

Jörg Knieling, Dietrich Fürst und Rainer Danielzyk

Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung

Konzeptionelle Überlegungen zur Analyse der Planungspraxis

Zusammenfassung

Veränderte Rahmenbedingungen wirken sich in eher widersprüchlicher Weise auf die Regionalplanung aus: Einerseits ist sie im Zuge der allgemeinen Diskussion um eine Verwaltungsreform in die Kritik geraten. Ihr werden mangelnde Flexibilität, übermäßige Dauer der Verfahren, überflüssige Regelungsintensität usw. vorgeworfen. Andererseits wird ihr wachsende Bedeutung bescheinigt, weil unter der Leitvorstellung der „nachhaltigen Raumentwicklung“ eine integrative raumbezogene Planung als notwendig erachtet wird. Daraus hat sich in Theorie und Praxis ein paradigmatischer Wandel räumlicher Planung zugunsten eines kooperativen, eher auf Netzwerken basierenden und prozessual ausgerichteten Planungsansatzes entwickelt. Dieser kooperative Ansatz ist aber in einer formalisierten, hierarchisierten und sektoralisierten Verwaltungsstruktur sehr anspruchsvoll.

In einem Forschungsvorhaben untersuchen die Autoren deshalb die Praxis der Regionalplanung unter veränderten Rahmenbedingungen mit den Forschungsfragen:

- Hat sich dieser Paradigmawandel der Planung in der Praxis bereits durchgesetzt? Welche Erfahrungen wurden damit gemacht?
- Sind die in den verschiedenen Ländern der Bundesrepublik recht unterschiedlichen Organisationsmodelle der Regionalplanung in unterschiedlichem Maße für eine netzwerkförmige regionale Selbststeuerung förderlich?
- Wie kann der Institutionenrahmen im Kontext der Verwaltungsmodernisierung weiterentwickelt werden?

Durch den Vergleich von vier Organisationsmodellen in vier Ländern sollen über die Analyse des Prozesses der Planaufstellung, der Einbindung von Fachressorts und Gemeinden in die Planung sowie des Vollzuges der Pläne Antworten auf die Leitfragen gefunden werden. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für verallgemeinerbare Schlußfolgerungen zur Reform der raumbezogenen Planung in Deutschland.

1 Ausgangslage

Das wissenschaftliche und praktische Interesse an der Regionalplanung ist seit einigen Jahren wieder gestiegen. Die hier angelaufene Diskussion¹ vermittelt neue Eindrücke, die zeigen, daß Regionalplanung besser als ihr Ruf ist: Sie ist innovativ und häufig anpassungsfähiger gegenüber veränderten Rahmenbedingungen als die meisten Sektorpolitiken. Das gilt nicht nur für Ostdeutschland, wo im Zuge der Transformation teilweise neue innovative Planungskonzepte verfolgt wurden, sondern es gilt genauso für Westdeutschland, wo die Regionalplanung stärker als traditionelle Verwaltungszweige gezwungen ist, sich durch innovative Anpassung in ihren „politischen Märkten“ zu behaupten.

Zudem haben die veränderten Rahmenbedingungen deutlich zu einer „Aufwertung der Region als Handlungsebene“ geführt. Dabei sind vor allem der Bedeutungsgewinn der Regionalebene über die „Regionalisierung der Fachpolitiken“, den Regionenwettbewerb im EU-Maßstab, die Förderung regionaler Kooperation durch den Bund (Raumordnungspolitische Handlungsrahmen, Novellierung des Raumordnungsgesetzes) und vielfach intensivere regionale Verflechtungen im Rahmen einer ausgeprägteren funktionsräumlichen Arbeitsteilung (letztlich auch als Folge geänderter Produktionsstrukturen – lean production, out-sourcing, just-in-time) zu nennen.

Regionalplanung sieht sich drei Typen von Herausforderungen gegenüber: Zum einen handelt es sich um solche, die querschnittsorientierte Akteure wie die räumliche Planung aufwerten; zweitens um solche, die neue Handlungsformen erfordern; und drittens um solche, die den „Zwang zum Lernen“ für die Regionalplanung erhöhen. Zur Aufwertung querschnittsorientierter Akteure gehören:

(1)

Im Kontext der Globalisierung der Ökonomie und der politisch-ökonomischen Integration Europas gewinnt die interkommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene wachsende Bedeutung.

(2)

In der staatlichen Förderpolitik für regionale Entwicklungen werden regionsbezogene Entwicklungskonzepte immer wichtiger (Regionalisierung der Strukturpolitik). So gibt es sowohl in der EU-Regionalförderung als auch in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Tendenzen, Fördermittelzusagen für Einzelprojekte von der Existenz integrativer Regionaler Entwicklungskonzepte abhängig zu machen.

(3)

Regionalplanung hat sich in den letzten Jahren von ihrer ordnungspolitischen Aufgabe etwas gelöst und ist immer mehr in die Diskussion der regionalen Entwicklung eingebunden. Erfahrungen mit Regionalplanung als „Regionalmanagement“, „Moderation“ und „Koordination“ Regionaler Entwicklungskonzepte belegen das.²

Neue Handlungsformen erfordern solche Herausforderungen, die das traditionelle hierarchisch-interventionistische Verhalten von Planung in Frage stellen. Zwar ist Regionalplanung vom Ansatz her stärker auf kooperatives Verwaltungshandeln und „Netzwerke der Problembearbeitung“ angewiesen, weil sie mangels härterer Institutionalisierung von der Mitwirkung der Adressaten abhängt.³ Aber erst in letzter Zeit verbinden sich damit auch neue regionale Kooperationsansätze, wie sie im Zuge der Regionalisierung der Strukturpolitik, der Umstellung der EU-Strukturfonds, der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und neuerdings in Verbindung mit der Leitvorstellung „nachhaltiger Regionalentwicklung“ (Agenda 21-Prozesse auf regionaler Ebene) vermehrt in der Praxis entwickelt werden. Selbst wenn solche Prozesse teilweise außerhalb der Regionalplanung initiiert wurden, ist sie meist involviert.

