

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

## Research Report

# Polyzentrale Stadtregionen - Die Region als planerischer Handlungsraum: 14. Junges Forum der ARL, 22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund

Arbeitsberichte der ARL, No. 3

## Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Growe, Anna (Ed.); Heider, Katharina (Ed.); Lamker, Christian (Ed.); Paßlick, Sandra (Ed.); Terfrüchte, Thomas (Ed.) (2012) : Polyzentrale Stadtregionen - Die Region als planerischer Handlungsraum: 14. Junges Forum der ARL, 22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund, Arbeitsberichte der ARL, No. 3, ISBN 978-3-88838-375-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-37558>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102846>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>



# Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum

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



# Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum

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

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

Mit freundlicher Unterstützung durch:



GdF Gesellschaft der Freunde der  
Technischen Universität Dortmund e.V.

ILS – Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung 

rp° | fakultät raumplanung

 technische universität  
dortmund

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge  
liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:  
Dr. Andreas Klee (E-Mail: [klee@arl-net.de](mailto:klee@arl-net.de))

Arbeitsberichte der ARL 3  
ISBN 978-3-88838-375-5 (PDF-Version)  
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)  
Die PDF-Version ist unter [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)  
(Rubrik „Publikationen“) frei verfügbar (Open Access).  
CC-Lizenz BY-NC-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-376-2 (Print-Version)  
ISSN 2193-1542 (Print-Version)  
Druck: Print on Demand

Verlag der ARL – Hannover 2012  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Satz und Layout: C. Moghaddesi, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:  
Growe, Anna; Heider, Katharina; Lamker, Christian; Paßlick, Sandra; Terfrüchte, Thomas (Hrsg.) (2012):  
Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum.  
= Arbeitsberichte der ARL 3. Hannover.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-37558>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41  
E-Mail: [arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)  
Internet: [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

## INHALT

Vorwort		V
<i>Anna Growe, Christian Lamker</i>	Polyzentrale Stadtregionen – die Region als planerischer Handlungsraum	1
<i>John Harrison</i>	Towards the new 'Regional World'?	10
<b>Teil 1: Region, Regionsbildung, Handlungsfähigkeit</b>		
<i>Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte</i>	Region, Regionsbildung, Handlungsfähigkeit – Steuerungspotenziale auf regionaler Ebene	22
<i>Alexander Mayr</i>	Die Heterogenität der Region: Eine Analyse der intra- regionalen Divergenz demographischer Entwicklungen	30
<i>Mario Reimer</i>	Region als Experiment: Masterplanung zwischen Innovation und Ohnmacht – Das Beispiel der REGIONALE 2010	43
<i>Myriam Barsuglia, Rabea Lamla</i>	Das Modell der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern	56
<i>Swantje Grotheer</i>	Die polyzentrale Metropolregion Nürnberg – Regionsbildung als dynamischer Prozess in einem „regionalen Patchwork“	63
<b>Teil 2: Verantwortung, Versorgung, Entwicklung</b>		
<i>Florian Flex, Christian Lamker</i>	Verantwortung, Versorgung, Entwicklung – Daseins- vorsorge zwischen Kooperation und Wettbewerb	75
<i>Patrick Küpper</i>	Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Kooperation – Erfahrungen aus ländlichen Räumen	86
<i>Lutke Blecken</i>	Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit – Erfahrungen aus dem REFINA-Verbundprojekt Stadt-Umland-Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg	99
<i>Nils Leber</i>	Wachstum-Ausgleich-Stabilität!? Regionen im Spagat raumordnungspolitischer Leitmotive	111
<i>Tobias Preisung</i>	Raumentwicklung in Metropolregionen – Anforderungen und Akteure	125

## Teil 3: Klima, Risiko, Kosten

<i>Christoph Riegel, Nicole Braun</i>	Klima, Risiko, Kosten – Herausforderungen für regionale Abstimmungsprozesse	136
<i>Lisa Kunert, Thomas Zimmermann</i>	Siedlungsstrukturelle Leitbilder und Konzepte – an den Klimawandel angepasst?	143
<i>Thomas Zimmermann</i>	Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren durch regionalplanerische Festlegungen?	157
<i>Pascal Cormont</i>	Proaktive Anpassung der Wasserinfrastruktur an die Auswirkungen des Klimawandels in der Emscher-Lippe-Region	170
<i>Anja Brauckmann</i>	Regionale Auswirkungen der Siedlungsentwicklung – Ansätze zur Modellierung des fiskalischen Nutzens	183

## Teil 4: Wirtschaft, Wissen, Raum

<i>Anna Growe, Katharina Heider</i>	Wirtschaft, Wissen, Raum – Regionalisierung ökonomischer Funktionen	194
<i>Kati Volgmann</i>	Neue Kerne in metropolitanen Räumen – Polyzentrische Strukturen und Funktionen im Metropolraum Rhein-Ruhr	203
<i>Jana Kühl, Sven Wörmer</i>	Aktionsräume in polyzentrischen Stadtregionen – Ein Abbild räumlicher Entgrenzung?	217
<i>Martin Heberling</i>	Räumliche Implikationen einer auf Wissen basierten Wirtschaftsentwicklung	229
<i>Rüdiger Meng</i>	Räumliche Aspekte der Innovationsförderung – Hintergründe, Perspektiven und Kritik	241
<i>Katharina Heider, Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte</i>	Zentrale Herausforderungen in polyzentralen Stadtregionen – Fazit	255

## Anhang

Programm des Jungen Forums in Dortmund	263
Teilnehmerliste des Jungen Forums in Dortmund	267
Kurzfassung	271

## Vorwort

Polyzentrale Stadtregionen sind in vielfältiger Weise ein aktuelles Forschungsfeld der Raumwissenschaften. Oft verstanden als Alternative oder Gegenentwurf zur monozentrischen Metropole, meint der Begriff zunächst nicht mehr und nicht weniger als städtische Verflechtungen auf regionaler Maßstabsebene. Aus wissenschaftlich-analytischer Perspektive werden solche Verflechtungen aufgedeckt, es werden Regionen abgegrenzt, Metropolfunktionen zugeordnet und nationale und internationale Rankings aufgestellt. Aus planerisch-konzeptioneller Perspektive wird über geeignete Steuerungsformen sowie institutionelle und finanzielle Ausstattung diskutiert.

Gründe, weshalb die *Region* – verstanden als räumliche Ebene unterhalb des Landes und oberhalb der kommunalen Ebene – an Bedeutung gewinnt, gibt es viele. Immer wieder werden jedoch zwei Entwicklungen genannt, die ein verstärktes Handeln auf regionaler Ebene notwendig werden lassen, weil die Probleme auf kommunaler Ebene nicht (mehr) gelöst werden können: die Folgen des demographischen Wandels und des Klimawandels. Aktuelle Diskussionen zu Schrumpfung und Daseinsvorsorge, zu Klimaschutz und Klimaanpassung, zu Energieversorgung und Energiesicherheit und zum Standortwettbewerb um Einwohner, Unternehmen und „kluge Köpfe“ lassen sich unter den beiden zentralen Herausforderungen der Raumplanung zusammenfassen. Lösungsstrategien zur Bewältigung der Probleme werden mehr und mehr auf regionaler Ebene entwickelt, wodurch der Region als planerischem Handlungsraum eine immer stärkere Bedeutung zukommt.

Die Tagung des Jungen Forums vom 22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund widmete sich der Region als polyzentralem Handlungsraum. In vier Arbeitsgruppen wurden Möglichkeiten und Grenzen der regionalen Problemlösungskompetenz aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet, um schließlich übergreifende Schlussfolgerungen für planerisches Handeln auf regionaler Ebene zu ziehen.

Über 50 Mitglieder des Jungen Forums haben die dreitägige Veranstaltung in Dortmund besucht. Die Ergebnisse der Tagung sind in diesem *Arbeitsbericht der ARL* zusammengefasst.

Für das große Engagement ist an dieser Stelle den Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Dortmund ebenso zu danken wie dem Organisationsteam, bestehend aus Nicole Braun, Anna Growe, Katharina Heider, Christian Lamker, Sandra Paßlick, Ruth Reuter, Thomas Terfrüchte. Ihnen gilt ein herzliches Dankeschön für ihre Arbeit bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Veranstaltung.

Ein besonderer Dank gilt auch den Sponsoren, ohne deren Unterstützung die Aktivitäten des Jungen Forums nicht in dieser Art und Weise durchgeführt werden könnten. 2011 wurde die Tagung vom Förderkreis für Raum- und Umweltforschung e.V. (FRU), Hannover, vom ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund, von der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund sowie von der Gesellschaft der Freunde der Technischen Universität Dortmund e. V. gefördert.

Andreas Klee

*Akademie für Raumforschung und Landesplanung*





Anna Growe, Christian Lamker

# Polyzentrale Stadtregionen – die Region als planerischer Handlungsraum

## Gliederung

- 1 Polyzentrale Stadtregionen – Fragen und Perspektiven für die Raumplanung
- 2 Stadtregionen – Veränderungen im Verhältnis von Stadt und Umland
- 3 Polyzentralität – Herausforderungen zwischen Raumstruktur und planerischer Umsetzung
  - 3.1 Raumstruktur
  - 3.2 Planerisches Konzept
  - 3.3 Verwaltungs- und Governance-Strukturen
- 4 Planerische Diskussionen zu polyzentralen Stadtregionen

Literatur

## Zusammenfassung

Polyzentrale Stadtregionen sind kein gänzlich neues Feld in planerischen Diskussionen, wurden aber in den vergangenen Jahren verstärkt in den Fokus gerückt. Zunehmend werden Fragen und Perspektiven polyzentraler Stadtregionen für die Raumplanung sowohl als morphologische Raumstruktur wie auch als planerisches Konzept diskutiert und der Blick wird ausgedehnt bis zu polyzentralen Verwaltungs- und Governance-Strukturen. Hierzu haben nicht zuletzt Jahrzehnte der Suburbanisierung und der Globalisierung geführt. Dieser Artikel blickt auf Basis von Veränderungen im Verhältnis von Stadt und Umland sowie sich daraus ergebenden aktuellen Herausforderungen auf laufende planerische Diskussionen zu polyzentralen Stadtregionen, wie sie auf der Tagung des Jungen Forums 2011 der ARL in Dortmund aufgegriffen wurden.

## Schlüsselwörter

Polyzentralität – Regional Governance – Regionalentwicklung – Stadtregion

## Abstract

Polycentric city regions are not an entirely new field for planning discussions but are increasingly pushed towards a central role. Questions and perspectives of polycentric city regions for spatial planning are equally discussed either as morphological structure or as planning concept as far as to polycentric administrative and governance structures. Not least, decades of suburbanisation and globalisation have contributed to this. This article looks at contemporary planning discussions on polycentric city regions on the basis of changes in the relation between core city and hinterland and arising new challenges for spatial planning. These questions have been picked up at the 2011 conference of the ARL Young Professional's Forum in Dortmund.

## Keywords

Polycentricity – regional governance – regional development – city region

## 1 Polyzentrale Stadtregionen – Fragen und Perspektiven für die Raumplanung

Polyzentrale Stadtregionen sind aufgrund der zunehmenden stadtreionalen Interaktionszusammenhänge in vielfältiger Weise ein aktuelles Forschungsfeld der Raumwissenschaften (vgl. Scott 2001; Parr 2005). Oft verstanden als Alternative oder Gegenentwurf zur monozentrischen Metropole meint der Begriff zunächst nicht mehr und nicht weniger als Verflechtungen zwischen mehreren städtischen Zentren auf regionaler Maßstabsebene. Aus wissenschaftlich-analytischer Perspektive werden solche Verflechtungen aufgedeckt, es werden Regionen abgegrenzt, Metropolfunktionen verortet und Veränderungen der Verflechtungen erklärt. Aus planerisch-konzeptioneller Perspektive wird über geeignete Steuerungsformen sowie die institutionelle und finanzielle Ausstattung diskutiert.

Eine besondere Herausforderung für die Planungstheorie wie die Planungspraxis bilden polyzentrale Stadtregionen dabei auf verschiedene Weise. Beispielsweise erfordert eine Mischung von hochverdichteten innerstädtischen Bereichen, gering verdichteten Vorortquartieren sowie umgebenden Freiräumen, Wäldern und landwirtschaftlichen Flächen spezifische Herangehensweisen an die Planung. In hohem Maße muss so Divergenzen zwischen der Versorgungs-, Ordnungs- und Entwicklungsaufgabe begegnet werden. Für die Raumplanung nicht immer eindeutig zu beantworten ist die Frage, welche die wirklich zentralen Herausforderungen einer polyzentralen Stadtregion sind und welche hierfür geeigneten planerischen Handlungsmöglichkeiten besonders erfolgversprechend sind.

Hierbei beginnt die Auseinandersetzung mit der Frage, wie sich polyzentrale Stadtregionen bilden und wie diese abgegrenzt werden können. Die Fragen danach, wo die Region ist und wer die Region bildet, müssen in diesem Zuge beantwortet werden. Weiterhin muss darüber diskutiert werden, welche Aufgaben die Ebene der Stadtregion hat, welche Ressourcen und Kompetenzen hier vorliegen und wer mit wem handeln und kooperieren sollte. Schließlich muss sich die polyzentrale Stadtregion aktiv mit aktuellen Fragen z. B. der Daseinsvorsorge, des Klimawandels und der Klimaanpassung, der Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien sowie des Wandels im Verhältnis zwischen ökonomischen und räumlichen Strukturen im Rahmen der Entwicklung zur sogenannten Wissensgesellschaft befassen.

Dieser Beitrag beschäftigt sich im ersten Teil mit Stadtregionen und beantwortet die Fragen, was hierunter verstanden wird und warum die Beschäftigung mit ihnen eine für die Raumwissenschaften zentrale Aufgabe ist. Im zweiten Abschnitt werden drei Annäherungen an den Begriff der Polyzentralität beschrieben, bevor im dritten Teil die zentralen Leitfragen des vorliegenden, aus vier Teilen bestehenden Sammelbands erarbeitet und dargestellt werden.

## 2 Stadtregionen – Veränderungen im Verhältnis von Stadt und Umland

Städte können nicht losgelöst von ihrem Umland betrachtet werden. Veränderungen in einer Stadt haben immer auch Auswirkungen auf das Umland und umgekehrt. In diesem Verhältnis entsteht eine Vielzahl von Problemen, die auf unterschiedliche Interessen von Akteuren aus Stadt und Umland zurückzuführen sind, und die durch ein Auseinanderfallen von funktionalen Zusammenhängen und administrativen Abgrenzungen erklärt werden können (Priebis 1999: 617; Priebis 2005: 1098).

Im Laufe der Zeit haben sich dabei die Vorstellungen des Verhältnisses von Stadt und Umland gewandelt. An der Konzeptualisierung dieses Verhältnisses in regionalökonomischen Theorien können die Änderungen nachverfolgt werden. Die Vorstellung *einer* zentralen Stadt, umgeben von einem Umland mit Agrarfunktionen (von Thünen 1875) wurde abgelöst von einer Vorstellung eines Städtesystems, das aus unterschiedlichen Hierarchieebenen besteht (Christaller 1933). In diesem System haben Städte höherer Hierarchieebenen ein größeres Umland als Städte niedrigerer Hierarchieebenen. Kleine Städte können dabei Teil des Umlandes größerer Städte sein. In dieser Vorstellung wird davon ausgegangen, dass kleine Städte ein geringeres Waren- und Dienstleistungsangebot bereitstellen als große Städte. Damit besteht für bestimmte Produkte eine Abhängigkeit der kleinen Städte von den großen Städten.

In jüngerer Zeit wird die hierarchische Vorstellung des Verhältnisses zwischen Städten und ihrem Umland durch eine Netzwerkvorstellung abgelöst (Hall/Pain 2006). Dabei wird angenommen, dass eine funktionale Anreicherung des regionalen Umlandes zu einer Veränderung im Verhältnis von Stadt und Umland führt. Die kleinen Städte in Umlandräumen bilden dabei selbst neue ökonomische Zentren und ermöglichen die Herausbildung einer polyzentralen Stadtregion (Meijers 2005: 773).

## 3 Polyzentralität – Herausforderungen zwischen Raumstruktur und planerischer Umsetzung

Der Begriff der Polyzentralität findet sich in der Diskussion um Stadtregionen in unterschiedlicher Bedeutung wieder. Erstens als räumliche Erscheinungsform, bei der die Raumstruktur basierend auf der Analyse räumlicher Daten und der morphologischen Gestalt einer Region als polyzentral bezeichnet wird. Zweitens als planerisches Konzept, bei dem eine polyzentrale Struktur als Leitvorstellung für die zukünftige Entwicklung einer Stadtregion gilt. Und drittens als Verwaltungs- und Governance-Struktur, in der Verantwortung und Kompetenz polyzentral organisiert sind und Privatwirtschaft wie Zivilgesellschaft eine besondere Bedeutung zukommt. Die Begriffe *polyzentrale* Stadtregion und *polyzentrische* Stadtregionen werden dabei synonym verstanden.

### 3.1 Raumstruktur

Die erste und am häufigsten verwendete Definition für Polyzentralität bezieht sich auf die sichtbare Erscheinungsform, d.h. die Raumstruktur einer Stadtregion. Als Begriffe hierfür kommen auch räumliche Polyzentralität oder morphologische Polyzentralität infrage (de Goei/Burger/van Oort 2010: 1167; Hall 2011: 26). Polyzentralität bedeutet dabei im Kern das Vorhandensein mehrerer Zentren in einem abgegrenzten Raum, was von Kloosterman und Musterd grundlegend als „one of the defining characteristics of the urban landscape in advanced economies“ identifiziert wird (Kloosterman/Musterd 2001: 623). Der Begriff Zentren meint hierbei entweder ganze Städte, klar abgegrenzte Stadttei-

le oder aber sichtbare Agglomerationen von Bevölkerung und wirtschaftlicher Aktivität. Polyzentrale Metropolregionen werden beispielsweise darüber definiert, dass sie aus zwei oder mehr Kernstädten bestehen, die untereinander in Konkurrenz stehen und die gemeinsam mit ihren umgebenden Räumen eine Stadtlandschaft von sehr unterschiedlichen Dichtewerten kennzeichnen (BMVBS 2008: 32). Als Beispiel hierfür kann das Ruhrgebiet mit seinen elf kreisfreien Städten und vier Kreisen genannt werden, oder entsprechend der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die größere Metropolregion Rhein-Ruhr (vgl. Knapp/Scherhag/Schmitt 2006), aber auch die Regionen Rhein-Main und Rhein-Neckar.

Neben dieser interurbanen Sichtweise kann Polyzentralität auch intraurban als Clusterbildung von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb einer Region mit einer dominanten Kernstadt verstanden werden (Kloosterman/Musterd 2001: 624). Diese Sichtweise löst sich von einer reinen Abgrenzung zwischen Mono- und Polyzentralität mithilfe administrativer Grenzen, die oft selbst innerhalb vergleichbarer Stadtregionen unterschiedlichen Mustern folgen können. Zusätzlich wird deutlich, dass sich Polyzentralität sowohl auf ein Verteilungsmuster der Bevölkerung wie auch der wirtschaftlichen Aktivität beziehen kann.

Ehemals monozentrische Regionen können sich ebenfalls im Rahmen der räumlichen Dekonzentration und der Ausbreitung funktionaler Stadtregionen zu polyzentralen Regionen mit mehreren Kernen entwickeln (van den Berg/Braun 1999: 989; vgl. auch de Goei/Burger/van Oort 2010: 1150 ff.; Münter 2011: 188 f.). Im ehemals suburbanen Raum entwickeln sich so eigenständige und von der Kernstadt weniger abhängige Zentren, die wiederum untereinander im Wettbewerb stehen. Polyzentralität ist dann auch ein Begriff für die Beschreibung der räumlichen Folgen in einer Phase der Post-Suburbanisierung. So stellt beispielsweise Halbert (2006) fest, dass sich Paris als Urtyp einer monozentralen Metropole bereits seit den 1960er Jahren polyzentral entwickelt hat und sich eine Vielzahl von Sekundärstädten gebildet haben, in denen sich die höchsten Wachstumsraten feststellen lassen und die gemeinsam mit der Kernstadt ein hierarchisches Interaktionsmuster innerhalb der Gesamtregion bilden.

Abschließend ist also festzustellen, dass Polyzentralität mindestens das Vorhandensein von zwei oder mehr Zentren bedeutet. Eine Definition alleine unter Rückgriff auf administrative Grenzen erscheint kaum zielführend. Vielmehr sind sowohl eine intraurbane als auch eine interurbane Sichtweise möglich und verschiedene Formen der morphologischen Polyzentralität in der Praxis beobachtbar.

### 3.2 Planerisches Konzept

Im planerischen Kontext wird das Konzept der Polyzentralität bislang vorwiegend indirekt verfolgt, beispielsweise durch das Ziel einer Stärkung von Zentren im Umland großer Städte. Dadurch wird eine funktionale Anreicherung der Region angestrebt und indirekt die Herausbildung einer polyzentralen Struktur der Region unterstützt. So kann durch eine Stärkung regionaler Zentren mit einem Fokus auf unterschiedliche Funktionen eine funktionale Arbeitsteilung in der Region entstehen.

Das Aufgreifen des Konzeptes von Polyzentralität als explizites Ziel der Entwicklung geschieht vor allem im europäischen Kontext. Polyzentralität und die unterschiedlichen räumlichen Maßstabebenen, auf die dieses Konzept angewendet werden kann, wurden im Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK (Europäische Kommission 1999) in den Fokus gerückt. Dabei wird eine polyzentrale Raumstruktur als normatives Konzept aufgegriffen. Hintergrund dieses Ziels ist die Annahme, dass durch eine polyzentrale

Entwicklung eine räumlich ausgewogene Entwicklung erreicht wird, durch die die Herausbildung von Disparitäten verringert oder die Abschwächung von Disparitäten erreicht werden kann.

Gleichzeitig wird Polyzentralität im Zusammenhang mit unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen diskutiert (Europäische Kommission 1999: 65). Zum einen wird Polyzentralität großräumig – durch die Entwicklung eines polyzentrischen und ausgewogenen Städtensystems im nationalen, transnationalen und im europäischen Kontext – diskutiert. Zum anderen wird Polyzentralität auf Strukturen innerhalb von Stadtregionen bezogen.

Dementsprechend werden Städte und regionale Zentren im Konzept der Polyzentralität weniger als Versorgungszentren im Sinne des Zentrale-Orte-Konzeptes, sondern eher als Motoren der regionalen Entwicklung verstanden. Durch die ausgewogene räumliche Struktur wird somit ein regionaler Disparitätenausgleich angestrebt, der durch dezentral organisierte Wachstumspole erfolgt und nicht durch zentral strukturierte Ausgleichsmaßnahmen.

Ein zentraler Aspekt des Konzeptes der Polyzentralität ist das Verständnis von Städten als Teil eines Netzwerks. In Städtenetzwerken können einzelne Städte dabei unterschiedliche funktionale Schwerpunkte haben. Eine komplementäre Funktionsspezialisierung führt zu einer arbeitsteiligen Struktur im Städtenetzwerk. Einzelne Städte sind somit auf den Austausch und die Beziehungen zu anderen Städten angewiesen, um alle Funktionen gemeinsam anbieten zu können. Dies erfordert ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft der Akteure in den einzelnen Städten.

Da viele Städte aufgrund ihrer Geschichte und ihrer kommunalen Eigenständigkeit eine ausgeprägte städtische Identität besitzen, wird die Bildung von politischen und administrativen Kooperationsräumen zu einer besonderen Herausforderung. Trotz räumlicher Nähe und miteinander zusammenhängenden Problemen ist die Entwicklung von gemeinsamen Strukturen in polyzentralen Stadtregionen meist eine schwierige und langfristige Aufgabe.

### 3.3 Verwaltungs- und Governance-Strukturen

Schwieriger zu erfassen ist das Thema der Polyzentralität im Bereich der Verwaltungs- und Governance-Strukturen einer Stadtregion. Für diesen Bereich stellt McGinnis (1999: 6) allgemein fest, dass „if all authority and responsibility come to be concentrated in a single political entity, then the system can no longer be described as polycentric“. Im Umkehrschluss bedeutet das wiederum, dass in der Praxis die meisten Stadtregionen als polyzentral bezeichnet werden können. In vielen Fällen wird in räumlich monozentralen wie polyzentralen Stadtregionen eine neue administrative Ebene zum bestehenden System hinzugefügt, wodurch die Akteursstruktur häufig ungleich komplexer, d. h. polyzentraler, wird (Kloosterman/Musterd 2001: 627).

Schwierigkeiten können in polyzentralen Regionen daraus resultieren, dass es keinen starken Hauptakteur gibt, der Initiativen anstoßen und die Führungsrolle übernehmen kann (BMVBS 2008: 35). Wenn mehrere gleichwertige Zentren vorhanden sind, die miteinander in Konkurrenz stehen, muss die Führungsposition erst definiert werden und es stellen sich verstärkt Fragen der gleichmäßigen Vertretung der jeweiligen Interessen und der Teilung von Kompetenzen mit Konkurrenten. Vorteile der unvoreingenommenen Kooperation müssen hier erst sichtbar und greifbar gemacht werden. Eine zentrale Frage für Stadtregionen ist, wie multiskalare öffentliche und private Handlungen unter den Bedingungen institutioneller Fragmentation und der wachsenden Bedeutung der Wis-

sensökonomie koordiniert werden können (Salet/Thornley 2007: 190 f.). Insbesondere der aktive Einbezug privater und zivilgesellschaftlicher Akteure mit dem Wandel von Government zu Governance hat in vielen Fällen zu einer polyzentraleren Verteilung von Kompetenzen und Ressourcen geführt. Für Deutschland stellt Fürst weiterhin fest, dass „die dezentrale Autonomie der Behörden zunimmt und [...] sich auch das institutionelle Eigeninteresse verstärkt“ (Fürst 2011: 66). Diese Aussage bezieht er auf die Modernisierung der Verwaltung und die Einführung neuer Steuerungsmodelle, die ebenfalls zu mehr Polyzentralität im o. g. Verständnis beiträgt.

Polyzentrale Governance-Strukturen können aber auch entscheidende Vorteile im Hinblick auf die Anfälligkeit gegenüber externen Einflüssen und Gefahren bieten. Sind mehrere Einheiten auf verschiedenen Ebenen innerhalb derselben Region vorhanden, kann das Versagen einer Einheit durch erfolgreiche Reaktionen anderer Einheiten ausgeglichen werden (vgl. Ostrom 2001). Versagt beispielsweise die lokale Ebene bei der Lösung eines Problems, ist eine Lösung durch die regionale oder nationale Ebene damit nicht ausgeschlossen und umgekehrt. Weiterhin wird Polyzentralität als Voraussetzung für erfolgreiche Selbststeuerung und eigenständige Problemlösung erkannt und bietet gute Bedingungen für eine Koproduktion von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (McGinnis 1999: 7). Damit wird laut McGinnis einem engeren Verhältnis zwischen denjenigen, die öffentliche Güter und Dienstleistungen (z. B. im Gesundheitssystem) bezahlen und denjenigen, die davon profitieren, Rechnung getragen und dadurch deren Wert überhaupt erst gebildet sowie deren Qualität erhöht (vgl. auch Ostrom/Ostrom 1999: 93 f.). Polyzentrale Strukturen bieten dementsprechend potenziell gute Voraussetzungen dafür, dass sich die übergeordnete Raumordnung in einer Rolle der „responsiven Regulierung“ (Einig 2008: 35 f.) finden kann, bei der sie nicht selbst Leistungserbringer ist und auf den Einsatz harter Instrumente weitgehend verzichten kann.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass Polyzentralität auch losgelöst von der Raum- und Siedlungsstruktur verstanden werden kann. Der Blick richtet sich in diesem Verständnis auf die Organisations-, Verwaltungs- und Governance-Strukturen in einer Stadtregion und meint eine polyzentrale Verteilung von Verantwortung und Kompetenz auf verschiedene Einheiten und Ebenen innerhalb einer Region. Hieraus ergeben sich Schwierigkeiten hinsichtlich regionaler Kooperationsstrukturen, aber auch Chancen im Hinblick auf die Reaktionsfähigkeit gegenüber externen Einflüssen und Gefahren sowie die Qualität öffentlicher Güter und Dienstleistungen.

#### **4 Planerische Diskussionen zu polyzentralen Stadtregionen**

Auf dieser Grundlage wurde während der Tagung des Jungen Forums in Dortmund im Juni 2011 über polyzentrale Stadtregionen diskutiert. Im Zentrum der Diskussion stand die Frage nach planerischen Herausforderungen in polyzentralen Stadtregionen. Zunächst wurden die Herausforderungen erörtert, die nicht auf kommunaler Ebene gelöst werden können und somit ein verstärktes Handeln auf regionaler Ebene notwendig werden lassen. In einem weiteren Schritt wurde überlegt, inwieweit diese Herausforderungen planerisch gelöst werden können.

Leitlinie für die planerische Diskussion war die Auseinandersetzung mit den drei thematischen Schwerpunkten der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (BMVBS 2006) in einem stadregionalen Zusammenhang. Der Fokus auf Fragen zu ökonomischen Strukturen (Leitbild 1), zu gesellschaftlichen Anforderungen (Leitbild 2) und zu ökologischen Grundlagen (Leitbild 3) wurde durch eine Diskussion planerischer Handlungsfähigkeit ergänzt.

Während der Tagung des Jungen Forums erfolgte die Diskussion von Prozessen der Regionsbildung und die damit einhergehende mögliche Erhöhung der Handlungsfähigkeit in Arbeitsgruppe 1 „Region, Regionsbildung, Handlungsfähigkeit“. Herausforderungen, die im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel entstehen – wie die Sicherstellung der Versorgung auf regionaler Ebene – wurden in Arbeitsgruppe 2 „Verantwortung, Versorgung, Entwicklung“ erörtert. In Arbeitsgruppe 3 „Klima, Risiko, Kosten“ wurden Herausforderungen vertieft, die auf überkommunaler Ebene durch den Klimawandel entstehen und in besonderem Maße Netzinfrastrukturen betreffen. In Arbeitsgruppe 4 „Wirtschaft, Wissen, Raum“ wurden räumliche Konsequenzen veränderter ökonomischer Strukturen, beispielsweise durch eine zunehmende Bedeutung von Wissen in Wirtschaftsprozessen, besprochen und die Beziehung zwischen Raumstruktur und Netzwerkstrukturen diskutiert.

Eingeleitet wird dieser Band durch einen Beitrag von John Harrison (Loughborough University), in dem eine Gegenüberstellung eines traditionellen, territorialen Raumverständnisses und eines progressiven, relationalen Raumverständnisses erfolgt sowie Konsequenzen einer Verschiebung dieser Verständnisse in Richtung des relationalen Raumverständnisses für Politik und Planung diskutiert werden.

Der weitere Aufbau der Veröffentlichung spiegelt die vier thematischen Schwerpunkte (planerische Handlungsfähigkeit und die Diskussion der drei Leitbildthemen im Kontext polyzentraler Stadtregionen) wider. Jedem Schwerpunkt ist ein Block gewidmet, der durch einen einleitenden Text inhaltlich umrissen wird und in dem vier Beiträge unterschiedliche Fragestellungen vertiefend beleuchten. In den Einleitungstexten werden zentrale Inhalte der thematischen Schwerpunkte von Moderatoren aufgegriffen und in wissenschaftliche Diskussionsstränge eingeordnet. Eine Vertiefung einzelner Themen erfolgt in den Beiträgen der Referenten.

Den Abschluss dieses Sammelbands bildet ein Fazit entlang der Diskussionsstränge in den Arbeitsgruppen und hin zur zentralen Frage der Tagung des Jungen Forums 2011: Welches ist die zentrale Herausforderung für die polyzentrale Stadtregion als planerischem Handlungsraum?

## Literatur

- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2008): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen in den großen Wirtschaftsräumen der neuen Länder am Beispiel der Metropolregion Sachsendreieck. = Werkstatt: Praxis 54. Bonn.
- Christaller, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.
- de Goei, B.; Burger, M.; van Oort, F.; Kitson, M. (2010): Functional Polycentrism and Urban Network Development in the Greater South East, United Kingdom: Evidence from Commuting Patterns, 1981-2001. In: *Regional Studies* 44, 9, 1149-1170.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2, 17-40.



- Europäische Kommission (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Fürst, D. (2011): Raumplanung unter veränderten Verhältnissen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung der (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 56-73.
- Halbert, L. (2006): The Paris Region: Polycentric Spatial Planning in a Monocentric Metropolitan Region. In: Hall, P. G.; Pain, K. (Hrsg.): The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe. London, 180-186.
- Hall, P. G. (2011): Looking Backward, Looking Forward: The City Region of the Mid-21st Century. In: Neuman, M.; Hull, A. (Hrsg.): The Futures of the City Region. London, 15-29. = Regions and cities 44.
- Hall, P. G.; Pain, K. (Hrsg.) (2006): The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe. London.
- Kloosterman, R.; Musterd, S. (2001): The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda. In: Urban Studies 38, 4, 623-633.
- Knapp, W.; Scherhag, D.; Schmitt, P. (2006): RhineRuhr: ‚Polycentricity at its Best‘? In: Hall, P. G.; Pain, K. (Hrsg.): The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe. London, 154-162.
- McGinnis, M. D. (1999): Introduction. In: McGinnis, M. D. (Hrsg.): Polycentricity and local public economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Ann Arbor, 1-27.
- Meijers, E. (2005): Polycentric urban regions and the quest for synergy: Is a network of cities more than the sum of the parts? In: Urban Studies 42, 4, 765-781.
- Münter, A. (2011): Germany’s Polycentric Metropolitan Regions in the World City Network. In: Raumforschung und Raumordnung 69, 3, 187-200.
- Ostrom, E. (2001): Vulnerability and Polycentric Governance Systems. In: Newsletter of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change 3, 1-4.
- Ostrom, E.; Ostrom, V. (1999): Public Goods and Public Choices. In: McGinnis, M. D. (Hrsg.): Polycentricity and local public economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Ann Arbor, 75-103.
- Parr, J. B. (2005): Perspectives on the city region. In: Regional Studies 39, 5, 555-566.
- Priebs, A. (1999): Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 617-628.
- Priebs, A. (2005): Stadt-Umland-Problematik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1096-1103.
- Salet, W.; Thornley, A. (2007): Institutional Influences on the Integration of Multilevel Governance and Spatial Policy in European City-Regions. In: Journal of Planning Education and Research 27, 2, 188-198.
- Scott, A. J. (2001): Globalization and the rise of city-regions. In: European Planning Studies 9, 7, 813-826.
- van den Berg, L.; Braun, E. (1999): Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organising Capacity. In: Urban Studies 36, 5, 987-999.
- von Thünen, J. H. (1875): Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. Verwendet im Nachdruck der 3. Auflage 1966. Darmstadt.

## Autoren

**Anna Growe** (\*1981) hat Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund und Venedig studiert. Seit 2007 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund, seit 2009 im Forschungsprojekt „Das arbeitsteilige System deutscher Metropolregionen“ (DFG). 2011 hat sie ihre Promotion abgeschlossen. Forschungsschwerpunkte sind Städtesysteme und Stadtregionen in der Wissensökonomie sowie die räumlichen Auswirkungen der Netzwerkökonomie.

**Christian Lamker** (\*1984) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund und Auckland. Seit Mitte 2010 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Seine Funktion umfasst die Studienkoordination und Studienberatung für den Master-Studiengang Raumplanung. Seine Forschungsinteressen liegen in der nachhaltigen Regionalentwicklung, in Formen regionaler Kooperation und regionaler Aufgabenwahrnehmung sowie im Feld internationaler Metropolräume.

John Harrison

## Towards the new 'Regional World'?

### Table of Contents

- 1 Introduction: from regions to city-regions
- 2 Out with the old, in with the new: the new city-regionalism as a new phase in capitalist territorial development
- 3 To replace, or not to replace: that is the *new* regional question
- 4 Moving on: perspectives on the metropolitan regional challenge

Bibliography

### Zusammenfassung

Unbestreitbar erfährt die Diskussion von Regionen in der Globalisierung eine Neubelebung. Dennoch muss die Annahme hinterfragt werden, dass das Wiedererstarken von Regionen in der Globalisierung mit der Umwandlung von einer „alten Welt“, die territorial in politisch-administrative Regionen eingebettet ist, in eine schöne „neue Welt“, die aus eher relational vernetzten Stadt- (oder Metropol-)Regionen besteht, umfassend erklärt werden kann. Mit besonderem Bezug auf den Diskurs zu Europäischen Metropolregionen in Deutschland wird in diesem Beitrag die angeblich vorliegende Umwandlung umrissen. Dabei wird argumentiert, dass neue regionale Räume tatsächlich an Bedeutung zunehmen, aber dass diese Bedeutungszunahme viel mehr aus einem Nebeneinander und einer gegenseitigen Ergänzung der beiden oben genannten Welten resultiert als aus einem Ersetzen einer Organisationsform durch eine andere. Abschließend werden Konsequenzen für zukünftige Forschungen diskutiert, die neue Perspektiven auf die zeitgenössische, metropolregionale Herausforderung bieten.

### Schlüsselwörter

Region – Regionalisierung – Metropolregion – Deutschland – politics of scale – Territorium

### Abstract

There is no denying the resurgence of regions in globalisation. Nonetheless, accounts professing to explain the resurgence of regions in globalization have been inferring transition from 'old world' territorially embedded politico-administrative regions to a brave 'new world' of more relationally networked city (or metropolitan) region. With particular reference to the discursive frame of European Metropolitan Region in Germany, this article briefly outlines the purported transition at hand, explores the argument that new regional spaces are, in fact, emerging to sit alongside and complement, more than replace, inherited forms of state scalar organisation, before looking at the implications for future research offering perspectives on the contemporary metropolitan regional challenge.

## Keywords

Region – new regional world – metropolitian region – Germany – politics of scale – territory

## 1 Introduction: from regions to city-regions

There is no denying the resurgence of regions in globalization. A defining feature of globalization is how regional production complexes have capitalized on localised agglomeration economies fostering and harbouring the conditions, assets, and capacities upon which transnational capital depends to emerge as key spaces for globalized capital accumulation. Fuelling claims regions are drivers of national and international competitiveness, with this has come expectations of affluence, alongside a growing appreciation that regions are central to tackling entrenched inequalities, encouraging progressive planning, and enabling piecemeal democratic rights in today's globally interconnected modern world. Synonymous with academic and policy discourses pertaining to a 'new regionalism' in economic development and territorial representation, proponents suggest how a new phase in capitalist territorial development is now upon us. Clearly indicative of this was business guru and former senior partner with McKinsey and Company management consultants, Kenichi Ohmae, famously pronouncing "the end of the nation state" in recognition of how nation-states had forfeited their role as engines of wealth creation to regional economies (Ohmae 1995). Alongside this, the economic vitality of regional economies in the global space economy was sufficient for Michael Storper, a leading economic geographer, to claim we all lived in a "regional world", where regions, not nation-states, are *the* fundamental units of economic, social, and political life at the end of the 20<sup>th</sup> century (Storper 1997).

Signalling the zenith of new regionalist orthodoxy, Storper's claim to a "regional world" dominated academic and policy discourse at the close of the 20<sup>th</sup> century. Nonetheless, widely critiqued for bending the stick too far in the direction of autonomous regional action, and thereby overplaying the decline/demise of the nation-state, the early years of the 21<sup>st</sup> century were marked by widespread critique of the orthodoxy surrounding the new regionalism in general (see Lovering 1999; MacLeod 2001; Hadjimichalis 2006; Harrison 2006), and Storper's axiom of the "regional world" in particular.<sup>1</sup> But this is not the end to this particular story. For rising out of the ashes came a *new* regional orthodoxy. Or perhaps more accurately key proponents of the new regionalism side-stepped the critique which was to befall their initial tender as to the primary spatial scale for organising life after Fordism, hotfooting as they did to proffer major urban regions as the new critically important societal and political-economic formation on the world stage (Scott 2001a; Scott 2001b; Scott/Storper 2003). From this later perspective, it is not regions *per se* which function as catalysts for the post-Fordist growth dynamic, are fundamental to economic and social revitalization, and vital for establishing effective planning and governance arrangements, but a particular type of region – the "global city region" (Scott 2001b).

---

<sup>1</sup> This is not a critique of Storper's arguments relating to the rise of regional economies, which is rightly regarded as one of the key contributions to regional geography/regional economics. What is at issue is the causality implied from his arguments relating to the role of regional economies in driving the post-Fordist growth dynamic and this being tantamount to regions being *the* pivotal sociospatial formation in our globally interconnected modern world.

Professing to explain the resurgence of regions in globalization the importance attached to these accounts is that they imply often transition from 'old world' territorially embedded politico-administrative regions, to a brave 'new world' of more networked (city) regions. One only has to look at the academic and policy literature for evidence of how this has percolated through regional studies over the past ten years. The self-evident starting point is purporting transition from 'new regionalism' to 'new city regionalism' as city regions replace regions as competitive territorial *par excellence* (see Harrison 2007). But derived from this premise are then a whole raft of further characterisations, variously purporting transitions from a 'new regionalism' to an 'unusual regionalism' (Deas/Lord 2006); 'new regionalism' to a 'new regionalism version 2.0' (Harrison/Growe 2012); more formal regional planning spaces to new 'soft' planning spaces (Allmendinger/Haughton 2009); 'regional world' to a 'new regional world' (Harrison 2012) and/or 'regional worlds' (Paasi/Jones 2012); 'spaces of places' to 'spaces of flows' (Castells 1996); and 'territorially embedded' to 'relational and unbound' conception of regions (Amin 2004).

Maintaining regions as a hot topic in the 21<sup>st</sup> century what we can distil from this is threefold. First, major processes of regional change are clearly underway in the first part of this century, fuelled by deepening globalization, and characterised by accelerating processes of global economic integration with differentiation, rapid urbanisation, and the emergence of new regional spaces. Second, substantive expressions of regional change increasingly challenge our existing conceptions of regions, as well as existing regional economic infrastructure, planning, and governance arrangements. And third, many commentators are coming to view this transformation of regions and regional space as heralding the emergence of, and transition to, a *new* 'regional world'. Nonetheless, where near consensus has been reached on the points one and two the final point is the source of much contention. With this in mind, the aim of this article is, first, to briefly outline the purported transition at hand; second, explore the argument that new regional spaces emerge to sit alongside and complement, more than replace, inherited forms of state scalar organisation; and third, look at the implications for future research offering perspectives on the contemporary urban-regional challenge.

## **2 Out with the old, in with the new: the new city-regionalism as a new phase in capitalist territorial development**

Casting out the old to make way for a new in vogue approach to studying regions was a dominant characteristic of regional studies throughout the 20<sup>th</sup> century. It is perhaps only natural then that the latest orthodoxy in regional studies sought to cast out the old (the region) to make way for the new (city region) at the beginning of this century (see Harrison 2008). What makes this later case more remarkable though is it is many of the same scholars who are casting out the old as brought it to our attention only a few years previous. In this case, Allen Scott, a leading proponent of the new regionalism, eschewed his promotion of a "global mosaic of regional economies" (Scott 1998: 47) to actively champion how, as globalization proceeds, it is a "mosaic of large city-regions" (Scott 2001a: 813) which has evidently come to function as the spatial foundations of the modern world system. Part and parcel of this discourse are observations recording how city regions are thriving in globalizing conditions.

For Scott and his followers, the starting point for understanding the inexorable rise of city regions is the propensity for transnational economic activity to crystallise out in place-specific production complexes. Since the 1970s, major urban-regional industrial

production complexes (that is, metropolitan clusters of economic, social, and political activity) have been exercising increased command and control over global circuits of capital accumulation such that geoeconomic power was being localised in an increasingly select number of place-specific, wealth generating locations. In parallel with these developments, the identification of globalizing cities as drivers of national and international competitiveness, and with it expected affluence, resulted in a major process of city expansion into large scale global city regions comprising multiple functionally interlinked urban settlements. No more evident than in the exceptional rate of city expansion into larger city regions underway in China, accelerating processes of global economic integration, which see networks of social relations increasingly stretch across and beyond the boundaries of traditional forms of state scalar organisation, and rapid urbanisation, which see metropolitan landscapes stretch far beyond their traditional city limits, have produced a new spatial geography of cities and regions in the early part of the 21<sup>st</sup> century.

In this way, the plethora of neologisms minted over the past ten years to account for how city expansion into global city region has, for many, provided clear evidence of how these geographic entities have emerged to be the critically important spatial scale in advanced globalization. These include, most notably, the 'global city region'; the concept developed by Scott to emphasise the importance of globalizing cities external *and* internal relations.<sup>2</sup> Yet, while no one denies the validity of accounts documenting the re-appearance, resurgence, and inexorable rise of global city regions, engaged critics have, over the past ten years, pointed out that key proponents and advocates of city regions appear guilty of overplaying their capacity to secure meaningful economic prosperity, tackle entrenched inequalities, encourage progressive planning and enable piecemeal democratic rights (see Ward/Jonas 2004; Harrison 2007; Jonas/Ward 2007;). Not least of these concerns is that with city regions perceived to be "increasingly central to the conduct and coordination of modern life" (Scott 2001a: 814), those advocating this inculcate others into believing city regions represent a new scale of urbanisation and city regionalism a new phase in capitalist territorial development. Nowhere is this inculcation more evident than among policy elites.

City regions represent the in vogue spatial scale among policy elites. Lured in by normative claims relating to how city regions "function as territorial platforms for much of the post-Fordist economy", constitute the "dominant leading edge of contemporary capitalist development", represent "basic motors of the global economy", are an "emerging political-economic unit with increasing autonomy of action on the national and world stages", and the "most effective bases from which to deal with both the threats and the opportunities of globalization" (Scott 2001a: 813 f.; Scott 2001b: 4), has precipitated calls to consolidate fragmenting urban and regional planning and governance arrangements at the scale of city regions. Assuming the status of 'officially institutionalised task' among policy elites, the dominant policy discourse in the early part of the 21<sup>st</sup> century has centred on the need to construct more 'appropriate', generally accepted to mean more flexible, networked, and smart forms of metropolitan economic infrastructures, planning and governance arrangements. Germany has been no different.

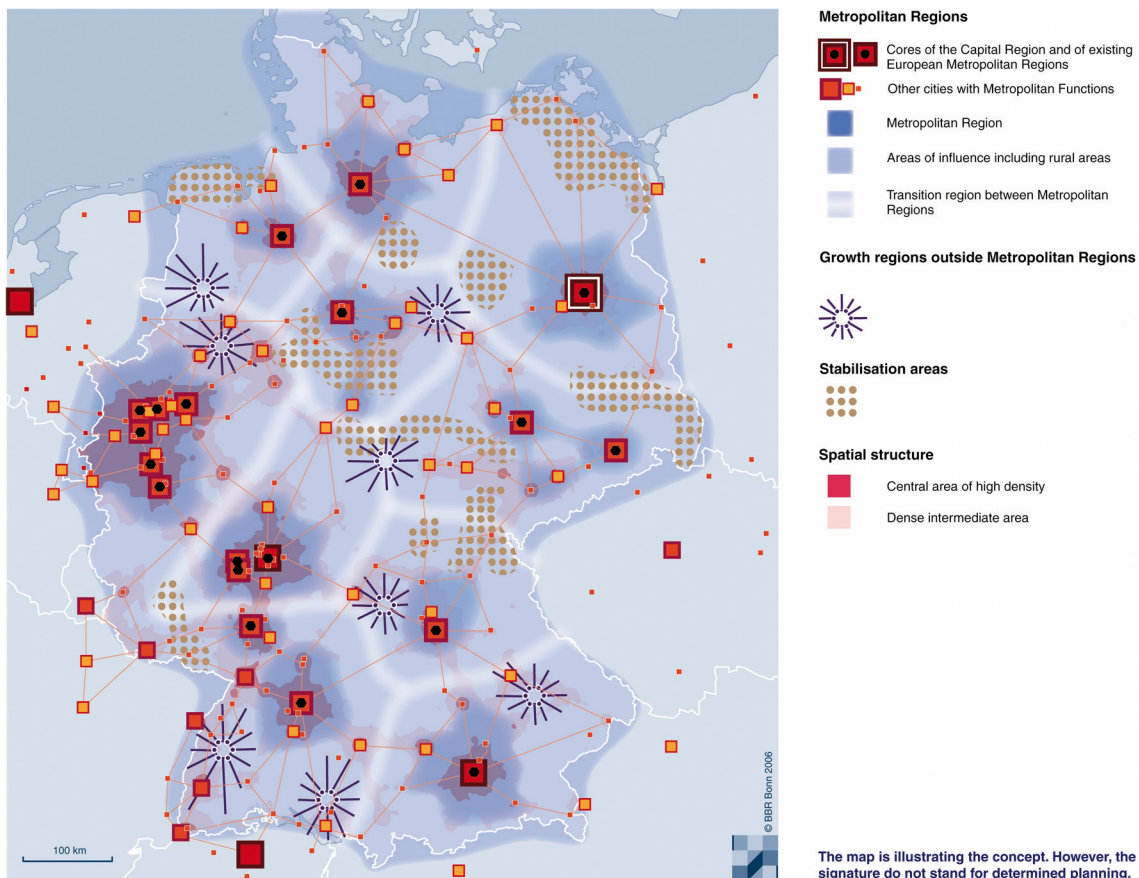
For much of the 20<sup>th</sup> century the German space economy was defined by its regional *Länder*. Nevertheless, the latter years of the 20<sup>th</sup> century witnessed the emergence of a new discursive frame of metropolitan regions. First articulated in the 1993 'Guidelines for Spatial Planning' (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*), the Federal Govern-

---

<sup>2</sup> This is an important extension of the dominant 'global city' discourse of the 1990s which centred on the important external linkages of cities in globalization.

ment began identifying areas it deemed to be of superior strategic importance to national and international competitiveness (BMBau 1993). A direct response to the growing orthodoxy which suggested cities at the heart of major urban regions are synonymous with globalized capital accumulation, in the period up to 2005 eleven areas were selected by the Federal State and branded European Metropolitan Region (EMR). Leading to the formation of a new urban hierarchy, the importance attached to European Metropolitan Regions is although they did not receive formal powers (only a greater lobbying voice) these eleven regions significantly expanded their functional role in national and international circuits of capital accumulation during this period (see Blotevogel/Schmitt 2006). Perhaps unsurprising given what we know about the rise of city regions in late 20<sup>th</sup> century and early 21<sup>st</sup> century capitalism, the developing metropolitan region discourse added further fuel to the political-economic flames suggesting how cities at the heart of major urban regions are – *pace* Scott – functioning as basic motors of the national economies in which they are located.

Fig. 1: Concept Growth and Innovation



Quelle: BMVBS (2006: 13)

Further illustration of this point came in 2006 with the publication of the 'Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany' (*Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, hereafter *Leitbilder*) as Germany's new national spatial plan for the development of cities and regions (BMVBS 2006). Contained within the *Leitbilder* was a new map of the German space economy (Figure 1), one which exhibited all the tendencies necessary toward belief city regions represented a new scale of urbanisation and city regionalism a new phase in capitalist territorial development. Exhibiting all the hallmarks of a national spatial plan constructed around the need for more

flexible and networked regional spaces – *inter alia* cities and city regions are clearly afforded a priori status, the most important lines on the map reflect important flows, the metropolitan discourse is now territorially inclusive<sup>3</sup>, and regions are conceptualised as 'relational and unbound' – it is not difficult to observe how this could be seen adding further fuel to flames indicating the emergence of what many would argue amounts to a new, relationally networks, regional world. That territorial forms of regional space – the *Länder* – had magically disappeared from this map gave further credence to the *Leitbilder* presenting this conceptualisation of the space economy as an alternative vision to the previously dominant model of state scalar organisation. In short, it appeared the German space economy was transitioning towards the new 'regional world'.

### 3 To replace, or not to replace: that is the *new* regional question

Take a look at many accounts theorizing the new city regionalism as a new phase of postnational capitalist territorial development and what you will see is twofold: economic boosterism, embodied in claims city regions are competitive territories *par excellence*, and political autonomy, a belief that city regions increasingly act as autonomous political agents in the global economy, and are thereby less subservient to the dictates of the central state than older regionalisms. Nevertheless, critics have been quick to argue that those who theorize city regions in this way are overplaying the capacity of city regions to draw down regulatory authority and territorial control from the nation-state and the smooth transition to a postnational era of capitalist territoriality (Ward/Jonas 2004). For despite the bravado of economic boosterism in many accounts pertaining to a new city regionalism it has been shown that only in a select number of truly 'global' city regions can it be said that the emergent power structures of city regions have resulted *vis-à-vis* in relative decline in the power of the nation-state (Jonas/Ward 2007). To the contrary, the state remains orchestrator-in-chief of much that constitutes the new city regionalism.

As a number of critics have argued, the enthusiastic endeavours by which policy elites went about constructing new planning and governance arrangements, and used by advocates of the new city regionalism to further support their claim of city regions acting as autonomous political agents free from regulatory control by a central state<sup>4</sup>, were in fact governmentalized remapping of state space (see Harrison 2007). What we see is actually central states responding directly to the new regionalist consensus around the importance of positioning major urban regions within national and international circuits of capital accumulation by intervening to, first, create the conditions necessary for capital accumulation, and second, make their major urban regions more attractive to transnational capital than their international competitors. But at the same time we have seen particular brands of city regionalism emerge in different national contexts.

In Germany, for instance, the brand of city regionalism which has emerged over the past 15 years reflects, in part, this broad consensus on the need to create the conditions

---

<sup>3</sup>It is worth noting that the metropolitan discourse had, to this point, been spatially selective. Since 1993, as each new area was afforded EMR status the population included within the discursive frame of metropolitan regions increased, reaching a highpoint in 2005 when the eleven European Metropolitan Regions covered approximately two-thirds of the population.

<sup>4</sup>Derived from Lovering's (1999) critique of the new regionalism, we can once more identify how theory is led by policy. For sure, a self-perpetuating orthodoxy arises from the construction of tiers of city-regional governance being used as further advance claims of city-regions acting as autonomous political and economic spaces. This occurs when policy elites become captivated by a new discourse, capture the basic premise, design and implement policies to put this in action, for academics to use these policy interventions as further evidence of the importance of their new discourse, attracts and captivates more people, fuels another round of policy intervention, and so the cycle continues.



upon which the post-Fordist growth dynamic relies, but perhaps more specifically it has to do with the fact Germany operates a 'horizontal' urban system. This is in stark contrast to the United Kingdom, which has London, the world's most globally connected city, and France, which has Paris, the fourth most globally connected city (see Taylor/Ni/Derudder et al. 2010). Nevertheless, where the UK and France only have the one city in the top 100 globally connected cities, making them the exemplars of a primate city system, Germany contains six (Frankfurt = 32, Berlin = 55, Hamburg = 60, Munich = 67, Dusseldorf = 76, Stuttgart = 91) (Hoyler 2010: 225).

What we can distil from this is how Germany's brand of city regionalism, the metropolitan region discourse, is a reflection on the lack of an *a priori* global city à la London or Paris. For this reason the metropolitan region discourse has its origins in promoting the six metropolitan regions which while not at the apex of global circuits, are at the apex of national, and well positioned within European, circuits of capital accumulation. Moreover, it also has its origins in the Federal State's longstanding and principled commitment to promote balanced economic growth and territorial equilibrium in all economic and social policy. Now if we compare this to the brand of city regionalism which has emerged in the UK (especially England), London is generally considered to be a special case and not part of city region policy *per se*. England's own brand of city regionalism is being designed to provide growth in cities and regions beyond London and the south east mega-city region with the explicit aim of providing an economic counterbalance. This reflects, in large part, the pressure respective Governments and Ministers face to mitigate the perception they adopt London-centric growth strategies (Harrison 2011). When put like this, the different brands of city regionalism which appear in specific national contexts clearly suggest the need to reconsider the political construction of city region discourse and policy according to both its economic and political logic. Moreover, it unquestionably reinforces how the state is not passive in the new city regionalism, but an active agent in shaping its form and function.

Three further points are worth emphasising in the context of this discussion. The first relates to what we might usefully consider as the 'wishing away' or 'airbrushing' of extant structures of state scalar organisation so as to promote a new approach to conceptualising the space economy and/or state space as an entirely 'new world', and thereby progressive because it is somehow different to that which is now projected as being 'old world' and regressive. This can be seen most clearly in the policy discourse around Germany's metropolitan regions and the construction of the map of the space economy in the *Leitbilder*, where extant structures of state scalar organisation – in this case the *Länder* – are airbrushed out. Here it is worth quoting at length the observations of Neil Brenner, a leading authority on the emergence of new forms of urban-regional governance in globalization, and who argues thus:

"The rescaling of state power never entails the creation of a 'blank slate' on which totally new scalar arrangements could be established, but occurs through a conflictual 'layering' process in which emergent rescaling strategies collide with, and only partially re-work inherited landscapes of state scalar organization" (Brenner 2009: 134).<sup>5</sup>

Accounts purporting transition to a new 'regional world' risk being guilty of overplaying the extent to which the emerging new urban-regional spaces is replacing traditional, territorially embedded, regional spaces. Indeed, empirical research is doing much to

---

<sup>5</sup> See Brenner (2004) for a masterful account of governmentalized remappings of state space in globalization.

suggest 'new' urban-regional governance and planning arrangements are emerging to sit alongside, rather than replace, inherited landscapes of state scalar organization.<sup>6</sup> This is particularly so in Germany, where as we have already noted the new regional world of metropolitan regions remains a purely discursive frame. Despite magically airbrushing the *Länder* from the *Leitbilder*, the reality is financial and planning competencies remain with the regional *Länder*. Only in metropolitan regions which are coterminous with one or more *Länder* conjoined (for example, the Berlin-Brandenburg metropolitan region is coterminous with two *Länder*) do these new urban-regional spaces wield some genuine political power. Nevertheless, this power is only by inference given the *Länder* remain under direct supervision by the central state. In short, these new urban-regional developments do not constitute "life after regions, but life with, or alongside, regions" (Harrison 2011: 1) and run contrary to Scott's (2001b: 4) contention that "the geographic nature of these networks tends more and more to override purely political boundaries so that they are increasingly free from regulatory supervision on the part of national states".

What this leads to then is the second point, namely if new urban-regional spaces are not replacing territorially embedded regions how do they fit into what is already a congested landscape of urban-regional institutional structures, infrastructures, territorialities, statutory frameworks and supports. What we have seen, with Germany being no different, is although initial attempts to designate, define, and delimit these new urban-regional spaces were done very much in accordance with the economic logic for city regions, the task of making these more networked spaces, and in particular their planning and governance arrangements, compatible with inherited landscapes of territorially-embedded state scalar organisation has seen the central state mobilise different constructions of the 'city region' concept. More specifically, city regions are no longer simply being defined as large scale agglomerations which transcend purely political boundaries, but to mark them out as spaces for action they become defined as coalitions of local municipalities and therefore bound by known political boundaries.

The third and final point is although the Federal State explores the capacity for conceptualising growth outside the confines of subnational territorial units in the *Leitbilder* it appears somewhat reluctant to consider new urban-regional spaces overriding the national border – even within a purely discursive frame. Indeed, despite some moves of late to entertain the possibility of cross-border metropolitan regions (see Harrison/Growe 2012), this is clearly indicative of a central state active in the construction of city region policy and orchestrating it in such a way as to protect its own legitimacy for maintaining regulatory control and management of the economy.

#### 4 Moving on: perspectives on the metropolitan regional challenge

"[F]or many planners, urban analysts and metropolitan citizens, the contours that denote where the early 21<sup>st</sup> century city begins and ends are becoming increasingly fuzzy. Insofar as we may or may not wish to map and encapsulate the imminent metropolitan landscape ... there is little denying that the quicksilver economy of 21<sup>st</sup>-century capitalism and its associated settlement patterns are disturbing conventional mappings and long-held assumptions concerning the whereabouts of urban, suburban, rural and hinterland. It is a geography that arouses confusion" (MacLeod/Jones 2011: 2461).

---

<sup>6</sup> In other accounts it has been shown how many 'new' urban-regional governance arrangements actually represent a 'scalar amplification or contraction' of previous entities and are therefore not as new as is often suggested/implied (see Lord 2009).

This excerpt usefully encapsulates the very issues which are currently at the forefront of urban-regional debate and requiring further critical interrogation by researchers. Each relates to points made in my comments already and it is with these that I wish to offer some brief concluding thoughts.

*[F]or many planners, urban analysts and metropolitan citizens, the contours that denote where the early 21<sup>st</sup> century city begins and ends are becoming increasingly fuzzy.* Predictions suggest how denoting where the 21<sup>st</sup> century city begins and ends will become increasingly fuzzy. This is because while the percentage of the world population who currently reside in cities reached 50% for the first time in 2007, UN-Habitat (2011: 5) predicts this to increase to 70% by 2050 when world population will reach an estimated 9 billion. Accelerated urbanization is not just the defining feature of the second-half of the 20<sup>th</sup> century but will remain the defining feature of the 21<sup>st</sup> century – what many have been referring to as the 'urban century'. At one level, this can be seen to produce more overlaps as globalizing cities expand into global city regions comprising multiple functionally interlinked urban settlements, making it increasingly difficult to distinguish where one metropolitan landscape ends and another one starts. At another level, recognition of these very processes is acting as a catalyst to those striving to construct even larger urban configurations in the belief that "bigger and more competitive economic units ... [are] the real engines of the global economy" (Florida 2008: 42). The open question is the degree to which these new urban-regional spaces exist, or are they simply being imagined?

*Insofar as we may or may not wish to map and encapsulate the imminent metropolitan landscape.* The question of mapping is particularly pertinent to this present discussion, for as we have seen in the example of Germany spatial maps are a very powerful discursive tool. Spatial maps such as these can prove a particularly useful tool in understanding how urban-regional configurations are being constructed politically. More specifically, it can prove a useful starting point in uncovering the political processes underpinning attempts to make more networked forms of urban-regional governance compatible with existing forms of 'territorially embedded' state spatial organisation. For as Thrift (2002: 42) usefully reminds us "to govern it is necessary to render the visible space over which government is to be exercised. This is not simply a matter of looking: space has to be represented, marked out". Spatial planning and planners are therefore clearly well positioned to provide key insights into what remains a hot-topic in urban and regional studies.

*There is little denying that the quicksilver economy of 21<sup>st</sup>-century capitalism and its associated settlement patterns are disturbing conventional mappings and long-held assumptions.* What we have seen over the past decade in the back-and-forth exchange between advocates and engaged critics is how those advocating transition to what might amount to a new 'regional world' overontologize the significance of this new spatial dimension by presenting it as the essential feature of present and future sociospatial landscapes. In short, while the emergence of these new spatial dimensions are clearly 'disturbing' conventional mappings of cities and regions, they are not, as some would have us believe, replacing conventional mappings. From this perspective, and as illustrated by the example of Germany, there is no zero-sum game whereby a new networked regional world is emerging to replace regions which are territorially-embedded. What we are witness to is the emergence of new urban-regional spaces, with the critical task being to understand, first, in what ways and contexts territorial and more networked urban-regional spaces appear complementary, overlapping, competing or contradictory, and second, how these more networked urban-regional spaces are being made to 'fit' inherited landscapes of state scalar organisation.

...the whereabouts of urban, suburban, rural and hinterland. The point to make here is in respect of how city region or metropolitan region discourses actually (re)construct the whereabouts of urban, suburban, rural and hinterland. Let us take the example of Germany once again to illustrate this. In the first instance, between 1993 and 2005 the evolving metropolitan region discourse constructed a clear division between those urban areas to be included, and those non-urban areas which were clearly seen to fall outside, this emergent discourse. In 2006, the *Leitbilder* took this one stage further by identifying three main types of area: (1) *European Metropolitan Regions*; (2) *Growth Regions outside Metropolitan Regions*, dynamic clusters, cities and locations outside the immediate metropolitan spheres of influence, but which exhibit signs of independent, sustainable profiles based on endogenous growth; and (3) *Areas with need for Stabilization*, often rural and old industrial areas in peripheral locations, located close to borders, and which fall in-between growth areas. Though not wholly coterminous, it is nevertheless possible to observe how these new discursive frames are, in part, (re)constructing the whereabouts of the urban, suburban, rural and hinterland at the beginning of the 21<sup>st</sup> century.

*It is a geography that arouses confusion.* Writing ten years after Allen Scott's (2001c) edited collection became the antecedent to a resurgence of academic and political interest in city regions and fuelled, in part, belief in transition to the *new 'regional world'*, it is clear that these debates remain the source of much topical debate. A decade of insightful interventions have provided us with much new knowledge, but in so doing it has generated a new set of questions for researchers to ponder. Suffice to say, more research is needed, with ongoing developments in places such as Germany providing a rich empirical setting and lens through which to observe, conceptualise, and understand the dynamic processes which are resulting in such dramatic changes to urban and regional landscapes.

## Bibliography

- Allmendinger, P.; Houghton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning A* 41, 3, 617-633.
- Amin, A. (2004): Regions unbound: towards a new politics of place. In: *Geografiska Annaler B* 86, 1, 33-44.
- Blotevogel, H. H.; Schmitt, P. (2006): European metropolitan regions as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. In: *Die Erde* 137, 1/2, 55-74.
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993): *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen – Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- Brenner, N. (2004): *New State Spaces – Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford.
- Brenner, N. (2009): Open questions on state rescaling. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2, 1, 123-139.
- Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society*. Oxford.
- Deas, I.; Lord, A. (2006): From a new regionalism to an unusual regionalism? The emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganisation of the state. In: *Urban Studies* 43, 10, 1847-1877.
- Florida, R. (2008): *Who's Your City? How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*. New York.

## ■ Towards the new 'Regional World'?

- Hadjimichalis, C. (2006): Non-economic factors in economic geography and in 'new regionalism': a sympathetic critique. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 30, 3, 690-704.
- Harrison, J. (2006): Re-reading the new regionalism: a sympathetic critique. In: *Space & Polity* 10, 1, 21-46.
- Harrison, J. (2007): From competitive regions to competitive city-regions: a new orthodoxy, but some old mistakes. In: *Journal of Economic Geography* 7, 3, 311-332.
- Harrison, J. (2008): The region in political economy. In: *Geography Compass* 3, 814-830.
- Harrison, J. (2011): Life after regions: the evolution of city-regionalism in England. In: *Regional Studies* <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2010.521148>
- Harrison, J. (2012): Configuring the new 'regional world': on being caught between territory and networks. In: *Regional Studies* (in press).
- Harrison, J.; Grove, A. (2012): From places to flows? Planning for the new 'regional world' in Germany. In: *European Urban and Regional Studies* (in press).
- Hoyler, M. (2010): German cities. In: Taylor, P. J.; Ni, P.; Derudder, B.; Hoyler, M.; Huang, J.; Witlox, F. (Hrsg.): *Global Urban Analysis – A Survey of Cities in Globalization*. London, 224-230.
- Jonas, A. E. G.; Ward, K. (2007): An introduction to a debate on city-regions: new geographies of governance, democracy and social reproduction. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 31, 1, 169-178.
- Lord, A. (2009): Mind the gap. The theory and practice of state rescaling: institutional morphology and the 'new' city-regionalism. In: *Space & Polity* 13, 2, 77-92.
- Lovering, J. (1999): Theory led by policy: the inadequacies of the "New Regionalism" (illustrated from the case of Wales). In: *International Journal of Urban and Regional Research* 23, 2, 379-395.
- MacLeod, G. (2001): New regionalism reconsidered: globalization and the remaking of political economic space. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 25, 4, 804-829.
- MacLeod, G.; Jones, M. (2011): Renewing urban politics. In: *Urban Studies* 48, 12, 2443-2472.
- Ohmae, K. (1995): *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. London.
- Paasi, A.; Jones, M. (2012): Regional world(s). In: *Regional Studies* (in press).
- Scott, A. J. (1998): *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford.
- Scott, A. J. (2001a): Globalization and the rise of city-regions. In: *European Planning Studies* 9, 7, 813-826.
- Scott, A. J. (Hrsg.) (2001b): Introduction. In: Scott, A. J.: *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford, 1-10.
- Scott, A. J. (Hrsg.) (2001c): *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford.
- Scott, A. J.; Storper, M. (2003): Regions, globalization, development. In: *Regional Studies* 37, 6/7, 579-593.
- Storper, M. (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York.
- Taylor, P. J.; Ni, P.; Derudder, B.; Hoyler, M.; Huang, J.; Witlox, F. (Hrsg.) (2010): *Global Urban Analysis – A Survey of Cities in Globalization*. London.
- Thrift, N. (2002): Performing cultures in the new economy. In: du Gay, P.; Pryke, M. (Hrsg.): *Cultural Economy*. London, 201-234.
- UN-Habitat, United Nations Human Settlements Programme (2011): *State of the World's Cities Report 2010/11*. New York.
- Ward, K.; Jonas, A. E. G. (2004): Competitive city-regionalism as a politics of space: a critical reinterpretation of the new regionalism. In: *Environment and Planning A* 36, 12, 2119-2139.

**Autor**

**John Harrison** (\*1981) is a Lecturer in Human Geography at Loughborough University, UK. He has studied Human Geography (BA) and Space, Place & Politics (MA) at the University of Wales, Aberystwyth, UK. In 2006 he completed his doctoral research project "Regions in Focus: A 'New Regionalist' Interpretation of England's Northwest". His recent publications (in the *Journal of Economic Geography*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *Political Geography*, *Regional Studies*) have focused on urban and regional governance. His current work investigates how more flexible, networked and smart forms of urban and regional planning and governance complement, contradict, overlap with existing forms of state scalar organization – which are often territorially articulated.

Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte

# Region, Regionsbildung, Handlungsfähigkeit – Steuerungspotenziale auf regionaler Ebene

## Gliederung

- 1 Regionen als Handlungsräume
- 2 Region – Zur Vielfalt eines Alltagsbegriffs
- 3 Zentrale Herausforderung: „form follows function“
- 4 Ausblick: Region, Regionsbildung, Handlungsfähigkeit

Literatur

## Zusammenfassung

Angesichts unterschiedlicher Prozesse wie des demographischen und des klimatischen Wandels oder des wirtschaftlichen Wettbewerbs- und Konkurrenzdrucks gewinnt die regionale Ebene weiterhin an Bedeutung. Bereits heutzutage treten regionale Handlungs- oder Kooperationsräume in sehr vielfältiger Weise auf und überlagern sich zum Teil auf ebenso vielfältige Weise. Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, sich auch mit Prozessen der Regionsbildung und mit regionalen Steuerungspotenzialen auseinanderzusetzen. Die wesentlichen Erkenntnisse sind, dass es kein einheitliches Verständnis über den Begriff „Region“ geben kann; zu vielfältig sind die Anlässe und Akteure regionaler Handlungsräume, zu vielfältig sind die Abgrenzungen und die ihnen zugrunde liegenden Kriterien, zu unterschiedlich ist die Maßstäblichkeit regionaler Handlungsräume. Gemeinsam sollte jedoch allen regionalen Handlungsräumen sein, dass Einigkeit über die inhaltliche Ausrichtung, über die Themen und die Ziele der regionalen Zusammenarbeit besteht, bevor die strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen festgelegt werden.

## Schlüsselwörter

Region – regionaler Handlungsraum – Regionsbildung – Steuerungspotenzial – polyzentrale Stadtregion

## Abstract

Different processes, such as the demographic and the climate change or the pressure of economic competitiveness, lead to an ongoing increase of the regional level's importance. Already today regional spaces of action and cooperation emerge in various manners and overlay with each other equally multifaceted. Accordingly, it is decisive to deal with processes of region-building and with the regional potential for management. Essential findings are that there cannot be a consistent definition of the term "region". The general conditions and motivations are too diversified, the delimitation of areas and its criteria are too diverse and scales of regional cooperation are too different. However, mutual consent about the topic, the aims and the intention of cooperation should be

common to all these regional spaces of action before determining the structural and organisational requirements.

## Keywords

Region – regional space of action – region-building – governance potential – polycentric city region

## 1 Regionen als Handlungsräume

Regionen als räumlicher Bezugsrahmen politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und planerischen Handelns (Regionale Handlungsräume) sind in den letzten Jahrzehnten mehr und mehr ins Zentrum von Politik, Planung, Wirtschaft, Wissenschaft und auch der Bevölkerung gerückt.

