

Reflexive Regionalpolitik als soziale Innovation

Vom Blick in die Sackgasse zur kollektiven Neuerfindung

Franz Füg

Regionalpolitik zeichnet sich heute durch vier Eigenschaften aus: (I) ein regionaler Handlungsraum, (II) eine Region als interkommunal-kollektiv eigenständig handelnder Akteur, (III) ein Verfahren der Reflexion zwischen Förderung endogener Ressourcen und innovativer Entwicklungsoptionen, und (IV) eine Kampagnenfähigkeit zwischen Befristung und Verstetigung. Diese Reflexive Regionalpolitik verfolgt der Artikel mithilfe einer Diskursanalyse in ihrem Prozess der Entstehung, Verbreitung, Veränderung und Durchsetzung in einem Zeitraum von fast 40 Jahren. In einem Phasenmodell sozialer Innovation aus Latenz, Entstehung, Fermentierung, Stabilisierung, und Ernüchterung können Aussagen über die soziale Konstruktion und die raumzeitlichen Strukturmerkmale im Verlauf Reflexiver Regionalpolitik getroffen werden. Mit dem Konzept sozialer Innovation wird nicht nur ein grundlegender Verfahrenswechsel der Regionalpolitik präsentiert, sondern darüber hinaus gezeigt, wie Akteure in der Planung eine neuartige Strategie entwickeln, verändern und durchsetzen. Der Artikel stellt so einen Zusammenhang zwischen historischen Ereignissen, beispielhafter Manifestation und diskursiver Argumentation von Akteuren im Kontext sich verändernder Regionalpolitik her.

1 Einleitung

Programme wie der Wettbewerb Impulsregionen in Sachsen, Regionen Aktiv, Regionen der Zukunft, REGIONALE und IBA Fürst-Pückler-Land gehören heute zum gewohnten Repertoire von Regionalpolitik in der Regionalplanung. Obwohl sie jeweils individuelle organisatorische und thematische Akzente setzen, ist ihnen allen eine Strategie der Reflexion gemein: Sie beschreibt die Fähigkeit einer Region, selbstständig ihre ökonomischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Stärken und Schwächen abzuwägen, ihr Potenzial zu erkennen und daran anknüpfend in einem Lernprozess neue Entwicklungsmöglichkeiten zu gestalten.

Grundlegend veränderte Praktiken werden meist als „Paradigmenwechsel“ in einem „Wandel“ der Planung beschrieben (Reimer 2012: 23; vgl. Siebel 2006; Fürst/Müller 2000; Häußermann/Siebel 1994a). Dieser Artikel versteht sie als soziale Innovation, womit die *Um- und Durchsetzung neuartiger und als neuartig gedeuteter Praktiken* in der Planung in einem Prozess sozialer Konstruktion ins Zentrum der Betrachtung gerückt werden (vgl. Ibert et al. 2015;

Rammert 2010; Braun-Thürmann 2004). Aus dieser Perspektive können die aus dem Planungssystem heraus bewusst gestalteten Veränderungen thematisiert werden. Damit wird nicht nur Aufschluss darüber gegeben, *dass* grundlegende Ziel- und Verfahrenswechsel stattfanden, sondern auch *wie* diese in die Planung gekommen sind und *in welche Richtung* sie gelenkt wurden. Das DFG geförderte Projekt „Innovationen in der Planung: Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung?“ (InnoPlan) untersucht unter diesem Blickwinkel die Durchsetzung eines neuartigen Verfahrens in der Regionalplanung der vergangenen vier Jahrzehnte. Aufgrund der reflexiven Strategie der durchgesetzten regionalpolitischen Verfahren, nennen wir sie vorläufig *Reflexive Regionalpolitik*.¹

Dieser Beitrag beschreibt aus der Perspektive sozialer Innovation den Prozess der Entstehung, Verbreitung, Veränderung und Durchsetzung Reflexiver Regionalpolitik anhand eines Phasenmodells. Darüber hinaus wird das Phasenmodell empirisch erprobt und substantiiert, die soziale Konstruktion sowie raumzeitlichen Merkmale werden gedeutet und erste Ergebnisse aus dem Projekt präsentiert.

Franz Füg
ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter am Leibniz-Institut
für Regionalentwicklung und
Strukturplanung (IRS). Im
DFG-Forschungsprojekt
„Innovationen in der Planung.
Wie kommt Neuartiges in die
räumliche Planung?“ bearbeitet
er die Teilstudie „Reflexive
Regionalpolitik“.
franz.fueg@irs-net.de

In Kapitel 2 wird geklärt, inwiefern Reflexive Regionalpolitik eine neuartige Strategie in der Planung darstellt. Kapitel 3 präsentiert das methodische Vorgehen zur Erforschung einer sozialen Innovation in der Regionalplanung. Ausgehend von einer ersten Strukturierung des Innovationsprozesses auf Grundlage einer quantitativen Auswertung wird dann anhand eines Phasenmodells der Innovationsverlauf der Reflexiven Regionalpolitik rekonstruiert. Kapitel 4 deutet den Prozess zusammenfassend.

2 Die Neuartigkeit Reflexiver Regionalpolitik

Planerische Innovationen entstehen in einem Prozess doppelter sozialer Konstruktion: Sie werden zum einen in komplexen gesellschaftlichen Prozessen durch Kombination unterschiedlicher Ideen und Praktiken *kreiert*, und zum andern auch als bessere Lösung *gedeutet*, weshalb sie *angewandt werden und sich durchsetzen* (vgl. Ibert et al. 2015). Innovationen und ihre Diskurse sind aufgrund ihrer sozialen Konstruktion „immer im Werden“ (Bormann 2013: 343), sodass sie neben ihrer sachlichen Auffälligkeit erst in ihrer räumlichen und zeitlichen Struktur greifbar sind. Im Folgenden wird darum zunächst die sachliche Neuartigkeit veränderter Regionalplanung als Ausgangspunkt beschrieben, um im Laufe des Artikels die soziale Konstruktion zu präsentieren und mit Erkenntnissen über die raumzeitlichen Eigenschaften des Innovationsprozesses zu schließen.

Während die Ordnungspolitik mit Gesetzen und Verordnungen in der Regionalplanung wirkt, verstehen wir unter Reflexiver Regionalpolitik die beobachtbare Bedeutungszunahme von Entwicklungspolitik mit weichen Methoden (vgl. Thierstein 2002: 16). Die Verfahren der Regionalpolitik haben sich in den letzten Jahrzehnten von einer öffentlichen investiven Ausgleichs- und Aufholpolitik hin zu einer wettbewerbsorientierten Integration privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Handelns und der selbstverantwortlichen Entwicklung regionaler Ressourcen verändert (vgl. ebd.; Maillat 1998: 1). Damit haben sich sowohl die räumliche Perspektive als auch die beteiligten Akteure geändert. Zusätzlich zur Bedeutung der Endogenität hat hier aber

auch die regionale Innovationsorientierung zugenommen, d. h. „das Spektrum dessen, was Regionalpolitik zum Ziel hat und was sie auch als mögliche Entwicklungspfade für eine Region in der Zukunft sieht“ (Interview 5). Dieses selbstständige „gezielt[e] und aktivierend[e] [A]nalisieren“ (vgl. Stein 2015) von endogenen Ressourcen und neuartigen Entwicklungsoptionen stellt einen Prozess der Reflexion dar. Diese Verfahren können jeweils unterschiedlich administrativ eingebettet sein, d. h. so wie eine Kampagne kurzfristig oder langfristig orientiert sein. Die zentralen Eigenschaften Reflexiver Regionalpolitik sind darum:

- Ein regionaler Handlungsraum
- Eine Region als interkommunal-kollektiv eigenständig handelnder Akteur
- Ein Prozess der Reflexion zwischen Endogenität und Innovationsorientierung
- Eine Kampagnenfähigkeit zwischen Befristung und Verstetigung

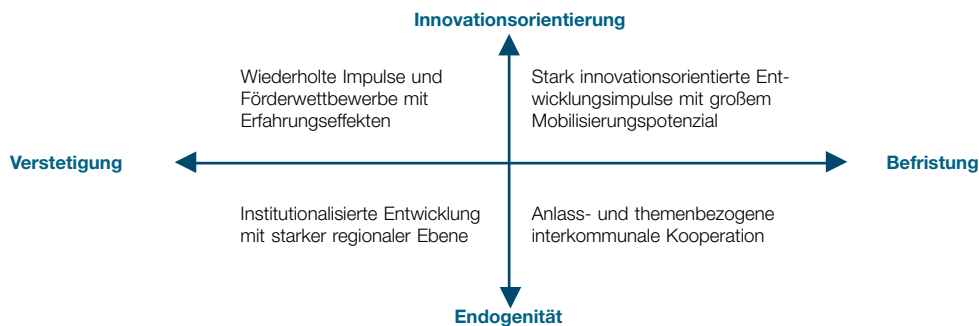
Im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Lokalisierung ist die *Region als Handlungsraum und eigenständiger Akteur* nah genug am Identitätsraum der Menschen, um wirksam zu handeln, und weit genug weg, um Kirchturmpolitik zu vermeiden. Sie kann größere politische Ziele unter Inwertsetzung wirtschaftsstruktureller, kultureller und sozialer Spezifika umsetzen.