Der dritte Typ von Herausforderungen zwingt die Regionalplanung „zum Lernen“:

- der härter gewordene Wettbewerb der sektoralen Planungssysteme, die sich immer mehr regional ausrichten (Landwirtschaftsplanung, Forstplanung, Wasserwirtschaftsplanung, Abfallwirtschaftsplanung u. ä.); vor allem aber hat die

Regionalisierung der Wirtschaftsstrukturpolitik (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, EU-Strukturfonds) neue Herausforderungen geschaffen, weil hier meist andere Akteure als die Regionalplanung regionale Problemstellungen (mit integrativem Anspruch) bearbeiten;

- die wachsende Zahl der „regionalen Moderatoren“, die konkurrierend neben die Regionalplanung treten: Regionalkonferenzen, Regionalforen, regionale Entwicklungsagenturen.

2 Fragestellung

Über diese Veränderungen wird viel geschrieben und auf Tagungen diskutiert. Aber eine empirische Erforschung der regionalplanerischen Praxis ist kaum auszumachen. Zumindest ist nicht erkennbar, daß die hier interessierenden Fragen systematisch angegangen worden seien.

Die Veränderungen der Regionalplanung in der Praxis – aber vielleicht noch mehr in der Diskussion darüber – sind im Kontext der Debatte über den Wandel des Staates und die damit verbundene Steuerungsdiskussion zu sehen. Hier wie dort gelten folgende Veränderungen:

- Der traditionelle command-and-control-Ansatz wird von kooperativen Ansätzen abgelöst, in denen der Adressat der Steuerung „Mit-Produzent“ des „Steuerungs-Produktes“ ist. Der Adressat verfügt heute nicht nur über wesentlich mehr Ausweichmöglichkeiten und sanktionsfreies Störpotential, sondern ist selbst wesentlicher Steuerungsakteur, dessen Interessen im Steuerungsergebnis angemessen zu berücksichtigen sind. Im Zuge der aus verschiedenen Gründen intensiver gewordenen Regionen-Konkurrenz sowie im Gefolge der „Nachhaltigkeitsdebatte“ erwacht zudem ein wachsender Bedarf, die fragmentierten, sektoralisierten Politikstrukturen über räumliche Gesamtplanungen zu integrieren und über die Weiterentwicklung der Regionalplanung zum Regionalmanagement zu dynamisieren.
- Die Steuerungsmodi werden von informellen Formen der Steuerung überlagert werden, so daß Steuerung heute sowohl hinsichtlich der einzubeziehenden Adressaten, der zu berücksichtigenden Variablen als auch der unterschiedlichen Ebenen der Interaktion wesentlich komplexer geworden ist. In der Planungs-Diskussion wird deshalb seit langem von

„veränderten Planungs-Paradigmata“, veränderten Planungsverständnissen und vom Wandel der Planungskultur gesprochen. „Kooperative“, „moderierende“ und „kommunikative“ Planung sind die entsprechenden Stichworte. Für Planung soll weniger das Ergebnis, der Plan, der eigentliche Handlungsbezug sein, sondern der Kooperationsprozeß, in dem Probleme als regionale Gemeinschaftsaufgaben identifiziert und im Interesse neuer Lösungen kollektiv bearbeitet werden müssen. Umweltschutz, Berücksichtigung sozialer Belange und wirtschaftliche Entwicklung sind über kompromißfähige Entwicklungspfade zusammenzuführen, d. h. die Entwicklung des jeweiligen Raumes ist im Einklang mit den Handlungsmöglichkeiten und -absichten der wichtigsten Akteure (aus Verbänden, Fachressorts und Kommunen) zu konzipieren. Das ist ein Aktionsfeld, das besonders auf regionaler Ebene virulent wird. Wie weit dieser Paradigmawandel bereits praktisch geworden ist und welche Erfahrungen, aber auch welche noch offenen Probleme damit verbunden sind, soll in dem hier dargestellten Forschungsvorhaben genauer untersucht werden. Denn eine Bestandsaufnahme der Praxis der Regionalplanung unter veränderten Rahmenbedingungen fehlt bisher, aber aus Einzelinformationen und Beobachtungen der Planungspraxis wird deutlich, daß sich das Planerverhalten verändert hat, so daß „Plänemachen“ längst nicht mehr das zentrale Thema ist.⁴ Vielfach haben sich auch die Planungsprozesse gewandelt, weil Planung immer mehr als Prozeß der Bearbeitung konkreter Probleme begriffen wird.

- Die Übergänge zwischen öffentlicher und privater Sphäre werden immer fließender. In diesem Übergangsfeld organisieren sich „intermediäre Organisationen“, die weder dem Markt noch der Politik einseitig unterworfen sind, sondern deren Potential gerade darin liegt, die Verbindung zwischen diesen beiden fundamentalen gesellschaftlichen Steuerungssystemen schlagen zu können.⁵
- Die De-Regulierungs-Debatte betrifft auch die Regionalplanung. Denn die Integration einer querschnittsorientierten Planung in ein sektoralisiertes Verwaltungssystem hat zu beträchtlicher Regulungsichte geführt, was die Kritik auslöste, die Raumplanung sei zu langwierig, zu wenig flexibel und eher reaktiv-verwaltend tätig. In Reaktion auf die Kritik wird der Ruf nach „Deregulierung“ laut, d. h. nach Rücknahme von Planungsan-

sprüchen durch Abbau von Vorschriften und Verfahren, Reduktion der Planinhalte auf „Kernbereiche“, was im Extremfall zur Reduzierung der Pläne auf Regelungen der Gefahrenabwehr führen könnte. Damit verbindet sich, den Gestaltungsanspruch der Planung neu zu definieren: etwa in Richtung einer Rücknahme des Anspruches auf flächendeckende Aussagen und der Hinwendung zu räumlich und sachlich differenzierter Intensität planerischer Aussagen.