Basierend auf der Erkenntnis, dass Regionen respektive regionale Handlungs- oder Kooperationsräume schon in sehr vielfältiger Weise auftreten<sup>1</sup> und künftig noch an Bedeutung gewinnen werden, stellen sich für die Politik – auf allen räumlichen Ebenen – elementare Fragen: Welche „Handlungen“ sollen in solchen Regionen stattfinden? Mit welchen Kompetenzen, finanziellen Mitteln und institutionellen Strukturen sollen sie ausgestattet werden? Wie groß müssen sie sein, um handlungsfähig zu sein? Und schließlich: Welche räumliche Abgrenzung ist zweckmäßig und realisierbar?

In der wissenschaftlichen Diskussion wird die Region (in ihren räumlichen Grenzen) jedoch häufig als gegeben gewertet und der Regionalisierungsprozess (Regionsbildung) nicht weiter hinterfragt oder es steht allein die methodisch saubere Abgrenzung von Regionen im Vordergrund (Analyseregionen), ohne eine „Handlungsfähigkeit“ der abgegrenzten Räume im Blick zu haben. Dass eine Regionsabgrenzung auf Basis siedlungsstruktureller Kriterien noch längst keinen regionalen Handlungs- oder Kooperationsraum ausmacht, zeigt eindrucksvoll das Beispiel der einst als einer der größten europäischen Agglomerationsräume ausgerufenen Metropolregion Rhein-Ruhr (Schulze/Terfrüchte 2010).

Insbesondere in polyzentralen Stadtregionen stehen die (planerische) Handlungsfähigkeit und die Abgrenzung der Region sehr nahe beieinander. Offenkundige kausale Zusammenhänge zwischen der Regionsabgrenzung und der Handlungsfähigkeit (z. B.: „Je größer und je heterogener die Zahl der beteiligten und zu beteiligenden Akteure, desto schwieriger ist das Etablieren einer effektiven Governance-Struktur“) reichen hier jedoch nicht aus, um den oft fließenden Übergang zwischen Analyse- und Handlungsregionen zu verstehen.

## 2 Region – Zur Vielfalt eines Alltagsbegriffs

Wenn Planer von „Region“ oder der regionalen Ebene sprechen, dann verstehen sie den Begriff meist als räumliche Ebene oberhalb der kommunalen Ebene und unterhalb der Landesebene. Diese Sichtweise greift allerdings oft zu kurz und führt mitunter dazu, dass bei gleicher Begriffsverwendung Unterschiedliches gemeint ist. Wenn Sinz (2005: 919) also von einem „zusammenhängenden Teilraum mittlerer Größenordnung in einem Gesamttraum“ spricht, impliziert das bereits, dass eine Region immer auch in einem größe-

---

<sup>1</sup> Zur Vielfalt der bestehenden regionalen Handlungsräume in Nordrhein-Westfalen vgl. auch Blotevogel/Münter/Terfrüchte (2009) und Mielke/Münter (2010).



ren räumlichen Zusammenhang zu verstehen ist. Während im europäischen Kontext (Gesamtraum) etwa auch von der „Baltic Sea Region“ (Teilraum mittlerer Größenordnung) die Rede ist, wird auf Landesebene (Gesamtraum) schon das Umland einer (Groß-)Stadt (Teilraum mittlerer Größenordnung) als Region bezeichnet. Unkritisch dürfte jedoch die Festlegung sein, dass eine Region räumlich oberhalb der Gemeindeebene verortet ist.

### ***Regionen haben Grenzen: Vielfalt der Abgrenzungskriterien***

Der Begriffsbestimmung von Sinz folgend sind Regionen weiterhin „aufgrund bestimmter Merkmale abgrenzbar“ (Sinz 2005: 919). Regionen haben folglich Grenzen. Diese können statisch oder dynamisch, normativ definiert oder analytisch hergeleitet, temporär oder beständig sein. Eine eindeutige Zuordnung in eine solche Systematik ist jedoch kaum möglich; viele Regionen stellen eher einen Mischtyp dar, worauf Sinz einschränkend hinweist: „Soweit bei der Abgrenzung von Regionen zu politischen oder administrativen Zwecken methodische Grundsätze im Sinn nachvollziehbarer Kriterien überhaupt zum Zug kommen, werden meist das Ähnlichkeitsprinzip und das Verflochtenheitsprinzip gleichzeitig verfolgt. Häufig bewirkt auch die Verflechtung eine Homogenisierung, oder die strukturelle Homogenität ist Voraussetzung für die Bildung einer Funktionalregion. Beispiele für diesen Mischtyp sind die meisten Planungsregionen oder Aktionsräume von Förderprogrammen“ (Sinz 2005: 921).

### ***Regionen werden initiiert: Vielfalt der Anlässe und Akteure***

Regionen sind immer das Ergebnis von Akteurshandeln, sei es etwa das Handeln von Wissenschaftlern, die zwecks Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen Pendlerstatistiken auswerten oder das Handeln politischer Akteure, die Regionsbildungen aus verschiedensten Anlässen anstoßen. Die Europäische Union etwa fördert mit dem sogenannten Ziel-2-Programm die regionale Wirtschaft und über das Förderprogramm LEADER regionale Kooperationen im ländlichen Raum. Die Ministerkonferenz für Raumordnung weist elf Metropolregionen als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung aus, die nordrhein-westfälische Landesregierung fördert mit dem strukturpolitischen Förderprogramm „REGIONALE“ regionale Zusammenarbeit und will der regionalen Ebene als Handlungsraum mit dem neuen Landesentwicklungsplan 2025 gerecht werden. Regionen können somit Ergebnis von Top-down-Initiativen sein (Fürst 2010: 107).

Gleichzeitig können Regionen auch das Ergebnis von Bottom-up-Initiativen sein. Gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, des Klimawandels, der teils dramatischen Schuldenberge und des globalen Standortwettbewerbs sehen sich Städte und Gemeinden mehr und mehr gezwungen, zur Bewältigung der anstehenden Probleme informelle Planungsansätze zu nutzen und interkommunale (oder regionale) Bündnisse zu bilden (Danielzyk/Knieling 2011: 495). Sie kooperieren daher, um gemeinsam kommunale Aufgaben (z. B. „shared services“) zu erfüllen oder um gemeinsam Standortmarketing auf internationaler Ebene zu betreiben. Auch werden regionale Masterpläne, Einzelhandelskonzepte oder Flächennutzungspläne aufgestellt.

Neben Formen regionaler Zusammenarbeit wird der Regionsbegriff auch in der Alltagswelt der Menschen fast schon inflationär genutzt. Regionen werden beworben und vermarktet als Tourismusregion, Medienregion, Kunst- und Kulturregion. Regionale Tageszeitungen, Radio- und Fernsehsender berichten über und aus der Region, viele Menschen fühlen sich einer Region zugehörig (Regionale Identität), ohne die geographische Verortung und Ausdehnung exakt bestimmen zu können. So ist beispielsweise in der

Wahrnehmung von Kölnern das Rheinland durchaus schon an der Stadtgrenze zu Düsseldorf zu Ende.

### ***Regionen sind Forschungsgegenstand: Vielfalt des Forschungsbedarfs***

Der Vielfalt der Begriffsverwendung entsprechend deckt auch die Forschung eine große Bandbreite an Fragestellungen rund um den Forschungsgegenstand „Region“ ab. Je nach wissenschaftlicher Disziplin stehen unterschiedliche Aspekte im Mittelpunkt des Interesses: Die Geographie beschäftigt sich etwa mit Methoden und Verfahren zur (natur-)räumlichen Gliederung, mit Ansätzen zur physiogeographischen Landschaftsgliederung oder zur wirtschaftsgeographischen Regionalisierung (z. B. Zentrale-Orte-Konzept). Politikwissenschaftler untersuchen etwa Steuerungsformen für Regionen (Regional Governance), Verwaltungswissenschaftler setzen sich mit Gebietsstrukturereformen im Rahmen von Verwaltungsstrukturereformen auseinander und Wirtschaftswissenschaftler grenzen regionale Arbeitsmärkte ab.

Der Regionsbegriff wird also in vielfältigen Zusammenhängen auf ganz unterschiedliche Weise verwendet und ist immer wieder neu zu definieren. Selbst weitgehend akzeptierte Begriffszuschreibungen wie etwa die mittlere Maßstabsebene zwischen der Ebene der Gemeinden und der Landesebene sind nicht immer zutreffend.

### **3 Zentrale Herausforderung: „form follows function“**

Die (eine) zentrale Herausforderung für die polyzentrale Stadtregion gibt es nicht. Vielmehr steht jede Stadtregion vor anderen, jeweils spezifischen Herausforderungen. Als Beantwortung der Leitfrage, welches die zentrale Herausforderung für die polyzentrale Stadtregion ist, kann jedoch das Prinzip „form follows function“ gesehen werden. Denn eine handlungsfähige Region braucht erstens eine inhaltliche Übereinkunft darüber, was man in der Region möchte, welche Handlungen stattfinden sollen. Anlässe und Motivationen für den Regionsbildungsprozess können beispielsweise der einfache Wunsch nach Zugehörigkeit sein, darüber hinaus aber auch eine eingeschränkte Funktionsfähigkeit verfasster Regionen (z. B. Regierungsbezirke) im Zusammenhang mit neuen Problemlagen (z. B. demographischer Wandel, Klimawandel, Wirtschafts- und Finanzkrise) oder Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Umsetzung regionaler Planungen. Zweitens braucht es strukturelle Voraussetzungen für regionale (übergemeindliche) Handlungsfähigkeit entsprechend des Prinzips „form follows function“. Aber: Die Diskussion über vertikale und horizontale Governance-Strukturen, Kompetenzzuschreibungen seitens der Gemeinden und/oder des Landes sowie eine zweckmäßige Regionsabgrenzung sollten erst dann erfolgen, sobald es eine inhaltliche Übereinkunft gibt. Dies gilt insbesondere dann, wenn im Prozess der Regionsbildung zunächst alte Regionalplanungsstrukturen aufgelöst und neue Strukturen (mit Regionalplanungskompetenz) etabliert werden, ohne Gewissheit zu haben, welche weiteren regionalen „Handlungen“ maßgebend für eine zielgerichtete Regionsabgrenzung sind. Dabei ist diese Vorgehensweise, den Zuschnitt des Raums der Funktion des Raums folgen zu lassen, idealtypisch. Angesichts der bereits zahlreich vorhandenen regionalen Kooperations- und Handlungsräume kann dieser logische Vorgang nicht immer umgesetzt werden. Bestehende Strukturen sind in ihrer Gesamtheit häufig schwierig zu verändern, sodass mit den vorhandenen Zuschnitten gearbeitet werden muss.

Unabhängig von räumlichen Zuschnitten, Kompetenzzuschreibung und tatsächlicher „Handlung“ in den Regionen lassen sich dennoch einige Prinzipien und konkretere Rah-

menbedingungen erkennen, die für regionale Handlungsräume und ihre Handlungsfähigkeit entscheidend sein können:

### ***Prinzipien***

- **Demokratisch:** Regionale Handlungsräume sollten politisch legitimiert sein.
- **Freiwillig:** Der regionale Handlungsraum sollte ein freiwilliger Zusammenschluss von Kommunen, lokalen, politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sein. Die kooperierenden Partner ergeben sich je nach Aufgabenstellung und thematischer Ausrichtung der Zusammenarbeit.
- **Kooperativ:** In regionalen Handlungsräumen sollte gemeinsam und zusammen gearbeitet werden. Entscheidungen sollen dabei möglichst im Konsens getroffen werden und durch breite Zustimmung getragen werden.
- **Offen, dynamisch und flexibel:** Im Sinne einer variablen Geometrie und Themenbearbeitung sollten regionale Handlungsräume sowohl räumlich und thematisch als auch zeitlich flexibel sein. Hinsichtlich ihres Raumzuschnitts und ihrer Abgrenzung und hinsichtlich ihrer Themenwahl und Handlungsorientierung sollten sie auch über den Anfangszeitraum der Kooperation hinaus offen und dynamisch bleiben, um auf sich verändernde Situationen reagieren zu können.
- **Augenhöhe:** Die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure soll auf Augenhöhe geschehen. Das heißt, dass alle Partner, insbesondere kommunale Vertreter, gleichwertig und gleichberechtigt sein sollten und unabhängig von Bevölkerungszahlen und Wirtschaftskraft ihrer Kommune eine gleichgewichtige Stimme haben sollten.

### ***Konkretisierende Rahmenbedingungen***

- Die regionale Ebene ist eine räumliche Maßstabebene oberhalb der Ebene der Gemeinden (übergemeindlich).
- Die Raumkategorie „Polyzentrale Stadtregion“ ist nicht entscheidend für die spezifischen Herausforderungen einzelner Regionen; dies gilt insbesondere für die siedlungsstrukturellen Unterscheidungen zwischen poly- und monozentral sowie städtisch und ländlich. Hinsichtlich der Handlungsfähigkeit einer Region wird jedoch die Rolle der großen Städte kontrovers gesehen: Einerseits haben sie häufig eine große Symbolkraft und fördern darüber die Identifikation mit der Region, andererseits sehen sich die kleineren Gemeinden häufig als „Juniorpartner“ und nicht auf Augenhöhe, was generell ein Kooperationshemmnis darstellt. Grundsätzlich ist daher weder eine monozentrale Stadtregion um einen Großstadtkern noch eine polyzentrale Stadtregion mit mehreren großen Städten Garant für die Handlungsfähigkeit einer Region.
- Eine Kommune kann mehreren regionalen Handlungsräumen angehören, die sich auch ähnlichen Themen widmen können. Dadurch kann sich eine Überlappung regionaler Handlungsräume bzw. ein Patchwork verschiedener Regionen ergeben. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass vielfältige Handlungsräume in einer Region zu Kooperations- und Reibungsverlusten führen und Synergieeffekte verloren gehen können.
- Ein Handlungsraum muss kein Steuerungsraum sein. Planerisches Handeln kann auch ohne planerische Steuerung möglich sein. Der Grad der Institutionalisierung sowie die Harmonisierung von formellen und informellen Instrumenten, die etwa in „soft spaces“ münden, stellen dabei allerdings weitere Anforderungen. So sind wei-

che Formen der Zusammenarbeit erstens eher für „weiche“ Themen wie regionales Standortmarketing oder Kulturlandschaftsgestaltung geeignet und zweitens häufig von der Haushaltssituation der beteiligten Kommunen abhängig: In Zeiten der Haushaltssicherung genießen z. B. Projekte zur Kulturlandschaftsgestaltung nicht die höchste Priorität bei der Mittelzuwendung. „Harte“ und konfliktbehaftete Themen, wie Verkehr und Infrastruktur, werden dennoch häufig gezielt ausgespart.

- Planerische Handlungsfähigkeit auf regionaler Ebene braucht keine formale Regionalplanungskompetenz. Allerdings können Kompetenzzuschreibungen von „oben“ und/oder von „unten“ die Handlungsfähigkeit erhöhen. Dem Prinzip „form follows function“ folgend muss zunächst die gewünschte Handlung definiert werden, bevor über gegebenenfalls benötigte Kompetenzen verhandelt wird.
- Die Abgrenzung und Bildung von Regionen aufgrund einer politischen Willensbildung steht einer wissenschaftlich-analytisch fundierten Abgrenzung häufig entgegen (politische Rationalität versus wissenschaftliche Rationalität). Insbesondere politische Akteure sollten einen regionalen Handlungsraum nicht allein nach politisch-planerischen Befindlichkeiten, sondern unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse und funktionaler Verflechtungen abgrenzen. So muss zwar mit neuen Abgrenzungskriterien, z. B. auf Basis demographischer Kennzahlen, keine Etablierung neuer Raumkategorien einhergehen. Doch sollten die empirischen Ergebnisse zum Anlass genommen werden, über neue (auch temporäre) Kooperationselemente zu diskutieren. Wichtig ist dabei vor allem, welche Aufgaben auf einen so abgegrenzten regionalen Handlungsraum zukommen. Wenn etwa das Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum als Problem erkannt wird, wären eine gemeinsame Wohnungsmarktbeobachtung oder Absprachen bei der Siedlungsflächenausweisung mögliche Handlungsfelder.
- Regionale Handlungsräume sollten dynamisch bleiben. Sie können temporär bzw. temporär institutionalisiert sein. Auch variable Regionsabgrenzungen – wie die Aus- und Beitritte in der Metropolregion Nürnberg zeigen – sind kein Hemmnis für die Handlungsfähigkeit. Regionale Handlungsräume können monothematisch etwa zur Lösung eines bestimmten Problems oder multifunktional sein. Nach der Lösung „eines Problems“ kann die regionale Zusammenarbeit beendet werden oder es können neue Themen bearbeitet werden. Am Ende eines solchen Prozesses kann eine institutionalisierte Regionsbildung stehen. Regionsbildung meint dann inhaltlich und strukturell mehr als „Handlungsraumbildung“.
- Regionale „Player“ sind wichtige Promotoren für regionale Handlungsräume: Zur Belebung eines Handlungsraums ist eine charismatische Persönlichkeit von zentraler Bedeutung, die die „Sprache“ der Bevölkerung spricht und sowohl horizontal als auch vertikal vernetzt ist. So können sie einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, die Region als Maßstabebene oberhalb der Gemeindeebene sichtbar(er) zu machen, die Region auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung zu stärken und einen Wettbewerb zwischen den Teilregionen auf Kosten einer integrierten Entwicklungspolitik zu verhindern.

## 4 Ausblick: Region, Regionsbildung, Handlungsfähigkeit

Vor diesem Hintergrund beleuchten die folgenden Beiträge Prozesse der Regionsbildung in unterschiedlichen Zusammenhängen und setzen sich auch mit Fragen regionaler Steuerungspotenziale auseinander. Neben der zentralen Leitfrage, was die zentralen Herausforderungen für die polyzentrale Stadtregion als planerischem Handlungsraum sind, stehen dabei folgende weitere Fragestellungen im Fokus des Interesses:

- Wie bilden sich Regionen? Welche Methoden sind zur Abgrenzung regionaler Handlungsräume geeignet?
- Welche planerische Steuerungsfähigkeit besitzt die regionale Ebene gegenwärtig? Welche Hemmnisse und Potenziale gibt es?
- Welche Anforderungen wären an künftige Regionsbildungen zu stellen? Welche räumlichen Abgrenzungen sind zweckmäßig und realisierbar? Welcher Themen sollten sich diese Regionen annehmen?

Die Beiträge setzen sich teils theoretisch/methodisch und teils über Fallbeispiele aus der Planungspraxis mit der Fragestellung auseinander.

Fragen der Methodik und der Abgrenzung regionaler Handlungsräume geht Alexander Mayr in seinem Beitrag nach. Vor dem Hintergrund heterogener Raumentwicklungstrends wie dem kleinräumigen Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung untersucht er anhand der Wohnungsmarktregionen Bielefeld und Münster Ursachen und Strukturen inter- und intraregionaler Divergenzen in der Bevölkerungsentwicklung.

Ebenfalls mit Fragen der Regionsabgrenzung, darüber hinaus aber auch mit den Anforderungen an Regionsbildungen setzt sich Mario Reimer in seinem Beitrag auseinander. Am Beispiel der REGIONALE 2010 in der Region Köln/Bonn thematisiert er experimentelles „Region Building“ und zeigt auf, dass formatorientierte Regionalentwicklung eine Chance darstellt, regionale Zusammenarbeit zu initiieren, dass sie gleichzeitig aber auch Risiken birgt.

Myriam Barsuglia und Rabea Lamla blicken in ihrem Beitrag auf das Modell der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern (Schweiz) und damit auf eine „von oben“ vorgegebene Regionsabgrenzung, die sich nicht am Abgrenzungskriterium der regionalen Aufgaben orientiert. Die regionalen Akteure stehen dabei vor der Herausforderung, diese statistisch und politisch vorgegebene Region zu einem gemeinsamen Handlungsraum mit planerischer Steuerungsfähigkeit zu entwickeln.

Swantje Grotheer geht in ihrem Beitrag auf die Metropolregion Nürnberg ein. Indem sie den Prozess der Metropolregionbildung nachzeichnet, organisatorische Strukturen und Prinzipien der Zusammenarbeit darstellt und der metropolregionalen Zusammenarbeit weitere regionale Aktivitäten und Kooperationen gegenüberstellt, wird deutlich, dass es sich bei der Metropolregion Nürnberg einerseits um eine dynamische Region handelt und andererseits um eine, die in einem Patchwork von Kooperations- und Handlungsräumen unterschiedlichen Gebietszuschnitts liegt.

Regionale Handlungsräume respektive Kooperationen jeglicher Art sind kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, um themenorientiert und zielgerichtet regionale Herausforderungen und Probleme zu lösen. In den folgenden vier Beiträgen wird dargestellt, wie damit umgegangen wird.

## Literatur

- Blotevogel, H. H.; Münter, A.; Terfrüchte, T. (2009): Raumwissenschaftliche Studie zur Gliederung des Landes Nordrhein-Westfalen in regionale Kooperationsräume. Dortmund.
- Danielzyk, R.; Knieling, J. (2011): Informelle Planungsansätze. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 473-498.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, Band 1.
- Mielke, B.; Münter, A. (2010): Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. In: Mielke, B.; Münter, A. (Hrsg.): Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. Hannover, 32-59. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 352.
- Schulze, K.; Terfrüchte, T. (2010): Keine Metropolregion an Rhein und Ruhr? In: Geographische Rundschau 62, 11, 32-35.
- Sinz, M. (2005): Region. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 919-923.

## Autoren

**Sandra Paßlick** (\*1983) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Seit 2009 arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und ist in der Lehre tätig. Ihre Arbeitsschwerpunkte umfassen kooperative Regionalentwicklung, Metropolregionen und Kulturlandschaften. Seit 2010 ist Sandra Paßlick auch im Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund im Bereich „Forschungskoordination“ tätig.

**Thomas Terfrüchte** (\*1982) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Seit 2008 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung (IRPUD) der Technischen Universität Dortmund. Seine dortigen Tätigkeitsschwerpunkte sind Studiengangskoordination und Studienreformmanagement für den Bachelorstudiengang Raumplanung sowie die „AbsolventInnenbefragung“. Er promoviert unter dem Arbeitstitel „Strategische Regionsbildung in Nordrhein-Westfalen – Ein Beitrag zu einer Theorie der Regionalisierung“. Weitere Forschungsinteressen sind Regionale Identität, Kommunikation und Moderation sowie quantitative raumbezogene Analysen.

Alexander Mayr

# Die Heterogenität der Region: Eine Analyse der intra-regionalen Divergenz demographischer Entwicklungen

## Gliederung

- 1 Heterogene Trends – Herausforderung für die Raumplanung?
- 2 Die Untersuchungsräume
- 3 Analyse der Divergenz demographischer Entwicklungen
  - 3.1 Gibt es eine Heterogenisierung der Bevölkerungsentwicklung? Betrachtung der Veränderungen im Zeitverlauf
  - 3.2 Differenzierung der Einwohnerentwicklung: Relevanz von natürlicher Bevölkerungsbewegung und Wanderungen
  - 3.3 Nah-, Fern- und Außenwanderungen: Bedeutung bei teilräumlichen Entwicklungsdivergenzen
- 4 Fazit und Ausblick

Literatur

## Zusammenfassung

Die Bevölkerungsentwicklung ist von einem kleinräumigen Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung geprägt. Unklar ist, ob dieses Nebeneinander Folge einer heterogeneren demographischen Entwicklung ist. Auf teilräumlich gegensätzliche Trends kann in den oft langfristig orientierten Planungsinstrumenten kaum reagiert werden. Kleinräumlich und zeitlich schwankende Einwohnerentwicklungen führen jedoch zu schwankenden Auslastungen der Infrastruktur und haben damit auch finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand und die privaten Haushalte. Der Beitrag untersucht räumliche Entwicklungsdivergenzen anhand der Wohnungsmarktregionen Bielefeld und Münster. Durch eine differenzierte Betrachtung von natürlicher Bevölkerungsbewegung und verschiedenen Wandertypen werden Ursachen und Strukturen intraregionaler Divergenzen aufgezeigt. Daneben wird auch die zeitliche Dynamik analysiert, um zu Aussagen über eine mögliche Homogenisierung oder Heterogenisierung der Raumentwicklung zu kommen.

## Schlüsselwörter

Demographischer Wandel – Wanderungen – Entwicklungsdivergenz – Polarisierung – Wachstum – Schrumpfung

## Abstract

The current demographic development is characterised by a coexistence of growth and shrinkage on a small scale. It is uncertain if this coexistence is an outcome of a more heterogeneous demographic development. Planning tools, frequently long-term orientated,

can hardly react to such contrary small-scale trends. However, demographic development, varying on a small scale and in time, leads to a varying utilisation of infrastructure capacity and therefore results in monetary impacts on public authorities and private households. This article examines the spatial divergences in development on the basis of the housing market regions Bielefeld and Münster. A detailed and differentiated consideration of natural population change and various types of migration reveals causes and structures of intra-regional divergences. In addition, temporal dynamics are analysed to gain results about a possible homogenisation or heterogenisation of spatial development.

## Keywords

Demographic change – migration – divergences in development – polarisation – growth – shrinkage

## 1 Heterogene Trends – Herausforderung für die Raumplanung?

Die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes aus dem Jahr 2008<sup>1</sup> (Basisvariante) geht für Nordrhein-Westfalen von einem Bevölkerungsrückgang von 3,7% bis zum Jahr 2030 aus. Rückläufige Bevölkerungszahlen bedeuten allerdings nicht, dass sich alle Gemeinden und Regionen auf generelle Schrumpfungstendenzen einstellen müssen. Bei einer differenzierten Betrachtung zeigt sich, dass die Gesamtentwicklung aus teilträumlich gegensätzlichen Entwicklungen resultiert. In wachsenden wie in schrumpfenden Regionen liegen Gemeinden mit Einwohnergewinnen und -verlusten unmittelbar nebeneinander. Diese Fragmentierung gegensätzlicher Entwicklungen liegt ebenso auf anderen räumlichen Ebenen vor, sei es auf Landes- oder auf Quartiersebene (Thaler/Winkler 2005: 117; Kaiser 2007: 47 ff.; Osterhage 2008: 85; Siedentop 2008: 206). So wird von der „Diskrepanz in der Dynamik von wachsenden und schrumpfenden Gemeinden“ (BBR 2005: 30), von „Ausdifferenzierungsprozessen im Hinblick auf Wachstum und Schrumpfung“ (Siedentop/Kausch 2003: 27) innerhalb des suburbanen Raums oder der „fragmentierten Region“ (Thaler/Winkler 2005) gesprochen. Es wird erwartet, dass divergente Trends auch zukünftig relevant sein bzw. weiter zunehmen werden (vgl. u. a. Siedentop/Kausch 2003: 14; BBR 2005: 32).

Waren seit den 1970er Jahren in den alten Bundesländern Suburbanisierungsprozesse zentrales Merkmal der regionalen Bevölkerungsentwicklung, so schwinden diese Muster in den letzten Jahren zunehmend. Derzeit wird weniger eine fortwährende Suburbanisierung als ein Trend zur Reurbanisierung diskutiert (einen Einblick in die Diskussion bieten u. a. Siedentop 2008; Osterhage 2010). Zumindest in den neuen Bundesländern zeigt sich dabei, dass insbesondere kleinere Gemeinden Einwohner verlieren. Gewinner gibt es neben den Kernstädten und den unmittelbar daran angrenzenden Gemeinden nur sehr wenige. Die Bevölkerung konzentriert sich im Wesentlichen auf diese Teilräume (Herfert 2008). Insgesamt stellt sich der Prozess der Reurbanisierung bislang nicht so eindeutig dar wie die Suburbanisierung der 1990er Jahre. Dabei wird das Umland allerdings aggregiert betrachtet. Bei einer differenzierteren Untersuchung scheint das räumliche Nebeneinander divergenter Entwicklungen inzwischen keine klaren Strukturen mehr erkennen zu lassen (BBR 2005: 86 f.). Die kleinräumigen Entwicklungsdifferenzen wer-

<sup>1</sup> Vgl. <https://landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online;Jsessionid=2E5FBAD12F73D84ID494EE3239A5320?sequenz=suche&selectionname=Bevölkerungsprognose> (letzter Zugriff am 12.01.2012).



den als Folge des demographischen Wandels interpretiert (Siedentop/Kausch 2003: 14; Thaler/Winkler 2005: 119; BBR 2005: 32) und sind längst ein europaweites Phänomen (BBR 2005: 30 ff.). Die Erforschung der Muster und Ursachen dieser kleinräumigen Divergenzen und ihrer zeitlichen Dynamik war in Deutschland bislang nicht explizit Gegenstand von Untersuchungen. Demzufolge werden die Prozesse zwar erkannt, mögliche Ursachen aber kaum benannt oder sehr allgemein gehalten.

Herausforderungen für die Raumwissenschaft und -planung können sowohl aus dem fehlenden Wissen über die Ursachen der beobachteten Entwicklungen als auch aus heterogenen Trends an sich resultieren:

1. Die Kenntnis über Wirkungszusammenhänge von Raumentwicklungen ist unentbehrlich für eine nachhaltige und zukunftsorientierte räumliche Planung. Zuverlässige Prognosen können ohne dieses Wissen nicht erstellt werden, sind aber zentrale Planungsgrundlage. Nur bei einer Vorstellung über die zukünftige Entwicklung können Bedarfe definiert und Wirkungen abgeschätzt werden.
2. Ob eine homogene Raumentwicklung angestrebt werden soll, ist eher eine politische Grundsatzentscheidung, bei der verschiedene Vor- und Nachteile abzuwägen sind. In jedem Fall aber sind mit unbeständigen Einwohnerzahlen schwankende Auslastungen der sozialen und technischen Infrastrukturen mit teilweise erheblichen finanziellen Folgen für die Bevölkerung und die öffentliche Hand verbunden. Eine damit einhergehende wachsende Konkurrenz um Einwohner zwischen den Kommunen birgt die Risiken zunehmender Flächeninanspruchnahme und ökonomischer Folgewirkungen. Sollen diese Auswirkungen vermieden werden, stellt sich die Frage, wie vonseiten der Planung reagiert werden kann. Große Potenziale bergen der Abbau des Konkurrenzdenkens und die Entwicklung gemeinsamer Strategien in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit. Doch welche Handlungsräume sind hier besonders geeignet? Wie sollten sie abgegrenzt sein?
3. Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit eines Planungsinstrumentariums, mit dem auf zeitliche Schwankungen flexibel reagiert werden kann und teilräumlich heterogene Trends berücksichtigt werden können. Dieses ist insbesondere für die kommunale und die regionale Ebene zu entwickeln.

Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Beitrags sind die intraregionalen Divergenzen der demographischen Entwicklung. Anhand der Wohnungsmarktregionen<sup>2</sup> Bielefeld und Münster wird betrachtet, wie heterogen die Bevölkerungsentwicklung zwischen Gemeinden ist und wie sich bestehende Divergenzen verändern. Der Terminus der Divergenz wird hier nicht unmittelbar mit Wachstum und Schrumpfung verbunden. Der Blick fällt demnach nicht auf die Gegensätzlichkeit, sondern auf die Unterschiedlichkeit der Einwohnerveränderung, ungeachtet einer positiven oder negativen Entwicklung. Die zentralen Fragen sind, ob eine Heterogenisierung der Bevölkerungsentwicklung zu beobachten ist und welche Ursachen räumlichen Entwicklungsdivergenzen zugrunde liegen. Welche Konsequenzen hat das für die Abgrenzung von Handlungsräumen?

---

<sup>2</sup> Für die Analyse wurden die von der Wohnbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen (Wfa, heute: NRW.Bank) entwickelten Regionsabgrenzungen genutzt (Wfa 2002: 7), die auf den von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR, heute: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR]) mittels Pendlerverflechtungen hergeleiteten Stadtregionen basieren (Göddecke-Stellmann/Kuhlmann 2000). Die Regionen werden weiter in die Raumkategorien Kernstadt, Ergänzungsgebiet sowie innerer und äußerer Pendlereinzugsbereich differenziert.

## 2 Die Untersuchungsräume

Bei den ausgewählten Regionen handelt es sich mit Münster um eine prosperierende, eher monozentrisch geprägte Region, die die namensgebende Kernstadt (ca. 275.000 Einwohner) umgibt und in der insbesondere im Süden verstärkte Beziehungen mit dem Ruhrgebiet bestehen. In den 19 Gemeinden der 1.776 km<sup>2</sup> großen Region leben rund 570.000 Einwohner, mit steigender Tendenz. Auch die Beschäftigtenzahl stieg von 2000 bis 2008 um rund 7%, was neben der Bedeutung der Stadt Münster als Universitätsstandort (ca. 50.000 Studierende) ein Grund für den relativ geringen Altenquotient von 0,39 sein dürfte.

Die Region Bielefeld ist dagegen eine polyzentrische Region mit den Kernstädten Bielefeld (ca. 323.000 Einwohner), Gütersloh (ca. 96.000 Einwohner) und Minden (ca. 82.000 Einwohner). Sie ist mit insgesamt ca. 1,42 Millionen Einwohnern, 2.800 km<sup>2</sup> und 37 Gemeinden deutlich größer als die Region Münster. Die Beschäftigtenzahl sank zwischen 2000 und 2008 um 3%. Aufgrund der stagnierenden bis schrumpfenden Entwicklungen bei der Einwohnerzahl und des mit 0,48 höheren Altenquotienten kann gesagt werden, dass die Region Bielefeld vom demographischen Wandel bereits stärker betroffen ist als die Region Münster.<sup>3</sup>

## 3 Analyse der Divergenz demographischer Entwicklungen

Nachfolgend werden verschiedene Aspekte der Divergenz der Bevölkerungsentwicklung dargestellt und interpretiert. Die Analyse teilt sich in drei Schritte: Zunächst wird betrachtet, ob die Entwicklungen in den Fallregionen homogener oder heterogener werden. Ist das einleitend erwähnte Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung auf eine heterogenere Raumentwicklung zurückzuführen? Im Anschluss werden die Komponenten der Bevölkerungsentwicklung, d. h. die natürliche Bevölkerungsbewegung und Wanderungen, differenziert betrachtet. Welche Komponenten sind für divergierende Entwicklungen von Relevanz? Hier wird auch ein Bezug zum demographischen Wandel hergestellt. Abschließend werden Wanderungen nach Distanzklassen differenziert und hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Bevölkerungsentwicklung analysiert. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob eher nahräumliche Verlagerungen oder Zu- und Fortzüge über größere Distanzen intraregionale Divergenzen verursachen.

### 3.1 Gibt es eine Heterogenisierung der Bevölkerungsentwicklung? Betrachtung der Veränderungen im Zeitverlauf

Die zeitliche Veränderung der jährlichen Bevölkerungsentwicklung nimmt in beiden Regionen einen ähnlichen Verlauf: Nach einem negativen Trend von Mitte der 1970er Jahre bis in die 1980er Jahre hinein gibt es insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre aufgrund starker Zuwanderungseffekte wieder Tendenzen zu Einwohnergewinnen.<sup>4</sup> Diese fielen zwar zunehmend niedriger aus, geringe Zuwächse konnten aber auch noch bis ins neue Jahrhundert hinein erzielt werden (vgl. Abb. 1). Im Wesentlichen entsprechen

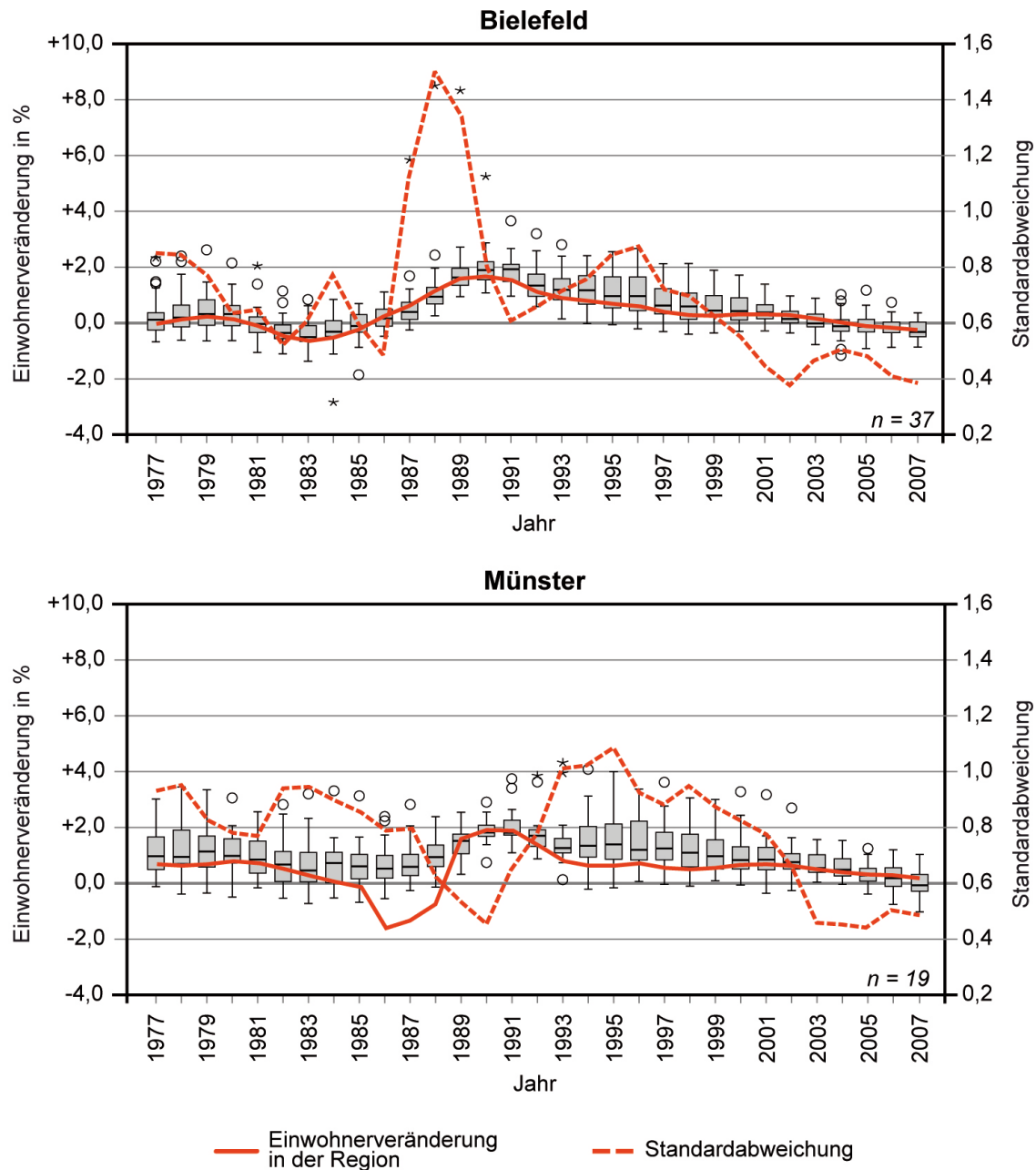
<sup>3</sup> Die Daten wurden auf Basis der Landesdatenbank NRW (IT.NRW) sowie der Stadt Münster berechnet. Bei den Analysen werden zwei Gemeinden der Region Bielefeld aufgrund von Unregelmäßigkeiten im Wandlungsgeschehen nicht weiter betrachtet. Diese können bei Lübbecke auf die bis zum Jahr 2001 bestehende Erstaufnahmestelle für Asylbewerber und in Augustdorf auf eine Bundeswehrkaserne zurückgeführt werden.

<sup>4</sup> Infolge der Volkszählung im Jahr 1987 kam es zu Korrekturen bei den Einwohnerzahlen, die in Einzelfällen erheblich sind und aufgrund der Betrachtung von gleitenden Mittelwerten auch Einfluss auf die Werte der vorangehenden und darauffolgenden Jahre haben. Die Werte der zweiten Hälfte der 1980er Jahre sind dementsprechend mit Vorsicht zu interpretieren.

■ Die Heterogenität der Region

die Entwicklungsverläufe dem landesweiten Trend und sind auch in den anderen neun Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen<sup>5</sup> vorzufinden. Zwischen den Regionen unterscheiden sich die Trends lediglich hinsichtlich des Niveaus und der Intensität der zeitlichen Schwankungen.

Abb. 1: Boxplot zur jährlichen Einwohnerveränderung in den Gemeinden der Regionen Bielefeld und Münster



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: IT.NRW (gleitende Mittelwerte über 3 Jahre)

<sup>5</sup> Neben den hier dargestellten Regionen Bielefeld und Münster werden von der Wohnungsbauförderungsanstalt die Regionen Aachen, Bergisches Land, Düren, Düsseldorf/Niederrhein, Köln/Bonn, Paderborn, Ruhrgebiet (Mitte-West), Ruhrgebiet (Ost) und Siegen gebildet (Wfa 2002: 7).

Neben der regionalen Entwicklung wird die Streuung der Einwohnerveränderungen zwischen den einzelnen Gemeinden der Region durch Boxplots und die Standardabweichung dargestellt (vgl. Abb. 1). Dabei zeigen sich zwischen dem Verlauf des regionalen Entwicklungstrends und der Divergenz der Entwicklungen einige nennenswerte zeitliche Zusammenhänge und auch Unterschiede: Festzustellen ist zunächst, dass sich die Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden einer Region in Phasen der regionalen Stagnation und Schrumpfung, wie zu Beginn der 1980er Jahre und seit der Jahrtausendwende, annähert. Das zeigt sich einerseits durch die niedrigen Standardabweichungen und andererseits durch die „flachen“ Boxplots. Regionales Wachstum, wie in den Jahren ab etwa 1989, steht dagegen nicht unmittelbar mit einer heterogenen Entwicklung im Zusammenhang. Vielmehr ist es die darauf folgende Phase, insbesondere gegen Mitte der 1990er Jahre, in der die Einwohnerentwicklungen der Gemeinden innerhalb der Regionen stark voneinander abweichen. Diese Zeit war in Nordrhein-Westfalen eine Hochphase der Suburbanisierung. Die größten Einwohnergewinne verzeichnen in beiden Regionen kleinere Gemeinden des Umlandes. Dennoch kann nicht „das Umland“ als Gewinner identifiziert werden. Denn unter den Gemeinden mit einer ungünstigeren Einwohnerentwicklung sind keineswegs ausschließlich die großen Städte zu finden. Im Gegenteil sind dazu auch kleinere Gemeinden des Umlandes zu zählen, die bei einer traditionellen Stadt-Umland-Differenzierung als klassische Wohnstandorte der Suburbanen eingeordnet würden. In der Region Münster erscheint die Dauer der Phase mit großen Divergenzen etwas länger, zudem sind die Unterschiede aufgrund einzelner, stark boomender Gemeinden intensiver. Hier hielt auch das gesamtregionale Bevölkerungswachstum länger an als in der Region Bielefeld. Weitere markante Unterschiede zwischen den dargestellten Regionen sind nicht zu erkennen.

Insgesamt erscheinen, auch mit Blick auf die weiteren Regionen in Nordrhein-Westfalen, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen geringer auszufallen als innerhalb der Regionen. Die großen intraregionalen Divergenzen resultieren dabei nicht aus einem „Stadt-Umland-Gefälle“, sondern wenigstens in gleichem Maße aus Unterschieden zwischen Gemeinden des Umlandes, die derselben Raumkategorie zugeordnet sind. Durch den Zusammenschluss von Gemeinden einer Raumkategorie ist demnach nicht gegeben, dass es sich damit auch um Gemeinden mit ähnlichen Entwicklungstendenzen handelt. Dasselbe gilt für Gemeinden, die unterschiedlichen Raumkategorien zugeordnet sind. Weder eine Stadt-Umland-Differenzierung noch eine Klassifizierung nach klassischen Raumkategorien sind geeignet, hinsichtlich der demographischen Entwicklung homogene Raumeinheiten zu bilden.

### **3.2 Differenzierung der Einwohnerentwicklung: Relevanz von natürlicher Bevölkerungsbewegung und Wanderungen**

Die Einwohnerentwicklung resultiert aus den Komponenten der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburten und Sterbefälle) und Wanderungen (Zu- und Fortzüge). Diese Komponenten können gleich- und entgegengerichtet auf die Einwohnerentwicklung einwirken. Welche Relevanz sie für die Einwohnerentwicklung und deren Divergenz in der Region haben, wird im Folgenden dargestellt.

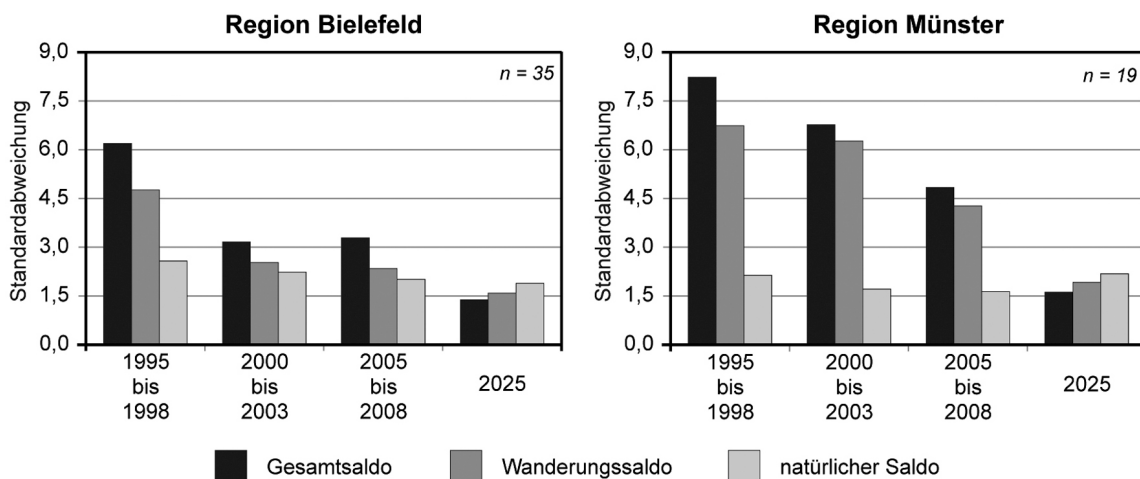
Abbildung 2 bestätigt die diskutierte Homogenisierung der Einwohnerentwicklung. Bei der nach Komponenten differenzierten Betrachtung sind die markanten Unterschiede zwischen den Regionen hervorzuheben. Die Abweichungen in der Region Münster sind weitaus höher als in Bielefeld. Zudem sind die Unterschiede der Wanderungssalden in Münster höher als die der natürlichen Salden. Für Bielefeld kann hingegen lediglich für den Zeitraum 1995 bis 1998 eine stärkere Streuung der Wanderungssalden konstatiert

## ■ Die Heterogenität der Region

werden. Danach zeigt sich eine ähnliche Divergenz der beiden Komponenten sowie der Gesamtentwicklung. Für 2025 wird für beide Regionen vorausberechnet, dass die natürlichen Salden der Gemeinden die größten Unterschiede aufweisen. Die Divergenzen der Wanderungssalden werden nur unwesentlich davon abweichen (vgl. Abb. 2).

Auffällig ist, dass die Streuung der Gesamtentwicklung in einem starken Zusammenhang zu den Wanderungssalden steht. Bei einem homogeneren Wanderungsgeschehen innerhalb der Regionen werden auch die Gesamtentwicklungen stetig homogener. Das wird in der Region Münster besonders deutlich. Analog dazu verringern sich auch die Unterschiede zwischen den natürlichen Salden. Wanderungen kommt hinsichtlich der Heterogenität eine höhere Bedeutung zu als der natürlichen Bevölkerungsbewegung.

Abb. 2: Standardabweichung der Einwohnerentwicklung nach Komponenten



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: IT.NRW (1995–2008), Bertelsmann-Stiftung (Vorausberechnung für 2025)

Den Ergebnissen zufolge haben die teilräumlichen Unterschiede in der Altersstruktur und den damit in engem Zusammenhang stehenden Geburten- und Sterberaten einen geringeren Einfluss auf die Einwohnerentwicklung als Standortverlagerungen. Gleichzeitig ist eine Homogenisierung der Wanderungssalden zu beobachten. Diese ist zunächst damit zu begründen, dass es zwar weiterhin Gewinnergemeinden in den Regionen gibt, die überdurchschnittliche Einwohnergewinne verbuchen können. Diese Gewinne bleiben aber weit unter den Werten zurück, die noch Mitte der 1990er Jahre erzielt werden konnten.

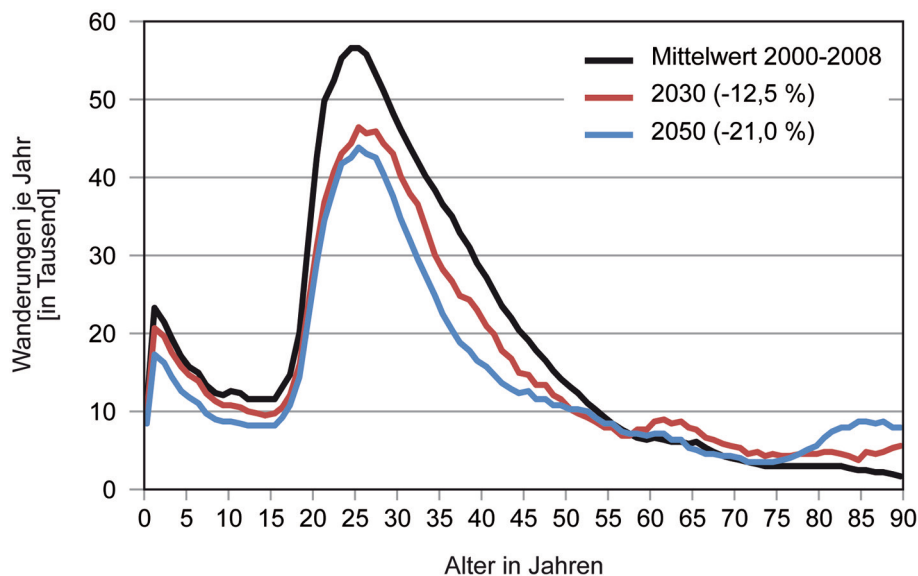
Die räumlichen Unterschiede im natürlichen Saldo müssen auch als Folge des altersselektiven Wanderungsgeschehens erkannt werden. So liegt die Mobilitätsrate von 18- bis 40-jährigen Personen – und damit exakt den Altersjahrgängen, in denen Frauen die höchste Fertilitätsrate aufweisen – vielfach höher als von älteren Personen. Umgekehrt sind ältere Personen mit einer höheren Mortalitätsrate immobiler (vgl. u.a. Schlömer 2009: 13). Zuwanderungsgemeinden sind daher tendenziell jünger und weisen eine günstigere natürliche Bevölkerungsbewegung auf.

Die dargestellten Standardabweichungen der für das Jahr 2025 prognostizierten Entwicklungen lassen eine weitere Annäherung der Einwohnerentwicklungen innerhalb der Regionen erwarten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Bevölkerungsvorausberechnung um eine Fortschreibung der vergangenen Jahre handelt. Hier wird der Effekt abgebildet, dass sich – bei Übertragung der altersspezifischen Mobilitätsraten auf

die aktuelle und die prognostizierte Altersverteilung – eine Homogenisierung der Wanderungssalden aus dem geringer werdenden Wanderungsvolumen ergibt.<sup>6</sup>

In Abbildung 3 wird dieser Effekt für Nordrhein-Westfalen dargestellt. Im Jahr 2030 wird es demnach 12,5% weniger Wanderungen geben, bis 2050 wird sich das Wanderungsvolumen um über ein Fünftel verringern. Der deutliche Rückgang des gesamten Wanderungsvolumens ist insbesondere dem Rückgang der 18- bis 50-Jährigen geschuldet. Stärkere räumliche Polarisierungseffekte der Standortverlagerungen und eine steigende altersspezifische Mobilität sind zwar denkbar, werden den dargestellten Effekt aber kaum ausgleichen können.

Abb. 3: Aktuelles und zukünftiges Wanderungsvolumen in Nordrhein-Westfalen nach Altersjahren



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: IT.NRW (Basisvariante der Bevölkerungsprognose)

Damit sinkt für die Gemeinden und Regionen die Zahl der potenziellen Zuwanderer deutlicher, als es die Entwicklung der Gesamtbevölkerungszahl vermuten lässt. Insbesondere die begehrten Familienhaushalte werden seltener. Um aber die Einwohnerzahl einer Gemeinde zumindest konstant zu halten, sind Zuzüge unabdingbar. Es ist mit einer steigenden Konkurrenz zwischen Gemeinden zu rechnen. Die Entwicklungsunterschiede werden dennoch weiter abnehmen. Der über einen intensiven Flächeneinsatz geführte Wettbewerb um Einwohner dürfte kaum mehr belohnt werden. Die Notwendigkeit für eine interkommunale Kooperation steigt. Hinweise für eine geeignete Abgrenzung von Handlungsräumen kann diese Erkenntnis allerdings noch nicht liefern. Daher werden Wanderungen nachfolgend differenzierter betrachtet.

<sup>6</sup> Zur Methode der Vorausberechnung vgl. Genz/Loos/Behrendorf (2010).

### 3.3 Nah-, Fern- und Außenwanderungen: Bedeutung bei teilräumlichen Entwicklungsdivergenzen

Bei abnehmender Heterogenität der Wanderungssalden ist mit einer Homogenisierung der natürlichen Bevölkerungsbewegung zu rechnen. Dennoch haben heute und werden auch in Zukunft die räumlichen Disparitäten der natürlichen Bevölkerungsbewegung einen wesentlichen Anteil an der räumlichen Divergenz der Einwohnerentwicklung haben. Die natürliche Bevölkerungsbewegung ist letztlich eine Folge der altersselektiven räumlichen Verlagerungen. Räumliche Unterschiede der altersspezifischen Fertilitäts- und Mortalitätsraten spielen eine untergeordnete Rolle. Daneben bleiben Wanderungen die planerisch zumindest teilweise beeinflussbare und für räumliche Umverteilungsprozesse entscheidende Komponente. Auch wenn rein quantitativ die Unterschiede im natürlichen Saldo relativ an Bedeutung gewinnen, kommt dem Wanderungsgeschehen hinsichtlich der räumlichen Entwicklungsunterschiede auch in Zukunft eine bedeutendere Rolle zu. So lohnt ein differenzierterer Blick auf das Wanderungsgeschehen in den Fallregionen.

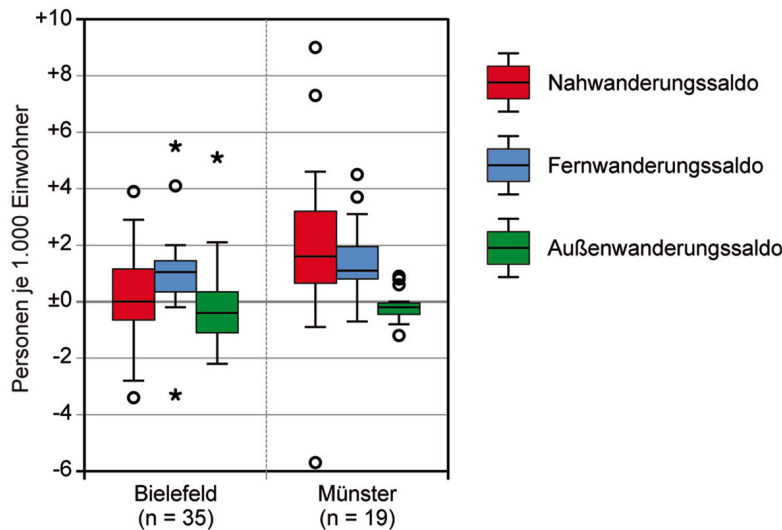
Aus der Wanderungs- und Migrationsforschung ist bekannt, dass sich Wanderungsmotive in den überwundenen Distanzen niederschlagen (vgl. u.a. INFAS 1972: 29; Kalter 1997: 145; Dittrich-Wesbuer/Osterhage 2008: 4). Gewöhnlich werden Wanderungen demnach in verschiedene Distanzklassen unterteilt, denen überwiegende Motivkategorien zugeordnet werden. Für eine solche nach Motivgruppen differenzierte Gliederung werden hier folgende Klassen gebildet: Nahwanderungen, die überwiegend wohnungs- und wohnumfeldbezogene Gründe haben, Fernwanderungen, die meist berufs- und ausbildungsbedingt sind sowie Außenwanderungen, bei denen neben dem Beruf oder der Ausbildung auch politische Aspekte relevant sind (vgl. u.a. Kalter 1997: 145; Bähr 2004: 286 ff.; Dittrich-Wesbuer/Osterhage 2008: 4).<sup>7</sup>

Abbildung 4 stellt die Streuung der differenzierten Wanderungssalden der Gemeinden in den Regionen dar. Die größten Unterschiede liegen bei den Nahwanderungssalden vor. Die Divergenzen zwischen den Fernwanderungssalden der Gemeinden sind geringer, insbesondere wenn von einzelnen Ausreißern und Extremwerten abgesehen wird. Aufgrund der noch geringeren Unterschiede bei den Außenwanderungen in der Region Münster lässt sich für diese Region festhalten, dass die Divergenzen mit zunehmender Distanz der Wanderungen abnehmen. Hier sind also insbesondere die Wanderungen im Nahbereich relevant. In der Region Bielefeld sind die Unterschiede bei den Außenwanderungen dagegen größer und übersteigen das Niveau der Fernwanderungen. Das ist in Verbindung mit dem höheren Ausländeranteil in der Region zu sehen. Höhere Ausländerquoten lassen zum einen darauf schließen, dass die Region Bielefeld für internationale Zuwanderer eine größere Bedeutung hat. Zum anderen besteht gerade hier auch ein, relativ zur Einwohnerzahl gesehen, höheres Potenzial für Fortzüge.

---

<sup>7</sup> Bei Nah- und Fernwanderungen handelt es sich um Wanderungen über Gemeindegrenzen innerhalb Deutschlands. Die Grenze zwischen Nah- und Fernwanderungen wurde bei 35 km angesetzt, gemessen als Luftlinienentfernung zwischen den geographischen Mittelpunkten der Gemeinden. Außenwanderungen sind Wohnstandortwechsel über die Staatsgrenzen hinweg.

Abb. 4: Boxplot zu Nah-, Fern- und Außenwanderungssalden der Gemeinden in den Regionen Bielefeld und Münster (2000 bis 2008)



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: FDZ der Statistischen Ämter, IT.NRW

Die hohe Bedeutung der Nahwanderungen hinsichtlich der Divergenzen kann auf zwei Faktoren zurückgeführt werden: Zum einen sind Wanderungsraten über niedrige Distanzen höher als über große Distanzen, wie bereits Ravenstein oder auch Stouffer in ihren Wanderungstheorien und -gesetzen festgehalten haben (einen guten Überblick bietet Kalter 1997), und können damit auch einen größeren Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung entfalten. Zum anderen handelt es sich bei Nahwanderungen oftmals um Verlagerungen innerhalb der hier abgegrenzten Regionen. Gewinne der einen Gemeinde gehen oft zulasten einer anderen Gemeinde in der Region. Bei Betrachtung der Wanderungsverflechtungen in den Regionen Bielefeld und Münster kann erkannt werden, dass die stärksten Verflechtungen und Verlagerungen in der Regel zwischen unmittelbar benachbarten Gemeinden zu finden sind. Bereits im zweiten Ring um die Kernstädte spielen die Wanderungen zu den Nachbarn meist eine größere Rolle als die Verflechtungen mit der Kernstadt. Dabei polarisieren sich die Wanderungen nicht eindeutig auf einzelne Gemeinden. Vielmehr handelt es sich um Verlagerungsprozesse, bei denen Gemeinden sowohl gewinnen als auch verlieren.

#### 4 Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den untersuchten Regionen, aber auch in den weiteren Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen, im betrachteten Zeitraum eine Homogenisierung der Bevölkerungsentwicklung zu beobachten ist. Die gegensätzliche Entwicklung wachsender und schrumpfender Gemeinden ergibt sich aus einer schwächeren gesamträumlichen Entwicklung, nicht aber aus stärkeren Entwicklungsunterschieden. Als eine Ursache für die Homogenisierung wurde die geringere Mobilität der Bevölkerung aufgrund des Alterungsprozesses im demographischen Wandel aufgezeigt. Daneben waren gerade die Wachstumstrends im Umland der Kernstädte für die räumlichen Divergenzen verantwortlich, die auf starke gesamträumliche Zuwanderungsphasen folgten. Intraregionale Entwicklungsdivergenzen sind demnach zumindest implizit auch Folge von Fern- und Außen(zu)wanderung. Für die Zukunft kann von einer weiteren Homogenisierung der Einwohnerentwicklung ausgegangen werden.



Sinkende Infrastruktureffizienzen im Siedlungsbestand sowie ein zunehmender Investitionsbedarf, ein steigendes Angebot an Bestandsimmobilien bei nachlassender Nachfrage und das sinkende Potenzial, Wanderungsgewinne verzeichnen zu können, machen eine Integration von Flächen- und Infrastrukturpolitik nötig, bei der die Entwicklung des Bestandes in den Vordergrund rückt. Die aus Entwicklungsdivergenzen resultierenden Auswirkungen sollen daher am Beispiel der Infrastrukturen diskutiert werden. Dazu ist zwischen den räumlichen und zeitlichen Entwicklungsdivergenzen zu unterscheiden. Infrastrukturen werden bei der Planung auf eine anzunehmende Nachfrage ausgelegt. Sowohl Nachfrage- als auch Angebotsüberhänge sind meist mit höherem betrieblichem Aufwand, funktionellen Problemen oder baulichen Maßnahmen verbunden. Bei Auslastungsrückgängen kommt zusätzlich der Remanenzkosteneffekt zum Tragen, der in den hohen Fixkosten und geringen Anpassungsmöglichkeiten bei vielen Infrastrukturen begründet ist (vgl. u.a. Tietz 2006; Siedentop/Schiller/Koziol 2006; Dittrich-Wesbuer/Rusche/Tack 2010). Um eine effiziente und finanzierbare Infrastrukturversorgung sicherzustellen, ist eine – zumindest über die Nutzungsdauer und den räumlichen Einzugsbereich der Infrastruktur – zeitlich homogene Bevölkerungszahl notwendig. Der räumliche Einzugsbereich variiert stark, sowohl zwischen Leitungs- und Punktinfrastrukturen als auch zwischen den verschiedenen Punktinfrastrukturen. Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere bei sinkender, teilweise aber auch bei steigender Nachfrage. Räumliche Divergenzen sind dabei kein grundsätzliches Problem, bergen aber im Falle eines Nebeneinanders von Wachstum und Schrumpfung die Gefahr von Parallelinvestitionen und Effizienzverlusten. Bei einer gesamtäumlich sinkenden Einwohnerzahl sollte aus Sicht der Infrastruktureffizienz eine räumlich heterogene Entwicklung sogar angestrebt werden, damit einige Bereiche langfristig stabilisiert werden können. Gerade disperse Schrumpfungstendenzen mindern die Möglichkeit einer baulichen Anpassung von Infrastrukturen.

Als wichtigste Triebkraft heterogener Entwicklungen wurden die nahräumlichen Wanderungen identifiziert, die meist wohnungs- oder wohnumfeldbezogen sind. Handlungsräume mit intensiven, nahräumlichen Wanderungsverflechtungen bieten sich an, eine weitgehend homogene Struktur zu schaffen bzw. Entwicklungsschwerpunkte zu setzen. Solche Regionen müssen nicht zwangsläufig an Kernstädten ausgerichtet sein, wie es bei Arbeits- und Wohnungsmarktregionen üblich ist. Im Gegenteil könnten solche klassischen Verflechtungsräume eher zu groß ausfallen und der Problematik unterliegen, dass die am Rand gelegenen Gemeinden keine oder nur noch sehr geringe Verflechtungen miteinander aufweisen. In kleineren, an direkten Verflechtungen orientierten Handlungsräumen kann durch die Abstimmung der Baulandentwicklung und der Bestandsförderung bestehende Wohnungsnachfrage besser gesteuert werden. Damit ergibt sich die Möglichkeit, Infrastrukturnachfrage und -angebot im Sinne des Gemeinwohls besser aneinander anzunähern.

Insgesamt muss die prinzipielle Unterschiedlichkeit der Entwicklungen im Kontext der Individualität der Standorte sowohl innerhalb der Gemeinden als auch im regionalen Gefüge zwischen den Gemeinden gesehen werden. Demgegenüber steht die Individualität und Vielfalt der Standortanforderungen der wandernden Haushalte. Helbich und Görgl arbeiten mittels räumlicher Regressionsmodelle den Einfluss von Standortfaktoren auf die Zuwanderung am Beispiel der Region Wien heraus. Sie kommen zu dem Schluss, dass verschiedenen Standortfaktoren in einer Region teilräumlich eine unterschiedliche Relevanz zukommt (Helbich/Görgl 2010: 109 ff.). Eine räumlich variierende Bedeutung von Standortfaktoren kann auf ein unterschiedliches Gewicht von Nachfragegruppen zurückzuführen sein. Divergenzen zwischen solchen Teilräumen sind zumindest teilwei-

se mit Verschiebungen zwischen den Nachfragegruppen zu begründen. Bei der Untersuchung fließen auch Standortfaktoren in die Betrachtung ein, die nicht zwangsläufig innerhalb der jeweiligen Gemeinde, doch aber in deren Umgebung zu finden sind. Damit wird der Beobachtung Rechnung getragen, dass bei einer „zunehmenden internen funktionalen Vernetzung“ (Helbich/Görgl 2010: 104) der Stadtregionen das Alltagsleben in der Region stattfindet (Bürklin/Peterek 2010: 64) und nicht auf den Wohnort beschränkt oder die Kernstadt konzentriert ist. Das dürfte dazu führen, dass der Wohnort nicht mehr alleine im Aktionsradius zur Kernstadt, sondern in einer günstigen Lage zu Aktivitätszentren innerhalb der Region gewählt wird. Daraus lässt sich aber auch schließen, dass eine Region in verschiedene Teilregionen untergliedert werden kann, d. h. in Cluster von Gemeinden, innerhalb derer die Standortanforderungen eine ähnliche Relevanz haben und innerhalb derer ein höheres Potenzial für eine homogenere Entwicklung gegeben ist. Aus der lokalen Bedeutung von Standortfaktoren lassen sich für die einzelnen, abgegrenzten Teilräume besondere Standortprofile erstellen und die individuellen Stärken für entsprechende Nachfragesegmente hervorheben. Zur Identifikation der relevanten Standortfaktoren im regionalen Gefüge wäre eine Ausdifferenzierung der Wanderungsdaten wünschenswert, etwa nach Alters- und Distanzklassen. So können verschiedene Motive und Standortpräferenzen besser differenziert und genauer abgebildet werden. Daraus könnten weitere Ursachen divergierender Bevölkerungsentwicklungen aufgedeckt, neue Kenntnisse über Wirkungszusammenhänge von Raumentwicklungen generiert und Hinweise zur Abgrenzung von Handlungsräumen abgeleitet werden.

## Literatur

- Bähr, J. (2004): Bevölkerungsgeographie. Stuttgart.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte, Band 21.
- Bürklin, T.; Peterek, M. (2010): Die Zykloregion – Periphere Zentren in der Stadtregion Rhein-Main. In: Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F.; Knapp, W. (Hrsg.): Postsuburbanisierung und die „Renaissance der (Innen-)Städte“. Dortmund, 63-77. = Metropolis und Region, Band 6.
- Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F. (2008): Wohnstandortentscheidungen in der Stadtregion: das Beispiel „Bergisches Land“. Dortmund. = ILS-Trends, Nr. 2/08.
- Dittrich-Wesbuer, A.; Rusche, K.; Tack, A. (2010): Stadtumbau und Infrastruktursysteme. Folgen des demographischen Wandels auf die Abwasserinfrastruktur. In: Danielzyk, R.; Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F. (Hrsg.): Die finanzielle Seite der Raumentwicklung: Auf dem Weg zu effizienten Siedlungsstrukturen? Essen, 163-186.
- Genz, M.; Loos, R.; Behrendorf, B. (2010): Bevölkerungsvorausberechnung 2025. Methodische Erläuterungen. Gütersloh.
- Göddecke-Stellmann, J.; Kuhlmann, P. (2000): Abgrenzung der Stadtregionen. Gesamtdeutsche Abgrenzung der Stadtregionen auf Basis der Pendlerstatistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Bonn. Unveröffentlicht.
- Helbich, M.; Görgl, P.J. (2010): Räumliche Regressionsmodelle als leistungsfähige Methoden zur Erklärung der Driving Forces von Zuzügen in der Stadtregion Wien? In: Raumforschung und Raumordnung 68, 2, 103-113.
- Herfert, G. (2008): Bevölkerungsentwicklung. Leipzig. Online unter: [http://aktuell.nationalatlas.de/Bevoelkerungsentwicklung\\_Ostdeutschland.2\\_02-20080.0.html](http://aktuell.nationalatlas.de/Bevoelkerungsentwicklung_Ostdeutschland.2_02-20080.0.html) (letzter Zugriff am 10.01.2012).
- INFAS (Institut für angewandte Sozialwissenschaften) (1972): Räumliche Mobilität. Präferenzen, Motive, Tendenzen. Bonn.

## ■ Die Heterogenität der Region

- Kaiser, A. (2007): Die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung. Kleinräumige Analyse der Bevölkerungsentwicklung in Hamburg. Hamburg. Unveröffentlicht.
- Kalter, F. (1997): Wohnortwechsel in Deutschland. Ein Beitrag zur Migrationstheorie und zur empirischen Anwendung von Rational-Choice-Modellen. Opladen.
- Osterhage, F. (2008): Reurbanisierung in Nordrhein-Westfalen. Von der Stadtflucht zur Renaissance der Städte? In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Hrsg.): Demographischer Wandel in Nordrhein-Westfalen. Dortmund, 75-87. = ILS-NRW-Schriften, Band 203.
- Osterhage, F. (2010): Zwischen Suburbanisierung und Reurbanisierung: Trends der Siedlungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen. In: Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F.; Knapp, W. (Hrsg.): Postsuburbanisierung und die „Renaissance der (Innen-)Städte“. Dortmund, 45-62. = Metropolis und Region, Band 6.
- Schlömer, C. (2009): Binnenwanderungen in Deutschland zwischen Konsolidierung und neuen Paradigmen. Makroanalytische Untersuchungen zur Systematik von Wanderungsverflechtungen. Bonn. = Berichte des BBSR, Band 31.
- Siedentop, S. (2008): Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der Reurbanisierungshypothese. In: Informationen zur Raumentwicklung 3/4, 193-210.
- Siedentop, S.; Kausch, S. (2003): Der Übergang in die „schrumpfende Gesellschaft“. Räumliche Ausprägung von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen in deutschen Agglomerationsräumen – ein Überblick. In: Hutter, G.; Iwanow, I.; Müller, B. (Hrsg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. Dresden, 13-30. = IÖR-Schriften, Band 41.
- Siedentop, S.; Schiller, G.; Koziol, M.; Walther, J.; Gutsche, J.-M. (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Bilanzierung und Strategieentwicklung. Bonn. = BBR-Online-Publikation, Nr. 03/06.
- Thaler, A.; Winkler, M. (2005): Die fragmentierte Region. Eine kritische Kommentierung des planerischen Wachstumsparadigmas am Beispiel Hamburgs. In: Raumplanung 120/121, 117-121.
- Tietz, H.-P. (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Netzinfrastruktur. In: Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Hannover, 154-171. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226.
- Wfa (Wohnungsbauförderungsanstalt NRW) (2002): Entwicklung der Wohnungsmärkte in den Städten Nordrhein-Westfalens. Ein Beitrag für die Enquete-Kommission „Zukunft der Städte NRW“. Düsseldorf.

## Autor

**Alexander Mayr** (\*1984) studierte Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsfeld „Regionalisierung des Städtischen“ des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund. Seine Forschungsschwerpunkte sind Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung, Demographischer Wandel und Infrastruktureffizienz sowie Gewerbeentwicklung.

