

Christian Diller

# Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“

Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein

## *Regional Governance in the "Shadow of Hierarchy"*

*Theoretical reflections and an example from Schleswig-Holstein*

### Kurzfassung

Anders als es der Begriff der „eigenständigen Regionalentwicklung“ fordert, ist Regional Governance fast immer von staatlicher Unterstützung abhängig. Damit stellt sich die Frage nach der richtigen „State Run Guidance“ für diese regionalen Steuerungsstrukturen. Der Beitrag skizziert den besonders effizienten Steuerungsmodus der „Netzwerkgestützten kooperativen Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ und einige der typischen Handlungsformen und Probleme der Landes- und Regionalplanung bei der Unterstützung von Regional Governance. Am Beispiel der Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein wird demonstriert, dass die sorgfältige Konstruktion eines „Schattens der Hierarchie“ eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche regionale Kooperation ist. Gerade die Kombination von ordnungs- und entwicklungspolitischen Aspekten ist es, die diesen Typus von Regional Governance attraktiv macht und die Landes- und Regionalplanung als seinen Mentor qualifiziert.

### Abstract

*Differing from the requirements implied in the term "autonomous regional development", regional governance is almost always dependent on public support. This raises the question of the appropriate "state-run guidance" for these regional governance structures. The article outlines the particularly efficient governance mode of "network-based co-operative negotiations in the shadow of hierarchy" as well as some typical forms of action and problems of state and regional planning in the support of regional governance. Taking the concepts for cities and their surrounding areas in Schleswig-Holstein as examples, it is shown that the careful construction of a "shadow of hierarchy" is a central precondition for successful regional co-operation. It is exactly the combination of public policy- and development policy aspects that makes this type of regional governance attractive and qualifies state and regional planning as its mentor.*

## 1 Theoretische Überlegungen

### Regional Governance und State Run Guidance

Mit „Regional Governance“ scheint ein Begriff gefunden, der zwei Tatsachen gerecht wird: Einerseits einer in Deutschland, aber auch anderen Staaten, geradezu inflationären Fülle von neuen regionalen Entwicklungsansätzen. Andererseits der Beobachtung, dass fest institutionalisierte regionale Steuerungsstrukturen bis auf wenige Ausnahmen (Regionen Stuttgart und Hannover) nicht an Bedeutung gewonnen haben. Im

Gegenteil: tradierte regionale administrative Ebenen haben z.T. sogar – siehe das Beispiel der in Auflösung befindlichen Regierungsbezirke in Niedersachsen – an Bedeutung verloren.

Diesen Widerspruch, dass es offenbar einen regionalen Handlungsbedarf, aber keine Bereitschaft gibt, diesem mit verbindlichen politisch-administrativen Struktu-

ren nachzukommen, versucht der Governance-Begriff zu fassen. „Regional Governance“ meint die Gesamtheit der regionalen Steuerungsstrukturen, unterscheidet sich von „Regional Government“ vor allem durch die Einbeziehung nicht öffentlicher Akteure, das Aufweichen des Territorial- zugunsten des Funktionalprinzips, den Bedeutungsgewinn der Entwicklungsgegenüber der Ordnungsfunktion und den relativen Bedeutungsverlust von festen Organisationen und rechtlichen Regelungen gegenüber netzwerkartigen, informalisierten Strukturen und Planwerken. Regional Governance ersetzt nicht einfach feste Institutionen durch Netzwerke, sondern kreiert eine Mischung aus harten und weichen Formen, die ein großes Handlungsspektrum für unterschiedliche Komplexitäts- und Konfliktstufen eröffnet (Fürst 2003a; Benz 2003; Benz 2001a).

Regional Governance löst den Anspruch der regionalen Selbststeuerung insofern nur unzureichend ein, als die den Regionen übergeordneten staatlichen Institutionen und Akteure (also etwa die Landes- und Regionalplanung) oft eine zentrale Rolle für Regional Governance spielen. Vollständig Bottom-up entstandene und ohne staatliche Unterstützung tragfähige Regional Governances sind die Ausnahme. Damit scheint die Frage erfolgreicher Regional Governance auch eine Frage der richtigen „State Run Guidance“ zu sein (Keim 2002).

#### **Netzwerkgestützte Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ – Ausweg aus dem staatlichen Steuerungsdilemma**

Regional Governance ist auch eine Antwort auf die Defizite rein hierarchischer Steuerung, die mit einer zunehmenden Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Subsysteme nicht mehr Schritt halten kann (Willke 1987). Aber die rein horizontale Koordination in Form von Verhandlungen ist vor allem unter Transaktionskostenaspekten hierarchisch-majoritären Steuerung unterlegen und dies umso stärker, je mehr Akteure beteiligt sind. Meist bleibt daher die rein horizontale Steuerung in Netzwerken auf konfliktarme Win-Win-Themen begrenzt, denn es fehlen effiziente Modi, um über Konflikte zu entscheiden.

Aus steuerungs- und wohlfahrtstheoretischer Sicht ist es daher vielversprechend, nach Kombinationen von hierarchisch-majoritären Entscheidungskompetenzen einerseits und horizontalen Verhandlungssystemen andererseits suchen, die ihre Nachteile wechselseitig kompensieren. Eine solche Kombination stellen „Netzwerkgestützte Verhandlungen im Schatten von Hierarchie“ dar (Scharpf 2000, S. 323 ff.). Hier wird zwischen

der hierarchischen Autoritätsstruktur und dem tatsächlichen Einsatz hierarchischer Steuerung unterschieden. Die Risiken rein horizontaler Steuerung werden durch den faktischen Zwang zu einvernehmlichen Lösungen entschärft, während zugleich die Transaktionskosten von Verhandlungen durch das Drohpotential der (für beide Seiten unerwünschten, aber dennoch möglichen) einseitigen Entscheidung reduziert werden. Die formellen Unterordnungsverfahren werden durch Verhandlungen nicht außer Kraft gesetzt, sondern die Hierarchien stellen den Kontext von horizontalen Verhandlungen dar. Es erfolgt zwar keine unmittelbare Steuerung von oben, aber die Einbettung von Verhandlungen in hierarchische Strukturen verändert die Handlungsorientierungen der Akteure: Sie bemühen sich eher um eine Einigung. Die Netzwerkbildung unterstützt, in dem sie die Vertrauensbasis zwischen den Akteuren stabilisiert, diese Einigungsprozesse zusätzlich und senkt damit die Transaktionskosten der Verhandlungen weiter (Benz 2001b, S. 180; Scharpf 1991, S. 27).