Zwar erhebt Regionalplanung den Anspruch, „Moderatorin“ in sektoralisierten Verwaltungsstrukturen zu sein, die interkommunale Zusammenarbeit fördern zu können und regionale Initiativen über „entrepreneurship“ auslösen zu können. Jedoch fehlt der Beweis, ob die institutionellen Bedingungen diesen Anspruch einlösen lassen bzw. welche der vorhandenen Organisationsformen dafür besonders günstige Bedingungen schaffen.

Dabei ist empirisch von Interesse, wie solche sich anbahnenden Veränderungen die Regionalplanung bereits erreicht haben, ob Regionalplaner als Querschnitt-Akteure eine besondere Sensibilität für solche Veränderungen mitbringen müssen und welche Folgerungen sie für ihr Verhalten bereits gezogen haben. Verfolgt man zudem die Diskussion zur Modernisierung des Staates und zu „new public management“, so werden hier neue Handlungsbedingungen geschaffen, die auch die Regionalplanung nicht unberührt lassen. Je mehr dezentrale Handlungseinheiten Steuerungsmacht bekommen und je mehr das staatliche Leistungsangebot einer marktähnlichen Steuerung unterliegt, um so wichtiger werden Aushandlungsprozesse, vertragsähnliche Vereinbarungen zwischen Behörden, aber auch public-private partnerships, in denen der öffentliche und private Bereich problembezogen zusammenarbeiten.

Insbesondere interessiert auch, als wie lernfähig die Regionalplanung eingeschätzt werden kann. Immerhin unterliegt sie zahlreichen Restriktionen, die Veränderungen erschweren; und zudem gilt auch für die Regionalplanung das Verdikt des Politikwissenschaftlers Karl W. Deutsch, daß Macht bedeutet, „sich leisten zu können, nicht zu lernen“,⁶ so daß die Frage der Macht der Regionalplanung und des Umganges mit Macht in modernen Planungsprozessen in die Untersuchung zwingend einfließt.

Schließlich hat es Regionalplanung immer mehr auch mit konflikthaltigen Themen zu

tun. Je mehr sie Mit-Verantwortung für die Regionalentwicklung übernimmt, um so mehr trifft sie auf Verteilungskonflikte, die zu lösen sind. Moderne Planung, die sich politischer als diejenige früherer Zeit versteht, kommt nicht daran vorbei, das Politische in den Planungsprozessen bewußt zu berücksichtigen. Denn schließlich ist Politik „die Möglichkeit kollektiven Handelns bei nicht vorauszusetzendem Konsens“.⁷

Über die Praxis der Regionalplanung gibt es in der deutschen Forschungslandschaft vergleichsweise wenige Aussagen. Eher zeigt sich ein unsystematisches und kaleidoskopisches Bild. Das läßt sich an den wichtigsten Untersuchungen zum Forschungsfeld „Regionalplanung“ belegen. Sortiert man sie, so findet man darunter:

- Analysen der Steuerungswirkungen unterschiedlicher Organisationsstrukturen, bezogen auf die Regionalplanung, anhand von landesspezifischen Fallstudien,⁸
- Abfragen über den Stand der „ökologisch orientierten Raumplanung“,⁹
- vergleichende Auswertungen über die Ergebnisse der Regionalplanung,¹⁰
- fallstudienartige, aber landesgebundene Arbeiten (häufig: Diplomarbeiten) zum Verhältnis der Regionalplanung zur Kommunalplanung,¹¹
- kleinere Forschungsarbeiten (auch meist: Diplomarbeiten) zur Praxis der Raumordnungsverfahren in einzelnen Ländern.¹²

Diese Arbeiten basieren zudem auf Rahmenbedingungen, die heute teilweise schon als veraltet gelten können: Das Planungsverständnis war in den früheren Arbeiten noch stärker statisch und auf „final plans“ ausgerichtet, weniger prozessual; die Querschnittsorientierung wurde auf ein enges räumliches Planungsverständnis reduziert („Fachplanung Raum“), die Regionalebene führte noch ein stiefmütterliches Dasein, der Wettbewerb mit anderen regionalen Planungskonzepten (z. B. aus der regionalisierten Wirtschaftsstrukturpolitik, aus der Landschaftsrahmenplanung) war kaum entwickelt. Schließlich war aber auch die Fragestellung zu einem guten Teil anders konzipiert: Ein Großteil der Untersuchungen war eher auf Evaluation von Planung als auf Analyse von Planungsprozessen ausgerichtet.

Will man zur Praxis der Regionalplanung einen besseren analytischen Zugang bekommen, dann sind Ausflüge in verwandte Forschungsfelder ergiebiger. So hat die Thematik der „kooperativen Verhaltens-

modelle“ in anderen Kontexten Forschungsinteresse gefunden:

- Die moderne Netzwerkforschung hat diese Bezüge aufgenommen;¹³
- die Untersuchungen zu den Regionalkonferenzen und regionalen Entwicklungsagenturen machen das Kooperationsverhalten zum Thema;¹⁴
- Untersuchungen über das Kooperationsverhalten in grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen arbeiten damit.¹⁵

Auch das Zusammenspiel von Organisationsstrukturen und darin ablaufenden Prozessen hat in den Verwaltungs- und Organisationswissenschaften seit geraumer Zeit erhebliche Aufmerksamkeit gewonnen und wird heute aus Sicht der wirtschaftswissenschaftlichen wie verwaltungswissenschaftlichen Institutionentheorie behandelt.¹⁶ Allerdings ist zuzugestehen, daß generalisierbare Erkenntnisse, die ohne weiteres auf die Regionalplanung übertragen werden könnten, dabei nicht entwickelt wurden, weil Organisationsformen immer nur ein Faktor innerhalb systemischer Wirkungszusammenhänge sind, sie zudem durch Verfahren in ihrer Wirkung reduziert werden können (z. B. informales Verwaltungshandeln, Vorentscheiderstrukturen, Netzwerke). Vor allem aber ist die Wirkungsweise von Organisationsformen und institutionellen Rahmenbedingungen in den Phasen der politisch-administrativen Problembearbeitung unterschiedlich:

- in der Phase der Problemwahrnehmung relativ stark (Selektivität der Wahrnehmung),
- in der Phase der Lösungssuche schwächer (vor allem bei innovativen Lösungen, für die institutionalisierte Routinen nicht greifen),
- in der Umsetzungsphase wiederum stark (Einbindung in Routineprogramme).