Mario Reimer

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

## Gliederung

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

Literatur

## Zusammenfassung

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

## Schlüsselwörter

Regionalisierung – Region Building – REGIONALE – Masterplanung – Prozessinnovationen

## Abstract

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

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

## Keywords

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

## 1 Einleitung

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

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

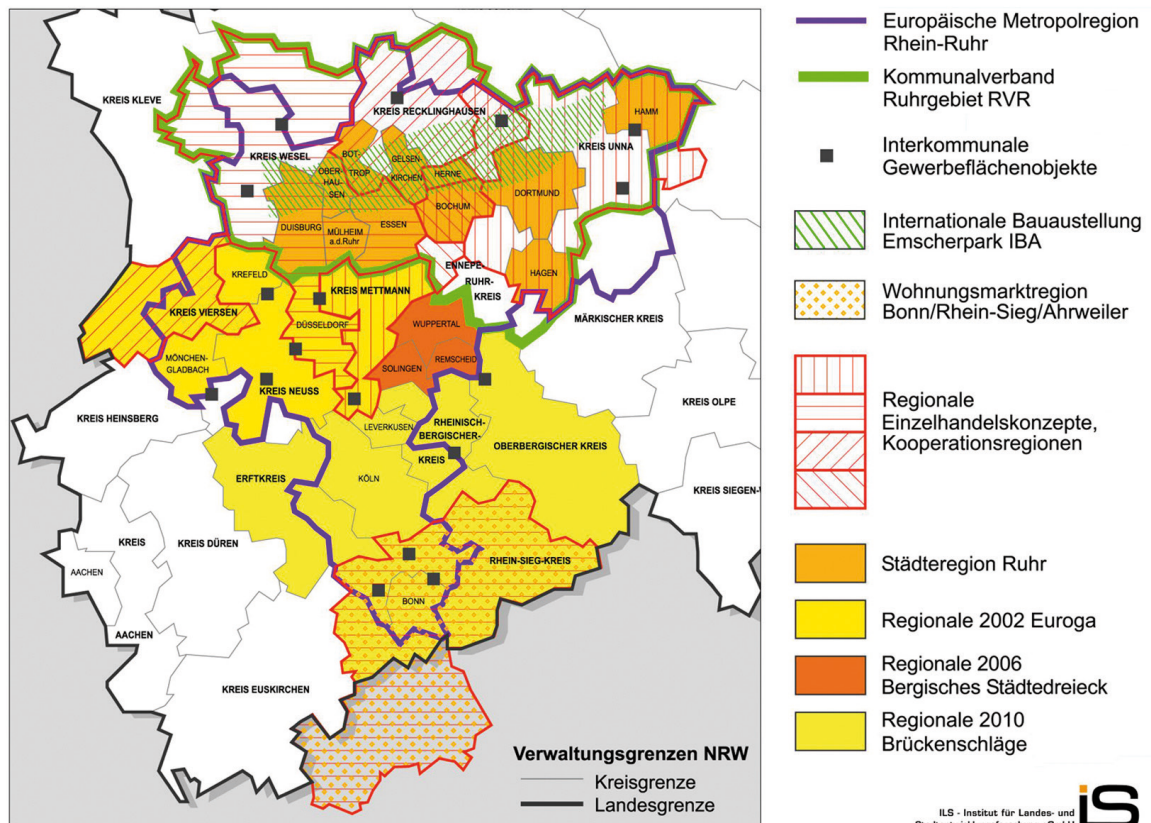
Am Beispiel der REGIONALE 2010 in der Stadtregion Köln/Bonn werden in diesem Beitrag die Dynamiken und Eigenlogiken neuer Regionalisierungsprozesse dargestellt. Das Beispiel des im Rahmen der REGIONALE 2010 erarbeiteten „masterplan :grün“ zeigt, inwiefern Lern- und Adaptionsprozesse in der Stadt- und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

## 2 Neue Regionalisierungslogiken

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

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

Abb. 1: Komplexe Regionalisierungen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



### 3 Die REGIONALEN als Impulsformat für neue Regionen

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

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



Quelle: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

### ***Die Prinzipien des Ansatzes***

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

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

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

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

### ***Die REGIONALE 2010: Ein Masterplan für die regionale Kulturlandschaft***

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

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

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

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

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

#### **4 Masterplanung im Rahmen der REGIONALE 2010: Drei Dilemmata**

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

##### ***Die Zwischenstadt als planerische Herausforderung***

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

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

### ***Raumwirksamkeit***

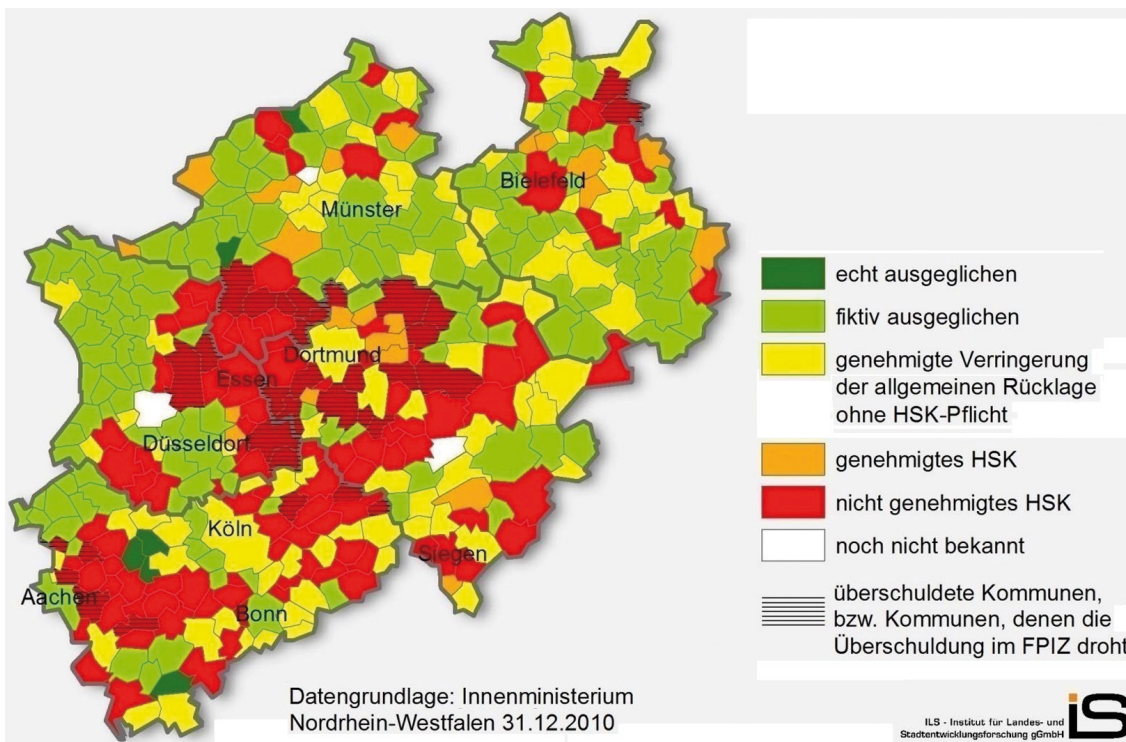
Ein zweites Dilemma der Masterplanung wird deutlich, wenn das Spannungsfeld zwischen formeller und informeller Planung betrachtet wird. Mit der REGIONALE 2010 ist es gelungen, die Bereitschaft für das Experimentieren abseits formeller Strukturen zu erhöhen. Der „masterplan :grün“ stellt zunächst ein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

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

### **Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise**

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

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



Quelle: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

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

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

## 5 Schlussfolgerungen

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

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

## Literatur

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

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

## **Autor**

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



Myriam Barsuglia, Rabea Lamla

# Das Modell der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Denken, Planen und Umsetzen in Handlungsräumen
  - 2.1 Raumkonzept Schweiz
  - 2.2 Die Raumstrategie des Kantons Luzern
- 3 Bildung von Regionalen Entwicklungsträgern
- 4 Fazit und Ausblick

Literatur

## Zusammenfassung

Bei der Revision des Kantonalen Richtplans 2009, dem Koordinationsinstrument für sämtliche raumwirksamen Tätigkeiten im Kanton Luzern, wurde eine Neuordnung auf der Ebene der Region festgesetzt. Mit der Neuordnung in Form von Regionalen Entwicklungsträgern wurden zukunftsfähige Strukturen für eine effiziente und effektive Abwicklung von öffentlichen Aufgaben und eine verstärkte grenz- und bereichsübergreifende Koordination und Zusammenarbeit geschaffen. Im Sinne einer integrierten Regionalentwicklung geht das Aufgabengebiet der Regionalen Entwicklungsträger über die gesetzlich verankerte Regionalplanung hinaus und umfasst auch die Bereiche Wirtschaftsförderung, Tourismus und Freizeit, Kultur, Bildung und Sport, Umwelt und Energie. Nach der Neuorganisation stehen die vier Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern vor der zentralen Herausforderung, sich vom statistisch und politisch definierten Perimeter hin zu einem gemeinsamen Handlungsraum zu entwickeln. Die nebst den formalen Strukturen geschaffenen themenspezifischen Akteursnetzwerke spielen hierbei eine entscheidende Rolle.

## Schlüsselwörter

Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben – integrierte Regionalentwicklung – horizontale und vertikale Zusammenarbeit – leistungsfähige Strukturen – funktionale Handlungsräume – variable Geometrie

## Abstract

The revision of the Structure Plan 2009, the main planning instrument of the Canton of Lucerne for the coordination of operations and measures with a spatial impact, implied a redevelopment at the regional level. Regional development agencies were created to establish sustainable structures for enforcing cross-border coordination and cooperation for a more efficient and effective handling of public tasks. Going beyond traditional re-

gional planning to a more integrated regional development, the agencies also have specific responsibilities for business development, tourism and leisure, culture, education and sports, environment and energy of their region. However, the four new regional development agencies face major challenges: being statistically and politically defined perimeters they have to become functional spaces of action. Besides the formal structures, the established specific thematic networks of regional actors play an important role in that context.

## Keywords

Decentralisation of public tasks – integrated regional development – multi-level governance – cross-border cooperation – functional spaces of action – variable geometry

## 1 Einleitung

Die Dichte und Intensität funktionalräumlicher Verflechtungen prägen eine Region heutzutage sehr viel stärker als institutionelle Strukturen. Die Raumbewertung zeigt schon länger, dass sich die Bevölkerung und die Unternehmen in einem geographischen Umfeld bewegen, das sich immer seltener mit dem politischen Perimeter deckt. Dieser wurde in einer Zeit festgelegt, als sich die Mobilitätsbedürfnisse mehrheitlich auf die lokale Ebene beschränkten. Für die Bevölkerung richtet sich der relevante Perimeter vorwiegend nach dem täglich zurückgelegten Weg vom Wohnort zum Arbeitsort sowie zu den Orten von Ausbildung, Einkauf und Freizeit. Der relevante Perimeter für Unternehmen ergibt sich aus der Überlagerung ihrer Faktormärkte (Boden, Arbeit, Kapital) und ihrer Absatzmärkte (Einzugsgebiet und Nachfrage der Kunden). Der Wettbewerb um Einwohner, Arbeitsplätze und Kapital findet somit heute primär zwischen Regionen und nicht mehr zwischen einzelnen Gemeinden statt. Durch diesen erweiterten Bewusstseins- und Aktionsradius von Haushalten und Unternehmen ergeben sich vermehrt auch Herausforderungen, die nur auf einer grenzübergreifenden Ebene gelöst werden können (Beier/Matern 2007: 2 ff.).

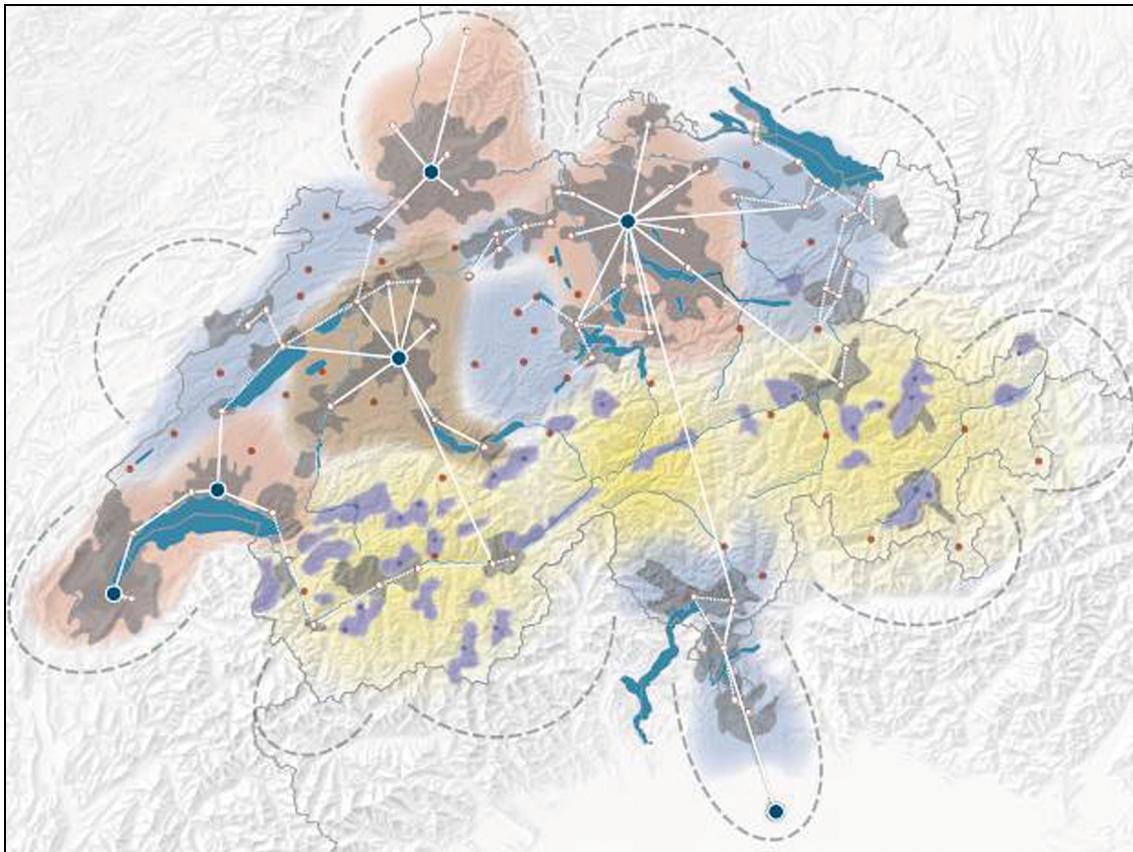
Dieser Tatbestand wurde in die Erarbeitung eines Raumkonzepts Schweiz sowie in die überarbeiteten Raumstrategien der einzelnen Kantone aufgenommen. Der vorliegende Beitrag stellt die Hintergründe dieser Neuordnung auf der Ebene der Region dar und erläutert am Beispiel der Raumstrategie des Kantons Luzern das Modell der Regionalen Entwicklungsträger als mögliches Umsetzungsorgan für die neu entstandenen Handlungsräume.

## 2 Denken, Planen und Umsetzen in Handlungsräumen

### 2.1 Raumkonzept Schweiz

Das Raumkonzept Schweiz, als Orientierungs- und Handlungsrahmen für die Raumentwicklung auf allen staatlichen Ebenen konzipiert (vgl. Abb. 1), wurde zwischen 2006 und 2010 gemeinsam durch Bund, Kantone, Städte und Gemeinden erarbeitet, unter anderem auch im Rahmen von mehreren regionalen Foren mit Vertretern aus Wissenschaft und Politik, und genießt somit eine breite Abstützung.

Abb. 1: Die 12 Handlungsräume im Raumkonzept Schweiz



Quelle: Tripartite Projektorganisation Raumkonzept (2010: 32 f.)

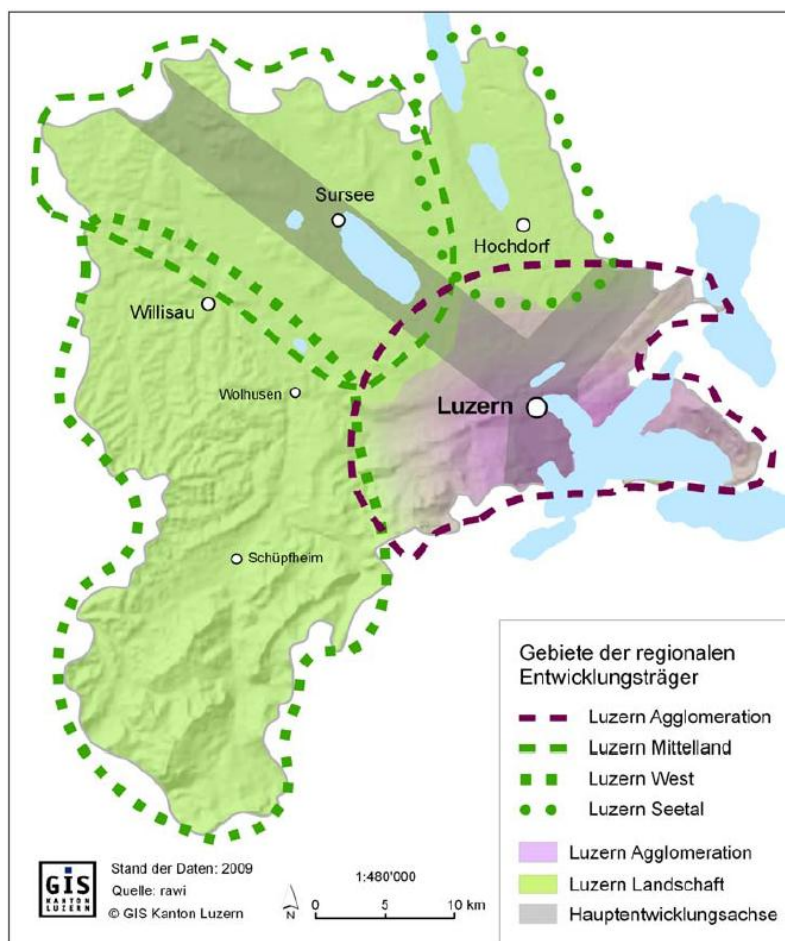
Das Raumkonzept unterstreicht die hohe Bedeutung einer stärkeren horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der drei Staatsebenen in der Raumplanung und fordert ein Denken, Planen und Umsetzen in überregionalen und funktionalen Handlungsräumen. Es unterscheidet dabei 12 solcher Handlungsräume (vgl. Abb. 1). Für die vier großstädtisch geprägten, die fünf klein- und mittelstädtisch geprägten sowie die drei alpin geprägten Handlungsräume führt das Raumkonzept jeweils unterschiedliche Herausforderungen und daher auch spezifische, strategische Stoßrichtungen für die räumliche Weiterentwicklung auf (Tripartite Projektorganisation Raumkonzept 2010: 49 ff.).

## 2.2 Die Raumstrategie des Kantons Luzern

Auch im Kanton Luzern wurde erkannt, dass angesichts zunehmender räumlicher Verflechtungen und grenzüberschreitender Fragestellungen der Bedarf an horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit künftig weiter zunimmt. Es gab daher in den letzten Jahren in mehrfacher Hinsicht Anstrengungen zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen, die eine effizientere und effektivere Abwicklung von öffentlichen Aufgaben ermöglichen und die notwendige gemeindeübergreifende Abstimmung und Koordination fördern. Die neue Kantonsverfassung, seit 2007 in Kraft, stärkt die Möglichkeiten zur dezentralen Gliederung und Aufgabenerfüllung. Bei der Revision des Kantonalen Richtplans, dem Koordinationsinstrument für sämtliche raumwirksame Tätigkeiten innerhalb des Kantons, wurde eine Neuordnung auf der Ebene der Region festgesetzt, ohne damit eine weitere Staatsebene zusätzlich zum Bund, zu den Kantonen und den Gemeinden zu schaffen. Die Neuordnung unterscheidet im Wesentlichen die beiden Räume Luzern Agglomeration und Luzern

Landschaft (vgl. Abb. 2) aufgrund ihrer räumlichen Stellung, ihrer Funktion, ihrer bisherigen Entwicklung und künftigen Entwicklungsmöglichkeiten. Dem Agglomerationsraum Luzern kommt neben der Hauptfunktion als Kantonszentrum auch eine wichtige Bedeutung als Drehscheibe zum Metropolitanraum Zürich und zur Zentralschweiz zu. Der Raum Luzern Landschaft, zu dem die drei Regionen Luzern Mittelland, Luzern West und Luzern Seetal gehören, erfüllt sowohl ergänzende Funktionen zum Agglomerationsraum Luzern als auch selbstständige Funktionen und ist aufgrund seiner Vielfalt und landschaftlichen Qualitäten differenziert weiterzuentwickeln. Die drei Regionen weisen entsprechend verschiedene Handlungsschwerpunkte auf. Während die beiden deutlich ländlich geprägten Regionen Luzern West und Luzern Seetal vor allem auf die Stärkung regionaler Arbeitsmärkte und Wertschöpfungsketten fokussieren, besteht der größte Handlungsbedarf in der Region Luzern Mittelland in einer differenzierten Raum- und Verkehrsstrategie. Es gilt, das anhaltend starke Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum, einhergehend mit einem hohen Siedlungsdruck in den vergangenen Jahrzehnten, vorausschauend in nachhaltige Bahnen zu lenken. Der Kanton Luzern sieht um das Zentrum Sursee der Region Luzern Mittelland mittel- bis längerfristig die Bildung eines neuen Agglomerationsraumes als zweites kantonales Zentrum vor. Die Hauptentwicklungsachse, auf der in den vergangenen Jahren das größte Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum zu verzeichnen war, bildet zusammen mit den beiden Zentren Luzern und Sursee den wirtschaftlichen Motor des Kantons Luzern (Kanton Luzern 2009a).

Abb. 2: Regionale Zielstruktur des Kantons Luzern



Quelle: Kanton Luzern (2009b: 34)

Die Umsetzung der im Kantonalen Richtplan festgeschriebenen Bildung von Regionalen Entwicklungsträgern erfolgte in den vier Regionen sukzessive über die letzten vier Jahre. Für den Aufbau der Regionalen Entwicklungsträger waren die Gemeinden selbst verantwortlich. Bei der Wahl der Organisationsform waren sie relativ frei. Da sie aber weiterhin

### 3 Bildung von Regionalen Entwicklungsträgern

Die Umsetzung der im Kantonalen Richtplan festgeschriebenen Bildung von Regionalen Entwicklungsträgern erfolgte in den vier Regionen sukzessive über die letzten vier Jahre. Für den Aufbau der Regionalen Entwicklungsträger waren die Gemeinden selbst verantwortlich. Bei der Wahl der Organisationsform waren sie relativ frei. Da sie aber weiterhin

in erster Linie ihnen übertragene kommunale und damit öffentliche Aufgaben wahrnehmen, standen Gemeindeverbände im Vordergrund. Bei der Neuorganisation mussten bestehende Verbände aufgelöst und die einzelnen Aufgaben einem neuen gemeinsamen und einheitlichen Perimeter zugeordnet werden. Der Entscheid über die jeweilige Zugehörigkeit zu einem der Regionalen Entwicklungsträger lag ebenfalls bei den Gemeinden. Bestimmend dabei waren bestehende ökonomische, gesellschaftliche und kulturelle Verbindungen sowie der Wille zu einer verstärkten Kooperation. Die Regionalen Entwicklungsträger sind jedoch nicht an feste Grenzen gebunden. Sie sollen ihre Aufgaben jeweils mit dem für die spezifische Aufgabe geeigneten Perimeter angehen. Überschneidungen sind dabei durchaus denkbar. Die Regionalen Entwicklungsträger bieten eine einfache Dachstruktur für eine flexible und zweckmäßige Zusammenarbeit.

Gemäß dem kantonalen Richtplan sollen insbesondere folgende kommunalen Aufgaben über die Regionalen Entwicklungsträger im Rahmen von Konzepten gemeindeübergreifend koordiniert und abgestimmt werden (vgl. Abb. 3): Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsplanung, regionale Entwicklungsschwerpunkte (ESP) in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Erholung, Kultur etc. sowie Ver- und Entsorgungsanlagen und Sport- und Freizeitanlagen von regionaler Bedeutung. In diesen Bereichen sind die Regionalen Entwicklungsträger für die übergeordnete Aufgabenplanung (strategisch und operativ) sowie für die Entwicklung und Umsetzung spezifischer Konzepte und Maßnahmen zuständig. Das Aufgabengebiet der Regionalen Entwicklungsträger geht bewusst über die gesetzlich verankerte Regionalplanung hinaus und umfasst – im Sinne einer integrierten Regionalentwicklung – neben dem Bereich Raumentwicklung auch die Bereiche Wirtschaftsförderung, Tourismus und Freizeit, Kultur, Bildung und Sport, Umwelt und Energie. Die horizontale und vertikale Koordination, Vernetzung und Kommunikation unter den Akteuren stellt dabei eine wichtige Querschnittsaufgabe der Regionalen Entwicklungsträger dar (Kanton Luzern 2009a).

Abb. 3: Aufgabenspektrum der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern

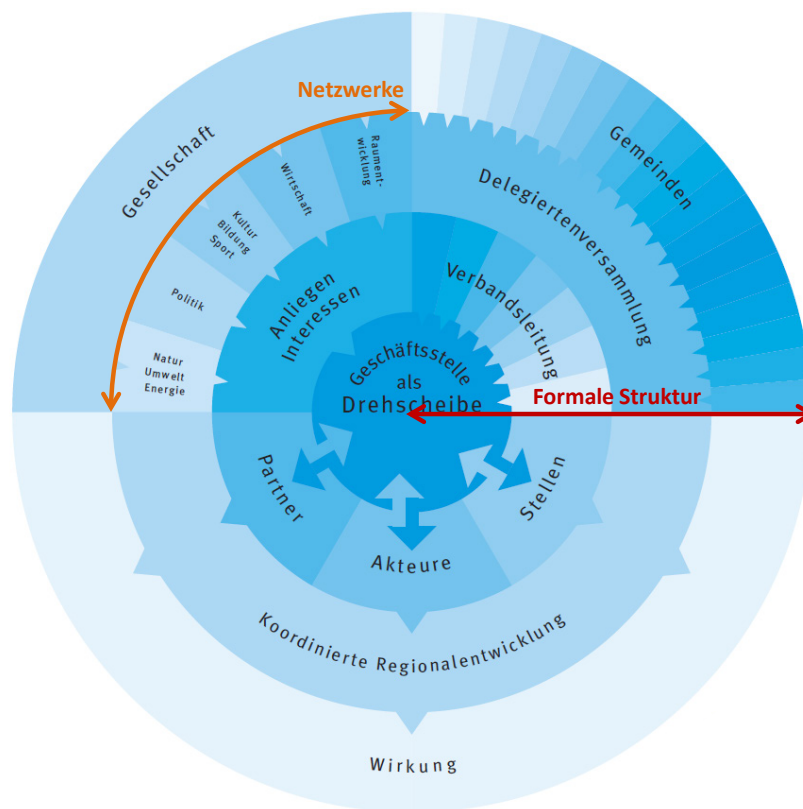


ESP = Entwicklungsschwerpunkt, NRP = Neue Regionalpolitik (des Bundes)

Quelle: Kanton Luzern (2009a)

Die formale Struktur der Regionalen Entwicklungsträger besteht im Wesentlichen aus einer Delegiertenversammlung, einem Vorstand bzw. einer Verbandsleitung und einer Geschäftsleitung (vgl. Abb. 4). Weiter haben alle vier Regionalen Entwicklungsträger mehrere spezifische Netzwerke etabliert, bestehend aus privaten und öffentlichen Akteuren, welche bestimmte, für die Region wichtige Themen vorantreiben, beispielsweise über ein gezieltes Lobbying, die Bearbeitung von Vernehmlassungen oder die Erarbeitung von Anträgen (Projektideen, Budgets etc.).

Abb. 4: Organisation der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern



Quelle: Entwicklungsträger Region Luzern Mittelland (2010: 7)

Die Grundfinanzierung erfolgt bei allen Regionalen Entwicklungsträgern über Pro-Kopf-Beiträge der Mitgliedergemeinden und in den ländlichen Regionen Luzern West und Luzern Seetal über einen Pauschalbeitrag des Kantons. Die ländlichen Regionen erhalten zudem Mittel aus der Neuen Regionalpolitik des Bundes für strukturschwache Regionen. Ab 2012 erhalten auch die Regionen Luzern Plus und Sursee-Mittelland einen Sockelbetrag vom Kanton, welcher jedoch etwas geringer ausfällt als bei den beiden ländlichen Regionen. Die einzelnen Projekte in den Regionen werden über spezifische Beiträge der beteiligten Gemeinden, des Kantons und/oder über Dritte finanziert.

#### 4 Fazit und Ausblick

Mit den Regionalen Entwicklungsträgern wurden geeignete Strukturen geschaffen, die eine integrierte Regionalentwicklung im Sinne einer grenz- und bereichsübergreifenden Erfüllung öffentlicher Aufgaben von regionaler Bedeutung nach variablen Geometrien, eine Steigerung der Effektivität und Effizienz bei der Leistungserbringung und schließlich auch eine gezielte Profilierung und starke Positionierung der Regionen im Standortwettbewerb unterstützen.

Damit die Regionen nicht nur über eine neue Organisationsstruktur verfügen, sondern auch zu einem gemeinsamen Handlungsraum werden, muss ein gemeinsames Verständnis und Bewusstsein für die Stärken und Schwächen der Region sowie den Nutzen von funktional-räumlichen Arbeitsteilungen und Kooperationen erzielt werden. Erst über ein regionales Denken kann aus der gemeinsamen institutionellen Einheit auch ein gemeinsamer Handlungsraum werden (Schenkel 2010: 24).

Regionales Denken kann nicht „top-down“ erzwungen werden, sondern muss „von unten“ wachsen können. Mit den thematischen Netzwerken der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern wurden geeignete Gefäße geschaffen, um die regionalen Akteure aktiv in die Regionalentwicklung einzubinden. In den einzelnen Teilregionen ist es bislang gut gelungen, die regionalen Akteure ins Boot zu holen und gemeinsame Projekte zu initiieren. Regionale Entwicklung und Bewusstseinsbildung sind jedoch langfristige Prozesse. Hier stehen die Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern erst am Anfang. Wohin die Reise geht, wird sich im Laufe der nächsten Jahre zeigen.

## Literatur

- Beier, M.; Matern, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 332.
- Entwicklungsträger Region Luzern Mittelland (2010): Vision – Strategie – Aufgaben. Sursee.
- Kanton Luzern (2009a): Revision Kantonalen Richtplan. Information zur öffentlichen Auflage 02.06.–31.07.2009. Präsentation der Dienststelle Raumentwicklung Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi). Luzern.
- Kanton Luzern (2009b): Kantonaler Richtplan 2009. Richtplan-Text. 17. November 2009. Luzern.
- Schenkel, W. (2010): Agglomerations- und Metropolitanräume der Schweiz: Von der Statistik zur politischen Handlungsfähigkeit. In: Forum Raumentwicklung 38, 3, 23-24.
- Tripartite Projektorganisation Raumkonzept (2010): Raumkonzept Schweiz. Entwurf für die tripartite Konsultation. Bern.

## Autorinnen

**Myriam Barsuglia(-Baumeler)** (\*1978) ist diplomierte Umweltnaturwissenschaftlerin der ETH Zürich (2003) mit einem Nachdiplom in nachhaltiger Stadtentwicklung der Universität Lausanne (2011). Seit 2007 arbeitet sie als Dozentin und Projektleiterin am Kompetenzzentrum für Regionalökonomie der Hochschule Luzern – Wirtschaft. In dieser Funktion leitet und begleitet sie verschiedene Dienstleistungs- und angewandte Forschungsprojekte im Bereich der Stadt-, Gemeinde- und Regionalentwicklung, unter anderem für den Regionalen Entwicklungsträger Luzern Mittelland des Kantons Luzern.

**Rabea Lamla** (\*1977) ist diplomierte Volkswirtin der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (2004). Seit 2005 arbeitet sie am Kompetenzzentrum für Regionalökonomie der Hochschule Luzern – Wirtschaft. Schwerpunkt ihrer Arbeit bildet die Raumwirtschaftspolitik – insbesondere wirtschaftlicher Strukturwandel, regionale Arbeitsmärkte und die regionalpolitische Rahmgestaltung in ländlichen Regionen. Seit 2007 begleitet sie den Kanton Luzern bei der strategischen Gestaltung und Umsetzung der Neuen Regionalpolitik und unterstützt die beiden ländlichen Regionalen Entwicklungsträger Luzern Seetal und Luzern West des Kantons Luzern bei der Projektentwicklung.

Swantje Grotheer

# Die polyzentrale Metropolregion Nürnberg – Regionsbildung als dynamischer Prozess in einem „regionalen Patchwork“

## Gliederung

- 1 Nürnberg als Metropolregion in Deutschland
- 2 Der Prozess der Regionsbildung
- 3 Organisation und Ziele der Metropolregion Nürnberg
- 4 Die Metropolregion Nürnberg im Spannungsfeld mit Regionen anderen  
Gebietszuschnitts in Nordbayern
- 5 Fazit

Literatur

## Zusammenfassung

Die Metropolregion Nürnberg hat sich nach ihrer Anerkennung durch die Ministerkonferenz für Raumordnung im Jahr 2005 als polyzentrische Metropolregion mit eigener Governance-Struktur aufgestellt. Der mit einer Definition der regionalen Abgrenzung verbundene Prozess der Metropolregionsbildung wurde vor ihrer Anerkennung vorangetrieben und unmittelbar im Anschluss an diese vollzogen: In öffentlichkeitswirksamer Form haben Landräte und Oberbürgermeister der Gründungsmitglieder die „Charta der Metropolregion“ unterzeichnet, die die Prinzipien der Zusammenarbeit definiert. Zu diesen gehören Offenheit und Flexibilität im Hinblick auf die regionale Abgrenzung, die sich in einer Reihe von Erweiterungen und einem Austritt seit der Gründung zeigen. Die Metropolregion Nürnberg kann daher als „dynamische“ Region bezeichnet werden, für die zukünftige Veränderungen des Gebietszuschnitts nicht auszuschließen sind, gleichzeitig steht sie im Spannungsfeld mit Regionen anderen Gebietszuschnitts in Nordbayern.

## Schlüsselwörter

Metropolregionen – Regional Governance – regionale Kooperationen – Metropolregion Nürnberg – Regionsbildungsprozess – regionale Entwicklung

## Abstract

The Metropolitan Region Nuremberg was established as a polycentric metropolitan region with its own governance structure after the acceptance by the Conference of Ministers of Spatial Planning in 2005. The founding process of a metropolitan region, which is connected with a definition of regional boundaries, was put forward before its acknowledgement and afterwards directly implemented: district administrators and lord mayors of the founding members signed the charter of the metropolitan region that defines the



principles of cooperation. This includes openness and flexibility in terms of the regional boundaries which is reflected in a series of extensions and exits since the foundation. The Metropolitan Region Nuremberg can thus be described as a dynamic region where future changes of the regional boundaries are not precluded. At the same time it stands in a tension-loaded position with regions with other boundaries in Northern Bavaria.

## Keywords

Metropolitan regions – regional governance – regional cooperation – Metropolitan Region Nuremberg – region-building – regional development

## 1 Nürnberg als Metropolregion in Deutschland

Metropolregionen sind in Deutschland sowohl in der wissenschaftlichen wie auch in der planungspolitischen Diskussion zur Raumentwicklung, nicht zuletzt im Zuge der Neuaufstellung der Leitbilder und Handlungsstrategien der Bundesraumordnung (BMVBS 2006), intensiv und mit verschiedenen Zielsetzungen bearbeitet worden (vgl. Knieling 2009). Um die unterschiedlichen Diskussionen um Metropolregionen zu systematisieren und ein klares Verständnis herbeizuführen, ist die grundsätzliche Unterscheidung zwischen einem analytischen und einem politisch-planerischen Metropolregionsverständnis sinnvoll (Blotevogel/Danielzyk 2009: 24). Dieser Beitrag geht von Metropolregionen im politisch-planerischen Verständnis aus, wonach diese einen in unterschiedlicher Form und Intensität institutionalisierten Kooperationsraum von lokalen und regionalen, sowohl kommunalen als auch nichtöffentlichen, Akteuren darstellen (Blotevogel/Danielzyk 2009: 24), der sich aufgrund der Benennung als Metropolregionen durch die Bundesraumordnung gebildet hat. Die politisch-planerische Abgrenzung und Kooperation innerhalb der Metropolregionen erfolgt zumeist auf der Basis von Willenserklärungen verschiedener Akteure und wird in unterschiedlicher Form stärker oder weniger stark institutionalisiert ausgeformt. Es handelt sich überwiegend um informelle Zusammenschlüsse, die auf Netzwerken und Kooperationen regionaler Akteure basieren. Da die Bundesraumordnung keine räumliche Abgrenzung der Metropolregionen vorsieht, sind diese selbst gefordert, ihren Kooperationsraum zu definieren. Dabei ist es interessant zu analysieren, wie sich die Regionsbildung in den Metropolregionen vollzogen hat (bzw. sich zum Teil noch vollzieht), um deren Funktions- und Handlungsfähigkeit einschätzen zu können. Wie werden bestehende regionale Kooperationsstrukturen mit dem Ansatz der Metropolregionen verbunden und welche Herausforderungen ergeben sich hieraus in den Regionen? Diesen Fragestellungen wird im vorliegenden Beitrag am Beispiel der Metropolregion Nürnberg nachgegangen.

Aufgaben von Metropolregionen sind nach dem Verständnis der Bundesraumordnung in Deutschland erstmals im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen im Jahr 1995 formuliert worden. In den 2006 beschlossenen Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung wurden diese erneut bekräftigt und weiter differenziert: „Als funktionale Verflechtungsräume sind Metropolregionen Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung mit internationaler Bedeutung und Erreichbarkeit. In Metropolregionen bündeln sich europäisch und global bedeutsame Steuerungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen, Gateway- und Symbolfunktionen“ (BMVBS 2006: 10). Metropolregionen sollen demzufolge einen Beitrag zu Wachstum und Innovation für die Raumentwicklung leisten. Wie dieser recht allgemein gehaltene Auftrag in den Metropolregionen durch eigene Zielformulierungen konkretisiert

wird, und mit welchen Strategien und ggf. Steuerungsinstrumenten diese Entwicklungsziele umgesetzt werden, ist – auch in Verbindung mit den über die Regionsbildung eingebundenen Akteuren – von besonderem Interesse und wird nachfolgend thematisiert.

Die Metropolregion Nürnberg hat sich im Zuge der Diskussion um die Neuaufstellung der raumordnungspolitischen Leitbilder auf Bundesebene intensiv darum bemüht, als Metropolregion „anerkannt“ zu werden und wurde mit dem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28. April 2005 auch als eine der elf deutschen Metropolregionen benannt. Unmittelbar nach dieser Anerkennung haben Landräte, Oberbürgermeister und Bürgermeister sowie Vertreter von Kammern, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Verwaltung aus der Region die „Charta der Metropolregion Nürnberg“ unterschrieben, in der Grundideen und Prinzipien dieser Zusammenarbeit festgehalten wurden:

- Freiwilligkeit zur und bei der Zusammenarbeit
- Subsidiarität bei der Bearbeitung von Inhalten und Projekten
- Räumliche und thematische Offenheit und Dynamik
- Konsensprinzip bei allen Entscheidungen
- Etablierung des Rats der Metropolregion als demokratischen Kern, der zentrale Entscheidungen trifft
- die gleiche Augenhöhe bei der Zusammenarbeit der kommunalen Vertreter
- Intensive Vernetzung mit Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Verwaltung

(Metropolregion Nürnberg 2005)

Seit ihrer Konstituierung im Jahr 2005 drücken sich die Prinzipien Freiwilligkeit und Offenheit bereits deutlich im Hinblick auf den räumlichen Umgriff der Zusammenarbeit aus. Zunächst gab es sukzessive einige Beitritte von Landkreisen und kreisfreien Städten und damit Erweiterungen der Kooperation, insbesondere in Richtung Norden, zuletzt durch den Beitritt des Landkreises Hof 2010/2011. Die Stadt Würzburg hingegen war zunächst als Mitglied in die Zusammenarbeit eingebunden, hat sich aber 2010 zugunsten einer stärkeren Positionierung in der „Chancen-Region Mainfranken“ dazu entschlossen, nicht mehr als Teil der Metropolregion Nürnberg mitzuarbeiten. Abbildung 1 zeigt die räumliche Abgrenzung der Metropolregion Nürnberg im Jahr 2011. Die kommunalen Mitglieder zahlen einen jährlichen Mitgliedsbeitrag, der sich nach einem relativ niedrigen Einwohnerschlüssel von 10 Cent pro Einwohner berechnet.

Abb. 1: Die Metropolregion Nürnberg (Stand 2011)



Quelle: Eigene Darstellung; Kartengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

## 2 Der Prozess der Regionsbildung

Interkommunale und regionale Kooperationen bestehen in dem Gebiet der heutigen Metropolregion Nürnberg nicht erst seit ihrer offiziellen Konstituierung im Jahr 2005. Ausgehend von der Zusammenarbeit in Mittelfranken, insbesondere von der Stadt Nürnberg und der Städteachse Nürnberg-Fürth-Erlangen-Schwabach, hat sich die Kooperationsebene der Metropolregion entwickelt. Die Stadt Nürnberg war im Zuge der Gründung und der Ausarbeitung der Organisationsstruktur einer Europäischen Metropolregion Nürnberg die maßgeblich treibende Kraft (Grotheer 2011: 250).<sup>1</sup>

### *Freiwillige regionale Zusammenarbeit – Beginn in den 1990er Jahren*

Zentrale Schritte einer freiwilligen regionalen Kooperation in der Region Nürnberg entwickelten sich seit Anfang der 1990er Jahre. Die Auswirkungen des industriellen Strukturwandels und ein eher schlechtes Image von Nürnberg und der Region begründeten eine Handlungsnotwendigkeit und aktivierten neben kommunalen auch zentrale Akteure aus der Wirtschaft. Anfang der 1990er Jahre wurden die „4+4 Gespräche“ ins Leben gerufen. Bei diesen informellen, regelmäßig stattfindenden Treffen der vier Oberbür-

<sup>1</sup> Dies wurde in Gesprächen mit kommunalen Vertretern der Metropolregion Nürnberg deutlich zum Ausdruck gebracht.

germeister der Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach sowie der vier Landräte der umliegenden Landkreise Nürnberger Land, Roth, Fürth und Erlangen-Höchstadt wurden regionale Themen besprochen und gemeinsame Vorgehensweisen diskutiert und abgestimmt. Dabei ging es auch darum, ein gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und ein Verständnis für die Herausforderungen des jeweils anderen zu entwickeln, womit für die spätere Etablierung der Metropolregion Nürnberg ein wichtiger Grundstein gelegt wurde.<sup>2</sup>

Im Jahr 1996 wurde der Marketingverein „Region Nürnberg e.V.“ gegründet. Dieser Verein bildete sich mit dem bis heute bestehenden Ziel, den Großraum Nürnberg nach innen und außen qualifiziert darzustellen. Unter den Mitgliedern waren alle kreisfreien Städte und Landkreise Mittelfrankens<sup>3</sup> sowie die Landkreise Forchheim und Neumarkt i. d. Opf., womit bereits ein großer Teil des heutigen Kerns der Metropolregion im Marketingverein über die Mitgliedsstruktur abgedeckt war. Weiterhin waren Gewerkschaften, Verbände und 280 Unternehmen Gründungsmitglieder des Marketingvereins (Frommer/Bomba 2006: 398). Die finanzielle und fachliche Beteiligung der Wirtschaft, insbesondere von einzelnen großen Unternehmen, war und ist für die Arbeit des Marketingvereins ein zentraler Erfolgsfaktor.

Einen weiteren Beitrag für eine regionale Zusammenarbeit haben, mit Blick auf die europäische Landkarte in den 1990er Jahren, die Diskussion und der Beschluss des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) in der Region Nürnberg geleistet. Die Entwürfe zum EUREK enthielten Karten, die die Region Nürnberg als „Gateway-Region“ nach Osteuropa darstellten und ihr damit eine europäische Bedeutung bescheinigten. Mit den Transeuropäischen Netzen (TEN) im EUREK und der damit für die Stadt Nürnberg und die Region verbundenen Chancen, im Falle eines weiteren Ausbaus dieser Netze als Gateway und Knotenpunkt nach Osten zu profitieren, ist das Bewusstsein gestiegen, dass eine Positionierung zur Festigung der Rolle als Gateway auf europäischer Ebene notwendig und dafür die Positionierung als Europäische Metropolregion bzw. als Region mit einer Stimme von Bedeutung ist.

### ***Verstärkte Bemühungen um die Anerkennung als (Europäische) Metropolregion Nürnberg***

Der ehemalige Stadtrechtsdirektor der Stadt Nürnberg und Geschäftsführer des Planungsverbands Industrieregion Mittelfranken, Hartmut Frommer, hat im Jahr 2002 die Kooperationsstrukturen in der Region Nürnberg analysiert und systematisiert (Frommer 2002). Zu diesem Zeitpunkt gab es erste Überlegungen, ob und wie eine gemeinsame Positionierung als Europäische Metropolregion möglich wäre. Seine systematische Analyse von bestehenden Kooperationsstrukturen und die Darstellung vorhandener Stärken und Funktionen der Region Nürnberg spielten für die Regionsbildung eine wesentliche Rolle, da ein Bewusstsein und gemeinsamer Kenntnisstand geschaffen wurde.

In der Analyse werden vier unterschiedlich große Kooperationsbereiche identifiziert: die Städteteachse Nürnberg-Fürth-Erlangen-Schwabach (Kooperationsbereich I), der Stadt-Umland-Bereich um die Städteteachse (Kooperationsbereich II), die Planungsregion Industrieregion Mittelfranken, die die vier kreisfreien Städte sowie die Landkreise Erlan-

<sup>2</sup> Dies ist im Gespräch mit einem Landkreisvertreter, der langjähriges Mitglied der „4+4 Gespräche“ war, sehr deutlich zum Ausdruck gebracht worden.

<sup>3</sup> Zu Mittelfranken gehören die fünf kreisfreien Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach, Ansbach sowie die sieben Landkreise Ansbach, Roth, Weißenburg-Gunzenhausen, Nürnberger Land, Erlangen-Höchstadt, Fürth, Neustadt a. d. Aisch-Bad Windsheim.

gen-Höchststadt, Fürth, Nürnberger Land und Roth umfasst, (Kooperationsbereich III) sowie der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg als Kooperationsbereich IV.

Innerhalb der einzelnen Kooperationsbereiche existiert jeweils eine Reihe kommunaler und regionaler Kooperationen mit unterschiedlichen Organisationsformen, die überwiegend fachspezifisch, aber auch querschnittsorientiert und dann zumeist informell existieren (Frommer 2002: 3 ff.). In der Analyse wird der Kooperationsbereich IV – das Gebiet des Verkehrsverbunds Großraum Nürnberg – als geeignet angesehen, als Metropolregion bezeichnet zu werden. Der Beitritt zum METREX-Netzwerk wird angeregt, wobei ein gemeinsamer Beitritt durch die beiden Planungsregionen Industrieregion Mittelfranken und Westmittelfranken sowie durch den Marketingverein als Signal des Verständnisses von Nürnberg als „Konsensregion“ favorisiert wird (Frommer 2002: 2).

Ab dem Jahr 2003 bemühten sich verschiedene Akteure aus der Region zunehmend und intensiver um die Anerkennung als Europäische Metropolregion und eine entsprechende Konstituierung der Region. Bei der Frühjahrstagung des europäischen Netzwerks der Metropolregionen in Stuttgart im Jahr 2003 traten die beiden Planungsregionen Industrieregion Mittelfranken und Westmittelfranken sowie der Marketingverein Region Nürnberg e. V. für die „Metropolregion“ Nürnberg bei, womit der Anspruch auf eine Anerkennung als Metropolregion durch die Ministerkonferenz für Raumordnung gefestigt werden sollte.

Gleichzeitig wurde auf bayerischer Ebene politisch die Anerkennung als Metropolregion und eine Berücksichtigung dieser in der Landesentwicklung eingefordert. Es wurde ein Beschluss des Landtags herbeigeführt, wonach sich die Staatsregierung bei der Fortschreibung der raumordnungspolitischen Leitbilder auf nationaler und europäischer Ebene intensiv für die Entwicklung der Region Nürnberg zu einer Metropolregion einsetzen sollte, um deren Wettbewerbsfähigkeit in Europa zu sichern, ihre innere Funktionsfähigkeit zu stärken sowie von ihr ausgehende Impulse für umliegende ländliche und strukturschwache Regionen verstärkt zu nutzen.

Am 24. Juni 2004 fand in Nürnberg eine Regionalkonferenz mit mehr als 200 Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft statt, die als konstituierende Sitzung der Metropolregion Nürnberg kommuniziert wurde. Die kreisfreien Städte Ansbach, Erlangen, Fürth, Nürnberg und Schwabach sowie die Landkreise Ansbach, Erlangen-Höchststadt, Forchheim, Fürth, Neustadt a. d. Aisch–Bad Windsheim, Neumarkt i. d. Opf., Nürnberger Land, Roth und Weißenburg-Gunzenhausen unterzeichneten eine Resolution zu Aufgaben und Bedeutung einer Metropolregion Nürnberg in Deutschland und Europa. Die Städte Bamberg und Bayreuth sowie der Landkreis Amberg-Weizsbach wurden explizit als weitere mögliche Mitglieder der Metropolregion genannt und wurden eingeladen, sich dieser anzuschließen. Die Regionalkonferenz war ein wichtiger Schritt zur Konstituierung der Metropolregion nach innen und außen.

Nach den Bestrebungen um die Anerkennung als Europäische Metropolregion durch die Ministerkonferenz für Raumordnung erfolgte diese durch den Beschluss vom 28. April 2005. Unmittelbar im Anschluss unterzeichneten am 12. Mai 2005 rund 60 Vertreter von Kommunen sowie Kammern, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Verwaltung aus dem Großraum Nürnberg die „Charta der Metropolregion Nürnberg“ (Metropolregion Nürnberg 2005). Am 27. Juli 2005 folgte die konstituierende Sitzung des Rates der Metropolregion Nürnberg mit dem Beschluss der Geschäftsordnung. Der gesamte Prozess der Metropolregionenbildung wurde intensiv Bottom-up vonseiten der kreisfreien Städte (insbesondere Nürnberg) und Landkreise initiiert und mit der Gründung auch formal vollzogen.

### 3 Organisation und Ziele der Metropolregion Nürnberg

Die Metropolregion Nürnberg funktioniert als kommunaler Zusammenschluss der beteiligten Landkreise und kreisfreien Städte, die in Landkreis- bzw. Stadtratsbeschlüssen über ihren Beitritt abgestimmt haben. In der Metropolregion selbst bildet der Rat der Metropolregion den demokratischen Kern, der über alle zentralen Entscheidungen abstimmt. Hier sind die kreisfreien Städte mit den Oberbürgermeistern sowie die Landkreise mit den Landräten und einem (Ober-)Bürgermeister der bevölkerungsstärksten kreisangehörigen Kommune vertreten. Aus dem Rat werden der Ratsvorsitzende sowie seine zwei Stellvertreter gewählt.

Neben dem Rat bilden die sieben fachlichen Foren der Metropolregion die inhaltliche Arbeitsebene. Mit den Fachforen für die Metropolregion werden gleichzeitig auch die Kernthemen der Zusammenarbeit abgebildet: Wirtschaft und Infrastruktur, Wissenschaft, Verkehr und Planung, Kultur, Sport, Tourismus sowie als Querschnittsthema Marketing. Die Foren sind – im Gegensatz zum Rat – nicht nur aus politisch gewählten Vertretern zusammengesetzt, sondern bilden regionale Netzwerke aus Vertretern von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft. In den Foren werden Projekte entwickelt und umgesetzt, die jeweils individuell finanziert werden. Die Zusammensetzung der Vertreter der Foren ist räumlich und sachlich sehr unterschiedlich.

#### *Ziele und Aufgaben der Metropolregion Nürnberg*

Für die inhaltliche Zusammenarbeit sind in der „Charta der Metropolregion Nürnberg“ folgende Zielsetzungen formuliert worden: Mit der Vernetzung innerhalb der Metropolregion sollen Projekte umgesetzt werden, die der Stärkung der Metropolfunktionen dienen, die international bedeutsam und exzellent sind, die der Vernetzung und Kooperation in Europa mit einem Schwerpunkt auf Osteuropa dienen sowie die Sichtbarkeit der Metropolregion in Deutschland und Europa erhöhen.

In der sogenannten Bad Windsheimer Erklärung aus dem Jahr 2007 wurden die strategischen Ziele der Metropolregion mit fünf Handlungsfeldern konkretisiert:

- Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe
- Stärkung des Binnentourismus, Gewinnung auswärtiger Touristen
- Ausbau des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg
- Gemeinsame Clusterpolitik mit besonderer Berücksichtigung der Kompetenzen der ländlichen Teilräume der Metropolregion (z. B. Energie, Automotive, Lebensmittel und Ernährung)
- Ausbau der Gateway-Funktionen  
(Rat der Europäischen Metropolregion Nürnberg 2007: 2)

Aus Sicht der kommunalen Mitglieder ist die zentrale Zielsetzung der Metropolregion Nürnberg das nach außen gerichtete Ziel der gemeinsamen Positionierung im internationalen Wettbewerb und damit eine Verbesserung der Sichtbarkeit als attraktiver Wirtschaftsstandort von Unternehmen.<sup>4</sup> Der Titel „Metropolregion“ wird als wichtiges Markenelement zur Positionierung gesehen, wobei gleichzeitig die Notwendigkeit besteht, ein eigenes Profil herauszubilden, welches auf die vorhandenen Stärken der gesamten

<sup>4</sup> Die hier dargestellten Inhalte, die sich auf Aussagen von – überwiegend – kommunalen Gesprächspartnern aus der Metropolregion Nürnberg beziehen, wurden im Rahmen von teilstrukturierten Befragungen im Jahr 2008 erhoben. Es wurden insgesamt 38 Gespräche geführt.

Region aufbaut. Aus inhaltlicher Sicht erwarten insbesondere die ländlich strukturierten Teilräume der Metropolregion, die außerhalb des engeren Ballungsraums der Städteachse Nürnberg-Fürth-Erlangen liegen, positive Effekte aus der Zusammenarbeit durch eine Stärkung des Binnentourismus sowie die Anbindung an den Verkehrsverbund Großraum Nürnberg und einer damit verbundenen verbesserten Erreichbarkeit (Grotheer 2011: 255 f.).

#### **4 Die Metropolregion Nürnberg im Spannungsfeld mit Regionen anderen Gebietszuschnitts in Nordbayern**

Mit der Formulierung der Zielsetzungen wurde versucht, dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen, weshalb diese zunächst relativ grundsätzlich gehalten sind und bei allen Projekten die Prinzipien Exzellenz und internationale Bedeutsamkeit gelten sollen. Gleichzeitig wird deutlich, dass einige Themen wie Tourismusförderung oder die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe grundsätzlich auch mit anderen – teilregionalen – Interessen und Bestrebungen im Konflikt stehen können oder zumindest Überschneidungen bestehen.

Eine Analyse der weiteren bestehenden Regionen, die sich mit der Metropolregion überschneiden und zum überwiegenden Teil deutlich kleinräumiger abgegrenzt sind, zeigt die sich daraus ergebenden möglichen Herausforderungen auf. Die Regionen erfüllen unterschiedliche Funktionen und sind dementsprechend auch unterschiedlich organisiert und aufgestellt.

##### ***Regionale Planungsregionen***

Mit dem Landesentwicklungsprogramm Bayern 1973 wurden die insgesamt 18 Regionalplanungsregionen abgegrenzt, woraufhin sich die Planungsverbände gegründet haben. Insgesamt acht Planungsregionen sind innerhalb der Grenzen der Metropolregion Nürnberg für die Regionalplanung verantwortlich, davon sind vier komplett und die weiteren vier teilweise mit einzelnen Landkreisen und/oder kreisfreien Städten Teil der Metropolregion. Auch aufgrund ihrer weiten Ausdehnung ist daher nicht zu erwarten, dass man darüber nachdenken könnte, die Metropolregion Nürnberg – vergleichbar zu anderen Metropolregionen wie Rhein-Neckar – auch als Planungsregion zu verstehen und damit weiterführende Steuerungspotenziale herauszubilden.

##### ***Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN)***

Wie bereits dargestellt, war das Gebiet des Verkehrsverbunds Großraum Nürnberg zum Zeitpunkt der Überlegungen für die Abgrenzung einer Metropolregion Nürnberg ein wichtiger Ausgangspunkt, da hierüber tatsächliche Verflechtungen abgebildet werden. Auch im Zuge der Metropolregionsbildung ist das Verbundgebiet sukzessive erweitert worden und stellt für einige der weiter von Nürnberg entfernt liegenden Landkreise einen wichtigen Anreiz zur Beteiligung an der Metropolregion dar. Gleichwohl wird hier jeweils intensiv geprüft, inwiefern weitere Erweiterungen auch finanziell tragfähig sind.

##### ***Regionalmanagement-Initiativen***

Als neues Instrument der Raumordnung ist das Regionalmanagement in der bayerischen Landesentwicklung fest verankert. „Regionalmanagement stellt ein regionales Führungs-, Gestaltungs- und Handlungskonzept dar, das auf die Entwicklungsfaktoren Humankapital, kreative Milieus, Vernetzung, Konsens und Kooperation aufbauend, den Anspruch hat, konzeptionell sowie umsetzungs- und projektorientiert die Entwicklung von Regio-

nen oder regionalen Teilräumen zu gestalten“ (Troeger-Weiß 2004: 57). Die Initiative zur Implementierung eines Regionalmanagements muss aus den jeweiligen Teilräumen selbst kommen. Die finanzielle Förderung beträgt anteilig bis zu 50 % der Kosten.<sup>5</sup>

Im Gebiet der Metropolregion Nürnberg werden derzeit eine Reihe aktiver Regionalmanagementinitiativen gefördert. Mit Ausnahme des nördlichen Landkreises Ansbach sowie der kreisfreien Städte Erlangen, Fürth, Nürnberg, Schwabach, Amberg und Weiden i. d. Opf. sind flächendeckend, zum Teil sogar sich überlagernd, Regionalmanagementinitiativen in der Konzeptions- oder Umsetzungsphase. Die dem Regionalmanagement zugrunde liegende thematische Querschnittsarbeit mit dem Ziel, verschiedene Akteure auf regionaler Ebene miteinander zu vernetzen, um zielorientiert Projekte umzusetzen, hat vom Grundprinzip her Ähnlichkeiten mit der Arbeit der Metropolregion, jedoch mit einem – mit Ausnahme des Regionalmanagements für den gesamten Regierungsbezirk Oberfranken – deutlich kleineren regionalen Umgriff. Kann bei den landkreisweiten Initiativen weitgehend davon ausgegangen werden, dass sich die Ziele mit denen einer Kooperation auf Metropolregionsebene ergänzen, so ist bei der großräumigen Kooperation in der Region Oberfranken durchaus davon auszugehen, dass sich Konkurrenzsituationen ergeben können, wenn es beispielsweise um das Regionalmarketing, die Tourismusförderung oder auch um Clusterinitiativen geht.

Ein weiterer relativ großräumiger Zusammenschluss, mit dem Ziel einer gemeinsamen Positionierung mehrerer Landkreise und kreisfreier Städte als Wirtschaftsraum im europäischen und nationalen Wettbewerb, ist die „Chancen-Region Mainfranken“. Mit Ausnahme der kreisfreien Stadt Aschaffenburg sowie der Landkreise Aschaffenburg und Miltenberg umfasst diese den gesamten Regierungsbezirk Unterfranken. Die Landkreise Kitzingen und Haßberge sind somit sowohl in dieser Initiative als auch in der Metropolregion Nürnberg als Mitglieder aktiv.<sup>6</sup>

### ***Tourismusförderung***

Die Förderung des Tourismus erfolgt in Bayern über vier Tourismusregionen, von denen die Tourismusverbände Franken und Ostbayern Überschneidungen mit dem Gebiet der Metropolregion Nürnberg aufweisen. Der Tourismusverband Franken erstreckt sich über alle drei fränkischen Regierungsbezirke und damit im unterfränkischen Bereich ausgehnter als die Metropolregion. Die Tourismusregionen teilen sich in kleinere landschaftsbezogene Gebiete auf, welche die gebietsweise Vermarktung übernehmen und nicht an Landkreisgrenzen gebunden sind. Neben diesen großräumigen Tourismusinitiativen gibt es auch eine Reihe weiterer Bestrebungen einzelner Landkreise und/oder der Regionalmanagementinitiativen oder LEADER-Regionen, den Tourismus zu fördern und mit verschiedenen Projekten zu stärken. Abbildung 2 zeigt deutlich die Überschneidungen und verschiedenen Gebietszuschnitte von innerhalb der Metropolregion Nürnberg bestehenden Regionalmanagements, die überwiegend auf Landkreisebene angesiedelt sind, den Planungsregionen sowie dem Verkehrsverbund Großraum Nürnberg.

<sup>5</sup> Vgl. <http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/regionalmanagement/finanzielle-foerderung.html> (letzter Zugriff am 11.01.2012).

<sup>6</sup> Vgl. <http://www.mainfranken.org> (letzter Zugriff am 11.01.2012).



## ■ Die polyzentrale Metropolregion Nürnberg

Abb. 2: Die Metropolregion Nürnberg und andere Regionen



## 5 Fazit

Die Metropolregion Nürnberg hat sich als relativ großräumiger regionaler Zusammenschluss konstituiert, in dem die Fachforen als regionale Netzwerke mit Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Interessensverbänden und Gesellschaft fungieren und Projekte anstoßen und umsetzen. Die Metropolregion arbeitet als strategischer Zusammenschluss mit dem vordringlichen Ziel einer gemeinsamen Positionierung im internationalen Wettbewerb sowie auf nationaler und bayerischer Ebene. Die Zusammenarbeit ist konsensorientiert und zielt grundsätzlich auf die Vermeidung von Konflikten durch eine bessere Abstimmung, Vertrauen und gegenseitiges Verständnis ab, als dass „harte“ Konflikte hier gelöst werden könnten. Grundsätzlich besteht weiterhin Wettbewerb zwischen den Teilregionen der gesamten Metropolregion. Eine weitere funktionale „Aufwertung“ der Metropolregion ist aufgrund der Freiwilligkeit sowie der Erwartungen der für alle Entscheidungen zuständigen Mitglieder nicht wahrscheinlich.

Die Teilregionen mit ihren eigenen Zusammenschlüssen zur regionalen Stärkung und Vermarktung bewerten das Verhältnis dieser zur Metropolregion durchaus unterschiedlich. Die Mehrheit der kommunalen Mitglieder der Metropolregion Nürnberg sieht darin eine sich ergänzende Arbeit. Die Stärkung der jeweils einzelnen Teilräume nach innen und außen bleibt auch mit einem „übergeordneten Zusammenschluss“ bedeutend, da

der Wettbewerb zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten bzw. den Teilräumen der Metropolregion weiterhin erhalten bleibt (Grotheer 2011: 244). Auf Grund der relativ niedrigen Mitgliedsbeiträge für die Metropolregion Nürnberg sowie der Unterschiedlichkeit der Projekte stellt auch die zum Teil bestehende finanzielle Belastung der Kommunen aufgrund von Mehrfachmitgliedschaften noch kein Problem dar. Die thematische Offenheit der Metropolregion bietet gleichzeitig die Möglichkeit, bisher auf Ebene einzelner Regionen bearbeitete Themen auf der größeren regionalen Ebene einzubringen und weiterzuentwickeln, was zum Beispiel im Bereich Energiewende gelungen ist.

Grundsätzlich gibt es von einzelnen kommunalen Mitgliedern auch die gegenteilige Aussage, dass die Vielzahl an bestehenden und entstandenen Strukturen auf unterschiedlichen regionalen Ebenen und die themenspezifischen Kooperationen wie im Tourismus reduziert werden sollten, um damit auch die Vielzahl der bestehenden Gremien und die aufgrund von Mehrfachmitgliedschaften bestehenden zeitlichen Verpflichtungen zu reduzieren.

Für die Metropolregion Nürnberg selbst besteht zukünftig die Herausforderung, weiterhin neben den anderen teilregionalen Zusammenschlüssen zu bestehen und ihren Wert mit der kontinuierlichen Zusammenarbeit, den Netzwerken, den Projekten und Vorteilen sichtbar zu machen.

## Literatur

- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- Blotevogel, H.H.; Danielzyk, R. (2009): Leistungen und Funktionen von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 22-29. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 231.
- Frommer, H. (2002): Eine Region sprengt ihre Grenzen. Die Region Nürnberg auf dem Weg zum Europa der Regionen. In: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg 3, 1-12.
- Frommer, H.; Bomba, W. (2006): Die Europäische Metropolregion Nürnberg. In: Bayerische Verwaltungsblätter 13, 392-398.
- Grotheer, S. (2011): Das Konzept der Europäischen Metropolregionen in Deutschland – Die Bedeutung seiner Umsetzung für die regionale und kommunale Entwicklung am Beispiel der Metropolregionen Hamburg und Nürnberg. Kaiserslautern.
- Knieling, J. (Hrsg.) (2009): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 231.
- Metropolregion Nürnberg (2005): Charta der Metropolregion Nürnberg. Erlangen. Online unter: [http://www.metropolregionnuernberg.de/fileadmin/metropolregion\\_nuernberg\\_2011/07\\_service/02\\_downloads/01\\_grundlagenpapiere/charta\\_120505.pdf](http://www.metropolregionnuernberg.de/fileadmin/metropolregion_nuernberg_2011/07_service/02_downloads/01_grundlagenpapiere/charta_120505.pdf) (letzter Zugriff am 11.01.2012).
- Rat der Europäischen Metropolregion Nürnberg (2007): Bad Windsheimer Erklärung der Europäischen Metropolregion Nürnberg (EMN). Beschlossen vom Rat der Metropolregion am 07.11.2007. Bad Windsheim.
- Troeger-Weiß, G. (2004): Regionalmanagement als neues Konzept für die Umsetzung der Raumordnung. In: Goppel, K.; Schaffer, F.; Spannowsky, W.; Troeger-Weiß, G. (Hrsg.): Implementation der Raumordnung. Augsburg, Kaiserslautern, 51-59. = Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 15.

### **Autorin**

**Swantje Grotheer** (\*1979), Studium der Raum- und Umweltplanung in Kaiserslautern von 1998 bis 2004. Seit 2005 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Kaiserslautern. 2011 Promotion zum Thema „Das Konzept der Europäischen Metropolregionen in Deutschland – Die Bedeutung seiner Umsetzung für die regionale und kommunale Entwicklung am Beispiel der Metropolregionen Hamburg und Nürnberg“. Fachliche Schwerpunkte sind regionale Kooperationen und Netzwerke in Metropolregionen sowie regionale Auswirkungen und Strategien im demographischen Wandel.

Florian Flex, Christian Lamker

# Verantwortung, Versorgung, Entwicklung – Daseinsvorsorge zwischen Kooperation und Wettbewerb

## Gliederung

- 1 Entwicklung und Verständnis des Begriffs Daseinsvorsorge
- 2 Sicherung der Versorgungsaufgabe der Raumplanung
- 3 Nationaler und globaler Wettbewerb der Stadtregionen
- 4 Zwischen Widerspruch und Komplementarität
- 5 Ausblick: Ausgleich, Daseinsvorsorge und stadtreionaler Wettbewerb

Literatur

## Zusammenfassung

Der Begriff Daseinsvorsorge gehört zum allgemein anerkannten Vokabular der Raumplanung und kann auf eine fast 100-jährige Geschichte zurückblicken. Neue Entwicklungen im Kontext der Globalisierung, wachsender europäischer Einflüsse und der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung von 2006 führen zu einer veränderten Sichtweise und einer neuen Definition von Inhalt und Umfang der Daseinsvorsorge und der Positionierung zwischen ausgleichsorientierter Raumplanung und wettbewerbsorientierter Raumentwicklung. Dieser Artikel blickt zurück auf die Bedeutung des Begriffs Daseinsvorsorge und ordnet ihn in die aktuellen Debatten aus den Perspektiven des ländlichen Raums und der Stadtregionen ein. Abschließend wird der Versuch gewagt, eine Verbindung von Daseinsvorsorge und Wettbewerb als komplementäre Aufgabenfelder zu schaffen und hierbei noch offene Fragen herauszuarbeiten.

## Schlüsselwörter

Daseinsvorsorge – Kooperation – Infrastruktur – Leitbilder der Raumentwicklung

## Abstract

The term Daseinsvorsorge, i. e. services of general (economic) interest, has become accepted part of the spatial planning vocabulary and it can look back on a history of nearly 100 years. Latest developments in the contexts of globalisation, growing European influences and the new concepts for spatial development in Germany of 2006 led to a changing perspective and a new definition of content and extent of services of general interest. Likewise, the position of spatial planning between balancing spatial planning and competitive spatial development was rethought. This article looks on the meaning of Daseinsvorsorge and arranges it in order with the two perspectives of rural spaces and city regions. Concluding remarks are made on an approach to connect the provision of

services of general interest with (economic) competition as complementary tasks and hereby open questions are addressed.

## Keywords

Services of general interest - cooperation - infrastructure - new concepts for spatial development

## 1 Entwicklung und Verständnis des Begriffs Daseinsvorsorge

Kooperation und Wettbewerb sind zentrale Stichworte für die stadtregionale Ebene, in deren Spannungsfeld sich das Themenfeld der Daseinsvorsorge bewegt. Der Begriff Daseinsvorsorge selbst wurde bereits in den späten 1920er Jahren maßgeblich durch Ernst Forsthoff geprägt und in den folgenden Jahrzehnten weiterentwickelt. Im Zuge des Wandels zu einer urbanen Gesellschaft erkennt er laut Kersten die Daseinsvorsorge als zentralen Baustein der Legitimation staatlicher Herrschaft, der durch die Verwaltungsbürokratie sichergestellt wird und gleichzeitig der Disziplinierung der Gesellschaft dient (Kersten 2005). Zentral ist dabei der wachsende Unterschied zwischen beherrschtem und effektivem Lebensraum der Menschen im Zuge der industriellen Revolution, d. h. der effektive Lebensraum jedes Individuums wurde durch neue Verkehrs- und Kommunikationsmittel größer, und insbesondere in Städten werden Menschen zunehmend mithilfe technischer Infrastruktur versorgt. Die elementare Grundlage ist somit die Dualität zwischen wachsender Individualität bei steigender Abhängigkeit (Kersten 2005: 566). Einerseits individualisiert sich die Gesellschaft immer weiter, andererseits steigt aber auch die Abhängigkeit von der Gesellschaft und den durch sie bereitgestellten Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. In der ursprünglichen Bedeutung umfasst der Begriff „alle staatlichen Leistungen ..., die menschliche Aneignungsbedürfnisse befriedigen - einschließlich der sozialen Fürsorge“ (Kersten 2005: 554).

Bis heute wurde keine abschließende Definition entwickelt und der Inhalt der Daseinsvorsorge nicht eindeutig bestimmt (Kersten 2009: 23; Neu 2009: 10). Vorhandene Definitionen bleiben zumeist beispielhaft in Form von Auflistungen. Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge wird vielfach aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG), nicht zuletzt aber für die Raumplanung auch aus dem Raumordnungsgesetz mit dem Ziel der „gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ abgeleitet (§1 Abs. 2 ROG, vgl. auch Art. 72 Abs. 2 GG). Sie wird in den meisten Fällen als die Versorgung mit Infrastrukturgütern verstanden, für die Versorgungsstandards bezogen auf eine feste Bezugsgröße, beispielsweise je Einwohner, festgelegt werden (Barlösius 2006: 16 f.; Neu 2009: 10).

Auf europäischer Ebene wird der Begriff der Daseinsvorsorge meist vermieden und stattdessen über „Dienste von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse“ gesprochen (Kersten 2005: 565). Auch innerhalb Deutschlands wandelt sich das räumliche Leitbild weg von den gleichwertigen Lebensverhältnissen hin zu dem europäischen Leitbild des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ (Kersten 2009: 23; vgl. auch Einig 2008). Unterstützung erhalten so nicht mehr automatisch die hilfsbedürftigen Regionen, sondern auf Basis demographischer Elemente werden Kürzungen öffentlicher Dienstleistungen gerechtfertigt (Neu 2009: 12). Daseinsvorsorge wird in der Regel in Zusammenhang mit Schrumpfung und insbesondere mit den Folgen des demographischen Wandels in ländlichen Regionen gesehen, wohingegen in wachsenden Metropolregionen das Versorgungsniveau eher ansteigen kann (Kersten 2009: 23). In einer schrumpfenden Gesellschaft bedeutet dies die Ausdifferenzierung des Inhalts und des Niveaus

der Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung einer Integration in die „territoriale Entwicklung des Gesamttraums“ (Kersten 2009: 29). Hieraus folgt die Entwicklung neuer Konzepte, die sich nicht nur an der verfassungsrechtlich geforderten Sicherstellung eines Minimums orientieren und eine differenzierte Entwicklung der Teilräume zulassen (Kersten 2006: 251).

