

**Heiderose Kilper**

## **Regionalisierung. Prinzipielle Überlegungen und Denkanstöße aus der Internationalen Bauausstellung Emscher Park.**

Die Entwürfe und Erwartungen, wie sie im Diskurs über politische Regionalisierung entwickelt werden, sind ambitioniert. Vier sollen besonders hervorgehoben werden:

Danach geht der Prozeß der Regionalisierung erstens einher mit der Auflösung der festen Grenzen von Gebietskörperschaften. Er tendiert dazu, Politik in einem offenen räumlichen Kontext zu konstituieren. Zweitens soll Regionalisierung im staatlichen Bereich eine neue Form von Politik hervorbringen. Die sektorale Arbeitsteilung wie die territoriale Abgrenzung zwischen den Gebietskörperschaften unterhalb der Länderebene und oberhalb der Kommunen wird tendenziell aufgehoben. Der Raum wird auf einer neuen Maßstabsebene zum Gegenstand von Politik. Mit der Förderung einer regionalen Entwicklungspolitik sollen drittens die jeweils unterschiedlichen Potentiale der einzelnen Regionen mobilisiert werden. Indem Fachpolitiken auf regionale Kontexte bezogen werden, werden ökonomische, ökologische und soziale Funktionen integriert. Viertens wird formuliert, daß sich im Prozeß der Regionalisierung in konzentrierter Form jene Veränderungen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen realisieren, die in der neueren Staatstheorie als Ausdruck des Wandels des modernen Staates betrachtet werden. Als Charakteristikum gilt die Herausbildung von Politiknetzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Erwartet wird, daß sich damit gesellschaftlichen Gruppen neue Beteiligungsformen eröffnen und sich die staatlichen Akteure auf die Wahrnehmung von Informations-, Moderations- und Organisationsfunktionen beschränken.

Beobachtungen der politischen Praxis kommen zu Resultaten, die erheblich nüchterner ausfallen. So werden Regionen nicht selten mit politisch-administrativen Räumen gleichgesetzt, die wie Kommunen, Regierungsbezirke oder andere Gebietskörperschaften eindeutig definierte Grenzen aufweisen. Regionale Entwicklungspolitik wird als Mobilisierung endogener Potentiale deklariert - und dabei wird unter der Hand traditionelle Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik in Form von Gewerbeflächen-Ausweisung und Straßenbau betrieben.

Man spricht von Regionalisierung und praktiziert lediglich eine Variante staatlicher Dezentralisierung in Form interkommunaler Kooperation. Die Kooperation regionaler Akteure an sich wird als neue Politikqualität verstanden - und dabei werden nur die alten Machtstrukturen reproduziert.

Im folgenden wird ein Modell von Regionalisierung entworfen, für das drei Faktoren konstitutiv sind: 1. ein Regionsbegriff, der Regionen als soziale Konstrukte definiert, die sich durch kommunikative Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren auszeichnen; 2. ein integrales und ganzheitliches Verständnis von regionaler Entwicklung, wie es in der Strategie endogener Entwicklung angelegt ist; 3. eine spezifische Kombination von Verfahren hoheitlich-hierarchischer Steuerung durch staatliche Akteure mit nicht-hierarchischen Regelungsformen, die sich durch kooperative Beziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und durch das Wirken intermediärer Akteure als Innovationsmotoren auszeichnen.

Wichtige Anregungen für dieses Verständnis von politischer Regionalisierung lieferte eine empirische Untersuchung über die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park (Kilper 1997). Die IBA Emscher Park ist ein regionales Entwicklungs- und Strukturprogramm zur Erneuerung der Emscher-Region, das die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen im Jahre 1988 mit einer zehnjährigen Laufzeit (1989-1999) aufgelegt hat. Deren Anliegen ist die Modernisierung einer Region, die von den Folgen der Montanindustrie besonders

hart betroffen ist. Mit ihren Projekten definiert die IBA Emscher Park ökologische, urbane und soziale Qualitäten als Teil einer ökonomischen Entwicklungsstrategie.