Darüber hinaus hängt sie vom persönlichkeitsbedingten Umgang mit den jeweiligen Rahmenbedingungen ab. Schließlich sind auch „policybedingt“ Unterschiede zu berücksichtigen, d. h. Unterschiede, die von unterschiedlichen Themen und ihren unterschiedlichen politischen Arenen geprägt werden. Regionalplanung ist dabei in besonderem Maße atypisch, weil sie

- als querschnittbezogene Planung auf Koordination und Kooperation der Fachressorts angewiesen ist,
- keine politische Klientel besitzt, die den Institutionenrahmen für ihre Interessen instrumentalisieren könnte,

- Planung ohne Umsetzungsstrukturen ist, d. h. auf „boundary-spanning activities“ ausgerichtet ist,
- mangels starker Instrumente zwar auf die Ausschöpfung der institutionellen Handlungsmöglichkeiten angewiesen ist, diese aber nur nutzen kann, wenn sie vorab inhaltliche Konsense gewonnen hat (sonst verhindert gerade das Beharren auf Rechtspositionen die Bereitschaft der Akteure, differenzierte Ziele in die Pläne einschreiben zu lassen).

3 Untersuchungskonzept

Im Zentrum des Forschungsvorhabens stehen also die Leitfragen nach:

- der Praxis der Regionalplanung in der Bundesrepublik unter den veränderten Rahmenbedingungen;
- den Hemmnissen unterschiedlicher Organisationsformen und institutionellen Rahmenbedingungen für netzwerkförmige Prozesse selbstgesteuerter Regionalentwicklung;
- den Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des institutionellen Rahmens unter den Bedingungen der Verwaltungsmodernisierung.

In den Reaktionen der Regionalplanung auf veränderte Rahmenbedingungen und in der „Lernfähigkeit“ der Regionalplanung sind zwischen den Ländern deutliche Unterschiede zu beobachten. Zu klären ist deshalb, wie weit sie auf institutionelle Restriktionen zurückzuführen sind. Der Einfluß der Organisation auf die Prozesse (der Planung) wird in der Literatur unter der bekannten provozierenden Fragestellung „Does organization matter?“ behandelt¹⁷ und ist empirisch schwer zu fassen, weil die Organisationsstruktur nur einer von zahlreichen Einflüssen auf Prozesse ist. Organisationsstrukturen enthalten Optionen und Restriktionen für Handeln¹⁸ und beeinflussen Verhalten über Rollenerwartungen, Anreizstrukturen und Paradigmata, die in der Organisation vermittelt werden. Gleichwohl lassen sich empirische Näherungen erreichen. So kann empirisch geprüft werden¹⁹, ob Organisationsstrukturen

- eher utilitaristisches Planerverhalten begünstigen oder stärker „rule-governance“ ausüben;
- enge oder offene Kontextbezüge (Rollenerwartungen, „belief systems“, Bindungen usw.) definieren;

- die Mitglieder der Organisation stärker instrumentalisieren;
- funktionales Verhalten zulassen oder stärker institutionelle Traditionen dominieren lassen.

Des weiteren ist zu untersuchen,

- ob weiche Organisationsformen (zu denen meist die Planungsorganisationen gehören) stärker ihrem Planungsumfeld ausgesetzt sind, z.B. unterschiedlichen organisations-rechtlichen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen, unterschiedlichen institutionalisierten Machtstrukturen, unterschiedlichen landespolitischen Zielsetzungen;
- ob Kooperation in weichen Organisationsformen voraussetzt, daß es gelingt, Vertrauen aufzubauen, Selbstverpflichtungen der Mitglieder zu erzeugen, wechselseitige Verständigungsbereitschaft zu schaffen und die Bereitschaft der Mitglieder zu motivieren, sich für die Kooperationsergebnisse selbstverantwortlich zu machen.²⁰

Außerdem sollen die Planungsprozesse nachgezeichnet sowie Einschätzungen über Erfolgsbedingungen gewonnen werden. Hier geht es nicht um eine Evaluation der Planung – was gerade bei Planungsprozessen außerordentlich schwierig ist.²¹ Vielmehr sollen Prozeßverläufe analysiert und eingeschätzt werden, welche Faktoren kollektive Entscheidungsprozesse begünstigen und behindern sowie welche Veränderungen sich in den letzten Jahren ergeben haben und wie weit diese Veränderungen dem entsprechen, was in der Literatur unter „Wandel des Planungsparadigma“ bzw. „verändertes Planungsverständnis“ abgehandelt wird.²² Dabei sollen sowohl Länder und Regionen berücksichtigt werden, die umsetzungsorientierte Strategien (wie Moderation, kooperative Planungen usw.) praktizieren, als auch solche, die bisher eher in konventioneller Weise regionalplanerisch tätig waren. Dabei bietet sich der Vergleich von ostdeutscher und westdeutscher Planungspraxis besonders an.