Der Charakter der *Reflexivität* von Regionalpolitik kann auf einer Achse zwischen regionaler Endogenität und Innovationsorientierung verortet werden (vgl. Abb. 1). Während das eine Extrem ausschließlich regionalhistorisch-determinierte Entwicklung bedeutet, steht das andere für vollständige Neuorientierung. Reflexivität richtet sich darum nach innen und nach außen: Regional verortete Probleme und Chancen werden durch Reize von außen irritiert und angeregt. Sie richtet sich in die Vergangenheit und in die Zukunft: Reflexivität nimmt Rücksicht auf regionalhistorische Gegebenheiten, und entwickelt Strategien im Umgang mit ihnen.

Das Verhältnis von Befristung und Verstetigung bei der Institutionalisierung Reflexiver Regionalpolitik soll *Kampagnenfähigkeit*

(1) Das durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) finanzierte Projekt *Innovationen in der Planung* (InnoPlan) wird am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) sowie am Städtebau-Institut der Universität Stuttgart von Oktober 2013 bis September 2015 durchgeführt. Grundlegend wird die Entstehung, Durchsetzung und Ausbreitung von Innovationen in der räumlichen Planung untersucht. Neben dem Thema Reflexive Regionalpolitik (Leitung: Oliver Ibert) werden in den anderen Teilprojekten städtebauliche *Konzeptionen neuer Stadtteile* (Leitung: Johann Jessen), *Raum pioniere und Zwischen-nutzungen* (Leitung: Gabriela Christmann) sowie *Quartiermanagement* (Leitung Uwe-Jens Walther) untersucht.

Abbildung 1
Regionalpolitik zwischen Reflexivität (y-Achse) und Kampagnenfähigkeit (x-Achse)



Quelle: eigene Darstellung

genannt werden (vgl. Abb. 1). Während eine befristete Aktion einen kurzen Impuls setzt, überführt die Verstetigung die angestoßenen Prozesse in Institutionen. Eine Kampagne steht zwischen kurzfristigen Initiativen und der Verfolgung eines langfristigen Entwicklungsziels. Lernprozesse können in Ausnahmezuständen nur angestoßen oder aber in dauerhaften Strukturen begleitet werden.

Die Kombination aus Endogenität und Befristung kann etwa die Form informeller, anlassbezogener interkommunaler Kooperation annehmen. Eine Verstetigung dieser kaum innovationsorientierten Prozesse in erprobten repräsentativdemokratischen Strukturen ist über eine Parlamentarisierung der Region möglich. Programme mit deutlicher Innovationsorientierung und Befristung erfahren in der Literatur die größte Aufmerksamkeit, etwa als „Formate der Innovation“ (Hohn/Kemming/Reimer 2014). Sie zeichnen sich in der Regel durch eine intensive Mobilisierungsfähigkeit aus, und besitzen umfangreiche Budgets. Sind diese Initiativen in ein (überregionales) Rahmenprogramm eingebettet oder finden sie in Folgeprogrammen hintereinander statt, kann von einer Verstetigung gesprochen werden. Der Förderrahmen besitzt dann eine längere Laufzeit, aber es findet ein Wechsel der Planungsräume statt.

Je nach Ausprägung bedient sich Reflexive Regionalpolitik somit folgender Instrumente:

- Trennung von Entscheidungs- und Handlungsebene, d. h. die Steuerung durch eine umfassende Vision, deren qualitative Merkmale von vielfältigen

Projekten, etwa im Sinne eines perspektivischen Inkrementalismus umgesetzt werden;

- „Policywettbewerb“ (Benz 2004: 127), d. h. die gleichzeitige Produktion vieler Lösungen, und die Auswahl und Umsetzung der besten;
- Schaffung von rechtlichen und finanziellen Sondersituationen wie die Einrichtung einer Entwicklungsagentur und das Ausrufen einer Förderpriorität zu bestimmten Themen;
- Mobilisierung von Akteuren und Ressourcen, z. B. durch Festivalisierung und Stärkung regionaler Identität.

3 Die Entstehung, Verbreitung, Veränderung und Durchsetzung der Reflexiven Regionalpolitik in Phasen der Innovation

3.1 Vorgehen im Forschungsprozess

Die hier beschriebenen Ergebnisse basieren auf einer Diskursanalyse, bestehend aus Dokumentenanalyse und Experteninterviews.

Neben Monographien, Sammelbänden, Programmbeschreibungen und Gesetzestexten besteht die Dokumentenanalyse zum bedeutendsten Teil aus der Auswertung von Fachzeitschriften. Die Tatsache, dass Regionalplanung nicht nur ein Thema von Planern ist, und dass die Akteure über den deutschen Tellerrand blicken, führte zur Auswahl von insgesamt zehn deutschsprachigen und international erscheinenden

(2) Environment and Planning C, European Planning Studies, disP – The Planning Review, Informationen zur Raumentwicklung, Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Planerin, Raumforschung und Raumordnung, RaumPlanung, Regional Studies, Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie.

den Zeitschriften², die zwischen Geographie, Politik und Politikwissenschaft, und praktischer sowie wissenschaftsorientierter Planung stehen. Über den Veröffentlichungszeitraum von 1975 bis 2014 wurden insgesamt 15.458 Artikel gesichtet und 904 Artikel erhoben.

Die Analyse von Zeitschriftenartikeln bietet überzeugende Vorteile für die Erforschung langfristiger sozialer Konstruktionsprozesse. Durch den regelmäßigen Erscheinungsrhythmus und die so verfügbaren Messpunkte kann der Prozess engmaschig abgebildet werden. Zeitschriften stehen außerdem nicht nur für theoretische Diskurse, sondern geben auch einen – wenn auch leicht verzögerten – Einblick in die geplante Praxis. Sie stellen zudem eine Selektionsinstanz dar und fokussieren so besonders brisante Themen. Schließlich besitzen Fachzeitschriften Prominenz und einen spezifischen Adressatenzuschnitt, d. h. eine Reputation und Attraktivität für Autoren und Leser, die eine Wirksamkeit im Diskurs garantieren und Rückwirkungen der Diskursinhalte auf die Praxis haben können.

Die Auswahl und Bewertung von relevanten Zeitschriftenartikeln erfolgte durch deren thematische Einschlägigkeit: Titel und Abstracts der Artikel wurden nach Schlagworten durchsucht und bewertet. Diese umfassen die Themenbereiche:

- Neue regionale Entwicklungspfade als Ziel von Regionalpolitik
- Instrumente und Eigenschaften beobachteter regionaler Planungsprojekte
- Beschreibung und Bewertung des Wandels von Regionalplanung
- Problematisierung des Strukturwandels und Evaluation von Entwicklungsprogrammen
- Steuerungsverfahren im Kontext der Regionalpolitik
- Strategien regionaler Wirtschaftsförderung

Die ausgewählten Zeitschriftenartikel wurden für eine quantitative Auswertung in drei Relevanzstufen eingeteilt. In Grund-

diskursen (Relevanzstufe 3) werden Probleme, ihre Deutungen und erste Lösungsvorschläge entwickelt. Innovative Lösungen und Problemdeutungen sind hier nur latent vorhanden. Einzelne konkrete Lösungsansätze, Ideen und Planungsinstrumente (Relevanzstufe 2), welche z. T. auch in der Praxis angenommen werden, sind zunächst isoliert oder nur vereinzelt kombiniert, ohne dass Ihnen eine umfangreiche Neuartigkeit attestiert wird. Sie werden zwar als Verbesserung empfunden und kopiert, stellen aber keinen Bruch mit dem bisher Gewohnten dar. Erst eine Kombination (Relevanzstufe 1) bestimmter Ideen führt zum großen Aha-Moment unter den Akteuren, der die Beschreibung als soziale Innovation zulässt. Dies ist die Reflexive Regionalpolitik, die als bahnbrechende Verbesserung empfunden wird und bei den Beteiligten erkennbar dokumentierte Begeisterung auslöst. Anhand exemplarischer und bedeutender Schlüsseltexte konnten mit qualitativen Verfahren zusätzlich genauere Argumentationslinien herausgearbeitet werden.

Die Dokumentenanalyse wurde durch zehn leitfadengestützte Interviews mit Experten aus der deutschen Planung ergänzt, um auch den nicht verschriftlichten Diskurs zu berücksichtigen. Die ausgewählten hochrangigen Experten besitzen Erfahrung und Wissen zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Innovationsverlauf, in Planungspraxis, Politik und Wissenschaft und zu deren Schnittstellen. Besonders spannend ist, dass die Experten nicht nur den Innovationsverlauf reflektieren, sondern in diesem auch zeitweise selbst praxiswirksam und handlungsstrukturierend aktiv waren und sind – häufig über ihren eigentlich Wirkungsrahmen hinaus (vgl. Bogner/Menz 2002: 46). Dies gilt auch für viele Autoren der Zeitschriftenartikel.

Im Verlauf der Analyse hat InnoPlan aus der Erfahrung von vier Planungsinnovationen ein idealtypisches Phasenmodell entwickelt (vgl. Ibert et al. 2015). Im Folgenden dient es zur Strukturierung des Verlaufs und Exploration der Entstehung und Durchsetzung Reflexiver Regionalpolitik. Zunächst soll eine quantitative Zusammenstellung der Artikel Aufschluss über die Struktur des Verlaufs geben, bevor auch die Ergebnisse der qualitativen Textanalyse mit einfließen.