## **1 Der Konstrukt-Charakter von Regionen**

Regionen sind schillernde Gebilde. Je nach Perspektive werden sie anders definiert und eingegrenzt. In der Perspektive der europäischen Regional- und Strukturpolitik sind Regionen Einheiten unterhalb der zentralstaatlichen Ebene. Regionen in diesem Sinne sind territoriale Einheiten wie die spanischen Provinzen, französischen Departements, schwedischen Län, britischen Counties, deutschen Bundesländer oder grenzüberschreitende Räume mit der unterschiedlichsten Ausdehnung. In der Perspektive der deutschen Regionalpolitik sind Regionen Handlungsebenen zwischen dem Regierungsbezirk als der nachgeordneten Verwaltungsebene der Bundesländer und den Kommunen. In ökonomischer Perspektive gelten als Wirtschaftsregionen einmal Groß-Räume, die durch internationale Zusammenschlüsse wie die NAFTA, ASEAN oder die Europäische Union definiert sind. Als Bezugsgrößen nordrhein-westfälischer Wirtschafts- und Strukturpolitik hingegen gelten etwa die "Region Bergische Großstädte" (d.h. die Städte Remscheid, Solingen, Wuppertal) oder die "Region Ostwestfalen-Lippe" (d.h. der Regierungsbezirk Detmold).

Im Verständnis der modernen Regional-Geographie sind Regionen Konstrukte in einem doppelten Sinne. Sie sind zum einen gedankliche Gebilde der Wissenschaft, die dazu dienen, den Stoff eines Forschungsgegenstandes zu ordnen. Sie reduzieren komplexe ökologische, wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Systemzusammenhänge auf ihre räumliche Dimension. Zum anderen sind Regionen Ergebnis bzw. Folge menschlichen Handelns. Auf diesen historisch-sozialen Konstrukt-Charakter macht Weichhart (1996) aufmerksam, wenn er schreibt, daß Regionen in der Wahrnehmung der Menschen "ein ganzheitliches Amalgam" darstellten, ähnlich den landschaftlich-ganzheitlichen Universalregionen der klassischen Geographie. Danach sind Regionen im subjektiv-

weltlichen Lebenszusammenhang integrale Raumorganismen, in denen - so Weichhart (1996: 36f.) - "Elemente des Naturraums und der materiellen Kultur, Sprache, Sitte, Gebräuche sowie das Gefüge sozialer Interaktionen zu einer einheitlichen Struktur verschmolzen sind."

Angesichts des erkenntnistheoretischen wie des historischen und sozialen Konstrukt-Charakters von Regionen kommt Blotevogel zu der treffenden definitorischen Formel: "Wer sieht (mit welchem Interesse, mit welchen Zwecken und mit welcher Wirkung) einen Raum als zusammengehörig an?" (Blotevogel 1996: 57). Das heißt mit anderen Worten: Regionale Zuschnitte gewinnen ihre Plausibilität aus Kriterien und Argumenten, die begründet darlegen können, weshalb für welchen Zweck welche räumliche Grenzziehung Sinn macht.

Wendet man dieses Verständnis von Regionen auf die unterschiedlichen Regionalisierungsansätze an, die sich in den letzten zehn Jahren in der Bundesrepublik herausgebildet haben, so hat die IBA Emscher Park mit der Abgrenzung ihres Planungs- und Projektbereichs den Konstrukt-Charakter einer Region am radikalsten zum Ausdruck gebracht. Der IBA-Raum ist ein Artefakt auf Zeit, der in seiner räumlichen Ausdehnung eine zusammenhängende Gesamtfläche von etwa 800 qkm umfaßt, auf der rund zwei Millionen Menschen leben. Seine Grenzen bilden Autobahnen, Kanäle und Flüsse. Wo dies nicht der Fall ist, vor allem im östlichen Teil der Region, haben die IBA-Planer quasi das Lineal angelegt und eine gerade Verbindungslinie zwischen Autobahnen und Kanälen gezogen. Auf der staatlich-administrativen Ebene deckt dieser Raum das Gebiet von 17 Kommunen ab. Aufgrund der pragmatischen Eingrenzung der Region durch den Verlauf von Autobahnen und Flüssen/Kanälen gehört in der Regel nie das gesamte Gebiet einer Stadt dazu. Die Städte zwischen den Autobahnen A 2 und A 40 sind entweder mit ihrem nördlichen Teil - dies gilt für die Städte der Hellweg-Zone - oder mit ihrem südlichen Teil - dies gilt für die Städte der Emscher-Zone - an der IBA Emscher Park beteiligt. Einzige Ausnahme ist die Stadt Herne, die im geographischen Zentrum des Planungs- und Projektbereichs