Um unterschiedliche Kontextbedingungen einzufangen, werden sowohl staatsnahe als auch kommunenahe Organisationsmodelle der Regionalplanung in die Untersuchung einbezogen. Die dahinter stehende Vermutung lautet, daß staatsnahe Organisationsmodelle die Kooperation mit den Fachressorts begünstigen, im Zuge der „Regionalisierung der Strukturpolitik“ möglicherweise steuerungs effektiver sind und in der Abwägung zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Belangen

ausgewogener vorgehen können. Kommunenahe Organisationsmodelle (z. B. Kommunalverbände) sind vermutlich den kommunalen Verteilungsinteressen stärker ausgesetzt, lassen wirtschaftliche Belange deutlicher zum Zuge kommen und sind gegenüber der Integration von Fachpolitiken in schwächerer Position. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß der planerische Paradigmenwechsel in Verdichtungsräumen schneller und intensiver verläuft als in ländlichen Räumen, wobei dort wiederum zu unterscheiden ist, ob es sich um Problemregionen handelt oder nicht. Die Regionalplanung in Verdichtungsräumen der Bundesrepublik ist

- stärker ökologisch ausgerichtet,
- stärker moderierend tätig (starke Gemeinden, i. d. R. polyzentrische kommunale Machtstruktur),
- bei der Umsetzung stärkeren Hemmnissen ausgesetzt (sie wird von Fachressorts und Gemeinden leichter „ausgebremst“).

In ländlichen Planungsräumen könnte die Regionalplanung dagegen

- stärker an wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen orientiert sein,
- über Beratungsfunktionen enger in den Vollzug der Kommunen involviert sein,
- teilweise auch Innovationstransferstelle sein, um neue übergemeindliche Problemlösungen in Gang zu setzen.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Regionalplanung in ihrer „Zwitterstellung“ zwischen administrativen und politischen Teilsystemen an die Akteure besondere Anforderungen stellt, die nur zum Teil durch den Institutionenrahmen abgefangen werden können: Die meist ingenieurtechnisch ausgebildeten und orientierten Planerinnen und Planer haben vielfach Schwierigkeiten, den Anforderungen politischer Kommunikation und von Managementaufgaben gerecht zu werden.²³

4 Methodisches Vorgehen

Die unterschiedlichen Organisationsmodelle sollen in ihrer Wirkungsweise auf folgende Aufgabenfelder analysiert werden:

- Aufstellung der Regionalpläne;
- Einwirkung der Regionalplanung auf die Planumsetzung, und zwar
- in der Zusammenarbeit mit Fachressorts an fachlichen Plänen,
- in der Zusammenarbeit mit Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen,

- bei raumbedeutsamen größeren Projekten;
- Outputs von über die Pflichtaufgaben hinausgehenden freiwilligen Kooperationen.

Daraus ergibt sich folgender Untersuchungsplan:

- (1) Ausgewählt werden vier Bundesländer: Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Baden-Württemberg und Sachsen.
- (2) In diesen Ländern werden jeweils zwei Regionen ausgewählt.
- (3) In diesen acht Untersuchungsregionen wird die Praxis der Regionalplanung analysiert.

Zu den Untersuchungsmerkmalen gehören:

- Vorgehensweise bei der Aufstellung des Regionalplanes, einschließlich der Ansätze, die Öffentlichkeit wirksamer am Planungsprozeß zu beteiligen (§ 7(6) ROG);
- Dauer des Verfahrens und Gründe für die jeweilige Dauer;
- Suche nach neuen Formen des Verwaltungshandelns und ggf. neuer Abstimmungstechniken im Konfliktfall (einschl. der Frage nach den „typischen Konfliktfeldern“);
- Verhältnis der Regionalplanung zu Fachplanungen und zur kommunalen Bauleitplanung; dabei soll sich die Untersuchung aus Gründen der Arbeitsökonomie auf die Handlungsfelder Verkehr, Landwirtschaft sowie Natur und Landschaft (Landschaftsplanung) beschränken;
- Freiwillige Zusatzaktivitäten der Regionalplanung neben der „konventionellen Aufgabe“ der Aufstellung des Regionalplanes.

Methodisch werden neben der Auswertung von Akten und Grauer Literatur Plananalysen und Expertenbefragungen verwendet.

In jedem Untersuchungsland soll zusätzlich der vom Land vorgegebene Planungsrahmen untersucht werden: Rechtliche und institutionelle Restriktionen, Regelungsinintensität, Planungstradition, Kooperationspraxis der Landesebene mit der Regionalplanung sowie Grobstruktur wesentlicher Veränderungen in den letzten 15 Jahren. Methoden sind hier: Auswertung von Regelwerken, Plänen/Programmen, Akten und Grauer Literatur sowie Expertenbefragungen.

Die Problematik qualitativer Methoden wird dabei berücksichtigt. Die Diskussion darüber ist in den Verwaltungs- und Organisationswissenschaften keineswegs neu²⁴ und hat mit den grundsätzlichen „Fallstrikten“ weicher Methoden zu tun²⁵, insbesondere bei den Experteninterviews.²⁶ Inzwischen weiß man, daß die Probleme „beherrschbar“ sind.²⁷ Zudem liegen umfangreiche Erfahrungen mit vergleichender Organisationsforschung vor, woraus operationalisierbare Schlüsse für die eigene Arbeit gezogen werden können.²⁸ Im Forschungsvorhaben soll zudem der Gefahr subjektiver Deutungen der aufgenommenen empirischen Informationen dadurch begegnet werden, daß die Interpretationen in einem Expertenworkshop, der die Ergebnisse und ihre Deutung kommentieren soll, kritisch reflektiert werden.

5 Welchen Nutzen bringen die Forschungsergebnisse?

Die Ergebnisse der Untersuchung sollen die anlaufende Diskussion zur Regionalplanung unterstützen und in diese einfließen. Die Planungsdiskussion wurde Mitte der 70er Jahre zurückgenommen, aber in der Zwischenzeit hat sich erheblicher Diskussionsbedarf angestaut, der eher in Diplomarbeiten und Fortbildungstagungen als in der breiteren wissenschaftlichen und praxisbezogenen Diskussion aufgegriffen wird. Hier ist die Diskussion im Ausland – namentlich Großbritannien und die USA – deutlich weiter.²⁹ Selbst in den USA, die bisher Regionalplanung nicht kannten, mehrten sich die Stimmen, die für eine Regionalplanung „neuen Stils“ plädieren.³⁰

Der Diskussionsbedarf wird zwar gegenwärtig noch sehr stark von De-Regulierungsbestrebungen („schlanker Regionalplan“) bestimmt, geht aber darüber hinaus. In der Diskussion zur Regionalplanung sollte vor allem über folgende Themen gesprochen werden:

- Die – im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte – zunehmende Konkurrenz zur Landschaftsplanung, zur Umweltleitplanung bzw. Plan-UVP und insbesondere zur „Regionalisierung der Strukturpolitik“. Nimmt man die flächigen Planungssysteme anderer Fachressorts (z. B. Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Agrarstrukturpolitik) hinzu, ist Deutschland im internationalen Maßstab das Land mit den meisten raumrelevanten Planungssystemen.