Im Kern wird Daseinsvorsorge heute als eine interdisziplinäre Aufgabe begriffen, bei deren Erfüllung der Regionalplanung als Sicherungs- und Koordinierungsinstanz eine besondere Bedeutung zukommt (ARL 2011: 7; Fürst 2011: 57 f.). Voraussetzungen wie Wirkungen der Daseinsvorsorge sind überfachlich und langfristig sowie in vielen Fällen überörtlich, woraus sich ein besonderer Anspruch an die Koordination ergibt. Diese Koordinationsleistung kann die Raumordnung als integrierende Gesamtplanung gut übernehmen (Einig 2009: 42). Das Zentrale-Orte-Konzept nimmt weiterhin die Position eines zentralen Steuerungselements ein, muss aber flexibler an das Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum in der Gesellschaft angepasst werden (Kersten 2006: 251; Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 235). Mögliche Anpassungsmaßnahmen reichen dabei u. a. von der Verkleinerung oder Optimierung von Einrichtungen über Zusammenlegungen und Neustrukturierungen bis zu Privatisierung und Schließung (Einig 2009: 54). Nicht zuletzt kann eine intensivere Koordinierung durch die Regionalplanung Einsparpotenziale erschließen und die angespannten öffentlichen Haushalte entlasten (Schmidt/Konze 2011: 471).

Neben der Perspektive der öffentlichen Verwaltung und der formalen Raumordnung gewinnen Privatunternehmen und die Zivilgesellschaft im Bereich der Daseinsvorsorge an Bedeutung. Auch im öffentlichen Bereich wird das Thema Effizienz heute immer bedeutender und zunehmend werden nichtstaatliche Akteure aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft mit in die Daseinsvorsorge einbezogen (Wiechmann 2010: 26; Fürst 2011: 56 ff.). Die Rolle des Staates liegt dabei in der Koordination und der Bereitstellung der für privates und zivilgesellschaftliches Engagement nötigen Infrastruktur, aber nicht mehr in der Leistungserbringung selbst. Die Raumordnung sollte eine Rolle des Regulierers wahrnehmen und mit möglichst schonenden Instrumenten arbeiten („Responsive Regulierung“, vgl. Einig 2008: 35 f.). Zentren gesellschaftlicher Steuerung verlagern sich dementsprechend vermehrt auf nicht-staatliche Institutionen, die selbstverantwortlich Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen und gestalten (Fürst 2010: 184 f.). Dieser Wandel hin zu einem Gewährleistungsstaat und einem „Konzept regulierter Selbstregulierung“ findet sich in diesem Verständnis wieder (Trute/Kühlers/Pilniok 2007: 243).

Daraus ergeben sich Fragen an stadregionale Kooperationen und deren Positionierung zwischen der Versorgungs- und Entwicklungsaufgabe der Raumplanung und der Organisation eines effektiven Kooperationsmanagements zur wirtschaftlich tragfähigen Sicherung der Daseinsvorsorge durch die formelle wie informelle Planung. Die Frage ist, wie Versorgung und Entwicklung in allen Teilräumen in Einklang gebracht werden können und wie eine Balance zwischen den geforderten gleichwertigen Lebensverhältnissen und dem Ermöglichen einer differenzierten Entwicklung und wirtschaftlichen Wachstums hergestellt werden kann. Diese Fragen stellen sich sowohl aus der Perspektive des ländlichen Raums wie aus der Perspektive großer Stadt- und Metropolregionen, sodass in den beiden folgenden Abschnitten diese Sichtweisen näher beleuchtet werden.

## 2 Sicherung der Versorgungsaufgabe der Raumplanung

Der Begriff der Daseinsvorsorge weckt in aktuellen Debatten zunächst Assoziationen mit ländlichen, peripheren Gebieten. Und das, obwohl die gemeinwohlorientierte Leistungsbereitstellung durch den Staat und insbesondere durch die Gemeinden *flächendeckend* erbracht wird (Einig 2009: 39), losgelöst vom spezifischen territorialen Kontext. Jedoch wird der Begriff Daseinsvorsorge vielfach unter dem Aspekt der Sicherung einer Grundausstattung mit Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen verstanden. Der Raumordnung wird diesbezüglich eine Ordnungsfunktion zugesprochen, weil die Standortentscheidung gesellschaftlich nützlicher Leistungen weder durch private Eigeninteressen noch durch marktwirtschaftliche Kräfte beeinflusst sein sollte. Die Legitimation dazu liegt in der gebotenen nachfragegerechten und kostengünstigen Raumverteilung der relevanten Punkt- und Netzinfrastrukturen. Die Raumplanung als überfachliche und überörtliche Planung mit sektorübergreifender Sichtweise hat zu entscheiden, ob eine räumliche Bündelung der Infrastrukturangebote sinnvollerweise geboten erscheint, etwa über das Instrument der Zentralen Orte (Mäding 2011: 13). Neben dieser Ordnungs- und Versorgungsfunktion erfüllt die Raumplanung noch weitere Funktionen, wobei im Kontext auf die Entwicklungsfunktion einzugehen ist. Aus dem pauschalen wirtschaftlichen Wachstum ist in den vergangenen Jahren ein Wunsch nach nachhaltigem Wachstum entstanden, der im Rahmen der Internationalisierung und Europäisierung auf allen räumlichen Planungsebenen an Bedeutung gewonnen hat. Eine ausschließliche Anwendbarkeit der Ordnungsfunktion in Verdichtungsräumen und von Entwicklungsfunktionen im ländlichen Raum ist nicht mehr haltbar (Mäding 2011: 14). Insofern existiert ein permanentes Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen bzw. Funktionsschwerpunkten, die mit raumplanerischen Konzepten, wie beispielsweise dem im Kontext der Daseinsvorsorge bedeutsamen Zentrale-Orte-Konzept, erreicht werden sollen. Mit den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sind Einrichtungen und Dienstleistungen angesprochen, die sich dem Spannungsverhältnis von Ordnungs- und Entwicklungsfunktion nicht entziehen können.

Durch die regional differenzierten Ausprägungen des demographischen Wandels lassen sich bereits heute vornehmlich peripher gelegene Regionen identifizieren, in denen die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge vor ernste Probleme gestellt ist. Grund dafür sind die geringere Bevölkerungsdichte und längere Anfahrtswege sowie die damit verbundene potenziell geringere Auslastung von Einrichtungen. Gerade die Unterhaltung realer, flächendeckender Infrastrukturnetze, beispielsweise der Wasserversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs, der Gas-/Elektrizitätsversorgung und der Telekommunikation wird sich in Regionen mit abnehmender Bevölkerung zwangsläufig aufgrund der unveränderten Fixkosten zunehmend schwieriger gestalten (Kersten 2006: 253). Neben dieser hauptsächlich technischen Betrachtungsweise ist vor allem auf die Abhängigkeit der sozialen Integration des einzelnen Bürgers von dessen Zugang zu diesen „Daseinsvorsorgenetzen“ hinzuweisen, die die Basis für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe darstellen (Kersten 2006: 246).

Viele Aufgabenbereiche der Daseinsvorsorge werden von den Kommunen erbracht, weshalb sich auch der Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge etabliert hat. Aus der Sicht des Bürgers haben die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge einfach da zu sein, „ob es dem Dienstleister schwer fällt oder nicht, ob er Gewinne macht mit seinen Leistungen oder Verluste schreibt“ (Brandl 2007: 104). Jedoch sind auch solche Bereiche zu identifizieren, die regelmäßig die Leistungsfähigkeit einzelner Kommunen übersteigen. Vornehmlich im Bereich der Ver- und Entsorgungssysteme, der Müllabfuhr und Abwasser-

behandlung ist interkommunale Kooperation zur gemeinsamen Leistungserbringung unter dem Aspekt der Effizienzsteigerung angebracht und erprobt. Bereits seit Jahrzehnten werden in den Bundesländern gesetzliche Möglichkeiten zur kommunalen Zusammenarbeit eingeräumt. Vielen Städten und Gemeinden fällt es aufgrund bestehender finanzieller Nöte und wenig vielversprechenden (demographischen) Perspektiven bereits heute schwer, die Daseinsvorsorge vor Ort zu gewährleisten. Dementsprechend verwundert es nicht, dass vereinzelt über „eine Neuinterpretation des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Selbstverwaltungsrechts als ‚Selbstverwaltungspflicht‘ nachgedacht wird“ (Kersten 2006: 254). Aus dem neoliberalen Feld und den Wirtschaftsverbänden kann man begleitende Forderungen nach mehr Privatisierung und Liberalisierung der Aufgabenwahrnehmung vernehmen (Brandl 2007: 104). Damit einher geht ein staatlicher Wandel weg vom Leistungsstaat hin zum Gewährleistungsstaat. Der Staat ist nicht länger Träger der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, sondern gewährleistet die Leistungserbringung, die Privaten zur Erfüllung übertragen worden ist (Kersten 2006: 252).

Das 2006 im Rahmen der „Neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ formulierte Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ (BMVBS 2006) stellt in Verbindung mit dem Raumordnungsgesetz weiterhin auf das Zentrale-Orte-Konzept als Instrument zur Zielerreichung ab. Es wird in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG im Sinne eines Grundsatzes dazu aufgerufen, die sozialen Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Zentralen Orten zu bündeln. Die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien sind dabei flexibel an die regionalen Voraussetzungen anzupassen. Die Zentralen Orte sollen als „Ankerpunkte“ der Bevölkerung im sich entleerenden Raum gesichert werden, ohne dass damit ein durchschnittliches Ausstattungsniveau als Mindestmaß definiert wird. Die Versorgungsfunktion steht im Sinne dieses Leitbildes deutlich im Vordergrund. Ohne eine Modifizierung des Zentrale-Orte-Konzepts wird diesem veränderten Anspruch jedoch kaum nachzukommen sein. Die aus Expertensicht wesentlichen Anpassungen des Zentrale-Orte-Konzepts umfassen die folgenden Punkte: Straffung des zentralörtlichen Systems (Reduzierung der Dichte und Stufung), Auflösung der Gleichsetzung des Zentralen Ortes (Siedlungsschwerpunktes) mit der politischen Gemeinde („Territorialprinzip“), Sicherstellung der verkehrstechnischen Vernetzung der funktional bestimmten Zentralen Orte mit ihrem Umland und anderen höherrangigen Zentren und insbesondere den Metropolregionen zur Wahrung der Chancengleichheit (Kersten 2006: 251; vgl. auch Blotevogel 2002). Es sind erste Tendenzen der Anpassung der Zentrale-Orte-Systeme der Länder erkennbar (vgl. Einig 2009: 51 f.). Vornehmlich wurde die Anzahl der Zentrale-Orte-Typen herabgesetzt (Grund-, Mittel- und Oberzentrum) und eine allgemeine Reduzierung der Anzahl von Zentralen Orten vorgenommen (Einig 2009: 46 ff.).

Die Zukunft wird zeigen, wie stark sich der prognostizierte Bevölkerungsrückgang, dessen große Unbekannte die inter- und intraregionalen Wanderungen darstellen, in den ländlichen Regionen auswirken wird und ob über ein angepasstes Zentrale-Orte-Konzept, flankiert durch ambulante Dienste, eine im Sinne der Wahrung der Chancengleichheit ausreichende Grundversorgung aufrechterhalten werden kann. In diesem Zusammenhang drängen sich auch Fragen der Finanzierung und Lastenverteilung auf. Bis zu welchem Punkt wird die Gesellschaft bereit sein, die Kosten „einer unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten unrentablen, flächendeckenden Grundversorgung“ (Kersten 2006: 253) durch einen Einheitstarif mitzutragen? Dies ist nicht zuletzt auch eine Frage des Gerechtigkeitsempfindens in der Gesellschaft.

In eingeschränkter Form können die Erfahrungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge auch auf vergleichbare Strukturen in Stadtregionen übertragbar sein. Auch dort sind stadtreionsinterne „periphere“ Siedlungsstrukturen denkbar, von denen einige auch



Defizite in der Erreichbarkeit aufweisen können. Im Sinne des Ziels einer „gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Stadt und Land“ (BMVBS 2007: 11) ist auch die Leistungserbringung der peripheren Regionen als Erholungsraum, ökologischer Ausgleichsraum und Standort- und Potenzialraum für natürliche Ressourcen (Wasserreservoir, landwirtschaftliche Böden, Standorte für Windkraftanlagen, Biogasanlagen) anzuerkennen und in einen überregionalen Lastenausgleich einzustellen.

### 3 Nationaler und globaler Wettbewerb der Stadtregionen

Stadtregionen werden zunehmend als Einheiten im nationalen und internationalen Wettbewerb gesehen. Moderne Regionalplanung verfolgt dabei in ihrem Kern die Entwicklungsaufgabe und versucht, diese kooperativ umzusetzen (ARL 2011: 3). Dabei darf sie auch in Stadtregionen die Fragen der Daseinsvorsorge nicht gänzlich aus dem Auge verlieren, da wesentliche der o.g. Rahmenbedingungen auch hier gelten. Polyzentrale Stadtregionen zeichnen sich im Besonderen dadurch aus, dass es auch hier ein Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum sowie von Räumen mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen gibt. Den Ausführungen zu Beginn dieses Artikels folgend ist es auch innerhalb von Regionen geboten, eine differenzierte Entwicklung zu ermöglichen, dabei aber gleichzeitig den territorialen Zusammenhalt zu wahren. Spätestens dann, wenn sich der Blick in Richtung der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften richtet, müssen sich auch Metropolregionen aktiv mit der Daseinsvorsorge auseinandersetzen und ihre Umlandgemeinden dabei mit einbeziehen. Da es keine fixierten Standards für alle Bereiche der Daseinsvorsorge gibt, ist es umso wichtiger, diese situationsspezifisch zu definieren und unter Einbezug aller relevanten Akteure umzusetzen.

Die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ aus 2006 betreten so auch dieses Spannungsfeld und verlangen gleichzeitig in Leitbild 1 nach Wachstum und Innovation sowie in Leitbild 2 nach der Sicherung der Daseinsvorsorge (BMVBS 2006). Während sich grob gesagt Leitbild 1 auf den ersten Blick an die Stadt- und Metropolregionen richtet und Leitbild 2 an ländliche und schrumpfende Regionen, so beziehen doch beide Leitbilder den Gesamttraum in ihre Ziele mit ein und suchen nach endogenen Entwicklungspotenzialen und einer erfolgreichen Verknüpfung dieser beiden Ziele in allen Teilräumen (Heinrichs 2006; Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 230 ff.). Dies geht so weit, dass auch Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Zusammenhang mit dem überregionalen und globalen Wettbewerb gebracht und mit dieser Begründung vorgehalten werden sollen (BMVBS 2006: 20). Nicht klar hingegen ist, wie diese Verknüpfung funktionieren soll und ob die Sicherung der Daseinsvorsorge in dieser Richtung interpretiert und als Win-win-Situation aufgefasst werden kann.

Sobald es um Stadt- und Metropolregionen geht, stellt sich in den meisten Fällen auch die Kompetenzfrage: Wo und bei wem liegen Problemdefinitionsmacht, Handlungskompetenzen und Handlungsressourcen? Geklärt werden muss, wer die für die Raumplanung anzugehenden Probleme definiert, wer über hierfür notwendige Kompetenzen verfügt und wer erforderliche Ressourcen besitzt. Die Metropolregion ist weder als funktionale wie räumliche Kategorie (vgl. Blotevogel 2005) in ihren Außengrenzen in den Leitbildern der Raumentwicklung scharf definiert (Blatter/Knieling 2009: 243 ff.). Die sich hieraus ergebende funktionale Differenzierung von Kooperationsräumen zeichnet sich durch eine hohe Flexibilität aus, birgt aber auch die Gefahr einer geringen Verbindlichkeit. Metropolregionen liegen dabei nicht immer deckungsgleich zu bestehenden administrativen Regionen. Die zentralen Handlungsressourcen sind folgerichtig insbesondere in polyzentralen Metropolregionen auf anderen Ebenen vorhanden und können weitge-

hend nur auf freiwilliger Basis auf der Ebene der Metropolregion gebündelt werden. Für Stadtregionen gilt dies grundsätzlich synonym.

Das Thema der Daseinsvorsorge findet sich selten unter den Problemstellungen, denen sich Stadt- und Metropolregionen gegenübersehen. Existenzielle Probleme stellen sich zumeist deutlicher in ländlichen und peripheren sowie stark schrumpfenden Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte. Ebenso ist das Thema zumeist nicht Bestandteil von Vergleichen und Rankings, in denen ökonomische Aspekte und das Anziehen von Kapital eine bedeutende Rolle einnehmen. Dennoch müssen sich auch die Stadt- und Metropolregionen zukünftig mit dem Thema auseinandersetzen. Zum einen, weil auch sie vielfach von einer Veränderung der Altersstruktur oder einem Rückgang der Bevölkerungszahl betroffen sind oder sein werden. Zum anderen aber auch, weil sie nicht isoliert von ihrem weiteren Umfeld gesehen werden können. Die deutlichen Unterschiede in Ausgangsbedingungen und Entwicklungsdynamiken zwischen verschiedenen Stadtregionen wie zwischen Stadtregionen und dem ländlichen Raum machen es erforderlich, Daseinsvorsorge nicht starr in Kategorien wie Infrastruktureinrichtung pro Bevölkerungseinheit zu definieren.

#### 4 Zwischen Widerspruch und Komplementarität

Die traditionellen Herangehensweisen an Daseinsvorsorge werden für ländliche Räume als überarbeitungswürdig klassifiziert und der Anpassungsbedarf wird mit dem demographischen Wandel, dem Wandel von einer Industrie- zu einer Wissensgesellschaft sowie vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat begründet. Diese Rahmenbedingungen gelten ohne Zweifel ebenso für Stadtregionen, sodass es geboten scheint, diese in die Überlegungen mindestens miteinzubeziehen.

Aufgrund des hohen Anteils an Fachplanungsträgern unter den Daseinsvorsorgeleistungen stellt sich die Frage nach der Koordination der involvierten Akteure untereinander und gegenüber den Leistungsempfängern, den Bürgern. Wem soll die Problemdefinitionsmacht in dieser weiten Arena obliegen? Die Politik hat noch Hausaufgaben bezüglich einer abschließenden Definition des Inhalts und der Mindeststandards zu erledigen. Hat die (Raum-)Planung es in den zurückliegenden Jahren versäumt, sich hier deutlicher zu profilieren? Im Zuge der Privatisierungs- und Deregulierungsdebatte wäre eine Anpassung der Sprache in Form der Aufzeigung von Kostenersparnissen, z. B. in Verbindung mit der Zielvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, zumindest nicht kontraproduktiv gewesen, um die Berücksichtigung auf politischer Ebene zu steigern. Zielvorstellungen wie der Schutz von Freiraum, die Entwicklung integrierter, klimaangepasster und altengerechter Stadteile oder die Verknüpfung von Siedlungsflächenerweiterung mit der Schulstandortplanung lassen sich mit ökonomischen Kostenvorteilen und somit günstigen Entwicklungsvoraussetzungen einfacher der politischen Entscheidungsebene vermitteln, da diese dann auch gegenüber der Bevölkerung nachvollziehbar kommunizierbar und somit legitimierbar sind.

Im Kontext der Daseinsvorsorge – und hiermit ist nicht nur die Sicherung von Mindeststandards gemeint – sieht sich die Raumplanung im Spannungsfeld zwischen Verantwortung, Versorgung und Entwicklung. Es stellt sich allerdings die Frage, ob sich die genannten Aufgaben im Widerspruch zueinander befinden oder ob man sich komplementären Aufgabenfeldern gegenüber sieht. Um dieser Frage nachgehen zu können, ist es erforderlich, auch die Wandlungen im politisch-gesellschaftlichen Kontext miteinzubeziehen. Im Rahmen der europäischen Integration und der Globalisierung der Wirtschaft ist auf allen Ebenen die Erkenntnis gereift, dass sich der Standortwettbewerb zwischen Regionen

transnational bzw. global abspielt (ARL 2006: 2). Damit einher geht ein Paradigmenwechsel von ausgleichsorientierter hin zu wachstumsorientierter Wirtschafts- und Raumentwicklungspolitik. Aus raumpolitischer Sicht hat sich der Paradigmenwechsel in der Neuinterpretation des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vollzogen. Hier ist auch die Verknüpfung zur Daseinsvorsorge zu erkennen, denn aus dem Sozialstaatsprinzip erwächst die Aufgabe, die gleiche Teilhabe der Bürger an öffentlichen Infrastrukturen und somit die Wahrung gleicher Chancen bei der Selbstentfaltung der Persönlichkeit sicherzustellen (ARL 2006: 6). Staatsaufgabe ist aber nicht die flächendeckende Bereitstellung gleichwertiger Infrastrukturstandards ohne Rücksicht auf deren Auslastung und Rentabilität, sondern die Sicherstellung der Integrationsmöglichkeit der Bevölkerung durch Teilnahme an sozialen und wirtschaftlichen Prozessen der gesamten Gesellschaft. Die Raumordnung erkennt die Unterschiede im föderalen Verbund an; regionale Vielfalt ist erwünscht: „Die prägende Vielfalt des Gesamttraums und seiner Teilräume ist zu sichern“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Insofern ist auch kein Widerspruch zwischen dem neuen Leitbild 1 Wachstum und Innovation, welches auch mit dem Slogan „Starke stärken“ gleichgesetzt wird, und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sehen.

Auch kann der Eindruck nicht ausgeräumt werden, dass die neuen Leitbilder der Raumentwicklung fehlinterpretiert worden sind, vergleichbar mit der Missdeutung des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Kurz gesagt erscheinen die beiden Leitbilder oft nur auf die Formel: „Agglomerationen stärken - Peripherie nur noch sichern“ zurückgestutzt. Eindeutig gegen eine solche Auslegung sprechen die Ergebnisse der Raumebeobachtung, wonach keine Korrelation zwischen prosperierender Wirtschaft und Agglomerationsräumen besteht. Man vergleiche verdichtete, vom Strukturwandel betroffene Industrieregionen oder periphere Räume wie das Emsland oder das Allgäu (ARL 2006: 4). Diesen beobachtbaren empirischen Ergebnissen tragen die Leitbilder sehr wohl entsprechend Rechnung (Aring/Sinz 2006: 45). Aber auch die strukturschwachen Räume mit ungünstigen demographischen Entwicklungsprognosen sollen keineswegs aufgegeben werden, denn die regionalen Wachstums- und Innovationspotenziale sind in den Teilräumen zu stärken (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG). Der ländliche Raum lässt in Teilbereichen bereits neue endogene Entwicklungspotenziale erkennen, wenn man an die Sektoren erneuerbare Energien, ökologische Landwirtschaft, Tourismus oder Gesundheitswirtschaft denkt. Mit der Umsetzung der neuen Leitbilder der Raumentwicklung geht insgesamt eine weithin in den Raumordnungsplänen der Länder bereits zu beobachtende Stärkung des Entwicklungsauftrages einher, bei einer Neugewichtung des Ausgleichsauftrages in Verbindung mit der Bekräftigung des Ordnungsauftrages (Aring/Sinz 2006: 45 ff.).

## **5 Ausblick: Ausgleich, Daseinsvorsorge und stadtreionaler Wettbewerb**

Da keine Mindeststandards der Daseinsvorsorge definiert worden sind, erscheint die Auffassung, was zur Daseinsvorsorge in polyzentrischen Stadtregionen zählt und ob regional differenzierte Standards angewendet werden sollten, auch noch nicht abschließend geklärt. Sind dazu auch die Verkehrsstrassen und das (Hoch-)Schulwesen bzw. das Bildungsangebot im Allgemeinen zu zählen? Sind diese nicht notwendige Erfolgsgaranten einer vernetzten Metropolregion und dort ansässiger wissensbasierter, innovativer Milieus? Brauchen global wettbewerbsfähige Metropolregionen nicht auch attraktive suburbane Wohnstandorte sowie darüber hinaus naturnahe, ländliche Regionen mit Erholungsfunktionen in räumlicher Nähe? Verwischen auf dieser Ebene die Grenzen zwischen Versorgungs- und Entwicklungsaufgabe?

Im Sinne der aufgeworfenen Fragen ist es das Bestreben der folgenden Beiträge, das Thema der Daseinsvorsorge im Kontext polyzentraler Stadtregionen näher zu beleuchten und die folgenden Leitfragen dabei vor Augen zu haben:

- Wie kann zwischen den Leitvorstellungen der Stärkung von Stärken und der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Balance gefunden werden?
- Wie positionieren sich stadtregionale Kooperationen zwischen der Versorgungs- und Entwicklungsaufgabe der Raumplanung? Mit welchen Modellen können in der Praxis Daseinsvorsorge und Erfolg im wirtschaftlichen Wettbewerb verbunden werden?
- Wie kann effektives Kooperationsmanagement zur Sicherung der Daseinsvorsorge in polyzentralen Stadtregionen beitragen und wie muss es dazu organisiert sein? Welche Aufgabe fällt in diesem Kontext informeller Planung zu, welche der formellen Planung?

Zu Beginn geht Patrick Küpper der Frage nach, welchen Beitrag regionale Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge fokussiert auf den ländlichen Raum leisten können. Neben den Erfahrungen und empirischen Ergebnissen aus zwei aktuellen Studien wird auch der theoretische Hintergrund des akteurszentrierten Institutionalismus sowie zu regionaler Kooperation und Governance dargelegt. Zugleich werden auch die Übertragungsmöglichkeiten von erfolgreichen Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge auf die Ebene der polyzentralen Stadtregionen betrachtet sowie Strategien zur Kooperationsförderung angesprochen. Aber auch allgemeine Probleme und Grenzen von Kooperationen werden aufgezeigt.

Daran anschließend vermittelt Lutke Blecken in seinem Beitrag die Erfolgsfaktoren von Kooperationen und geht insbesondere auf die formale Ausgestaltung des Kooperationsprozesses in einem Fallbeispiel ein. Er verdeutlicht, dass, auch wenn die Gemeinden ihre räumliche Entwicklungsplanung kaum noch losgelöst vom internationalen Standortwettbewerb – gerade im direkten Hamburger Umland – betreiben können, interkommunale Kooperation keineswegs als Selbstläufer betrachtet werden kann. Vielmehr braucht es überzeugende und belastbare Daten, um die vermeintlichen Partner von den Vorteilen zu überzeugen, den Grundsatz der Gleichberechtigung aller Partner im Prozess und nicht zuletzt eine Win-win-Situation für alle Beteiligten.

Nils Leber blickt anschließend auf Regionen im Spagat raumordnerischer Leitmotive. Den Ausgangspunkt bildet ein Überblick über aktuelle Trends der Raumentwicklung und den aktuellen Stand raumordnungspolitischer und raumplanerischer Leitmotive und Zielsetzungen. Daran anschließend beschäftigt er sich mit zukünftigen Herausforderungen der Raumentwicklungspolitik und Fragen der Rationalität in der Raumplanung unter den Kategorien Stadt, Land und Peripherie sowie der Bedeutung eines offenen Diskurses und einer ethischen Unterfütterung von Planungsprozessen und -zielsetzungen. Hieran anschließend erläutert er zentrale Eckpunkte für eine aktualisierte Raumentwicklungspolitik 2025, die sich insbesondere durch eine Re-Strategisierung, d.h. eine Verbesserung der Kooperations- und Strategiefähigkeit der Raumplanung, auszeichnen sollte.

Im vierten Beitrag dieses Teils blickt Tobias Preising unter Einbezug des Themenbereichs Daseinsvorsorge auf Anforderungen und Akteure der Raumentwicklung in Metropolregionen. Ausgehend von allgemeinen Chancen und Hindernissen einer metropolregionalen Planung stellt er Anforderungen für eine integrative Planung in Metropolregionen auf. Einen besonderen Stellenwert räumt er dem Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure auf die räumliche Gestaltung ein und bezieht sich hierzu auch auf Erfahrungen aus

der Region Chicago. Dort wurden bereits vor über einem Jahrhundert bedeutende Initiativen für die Erarbeitung umfassender metro-regionaler Visionen und Leitbilder durch privatwirtschaftliche Akteure initiiert und getragen. Daraus leitet er Schlussfolgerungen ab, die einen Katalog von Anforderungen für das Leistungsspektrum weiterentwickelter Metropolregionen beinhalten. Diese werden hierzu mit einer emotionalen, funktionalen, strukturellen sowie geographischen Ebene versehen, denen jeweils verschiedene Akteure und Akteursgruppen zugeordnet werden. Den Abschluss bildet die Aufforderung zu einer stärkeren Verbindung von (wirtschaftlicher) Regionalentwicklung und (ausgleichsorientierter) Regionalplanung in einem dienstleistungsorientierten Planungsverständnis.

## Literatur

- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. In: *disP – The Planning Review* 165, 1, 43-60.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 69.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2011): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 84.
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 56, 37, 16-23.
- Benzel, L.; Domhardt, H.-J.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover, 203-278.
- Blatter, J.K.; Knieling, J. (2009): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 224-269. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 231.
- Blotevogel, H.H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 217.
- Blotevogel, H.H. (2005): Metropolregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 642-647.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. Leipzig.
- Brandl, U. (2007): Daseinsvorsorge und interkommunale Kooperation. In: *Politische Studien* 58, 2, 104-111.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2, 17-40.
- Einig, K. (2009): Koordination der Anpassung der Daseinsvorsorge an den Demografischen Wandel durch Meta-Regulierung und Netzwerk-governance. In: Neu, C. (Hrsg.): *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden, 39-66.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold. = *Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung*, Band 1.
- Fürst, D. (2011): Raumplanung unter veränderten Verhältnissen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover, 56-67.

- Heinrichs, B. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Nachjustierung, aber kein Paradigmenwechsel. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 653-658.
- Kersten, J. (2005): Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff. In: Der Staat 44, 4, 543-569.
- Kersten, J. (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung 64, 4, 245-257.
- Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 22-38.
- Mäding, H. (2011): Raumplanung als öffentliche Aufgabe. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 11-21.
- Neu, C. (2009): Daseinsvorsorge – eine Einführung. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 9-19.
- Schmidt, P.I.; Konze, H. (2011): Planaufstellungs- und -änderungsverfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 451-472.
- Trute, H.-H.; Kühlers, D.; Pilniok, A. (2007): Rechtswissenschaftliche Perspektiven. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 240-252.
- Wiechmann, T. (2010): Warum Pläne nicht ausreichen – Zur Übertragbarkeit von Managementansätzen auf regionale Governanceprozesse. In: Hutter, G.; Wiechmann, T. (Hrsg.): Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Kassel, 17-41. = Reihe Planungsrundschau, Band 18.

## Autoren

**Florian Flex** (\*1981) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund. Nach mehreren Jahren im Planungsbüro plan + risk consult arbeitet er jetzt als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund in Forschung und Lehre beim Dekanat sowie im Institut für Raumplanung (IRPUD). Forschungsschwerpunkte bestehen in den folgenden Bereichen: stadtreionale Kooperation, Zentrale-Orte-Konzepte in Deutschland, Evaluationsforschung, Gewerbeflächenpoolmodelle, Verhältnis von räumlicher Gesamtplanung zu sektoraler Fachplanung.

**Christian Lamker** (\*1984) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund und Auckland. Seit Mitte 2010 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Seine Funktion umfasst die Studienkoordination und Studienberatung für den Master-Studiengang Raumplanung. Seine Forschungsinteressen liegen in der nachhaltigen Regionalentwicklung, in Formen regionaler Kooperation und regionaler Aufgabenwahrnehmung sowie im Feld internationaler Metropolräume.

Patrick Küpper

# Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Kooperation – Erfahrungen aus ländlichen Räumen

## Gliederung

- 1 Problemstellung
- 2 Stand der Forschung und theoretische Grundlagen der Untersuchung
  - 2.1 Was ist Daseinsvorsorge?
  - 2.2 Wandel und Anpassungsstrategien der Anbieter von Daseinsvorsorge
  - 2.3 Forschungsstand im Spannungsfeld von Kooperation und einseitigem Handeln
  - 2.4 Akteurzentrierter Institutionalismus als heuristisches Konzept
- 3 Beispiele aus den Fallstudienregionen
  - 3.1 Freiwillige Lösungen im Rahmen von interkommunaler Kooperation und regionalen Entwicklungsinitiativen
  - 3.2 Verordnete Kooperation durch Gebietsreformen
- 4 Fazit zum Beitrag regionaler Kooperationen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge
  - 4.1 Schlussfolgerungen für regionale Kooperationen in ländlichen Räumen
  - 4.2 Erste Überlegungen zur Übertragbarkeit auf Stadtregionen

Literatur

## Zusammenfassung

Dieser Artikel untersucht, welchen Beitrag regionale Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen leisten können. Die theoretischen Grundlagen bieten der akteurzentrierte Institutionalismus sowie die Diskussionen zu regionaler Kooperation und Governance. Die empirische Basis des Beitrages sind fünf Fallstudien in peripheren ländlichen Regionen. Im Ergebnis zeigt sich, dass Kooperationen bei der Einwerbung von Fördermitteln, dem Erfahrungsaustausch sowie der Erstellung von Analysen und Konzepten relevant sind. Projekte werden allerdings überwiegend einseitig entwickelt und umgesetzt. Regionale Kooperation hat vor allem dann eine Chance, wenn deutliche Kostenvorteile bestehen. Eine verordnete Kooperation durch kommunale Gebietsreformen löst die beschriebenen Probleme nicht, da die Einspareffekte bezweifelt werden und die Konflikte in den politischen Gremien fortbestehen. Die kritische Einschätzung regionaler Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge scheint auch auf Stadtregionen übertragbar.

## Schlüsselwörter

Regionale Kooperation – Regionalentwicklung – ländliche Räume – ländliche Entwicklung – Daseinsvorsorge – Anpassungsstrategien – kommunale Gebietsreform

## Abstract

This article deals with the question to what extent regional cooperation can contribute to sustain the provision of services of general interest in rural areas. Actor-centred institutionalism and a discussion about regional cooperation and governance build the theoretical framework of the analysis. The article presents empirical evidences from five case studies in peripheral rural regions. As a result, regional actors engage in cooperation most notably to acquire funding, to exchange experiences, to prepare concepts and to conduct analyses. They develop and implement their projects, however, predominantly unilateral. The opportunity for cooperation emerges if collaborators benefit from considerable cost advantages. Local government reforms as a dictated form of cooperation cannot solve the characterised problems because the intended savings are disputable and local conflicts persist in the new political bodies. The slight potentials of regional cooperation for sustaining services of general interest seem to be transferable to agglomerations.

## Keywords

Regional cooperation – regional development – rural areas – rural development – services of general interest – adaptation strategies – local government reform

## 1 Problemstellung

Agglomerationsräume sind gekennzeichnet durch eine hohe Besiedlungsdichte und weisen daher eine relativ hohe Dichte zentralörtlicher Funktionen auf. Falls die Abnahme der Bevölkerungszahl und der öffentlichen Einnahmen eine Schließung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge erforderlich machen, ist das Ausweichen auf benachbarte Standorte in der Regel mit relativ geringen Komforteinbußen möglich. In ländlichen Räumen stellt sich hingegen schnell die Frage, ob die Erreichbarkeit von Daseinsvorsorgeeinrichtungen überhaupt noch gewährleistet ist. Viele noch bestehende Einrichtungen arbeiten bereits an der Grenze der Tragfähigkeit, da Größenvorteile anders als in Großstädten kaum genutzt werden können. Hinzu kommt, dass der öffentliche Personennahverkehr meist erhebliche Angebotsdefizite aufweist, sodass Menschen ohne Pkw-Verfügbarkeit entweder auf wohnortnahe Angebote oder auf die Mitnahme durch Familienmitglieder und Nachbarn angewiesen sind. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die bestehenden Ressourcen zu bündeln, um die Daseinsvorsorge auch in den ländlichen Räumen zu sichern. Daher gibt es auch eine Vielzahl von Initiativen, die von interkommunalen Kooperationen über Regionalmanagements bis hin zu Gebietsreformen reichen.

Der Artikel geht der Frage nach, welchen Beitrag regionale Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen leisten können. Zur Beantwortung der Fragestellung werden die Ergebnisse aus zwei aktuellen Studien des Autors zur Daseinsvorsorge und zum demographischen Wandel zusammengefasst und interpretiert. Die theoretischen Grundlagen bieten der akteurzentrierte Institutionalismus sowie die Diskussionen zu regionaler Kooperation und Governance. Die empirische Basis des Beitrags



ges sind neben dem Heranziehen des Forschungsstandes insbesondere Fallstudien in folgenden Regionen: Initiative Rodachtal, Landkreis Stendal und Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin (vgl. Küpper 2011) sowie Ost- und Westharz (vgl. Steinführer/Küpper 2011). Dabei wurden jeweils Interviews mit regionalen Akteuren sowie Dokumentenanalysen durchgeführt.

Aus der Beantwortung der Forschungsfrage sollen Schlussfolgerungen, die auch für Stadtregionen relevant sind, abgeleitet werden, unter welchen Umständen Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge beitragen können und wie sie gefördert werden könnten. Es werden aber auch die Grenzen und Probleme deutlich, die mit Kooperationen einhergehen.

## **2 Stand der Forschung und theoretische Grundlagen der Untersuchung**

### **2.1 Was ist Daseinsvorsorge?**

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist nicht abschließend definiert, auch wenn er mittlerweile Eingang in einzelne Gesetze des Bundes und der Länder gefunden hat (Kersten 2009: 23). Allgemein lassen sich unter Daseinsvorsorge all jene „Dienstleistungen, an deren Angebote ein besonderes öffentliches Interesse besteht“ (Einig 2008: 17) verstehen. Die EU-Kommission definiert Leistungen der Daseinsvorsorge als „marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: 42). Alternativ wird deshalb der Begriff der „gemeinwohlorientierten Leistungen“ verwendet. Für Deutschland konstatiert Knorr (2005: 35), dass Daseinsvorsorge ab den 1990er Jahren als „flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuftem Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (sozial verträglichen) Preisen“ interpretiert wird. Diese Definition macht den subjektiven Charakter der Leistungsbereitstellung ebenso wie den normativen Gehalt des Konzeptes deutlich. Die Aufgabenfelder, die zur Daseinsvorsorge gezählt werden, die als ausreichend, angemessen bzw. sozial verträglich angesehene Versorgungsqualität, ihr Preis und ihre Erreichbarkeit können sich somit über Raum und Zeit verändern.

Das Fehlen einer eindeutigen Definition von Daseinsvorsorge führt dazu, dass auch die dazugehörigen Aufgabenfelder und Leistungen nicht abschließend geklärt sind. Als Schnittmenge der meisten „Kataloge“ lassen sich folgende Bereiche benennen (z. B. Einig 2008; Einig 2009; Neu 2009; LGMV/LGSA 2010):

- Mobilität (Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsdienste wie Schülertransport und öffentlicher Verkehr)
- Technische Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Kommunikationsdienstleistungen, Energie, Abfall)
- Kulturelle Einrichtungen
- Schule und Bildungswesen
- Kinderbetreuung
- Gesundheitswesen und Altenpflege
- Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen

- Nahversorgung (Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs)
- Öffentliche Verwaltung

## 2.2 Wandel und Anpassungsstrategien der Anbieter von Daseinsvorsorge

Demographischer Wandel, Privatisierung, Finanzknappheit kommunaler und staatlicher Haushalte, eine neue Akteursvielfalt aufseiten der Anbieter sowie veränderte Ansprüche der Bevölkerung stellen die bisherigen Formen der Daseinsvorsorge und ihre flächigen Angebote vielfach zur Disposition. Viele ländliche Räume – und dabei längst nicht mehr nur periphere und sehr dünn besiedelte – sind von einem drohenden oder bereits eingeleiteten Rückzug von Daseinsvorsorgeeinrichtungen aus der Fläche gekennzeichnet, wenngleich dies oft kein abrupter Wandel, sondern ein längerfristiger Prozess ist. Als Folgen sind Erreichbarkeitsprobleme und wachsende Kosten für die Nutzer sowie längerfristig Attraktivitätsverluste dieser ländlichen Räume als Wohn- und Wirtschaftsstandorte sowie weitere Abwanderungen und Tragfähigkeitsprobleme zu vermuten. Gleichzeitig ist aufgrund der Alterung der Bevölkerung auch eine selektiv steigende Nachfrage nach bestimmten Daseinsvorsorgeeinrichtungen anzunehmen.

Die Anbieter der Daseinsvorsorge versuchen, das Angebot entsprechend der Nachfrage, den gesetzlichen Rahmenbedingungen und den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu gestalten und es an die beschriebenen Wandlungsprozesse anzupassen. Insbesondere in ländlichen Räumen mit Bevölkerungsrückgang und wirtschaftlicher Schwäche müssen sich die Anbieter auf sinkende Finanzmittel und Nutzerzahlen einstellen. Wie Organisationen auf knapper werdende Ressourcen reagieren, wird seit Jahrzehnten in der Organisationstheorie diskutiert. In Anlehnung an Whetten (1987) und Boyne (2004), die Anpassungsreaktionen von Organisationen in Krisenzeiten untersucht haben, lassen sich idealtypisch drei Reaktionen der Entscheidungsträger in öffentlichen und privaten Organisationen unterscheiden (vgl. auch Bartl 2011: 81 ff.):

- Angebotseinschränkungen zur Kosteneinsparung (*retrenchment*)
- Diversifizierung, offensives Marketing, Innovation zur Erschließung neuer Nachfragesegmente und Ressourcen (*repositioning*)
- Veränderung von Organisationsstrukturen (*reorganisation*)

In der Literatur zur Anpassung an den demographischen Wandel auf lokaler und regionaler Ebene werden vorrangig Optionen diskutiert, die dem ersten und dritten Reaktionstyp zuzuweisen sind (Thrun 2003: 715; Einig 2008: 32). Angebotseinschränkungen und -kürzungen werden beispielsweise als Schließung von Einrichtungen oder Verkürzung der Öffnungszeiten realisiert. Die Veränderung von Organisationsstrukturen erfolgt vorrangig als Dezentralisierung oder Zentralisierung von Einrichtungen oder aber durch temporär-mobile Konzepte. Interkommunale Kooperation, Privatisierung oder die Eigenleistung durch engagierte Bürger können ebenfalls dem Typus Reorganisation zugeordnet werden.

In diesem Beitrag steht die regionale Kooperation im Mittelpunkt. Mittels Kooperationen sind Beiträge zu allen drei Reaktionen denkbar: die abgestimmte Kürzung von Leistungen, die Erschließung neuer Ressourcen und die Neuorganisation.

### 2.3 Forschungsstand im Spannungsfeld von Kooperation und einseitigem Handeln

Bei der Sicherung der Daseinsvorsorge trifft auf regionaler Ebene eine Vielzahl von Akteuren aufeinander, die entweder einseitig handeln oder sich über Verhandlungssysteme abstimmen und kooperieren. In der wissenschaftlichen Diskussion scheint die einhellige Meinung vorzuherrschen, dass insbesondere durch den demographischen Wandel das Kooperationserfordernis ansteigt (z. B. Beier 2004: 118; Winkel 2005: 22 f.). Neben den im Zusammenhang mit regionaler Kooperation gerne verwendeten Schlagwörtern – wie „Schlüsselakteure vernetzen“, „Synergien ausnutzen“ und „Ressourcen bündeln“ – erscheint die Empfehlung plausibel, da durch regionale Arbeitsteilung die Tragfähigkeit von Daseinsvorsorgeeinrichtungen verbessert werden kann und durch einen geordneten Rückbau regional gut erreichbare Standorte aufrechterhalten werden können. Darüber hinaus kann die Bündelung von Wissen und Finanzmitteln dazu genutzt werden, kreative Lösungen zu entwickeln und umzusetzen. Außerdem besteht die Hoffnung, dass durch regionale Kooperation ein ruinöser Wettbewerb zwischen Gemeinden verhindert werden kann. Teilweise wird sogar insbesondere für dünn besiedelte, periphere Räume der regionalen Kooperation das größte Potenzial zur Reaktion auf den demographischen Wandel beigemessen (Winkel 2005: 23; Fahrenkrug/Melzer 2006: 120).

Die politikwissenschaftlichen Theorien zu Verhandlungssystemen (Benz/Scharpf/Zintl 1992) und Vetospielern (Tsebelis 2002) schränken die Erwartungen an regionale Kooperationen jedoch ein. Diese Ansätze betonen insbesondere die Probleme gemeinsamer Entscheidungen durch den Ausgleich konfligierender Interessen, die Ungleichzeitigkeit von Kosten und Nutzen für verschiedene Akteure, Verteilungsprobleme sowie die Intransparenz der Auswirkungen von Entscheidungen.

Neben den theoretischen Erkenntnissen weist die empirische Forschung zu regionalen Kooperationen (ARL 1998; Diller 2001) darauf hin, dass die regionale Kooperation aufgrund ihrer Freiwilligkeit und ihres auf Konsens ausgelegten Entscheidungsmodus mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Die Ergebnisse sind meist wenig innovativ und bleiben vorwiegend auf weiche Effekte (Lernen, Vertrauen, Netzwerke) beschränkt. Das Erfordernis von Win-win-Situationen führt dazu, dass konfliktträchtige Themen ausgeklammert werden. Dies betrifft Standortentscheidungen insbesondere für sichtbare und häufig frequentierte Infrastrukturen (z. B. Schulschließungen), während auf anderen Feldern (technische Infrastruktur, ÖPNV und zunehmend Verwaltungstätigkeiten) seit Langem Kooperationen stattfinden. Hinzu kommen die Angst vor Autonomieverlust sowie alte Streitigkeiten und historische Befindlichkeiten zwischen den Akteuren. Insbesondere den Ansätzen in dünn besiedelten, peripheren Räumen wird nachgesagt, dass die Kooperationen lediglich aufgrund der Anforderungen von Förderprogrammen und zum Lobbying bei staatlichen Akteuren Anwendung finden (ARL 1998: 1; Danielzyk 1999: 583).

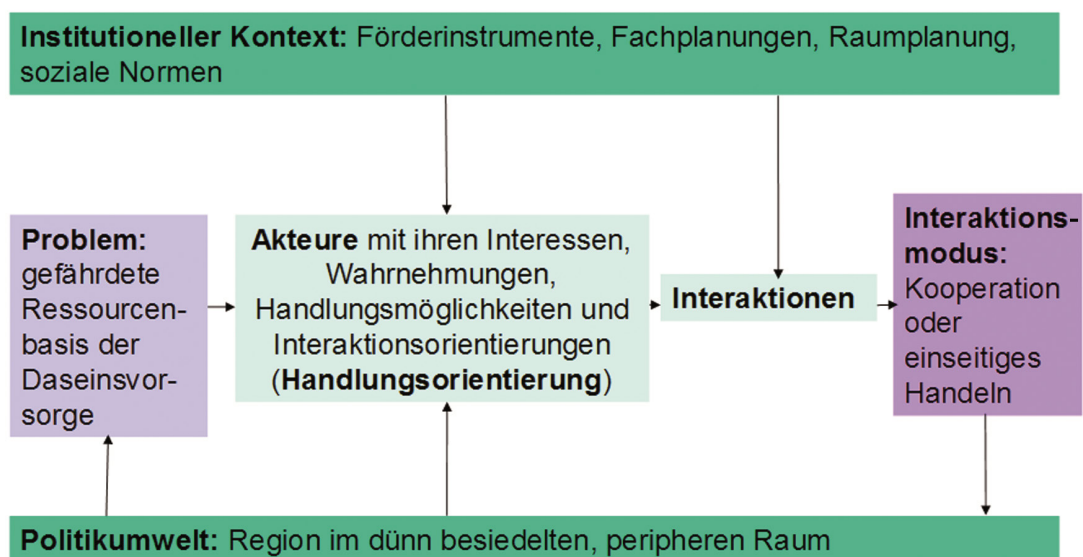
Im Zusammenhang mit einer sinkenden Ressourcenbasis werden regionale Kooperationen als besonders schwierig angesehen, da aufgrund des Nebeneinanders von Wachstum und Schrumpfung heterogene Interessenlagen bestehen und da der Konkurrenzkampf um die geringer werdende Anzahl an Kunden, Nutzern, Steuer- und Gebührenzahlern sowie die knapper werdenden öffentlichen Finanzmittel zunimmt. Win-win-Situationen lassen sich in einem solchen Umfeld immer schwieriger herstellen. Die Erfahrungen aus den Modellregionen der Raumentwicklung (Kocks 2007) sowie aus der Regionalpolitik im zentralen Erzgebirge (Bose/Wirth 2006) unterstützen diese Vermutung.

## 2.4 Akteurzentrierter Institutionalismus als heuristisches Konzept

Der akteurzentrierte Institutionalismus bietet ein politikwissenschaftliches heuristisches Konzept zur Erklärung von Entscheidungen (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000). Angewandt auf die Fragestellung des Beitrages hilft dieses Konzept dabei, Wissen zu erzeugen, warum bei sinkenden Ressourcen regionale Kooperationen oder einseitiges Handeln bei der Sicherung der Daseinsvorsorge verfolgt wird. Außerdem lässt sich ermitteln, unter welchen Bedingungen regionale Kooperationen überhaupt Aussicht auf Erfolg haben und welche Anpassungen des regionalen Kontextes vorgenommen werden müssten, um diese zu fördern.

Abbildung 1 zeigt, wie sich die Fragestellung in das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus einpassen lässt. Die Politikumwelt entspricht den dünn besiedelten, peripheren Räumen mit ihren spezifischen Ausgangsbedingungen und räumlichen Entwicklungen. Daraus taucht die gefährdete Ressourcenbasis zur Daseinsvorsorge als Problem der regionalen Anbieter auf. Die regionalen Akteure sind eingebettet in einen institutionellen Kontext, der aus rechtlichen Regelungen und Anreizsystemen besteht. Im Einzelnen sind Förderinstrumente, Vorgaben der Fachplanungen und der Raumordnung sowie soziale Normen von Bedeutung. Der institutionelle Kontext beeinflusst die Akteure, deren Konstellation und Interaktion. Die Akteure sind jeweils geprägt durch Handlungsorientierungen, die sich aus kognitiven Aspekten (Situationswahrnehmungen, Annahmen über kausale Strukturen, verfügbare Handlungsoptionen), motivationalen Aspekten (Interessen, normative Erwartungen, Selbstbild) und Interaktionsorientierungen zusammensetzen. Darüber hinaus befindet sich jeder Akteur in einer spezifischen Handlungssituation, die sich aus den verfügbaren Ressourcen und der objektiven Problembetroffenheit ergibt. Die Akteure treffen in Konstellationen aufeinander, die durch Präferenzkongruenzen und -inkongruenzen gekennzeichnet sind. Die Akteure interagieren miteinander. Im Ergebnis stehen regionale Entscheidungen bezüglich des Interaktionsmodus: Kooperation oder einseitiges Handeln. Diese Entscheidungen wirken wiederum auf die Politikumwelt ein.

Abb. 1: Konzeptionalisierung der Fragestellung durch den akteurzentrierten Institutionalismus



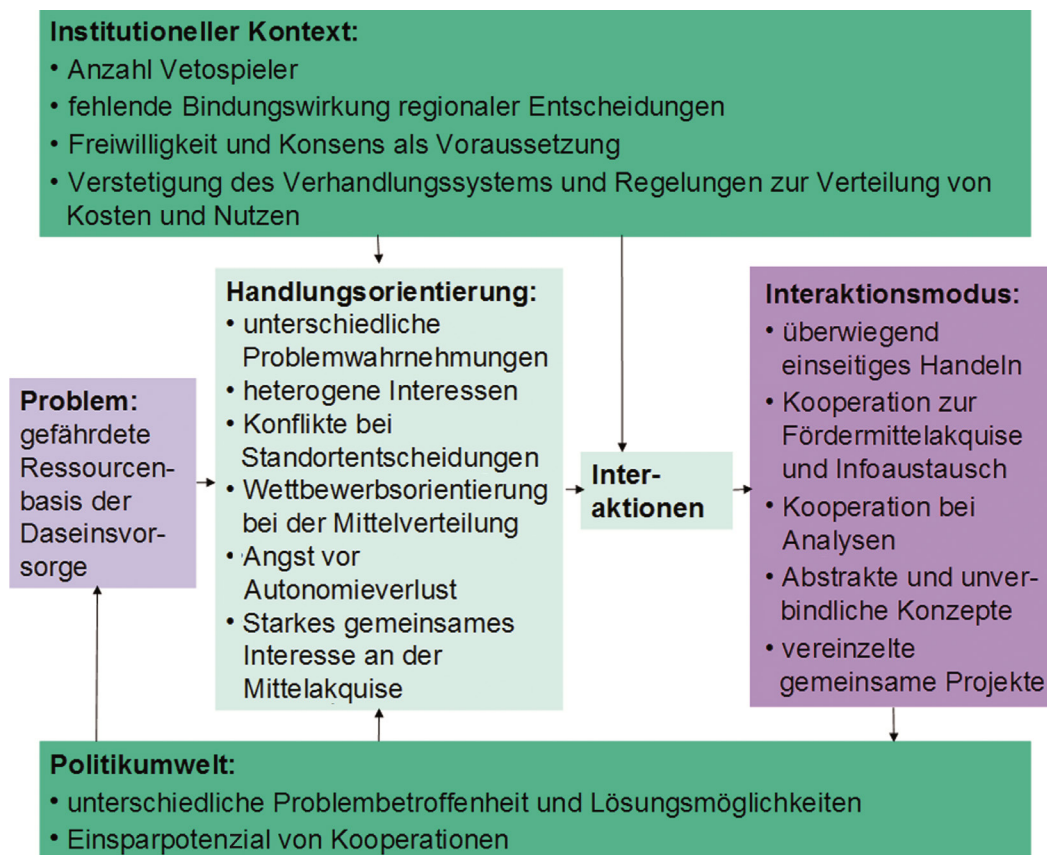
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Mayntz/Scharpf (1995: 45) und Scharpf (2000: 85)

### 3 Beispiele aus den Fallstudienregionen

#### 3.1 Freiwillige Lösungen im Rahmen von interkommunaler Kooperation und regionalen Entwicklungsinitiativen

Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist in erster Linie geprägt durch einseitiges Handeln der regionalen Akteure (vgl. Abb. 2). Echte Kooperation erfordert den freien Willen zur Beteiligung und daher den Konsens zwischen den beteiligten Akteuren. Die bestehenden Interessenlagen sind allerdings aufgrund der Vielzahl beteiligter Akteure, und damit Vetospieler aus unterschiedlichen Sektoren, mit unterschiedlicher Problemwahrnehmung und mit konfligierenden Interessen sehr heterogen. Generell besteht ein Konflikt zwischen den Akteuren bei Standortentscheidungen, da hierbei nicht alle gleichmäßig profitieren können. Diese Konflikte treten in sehr hohem Maße bei der Aufrechterhaltung der eigenen Schule ggf. auf Kosten der Schule in der Nachbargemeinde auf, was in allen untersuchten Regionen von hoher Bedeutung ist. Aus diesem Grunde sind entsprechende Abstimmungsversuche im Landkreis Stendal im Rahmen der IBA Stadtumbau auf der konzeptionellen Ebene stehen geblieben. Die Akteure stehen im Wettbewerb um Fördermittel und nehmen die höheren Geldzuflüsse von höheren Ebenen für die anderen als eigenen Verlust wahr (kompetitive Interaktionsorientierung). Hinzu kommt die Angst vor dem Autonomieverlust. Diese Wertschätzung der lokalen Selbstverwaltung sehen die Kommunalvertreter in einer Kleinstadt im Westtharz bestätigt, wenn sie z.B. zusätzliche Handlungsspielräume über die stadteigene Sparkasse gewinnen oder ihre Wasserversorgung nicht wie die Nachbargemeinde privatisiert haben, weshalb die Bürger dort wesentlich höhere Gebühren zahlen müssen. Ein weiteres Beispiel aus dem Osttharz sind Autonomiebestrebungen in der Abwasserentsorgung, um nicht für überdimensionierte Anlagen mitzahlen zu müssen.

Abb. 2: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zur Interaktionsform bei der Sicherung der Daseinsvorsorge



Kooperation findet in den regionalen Entwicklungsinitiativen vor allem statt, um Fördergelder zu akquirieren und um sich über die Genehmigungsverfahren auszutauschen. Der Grund dafür liegt in dem hohen Interesse der beteiligten Akteure an der Einwerbung von Fördermitteln und den entsprechenden Vorgaben in den regionalpolitischen Programmen. In der Folge werden Analysen und Konzepte gemeinsam erarbeitet, die aber oft abstrakt bleiben und keine Bindungswirkung entfalten. Zum Beispiel wurde in Ostprignitz-Ruppin ein Fahrradwegenetz in einem Konzept geplant und regional abgestimmt. Anschließend haben die lokalen Akteure allerdings völlig andere Wege realisiert. Die Verstetigung des Verhandlungssystems kann zu einer positiven Bewertung der Kooperation führen und den Verhandlungsprozess durch die Entwicklung von Regeln entlasten. In der Folge sind dann teilweise auch gemeinsame Projekte auf konfliktreichen Feldern umsetzbar. Das Einzelbeispiel einer abgestimmten Schulschließung zeigt, dass neben dem Vertrauen, das sich im Laufe des Prozesses aufgebaut hat, auch die Einsparung hoher Investitionskosten eine entscheidende Rolle gespielt hat. Hierbei hatten sich drei Gemeinden aus dem Rodachtal für die Aufrechterhaltung von einem besonders günstigen Standort und die Schließung der beiden anderen Hauptschulen entschieden. Dadurch konnten erhebliche Mittel eingespart, auf anstehende Investitionen verzichtet und dem langfristig absehbaren Schülerrückgang Rechnung getragen werden.

Ein Beispiel für die Entwicklung verhandlungsentlastender Regeln wurde ebenfalls im Rodachtal erfolgreich erprobt. Wenn hier Standortentscheidungen für neue Daseinsvorsorgeeinrichtungen anstehen, wird ein transparenter Wettbewerb um das beste Konzept geführt. Auf diese Weise konnten das Mehrgenerationenhaus, Museen sowie Kulturveranstaltungen geplant werden. Die Voraussetzungen bestehen allerdings aus einem fachlich anerkannten Regionalmanager, einer als neutral angesehenen Persönlichkeit als Vorsitzenden der Initiative sowie das Achten darauf, dass alle regelmäßig zum Zuge kommen und sich niemand dauerhaft benachteiligt fühlt.

Insgesamt muss jedoch festgehalten werden, dass in den untersuchten Fallstudienregionen einzelne regionale Akteure neue Projekte der Daseinsvorsorge in der Regel einseitig planen und mit Fördermitteln übergeordneter Ebenen umsetzen. Die Sicherung der Daseinsvorsorge verfolgt ebenfalls jeder Akteur zunächst selbstständig. Dazu werden Mittel höherer Ebenen eingeworben, Kosten reduziert, indem Angebote eingeschränkt, Ehrenamtliche eingebunden sowie „Ein-Euro-Jobber“ beschäftigt werden. Darüber hinaus werden Leistungen aufrechterhalten, indem die Neuverschuldung erhöht wird, in der Hoffnung, dass diese langfristig zurückgezahlt werden können oder das Land die Schulden übernimmt. Dabei variieren nicht nur die Problemwahrnehmung und damit der empfundene Handlungsbedarf, sondern auch die Handlungsressourcen der einzelnen Akteure relativ stark. Damit können einige Akteure ihre Probleme relativ gut alleine lösen, während andere keinen leistungsstarken Partner finden, mit dem sie zusammenarbeiten könnten.

### 3.2 Verordnete Kooperation durch Gebietsreformen

Neben der freiwilligen Kooperation werden kommunale Gebietsreformen als Schlüssel angesehen, um Größenvorteile zu nutzen, Doppelstrukturen zu vermeiden und eine räumlich abgestimmte Daseinsvorsorge zu ermöglichen. Während in Westdeutschland die Gebietsreformen insbesondere in den 1960er und 1970er Jahre vollzogen wurden, finden sie in Ostdeutschland seit den 1990er Jahren statt. Meist werden die Gebietsreformen in zwei Stufen durchgeführt. Zunächst erfolgt eine freiwillige Phase, nach der das Land per Gesetz Zusammenschlüsse verordnet. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Gebietsreformen und einer effektiveren oder effizienteren Daseinsvorsorge lässt

sich allerdings nicht nachweisen. Hinzu tritt der Verlust lokaler Demokratie und Selbstbestimmung, was unabhängig von funktionalen und finanziellen Gesichtspunkten einen Wert an sich darstellt.

Kommunale Gebietsreformen sind ein zentrales Thema im Harz, wo es in den meisten Interviews angesprochen wurde. Im Ostharz wurden 2009/2010 vor allem aus den Verwaltungsgemeinschaften Einheitsgemeinden gebildet und drei Landkreise zusammengelegt. Im Westharz wurden Gemeinden in den 1970er Jahren fusioniert, und aktuell (Stand: Juni 2011) wird über weitere Gemeindegemeinschaften vor dem Hintergrund der Verschuldungssituation und eingerichteter Anreizstrukturen, wie Teilentschuldung und bevorzugte Berücksichtigung in der Strukturförderung, diskutiert. Anschließend wird mit einer erzwungenen Fusion ohne die vorher in Aussicht gestellten Anreize gedroht, wie sie auch das Land Sachsen-Anhalt im Ostharz 2010 verordnet hat. Daneben gibt es auch Fusionsüberlegungen auf der Landkreisebene in Südniedersachsen.

Die Gebietsreformen gehen nicht nur mit weiteren Wegen zu den Dienstleistungen der Kommunalverwaltung einher, sondern auch mit veränderten Machtkonstellationen in den politischen Gremien. Dies hat Auswirkungen auf Standortentscheidungen bezüglich Daseinsvorsorgeeinrichtungen. Von besonderem Interesse ist hier das Verhältnis der kleinstädtisch geprägten Gemeindehauptorte zu den dörflichen Ortsteilen. Damit verbunden sind z. B. unterschiedliche Ansprüche an das Angebot von Daseinsvorsorge oder die Bereitschaft der Bewohner, sich bürgerschaftlich zu engagieren. Die Akteure der Dörfer befürchten eine verstärkte Konzentration der Daseinsvorsorgeeinrichtungen auf die kleinstädtischen Gemeindehauptorte, wie es im Westharz mit der Schließung z. B. von Grundschulen und Kindergärten in den 1970er Jahren zu beobachten war. Die Akteure aus den Kleinstädten glauben hingegen an die Dominanz der kommunalpolitischen Gremien durch Vertreter aus den umliegenden Ortsteilen, was zu einer Schwächung der infrastrukturellen Ausstattung der Zentren führen sollte. Insgesamt bestehen damit die Standortkonflikte in den vergrößerten Gebietseinheiten fort, da die Politiker zunächst lokal orientiert sind. Eine gemeinsame Identität ist hingegen nicht absehbar, denn auch 40 Jahre nach der Gebietsreform im Westharz sind die ortsteilbezogenen Identitäten von entscheidender Bedeutung.

Von fast allen lokalen Akteuren werden die Einsparpotenziale der Gebietsreformen bezweifelt. Stattdessen zeigen sich Wissensdefizite bei Verwaltungsmitarbeitern im Ostharz über lokale Gegebenheiten jenseits ihres Zuständigkeitsgebietes vor der Reform, zumindest in der aktuellen Anfangsphase. Reibungsverluste sind ebenfalls absehbar wegen unterschiedlicher Ausgangsniveaus in der Versorgung, unterschiedlichen Organisationsformen oder der öffentlichen Verschuldung der vorher unabhängigen Gebietseinheiten. Die Erfahrungen im Westharz weisen darauf hin, dass auch Jahrzehnte nach der Gemeindefusion immer noch bestimmte Forderungen damit begründet werden, dass der entsprechende Ortsteil damals schuldenfrei beigetreten ist.

#### **4 Fazit zum Beitrag regionaler Kooperationen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge**

Im Folgenden werden Schlussfolgerungen für die weitere Diskussion zur Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Kooperation gezogen. Abschließend werden einige Überlegungen zur Übertragung der Ergebnisse auf Stadtregionen angestellt.

#### 4.1 Schlussfolgerungen für regionale Kooperationen in ländlichen Räumen

Zunächst gilt es festzuhalten, dass die Steuerungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge durch die regionalen Akteure begrenzt sind. Der institutionelle Rahmen und die Finanzaufweisungen werden meist von übergeordneten Ebenen bestimmt, wie z. B. in der Gesundheits- und Pflegeinfrastruktur. Hinzu kommen privatwirtschaftliche Akteure, wie Unternehmen der Nahversorgung oder Verkehrsdienstleister sowie die freiberuflichen niedergelassenen Ärzte, deren Standortentscheidungen die regionalen Akteure nur in geringem Maße beeinflussen können.

In der regionalen Praxis lässt sich eine Kombination aus Kooperation und einseitigem Handeln erkennen. Kooperation wird vor allem bei der Einwerbung von Fördermitteln, dem Erfahrungsaustausch sowie bei der Erstellung von Analysen und Konzepten verfolgt. Projekte werden allerdings überwiegend einseitig entwickelt und umgesetzt. Daneben existieren umfangreiche Kooperationen auf klassischen Feldern, wie der technischen Infrastruktur, den Bauhöfen oder auch bei bestimmten Verwaltungsaufgaben. In diesen Feldern gibt es geringes Konfliktpotenzial, da Leistungen flächendeckend erbracht werden und Standortentscheidungen wegen fehlender Besucherfrequenz unerheblich sind. Da diese regionalen Kooperationen seit Langem praktiziert werden, ist der zusätzliche Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge eher gering einzuschätzen.

Die regionalen Akteure sehen sich im Wettbewerb mit Nachbarkommunen oder anderen regionalen Anbietern. Damit besteht die Gefahr von „Scheinkooperationen“, die eingegangen werden, um Förderbedingungen in regionalpolitischen Programmen zu entsprechen. Auf diese Weise sollen zusätzliche Ressourcen für die Umsetzung eigenständiger Projekte in die Region geholt werden. Bei diesen Projekten steht auch meist die Verbesserung des Angebotes im Vordergrund und nicht die Sicherung der bestehenden Leistungen oder gar eine koordinierte Reduktion.

Vor dem Hintergrund der präsentierten Ergebnisse müssen die Erwartungen an die Kooperation als Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge begrenzt werden. Kooperationen sind in Gebieten mit geringem Konfliktpotenzial und hohen Einsparmöglichkeiten realistisch. Diese Potenziale dürften bereits weitestgehend ausgeschöpft sein. Darüber hinaus können Kooperationen zur gemeinsamen Entwicklung von Konzepten und zum gegenseitigen Informationsaustausch über geplante Vorhaben dienen, was eine wechselseitige Anpassung und gegenseitiges Lernen ermöglicht. Erfolgreiche Kooperationen sind außerdem abhängig von den einzelnen Persönlichkeiten vor Ort mit Kooperations- und Sachorientierung, gegenseitiger Sympathie und gemeinsamer Parteizugehörigkeit sowie der Anwesenheit eines als neutral angesehenen Vermittlers.

Daraus ergibt sich die Handlungsempfehlung, die Anzahl der Beteiligten möglichst zu begrenzen. Damit werden nur diejenigen beteiligt, die kooperieren möchten, und der Ausgleich von Interessen wird erleichtert. Die Kooperation ist aber kein „Allheilmittel“, wie es in wissenschaftlichen Veröffentlichungen zum Teil angedeutet wird. Der Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge scheint stark begrenzt, es besteht die Möglichkeit der Einigung der Kooperationspartner auf Kosten Dritter (z. B. der Fördermittelgeber oder nicht beteiligter Anbieter), und Kooperationen können im Gegenteil zur Gefährdung der Daseinsvorsorge führen, wenn dadurch überdimensionierte Anlagen errichtet werden oder Angebote zulasten der Nutzer privatisiert werden. Eine verordnete Kooperation durch kommunale Gebietsreformen löst diese Probleme ebenfalls nicht, da die Einsparwirkungen bezweifelt werden und die Konflikte in den politischen Gremien fortbestehen.



## 4.2 Erste Überlegungen zur Übertragbarkeit auf Stadtregionen

Die kritische Einschätzung des Beitrages regionaler Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge lässt sich grundsätzlich auch auf Stadtregionen übertragen. Es ist sogar davon auszugehen, dass die Voraussetzungen für Kooperationen in ländlichen Räumen relativ gut sind. Hier sind der Leidensdruck und die Ressourcenengpässe offensichtlicher. Die Akteurskonstellation ist überschaubarer und über Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) und Leader-Programme werden Regionalmanager eingesetzt, die den Prozess anstoßen und moderieren können. Generell stehen über die ländliche Entwicklungspolitik umfangreiche Fördermöglichkeiten zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es durch Landkreise und Gemeindeverbände institutionalisierte Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Außerdem dürfte in ländlichen Räumen allen Beteiligten klar sein, dass für die Außenwahrnehmung die gesamte Region entscheidend ist und einzelne Gemeinden zu unbedeutend sind.

Gerade in polyzentralen Stadtregionen kann der Wettbewerb ähnlich großer Städte lähmend auf mögliche Kooperationen wirken. Andererseits könnte die Aufgabenteilung und Spezialisierung bei der Daseinsvorsorge zur Sicherung des Angebotes in der Region führen. Erfahrungen mit kooperativen Zentralen Orten sind allerdings ernüchternd (Greiving/Blotevogel/Pietschmann 2008). Diese Erfahrungen weisen darauf hin, dass vertragliche Festlegungen zur Funktionsteilung oder die Funktionszuweisung durch die Landesplanung erforderlich wären, verknüpft mit einer regelmäßigen Überprüfung der Einhaltung dieser Aufgabenteilung. Da Kooperation auf Freiwilligkeit basiert, sind Einigungen zur Abgabe von Funktionen fast unmöglich vor dem Hintergrund, dass jeder Akteur an der Sicherung seiner Bestände interessiert ist und entsprechende Entscheidungen blockieren oder anschließend bei fehlender Verbindlichkeit umgehen würde. Somit ist davon auszugehen, dass die Akteure in Stadtregionen ebenfalls in erster Linie einseitig handeln, um die Daseinsvorsorge zu sichern, wenn nötig auch auf Kosten der Nachbargemeinde oder konkurrierender Anbieter.

## Literatur

- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 244.
- Bartl, W. (2011): Personalpolitik in schrumpfenden Kommunen. Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen im Vergleich. Wiesbaden.
- Beier, M. (2004): Kooperative Entwicklungsansätze im Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung. In: Wiechmann, T.; Fuchs, O. (Hrsg.): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. Hannover, 116-125. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307.
- Benz, A.; Scharpf, F. W.; Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt, New York. = Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 10.
- Bose, M.; Wirth, P. (2006): Gesund schrumpfen oder Ausbluten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 56, 21/22, 18-24.
- Boyne, G.A. (2004): A '3Rs' Strategy for Public Service Turnaround: Retrenchment, Repositioning and Reorganization. In: Public Money and Management 24, 2, 97-103.
- Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 577-586.

- Diller, C. (2001): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 17-40.
- Einig, K. (2009): Koordination der Anpassung der Daseinsvorsorge an den Demografischen Wandel durch Meta-Regulierung und Netzwerk-governance. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 39-66.
- Fahrenkrug, K.; Melzer, M. (2006): Kleine Gemeinden im ländlichen Raum. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh, 119-125.
- Greiving, S.; Blotvogel, H.H.; Pietschmann, H.; Winkel, R. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Bonn. = Werkstatt: Praxis, Heft 53.
- Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 22-38.
- Knorr, A. (2005): Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur. In: Hartwig, K.-H.; Knorr, A. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik. Göttingen, 31-53. = Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Band 157.
- Kocks, M. (2007): Konsequenzen des demographischen Wandels für die Infrastruktur im ländlichen Raum. In: Geographische Rundschau 59, 2, 24-31.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Brüssel. Online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0580:FIN:DE:PDF> (letzter Zugriff am 07.06.2011).
- Küpper, P. (2011): Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Regionen. Dresden. = IÖR Schriften, Band 53.
- LGMV (Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern); LGSA (Landgesellschaft Sachsen-Anhalt) (2010): Abschlussbericht zum Aufbau Ost-Projekt „Maßnahmen von Bund und neuen Ländern für eine abgestimmte Politik in ländlichen Regionen unter dem Aspekt des demografischen Wandels“. Im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer. Schwerin.
- Mayntz, R.; Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt, New York, 39-72. = Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 23.
- Neu, C. (2009): Daseinsvorsorge – eine Einführung. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 9-19.
- Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Steinführer, A.; Küpper, P. (2011): Strategien der Daseinsvorsorge unter Bedingungen von Alterung und Bevölkerungsrückgang: Fallstudien im Ost- und Westharz. Braunschweig (unveröffentlichter Zwischenbericht für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz).
- Thrun, T. (2003): Handlungsansätze für ländliche Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. In: Informationen zur Raumentwicklung 12, 709-717.
- Tsebelis, G. (2002): Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton.
- Whetten, D.A. (1987): Organizational Growth and Decline Processes. In: Annual Review of Sociology 13, 335-358.
- Winkel, R. (2005): Raumplanung und kommunale Infrastruktur unter den Bedingungen des demographischen Wandels. Dresden.