„Netzwerkgestützte Verhandlung im Schatten der Hierarchie“ erscheint daher als ein dritter Weg, der Staatsversagen ebenso vermeiden kann wie eine Politikblockade durch reine Verhandlungssysteme. Sie kann damit als eines der Hauptmerkmale veränderter Planungskultur bezeichnet werden (Mäding 1999, S. 15; Keim et al. 2003, S.19; Frey 2003, S. 458). Wie gut State Run Guidance Regional Governance unterstützen kann hängt damit auch davon ab, wie gut der Modus der „Netzwerkgestützten Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ im Einzelfall konstruiert ist.

#### **Formen und Probleme von State Run Guidance für Regional Governance**

Unübersehbar sind die zahlreichen Initiativen des Bundes und der Länder, Regional Governance zu initiieren und zu unterstützen wie

- die in großer Zahl erarbeiteten Regionalen Entwicklungskonzepte, die in einigen Ländern Teil einer systematischen Regionalisierten Strukturpolitik sind;
- kleinteiligere Entwicklungskonzeptionen, die aus den umfangreichen Finanzmitteln zur Förderung landwirtschaftlich/ländlich geprägter Regionen finanziert werden;
- die vom Bund modellhaft unterstützen Städtenetze;
- die von verschiedenen Bundesressorts initiierten Wettbewerbe wie „Regionen der Zukunft“, „Inno-Regio“, „BioRegio“, „Regionen aktiv“ (BML), die „Lernenden Regionen“ (BMBF), die „RITS- oder RIS-Initiativen“ der EU oder die im Rahmen der

„REGIONALE“ in Nordrhein-Westfalen ebenfalls im Wettbewerb vergebenen Fördermittel (vgl. Wiechmann/von Löwis 2001);

- das inzwischen auch als Fördergegenstand der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung anerkannte Regionalmanagement zur Festigung organisatorischer Kerne von regionalen Netzwerken.

Dabei hat der kooperative Staat ein breites Repertoire von Handlungsweisen mit unterschiedlichen Eingriffstiefen entwickelt, mit denen er diese regionalen Kooperationen begleiten kann:

- *Der aktivierende Staat oder „enabling state“* bezieht regionale Akteure stärker mit in seine Entscheidungsprozesse ein und versucht regionale Vernetzung zu organisieren und zu unterstützen (Keim et al. 2003, S. 4; Benz 1998, S. 104).
- *Prozedurale Kontextsteuerung*: Der Staat setzt die prozeduralen Rahmenbedingungen, indem er die Interaktionsbeziehungen zwischen den Teilsystemen und Akteuren organisiert, überlässt deren Ausfüllung den Akteuren aber vollständig selbst (Benz et al. 1999, S. 42; Voigt 1995, S. 67; Fürst 1996, S. 10 f.).
- *Der moderierende Staat*: Der Staat fungiert als aktiver Moderator und setzt damit nicht nur die Rahmenbedingungen von Kooperations- und Verhandlungsprozessen, sondern tritt aktiv in diese Prozesse ein und wird damit ein integraler Teil von ihnen (Keim et al. 2003, S. 4).
- *Parametrische Steuerung* wird verstanden als Steuerung, bei der den Adressaten – im Unterschied zur prozeduralen Kontextsteuerung – auch materielle Vorgaben in Form von operationalisierten Zielen (Parametern) gemacht werden, ohne dass vorgeschrieben wird, wie der Adressat diese Ziele verwirklichen soll. Die Steuerung über Zielvorgaben verändert die Prozesse der administrativen Einflussnahme. Sie verlagert die Gestaltungsmacht auf die Adressaten der Steuerung (Fürst 2003b).
- *Persuasive und paradigmatische Steuerung*: Der Staat, vor allem auch die Raumplanung arbeitet von je her persuasiv, d. h., sie versucht Adressaten mit Überreden und Überzeugen zu beeinflussen. Wenn diese persuasive Steuerung sich auf die Veränderung von Deutungsmustern und Einschätzungen von Situationen, Problemen und Lösungen richtet, kann man von paradigmatischer Steuerung sprechen. Diese bezieht sich nicht nur auf die kognitiven Veränderungen der Sichtweisen, sondern auch auf die Werthaltungen (Fürst 2003c).

Diese Ansätze haben in den Regionen Impulse ausgelöst. Aber die staatliche Unterstützung von Regional Governance ist nicht frei von Problemen. Typisch sind folgende:

- *Das Sektoralisierungsproblem der horizontalen Koordination* auf Landesebene, das besonders in der Regionalisierten Strukturpolitik deutlich wird: Von unterschiedlichen Landesressorts (z. B. in Mecklenburg Vorpommern, vgl. Hoffmann 2004, S. 72) wird eine Fülle sich z. T. überlagernder regionaler Kooperationsprozessen initiiert. Vor Ort führen diese Inputs jedoch zu einem „Netzwerkrauschen“ und damit einer Überforderung von politischen und Fachpromotoren, da deren Steuerungskapazitäten nicht im gleichen Maße mitwachsen. Dies kann erstens Abwehrreaktionen hervorrufen und zweitens werden regionale Handlungskonzepte dann ebenfalls sektoral verengt (Fürst 2003d, S. 26; Hilligardt 2002, S. 129 ff.). Das Problem kann zwar durch interministerielle Arbeitsgruppen, eigene Haushaltstitel in den Ressorts oder gar einen ressortübergreifende Strukturfonds sowie zentrale Ansprechpartner in den Verwaltungen angegangen werden, scheint jedoch nirgendwo vollständig gelöst zu sein (Jakubowski/Melzer 2002, S. 6 f.; ARL 1998, S. 54).
- *Das Selbststeuerungs- und Emanzipationsdilemma* spricht die paradoxe Interventionsstrategie des Staates an, nach der Bottom-up-Aktivitäten mehr oder weniger Top down initiiert werden (Keim et al. 2003, S. 14). Der Staat setzt die Instrumente zur Förderung von Regional Governance ja nicht zuletzt ein, damit die Regionen ihre Probleme selber lösen lernen, um sich damit auf längere Sicht von staatlicher Unterstützung zu emanzipieren. Andererseits behält er sich jedoch die letztliche Entscheidung über die harten Ressourcen Recht und Geld vor. Die Regionen erhoffen sich aber durch die regionale Kooperation stärkere Zugriffsrechte auf die harten staatlichen Ressourcen. (ARL 1998, S. 58; Benz/Fürst 1998, S. 12 f.). Wenn jedoch der privilegierte Ressourcenzugang oder zumindest eine regionale Lobbybildung gegenüber dem Land nicht möglich erscheint und sich die Regionen durch die staatlichen Vorgaben zu sehr eingeschränkt fühlen, entwickeln die geknüpften Netzwerke keine eigene tragfähige Grundlage und es erlahmt vielfach die Aktivität. Denn alleine für weiche Aktivitäten wie die des kreativen Erfahrungsaustauschs lohnt sich für die Regionen ein solches Netzwerk nicht. Damit steht der Staat bisweilen vor der Wahl, entweder Lobbyisten gegen seine eigenen Verteilungsmodi zu unterstützen oder zu riskieren, dass die regionalen Kooperationen ihre Aktivitäten einstellen.