3.2 Quantitative Darstellung eines Diskurses um Reflexive Regionalpolitik

Abbildung 2 zeigt den Anteil erhobener Zeitschriftenartikel an der Zahl der untersuchten (d. h. veröffentlichten) Zeitschriftenartikel des jeweiligen Jahres.³ Dieser ist ein Indikator für die Aufmerksamkeit, welcher dem Diskurs um neue Formen der Regionalpolitik zukommt.

Schon auf den ersten Blick sind zwei Tendenzen zu erkennen: Erstens zeigen sich zwei Wellen der Aufmerksamkeit in Form höherer Anteile der erhobenen Artikel in den Zeitschriften. Die Aufmerksamkeitswelle zu Beginn der Jahrtausendwende ist allerdings wesentlich dichter und stabiler als die der 1980er Jahre. Zweitens ist eine Verlagerung von Artikeln der Relevanzstufe 3 zu 2 und 1 zu erkennen. Dies steht für einen zunehmenden Diskurs über konkrete Lösungen und Reflexive Regionalpolitik.

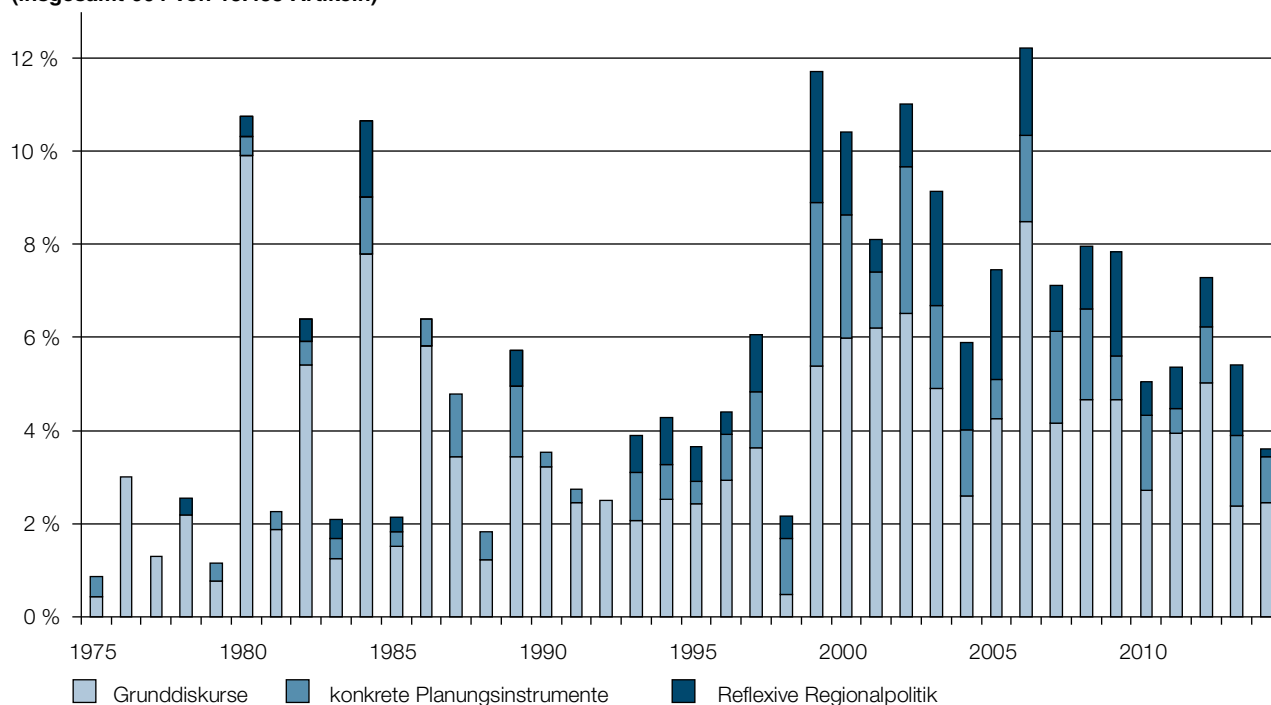
Über die 1980er Jahre hinweg gewinnt Regionalpolitik enorm an Bedeutung. Ursache der Aufmerksamkeitspitzen der 1980er Jahre sind die IzR-Hefte 7/8.1980 „Innovationsförderung im ländlichen Raum“, 12.1980 „Regionalplanung in der Krise?“, 6/7.1982

„Qualifikation und Innovation als Strategie der regionalen Entwicklung“, 1/2.1984 „Endogene Entwicklungsstrategien?“ und 10.1986 „Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik“, welche den Diskurs deutlich strukturieren. Aus dem Vorkommen einzelner Publikationen der Relevanzstufe 1 zum Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre kann man schließen, dass als innovativ einzuschätzende Strategien vereinzelt formuliert werden, aber keine ausreichende Unterstützung finden.

Es folgt eine Publikationsflaute in den 1990er Jahren. Trotz der geringeren Aufmerksamkeit nimmt dennoch der Anteil konkreter Lösungsvorschläge (Relevanzstufe 2) zu. Spannend ist auch, dass Mitte der 1990er Jahre die kontinuierliche Thematisierung als innovativ empfundener Regionalpolitik beginnt (Relevanzstufe 1). Den steilen Anstieg 1999 hat unter anderem das IzR-Heft 3/4.1999 „Projektorientierte Planung – das Beispiel der IBA Emscher Park“ mit zu verantworten. Regionalpolitik erlebt seitdem ein erneutes Hoch, sodass sich zeitweise mehr als jeder zehnte untersuchte Artikel eines Jahrgangs damit beschäftigt. Dies ist umso beeindruckender, da die Zahl

(3) Grundlage der Auswertung ist eine Datenbank aus 904 thematisch verschlagworteten und in Relevanzstufen strukturierten Datensätzen (vgl. Kapitel 3.1)

Abbildung 2
Anteil der Beiträge im Kontext Reflexiver Regionalpolitik an den jährlich veröffentlichten Beiträgen in Fachzeitschriften (insgesamt 904 von 15.458 Artikeln)



Quelle: eigene Darstellung

der jährlich veröffentlichten Artikel seit der Jahrtausendwende zwischen 500 und 600 liegt, während es in den 1980ern noch weniger als 300 waren.

Das Thema Regionalpolitik ist im Zeitraum von 1999 bis 2009 in der Literatur deutlich stabiler und auf einem hohen Niveau von durchschnittlich 9 % vertreten, als es trotz der hohen Ausschläge zu Beginn des Untersuchungszeitraumes mit 5,1 % der Fall war (1980–1990). Es verdoppelt sich aber nicht nur die relative Größe der Aufmerksamkeit: Die absolute Stärke des Diskurses ist mit insgesamt 459 relevanten Veröffentlichungen im Vergleich zu 152 dreimal so groß. Der Anteil der Relevanzstufe 1 liegt in der zweiten Welle bei durchschnittlich 19,8 % an den ausgewählten Artikeln im Vergleich zu einzelnen wenigen Beiträgen der 1980er und 1990er Jahre. Dennoch scheint die Beschäftigung mit der innovativen Reflexiven Regionalpolitik und auch der Regionalpolitik insgesamt, bei einigen Schwankungen abzunehmen.

Ein möglicher Grund der Publikationsflaute ist die Verschiebung der Aufmerksamkeit auf die deutsche Wiedervereinigung. Außerdem liegt es nahe, die Zeit bis zum IBA-Themenheft der IzR als eine Art praktische „Testphase“ zu deuten, in welcher neben ersten Konzeptualisierungen, eine insgesamt abwartende Haltung bei Publikationen zu beobachten ist.

Eine quantitative Auswertung der Daten kann indessen nur einen ersten Überblick geben. Um die genauen Zusammenhänge im Verlauf näher zu benennen, ist ein Phasenmodell von Innovationen in der Planung angemessen, das auch auf der qualitativen Analyse von Schlüsseltexten basiert.

3.3 Phasen im Innovationsprozess Reflexiver Regionalpolitik

Latenz: Alte Grenzen und Neue Kombinationen

„Es war so, dass alles, was bisher gedacht wurde, eben an Grenzen gestoßen ist und es war klar, dass man über diese Grenzen hinausgehen musste, aber nicht, in welche Richtung“ (Interview 2).

Das Denken der Regionalpolitik im Zeitgeist einer langen Wachstumsphase der Nachkriegszeit, orientierte sich bis in die 1980er Jahre hinein an „Noch-nicht-Kategorien“: „Eine andere Entwicklung als ein uniformer Modernisierungsprozeß, in dessen Verlauf allmählich die ökonomischen Strukturen aus den Industriezentren auf die ländlichen Gebiete ausgedehnt würden, war nicht denkbar“ (IBA EP 1992: 15). Diese Einbahnstraße der Regionalpolitik führte in Anbetracht neuartiger Strukturprobleme von urbanen industrialisierten Räumen in eine Sackgasse, sodass nach „eigendynamisch[en]“ „neuen Wachstumspfad“ gesucht wurde (Hockel 1978: 485). Die hinter den Erwartungen zurückbleibenden Erfolge mehrerer Programme zur Bearbeitung des Strukturwandels förderten eine Strategiedebatte der Planung (vgl. IzR 12.1980; Stöhr 1984).