- Die Steuerungswirkung der Planung: Noch immer wird diese auf Pläne reduziert, obwohl diese gar nicht allein steuern. Mindestens gleichrangig wichtig sind die „Veränderungen in den Köpfen“, die durch Diskussionen über Planungsinhalte und durch Planungsprozesse ausgelöst werden können. Aber das setzt voraus, daß solche Diskurse in den Regionen stattfinden bzw. organisiert und moderiert werden.

- Die Entwicklung der Planung unter den Rahmenbedingungen der „neuen Steuerungsmodelle“ in den Kommunalverwaltungen: Immer mehr Gemeinden und Kreise gehen zum „new public management“ über, das zur Dezentralisierung und Fragmentierung von Steuerungsstellen führt, gleichzeitig aber auch die Koordination über Vernetzungsformen/Projektmanagementmodelle erhöhen soll. Hier können einerseits latente Konkurrenz zur Planung auftreten, andererseits können sich aber auch wachsende Koordinations- und Moderationsbedarfe gerade an die Regionalplanung richten.

- Das Verhältnis von Planung zur Umsetzung: Typisch für die deutsche Raumordnung ist, daß sie für andere plant, also selbst gar nicht ihre Pläne umsetzt. Je mehr sich die Planung aber auf Projekte und die Umstrukturierung der Bestände (siehe Nachhaltigkeitsdebatte) konzentriert, um so mehr bedarf sie einer Ergänzung durch Managementkonzepte, zu deren Realisierung auch finanzielle Ressourcen bereitstehen müssen. § 13 ROG hat mit den neuen informellen Umsetzungsinstrumenten und der Vertragssteuerung interessante Ansätze geschaffen.

- Die gesellschaftliche Nützlichkeit der Raumordnung unter den gegebenen Rahmenbedingungen: Sie hat ihre institutionellen Gegnerschaften. Sie muß ihre gesellschaftliche Nützlichkeit heute – insbesondere auch unter dem internationalen Regionenwettbewerb – stärker als früher unter Beweis stellen, wenn sie überleben will.

Eine Schwierigkeit der Planungsdiskussion könnte darin liegen, daß dahinter kein Interesse an Theorieentwicklung, sondern der Bedarf an verbesserter Planungspraxis steht. Das aber setzt voraus, daß die Planungspraxis erst einmal ausgelotet wird.³¹ Dazu soll das Forschungsvorhaben einen Beitrag leisten.

Anmerkungen

- (1) Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen, Analysen, Empfehlungen. – Hannover 1995. = Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 200; dies. (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1995 in Chemnitz. – Hannover 1996. = Arbeitsmaterialien, Nr. 221
- (2) Z. B. Sinning, H.: Verfahrensinnovationen kooperativer Stadt- und Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung (1995) H. 3, S. 169–176; Kegel, U.; Knieling, J.: Handlungsorientierung und Regionalmanagement. Fallbeispiel Großraum Braunschweig. In: Raumforschung und Raumordnung (1998) H. 2/3, S. 143–152
- (3) Scharpf, F. W.; Schnabel, F.: Steuerungsprobleme der Raumplanung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). – Hannover 1979. = Beiträge, Bd. 27
- (4) Weick, T.: Abschied vom Pläнемachen. Thesen zur Entwicklungsplanung als Verhandlungssystem. In: RaumPlanung 66 (1994), S. 176–178
- (5) Fürst, D.: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. In: Raumforschung und Raumordnung (1994) H. 3, S. 184–192; Danielzyk, R.: Zur Neuorientierung der Regionalforschung – ein konzeptioneller Beitrag. – Oldenburg: 1998. = Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung, Bd. 17
- (6) Deutsch, K. W.: The nerves of government. Models of political communication and control. – New York 1966, S. 110
- (7) Scharpf, F. W.: Planung als politischer Prozeß. – Frankfurt 1973, S. 33
- (8) Philippssohn, B.; Fürst, D.: Untersuchung der kreisgebundenen Regionalplanung in Niedersachsen als Modell zukünftiger dezentraler Raumordnungspolitik. – Hannover 1985. = Beiträge zur räumlichen Planung, Bd. 19; Müller, B.; Fürst, D.: Regionalplanung in Bayern. Koordinationsprozesse und Problemverarbeitung in einem komplexen Handlungsfeld. – Hannover 1985. = Beiträge zur räumlichen Planung, Bd. 13; Fürst, D. u. a.: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. – Baden-Baden 1990; Aigner, B.; Miosga, M.: Stadregionale Kooperationsstrategien. Neue Herausforderungen und Initiativen

deutscher Großstadregionen. – Kallmünz, Regensburg 1994

(9)
Fürst, D.; Nauber, S.: Ökologisch orientierte Raumplanung. Überblick über die instrumentellen Ansätze der regionalplanerischen Praxis. In: Informationen zur Raumentwicklung (1989) H. 2/3, S. 109–118

(10)
Kistenmacher, H. u. a.: Auswertung ausgewählter Pläne und Programme der Regionalplanung im Bundesgebiet. Forschungsprojekt im Auftrag des BMBau. – Kaiserslautern 1996