- *Das Selektivitätsproblem:* Kooperative Netzwerke können nicht beliebig von oben und schon gar nicht flächenhaft initiiert werden, extreme Top-down-Ansätze rufen Widerstände hervor (Dehne 2002, S. 27). Wenn aber der Staat daher seine Anreize als ein freiwilliges, handlungsoffenes Angebot gegenüber den Regionen versteht, kann das Problem zu starker Selektivität entstehen, der interregionalen Ausgleichsgedanke wird gefährdet. Es sind meist die ohnehin gut aufgestellten Regionen, denen es immer wieder gelingt, die staatlichen Anreize aufzunehmen – häufig auch unter reinen Mitnahmeeffekten. Räumliche Selektivität wird auch durch die immer stärker eingesetzten Wettbewerbe („The winner takes it all“) erzielt. Und die ersten Anzeichen deuten darauf hin, dass das Problem der Selektivität auch bei der vorerst letzten Stufe der Unterstützung von Regional Governance, nämlich der finanziellen Förderung von Regionalmanagementstrukturen, auftreten wird.
- *Das Kompetenzproblem:* Die Tatsache schließlich, dass Regional Governance die entwicklungspolitische und nicht die ordnungspolitischen Dimension betont – anders lässt sich politische Akzeptanz kaum herstellen – stellt die Raumordnung, Landes- und Regionalplanung vor ein weiteres Problem: Denn für die Entwicklungsfunktion ist eher die Steuerungsressource Geld, für die Ordnungsfunktion eher die Steuerungsressource Recht maßgeblich. Aber wenn überhaupt, dann verfügt die räumliche Planung eher über die Ressource Recht als über die Ressource Geld. Sie ist damit im Grunde häufig nicht die erste Adressatin für die entwicklungspolitisch orientierte Regional Governance.

Insgesamt scheinen die staatlichen Unterstützungen den Aspekt der Netzbildung und der Förderung innovativer Best Practices gegenüber der richtigen Konstruktion eines „Schattens der Hierarchie“ – also angemessener staatlicher Anreizsysteme und ggf. auch sanfter Drucks – überbetont zu haben. Als Folge davon ist in vielen Regionen mittlerweile eine „Netzwerk-müdigkeit“ unübersehbar.

## 2 Das Beispiel der Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein

Das Verhältnis von Regional Governance und State Run Guidance ist also noch optimierbar. Aus Sicht staatlicher Raumplanung ist dabei vor allem die Frage interessant, wie der „Schatten der Hierarchie“ konstruiert sein muss und wie harte Ressourcen mit weichen kombiniert sein müssen, um eigenständige Regionalentwicklung, die sich mit staatlichen Entwicklungs-

und Ausgleichsgedanken verträglich, zu organisieren. Dazu ist das nachfolgend beschriebene Beispiel von Stadt-Umland-Konzepten in Schleswig-Holstein anregend.

### Ressource Recht als Anreizsystem: der landesplanerische Schatten der Hierarchie

Zum Verständnis der Funktionsweise der Stadt-Umland-Konzepte ist zunächst der gesetzliche Hintergrund von Bedeutung: Das Planungssystem in Schleswig-Holstein ist dadurch gekennzeichnet, dass die Regionalplanung rein staatlich verfasst und institutionell vollständig in die Landesplanung integriert ist. Diese starke Zentralisierung ist gewissermaßen das Gegenstück zu der extrem kleinteiligen Kommunalstruktur des Landes – die gut 2,8 Mio. Einwohner verteilen sich auf 1130 Städte und Gemeinden.

Den „Schatten der Hierarchie“ für die Stadt-Umland-Konzepte bilden die landesplanerischen Festlegungen zur Eigenentwicklung der Gemeinden im Bereich der Wohnungsentwicklung, die im Landesraumordnungsplan (Ministerpräsidentin 1998, S. 54 ff.) gefasst sind. Demnach können die 259 in Regionalplänen ausgewiesenen Siedlungsschwerpunkte (vor allem Zentrale Orte, Gemeinden auf Siedlungsachsen und mit Sonderfunktionen) unbegrenzt wachsen. Den übrigen 871 Gemeinden wird dagegen für den Zeithorizont 1995 – 2010 nur ein Wohnungszuwachs in Höhe von 20% des Ausgangsbestandes zugebilligt. Im Bundesvergleich verfolgt die Landes- und Regionalplanung in Schleswig-Holstein mit dieser klar definierten quantitativen Obergrenze der Wohnungsbauentwicklung für die überwiegende Zahl der Gemeinden eine relativ strikte Strategie der Siedlungssteuerung.

In der praktischen Anwendung dieses Siedlungsrahmens ergeben sich jedoch Probleme: Zum einen können hier nämlich häufig die definierten Siedlungsschwerpunkte nicht das notwendige Wohnungsangebot schaffen. Zum anderen stößt aber eine Reihe kleinere Umlandgemeinden an ihre definierten Obergrenzen und beabsichtigt, weitere Wohnbauflächen auszuweisen. Damit steht die Landes- und Regionalplanung vor einem Dilemma: Eine strikte Anwendung des 20-Prozent-Rahmens auf die Nicht-Siedlungsschwerpunkte würde dazu führen, dass der Wohnungsbedarf des Gesamtgebietes nicht abgedeckt würde. Auf der anderen Seite drohte bei einer völligen Öffnung des 20-Prozent-Rahmens eine Aushöhlung des Prinzips der dezentralen Konzentration der Siedlungsentwicklung.