In NRW waren Kommunen infolge der Abwanderung und in Anbetracht der neuen und über administrativen Grenzen hinweg auftretenden Probleme finanziell handlungsunfähig. Die Landesregierung verlagerte darum schrittweise raumplanerische Kompetenzen auf die Ebene der Regierungsbezirke und des Landes, gestaltete 1979 einen geschwächten Kommunalverband Ruhrgebiet und betrieb selbst überkommunale Grundstücksentwicklung, u. a. mithilfe des Grundstücksfonds Ruhr (vgl. Ellwein 1980: 291; Goch 2002: 297 ff.). Die von Planern, Wirtschaftsförderern und Regionalökonomern attestierte geringe Innovationsfähigkeit des Ruhrgebiets und die Kritik, dass die bisher dominierende Praxis der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) mit einer rein finanziellen Ausgleichspolitik tiefgreifende strukturelle Veränderungen nicht maßgeblich beeinflussen könne, mündeten in die Forderung nach einer „Innovationsorientierten Regionalpolitik“ (Ewers/Wettmann 1978), welche sich z. B. in der NRW-Landesinitiative Zukunftstechnologien (1984–1988) manifestierte. Im Konzept der endogenen Regionalentwicklung wurden etwa zeitgleich „regionale Handlungskonzepte unter Berücksichtigung regionaler Begabungen und Engpässe, Wettbewerbsvor- und nachteile“ (Lutzky/Wettmann 1982: 741f) unter Einfluss österreichischer und schweizer Beiträge als eine Aufgabe in regionaler Eigenverant-

wortung gedeutet (vgl. Brugger 1984; El-sasser/Leibundgut 1987).⁴ Die Region als Handlungsraum wurde also aus zwei Perspektiven konstruiert: als Verantwortungsbündelung auf überkommunaler Ebene in einer Strategie des Durchregierens auf der einen Seite und als regionale Subsidiarität zur Stärkung regionaler Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit auf der anderen Seite. Dies wurde nicht zuletzt durch die Verlagerung wirtschaftspolitischer Kompetenzen des Bundes auf die europäische Ebene befördert, welche dieses Feld für die Regionalpolitik der EG, und schließlich der Regionen, öffnete (vgl. Stahl 1986). Im Zweifel an zentralstaatlicher Steuerung fand außerdem eine Hinwendung zu dezentralen gesellschaftlichen Steuerungsmodellen statt.

Galten bisher die peripheren, hinterflorierenden industrialisierten Agglomerationsräumen hinterherhinkenden ländlichen Räume als förderungswürdig, waren die ehemals erfolgreichen monostrukturellen Ballungsräume aber zu neuen Problemräumen geworden (vgl. Pieper 1985: 153). Im deutschen Nord-Süd-Vergleich standen sie anpassungsfähigen Agglomerationsräumen mit einer „innovativen Dynamik“ gegenüber, „deren Basis ein flexibles Netz kleiner und mittlerer Firmen mit einer handwerklichen Tradition ist“ (Läpple 1986: 909 f).⁵ Im internationalen Vergleich fand der deutsche Diskurs Anschluss an ähnliche Erkenntnisse aus dem Ausland, etwa über das dritte Italien (vgl. Piore/Sabel 1984: 250 ff.). GREMI⁶ verhalf dieser Deutung schließlich mit dem „innovativen Milieu“ (Aydalot/Keeble 1988) als Bedingung der Anpassungsfähigkeit zum Durchbruch. Die Feststellung, dass ökonomischer Strukturwandel nur mit umfassender „gesellschaftlicher“ (Stöhr 1984: 11), sowie „politischer und administrativer Innovation“ (Ellwein 1980: 283), d. h. durch einen kollektiven regionalen Lernprozess zu erreichen sei, weitete die zunächst auf die Industrie beschränkte Innovationsorientierung auf weitere Handlungsfelder aus. „Ziel ist die Ergänzung der bisherigen Raumordnungsstrategien zur Gewinnung neuer Handlungs- und Entwicklungspotentiale“ (Lutzky/Wettmann 1982: 741 f). Strukturwandel wird nicht mehr als Übel verstanden, dem man ausgesetzt war, sondern als Chance (vgl. Pieper 1985).

Dieses diskursive „Aufbrechen“ (Bormann 2013: 342) alter Deutungen und Zusammenfügen einer neuartigen Problemdeutung erwies sich als ein entscheidender Schritt hin zu neuen Lösungsoptionen im Innovationsverlauf (vgl. Ibert/Müller 2014: 195). Noch existierte die Reflexive Regionalpolitik jedoch nicht. Sie war aber in der Problemdeutung bereits angelegt, nämlich dem Mangel an gesellschaftsumfassenden und dynamischen interkommunalen Netzwerken in einer urban geprägten Region und dem Verständnis von Strukturwandel als einen selbst zu gestaltenden Prozess.

Im erstmals eigenständigen Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung in NRW, getragen von einer absoluten Mehrheit der SPD im Landtag, leitete Minister Christoph Zöpel zusammen mit dem Referatsleiter für Städtebau, Karl Ganser, schließlich einen Strategiewechsel ein: weg von der zentralisierten hin zur regionalisierten Regionalpolitik. Sie verlagerten das Handeln in die Region und zwar durch selbstverantwortliche regionale Entwicklungskonferenzen als Politiknetzwerke unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure. So wurde der Ansatz zur Förderung endogener sozialer Potenziale im Gegensatz zum bisherigen Fokus auf investive finanzielle Ausgleichsmaßnahmen aufgegriffen (vgl. Fürst/Kilper 1995: 289). Nach der Zukunftsinitiative Montanregion (ZIM) im Ruhrgebiet wurde die Strategie in der Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen (ZIN) 1987 auf ganz NRW ausgeweitet. Das neue planerische Denken wurde beispielhaft und sichtbar umgesetzt. Dieses noch eng an alte administrative Strukturen gebundene Instrument ohne passendes Finanzierungskonzept entwickelte keine umfassende gesellschaftliche und administrative Reflexivität. Zudem wurde es nicht als Innovation gedeutet, sodass die ZIN lediglich Wegbereiter einer Reflexiven Regionalpolitik war.

Entstehung: Ein Modellprojekt der Reflexiven Regionalpolitik

„Die ‚IBA Emscherpark‘ ist ein Aufbruch in etwas Neues. Sie ist ein faszinierendes Experimentierfeld. Strategien sind zu erdenken und zu erproben. Man hat konkret über Ziele für die Region nachzudenken und über Grundsätze, die man auf andere Regionen übertragen kann. Das Thema muß in unse-

(4) Zu dieser Erkenntnis kommt schon Kilper (1999: 88).

(5) vgl. Freytag/Windelberg schon 1978

(6) Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs

ren Köpfen erst ankommen“ (Adrian 1994: 89).

Der durch ZIN an Kontur gewonnene Politikwechsel war geprägt durch die dezentrale Bearbeitung wirtschaftsstruktureller Probleme in sozialen und ökologischen Leitlinien. Sie wurden inkrementell in einer neuen Förderlandschaft umgesetzt und zielten insgesamt auf eine Inwertsetzung des Raumes ab (vgl. Durth/Sigel 2010: 700). Das von C. Zöpel und K. Ganser initiierte und 1988 vorgestellte Modell zur Entwicklung der Emscher Region erfand das Format einer Internationalen Bauausstellung neu und markiert mit ihrer IBA Emscher Park den Beginn Reflexiver Regionalpolitik. Bemerkenswert ist, dass nun die „technologischen, sozialen und organisatorischen Innovationen“ Gegenstand der Regionalpolitik waren – „[d]ie bauliche Gestaltung der Prozesse ist davon abgeleitet“ (MSWV NRW 1988: 9). Die Reflexivität der IBA Emscher Park war durch eine deutliche Innovationsorientierung bei gleichzeitiger Nutzung endogener Ressourcen geprägt. Sie setzte Impulse für lokale Verbundenheit und internationale Eingebundenheit: Das explizite Entwicklungsziel war die Initiierung von „Innovationen in allen gesellschaftlichen Bereichen“ (MSWV NRW 1988: 8). Bevor jedoch die Ideenwettbewerbe, Planungswerkstätten, Symposien und Kongresse national und international geöffnet wurden, erging ein Projektaufruf an kommunale Akteure (vgl. Durth/Sigel 2010: 703). Die Kampagnenfähigkeit der IBA Emscher Park war gekennzeichnet durch einen perspektivischen Inkrementalismus, d. h. durch das Verfolgen einer langfristigen regionalen Vision durch Umsetzung kleinerer Projekte. Lösungen wurden modellhaft in eigenständigen lokalen Akteursbündnissen, „innovativen Inseln“ (Adrian 1994: 91), gefunden, während sich die IBA Emscher Park GmbH auf die Prozessgestaltung, d. h. die Mobilisierung von Akteuren und Ressourcen durch Vergabe von Förderpriorität im Wettbewerb konzentrierte (vgl. Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 115). Der GmbH gelang es als unvorbelastete und befristet existierende Institution, eingefahrene Strukturen zu irritieren und Denkprozesse anzustoßen, indem sie externe Impulse gezielt kanalisierte.

