

Mario Reimer

Region als Experiment: Masterplanung zwischen Innovation und Ohnmacht – Das Beispiel der REGIONALE 2010

URN: urn:nbn:de:0156-3755058



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 43 bis 55

Aus:

Anna Growe, Katharina Heider, Christian Lamker, Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum

14. Junges Forum der ARL
22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund

Arbeitsberichte der ARL 3

Hannover 2012

Mario Reimer

Region als Experiment: Masterplanung zwischen Innovation und Ohnmacht – Das Beispiel der REGIONALE 2010

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Neue Regionalisierungslogiken
- 3 Die REGIONALEN als Impulsformat für neue Regionen
- 4 Masterplanung im Rahmen der REGIONALE 2010: Drei Dilemmata
- 5 Schlussfolgerungen

Literatur

Zusammenfassung

Ein Blick auf die „Landkarte“ interkommunaler Kooperationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen (und anderswo) zeigt eindrücklich, dass regionale Handlungsräume zunehmend experimentellen Charakter aufweisen. Regionen sind weniger als starre Gebilde mit festen Grenzen, sondern vielmehr als sehr flexible Konstruktionen zu verstehen, die problembezogen entstehen. Ursächlich hierfür ist eine zunehmende Inkongruenz von territorialen und funktionalen Raumbezügen, die zu einem temporären Überschreiten administrativer Grenzen führt und dabei experimentelle Prozesse in Gang setzt, in denen etablierte Praktiken der Raumgestaltung hinterfragt werden. In diesem Beitrag werden am Beispiel der REGIONALE 2010 in der Region Köln/Bonn die nicht vorhersehbaren Eigendynamiken des experimentellen „Region Building“ thematisiert. Dabei rücken vor allem die Dysfunktionalitäten, aber auch die Prozessinnovationen im Kontext einer strategischen Raumentwicklung in den Mittelpunkt.

Schlüsselwörter

Regionalisierung – Region Building – REGIONALE – Masterplanung – Prozessinnovationen

Abstract

A look at the “map” of inter-municipal cooperation in North Rhine-Westphalia (and elsewhere) shows clearly that regional cooperation is increasingly experimental in character. Regions are to be understood less as spaces with fixed boundaries, they are rather very flexible constructs. This is attributable to an increasing mismatch between territorial and functional spatial relationships and logics, which lead to a temporary crossing of administrative boundaries. In these phases, well-established practices of spatial planning and development are brought into question. In this article, the REGIONALE 2010 in Cologne/Bonn serves as an example to illustrate the unpredictable dynamics of experi-

mental „region-building“. Of special interest are the dysfunctions as well as the learning processes and innovations in the context of strategic spatial planning and development.

Keywords

Regionalisation – region building – REGIONALE – master planning – process innovations

1 Einleitung

Die zunehmende Inkongruenz von territorialen und funktionalen Handlungsräumen lässt die Notwendigkeit neuer Formen des „Region Building“ offensichtlich erscheinen. Fest institutionalisierte Räume und Zuständigkeiten bilden immer weniger die flexiblen Denk- und Handlungsräume von Akteuren auf der regionalen Maßstabsebene ab. Daher positionieren sich die regionalen Stakeholder zunehmend in strategischen Allianzen, die sich themenbezogen formieren und dabei häufig quer zu den bestehenden Raumeinheiten liegen. In diesem Sinne beschreiben neue Formen des „Region Building“ auch neue Regionalisierungsprozesse, die sich von „klassischen“ Regionalisierungen dadurch unterscheiden, dass sie zeitlich und räumlich in höchstem Maße flexibel sind und letztlich auch als eine Antwort auf die abnehmende „governance capacity“ (Healey 2002: 14) in fest institutionalisierten Handlungsräumen interpretiert werden können.

Insbesondere in polyzentrischen Stadtregionen erscheinen solche neuen Regionalisierungsprozesse als verheißungsvolle strategische Option der Stadt- und Regionalentwicklung, da hier der Bedarf nach kooperativen Formen der Zusammenarbeit besonders groß ist. Dabei gilt es zunächst, in unverbindlichen „Möglichkeitsräumen“ (Davy 2002) Wege des gemeinsamen Handelns zu erproben, ohne dabei jedoch die kommunalen Autonomien infrage zu stellen. Eine Möglichkeit stellen in diesem Zusammenhang experimentelle Regionalisierungsprozesse dar, die für einen fest definierten Zeitraum das kreative Experimentieren mit neuen Governance-Formen in außeralltäglichen Kontexten ermöglichen.

