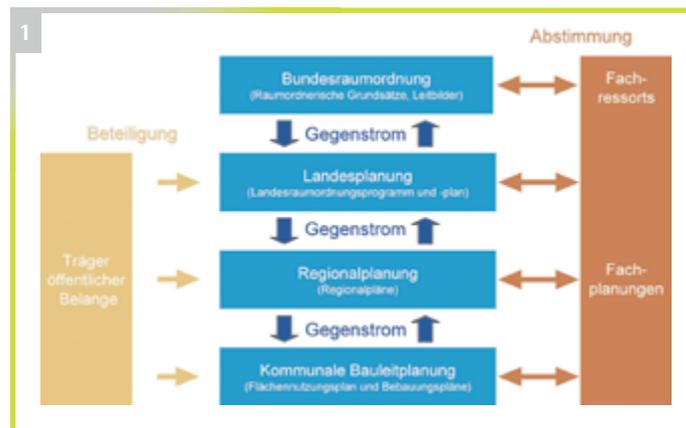


# Neue Formen von Raumordnung und -entwicklung

## DAS BEISPIEL DER »REGIONALEN« IN NORDRHEIN-WESTFALEN

In der Bundesrepublik hat jedes Flächenland sein eigenes System der raumbezogenen Planung und eigene organisatorische Regelungen, auch für die Regionalplanung. Gleichzeitig werden funktionale Handlungs- und Kooperationsräume in Städten, Landkreisen und Regionen bedeutender und stehen damit immer häufiger in einem Spannungsverhältnis zu den klassischen Verwaltungsgrenzen und den Zuständigkeiten der Stadt- und Regionalplanung. Zwei Wissenschaftler vom Institut für Umweltplanung beschäftigen sich mit den Folgen dieses Wandels für die räumliche Planung.



### 1. Regionalplanung und Regionalentwicklung

Das System der querschnittsorientierten »räumlichen Gesamtplanung« in der Bundesrepublik ist ein vielfältig verflochtenes Mehr-Ebenen-Planungssystem. »Bundesraumordnung« findet faktisch vor allem im Zusammenwirken von Bund und Ländern statt, etwa in Form der »Leitbilder und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung in Deutschland« von 2006. Jedes Flächenland hat in der Bundesrepublik sein eigenes System der raumbezogenen Planung und eigene organisatorische Regelungen, so auch für die Regionalplanung. In Niedersachsen sind etwa die Region Hannover, der Zweckverband Großraum Braunschweig und außerhalb dieser beiden Regionen die Landkreise für die Regionalplanung zuständig. Die von der Regionalplanung in mehr oder we-

niger enger Kooperation mit den Kommunen erstellten Regionalpläne sind die wohl entscheidende Planungsebene der überörtlichen Raumordnung, da sie den Rahmen für die kommunalen Planungen, etwa für die Verteilung der Wohn- und Gewerbeflächen, setzen. Die Regelung der Bodennutzung findet konkret und rechtsverbindlich durch die kommunale Bauleitplanung statt, die auf Grund der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Artikel Art. 28 GG eine sehr starke Stellung im deutschen Planungssystem hat.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen (Klimawandel, demografischer Wandel, Globalisierung usw.) und der immer komplexeren Aufgabenstellungen, Akteurskonstellationen und Prozesse ist seit über zwei Jahrzehnten offenkundig, dass das skizzierte formelle Planungssystem zur Gestaltung der räumlichen

Entwicklung längst nicht mehr ausreicht. Es wird daher ergänzt durch vielfältige Formen kooperativer, informeller Planungsansätze und -instrumente, die vor, parallel zu und nach formellen Planungen zum Einsatz kommen, um die vorhandenen Aufgabenstellungen von der Konfliktlösung bis zur räumlichen Entwicklung adäquater zu bewältigen. Gerade im Hinblick auf Fragen der räumlichen Entwicklung in wirtschaftlicher Hinsicht haben sich hier vielfältige neue Ansätze gebildet, die allerdings nicht rechtsverbindlich sind, sondern von der Kooperationsbereitschaft und Selbstbindung der beteiligten Akteure leben. Dazu zählen in Norddeutschland zum Beispiel die Metropolregion Hamburg, der Erweiterte Wirtschaftsraum Hannover, der Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen und die so genannte »Ems-Achse«.

