklung.

Damit einher geht ein starker steuernder Eingriff der öffentlichen Hand als Initiator und Promotor. Kommunalpolitik und Ministerien sind in zentraler Position, so dass Kontext und Vorgehen verstärkt von politischen Akteuren bestimmt werden.

Als fördernde Faktoren erweisen sich die intensive und breite Einbindung von regionalen Akteuren, eine professionelle Organisationsarbeit, ausreichende Finanzen und die Unterstützung durch Prozesspromotoren.

Entgegen der Literaturmeinung trifft die Umsetzungsorientierung für die Hälfte der untersuchten Fälle nicht zu. Somit kann nur mit Einschränkungen bestätigt werden, dass Planung und Handeln näher zusammenrücken. Ebenso widerspricht das Ergebnis der empirischen Erhebungen der Literatur bei den Beziehungen zum Regionalplan: Eine ergänzende oder abstützende Funktion Regionaler Entwicklungskonzepte für den Regionalplan lässt sich in der Praxis nicht erkennen.

3.2 Diskursive Planungsverfahren

Spuren in der Literatur ...

Als zweiter Schwerpunkt einer Neuen Planungskultur ergibt sich aus der Literatur, dass erfolgreiche Regionalentwicklung nur durch die Kooperation der regionalen Akteure zu leisten ist. Diese werden daher verstärkt in die Problemanalyse, Zielfindung und Projektumsetzung einbezogen, vornehmlich über diskursive Verfahren. Als solche werden Verfahrensinnovationen der Regionalentwicklung bezeichnet, über die Akteure als gleichberechtigte Partner kooperativ in das planerische Geschehen eingebunden werden. Dieses Vorgehen beruht auf Freiwilligkeit, Hierarchiefreiheit, Partnerschaft und Konsens. Die Akteure werden über ihre Zusammenarbeit im Planungsprozess in regionale Netzwerke integriert.

Grundlage diskursiver Verfahren sind regionale Gemeinsamkeiten in der Problembetroffenheit und im Problembewusstsein sowie die intraregionale Kooperationsfähigkeit der Akteure. Von besonderer Bedeutung ist der Konsens- und Akzeptanzfindungsprozess, der zur Koordination der unterschiedlichen Interessen notwendig ist. Die Ziele der Planungen werden aber in der Regel erst über ihre Umsetzung bindend.

Der Prozess der Erarbeitung von Regionalen Entwicklungskonzepten in diskursiven Verfahren kann als organisiertes Lernen verstanden werden. Als Aufgabe der räumlichen Planung wird das Management dieser Lern- und Koordinationsprozesse im intermediären Bereich zwischen Staat, Markt und Gesellschaft gesehen.

Dabei werden in einem strukturierten Prozessablauf neue Instrumente der Information, Beteiligung und Kooperation eingesetzt.

... und Fundstücke in der Praxis

Die breite und intensive Einbindung regionaler Akteure in die Erarbeitung von Regionalen Entwicklungskonzepten kennzeichnet heute die Planungskultur in der Regionalentwicklung in Bayern; sie trifft für 79 % aller Konzepte zu. Diese Einbindung soll die Akteure zur Beteiligung an der Regionalentwicklung motivieren, neue Ideen generieren und die Aktivitäten der Akteure koordinieren. Das Spektrum der einbezogenen Akteure wird von Wirtschaft, Kommunalpolitik und Verwaltung dominiert. Forschung, Bildung und Frauengruppen sind kaum vertreten. Die Steuerung des Prozesses erfolgt in der Regel durch einen Lenkungskreis aus Politik, Verwaltung und Beratern.

Bezüglich der Zusammensetzung der regionalen Akteure in der Erarbeitung Regionaler Entwicklungskonzepte zeigen sich in der Praxis zwei interessante Unterschiede zur Meinung in der Literatur:

Zum einen engagieren sich in den meisten untersuchten Fällen auch einzelne Bürger, Experten oder Unternehmer – Regionalentwicklung wird damit nicht nur von organisierten Interessen betrieben.

