



Nr. 74

WIR LEBEN REGIONAL

Es ist Zeit für eine gut funktionierende
Regionalentwicklung

Positionspapier aus der ARL

Nr. 74

WIR LEBEN REGIONAL

Es ist Zeit für eine gut funktionierende
Regionalentwicklung

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern des Informations- und Initiativkreises "Regionalplanung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL):

Hans-Jörg Domhardt, Technische Universität Kaiserslautern

Klaus Einig, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Dietrich Fürst, Leibniz Universität Hannover (Projektleiter)

Thomas Geyer, Zweckverband Schienenpersonenverkehr Rheinland-Pfalz Nord, Koblenz

Dieter Gust, Regionalverband Neckar-Alb, Mössingen

Karl-Heinz Hoffmann-Bohner, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen

Christian Jacoby, Universität der Bundeswehr München

Hans Kistenmacher, Technische Universität Kaiserslautern

Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg

Heinz Konze, Bezirksregierung Düsseldorf (Projektleiter)

Walter Kufeld, Regierung von Oberbayern, München

Frank Liebrecht, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Axel Prieb, Region Hannover

Gerd Schäde, Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres Mecklenburg/Rostock, Rostock

Jens Peter Scheller, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Frankfurt am Main

Hans-Joachim Schenkstoff, Thüringer Landesverwaltungsamt, Weimar

Catrin Schmidt, Universität Dresden

Petra Ilona Schmidt, Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Dietmar Scholich, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Anita Steinhart, isw Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH, Halle (Saale)

Dirk Vallée, Verband Region Stuttgart

Theophil Weick, Planungsgemeinschaft Westpfalz, Kaiserslautern

Hildegard Zeck, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover

Sekretariat der ARL: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich
(Scholich@ARL-net.de)

Hannover, November 2007

WIR LEBEN REGIONAL

– Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung –

1 Ausgangslage und Vorbemerkung

Die „Region“ ist der wirtschaftsräumliche „Player“ im globalen Wettbewerb! Dies steht im Gegensatz zur institutionellen Ausstattung der Regionen. Regionen haben keine „Bürgermeister“. Unternehmerische Entscheidungen und bürgerschaftliches Verhalten haben längst alle örtlichen Grenzen überschritten. Politische Steuerungsstrukturen verharren dagegen unter dem Deckmantel grundgesetzlich geschützter kommunaler Selbstverwaltungsgarantie in örtlichen Verantwortungsgebieten. Die politischen Anstrengungen zur Reform und Verschlankung öffentlicher Verwaltungen sind zwar zahlreich, aber nicht immer effektiv und erst recht nicht ausreichend. Nur mit mehr Mut für einen fundamental neuen Ansatz regionaler Steuerung wird die schon aus Gründen der Generationengerechtigkeit berechnete Forderung nach effektiver und effizienter „nachhaltiger Raumentwicklung“ erfüllt werden können.

Für eine starke regionale Entwicklungspolitik brauchen wir eine Bündelung der regionalspezifischen Aufgaben mit modernen Instrumentarien in regional verantwortlichen und legitimierten Institutionen.

Die politischen Beratungen zum neuen Raumordnungsgesetz bieten eine gute Gelegenheit und Grundlage für eine neue Generation einer erfolgreichen und nachhaltigen „Regionalen Entwicklungspolitik“.

Zukünftig müssen die Potenziale der Regionalplanung besser ausgeschöpft werden, insbesondere um

- die mit *new public management* einhergehenden Verluste an Koordination zu vermeiden (Koordination ist ein „Gemeinschaftsgut“, das für den einzelnen Akteur (Fachvertreter) mehr Kosten als Vorteile erzeugt),
- die strategische Ebene „Region“ im interregionalen Wettbewerb erfolgreich positionieren zu können,
- wichtige neue Themen (z. B. Folgen des demographischen Wandels und Anpassung an den Klimawandel) frühzeitig aufnehmen und die regionale Entwicklung nachhaltig steuern zu können.