### 2. Governance, funktionale Räume sowie zeitlich und räumlich flexible Kooperationen

Durch diese freiwilligen Kooperationen und Vereinbarungen von Kommunen, Wirtschaftsakteuren und Zivilgesellschaft auf Netzwerkbasis verändert sich das Verständnis regionaler Steuerung von hierarchischen Steuerungsformen hin zu kooperativen Steuerungsformen (Regional Governance). Prägend sind hier das

erweiterte Akteursspektrum, die Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz sowie die zunehmend eingesetzten kommunikativen und kooperativen Instrumente. Das Ziel von Regional Governance liegt dabei in dem wirksamen, transparenten und kooperationsorientierten Zusammenwirken von Staat beziehungsweise Kommunen, Wirtschaft und Bürgerschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und Herausforderungen, wie beispielsweise dem demographischen Wandel. Die Kooperationen erfolgen oftmals projektbezogen, sind zeitlich begrenzt und konzentrieren sich auf bestimmte Teilräume.

Durch die strategischen Interessen von Akteuren – zum Beispiel mit Blick auf Siedlungsentwicklung und Wohnungsversorgung, Bildung, Kultur und Tourismus – kommt es zur Herausbildung funktionaler Verflechtungsräume, die sich deshalb von administrativen Einheiten, etwa von Kommunen, Landkreisen oder Regionen, unterscheiden. Viele der oben genannten Handlungsfelder sind nur gemeindeübergreifend beziehungsweise in Kooperation mit weiteren Akteuren (Unternehmen, Interessensverbände, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinnen und Bürger etc.) zu bewältigen. In diesem Zusammenhang entstehen oftmals neue (informelle) räumliche Zuschnitte und Zuständigkeiten, zum Beispiel Wirtschaftscluster, Tourismusregionen, Metropolregionen, Flusseinzugsgebiete, FFH-Gebiete für den Naturschutz, LEADER-Regionen für die ländliche Entwicklung etc., die als fragmentiert oder unscharf beschrieben werden können, die nicht immer mit den administrativen Abgrenzungen übereinstimmen und nicht dauerhaft angelegt sind (»Soft Spaces«).

### 3. Beispiel: die »Regionalen« in Nordrhein-Westfalen

Im Land Nordrhein-Westfalen werden seit 2000 alle zwei (und seit 2010 alle drei) Jahre in jeweils einer Region des Landes so genannte Regionalen durchgeführt. Das Kunstwort »Regionale« setzt sich aus den Wörtern »Region« und »Biennale« zusammen. »Regionalen« können als ein zeitlich und räumlich kon-

Zentrale Prinzipien der »Regionalen« sind:

- die Freiwilligkeit der Kooperation und der selbstdefinierte Kooperationsraum, der auch überkommene Verwaltungsgrenzen überschreiten kann;
- die Einrichtung einer Agentur beziehungsweise eines Büros für Regionalmanagement als schlagkräftige organisatorische Einheit »neben« dem überkommenen

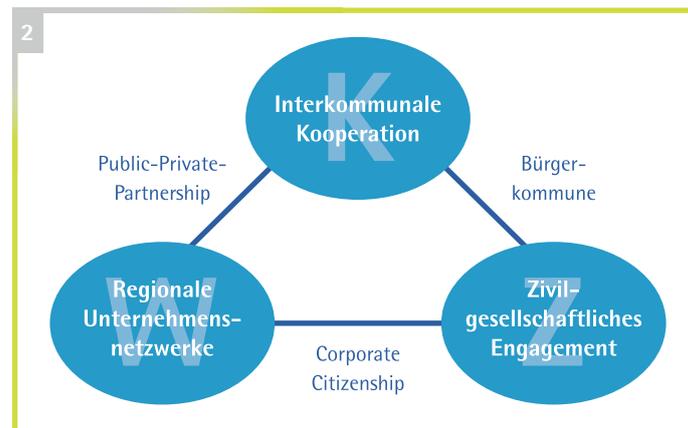


Abbildung 1  
Das Planungssystem in Deutschland (ARL 2014)

Abbildung 2  
Die unterschiedlichen Kooperationsbeziehungen und Steuerungsformen im Governance-Modell

Quelle: Bieker et al. 2004

zentriertes strukturpolitisches Programm für die jeweilige Region verstanden werden, das deren Position im Standortwettbewerb durch eine Schärfung des regionalen Profils und die Förderung des »Strukturwandels in den Köpfen« verbessern soll.