der IBA Emscher Park liegt. Auch auf der nächsthöheren Verwaltungsebene liegt die IBA "quer" zu den Abgrenzungen der Regierungsbezirke. Die "IBA-Städte" gehören zu den drei Regierungsbezirken Düsseldorf, Münster und Arnsberg. Desgleichen liegt der Planungs- und Projektbereich der IBA Emscher Park "quer" zu den Regionen, die im Rahmen der "Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens" (ZIN) gebildet worden sind. Er deckt Teilräume der fünf ZIN-Regionen NiederRhein, Mülheim/Essen/Oberhausen, Emscher-Lippe, Mittleres Ruhrgebiet/Bochum sowie Dortmund/Kreis Unna/Hamm ab.

Der räumliche Konstrukt-Charakter auf Zeit, den der regionale Planungs- und Projektbereich der IBA Emscher Park hat, macht auf zweierlei aufmerksam:

Regionale Abgrenzungen sind erstens aus den Funktionen abzuleiten, die sie zu erfüllen haben. Die Erneuerung einer alten Industrieregion braucht einen anderen räumlichen Zuschnitt als die Entwicklung und Umsetzung eines regionalen Verkehrskonzepts. Eine regionale Industriepolitik, die einen Beitrag zur dynamischen Entfaltung und Weiterentwicklung vorhandener ökonomischer Potentiale leisten möchte, muß von sektoralen Verflechtungsstrukturen ausgehen, die jenseits der Grenzen von Industrie- und Handelskammern liegen.

Räumliche Grenzziehungen auf Zeit erlauben es zweitens, daß diejenigen, die als Entwicklungs- und Innovationsmotoren in der Region wirken wollen, in gewisser Weise den Status von "Exoten" genießen können. Da das Ganze sowieso irgendwann zu Ende geht, lohnt es nicht, aufwendige Gegenmacht-Strategien zu entwickeln und kräftezehrende Konflikte auszufechten. Daraus können sich situative Handlungsspielräume ergeben, die es erlauben, neue Wege der Problembewältigung zu gehen.

## **2 Die Strategie endogener Entwicklung als Kernelement von Regionalisierung**

Ein zentraler Topos in Konzeptionen, die sich mit Region, Regionalisierung und/oder regionaler Entwicklungs- und Strukturpolitik beschäftigen, ist die Entwicklung und Mobilisierung endogener Potentiale. Die Gemeinsamkeit von Konzepten einer regionalisierten Entwicklungs- und Strukturpolitik, wie sie bisher in den Bundesländern formuliert worden sind, liegt in der Zielsetzung, die verantwortlichen Kräfte in den Regionen zu mobilisieren und deren Kompetenzen und Initiativen zu bündeln, um darüber die regionale Wirtschaftsstruktur im Sinne einer endogenen Regionalentwicklung zu verbessern.

In Westeuropa sind derartige Konzepte und Strategien zunächst in Österreich und in der Schweiz entwickelt und auch umgesetzt worden. Im angloamerikanischen Raum sind ähnliche Vorstellungen unter dem Begriff von "Self-Reliance" bzw. "Self Reliant Development" diskutiert worden. In der Raumordnungs- und Regionalpolitik der Bundesrepublik Deutschland haben sie ihren ersten offiziellen Niederschlag in der Empfehlung "Selbstverantwortete regionale Entwicklung im Rahmen der Raumordnung" gefunden, die der Beirat für Raumordnung im März 1983 verabschiedet hat. Analog formulierte das Europäische Parlament 1988 in seiner "Entschließung zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur Rolle der Regionen", daß Regionalisierung "die Anpassung der Intervention an die lokalen und regionalen Erfordernisse und somit Aktivierung des endogenen Entwicklungspotentials" ermögliche.

Angesichts der heutzutage nahezu ubiquitären Verwendung der Formel "endogene Potentiale" ist es deshalb hilfreich, sich auf die Vorstellungen zu besinnen, die ursprünglich mit der Strategie endogener Entwicklung verbunden waren. Nach wie vor lesenswert und aufschlußreich ist hierfür der Beitrag von Brugger (1984), der zeigt, daß der Strategie endogener und eigenständiger Regionalentwicklung ein territoriales Gesamt-Verständnis von räumlicher Entwicklung zugrundeliegt, das Region als Nutzungs-, Identifikations- und Entscheidungsraum definiert. Dieser Beitrag hat auch deshalb nichts an Attraktivität eingebüßt, weil er theoriegeleitet argumentiert und es dezidiert vermeidet, Kleinräumigkeit zu

idealisieren. Im übrigen macht er auch auf eine schlichte Wahrheit aufmerksam: Voraussetzung jeglicher Strategie endogener Entwicklung ist, daß es überhaupt ein entwicklungsfähiges Potential gibt, und zwar in wirtschaftlicher, politischer und soziokultureller Hinsicht, und daß dafür eine tragfähige ökologische Grundlage besteht.