Nachhaltige Regionalentwicklung ist der Schlüssel für die Modernisierung der Regionalplanung – als politisches Steuerrad für eine koordinierte und optimierte „Regionale Entwicklungspolitik“, *interdisziplinär, langfristorientiert, prozessual* angelegt unter Kooperation des öffentlichen mit dem privaten Bereich.

Daraus resultiert die neue Zielsetzung für die Regionalplanung: Regionalplanung lässt sich nicht mehr nur auf die Gestaltung des Raumes beschränken, sondern muss in erster Linie *Gestaltung von Entwicklungsprozessen im Raum* sein. Ressortpolitiken und kommunale Einzelinteressen erzeugen Zusatzkosten und verbauen ausgewogene Zukunftswegen; ohne eine querschnittsorientierte, langfristig und prozessual ausgerichtete „Regionale Entwicklungspolitik“ quasi aus einer Hand werden regionale Zukunftschancen dauerhaft vernichtet. Aufgrund der institutionellen und territorialen Spezialisierung im öffentlichen Sektor ist es ausgeschlossen, dass eine einzige Institution alle Instrumente einer wirksamen Steuerung von Entwicklungsprozessen im Raum in einer Hand verei-

nigen kann. Vielmehr kommt es auf die strategische Koordination der Akteure unter gemeinsamen konzeptionellen Zielvorstellungen (strategische Planung) an. Koordination ist Schlüssel und Basis für gemeinsames und durchsetzungsfähiges Handeln im Interesse aller. Das kann Regionalplanung ansatzweise heute schon leisten, sie könnte es aber wirksamer tun, wenn sie dazu institutionell und instrumentell besser befähigt würde. Den Rahmen dafür skizziert dieses Papier.

Wir verwenden dabei die Begriffe „Regionalplanung“, „Strategische Regionalplanung“, „Regionale Entwicklungsplanung“. Regionalplanung bezieht sich auf die traditionelle räumliche Planung auf regionaler Ebene, „strategische Regionalplanung“ ist eine an regionalen Entwicklungszielen ausgerichtete, stärker auf Regionalentwicklung setzende Regionalplanung; „Regionale Entwicklungsplanung“ ist ein Oberbegriff für planerische Ansätze der Regionalpolitik oder der Regionalplanung, regionalwirtschaftliche Entwicklungsprozesse zu steuern.

2 Aufgaben und Erneuerungsbedarf der strategischen Regionalplanung

Das Thema „gut funktionierende Regionalentwicklung“ als Aufgabe einer *strategischen Regionalplanung* sollte deshalb weit genug gefasst werden und wenigstens vier Entwicklungen aufnehmen:

- A **Verstärkte Koordination und Strategiefähigkeit:** Je stärker sektorale Strukturen im Verwaltungssystem sind (auf Einzelinteressen ausgerichtete Fachpolitiken), umso größer ist der Bedarf nach Koordination und Strategiefähigkeit auf regionaler Ebene.
- B **„Plansystem-Kritik“:** Die Reduktion der „Plänevielfalt“ als Reformbedarf der Raumplanung ist vor allem das Thema der „Plansystem-Kritik“: Welche Pläne könnten zusammengefasst oder welche Institutionen sollten zusammengefasst werden?
- C **Neue Steuerungsinstrumente:** In das Feld der Neubestimmung der Steuerung im Verhältnis Staat-Kommunen/Staat-Regionen und Regionen-Kommunen gehören Themen wie „parametrische Steuerung“ und „Monitoring/Controlling“.
- D **„Ökonomisierung“ der Regionalplanung:** Zur verstärkten Einbindung der Regionalplanung in ökonomische Steuerungs- und Argumentationszwänge gehören Themen wie „Stärkung der Regionalebene als Ebene der regionalen Wirtschaftsförderung“, „Weiterentwicklung von regionalen Clustern sowie regionaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik“ und „marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente in der Planung“.