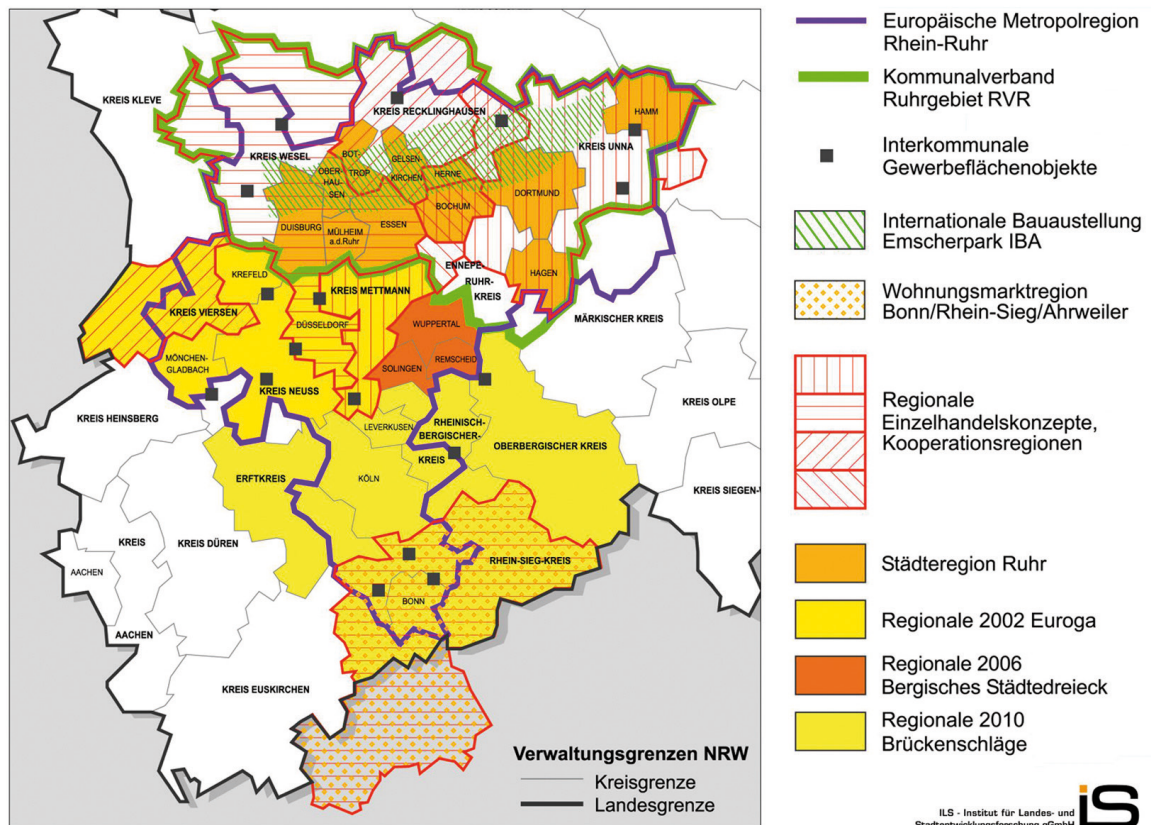
Am Beispiel der REGIONALE 2010 in der Stadtregion Köln/Bonn werden in diesem Beitrag die Dynamiken und Eigenlogiken neuer Regionalisierungsprozesse dargestellt. Das Beispiel des im Rahmen der REGIONALE 2010 erarbeiteten „masterplan :grün“ zeigt, inwiefern Lern- und Adaptionsprozesse in der Stadt- und Regionalentwicklung bewusst initiiert werden können. Allerdings entwickelt sich im Rahmen einer solchen Ausnahme-situation auch eine Eigendynamik, die nur selten vollständig kontrollierbar ist. Planung wird dann zu einem ständigen Such- und Adaptionsprozess, der nicht zuletzt auch systemische Brüche und Unzulänglichkeiten der bestehenden institutionalisierten Planung offensichtlich werden lässt.

2 Neue Regionalisierungslogiken

Städte und Gemeinden sehen sich vermehrt mit der Aufgabe konfrontiert, sich in strategischen interkommunalen Allianzen zu formieren und zentrale räumliche Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen (vgl. hierzu Heinz 2000: 42 ff.). Die zunehmende „Regionalisierung“ von Problemstellungen führt zu einer funktionalen Entgrenzung administrativ gebundener Raumeinheiten und Zuständigkeiten. Im Zuge der sich daraus ergebenden Inkongruenz von territorialen und funktionalen Raumbezügen entsteht ein besonderer Innovationsdruck, der zu einer kritischen Reflexion von bestehenden Raumkulturen und damit verbundenen Handlungslogiken führt. Der Erkenntnis, dass Kommunen

die komplexen und „regionalisierten“ Problemlagen und Handlungserfordernisse immer seltener allein bewältigen können, folgt die Suche nach neuen Handlungsräumen und strategischen Partnerschaften, die nicht nur kommunale Zuständigkeitsbereiche und Grenzen überschreiten, sondern gleichfalls auch bereits bestehende regionale Gebietskulissen hinsichtlich ihrer Problemlösungsfähigkeiten hinterfragen. Im Ergebnis zeigt sich so ein sehr komplexes Bild von sich überlagernden Handlungsräumen und polymorphen Raumstrukturen, die kaum noch mit der vertikalen Ordnung des Raumes in Verbindung stehen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Komplexe Regionalisierungen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

„Contemporary state institutions are being significantly rescaled at once upwards, downwards and outwards to create qualitatively new, polymorphic, plurilateral institutional geographies that no longer overlap evenly with one another, converge upon a single, dominant geographical scale or constitute a single, nested organizational hierarchy. These developments undermine traditional, Westphalian models of statehood as an unchanging, self-enclosed national-territorial container and suggest that more complex, polymorphic, and multiscalar regulatory geographies are emerging than previously existed“ (Brenner 2004: 67).

Das obige Zitat verdeutlicht, dass die zu beobachtende Ausdifferenzierung und Neuordnung von Handlungsräumen in einem engen Zusammenhang mit einer Neudefinition von Staatlichkeit steht (vgl. Brenner 2004; Brenner 2009). Das in den 1960er Jahren populäre veraltungspolitische Leitbild des starken und aktiven Staates ist längst durch das Paradigma des aktivierenden Staates abgelöst worden (vgl. Jann 2003; Jann/Wegrich 2004). Letzteres betont die Zielsetzung, die dezentralen endogenen Entwicklungspotenziale zu stimulieren und Verantwortungsgemeinschaften zu etablieren, ohne dabei je-

doch einen vollständigen Rückzug des Staates aus seinem Verantwortungsbereich zu postulieren. In diesem Zusammenhang lassen sich neuere Regionalisierungsprozesse auch als Antwort auf die nur noch unzureichende (staatliche) Steuerungsfähigkeit in bestehenden und fest definierten Gebietskulissen interpretieren.