## **Autor**

**Patrick Küpper** (\*1983), Studium der Angewandten Geographie an der Universität Trier von 2001 bis 2006. Von 2006 bis 2009 Promotionsstipendium und Doktorand am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) in Dresden. Seit 2009 wissenschaftlicher Angestellter am Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei in Braunschweig. Promotion 2010 an der TU Dresden. 2011 abgeordnet ans Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Referat 416 „Entwicklung ländlicher Räume“ in Berlin.

Lutke Blecken

# **Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit – Erfahrungen aus dem REFINA-Verbundprojekt Stadt-Umland-Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg**

## **Gliederung**

- 1 Ausgangslage
- 2 Hemmfaktoren interkommunaler Kooperation
- 3 Erfolgsbedingungen für interkommunale Kooperation
- 4 Beispiel: Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn
  - 4.1 Externer Anstoß
  - 4.2 Freiwilligkeit und Gleichberechtigung als Grundbedingungen
  - 4.3 Belastbare Organisationsstrukturen mit verbindlichen Regeln
  - 4.4 Belastbare und transparente Datengrundlagen als Entscheidungsgrundlage
  - 4.5 Information und Kommunikation
  - 4.6 Unparteiische externe Beratung/Moderation
  - 4.7 Schaffung eines konkreten Nutzens für alle Partner durch einen Interessenausgleich
  - 4.8 Regelungen zur Fortschreibung
- 5 Fazit

Literatur

## **Zusammenfassung**

Zwischen Kommunen in polyzentralen Räumen bestehen vielfältige Wechselbeziehungen. Aufgrund der fehlenden Übereinstimmung der administrativen Grenzen mit den Wirkungsgrenzen von Maßnahmen kann es zu Fehlentwicklungen kommen. Hinzu kommen neue Herausforderungen wie die internationale Standortkonkurrenz und der demographische Wandel, die durch einzelne Kommunen kaum mehr zukunftsfähig zu bewältigen sind. Eine Lösungsmöglichkeit hierfür ist interkommunale Kooperation. Sie kann dazu beitragen, die regionale Handlungsfähigkeit in polyzentralen Räumen zu gewährleisten und zu verbessern. Allerdings stehen ihrer Initiierung und Umsetzung politisch-administrative und finanzielle Hemmfaktoren entgegen, die überwunden werden müssen. Trotzdem kann interkommunale Kooperation gelingen, wenn bestimmte Erfolgsfaktoren berücksichtigt werden, wie in diesem Beitrag am Beispiel der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn gezeigt wird.

## Schlüsselwörter

Interkommunale Kooperation – Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation – Hemmnisse interkommunaler Kooperation – kommunaler Wettbewerb – Interessenausgleich

## Abstract

A number of interactions exist between municipalities in polycentric regions. The discrepancy between administrative boundaries and spheres of actions can cause undesirable developments. Additionally municipalities face new challenges as the growing locational competition at an international level and the demographic change. Individual municipalities cannot manage these challenges sustainably. Thus, inter-municipal cooperation might be a solution to improve the regional capacity to act in polycentric regions. However, there are several political-administrative and financial obstacles which have to be overcome. Nevertheless, inter-municipal cooperation can succeed if specific factors of success are considered, as shown in this paper using the example of inter-municipal cooperation for the city region of Elmshorn, Germany.

## Keywords

Inter-municipal cooperation – factors for success of inter-municipal cooperation – obstacles of inter-municipal cooperation – competition between municipalities – balancing of interests

## 1 Ausgangslage

Zwischen Kommunen in polyzentralen Räumen bestehen vielfältige funktionale Beziehungen, Verflechtungen und Abhängigkeiten. Aufgrund der Wechselbeziehungen treten Probleme auf, die daraus resultieren, dass die raumgreifenden Aktivitäten der Menschen nicht mit den politisch-administrativen Strukturen übereinstimmen. Hinzu kommt, dass Städte und Gemeinden zunehmend mit Problemen konfrontiert werden, da die kommunalen Aufgaben komplexer werden und über die administrativen Grenzen hinausreichen (vgl. Klemme 2002; Ante 2005). Beispiele hierfür sind die nationale und globale Standortkonkurrenz, in der einzelne Kommunen immer weniger in der Lage sind, alleine konkurrenzfähig zu sein, und die demographische Entwicklung mit der daraus resultierenden geringeren oder jedenfalls veränderten Nachfragestruktur und einer größeren Bedeutung von (Infrastruktur-)Folgekosten (vgl. Melzer 2011).

Diese Herausforderungen sind durch kleine kommunale Einheiten – zumal bei knapper werdenden Ressourcen – kaum mehr zukunftsfähig zu bewältigen. In der Raumordnungspolitik führten diese Entwicklungen dazu, dass Regionalisierung als raumordnungspolitisches Leitbild seit Mitte der 1990er Jahre eine maßgebliche Rolle spielt. Die Region gewinnt als Handlungs- und Entscheidungsraum an Bedeutung (vgl. Heinz 2000). Klassische „top-down“-Steuerungsinstrumente stoßen wegen der Dynamik der Entwicklungen, der Akzeptanzfähigkeit ihrer Ergebnisse und auch der Integration unterschiedlicher sektoraler Anforderungen an ihre Grenzen. Freiwillige interkommunale Kooperation hingegen kann im Sinne von „bottom-up“-Strategien die Handlungsspielräume aller Beteiligten vergrößern, der Region mehr Gewicht geben und Ressourcen effektiver einsetzen (vgl. Blecken/Melzer 2009: 9; Melzer 2011: 21). Regionale, interkommunale Kooperationen können eine nachhaltige und adäquate Antwort auf Problemstellungen und

Herausforderungen des beschleunigten und permanenten Strukturwandels in Wirtschaft und Gesellschaft darstellen (Beermann/Köhler/Leuninger 2002: 62).

## 2 Hemmfaktoren interkommunaler Kooperation

In der Theorie erscheint dies plausibel, die Praxis zeigt allerdings ein anderes Bild. Umfassende Kooperationsansätze werden selten umgesetzt, da den guten Gründen für mehr Kooperation starke Hemmfaktoren gegenüberstehen.

Zum einen scheitern Kooperationsansätze an Restriktionen durch politisch-administrative Strukturen und Widerstände kommunaler Funktionsträger, die Macht- und Funktionsverluste befürchten sowie am Nutzen und der Rentabilität der Kooperation zweifeln. Umfassende Kooperationsansätze für Regionen treffen immer auf ein lückenloses Netz kommunaler Strukturen. Die Realisierung von Kooperationen bedeutet eine Überlagerung dieser Strukturen, was eine Umverteilung von Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten bedeutet. Daraus resultieren für die Kommunen immer eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und ein Verlust an Autonomie. Deshalb wird eine potenzielle Aufwertung der Regionsebene durch Kooperationen von Politik und Verwaltung der Kommunen eher misstrauisch gesehen. Gerade Kommunalpolitiker befürchten einen Verlust von Handlungsspielräumen und Macht (Bergmann/Jakubowski 2001: 470; Fürst 2001: 86).

Zum anderen treten finanzielle Hemmnisse durch Transaktionskosten auf, die bei Kooperationen prinzipiell höher sind als bei Alleinhandeln. Vorleistungen und Kosten stehen Vorteilen und Nutzen, die den Kooperationspartnern zugutekommen, gegenüber. Problematisch ist die zeitliche Asymmetrie zwischen Kosten und Nutzen, da Kosten in der Regel früher anfallen, als entsprechende Vorteile realisiert werden können. Diese sind dann nur noch indirekt mit der Kooperation in Verbindung zu bringen (Mensing/Wittekind 1997; Knieling/Fürst/Danielzyk 2001). Damit trotz der Transaktionskosten Kooperationen zustande kommen, müssen die Kooperationsgewinne so hoch sein, dass sie die Transaktionskosten kompensieren. Die Vorteile der Kooperation können allerdings auch aufgrund von Informationsdefiziten seitens der potenziellen Kooperationspartner als nicht hinreichend gegenüber den anfallenden Kosten angesehen werden, sodass eine Kooperation nicht realisiert wird (Bergmann/Jakubowski 2001: 470 und 474).

## 3 Erfolgsbedingungen für interkommunale Kooperation

Interkommunaler Kooperation kommt also, um den oben genannten auftretenden Herausforderungen begegnen zu können und die Handlungsfähigkeit von Kommunen in polyzentralen Räumen zu stärken, eine große Bedeutung zu. Bei der Initiierung und Umsetzung von Kooperationen müssen allerdings die bestehenden Hemmfaktoren berücksichtigt und überwunden werden. Dass dies möglich ist, zeigt eine Reihe von funktionierenden interkommunalen Kooperationen.

Anhand der Erfahrungen im Rahmen der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn können folgende Erfolgsbedingungen für aussichtsreiche interkommunale Kooperationen abgeleitet werden (vgl. Blecken/Melzer 2009; Blecken 2011; Melzer 2011), die in Kapitel 3 näher erläutert werden:

## ■ Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit

1. Es bedarf eines externen Anstoßes.
2. Freiwilligkeit und strikte Gleichberechtigung aller kommunalen Partner sind Grundbedingungen.
3. Es müssen belastbare Organisationsstrukturen mit verbindlichen Regeln entwickelt werden.
4. Alle Entscheidungen müssen sich auf belastbare und transparente Datengrundlagen stützen.
5. Verständliche und transparente Information und Kommunikation für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit sind wesentlich, um Akzeptanz zu schaffen.
6. Zumindest in der Startphase sollte eine unparteiische externe Beratung bzw. Moderation gesucht werden.
7. Die Kooperation muss auf die Schaffung konkreten Nutzens für alle Partner ausgerichtet sein:
  - Im Sinne eines multi-sektoralen Ansatzes sollten mehrere kommunale Handlungsfelder in den Ausgleich einbezogen werden, um die Interessen aller Partner aufzunehmen und befriedigen zu können.
  - Andernfalls muss ein (monetärer) Interessenausgleich eingeführt werden.
8. Regelungen zur Fortschreibung sind notwendig, um auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren zu können.

### 4 Beispiel: Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn

Das Mittelzentrum Elmshorn und elf Umlandkommunen kooperieren seit 2006 in unterschiedlichen Themenfeldern wie Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung, Tourismus und Naherholung, Einzelhandel sowie soziale Infrastrukturen. Die Stadt-Umland-Kooperation baute auf eine in den 1990er Jahren etablierte Zusammenarbeit auf, die ausschließlich auf das Themenfeld Siedlungsentwicklung beschränkt war.

Die Kooperation bildete gemeinsam mit der Stadt-Umland-Kooperation Pinneberg das REFINA-Verbundvorhaben „Integriertes Stadt-Umland-Modellkonzept zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“. Im Themenfeld Siedlungsentwicklung konnten – unter der Zielsetzung, ein vielfältiges, bedarfsgerechtes Angebot an Wohnflächen zu schaffen und gleichzeitig angesichts einer deutlich abnehmenden Bevölkerungsdynamik Infrastrukturfolgekosten und Neufächeninanspruchnahme zu reduzieren sowie eine gerechte Teilhabe aller Gemeinden an der Entwicklung zu gewährleisten – konsensual die Entwicklungsflächen für Wohnbau von zunächst angemeldeten Planungsabsichten von 220 ha in einem abgestimmten Entwicklungsplan auf rund 90 ha reduziert werden.

#### 4.1 Externer Anstoß

In aller Regel entwickeln sich interkommunale Kooperationen nicht aus gemeinsamer Überzeugung „bottom-up“, auch da Kooperation aus kommunaler Sicht mit einem Verlust an Autonomie, erhöhtem Abstimmungsaufwand und Konflikten über die Nutzenverteilung einhergehen. Daher bedarf es eines externen Anstoßes wie Fördermaßnahmen oder Regulierungen, die dazu führen, dass kooperatives Vorgehen größere Handlungsmöglichkeiten bietet. „Die ... Konstruktion eines ‚Schattens der Hierarchie‘“, also angemessener staatlicher Anreizsysteme und ggf. auch sanften Drucks, ist „eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche regionale Kooperation“ (Diller 2004: 270).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn bestand ein wesentlicher externer Anreiz in der landesplanerischen Festlegung zur Eigenentwicklung der Gemeinden im Bereich der Wohnungsentwicklung im Landesraumordnungsplan 1998 (Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein 1998: Ziffer 7.1 Abs. 4) und im Landesentwicklungsplan 2010 (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010: Ziffer 2.5.2, Abs. 4), nach der die Wohnbautätigkeit der Gemeinden begrenzt wird. Diese rechtsverbindliche landesplanerische Regelung der Wohnungsbauentwicklung greift allerdings nur dann, wenn sie nicht durch ein freiwillig zwischen den Kommunen gesamtträumlich abgestimmtes Konzept ersetzt wird. Einzelne Gemeinden können dann den Rahmen überschreiten (Diller 2004: 274). Dies stellte einen wesentlichen Anreiz zur Zusammenarbeit dar, da sich einzelne Kommunen, deren Entwicklungskontingent bereits ausgeschöpft war, neue Entwicklungsmöglichkeiten erhofften. Hinzu kam als externer Anreiz die finanzielle Förderung im Rahmen des REFINA-Vorhabens.<sup>1</sup>

## 4.2 Freiwilligkeit und Gleichberechtigung als Grundbedingungen

Freiwilligkeit ist das Grundprinzip jeglicher Kooperation. Eine „verordnete“ Kooperation kann keinen Erfolg haben und freiwillige Kooperation setzt Gleichberechtigung voraus. Die Beachtung dieser Grundsätze dient der Schaffung einer Vertrauensbasis und kann damit für den Erfolg oder Misserfolg einer Zusammenarbeit, gerade bei konflikträchtigen Themenfeldern wie der Siedlungsentwicklung, entscheidend sein (vgl. Blecken/Melzer 2009; Melzer 2011). Verfassungsrechtlich zwingen zudem die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zur Freiwilligkeit der Kooperation und das Prinzip der Körperschaftsgleichwertigkeit zur Gleichberechtigung (vgl. Müllers 1996).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurden diese Grundbedingungen befolgt. Es galt immer der Grundsatz, dass die kommunale Planungshoheit und die Zustimmungsvorbehalte der kommunalen Gremien unberührt blieben. Jede der beteiligten Gemeinden hatte bei Entscheidungen unterschiedslos jeweils eine Stimme und Entscheidungen wurden nach dem Konsensprinzip einstimmig getroffen. Dadurch konnte die Befürchtung gerade der kleinen Kommunen ausgeräumt werden, dass eine einwohner- oder wirtschaftsstarke Kommune den Kooperationsprozess und sein Ergebnis dominieren könne.

## 4.3 Belastbare Organisationsstrukturen mit verbindlichen Regeln

Die Verwechslung von informell und unverbindlich ist ein Hauptgrund für den Misserfolg von Kooperationen. Unverzichtbar sind eine feste Gremienstruktur und flexible, aber verbindliche Verfahrensregeln.

Grundlage der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn ist ein Vertrag inklusive einer Geschäftsordnung, in der u. a. die Organisationsstruktur und die Finanzierung der Kooperation geregelt werden. In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn und weiteren schleswig-holsteinischen Kooperationen hat sich eine Struktur mit drei Ebenen bewährt (vgl. Abb. 1). Ein regelmäßig tagender Arbeitsausschuss wurde für die organisatorische Steuerung und inhaltliche Bearbeitung des Stadt-Umland-Konzeptes eingerichtet. Ihm gehören die Verwaltungsfachleute der beteiligten Kommunen an. Zudem wurde die Kommunalpolitik über zwei engagierte Vertreter der beteiligten Kommunen mit eingebun-

<sup>1</sup> Zur landesplanerischen Festlegung der Eigenentwicklung der Gemeinden im Bereich der Wohnungsentwicklung in Schleswig-Holstein vgl. Diller (2004) und Liebrecht (2005).



den. Hiermit wurden positive Erfahrungen gemacht, da die politische Sichtweise bereits auf der Arbeitsebene abgebildet und einbezogen werden konnte.

Abb. 1: Organisationsstruktur der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn



Quelle: Blecken/Melzer (2009: 22)

Der Bürgermeisterrausschuss ist ein in größeren Abständen tagendes politisches Gremium für die Diskussion grundsätzlicher Fragestellungen, dem alle Bürgermeister angehören. Die Mitglieder des Arbeitsausschusses nehmen beratend an den Sitzungen teil. Hinzu kommt die einmal im Jahr tagende Regionalkonferenz als gemeinsames Informations- und Diskussionsforum und Bindeglied zwischen den Arbeitsgremien der Kooperation und den politischen Gremien der beteiligten Kommunen. Ihr gehören alle Fraktionsvorsitzenden der beteiligten Gemeinden an. Sie sind durch ein imperatives Mandat gebunden, dürfen also in der Regionalkonferenz nur so abstimmen, wie es vorher in der jeweiligen Gemeindevertretung beschlossen wurde. Durch die unmittelbare Einbindung der kommunalen politischen Gremien in der Regionalkonferenz sowie der Bürgermeister im Bürgermeisterrausschuss ist die politische Legitimation und Verbindlichkeit der Kooperation gewährleistet (vgl. Wittekind 2005).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn werden damit die Vorteile flexibler, lernfähiger und konsensorientierter Strukturen mit der notwendigen Verlässlichkeit harter Strukturen kombiniert.

#### 4.4 Belastbare und transparente Datengrundlagen als Entscheidungsgrundlage

Alle Entscheidungen müssen sich auf belastbare und für alle Partner transparente Grundlagen stützen, um Akzeptanz für die Ergebnisse zu erzielen. Dies bedeutet für die Flächenpolitik beispielsweise, dass detaillierte Bedarfsprognosen erstellt und die Flächenpotenziale einschließlich der Folgekosten erhoben und bewertet werden müssen. Zugleich müssen alle Grundlagen und Arbeitsschritte frühzeitig und transparent in die politischen Gremien vermittelt werden.

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurde beispielsweise im Themenfeld Wohnbauflächenentwicklung als Basis eine grundlegende Bestandsaufnahme der Ent-

wicklungsabsichten der Gemeinden durchgeführt. Hierdurch konnte dazu beigetragen werden, Transparenz zwischen den Kommunen über Entwicklung und Angebot von Flächen herzustellen. Weiterhin wurde eine Prognose des Wohnbauflächenbedarfs bis 2020 in zwei Szenarien durchgeführt und in den jeweiligen Gremien und mit der Landesplanung abgestimmt sowie durch den Ausschuss der Bürgermeister einstimmig als Grundlage für die weitere Zusammenarbeit beschlossen.

Die Flächenbedarfsschätzung hatte für die Beteiligten der Kooperation eine große Bedeutung, da sie den entscheidenden Faktor für den quantitativen Rahmen der zukünftigen Flächenausweisung darstellt. Dementsprechend war es zwingend erforderlich, hier belastbare und von allen Beteiligten akzeptierte Prognosen zu erstellen. Die einfließenden Daten, die teilweise nicht nur statistisch erhoben werden konnten, sondern u. a. auf politischen Entscheidungen beruhen (z. B. Anteil Ein- und Mehrfamilienhäuser), wurden daher in mehreren Runden in den Gremien und mit der Landesplanung abgestimmt.

#### **4.5 Information und Kommunikation**

Eine Schlüsselfunktion in einem Stadt-Umland-Prozess hat die begleitende Kommunikation zwischen den Beteiligten aus Politik und Verwaltung sowie den externen Gutachtern und Moderatoren. Eine ständige Kommunikation und Information ist notwendig, um die regionalen Akteure für die Notwendigkeit und Chancen einer regionalen Entwicklung zu sensibilisieren und Vorbehalte abzubauen. Dies gilt insbesondere für den Informationsfluss von den Ebenen der Kooperationen in die politischen Gremien der Kommunen. Zudem sollte der Abstimmungsprozess auch aktiv Raum für informelle Gespräche und den allgemeinen Gedanken- und Erfahrungsaustausch der verantwortlichen Akteure schaffen. Gemeinsame Kaffee- oder auch Bierrunden (z. B. am Rande von Veranstaltungen) gehören zu den wichtigsten Instrumenten eines erfolgreichen Abstimmungsprozesses (vgl. Blecken/Melzer 2009; Melzer 2011).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurde durch eine Reihe von Kommunikationsmaßnahmen versucht, die Akteure und insbesondere die Kommunalpolitik laufend in das Vorhaben einzubinden und ihre Akzeptanz zu sichern (vgl. Abb. 2). Wesentlich hierfür waren zum einen die gutachterlichen Studien und Analysen, auf deren Ergebnissen die Arbeit der Kooperationsgremien beruhte, zum anderen die zielgruppengerechte Vermittlung der wesentlichen Inhalte und Ergebnisse in die Kommunalpolitik und -verwaltung. Hierzu dienten u. a. Infobriefe mit verschiedenen Themenschwerpunkten und ein Informationsflyer. Daneben war für den Informationsfluss in die Gemeinden die persönliche Präsentation von Ergebnissen durch das Gutachterteam in den Gemeindevertretungen von großer Bedeutung. Außerdem wurde eine Veranstaltungsreihe durchgeführt, auf der, angereichert durch externe Vorträge, die weitere Vorgehensweise in den einzelnen Themenfeldern diskutiert wurde. Einbezogen wurden hier je nach Themenstellung Politik, Verwaltung und Fachplaner, aber auch die Öffentlichkeit.

Abb. 2: Kommunikationsmittel in der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn

	<p><b>Gutachterliche Analysen und Studien</b>, u.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Grundsätze und Handlungsfelder der Stadt-Umland-Kooperation“ (Grundsätze, vertragliche Grundlagen, Organisationsstruktur, Analyse der Handlungsfelder inklusive Lösungsansätzen und Bearbeitungsstand)</li> <li>• Wohnbauflächenbedarfsschätzung bis 2020</li> <li>• Bericht Gewerbliche Entwicklungspotenziale</li> <li>• Analyse zur Abstimmung von Siedlungstätigkeit und sozialer Infrastruktur</li> </ul> <p><b>Zielgruppe:</b> Politik und Verwaltung</p>								
	<p><b>Internetauftritte</b></p> <p><b>Zielgruppe:</b> Politik, Verwaltung, Fachöffentlichkeit</p>								
	<p><b>REFINA-Infobriefe</b></p> <p>vierteljährlich erscheinender Newsletter zu relevanten Themen</p> <p><b>Zielgruppe:</b> Politik</p>								
	<p><b>Informationsflyer</b></p> <p>Ziele der Zusammenarbeit, Grundlagen, Handlungsfelder und spezielle Informationen zum Vorgehen in der Abstimmung der Siedlungsentwicklung</p> <p><b>Zielgruppe:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachpublikum und Planer</li> <li>• Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger</li> </ul>								
<table border="1"> <caption>Flächenvergleich GEP - SUK Elmshorn im Bereich Wohnbauflächen</caption> <thead> <tr> <th>Kategorie</th> <th>Fläche (ha)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Flächenbestand</td> <td>220</td> </tr> <tr> <td>Bedarf bis 2020</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>Entwicklungsflächen 2007</td> <td>90</td> </tr> </tbody> </table>	Kategorie	Fläche (ha)	Flächenbestand	220	Bedarf bis 2020	130	Entwicklungsflächen 2007	90	<p><b>Präsentation in den Gemeindevertretungen</b></p> <p>Vorstellung der Ziele, Inhalte, Themen etc. der Kooperation durch die externe Begleitung</p> <p><b>Zielgruppe:</b> Politik</p>
Kategorie	Fläche (ha)								
Flächenbestand	220								
Bedarf bis 2020	130								
Entwicklungsflächen 2007	90								
	<p><b>Veranstaltungsreihe</b></p> <p>Neun Workshops zu verschiedenen relevanten Themenstellungen</p> <p><b>Zielgruppe:</b> je nach Themenstellung Politik, Verwaltung, Fachplaner, Bürgerinnen und Bürger</p>								

Quelle: Blecken (2011: 162)

#### 4.6 Unparteiische externe Beratung/Moderation

Eine externe, unparteiische Beratung und Moderation ist gerade in der Anfangsphase für den Aufbau einer Vertrauensbasis in einer Kooperation unabdingbar. Nur mithilfe einer externen Begleitung können die wesentlichen Arbeitsschritte angegangen werden, solange die Kooperation noch nicht mit eigenem Etat und Verantwortlichkeiten ausgerüstet ist.

Eine allen Partnern gleichermaßen verpflichtete externe Begleitung kann

- in erheblichem Maße dazu beitragen, dass kein Partner dominiert und alle Interessen berücksichtigt werden,
- die Konsensbildung deutlich erleichtern und
- für den Abstimmungsprozess objektive Empfehlungen zur Verfügung stellen.

Dabei ist eine hohe Transparenz notwendig, um keine Zweifel an der gutachterlichen Objektivität entstehen zu lassen. Die externe Begleitung darf nie versuchen, ihre persönliche (wissenschaftliche) Überzeugung gegen die Akteure durchsetzen zu wollen. Als Ergebnis der Kooperation zählt nicht die Erkenntnis eines Gutachters, sondern nur die Überzeugung der beteiligten Partner, die letztlich davon abhängt, ob ein Nutzen für die jeweilige Kommune zu erkennen ist.

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurde dementsprechend die Prozessmoderation extern vergeben. Für einzelne fachliche Gutachten wurden weitere Planungsbüros einbezogen.

#### 4.7 Schaffung eines konkreten Nutzens für alle Partner durch einen Interessenausgleich

Jede interkommunale Kooperation wird nur dann die für ihre Wirksamkeit notwendige Akzeptanz finden, wenn alle Beteiligten von einer gerechten Verteilung von Vor- und Nachteilen ausgehen können und im Verhandlungsprozess Lösungen gefunden werden, die für alle Beteiligten einen Mehrwert bringen. Ein Interessenausgleich soll eine gerechte Verteilung von Vor- und Nachteilen der Kooperation zwischen den Kooperationspartnern ermöglichen. Obwohl die Lösung der intraregionalen Verteilungskonflikte entscheidend für den Erfolg einer regionalen Kooperation ist, erweist sich der Ausgleich der Interessen in der Regel als maßgebliche Hürde einer Kooperation (vgl. Hollbach-Grömig/Floeting/von Kodolitsch 2005; Wittekind 2005).

Bisher beschränken sich Kooperationen häufig auf Themenfelder, die eine Win-win-Situation ergeben, während Problembereiche, zu deren Lösung Zugeständnisse einzelner Akteure notwendig sind, weniger thematisiert werden, womit allerdings eine Vielzahl von regional bedeutsamen Themen ausgeklammert bleibt. Eine Herausforderung für interkommunale Kooperationen besteht darin, die Zusammenarbeit unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung zu intensivieren, auch schwierige Themenfelder anzugehen und eine angemessene Verteilung der Lasten und Einnahmen durch gerechte Interessenausgleiche zu finden (vgl. Weber 2005).

Um diese Verteilungskonflikte aufzulösen, haben sich zwei Ansätze bewährt:

##### ***Verbreiterung des Themenspektrums***

Im Sinne eines multi-sektoralen Ansatzes sollten mehrere kommunale Handlungsfelder in den Ausgleich einbezogen werden. Dadurch wird die Verhandlungsmasse erhöht, da

Vor- oder Nachteile in einem Themenfeld in einem anderen Themenfeld ausgeglichen werden können. Auf diese Weise können individuelle kommunale Stärken ausgenutzt bzw. besondere Defizite ausgeglichen werden (Wittekind 2005: 56).

Gerade in der Anfangsphase sollte sich die Kooperation auf Themen konzentrieren, die gemeinsame Interessen und nicht sofort Konflikte beinhalten. Wenn es gelingt, den in diesen Bereichen beteiligten Gemeinden Vorteile zu verschaffen, vergrößert dies unmittelbar den Einigungsspielraum in den konkurrenzbelasteten Bereichen und stärkt ganz erheblich das Vertrauensklima. Die Erfahrung zeigt, dass interkommunale Kooperationen dann zügig an Dynamik gewinnen und konfliktfähig werden (Blecken/Melzer 2009: 15; Blecken 2011: 162; Melzer 2011: 22).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurden alle regional relevanten Themenfelder einbezogen. Die Themenauswahl wurde dabei bewusst offen angelegt. Bewährte „Einstiegsthemata“ waren u. a. die Stärkung der Tourismus- und Naherholungsangebote als weicher Standortfaktor sowie gemeinsame Positionierungen und Stellungnahmen zu regionalen und überregionalen Fragestellungen, z. B. im Beteiligungsverfahren zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans, zu Einzelhandelsvorhaben in Hamburg und zum Küstenschutz.

### ***Geldwerte Belohnung / monetärer Interessenausgleich und Strukturfonds***

Es verbleiben Situationen, bei denen der Verzicht einer Gemeinde weder argumentativ vermittelbar noch durch Entgegenkommen bei anderen Themen ausgleichbar ist. Hier müssen eventuell entstehende Nachteile für einzelne Partner monetär ausgeglichen werden. Ein konfliktträchtiger direkter monetärer Ausgleich zwischen einzelnen Kommunen ist allerdings politisch meist nicht vermittelbar. Zudem ist es kommunalrechtlich fragwürdig, Transferleistungen zwischen Gemeinden dafür vorzusehen, dass eine Gemeinde die Ausübung ihrer Planungshoheit einschränkt.

Deshalb ist ein anderes Instrument zu empfehlen, nämlich die Einrichtung eines regionalen Strukturfonds. In einen solchen Fonds zahlen die Partnergemeinden nach dem Einwohnerschlüssel ein. Zum Ausgleich entstehender Nachteile für einzelne Partner werden aus dem Fonds Projekte im regionalen Interesse finanziert oder kofinanziert, deren Realisierung die Leistungskraft einer einzelnen Gemeinde übersteigen würde. Auf diese Weise werden die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, die Leistungsfähigkeit der Region und die Erkenntnis vom Nutzen der Kooperation in der breiten Öffentlichkeit gestärkt. Dies ermöglicht einen gezielten Interessenausgleich zwischen den Partnern der Stadt-Umland-Kooperation (Blecken/Melzer 2009: 15; Melzer 2011: 22).

## **4.8 Regelungen zur Fortschreibung**

Interkommunale Kooperationen müssen flexibel und fortschreibungsfähig sein, da sich die Rahmenbedingungen und Annahmen ändern können, die den erarbeiteten Konzepten zugrunde liegen. Diesem Bedarf muss durch eine dauerhafte Arbeitsstruktur und durch Vereinbarungen zur Fortschreibung nachgekommen werden.

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurde daher ein Abstimmungsverfahren entwickelt, das den Umgang mit Änderungsbedarfen regelt. Wesentliche Basis hierfür ist die laufende Abstimmung über die Kooperationsgremien, wodurch der Einbezug der politischen Gremien berücksichtigt ist.

## 5 Fazit

Interkommunale Kooperation kann – auch bei Bearbeitung konfliktträchtiger Themenfelder – gelingen, wenn vorhandene Hemmfaktoren überwunden und bestimmte Erfolgsfaktoren berücksichtigt werden. Freiwilligkeit und Gleichberechtigung sind Grundbedingungen interkommunaler Kooperation. Nur so können objektive, aber häufig auch subjektive Vorbehalte kommunaler Funktionsträger ausgeräumt werden. Hierfür ist auch entscheidend, persönliches Vertrauen zwischen den Beteiligten aufzubauen. Daneben müssen finanzielle Hemmnisse überwunden werden, indem alle Partner einen Mehrwert erzielen. Um Lösungen in konfliktträchtigen Themenfeldern zu erzielen, sind deshalb Regelungen zu einem Interessenausgleich unumgänglich. Erfolgreiche interkommunale Kooperation kann Fehlentwicklungen vermeiden, die in polyzentralen Räumen aufgrund der fehlenden Übereinstimmung der Gemeindegröße mit der Reichweite und optimalen Größe von Maßnahmen entstehen. Sie kann damit dazu beitragen, die regionale Handlungsfähigkeit zu gewährleisten und zu verbessern wie das Beispiel der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn zeigt.

## Literatur

- Ante, U. (2005): Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung. In: Ante, U. (Hrsg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Hannover, 1-15. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318.
- Beermann, P.; Köhler, S.; Leuninger, S. (2002): Regionale Kooperationen und Regionalmanagement – Modeerscheinung oder adäquate Antwort auf die Zukunftsherausforderungen des 21. Jahrhunderts? In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 26, 2, 56-62.
- Bergmann, E.; Jakubowski, P. (2001): Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb. In: Informationen zur Raumentwicklung, 8, 465-479.
- Blecken, L. (2011): Einbindung von und Kommunikation mit Politik und Verwaltung auf verschiedenen Ebenen. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Berlin, 159-163.
- Blecken, L.; Melzer, M. (2009): Stadt-Umland-Kooperation: Stellschrauben zur Stärkung der regionalen Zukunftsgestaltung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis. Wedel.
- Diller, C. (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung 62, 4-5, 270-279.
- Fürst, D. (2001): Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40, 2, 84-96.
- Heinz, W. (Hrsg.) (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart, Berlin, Köln. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93.
- Hollbach-Grömig, B.; Floeting, H.; von Kodolitsch, P.; Sander, R.; Siener, M. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Berlin. = Difu-Materialien 3/2005.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Kiel.
- Klemme, M. (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 110.
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2001): Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? In: Raumforschung und Raumordnung 59, 2-3, 184-191.
- Liebrenz, F. (2005): Steuerung der Baulandausweisung durch Siedlungsschwerpunkte und den 20-%-Rahmen im Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein. In: Informationen zur Raumentwicklung 4/5, 211-216.

## ■ Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit

- Melzer, M. (2011): Stadt-Umland-Kooperationen – Elmshorn/Pinneberg. In: *Planerin* 2, 21–23.
- Mensing, K.; Wittekind, J. (1997): Interkommunales Flächenmanagement. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 7, 481-493.
- Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1998): *Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998*. Kiel.
- Müllers, E. (1996): *Stadt-Umland-Planung. Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Einbindung von Stadt-Umland-Problemen*. Halle.
- Weber, J. (2005): Interkommunale Kooperationen zwischen Stadt und Umland aus Sicht der Landesentwicklung in Bayern. In: Ante, U. (Hrsg.): *Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich*. Hannover, 76-86. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318.
- Wittekind, J. (2005): Modell der Flächenreduzierung auf konsensualer Basis am Beispiel des Lebens- und Wirtschaftsraumes Rendsburg. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.): *Ökonomische und finanzielle Aspekte des Städtebaurechts. Neue Ansätze*. Köln, Berlin, Dortmund, 51-58.

### **Autor**

**Lutke-Anselm Blecken** (\*1981) studierte Geographie an der Georg-August-Universität Göttingen. Seit 2006 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH in Wedel. Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Stadt- und Regionalplanung, interkommunale/regionale Kooperation, räumliche Anpassung an den Klimawandel und Integriertes Küstenzonenmanagement.

Nils Leber

## Wachstum-Ausgleich-Stabilität!? Regionen im Spagat raumordnungspolitischer Leitmotive

### Gliederung

- 1 Räume im Fluss – Ein kurzer Blick auf die „Trends“ der Raumentwicklung
- 2 Zwischen Wachstum, Ausgleich und Stabilität – Zum Status quo raumordnungspolitischer und raumplanerischer Zielsetzungen
- 3 Stadt – Land – Peripherie: Herausforderungen für die Raumentwicklungspolitik
- 4 Raumentwicklungspolitik 2025 – Bausteine für eine künftige Raumentwicklungspolitik

Literatur

### Zusammenfassung

Die Trends der Raumentwicklung zeichnen sich in den zurückliegenden Jahren durch eine zunehmende Dynamisierung und Heterogenisierung aus. Dies führt im Wesentlichen zu einer Bildung von Disparitäten und einer deutlichen Komplexitätszunahme räumlicher Prozesse und damit gekoppelt zu einem Ansteigen der Anforderungen an planerische Prozesse. Planung findet sich dabei im Spannungsfeld von Wachstum, Ausgleich und Stabilität und damit in einem Bereich widersprüchlicher Zielkorridore situiert. Sie begibt sich offenkundig seit Jahren und Jahrzehnten in einen aufreibenden Spagat aus zum Teil diametral gegenüberstehenden raumordnungspolitischen Zielsetzungen. Diesen Spagat gilt es, so man ihn nicht eindeutig auflösen kann, doch zu entschärfen. Insofern ergeben sich für die Raumentwicklungspolitik zahlreiche Herausforderungen und weitreichende Reformnotwendigkeiten, die in den kommenden Jahren auf der Basis eines gesellschaftlichen Konsenses aufgestellt werden müssen.

### Schlüsselwörter

Raumentwicklungspolitik – Paradigmen für die Raumentwicklung – Leitbilddiskussion

### Abstract

In recent years the trends of spatial development are characterised by a growing and dynamic heterogeneity with the result of the formation and especially the expansion of spatial disparities. This in turn builds a growing challenge for spatial development policies. It must however be noted that spatial development policy is in a conflict. On the one hand, spatial development policy continues to pursue the goal of equal living conditions in each subspace. On the other hand, spatial development policy promotes the idea of European Metropolitan Regions and thus clearly a strategy of growth. For years and decades, spatial development has found itself in an exhausting balancing act of in part diametrically opposite spatial planning objectives. The need of coordination and



reform processes is the result of this dilemma. This is the central task of the upcoming years.

## Keywords

Spatial development policy – paradigms for spatial development – discussion of spatial role models

## 1 Räume im Fluss – Ein kurzer Blick auf die „Trends“ der Raumentwicklung

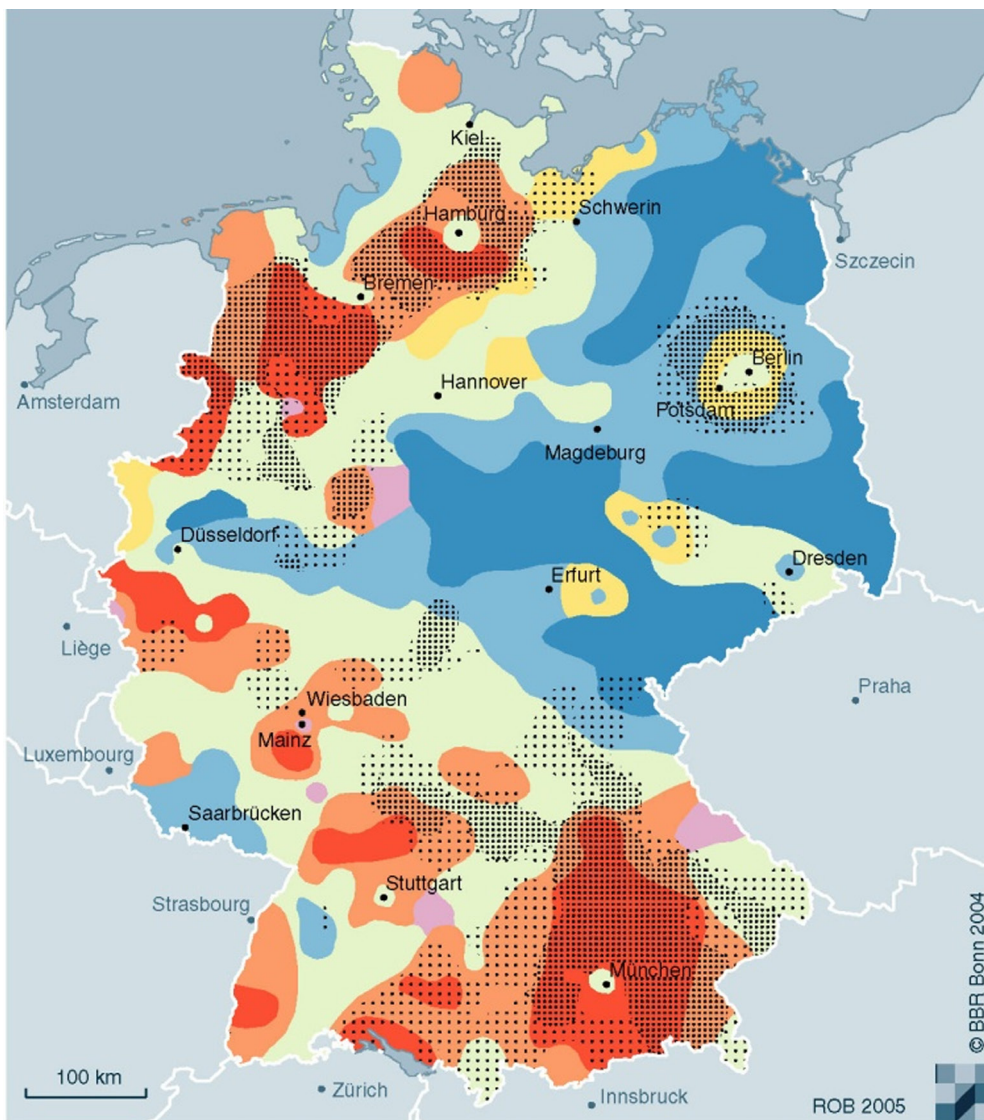
Spricht man von „Trends“ der Raumentwicklung, dann landet man sehr schnell bei einigen, den Diskurs dominierenden Entwicklungspfaden. Schlagwörter wie etwa der wirtschaftliche oder auch der demographische Wandel prägen neben anderen diesen Diskurs nunmehr bereits seit etlichen Dekaden.

Diese Liste wäre noch erheblich ergänzungsfähig, so finden sich auch in der Siedlungsentwicklung, im Bereich der Entwicklung von räumlichen und funktionalen Verflechtungen sowie in den Bereichen Umwelt und Energie, um nur einige ergänzende Themenfelder anzuführen, weitere deutliche und dringliche Problemzusammenhänge (vgl. BBR 2005).

Man könnte also durchaus versucht sein, im Zusammenhang mit den gegenwärtigen räumlichen Entwicklungspfaden von einer „Neuaufgabe“ vergangener Entwicklungen, nach dem Motto „Die Gegenwart ist eine Neuaufgabe der Vergangenheit“, zu sprechen. Dies stimmt jedoch nicht in vollem Umfang. Eindeutig, so wurde ja bereits ausgeführt, bestimmen spezifische Themen den raumpolitischen und gesellschaftlichen Diskurs nun bereits seit Jahren und sind insofern zum Teil von „Randthemen“ zu Dauerthemen geworden. Ein prägendes Begriffspaar in diesem Zusammenhang stellt der Kontext von Wachstum und Schrumpfung dar, den man mittlerweile ohne Weiteres als Grundtendenz der Raumentwicklung bezeichnen kann (vgl. Abb. 1).

Es muss jedoch ganz deutlich hervorgehoben werden, dass es in jüngster Zeit auch relativ „neue“ Themen, im Sinne ihrer wachsenden Präsenz, in dem beschriebenen Diskurs gibt. Themenbereiche sind aufgrund einiger Entwicklungen deutlicher in diesen Diskurs eingetreten als es bis dato der Fall war. Ihr Stellenwert ist demnach gestiegen. Ein sehr aktuelles Beispiel findet sich diesbezüglich im gegenwärtigen Bedeutungszuwachs der Themenfelder Energie und Klima. Dies ist ganz offenkundig auch den bedauerlichen Vorfällen um die Atomkatastrophe im japanischen Fukushima im März 2011 geschuldet. Wobei der Nachhaltigkeitsdiskurs an sich, unter dem sich auch energetische und klimatische Aspekte als Segmente vereinen lassen, in der Bundesrepublik, in Europa und auch weltweit über eine sehr ausdifferenzierte und im positiven Sinne bewegte Tradition verfügt (vgl. u. a. Hauff 2010).

Abb. 1: Trends der Raumentwicklung



**Räume, in denen die Entwicklung der Bevölkerung und der Beschäftigung geprägt ist durch**

- starke Schrumpfung
- geringe Schrumpfung
- divergierende Trends  
(schrumpfende Bevölkerung, wachsende Beschäftigung)
- Stagnation
- divergierende Trends  
(wachsende Bevölkerung, schrumpfende Beschäftigung)
- geringes Wachstum
- starkes Wachstum

**Siedlungsflächen- und Verkehrswachstum**

- stark
- sehr stark

Quellen: Laufende Raubeobachtung des BBR, SuV-Trendrechnung 2020, BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020/Exp, ITP-Intraplan Consult GmbH, Datengrundlagen: BVWP-Verkehrsprognose 2015, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung des Bundes und der Länder

Quelle: BBR (2005: 85)

Dagegen scheinen einige Themenfelder, nach einer Phase relativer Nichtbeachtung zyklisch immer einmal wieder auf die Agenda dringlicher Themen zu kommen, um dann wieder in eine Phase der relativen Nichtbeachtung zurückzukehren. Dies wird unter anderem an dem Aspekt des Bodens, bzw. genauer gesagt der Flächenneuanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken, und dem Aspekt der Suburbanisierung sehr deutlich. Dieses Phänomen kann z.B. im Luhmannschen Sinne durchaus als Reduktionsmechanismus in Anbetracht einer wachsenden Komplexität gewertet werden (Luhmann 1987: 47 ff.). Insofern stellt sich der Diskurs über Themen der Raumentwicklung ebenso dynamisch dar wie die Raumentwicklung selbst. In eben dieser Dynamik ist jedoch einer der klaren Unterschiede im Vergleich zu zurückliegenden Entwicklungspfaden bzw. Phasen der Raumentwicklung zu sehen, hat doch die Dynamik und die Komplexität planerischer Prozesse in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten als Reaktion auf die zunehmende Komplexität räumlicher Prozesse enorm zugenommen. Dies hat zur Folge, dass die Raumentwicklung gegenwärtig viel deutlicher als noch in der fernen oder auch der nahen Vergangenheit von einer räumlich deutlicheren Nähe sehr unterschiedlicher, oftmals gänzlich gegensätzlicher Entwicklungstendenzen geprägt ist. Zudem spielen Ambivalenzen in der räumlichen Entwicklung in der heutigen Zeit eine größere Rolle, und die Raumentwicklung bewegt sich gegenwärtig viel stärker im Spannungsfeld von Persistenz und Transistenz, also im Gefüge von sich dynamisch wandelnden und sich verfestigenden Entwicklungen, als dies vor Jahren noch der Fall war. Ein zentrales Thema in diesem Bezugsrahmen sind nach wie vor die Entstehung und das Vorhandensein erheblicher räumlicher bzw. regionaler Disparitäten (Kilper 2004: 40 ff.). Diese Disparitäten sind, folgt man zahlreichen modellhaften Ansätzen, das Produkt inhomogener ökonomischer oder demographischer Entwicklungen und deren ebenfalls inhomogener Verteilung im Raum. Das Resultat ist die Bildung von Zentralitäten auf der einen Seite und Peripherien im weitesten undifferenzierten Sinne auf der anderen Seite. Im Wesentlichen sind dies die „driving forces“ unserer polyzentrischen Raumstruktur, die, ohne eine Wertung vorzunehmen, auch auf diesen Disparitäten basieren. Jedoch führt eine so beschriebene Entwicklung im Laufe der Zeit, ohne einen regulativen Eingriff, zur Verfestigung von Disparitäten im negativen Sinne. Die Aufgaben und Herausforderungen in diesem Zusammenhang werden, Prognosen folgend, noch weiter anwachsen (BBR 2006: 105 ff.). Die oben beschriebenen Tendenzen und ihre zeitliche Entwicklung werden bereits beim Vergleich der beiden letzten Raumordnungsberichte und durch die Daten und Darstellungen der vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) als Daueraufgabe betriebenen laufenden Raumbewertung klar ersichtlich.

## **2 Zwischen Wachstum, Ausgleich und Stabilität – Zum Status quo raumordnungspolitischer und raumplanerischer Zielsetzungen**

Die Raumentwicklung ist eindeutig, dies sei vorweg deutlich betont, eine politische Aufgabe, die dem Ziel verhaftet ist, über leitbildhafte Vorstellungen von einer gerechten, möglichst ausgeglichenen Entwicklung aller Räume und Regionen zu einer ausbalancierten Entwicklung beizutragen und diese zu gewährleisten (Ritter 2009: 14). Raumentwicklungspolitik beschreibt, um einen Begriff der Systemtheorie zu nutzen, ein komplexes vertikal und horizontal ausdifferenziertes Mehrebenensystem. Dieses System basiert auf einem Konglomerat aus Normen, Zielen, Werten und Festsetzungen und funktioniert nach fest definierten Mechanismen im Rahmen von administrativen und instrumentellen Grenzen. Die Betrachtungen dieses Kapitels beziehen sich überwiegend auf den nationalstaatlichen Kontext der Bundesrepublik, jedoch wird an der einen oder anderen Stelle, vor allem im Bereich der späteren Betrachtungen der Herausforderungen für die

Raumentwicklungspolitik im Kapitel 3, durchaus auch ein Bezug zur übergeordneten europäischen Ebene hergestellt, da hier spezifische Analogien, aber auch spezifische Notwendigkeiten entstehen.

Während unter Raumplanung an sich zunächst einmal die überörtliche und fachübergreifende Planung zu verstehen ist, bezeichnet man die örtliche (ebenso fachübergreifende) Planung als Bauleitplanung (Fürst 2010: 15). Die Bezeichnung „Überfachlichkeit“ beschreibt dabei den Unterschied zu sektoralen Planungen (Fachplanungen), der vor allem im Anspruch einer räumlichen Integration, also im Wesentlichen in der Koordination der räumlichen Auswirkungen der fachlichen Nutzungsansprüche, zu suchen ist (Fürst 2010: 15). Im Geflecht sich stetig verändernder dynamischer Entwicklungen kommen der Raumplanung vor allem zwei „Basis-Aufgaben“ zu: zum einen eine Ordnungsaufgabe und zum anderen eine Entwicklungsaufgabe. Daneben ließen sich noch, je nach Sichtweise, weitere Grundfunktionen definieren (Fürst 2010: 16), jedoch beschreibt das Spannungsfeld der beiden „Basis-Aufgaben“ sehr treffend die innere Logik. Kritisch könnte man auch die innere Unlogik der Raumplanung als Bestandteil der Raumentwicklungspolitik sehen. Darüber hinaus lassen sich noch prozessuale Funktionen anführen, die an dieser Stelle jedoch lediglich unkommentiert angeführt werden sollen (Fürst 2010: 17 ff.):

- Orientierungsfunktion
- Frühwarnfunktion
- Moderationsfunktion
- Organisationsfunktion
- Koordinations-/Konfliktregelungsfunktion

Diese prozessualen Aspekte bzw. Funktionen sind vor allem wichtig, wenn es darum geht, Potenziale und Optionen zur Steuerung räumlicher Prozesse – und damit verbunden von Modifikations- und Reformerfordernissen – zu identifizieren. Gleichsam lässt die Fülle der angeführten Aufgaben einen handfesten Rückschluss auf die enorme Komplexität zu, mit der sich die Raumplanung als Bestandteil der Raumentwicklungspolitik konfrontiert sieht. Dies lässt bereits auf den ersten Blick die Vermutung zu, dass in diesem Kontext erhebliche Spannungsfelder bestehen, die die Raumplanung und Raumentwicklungspolitik ganz eindeutig in einen ausgeprägten ressourcenintensiven Spagat hineinzingen. Es ist von großer Bedeutung für die Ausführungen dieses Aufsatzes, diese Aspekte als Rahmen im Bewusstsein zu haben, um die folgenden Gedankengänge zweckmäßig einordnen zu können.

Zu Beginn dieses Kapitels, um wieder zur Substanz der Raumentwicklungspolitik zurückzukehren, wurde die Bedeutung von Normen, Zielen und Wertvorstellungen sowie von Festsetzungen hervorgehoben. Mit diesem Komplex sollen sich die nachfolgenden Ausführungen befassen. Der Raumentwicklungspolitik in der „Person“ der Raumordnung und Raumplanung stehen diesbezüglich vielfältige Möglichkeiten offen. Diese sind, was ihre Verbindlichkeit anbelangt, sowohl formeller als auch informeller Natur. Zunächst einmal sollte dabei noch einmal betont werden, dass die Raumordnung sehr stark von den grundgesetzlichen Motiven, u. a. von jenem der gleichwertigen Lebensverhältnisse, geprägt wird. So zielt beispielsweise Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ab. Dies drückt sich dann auch in der spezifischen juristischen Grundlage der Raumordnung, dem Raumordnungsgesetz (ROG), aus (§ 1 Abs. 2 ROG). Gerade das Thema der gleichwertigen Lebensver-

hältnisse verfügt in Deutschland nunmehr bereits über eine gewisse Tradition, was auch als einer der Gründe für die Probleme der Raumordnung bezüglich der Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulates bewertet wird (Blotevogel/Danielzyk 2006: 60). Dementgegen scheint eine Neuinterpretation dieses Postulates offenkundig als alternativlos und unausweichlich (ARL 2006: 1).

Nun besitzt die Raumordnung, wie bereits erwähnt, vielgestaltige Möglichkeiten der Formulierung von eben jenen Normen, Zielen und Wertvorstellungen, die aus gesellschaftlichen und politischen Diskursen hervorgegangen sind. Auf der formellen Seite bietet sich der Raumordnung die Möglichkeit, über die sogenannten Ziele der Raumordnung (§§ 3 und 5 ROG) verbindliche Vorgaben für die räumliche Entwicklung zu machen. Diese Ziele der Raumordnung sind räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar und in Abwägungsprozessen nicht abwägbar. Darüber hinaus gibt es im Raumordnungsgesetz die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG), welche sozusagen die Leitplanken für eine nachhaltige räumliche Entwicklung in der Form von einigen Leitsätzen vorgeben. Diese Grundsätze sind jedoch in nachfolgenden Prozessen einer Abwägung zugänglich und besitzen insofern bei Weitem nicht die Wirkungskraft und Verbindlichkeit und damit auch nicht das Steuerungspotenzial von Zielen der Raumordnung.

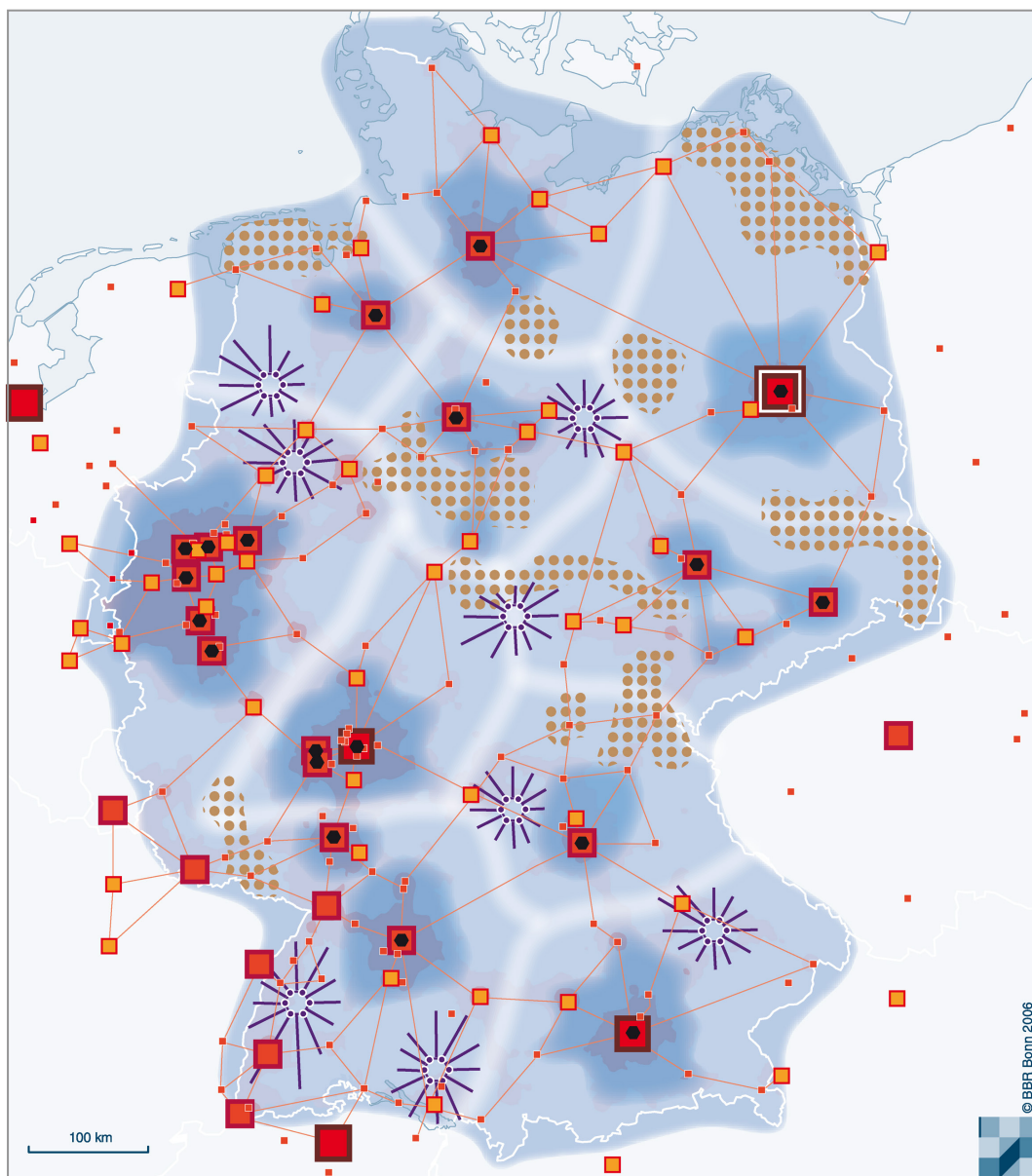
In der Folge sollen eher die strategischen und konzeptionellen Aspekte bzw. Prinzipien der Raumentwicklungspolitik im Zentrum der Betrachtungen stehen. Den zentralen Ausgangspunkt dieser Betrachtungen bildet das im Jahr 2006 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedete und bis heute gültige Leitbilddokument mit dem Titel „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (BMVBS 2006). Dieses gesamträumliche Leitbild gliedert sich in drei Teilleitbilder auf, die sich mit drei zentralen Themenfeldern auseinandersetzen:

- Leitbild 1: Wachstum und Innovation (vgl. Abb. 2)
- Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern
- Leitbild 3: Ressourcen bewahren, Kulturlandschaft gestalten






Das Dokument versucht, den beschriebenen Spagat der Raumentwicklungspolitik, bestehend aus den beiden sehr gegensätzlichen Zielrichtungen Wachstum und Ausgleich, durch eine Gleichzeitigkeit der Ziele von Wachstum (Leitbild 1) und Ausgleich (Leitbild 2) sowie dem Aspekt der Ökologie und Nachhaltigkeit (Leitbild 3) aufzulösen. Dessen ungeachtet werden jedoch sehr deutlich durch das Leitbild 1 die Aspekte des Wachstums und der Innovation zugunsten der Metropolen, die als Motor für die Regionalentwicklung wirken sollen, hervorgehoben und damit ein deutlich wahrnehmbarer Schwerpunkt gesetzt (BMVBS 2006: 14).

Dies muss vor allem im europäischen Kontext, also insbesondere vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie, gesehen und als weitere Ausrichtung auf das Paradigma des Wachstums bewertet werden. Die Konsequenz dieser Ausrichtung lässt sich durch eine weitere Zunahme regionaler und räumlicher Disparitäten beschreiben. Dies wird, bei allem Aufholen der Nationalstaaten in Europa untereinander, beim Blick in den „Kohäsionsbericht“ der Europäischen Kommission deutlich, denn hier drückt sich nach wie vor, auch aufgrund der Erweiterung der Europäischen Union, eine Tendenz des Auseinanderdriftens auf der Ebene der Regionen deutlich aus (Europäische Kommission 2010).

Abb. 2: Leitbild Wachstum und Innovation



**Metropolräume**

-  Kerne der Hauptstadtregion und der bestehenden europäischen Metropolregionen
-  weitere Standorte von Metropolfunktionen
-  engerer metropolitaner Verflechtungsraum
-  weiterer metropolitaner Verflechtungsraum einschließlich ländlicher Räume
-  Übergangszonen zwischen metropolitanen Verflechtungsräumen


**Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume**



**Stabilisierungsräume**



**Raumstruktur**

-  hochverdichteter Zentralraum
-  verdichteter Zwischenraum

Die Karte veranschaulicht das Leitbild. Die Signaturen stellen jedoch keine planerischen Festlegungen dar.

Quelle: BMVBS (2006: 13)

Ergänzend muss jedoch angeführt werden, dass eine Betrachtung von Regionen mit dem Indikator des Bruttoinlandsproduktes aus vielerlei Hinsicht als absolut kritikwürdig angesehen werden muss. Auch hier besteht offenkundig ein erheblicher Modifikationsbedarf in Sachen der Nutzung zweckmäßiger Indikatoren.

Zwischen Wachstum, Ausgleich und Stabilität – so lautet der Titel dieses Kapitels. Bereits durch dieses begriffliche Spannungsfeld wurden quasi vorweg hinreichend das Dilemma, aber auch die künftige Aufgabe und der Kern raumentwicklungsbezogenen Handelns in der Zukunft präzise definiert. Das folgende Kapitel wird diese Prämisse diskursiv noch etwas differenzierter behandeln.

### **3 Stadt – Land – Peripherie: Herausforderungen für die Raumentwicklungspolitik**

Im Geleitwort der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland führen Wolfgang Tiefensee, damaliger Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, und Ernst Pfister, damaliger Wirtschaftsminister des Landes Baden-Württemberg und Vorsitzender der MKRO, aus: „Die Leitbilder, die die gesetzlichen Ziele und Grundsätze der Raumordnung ergänzen und den raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1992 ersetzen, verdeutlichen: Die wachsenden Herausforderungen werden – trotz aller Entwicklungsunterschiede – nur im engeren Miteinander der Regionen und im Miteinander von Stadt und Land zu bewältigen sein“ (BMVBS 2006: o.S.). Damit wird im Wesentlichen das im vorherigen Kapitel dargestellte Spannungsfeld aus Wachstum, Ausgleich und Stabilität aufgegriffen und auf den Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung abgestellt. Zusätzlich wird der räumliche Zusammenhang einzelner Teilräume, namentlich Stadt und Land, als zentral hervorgehoben. Diese Aussage kann zunächst einmal als definierter Anspruch an die Raumentwicklungspolitik verstanden werden.

Die größten Herausforderungen in diesem Kontext erwachsen mit Sicherheit einstweilen aus der Notwendigkeit der Wahrnehmung der Ausgleichsaufgabe und aus einer Nejustierung und Neuabstimmung des Gleichwertigkeitspostulates. Dieses Faktum kann durchaus als die größte Kernaufgabe für die Raumentwicklungspolitik verstanden werden. Aufgrund der gegenwärtig zu beobachtenden Entwicklungen stellt sich an dieser Stelle jedoch ganz plakativ die Frage danach, ob Planung sich in einer Krise befindet. Diesbezüglich finden sich eine große Anzahl von Beschreibungen, Bewertungen und Befunden in der wissenschaftlichen Literatur. Diese operieren jeweils aus sehr verschiedenen sachlichen und fachlichen Perspektiven heraus. Vielmals geht es dabei um die Potenziale und die Hemmnisse von Planungsprozessen und von Planung an sich. Oftmals geht es auch um Fragen der Ausgestaltung und der für Planungsprozesse wichtigen Legitimation sowie um die ethische und normative Fundierung ebendieser Prozesse.

Ein Zustandsbericht der Planung von Wegener aus dem Jahre 1999 offenbart alleine aus zeitlicher Sicht sehr prägnant, dass bereits seit einigen Jahren – was das Selbstverständnis von Planung anbelangt – eine offensichtliche Lethargie und Desillusionierung vorliegt bzw. vorherrscht. Wegener beschreibt den Status von Planung im Kontext der Thematik der Umweltdiskussion wie folgt: „Die Raumplanung als Disziplin nimmt heute ihre Aufgabe der ökologischen Kommunikation über Raumentwicklung nicht wahr, weil sie sich auf Metakompetenzen wie Moderation und Vermittlung zurückgezogen hat. Sie ist deshalb nicht in der Lage, Politik und Öffentlichkeit Fragen zu beantworten ... Die Disziplin der Raumplanung in der Bundesrepublik ist alt und müde geworden. Ihr einst utopischer und reformerischer Elan ist erschöpft. Angesichts der globalen ökologischen

Herausforderung bedarf es einer Rückbesinnung auf diesen Elan, diesmal aus sozialer und ökologischer Verantwortung“ (Wegener 1999: 171). Wegeners Beschreibung lässt die Frage zum Zustand der Planung durchaus in einem sehr besorgniserregenden Licht erscheinen, lässt sich seine Beschreibung doch auch in andere planerische Zusammenhänge überführen. Betrachtet man nun einige strukturelle Aspekte von Planung, dann differenziert sich das Bild noch ein wenig mehr aus, was allein nicht unbedingt den Befund Wegeners deutlich entkräftet.

Wurde weiter oben, auf der Basis einer Umschreibung von Dietrich Fürst bezüglich der Raumplanung, auch auf die wichtige Integrationsfunktion und Integrationsfähigkeit der Raumplanung hingewiesen, so lassen sich auch darauf abzielend einige wichtige Aussagen aus der Literatur entnehmen. So befasst sich Schönwandt beispielsweise mit den „constructs of planning“, also der Konstruktion der Planung im Ganzen, und den „constructs in planning“, also der inneren Konstruktion von Planung, um festzustellen, dass es in der Gesamtkonstruktion oftmals an der Fähigkeit zu integrieren hapert und in der inneren Konstruktion oftmals die „Blaupause“ zur Erarbeitung von effektiven und nachhaltigen Planungsprozessen fehlt (Schönwandt 2002: 7).

So ist das Motiv der Rationalität auch immer ein Ansatzpunkt kritischer Blicke auf die Planung. Siebel führt im Kontext dieser Thematik der Rationalität zwei mögliche Planungsmodelle, ein offenes und ein geschlossenes, an. Rationalität im geschlossenen Planungsmodell ist beispielsweise dann gegeben, wenn Planung vollständige Informationen besitzt und sowohl über widerspruchsfreie Ziele als auch über alle Mittel verfügt, das Geplante zu verwirklichen (Siebel 2006: 203). Das geschlossene Planungsmodell umschreibt insofern einen absoluten Optimalzustand bzw. es basiert auf einem ebensolchen. Aus der Erkenntnis des Fehlens eines solchen Optimalzustandes kam es im Rahmen des planungstheoretischen Diskurses zu einem Umschwenken in Richtung des offenen Planungsmodelles kommen, sprich zu einem Umschwenken hin zum Inkrementalismus, welcher sich auf punktuelle Maßnahmen und auf einzelne Projekte unter dem weitestgehenden Verzicht auf hoheitliche Eingriffe zugunsten von Verhandlungslösungen konzentriert und sich dabei überwiegend privatrechtlicher Organisationsformen und informeller Verfahren bedient (Siebel 2006: 203). Eben diese Entwicklung hat die Raumplanung und Raumordnung in ein großes Dilemma gestürzt, muss doch festgehalten werden, dass etwa der Schutz von Schwächeren und die Vorsorge für künftige Generationen ohne Zweifel einen starken zentralistischen Interventionsstaat voraussetzen und nicht reinen Marktmechanismen überlassen werden kann und darf. Dies läuft insofern aber dem implementierten Planungssystem des perspektivischen Inkrementalismus deutlich zuwider und ist mit ihm augenscheinlich nicht erreichbar (Siebel 2006: 208). Siebel führt diesbezüglich weiter aus, dass Planung sich, um auf diese Widersprüche reagieren zu können, notwendigerweise auf alle drei Idealtypen der Planung, namentlich „das souveräne, durchsetzungsstarke Planungssubjekt, die kooperative konsensorientierte Moderation und die fehlerfreundliche revidierbare Maßnahme“, konzentrieren muss (Siebel 2006: 208). Erfolgreiche Planungsprozesse müssen insofern durchaus paradox konstruiert sein und diese Tatsache auch in Kauf nehmen (Siebel 2006: 209). Die Raumordnungspolitik sollte sich dieses „Optimalbild“ zum Vorbild machen, auch wenn dies der Quadratur des Kreises gleichkommt (Siebel 2006: 209).

Damit definiert Siebel durchaus sehr komplexe Anforderungen an Planungsprozesse. Auch Danielzyk widmet sich der Frage nach dem „Warum?“ der Raumplanung, versucht diese Frage dann aber auch gleich inhaltlich zu fundieren (Danielzyk 2004). In einem späteren Artikel hebt er jedoch, um der Frage zunächst einmal eine pauschale Antwort hinzuzufügen, hervor, dass der räumlichen Planung fast schon naturgemäß aufgrund der



zahlreichen Aufgaben und Herausforderungen künftig wieder deutlich mehr Gewicht zukommen wird, sie wird diesen „Raum“ jedoch zweckmäßig und stringent auf- und ausfüllen müssen (Danielzyk 2008: 802). Fürst betont dagegen noch einen weiteren Aspekt, welcher für die Raumentwicklung künftig bedeutsamer werden muss. Für ihn wird es danach auch maßgeblich um eine gestalterische Komponente der Raumentwicklungspolitik und der Raumplanung gehen, welche auf die Steigerung der Attraktivität von Regionen im Wettbewerb im Rahmen des Übergangs zur Wissens-, Informations- und Dienstleistungsgesellschaft abzielen muss (Fürst 2010: 20).

Neben den bisher aufgeführten Fragestellungen und Herausforderungen, denen sich Raumentwicklungspolitik zu stellen hat, zeigen sich noch einige eher grundlegende Themen als essenziell für die Zukunft. Aus diesem Kontext wurde bereits die Wichtigkeit der normativen und ethischen Unterfütterung von Planung besonders hervorgehoben. Hier ist das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse an erster Stelle aufzuführen. Dies siedelt sich im Kontext der Thematik der räumlichen Verantwortung und der räumlichen Gerechtigkeit an, die für das Zusammenspiel von Stadt, Land und Peripherie wenn nicht von existenzieller, so doch aber zumindest von substanzieller Bedeutung ist. In diesem bzw. für diesen Zusammenhang gilt es auch für die Raumentwicklungspolitik, Formeln und Antworten zu finden, die auf einem gesellschaftlichen und politischen Diskurs basieren.

Daraus ergibt sich aber auch zwangsläufig ein enormer Wandlungs- und Reformbedarf, um die Wirklichkeiten der Raumentwicklungspolitik und der Raumplanung dem definierten Anspruch an sie wieder deutlich näher zu bringen. Damit ließe sich der zum Teil unerträgliche Spagat der Raumentwicklungspolitik ein Stück weit erträglicher machen, und das Dilemma aus Anspruch und Wirklichkeit würde ein Stück weit aufgelöst.

Auch das Kapitel 3 konnte lediglich anhand einiger ausgewählter Aspekte eine kurze überblicksartige Zusammenschau liefern. Es schließen sich im Kapitel 4 ebenso selektive Betrachtungen zu Bausteinen für eine Raumentwicklungspolitik 2025 an. Diese Betrachtungen basieren weitestgehend auf den im Kapitel 3 dargestellten Aspekten.

#### **4 Raumentwicklungspolitik 2025 – Bausteine für eine künftige Raumentwicklungspolitik**

Die Frage nach der Daseinsberechtigung von Raumentwicklungspolitik und Raumplanung als Bestandteil ebendieser, die von vielen Wissenschaftlern und Praktikern gleichsam immer wieder einmal gestellt wurde und wird, lässt sich ganz pragmatisch und zweckgerichtet positiv beantworten. Raumentwicklungspolitik gehört nach wie vor zu den wichtigen Politikbereichen, will man an dem Prinzip der regionalen Chancengleichheit und der Umsetzung des Konzeptes einer nachhaltigen Entwicklung festhalten (vgl. neben anderen Gatzweiler 2008: 818). Sie ist in diesem Fall alternativlos. Die Frage nach dem „Ob“ lässt sich folglich relativ schnell und eindeutig beantworten. Dieses „Ob“ hängt jedoch sehr stark vom „Wie“ einer künftigen Raumentwicklungspolitik und Raumplanung ab, was nichts anderes bedeutet, als dass es gilt, die Raumentwicklungspolitik und Raumplanung zu hinterfragen und für die künftigen Herausforderungen mit dem nötigen Rüstzeug auszustatten und damit die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit wenn nicht zu schließen, so doch zu minimieren.