Ad A – Verstärkte Koordination und Strategiefähigkeit

Es gibt eine Reihe von Aufgaben, bei deren Erfüllung die Regionalplanung Leistungsvorteile gegenüber anderen Akteuren hat. Themen dieser Art sind (a) raumgebundene Aufgaben ohne Ressortzuordnung wie Rohstoffwirtschaft und Naherholung sowie (b) fast alle Aufgaben, die überfachlichen, überlokalen und integrierenden Charakter haben, aber neben einer analytischen Funktion (Planung) vor allem *Managementfunktionen* erfordern: Aktivierung der Kooperation, Mediation von Konflikten, Setzung strategischer Leitlinien. Hier ist der entscheidende Hebel, Regionalplanung in den Planvollzug einzubinden.

Zu letztgenannten Aufgaben gehören:

- *Koordinationsleistungen*, um Synergieeffekte und Innovationspotenziale zu nutzen, die „zwischen“ den Fachpolitiken liegen. Hier bieten sich der Raum und Projekte als Basis der Koordination an (z. B. mit vertraglichen Regelungen),
- *Dienstleistungen* wie Standortsuchentscheidungen und Standort-Mediation (u. a. durch Anwendung von GIS-Systemen), raumbezogenes Projektmanagement (in Verbindung mit ROV/UVP), regionales Flächenmanagement, „Wissensguide“ für Standortsuchende, raumbezogene Beobachtungssysteme zu Wohnungsmarkt, Bodenmarkt, Umweltqualität, Risiken des Klimawandels u. ä.,
- *Software-Leistungen* bei regionsbezogenen Infrastrukturmaßnahmen wie Regionale Energiekonzepte, Regionale Nahverkehrskonzepte, Regionale Abfallwirtschaftskonzepte, Regionale Freiraum- und Kulturlandschaftsgestaltung, Regionale Konzepte einer „Wissensregion“, Regionale Einzelhandelskonzepte,
- *strategische Leistungen* der Regionalentwicklung wie regionale Diskurse zur Raumentwicklung, Initiierung regionaler Gemeinschaftsaufgaben im Bereich „Verbesserung der Lebensqualität“ (z. B. Kulturlandschaft, Lärminderung), Initiierung von Modellvorhaben „nachhaltiger Raumentwicklung“ und interkommunaler Kooperation (z. B. interkommunale Gewerbegebiete, Kooperations- bzw. Strukturfonds), Regionalmarketing.

Ad B – „Plansystem-Kritik“

Die Leistungsfähigkeit der regionalen Strategie- und Steuerungsebene würde wesentlich erhöht werden, wenn die Zahl der raumgestaltenden Pläne und ihre institutionelle Zuordnung (Regionalpläne, Bauleitpläne, Fachpläne) überdacht wird sowie die Regionalisierung der Fördermittel (z. B. von GRW oder auch den Strukturfonds) mit der Raumplanung verbunden würde.

Verwaltungsreformbedarfe aus regional(planerisch)er Sicht können durch folgende Stichworte skizziert werden:

- eine wirkungsvollere Koordination der Ressorts auf Landesebene, Straffung von Regionalisierungsinitiativen und Förderprogrammen,
- Etablierung von „regionalen Entwicklungsagenturen“,
- regionale Budgetierung von Fördermitteln (als Modellversuch)

Ad C – Neue Steuerungsinstrumente

Der Rückzug der Landesplanung (des Staates) auf strategische Steuerungsvorgaben, die von nachgeordneten Ebenen umgesetzt werden sollen, zwingt zur Änderung der Steuerungskonzeption. Je mehr Landesplanung auf strategische Steuerung setzt, um so mehr benötigt sie entsprechende Steuerungsformen, zu denen die Vergabe von konkreten Handlungsaufträgen, operationalisierte Zielvorgaben (Parametern z. B. Umweltqualitätsziele, Flächen- oder Dichteziele, Förderziele), bei denen die Art und Weise der Zielerreichung weitgehend den Adressaten überlassen bleibt („parametrische Steuerung“), Zielvereinbarungen, aber auch Controlling und Monitoring gehören.