Die Strategie endogener Entwicklung, wie sie zu Beginn der 80er Jahre entwickelt worden ist, war ursprünglich ein Alternativkonzept. Konstitutiv war ein (neues) Verständnis von Entwicklung, das Entwicklung nicht nur mit quantitativen oder gar monetären Indikatoren beurteilt wissen wollte, sondern auch mit qualitativen und strukturellen. Entwicklung wird in diesem Kontext als integraler Prozeß definiert, in dem ökonomische, soziale, politische und ökologische Faktoren miteinander in Beziehung stehen und aufeinander einwirken. Nicht nur ökonomische Kriterien, sondern auch kulturelle, soziale, politische und ökologische Werte, die Einbeziehung sozialer Kosten wie auch langfristiger Effekte prägen dieses Verständnis von Entwicklung. Endogene Entwicklung wird als ein territoriales Konzept verstanden, in dem die Region nicht nur als wirtschaftlicher Nutzungsraum, sondern ebenso als kultureller Identitätsraum, als ökologischer Lebens- und als politischer Entscheidungsraum betrachtet wird. Die Strategie endogener Entwicklung ist damit auch Ausdruck eines Wertewandels in den industrialisierten Gesellschaften.

Sie will als Lernprozeß verstanden werden. Da in diesem Ansatz Entwicklung qualitativ definiert wird, ist es nur folgerichtig, daß die zunehmende Einsicht in Zusammenhänge, das systematische Sammeln von Erfahrungen, das Lernen aus Erfolgen und Mißerfolgen wie auch die Verbesserung der eigenen Konfliktfähigkeit Bestandteile eigenständiger Regionalentwicklung sind.

Damit sind auch schon zwei weitere Voraussetzungen angesprochen, denn Lernen aus Erfahrung und Konflikten bedingt funktionierende Kommunikationsprozesse im Raum sowie engagierte Persönlichkeiten. Region wird in diesem Konzept zum

"Kommunikationsraum" und bekommt damit die Funktion, die entwicklungspolitische Diskussion systematisch und partizipatorisch zu fördern. Da sich eigenständige Entwicklungsziele und eine regionale Identität gegenseitig bedingen, wird in einer hohen Partizipation der Bevölkerung und in kleinräumigen Entscheidungsnetzen eine wichtige Voraussetzung endogener Entwicklung gesehen.

Endogene Entwicklung als Kernelement jeder Regionalisierung macht darauf aufmerksam, daß Regionalisierung in diesem Sinne schon immer ein politisches Reform- und Modernisierungsprogramm war. Interessant ist aus heutiger Sicht, daß nicht-hierarchische Regelungsformen, d.h. Kooperation und Partizipation in politischen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren, schon in den 70er und 80er Jahren wesentlicher Bestandteil des regionalpolitischen Diskurses waren. Demokratische Beteiligungsprozesse "von unten" waren gleichsam Bedingung wie Folge von Regionalisierung.

### **3 Regionalisierung und Dezentralisierung**

In der politischen Realität sind Strategien von Dezentralisierung und Regionalisierung miteinander verschränkt. Die nordrhein-westfälische Option der Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik wird denn auch als "dezentralisierte Regionalpolitik" (v. Malchus 1992) bezeichnet.

Die Gemeinsamkeit von Dezentralisierung und Regionalisierung liegt darin, daß Kompetenzen "nach unten" verlagert werden. Damit soll die zentrale Entscheidungsinstanz entlastet und die Aufgaben im politisch-administrativen System besser bewältigt werden können. Während mit Dezentralisierung die Richtung der Verlagerung von Ressourcen, Handlungs- und Entscheidungskompetenzen gemeint ist, nämlich von der Zentrale auf die unteren Ebenen einer hierarchischen Organisationsstruktur, erweitert Regionalisierung

diesen Prozeß um die Öffnung staatlicher Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren für gesellschaftliche Akteure.

