

Daniela Gorsler: Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Hannover 2002 (Akademie für Raumforschung und Landesplanung: ARL-Arbeitsmaterial, Nr. 286). 114 S.

Der im Zuge von Globalisierung und räumlichen Anpassungsstrategien entstehende Bedeutungsgewinn von Regionen hat die Suche nach geeigneten Instrumenten forciert, um sich im wachsenden Regionenwettbewerb besser zu positionieren. Dazu benötigen Regionen Instrumente mit starker Handlungs- und Akteursorientierung bei gleichzeitiger Partizipation Betroffener. In derartigen neuen Policy-Strukturen gewinnen Verhandlungslösungen, Netzwerkstrategien und Moderationsverfahren an Bedeutung. Zur Abgrenzung gegenüber den formalisierten Planungsverfahren wird dabei seit längerem von „informellen“ Instrumenten räumlicher Planung und Entwicklung gesprochen.

Um die verschiedenen Stränge und Ansatzpunkte dieser Entwicklung aus den vergangenen 15 Jahren nachzuzeichnen, hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung einen Forschungsauftrag vergeben, dessen Ergebnisse nun vorlie-

gen. Dieser Literaturbericht hilft als Überblick, um über wichtige Tendenzen der vergangenen Jahre knapp zu informieren. Wer also erstmals in die Debatte einsteigen möchte oder eine knappe Zusammenfassung sucht, findet einen geeigneten Einstieg in das Thema. Dazu tragen auch die jedem Teilabschnitt angefügten Praxisbeispiele bei (wenngleich manche davon schon Geschichte sind).

Wer allerdings etwas genauer nachschauen möchte, bekommt mehr Fragen als Antworten geliefert. Obzwar dies natürlich Sinn der Herausarbeitung von künftigem Forschungsbedarf ist, hätten einige Grundlegungen doch weitergehend und präziser geführt werden können. Dies beginnt bei der Begriffsklärung. Diese erscheint unnötig eingeeengt, da sie von der Regionalplanung als einer zentralen Steuerungsgröße der Regionalentwicklung ausgeht. Die Praxis dagegen zeigt, dass Regionalplanung (wenn sie nicht ohnehin ausgehöhlt ist) einen nur mittelfristig veränderbaren Handlungsrahmen zur räumlichen Koordination von Nutzungsansprüchen bereitstellt, aber wenig aktive Einflussnahme auf die aktuelle und künftige Nutzung dieses Rahmens ausübt. Zukunftsgerichtete Regionalentwicklung im Sinne der Initiierung und

Steuerung von Akteuren und ihren Handlungen sowie der Legitimation durch Beteiligung ist ein sehr viel komplexeres Feld mit vielen weiteren Akteuren neben der Regionalplanung. Die Autorin erweitert den Focus daher zu Recht um den Begriff Entwicklung, vermeidet aber den nächsten Schritt, die neuen Methoden und Instrumente unter der Perspektive von Regional Governance zu betrachten.

Die Erläuterungen zum Begriff „informell“ gehen von einer Deskription des Merkmalspektrums aus, ohne einen Definitionsversuch zu wagen. Zur Reihe der aufgeführten Merkmalen gehören z. B. Freiwilligkeit, Kooperation, Flexibilität und Dialogorientierung. Diese Kriterien sind universell einsetzbar, mithin auch in Regionalentwicklung und vorbereitender Regionalplanung (daher ließe sich besser von informellen Elementen in der Planung sprechen als von „informeller Planung“). Ob sie aber wirklich rein informeller Natur sind oder nur das anfängliche Verfahren mit dem Begriff informell belegt werden kann, steht dahin. Denn häufig bilden informelle Schritte den Vorprozess vor der eigentlichen Umsetzung. In dieser Vorstufe werden Strategiefähigkeit, Legitimation und Akzeptanz des Vorhabens geprüft, neue Akteure eingebunden und die Machbarkeit überprüft. Die Umsetzung bedarf aber harter Verträge und verbindlicher Absprachen.

Sodann verfißt die Autorin eine dichotome planungsgeschichtliche Einteilung, welcher der Rezensent nicht vollends folgen kann. Diese konstatiert „das (sic!) neue Planungsverständnis“ als Paradigmenwechsel, der etwa Mitte der 1980er

Jahre eingesetzt habe und von der obrigkeitstaatlichen Planung mit (unwirksamen) abstrakten Programmstrukturen weg hin zu Ansätzen mit konkreten Projekten und mittelfristigen Zeiträumen geführt habe. Zum einen ist hier zu kritisieren, dass einige raumbezogene Fachplanungen schon früher mit der Einbeziehung und Information der Betroffenen, mit der Beratung und der Motivierung von Akteuren begonnen haben. So können Dorferneuerung und Stadtteilsanierung als Vorläufer dialogischer und aktivierender Planungsansätze bezeichnet werden. Sie finden in dem Bericht keinerlei Erwähnung.