Die Charakteristika der sich deutlich herauskristallisierenden neuen polymorphen Raumstrukturen lassen sich in der Regel kaum noch mit den Logiken älterer Regionalisierungsansätze in Einklang bringen. Benz et al. (1999: 19 ff.) unterscheiden in diesem Zusammenhang zwei Regionalisierungsansätze, die deutliche qualitative Unterschiede aufweisen. Auf der einen Seite skizzieren sie ein Verständnis von Regionalisierung, das von einer Verlagerung von Zuständigkeiten auf andere räumliche Maßstabsebenen ausgeht. In diesem Sinne ist der Prozess der Regionalisierung als Äquivalent zu den Prozessen der Dezentralisierung und Zentralisierung zu interpretieren, je nachdem, welche Maßstabsebene Ausgangspunkt einer Aufgabenverlagerung ist. Unter einer Region wird dann ein territorial klar definierter und administrativ verfasster Raum verstanden, in dem festgelegte Zuständigkeiten wahrgenommen und bestimmte Aufgaben erfüllt werden. Regionen sind demgemäß als starre und nur wenig flexible „Containerräume“ zu interpretieren, deren primäres Charakteristikum ihre territoriale Verfasstheit darstellt. Neuere Prozesse des „Region Building“ fokussieren demgegenüber weniger auf eine Neudefinition von territorialen Grenzen als vielmehr auf eine neue Wahrnehmung existierender Raumkulissen, die über das gemeinsame strategische Handeln von Akteuren und Akteurskoalitionen zu neuen Handlungsräumen zusammenwachsen.

„Zur Komplexität des neuen ‚Region Building‘ gehört daher, dass Akteure zumeist zeitgleich in verschiedene Prozesse der Regionalisierung und damit in unterschiedliche Akteurs- und Interessengeflechte eingebunden sind, so dass die Überlagerung der Handlungsräume, die Flexibilität der Abgrenzung und die unterschiedlichen Dichten der Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren zu den Spezifika der neuen Regionalisierungsvarianten zählen“ (Hohn/Reimer 2010: 62).

Neue Regionalisierungsprozesse stellen häufig einen Ausgangspunkt für das experimentelle Handeln unter veränderten Kontextbedingungen dar. Solche Prozesse des „experimental regionalism“ (Gualini 2004; Fürst 2006) werden nicht selten über staatliche Anreizprogramme initiiert, die darauf abzielen, neue Verantwortungsgemeinschaften anzustoßen. Im Mittelpunkt steht dabei weniger die Suche nach neuen räumlichen Abgrenzungen, die das Handeln der Akteure lenken sollen. Vielmehr geht es darum, dass zunächst Themen der Zusammenarbeit seitens der Akteure identifiziert werden sollen und die Reichweiten des Handelns letztlich den Handlungsraum in seiner Ausdehnung bestimmen (Gualini 2006: 78). Im Ergebnis definieren die kollektiven Praktiken von Akteuren in regionalen Verantwortungsgemeinschaften je nach thematischem Bezug sehr verschiedene Vorstellungen von „Region“, die parallel zueinander existieren und als „variable Geometrien“ (Diller 2005: 10) das situationsbezogene Handeln der Akteure anleiten.

Über das experimentelle Erproben regionaler Handlungsräume werden Regionen zu „soft spaces“ (Houghton/Allmendinger/Counsell 2010), in denen nach dem Prinzip des „trial-and-error“ kollektive Handlungsfähigkeit generiert wird. Der Vorteil von experimentellen und zunächst abseits formell verfasster Strukturen angelegten Praktiken besteht darin, dass sie prinzipiell dazu beitragen, Innovationen in der Planung zu begünstigen. So stellt beispielsweise Zimmermann (2006: 299) fest, dass Innovationen insbesondere in solchen Kontexten wahrscheinlich sind, „in denen die Akteure unter den Bedingungen von Unsicherheit handeln und die Verhandlungspositionen nicht von Beginn an

fixiert sind, sondern Gegenstand von Aushandlungsprozessen und Interpretationen werden können“. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass neue Regionalisierungsprozesse aufgrund ihres experimentellen Charakters Prozessinnovationen hervorbringen können, die letztlich zu einer temporären oder gar dauerhaften Adaption der Planungspraxis und somit auch zu einer erhöhten Problemlösungsfähigkeit beitragen können.

Das Aufbrechen von Routinen wird den obigen Ausführungen folgend zu einer Grundvoraussetzung für innovative Praktiken im Kontext der Raumentwicklung. Eine Möglichkeit, um „strategische Regionen“ (Andersen/Pierre 2010: 221) zu fördern und die notwendigen Impulse für das Experimentieren zu setzen, stellen formatorientierte Formen der Stadt- und Regionalentwicklung dar. In der Vergangenheit ist vielfach auf die Impulswirkungen von Formaten wie beispielsweise Internationale Bauausstellungen oder EXPOs hingewiesen worden (Müller/Selle 2002; Reicher/Niemann/Uttke 2011). Formate werden hier verstanden als jene Schubkräfte der Stadt- und Regionalentwicklung, die sich durch eine klar definierte zeitliche Befristung auszeichnen und so für einen bestimmten Zeitraum die vorhandenen finanziellen und personellen Kapazitäten auf ein zentrales Vorhaben der Raumentwicklung zu lenken vermögen.

Formatorientierte Ansätze der Stadt- und Regionalentwicklung zeichnen sich durch ein hohes Maß an Eigendynamik aus. Sie vermögen es nicht nur, vorhandene Kapazitäten auf einen zentralen Anlass zu konzentrieren und Diskurse über einen langen Zeitraum zu prägen, sondern beschreiben auch einen Weg ins Ungewisse. Anlassbezogene Formen der Stadt- und Regionalentwicklung sind nicht kalkulierbar, sie generieren vielmehr zunächst „Möglichkeitsfenster“, um Entwicklungs- und Gestaltungsoptionen auszuloten. Über Formate werden offene Prozesse angestoßen, in deren Rahmen die Ziele der Raumgestaltung zunächst gemeinsam verhandelt und gegebenenfalls im laufenden Prozess neu justiert und angepasst werden. Das „Ergebnis“ des Prozesses ist zu Prozessbeginn nicht zwangsläufig klar definierbar, vielmehr wird die anlassbezogene Stadt- und Regionalentwicklung zu einer „Entdeckungsreise“ auf dem Weg in eine neue Zukunft. In diesem Sinne erscheinen Formate in besonderem Maße geeignet, um strategische Planungsprozesse anzustoßen, die das aktive Entdecken von Möglichkeiten der Raumgestaltung abseits einer klaren Ziel-Mittel-Analyse in den Vordergrund rücken.