Es gilt zunächst einmal, und dies bildet den zentralen Ausgangspunkt für den Prozess der Neujustierung, einen gesellschaftlichen Diskurs über die der künftigen Raumentwicklung zugrunde liegenden Werte, Ziele und Normen zu organisieren und die Ergebnisse

dieses Vorgangs hinreichend aufzubereiten. Eine nachhaltige Raumentwicklungspolitik und Raumplanung wird um einen solchen Diskurs auch um ihrer selbst willen nicht herkommen, auch wenn dieser Diskurs sich in seiner Organisation und Handhabung als äußerst kompliziert und komplex darstellt. Es bleibt also zunächst festzuhalten, dass die Raumentwicklungspolitik und die Raumplanung deutlich diskursfähiger gemacht werden müssen. Diskursfähigkeit ist insofern ein erster wichtiger Baustein für eine Raumentwicklungspolitik 2025. Im Übrigen würde eine höhere Diskursfähigkeit auch die nach wie vor zu beobachtende Planungskepsis potenziell deutlich verringern und damit zu einem Wiedererstarben von Vertrauen in Planungsprozesse führen bzw. dies hypothetisch ermöglichen.

In diesem Kontext muss es dann eben auch darum gehen, eine deutlich verbesserte Kooperations- und Strategiefähigkeit zu entwickeln. Viel zu lange haben sich die Raumentwicklungspolitik und die Raumplanung von der Entwicklung und dem Entwurf von, unter anderem auch visionären und innovativen, Leitbildern zurückgezogen und damit deutlich an konzeptioneller und strategischer Kraft verloren. Damit wurde die Kontrolle und die Steuerung vieler räumlicher Prozesse fast gänzlich dem Markt überlassen. Eine Re-Strategisierung scheint an dieser Stelle unabdingbar.

Damit eng gekoppelt, denn Konzepte und Strategien besitzen nur dann einen Wert, wenn ihre Realisierung auch möglich ist, ist ein weiterer zentraler Aspekt, welcher in dem Gesichtspunkt der Steuerungs- und Umsetzungsfähigkeit zu finden ist. Auch hier besteht bislang offenkundig ein deutliches Defizit, welches unter anderem auch aus dem zunehmenden Rückzug der Raumentwicklungspolitik und der Raumplanung – sozusagen aus dem Raum – herrührt. Diese Entwicklung hat ihren vorläufigen Höhepunkt in der letzten Novelle des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 gefunden. Diese Novelle ist den Bestrebungen der Föderalismusreform geschuldet und hat die Raumordnung in die konkurrierende Gesetzgebung überführt, was prinzipiell zu einer Stärkung der Position der Länder und zu einer Schwächung der Raumordnung selbst geführt hat.

Hier wäre künftig generell darüber zu debattieren, ob ein bedingungsloser Föderalismus den Erfordernissen und der Notwendigkeit ganzheitlicher und übergeordneter Festsetzungen und Regelungen, derer zahlreiche Problemzusammenhänge substantziell bedürfen, auch nur ansatzweise gerecht werden kann. Im Übrigen lässt sich dieses Erkenntnis problemlos auch auf andere thematische Felder, wie etwa auf die Bildungspolitik, übertragen. Es steht dabei außer Frage, dass dieses „Rad“ nur mit einer enormen Kraftanstrengung und nur auf der Basis eines gesellschaftlichen und politischen Konsenses zurückgedreht werden kann. Dessen ungeachtet bedarf es zweifellos einer Stärkung der Position der Raumentwicklungspolitik im Allgemeinen und der Raumplanung im Speziellen innerhalb des juristischen Gefüges.

Eine Stärkung der Position der Raumentwicklungspolitik bedarf jedoch auch einer Stärkung der Raumentwicklungspolitik von innen heraus. Das heißt, es wird auch darum gehen, vonseiten der Raumentwicklungspolitik auf allen Ebenen eine Art Selbstbewusstsein und den Mut zu entwickeln, sich verlorenes Terrain wieder anzueignen. Möglicherweise ist es an der Zeit für eine Rückbesinnung auf alte Stärken.

Möglicherweise finden sich auch schon in den aktuellen Leitbildern konzeptionelle Ansätze, die für eine derartige Rückaneignung von verlorenem Terrain durchaus eine Option darstellen könnten. Zu nennen ist hier zum Beispiel der durchaus zu Recht kritisierte konzeptionelle Ansatz der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften (BMVBS 2006: 16). Schon Hahne fragt in einem Aufsatz aus dem Jahr 2006 völlig folgerichtig: „Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Eine neue Formel für den regionalen Vertei-

lungskampf?“, um dann jedoch die Frage relativiert zu beantworten. Für ihn hapert es doch noch deutlich an der inhaltlichen und strukturellen Ausgestaltung dieser raumordnerischen Leerformel (Hahne 2006: 10). Dieser Umstand hält auch bis zum heutigen Tag an, woraus sich ein weiterer Aspekt ableiten lässt, der die zeitliche und strukturelle Ebene umfasst. Raumentwicklungspolitik und Raumplanung stellen sich bisweilen als überwiegend träge, adynamisch und hoch bürokratisiert dar, was die Verlässlichkeit, das Vertrauen und die Akzeptanz der Raumentwicklungspolitik und Raumplanung enorm schmälert und so zu einem Bedeutungsverlust von planerischen Aspekten geführt hat. Es geht folglich auch in Zukunft darum, Raumentwicklungspolitik zu dynamisieren, Bürokratie abzubauen und Transparenz zu schaffen.

In diesem Zusammenhang spielen die Kommunikationsfähigkeit und die Sprachlichkeit der Raumentwicklungspolitik und Raumplanung eine zentrale Rolle. Kommunikationsfähigkeit meint zunächst einmal ganz profan die Vermittlung, aber auch die Aushandlung, Visualisierung und Moderation von planerischen Prozessen. Sprachlichkeit dagegen zielt auf die Kommunikation im Sinne Luhmanns ab, das heißt auf die Erzeugung von Resonanzen in unterschiedlichen Subsystemen durch die Nutzung kompatibler Codes (vgl. Luhmann 1986). Auf die Raumentwicklungspolitik bezogen bedeutet dies z. B. die Ökonomisierung planerischer Prozesse, um planerischen Zielen in marktwirtschaftlichen Entwicklungsprozessen und Abläufen wieder deutlich mehr Geltung zu verschaffen. Diesbezüglich gilt es auch, die Raumentwicklungspolitik und Raumplanung mit monetären Ressourcen auszustatten, um den Raum für planerische Anreiz- und Verbotssysteme zu schaffen.

Betrachtet man abschließend die dargelegten Aspekte und die vorhandenen Rahmenbedingungen, so stellt sich schnell ob der Komplexität und der Intensität der angedachten Veränderungen die Frage nach den Chancen, diese tiefgreifenden Veränderungen und Modifikationen herbeiführen zu können und vor allem auch nach dem Weg, dies zu erreichen.

Hält man es weiterhin mit einem stark mit dem perspektivischen Inkrementalismus verbundenen „muddling through“ („Durchwurschteln“) und mit eher punktuellen Veränderungen oder spricht man hier eher Klaus Selle das Wort, der angelehnt an die Metapher eines Computers ein „Shut down. Restart“ diskutiert (Selle 2006: 557)? Dies soll nun nicht so verstanden werden, als ginge es künftig darum, alle Dinge auf null zu stellen. Dieser Meinung sind weder Klaus Selle in seinem Beitrag noch der Autor dieses Aufsatzes. Vielmehr geht es darum, den wichtigen und vor allem auch richtigen traditionellen Kern von Raumentwicklungspolitik und Raumplanung zu bewahren und weiterzuentwickeln. Dazu bedarf es möglicherweise, um in der Computer-Metapher zu bleiben, eines geordneten Neustarts auf der Basis eines traditionellen „Betriebssystems“ in der Form eines räumlich, sachlich, institutionell und administrativ neu aufgestellten und ethisch und gesellschaftlich getragenen raumbezogenen Zielkanons.

## Literatur

- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 69.
- Blotevogel, H. H.; Danielzyk, R. (2006): Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Herausforderung für die Raumordnungspolitik? In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 59-71.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte, Band 21.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2006): Raumordnungsprognose 2020/2050. Bonn. = Berichte, Band 29.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- Danielzyk, R. (2004): Wozu noch Raumplanung? In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden, 13-28.
- Danielzyk, R. (2008): Raumplanung, Raumentwicklung und der öffentliche Gestaltungsanspruch. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 799-802.
- Europäische Kommission (2010): Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, Band 1.
- Gatzweiler, H.-P. (2008): Lässt sich mit Vergangenheit Zukunft gewinnen? Eine kurze Reflexion der Raum- und Stadtentwicklungspolitik in Deutschland nach der Wende. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 814-820.
- Hahne, U. (2006): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Eine neue Formel für den regionalen Verteilungskampf? In: Raumplanung 124, 5-10.
- Hauff, V. (2010): Nachhaltigkeit: Die Karriere eines Begriffes. Festrede anlässlich der Umbenennung der FH Eberswalde in Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde. Eberswalde, 26. März 2010.
- Kilper, H. (2004): Regionale Disparitäten. Kein Thema von Gestern. In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden, 35-51.
- Luhmann, N. (1986): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen.
- Luhmann, N. (1987): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main.
- Ritter, E.-H. (2009): Europäische Raumentwicklungspolitik. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold.
- Schönwandt, W. L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart.
- Selle, K. (2006): Shut down. Restart ... Vorschläge zur Wiederaufnahme der Diskussion über die Entwicklung von Städten und Regionen und den möglichen Beitrag öffentlicher Akteure. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 557-577.
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 195-209.
- Wegener, M. (1999): Raumplanung als Systemrationalität oder die Rettung der Raumplanung durch die Ökologie. In: Schmals, K. M. (Hrsg.): Was ist Raumplanung? Dortmund, 165-172. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 89.

### **Autor**

**Nils Leber** (\*1978) studierte an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund und schloss sein Studium 2006 ab. Seit September 2006 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören vor allem Fragestellungen aus dem Bereich der Raum- und Regionalentwicklung.

Tobias Preising

# Raumentwicklung in Metropolregionen – Anforderungen und Akteure

## Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Chancen und Hindernisse für eine metro-regionale Planung
- 3 Anforderungen an eine integrative Planung in Metropolregionen
- 4 Einfluss von privatwirtschaftlichen Akteuren auf die räumliche Gestaltung
- 5 Schlussfolgerungen

Literatur

## Zusammenfassung

Metropolregionen dürfen nicht nur für Wirtschaftsförderung und Standortmarketing zuständig sein, sondern sollten sich auch an normativen Zielen der Raumentwicklung orientieren: Eine integrative und nachhaltige Entwicklung in Metropolregionen bedarf einer Verbindung von ordnender Sicherungsplanung und progressiver Entwicklungsplanung. Um die Sicherung der Daseinsgrundlagen nicht allein ökonomisch geprägten Kräften preiszugeben, müssen die Potenziale der räumlichen Planung in Metropolregionen weiter gestärkt werden. Nur so können die Bedingungen für eine ausgewogene räumliche Entwicklung in der Balance von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und ökologisch-sozialer Daseinsvorsorge geschaffen werden.

## Schlüsselwörter

Metropolregionen – Regionalentwicklung – Daseinsvorsorge – Region Rhein-Neckar – Chicago – privatwirtschaftliche Akteure

## Abstract

Metropolitan Regions must not aim only to economic development and regional marketing, but should be oriented to normative approaches of spatial development: integrative and sustainable development in metropolitan regions needs a connection of preservative planning and progressive development. For not leaving the provision for the daily existence to economic based forces, the potentials of spatial planning in metropolitan regions have to be strengthened. By this, it is possible to realize a balanced spatial development in equity of economic competitiveness and the provision of essential ecological and social public goods.

## Keywords

Metropolitan regions – regional development– services of general interest – region Rhine-Neckar – Chicago – economic stakeholder

## 1 Einführung

Seit den 1990er Jahren werden auch in Deutschland Metropolregionen etabliert, um auf den ökonomischen Wandel (Stichwort Globalisierung) und das Zusammenwachsen Europas zu reagieren. Definiert wurden die Metropolregionen zunächst nur als funktionale, nicht geographisch abgrenzbare Verflechtungsräume. In der praktischen Umsetzung wird das Konzept daher allerdings meist auf Aspekte der Wirtschaftsförderung und des Standortmarketings reduziert (vgl. auch Preising 2008). Im Zusammenhang mit dieser inhaltlichen Verschiebung ist auch eine Verschiebung der Akteure – weg von den Planungsbehörden, hin zu privaten Akteuren – geschehen.

Betrachtet man neben der analytischen (Kumulation der Metropolfunktionen), symbolischen (Assoziation von globaler Bedeutung) und akteursbezogenen (Bildung von Governance-Strukturen regionaler Akteure) Sichtweise allerdings auch die normativen Ziele der Entwicklung von räumlichen Leitvorstellungen und die Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung Europas, wird es nötig sein, sich zu fragen, wie sich die Metropolregionen weiterentwickeln müssen, um den an sie gestellten Anforderungen – auch in Bezug auf die Sicherung der Daseinsvorsorge in den metropolitanen sowie peripheren Teilräumen der Regionen – gerecht zu werden.

Im vorliegenden Beitrag sollen zunächst normative Anforderungen an Metropolregionen und der Rahmen für ein mögliches Leistungsspektrum dieser Region dargestellt werden, das Funktionen der Raumordnung (u. a. Freiraumsicherung, Siedlungsentwicklung und Daseinsvorsorge) und der Raumentwicklung (u. a. Wirtschaftsförderung, Standortmarketing) miteinander vereint. Hier ist natürlich auf damit verbundene Chancen, aber auch Risiken einzugehen, die durch eine Verbindung von restriktiver Ordnungsfunktion und progressiven Entwicklungszielen entstehen. Mit den Beispielen der Stadtregion Chicago (USA) und der Metropolregion Rhein-Neckar sollen dann zwei Regionen vorgestellt werden, in denen die Privatwirtschaft maßgeblich die regionale Planung und Entwicklung mit beeinflusst. Abschließend werden noch einige Schlussfolgerungen zur Einordnung solchen privaten Engagements und für die Weiterentwicklung der Metropolregionen und für den planerischen Umgang mit den gezeigten Entwicklungen gezogen.

## 2 Chancen und Hindernisse für eine metro-regionale Planung

Grundlagen für eine Weiterentwicklung der Metropolregionen in leistungsfähige, strategische Akteure der Regionalentwicklung sind ein gewisser Grad der Institutionalisierung, Kompetenzen der strategischen Planung und die Durchführung von regionalen Projekten unter Zuhilfenahme eigener Ressourcen (vgl. Abb. 1). Die eigenen Ressourcen können hierbei auch aus der Akquise privatwirtschaftlicher Mittel stammen.

Abb. 1: Stufen der regionalen Kooperation



Folgt man der Argumentation und Ausrichtung der deutschen (vgl. BMVBS 2006) wie auch der europäischen Raumpolitik/Förderpolitik, ist künftig eine stärkere Betonung von Agglomerationsräumen zu erwarten. Ein Argument für schlagkräftige und handlungsfähige Strukturen auf (metropol-)regionaler Ebene sind planerische Herausforderungen, die beispielsweise durch den demographischen Wandel oder den Klimawandel entstehen werden und nicht mehr allein auf der lokalen Ebene gelöst werden können, sondern integrierte und großräumigere Lösungen erfordern.

Um im Feld der strategischen Planung von metropolitanen Räumen eine Konkurrenzsituation zur bestehenden räumlichen Planung zu vermeiden, kann und sollte auch überlegt werden, (ordnende) Regionalplanung und (perspektivische) Regionalentwicklung unter dem Dach der Metropolregionen zusammenzufassen. Die große Gefahr einer solchen engeren Verschmelzung von Entwicklungsplanung und Ordnungsplanung ist der Verlust der organisatorischen Flexibilität (Projektstrukturen) und des positiven Images (Marketingfunktion) der Metropolregionen. Für die Ordnungsplanung könnte die enge Verknüpfung mit Projektstrukturen der privatwirtschaftlichen Akteure eine Beeinträchtigung der überfachlichen und dem Allgemeinwohl verpflichteten Unabhängigkeit bedeuten. Auch ist hier der Gefahr einer Verstärkung der ökonomischen Ausrichtung zulasten der Nachhaltigkeitsziele von Göteborg und der Sicherung ausgewogener Lebensverhältnisse in allen Teilregionen zu begegnen. Ein Argument für die Verknüpfung von Metropolregionen und Raumplanung ist deren Erfahrung in der Umsetzung von (auf metropolregionaler Ebene zwangsläufig weniger konkreten) Leitbildern und Entwicklungszielen in greifbare Strategien und Maßnahmen.

Insgesamt könnte sich die Verbindung von Ordnungsplanung und Entwicklungsfunktion dann langfristig auch unter Berücksichtigung und planerischer Beeinflussung der zunehmenden Agglomerationsnachteile (unkontrollierter Flächenverbrauch, Verkehrszunahme, soziale Segregation) als Vorteil für die wirtschaftliche Entwicklung wie auch für die Daseinsvorsorge herausstellen.



### 3 Anforderungen an eine integrative Planung in Metropolregionen

Grundbedingung für eine integrative Zusammenführung von Raumplanung und Metropolentwicklung muss natürlich immer die Wahrung der Handlungsfähigkeit bleiben. Es ist wenig zweckdienlich, eine regionale Meta-Organisation zu bilden, die nur durch eine erneute Aufspaltung wieder handhabbar wird oder – noch ungünstiger – ausschließlich auf Entscheidungen von „Heimatorganisationen“ der beteiligten Akteure angewiesen ist.

Daher lassen sich für Zusammenschlüsse auf der metropol-regionalen Ebene folgende Kriterien formulieren:

- Wahrung einer geringen Zahl von regionalen Verwaltungsebenen und Behörden mit weitgehend identischem Zuschnitt der Zuständigkeitsgebiete („Einräumigkeit des Handlungsraums“)
- Direkte oder indirekte demokratische Legitimation der regionalen Handlungsebene (zumindest für das Kerngebiet der Metropolregion bei einem mehrstufigen Aufbau)
- Kompetenz zur Erstellung von Entwicklungskonzepten (strategischen Leitlinien) und zu deren raumplanerischer Implementierung (Verbindung von Planung und Umsetzung)
- Einbindung wichtiger privater Akteure in die richtunggebenden Prozesse für die Entwicklung der Metropolregion und Nutzung privatwirtschaftlicher Potenziale
- Eigene Strukturen und Finanzhoheit in der Umsetzung der Ziele zur mittelfristigen Sicherung der Kontinuität und einer gewissen Unabhängigkeit gegenüber der aktuellen Lokal- bzw. Parteienpolitik in der Region

Dabei ist es wichtig, dass sich die seit Jahren (vgl. u. a. Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003; Gnest/Schöfer 2006; ARL 2006; ARL 2007; Bieker/Frommer/Othengrafen et al. 2007; Gnest 2008; Luchsinger 2010) als „Verhinderungsplanung“ (Gnest/Schöfer 2006: 13) in der Diskussion befindliche Regionalplanung (vor allem auf der Ebene von Metropolregionen) noch stärker neben der traditionellen restriktiven Ordnungsplanung auch den Entwicklungsaufgaben öffnet (vgl. u. a. ARL 2011), die bislang meist allein von den Metropolregionen maßgeblich bespielt werden, um hierbei „nach außen einen, die Entwicklung fördernden, regionalen Standortwettbewerb zu unterstützen und nach innen entwicklungshemmende Nutzungskonflikte und Standortkonkurrenzen zu vermeiden“ (ARL 2006: 3) und gleichzeitig dauerhaft die Lebensgrundlagen im Sinne der Nachhaltigkeit zu sichern (entspricht der Daseinsvorsorge in einer erweiterten Auslegung), um damit dem ökonomisch/entwicklungspolitisch geprägten Ansatz der Metropolregionen einen starken gemeinwohlorientierten Gegenpol zu geben.

Ziel einer Zusammenführung müsste eine ganzheitliche, integrative Regionalentwicklung aus „einer Hand“ sein, die die Balance von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und ökologisch-sozial nachhaltiger Daseinsvorsorge hält. Allerdings birgt eine stärkere Verknüpfung von entwicklungsorientierten Metropolregionen und den eher auf die nachhaltige Sicherung von Ressourcen angelegten Funktionen der Regionalplanung auch Einschränkungen für beide regionalen Ansätze mit sich. Diese sollen in Tabelle 1 mitsamt möglichen Reaktionen (Optionen) kurz aufgeführt werden.

Tab. 1: Zusammenführung von Regionalplanung und Metropolregionen

<i>Gefahren</i>	<i>Optionen</i>
Erhaltung bzw. Sicherung der Flexibilität der Metropolregionen sowohl inhaltlich als auch geographisch als schlagkräftige und verwaltungsunabhängige (im Sinne von informell und nicht-restriktiv) Organisationen der Wirtschaftsförderung.	Hier muss die richtige Balance zwischen den Synergieeffekten einer Zusammenlegung und einer nach außen wahrnehmbaren Differenzierung zwischen Marketing/Entwicklung und Planung/Sicherung gefunden werden. Besonders die Raumplanung muss mit ihrem hoheitlichen Handeln unabhängig von Einzelinteressen agieren können und auch so wahrgenommen werden.  Andererseits bietet sich durch eine integrierte Diskussion von Herausforderungen/Themen die Möglichkeit, potenzielle Konfliktfälle bereits im Vorfeld konsensual zu lösen, sodass die formale Planung nur noch bestätigenden Charakter hat und nur selten hart durchgreifen muss.
Keine Belastung des für das Innen- und Außenmarketing wichtigen positiven Images (der Metropolregionen) durch einschränkende Planungsrestriktionen.	Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass strategische und bedeutsame Entscheidungen demokratisch legitimiert getroffen werden und hier die privaten Interessen eine untergeordnete Rolle spielen.
Weiterhin (strikte) Trennung von privatwirtschaftlichem und staatlichem Handeln und damit Gewährleistung einer unabhängigen Raumplanung.	
Wenige positive Effekte einer Zusammenführung stehen Reibungsverlusten beim Umbau und bei der Schaffung von intransparenten Entscheidungsstrukturen gegenüber.	Transparente Darstellung des Mehrwerts einer Zusammenführung (und auch der Nachteile) sowie Etablierung eines transparenten Monitoring-Systems und effektiver Beteiligungsmechanismen weiterer gesellschaftlicher Gruppen.
Ein Teil der Metropolregionen ist im derzeitigen geographischen Zuschnitt zu groß für eine effektive Regionalplanung – andere sind für viele Aufgabenstellungen in ihrem Zuschnitt wiederum zu klein.	Mehrstufige Abgrenzung der Metropolregion in einen verbindlichen und formal verfassten Kern mit engerer Zusammenarbeit (inklusive hoheitlicher Aufgaben wie z. B. räumliche Planung) und Bildung einer weiter gefassten Verantwortungsgemeinschaft mit themenbezogener Arbeit in flexiblen Netzwerken.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass aus theoretischer Sicht eine Zusammenführung von klassischer Regionalplanung (ordnende Raumplanung) und der Regionalentwicklungsfunktion von Metropolregionen durchaus überlegenswert erscheint, wenn auch gewisse Gefahren einer solchen Zusammenführung zu beachten sind.

Die Hauptgründe hierfür liegen in einer – aus wissenschaftlicher Sicht (vgl. u.a. ARL 2006; ARL 2007; Bieker/Frommer/Othengrafen et al. 2007; Gnest 2008; Luchsinger 2010) bereits seit Längerem anstehenden – Neuausrichtung der Regionalplanung, um einem zunehmenden Imageproblem (vgl. u.a. Gnest/Schöfer 2006) zu begegnen. Gleichzeitig bestätigt sich die Vermutung des positiven Images der Europäischen Metropolregionen (in Deutschland), die eine progressive Raumentwicklung versprechen (Sinz 2005: 1 ff.). Die Einhaltung dieses Versprechens ist allerdings (noch) nicht unbedingt gegeben. Auch hier ist noch eine Weiterentwicklung des „Instruments“ Metropolregion vonnöten. Forderungen sind hier stärkere Verbindlichkeit in Organisation und Entscheidungen wie auch eine stärkere Fähigkeit zur Lösung von Konfliktthemen (Sieverts 2001: 144).

Gleichzeitig müssen aber auch die Gefahren gesehen werden, die eine Verknüpfung von staatlichem Handeln (Ordnungsplanung) und einflussreichen Partikularinteressen von Eliten (private Projektfinanzierung) mit sich bringt (vgl. auch Knieling/Othengrafen/Preising 2012). Hier ist eine transparente und eindeutig demokratisch legitimierte Entscheidungsfindung unabdingbar, um diesen Konflikt zu entschärfen.

#### **4 Einfluss von privatwirtschaftlichen Akteuren auf die räumliche Gestaltung**

Der zunehmende Einfluss des privaten Sektors auf Stadtentwicklungsprozesse lässt sich weltweit und bereits schon seit längerer Zeit feststellen (vgl. z. B. Thornley 2000). Eines der früheren und wohl der bekannteren Beispiele ist die Stadtregion Chicago: Bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts forderte und unterstützte der Commercial Club – ein Zusammenschluss der größten lokalen Wirtschaftsunternehmer – den Entwurf eines Stadtentwicklungskonzeptes für Chicago. Der vom Commercial Club finanzierte Plan of Chicago bzw. Burnham-Plan von 1909 ist nicht nur eines der ersten Beispiele für einen privat finanzierten Stadtentwicklungsplan, sondern gilt gleichzeitig auch als erste umfassende regionale Entwicklungsplanung der USA (vgl. Knieling/Preising 2012). Zum 100. Jubiläum des Plans beschloss der Commercial Club in den 1990er Jahren, erneut einen Plan vorzulegen und gründete die Non-Profit-Organisation Chicago Metropolis 2020, die als regionalpolitische Stimme der Wirtschaft zu verstehen ist (vgl. auch Schönig 2007: 141). Die Motivation der Privatwirtschaft, ein neues strategisches Leitbild für die Stadt- und Regionalentwicklung zu initiieren, kann dabei vor allem mit dem Bedürfnis erklärt werden, Entwicklungsmöglichkeiten für die Wirtschaft zu sichern sowie Restriktionen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung zu vermindern. Darüber hinaus ging es der Wirtschaft darum, die Stadtregion Chicago international besser zu positionieren und zu attraktiven Lebensbedingungen beizutragen. Das von Chicago Metropolis 2020 vorgelegte Leitbild beschränkt sich allerdings bewusst nicht auf wirtschaftsrelevante Infrastrukturmaßnahmen, sondern beschreibt vielmehr eine insgesamt lebenswerte Region, die Wohn- und Arbeitsort für eine bis 2050 stark anwachsende Bevölkerung sein soll. Besonderer Fokus wird auf die Entwicklung von nachhaltigen Wohngebieten, die Verbesserung der regionalen Versorgung mit Lebensmitteln und Dienstleistungen und die Stärkung der schulischen und berufsbegleitenden Bildungseinrichtungen gelegt.

Ein weiteres Ergebnis des Prozesses Chicago Metropolis 2020 war eine außergewöhnlich breite Diskussion regionalplanerischer Fragen in der Stadtregion Chicago, die wiederum in die Entwicklung einer stadtreionalen Vision Chicago GoTo 2040 durch die staatliche Planungsorganisation CMAP (Chicago Metropolitan Agency for Planning) führte (vgl. Schwieterman/Mammoser 2009; Knieling/Preisung 2011). Chicago GoTo 2040 versteht sich als ein von der Bevölkerung entwickeltes und getragenes Leitbild für die zukünftige Entwicklung Chicagos, und die staatliche Organisation CMAP sieht sich mangels restriktiver Planungsinstrumente als Promotor und Unterstützer zur Umsetzung dieses Leitbildes.

Als Beispiel der genannten Verknüpfung von staatlichem Handeln (Planung) und privatem Engagement in Deutschland ist die Metropolregion Rhein-Neckar zu nennen. Hier handelt es sich um eine historisch gewachsene und schon seit Langem durch einen Verband getragene Region im Grenzgebiet von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen (vgl. u. a. Becker-Marx/Schmitz/Fischer 1999), doch die Anerkennung als Europäische Metropolregion im Jahr 2005 erfolgte vor allem durch das langjährige beharrliche Bestreben von Eggert Voscherau, dem damaligen Vorstandsmitglied der BASF. Auch die weitere Ausgestaltung der Metropolregion Rhein-Neckar zeugt von einer engen Verknüpfung von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft (Schmitz 2005: 362 f.), sodass die vorhandenen Governance-Strukturen auch „als regionale Public-Private-Partnership verstanden werden“ können (Mandel 2008: 131). Mandel (2008: 134) beschreibt den Einfluss der Privatwirtschaft darüber hinaus wie folgt: „Über Voscherau stattete die BASF die neu gegründete Zukunftsinitiative [eine der Wurzeln der Metropolregion; Anmerkung des Autors] mit beachtlichen Finanz- und Personalmitteln aus, ... und in kürzester Zeit waren mehr als 50 Projekte aufgesetzt, die die Region dem Ziel, zu einer der attraktivsten und wirtschaftsstärksten Regionen zu werden, näher bringen sollten. Entscheidender Schachzug bei diesem Unternehmen war der Ansatz Voscheraus [!], die neun Oberziele der Region zu personalisieren. ... Sicherlich gab es zwischen Herbst 2003 und Sommer 2004 keine in langwierigen Konsensfindungsprozessen abgestimmte Strategie oder einen förmlich festgelegten Masterplan, viel entscheidender war die Tatsache, dass eine Welle der Motivation und des Commitments sich in der Region aufbaute“.

Die Ministerpräsidenten der drei Bundesländer schufen im Sommer 2004 „auf Einladung Voscheraus“ (Mandel 2008: 134) schließlich die Grundlagen für eine Erneuerung eines bestehenden Staatsvertrages zwischen Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz, die zur formalen Gründung der aktuellen Strukturen und damit zum heutigen Erfolg der Metropolregion Rhein-Neckar führten. Ein Ergebnis des metropolregionsweiten Regionalplans, seit 2007 in der Bearbeitung und ein bislang einmaliges Unterfangen, liegt derzeit noch nicht vor, kann aber in Kürze erwartet werden. Ein erster unvollständiger Arbeitsentwurf wurde bereits 2009 zur Diskussion vorgelegt (MRN/ZMRN 2009: 12).

Insgesamt stehen diese beiden Beispiele – Chicago und Rhein-Neckar – für eine mehr oder weniger starke privatwirtschaftliche Beeinflussung räumlicher Entwicklung der jeweiligen Region, ergänzt durch die zusätzliche Übernahme einer regionalen Führungsrolle, die den Einfluss der privaten Akteure noch verstärkt. Die privaten Akteure und deren institutionalisierten Formen (BASF, Rhein-Neckar GmbH bzw. Commercial Club, Chicago Metropolis 2020) werden sowohl in der Region Rhein-Neckar als auch in Chicago zum dominierenden „Tempomacher“ und „Agendasetzer“ der regionalen Kooperation, auf die die öffentlichen, formal noch mit dem Planungsprimat ausgestatteten Institutionen (Verband Rhein-Neckar bzw. Chicago Metropolitan Agency for Planning) nur noch „aufspringen“ und gegebenenfalls lenkend eingreifen können. Es droht der Verlust der inhaltlichen Gestaltungsmacht der Politik als demokratisch gewählte Exekutive und

eine Unterordnung öffentlicher Allgemeininteressen unter eine ökonomische Kosten-Nutzen-Berechnung räumlicher Entwicklung.

## 5 Schlussfolgerungen

Ziel einer Verknüpfung von metropolregionaler Entwicklungsplanung (unter Einbindung privater Akteure) und der ressourcensichernden staatlichen Regionalplanung muss daher eine ausgewogene Beachtung beider Ansätze und aller Interessen sein. Unter der Maßgabe der Metropolregionen als „Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung mit internationaler Bedeutung“ (BMVBS 2006: 10) heißt dies, dass Metropolregionen mehr sein müssen als reine Standorte für Großkonzerne, mehr als eine Marketingstrategie für regionale Wirtschaftsförderung oder Tourismus, aber auch mehr als naturschutzfachlich begründete Regionalparks. Metropolregionen müssten für eine erfolgreiche (Metropol-)Regionalentwicklung eben mehr als die reine Summe ihrer wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und ökologischen Bestandteile sein. Bislang scheint dies nicht zu gelingen, auch wenn es mitunter vielversprechende Ansätze gibt.

Basis der weiteren Ausgestaltung metropolregionaler Kooperation könnte folgender Katalog für das Leistungsspektrum von weiterentwickelten Metropolregionen sein, welcher neben den etablierten Metropolfunktionen auf weitere, abstrahierte Elemente für eine nachhaltige strategische Planung eingeht (vgl. Tab. 2). Metropolregionen werden hierfür mit einer emotionalen, funktionalen, strukturellen sowie einer geographischen Ebene versehen, die durch verschiedene Akteure bespielt werden. Ziel ist es, die regionale Entwicklung von Metropolregionen nicht mehr nur unter ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit zu betrachten, sondern wieder mehr die räumlichen und sozialen Dimensionen mit einzubeziehen. Hier spielen nicht nur geographische und funktionale Zusammenhänge eine Rolle, sondern auch emotionale Bindungen und organisatorische Strukturen.

Die Rollen der nicht abschließend dargestellten privaten und öffentlichen Akteure müssen sich in den Metropolregionen ergänzen, da alle Seiten verschiedene Stärken und Aspekte einbringen können. Die immer komplexer werdenden Entscheidungsprozesse, auch in Bezug auf die Bereitstellung der alltäglichen Daseinsvorsorge, finden zunehmend in regionalen Interessensverbänden zwischen interkommunaler Zusammenarbeit und Public-private-Partnership statt, deren beteiligte Akteure ähnliche thematische und räumliche Zielsetzungen im Interesse der gemeinsamen Metropolregion verfolgen. Planung (im Sinne der staatlichen Raumplanung) agiert hier als ein Akteur von vielen, ist aber als zentraler Kommunikator und Moderator in einer zentralen Schlüsselposition, um eigene, abwägende und überdachte Positionen einzubringen.

Raumplanung/Regionalplanung hat den Vorteil, über eine lange Erfahrung als nicht ressortgebundene, überfachliche Instanz zu verfügen und die Ergebnisse von strategischen Dialogprozessen in bindende Planungen überführen zu können. Insgesamt stehen der Raumplanung vielfältige Instrumente des Managements wie beispielsweise Kooperationssteuerung, Moderation, Mediation und Einfluss auf grundlegende Leitlinien (diese vor allem durch die übergeordnete Landesplanung) zur Verfügung. Gleichzeitig könnte die Raumplanung als Dienstleister für fachspezifische Anliegen tätig werden und z. B. die raumverträgliche Suche nach geeigneten Standorten, die frühzeitige Einbindung potenzieller Konfliktpartner oder auch „nur“ die Bereitstellung von raumrelevanten Daten übernehmen und gleichzeitig die Rolle eines Anwaltes für die nachhaltige Entwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge übernehmen. Eine solch breite und dienstleistungsorientierte Planung benötigt allerdings genauso gut und interdisziplinär ausgebildetes Personal wie auch eine entsprechende Ausstattung mit Ressourcen.

Tab. 2: Dimensionen und Leistungen funktional erweiterter Metropolregionen

	<i>Akteure</i>	<i>Leistungsspektrum</i>
<b>EMOTION</b>	Kommunen und Kreise	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verantwortungsgemeinschaft bilden</li> </ul>
	Bevölkerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lebensraum/Erholungsraum</li> <li>▪ Identifikationsraum</li> <li>▪ Regionale Identität stiften</li> </ul>
	Unternehmen, Investoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investitionsraum</li> <li>▪ Identifikationsraum</li> <li>▪ Gemeinsames Standortmarketing betreiben</li> </ul>
<b>FUNKTION</b>	Kommunen und Kreise sowie weitere (halb-)öffentliche Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einzigartiges Regionsprofil unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit entwickeln</li> <li>▪ Berücksichtigung von regional wirksamen ökonomischen, sozialen/kulturellen und ökologischen Belangen in den strategischen Entscheidungen</li> <li>▪ Sicherung gleichwertiger Lebensgrundlagen in allen Teilräumen der Region</li> </ul>
	Öffentliche und private Akteure, (externe) Kooperationspartner	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Effektive, projektbezogene Kooperation unter dem „Dach“ der Metropolregion</li> </ul>
<b>STRUKTUR</b>	(Verbindlicher) Kern der Metropolregion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schaffung einer demokratisch legitimierten Vertretung als Voraussetzung für eine effektive Steuerung auf Ebene der Metropolregion</li> </ul>
	Organisationsstruktur auf Ebene der Metropolregion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entscheidungskompetenz für die übertragenen Aufgaben (ggf. inkl. räumlicher Planung, Ressourcenschutz)</li> <li>▪ Steuerung und Koordination von Projekten und Netzwerken</li> <li>▪ Eigene Finanzhoheit zur Umsetzung von metropolregionalen Projekten</li> </ul>
<b>GEOGRAPHIE</b>	Metropole(n) + Umland	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bildung einer Verantwortungs- bzw. Leistungsgemeinschaft im ökologischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Sinn</li> </ul>
	Flexible Geometrie der Kooperationspartner	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Themenbezogene Arbeit in Netzwerken und Projekten</li> </ul>

Zusammenfassend bedeutet dies für eine stärkere Verknüpfung von Regionalentwicklung und Regionalplanung, dass

- die normativen Ansprüche an Metropolregionen eine inhaltliche und organisatorische Stärkung dieser Region nahelegen,
- bereits eine Verschränkung von regionalpolitischen Entwicklungsinteressen und Regionalplanung geschieht,
- private Akteure hierbei oftmals die Rolle von regionalen „Spielmachern“ übernehmen und die Agenda stark beeinflussen,
- aber die traditionelle Raumplanung als wichtiger, dem Gemeinwohl verpflichteter Akteur ihre Erfahrungen und ihr Fachwissen auf der regionalen Ebene einbringen kann, um Metropolregionen in ihren mehrdimensionalen Funktionen weiterzuentwickeln und
- gleichzeitig die Rolle eines Anwaltes für nachhaltige Entwicklung und die Sicherung der Daseinsvorsorge übernehmen sollte.

## Literatur

- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 63.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2007): Wir leben regional. Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 74.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2011): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 84.
- Becker-Marx, K.; Schmitz, G.; Fischer, K. (1999): Aufbau einer Region: Raumordnung an Rhein und Neckar. Schwetzingen.
- Bieker, S.; Frommer, B.; Othengrafen, F.; Wilske, S. (Hrsg.) (2007): Räumliche Planung im Wandel – Welche Instrumente haben Zukunft? Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 338.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- Fürst, D.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (2003): Koordination in der Regionalplanung. Opladen. = Städte und Regionen in Europa, Band 13.
- Gnest, H. (2008): Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 337.
- Gnest, H.; Schöfer, M. (2006): Ansätze für eine zukunftsfähige Regionalplanung. Stand und Perspektiven in Praxis und Ausbildung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 324.
- Knieling, J.; Othengrafen, F.; Preisling, T. (2012) (in Vorbereitung): Corporate Spatial Responsibility: eine neue Form der Privatisierung von Stadt- und Regionalentwicklung?
- Knieling, J.; Preisling, T. (2011): Chicago GoTo 2040 – Engagierte Kommunikation in der Regionalplanung. In: Planerin 1, 53-54.
- Knieling, J.; Preisling, T. (2012): Visioning Future Metropolis. Was kann Hamburg von Chicago lernen? In: Planerin 1, 55-56.
- Luchsinger, C. (2010): Zur „Krise“ der klassischen Raumplanung. In: *dérive*. Zeitschrift für Stadtforschung 38. Online unter: [www.derive.at/index.php?p\\_case=2&id\\_cont=888&issue\\_No=38](http://www.derive.at/index.php?p_case=2&id_cont=888&issue_No=38) (letzter Zugriff am 24.01.2012).

- Mandel, K. (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: das neue Organisationsmodell für die Region. In: Ludwig, J.; Mandel, K.; Schwieger, C.; Terizakis, G. (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland: 11 Beispiele für Regional Governance. Baden-Baden, 130-142.
- MRN (Metropolregion Rhein-Neckar GmbH); ZMRN (Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e. V.) (Hrsg.) (2009): Das Jahr 2009. Gemeinschaftliche Regionalentwicklung in der Metropolregion Rhein-Neckar. Mannheim.
- Preisng, T. (2008): Metropolregionen – ein fragender Blick. Potenziale und Perspektiven für die räumliche Planung. In: Planerin 1, 36-37.
- Schmitz, G. (2005): Metropolregion Rhein-Neckar – Modellregion für einen kooperativen Föderalismus. In: Raumforschung und Raumordnung 63, 5, 360-366.
- Schönig, B. (2007): Regionalplanung als Elitenprojekt. Ambivalenz der Regionalplanung durch zivilgesellschaftliche Akteure in den Stadtregionen New York und Chicago. In: Altröck, U.; Hoffmann, H.; Schönig, B. (Hrsg.): Hoffnungsträger Zivilgesellschaft? Governance, Nonprofits und Stadtentwicklung in den Metropolregionen der USA. Kassel, 137-154. = Reihe Planungsrundschau, Nr. 15.
- Schwieterman, J.; Mammoser, A. (2009): Beyond Burnham. An illustrated History of Planning for the Chicago Region. Lake Forest, Michigan.
- Sieverts, T. (2001): Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Basel.
- Sinz, M. (2005): Metropolregionen. Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung 7, I-IV.
- Thornley, A. (2000): Strategic Planning in the Face of Urban Competition. In: Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.): The Revival of Strategic Planning. Amsterdam, 39-52.

## Autor

**Tobias Preisng** (\*1978) studierte Landschafts- und Freiraumplanung an der Universität Hannover. Im Anschluss war er bei der Wirtschaftsförderung Region Starkenburg e.V. und dann am Institut für Umweltplanung der Universität Hannover tätig. Seit 2008 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung der HafenCity Universität Hamburg, wo er neben anderen Tätigkeiten zu Chancen und Risiken der Verknüpfung von räumlicher Planung und den Europäischen Metropolregionen in Deutschland promoviert.



Christoph Riegel, Nicole Braun

# Klima, Risiko, Kosten – Herausforderungen für regionale Abstimmungsprozesse

## Gliederung

- 1 Neue Herausforderungen in polyzentralen Raumstrukturen
- 2 Klimawandel – vom wissenschaftlichen Spezialthema zur gesellschaftlichen und planungsrelevanten Grundsatzfrage
- 3 Leitbilder, Hochwasserschutz, Wasserinfrastruktur, Folgekosten

Literatur

## Zusammenfassung

Planung muss sich im Laufe der Jahrzehnte immer neuen Herausforderungen stellen, die sich mit den räumlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen ständig wandeln. Die Vernetzung von Strukturen und Akteuren in polyzentralen Systemen ist bei der Bewältigung dieser emergenten Aufgaben von großer Bedeutung. Ein aktuelles Beispiel für ein in Forschung und Praxis sich sehr dynamisch entwickelndes Planungsthema ist der Klimawandel. Dieser hat sich innerhalb weniger Jahre von einem naturwissenschaftlichen Spezialthema zu einem Megatrend von lokaler bis globaler Bedeutung entwickelt, der viele Lebens- und Wirtschaftsbereiche beeinflusst. Er führt zu einer Steigerung der Komplexität von Planungsprozessen und -inhalten und gesellt sich damit zu weiteren Herausforderungen überörtlicher Bedeutung, die eine regionale Abstimmung der räumlichen Entwicklung notwendig machen.

## Schlüsselwörter

Herausforderungen der Planung – Themensetzung – Klimawandel – Klimapolitik – regionale Abstimmung

## Abstract

Tasks and challenges of spatial planning are changing continuously and planning has to confront ever new challenges that change with the spatial, social and political conditions. Of high importance in this context is the connection of structures and agents in polycentric systems to handle these emergent tasks. The issue of climate change is an impressive example of a contemporary, highly vivid subject of spatial planning. Within a few years this issue has developed from a small topic for natural science to a mega-trend of local to global importance that influences many parts of society and economy. Climate change leads to an increasing complexity of planning processes and planning contents and has therefore to be set aside with other supra-local challenges that demand for regional coordination.

## Keywords

Challenges of planning – agenda-setting – climate change – climate policy – regional coordination

## 1 Neue Herausforderungen in polyzentralen Raumstrukturen

Polyzentrale Raumstrukturen zeichnen sich durch einen hohen Grad der Vernetzung von Menschen, Wirtschaftsakteuren und Institutionen aus. Die hierfür notwendigen Kommunikations- und Austauschprozesse werden durch funktions- und leistungsfähige Infrastrukturen ermöglicht. Sie bilden den „Unterbau“ aus allen langlebigen Grundeinrichtungen personeller, materieller oder institutioneller Art und enden nicht an kommunalen Verwaltungsgrenzen: Einerseits, um Netzknoten miteinander zu verbinden (Energie-, Wasserversorgungs-, Verkehrs-, Telekommunikationsnetze etc.), andererseits, um im Sinne des Prinzips der Zentralen Orte eine optimale Versorgung mit spezialisierten sozialen Infrastrukturdienstleistungen zu ermöglichen (Krankenhäuser der Maximalversorgung, Universitäten, Konzerthäuser etc.). Es lässt sich somit die These aufstellen, dass das Prinzip der polyzentralen Vernetzung eine notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens ist.

Raumbezogene Politik, Praxis und Wissenschaft produzieren beständig neue Themen und Fragestellungen, die sich häufig durch einen hohen Grad an Emergenz auszeichnen. Sie sind in die bestehenden Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen zu integrieren. Das stellt diese z.T. vor große Herausforderungen, da sie schon für sich gesehen eine hohe inhaltliche und organisatorische Komplexität entfalten und zudem meist intensive Wechselwirkungen zu anderen Themen und Aufgaben mit der Folge weiterer Komplexitätssteigerung mit sich bringen. Städte und Regionen, und hier insbesondere die räumliche Gesamtplanung, reagieren darauf, indem sie anlassbezogen innovative Kommunikations-, Organisations- und Entscheidungsformen etablieren und diese als eine Art „virtuelle Infrastruktur“ ebenfalls polyzentral anlegen. Beispiele hierfür liefern die drei Schlagworte „Klima, Risiko, Kosten“, genauer

- die dynamische Entwicklung von Fragen der Vermeidung von Treibhausgasemissionen bzw. der Ressourceneffizienz und der Anpassung an den Klimawandel,
- die zunehmende Bedeutung räumlicher, fiskalischer und politischer Risiken und
- der verschärfte Kostendruck bei öffentlichen Investitionen und die Forderung nach einer Berücksichtigung von Folgekosten und deren transparente Aufbereitung in Entscheidungsprozessen.

Diese Beispiele skizzieren den thematischen Rahmen, auf den sich die Teilnehmer in der Arbeitsgruppe 3 der Tagung des Jungen Forums der ARL fokussierten, indem sie räumliche und planungsbezogene Einzelfragen diskutierten. Nach der Einführung und Themenabgrenzung in Kapitel 1 wird im folgenden Kapitel 2 der Versuch unternommen, ein Schlaglicht auf eine dieser neuen Herausforderungen zu werfen: auf den Klimawandel. Schließlich lassen sich entsprechende Veränderungs- und Anpassungsprozesse derzeit am Beispiel des Klimawandels gut beobachten, weil hier vielfältige und kaum überschaubare Forschungs- und Implementierungsaktivitäten in vielen Politikbereichen stattfinden. In Kapitel 3 werden dann die vier Fachbeiträge der Arbeitsgruppe kurz vorgestellt.

## 2 Klimawandel – vom wissenschaftlichen Spezialthema zur gesellschaftlichen und planungsrelevanten Grundsatzfrage

„Der Klimawandel findet bereits statt.“ So oder so ähnlich lauten seit einiger Zeit zahlreiche Anfangssätze in Fachartikeln, Publikationen oder Tagungsankündigungen aller Planungsdisziplinen zu einem Thema, das in der Welt der räumlichen Planung anscheinend immer bedeutsamer wird. Dass der Klimawandel als Fragestellung und „Herausforderung“ für die räumliche Planung heute Realität ist, hängt mit der Entwicklung und Wandlung dieses Themas in den letzten Jahren zusammen.

So hat sich der Klimawandel von einem naturwissenschaftlichen Spezialthema zu einem Megatrend von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung gewandelt. Immer weiter verfeinerte und dann wieder gebündelte Emissionsszenarien und Klimamodelle liefern begründete Annahmen über mögliche künftige Ausprägungen des Klimas: hinsichtlich langsamer Veränderungen und veränderter Häufigkeiten und Intensitäten von Extremereignissen sowie hinsichtlich der Tendenz künftiger Klimazustände im globalen Maßstab sowie – über Regionalmodelle und „downscaling“-Verfahren – zunehmend auch auf Maßstabsebenen, die für die räumliche Planung in Deutschland verwertbar sind.

Klimaprojektionen sind Grundlage für Berichte des Weltklimarates IPCC, die in den vergangenen fast 20 Jahren weltweit wachsende Aufmerksamkeit bekommen und auf internationaler, europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene in vielen Fachpolitiken zu dynamischen Aktivitäten geführt haben. Medien und Politik haben in der Berichterstattung zu den großen internationalen Konferenzen die Ursachen und Folgen mit z.T. dramatisierenden Formulierungen („Klimakatastrophe“) beschrieben. Die Politik hat sich zu weitreichenden Klimaschutzzielen verpflichtet:

- Im Kyoto-Protokoll hat sich die internationale Staatengemeinschaft 1997 auf verbindliche Handlungsziele und Umsetzungsinstrumente für den globalen Klimaschutz geeinigt (Sekretariat der Klimarahmenkonvention 1997).
- Die EU hat sich 2008 darauf verständigt, bis 2020 die Treibhausgasemissionen um 20% bzw., falls eine internationale Einigung zustande kommt, um 30% zu senken und 20% des Energiebedarfs aus erneuerbaren Quellen zu decken (Europäische Kommission 2008: 3).
- Die Bundesregierung verfolgt mit dem 2007 beschlossenen integrierten Energie- und Klimaprogramm das Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, um inakzeptable Folgen und Risiken des Klimawandels zu vermeiden. Dazu sollen bis zum Jahr 2020 die Treibhausgasemissionen um 40% (bezogen auf das Basisjahr 1990) verringert werden, wenn die EU-Staaten einer Reduzierung der europäischen Emissionen um 30% im gleichen Zeitraum zustimmen (Bundesregierung 2007: 2).
- Das Land Nordrhein-Westfalen will mit dem 2011 vorgelegten Entwurf eines Klimaschutzgesetzes<sup>1</sup> ein Reduktionsziel vorgeben, bei dem die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 25% und bis zum Jahr 2050 um mindestens 80% im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 verringert werden.

Neben der Emissionsvermeidung wurde zudem die Anpassung an nicht vermeidbare Folgen des anthropogenen Klimawandels in den beiden Lesarten „Schutz des Klimas vor

---

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.umwelt.nrw.de/klima/klimaschutzgesetz-nrw/index.php> (letzter Zugriff am 15.10.2011).

dem Menschen“ und „Schutz des Menschen vor dem Klimawandel“ zur zweiten Säule des Klimaschutzes. Der Klimawandel als gesamtgesellschaftliches Thema hat sich somit in vielen Lebens- und Wirtschaftsbereichen als wichtiger Treiber für Veränderungsprozesse etabliert. Er prägt gegenwärtig die großen Forschungsprogramme von EU (7. und 8. EU-Forschungsrahmenprogramm) und Bundesregierung (z. B. Nachhaltigkeitsstrategie) in vielen Bereichen, etwa im Forschungsprogramm „KLIMZUG – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“<sup>2</sup>, in dem sieben große regionale Netzwerke bis 2014 das Ziel verfolgen, „Klimaanpassung in unserer Gesellschaft zu verankern und Regionen fit zu machen zu einem Leben und Wirtschaften unter veränderten Klimabedingungen“ (IW 2011: 4).

Über den klassischen, fachpolitischen Zuständigkeitsbereich der Umweltressorts von Bund, Ländern und Kommunen hinaus hat sich das Wissen über den Klimawandel in fast alle Lebens- und Arbeitsbereichen der öffentlichen Verwaltung, der Gesellschaft und der Wirtschaft verbreitet. Auch dort befasst man sich nicht mehr nur mit den Folgen menschlicher Eingriffe in Natur und Landschaft, sondern muss auch die Folgen der veränderten Klimabedingungen, insbesondere in Form von Extremereignissen, auf Nutzungen in Betracht ziehen (vgl. Birkmann/Fleischhauer 2009). Die genannten Emissionsziele sorgen für dynamische Aktivitäten in der Wirtschaft (z. B. Energieerzeugung, -transport, -verteilung; Elektroantriebe und -mobilität, emissionsarme Siedlungsstrukturen; energieeffiziente Gebäude). Mit der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (Bundesregierung 2008) von 2008 hat der Bund Betroffenheiten und Handlungsnotwendigkeiten zur Anpassung an den Klimawandel in zahlreichen Sektoren abgeschätzt und in dem 2011 verabschiedeten „Aktionsplan Anpassung“ (Bundesregierung 2011) seine eigenen Aktivitäten und Handlungsoptionen in diesem Bereich definiert. Länder, Kommunen und Fachbehörden erstellen ähnliche Konzepte für ihre Einflussbereiche. In interministeriellen Arbeitsgruppen und Bund-Länder-Konferenzen werden diese gegenseitig kenntlich gemacht und gemeinsame Ziele definiert.

Auch die räumliche Planung ist von dieser Entwicklung nicht unbeeinflusst geblieben: Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat im Modellvorhaben der Raumordnung „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ (KlimaMORO)<sup>3</sup> eine erste Projektphase zu Anpassungsfragen der Regionalplanung abgeschlossen und widmet sich in einer zweiten Phase bis 2013 verstärkt dem Wissenstransfer und der Verstärkung. Im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung werden analog in den Forschungsfeldern „Urbane Strategien zum Klimawandel“<sup>4</sup> und „Immobilien- und wohnungswirtschaftliche Strategien und Potenziale zum Klimawandel“ (ImmoKlima) ähnliche Modellvorhaben für stadt- und gebäudebezogene Kontexte durchgeführt. Auf diese Entwicklungen hat inzwischen auch der Gesetzgeber reagiert und in den jüngsten Novellierungen des Raumordnungsgesetzes und des Baugesetzbuches die Bedeutung von Klimaschutz und der Anpassung als planerische Belange, auch für die Vergabe von Fördermitteln, deutlich gestärkt.

Bei der schon mit diesen Beispielen<sup>5</sup> ersichtlich werdenden Dynamik im Thema Klimawandel fällt es schwer, den Überblick zu behalten. Es kann der Eindruck entstehen, dass Handlungsfelder bisweilen von mehreren Seiten gleichzeitig erschlossen werden,

<sup>2</sup> <http://www.klimzug.de> (letzter Zugriff am 19.01.2012).

<sup>3</sup> <http://www.klimamoro.de> (letzter Zugriff am 19.01.2012).

<sup>4</sup> <http://www.stadtklimalotse.de> (letzter Zugriff am 19.01.2012).

<sup>5</sup> Die genannten Aktivitäten unterschiedlicher Akteure stellen nur eine schlaglichtartige Auswahl, sicher aber keine vollständige Aufzählung relevanter Beispiele dar.

indem z. B. Planungshinweise und Empfehlungen zu methodischen und instrumentellen Fragen sehr ähnlicher Art und Intention durch mehrere Förder- und Forschungsmittelgeber zugleich erforscht und erprobt werden. So lässt sich beispielsweise bei den Service-Angeboten zum Transfer von Klimainformationen und Modelldaten in die Anwendungspraxis<sup>6</sup> bei den verschiedenen Orientierungsportalen zur Klimaanpassung (Umweltbundesamt: „KomPass“ und „Klimalotse“, Helmholtz-Zentrum Geesthacht: „Klimanavigator“, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: „Stadtklimalotse“) eine große begriffliche und inhaltliche Nähe beobachten. Zugleich werden in Projekten und Forschungsvorhaben Planungsleitfäden, Übersetzungshilfen und Entscheidungsunterstützungssysteme entwickelt, die sich teils sektoralen, methodischen, inhaltlichen oder formalen Einzelfragen widmen und mit teils sehr unterschiedlicher Breite und Tiefe das Potenzial haben, in ihrer Masse die Zielgruppe in den Städten und Regionen eher zu verwirren, denn sie zu orientieren.

Die mit all diesen Vorhaben verbundene Aufmerksamkeit, insbesondere für Fragen der Raumentwicklung, der Stadt-, Umwelt- und Verkehrsplanung, ist durchaus bemerkenswert, wird doch an vielen Stellen die große Bedeutung der Raumplanung für die Koordination von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen herausgestellt. Ob in jedem Einzelfall tatsächlich der Klimawandel der entscheidende Impuls ist, der Veränderungen an der Siedlungs- und Infrastruktur und anderen öffentlichen Steuerungsmechanismen mit teils immensen Kosten auslöst, oder letztlich doch einzelne, seltene Ereignisse zusammen mit den genannten menschlich verursachten Umweltveränderungen zur Beseitigung von Missständen oder zur Einleitung von Veränderungsprozessen führen, ist in vielen Fällen wohl nicht nachzuweisen und vielleicht auch gar nicht erwünscht. Immerhin werden vielfach „Win-win-Effekte“ erzielt, etwa wenn die Nutzung erneuerbarer Energien sich wirtschaftlich rentiert und „No-regret-Strategien“ Probleme lösen, die auch ohne den Klimawandel mittelfristig anzugehen gewesen wären.

### 3 Leitbilder, Hochwasserschutz, Wasserinfrastruktur, Folgekosten

Planung wird, das zeigen Beispiele wie der Klimawandel, immer komplexer. Immer neue Abwägungsbelange und Teilaspekte müssen berücksichtigt werden. Weitere Themen und Aufgaben drängen sich auf, die in vielfältiger Weise wie kommunizierende Röhren zueinander in Beziehung stehen: Demographischer Wandel, Transparenz von Folgekosten der Siedlungsentwicklung, Beitrag der Planung zu räumlichen Risiken und menschlichen Sicherheitsbedürfnissen. Aber gerade die räumliche Planung auf der regionalen Ebene ist von ihren Ursprüngen her (vgl. Blotvogel 2011: 82 ff.) ein geeigneter Ansatz, um mit dieser Komplexität und der tendenziellen Überforderung der kommunalen Planung mit diesen, z. T. weit über die kommunalen Grenzen hinaus wirksamen Phänomenen umzugehen.

Um diese Komplexität bewältigen zu können, werden die großen Trendlinien forschungs- und praxisrelevanter Planungsthemen in viele Teilaspekte und Einzelfragen zerlegt, die für sich spannende Fachdebatten auslösen. Aus ihnen ergeben sich einzelne Mosaiksteine, die sich nach und nach zu einem Gesamtbild der Planung in einem Zeitabschnitt zusammenfügen. Dies spiegeln auch die vier Fachbeiträge wider, die in der dritten Arbeitsgruppe der Tagung des Jungen Forums 2011 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung vorgestellt wurden.

---

<sup>6</sup> <http://www.regionaler-klimaatlas.de> (letzter Zugriff am 19.01.2012); <http://www.deutscher-klimaatlas.de> (letzter Zugriff am 19.01.2012).

So gilt es, geeignete Leitbilder für die Weiterentwicklung der Siedlungsstrukturen zu entwickeln bzw. die bestehenden Leitbilder an die neuen Herausforderungen anzupassen. Werden die gängigen Leitbilder der Stadt- und Raumentwicklung den Anforderungen des Klimawandels (und weiteren) noch gerecht? Dieser Frage gehen Lisa Kunert und Thomas Zimmermann in ihrem gemeinsamen Aufsatz nach und bewerten auf Grundlage des Resilienzkonzeptes die bestehenden siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte auf ihre Eignung für eine klimaangepasste Raumentwicklung. Als Ergebnis schlagen die Autoren Siedlungsstrukturmodelle vor, die eine Klimaanpassung beispielsweise in Hinblick auf die Sicherung von Freiflächen und großräumigen Grünstrukturen, die Entwicklung von kompakten, Nutzungsgemischten Quartiersstrukturen oder das Freihalten von gefährdeten Bereichen fördern.

Mit der Verringerung der von Hochwassern ausgehenden Risiken durch regionalplanerische Koordination beschäftigt sich Thomas Zimmermann in seinem Aufsatz. Hintergrund sind die zunehmende Bedeutung des vorbeugenden Hochwasserschutzes als regionalplanerisches Handlungsfeld sowie die Verabschiedung der EU-Hochwasserrichtlinie im Jahr 2007, deren Umsetzung die Kooperation von Wasserwirtschaft und Raumplanung erfordert. Zimmermann stellt auf Grundlage einer bundesweiten Analyse regionalplanerischer Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz die Rolle der Regionalplanung in diesem Handlungsfeld dar und leitet hieraus Handlungsempfehlungen, beispielsweise zu restriktiveren und innovativeren regionalplanerischen Festlegungen, ab.

Pascal Cormont präsentiert in seinem Aufsatz erste Ergebnisse des vom Bundesbildungs- und Forschungsministerium geförderten Forschungs- und Netzwerkprojekts „dynamiklim“ zur proaktiven Anpassung der Wasserinfrastruktur an die Folgen des Klimawandels am Beispiel der polyzentralen Emscher-Lippe-Region. Im Vordergrund steht hierbei die Etablierung eines Netzwerks aller relevanten regionalen Akteure, um gemeinsame Handlungsansätze zu diskutieren, Lern- und Anpassungsprozesse zu befördern und langfristige Strukturen für einen vorausschauenden Umgang mit dem Klimawandel zu schaffen. In Form einer „Roadmap“ werden zudem Adaptionspfade und -strategien für die Emscher-Lippe-Region entwickelt, welche als Leitlinien für das regionale Akteursnetzwerk dienen sollen. Cormont diskutiert vor diesem Hintergrund einen – seiner Meinung nach – erforderlichen Paradigmenwechsel sowie die künftige Rolle der (Regional-)Planung für eine integrierte und dynamische Anpassung der bestehenden (Wasser-)Infrastrukturen an den Klimawandel.

Die zunehmende Bedeutung der Region als planerischem Handlungsraum und die Erforderlichkeit der regionalen Abstimmung werden auch im Aufsatz von Anja Brauckmann deutlich. Im Zusammenhang mit der Modellierung des fiskalischen Nutzens der Siedlungsentwicklung stellt die Autorin fest, dass die komplexen fiskalischen Effekte der Siedlungsentwicklung in der politischen Diskussion auf kommunaler Ebene nur selten präsent sind. Im Wettbewerb der Kommunen um die regional begrenzte Verteilungsmasse an Einwohnern und Betrieben und der damit verbundenen Neuausweisung von Wohnbau- und Gewerbeflächen bleiben langfristig anfallende Infrastrukturfolgekosten, das Phänomen der Kostenremanenzen sowie Effekte auf benachbarte Kommunen häufig unberücksichtigt. Brauckmann stellt als Lösungsansatz Ergebnisse des Forschungsprojekts „RegioProjektCheck“ vor, das Instrumente zur Evaluierung von Siedlungsvorhaben auf regionaler Ebene entwickelt und dabei u. a. Wertschöpfungseffekte und Multiplikatoreffekte modelliert.

## Literatur

- Birkmann, J.; Fleischhauer M. (2009): Anpassungsstrategien der Raumentwicklung an den Klimawandel: „Climate Proofing“ – Konturen eines neuen Instruments. In: Raumforschung und Raumordnung 67, 2, 114-127.
- Blotevogel, H. H.; (2011): Raumordnung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, 82-115.
- Bundesregierung (2007): Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm. Online unter: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht\\_iekp.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht_iekp.pdf) (letzter Zugriff am 15.10.2011).
- Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Online unter: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das\\_gesamt\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf) (letzter Zugriff am 15.10.2011).
- Bundesregierung (2011): Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Online unter: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aktionsplan\\_anpassung\\_klimawandel\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aktionsplan_anpassung_klimawandel_bf.pdf) (letzter Zugriff am 15.10.2011).
- Europäische Kommission (2008): 20 und 20 bis 2020, Chancen Europas im Klimawandel. Online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:DE:PDF> (letzter Zugriff am 15.10.2011).
- IW (Institut der deutschen Wirtschaft Köln) (2011): Klimawandel in Regionen. Anpassungsstrategien für sieben Regionen. Online unter: [http://www.klimzug.de/\\_img/article/KLIMZUG-Broschuere.pdf](http://www.klimzug.de/_img/article/KLIMZUG-Broschuere.pdf) (letzter Zugriff am 15.10.2011).
- Sekretariat der Klimarahmenkonvention (1997): Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (letzter Zugriff am 15.10.2011).

## Autoren

**Christoph Riegel** (\*1980) studierte Raumplanung in Kaiserslautern und Dortmund. Nach der Diplomarbeit über kommunales Risikomanagement war er von 2006 bis 2008 als Referent im Referat „Grundsatzangelegenheiten Schutz Kritischer Infrastruktur“ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in Bonn beschäftigt. Seit dem Wechsel an das Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen bearbeitet er vorwiegend Forschungsprojekte im Themenfeld regionaler und urbaner Strategien zum Klimawandel. In seiner Dissertation untersucht er in der Folge der jüngsten Ergänzungen des §2 ROG das Verhältnis der Regionalplanung zur Aufgabe „Schutz Kritischer Infrastrukturen“.

**Nicole Braun** (\*1982) studierte Raumplanung an der TU Dortmund. Im Anschluss war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an den Fachgebieten Stadt- und Regionalplanung sowie Ver- und Entsorgungssysteme der Fakultät Raumplanung an der TU Dortmund tätig. Schwerpunktmäßig arbeitete sie in dieser Zeit an dem Forschungsprojekt „Strategische Einbindung regenerativer Energien in regionale Energiekonzepte – Folgen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der Raumordnung“, wo sie sich insbesondere mit den regionalplanerischen Steuerungsmöglichkeiten des Ausbaus erneuerbarer Energien befasste. Seit April 2011 absolviert Nicole Braun das städtebauliche Referendariat bei der Bezirksregierung Düsseldorf.

Lisa Kunert, Thomas Zimmermann

# Siedlungsstrukturelle Leitbilder und Konzepte – an den Klimawandel angepasst?

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Betroffenheit von Städten und Stadtregionen durch die Folgen des Klimawandels
- 3 Bewertungskriterien für an den Klimawandel angepasste Siedlungsstrukturmodelle
- 4 Typisierung von siedlungsstrukturellen Leitbildern und Konzepten
- 5 Bewertung der siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte im Hinblick auf Klimaanpassung
- 6 Zusammenfassung und Empfehlungen für klimaangepasste Siedlungsstrukturmodelle

Literatur

## Zusammenfassung

Städte sind in besonderer Weise von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen. Um den Gefahren entgegenzuwirken, sind neben Anpassungsmaßnahmen in den gefährdeten Bereichen großräumige Handlungsansätze erforderlich. Der Beitrag bewertet die Eignung bestehender siedlungsstruktureller Leitbilder und Konzepte für die neue stadtreionale Aufgabe der Klimaanpassung. Dazu werden aus dem Resilienzkonzept Bewertungskriterien abgeleitet. Keines der betrachteten Modelle wurde unter dem Aspekt der Klimaanpassung entwickelt, sodass sie daraufhin weiterentwickelt werden sollten. Aufbauen können Leitbilder und Konzepte für klimaangepasste Siedlungsstrukturen auf den Modellen der Dezentralen Konzentration und den Punkt-axialen Modellen, welche bereits viele Bewertungskriterien erfüllen.

## Schlüsselwörter

Siedlungsstrukturmodell – Resilienz – Klimaanpassung – Stadtregion – Bewertung

## Abstract

Climatic changes affect cities in a special way. Large-scale measures on the city-regional scale are necessary to counteract the negative effects. This article values the suitability of the existing settlement-structure models for the new challenge of adaptation to climate change. Therefore, assessment criteria are derived from the scientific discussion on resilience. None of the contemplated models was developed with respect to climate adaptation so they should be enhanced in this respect. The models of decentralised concentration and the point-axial models which already fulfil many assessment criteria can serve as an initial point.



## Keywords

Settlement structure model – resilience – climate adaptation – metropolitan region – evaluation

## 1 Einleitung

Übergeordnete siedlungsstrukturelle Leitbilder und Konzepte sind ein fester Bestandteil der deutschen Raumplanung und beeinflussen die siedlungsstrukturellen Entwicklungsvorstellungen von Stadtregionen. Für die Planungspraxis haben sie grundlegende Funktionen (Spiekermann 1999: 4). Sie treffen raumstrukturelle Aussagen und bieten den Akteuren in einzelnen Stadtregionen Orientierung bei der Koordination der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. Regionale Siedlungsstrukturmodelle differenzieren dabei zwischen Siedlungs- und Freiflächen mit dem Ziel, die beiden Nutzungstypen zueinander in Beziehung zu setzen. Siedlungs- bzw. Bauflächen umfassen Wohn- und Arbeitsstätten sowie Einrichtungen von zentraler Bedeutung. Neben der freien Landschaft, d. h. vorwiegend land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen, beinhalten die Freiflächen auch größere unbebaute Flächen, „die dem Siedlungsbereich selbst direkt zugeordnet sind und in einem Funktionszusammenhang mit dem Baubereich stehen: Sportplätze, Parkanlagen, Friedhöfe und ähnliche, meist in öffentlichem Eigentum stehende Flächen“ (Albers 1974a: 76). Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts besteht eine intensive Diskussion um siedlungsstrukturelle Leitbilder und Konzepte auf der stadtreionalen Ebene.

Bisher kaum diskutiert wurde, inwieweit die Leitbilder auf eine klimaangepasste Siedlungs- und Freiraumentwicklung ausgerichtet sind. Dabei können siedlungsstrukturelle Leitbilder und Konzepte mit ihrer Orientierungsfunktion eine klimaangepasste Siedlungs- und Freiraumentwicklung fördern, indem sie dabei helfen, Prioritäten zu setzen (Greiving/Fleischhauer/Dosch 2009: 6). Dabei müssen die einzelnen Bestandteile von Siedlungen, d. h. Gebäude, Infrastrukturen und Freiflächen, aufgrund ihrer differierenden Lebensdauer unterschieden werden. Um die Verwundbarkeit von Stadtregionen zukünftig zu begrenzen, ist daher eine vorausschauende Koordination der städtischen Entwicklung unter diesem Fokus erforderlich. Da die negativen Folgen des Klimawandels für die Städte oft nur in einem größeren räumlichen Verbund gelöst werden können, gewinnt zudem die stadtreionale Betrachtungsweise an Bedeutung.

Der Beitrag bewertet die siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte vor dem Hintergrund des Klimawandels und gibt Empfehlungen für ihre Weiterentwicklung. Dazu werden zunächst die Auswirkungen des Klimawandels auf Städte und Stadtregionen skizziert (Kapitel 2). Das folgende Kapitel 3 beschreibt Bewertungskriterien für an den Klimawandel angepasste Siedlungsstrukturen, die auf der Operationalisierung des Resilienzkonzeptes aufbauen. Daran anschließend typisiert Kapitel 4 die bestehenden siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte. Kapitel 5 bewertet die unterschiedlichen Modelle. Das abschließende Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen, gibt Empfehlungen für ihre Weiterentwicklung und zeigt weiteren Forschungsbedarf auf.

## 2 Betroffenheit von Städten und Stadtregionen durch die Folgen des Klimawandels

Der Klimawandel verändert Mittelwerte, Variabilität und Extrema der einzelnen Klimaparameter (Stock/Kropp/Walkenhorst 2009: 98). Die Veränderungen sind schwer vorher-sagbar und differieren regional. Städte und Stadtregionen müssen vor allem hydrologi-

sche Veränderungen, steigende Temperaturen und das Ansteigen des Meeresspiegels berücksichtigen.