(11)
Z. B. Scherer, R.: Der Einfluß der Regionalplanung auf die kommunale Bauleitplanung. Ein Beitrag zur Implementations- und Evaluationsdiskussion in der Raumplanung. – Bochum 1994. = Mobilität und Normenwandel, Bd. 12

(12)
Z. B. Brücker, H.; Roller, J.: Das Raumordnungsverfahren. Ein Instrument und seine Anwendung in Niedersachsen. – Hannover 1997

(13)
Vgl. Marin, B.; Mayntz, R.: Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations. – Frankfurt a. M. 1991; Pappi, F. U.: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. Hrsg: Héritier, A. – Opladen 1993. = PVS Sonderheft 24, S. 84–94; John, P.; Cole, A.: Models of local decision-making. Networks in Britain and France. In: Policy and Politics (1995) H. 23, S. 303–312

(14)
Prozessuale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Hrsg.: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Kurzfassung. – Düsseldorf 1992; Fürst, D.; Kilper, H.: The innovative power of regional networks: A comparison of two approaches to political modernization in North Rhine-Westphalia. In: European Planning Studies (1995) H. 3, S. 287–304; Fürst, D.: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. In: Raumforschung und Raumordnung (1994) H. 3, S. 184–192

(15)
Soeters, J. L.: Managing euregional networks. In: Organizational Studies (1993) H. 14, S. 639–656; Raich, S.: Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“, dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“. Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß. – Baden-Baden 1995

(16)
Mayntz, R.; Scharpf, F. W.: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Steuerung. – Frankfurt a. M. 1995, S. 39–72; Richter, R.: Institutionen ökonomisch analysiert. – Tübingen 1994

(17)
Kerremans, B.: Do institutions make a difference? Non-institutionalism, neo-institutionalism, and the logic of the common decision-making in the European Union. In: Governance (1996) H. 9, S. 217–240

(18)
Mayntz, R.; Scharpf, F. W.: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Steuerung. – Frankfurt a. M. (1995), S. 39–72

(19)
Kerremans, B.: Do institutions make a difference? Non-institutionalism, neo-institutionalism, and the logic of the common decision-making in the European Union. In: Governance (1996) H. 9, S. 217–240

(20)
Hudson, B.: Joint commissioning: Organisational revolution or misplaced enthusiasm. In: Policy and Politics (1995) H. 23, S. 233–249

(21)
Vgl. Bovens, M.; t'Hart, P.: Fiascos in the public sector: Towards a conceptual frame for comparative policy analysis. In: The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration (1994) H. 1, S. 577–608

(22)
Fürst, D.: Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. – Hannover 1995, S. 708–711; Fürst, D.: Regionalplanung im System gesellschaftlicher Steuerung. Wissenschaftliche Plenarsitzung Chemnitz 1995. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. – Hannover 1996. = Arbeitsmaterialien, Bd. 221, S. 157–172

(23)
Vgl. Sinning, H.: Prozeßmanagement für eine kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung. In: RaumPlanung 71 (1995), S. 262–266; Sinning, H.: Moderation in der Raum- und Umweltplanung – eine Fortbildungskonzeption. In: Claussen, B.; Fürst, D.; Selle, K.; Sinning, H.: Zukunftsaufgabe Moderation. Herausforderung für die Raum- und Umwelt-

planung. – Frankfurt a. M. 1995. = Dokumentationen zur wissenschaftlichen Weiterbildung, Bd. 28, S. 71–142

(24)
Vgl. Administrative Science Quarterly (1979), Sonderheft 24, insbesondere Kritik von Miles, M. B.: Qualitative data as an attractive nuisance: The problem of analysis. In: Administrative Science Quarterly (1979) H. 24, S. 590–601

(25)
Nisbett, R.; Ross, L.: Human interferences: Strategies and shortcomings of social judgement. – Englewood Cliffs, N. J. 1980 (bes. Kap. 2 u. 3)

(26)
Vgl. Meuser, M.; Nagel, U.: ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D.; Kraimer, K. (Hrsg.): Qualitative empirische Sozialforschung. – Opladen 1991, S. 441–471

(27)
Yin, R. K.: The case study crisis: Some answers. In: Administrative Science Quarterly (1981) H. 26, S. 58–65; Grunow, D.; Wolfahrt, N.: Methodenanwendung in der empirischen Organisationsforschung. Ergebnisse einer empirischen Re-Analyse. In: Zeitschrift für Soziologie (1984) H. 13, S. 243–259; Lamnek, S.: Qualitative Sozialforschung. – München 1993. = Bd. 1: Methodologie

(28)
Vgl. Heidenreich, M.; Schmidt, G.: International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse. – Opladen 1991

(29)
Vgl. Teitz, M. B.: American planning in the 1990s: Evolution, debate and challenge. In: Urban Studies (1996) H. 22, S. 649–671; Healey, P.: The communicative turn of planning theory and its implications for spatial strategy formation. In: Environment and Planning B: Planning and Design (1996) H. 23, S. 217–234

(30)
Weitz, J.; Seltzer, E.: Regional planning and regional governance in the United States 1979–1996. In: Journal of Planning Literature (1998) H. 12, S. 361–391; Popper, F. J.: Rethinking regional planning. In: Society (1993) H. 30, S. 46–54

(31)
Aber Praxis-Auslotung wird – unter dem Eindruck der zahlreichen Evaluations-Aktivitäten im Lande leicht als Plan-Evaluation mißverstanden. Das dürfte jedoch der falsche Weg sein. Denn Evaluation der Planungssysteme ist außerordentlich schwierig,

eigentlich unmöglich, weil Planung nicht vom Ergebnis her evaluiert werden kann, sondern nur vom Prozeß her: Ergebnisse sind ja nichts anderes als das, was im Prozeß durch die zahlreichen politischen und institutionellen Filter hindurchgehen konnte bzw. auf diese Filter angepaßt wurde. Solche Ergebnisse sind entweder vollzugssicher, weil sie verbindlich sind und von den Adressaten der Planung mitgetragen werden. Oder sie sind nicht evaluierbar, weil sie unpräzise sind, so daß erst im Vollzug, im projektbezogenen Abwägungsverfahren, geklärt werden muß, was

wirklich gewollt wurde. Diese Prozesse sind aber so kompliziert, daß sie sich einer Evaluation praktisch entziehen.