Vor diesem Hintergrund wurden von der Landes- und Regionalplanung in Schleswig-Holstein Anfang der neunziger Jahre Stadt-Umland-Konzepte als ein In-

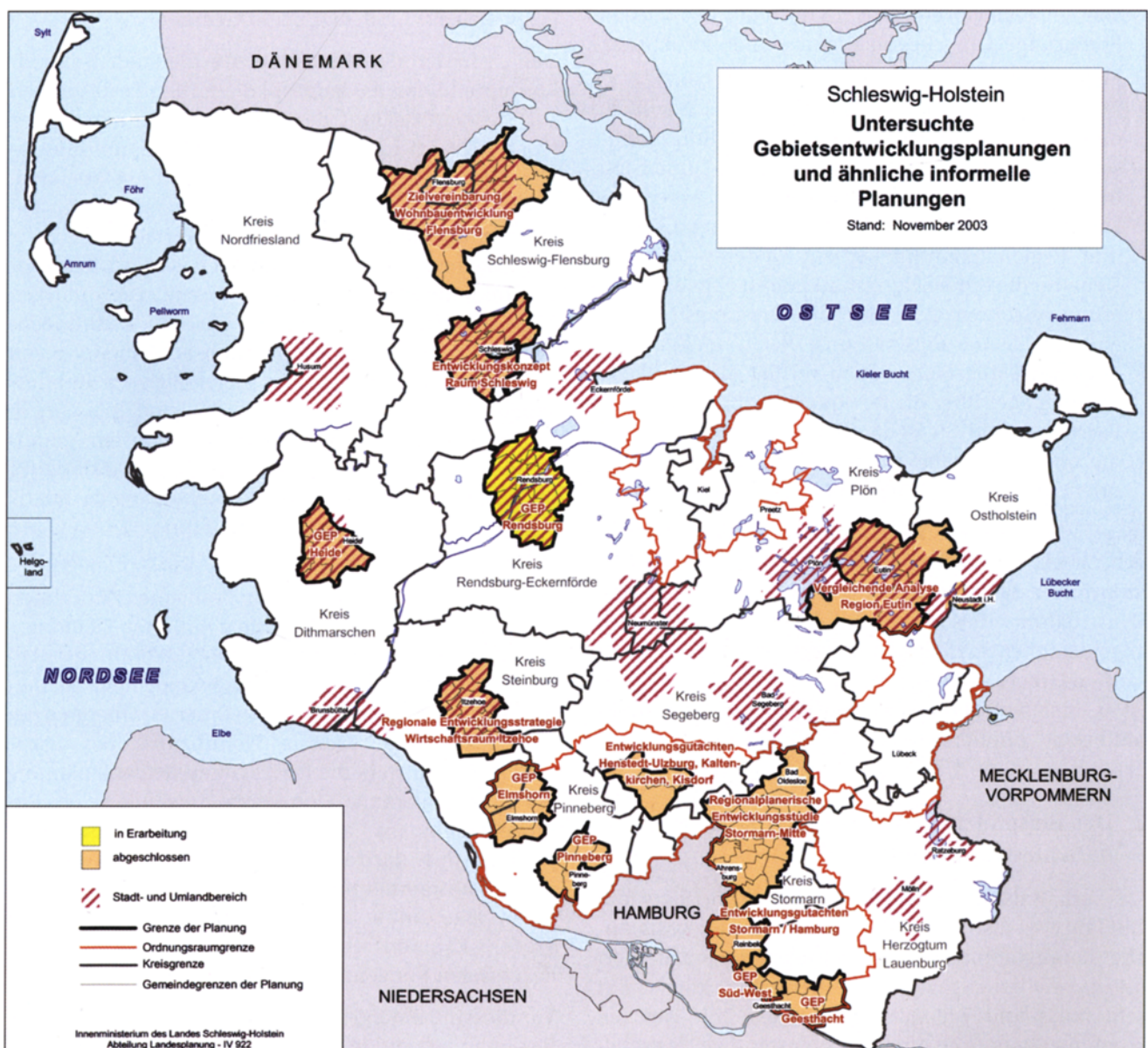
strument eingeführt, das die Maßstabs- und Regelungslücke zwischen Regionalplan und kommunaler Bauleitplanung vor allem in Stadt-Umland-Bereichen um Mittelzentren füllen sollte.<sup>1</sup> Diese Konzepte stellen zusammen mit den landesplanerischen Rahmensetzungen eine idealtypische Konstruktion von „Netzwerkgestützten Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ dar. Der rechtsverbindliche landesplanerische 20-Prozent-Rahmen der Wohnungsbauentwicklung für die Umlandgemeinden greift nur dann, wenn er nicht durch die Aussagen eines informellen freiwillig zwischen den Kommunen abgestimmten Konzepts ersetzt wird. Die Stadt-Umland-Konzepte gehen in die

Regionalpläne und örtlichen verbindlichen Pläne ein, lassen dort aber noch ausreichende Abwägungsspielräume für die Bauleitplanung.

### Merkmale im Wandel: Vom Siedlungsstrukturkonzept zur Regional Governance<sup>2</sup>

Stadt-Umland-Konzepte, insbesondere die sog. Gebietsentwicklungsplanungen (Ministerpräsidentin 1998, S. 11) haben im Land inzwischen durchaus einen gewissen Verbreitungsgrad gefunden (vgl. Abb. 1): An den 13 Planungen,<sup>3</sup> die seit 1990 mit einem Kostenvolumen von insgesamt ca. 1,7 Mio. € erarbeitet und