Zum anderen findet sich die Regionalplanung in der Initiierung, Lenkung, Moderation oder Konzeption nicht an zentraler Stelle, wird aber z. B. in der Hälfte der Fallbeispiele in Arbeitskreisen einbezogen. Planung nimmt damit entgegen der Literaturmeinung nicht die Aufgabe des zentralen Managements von vernetzten Lern- und Koordinationsprozessen wahr. Stattdessen werden meist externe Berater zur Konzepterstellung beauftragt.²⁸

Für den Austausch von Informationen und die Beteiligung von Akteuren an der Analyse und Konzeption wird in drei von vier Fallbeispielen mit z. B. Auftaktveranstaltungen, Befragungen, Arbeitskreisen und Abschlusspräsentationen jeweils ein ähnliches Instrumentarium eingesetzt. Darüber hinaus ist die Anwendung von diskursiven Verfahren, hier gemeint im engeren Sinne als Kommunikations- und Verhandlungsprozesse gleichberechtigter Partner zur kooperativen Erarbeitung regionaler Entwicklungsziele und -projekte, kaum nachweisbar. Allerdings kommt es im Sinne eines Prozessnutzens regelmäßig zum Aufbau von Kontakt- und Arbeitsstrukturen regionaler Akteure.

Zieht man nun von der Organisation und Steuerung des Planungsprozesses und den eingesetzten Verfahren der Einbeziehung von regionalen Akteuren Rückschlüsse

auf das dahinter stehende Planungsverständnis, dann zeigt sich, dass bei der Formulierung von Regionalen Entwicklungskonzepten weiterhin ein Verständnis dominiert, das von der Beteiligung von regionalen Akteuren an einem zentral gelenkten Planungsprozess ausgeht. Diskurs im Sinne von Dialog und Verhandeln unter gleich oder ähnlich starken Partnern ist kaum vorzufinden – in der Summe finden diskursive Verfahren ohne Diskurs statt.

3.3 Planungsstrategien

Spuren in der Literatur ...

Die Literaturanalyse ergibt als dritten Schwerpunkt der Neuen Planungskultur in der Regionalentwicklung eine inhaltliche und räumliche Schwerpunktorientierung. Für ein vernetztes Denken in Optionen werden Szenarien und Visionen eingesetzt. Dem hohen Integrationsbedarf moderner Gesellschaften entsprechend, prägt sich die integrative Perspektive in Leitbildern aus, wird aber mitunter durch inkrementales Handeln umgesetzt. In der Summe werden allumfassende Planungen abgelehnt, die integrative Perspektive aber betont sowie Planung und Projekt enger verbunden.

Die Schwerpunktorientierung drückt sich in den Planungsstrategien aus. So formuliert die Strategie des *Perspektivischen Inkrementalismus* ein generelles Leitbild der künftigen Entwicklung (Perspektive) und versucht dieses durch eine Vielzahl von Projekten (Inkrementalismus) zu erreichen. Die *Projektorientierte Planung* konzentriert die Entwicklungsstrategie einer Region auf ein Projekt oder wenige Projekte, die integrierend und katalytisch wirken sollen. Die aus der Betriebswirtschaftslehre in die Regionalentwicklung übertragene *Strategische Planung* empfiehlt einen systematischen Analyse-, Planungs-, Entscheidungs- und Controllingprozess und ist umsetzungsorientiert.

... und Fundstücke in der Praxis

Im Bereich der Planungsstrategien sind auch in der Praxis wesentliche Elemente einer Neuen Planungskultur in der Regionalentwicklung festzustellen. So weisen alle Fallbeispiele Projekte auf. Auch lässt sich eine Bündelung der Konzeptionen auf Projekte im Sinne der Schwerpunktorientierung bestätigen, wenngleich in der Regel keine konkreten Projektplanungen vorgelegt werden. Zwei Drittel der Konzepte werden induktiv vom Projekt zum Konzept, ein Drittel wird deduktiv vom Leitbild zum Projekt erarbeitet. Je ein Drittel der Fallbeispiele lässt sich den Planungsstrategien Perspektivischer Inkrementalismus bzw. Strategische Planung zuordnen.