Die IBA Emscher Park glich mit ihrem Ausnahmezustand einem Sandkasten, in dem sich eine Avantgarde neuer Regionalpolitik aus Akteuren der Politik, praktischer Planung, Wirtschaft, und Wissenschaft von den gegebenen Verwaltungsstrukturen entfernen und konsequent entfalten konnte. Dieses große politische Experiment konnte nur in einem durch außergewöhnlich hohen Problem- und Handlungsdruck gekennzeichneten Raum, nämlich dem „härtesten Fall für die Erneuerung in der alten Bundesrepublik“ (vgl. IBA EP 1992: 13) und mit breiter kommunaler Unterstützung stattfinden. Es erzeugte die nötige Aufmerksamkeit für neuartige Regionalpolitik als Voraussetzung für ihre Anerkennung und Durchsetzung. Die IBA Emscher Park ist Katalysator Reflexiver Regionalpolitik als eine soziale Innovation. Die IBA Emscher Park besaß eine Strategie der „Organisation von Innovationen in nicht innovativen Milieus“ (Häußermann/Siebel 1994b) in der Region. Zum Umgang mit dem Strukturwandel regten ihre Macher das regionale Milieu durch einen dezentralen gesellschaftlichen Steuerungsmodus an. Das Planungsmodell selbst wurde, auch im internationalen Vergleich, als neuartige und bessere Lösung präsentiert (vgl. Ganser/Siebel/Sieverts 1993; IBA Emscher Park 1992: 25). Sie positionierten sich nun in einem „generellen Wandel der Politikformen auf lokaler und regionaler Ebene“ (Häußermann/Siebel 1994a: 43 f.), die im Spannungsnetz zwischen territorialem Wettbewerb und Potenzialentwicklung mit einer ausgeweiteten Bürgerbeteiligung und halbstaatlichen oder privaten Organisationsformen entstehen. Sie popularisierten den Modus einer Anreizsteuerung, der auch für die 1988 neu aufgelegte Europäische Regionalpolitik charakteristisch wurde. Es ist allerdings nicht immer eindeutig, ob die inhaltliche Orientierung der IBA Emscher Park oder das Planungsmodell selbst gemeint war, wenn von „Verfahrensinnovation in der Politikgestaltung“ (Freye 1993) und „innovative[r] Politik“ (Häußermann/Siebel 1994: 39a) gesprochen wurde. Gerade dieser schillernde, unscharfe Gebrauch des Begriffs Innovation (einerseits selbst Innovation zu sein und andererseits Innovationen zu fördern) schien die Faszination auszumachen. Diese „neue[n] Wege“ wurden schon früh auch von Beobachtern als

zukunftsweisend und nachahmungswürdig erkannt (Kaufmann 1994: 19).

Fermentierung: Durchsetzung Reflexiver Regionalpolitik

„Gesetze spielen da gar keine Rolle, würde ich sagen. Wichtiger sind bestimmte Förder Richtlinien“ (Interview 5).

Die Zwischen- und Abschlusspräsentation der IBA Emscher Park 1994 und 1999 zogen jeweils umfangreiche Darstellungen, Rezensionen und Theoriesierungen im Diskurs nach sich, welche ihre charakteristischen Elemente herausarbeiteten (vgl. Kilper 1999; IzR 3/4.1999). Im Vergleich der IBA Emscher Park mit der Expo 2000 Hannover ernannten wichtige Akteure die Expo im Kontext der IBA gewissermaßen als Nachfolger, dem sie attestierten, im Geiste der Innovation zu handeln. Mit der IBA Emscher Park als Vorbild galten befristete Programme mit intermediären Organisationen zur „Einführung eines Elements von Fremdheit“ und dem Ziel der Förderung endogener „Mentalitäten und Motivationen“ (Mayer/Siebel 1998: 5, 4) als innovativ. In diesem Spannungsfeld wurde „ein dritter Weg“ (Siebel/Ibert/Mayer 1999: 163) gewählt – die Reflexivität.

Mitte der 1990er Jahre begann eine Übertragung Reflexiver Regionalpolitik zunächst in Ruhrgebiets-ähnliche Problemkontexte. Die neuen Bundesländer standen vor einem herausfordernden Strukturwandel und übernahmen zunächst die Planungssysteme ihrer westdeutschen Paten-Länder, sodass das vom Tagebau geprägte Brandenburg als erstes Land die Strategien aus NRW anwandte (vgl. Sturm 2006: 216). Auch andere Regionen Ostdeutschlands standen vor ähnlichen Herausforderungen, wie z. B. die Bitterfelder Region, sodass eine Übertragbarkeit denkbar schien (vgl. Adrian 1994: 89). Es handelte sich um zögerliche Nachahmung einzelner Elemente aus NRW, wie informelle regionale Entwicklungskonferenzen und -programme, so etwa in Thüringen (1994) und Sachsen (1995). Der Umgang mit einem offenen Ideenaustausch wurde dabei als ungewohnt empfunden (vgl. Walcha und Dreesbach 1996: 55). 1997 begann in Sachsen eine „Förderrichtlinie Regio“, welche auf Grundlage eines Förderwettbewerbs die eigenverantwortliche Erstellung und Umsetzung interkommunaler

Entwicklungs- und Handlungskonzepte in Modellvorhaben zum Ziel hatte. Die ersten Nachahmer suchten nach günstigen Möglichkeiten, die neuen Planungsformen umzusetzen. So besaßen diese Maßnahmen weder Festivalisierung noch aufsehen-erregende institutionelle Neugestaltung. Sie entwickelten jedoch z. T. ein reflexives Element mit geringerer Innovationsorientierung zur Neuaufstellung der Regionen, das sich in einem bestehenden Institutionensystem möglicherweise beständiger erwies. Darüber hinaus profitierten Regionen vom Wettbewerbsprogramm der EU-Regionalpolitik. Da hier zur Einwerbung von Fördermitteln ein Regionales Entwicklungskonzept Bedingung war, wurden auch von dieser supranationalen Ebene aus Reflexionsanreize gesetzt.

Mayer und Siebel (1998: 4) markierten mit der Verkündung eines neuen „Paradigma der Planung“ in zehn (zum Teil schon bei Ganser/Siebel/Sieverts 1993 formulierten) Punkten einen weiteren Schritt im Innovationsprozess, der sich nun langsam von seinem Ursprung entfernte. Dieser Paradigmenwechsel wurde auch im internationalen Umfeld wahrgenommen: „With globalization, the opposition between endogenous and exogenous development policies became outdated. Third-generation policies presented a combination of endogenous and exogenous aspects aimed at creating comparative, environmental advantages“ (vgl. Maillat 1998: 1). Maillat macht hier die zwei Pole der Reflexion in der neuen Regionalpolitik explizit. Eine besondere Leistung bestand erneut in der Verknüpfung der deutschen Erfahrungen mit der internationalen Debatte: Ausgehend von dynamischen und adaptiven Regionen und ihren „kreativen Milieus“ (Butzin 1996) wurden Lernprozesse für die Innovationsförderung „sklerotischer Milieus“ (Läpple 1994: 42) konzeptioniert (vgl. Morgan 1997). „Offenheit und die Fähigkeit, Wissen von außerhalb der Region anzuzapfen und im Rahmen regionsinterner Informationskreisläufe nutzbar zu machen, [ist] für den wirtschaftlichen Erfolg von entscheidender Bedeutung“ (Fromhold-Eisebith 1999: 169 f.). Resultat war ein „Interaktives Innovationsmodell“ (Morgan 1997: 491). In Deutschland wurde es von weiteren Politikfeldern in der Förderung von Netzwerken zur regionalen Entwicklung aufgegriffen, so etwa

vom BMBF mit InnoRegio (1999), Lernende Regionen (2001), und von verschiedenen Clusterwettbewerben. „Die Festlegung und Implementation von Strategien regionaler Wirtschaftspolitik ist somit bereits als permanenter selbstreflexiver Lernprozess organisiert. [...] [Das Verfahren] beweist sich als ein auf Selbstorganisation basierendes Bottom-up-Entwicklungskonzept“ (Stahl 1998: 24 f.). Reflexive Regionalpolitik setzte sich im administrativen Handeln und in Programmen durch, nicht in Gesetzen.

Stabilisierung: Normalisierung und Ausdifferenzierung Reflexiver Regionalpolitik

„Dann war erstmal ein Vakuum. Und siehe da, dieses Vakuum war eben keines, denn es ist ganz Vieles neu entstanden“ (Interview 1).