Abbildung 1  
Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein



Quelle: Landesplanung Schleswig-Holstein

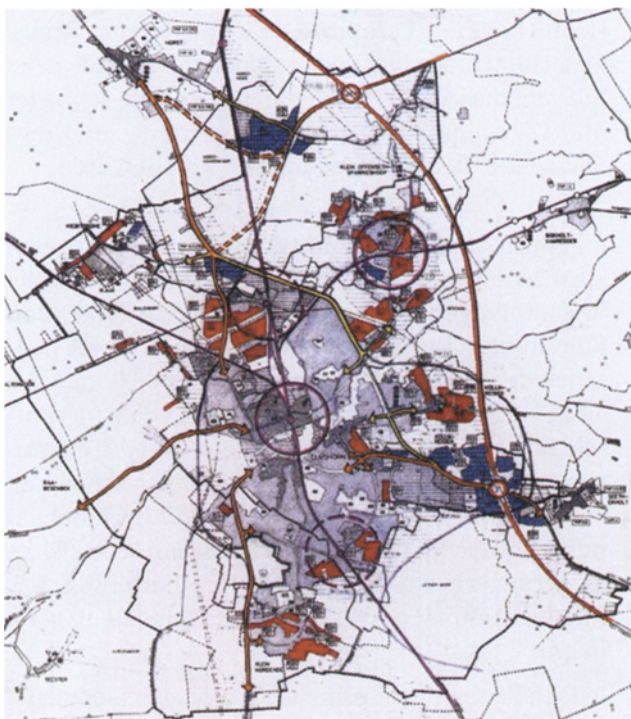


umgesetzt wurden, waren insgesamt 17 Städte und 115 Gemeinden beteiligt; das sind 27 % aller Städte und 7 % aller Gemeinden des Landes.

An der Genese der Konzepte lässt sich gleichsam die Planungsgeschichte der neunziger Jahre focussiert ablesen. Das Instrument hat sich, seit der ersten Gebietsentwicklungsplanung, die 1990 im Bereich Elmshorn begonnen wurde bis zur aktuellen Planung, die derzeit im Raum Rendsburg absolviert wird, spürbar weiterentwickelt. Dabei fallen vor allem folgende Entwicklungslinien auf:

- Bezogen auf die Inhalte stehen die klassischen raumbezogenen Themen, insbesondere Fragen der Siedlungs- und Freiraumentwicklung wie des Verkehrs im Vordergrund. Alle Konzepte enthalten ein entweder zwischen den Kommunen abgestimmtes Gerüst der Wohnbauflächen (vgl. Abb. 2) oder von Wohnungsbaukontingenten. Jedoch haben insbesondere in den in den jüngeren Planungen in ländlichen Regionen (Heide, Itzehoe, Rendsburg) entwicklungspolitische Fragestellungen (Wirtschaft, Tourismus, Marketing) ein höheres Gewicht erhalten, was sich bisweilen auch in der Benennung von Leitprojekten ausdrückte.

Abbildung 2  
Gebietsentwicklungsplanung im Raum Elmshorn



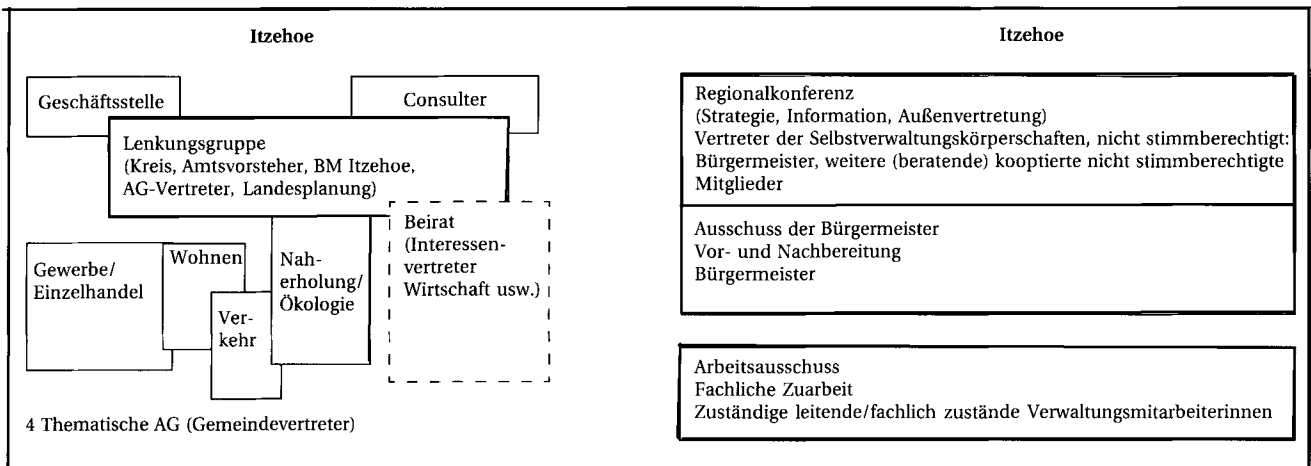
Quelle: Landesplanung Schleswig-Holstein

- Bezogen auf den Prozess erlangte die Organisation des interkommunalen Abstimmungs- und Umsetzungsprozesses gegenüber der Erarbeitung der fachlichen Grundlagen ein höheres Gewicht. Inzwischen ist es üblich geworden, die Konzepte in Form von positiver Koordination (nicht die Prüfung auf Einzelbelange, sondern die Suche nach gemeinsamen Lösungen steht im Vordergrund, Scharpf 1996) zu erarbeiten. Die kommunale Eigenverantwortung und die Eigenbindung wurden erhöht, zentral sind dabei verbindliche politische Vereinbarungen zwischen den Kommunen. Die Rolle der Gutachter wandelte sich tendenziell zu einer Moderatorenrolle.
- Damit in Zusammenhang steht auch der Aufbau von teilweise komplexen Arbeitsstrukturen (vgl. Abb. 3) und Regelungen zu Abstimmungs- und Controlling-prozeduren. So werden z.B. die Bauleitplanungen der Gemeinden auf die Übereinstimmung mit den Aussagen der Konzepte hin überprüft und es wird über eventuelle Abweichungen beraten und beschlossen. Ein weiterer qualitativer Sprung zeichnet sich in der Planung im Raum Rendsburg ab: hier werden derzeit Modelle eines Vorteil-Lasten-Ausgleichs zwischen den Kommunen ausgearbeitet.

Die modernen Stadt-Umland-Konzepte ähneln damit in Methodik und Inhalten ebenso Regionalen Entwicklungskonzepten und ihren Umsetzungsstrukturen wie klassischen Flächenplanungen. Bemerkenswert ist vor allem, dass – anders als dies bei vielen anderen Regional Governance-Strukturen der Fall ist – sie geeignet sind, nicht nur Problem-Solving (Suche nach konfliktfreien Themen) zu betreiben, sondern dass in ihnen durchaus auch Bargaining-Prozesse (Verhandlungen über konflikthafte Themen) stattfinden, in denen auch über „harte“ Verteilungsfragen entschieden wird (Scharpf 2000, 214 ff.). Dennoch dominiert in der Regel das Konsensprinzip, wobei der landesplanerische „Schatten der Hierarchie“ des 20-Prozent-Rahmens den Anreiz und Druck für die Kommunen zur Einigung erhöht.