Als konstitutive Elemente von Regionalisierung gelten deshalb Dezentralisierung, Kooperation und Koordination. In deren Kombination muß die neue Steuerungsqualität von Regionalisierung gesehen werden. Dabei sind verschiedene Dimensionen von Kooperation und Koordination zu unterscheiden. Zu nennen ist die interkommunale Kooperation. Sie ist die institutionelle Basis eines jeden Regionalisierungsprozesses. Regionalisierung bedeutet weiterhin Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in Politikfeldern, die für die Entwicklung der Region von besonderer Bedeutung sind. Zugleich führt Regionalisierung zur Modifizierung binnenstaatlicher Koordination und Kooperation. Die Integration von Fachpolitiken für regionale Entwicklungsprogramme und Projekte gilt gleichsam als "Markenzeichen" von Regionalisierung. Diese Leistung wird in zweierlei Richtung gefordert: auf der jeweils horizontalen Ebene innerhalb von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union wie auch in der Vertikalen zwischen den drei nationalstaatlichen Ebenen und supranationalen Institutionen.

Der Begriff "Regionalisierung" weist auf die territoriale Reichweite von Politik. Zugleich impliziert er mit seinen verschiedenen Dimensionen von Kooperation und Koordination eine qualitativ neue Form von Politik.

Dezentralisierung kann strukturell als Komplementärprinzip zu Zentralisierung und Hierarchie verstanden werden. Gerade im innerstaatlichen Bereich besteht zwischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen ein prinzipielles Spannungsverhältnis, das durch normative Faktoren unterstützt wird. Kommunalautonomie, Bundesstaatlichkeit und das Ressortprinzip sind verfassungsrechtlich abgesichert. Damit sind für dezentrale Einheiten konstitutionelle Besitzstände geschaffen, die nicht einfach beseitigt werden

können, auch wenn dies eine zunehmende Problemverflechtung erforderlich machen würde.

Fürst (1985) betont, daß Dezentralisierung in ihrer Wirkung mehr ist als ein strategisch-organisationspolitisches Instrument für einen Staat, der mit Schwierigkeiten in der Problembearbeitung zu kämpfen habe. Dezentralisierung, so die Argumentation, verändert nicht nur die staatliche Problemwahrnehmung, -definition und -lösungsansätze. Sie beeinflusst auch die Stile und Modi der Problemverarbeitung. In dieser faktischen Wirkung von Dezentralisierung sieht Fürst Analogien zum Wandel vom einseitig und hoheitlich-hierarchisch handelnden zum kooperativen Staat. Er hat dafür den Begriff des "dezentralen Verbundmodells" (Fürst 1985: 173) geprägt, eine Mischform aus Kooperation und Koordination, zwischen zentralen und dezentralen Akteuren wie auch zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren, die von staatlichen Entscheidungen betroffen sind. Mit dem Begriff des "dezentralen Verbundmodells" wird so bereits in Richtung Regionalisierung gewiesen.

Nichtsdestotrotz sind Dezentralisierung und Regionalisierung zwei unterschiedliche Strategien staatlicher Modernisierung. Dezentralisierung ist zwar eines der konstitutiven Elemente von Regionalisierung, Regionalisierung jedoch kein Wesensmerkmal von Dezentralisierung.

#### **4 Die politische Realität mit ihren Ansprüchen und Widersprüchen**

Damit aus regionaler Kooperation mehr entsteht als die Addition kommunalpolitischer Aktivitäten, müssen Strukturen und Verfahren entwickelt werden, die folgendes ermöglichen:

- neue Akteure in die regionalpolitische Diskussion einzubeziehen;
- das Gewicht der etablierten Entscheidungsträger in konkreten Entscheidungssituationen zu verändern;

- mit neuen Formen der Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren zu experimentieren;
- neue Verfahren der Problembearbeitung zu entwickeln;
- die politische Aufmerksamkeit auf neue Themen und Problemlösungen zu lenken.