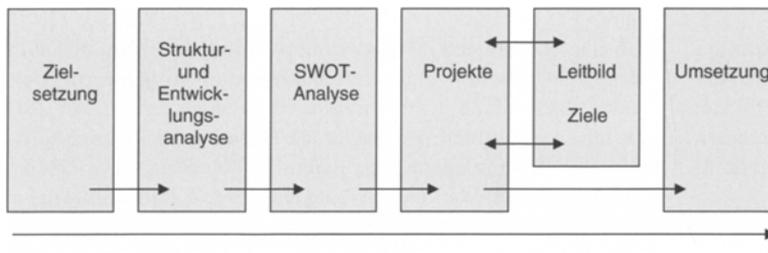


Abbildung
Ablaufschemas Strategische Projektplanung

Quelle: eigene Bearbeitung

Ein weiteres Drittel der Regionalen Entwicklungskonzepte lässt sich einer Planungsstrategie zuordnen, für die hier neu die Bezeichnung „Strategische Projektplanung“ vorgeschlagen wird. Diese ist in der Erarbeitungsphase der Konzepte durch ein Wechselspiel von Leitbild bzw. Zielen und Projekten gekennzeichnet: Die Konzepte haben nach ihren Bestandteilen und deren Gewichtung zwar den Charakter einer Strategischen Planung, wurden allerdings induktiv erarbeitet, d.h. ausgehend von den Projekten wurden Strategien und Leitbilder abgeleitet bzw. zusammengestellt. Mithin liegt bei diesen Fallbeispielen der Typ einer Planungsstrategie vor, der im Analyseteil durch die konsekutiv verwendeten Instrumente der Strategischen Planung und im Entwicklungsteil durch eine iterative Parallelplanung von Zielen und Projekten gekennzeichnet ist. In Abgrenzung von Perspektivischem Inkrementalismus und Projektorientierter Planung haben dabei Leitbild und Ziele sowie deren Erarbeitungsprozesse eine hohe integrierende und strategiebildende Bedeutung für das Regionale Entwicklungskonzept.

Entgegen der Literaturmeinung konnte keines der näher untersuchten Regionalen Entwicklungskonzepte der Planungsstrategie der Projektorientierten Planung zugeordnet werden.

4 Zusammenfassung

Anlass der Untersuchung ist der von einzelnen Autoren vorgebrachte Vorwurf, dass es eine Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung nur in wissenschaftlichen Zirkeln gäbe, nicht aber in der Praxis der Regionalentwicklung. Eine Literaturanalyse zur Regionalentwicklung und Regionalplanung führt zu drei Schwerpunkten einer Neuen Planungskultur: der breiten Anwendung Regionaler Entwicklungskonzepte, der kooperativen Erarbeitung regionaler Entwicklungsziele und Projekte mit regionalen Akteuren in diskursiven Verfahren sowie der Formulierung regionaler Entwicklungsstrategien im Sinne des Perspektivischen Inkrementalismus, der Projektorientierten Planung oder der Strategischen Planung.

Empirische Untersuchungen zu diesen drei Schwerpunkten in Bayern zeigen, dass in der Praxis der Regionalentwicklung Schwerpunkte einer Neuen Planungskultur mit Einschränkungen vorzufinden sind. Dies gilt hinsichtlich der Anwendung Regionaler Entwicklungskonzepte und des Einsatzes neuer Planungsstrategien, hingegen nicht für diskursive Verfahren im engeren Sinne, d.h. als Kommunikations- und Verhandlungsprozesse gleichberechtigter Partner.

Anmerkungen

- (1) Fürst, D.: Wandel des Staates – Wandel der Planung. *Neues Arch. f. Niedersachsen* (1998) H. 2, S. 61; Maier, J. et al.: *Regionalmanagement in ländlichen Räumen in der Bundesrepublik Deutschland. Formen der Implementation und Perspektiven der weiteren Entwicklung.* *Inform. z. Raumentwickl.* (1999) H. 9/10, S. 587; Müller, B.: *Krise der Raumplanung – Chance für neue Steuerungsansätze?* In: *Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung.* Hrsg.: Bergmann, A. et al. – Berlin 1999, S. 65
- (2) Albers, G.: *Über den Wandel im Planungsverständnis.* *RaumPlanung* 61 (1993), S. 97–103; Habermas, J.: *Die Neue Unübersichtlichkeit.* – Frankfurt/Main 1985, S. 141 ff.; Selle, K.: *Neue Perspektiven? Praxis und Theorie verändern ihr Planungsverständnis.* *DISP* 141 (2000), S. 48
- (3) Fürst, D.: *Wandel des Staates; a. a. O. (Anm. 1), S. 62; Scholich, D.: Informelle Planungsansätze als regionale Entwicklungsstrategien? – ein Überblick.* In: *Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation.* Hrsg.: ARL. – Hannover 1997, S. 122
- (4) Vgl. statt vieler: Selle, K. (Hrsg.): *Verständigungen über Planung und Kooperation: Erörterungen und Erfahrungsberichte.* – Dortmund 2000
- (5) Fürst, D.: *Wandel des Staatsverständnisses und verhandelnder Staat.* In: *Zukunftsaufgabe Moderation. Herausforderung in der Raum- und Umwelplanung.* Hrsg.: Claussen, B. et al. – Frankfurt/Main 1996, S. 6; Selle, K.: *Neue Planungskultur – Raumplanung auf dem Weg zum kooperativen Handeln?* In: *Was ist Raumplanung?* Hrsg.: Schmals, K. – Dortmund 1999, S. 221 ff.