Abbildung 3

Organisationsstrukturen der Regionalen Entwicklungsstrategie für den Wirtschaftsraum Itzehoe und der Gebietsentwicklungsplanung im Raum Rendsburg



Quelle: eigene Darstellung

### Die Rolle der Landes- und Regionalplanung

Die Regionalplanung sieht sich als Mitinitiiierer und Begleiter der Prozesse, aber auch als Wahrer landesplanerischer Interessen. Sie verfolgt dabei eine Mischform aus Strategien der Aktivierung, Moderation, parametrischen Steuerung über materielle Zielvorgaben (20-Prozent-Rahmen) mit vereinzelt Elementen prozeduraler Kontextsteuerung (Moderation in den ersten Phasen der Konzepterstellung) und paradigmatischer Einflussnahme (vor allem die Förderung des kooperativen Gedankens in der Region). Die Gewichte zwischen diesen Handlungsweisen – deren Gleichzeitigkeit zu Rollenkonflikten führen kann – wird von den einzelnen Akteuren der Regionalplanung unterschiedlich gesetzt, dabei spielen auch ihre individuellen Orientierungen eine Rolle.

Insbesondere ist auch wichtig, wie stark die Landes- und Regionalplanung ihren „Schatten der Hierarchie“, den Rahmen der Siedlungsentwicklung für die Gesamtregion bei der Erarbeitung des Konzepts selbst als Verhandlungsgegenstand begreift. Sie hat durch diese parametrische Steuerung des regionalen Gesamtkontingents Einfluss auf das Konfliktniveau der Verhandlungen bei der Verteilung der Wohnungsbaukontingente zwischen den Kommunen. Mitunter war zu beobachten, dass die Regionalplanung „um des kooperativen Friedens willen“ größere Entwicklungsspielräume der Siedlungsentwicklung für den Gesamt- raum zuließ als es nach ihren eigenen Prognosen erforderlich gewesen wäre. Dies beschleunigte zwar Einigungsprozesse in der Planungsphase, verschob aber die Probleme in die Umsetzung, da die Planungen zu einem Überangebot von Flächen in den Umlandgemeinden führten.

### Effizienz, Effekte und Wirkungen der Stadt-Umland-Konzepte

Eine abschließende Bilanz der materiellen Steuerungswirkungen der Stadt-Umland-Konzepte lässt sich noch nicht ziehen, da das Ende der Planungszeithorizonte noch nicht erreicht ist. Evaluierungsergebnisse zeigen jedoch (Innenministerium 2004, S. 31 ff.):

- Die Erarbeitung der jüngeren Stadt-Umland-Konzepte erfolgt effizienter als die der älteren. Offensichtlich gab es Lernprozesse zwischen den Regionen, Gutachtern und der Regionalplanung, die dazu führten, dass derlei Konzepte mittlerweile schneller und kostengünstiger erarbeitet werden – und dies obwohl der kooperative Aufwand erhöht wurde.
- Die materiellen Ergebnisse selbst (tatsächliche Siedlungsentwicklung) hätten vermutlich auch mit den klassischen Verfahren der Bauleitplanung (vertikale Verhandlungen zwischen Regionalplanung und Kommunen, gesetzliche Beteiligungsverfahren zwischen den Kommunen) erreicht werden können. Im Sinne ordnungspolitischer Steuerungsziele (dezentrale Konzentration, Flächensparen) sind die materiellen Ergebnisse im Einzelfall sogar als schlechter einzuschätzen, wenn die Landes- und Regionalplanung Abweichen von ihren materiellen räumlichen Steuerungszielen zugunsten der Förderung des interkommunalen Kooperationsgedankens in Kauf nahm.
- Jedoch haben die informellen regionalen Siedlungsstrukturkonzepte einen Bündelungseffekt, so dass die Abstimmungen im Rahmen der nachfolgenden Bauleitplanung deutlich schneller absolviert werden können. Wie sich dieser Effekt zum koopera-

tiven Aufwand bei der Konzepterstellung unter dem Aufwand-Nutzen-Aspekt verhält, kann allerdings nicht seriös abgeschätzt werden.

- Der größte und – wie Gespräche mit Akteuren vor Ort zeigen – in den Regionen nahezu unumstrittene Effekt der Stadt-Umland-Kooperationen liegt in der Herausbildung eines gemeinsamen Regionalbewusstseins der Akteure (Innenministerium 2004a). Die Konzepte unterstützen damit auch Kooperationsprozesse in anderen Themen (z.B. gemeinsame Gewerbegebiete) und schaffen Einsichten in die Notwendigkeit, sich gemeinsam nach außen zu positionieren und innere Grenzen zu überwinden. Aus landesplanerischer Sicht können die Stadt-Umland-Konzepte damit auch die wichtige Funktion haben, den Nährboden für eine stärker kommunalisierte Regionalplanung zu bereiten, für die in der aktuelle Novelle zum Landesplanungsgesetz erste Weichen gestellt sind (Landtag 2003).

### 3 Theoretische Einordnung, Fazit und Perspektiven

Die beschriebenen Prozesse zur Abstimmung von Planungen und Entwicklungen in den Stadt-Umland-Bereichen stellen ein Beispiel für Regional Governance im Schatten der Hierarchie dar. Diese Regional Governance-Strukturen bestehen insbesondere aus folgenden Elementen:

Hinsichtlich der „harten“ Steuerungsressource Recht:

- dem landesplanerischen Rahmen (insbesondere der 20-Prozent-Entwicklungsgrenze der Siedlungsentwicklung für die Umlandgemeinden) als „Schatten der Hierarchie“;
- den rechtsverbindlichen Bauleitplanungen der Gemeinde und die Regionalpläne, in die die Aussagen des Konzepts übernommen werden.

Hinsichtlich der „weichen“ Steuerungsressource Kooperation:

- dem informellen, von den Kommunen freiwillig erarbeiteten, politisch verbindlich vereinbarten Stadt-Umland-Konzept;
- dem gerichteten Netzwerk aus regionalen Akteuren, dass die Planung erstellt und fortschreibt, in dem auch die Landes- und Regionalplan als Akteur vertreten ist, und ihre Rahmenvorgaben als Verhandlungsgegenstand aktiv einbringt.