### ***Hydrologische Veränderungen***

Infolge des Klimawandels sind hydrologische Veränderungen in Form von jahreszeitlichen Verschiebungen der Niederschläge sowie vermehrten Starkregenereignissen zu erwarten. Zu den damit verbundenen Auswirkungen zählen:

- eine Abnahme der durchschnittlichen Bodenfeuchte im Jahres- und im Sommerdurchschnitt,
- ein im Sommer zunehmender und im Winter abnehmender Oberflächenabfluss und damit verbunden steigende und sinkende Grundwasserstände sowie
- eine Zunahme von sehr hohen, aber auch sehr niedrigen Abflusspegeln von Flüssen.

Die Abnahme der durchschnittlichen Bodenfeuchte löst in Wechselwirkung mit anderen Phänomenen des Klimawandels einen höheren Druck auf die Struktur und die Funktionsfähigkeit von Grünflächen aus. So wird davon ausgegangen, dass die Kombination von nasserem Böden und häufiger auftretenden Stürmen während der Winter zu vermehrten Baumstürzen führt. Das Absinken des Grundwasserstandes und das verstärkte Austrocknen des Bodens macht künstliche Bewässerung erforderlich (Gill 2004: 57).

Aufgrund von zunehmenden längeren Trockenperioden können zudem (starke) Niederschläge unter Umständen nicht mehr in den Boden eindringen, was wiederum zu einem erhöhten Oberflächenabfluss führt. Dieser erhöht die Bodenerosion und verringert die Grundwassererneuerungsrate (Steinrücke/Snowdon 2010: 49). Dies betrifft auch die Siedlungswasserwirtschaft. In den Städten und Stadtregionen führen die längeren Trockenperioden der Sommermonate zu einer Abnahme der für die Trinkwasserversorgung zur Verfügung stehenden Wasserressourcen (Steinrücke/Snowdon 2010: 13).

Vermehrte Starkregenereignisse und die mit ihnen verbundene Zunahme von Hochwassern bedingen eine erhöhte Gefahr der Überflutung von Siedlungsflächen. Die Bebauung von hochwassergefährdeten Bereichen, ein hoher Versiegelungsgrad und das Fehlen einer dezentralen Regenwasserbewirtschaftung erhöhen die Gefahren (Gill 2004: 57).

### ***Auswirkungen der steigenden Temperaturen***

Durch den Effekt der urbanen Wärmeinsel sind Städte und Stadtregionen in besonderer Weise vom Anstieg der Jahresmitteltemperatur und von Hitzewellen betroffen. Eine intensive Flächennutzung und -versiegelung, z.B. durch eine kompakte Bauweise, erhöht die Luft- und Oberflächentemperaturen im Sommer. Der Effekt der städtischen Überwärmung steigert gesundheitliche Probleme und erhöht die Mortalitätsrate (Kuttler 2011: 10).

### ***Steigender Meeresspiegel***

Der klimawandelbedingt steigende Meeresspiegel gefährdet Städte und Stadtregionen in Küstengebieten. Die direkten Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs umfassen das allgemeine Ansteigen der Wasserstände, den Küstenabtrag, die zunehmende Wasserversalzung, Überflutungen, eine erschwerte Entwässerung und im Zusammenhang mit Extremereignissen zunehmende Schäden durch Sturmfluten (Hunt/Watkiss 2007: 20).

Das resultierende steigende Überflutungsrisiko bedroht Gebäude sowie die Funktionalität von Infrastrukturen und Grünflächen (Gill 2004: 58).

Die aufgezeigten Folgen des Klimawandels betreffen Städte und Regionen aufgrund der hohen Konzentration von Gebäuden, Infrastrukturen und Einwohnern in einem besonderen Maße.

### 3 Bewertungskriterien für an den Klimawandel angepasste Siedlungsstrukturmodelle

Das Ziel der zu entwickelnden Bewertungskriterien ist es, die bestehenden Siedlungsstrukturmodelle im Hinblick auf ihre Eignung für die Anpassung von Stadtregionen an die Folgen des Klimawandels zu analysieren. Um diese Fähigkeit bewerten zu können, werden aus dem Konzept der Resilienz Kriterien entwickelt, die einen gegenüber äußeren Störungen, wie dem Klimawandel, toleranten Zustand beschreiben. Sie bieten Orientierung für klimaangepasste Siedlungen.

Die Gefährdung eines Systems, Raumes oder Objektes durch äußere Störungen hängt entscheidend von der Fähigkeit ab, unter dem Einfluss von extremen Schocks und Störungen zentrale Funktionen eines Systems aufrechtzuerhalten. Dieser als Resilienz bezeichnete Zustand lässt sich einerseits mit Widerstandsfähigkeit bzw. Robustheit und andererseits mit Anpassungsfähigkeit umschreiben. Sie kann dazu genutzt werden, die Kapazität eines Raumes abzubilden, Störungen und Schocks, z. B. Naturgefahren, zu absorbieren. Ein weiterführendes Begriffsverständnis von Resilienz umfasst auch soziale Aspekte, d. h. die Fähigkeit zu lernen und sich zu reorganisieren. In diesem Fall beschreibt Resilienz die Eigenschaft eines Systems, sich an veränderte Bedingungen anzupassen, um so die Stabilität und die Funktion unter Schocks und Störungen aufrechtzuerhalten bzw. aufgrund seiner Bewältigungskapazität schnell in seinen Ursprungszustand zurückzukehren (Birkmann 2008: 10; Brooks 2003: 11).

Der Klimawandel verändert die Häufigkeit, Andauer und Stärke von Extremwetterereignissen. Dies kann dazu führen, dass sich bestehende Risiken verschärfen oder verändern. Die Resilienz eines Raumes zeigt dabei an, wie er bei Störungen und Schocks seine wesentlichen Funktionen aufrechterhalten, wiederherstellen bzw. nach seiner Schädigung wieder in seinen Ursprungszustand zurückkehren kann. Neben den Extremwetterereignissen verändern sich infolge des Klimawandels Temperatur- und Niederschlagsverhältnisse auch schleichend. Hierfür bietet das Resilienzkonzept keine Bewertungsansätze.

Aufbauend auf unterschiedlichen Ansätzen zur Bewertung resilienter Städte (Godschalk 2003; Greiving/Fleischhauer/Dosch 2009; Beatley 2009) unterscheidet der Bewertungsansatz für klimaangepasste Leitbilder und Konzepte einerseits zwischen der gesamtstädtischen/stadtregionalen Maßstabebene und der Quartiersebene. Auch differenziert er zwischen den unterschiedlichen Bestandteilen von Siedlungen, d. h. Freiraum, Bebauung und Infrastruktur (vgl. Tab. 1). Auf der gesamtstädtischen bzw. regionalen Ebene bezieht sich das Merkmal *Exposition* auf alle drei Bestandteile von Siedlungen. Exposition zielt sowohl auf das Minimieren der Siedlungsflächenexpansion als auch auf das Meiden von gefährdeten Bereichen. Um mögliche Risiken zu vermeiden, sollten von räumlich spezifischen Extremereignissen, wie z. B. Sturmfluten oder Hochwasser, gefährdete Bereiche von Bebauung und Infrastrukturen freigehalten werden. Darüber hinaus kommt großräumigen Freiflächenverbänden in Form von Kaltluftschneisen eine hohe Bedeutung für das Mindern der städtischen Überhitzung zu.

Ein weiteres Bewertungskriterium ist *Redundanz*. Sie zielt auf das Weiterbestehen eines Systems bei Ausfall einer Komponente durch Verknüpfen sich ergänzender Komponenten und Vermeiden von Monostrukturen. Auf der gesamtstädtischen/regionalen Ebene kennzeichnen dezentral angeordnete Siedlungsflächen und Infrastrukturen redundante Siedlungsstrukturen. Im Bereich der Infrastrukturen bezieht Redundanz neben der großräumigen Anordnung in Verbindung mit den Siedlungsflächen auch „parallele und funktionsäquivalente Strukturen“ (Birkmann/Fleischhauer 2009: 122) mit ein, um die negativen Folgen von Infrastrukturausfällen zu verringern. Einzelne oder mehrere Quartiere, die weitestgehend alle lebensnotwendigen Funktionen abdecken, bilden somit die Grundbestandteile einer resilienten stadtreionalen Siedlungsstruktur.

Auch auf der Ebene des Quartiers sollten von Extremereignissen gefährdete Bereiche von Bebauung und Infrastruktur möglichst freigehalten werden, um die Exposition zu verringern. Zusätzlich zu den großräumig zu beachtenden Gefahren, die von Sturmfluten und Hochwassern ausgehen, sind auf der Quartiersebene Extremereignisse mit kleinräumig differenzierten Auswirkungen, wie Überschwemmungen durch Starkregenereignisse, zu berücksichtigen. Das Mischen der unterschiedlichen Nutzungen innerhalb der Siedlungsflächen (*Redundanz*) ermöglicht alternative Bedienformen bei Ausfall einzelner Komponenten und fördert durch kompakte Strukturen eine Reduktion der Siedlungsflächenexpansion. Sind verbindende Infrastrukturen in gefährdeten Bereichen nicht vermeidbar, sollten sie robust gegenüber den Folgen von Extremereignissen ausgelegt sein (*Stärke*). In bestehenden, von Extremereignissen betroffenen Siedlungsbereichen sind auch robuste bauliche Strukturen vorstellbar. *Diversität* zielt auf das kleinräumige Mischen von Siedlungs- und Grünflächen, um die Effekte der städtischen Wärmeinsel zu verringern, die Versiegelung zu begrenzen und nahräumlich Erholungsflächen für die Bevölkerung zu schaffen.

Tab. 1: Bewertungskriterien für resiliente Siedlungsstrukturmodelle

	FREIRAUM	SIEDLUNG	INFRASTRUKTUR
GESAMTSTADT/ REGION	<b>Exposition</b>		
	Freiflächen in gefährdeten Bereichen   Freihalten von Kaltluftschneisen	Meiden gefährdeter Bereiche   Minimieren der Siedlungsexpansion	Meiden gefährdeter Bereiche
	<b>Redundanz</b>		
		dezentralisierte Strukturen	dezentralisierte Strukturen   parallele/ funktionsäquivalente Strukturen
QUARTIERSEBENE	<b>Exposition</b>		
	Freiflächen in gefährdeten Bereichen	Meiden gefährdeter Bereiche   Kompaktheit	Meiden gefährdeter Bereiche
	<b>Redundanz</b>		
		Nutzungsmischung	Nutzungsmischung
	<b>Diversität</b>		
kleinräumiges Mischen von bebauten und unbebauten Bereichen	kleinräumiges Mischen von bebauten und unbebauten Bereichen		
<b>Stärke</b>			
		robuste lineare Infrastrukturen in gefährdeten Bereichen	

## 4 Typisierung von siedlungsstrukturellen Leitbildern und Konzepten

Leitbilder dienen der Beeinflussung der räumlichen Entwicklung (Domhardt/Benzel/Kiwitt et al. 2011: 203). Dabei ist der Begriff des Leitbildes weder für die Raumordnung noch für die Stadtplanung einheitlich gesetzlich geregelt und wird synonym auch als Instrument zur Charakterisierung eines anzustrebenden Zustandes eines Planungsraumes verwendet. Leitbilder basieren auf gesellschaftlichen Oberzielen und spiegeln die Ausprägungen und die Gewichtung der Oberziele in einem bestimmten Zeitraum wider (Scholles/Putschky 2008: 288). Dehne (2005: 608) charakterisiert Leitbilder der räumlichen Entwicklung als „eine anschauliche, übergeordnete Zielvorstellung von einem Raum, die von der Mehrheit der angesprochenen Menschen und Institutionen mitgetragen werden soll, das raumbedeutsame Handlungen Einzelner leiten und so die räumliche Entwicklung lenken soll“. Siedlungsstrukturelle Leitbilder und Konzepte beschreiben somit konkrete Zielvorstellungen für zukünftige städtische Strukturen. Sie dienen damit der gezielten räumlichen Beeinflussung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung durch das Fixieren einer angestrebten Raumstruktur (Domhardt/Benzel/Kiwitt et al. 2011: 203). In der räumlichen Entwicklung lenken und steuern Leitbilder somit, indem sie orientieren, koordinieren und aktivieren (Dehne 2005: 610). In diesem Beitrag werden sowohl Leitbilder und Konzepte sowie deskriptive Modelle der Siedlungsentwicklung analysiert, sodass die Begriffe im Weiteren synonym verwendet werden.

Aufgrund der Vielzahl von siedlungsstrukturellen Leitbildern und Konzepten wird zunächst eine Systematisierung entwickelt, die auf Arbeiten von Albers (1974a, 1974b), Lynch (1961) und Frey (1999) sowie Siedentop/Kausch/Guth et al. (2005) aufbaut. Ausgehend von der großräumigen Anordnung von Bauflächen arbeitet Albers (1974b: 12) die drei Grundelemente Punkt, Band und Fläche heraus. Punktförmige oder konzentrische Modelle begrenzen das Größenwachstum von Städten durch dauerhaftes Sichern von Grüngürteln, um vor allem die Erreichbarkeit von Freiflächen sicherzustellen. Bandförmige Modelle orientieren Bauflächen entlang von linienförmigen Infrastrukturen. Die flächenhafte Besiedlung geht von der unrealistischen Grundannahme der gleichmäßigen Verfügbarkeit von Infrastruktur und Produktionsmöglichkeiten im Raum aus, sodass der Konzentrationsgrad der Bauflächen in der Reinform der homogenen Flächensiedlung unter demjenigen der anderen Modelle liegt (Albers 1974a: 80).

Lynch (1961: 82 ff.) unterscheidet mit Kernstadt, Galaxialschema, Ringschema, Sternschema und Streubesiedlung fünf idealtypische Strukturen, die sich teilweise auf die geometrischen Grundelemente von Albers reduzieren lassen. Mit dem polyzentrischen Netz verknüpft er die fünf idealtypischen Strukturen. Das Galaxialschema ist eine Mischform zwischen dem punktförmigen Modell und der flächenhaften Besiedlung. Zentrales Merkmal des Modells sind mehrere voneinander durch die freie Landschaft getrennte Einheiten mit eigenen verdichteten Zentren, wobei kein dominierendes Zentrum ausgebildet wird. Mit dem Sternschema verknüpft Lynch punkt- und bandförmige Ansätze. An ein verdichtetes Zentrum schließen sich an einem radialen Erschließungssystem ausgerichtete bandförmige Siedlungsachsen an. Getrennt werden sie durch Grünkeile, die vom Zentrum strahlenförmig wegführen. Frey (1999: 49 f.) modifiziert die idealtypischen Formen Lynchs um das Satellitenstadtmodell. Es sieht ein dominierendes Zentrum in Form der Kernstadt vor, um die sich in einiger Entfernung von ihr durch Grüngürtel getrennte Satelliten befinden.

Die Systematisierung planerischer Leitbilder durch Siedentop/Kausch/Guth et al. (2005: 32 ff.) geht von den beiden Polen „kompakte Stadt“ und „Dezentralisierung“ aus. Kennzeichnende Merkmale der Leitbilder des Typs „kompakte Stadt“ sind die städtebau-

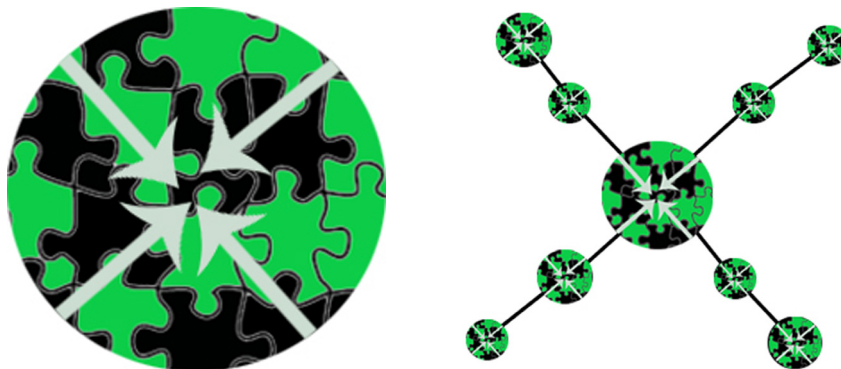
lichen Merkmale Dichte und Nutzungsmischung. Leitbilder des Typs „Dezentralisierung“ akzeptieren die gegenwärtige flächenhafte Verstädterung als einen bestehenden Trend der Siedlungsentwicklung und formulieren vor diesem Hintergrund angepasste Entwicklungskonzepte. Im Gegensatz zur kompakten Stadt verteilen sich Bevölkerung, ökonomische Funktionen und Einrichtungen im stadtreionalen Maßstab „über ein komplexes Netzwerk von Zentren und Subzentren“ (Siedentop/Kausch/Guth et al. 2005: 51). Damit weisen Leitbilder des Typs „Dezentralisierung“ Parallelen zum Modell des polyzentrischen Netzes von Lynch auf. Leitbilder vom Typ „Dezentrale Konzentration“ verknüpfen die Merkmale der kompakten Stadt mit denen der Dezentralisierung und bilden damit einen Kompromiss zwischen städtisch orientierter Verdichtung und marktgesteuerter Dezentralisierung. Sie entsprechen damit weitgehend dem Satellitenstadtmodell von Lynch.

Abgeleitet von den beschriebenen Systematisierungsansätzen werden im Folgenden basierend auf den unterschiedlichen morphologischen Zielvorstellungen in der aktuellen Diskussion um siedlungsstrukturelle Leitbilder die vier Typen Punktförmige und Punkt-axiale Modelle, Dezentrale Konzentration und Dezentralisierung unterschieden.

### ***Punktförmige Modelle***

Punktförmige Modelle (vgl. Abb. 1) verfolgen aufgrund ihres gesamtstädtischen Bezugs einen kleinräumigen Ansatz und thematisieren mit ihrem monofunktionellen Ansatz die regionale Einbindung kaum. In ihrer Reinform verfügen sie über eine hochverdichtete, kompakte Siedlungsfläche, die aufgrund ihrer geringen flächenmäßigen Ausdehnung den nahräumlichen Zugang zur freien Landschaft ermöglicht. Die Prinzipien Nutzungsmischung und Kompaktheit stehen im Vordergrund, um eine flächen- und verkehrssparende Siedlungsentwicklung zu fördern. Ein weiteres wichtiges Thema ist die Nachverdichtung (Fürst/Himmelbach/Potz 1999: 58). Diskutiert werden Punktförmige Modelle mit der „Kompakten und der Perforierten Stadt“ sowie dem „New Urbanism“ sowohl in Europa als auch in den USA.

Abb. 1: Schematische Darstellung der Merkmale Punktförmiger Modelle und Punkt-axialer Modelle



### ***Punkt-axiale Modelle***

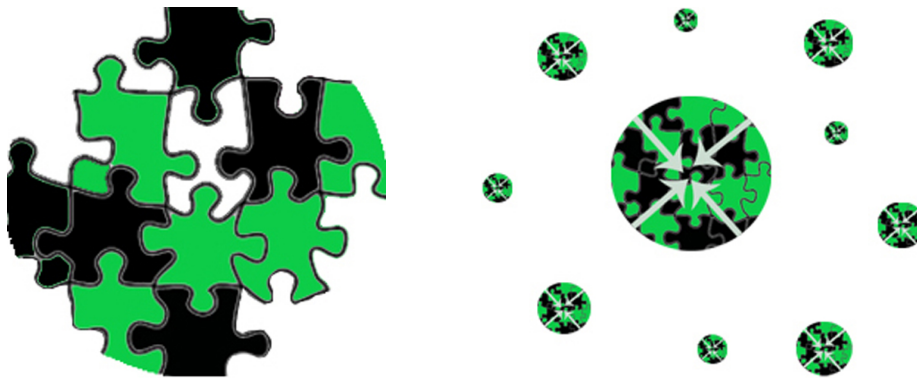
Punkt-axiale Modelle (vgl. Abb. 1) bauen auf dominierenden Zentren auf, von denen entlang von Verkehrsachsen lineare, verdichtete Siedlungsbänder mit weiteren Zentren ausgehen (Fürst/Himmelbach/Potz 1999: 26 ff.). Die zwischen den Entwicklungsbereichen liegenden Freiflächen sind nicht für eine Bebauung vorgesehen. Das Modell hat damit einen stadtreionalen Ansatz. Die wichtigsten Grundprinzipien für die Ausgestaltung der bebauten Bereiche sind Nutzungsmischung und Kompaktheit. In die stadtregi-

onale Siedlungs- und Freiraumplanung flossen Punkt-axiale Modelle beispielsweise mit dem in den 1920er Jahren entwickelten Federplan in Hamburg (Bose 1995: 126) und dem Kopenhagener Fingerplan ein (Hall/Ward 1998: 91).

### ***Dezentrale Konzentration***

Die Wurzeln des Modells der Dezentralen Konzentration (vgl. Abb. 2) liegen in der Gartenstadt von Howard, die zur Entlastung des Zentrums von Agglomerationen neu angelegte und durch Grünflächen getrennte Entlastungsstandorte vorsah (Frey 1999: 49 f.). Das Modell der Dezentralen Konzentration verfolgt damit einen überregionalen Ansatz, da es einen deutlich größeren Raum als die Kernstadt mit ihrem direkt angrenzenden Verflechtungsbereich miteinbezieht. Beispiele für die Integration in Planungen sind das deutsche Modell der Dezentralen Konzentration (Aring/Marliani/Stöbe et al. 1996: 1 ff.) und das britische Modell der Sustainable Social City of Tomorrow (Hall/Ward 1998: 151 ff.).

Abb. 2: Schematische Darstellung der Merkmale von Modellen der Dezentralen Konzentration und Modellen der Dezentralisierung



### ***Dezentralisierung***

Das Modell der Dezentralisierung entstand vor dem Hintergrund der zunehmenden Zersiedlung. Es beschreibt einen flächenhaften zerrissenen Siedlungskörper ohne dominierendes Zentrum. Das Modell verfolgt das Prinzip der Entmischung von Funktionen. Bekannte Beispiele sind die Zwischenstadt (Sieverts 1999) und die Netzstadt (Oswald/Baccini 1999), welche die bestehenden stadtreionalen Siedlungsstrukturen analysieren und konzeptionelle Ideen für den Umgang mit den neuen Raumtypen entwickeln.

## **5 Bewertung der siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte im Hinblick auf Klimaanpassung**

Im Hinblick auf das Erfüllen der in Kapitel 3 herausgearbeiteten Bewertungskriterien klimaangepasster Siedlungen ähneln sich die unterschiedlichen Modelle. Fast alle – mit Ausnahme der Dezentralisierung – erfüllen auf der gesamtstädtischen bzw. regionalen Ebene die Anforderungen des Kriteriums Exposition bzw. widersprechen diesem nicht. Das Punkt-axiale Modell sieht zwischen den Siedlungsachsen Grünkeile und -korridore vor und ermöglicht damit Kaltluftschneisen. Bei Modellen vom Typ Dezentrale Konzentration dient ein Freiraumverbundsystem der Begrenzung von Siedlungsexpansion.

Die punktförmigen Modelle verfolgen das Minimieren der Siedlungsexpansion ebenfalls. Zur Freihaltung von Kaltluftschneisen machen sie aufgrund des kleinräumigen Fokus keine Aussagen. Das Modell der Dezentralisierung verfolgt weder das Freihalten von Kaltluftschneisen noch das Minimieren der Siedlungsexpansion. Dem letzteren Kriterium widerspricht es. Keines der Modelltypen berücksichtigt das Meiden gefährdeter Bereiche und das Anlegen von Freiflächen in diesen, schließt diese Anforderung der Exposition allerdings auch nicht explizit aus.

Alle Modelle befürworten dezentrale Strukturen als Bestandteil von Redundanz oder schließen sie nicht explizit aus. Die Ausgestaltung differiert zwischen den Modellen. Sowohl die punktförmigen Modelle als auch die der Dezentralen Konzentration setzen auf ein polyzentrisches Städtesystem mit gleichwertigen Kernen. Das Punkt-axiale Modell beinhaltet einen ähnlichen Ansatz, jedoch dominiert ein starkes Zentrum die stadtreionale Siedlungsstruktur. Im Gegensatz zum Punkt-axialen Modell propagiert die Zwischenstadt als ein Dezentralisierungsmodell monofunktionale, dezentrale Strukturen. Ein weiterer Faktor der Redundanz ist das Anlegen paralleler funktionsäquivalenter Infrastrukturen, wie die Entwicklung von Siedlungskernen entlang von gebündelten Infrastruktureinrichtungen. Hierzu macht die Mehrzahl der Modelle keine Aussagen. Die Modelle vom Typ Dezentralisierung unterscheiden sich in diesem Punkt. Tabelle 2 fasst die Bewertung der Siedlungsstrukturmodelle zusammen.

Tab. 2: Bewertung der unterschiedlichen Siedlungsstrukturmodelle auf der gesamtstädtischen bzw. regionalen Ebene im Hinblick auf Klimaanpassung

GESAMTSTADT/REGION	Dezentralisierung			
	Dezentrale Konzentration			
	Punkt-axiale Modelle			
	Punktförmige Modelle			
<b>Exposition</b>				
Freiflächen in gefährdeten Bereichen	○	○	○	○
Freihalten von Kaltluftschneisen	○	●	●	○
Meiden gefährdeter Siedlungsbereiche	○	○	○	○
Minimieren der Siedlungsexpansion	●	●	●	⊗
Meiden gefährdeter Infrastrukturbereiche	○	○	○	○
<b>Redundanz</b>				
Dezentrale Siedlungsstrukturen	○ ●	●	●	●
Dezentrale Infrastrukturen	● ○	●	●	●
Parallele/ funktionsäquivalente Infrastrukturen	○	○	○	⊗

● - angestrebt ○ - widerspricht nicht ⊗ - nicht angestrebt

Im Hinblick auf die Ausgestaltung von Siedlungsstrukturen auf der Quartiersebene greifen die Modelle der Dezentralen Konzentration und die Punkt-axialen Modelle auf die Punktförmigen Modelle zurück. Somit unterscheiden sich die drei Modelltypen nicht im Hinblick auf ihre Eignung für die Klimaanpassung. Das bedeutet, dass sie sowohl Nut-



■ Siedlungsstrukturelle Leitbilder und Konzepte – an den Klimawandel angepasst?

zungsmischung als auch kompakte städtebauliche Strukturen hervorheben. Auch das kleinräumige Mischen von bebauten und unbebauten Bereichen streben die in ihren kleinräumigen Aussagen auf den punktförmigen Modellen basierenden Modelle an. Die Dezentralisierungsmodelle erfüllen die genannten Kriterien partiell. Die Zwischenstadt beschreibt ein Konstrukt aus dezentralen, eher monofunktionalen Punkten, die in der Summe ein nutzungsgemischtes Gefüge ergeben. Dagegen widersprechen andere Modelle vom Typ Dezentralisierung aufgrund ihrer monostrukturellen Raumstruktur dem Kriterium Nutzungsmischung. Kompakte städtebauliche Strukturen streben sie nicht an. Aufgrund der propagierten geringen baulichen Dichte erfüllen sie wie auch die anderen drei Modelle das Kriterium Diversität. Keiner der vier Modelltypen greift die Aspekte „Meiden von gefährdeten Bereichen“ für Bebauung und Infrastrukturen sowie „Freiflächen“ für die entsprechenden Bereiche auf. Damit berücksichtigen sie drei der vier Kriterien zur Exposition nicht, widersprechen ihnen aber auch nicht. Auch machen sie keine Aussagen zum Kriterium Stärke, d. h. zu robusten linearen Infrastrukturen in gefährdeten Bereichen (vgl. Tab. 3).

Tab. 3: Bewertung der unterschiedlichen Siedlungsstrukturmodelle auf der Quartiers-ebene im Hinblick auf Klimaanpassung

QUARTIER	Dezentralisierung			
	Dezentrale Konzentration			
	Punkt-axiale Modelle			
	Punktförmige Modelle			
<b>Exposition</b>				
Freiflächen in gefährdeten Bereichen	○	○	○	○
Meiden gefährdeter Siedlungsbereiche	○	○	○	○
Kompaktheit	●	●	●	⊗
Meiden gefährdeter Infrastrukturbereiche	○	○	○	○
<b>Redundanz</b>				
Nutzungsmischung	●	●	●	●⊗
<b>Diversität</b>				
Kleinräumiges Mischen von bebauten und unbebauten Bereichen	●	●	●	●
<b>Stärke</b>				
Robuste lineare Infrastrukturen in gefährdeten Bereichen	○	○	○	○

● - angestrebt ○ - widerspricht nicht ⊗ - nicht angestrebt

Aufgrund ihres Entstehungskontextes gehen die siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte somit nicht auf die neuen, durch den Klimawandel bedingten Anforderungen ein. Sie greifen jedoch größtenteils einige der Kriterien bereits implizit auf. Dazu zählen das Minimieren der Siedlungsexpansion, dezentrale Siedlungs- und Infrastrukturen, Nutzungsmischung sowie kleinräumiges Mischen von bebauten und unbebauten Bereichen. Zu anderen Kriterien, wie zum Freihalten von gefährdeten Bereichen von Bebauung und Infrastrukturen sowie zum robusten Ausgestalten von Infrastrukturen in gefährdeten Be-

reichen, machen sie keine Aussagen. Den Kriterien Minimieren der Siedlungsexpansion sowie parallele bzw. funktionsäquivalente Infrastrukturen widersprechen insbesondere die Modelle vom Typ Dezentralisierung.

Der Vergleich verdeutlicht, dass die Punkt-axialen Modelle und diejenigen der Dezentralen Konzentration, die auf das Vermeiden eines übermäßigen Wachstums von zusammenhängenden Siedlungsbereichen abzielen, die meisten Ansatzpunkte für die Entwicklung klimaangepasster Stadtregionen aufweisen. Sie können als Grundlage für eine Weiterentwicklung dienen. Auch die großräumige Gliederung stadtreionaler Siedlungsstrukturen durch Freiräume, wie sie die Punkt-axialen Modelle vorsehen, ist ein weiterer Ansatzpunkt.

## 6 Zusammenfassung und Empfehlungen für klimaangepasste Siedlungsstrukturmodelle

Um Orientierung zu bieten, sollten die siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte im Kontext einer klimaangepassten Siedlungs- und Freiraumentwicklung inhaltlich ergänzt werden. Dabei sollten die weiterzuentwickelnden siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte zwischen unterschiedlichen Gefährdungen differenzieren, weil die Folgen des Klimawandels räumlich nicht ubiquitär auftreten. Vielmehr unterscheiden sich Stadtregionen im Hinblick auf ihre Betroffenheit von den Folgen des Klimawandels. In einem ersten Schritt wären daher die Stadtregionen hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Gefährdung durch die Auswirkungen des Klimawandels zu typisieren, z. B. als „Stadtregionen mit hoher Überschwemmungsgefährdung“. Darauf aufbauend können für unterschiedliche Gefährdungstypen Merkmale klimaangepasster Stadtregionen herausgearbeitet werden. Zu prüfen wäre, inwieweit eine solche Typisierung auch unterschiedliche sozio-ökonomische Rahmenbedingungen für die Siedlungs- und Freiraumentwicklung von Stadtregionen einschließen kann.

Freiflächen können viele Auswirkungen des Klimawandels abschwächen. Daher sollten die weiterzuentwickelnden siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte die Bedeutung von großräumigen, verbindenden Grünstrukturen stärker herausarbeiten. Das Kriterium Exposition ist ein weiterer Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung der siedlungsstrukturellen Leitbilder und Konzepte, um für die bestehenden Risiken in von Extremereignissen gefährdeten Bereichen zu sensibilisieren. Beispielhaft könnten die Modelle in überschwemmungs- bzw. sturmflutgefährdeten Bereichen entlang der Flüsse und Küsten das Freihalten von Siedlungen und Infrastrukturen thematisieren. Ein weiteres Thema für die Weiterentwicklung der Modelle ist der Umgang mit den potenziellen Gefahren hinter den Schutzeinrichtungen, z. B. Hochwasserdeichen, die nur bis zu einer gewissen Stärke der Ereignisse Schutz bieten. Diese Überlegungen müssen auch Antworten auf die Frage nach dem Umgang mit bestehenden Siedlungsstrukturen finden. Unter Rückgriff auf die Diskussion um den vorbeugenden Hochwasserschutz könnten die weiterentwickelten Modelle den Ausschluss von neuen Siedlungsflächen und Bauvorsorgemaßnahmen thematisieren.

Neben Aussagen zur Lage und Ausgestaltung neuer Siedlungsbereiche ist eine klimaangepasste Entwicklung des Bestandes ein wichtiges Thema für klimaangepasste siedlungsstrukturelle Leitbilder und Konzepte. Hier bestehen zwei Strategien für den Umgang mit den Gefährdungen. Einerseits ist der gezielte Rückbau von Siedlungsbereichen eine Chance, gefährdete Bereiche gezielt freizuhalten. Insbesondere für schrumpfende Stadtregionen ist ein solcher Ansatz geeignet und könnte auf den Zielen der Perforierten Stadt aufbauen. Neben dem Rückbau können gegenüber den Auswirkungen des Klima-

wandels widerstandsfähige bauliche Strukturen einen Beitrag zu klimaangepassten Siedlungsstrukturen leisten. Aufgrund des bestehenden Entwicklungsdrucks in wachsenden Stadtregionen sollten die Modelle hier einen solchen Ansatz aufgreifen.

Infrastrukturellen Aspekten sollten klimaangepasste siedlungsstrukturelle Leitbilder und Konzepte eine höhere Bedeutung beimessen. Ein möglicher Ansatz besteht darin, den Aspekt von großräumig parallelen bzw. funktionsäquivalenten Anlagen, die den Ausfall einer Komponente infolge von Extremereignissen kompensieren können, zu integrieren. Kritische Infrastrukturen, deren Ausfall oder Beeinträchtigung das Gemeinwesen aufgrund ihrer wichtigen Bedeutung nachhaltig stören würde (BMI 2008: 9), sollten nicht in Bereichen geplant werden, die durch Extremereignisse gefährdet sind. Ist dies wie bei verbindenden linearen Infrastrukturen nicht möglich, sollten sie widerstandsfähig ausgeführt werden.

Auf der Quartiersebene sollte dem kleinräumigen Mischen von Freiflächen, Bauflächen und Infrastrukturen eine höhere Bedeutung beigemessen werden. Dazu sollten Lösungsansätze entwickelt werden, die Grünflächen besser in kompakte, nutzungsgemischte Strukturen integrieren. Die mit dem Modell der Kompakten Stadt verfolgte Nutzungsmischung bietet Ansätze zur kleinräumigen Verknüpfung von Bau- und Freiflächen sowie Infrastrukturen.

## Literatur

- Albers, G. (1974a): Grundsätze und Modellvorstellungen für die strukturelle Ordnung des Verdichtungsraumes. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur Ordnung der Siedlungsstruktur. Hannover, 69-90. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 85.
- Albers, G. (1974b): Modellvorstellungen zur Siedlungsstruktur in ihrer geschichtlichen Entwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur Ordnung der Siedlungsstruktur. Hannover, 1-34. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 85.
- Aring, J.; Marliani, M.; Stöbe, D.; Strack, K.; Pfeiffer, U. (1996): Dezentrale Konzentration – Neue Perspektiven der Siedlungsentwicklung in den Stadtregionen? Ansätze für die Bewältigung neuer siedlungsstruktureller Problemstellungen in den großen Stadtregionen des Bundesgebietes. Bonn. = Schriftenreihe "Forschung" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Band 497.
- Beatley, T. (2009): Planning for coastal resilience: Best practices for calamitous times. Washington, DC.
- Birkmann, J. (2008): Globaler Umweltwandel, Naturgefahren, Vulnerabilität und Katastrophenresilienz: Notwendigkeit der Perspektivenerweiterung in der Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66, 1, 5-22.
- Birkmann, J.; Fleischhauer, M. (2009): Anpassungsstrategien der Raumentwicklung an den Klimawandel: „Climate Proofing“ – Konturen eines neuen Instruments. In: Raumforschung und Raumordnung 67, 2, 114-127.
- BMI (Bundesministerium des Innern) (2008): Schutz kritischer Infrastrukturen – Risiko- und Krisenmanagement. Leitfaden für Unternehmen und Behörden. Berlin.
- Bose, M. (1995): Wirkungsanalyse eines stadtreionalen Siedlungsstrukturkonzeptes und Ansätze für eine Neuorientierung: Das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland. Hamburg. = Harburger Berichte zur Stadtplanung, Band 4.
- Brooks, N. (2003): Vulnerability, risk and adaptation: A conceptual framework. Norwich. = Tyndall Centre Working Paper, Nr. 38.
- Dehne, P. (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 608-614.

- Domhardt, H.-J.; Benzel, L.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 203-278.
- Frey, H. (1999): Designing the city towards a more sustainable urban form. London.
- Fürst, F.; Himmelbach, U.; Potz, P. (1999): Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert – Wege zur Nachhaltigkeit? Dortmund. = Berichte aus dem Institut für Raumplanung, Band 41.
- Gill, S. (2004): Literature review: Impacts of climate change on urban environments: draft copy. Manchester. Online unter: [http://www.sed.manchester.ac.uk/research/cure/downloads/asccue\\_litreview.pdf](http://www.sed.manchester.ac.uk/research/cure/downloads/asccue_litreview.pdf) (letzter Zugriff am 19.01.2012).
- Godschalk, D.R. (2003): Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities. In: Natural Hazards Review 4, 3, 136-143.
- Greiving, S.; Fleischhauer, M.; Dosch, F. (2009): Klimawandelgerechte Stadtentwicklung: Rolle der bestehenden städtebaulichen Leitbilder und Instrumente. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 24/09.
- Hall, P.; Ward, C.; (1998): Sociable cities: the legacy of Ebenezer Howard. Chichester.
- Hunt, A.; Watkiss, P. (2007): Literature review on climate change impacts on urban city centres: initial findings. Paris. Online unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/50/39760257.pdf> (letzter Zugriff am 19.01.2012).
- Kuttler, W. (2011): Klimawandel im urbanen Bereich. Teil 1, Wirkungen. In: Environmental Sciences Europe 23, 11, 1-12.
- Lynch, K. (1961): The pattern of a metropolis. In: Daedalus: Journal of the American Academy of Arts and Sciences 90, 1, 79-98.
- Oswald, F.; Baccini, P. (1999): Stadtgestaltung: Architektur und Metabolismus: Entwerfen und Bewerten in der Netzstadt. In: disP 139, 4, 30-38.
- Scholles, F.; Putschky, M. (2008): Oberziele, Leitbilder, Leitlinien. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 285-296.
- Siedentop, S.; Kausch, S.; Guth, D.; Stein, A.; Wolf, U.; Lanzendorf, M.; Harbich, R. (2005): Mobilität im suburbanen Raum. Neue verkehrliche und raumordnerische Implikationen des räumlichen Strukturwandels. Dresden, Berlin/Erkner, Leipzig.
- Sieverts, T. (1999): Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig.
- Spiekermann, K. (1999): Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung in der kommunalen Planungspraxis. Dortmund. = Berichte aus dem Institut für Raumplanung, Band 42.
- Steinrücke, M.; Snowdon, A. (2010): Handbuch Stadtklima: Maßnahmen und Handlungskonzepte für Städte und Ballungsräume zur Anpassung an den Klimawandel. Essen.
- Stock, M.; Kropp, J.; Walkenhorst, O. (2009): Risiken, Vulnerabilität und Anpassungserfordernisse für klimaverletzliche Regionen. Raumforschung und Raumordnung 67, 2, 97-113.

## Autoren

**Lisa Kunert** (\*1981) studierte an der TU Dortmund und machte im Jahre 2009 ihren Abschluss als Dipl.-Ing. Raumplanung. Seitdem arbeitet sie bei der HafenCity Universität Hamburg im Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung als Wissenschaftliche Mitarbeiterin in den Forschungsprojekten KLIMZUG-Nord (BMBF) und BaltCICA (Interreg). Ihr Forschungsschwerpunkt liegt im Bereich Klimaanpassung von Städten und Regionen.

**Thomas Zimmermann** (\*1977) studierte Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung der HafenCity Universität Hamburg im BMBF-Verbundprojekt KLIMZUG-Nord. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in Instrumenten einer nachhaltigen Siedlungs- und Raumentwicklung sowie im Bereich Klimawandel und Raumentwicklung. Er promovierte zum Thema „Wirkungsanalyse regionalplanerischer Steuerung am Beispiel des vorbeugenden Hochwasserschutzes“.

Thomas Zimmermann

# Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren durch regionalplanerische Festlegungen?

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das regionalplanerische Handlungsfeld „Vorbeugender Hochwasserschutz“
- 3 Methodisches Vorgehen bei der Analyse regionalplanerischer Festlegungen
- 4 Ergebnisse: Bundesweiter Querschnitt der regionalplanerischen Festlegungen
- 5 Fazit

Literatur

## Zusammenfassung

Der vorbeugende Hochwasserschutz gewinnt als regionalplanerisches Handlungsfeld seit dem Ende der 1990er Jahre an Bedeutung. Mithilfe einer bundesweiten Analyse von Inhalten in Regionalplänen untersucht der Autor den Beitrag regionalplanerischer Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Regionalplanung in den vergangenen Jahren zunehmend des vorbeugenden Hochwasserschutzes angenommen hat. Allerdings nutzt sie vielfach nicht die ganze Breite der diskutierten Festlegungen. Handlungsbedarf besteht in den Bereichen Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche und Verringerung des Schadenspotenzials in möglichen Überflutungsbereichen.

## Schlüsselwörter

Vorbeugender Hochwasserschutz – Regionalplanung – Festlegungen – Hochwasserrisikomanagement

## Abstract

Preventive flood protection gains importance as a field of action in regional planning since the end of the 1990s. This paper analyses the contribution of regional planning to preventive flood protection by using an analysis of contents of regional plans. The results show clearly that regional planning embraced this task. But some fields of action are not covered by all regions. Regional planning should spend more attention in their plans to rainwater retention und the reduction of potential damages in areas at risk from flooding behind dikes.

## Keywords

Preventive flood protection – regional planning – regulations – flood risk management

## 1 Einleitung

Die Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren durch Überschwemmungen ist eine Aufgabe für die Raumordnung. Durch die Steuerung von Landnutzungen kann sie sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit von Überschwemmungen als auch die von ihnen ausgehenden Risiken reduzieren (Greiving 2002: 97 f.; Schanze 2011: 155). Im Jahr 1998 verdeutlichte der Bundesgesetzgeber die Bedeutung der Raumordnung für den vorbeugenden Hochwasserschutz, indem er die Grundsätze im Raumordnungsgesetz in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG um die Formulierung „für den vorbeugenden Hochwasserschutz ... im Binnenland ist zu sorgen“ ergänzte. Auch die Handlungsempfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung betonen die Bedeutung der Raumordnung für die Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren (MKRO 2000: 514). Im Zuge der aktuellen Diskussion um die Anpassung an die Folgen des Klimawandels gewinnt der vorbeugende Hochwasserschutz an Bedeutung (Grünwald/Schanze 2011: 49). Weitere Impulse für die Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren kommen von der EU, die im Jahr 2007 die Hochwasserrichtlinie (HWRL) verabschiedet hat. Der integrierte Ansatz der Hochwasserrichtlinie zielt auf das Verringern der Eintrittswahrscheinlichkeit von Hochwasserereignissen und der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen. Die Umsetzung der Hochwasserrichtlinie, die mit dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) 2009 in deutsches Recht erfolgte, erfordert die Kooperation von Wasserwirtschaft und Raumplanung (Schanze/Greiving 2011: 93 ff.).

Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag die Rolle der Regionalplanung bei der Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren mithilfe einer bundesweiten Analyse regionalplanerischer Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Das nächste Kapitel geht auf die Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung ein und stellt den empirischen Kenntnisstand zur regionalplanerischen Festlegungspraxis zusammen. Das folgende Kapitel schildert das methodische Vorgehen, bevor die Ergebnisse der eigenen empirischen Untersuchung dargestellt und diskutiert werden. Das Fazit leitet Empfehlungen für die Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren durch die Regionalplanung ab und geht auf weiteren Forschungsbedarf ein.

## 2 Das regionalplanerische Handlungsfeld „Vorbeugender Hochwasserschutzes“

Das Ziel des vorbeugenden Hochwasserschutzes ist eine umfassende und nachhaltige Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren. Dazu strebt er das Verringern der Eintrittswahrscheinlichkeit von Hochwasserereignissen durch eine abflussverzögernde Flächenbewirtschaftung und das Verringern der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen durch eine an die Gefahr angepasste Nutzungsstruktur an (BMVBS/BBR 1998: 7; Huttenloher 2001: 361; Heiland 2002: 23 f.). Dem auf gesamte Gewässereinzugsgebiete bezogenen Ansatz (BMVBS/BBR 1998: 2) liegt eine naturraumbezogene Regionsabgrenzung zugrunde, welche auch die Hochwasserrichtlinie aufgreift. Der Zuschnitt der Regionalplanungsregionen beruht dagegen auf administrativen Grenzen, sodass der vorbeugende Hochwasserschutz auf planungsregionsübergreifende Konzepte angewiesen ist. Handlungsfelder des vorbeugenden Hochwasserschutzes sind Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche, Sicherung und Erweiterung von Retentionsflächen sowie Minimierung des Schadenspotenzials in potenziellen Überflutungsbereichen (UBA 1999: 40 f.; MKRO 2000: 515; ARGE BAU 2010).

### ***Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche***

Das Ziel des Handlungsfeldes „Rückhalt von Niederschlagswasser“ in der Fläche ist das Speichern von Niederschlagswasser am Niederschlagsort, um es am Abfluss zu hindern bzw. seinen Abfluss zu verzögern (Heiland 2002: 79). Beitragen können dazu

- der Erhalt der Wasserspeicherfähigkeit von Boden, Vegetation und Gelände durch den Schutz von Freiräumen,
- Maßnahmen der dezentralen Regenwasserbewirtschaftung in bebauten Bereichen sowie
- das Erhöhen der Infiltrationsfähigkeit von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen (UBA 1999: 43 ff.).

Der Regionalplan kann durch textliche Ziele und Grundsätze allgemeine Anforderungen an die Sicherung von Freiräumen, den Rückhalt von Niederschlagswasser in Siedlungsbereichen sowie die Oberflächengestaltung land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen stellen. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete „Hochwasserentstehung“ konkretisieren die Anforderungen für räumlich abgegrenzte Bereiche (UBA 1999: 232). Diskutiert werden solche Festlegungen für „Gebiete, in denen bei Starkniederschlägen oder bei Schneeschmelze in kurzer Zeit oberirdische Abflüsse eintreten können“ (Janssen 2005: 455) oder in denen sich Starkregenereignisse häufen. Festlegungen zum Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche, die ausschließlich auf den Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche abzielen, sind aufgrund der mit ihnen verbundenen Nutzungsrestriktionen und dem schwierigen Nachweis ihrer positiven Wirkungen umstritten (UBA 1999: 43 ff.; Heiland 2002: 79 f.; Greiving 2003: 137). Die Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren (ARGE BAU 2010) empfiehlt daher, dass der Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche auf multifunktionalen Festlegungen zur Sicherung von Freiräumen und Freiraumfunktionen aufbauen sollte, die um den Hochwasserschutz ergänzt werden.

### ***Sicherung und Erweiterung von Retentionsflächen***

Retentionsflächen halten Wasser in den Gewässern temporär zurück (BMVBS/BBR 1998: 83) und senken damit den Wasserspiegel. Dabei werden ungesteuerte von gesteuerten Rückhalteräumen unterschieden. Erstere sind für die Reduktion von extremen Hochwasserereignissen wenig effektiv. Gesteuerte Rückhalteräume in Form von Überflutungspoldern, die seitlich neben einem Fließgewässer liegen und im Katastrophenfall zur Entlastung von Gebieten mit einem hohen Schadenspotenzial flussabwärts geflutet werden können (Brombach/Dillmann/Patt 2001: 235), ermöglichen ein gezieltes Absenken des Scheitels einer Hochwasserwelle (UBA 1999: 41 ff.; Greiving 2003: 137 f.).

Aufgabe der Regionalplanung bei der Sicherung und Erweiterung von Retentionsflächen ist es, aufbauend auf wasserwirtschaftlichen Konzepten und Gebietsausweisungen entsprechende Flächen vorsorgend zu sichern und funktionswidrige Nutzungen auszuschließen (UBA 1999: 219; MKRO 2000: 517 ff.). Dazu empfehlen die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO 2000: 517) und ARGE BAU (2010), die von der Wasserwirtschaft ausgewiesenen Überschwemmungsgebiete als Vorranggebiet in den Regionalplan zu übernehmen. Textliche Ziele für die Vorranggebiete sollten

- das Ausweisen neuer Baugebiete ausschließen,
- bei definierten Ausnahmen vom grundsätzlichen Bebauungsverbot Ausgleichsmaßnahmen bestimmen und



## ■ Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren durch regionalplanerische Festlegungen?

- die Rücknahme von in Flächennutzungsplänen ausgewiesenen neuen Siedlungsflächen einfordern.

Hinweise im Regionalplan können angepasste landwirtschaftliche Nutzungen in den Retentionsflächen anregen. Textliche Ziele sollten Überschwemmungsbereiche entlang von kleineren Fließgewässern, die im regionalen Maßstab nicht darstellbar sind, sichern (ARGE BAU 2010; MKRO 2000: 519). Überflutungspolder können als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete ausgewiesen werden (Janssen 2005: 455; Einig/Dora 2009: 114).

Bei vorhandenen wasserwirtschaftlichen Konzepten können als Vorranggebiet im Regionalplan ausgewiesene Flächen die Erweiterung von Retentionsflächen vorsorgend ermöglichen, indem sie Flächen von anderen Nutzungen freihalten. Liegen keine wasserwirtschaftlichen Konzepte vor, sollten die entsprechenden Flächen auf der Grundlage von naturschutzfachlichen Erfordernissen oder regionalplanerischen Einschätzungen mithilfe von Vorbehaltsgebieten gesichert werden. Das verpflichtet die Planungsträger dazu, die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf den Hochwasserschutz zu untersuchen, zu minimieren und in der Abwägung zu berücksichtigen (UBA 1999: 232 f.).

### ***Minimieren des Schadenspotenzials in potenziellen Überflutungsbereichen***

Aufgrund des möglichen Versagens von technischen Hochwasserschutzeinrichtungen bzw. dem Überschreiten des Bemessungshochwassers, für das sie ausgelegt sind (Greiving 2003: 138; Siegel et al. 2004: 58), sollten mögliche Schäden in deichgeschützten Bereichen verhindert werden. Die MKRO (2000: 519) spricht in dem Zusammenhang von potenziellen Überflutungsbereichen, in denen an die Gefährdung angepasste Nutzungen Schäden verringern. Neben baulich-technischen Maßnahmen senkt auch das Bewusstsein für die mit Hochwasserereignissen verbundenen Gefahren mögliche Schäden (Greiving 2003: 138; Siegel/Richter/Janssen 2004: 58).

Primäre regionalplanerische Aufgabe in dem Handlungsfeld ist die Flächenvorsorge, d.h. das Verhindern und Zurücknehmen von hochwasserempfindlichen Nutzungen (UBA 1999: 47; Greiving 2003: 138). Aufgrund des hohen Schutzniveaus und der angezweifelten Raumrelevanz entsprechender Maßnahmen ist der regionalplanerische Handlungsauftrag umstritten (Heiland 2002: 38 ff.). In besonders tief liegenden Bereichen, in denen bedingt durch besonders hohe Wasserstände im Falle einer Überflutung eine Gefahr für Leib und Leben besteht, sollten regionalplanerische Ziele und Vorranggebiete Siedlungsentwicklung und hochwasserunverträgliche Infrastrukturen untersagen. In geringer gefährdeten Bereichen können Grundsätze und Vorbehaltsgebiete zur Reduktion von Schäden beitragen, indem sie Bauvorsorgemaßnahmen thematisieren (UBA 1999: 232; Heiland 2002: 80 ff.; ARGE BAU 2010). Darüber hinaus können regionalplanerische Risikokarten bei den kommunalen Akteuren das Bewusstsein für das bestehende Risiko schärfen und angepasste Raumnutzungen initiieren (UBA 1999: 47; Greiving 2003: 139 f.; ARGE BAU 2010).

### ***Praxis der regionalplanerischen Festlegungen***

Bundesweit analysierte Heiland zu Beginn der 2000er Jahre regionalplanerische Festlegungen in den an Elbe, Oder und Rhein angrenzenden Regionen. Er kommt zu dem Schluss, dass die identifizierten Festlegungen zum Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche nicht ausreichen (Heiland 2002: 129). Die normativen Wirkungen der ausschließlich textlichen Grundsätze und Ziele sind gering. Zur Sicherung von Retentionsräumen enthält etwa die Hälfte der untersuchten Pläne räumlich konkretisierte Festlegungen in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, welche die Ausdehnung der was-

serwirtschaftlichen Überschwemmungsbereiche nicht überschreiten. Damit handelt es sich bei ihnen nicht um originär regionalplanerische Festlegungen. Die Erweiterung von Retentionsräumen bereiten regionalplanerische Festlegungen kaum vor. In wenigen Plänen umfassen die zeichnerischen Festlegungen bisher nicht überschwemmte Bereiche. Festlegungen zum Minimieren des Schadenspotenzials in potenziellen Überflutungsbereichen sind ebenfalls selten. Drei Regionen konkretisieren sie räumlich (Heiland 2002: 100 ff.).

Eine aktuelle bundesweite Auswertung regionalplanerischer Festlegungen zur Klimaanpassung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS 2010: 75) kommt zu dem Ergebnis, dass 56 Regionen Vorranggebiete für den Hochwasserschutz und 22 Regionen Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz ausweisen.

Damit besteht ein Wissensdefizit im Hinblick auf die gegenwärtige Praxis der regionalplanerischen Festlegungen zur Verringerung der von Hochwassern ausgehenden Gefahren. Die auf einen Überblick über ausgewiesene Raumordnungsgebiete beschränkte Untersuchung im Auftrag des Ministeriums liefert keine Informationen über die mit den Gebieten verfolgten Ziele und die mit ihnen verbundenen Nutzungsrestriktionen. Die Erkenntnisse der detaillierten Untersuchung von Heiland (2002) sind aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Überarbeitung der Regionalpläne veraltet. Auch ergänzte der Gesetzgeber das Raumordnungsgesetz im Jahr 2005 um weitere zumeist klarstellende Regelungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz (Jekel 2005: 398 f.).

### **3 Methodisches Vorgehen bei der Analyse regionalplanerischer Festlegungen**

Die Analyse regionalplanerischer Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz greift auf Daten einer Erhebung zurück, die in dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierten Forschungsprojekt KLIMZUG-NORD einen bundesweiten Querschnitt von Festlegungen mit Bezug zur Klimaanpassung ermittelt. Die Anzahl der ausgewerteten Pläne wird aus forschungspraktischen Gründen begrenzt. Die Auswahlkriterien für die ausgewerteten Regionalpläne orientieren sich an denjenigen, die Kistenmacher/Domhardt/Geyer et al. (1993: 17 f.) für eine Analyse regionalplanerischer Ausweisungen im Freiraumbereich nutzen. Aus jedem Flächenbundesland werden zwei aktuelle Regionalpläne (Stand Februar 2011) ausgewählt. Um unterschiedliche räumliche Rahmenbedingungen zu erfassen, bestimmen raumstrukturelle Kriterien die Auswahl der Pläne innerhalb der Bundesländer. Darüber hinaus werden alle am Modellvorhaben der Raumordnung „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ beteiligten Regionen einbezogen, sodass drei baden-württembergische Regionalpläne vertreten sind. Insgesamt werden damit 24 Regionalpläne ausgewertet, die teilweise bereits seit dem Ende der 1990er Jahre gültig sind. Der Regionalplan Havelland-Fläming ist der einzige genehmigte Regionalplan in Brandenburg. Das Oberverwaltungsgericht des Landes Brandenburg erklärte ihn zwischenzeitlich für nichtig. Berücksichtigt wird der Regionalplan in der Auswertung dennoch, weil er den aktuellen Stand zum Umgang mit den aus Hochwassern resultierenden Gefahren in den Brandenburger Regionalplänen dokumentiert. Das Saarland, in dem keine eigenständige Regionalplanung besteht, wird nicht betrachtet. Eine weitere Ausnahme bildet der in die Untersuchung aufgenommene Regionalplan Südhessen, der zum Zeitpunkt der Auswahl noch nicht genehmigt war.

Methodisch wird auf den Ansatz des thematischen Codierens zurückgegriffen, um eine systematische und methodisch kontrollierte Auswertung der regionalplanerischen

Festlegungen zu gewährleisten (Kuckartz 2010: 85 ff.). Die Auswertungskategorien, die auf die von Heiland (2002: 92) genutzten zurückgreifen, sind die geregelten Gegenstände und der angestrebte normative Gehalt der Regelung. Die erste Auswertungskategorie bilden die Handlungsfelder des vorbeugenden Hochwasserschutzes, wobei aufgrund der unterschiedlichen regionalplanerischen Kompetenz nochmals zwischen der Sicherung und der Erweiterung von Retentionsflächen differenziert wird. Die normative Einordnung der einzelnen Regelungsgegenstände unterscheidet zunächst zwischen zeichnerischen und rein textlichen Festlegungen. Zeichnerische Festlegungen bzw. Raumordnungsgebiete sind:

- Vorranggebiete, die nach § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG für eine bestimmte raumbedeutsame Funktion vorgesehen sind und andere nicht verträgliche raumbedeutsame Nutzungen ausschließen,
- Vorbehaltsgebiete nach § 8 Abs. 7 Nr. 2 ROG, in denen der bestimmten raumbedeutsamen Funktion oder Nutzung bei der Abwägung ein besonderes Gewicht beizumessen ist,
- weitere Raumordnungsgebiete, d.h. nicht als Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiet gekennzeichnete räumlich konkretisierte, verbindlich zu beachtende Festlegungen, und
- Risikokarten, die im Zusammenhang mit der Reduktion von Schadenspotenzialen in potenziellen Überflutungsbereichen diskutiert werden und aufgrund ihres informativen Charakters keine Bindungswirkung entfalten (Siegel/Richter/Janssen 2004: 79).

Textliche Festlegungen werden in Ziele, d.h. eindeutig abgewogene und verbindlich festgelegte Aussagen, Grundsätze, d.h. von den Planadressaten zu berücksichtigende und in Entscheidungen abwägend einzubeziehende Aussagen (Fürst 2010: 189) und weitere Festlegungen, bei denen der angestrebte normative Regelungsgehalt nicht gekennzeichnet wird, unterschieden. Anhand der Auswertungskategorien wurden die Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in den Textteilen der Regionalplanung mit einer Software zur qualitativen Datenverarbeitung (MaxQDA) codiert. Die Festlegungen in den einzelnen Regelungsgegenständen werden näher betrachtet.

#### **4 Ergebnisse: Bundesweiter Querschnitt der regionalplanerischen Festlegungen**

Alle ausgewerteten Regionalpläne enthalten Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Die einzelnen Handlungsfelder decken sie unterschiedlich ab. Ältere Pläne aus dem Ende der 1990er Jahre kennzeichnen den normativen Regelungsgehalt der textlichen Festlegungen nicht. Die Darstellung der Ergebnisse folgt den vier Regelungsgegenständen. Dabei werden zunächst die zeichnerischen und dann die textlichen Festlegungen in dem jeweiligen Regelungsgegenstand ausgewertet.

##### ***Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche***

Drei Viertel der Regionalpläne treffen Festlegungen zum Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche (vgl. Abb. 1). Raumordnungsgebiete weisen fünf von ihnen aus. Umfangreiche Festlegungen zum Erhalt und zur Entwicklung von Boden und Vegetation enthalten die Raumordnungsgebiete in den beiden sächsischen Regionalplänen. In den „Gebieten zur Erhaltung und Verbesserung des Wasserrückhalts“ bestimmen Ziele zu unterlassende Maßnahmen, wie Bodenversiegelung und Bodenverdichtung. Als Entwick-

lungsziele formulieren sie die Umwandlung von ackerbaulich genutzten Flächen zu Grünland oder Forst. Weitere Raumordnungsgebiete in den sächsischen Regionalplänen, wie „Gebiete zur deutlichen Anreicherung mit Hecken und Flurgehölzen“, „Ausgeräumte Agrarflächen“ und „Extensivierungsflächen außerhalb von Auenbereichen“ enthalten gebietspezifische Ziele zur Verbesserung des Speichermediums Vegetation. Um die abflussverzögernde Wirkung des Waldes zu erhalten, kennzeichnen die Thüringer Regionalpläne in Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft entsprechende Bereiche. In diesen sollen naturnahe Wälder gepflegt und weiterentwickelt werden. Mit dem Ziel, Niederschlagswasser in den Siedlungsbereichen ortsnahe zu versickern, weist der Regionalplan für die Planungsregion IV Schleswig-Holstein Vorbehaltsgebiete zum vorbeugenden Hochwasserschutz aus. In ihnen soll bei Entscheidungen über Flächen-nutzungsänderungen der Wasserabfluss geprüft werden.

Abb. 1: Bundesweiter Querschnitt der regionalplanerischen Festlegungen zum Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche und zur Sicherung von Retentionsflächen

Region	Rückhalt von Niederschlagswasser				Sicherung von Retentionsflächen				
	Regelungsart	kartografisch nicht verortete Ziele				kartografisch nicht verortete Ziele			
		kartografisch nicht verortete Grundsätze				kartografisch nicht verortete Grundsätze			
		kartografisch nicht verortete Festlegungen				kartografisch nicht verortete Festlegungen			
		Weiteres Raumordnungsgebiet				Weiteres Raumordnungsgebiet			
Allgäu									
Altmark									
Düsseldorf									
Friesland									
Hannover									
Harz									
Havelland Fläming									
Köln									
Mittelhessen									
Mittelthüringen									
Mittlerer Oberrhein									
Nordschwarzwald									
Nordthüringen									
Oberes Elbtal/Osterzgebirge									
Regensburg									
Rheinessen-Nahe									
Planungsraum 1 S-H									
Planungsraum 4 S-H									
Stuttgart									
Südhessen									
Vorpommern									
Westmecklenburg									
Westpfalz									
Westsachsen									

● Festlegung vorhanden

Textliche Festlegungen zum Rückhalt von Niederschlagswasser enthalten fast drei Viertel der Regionalpläne. Als Ziele kennzeichnen sie die Regionalpläne Allgäu und Mittelhessen. In den Gebirgsbereichen des Allgäu sind Wälder zu erhalten und aufzuforsten. Der Regionalplan Mittelhessen koppelt die Errichtung von Hochwasserrückhaltebecken an die Prüfung dezentraler Möglichkeiten des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Neun Regionalpläne enthalten Grundsätze zum Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche. Sie formulieren zunächst die Ziele, Niederschlagswasser zurückzuhalten und auf einen verlangsamten Abfluss hinzuwirken. Um die Speicherfunktion des Bodens zu erhalten und auszubauen, gehen sechs Regionalpläne auf seine schonende Inanspruchnahme durch Siedlungen bzw. seine Entsiegelung ein. Grundsätze zum Rückhalt von Niederschlagswasser in Siedlungsbereichen enthalten sieben Regionalpläne. Der Regionalplan Westsachsen adressiert die Landwirtschaft, die in verdichtungsempfindlichen

## ■ Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren durch regionalplanerische Festlegungen?

Bereichen eine weitere Bodenverdichtung vermeiden soll. Drei Regionalpläne thematisieren Schutz und Entwicklung von Vegetation und insbesondere von Wald. Der Regionalplan Harz räumt in einem Grundsatz dem vorsorgenden Hochwasserschutz Priorität gegenüber dem Bau von Hochwasserrückhaltebecken ein.

### ***Sicherung von Retentionsflächen***

Vier Fünftel der Regionalpläne enthalten Raumordnungsgebiete zur Sicherung von Retentionsflächen (vgl. Abb. 1). Im Hinblick auf die Regelungstatbestände unterscheiden sich die Vorgaben in den Vorranggebieten kaum von den Vorbehaltsgebieten. Vielfach schließen die Festlegungen Bebauung und Ausweisung neuer Baugebiete aus. Vereinzelt enthalten sie Festlegungen, welche die Umnutzung von baulichen Anlagen, die Errichtung von Infrastrukturen, Bodenversiegelung, Aufschüttungen und die Rohstoffgewinnung unterbinden. Anforderungen an die landwirtschaftliche Nutzung der Retentionsflächen legen die Regionalpläne Mittelhessen und Westsachsen in den Vorranggebieten als Grundsatz fest. Einige Regionalpläne geben der Bauleitplanung Handlungsanweisungen, welche die Rücknahme von in Flächennutzungsplänen ausgewiesenen Bauflächen bzw. die Kennzeichnung der Bereiche betreffen. Vereinzelt enthalten die Regionalpläne Bedingungen, die Ausnahmen vom allgemeinen Bauverbot bestimmen und mit Auflagen verbinden. Die Regionalpläne Mittelthüringen und Oberes Elbtal/Osterzgebirge weisen zur Stärkung des Retentionsvermögens weitere Raumordnungsgebiete aus.

Fünf Regionalpläne enthalten zusätzlich zu den Raumordnungsgebieten textliche Ziele zum Schutz der Retentionsflächen. Die Regionalpläne Havelland-Fläming und Friesland greifen ausschließlich auf textliche Ziele zurück. Grundsätze zur Sicherung von Retentionsflächen enthalten elf Regionalpläne. Die Festlegungen zielen auf den Erhalt und die Weiterentwicklung der Überschwemmungsbereiche und unterscheiden sich im Hinblick auf die sachlichen Regelungsbereiche kaum von denjenigen zu den Raumordnungsgebieten. Einen raumentwicklungsorientierten Ansatz verfolgt der Regionalplan Westpfalz mit dem Ziel, unter Beteiligung von Betroffenen und Akteuren vor Ort ein Konzept zur Sicherung der Retentionsflächen aufzustellen. Allein der Regionalplan der Region Hannover verweist auf wasserwirtschaftlich ausgewiesene Überschwemmungsgebiete entlang von kleineren Gewässern, die planerisch zu beachten sind. Den Arbeitsauftrag an die Fachplanung, Überschwemmungsgebiete zu ermitteln und auszuweisen, enthalten zwei Regionalpläne.

### ***Erweiterung von Retentionsflächen***

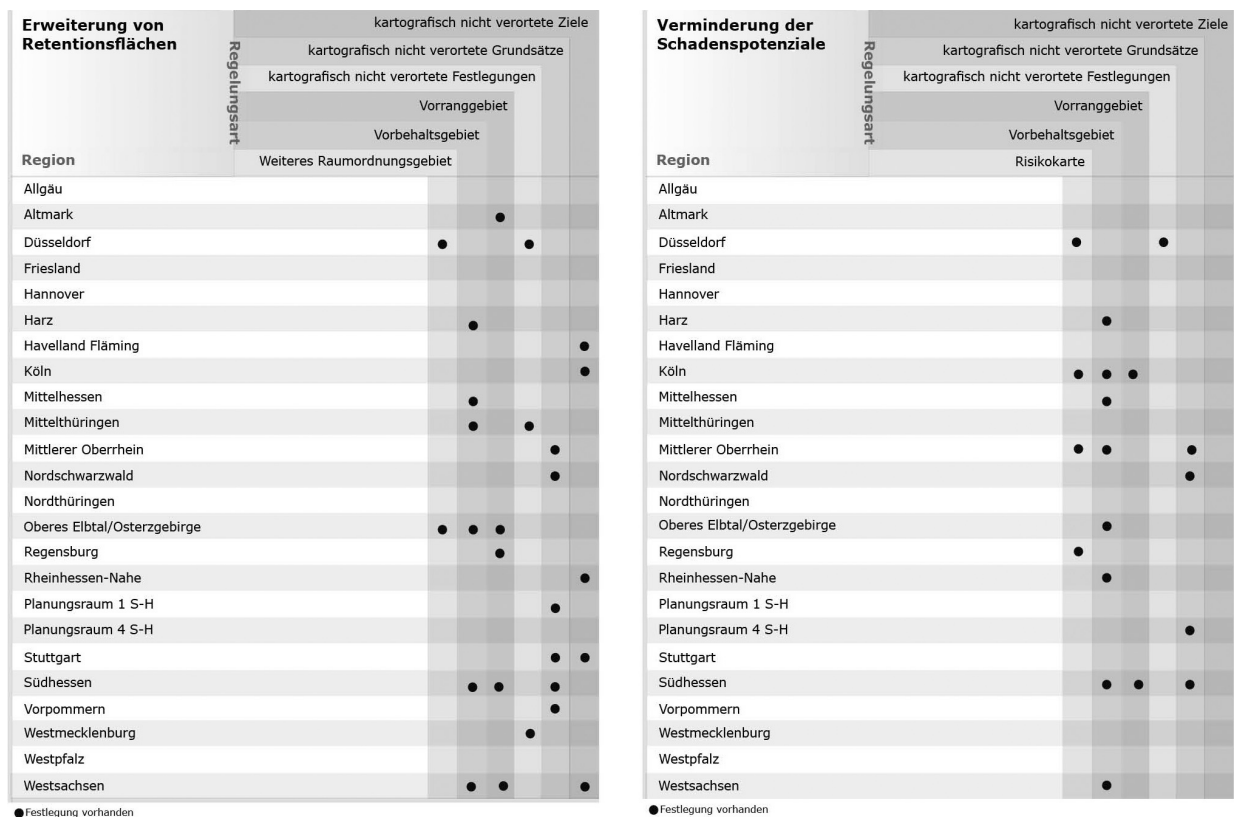
Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete für die Erweiterung von Retentionsflächen weisen fünf bzw. sechs Regionalpläne aus (vgl. Abb. 2). Dabei nutzen sie die Raumordnungsgebiete zur Sicherung von Retentionsflächen und beschreiben in den textlichen Festlegungen bzw. Begründungen, dass sie auch bisher deichgeschützte Bereiche umfassen. Die Regionalpläne Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Köln weisen zur Erweiterung von Retentionsflächen weitere Raumordnungsgebiete aus.

Fünf Regionalpläne enthalten textliche Ziele mit Festlegungen zum Ausschluss von Bebauung, zum Wiederherstellen der Retentionsfunktion eingedeichter Flächen bzw. zur Schaffung von gesteuerten Flutungspoldern. Textliche Grundsätze enthalten sechs Regionalpläne. Der Regionalplan Mittlerer Oberrhein strebt eine Verhinderung bzw. den Rückbau baulicher Nutzungen und Aufschüttungen an.

### Minimierung des Schadenspotenzials in potenziellen Überflutungsbereichen

Festlegungen zum Minimieren des Schadenspotenzials in potenziellen Überflutungsbereichen enthält etwa die Hälfte der Regionalpläne (vgl. Abb. 2). Vorranggebiete weisen die Regionalpläne Köln und Südhessen aus. Ersterer verpflichtet die Bauleitplanung, auf das Risiko der Hochwassergefährdung hinzuweisen. Der Regionalplan Südhessen betreibt Flächenvorsorge, indem er auf besonders tief gelegenen Flächen eine Bebauung ausschließt. Beide Regionalpläne weisen auch Vorbehaltsgebiete aus. Der Regionalplan Südhessen fordert für die Vorbehaltsgebiete, mögliche Schäden bei Nutzungsentscheidungen zu berücksichtigen. Die Bauleitplanung soll schadensempfindliche Nutzungen ausschließen und Bauvorsorgemaßnahmen festsetzen. Vergleichbare Vorgaben an die Bauleitplanung enthalten drei weitere Regionalpläne. Der Regionalplan Rheinhessen-Nahe benennt dazu Maßnahmen, wie Aufschüttungen und Warften. Der Regionalplan Köln bestimmt, ebenso wie drei weitere Regionalpläne, dass dem Risiko in dem Vorbehaltsgebiet bei Nutzungsentscheidungen ein besonderes Gewicht beizumessen ist.

Abb. 2: Bundesweiter Querschnitt der regionalplanerischen Festlegungen zur Erweiterung von Retentionsflächen und zum Minimieren des Schadenspotenzials in potenziellen Überflutungsbereichen



Mithilfe von Risikokarten informieren vier Regionalpläne über besonders gefährdete Bereiche. Im Regionalplan Köln sind das die bei einem Extremhochwasser mit mehr als 2m Wasserhöhe überfluteten Bereiche. Der Regionalplan Mittlerer Oberrhein stellt überflutungsgefährdete Ortslagen dar und weist auf die Anpassung von Nutzungen hin. Auch die Regionalpläne Düsseldorf und Regensburg, die keine Raumordnungsgebiete in dem Handlungsfeld ausweisen, kennzeichnen in Risikokarten gefährdete Bereiche und geben Hinweise für Nutzungen in ihnen.