- (6) Krafft, A.; Ulrich, G.: Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation. Erfahrungen mit der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. – Opladen 1993, S. 72; Willke, H.: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation. – Weinheim, München 1993, v. a. S. 55–60
- (7) Heinze, R.; Voelzkow, H.: Neue Politikmuster in der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik: Regionalisierung und Korporatismus. In: Regionale Politik und regionales Handeln: Beiträge zur Analyse und Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. – Duisburg 1991, S. 43
- (8) Kleger, H.: Verhandlungsdemokratie. Zur alten und neuen Theorie des kooperativen Staates. In: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Hrsg.: Voigt, R. – Baden-Baden 1995, S. 99
- (9) Kanther, S.; Neugebauer, B.: Kommunikative Planung – Die Lösung aller Probleme? Dialog, Kooperation, Prozeß – Schlagworte einer „neuen“ Planungskultur. Standort – Z. f. Angew. Wirtschaftsgeogr. (1998) H. 4, S. 15; Selle, K.: Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. – Dortmund 2000, S. 121
- (10) Fürst, D.: Regionalentwicklung: von staatlicher Intervention zu regionaler Selbststeuerung. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. – Wiesbaden, Berlin 1996, S. 91; ähnlich: Danielczyk, R.: Regionale Kooperationsformen. Inform. z. Raumentwickl. (1999) H. 9/10, S. 584
- (11) Gust, D.: Koordinationsaufgaben gegenüber Fachplanungen. In: Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hrsg.: ARL. – Hannover 1999, S. 292; Spannowsky, W.: Steuerungspotentiale der Raumordnung. In: Implementation der Raumordnung. Hrsg.: Schaffer, F. et al. – Augsburg 2003, S. 21; Thierstein, A., Von der Raumordnung zur Raumentwicklung. Modeerscheinung oder Ausdruck neuer Akteure und Trends? DISP 148 (2003), S. 10–18
- (12) Schaffer, F. et al.: Lernende Regionen. Umsetzung der Raumplanung durch Interaktivität. In: Lernende Regionen. Organisation – Management – Umsetzung. Hrsg.: ders. & K. Thieme. – Augsburg 1999, S. 14
- (13) Fischer, K.: Planen und Handeln im Parallelverfahren: Das Strukturentwicklungsprogramm Pfalz als Beispiel. Der Landkreis (1995) H. 3, S. 113
- (14) Gornig, M.; Toepel, K.: Evaluierung von Wettbewerbsmodellen in der Regionalpolitik. Das Regionalprogramm in Schleswig-Holstein. Raumforsch. u. Raumordnung (1998) H. 2/3, S. 160–166; Weber, A.; Banthien, H.: Regionale Dialog- und Kooperationsprozesse für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Das Beispiel des Wettbewerbs „Regionen der Zukunft“. Inform. z. Raumentwickl. (1999) H. 7, S. 443–450
- (15) Obermaier, F.: Konzeption von Regionalmanagement als Instrument der Landesentwicklung. Formulierung eines Politikprogramms dargestellt am Beispiel Bayern. – Bayreuth 2002; Troeger-Weiß, G.: Regionalmanagement als neues Konzept für die Umsetzung der Raumordnung. In: Implementation der Raumordnung. Hrsg.: Schaffer, F. et al. – Augsburg 2003, S. 57 f.
- (16) Fürst, D.: Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. Inform. z. Raumentwickl. (2003) H. 8/9, S. 441, 443
- (17) Thierstein, A.: Urbane Kulturlandschaften – Metropolitan Governance als Chance für nachhaltige Raumentwicklung. In: Steuerung und Planung im Wandel. Hrsg.: Müller, B. et al. – Wiesbaden 2004, S. 277–296
- (18) Butzin, B.: Kreative Milieus als Elemente regionaler Entwicklungsstrategien? Eine kritische Wertung. In: Bedeutung kreativer Milieus für die Regional- und Landesentwicklung. Hrsg.: Maier, J. – Bayreuth 1996, S. 24–34; Hilpert, M.: Experimentelle Imitation. Selbstorganisation regionaler Lernprozesse: Strategie oder 'muddling through'. In: Lernende Regionen. Organisation – Management – Umsetzung; a. a. O., S. 114 f.
- (19) Vgl. hierzu Ganser, K. et al.: Die Planungsstrategie der IBA-Emscher Park. Eine Annäherung: RaumPlanung 61 (1993), S. 112–118
- (20) Keiner, M.: Wie nachhaltig ist die Raumentwicklung der Kantone? Grundlagen für ein interkantonaes Benchmarking als Positionsbestimmung. DISP 150 (2002), S. 41–45; Maier, J. (Hrsg.): Benchmarking auch in der Regionalpolitik? – Bayreuth 2000
- (21) Gorsler, D.: Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. – Hannover 2002, S. 36–77; Müller, B.: Krise der Raumplanung; a. a. O. (Anm. 1), S. 71; Priebes, A.: Möglichkeiten des Einsatzes informeller Instrumente zur Anregung und Koordinierung regionaler Entwicklungsprozesse. In: Regionale Entwicklungskonzepte und Städtetze. Von der Regionalplanung zur Regionalentwicklung. Hrsg.: ARL. – Hannover 1997, S. 28; Wiechmann, T.: Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. – Baden-Baden 1998, S. 187
- (22) Ganser, K., Informelle Planung. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hrsg.: ARL. – Hannover 1995, S. 490; Obermaier, F.: Konzeption von Regionalmanagement; a. a. O. (Anm. 15), S. 22 f.; Sauerbrey, H., Informelle Instrumente der Landes- und Regionalplanung. In: Grundriß der Landes- und Regionalplanung; a. a. O. (Anm. 11), S. 314–321