Zum anderen überzeugt auch die bleibende Setzung des neuen Planungsverständnisses im neuen Jahrhundert nicht mehr. Als Markstein des Paradigmenwechsels wird der „perspektivische Inkrementalismus“ der IBA Emscherpark benannt. Doch die Merkmale der „informellen“ Komponenten wie Situationsbezug, Projekt- und Einzelfallorientierung bis zur Kennzeichnung von Entwicklung mit dem Diktum, „der Weg sei das Ziel“, verkennen eine sich seit einigen Jahren wieder verstärkte durchsetzende Orientierung an langfristigen Zielen – also die strategische Ausrichtung von Projekten an mittel- bis langfristig zu verfolgenden Leitbildern. Dass gerade Planung als vorausschauende Tätigkeit anstelle eines kurzfristigen Aktionismus langfristiger Perspektiven bedarf, zeigt ein Blick auf Zukunftsprobleme des Jahrhunderts wie Nachhaltigkeit und demografische Herausforderung. Insofern hat längst eine neue Phase wieder stärker langfristiger Orientierungen eingesetzt, am sichtbarsten vielleicht im Wettbewerb

„Stadt 2030“ des Bundesforschungsministeriums. Dass dabei gerade auch verschiedene Methoden und Instrumente der dialogischen Planung eingesetzt werden, spricht dafür, dass die Phase des informellen Inkrementalismus eine zeitbedingte Überschätzung erfahren hat, während die aufgetauchten Methoden und Instrumente durchaus innovative Weiterentwicklungen auch für längerfristige Strategien darstellen. Es kommt darauf an, wie und wofür die Mittel eingesetzt werden.

Zum Inhalt des Buches: Die Autorin ordnet die verschiedenen Stränge der Debatte in die drei Kategorien Konzepte, Instrumente sowie Arbeits- und Organisationsformen. Unter Konzepten werden die Strategien der eigenständigen und der nachhaltigen Regionalentwicklung sowie die Handlungskonzepte von Regionalmanagement und Regionalmarketing aufgeführt. Bei den Instrumenten informeller Planung und Entwicklung werden Regionale Entwicklungskonzepte, Teilraumgutachten, Raumbeobachtung und Öffentlichkeitsarbeit, Vermittlungs- und Verhandlungsverfahren (Moderation und Mediation) sowie Wettbewerbe aufgeführt. Schließlich finden sich im Kapitel Formen informeller Planung und Entwicklung Abschnitte über Städtenetze und -verbände, über Regionalkonferenzen, -foren und Runde Tische sowie über Regionale Entwicklungsagenturen und Public-Private-Partnership.

Diese an den Überschriften orientierte Wiedergabe der Teilkapitel belegt die Probleme, die verschiedenen Stränge, Instrumente, Methoden und Handlungsmittel auseinander zu halten. Stellt Regional-

marketing nun ein Konzept, eine Methode oder eine Arbeitsform dar? Ist Moderation ein Verfahren oder ein Instrument? Sind Regionale Entwicklungskonzepte Strategien, Instrumente oder Vorgehensweisen? Diese Überschneidungen belegen aber auch die Kombinations- und Einsatzmöglichkeiten der aufgeführten Elemente, welche die Erweiterung des Politikverständnisses in Richtung Government erbracht haben. Dennoch hätten Umsetzungskonzepte von strategischen Perspektiven besser getrennt werden können.

Die Detailauswahl der Unterkapitel bietet einen unterschiedlich tiefen Teileinblick in die Breite des gesamten Feldes. So lässt sich beispielsweise fragen, ob die bayerischen Teilraumgutachten tatsächlich einen anderen Charakter als regionale Entwicklungskonzepte haben und ein bayerisches Spezifikum darstellen oder ob derartige vorbereitende Entwicklungsanalysen sich nicht ebenso seit langem in der Landes- und Regionalplanung auch in anderen Ländern finden lassen (wobei letztere schon länger den Aspekt der Partizipation berücksichtigen). Beim Instrument der Wettbewerbe wäre über den BBR-Wettbewerb um den Ehrentitel „Region der Zukunft“ hinaus darauf zu verweisen, dass die staatliche Fördermittelvergabe immer stärker wettbewerbsorientiert erfolgt. Für diese Wettbewerbe sind Entwicklungskonzepte und die Einbeziehung der Umwelt- und Wirtschaftspartner häufig explizite Voraussetzung. Gerade die EU-Förderprogramme haben diese Innovationen auch in Deutschland beschleunigt.

Trotz der kritischen Anmerkungen ist das Verdienst dieser Schrift nicht zu

schmälern, das komplexe Themenfeld informeller Instrumente räumlicher Entwicklung überblicksartig erschlossen zu haben. Als wesentliche Neuerungen der umsetzungs- und dialogorientierten Entwicklungsverfahren können die Elemente Prozesscharakter, Adressatenorientierung, Partizipation, Dialog und Kooperation benannt werden. Mit diesen Elementen können informelle Verfahren wichtige Ergänzungen, Vorbereitungen und Innovationen für herkömmlichen Entwicklungsvorhaben einbringen. Besonders gut arbeitet Daniela Gorsler die kritischen Punkte informeller Verfahren heraus, nämlich die Legitimationsproblematik, hohe Transaktionskosten,

die Bedeutung der Akteurskonstellation und vor allem die wichtige Frage der Verbindlichkeit und der Schnittstellen zwischen formalen und informellen Verfahren. Gut sind gerade hier die Hinweise auf weiterführende Fragestellungen.

Zum Schluss noch ein Ärgernis: Der Band rezipiert im wesentlichen die Forschungsaktivitäten, die im Zusammenhang der Akademie für Raumforschung und Landesplanung vorangebracht wurden. Dies ist für eine interne Evaluation höchst nützlich, die Lesefreundlichkeit setzen diese Ausführungen jedoch deutlich herab. Hier wäre der Akademie eine andere Publikationsstrategie zu empfehlen gewesen.

Ulf Hahne