„Es geht nicht mehr nur darum, ein Ziel zu definieren und die zur Umsetzung notwendigen Mittel einzusetzen. Vielmehr entstehen Strategien auch ‚planlos‘ aus alltäglichen Handlungsrouniten und durch spontane Entscheidungen ‚aus dem Bauch heraus‘. Strategien können daher ‚auftauchen‘ und sich ungesteuert herausbilden. Damit gewinnt die Aufgabe an Bedeutung, sich herausbildende Strategien zu erkennen. Neben die formale Planung treten andere Möglichkeiten, eine Strategie zu entwickeln. Dazu zählen Visionen und Leitbilder sowie das organisierte Lernen durch Versuch-und-Irrtum und das schrittweise Zusammenfügen von Einzelentscheidungen zu einem konsistenten Muster“ (Wiechmann 2008: 27 f.).

Im Folgenden werden insbesondere die zufälligen, häufig spontanen und ungeplanten Prozessentdeckungen und Dysfunktionalitäten im Rahmen der formatorientierten Stadt- und Regionalentwicklung näher dargestellt. Dabei wird deutlich, dass Formate nicht nur neue Regionalisierungsprozesse anstoßen, sondern darüber hinaus auch strukturelle Brüche im bestehenden System der institutionalisierten Planung aufdecken können. Als Fallbeispiel dient hierfür die REGIONALE 2010 in der Region Köln/Bonn.

3 Die REGIONALEN als Impulsformat für neue Regionen

Mit den REGIONALEN verfügt das Land Nordrhein-Westfalen über ein innovatives und bisher deutschlandweit einzigartiges strukturpolitisches Format, um Prozesse des „Region Building“ gezielt anzustoßen. Regionen können sich (nach einer entsprechenden Ausschreibung des Landes) um die Ausführung einer REGIONALE bewerben. Dabei obliegt es den einzelnen Regionen, sowohl räumliche wie auch thematische Profile selbstständig und „aus der Region heraus“ zu definieren und diese in einer Bewerbungsschrift plausibel darzustellen. Bisher sind in Nordrhein-Westfalen sechs REGIONALEN durchgeführt worden, zwei weitere befinden sich derzeit in der Umsetzung. Abbildung 2 zeigt einen Überblick über die Kooperationsräume abgeschlossener und laufender REGIONALEN.

Abb. 1: Die REGIONALEN 2000 bis 2016 in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

Die Prinzipien des Ansatzes

Die REGIONALEN stellen einen projektorientierten Ansatz der Stadt- und Regionalentwicklung dar. Erhält eine Region den Zuschlag für die Ausrichtung einer REGIONALE, werden Projekte in ihrem Rahmen prioritär aus den Förderkulissen des Landes, des Bundes und der EU gefördert. Das Instrument verfügt demnach nicht über einen eigenen Fördertopf, sondern erfüllt vielmehr eine Bündelungsfunktion für bestehende Förderkulissen (Reimer/Kemming 2011: 26).

Im Wesentlichen basiert das Instrument der REGIONALEN auf drei Prinzipien (vgl. Danielzyk/Panebianco/Wachten 2007; Danielzyk/Kemming/Reimer 2011). Erstens werden Kooperationen im Rahmen einer REGIONALE prinzipiell freiwillig eingegangen. Die REGIONALEN sind in diesem Sinne als Angebot des Landes Nordrhein-Westfalen zu verstehen, regionale Handlungsräume zu formieren und Themen zu definieren, die in einem bestimmten Zeitraum bearbeitet werden und zur regionalen Profilbildung beitragen sollen. Die Kooperationen im Rahmen einer REGIONALE bewegen sich dabei stets im „Schatten der Hierarchie“, da das Land über die entsprechende bevorzugte Förderung von Projekten einen starken Anreiz für interkommunales Handeln setzt.

Zweitens wird im Rahmen der REGIONALEN das Ziel verfolgt, Innovationen anzustoßen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen materiellen (baulichen) und immateriellen (prozessbezogenen) Innovationen. Auf der materiellen Ebene stehen innovative Formen der baulichen Gestaltung in den einzelnen Projekten im Vordergrund, während auf der immateriellen Ebene ebenso neue Verfahren und Instrumente erprobt werden sollen, die in einer neuen Kultur der Zusammenarbeit münden können. Zentrales Instrument zur Innovationserzeugung ist der Wettbewerb. So stehen nicht nur die einzelnen Bewerberregionen in einem direkten Wettbewerb um die Ausrichtung einer REGIONALE, darüber hinaus spielt der Wettbewerb auch auf der Projektebene eine zentrale Rolle. Alle im Kontext einer REGIONALE diskutierten Projektideen müssen sich im Wettbewerb untereinander beweisen und ihre regionale Bedeutsamkeit darlegen. Erst wenn dieser Nachweis erfolgt ist, werden die Projekte offiziell zu einem REGIONALE-Projekt erklärt und genießen eine grundsätzliche Förderfähigkeit. Jüngst ist die REGIONALE 2010 von der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen mit dem „Ausloberpreis 2011“ ausgezeichnet worden, der im Rhythmus von drei Jahren an Bauherren und Institutionen vergeben wird, die wiederholt Wettbewerbsverfahren zwecks Qualitätssicherung in der Planung einsetzen. So sind in der REGIONALE 2010 bei über 30 Projekten geregelte Wettbewerbe initiiert worden.