(23)

Priebs, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung. In: Grundriß der Landes- und Regionalplanung; a. a. O. (Anm. 11), S. 303; Scholich, D.: Bausteine einer prozeßorientierten Regionalplanung. Nicht alles ist neu. In: Planung als Prozeß. Von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau. Hrsg.: Streich, B. & T. Kötter. – Bonn 1998, S. 37

(24)

Zeck, H.: Spezielle Aufgaben der Planung. In: Grundriß der Landes- und Regionalplanung; a. a. O. (Anm. 11), S. 208

(25)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen – Analysen – Empfehlungen. – Hannover 1995, S. 274; Albert, S., Informelle Kooperationen als Aufgabe der Regionalplanung. – Kaiserslautern 2000, S. 12; Koll-Schretzenmayer, M.: Wie funktioniert Raumplanung? DISP 141 (2000), S. 2; Priebs, A.: Von der Planung zur Moderation. Aktuelle Herausforderungen für die Angewandte Geographie. Geogr. Rdsch. (1995) H. 10, S. 546–550

(26)

Danielzyk, R.: Regionalisierte Entwicklungsstrategien – „modisches“ Phänomen oder neuer Politikansatz? In: Regionalisierte Entwicklungsstrategien. Beispiele und Perspektiven integrierter Regionalentwicklung in Ost- und Westdeutschland. Hrsg.: Momm, A. et al. – Bonn 1995, S. 9; Flückinger, H.: Projektorientiertes Regionalmanagement. In: Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels. Hrsg.: ARL. – Hannover 2000, S.–61

(27)

Bryson, J.; Roering, W.: Applying private-sector strategic planning in the public sector. Journ. of the American Planning Ass. (1987) No. 1, S. 14–22; Knieling, J.: Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. – Frankfurt/Main u. a. 2000; Rommelsbacher, T.: Das Politikmodell der IBA Emscher Park. Inform. z. Raumentwickl. (1999) H. 3/4; Siebel, W. et al.: Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? Inform. z. Raumentwickl. (1999) H. 3/4, S. 163–172; Sieverts, T.; Ganser, K.: Vom Aufbaustab Speer zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus. In: Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Hrsg.: Kreibich, R. et al. – Essen 1994, S. 247–258; Mayer, H.-N.; Siebel, W.: Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover. DISP 134 (1998), S. 4–11

(28)

Ähnlich: Knieling, J. et al.: Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. – Dortmund 2002, S. 194 f.

Hinweis: Grundlage des Beitrags ist die berufsbegleitende Dissertation des Autors, die 2004 an der Universität Bayreuth abgeschlossen wurde.

Dr. Jürgen Ludwig
Verband Region Stuttgart
Kronenstraße 25
70174 Stuttgart
E-Mail: ludwig@region-stuttgart.org