Der Wunsch, die neue Entwicklungsstrategie auch in anderen Regionen in NRW zu nutzen, stand politisch nur schwer durchsetzbaren Kosten gegenüber. Die Frage der Stunde war, ob die Erfolge in kleinem Rahmen oder gar fest institutionalisiert durch „Veralltäglichen des Außeralltäglichen“ (Walter Siebel⁷) wiederholbar sind. Im Gegensatz zur Intention der Innovatoren in NRW, top-down durch zu regieren, erhielt Regionalpolitik eine immer stärkere bottom-up-Orientierung, beeinflusst durch die Aktivierungspolitik der EU und regionaler Steuerungsmodelle wie der „Regional Governance“ (Fürst 2001). Beides, die Verstetigung und die bottom-up-Orientierung, sind Eigenschaften, welche von den Innovatoren nicht beabsichtigt und sogar abgelehnt wurden und zu einem Generationenwechsel im Innovationsprozess beitragen – ein Schisma, durch welches die Innovatoren ihren Nachfolgern Platz machten: Die Zeit der Innovatoren war vorbei und sie räumten das Feld, zum Teil enttäuscht und zornig über die Entfremdung ihres Vermächtnisses. Es folgte die Zeit der Übertragung und Anwendung in vielerlei Formen, darunter kleine und große Wiederholungen und Internationalisierung. Diese Ausbreitung war kein zufälliger Nebeneffekt, sondern wurde aktiv vorangetrieben (vgl. Niemann/Reicher/Uttke 2008).

Kleine Wiederholungen: Als IBA Emscher Park Nachfolgerin galt in NRW die seit 2000 mit zwei bzw. inzwischen dreijährigen Laufzeiten stattfindende REGIONALE als ver-

stetigter Wanderzirkus der Reflexion. Das Programm bietet geeignete Beispiele dafür, wie sehr die Erfolge des Planungsmodells von der jeweiligen regionalen Fähigkeit abhängen, neue Ideen zu kanalisieren und endogene Bedingungen zu fördern. Einige Regionen stehen strukturell auch schon vor dem Programm gut da. Insbesondere die REGIONALE 2006 „Bergisches Städtedreieck“ und 2010 „Köln-Bonn“ gelten bis heute als Erfolgsbeispiele, die langfristige Veränderungen initiiert haben und bei ihrem Abschluss ein Gefühl des Anfangs hinterließen (vgl. Stein 2015; Beierlorzer 2010). Die wissenschaftliche Begleitforschung nutzt die REGIONALE um die „Planungskultur im Wandel“ nachzuvollziehen (Reimer 2012; vgl. Danielzyk/Wood 2004).

Große Wiederholungen: Von 2000–2010 setzten fast zeitgleich vier Initiativen, mit der Absicht ein, das Modell der „Prozeß-Innovation IBA Emscher Park“ zu nutzen (Kilper 2001). Das Fürst-Pückler-Land bewältigte als ehemalige Braunkohleregion der DDR einen intensiven Strukturwandel und besaß dementsprechend ähnliche Voraussetzungen wie der Ursprungsraum Reflexiver Regionalpolitik. Sachsen-Anhalt bespielte mit der IBA Stadtumbau ebenfalls die Thematik des Wiedervereinigungs-Strukturwandels. Die Anwendung Reflexiver Regionalpolitik in Ostdeutschland wurde also konsequent fortgeführt. Die sich verkürzenden Laufzeiten der IBA sind ein Indiz für die zunehmende Bedeutung von politischer und finanzieller Machbarkeit Reflexiver Regionalpolitik.⁸ Bei den IBA ist wie in der REGIONALE der jeweilige reflexive Charakter ausschlaggebend für den Erfolg. In der Literatur wurde das Modell auch als „Innovationsorientierte Planung“ (Ibert 2003) bezeichnet.

Internationalisierung: Sowohl kleine als auch große Variationen Reflexiver Regionalpolitik begannen aus dem deutschen Planungskontext hinaus zu wachsen. Diesen Schritt gingen die grenzüberschreitenden EuREGIONALE 2008 und die IBA Basel (2010–2020). In Parkstad in den Niederlanden begann zum ersten Mal eine IBA ohne Bezug zum deutschen Planungssystem (2012–2020). Die IBA Emscher Park strahlte international aus und galt als Vorbild zur Entwicklung alter Industrieregionen, wie etwa in Oberschlesien (vgl. Shaw 2002; Nadrowska 2008).

(7) Am 17.1.2014 in Stuttgart auf dem Expertenworkshop des Projektes „Innovationen in der Planung: Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung?“ (InnoPlan)

(8) Während die IBA Fürst-Pückler-Land wie im Emscher Park noch mit zehn Jahren arbeitet, sind z. B. in Sachsen-Anhalt nur sieben Jahre angesetzt.

Verstetigung: Die in den 1990er Jahren begonnenen regionalen Entwicklungsprogramme der neuen Bundesländer wurden verlängert, z. B. in Sachsen (2006) und Thüringen (2007). Ähnliche Verfahren spielten inzwischen auch in den übrigen Bundesländern zur Kanalisierung der Gelder aus europäischen Fonds, insbesondere für LEADER, eine wichtige Rolle. Auch mit dem Zukunftsprogramm ländlicher Raum (2007–2013) wurde deutlich, dass Reflexive Regionalpolitik aus ihrem ursprünglichen Problemraum altindustrieller Ballungsräume endgültig transponiert wurde. Es entwickelten sich auch noch stärker institutionalisierte Modelle auf regionaler Ebene. Ein Blick auf die Ursprünge in den 1980er Jahren zeigt, dass neben interkommunaler Kooperation und der Zentralisierung der Macht auf einen Regierungspräsidenten auch die Parlamentarisierung der Region eine Lösungsstrategie darstellte (vgl. Baestlein/Wollmann 1980). Ein Parlament als Ort der Diskussion und regionaler Entscheidungen könnte eine am etablierten repräsentativ-demokratischen Steuerungsmodell orientierte Form der Reflexivität darstellen. Ob es sich hierbei jeweils um einen Fortschritt und eine Übersetzung der Innovation handelt oder um den Versuch konservativer Kräfte, alte Strukturen zu bewahren, muss wohl im Einzelfall geklärt werden. Die Region Hannover war hier mit der Veränderung der Landkreisverwaltung 2001 Vorreiter. Seitdem zogen viele Regionen nach, so etwa der Regionalverband Saarbrücken 2008 und die Städteregion Aachen 2009. In der „trimetropole Rhein-Ruhr“ diskutierten Danielzyk/Knapp/Schulze (2008) die interkommunale Kooperation in NRW neu. Die „Lernende Stadtregion“ (Stein 2006) war nun anerkannter Raum der Reflexivität, in dem „Anlässe zum zielgerichteten und zufälligen Lernen geschaffen werden“ (Stein 2015). Reflexive Regionalpolitik war in den Köpfen angekommen.

Ernüchterung: Entzauberung und Reaktionismus

„Insofern haben wir es – bei entsprechend differenzierter Betrachtung und Benennung – hier mit einem traditionellen „Goldenen-Zügel-Phänomen“ zu schaffen, in dem primär nicht Innovationen, sondern öffentliche Gelder (von Land und EU) das

Ziel sind, kurzum: policy follows resources“ (Selle 2004: 57).

Die Erfolge der dritten Generation reflexiver regionaler IBA, etwa in Heidelberg und Thüringen, und auch kleinerer Programme waren umstritten und stehen für eine Ernüchterung. Für viele Akteure war das Label IBA nach wie vor der heilige Gral regionalpolitischer Programme geblieben. So wie die IBA den Beginn Reflexiver Regionalpolitik markiert, so markiert der Diskurs um sie möglicherweise auch ihr Ende. Aufgrund ihrer schnellen Verbreitung in zahlreichen und vielfältigen Formen waren Akteure im Umfeld der Veranstaltungen aus Politik, Wissenschaft und Planungspraxis um ein Ausfransen der einst so scharfen Konturen der „Marke IBA“ besorgt (Durth 2010). In einem Memorandum formulierten sie Qualitätskriterien und institutionalisierten einen Erfahrungsaustausch, und wirkten auf ein Verfahren der Selbstevaluation hin (vgl. Durth 2010; BMVBS 2011). Es entflammte eine Debatte über die Legitimität dieser Exklusivität und damit über das, was Reflexive Regionalpolitik auszeichnet, nämlich das Verhältnis von Offenheit und Eigenstrategie (vgl. Bauwelt 2013).

Im Kontext der REGIONALE sind schon früh Unterschiede in der jeweiligen regionalen Wirkungsmacht des Programmes aufgefallen. Überhaupt stand der Wettbewerbscharakter in der Kritik, da ja offensichtlich jede Region in NRW einmal an der Reihe sein müsse. Mit „Zukunftsland“ im westlichen Münsterland läuft das Programm zunächst bis 2016.

Die Innovationsorientierung, welche die Regionalpolitik seit den 1970er Jahren prägte, und als ein wesentliches Erfolgskriterium der IBA und verwandter Programme beschrieben wurde, weckt auch Skepsis. Selle (2004) deckte die verbreitete unscharfe Verwendung des Begriffs auf, fragte nach über 25 Jahren Innovationsorientierung in der Regionalpolitik, um welche Innovationen es denn eigentlich gehe, wie diese zu erkennen seien, und was das für die Planung bedeute. Er stellt nüchtern fest, dass ein ‚Innovationswahn‘ der Landesregierung „in der kommunalen Politik nicht selten als überzogen und hinderlich für die Geschäfte vor Ort angesehen“ werde (Selle 2004:

57), und dass es doch in erster Linie um die Akquise von Finanzmitteln gehe und sie deswegen den „Formattourismus“ (Reimar Molitor⁹) mitspielen müsste. Darüber hinaus treten zunehmend Publikationen über innovationsorientierte und festivalisierte Großprojekte auf, die zusammenfassend und konzeptionalisierend „den Sack zu machen“ (vgl. Hohn/Kemming/Reimer 2014; BMVBS 2011).