Untersuchungen über den Prozeß der Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen zeigen, daß dieser mit seinen Regionalkonferenzen von "Gebilden" getragen wird, die nach dem Konsensprinzip funktionieren. Sie werden in der Literatur als (Politik-)Netzwerke bzw. als netzwerkähnliche Arrangements bezeichnet. Eine Funktion dieser "Gebilde" ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die geeignet sind, staatliche und gesellschaftliche Akteure zur Kooperation zu motivieren, den Informationsaustausch zwischen ihnen zu fördern, ihre Aktivitäten zu koordinieren und gemeinsame Projekte zu initiieren. Die Regionalkonferenzen und Arbeitskreise, die sich in den 15 ZIN-Regionen Nordrhein-Westfalens gebildet haben, sind informelle Gremien ohne förmlich institutionalisierte Strukturen. Es sind offene Systeme, die auf die Gleichzeitigkeit vieler Kontakte bauen. Der "Kitt", der diese Art von Netzwerken zusammenhalten soll, besteht aus Vertrauen, ähnlichen Wertvorstellungen und gemeinsamen Zielsetzungen.

Die Erwartung, daß Verfahren regionaler Kooperation und Selbstorganisation per se dazu führen, daß die Artikulations- und Beteiligungschancen von gesellschaftlichen Gruppen, die in der Regionalpolitik bisher keine Rolle gespielt haben, verbessert werden, wird durch die nordrhein-westfälische Entwicklung nicht bestätigt. Im Gegenteil - regionale Selbstorganisation "von unten" reproduziert die etablierten Machtstrukturen. Untersuchungen zeigen, daß die Vertreter konkurrierender Zielsysteme in den Regionalkonferenzen strukturell unterrepräsentiert sind. Dies gilt vor allem für die Belange des Umwelt-, Landschafts- und Naturschutzes sowie der Sozial- und Kulturpolitik. Angemessene Abwägungen zwischen konkurrierenden Zielen sind damit nicht

möglich, was aber eine wichtige Komponente einer intersektoralen Verknüpfung regionaler Strukturpolitik wäre.

Dies schlägt sich auch in den Inhalten nieder. In den Regionalen Entwicklungskonzepten, die 1991/92 präsentiert worden sind, spielen Leitbilder regionaler Entwicklung keine Rolle. Unverwechselbare Standortprofile für die jeweilige ZIN-Region sind allenfalls ansatzweise erkennbar. Wie die Begleitforschung zeigt, stand im Mittelpunkt aller Konzepte der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur, und hier insbesondere die Bereitstellung von Flächen und die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur. Sozialpolitische Fragen sind lange Zeit generell ausgeblendet worden. Die inhaltliche Öffnung für frauenspezifische Interessen und Themen erfolgte vielfach erst auf Druck der Landesregierung.

Für den Prozeß der politischen Regionalisierung reicht die Hoffnung nicht aus, daß durch die Initiierung von dezentralen Verhandlungssystemen und Politiknetzwerken allein schon Innovationen entstünden. Die Tatsache allein, daß auf der regionalen Ebene etwas passiert, garantiert noch keine andere Politik. Zudem ist jede politische Regionalisierung mit einer Reihe von Widersprüchlichkeiten konfrontiert.

Ein Widerspruch liegt darin, daß für politische Aufgaben neue Lösungen von denjenigen entwickelt werden sollen, die mit ihren bisherigen Denkweisen, Wertmustern, Verhaltens- und Entscheidungsroutinen mit dazu beigetragen haben, daß diese Aufgaben in diesem Ausmaß und in dieser Komplexität überhaupt erst entstanden sind. Politische Regionalisierung stößt deshalb in der Realität nicht selten auf Akteure und Organisationen, die ein geringes Handlungsinteresse zeigen oder von ihrem Wissen und ihren Kompetenzen her wie auch aufgrund institutioneller Voraussetzungen überfordert sind, sich neue Aufgaben zu eigen zu machen. Die Entwicklungs- und Modernisierungspolitik für eine alte Industrieregion steckt also in einem Dilemma: Setzt sie allein auf die

bestehenden Institutionen und Verfahren politischer Willensbildung, entstehen keine Innovationen. Setzt sie allein auf informelle Diskurs- und Kooperationsstrukturen und "neue" Akteure, fehlt die politische Akzeptanz. Worum es geht, ist die Schaffung von Rahmenbedingungen, in denen innovative Ideen hervorgebracht und innovative Verfahren der Problembearbeitung praktiziert werden können. Diese stehen aber notwendigerweise im Widerspruch zu den bestehenden, formal legitimierte Machtstrukturen und Entscheidungsverfahren. Die strategische Schlüsselfrage für eine regionale Erneuerungsstrategie lautet deshalb: "Wie erzeugt man Innovation in nicht-innovativen Milieus?" (Häußermann/Siebel 1994).