Die harte Steuerungsressource „Geld“ spielt in diesem Typus von Regional Governance verglichen mit anderen Ansätzen noch eine vergleichsweise untergeordnete Rolle (lediglich bei der Finanzierung der Konzepte).

Ihre Bedeutung dürfte jedoch insofern zunehmen, als bei den neueren Stadt-Umland-Konzepten entwicklungsorientierte Projekte formuliert werden, für deren Umsetzung Finanzmittel erforderlich sind. Inwieweit die Ressource Geld in Form von Kompensationslösungen eine Rolle spielen wird, muss abgewartet werden; insbesondere das aktuelle Beispiel Rendsburg, das auch als Modellvorhaben des Bundes fungiert, könnte hier Aufschlüsse geben.

Die Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein mit ihren Umsetzungsstrukturen reihen sich in den Kanon neuer kooperativer Handlungsformen der Regionalplanung ein. Handlungsbezogener Regionszuschnitt und die Kombination aus harten und weichen, horizontalen und vertikalen Steuerungsmustern qualifizieren sie als einen Typus von Regional Governance. Sie sind ein gutes Beispiel für die kooperative Erstellung von informellen Siedlungsstrukturkonzepten im „Schatten der Hierarchie“ staatlicher Planung und aus theoretischer Sicht gerade deswegen interessant, weil hier ein an sich ordnungspolitisches Kernthema der Raumordnung, die Siedlungsflächenentwicklung im Vordergrund steht und mit der Entwicklungsfunktion kombiniert wird. Die Stadt-Umland-Konzepte sind nicht nur auf Problem-Solving in Win-Win-Themen begrenzt. Der regionalplanerische „Schatten der Hierarchie“ begünstigt es vielmehr, dass auch Bargaining-Prozesse in konflikthaften Themen stattfinden können. Sie geben Aufschlüsse sowohl über die Möglichkeit der Verknüpfung informeller Konzepte mit Regionalplänen als auch den Beitrag informeller Netzwerke zur Sicherung der Ordnungsfunktionen in der Regionalplanung; Aspekte also, in denen der Forschungsbedarf besonders hoch ist (Rudolph 2003, S. 73; Hilligardt 2002, S. 56).

Die Regional Governance-Prozesse in den Stadt-Umland-Bereichen Schleswig-Holsteins teilen mit anderen Regional-Governance-Prozessen das Problem, dass ihre Ergebnisse schwer messbar und ihre Wirksamkeit für regionale Entwicklungsprozesse – hier vor allem die Steuerung der Siedlungsentwicklung nicht eindeutig ist. Wahrscheinlich liegen ihre wichtigsten Effekte im atmosphärischen Bereich, der allmählichen Herausbildung von Regionalbewusstsein unter politischen und administrativen Eliten.

Gleichwohl aber belegen die Stadt-Umland-Konzepte die These, dass die staatlich verfasste Regionalplanung durch den kombinierten Einsatz der harten Ressource Recht und der weichen Ressource Kooperation sogar größere Spielräume hat, Regional Governance zu unterstützen als die kommunal verfasste (Knieling et al. 2003; Einig 2003). Gerade die Kombination aus ordnungspolitischen und entwicklungspolitischen Ele-



menten ist es auch, die die Landes- und Regionalplanung als staatlichen Akteur zur Mitwirkung bei diesen Prozessen qualifiziert.

Diese Konzepte sind nicht frei von den üblichen Problemen vertikaler Anreizsteuerung gegenüber Regional Governance. Aber das Selektivitätsproblem ist geringer, da an die Konzepte keine direkten investiven Fördermittel gekoppelt sind und das Sektoralisierungs- wie das Kompetenzproblem stellt sich nicht, da die Inhalte der Planungen sich (noch) kaum auf andere Politikbereiche beziehen, sondern in der Zuständigkeit der Raumordnung liegen. Diese staatlichen Steuerungsprobleme dürften jedoch zunehmen, wenn die Stadt-Umland-Konzepte ihre Themenpalette ausdehnen. So wird sich in vielen Räumen verstärkt die Frage stellen, wie im Zuge des demografischen Wandels Infrastruktureinrichtungen gemeinsam anzupassen sind. Aus den mehr am Siedlungsflächenwachstum orientierten Konzepten der neunziger Jahre werden sich regionale Steuerungsstrukturen zum Umgang mit Beständen entwickeln müssen. Aber nicht nur die Inhalte, auch die Kooperationsprozeduren werden sich weiterentwickeln und dabei wird auch die Landes- und Regionalplanung ihre Rolle bei der Begleitung anpassen und andere Ressorts verstärkt mit einbeziehen müssen (Innenministerium 2004b).

Sicher ist: Bis diese Regional Governances sich vollständig aus dem Schatten staatlicher Hierarchie emanzipiert haben wird noch ein weiter Weg zu gehen sein.

---

## Anmerkungen

(1)

Insofern ist dieses informelle Instrument ein landestypisches. Am ehesten sind die Schleswig-Holsteiner Stadt-Umland-Konzepte noch mit den Teilraumgutachten, die seit Ende der achtziger Jahre in Bayern erarbeitet wurden, vergleichbar. Die Namensähnlichkeit mit den Gebietsentwicklungsplänen in Nordrhein-Westfalen, die hier die formellen Regionalpläne darstellen, ist eher irreführend.

(2)

Die folgenden empirischen Angaben basieren in erster Linie auf einer aktuellen von der Landesplanung Schleswig-Holstein durchgeführten Evaluierung der Stadt-Umland-Konzepte (vgl. Innenministerium 2004a). Eine ältere Evaluierung wurde vorgenommen von Salow (2000).

(3)

Unter „Stadt-Umland-Konzepte“ wurden in der o.g. Evaluierung subsumiert: Die sog. Gebietsentwicklungsplanungen Elmshorn, Pinneberg, Geesthacht, Südwest, Schleswig, Heide und Rendsburg; die regionale Entwicklungsstrategie für den Wirtschaftsraum Itzehoe; die vergleichende Analyse der Region Eutin und

die Zielvereinbarung Wohnungsbau für den Raum Flensburg. Als konventionelle Referenzplanungen wurden weiter untersucht das Entwicklungsgutachten Kaltenkirchen/Henstedt-Ulzburg/Kisdorf, das Entwicklungsgutachten Stormarn-Süd und die regionalplanerische Entwicklungsstudie Stormarn-Mitte.