4 Strukturmerkmale im Verlauf Reflexiver Regionalpolitik

Es wurde am Beispiel der Entstehung, Verbreitung, Veränderung und Durchsetzung einer Reflexiven Regionalpolitik gezeigt, dass das Zusammenspiel von umgesetzter Praxis, Akteuren und historischen Ereignissen im Zeitverlauf seinen Charakter verändert, sodass eine dem Innovationsprozess immanente Phasierung sichtbar wurde. Aus der Darstellung kann die zeitliche und räumliche Verbreitung der sozialen Konstruktion herausgelesen werden.

Die Latenzphase beginnt in einem Raum, der sich durch eine gemeinsame Problemstellung definiert. Vor diesem Hintergrund findet ein lebendiger und pluralistischer Diskurs statt. Der intensive Handlungsdruck ermöglicht das Ausprobieren vielfältiger Lösungsansätze in der Regionalpolitik. Durch den Austausch von Wissen zwischen Akteursgruppen, die sich zunächst isoliert mit dem Problem beschäftigen – Planer, die mit industriellen Brachflächen umgehen, Wirtschaftsförderer in finanzschwachen Kommunen und Politiker – ist die Einigung auf ein gemeinsames und neuartiges Problemverständnis möglich. Dies markiert einen Meilenstein im Verlauf.

Die Entstehung Reflexiver Regionalpolitik erfordert nun eine handlungsfähige Avantgarde. Dieser gelingt es, verschiedene Instrumente zu kombinieren, und eine neuartige Strategie zu implementieren. Um ein innovatives Modellprojekt durchzusetzen, bedarf es der Fähigkeit, finanzielle Ressourcen zu akquirieren. Es ist dabei nicht die Intention der Akteure, einen Paradigmenwechsel der Planung einzuleiten, sondern eine Lösung für ein konkretes, drängendes Problem zu entwickeln.

Erst wenn weitere Akteure auf den Plan treten und die entstandene Praxis als eine bessere Lösung erkennen und bestätigen, findet die Fermentierung statt. Nun wird die neue Strategie der Regionalpolitik genau beobachtet und an anderen Orten zaghaft ausprobiert. In ihrer Übertragung und Nachahmung beginnt sich hier die Reflexive Regionalpolitik bereits zu verändern, obwohl der Problemkontext in den neuen Umsetzungsräumen dem Ursprung ähnlich ist. Außerdem werden wesentliche Elemente des Modellprojektes durch Anwendung und Beobachtung verändert, sodass z. B. die top-down Orientierung an Bedeutung verliert und sich ein bottom-up Verfahren durchsetzt.

In der Phase der Stabilisierung differenziert sich die Umsetzung Reflexiver Regionalpolitik stark aus. Eine Strategie, die im Kontext massiver Probleme entwickelt wurde, findet nun auch zur Umsetzung in weniger gepeinigten Räumen. Es kommt sogar vor, dass die Verweigerung gegenüber einzelnen Elementen Reflexiver Regionalpolitik – etwa der interkommunalen Zusammenarbeit – explizit gerechtfertigt werden muss. Nun werden auch in der Latenzphase zunächst fallengelassene Lösungsvorschläge, wie die Parlamentarisierung der Region, wieder aufgegriffen. Der Einfluss der EU auf die Ausgestaltung der Regionalpolitik hat deutlich zugenommen.

Zusammen mit der Verbreitung, Zunahme an Erfahrung und Vielfalt nimmt zwangsläufig auch die Kritik an Reflexiver Regionalpolitik zu. Ob es sich um eine Fluktuation der Faszination handelt, um die Enttäuschung über einzelne Umsetzungen oder doch um das Einsetzen einer abschließenden Phase im Verlauf einer sozialen Innovation, bleibt offen.

Auch die *räumliche Struktur* des Innovationsprozesses ist erkennbar. Das industriell geprägte urbane Ruhrgebiet stellt einen exemplarischen Problemraum dar, in dem „Gegebenheiten zu Gelegenheiten“ (Ibert/Müller/Stein 2014: 77) werden, neue Ideen entstehen und kombiniert werden. Eine Übertragung Reflexiver Regionalpolitik findet zunächst in ähnlich strukturierten Räumen in West- und Ostdeutschland statt, bis sich schließlich auch kaum problematische Regionen, der ländliche Raum und Akteure

(9)
Am 17.1.2014 in Stuttgart auf dem Expertenworkshop des Projektes „Innovationen in der Planung: Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung?“ (InnoPlan)

in einem vollkommen fremden administrativen Kontext ihrer Strategie bedienen. Weiterhin ist auffällig, dass entscheidende Meilensteine im Verlauf nur durch abwechselnde Phasen von Beschäftigung mit heimischen Problemen und von Anknüpfung an die internationale Debatte und ähnliche internationale Problemräume gesetzt werden konnten.

Durch diese Phasen hindurch ziehen sich drei Diskurslinien, die immer wieder miteinander neu verknüpft werden: Erstens wird Reflexive Regionalpolitik im Kontext des Strukturwandels von der Industrie- zur Wissensgesellschaft entwickelt. Hier wird der Strukturwandel westdeutscher Industrieregionen und der neuen Bundesländer sowie der Wandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft behandelt. Zweitens wird Reflexive Regionalpolitik in einer Diskurslinie um politische Netzwerke und ein verändertes Steuerungs- und Planungsverständnis verhandelt. Ihr inhaltlicher Schwerpunkt nahm seinen Ausgang von der Enttäuschung über staatshoheitliche Planungseuphorie über dezentrale Kontextsteuerung, Politiknetzwerke und Governance bis hin zu Regional Governance. Drit-

tens erwächst Reflexive Regionalpolitik aus der Debatte um Regionen als Innovationsmotoren. Hier werden Industrial Districts, Innovative Milieus, regionale Innovationssysteme und Lernende Regionen diskutiert.

Bei näherer Analyse zeigt sich also, wie komplex der Innovationsverlauf Reflexiver Regionalpolitik ist. Die vielfältigen Zusammenhänge und Argumente konnten in diesem Artikel nur schlaglichtartig dargestellt werden. Doch ist festzuhalten, dass gerade diese Komplexität das besondere Kennzeichen von Innovationen ist: Sie sind im Innern nicht durch einfache Linearität, sondern durch neue Kombinationen, Umdeutungen, Parallelentwicklungen und Konflikte gestaltet, die in einem hohen Maße von den Akteuren der räumlichen Planung selbst ausgehen.