Dipl.-Ing. Jörg Knieling M. A.
KoRiS – Kommunikative Stadt- und
Regionalentwicklung Sinning & Knieling
im Technologie Centrum Hannover
Vahrenwalder Straße 7
30165 Hannover

Prof. Dr. Dietrich Fürst
Universität Hannover
Institut für Landesplanung
und Raumforschung (ILR)
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover

Dr. Rainer Danielzyk
Technische Universität Dresden
Institut für Geographie
Lehrstuhl Raumordnung
Mommensenstraße 13
01062 Dresden

Claus Kühl und Frank Liebrecht

Durchbruch bei der interkommunalen Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein

Verbesserungen der interkommunalen Zusammenarbeit als einzig vernünftige Alternative zu einer end- und heillosen Debatte über eine Gemeindereform in Schleswig-Holstein werden seit Jahren politisch eingefordert, beschworen und gelobt. Seit der Veröffentlichung des Leitfadens „Flächenentwicklung ohne Grenzen“ der schleswig-holsteinischen Landesregierung im Jahre 1995, in der umfassend die verschiedenen Formen interkommunaler Zusammenarbeit dargestellt und gewürdigt worden sind, hat es auch in Schleswig-Holstein eine Vielzahl guter Beispiele auf verschiedenen Ebenen gegeben: Regionale Entwicklungskonzepte (REK Metropolregion Hamburg, Integrierte Regionalentwicklung Eider-Treene-Sorge, REK Flensburg-Schleswig), Regionalstudien (Technologie-Region K.E.R.N., Region Lübeck), Gebietsentwicklungsplanungen einiger Mittelzentren mit ihren Umlandgemeinden (z. B. Schleswig, Elmshorn) sowie die Gründung von Zweckverbänden insbesondere zur Gewerbeentwicklung und -ansiedlung (Wirtschaftsentwicklungsgemeinschaft Flensburg/Handewitt, Entwicklungsgemeinschaft Altenholz/Dänischenhagen/Kiel).

Interkommunale Gewerbegebiete mit entsprechendem Vorteilsausgleich sind kommunalrechtlich ohne große Schwierigkeiten möglich, weil Grund- und Gewerbesteuer aufkommen als Realsteuern teilbar sind. Nur auf dem ebenso drängenden wie schwierigen Feld der Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der Städte fand sich keine Lösung für einen angemessenen, fairen Interessenausgleich. Hier blieb auch die

Broschüre „Flächenentwicklung ohne Grenzen“ die Antwort schuldig, obwohl das Phänomen des Verlustes städtischer Einwohner an das Umland mangels ausreichender, durch die engen kommunalen Grenzen bedingter Wohnbauflächen gerade für Ein- und Zweifamilienhäuser, die damit einhergehenden Finanzmittelverluste bei gleichzeitig steigenden Sozialhilfeb belastungen in den Kernstädten und die Verschlechterung der Sozialstruktur allen Beteiligten durchaus bewußt waren.

Auf diesem schwierigen Feld ist es jetzt durch zwei Verträge über eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen der Stadt Rendsburg und der südlich des Nord-Ostsee-Kanals gelegenen Nachbargemeinde Osterrönfeld zu einem Durchbruch gekommen, von dem die Betroffenen selbst sagen: „Es gibt nur Gewinner!“

Aufgrund der Flächenengpässe im Mittelzentrum Rendsburg sollte eine Gebietsentwicklungsplanung zwischen Rendsburg und elf Gemeinden des Stadt- und Umlandbereiches Rendsburg erarbeitet werden. Diese sollte eine geordnete Freiraum- und Siedlungsentwicklung sicherstellen und Lösungen zum Flächenengpaßproblem beisteuern.

Nach dem Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998 soll sich die landesplanerische Beurteilung der Siedlungsentwicklung an den Festlegungen der Gebietsentwicklungsplanungen orientieren. Die Ergebnisse dieser Planungen sollen sowohl in die jeweilige Bauleitplanung einfließen als auch bei der

Fortschreibung der Regionalpläne berücksichtigt werden („Regionalplanung von unten“). Gebietsentwicklungsplanungen sind somit als informelle integrierte und flächenorientierte Entwicklungskonzepte oberhalb der vorbereitenden Bauleitplanung und unterhalb der Regionalplanung einzuordnen.

Nach Vorlage eines Rahmenkonzeptes (Bestand/Potentiale) für eine Gebietsentwicklungsplanung Rendsburg durch den Kreis Rendsburg-Eckernförde sind die weiteren Arbeiten und Abstimmungen hinsichtlich einer Gebietsentwicklungsplanung im Wirtschaftsraum Rendsburg vor allem an dem Punkt „Sicherstellung eines Nutzen-Lasten-Ausgleichs zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden“ Anfang 1998 stecken geblieben. Somit fand auch eine kommunale Verabredung auf mögliche zusätzliche Siedlungsschwerpunkte im Stadt- und Umlandbereich Rendsburg nicht statt.

Der Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998 legt einen allgemeinen Rahmen der Siedlungsentwicklung der Gemeinden fest. Dieser besagt, daß Gemeinden außerhalb der Siedlungsschwerpunkte im Planungszeitraum bis 2010 eine Flächenvorsorge für den Wohnungsbau bis 20 % des Wohnungsbestandes von Anfang 1995 treffen können (örtlicher Bedarf). Das heißt, diesen Rahmen dürfen nur zentrale Orte, Gemeinden auf den Siedlungsachsen oder Gemeinden überschreiten, denen im Regionalplan eine besondere Entwicklungsfunktion für Wohnen, Gewerbe und Dienstleistungen zugeordnet wird.