Ein weiterer Widerspruch besteht darin, daß eine regionale Innovationsstrategie als offenes Planungsmodell konzipiert sein und auf den Konsens der Beteiligten setzen muß. Konsensorientierte Politik wirkt aber, so der Befund empirischer Untersuchungen, oft als Innovationsbremse. Ein dritter Widerspruch liegt in der Langfristigkeit, mit der der Prozeß der Regionalisierung erst seine Wirkungen zeigen kann, und der Notwendigkeit, in einem überschaubaren Zeitraum zu sichtbaren Erfolgen zu kommen, die öffentlich präsentiert werden können und so die Beteiligten zum Weitermachen motivieren. Komplexe Innovationsstrategien, die auf die Überzeugungs- und Qualifizierungsarbeit intermediärer Organisationen setzen, sind als langfristige Lernprozesse angelegt und entwickeln sich oft "in der Unsichtbarkeit". Die Wirkungen von Verfahrensinnovationen zeigen sich nur mittelbar.

Konstellationen, die von Widersprüchen und Spannungsfeldern geprägt sind, können zu Handlungsunfähigkeit und Stagnation führen. In jedem Widerspruch und Spannungsfeld liegt aber auch eine Dynamik, die konstruktiv genutzt werden kann. Diesen Versuch wagen die Planungsstrategen der IBA Emscher Park.

## **5 Denkanstöße aus der Praxis der IBA Emscher Park**

Eine der Leistungen der IBA Emscher Park liegt darin, daß sie Planungs- und Steuerungsverfahren, die in den 80er Jahren in der behutsamen Stadterneuerungs-Politik entwickelt und erprobt worden sind, in die regionale Entwicklungspolitik getragen hat. Zudem ist sie eine Internationale Bauausstellung ganz neuer Art, deren Konzeption sie in dreierlei Hinsicht erweitert: Räumlich definiert sie nicht das Gebiet einer Stadt, sondern eine Region als ihren Planungs- und Projektbereich. Sachlich erhebt sie den Anspruch, nicht nur Städte- und Wohnungsbau, sondern auch Umweltpolitik, Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Kulturpolitik in ihren Initiativen und Projekten zu integrieren. Sie will nicht auf die Zugkraft spektakulärer Großprojekte setzen oder anderswo erfolgreiche Lösungen und Akteure in die Region importieren. Mit der IBA Emscher Park folgt die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen ihrer Strategie der Regionalisierung territorialer Entwicklungspolitik, die sie 1987 mit der "Zukunftsinitiative Montanregionen" (ZIM) eingeleitet und 1989/90 mit der "Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens" (ZIN) weitergeführt hat.

Charakteristisch für die Modernisierungsstrategie der IBA Emscher Park ist, daß der Prozeß der Regionalisierung von einer dreifachen Dezentralisierung flankiert wird:

1. Die IBA Emscher Park besteht aus über 100 Projekten. Das Prinzip der Planung und Entwicklung durch Projekte ist die Absage an eine flächendeckende und integrierte Entwicklungsplanung. Statt dessen sollen räumlich dezentral Projekte mit beispielhaften Lösungen entwickelt werden. Die Erwartung ist, mit der Planung durch Projekte anstelle der Planung durch Programme langatmige Programmdiskussionen und eine mühsame Konsensfindung unter den Beteiligten überflüssig zu machen. Die regionalen Kooperationspartner, die aus ihren unterschiedlichen Welten kommen, müssen sich punktuell "nur" auf ein gemeinsames Projekt einigen. Die Hoffnung der IBA-Planungsstrategen ist, daß

sich durch den Projekt-Konsens auch allmählich das Denken der Beteiligten verändert.

2. Dezentralität prägt auch die Organisationsstruktur der IBA Emscher Park. Die Projekte sollen in eigener Zuständigkeit der lokalen Projektbetreiber entwickelt werden. Die IBA-Planungsgesellschaft soll lediglich für die Aufgaben der Ideenfindung, der Planerarbeitung und der Präsentation der realisierten Vorhaben zuständig sein.