## Literatur

ARL [Akademie für Raumforschung und Landesplanung] (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. ARL Arbeitsmaterial Nr. 244. –Hannover

Benz, Arthur (1998): Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Kommunen. In: Benz, Arthur; Holtmann Evelyn (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik – empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer, S. 101 – 126. – Opladen 1998

Benz, Arthur (2001a): Vom Stadt-Umland-Verband zur „Regional Governance“. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften. 40. Jg H 2, S. 55–71

Benz, Arthur (2001b): Der moderne Staat –Grundlagen der politischen Analyse. – München

Benz, Arthur (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, S. 505–512

Benz, Arthur et al. (1999): Regionalisierung - Theorie - Praxis – Perspektiven. – Opladen

Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (1998): Regionalisierte Strukturpolitik in Sachsen-Anhalt - prozessuale Begleitforschung. – Halle/Hannover

Dehne, Peter (2002): Regionale Entwicklungskonzepte - Begriffsbestimmung und Funktionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumplanung hat Zukunft: Räumliche Planung im Spannungsfeld von Europäisierung und Regionalisierung. = ARL-Arbeitsmaterial Nr. 291, S. 24–33. – Hannover

Diller, Christian (2002):<sup>1</sup> Zwischen Netzwerk und Institution – eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. – Opladen

Einig, Klaus (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 479–503

Frey, René L. (2003): Regional Governance zur Steuerung territorialer Subsysteme. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, S. 451–462

Fürst, Dietrich (2003a): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8/9, S. 441–450

Fürst, Dietrich (2003b): Parametrische Steuerung. In: Fürst, Dietrich et al. : Steuerung durch Regionalplanung, S.143–155. – Baden-Baden

- Fürst Dietrich (2003c): Paradigmatische Steuerung in der Regionalplanung. In: Fürst, Dietrich et al.: Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden, S. 125 – 142
- Fürst, Dietrich (2003d): Aufwertung der Region als Steuerungsebene? In: Fürst, Dietrich et al.: Steuerung durch Regionalplanung, S. 17 – 30. – Baden-Baden
- Fürst, Dietrich (2001): Einführung: Stadt und Region. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2001
- Fürst, Dietrich (1996): Wandel des Staatsverständnisses und verhandelnder Staat. In: Claussen, B. et al.: Zukunftsaufgabe Moderation, S. 5 – 25. – Frankfurt
- Hillgardt, Jan (2002): Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige regionale Kooperation. – Darmstadt
- Hoffmann, Jens (2004): Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern. Die Konjunktur eines Instruments. In: Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e.V. (Hrsg.): Perspektiven der Regionalentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, S. 65–86. – Berlin
- Innenministerium [Innenministerium Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung] (2004a): : Evaluierung der Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein. – Kiel ([http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller\\_20Bestand/IMBericht\\_20\\_2F\\_20Gutachten/evaluierung\\_\\_stadt\\_\\_umland\\_\\_konzepte.html](http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/IMBericht_20_2F_20Gutachten/evaluierung__stadt__umland__konzepte.html))
- Innenministerium [Innenministerium Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung] (2004b): Broschüre Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein. Empfehlungen für die kommunale Praxis. – Kiel
- Jakubowski, Peter; Melzer, Michael (2002): Finanzierungsmodelle für eine nachhaltige Regionalentwicklung – Erste Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben der Raumordnung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Nachhaltigkeit braucht Finanzierung. Berichte aus den Regionen. = Werkstatt Praxis Nr. 3/2002, 1–12
- Keim, Karl-Dieter (2002): Steuerungstheoretische Grundlagen für Regionale Entwicklungskonzepte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumplanung hat Zukunft: Räumliche Planung im Spannungsfeld von Europäisierung und Regionalisierung. ARL-Arbeitsmaterial Nr. 291, S. 1–9
- Keim, Karl-Dieter et al. (2003): Transformation der Planungskultur? Ein Untersuchungsansatz im Spiegel stadt- und regionalplanerischer Praxisbeispiele in Berlin-Brandenburg. In: [www.tu-cottbus.de/BTU/Fak2/Stadtern/Planungsrundschau/06/Texte/kdkpjm\\_khl\\_web.htm](http://www.tu-cottbus.de/BTU/Fak2/Stadtern/Planungsrundschau/06/Texte/kdkpjm_khl_web.htm)
- Knieling, Jörg et al. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. – Dortmund
- Landtag [Schleswig-Holsteinischer Landtag] (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes. Gesetzentwurf der Landesregierung. – Kiel
- Ministerpräsidentin [Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.)] (1998): Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein. – Kiel
- Mädig, Heinrich (1999): Perspektiven für ein Europa der Regionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Die Region ist die Stadt. ARL Forschungs- und Sitzungsbericht Nr. 206, S. 10–22
- Rudolph, Ansgar (2003): Netzwerke als Steuerungsrahmen. In: Fürst, Dietrich et al.: Steuerung durch Regionalplanung, S. 73–94. – Baden-Baden
- Salow, Sven-Olaf (2000): Das Instrument der Gebietsentwicklungsplanung in Schleswig-Holstein. Aufgaben, Inhalte und bisherige Erfahrungen. Diplomarbeit an der CAU Kiel
- Scharpf, Fritz W. (2000) Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. – Opladen
- Scharpf, Fritz W. (1996): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, S. 167–176. – Frankfurt, New York
- Scharpf, Fritz W. (1991): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, Arthur et al.: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. – Frankfurt, Main, New York
- Voigt, Rüdiger (1995): Der kooperative Staat: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus, in: ders. (Hrsg.) Der Kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlungen, S. 33–92. – Baden-Baden
- Wiechmann, Thorsten; von Löwis, Sabine (2001): Verankerung in den Regionen der Zukunft - Erste Ergebnisse der Dialogfragebogen-Befragung. In: Müller, Bernhardt et al.: Regionale Verankerung von Netzwerken, IÖR Texte 134. – Dresden
- Willke, Helmut (1987): Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, S. 285–305

Dr. Christian Diller  
Innenministerium Schleswig-Holstein,  
Abteilung Landesplanung  
Düsternbrooker Weg 104  
24105 Kiel  
E-Mail: [Christian.Diller@im.landsh.de](mailto:Christian.Diller@im.landsh.de)