Drittens folgen alle REGIONALEN dem Präsentationsprinzip. Als zeitlich befristetes Instrument mit einem finalen Präsentationsjahr, in dem alle auf den Weg gebrachten und realisierten Projekte einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt werden, generieren sie einen „Ausnahmezustand auf Zeit“. Die zeitliche Befristung ist dabei notwendig und hilfreich, da sich mit ihr auch ein konkreter Umsetzungsdruck verbindet.

Die REGIONALE 2010: Ein Masterplan für die regionale Kulturlandschaft

Das Projektgebiet der REGIONALE 2010 in der Region Köln/Bonn umfasst die drei kreisfreien Städte Köln, Bonn und Leverkusen sowie den Rhein-Erft-Kreis, den Rhein-Sieg-Kreis, den Rheinisch-Bergischen Kreis und den Oberbergischen Kreis. Die Region hat sich zu Beginn des Jahrtausends um die Ausrichtung der REGIONALE 2008/2010 beworben. Die Bewerbungsschrift ist seinerzeit über den bereits seit 1992 in der Region etablierten „Region Köln/Bonn e.V.“ erarbeitet worden. 2002 erfolgte die Vergabeentscheidung der REGIONALE 2010 in die Region Köln/Bonn, Ende 2003 ist eine Agentur

als organisatorische Kerneinheit für das Prozessmanagement eingerichtet worden. Als ein zentrales Handlungsfeld (neben anderen) der REGIONALE 2010 hat sich die gemeinsame Freiraum- und Kulturlandschaft in der Region herauskristallisiert.

In der polyzentralen Stadtregion Köln/Bonn stellt das Verwischen von Stadt und Land eine der zentralen Herausforderungen dar. Aufgrund des auch in Zukunft anzunehmenden Bevölkerungszuwachses in den Ballungsräumen der Region nimmt der Druck auf die Freifläche weiterhin zu, das Ausufern städtischer Strukturen und die damit verbundenen Prozesse der Suburbanisierung und der Postsuburbanisierung führen zu einer Notwendigkeit präventiver Strategien, um den Freiraum und die Kulturlandschaft nicht nur zu schützen, sondern auch nachhaltig zu entwickeln.

Auf der Ebene des „Region Köln/Bonn e.V.“ waren bereits vor der REGIONALE 2010 verschiedene Arbeitskreise aktiv. Erste Ideen der Kulturlandschaftsgestaltung sind bereits im Vorfeld der REGIONALE 2010 im dort verankerten Arbeitskreis „Natur & Landschaft“ entwickelt worden. Dieser konzipiert seit 2004 gemeinsam mit der REGIONALE 2010 Agentur den „masterplan :grün“, der sich der Thematik der wachsenden Zwischenstadt-Landschaft annimmt, stetig fortgeschrieben wird und nicht nur ein Leitbild der Kulturlandschaftsentwicklung in der Region formuliert, sondern gleichfalls auch wesentliche Qualitätsprinzipien für die Projekte im Rahmen der Freiraum- und Kulturlandschaftsgestaltung definiert.

Mit der 2011 abgeschlossenen REGIONALE 2010 – das Präsentationsjahr wurde aufgrund der zeitlichen Überschneidung mit der Kulturhauptstadt 2010 ausgeweitet – ist ein offener Prozess der Regionsbildung angestoßen worden. Der „masterplan :grün“ stellt ein geeignetes Instrumentarium dar, um grundsätzliche Ziele der Raumentwicklung im Kontext der Freiraum- und Kulturlandschaftsgestaltung unter Einbindung vieler Akteure gemeinsam zu diskutieren. Er hat wesentlich zu einem Verständnis für die regionale Dimension und somit für einen zuvor in dem Maße nicht im Bewusstsein der handelnden Akteure verankerten Identifikations- und Handlungsraum geführt. Darüber hinaus ist mit ihm nicht nur eine kurzfristige Grundlage für die Kulturlandschaftsgestaltung im Rahmen der zeitlich befristeten REGIONALE 2010 geschaffen worden, vielmehr stellt er eine mittlerweile breit akzeptierte und mittel- bis langfristig tragfähige „Raumvision“ (Stein 2007) dar, die auch über das Ende der REGIONALE 2010 Bestand haben wird und somit gewissermaßen als ihr „Erbe“ positioniert werden konnte.

4 Masterplanung im Rahmen der REGIONALE 2010: Drei Dilemmata

Von den beschriebenen direkten Impulswirkungen zu unterscheiden sind indirekte Impulswirkungen, die sich erst im laufenden Prozess herauskristallisiert haben und in besonderem Maße auf die Schwierigkeiten auf dem Weg zu einer handlungsfähigen Region verweisen. Auf drei Aspekte, die einerseits die Grenzen der strategischen und informellen Masterplanung in der Region Köln/Bonn deutlich machen, dabei andererseits aber auch die unplanbaren Prozessinnovationen betonen, wird im Folgenden eingegangen.

Die Zwischenstadt als planerische Herausforderung

Der „masterplan :grün“ hat wesentlich dazu beigetragen, die Vielfalt der Kulturlandschaft in der Region Köln/Bonn in ihren Zusammenhängen wahrzunehmen. Die Problematik der Gestaltung einer wachsenden Zwischenstadt-Landschaft, in der die Grenzen zwischen Stadt und Land mehr und mehr verschwimmen, führte zu einem besonderen Handlungsdruck, der erst über den Prozess der interkommunalen Masterplanung identifiziert wurde. Allerdings erwies sich insbesondere die finanzielle Hinterlegung der regionalen Kulturlandschaftsgestaltung in einer typischen Zwischenstadt-Landschaft als