Literatur

- Adrian, Hanns, 1994: Die Erneuerung industrieller Ballungsräume, ...eine Aufgabe der IBA aber auch eine gesamtdeutsche Aufgabe. *RaumPlanung*, 65, S. 89–94.
- Aydalot, Philippe; Keeble, David (Hrsg.), 1988: *High technology industry and innovative environments: the European experience*. London.
- Baestlein, Angelika; Wollmann, Hellmut, 1980: „Parlamentarisierung“ der Regionalplanung – Königsweg oder Sackgasse? *Informationen zur Raumentwicklung*, 12.1980, S. 679–697.
- Bauwelt, 2013: „Die wahre IBA gibt es nicht“. Sieben IBA-Macher und eine Kritikerin im Gespräch mit der Bauwelt, In: *Stadtbauwelt*, 197, S. 15–26.
- Beierlorzer, Henry, 2010: *The Regionale. A Regional Approach to Stabilizing Structurally Weak Urban Peripheries Applied to the southern fringe of the Metropolitan Area Rhine-Ruhr*. *disP – The Planning Review*, 181, S. 80–88.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011): *Die Zukunft Internationaler Bauausstellungen. Internationale Fallstudien und ein Monitoringkonzept*. Werkstatt: Praxis, 74.
- Benz, Arthur, 2004: Steuerung regionaler Entwicklung durch Wettbewerb, In: Müller, Bernhard; Löb, Stephan; Zimmermann, Karsten (Hrsg.): *Steuerung und Planung im Wandel*. Festschrift für Dietrich Fürst, Wiesbaden, S. 117–138.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang, 2002: Das Theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion, In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): *Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden, S. 33–70.
- Bormann, Inka, 2013: Zur wissenssoziologisch-diskursanalytischen Rekonstruktion von Innovationen als ‚Wissenspassagen‘. In: Keller, Reiner; Truschkat, Inga (Hrsg.): *Methodologie und Praxis der Wissenssoziologischen Diskursanalyse*, Bd. 1, Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden, S. 339–365.
- Braun-Thürmann, Holger, 2004: Zum Sozialwissenschaftlichen Verständnis von Innovationen. In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hrsg.): *Innovationen und Planung*. Reihe Planungsrundschau, Bd. 9, S. 9–17.
- Brugger, Ernst A., 1984: „Endogene Entwicklung“: Ein Konzept zwischen Utopie und Realität. *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 1984 (1/2), S. 1–19.
- Butzin, Bernd, 1996: Kreative Milieus als Elemente regionaler Entwicklungsstrategien? Eine kritische Wertung. In: ders.; Maier, Jörg (Hrsg.): *Bedeutung kreativer Milieus für die Regional- und Landesentwicklung*. Bayreuth, S. 9–37.
- Danielzyk, Rainer; Knapp, Wolfgang; Schulze, Kati, 2008: „metropoleruhr“ oder „TripelMetropolis Rhein-Ruhr“? *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 2008 (9/10), S. 549–562.
- Danielzyk, Rainer; Wood, Gerald, 2004: Innovative Strategies of Political Regionalization. The case of North-Rhine-Westphalia. *European Planning Studies*, 12. Jg (2), S. 191–207.
- Durth, Werner 2010: „Memorandum zur Zukunft Internationaler Bauausstellungen“. In: *IBA meets IBA. Zur Zukunft Internationaler Bauausstellungen*. Berlin, S. 64–73.
- Durth, Werner; Sigel, Paul, 2010: *Baukultur. Spiegel gesellschaftlichen Wandels*. Calbe.
- Ellwein, Thomas, 1980: Politische und administrative Innovation als Voraussetzung einer besseren Regionalentwicklung. *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 1980 (5), S. 283–292.
- Elsasser, Hans; Leibundgut, Hans, 1987: Von der Berggebietspolitik zur Regionalpolitik. Entwicklungen und Ansätze der zeitgemäßen Neuorientierung in der Schweiz. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 31. Jg. (2), S. 65–73.
- Ewers, Hans-Jürgen; Wettmann, Reinhart W., 1978: Innovationsorientierte Regionalpolitik. Überlegungen zu einem regionalstrukturellen Politik- und Forschungsprogramm. *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 1978 (7), S. 467–483.
- Freye, Horst, 1993: Verfahrensinnovation in der Politikgestaltung. IBA Emscher Park als Modell? Dortmunder Erfahrungen nach drei Jahren IBA Emscher Park. In: Fürst, Dietrich; Kilper, Heiderose (Hrsg.): *Effektivität intermediärer Organisationen für den Strukturwandel*. Dokumentation der Tagung am 18.06.1993 im Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen. S. 63–76.
- Freytag, Hans Ludwig; Windelberg, Jens, 1978: Ein Ansatz für eine integrierte regionale Innovationsstrategie. *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 1978 (7), S. 527–534.
- Fromhold-Eisebith, Martina, 1999: „Das kreative Milieu“ – nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung? *Raumforschung und Raumordnung*, 57. Jg. (2–3), S. 168–175.
- Fürst, Dietrich, 2001: *Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? Raumforschung und Raumordnung*, 59. Jg. (5–6), S. 370–380.
- Fürst, Dietrich; Kilper, Heiderose, 1995: The innovative power of regional policy networks: A comparison of two approaches to political modernization in North Rhine Westphalia. *European Planning Studies*, 3. Jg. (3), S. 287–304.
- Fürst, Dietrich; Müller, Bernhard (Hrsg.), 2000: *Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft*. IÖR-Schriften, Bd. 33. Dresden.
- Ganser, Karl; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas, 1993: Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. *RaumPlanung*, 61, S. 112–118.
- Goch, Stefan, 2002: Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel. Bewältigung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet. Essen.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter, 1994a: Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1, S. 32–45.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter, 1994b: Wie organisiert man Innovationen in nichtinnovativen Milieus? In: Kreibich, Rolf; Schmid, Arno S.; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas; Zlonicky, Peter (Hrsg.): *Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen*. Essen, S. 52–64.
- Hockel, Dieter, 1978: Innovationsorientierte Regionalpolitik. *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 1978 (3), S. 485–488.
- Hohn, Uta; Kemming, Herbert; Reimer, Mario, 2014: „Formate der Innovation“ – Innovation durch Formate. In: dies. (Hrsg.): *Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung*. Reflexionen aus Planungstheorie und Planungspraxis. Detmold, S. 1–20.

- IBA EP – Internationale Bauausstellung Emscher Park GmbH, 1992: Strategien für alte Industrie-regionen. Dokumentation des internationalen Kongresses 20. bis 21.06.1991 in Essen. Emscher Park Tagungsberichte, Bd. 5. Essen.
- Ibert, Oliver, 2003: Innovationsorientierte Planung. Verfahren und Strategie zur Organisation von Innovationen. Stadt, Raum und Gesellschaft, Bd. 19. Opladen.
- Ibert, Oliver; Müller, Felix C., 2014: Zur Entfaltung von Innovationen in Raum und Zeit – Befunde einer ideenzentrierten, dynamischen Netzwerkanalyse und ihre politischen Implikationen. In: Miosga, Manfred; Hafner, Sabine (Hrsg.): Regionalentwicklung im Zeichen der Großen Transformation. Strategien für Ressourceneffizienz, demographischen Wandel und Innovationsfähigkeit. München, S. 183–216.
- Ibert et al., 2015: Innovationen in der räumlichen Planung. Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2015 (3), S. 171–182
- Kaufmann, Christoph, 1994: Neue Wege in der Regionalentwicklung – von der IBA Emscher Park lernen. Integrierte Strukturförderung – Ein Projekt des Regionalen Planungsverbandes Mecklenburgische Seenplatte. Planerin, 2/1994, S. 18–19.
- Kilper, Heiderose, 2001: Prozess-Innovation IBA Emscher Park. Planerin 1/2001, S. 33–34.
- Kilper, Heiderose, 1999: Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion. Opladen.
- Läpple, Dieter, 1994: Zwischen gestern und übermorgen. Das Ruhrgebiet – eine Industrieregion im Umbruch. In: Kreibich, Rolf; Schmid, Arno S.; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas; Zlonicky, Peter (Hrsg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Essen, S. 37–51.
- Läpple, Dieter, 1986: Trendbruch in der Raumentwicklung. Auf dem Weg zu einem neuen industriellen Entwicklungstyp? Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1986 (11/12), S. 909–920.
- Lutzky, Nikolai; Wettmann, Reinhart W., 1982: Strategien der Raumordnung und Entwicklungsengpässe der 80er Jahre als Probleme der Landesentwicklung. Zusammenfassende Hypothesen. Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1982 (9), S. 741–744.
- Maillat, Denis, 1998: Innovative milieux and new generations of regional policies. Entrepreneurship & Regional Development, 10, S. 1–16.
- Mayer, Hans-Norbert; Siebel, Walter, 1998: Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover. disP – The Planning Review, 134, S. 4–11.
- Morgan, Kevin, 1997: The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. Regional Studies, 31. Jg. (5), S. 491–503.
- MSWV NRW – Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen (1988): Internationale Bauausstellung Emscher Park, Werkstatt für die Zukunft alter Industriegebiete, Memorandum zu Inhalt und Organisation, Kleve.
- Nadrowska, Monika, 2008: Umstrukturierung in Oberschlesien – Von der IBA Emscher Park lernen. Planerin, 5.2008, S. 29–31.
- Niemann, Lars; Reicher, Christa; Uttke, Angela, 2008: IBA Emscher Park Impulse. Kommunal, regional und international. In: Planerin, 6, S. 47–48.
- Pieper, Theodor (1985): Regionale Strukturpolitik in altindustrialisierten Gebieten. Raumforschung und Raumordnung, 43. Jg. (4), S. 151–156.
- Piore, Michael, J.; Sabel, Charles F., 1984: Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft. Frankfurt a.M.
- Rammert, Werner, 2010: Die Innovationen der Gesellschaft. In: Howaldt, Jürgen; Jacobsen, Heike (Hrsg.): Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden, S. 21–51.
- Reimer, Mario, 2012: Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010. Detmold.
- Selle, Klaus (2004): Innovationen. Fragezeichen. Klärungsbedarf bei der Diskussion um und der Erzeugung von Neuerungen in der Planung. In: Altröck, Uwe; Güntner, Simon; Hünig, Sandra; Peters, Deike (Hrsg.): Innovationen und Planung, Planungsrundschau, 9, S. 44–59.
- Shaw, Robert, 2002: The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring? European Planning Studies 10. Jg. (1), S. 77–97.
- Siebel, Walter, 2006: Wandel, Rationalität und Dilemmata in der Planung. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Planung Neu Denken, Bd. 2. Dortmund, S. 195–209.
- Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert, 1999: Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1999 (3/4), S. 163–172.
- Stahl, Klaus, 1986: Der Einfluß der Europäischen Gemeinschaft auf die Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1986 (9/10), S. 797–802.
- Stein, Ursula, 2006: Lernende Stadtregion: Verständigungsprozesse über Zwischenstadt. Wuppertal.
- Stein, Ursula, 2015: Die Regionalen in Nordrhein-Westfalen als reflektive Regionalpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2015 (3), S. 2531–263
- Stöhr, Walter B., 1984: Ansätze zu einer neuen Fundierung der Regionalpolitik. Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 5, S. 1–28.
- Sturm, Roland, 2006: Economic reform at the länder level: New life for regional interventionism. German Politics, 14. Jg. (2), S. 208–223.
- Thierstein, Alain, 2002: Von der Raumplanung zur Raumentwicklung. disP – The Planning Review, 148, S. 10–18.
- Walcha, Henning; Dreesbach, Peter Paul, 1996: Regionen im Visier. Regionalinitiative Eichsfeld. Planerin (4), S. 55–56.