Konkret entstehen »Regionalen« dadurch, dass sich selbstdefinierte regionale Kooperationsräume, die sich nicht an überkommene Verwaltungsgrenzen halten müssen, auf eine entsprechende Ausschreibung der Landesregierung bewerben. Dabei verspricht die Landesregierung die konzentrierte vorrangige finanzielle Förderung von innovativen, durch die jeweilige »Regionale« entwickelten Projekten aus den vorhandenen Förderprogrammen des Landes.

Verwaltungsaufbau (bestehend beispielsweise aus Bezirksregierung, Kreis oder kreisfreier Stadt, kreisangehöriger Gemeinde usw.);

- die Befristung der »Regionalen« und ihre Ausrichtung auf ein Präsentationsjahr (ähnlich wie bei Gartenschauen und Weltausstellungen);
- die strikte Qualitäts- und Innovationsorientierung, die insbesondere durch Wettbewerbe auf allen Ebenen (bei der jeweiligen Auswahl der »Regionalen«, bei der Auswahl der konkreten Projekte innerhalb einer »Regionalen« und zum Beispiel bei der städtebaulichen oder landschaftsplanerischen Gestaltung von Einzelprojekten) erreicht werden soll.

In den Zeiträumen zwischen 2000 und 2016 wurden beziehungsweise werden in NRW

acht »Regionalen« durchgeführt. Sie haben jeweils unterschiedliche thematische Schwerpunktsetzungen. Auch der Zuschnitt der jeweiligen Kooperationsräume unterscheidet sich erheblich, er reicht von drei Städten im sogenannten Bergischen Städte-dreieck (Regionale 2006) bis zu

täre Förderung einen starken Anreiz für interkommunale Kooperationen setzt (top-down). Zugleich bleibt den regionalen Akteuren (aus Gebietskörperschaften, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) aber ein großer Spielraum für die Ausgestaltung der Konzepte und konkreten Projekte

gewisser Weise künstlich erzeugte Zeitdruck durch die Notwendigkeit der Präsentation im Abschlussjahr der »Regionalen« erzeugt Handlungsdruck, setzt Ideen und Innovationspotenziale frei, erleichtert die Konsensfindung und verkürzt bürokratische Verfahren. Insgesamt sind



Abbildung 3  
Übersicht über die »Regionalen«  
2000–2016 (ILS 2011)

53 Städten und Gemeinden mit fast drei Millionen Einwohnern im Raum Köln/Bonn (Regionale 2010). Zwei »Regionalen« (2002 und 2008) bezogen auch Teile der benachbarten Niederlande ein.

Dies zeigt, dass die Landesregierung durch die Vorgabe von Zielen und Randbedingungen zwar den Rahmen für die »Regionalen« schafft und insbesondere durch die priori-

(bottom-up). Dadurch entsteht die Möglichkeit, etwa bei der Abgrenzung der Kooperationsräume von den administrativen Grenzen der Gebietskörperschaften abzuweichen und funktionale Bezüge sowie den Entwicklungsstand der jeweiligen Kooperationskultur zu berücksichtigen. Im Alltagsgeschäft der Stadt- und Regionalplanung besteht diese Möglichkeit nicht. Gerade der in

»Regionalen« also durch eine gewisse »Außeralltäglichkeit« charakterisiert, die für das überkommene politisch-administrative System aber nur dadurch »erträglich« wird, dass in den Steuerungsgremien der »Regionalen« wichtige politische Akteure vertreten sind und das gesamte Vorhaben zeitlich befristet ist. Der Festival-Charakter im Präsentationsjahr ermöglicht eine intensivere Wahrnehmung der



Region und ihres Wandels von innen und von außen. Das Event ist allerdings kein Selbstzweck, sondern dient der Schärfung des Profils der Region, der Verbesserung der regionalen Kooperation und der Förderung von Produkt- und Prozessinnovationen in einem außeralltäglichen Experimentierfeld der Stadt- und Regionalentwicklung.