schwierig. Dies ist nicht zuletzt auf eine deutliche Inkongruenz der komplexen Raumstruktur in der Region, die sich einer eindeutigen Zuordnung in die Raumkategorien „Stadt“ und „Land“ verweigert, und den zur Verfügung stehenden Förderkulissen, die ihrerseits wiederum deutlich zwischen städtischen und ländlichen Anwendungsbezügen differenzieren, zurückzuführen. In der Folge fielen vielerorts Projekte in „Förderlücken“, da ihr integrativer Charakter eine eindeutige Zuordnung in diese oder jene Förderkulisse nicht oder nur bedingt zuließ. Hier wird ein erstes Dilemma der regionalen Kulturlandschaftsgestaltung in der Region Köln/Bonn über das Instrument der REGIONALEN deutlich. Auf der einen Seite protegiert das Land Nordrhein-Westfalen ein Instrument mit einem starken integrativen Anspruch, das die vertikale und horizontale Vernetzung von Akteuren fördern soll. Auf der anderen Seite lassen sich REGIONALE-Projekte aber nicht zwangsläufig mit den eher sektoralen Logiken bestehender Förderstrukturen vereinen. Das skizzierte Spannungsfeld zwischen integrativem Anspruch und sektoral angelegten Zuständigkeiten und Instrumenten hat zu einem besonders hohen Innovationsdruck geführt, der in einer graduellen Anpassung von Förderkulissen mündete. Ein Beispiel hierfür stellt die temporäre Erweiterung der „Förderrichtlinien Naturschutz“ (FÖNA) dar, die es den Akteuren vor Ort erlaubt hat, im Rahmen von REGIONALE-Projekten Mittel aus diesen Förderrichtlinien in begrenztem Maße auch für die Realisierung von baulichen Strukturen zu verausgaben. Hier zeigt sich, dass mit dem „masterplan :grün“ nicht nur strukturelle Inkompatibilitäten „entdeckt“ wurden, sondern gleichfalls auch ein Innovationsdruck erzeugt wurde, der zu einer Adaption bestehender Instrumente geführt hat.

Raumwirksamkeit

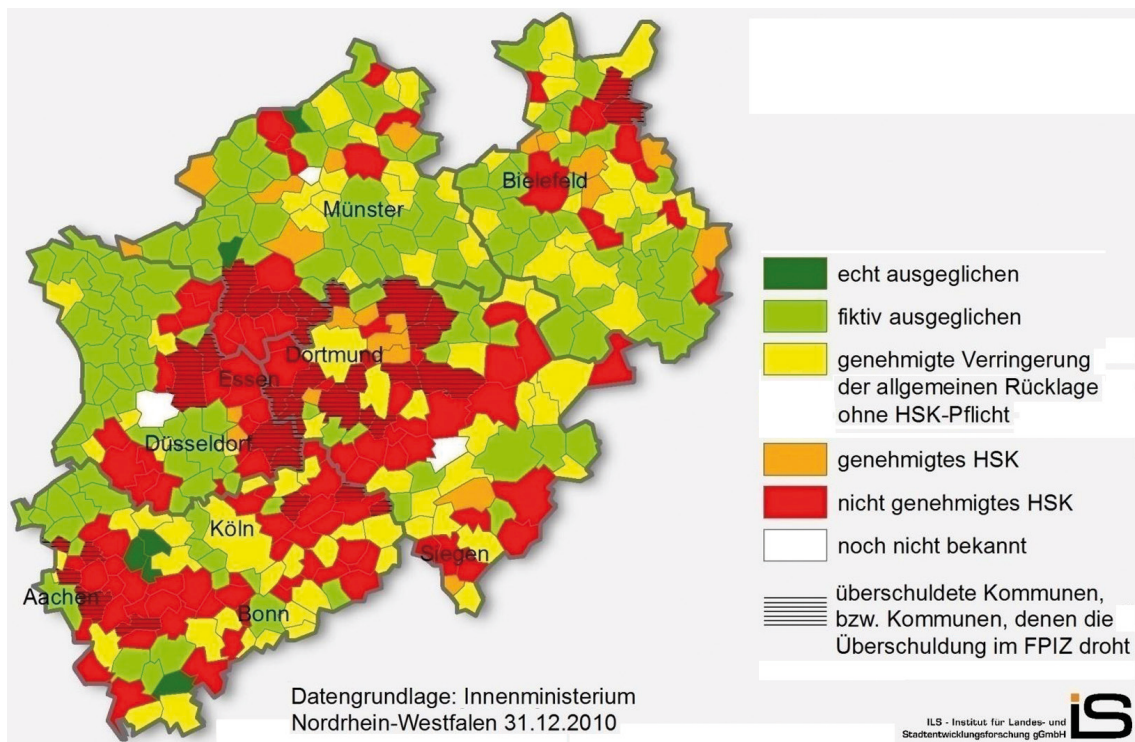
Ein zweites Dilemma der Masterplanung wird deutlich, wenn das Spannungsfeld zwischen formeller und informeller Planung betrachtet wird. Mit der REGIONALE 2010 ist es gelungen, die Bereitschaft für das Experimentieren abseits formeller Strukturen zu erhöhen. Der „masterplan :grün“ stellt zunächst ein informelles Instrument der Raumentwicklung dar, dessen Vorteil gerade sein unverbindlicher und flexibler Charakter ist. Während er den Identifikations- und Bewusstseinsbildungsprozess in der Region deutlich prägen konnte, hat sich seine raumwirksame Umsetzung vor Ort als kompliziert erwiesen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass er über keinerlei rechtliche Bindungswirkung verfügt und seine Inhalte eher den Charakter einer kollektiven Absichtserklärung aufweisen, die sich in einem zweiten Schritt den politischen Realitäten in den einzelnen Kommunen stellen muss. Die raumwirksame Übersetzung des „masterplan :grün“ ist deshalb schwierig, weil sich mit zunehmender Dauer der REGIONALE 2010 auch die politischen Transaktionskosten erhöht haben. Darunter ist zu verstehen, dass die letztliche Umsetzung der im Masterplan definierten Qualitätsziele einer Überführung in verbindliche und somit formelle Planungsgrundlagen auf der kommunalen Ebene bedürfen. Diese Formalisierung des Informellen ist nur über entsprechende Diskussionen und Beschlüsse in den jeweiligen Stadträten herbeizuführen, die gewissermaßen einen „Stresstest“ für die integrierte regionale Freiraum- und Kulturlandschaftsgestaltung darstellen. Die politische Vermittlung der regionalen Gesamtidee ist auf der kommunalen Ebene deshalb besonders schwer, weil sich politische Handlungslogiken in der Regel an Verwaltungsgrenzen orientieren und den direkten Mehrwert für die eigene Kommune in den Vordergrund stellen. Hinzu kommt, dass auf der kommunalen Ebene häufig die Grundvoraussetzungen nicht gegeben sind, um die zunächst angestoßenen informellen Ideen der Raumgestaltung in Gänze in das formelle Instrumentarium zu überführen. Insbesondere die relative Inflexibilität der kommunalen Bauleitplanung weist der informell angestoßenen Freiraum- und Kulturlandschaftsplanung ihre Grenzen auf. Kommunale Flächennutzungs- und Bebauungspläne befinden sich nur selten parallel zum Prozess einer REGIONALE in