Ad D – „Ökonomisierung“ der Regionalplanung

Ökonomisierung heißt „planerische Sprachfähigkeit“ erlangen gegenüber starken wirtschaftlichen Akteuren. Flächenlizenzen, Umweltlizenzen u. ä. können die Umsetzung

raumplanerischer bzw. strukturpolitischer Ziele unterstützen. Sie lösen allerdings nicht das Problem, zuvor entsprechende „harte“ Ziele politisch aufzustellen („dezentrale Kontextsteuerung“ bzw. „parametrische Steuerung“).

3 Folgerungen für die Regionalplanung

Die spezifischen Stärken der Regionalplanung werden in der Politik noch immer unterwertig behandelt. Das betrifft insbesondere ihre Interdisziplinarität, ihre sektorübergreifende Handlungsfähigkeit, ihre vorsorgende Leistungsfähigkeit im Bereich der territorialen Risikoversorge (z. B. Hochwasserschutz) und des „nachhaltigen Ressourcenschutzes“, der sektoral nur unzureichend behandelt werden kann (Flächen, Boden, Wasser, Klima und Rohstoffe).

Eine strategische Regionalplanung kann gesellschaftliche Mehrwerte erzeugen, wird aber daran gehindert, weil sie institutionell und instrumentell politisch entwertet wurde. Häufig ist sie reduziert worden auf eine restriktiv wirkende Raumplanung, oft außerhalb der politischen und administrativen Hauptstrukturen angesiedelt und ohne ausreichende Einbindung sowohl in die stark nach Ressortgrenzen abgeschottete politische Meinungsbildung als auch in den Vollzug (fehlende Umsetzungsressourcen).

Man kann aber die dringend erforderliche Strategiefähigkeit auf regionaler Ebene nur gewinnen, wenn man die Regionalebene dazu befähigt und die Felder positiv besetzt. Dazu gehören u. a.

- *Bezogen auf eine nachhaltige regionale Entwicklung:*
 - Raumbezogene Aufgaben regional zu integrieren und für widerstreitende Belange sachliche Lösungen zu finden. Wichtig für eine wirkungsvollere strategische Regionalplanung ist mit Blick vor allem auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung mindestens die Verbindung mit
 - der regionaler Wirtschaftsförderung,
 - der Landschaftsplanung,
 - der regionalen Verkehrsplanung und -förderung,
 - der Städtebauförderung.
- *Bezogen auf institutionelle Handlungsfähigkeit:*
 - Die finanzielle und personelle Kapazität „regional“ auszubauen, um die erforderlichen Leistungen erbringen zu können („konsolidierte Regionalverwaltung“),
 - ggf. auch eine direktdemokratische Entscheidungsebene zu erhalten (Direktwahl),
 - die Region nach Leistungskriterien zuzuschneiden und nicht zu groß zu wählen, um regionale Gemeinsamkeiten der Akteure („Regionalbewusstsein“) und regionale Identifikation zu ermöglichen.
- *Bezogen auf Effektivierung des Planungsgeschäfts:*
 - Die Planungsvielfalt zu überprüfen und neu zu ordnen,
 - die Regionalplanung zur strategischen Planung auszubauen,

- mit Monitoring- und Controlling-Systemen (soweit sinnvoll) sowie Evaluierungs-Konzepten zu verbinden (Aufbau eines *Frühwarnsystems* „Nachhaltigkeit“),
- sowie Regionalmanagement-Ansätze auszubauen und Projektmanagement/Projektbetreuung von regionalbedeutsamen Projekten (z. B. hinsichtlich Standortsuche, Clusterstrategien und Regionalmarketing für Investoren, Kommunen und Fachressorts) aufzunehmen.



ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de