3. Die IBA Emscher Park ist das erste regionale Entwicklungs- und Strukturprogramm in Nordrhein-Westfalen, für dessen Implementation eigens und von Anbeginn an eine intermediäre Organisation gegründet und als Innovationsmotor in der Region installiert worden ist. Mit der Einrichtung der IBA-Planungsgesellschaft hat die Landesregierung die Geschäftsführung und Koordination der IBA Emscher Park aus dem staatlichen Verwaltungsapparat heraus und in die Region verlagert. Sie hat öffentliche Aufgaben auf eine parastaatliche Institution übertragen und ist damit einer Strategie gefolgt, die steuerungstheoretisch als externe Dezentralisierung (Lehner 1979) bezeichnet wird.

Es ist erklärtes Prinzip der IBA Emscher Park, gegenüber denjenigen offen zu sein, die bisher an der Politikformulierung in der Emscher-Region nicht oder nur am Rande beteiligt waren. Dies gilt für betroffene und interessierte Bürger in den Stadtteilen und Wohnsiedlungen, dies gilt für Experten aus dem In- und Ausland, die bisher noch wenig oder gar nicht in der Region gearbeitet haben. In diesem Prinzip liegt der Schlüssel für den konstruktiven Umgang mit der strategischen Hauptfrage der IBA Emscher Park, wie Innovation in nicht-innovativen Milieus erzeugt werden kann: "Es muß Sachverstand von außen - und das ist zumeist 'von oben'- importiert und mit der latenten oder offenen Innovationsbereitschaft in den Innensystemen verknüpft werden" (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 113). Über die

offensive Organisation von Experten-Netzwerken soll neues Denken und Handeln der regionalen Akteure angeregt werden.

Ein weiteres wichtiges Prinzip ist die Definition von Qualitätskriterien. Für jedes Leitprojekt sind Qualitätsstandards formuliert worden, die sich in Positionspapieren und/oder in Qualitätsvereinbarungen niederschlagen, die auf Projektebene zwischen IBA-Planungsgesellschaft und Projektbetreibern abgeschlossen werden. Mit diesem Prinzip einher geht die Entwicklung einer anspruchsvollen Wettbewerbskultur und die Planung in Alternativen. Jeder Wettbewerb bedeutet ein intensives Dialogverfahren zwischen den etablierten Akteuren in den Kommunen und in der Region und externen Sachverständigen, da die Entscheidungen immer an der Nahtstelle zwischen Projektträger und externer Fachkompetenz stattfinden.

Mit dem Image, trotz ihrer ambitionierten Qualitätskriterien "nur" Werkstatt-Charakter zu haben, mit dem Anspruch, eine Modell- und Experimentierfunktion und keine missionarische Funktion erfüllen zu wollen - und dies in Verbindung mit einer kompetenten IBA-Planungsgesellschaft, die in der nordrhein-westfälischen Verwaltungslandschaft als Exot wirken kann - hat die IBA Emscher Park einen Sonderstatus, der sie in der regionalen Entwicklungs- und Strukturpolitik zum "Hecht im Karpfenteich" macht. Für den Diskurs über politische Regionalisierung gibt es in Programm, Strategie und Steuerungsmodell des "Seiteneinsteigers" IBA Emscher Park noch eine Menge zu entdecken.

## Literatur

Blotevogel, Hans Heinrich, 1996: Auf dem Wege zu einer "Theorie der Regionalität": Die Region als Forschungsobjekt der Geographie, in: Brunn, Gerhard (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa, Baden-Baden, S. 44-68.

Brugger, Ernst A., 1984: "Endogene Entwicklung": Ein Konzept zwischen Utopie und Realität, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1-2/1984, S. 1-19.

Fürst, Dietrich, 1985: Chancen und Grenzen von Verwaltungspolitik durch Dezentralisierung der Problemverarbeitung, in Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspraxis, Baden-Baden, S. 157-173.

Ganser, Karl/Siebel, Walter/Sieverts, Thomas, 1993: Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung, in: RaumPlanung 61/1993, S. 112-118.

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 1994: Wie organisiert man Innovation in nichtinnovativen Milieus?, in: Kreibich, Rolf u.a. (Hrsg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen, Essen, S. 52-64.

Kilper, Heiderose, 1997: Regionalisierung zwischen Effektivität, Innovation und Legitimation. Eine Untersuchung zur politischen Modernisierung am Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscher Park. Habilitationsschrift.

Lehner, Franz, 1979: Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien, Königstein/Ts.

Weichhart, Peter, 1996: Die Region - Chimäre, Artefakt oder Strukturprinzip sozialer Systeme?, in: Brunn, Gerhard (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa, Baden-Baden, S. 25-43.