#### 4. Diskussion

Die »Regionalen« in NRW wurden hier stellvertretend für neue Formen regionaler Kooperation vorgestellt, die sich an funktionalen Erfordernissen und selbst definierten Bezugsräumen ausrichten. Sie sind ein Beispiel für »Soft Spaces«. Andere Beispiele dafür wären etwa Metropolregionen oder strukturalpolitisch orientierte Kooperationsräume wie die Ems-Achse und das Weserbergland. So bedeutsam die Steigerung der Flexibilität und Innovationsfähigkeit durch diese neuen Kooperationsformen ist, so sehr können sie auch in ein Spannungsverhältnis zu den legitimierten Gremien und Prozessen der Stadt- und Regionalentwicklung geraten. Sie folgen einer anderen Logik als die rechtsverbindliche räumliche Planung auf kommunaler und regionaler Ebene. Beiden geht es um raumbezogene Gestaltung, dabei in einem Falle durch Kooperation und Selbstbindung, im anderen Falle durch rechtsverbindliche Pläne und Programme, die die Basis für rechtsverbindliche

Entscheidungen und Konfliktlösungen sind. Gerade die großen städtebaulichen und landschaftsplanerischen Projekte der »Regionalen« bedürfen letztlich auch der Verankerung in den rechtsverbindlichen Planungen. Wenn der »Druck« durch die Konzentration auf das Präsentationsjahr in der Zeit danach nachlässt, ist die Fortsetzung des außeralltäglichen und innovativen Vorgehens – und damit letztlich die »Nachhaltigkeit« der »Regionale«-Projekte – ernsthaft gefährdet. Ob es wirklich gelingt, auf diese Weise dauerhaft auch das überkommene System der Stadt- und Regionalplanung sowie das klassische Verwaltungshandeln zu verändern und zu erneuern, ist eine offene Frage, die noch umfangreicher empirischer Forschungen bedarf.

#### 5. Literaturverzeichnis

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2014): Die Grundprinzipien des Planungssystems, <http://www.arl-net.de/commin/planning-germany/12-die-grundprinzipien-des-planungssystems> (letzter Zugriff am 25.07.2014)
- Bieker, S.; Knieling, J.; Othengrafen, F. und Sinning, H. (2004): Kooperative Stadt-Region 2030 – Forschungsergebnisse, Schriftenreihe »Beiträge zu STADT+UM+LAND«. 2030 Region Braunschweig, Band 13, Braunschweig.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (2011): Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen, [http://www.regionalen.nrw.de/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=2](http://www.regionalen.nrw.de/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2) (letzter Zugriff am 25.07.2014)

#### Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Jahrgang 1959, hat seine Promotion und Habilitation an der Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg absolviert. Seit 2010 ist er Professor für Landesplanung und Raumforschung im Institut für Umweltplanung an der Leibniz Universität Hannover. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Theorie und Empirie der Raumentwicklung, Raumordnung und Regionalpolitik sowie Planungstheorie. Kontakt: [danielzyk@umwelt.uni-hannover.de](mailto:danielzyk@umwelt.uni-hannover.de)

#### Prof. Dr. Frank Othengrafen

Jahrgang 1976, hat zum Thema Planungskultur an der HafenCity Universität Hamburg promoviert und ist seit 2013 Juniorprofessor für Landesplanung und Raumforschung, vor allem Regional Governance, im Institut für Umweltplanung an der Leibniz Universität Hannover. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Planungstheorie und Planungskultur, der Europäischen Raumentwicklung sowie im Bereich von Urban und Regional Governance. Kontakt: [othengrafen@umwelt.uni-hannover.de](mailto:othengrafen@umwelt.uni-hannover.de)