einer Phase der Neuaufstellung, die eine relativ problemlose Integration grundsätzlicher Zielvorstellungen ermöglicht. Vielmehr zeigt sich in der Regel ein deutlicher „Mismatch“ zwischen informellem Prozess und formellen Instrumentarien, da häufig vor Ort nicht die entsprechenden Möglichkeitsfenster für eine Prozessüberführung vorhanden sind. Folglich ist häufig eine Fraktalisierung des zunächst regionalen Gesamtanspruchs der Raumentwicklung feststellbar, da Projekte aus ihrer regionalen Klammer herausgelöst und teilweise auch nur bruchstückhaft umgesetzt werden.

Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise

Obwohl der „masterplan: grün“ nicht über eine rechtliche Verankerung verfügt, stellt gerade die freiwillige Selbstverpflichtung der beteiligten Akteure eine nicht zu unterschätzende Bindungswirkung dar. Die Kosten der „Nicht-Partizipation“ an der REGIONALE 2010 und an dem Prozess der Masterplanung in der Region waren relativ hoch, da sich die Kommunen und Kreise Entwicklungsoptionen offenhalten wollten, die sich erst über den bevorzugten Förderzugang zu entsprechenden Fördermitteln ergeben haben. Allerdings hat die Wirtschafts- und Finanzkrise deutlich werden lassen, dass anreizorientierte Instrumente wie die REGIONALEN sehr anfällig gegenüber sich verändernden Kontextbedingungen sind. Hier wird ein drittes Dilemma der Kulturlandschaftsgestaltung im Rahmen der REGIONALE 2010 deutlich. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich die finanzielle Ausgangslage in den Kommunen drastisch verschlechtert. Die kommunalen Haushalte befinden sich zunehmend in einer deutlichen Schieflage, Haushalts-sicherungskonzepte und Nothaushalte sind zu einer Regel geworden (vgl. Abb. 3).

Abb. 2: Haushaltsstatus der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 2010



Quelle: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

Damit verbindet sich auch eine Einengung der Handlungsspielräume im Rahmen der Freiraum- und Kulturlandschaftsgestaltung, da es vielen Kommunen mittlerweile kaum noch möglich ist, die notwendigen Eigenanteile im Rahmen der Kofinanzierung von För-

dergeldern bereitzustellen. Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Erstens hat der Prozess der REGIONALE 2010 offensichtlich werden lassen, dass etablierte Förderkulturen im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise kaum noch greifen und ihre Funktionsfähigkeit einbüßen. Auf der Ebene einzelner Projekte führt die Schwierigkeit der Eigenmittelbereitstellung zu einer paradoxen Situation, da prinzipiell Fördergelder bereitstehen, diese jedoch teilweise nicht abgerufen und verausgabt werden können. Zweitens haben sich mit der Finanz- und Wirtschaftskrise auch die Prioritäten in den Kommunen deutlich verschoben. Die Gestaltung der Freiraum- und Kulturlandschaft ist unter den veränderten Rahmenbedingungen zu einem „Schönwetter-Thema“ avanciert, da in Zeiten knapper Kassen pflichtige Aufgaben wie der Erhalt öffentlicher Infrastrukturen eine höhere Priorität genießen als die Freiraumgestaltung.

5 Schlussfolgerungen

Das Beispiel der REGIONALE 2010 zeigt, dass eine formatorientierte Stadt- und Regionalentwicklung dazu beitragen kann, regionale Handlungsräume und Themen zu identifizieren und zu „leben“. Die Notwendigkeit, ein die kommunalen Grenzen überschreitendes Konzept der Freiraum- und Kulturlandschaftsgestaltung zu entwickeln, ergab sich aus den komplexen Raumstrukturen in einer typischen Zwischenstadt-Landschaft, in der ein enormer Druck auf die Freiflächen präventives Handeln erforderlich werden ließ. Mit der REGIONALE 2010 ist ein Möglichkeitsfenster genutzt worden, um das Thema der Freiraum- und Kulturlandschaftsentwicklung auf der Maßstabsebene der Region aufzugreifen und nachhaltig zu platzieren.

Ebenso zeigen die Ausführungen aber, dass Formate selten beherrschbar und die komplexen Entwicklungspfade kaum prognostizierbar sind. Insofern stellt die Kopplung von Themen der Stadt- und Regionalentwicklung mit Formaten nicht nur eine Chance, sondern auch ein nicht zu unterschätzendes Risiko dar. Zwar weisen Formate in der Regel eine zeitliche Befristung auf, dennoch bestimmen sie maßgeblich für einen gewissen Zeitraum den Einsatz von personellen und finanziellen Kapazitäten auf bestimmte Räume und Themen und führen somit auch zwangsläufig zu einer bewussten oder unbewussten Marginalisierung anderer Gestaltungsoptionen. Formate ebnen den Weg in einen offenen Prozess, dessen Ausgang ungewiss bleiben muss. Die diesbezüglichen Vorteile liegen auf der Hand: Routinen des Handelns können aufgebrochen und neue Wege der Raumgestaltung können beschritten werden, etablierte Instrumente der Raumentwicklung werden hinterfragt und hinsichtlich ihrer Funktionsfähigkeit kritisch überprüft. Gleichzeitig lassen sich die beteiligten Akteure aber auch auf einen Prozess ein, dessen Folgewirkungen unklar bleiben und der durchaus „schmerzhaft“ Entdeckungen zutage fördern kann. Die in diesem Beitrag skizzierten Beispiele, die auf die Dysfunktionalitäten der über die REGIONALE 2010 angestoßenen Masterplanung verweisen, zeigen dies deutlich. Dennoch haben auch diese „schmerzhaften“ Entdeckungen große Vorteile. Die erst im laufenden Prozess erkannten strukturellen Inkongruenzen, die sich beispielsweise bei einem Blick auf die gegenwärtigen Herausforderungen im Raum (Gestaltung der Zwischenstadt) und auf die zur Verfügung stehenden Instrumente und Förderkulturen abbilden, stellen einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer Anpassung und Neujustierung der Planungspraxis dar, die außerhalb der „Laborsituation“ REGIONALE 2010 kaum in die Diskussion geraten wäre. Insofern verbindet sich mit der REGIONALE 2010 auch ein heilsamer Prozess, der letztlich zu einer Erhöhung der Funktionsfähigkeit von Planung führen kann.

Literatur

- Andersen, O.J.; Pierre, J. (2010): Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action. In: *Urban Affairs Review* 46, 2, 218-240.
- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): *Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven*. Opladen.
- Brenner, N. (2004): *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York.
- Brenner, N. (2009): Open questions on state rescaling. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2, 1, 123-129.
- Danielzyk, R.; Panebianco, S.; Wachten, K. (2007): Kooperation, Innovation, Präsentation. Die REGIONALEN als strategisches Instrument in Nordrhein-Westfalen. In: Kelp-Siekmann, S.; Potz, P.; Sinning, H. (Hrsg.): *Innovation und regionale Kooperation. Strategien in Städten und Regionen*. Dortmund, 25-44. = *RaumPlanung spezial*, Band 10.
- Danielzyk, R.; Kemming, H.; Reimer, M. (2011): Die REGIONALEN in NRW – Impulse der IBA Emscher Park. In: Reicher, C.; Niemann, L.; Uttke, A. (Hrsg.): *Internationale Bauausstellung Emscher Park: Impulse. Lokal, regional, national, international*. Essen, 276-284.
- Davy, B. (2002): Wilde Grenzen. Die Städtereion Ruhr 2030 als Möglichkeitsraum. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 9, 527-537.
- Diller, C. (2005): *Regional Governance by and with Government: Die Rolle staatlicher Rahmenseetzungen und Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung*. Berlin (unveröffentlichte Habilitationsschrift).
- Fürst, D. (2006): The Role of Experimental Regionalism in Rescaling the German State. In: *European Planning Studies* 14, 7, 923-938.
- Gualini, E. (2004): Regionalization as "Experimental Regionalism": The Rescaling of Territorial Policy-Making in Germany. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 2, 329-353.
- Gualini, E. (2006): Mehrebenen-Governance und neue Formen von Territorialität. Institutioneller Wandel in der Regionalpolitik. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): *Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens*. Band I. Osnabrück, 61-82.
- Haughton, G.; Allmendinger, P.; Counsell, D.; Vigar, G. (2010): *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*. London.
- Healey, P. (2002): Spatial Planning as a Mediator for Regional Governance – Conceptions of place in the formation of regional governance capacity. In: Fürst, D.; Knieling, J. (Hrsg.): *Regional Governance. New Modes of Self-Government in the European Community*. Hannover, 13-25. = *Studies in Spatial Development*, No. 2.
- Heinz, W. (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen – ein internationaler Vergleich. In: Heinz, W. (Hrsg.): *Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*. Stuttgart, Berlin, Köln, 31-67. = *Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik*, Band 93.
- Hohn, U.; Reimer, M. (2010): Neue Regionen durch Kooperation in der polyzentrischen „Metropole Ruhr“. In: Mielke, B.; Münter, A. (Hrsg.): *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen*. Hannover, 60-83. = *Arbeitsmaterial der ARL*, Nr. 352.
- Jann, W. (2003): State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives. In: *Public Administration* 81, 1, 95-118.
- Jann, W.; Wegrich, K. (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, 193-214.
- Müller, H.; Selle, K. (2002): *EXPOst – Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen von Hannover*. Dortmund.
- Reicher, C.; Niemann, L.; Uttke, A. (Hrsg.) (2011): *Internationale Bauausstellung Emscher Park: Impulse. Lokal, regional, national, international*. Essen.

- Reimer, M.; Kemming, H. (2011): Planungskulturelle Dynamiken im Kontext temporärer Planungsansätze: Die REGIONALE 2010 zwischen Festival und Alltag. In: Altrock, U.; Kunze, R.; Schmitt, G.; Schubert, D. (Hrsg.): Stadtentwicklung und Festivalisierung. Jahrbuch Stadterneuerung 2011. Berlin, 25-38.
- Stein, U. (2007): Die „Raumvision“ in der interkommunalen Planungsarbeit. Erfahrungen mit einem neuen Element der Regionalplanung in der Luxemburger Südregion. In: RaumPlanung 134, 220-224.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Zimmermann, K. (2006): Regional Governance als kollektiver Lernprozess? In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Band 2. Osnabrück, 289-303.

Autor

Mario Reimer (*1980) hat Geographie an der Ruhr-Universität Bochum studiert (M.Sc.). Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung im Forschungsfeld Regionalisierung des Städtischen, Dortmund, und am Lehrstuhl Urban and Metropolitan Studies des Geographischen Instituts der Ruhr-Universität Bochum. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Innovative Instrumente der Stadt- und Regionalentwicklung, Metropolitan/Regional Governance sowie Planungskulturforschung.