Grundsätze bzw. nicht gekennzeichnete Festlegungen treffen fünf Regionalpläne. Sie weisen auf das bestehende Risiko hin und fordern zu seiner Berücksichtigung bei der Abwägung auf. Die kommunale Bauleitplanung, die zur Verringerung des Risikos beitragen soll, adressieren zwei Regionalpläne. Der Regionalplan Mittlerer Oberrhein verweist dazu auf ein abgestuftes System von Maßnahmen der Flächen-, Bau- und Risikovorsorge. Der Regionalplan Südhessen bezieht sich auf die im Zuge der Umsetzung der Hochwasserrichtlinie zu erstellenden Hochwasserrisikomanagementpläne. Dazu sollen in den potenziellen Überflutungsbereichen die vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt werden.

### ***Zusammenfassende Betrachtung der Ergebnisse***

Der bundesweite Querschnitt von regionalplanerischen Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz verdeutlicht, dass die Regionalplanung im Vergleich zum Beginn der 2000er Jahre zunehmend mithilfe von Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz beiträgt. Zum Rückhalt von Niederschlagswasser trifft die Mehrzahl der Regionalpläne Aussagen, die sie meistens räumlich nicht konkretisieren. Allein die sächsischen und thüringischen Regionalpläne enthalten mit den Hochwasserentstehungsgebieten (UBA 1999: 232; Janssen 2005: 455) vergleichbare Raumordnungsgebiete zum Schutz und zur Entwicklung des Wasserrückhaltevermögens von Boden und Vegetation. In multifunktionale Festlegungen zur Sicherung von Freiräumen und Freiraumfunktionen (ARGE BAU 2010) binden allein die thüringischen Regionalpläne den Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche ein. Die Mehrzahl der Regionalpläne trifft textliche Festlegungen in dem Handlungsfeld, die sowohl den Erhalt von Boden und Vegetation als auch in Siedlungsbereichen die dezentrale Regenwasserbewirtschaftung thematisieren.

Fast alle Regionalpläne weisen räumlich konkretisierte Raumordnungsgebiete zum Schutz von Retentionsflächen aus und schließen damit ihre Bebauung aus. Unklar ist, inwieweit die getroffenen Regelungen über die Restriktionen der wasserwirtschaftlich ausgewiesenen Überschwemmungsgebiete hinausreichen. Die Vorschläge der ARGE BAU (2010), in die textlichen Festlegungen Hinweise zu landwirtschaftlichen Nutzungen, Forderungen zur Rücknahme von in Flächennutzungsplänen dargestellten Siedlungsflächen sowie Ausnahmen vom generellen Bauverbot zu integrieren, greifen nur wenige Regionalpläne auf. Einzigartig ist der Ansatz des Regionalplans Westpfalz, der in einem Ziel die Erstellung eines Konzeptes zur Sicherung von Retentionsflächen fordert. Überschwemmungsflächen entlang von kleineren Gewässern, die im regionalen Maßstab nicht darstellbar sind (MKRO 2000: 519; ARGE BAU 2010), schützt ein Regionalplan mit Hilfe von textlichen Zielen.

Seltener sind Festlegungen im Handlungsfeld „Erweiterung von Retentionsflächen“. Neben Festlegungen zur Schaffung von ungesteuerten Retentionsflächen enthalten einige Regionalpläne entlang des Rheins auch Aussagen zu Flutungspoldern, wie von Einig und Dora (2009: 114) sowie Janssen (2005: 455) vorgeschlagen.

Im Vergleich der Handlungsfelder decken die Festlegungen das Minimieren der Schadenspotenziale in potenziellen Überflutungsbereichen am geringsten ab. Im Vergleich zum Beginn der 2000er Jahre hat die Anzahl der Festlegungen in dem Handlungsfeld dennoch deutlich zugenommen. „Harte“ durchsetzbare Nutzungsrestriktionen in besonders gefährdeten Gebieten in Form eines Vorranggebietes enthält allein der Regionalplan Südhessen. Er verfolgt als einziger Plan ein in der Literatur vorgeschlagenes abgestuftes Konzept zum Umgang mit dem Restrisiko (UBA 1999: 232; Heiland 2002: 80 ff.; ARGE BAU 2010). Über die bestehenden Gefahren informieren mehrere Regionalpläne in Form von informatorischen Risikokarten bzw. Vorranggebieten und tragen damit dazu

bei, bei den kommunalen Akteuren das Bewusstsein für das bestehende Risiko zu schärfen und damit angepasste Raumnutzungen zu initiieren (UBA 1999: 47; Greiving 2003: 139 f.; ARGE BAU 2010).

## 5 Fazit

Der bundesweite Querschnitt regionalplanerischer Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz zeigt deutlich, dass sich die Regionalplanung in den vergangenen Jahren zunehmend der Aufgabe angenommen hat. Allerdings nutzt sie vielfach nicht die ganze Breite der möglichen diskutierten Festlegungen, sodass sie ihren möglichen Beitrag zur Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren nicht ausfüllt. Gute Beispiele, die aufzeigen, dass restriktive Festlegungen auch praktisch umsetzbar sind, sind die sächsischen Regionalpläne mit Festlegungen zu Hochwasserentstehungsgebieten und der Entwurf des südhessischen Regionalplans mit seinem abgestuften Risikomanagementkonzept zum Minimieren des Schadenspotenzials in potenziellen Überflutungsflächen. Da alle drei Pläne erst in den letzten Jahren aufgestellt wurden, sollten in weiteren Untersuchungen die institutionellen Rahmenbedingungen und die Wirkungen der entsprechenden Festlegungen näher untersucht werden. Letzteres gilt auch für die informatorischen Ansätze einiger Regionalpläne entlang des Rheins.

Schwächen der Regionalplanung bei der Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Risiken sind auf die teilweise langen Geltungszeiträume der Regionalpläne zurückzuführen. Sie führen dazu, dass die älteren Regionalpläne in jüngerer Zeit diskutierte Ansätze nicht aufgreifen. Darüber hinaus scheint die Gefährdung durch kurzzeitig zurückliegende Hochwasserereignisse einen Einfluss auf die Festlegungspraxis zu haben. Insbesondere Regionalpläne entlang des Rheins und in Sachsen treffen restriktive und innovative Festlegungen. Auch Brandenburg war durch Elb- und Oderhochwasser in den vergangenen Jahren vielfach von Hochwasserereignissen betroffen. Allerdings liegen in dem Bundesland keine genehmigten Regionalpläne vor, sodass die Regionalplanung keinen Beitrag zur Reduktion der Gefahren leistet. Inwieweit andere Planungsebenen das Defizit abdecken, ist fraglich.

Um den Beitrag der Regionalplanung zur Reduktion der von Hochwassern ausgehenden Gefahren zu analysieren, ist eine detaillierte inhaltliche Auseinandersetzung mit den regionalplanerischen Festlegungen erforderlich. Deutlich wird das daran, dass sich die mit den Raumordnungsgebieten verfolgten Ziele zwischen den einzelnen Regionen unterscheiden. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird die tatsächliche Regelungsqualität der regionalplanerischen Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz nicht analysiert. Dazu wäre u. a. eine Auseinandersetzung mit den wasserwirtschaftlichen Grundlagen erforderlich gewesen, die den Festsetzungen zugrunde liegen. Eine solche vertiefte Analyse bleibt weiteren Arbeiten vorbehalten.

Der vorbeugende Hochwasserschutz erfordert für die regionalplanerischen Festlegungen flusseinzugsgebietsbezogene konzeptionelle Grundlagen. Entsprechende Ansätze verfolgt die Wasserwirtschaft u. a. mit den von der Hochwasserrichtlinie geforderten Hochwasserrisikomanagementplänen bereits. Eine Forderung nach einer generellen Veränderung der Gebietszuschnitte von einzelnen Planungsregionen lässt sich aus dem Handlungsfeld „Vorbeugender Hochwasserschutz“ nicht ableiten, da es sich hier um eines von mehreren regionalplanerischen Handlungsfeldern mit spezifischen räumlichen Verflechtungen handelt, deren Bedürfnisse von der Regionalplanung untereinander abzuwägen sind. Dass in den bestehenden Regionsabgrenzungen restriktive regionalplane-



rische Vorgaben zum vorbeugenden Hochwasserschutz möglich sind, zeigt der bundesweite Querschnitt der regionalplanerischen Festlegungen.

## Literatur

- ARGE BAU (Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren) (2010): Handlungsanleitung für den Einsatz rechtlicher und technischer Instrumente zum Hochwasserschutz in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben. <http://shvv.juris.de/shvv/VVSH-7520.8-0001-A001.htm> (letzter Zugriff am 26.01.2012).
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2010): Klimawandel als Handlungsfeld der Raumordnung. Berlin. = Forschungen, Heft 144.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (1998): Leitfibel vorbeugender Hochwasserschutz. Bonn. = Werkstatt: Praxis, Heft 6.
- Brombach, H.; Dillmann, R.; Patt, H.; Richwien, W.; Vogt, R. (2001): Hochwasserschutzmaßnahmen. In: Patt, H. (Hrsg.): Hochwasser-Handbuch. Auswirkungen und Schutz. Berlin, 225-402.
- Einig, K.; Dora, M. (2009): Zeichnerische Festlegungen zum Freiraum in ostdeutschen Regionalplänen: Eine vergleichende geo-statistische Institutionenanalyse. In: Siedentop, S.; Egermann, M. (Hrsg.): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. Hannover, 99-134. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 349.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, Band 1.
- Greiving, S. (2002): Räumliche Planung und Risiko. München.
- Greiving, S. (2003): Im Hochwasserschutz ist ein Umdenken von der Gefahrenabwehr zum Risikomanagement erforderlich. In: Roch, I. (Hrsg.): Flusslandschaften an Elbe und Rhein. Aspekte der Landschaftsanalyse, des Hochwasserschutzes und der Landschaftsgestaltung. Berlin, 129-143.
- Grünewald, U.; Schanze, J. (2011): Klimawandel – Konsequenzen für Wasser und Raum. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover, 44-51. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 234.
- Heiland, P. (2002): Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, interregionale Kooperation und ökonomischen Lastenausgleich. Darmstadt. = Schriftenreihe WAR, Band 143.
- Huttenloher, C. (2001): INTERREG Rhine-Maas Aktivitäten. In: Raumforschung und Raumordnung 59, 5, 359-369.
- Janssen, G. (2005): Hochwasserschutz. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 451-456.
- Jekel, H. (2005): Das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. In: Zeitschrift für Umweltrecht 16, 9, 393-399.
- Kistenmacher, H.; Domhardt, H.-J.; Geyer, T.; Gust, D. (1993): Planinhalte für den Freiraumbereich. Hannover. = Beiträge der ARL, Band 126.
- Kuckartz, U. (2010): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden.
- MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (2000): Handlungsempfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung zum vorbeugenden Hochwasserschutz vom 14. Juni 2000. Berlin.
- Schanze, J. (2011): Hochwasserrisikomanagement nach Hochwasserrichtlinie (HWRL). In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover, 152-170. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 234.

- Schanze, J.; Greiving, S. (2011): Koordination von Raumplanung und Wasserwirtschaft beim Hochwasserrisikomanagement. In: vonHaaren, C.; Galler, C.: Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover, 91-104. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 234.
- Siegel, B.; Richter, G.; Janssen, G. (2004): Vorbeugender Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Oberen Elbe – eine zentrale Aufgabe der Raumordnung. Stuttgart. = Wissenschaft, Band 9.
- UBA (Umweltbundesamt) (1999): Anforderungen des vorsorgenden Hochwasserschutzes an Raumordnung, Landes-/ Regionalplanung, Stadtplanung und die Umweltfachplanungen. Berlin. = Texte 45/99.

### Autor

**Thomas Zimmermann** (\*1977) studierte Stadt- und Regionalplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Berlin. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung der HafenCity Universität Hamburg im BMBF-Verbundprojekt KLIMZUG-Nord. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in Instrumenten einer nachhaltigen Siedlungs- und Raumentwicklung sowie im Bereich Klimawandel und Raumentwicklung. Er promoviert zum Thema „Wirkungsanalyse regionalplanerischer Steuerung am Beispiel des vorbeugenden Hochwasserschutzes“.

Pascal Cormont

# Proaktive Anpassung der Wasserinfrastruktur an die Auswirkungen des Klimawandels in der Emscher-Lippe-Region

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das Projekt *dynaklim*
- 3 Auswirkungen des Klimawandels auf Gewässer und Wasserinfrastruktur in der Emscher-Lippe-Region
- 4 Lösungsansätze und Umsetzung
- 5 Fazit und Ausblick

Literatur

## Zusammenfassung

Seit Kurzem gewinnen Ansätze zur Anpassung an den Klimawandel als komplementäre Strategie zum Klimaschutz immer stärker an Bedeutung. Ein wichtiges Handlungsfeld stellt dabei die Bewirtschaftung der Ressource Wasser dar. Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Forschungs- und Netzwerkprojekt *dynaklim* untersucht, mit welchen Auswirkungen des Klimawandels auf Gewässer und Wasserinfrastruktur in der polyzentral geprägten Emscher-Lippe-Region (Ruhrgebiet) zu rechnen ist. Hierauf aufbauend werden Strategien entwickelt, die eine vorausschauende Anpassung möglich machen sollen. Nötig wird dabei ein neuer Umgang im Bereich des Wassermanagements, der einem Paradigmenwechsel gleichkommt und auf regionaler Ebene relevante Akteure zur gemeinsamen Problembewältigung befähigt. Der Planung eröffnet sich das Potenzial, Beteiligung und Ausgleich unterschiedlicher Stakeholder und Interessen zu unterstützen sowie zur Umsetzung von nachhaltigen Lösungswegen beizutragen. Sie kann so helfen, Chancen zur regionalen Erneuerung wahrzunehmen.

## Schlüsselwörter

Klimaanpassung – Wasserinfrastruktur – Water Governance – *dynaklim* – Emscher-Lippe-Region

## Abstract

In recent years approaches of adapting to the impacts of climate change as a complementary strategy to climate mitigation has become more and more important. In this context the management of water as a natural resource is an important field of action. *Dynaklim*, a research and network project funded by the Federal Ministry of Education and Research (BMBF), analyses the impacts of climate change on waters and the water infrastructure in the polycentrically structured Emscher-Lippe region (Ruhr Basin). On this

basis strategies for a foresighted adaptation are developed. A new approach to water management – equal to a paradigm shift – is necessary in order to enable the relevant stakeholders of the region to solve problems commonly. For questions of spatial planning these strategies have the potential to support the involvement and balancing of different stakeholders and interests and to contribute to the implementation of sustainable solutions. Planning can hereby help to seize chances of regional renewal.

## Keywords

Climate adaptation – water infrastructure – water governance – dynaklim – Emscher-Lippe region

## 1 Einleitung

Der Klimawandel wird inzwischen immer stärker als drängendes Problem wahrgenommen. Neben zahlreichen Bestrebungen zum Klimaschutz werden in letzter Zeit auch vermehrt Programme und Maßnahmen zur Klimaanpassung aufgelegt, um sich auf die künftigen veränderten Ausprägungen des Klimas einzustellen. Allerdings besteht noch großer Forschungs- und Klärungsbedarf, z. B. hinsichtlich der Frage, wo oder an was genau es sich anzupassen gilt.

Ein sehr wichtiges Handlungsfeld stellt in diesem Kontext die Bewirtschaftung der Ressource Wasser sowie die möglichen Auswirkungen für die Siedlungswasserwirtschaft und Wasserinfrastruktur dar. Eine Betrachtung der Zusammenhänge und die Formulierung von Handlungsstrategien erscheint umso komplexer und schwieriger, je dichter besiedelt der zu betrachtende Raum ist, je vielfältiger die Nutzungsansprüche an die Ressource Wasser sind und je stärker der funktionale und räumliche Verflechtungsgrad unterschiedlicher Dienstleistungserbringer der Wasserwirtschaft ist. Dies trifft in besonderem Maße für polyzentrale Handlungsräume zu, wie z. B. für den Metropolraum Ruhr.

Im Folgenden werden am Beispiel des Forschungs- und Netzwerkprojekts *dynaklim* die spezifische Betroffenheit von Gewässern und Wasserinfrastruktur im Metropolraum Ruhr sowie hier diskutierte Lösungsansätze und deren Umsetzung vorgestellt und aus der Perspektive der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung zum *dynaklim*-Projekt reflektiert.<sup>1</sup> Deutlich wird dabei das Bedürfnis nach einem Paradigmenwechsel im Umgang mit der Ressource Wasser und der Infrastruktur – weg von einer (zu) sektoralen hin zu einer (stärker) integrierten und „dynamischen“ Betrachtungsweise mit flexibleren, dezentralen Lösungen. Für eine erfolgreiche Umsetzung besitzt die räumliche Planung ein hohes Potenzial.

## 2 Das Projekt *dynaklim*

Das Forschungs- und Netzwerkprojekt „Dynamische Anpassung regionaler Planungs- und Entwicklungsprozesse an die Auswirkungen des Klimawandels in der Emscher-Lippe-Region (Ruhrgebiet)“ (*dynaklim*) ist einer von insgesamt sieben Projektverbänden, die auf Initiative und im Rahmen des Forschungsprogramms „KLIMZUG – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“ durch das Bundesministerium für Bildung und For-

---

<sup>1</sup> Das Begleitforschungsprojekt „Dynaklim als neuer Akteur in der Emscher-Lippe-Region“ ist angesiedelt im Fachgebiet Stadt- und Regionalsoziologie der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und wird geleitet von Prof. Dr. Susanne Frank.

schung gefördert werden. KLIMZUG soll als Maßnahme der deutschen Hightech-Strategie zum Klimaschutz und zur nationalen Anpassung an den Klimawandel beitragen. Sie fokussiert dabei insbesondere die Ebene der Region. Ziel ist, Netzwerke zu Bündelung und Austausch unterschiedlicher Wissensbestände aller relevanten Akteure zu bilden sowie langfristige Strukturen für einen vorausschauenden Umgang mit dem Klimawandel zu schaffen.<sup>2</sup>

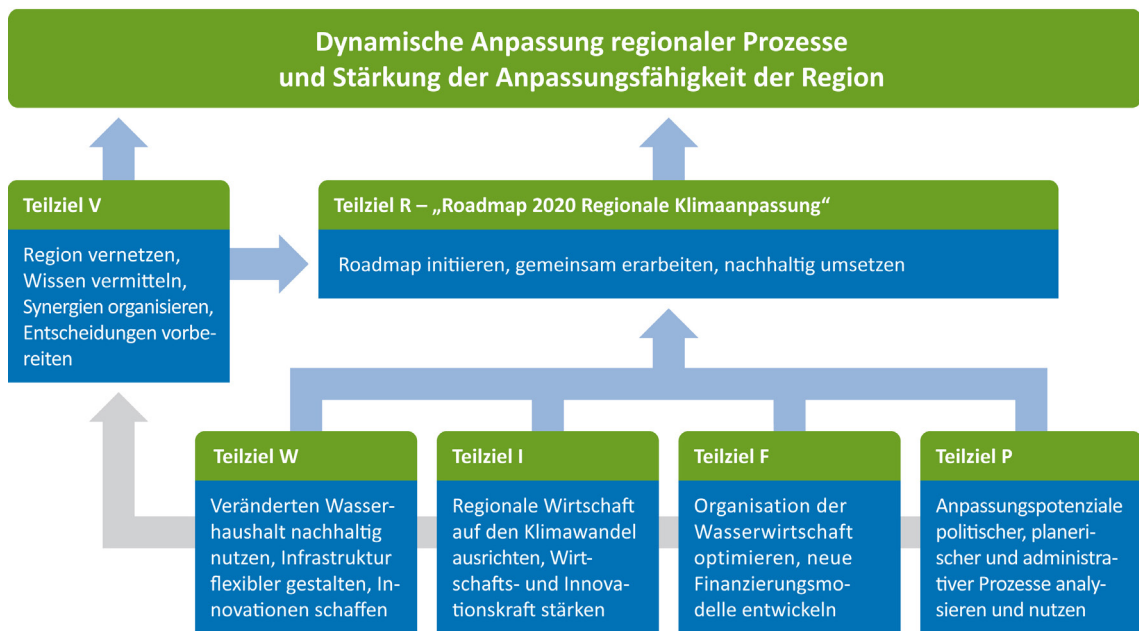
Im Mittelpunkt des *dynaklim*-Vorhabens stehen die prognostizierten Auswirkungen des erwarteten Klimawandels auf den Wasserhaushalt sowie die damit verbundenen Folgewirkungen für Bevölkerung, Wirtschaft, Infrastruktur, Natur und Umwelt in der Region Emscher-Lippe (Ruhrgebiet). Übergeordnetes Projektziel ist es, die regionalen Akteure zu befähigen, mögliche Chancen und Risiken des Klimawandels zu antizipieren, um sich darauf vorausschauend und pro-aktiv einstellen zu können (dynaklim 2008: 1). Die sich daraus ableitenden Teilziele W (Veränderten Wasserhaushalt flexibel nutzen und Anpassungsfähigkeit der Wasserinfrastruktur verbessern) und F (Modelle zur Finanzierung und Organisation des Anpassungsprozesses entwickeln und erproben) decken dabei den wasserbezogenen Kernbereich von *dynaklim* ab, während die Teilziele I (Regionale Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit stärken) und P (Planerisches, politisches und Verwaltungshandeln auf eine verbesserte Anpassungsfähigkeit ausrichten) stärker auf die gesellschaftlichen Folgewirkungen und Rahmenbedingungen abstellen (vgl. Abb. 1). Das Teilziel V (Vernetzung der Region, Wissensmanagement und Wissenstransfer initiieren, organisieren und institutionalisieren) bringt zugleich den methodischen Ansatz zur Erreichung der übrigen Zielsetzungen zum Ausdruck und spiegelt den Kerngedanken von KLIMZUG wider, regionale Akteure (neu) miteinander zu vernetzen und zur gemeinsamen Problemlösung zu befähigen. Das Teilziel R (Roadmap 2020 „Regionale Klimaadaptation“ initiieren, gemeinsam erarbeiten und nachhaltig umsetzen) sieht schließlich die Erstellung eines „Fahrplans“ vor, der Roadmap 2020, an der sich die Region in Bezug auf die Anpassung an den Klimawandel zentral orientieren und ihr Handeln ausrichten kann (dynaklim 2008: 13 ff.).

Dabei erhebt *dynaklim* den Anspruch, Strategien und Maßnahmen, getroffene Vereinbarungen oder das Roadmapdokument kontinuierlich zu überprüfen und fortzuschreiben, um auf diese Weise „dynamisch“ auf sich weiter verändernde oder sich im Laufe des Projektfortschritts durch neues Wissen konkretisierende Bedingungen und Folgen der klimatischen Entwicklungen reagieren zu können.

---

<sup>2</sup> Weitere Informationen finden sich unter <http://www.klimzug.de> (letzter Zugriff am 20.01.2012).

Abb. 1: Der *dynaklim*-Projektansatz

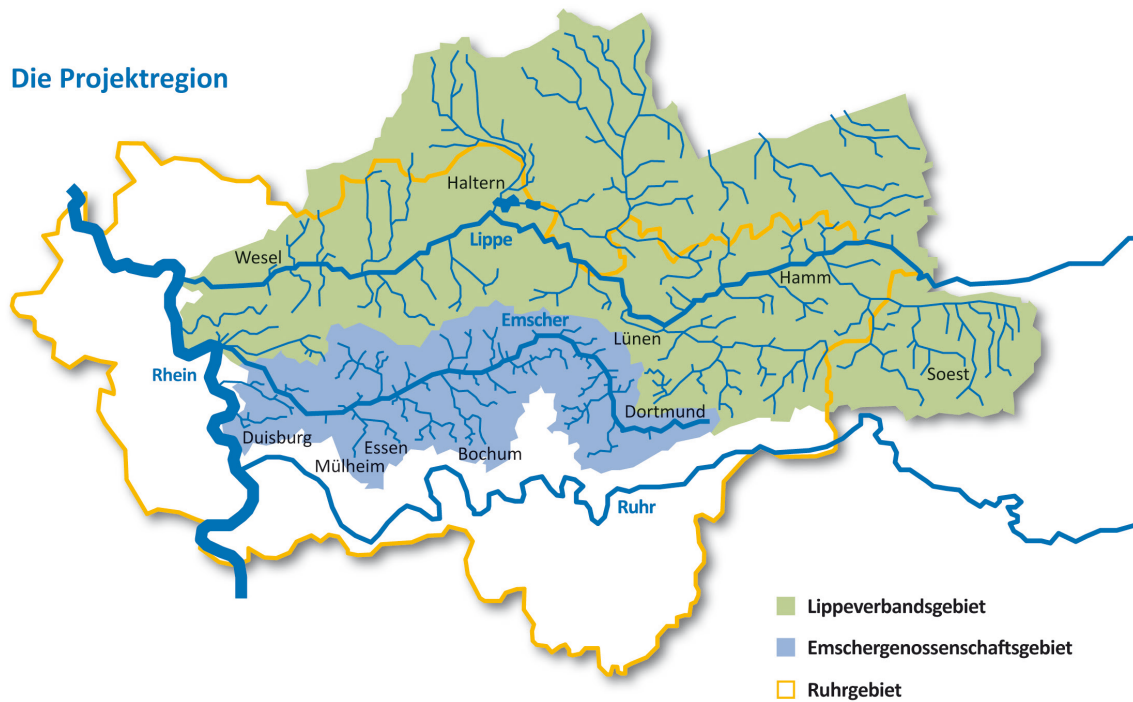


Quelle: *dynaklim*

Eine weitere Besonderheit des *dynaklim*-Ansatzes liegt an dessen räumlicher Herangehensweise. Die *dynaklim*-Region definiert sich nicht nach herkömmlichen politisch-administrativen Grenzen, sondern orientiert sich analog zum Verbandsgebiet von Emschergenossenschaft und Lippeverband an den natürlichen Einzugsgebieten der Oberflächengewässer Emscher und Lippe (vgl. Abb. 2). Sie ist somit nicht deckungsgleich mit dem Gebiet des Regionalverbands Ruhr (RVR), sondern folgt vielmehr einem problemorientierten Ansatz und umfasst damit sowohl städtische als auch explizit ländlich geprägte Gebiete (z.B. das südliche Münsterland). Dabei werden die Randbereiche der sogenannten Emscher-Lippe-Region bewusst als fließend betrachtet, um themenbezogen oder anlassbedingt regionale Zusammenarbeit – da wo es geboten oder nötig erscheint – auch über die engeren Regionsgrenzen hinaus zu ermöglichen bzw. nicht zu beeinträchtigen.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> So schließt beispielsweise der Arbeitsbereich Wirtschaft auch das südliche Ruhrgebiet in seine Betrachtungen mit ein.

Abb. 2: Die *dynaklim*-Projektregion



Quelle: *dynaklim*

### ***Die sozialwissenschaftliche Begleitforschung in *dynaklim****

In das *dynaklim*-Vorhaben über die gesamte Laufzeit integriert ist eine sozialwissenschaftliche Begleitforschung. Deren Aufgabe ist es, den Prozess der Etablierung regionaler (Wasser-)Governance sowie die intendierten und nicht-intendierten Wirkungen einer „Sonderorganisation auf Zeit“, wie *dynaklim* es ist, und die Wahrnehmungen der Projektarbeit durch bzw. auf die regionale Akteurs- und Netzwerklanschaft zu beobachten, systematisch aufzuarbeiten und zu reflektieren. Davon sollen zum einen die Projekthandelnden in *dynaklim* selbst profitieren, indem sie im Sinne einer kritischen Analyse und Selbstreflexion für die besonderen Herausforderungen regionaler Netzwerkbildung sensibilisiert werden, zum anderen möchte die Begleitforschung aus der Perspektive der Emscher-Lippe-Region Auskunft über regionale Erneuerungs- und Anpassungsprozesse geben sowie aus Sicht der Wissenschaft einen Beitrag zur Governance- und Klimaanpassungsforschung leisten.<sup>4</sup>

Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf die im Rahmen der Begleitforschung bis zum jetzigen Zeitpunkt durchgeführten Erhebungen<sup>5</sup> und präsentieren demnach einen aktuellen Zwischenstand.

<sup>4</sup> Weitere Informationen unter <http://www.dynaklim.de/dynaklim/index/dynaklim/projekt/Projektergebnisse/e1-4.html> (letzter Zugriff am 20.01.2012).

<sup>5</sup> Hierzu zählen die teilnehmende Beobachtung, Stakeholderinterviews, Medien- und Dokumentenanalysen sowie die Beteiligung an Bevölkerungsbefragungen.

### 3 Auswirkungen des Klimawandels auf Gewässer und Wasserinfrastruktur in der Emscher-Lippe-Region

Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) prognostiziert in seiner 2009 erschienenen Anpassungsstrategie an den Klimawandel für die kommenden Jahrzehnte eine fortgesetzte flächendeckende Erwärmung und Änderung der Niederschlagsverteilung und -intensität für Nordrhein-Westfalen (MUNLV 2009: 40 ff.). Damit verbunden ist die Erwartung, dass sich künftig auch häufiger sogenannte Wetterextremereignisse wie z.B. Starkregen und Hochwasser oder Hitze- und Dürrephasen mit Niedrigwasserständen ereignen (MUNLV 2009: 44 f.).

In der Emscher-Lippe-Region wird bis zum Jahr 2100 mit einem durchschnittlichen Temperaturanstieg von ca. 3°C gerechnet, wobei die Zunahme in den Sommermonaten stärker als in den anderen Jahreszeiten ausfallen soll. Beim Niederschlag wird eine Verlagerung vom Sommer hin zu Frühjahr, Herbst und Winter erwartet (dynaklim 2010). Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass hier in Zukunft mit einer Zunahme von Starkregenereignissen gerechnet werden muss (Quirnbach 2011: 5).

Die Tendenz dieser Entwicklungen lässt – auch ohne Kenntnis der genauen künftigen Ausprägungen – bereits heute zum Teil erhebliche Mengen- und Qualitätsschwankungen im Gewässerhaushalt und veränderte Bedingungen in der Gewässerbewirtschaftung vermuten. So kann es beispielsweise bei starker Austrocknung lokal und/oder temporär zu einer Schwächung der Bodenfilterwirkung für das Grundwasser infolge von Rissbildungen kommen. Hierdurch kann die Qualität des Trinkwassers durch höhere Temperatur oder mögliche Verkeimung beeinträchtigt sowie das Grund- und Trinkwasserdargebot temporär durch Absinken von Wasserständen verknappt werden. Rohrleitungen in ausgetrockneten Böden können brechen. Gleichzeitig können Hochwässer durch den Überlauf von ungeklärtem Abwasser im Falle einer Überlastung von Kläranlagen oder durch den erhöhten Eintrag von Schad- und Nährstoffen Wasserkörper verunreinigen. Die Gewässerökologie kann auch durch (zu) starke Erwärmung leiden. Und während es in Trockenperioden erforderlich werden kann, die Kanalisation zusätzlich zu spülen, um Ablagerungen oder Geruchsbildung aufgrund des geringen Durchflusses zu vermeiden (ein Problem, das durch eine rückläufige demographische Entwicklung noch verstärkt wird), ist hier im Falle von Starkregenereignissen sehr rasch mit einer Überlastung der Entwässerungssysteme zu rechnen (Rohn/Mälzer 2010: 1 f.; Mack/Müller/Siekmann 2011: 1). Schließlich kann es in Trockenzeiten zu Einschränkungen im Wasserdargebot kommen, aus denen sich Konkurrenzen um die Wassernutzung ergeben können (siehe nachfolgend).

#### ***Spezifische Herausforderungen***

Das Projekt *dynaklim* möchte einen Beitrag zur Lösung der oben aufgeworfenen Probleme leisten. Bereits aus der Literatur bekannte Rahmenbedingungen und Herausforderungen lassen sich dabei auch in der Emscher-Lippe-Region feststellen.

Zu nennen wäre hier zunächst das im Klimakontext oft genannte Problem der Unsicherheit. So mögen Klimaprojektionen oder auch qualitative Aussagen zu künftigen Entwicklungen zwar Bandbreiten und (mehr oder weniger) plausible Annahmen vermitteln, die genauen Ausprägungen von Klimawandelfolgen hinsichtlich Ort, Intensität, periodischer Wiederkehr oder Konzentration bleiben jedoch weiterhin unklar, was Entscheidungen hinsichtlich zu treffender Anpassungsmaßnahmen bzw. deren Priorisierung er-



heftlich erschwert – zumal es bislang kaum Vorbilder oder Referenzen gibt, an denen eine Orientierung möglich wäre. Am Beispiel der Dimensionierung von Bauwerken der Siedlungsentwässerung wie der Kanalisation werden zudem die widersprüchlichen Anforderungen ersichtlich, die sich bei Trockenheit auf der einen (Röhre zu groß) bzw. bei Starkregen auf der anderen Seite (Röhre zu klein) ergeben. Die polyzentrale Siedlungsstruktur der Region erschwert dabei die Möglichkeit, generelle (teil-)räumliche Aussagen zu treffen und macht eine stärkere Betrachtung der spezifische lokalen Bedingungen erforderlich.

Eine weitere Herausforderung stellen mögliche Pfadabhängigkeiten, bedingt durch die hohe Trägheit von zentralisierten und weiträumigen Wasserver- und Wasserentsorgungsinfrastrukturen, dar (Lux 2009: 232). Ursächlich sind bauliche Gründe der sehr kapitalintensiven und mit einer hohen Lebensdauer errichteten Systeme, aber auch ökonomische (z. B. in Bezug auf die Abschreibung von Anlagen) oder rechtliche Motive (z. B. Anschluss- und Benutzungszwang oder das im Wesentlichen auf Expansion ausgerichtete Planungsverständnis). Auch Qualitätsgründe (z. B. Angebot und Überwachung eines hohen, einheitlichen Niveaus für alle Nutzungsgruppen) spielen hierbei eine Rolle (Kluge/Scheele 2008: 159; Lux 2009: 232). Im Angesicht des Klimawandels scheint es relevant, eingeschlagene Pfade auf ihre „Klimatauglichkeit“ hin zu überprüfen (d. h. ob sie für Klimaschutz und -anpassung geeignet bzw. ungeeignet sind) und ggf. Wege zu finden, wie neue Pfade und Innovationsprozesse kreiert werden können.<sup>6</sup>

Seit einigen Jahren lässt sich zudem der Trend zu einer stärkeren Regionalisierung und gleichzeitigen höheren Fragmentierung wasserwirtschaftlicher Dienstleistungen feststellen, bedingt durch zunehmende Beteiligungen und Verflechtungen national oder international operierender Unternehmen bzw. durch intensivere Konzentration von Ver- und Entsorgungsunternehmen und interkommunale Kooperationen (Moss 2009: 63 ff.). Eine Untersuchung der Akteurslandschaft des regionalen Wasserwirtschaftssystems belegt diese Entwicklung auch in der Emscher-Lippe-Region (Hecht 2010), wobei die Polyzentralität der Region dabei noch die Komplexität der Beziehungen erhöht.

Schließlich üben neben dem Klima weitere Rahmenbedingungen einen maßgeblichen Einfluss auf Bereitstellung und Management der Wasserinfrastruktur aus. Speziell im *dynaklim*-Untersuchungsraum sind dies eine überwiegend rückläufige demographische Entwicklung, der Strukturwandel, eine weitere Expansion der Siedlungstätigkeit und ein verändertes (räumliches) Wasserkonsumverhalten.<sup>7</sup> Die Kenntnis hierüber erscheint wichtig, um – im Sinne einer integrierten Betrachtung und Abstimmung mit weiteren gesellschaftlichen Belangen und Entwicklungen – nachhaltige Lösungen formulieren zu können.

## 4 Lösungsansätze und Umsetzung

Schon die demographische Entwicklung, die Zunahme von Wettbewerbselementen in der Wasserwirtschaft oder ein sehr hoher Investitionsbedarf zur Erneuerung sanierungsbedürftiger Anlagen lassen die Notwendigkeit erkennen, wasserwirtschaftliche Handlungsmuster neu zu überdenken. Hinzu kommt nun auch der Klimawandel mit seinen spezifischen Herausforderungen, der die bisherige Praxis der Gewässerbewirtschaftung und die bestehenden Infrastrukturen unter Anpassungsdruck setzt und den Ruf nach

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu z. B. Karlstetter/Fichter/Pfriem (2010: 85 ff.) für das im Rahmen des KLIMZUG-Projektes „nordwest2050“ vorgeschlagene Konzept des Innovationspfades.

<sup>7</sup> Vgl. beispielsweise Dittrich-Wesbuer/Rusche/Tack (2010) zum Zusammenhang zwischen Demographie und Abwasserinfrastruktur.

einem Paradigmenwechsel und dem Überdenken bisheriger Handlungsmuster aufkommen lässt (Kluge/Scheele 2008: 159 ff.).

Zielsetzung und Vorgehensweise von *dynaklim* unterstützen einen solchen Paradigmenwechsel. Der Netzwerkansatz sieht vor, alle relevanten Stakeholder und Betroffenen aus Wasserwirtschaft, Industrie, Land- und Forstwirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft mit ihren unterschiedlichen Wissensbeständen und Problemwahrnehmungen in der Emscher-Lippe-Region interdisziplinär einzubeziehen, um Interessenskonflikte aufzuzeigen, Risiken und Ungewissheiten zu verhandeln, gemeinsam Handlungsalternativen zu diskutieren sowie Lern- und Anpassungsprozesse zu befördern. Das Konzept sieht vor, das regionale Akteursspektrum gezielt zur Selbstorganisation und dauerhaften Institutionalisierung zu befähigen, was die Einbindung von bzw. Ausrichtung auf administrativ-planerische Verantwortlichkeiten einschließt (dynaklim 2008: 76 ff.). Dabei erschwert die polyzentrale Kommunallandschaft mit mehreren (ähnlich) großen und einflussreichen, untereinander rivalisierenden kreisfreien Städten Verständigungsprozesse.

Unterstützt durch Instrumente des Wissensmanagements (z. B. Wissenslandkarte oder Medienpartnerschaften) soll das *dynaklim*-Netzwerk Adaptationspfade und -strategien in Gestalt einer regionalen Roadmap entwickeln, in welcher Modernisierungsrichtung und -schwerpunkte programmatisch und strategisch koordiniert sowie Prioritäten und deren Realisierung zeitlich festgelegt sind (dynaklim 2008: 88 ff.). Für die Entwicklung von Handlungsoptionen, die zugleich Innovationen und damit regionale Erneuerungsprozesse auslösen können, spielt die Heterogenität der beteiligten Akteure eine wesentliche Rolle (Karlstetter/Fichter/Pfriem 2010: 74).

Fortbestehende Unsicherheiten über die weiteren Klimaentwicklungen machen es nötig, Wasserinfrastrukturen und Bewirtschaftungsverfahren selbst für Veränderungen und die Wirksamkeit eingeleiteter Adaptationsmaßnahmen anpassungsfähig zu halten. Diese Flexibilität und „Dynamik“ mitzudenken, ist explizit Bestandteil in allen Arbeitspaketen von *dynaklim*. Zu diesem Zweck wird ein Monitoringkonzept erstellt, das auch nach Ende der Projektlaufzeit aktualisierbar sein und eine transparente Kommunikation ermöglichen soll. Weitere Rückkopplungen zum Projekthandeln und -erfolg ergeben sich zudem auch aus Erkenntnissen seitens der Begleitforschung.

Lösungsansätze müssen sich schließlich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientieren und – in enger Abstimmung mit Maßnahmen zum Klimaschutz – Anpassungsmaßnahmen in Einklang mit ökologischen, sozialen und ökonomischen Gesichtspunkten bringen. So gibt es in *dynaklim* einen Arbeitsbereich, der sich der Prüfung und Erarbeitung von wirtschaftlichen, verursachergerechten und sozialverträglichen bzw. akzeptierten Tarifmodellen widmet, die klimatisch bedingte Veränderungen im Wasserhaushalt und daraus resultierende Anpassungsmaßnahmen berücksichtigen. Ein weiteres Arbeitspaket vergleicht Anpassungsalternativen hinsichtlich ihrer CO<sub>2</sub>-Bilanz. Eine koordinierende Funktion zur Beschreibung ökologischer, sozialer und ökonomischer Chancen und Risiken von Adaptationspfaden übernimmt hier ebenfalls die Roadmap (dynaklim 2008: 94).

Aufgrund der gegebenen, weiter oben beschriebenen wasserwirtschaftlichen Verflechtungen sowie der naturräumlichen Gegebenheiten und klimawandelbedingten Notwendigkeiten (z. B. Klimaprognosedatenverfügbarkeit, Unsicherheit bezüglich des Auftretens) sind außerdem – und insbesondere in polyzentralen Stadtregionen – regionale Ansätze für ein Wassermanagement geboten, um ein abgestimmtes Handeln zu ermöglichen. Gelingt es diesem, proaktiv auf die vielfältigen Herausforderungen einzugehen, könnte eine rechtzeitig angepasste Wasserinfrastruktur, die Risiken mindert oder

eine sozial- und wirtschaftsverträgliche Kosten- und Tarifstruktur aufweist, sogar einen neuen Standortvorteil darstellen und somit einen wichtigen Impuls auch für die ökonomische Entwicklung einer Region auslösen. Für die Emscher-Lippe-Region ergäbe sich somit eine wichtige Chance.

Im Folgenden wird auf zwei Beispiele zur Illustration der Umsetzungspraxis in *dynaklim* eingegangen. Ersteres zielt dabei stärker auf den städtischen Raum ab, während letzteres einen Lösungsansatz im ländlichen Teil der Projektregion in den Fokus setzt.

### ***Das Beispiel Regenwassermanagement***

Das Regenwassermanagement zielt darauf ab, Kanalisationsüberlastungen infolge von Starkregenereignissen zu vermeiden bzw. zu reduzieren. Ziel ist es, möglichst viel Niederschlagswasser bereits dezentral in der Fläche zurückzuhalten und zu versickern bzw. zwischenzuspeichern, sodass die Kanalisationen entlastet werden. Sofern es gelingt, auf diese Weise Abflussspitzen abzupuffern, kann eine infolge des demographischen und Strukturwandels und für Trockenzeiten erforderliche Verkleinerung des Querschnitts von Entwässerungsbauwerken vorgenommen werden und so das weiter oben beschriebene Problem der klimatisch bedingten widersprüchlichen Anforderungen an die Kanalisation entschärft werden. Der dezentrale Ansatz ermöglicht außerdem, dass nicht flächendeckend auf – immer häufiger nur sehr lokal auftretende – Extremereignisse ausgerichtete große Querschnitte für Entwässerungsbauwerke vorgehalten werden müssen. Als positive Nebeneffekte ergeben sich zudem, dass die Grundwasserneubildungsrate (städtischer) Zonen gefördert wird oder Flächeneigentümer mit Einsparungen bei der Niederschlagswassergebühr rechnen können.

Fokussiert betrieben wird das Regenwassermanagement im verstärkten Emscher-raum in enger Abstimmung mit dem bis 2020 angesetzten Umbau der Emscher zu einem renaturierten Gewässer, für den die sondergesetzlich für die Siedlungsentwässerung zuständige Emschergenossenschaft verantwortlich zeichnet. Seit 2005 besteht zwischen Emschergenossenschaft und allen Städten entlang der Emscher außerdem die Vereinbarung, innerhalb von 15 Jahren alle Einträge von Regen- und Reinwasser in die Kanalisation um 15% zu verringern.<sup>8</sup> Diese – in *dynaklim* weiterbetriebene – sogenannte Abkopplung wird als flexible – da relativ einfach, schnell und vielerorts realisierbare – und „No-regret“-Maßnahme angesehen, da sie selbst „ohne“ Klimawandel deutliche Vorteile gegenüber dem heutigen Zustand mit sich bringt und dadurch die Entscheidungsproblematik angesichts unsicherer Zukünfte relativiert. Sie gibt zudem eine Möglichkeit zur Priorisierung vor und belegt, wie Anpassungshandeln und bestehende Ansätze synergetisch zusammengeführt werden können.

Der in *dynaklim* praktizierte Kooperations- und Vernetzungsrahmen hat dazu beigetragen, Schwächen und Umsetzungshindernisse bereits in einer relativ frühen Phase der Projektlaufzeit aufzudecken. So beklagte ein kommunaler Siedlungsentwässerer im Rahmen einer regionalen thematischen Plattform<sup>9</sup> die geringe Flächenverfügbarkeit in hoch verdichteten Siedlungsbereichen sowie die fehlende Flächeneignung und eine – letztlich auf unvollständigen bzw. unklaren gesetzlichen Vorgaben beruhende – mangelnde kommunale Steuerbarkeit des Abkopplungspotenzials: Dass die Initiative abzukoppeln ausschließlich vom Flächeneigentümer ausgehen müsse, könne im ungünstigen

---

<sup>8</sup> Weitere Informationen unter <http://www.emscher-regen.de> (letzter Zugriff am 20.01.2012).

<sup>9</sup> Die sogenannten thematischen Plattformen bilden eine zentrale Arbeitsebene in *dynaklim*, bei der regionale Akteure sich interdisziplinär zu spezifischen Themen austauschen, informieren und Umsetzungsmöglichkeiten (weiter-)entwickeln.

Fälle dazu führen, dass es in bestimmten neuralgischen Netzbereichen zu keiner Entlastung, an anderer Stelle hingegen zu einer weiteren Unterauslastung ohnehin bereits schwach ausgelasteter Kanäle komme. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass – da die Abwasserinfrastruktur nicht sofort parallel zurückgebaut werden könne – ein (temporärer) Anstieg der Abwassergebühren für die restlichen am öffentlichen Netz verbliebenen Abwasserkunden massive Akzeptanzprobleme seitens der Bürger und der Kommunalpolitik nach sich ziehe.

Das hier zitierte Beispiel lässt für den weiteren Projektfortgang erkennen, dass die Einbeziehung weiterer Akteure wie politische Entscheidungsträger oder eine breite Öffentlichkeit im Handlungsfeld Regenwassermanagement für einen erfolgreichen Paradigmenwechsel – allein aus Akzeptanzgründen – erforderlich scheint. Gleichzeitig wird aber auch ein (neuer?) Auftrag an die räumliche Planung deutlich: eine künftig stärkere Abstimmung zwischen der Stadtplanung und der Netzgestaltung von Abwasserinfrastrukturen ist nötig – sowohl beim Neubau als auch hinsichtlich möglicher bzw. nötig werdender Optimierung oder beim Rückbau, wie im Rahmen einer weiteren thematischen Plattform übereinstimmend festgestellt wurde. Denkbar wären räumliche Aussagen zu Potenzial und Eignung der Regenwasserversickerung, aber auch zur Bestimmung und Sicherung öffentlicher Räume für die temporäre Zwischenspeicherung von Regenwasser. Angesichts des – durch die Polyzentralität der Region besonders ausgeprägten – hohen Grads an Verflechtungen und Zuständigkeiten käme einem Regionalplan das Potenzial zu, abgestimmte Aussagen zu den Gesamtwirkungen auf regionaler Ebene zu machen, an denen sich kommunale Akteure ausrichten könnten bzw. müssten.

### ***Das Beispiel Management von Nutzungskonkurrenzen***

Eine Maßnahme, die sich stärker dem ländlich geprägten Raum innerhalb der Emscher-Lippe-Region widmet, stellt die Entwicklung eines Managementkonzepts zur Wassernutzung entlang der mittleren Lippe dar. Den Hintergrund hierfür bilden – vorrangig in Trockenzeiten – Nutzungskonkurrenzen zwischen Trinkwasserversorgern, Landwirtschaft, Schifffahrt, Naturschutz, Bergbau und Energieversorgern, welche unterschiedliche Ansprüche an die Ressource Wasser stellen.

Tatsächlich kam es bereits wiederholt zu einem (temporären) Austrocknen von Bächen oder zu der Notwendigkeit, die Kühlwasserentnahme von Kraftwerken aus der Lippe zu drosseln (und damit die Energieerzeugung und -versorgung einzuschränken), um eine für die Gewässerökologie schädliche Überwärmung des Flusses in heißen Sommern zu verhindern – Szenarien, die infolge der klimatischen Änderungen in Zukunft noch an Intensität und Häufigkeit gewinnen dürften und neue Bewältigungsstrategien erfordern. Derartige – bereits bestehende – Probleme wurden zwar von Akteuren vor Ort bereits wahrgenommen, gleichzeitig verhinderten aber auch fehlendes Wissen über die Gesamtzusammenhänge, Unkenntnis über die Betroffenheit weiterer Wassernutzer oder „Vollzugsdefizite“, wie beispielsweise die in diesem Bereich zuständige Untere Wasserbehörde einräumte, die Eruiierung von Lösungen.

Mithilfe von *dynaklim* konnte einem Teilbereich der Region inzwischen das Angebot unterbreitet werden, diese Problematik in sogenannten Bewirtschaftungsseminaren<sup>10</sup> und ihnen fachspezifisch zugeordneten und zuarbeitenden sogenannten thematischen Arbeitsgruppen zu erörtern. Deren Ziel ist, nach Klärung und Bewertung des Status quo

<sup>10</sup> Die Bewirtschaftungsseminare haben sich aus der regionalen thematischen Plattform Wasser herausgebildet, um spezifisch im Bereich der Lippe auftretende Problemstellungen zu behandeln.

der Ansprüche an die Wassernutzung Maßnahmen, Nutzungsmanagementkonzepte und Ausgleichsmechanismen zu erarbeiten. Im Sinne der Water Governance wird hier versucht, alle relevanten Akteure auf Augenhöhe und in interdisziplinärer Weise zu versammeln.

Bereits nach den ersten Treffen zeichnet sich unter den beteiligten Vertretern aus Wasserversorgern, Natur- und Umweltschutz, Landwirtschaft und Behörden ein hohes Maß an Problembewusstsein, Selbstorganisation und konsensorientierter Zusammenarbeit ab. Laut eigenem Empfinden hätten sich inzwischen auch „alle wichtigen Personen“ zur Lösung der Problematik zusammengefunden, wie es ein Behördenvertreter formuliert. Gleichwohl lässt sich aber nach wie vor das Fehlen von Repräsentanten aus Politik und Zivilgesellschaft feststellen. Gerade diese beiden Akteursgruppen vermögen es jedoch, zur Umsetzung und Akzeptanz der zu beschließenden Konzepte beizutragen. Darüber hinaus speisen sie den Lösungsfindungsprozess mit wichtigen Impulsen zu gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und Trends, deren Berücksichtigung für die Entscheidungsfindung ggf. von hoher Relevanz ist. Als Beispiel ließe sich die Energieversorgung anführen: Denkbar wäre, dass eine dezentral und auf regenerativen Quellen beruhende Energieerzeugung die bestehenden Großkraftwerke an der Lippe (mit ihrem hohen Kühlwasserbedarf) obsolet machen könnte. Dies hätte beträchtliche Folgen für die Wahl einer Bewirtschaftungsstrategie. Und so gibt es tatsächlich auch im Bereich der mittleren Lippe diesbezüglich starke kommunale Initiativen, doch fanden diese bislang in der Projektarbeit (noch) keine Berücksichtigung.

Gedanklich weitergeführt offenbart dieses Beispiel die Gefahr, nicht-nachhaltigen Pfadabhängigkeiten zu unterliegen und eher eine Anpassung des Status quo vorzunehmen als vielmehr die Chance zu ergreifen, eine Anpassung zu einer qualitativen Verbesserung des Status quo zu nutzen. Eine wichtige Rolle könnte auch hier wiederum die Planung einnehmen: sie könnte es übernehmen, die Einbindung aller bzw. heterogener Akteure, Interessen und die Erfassung wichtiger Entwicklungen sicherzustellen sowie den Interessensausgleich (institutionalisiert) zu moderieren und räumliche Aussagen in Planwerken festzuhalten, um so einen wichtigen Beitrag zur (innovativen und nachhaltigen) regionalen Erneuerung zu leisten.

## 5 Fazit und Ausblick

Der neue Akteur *dynaklim* konnte in seiner bisherigen Arbeit wesentliche Aspekte eines neuen Umgangs mit der Wasserinfrastruktur aufzeigen und wichtige Impulse im Bereich des Wassermanagements für die Emscher-Lippe-Region geben, um sich in einem frühen Stadium gezielt mit der Anpassung an die Folgen des Klimawandels auseinanderzusetzen. Dezentralen, flexiblen Lösungen und „dynamischen“ Verfahren kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Der regionale Fokus und die Vernetzung unterschiedlicher Akteure und Zuständigkeiten in diesem polyzentralen Raum tragen dazu bei, zusätzliches Wissen zusammenzutragen, auf Defizite aufmerksam zu machen, (gemeinsame) Kapazitäten zu erschließen sowie problembezogen zu einem abgestimmten regionalen Handeln zu gelangen. Die Option, teilräumliche Arbeitsgruppen zu bilden, bietet die Möglichkeit, auf lokale Bedingungen oder räumlich begrenzte Problemlagen einzugehen (wie das Beispiel der Bewirtschaftungsseminare zeigt), aber auch bestimmte Konkurrenzsituationen und -blockaden (z. B. politischer Natur) zu umgehen (was allerdings noch zu beweisen wäre).

Das momentane Governance-Arrangement lässt aber auch deutlich werden, wie wichtig die (in *dynaklim* noch nicht sehr ausgeprägte) Beteiligung der Zivilgesellschaft

sowie ein starker Einbezug der Planung sein können. Es sind insbesondere Vertreter der Zivilgesellschaft, die durch angemessene Beteiligung und das Einbringen gesamtgesellschaftlicher Belange und Blickwinkel der Gefahr entgegenzuwirken vermögen, nicht-nachhaltigen Pfadabhängigkeiten zu unterliegen und die Chance zu regionaler Erneuerung nicht zu ergreifen – eine Anpassung von Infrastrukturen und Bewirtschaftungsverfahren umfasst nicht (mehr) nur technische Lösungen, sondern muss in gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge eingeordnet werden. Eine wichtige Rolle kann dabei auch die räumliche Planung übernehmen, indem sie zum einen die Integration unterschiedlicher Stakeholder, Belange, Ideen und Entwicklungen sicherstellt (und somit Fehlentwicklungen vorbeugt) und gleichzeitig deren Ausgleich moderiert, zum anderen bietet sie aber auch einen verbindlichen Rahmen für – informell – getroffene Absprachen, Vereinbarungen und Konzepte.

Planung stellt somit einen wichtigen „Eckpfeiler“ für einen erfolgreichen Paradigmenwechsel im Bereich Wasser und für die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen dar. Die Zeichen hierfür stehen in der Emscher-Lippe-Region nicht schlecht, da beispielsweise der Regionalverband Ruhr ohnehin um eine inhaltliche Ausgestaltung des Themas Klimawandel im bis zum Jahr 2015 neu aufzustellenden Regionalplan bemüht ist. *Dynaklim* könnte hier mit seiner Roadmap einen wichtigen Fachbeitrag Wasser liefern und zugleich planerisch sichern lassen. Eine durch hohe Wasserkompetenz bereicherte und mit anderen gesellschaftlichen Entwicklungen abgestimmte Regionalplanung hätte dann das Vermögen, einen wichtigen Beitrag zur weiteren Erneuerung der Metropolregion Ruhr zu leisten und infolge ihrer proaktiven Anpassung bzw. hohen Anpassungsfähigkeit einen bedeutenden Standortvorteil darzustellen.

## Literatur

- Dittrich-Wesbuer, A.; Rusche, K.; Tack, A. (2010): Stadtumbau und Infrastruktursysteme. Folgen des demographischen Wandels auf die Abwasserinfrastruktur: In: Danielzyk, R.; Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F. (Hrsg.): Die finanzielle Seite der Raumentwicklung: Auf dem Weg zu effizienten Siedlungsstrukturen? Essen, 163-183.
- dynaklim (2008): Antrag auf Förderung des Netzwerkprojektes dynaklim. Aachen.
- dynaklim (2010): Factsheet Fakten zum Klimawandel in der Emscher-Lippe-Region. o. O.
- Hecht, D. (2010): Organisation und Finanzierung einer klimaangepassten Wasserwirtschaft und mögliche Auswirkungen auf Tarife, Gebühren und Beiträge. Vortrag im Rahmen der dynaklim-Plattform „Organisation und Finanzierung einer klimaangepassten Wasserwirtschaft“ am 28.04.2010 in Dorsten.
- Karlstetter, N.; Fichter, K.; Pfriem, R. (2010): Evolutorische Grundlagen. In: Fichter, K.; von Gleich, A.; Pfriem, R.; Siebenhüner, B. (Hrsg.): Theoretische Grundlagen für erfolgreiche Klimaanpassungsstrategien. Oldenburg/Bremen, 70-100. = nordwest2050-Berichte, Heft 1.
- Kluge, T.; Scheele, U. (2008): Von dezentralen zu zentralen Systemen und wieder zurück? Räumliche Dimensionen des Transformationsprozesses in der Wasserwirtschaft. In: Moss, T.; Naumann, M.; Wissen, M. (Hrsg.): Infrastrukturnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung. München, 143-172.
- Lux, A. (2009): Wasserversorgung im Umbruch. Der Bevölkerungsrückgang und seine Folgen für die öffentliche Wasserwirtschaft. Frankfurt/New York.
- Mack, A.; Müller, K.; Siekmann, T. (2011): Klimaanpassungsstrategien für Entwässerungssysteme. o. O. = *dynaklim*-Publikation 6.
- Moss, T. (2009): Zwischen Ökologisierung des Gewässerschutzes und Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft: Neue Handlungsanforderungen an Raumplanung und Regionalpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung 67, 1, 54-68.

## ■ Proaktive Anpassung der Wasserinfrastruktur an die Auswirkungen des Klimawandels

MUNLV (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen) (2009): Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Quirnbach, M. (2011): Analyse der Häufigkeit von Starkregen mit  $N \geq 20\text{mm/d}$  in der Emscher-Lippe-Region. o. O. = *dynaklim*-Kompakt, Nr. 1.

Rohn, A.; Mälzer, H.-J. (2010): Herausforderungen der Klimawandel-Auswirkungen für die Trinkwasserversorgung. o. O. = *dynaklim*-Publikation, Nr. 3.

### **Autor**

**Pascal Cormont** (\*1981) hat Raumplanung in Dortmund und Wien studiert. Seit 2009 arbeitet er am Fachgebiet Stadt- und Regionalsoziologie der Fakultät Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund. Im Projekt *dynaklim* ist er an der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung beteiligt und untersucht mit qualitativen Methoden Folgewirkungen und Wahrnehmungen des Netzwerk- und Forschungsprojekts sowie die ablaufenden Vernetzungsprozesse innerhalb der Emscher-Lippe-Region. Er interessiert sich für Natur, Gefahr, Risiken und Klimawandel aus planerischer Sicht.

Anja Brauckmann

# Regionale Auswirkungen der Siedlungsentwicklung – Ansätze zur Modellierung des fiskalischen Nutzens

## Gliederung

- 1 Fiskalische Effekte der Siedlungsentwicklung
- 2 Erfahrungen mit bestehenden Instrumenten
- 3 RegioProjektCheck – Regionale Auswirkungen von Siedlungsvorhaben
- 4 Diskussion um einen regionalen Nutzen von Siedlungsvorhaben
- 5 Zusammenfassung und offene Fragen

Literatur

## Zusammenfassung

Die Region gewinnt als planerischer Handlungsraum immer mehr an Bedeutung. Regionale Kooperationen und Initiativen nehmen zu oder werden vermehrt gefordert, interkommunale Vorhaben werden als zukunftsweisend angesehen. Doch stellen fiskalische Fragestellungen bei Kooperationen häufig ein Hindernis dar, denn der Nutzen von regionalen Vorhaben muss die kommunalen Akteure auch aus dieser Perspektive überzeugen. Dieser Artikel befasst sich mit potenziellen fiskalischen Effekten, die aus Vorhaben der Siedlungsentwicklung resultieren, und diskutiert das Thema Kostentransparenz für Abstimmungsprozesse auf regionaler Ebene. Der Fokus liegt dabei auf den Herausforderungen der Nutzenseite, also den kommunalen Einnahmen, im Rahmen eines derzeit entwickelten Instrumentes zur Bereicherung von Abstimmungsprozessen.

## Schlüsselwörter

Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung – Nachhaltige Flächenentwicklung – Modellierung – interkommunale Kooperation – Instrumente

## Abstract

The region as a focus of planning activities is of growing importance. Cooperation and initiatives on the regional level are increasingly in demand and increase in their number. Cooperative projects between municipal authorities are seen as trendsetting. It is easier for municipalities to cooperate if fiscal effects are also obviously beneficial for the local actors. This article deals with potential fiscal effects resulting from cooperative projects in settlement development and discusses the issue of cost transparency for processes of planning coordination at the regional level. It focuses on the challenges of the municipality revenues within the framework of a currently developed instrument for the improvement of planning and coordination processes.



## Keywords

Costs and benefits of settlement development – sustainable land development – modelling – inter-municipal cooperation – instruments

## 1 Fiskalische Effekte der Siedlungsentwicklung

Eine aktuelle Herausforderung für die Kommunen ist ihre Finanznot. In Zeiten von Haushaltsdefiziten und Haushaltssicherungen stehen sie vor der Aufgabe, laufende und investive Kosten z. B. für den Betrieb von Infrastrukturen aufzubringen. Demographische Veränderungen fördern die Problematik zusätzlich: sinkende Bevölkerungszahlen verursachen geringere Auslastungen von Infrastrukturen und somit eine Gefährdung ihrer Aufrechterhaltung.

In der Ausweisung von Wohnbau- oder Gewerbegebieten wird häufig eine Maßnahme gesehen, sowohl eine Erhöhung bzw. Stabilisierung der relevantesten Einnahmen als auch den Fortbestand von Infrastrukturen zu gewährleisten, indem Einwohner und Betriebe gewonnen oder gehalten werden. Diese vermuteten Wirkungen der Siedlungsentwicklung auf die kommunalen Einnahmen werden im Folgenden näher betrachtet. Diese Thematik ist nicht neu, doch wurde der regionale Kontext bislang vielfach nur unzureichend betrachtet. Er hat eine entscheidende Bedeutung, da in den einzelnen Wirkungsmechanismen regionale Interdependenzen bestehen. Zudem gewinnt die Region als planerischer Handlungsraum in Form von interkommunalen Kooperationen nicht nur im Gewerbe- sondern auch im Wohnungsbereich u. a. aufgrund der demographischen Entwicklungen und der regionalen Wechselwirkungen zunehmend an Bedeutung.

### *Kosten der Siedlungsentwicklung*

Neben den Einnahmen fallen für die Kommunen zunächst Ausgaben für Siedlungsentwicklung an. Hier sind zwei unterschiedliche Bereiche zu betrachten: Einerseits verursacht sie Herstellungskosten u. a. für Erschließungsleistungen. Diese können anteilig durch den Erschließungsbeitrag nach §§127 ff. BauGB vom Grundstückseigentümer erhoben werden. Auch Verträge mit Investoren sind eine Möglichkeit, diese Kosten zu decken.

Andererseits gehen von der Siedlungsentwicklung Folgekosten u. a. für Betrieb und Instandhaltung der Infrastrukturen aus, die durch die Kommune, den Versorgungsbetrieb oder indirekt durch den Gebührenzahler zu tragen sind. Hier kann sich das Phänomen der Kostenremanenzen äußern. Es wiegt in Zeiten des demographischen Wandels besonders schwer. Sie treten ein, wenn Kosten der Infrastrukturerbringung nicht proportional zur Nachfrage reduziert werden können (BMVBS/BBR 2006: 8). So sind insbesondere technische Infrastrukturen wie Kanalsysteme nur wenig flexibel auf veränderte Auslastungen anpassbar. Der Bevölkerungsrückgang bedingt Unterauslastungen und verschärft die Problematik. Betriebs- und Instandhaltungskosten der Infrastrukturen bleiben trotz geringerer Auslastung langfristig bestehen. Die kontinuierlich anfallenden Folgekosten sind tendenziell durch weniger Nutzer zu finanzieren (vgl. Dittrich-Wesbuer/Rusche/Tack 2010). Die Kommunen haben im Gegensatz zu den einmaligen Herstellungskosten den Großteil dieser kontinuierlichen Folgekosten zu tragen.

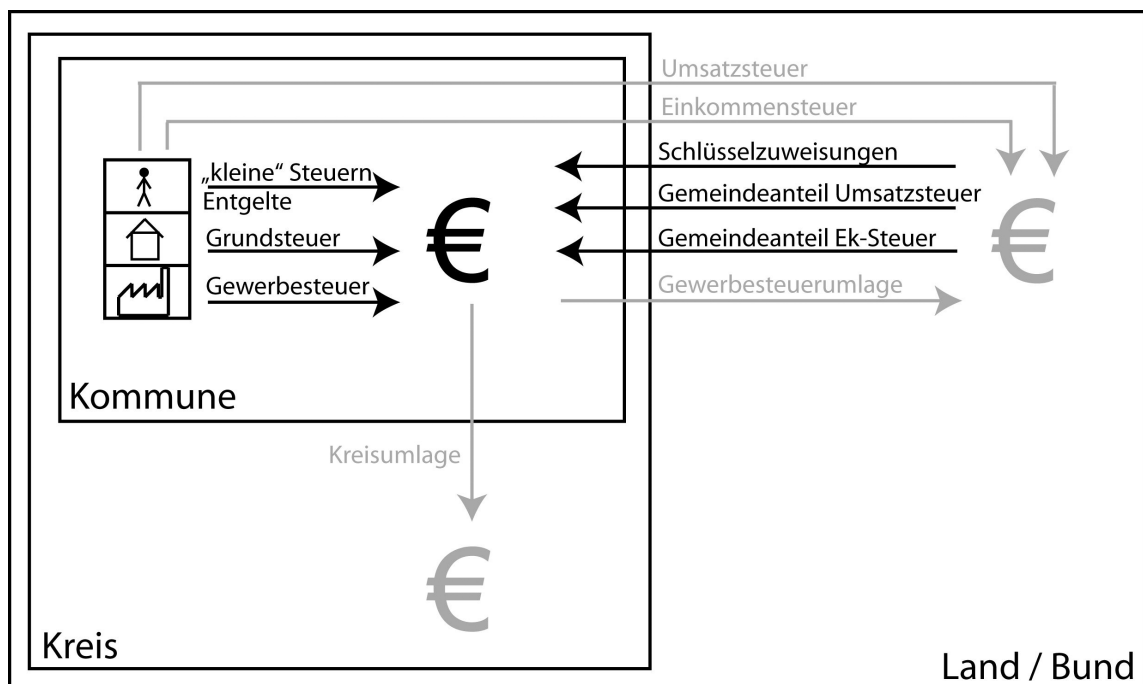
### ***Einnahmen aus der Siedlungsentwicklung***

Demgegenüber stehen die kommunalen Einnahmen, die aus einem Siedlungsvorhaben resultieren und Hauptaugenmerk dieses Artikels bilden. Abbildung 1 verdeutlicht in Verbindung mit Tabelle 1 am Beispiel von Nordrhein-Westfalen die Parameter, die ausgehend vom Siedlungsvorhaben auf die Einnahmequellen einwirken.

Mit 34% machen Steuern und steuerähnliche Einnahmen in Nordrhein-Westfalen den Hauptbestandteil der kommunalen Einnahmen aus. Ein Großteil dieser kommunalen Steuereinnahmen resultiert aus der Gewerbesteuer (17,1%) und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (10,7%) (IT.NRW 2008: Tabellenblatt 2.1). Die übrigen Steuereinnahmen, also Grundsteuern, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die „kleinen“ Steuern (u. a. Hundesteuer, Vergnügungssteuer), machen 6,2% der Einnahmen aus. Diese Anteile können allerdings zwischen den Kommunen abhängig von der Gewerbestruktur und der konjunkturellen Lage deutlich variieren.

Zudem besteht in den Zuweisungen und Umlagen eine Haupteinnahmequelle (27,3%). Ein wichtiges Element darin sind die Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich, die den Kommunen zugewiesen werden, wenn ihr Finanzbedarf nicht durch das eigene Steueraufkommen gedeckt wird. Ziel des Kommunalen Finanzausgleichs ist es, Finanzkraftunterschiede zwischen einzelnen Kommunen eines Bundeslandes abzumildern und die Finanzausstattung der Kommunen zu verbessern.

Abb. 1: Betrachtete kommunale Einnahmequellen



Anhand von Tabelle 1 zeigt sich, dass die Einwohnerzahl und -struktur sowie der Gewerbeertrag der ortsansässigen Unternehmen die entscheidenden Parameter für die Höhe der kommunalen Einnahmen aus Steuern und Umlagen bilden. Zur Erhöhung oder Stabilisierung der Einnahmen können diese Stellschrauben demnach zunächst einen nicht unerheblichen Beitrag leisten. Die Ausweisung von Wohnbau- und Gewerbegebiete-

ten tangiert direkt diese Stellschrauben – eine steigende Einwohner- oder Betriebszahl kann zunächst die Steuereinnahmen erhöhen.

Tab. 1: Berechnungsparameter der kommunalen Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen in Nordrhein-Westfalen

Kommunale Einnahmeart	Steuerschuldner/ Einnahmequelle	Berechnungsparameter	Gesetzliche Grundlagen	
<i>1. Steuern (34 % der kommunalen Einnahmen)</i>				
Gemeindesteuern	Grundsteuern (4,5%)	Eigentümer	Jahresrohmiets- bzw. Gebäudeherstellungswerte, kommunaler Hebesatz	GrStG BewG
	Gewerbesteuer (17,1%)	Gewerbebetrieb	Gewerbeertrag je Betrieb, kom. Hebesatz	GewStG
	„kleine“ Steuern (0,3%)	Einwohner	<i>Diverse Parameter je nach Steuerart</i>	<i>Satzungen</i>
Gemeindeanteil Einkommensteuer (10,7%)	Erwerbstätige Einwohner	Einkommen	ESTG GemFinRefG	
Gemeindeanteil Umsatzsteuer (1,4%)	Einwohner	Gewerbesteueraufkommen, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Arbeitsort), Sozialversicherungs-Entgelte (Arbeitsort)	UStG GemFinRefG	
<i>2. Allgemeine Zuweisungen (27,3 % der kommunalen Einnahmen)</i>				
davon: Schlüsselzuweisungen	Land / Gemeinden	Ausgangsmesszahl (Finanzbedarf): Einwohnerzahl, Schüler nach Schulform, Bedarfsgemeinschaften (SGB II), sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Arbeitsort)  Steuerkraftmesszahl: Aufkommen aus Grundsteuern, Gewerbesteuer, Einkommensteuer, Umsatzsteuer	GFG NRW	

GrStG = Grundsteuergesetz  
 BewG = Bewertungsgesetz  
 GewStG = Gewerbesteuergesetz  
 ESTG = Einkommensteuergesetz  
 GemFinRefG = Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen  
 UStG = Umsatzsteuergesetz  
 GFG NRW = Gemeindefinanzierungsgesetz Nordrhein-Westfalen

In den aktuell geführten Diskussionen zu Reformen des Gemeindefinanzierungssystems offenbaren sich aber die Abhängigkeiten zwischen kommunalen Einnahmen und den Zuweisungen vonseiten des Landes (vgl. Tab. 1). So richtet sich die Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen zwar nach einwohnerbezogenen Daten, doch fließen die erzielten Steuereinnahmen in die Ermittlung der kommunalen Steuerkraft mit ein, die in der Berechnung der Schlüsselzuweisungen vom Finanzbedarf subtrahiert werden (§7 GFG NRW). Zusätzliche Gewinne aus diesen Steuern, die durch Siedlungsentwicklung eintreten, können folglich die Höhe der Schlüsselzuweisungen verringern. Zu beachten ist außerdem, dass sich die Kreisumlage, die kreisangehörige Kommunen zur Finanzierung der Kreisaufgaben abzuführen haben (vgl. Abb. 1), nach den Schlüsselzuweisungen und der kommunalen Steuerkraft richtet (§24 GFG NRW). Sie wird durch eine steigende Steuerkraft erhöht, womit die kommunalen Einnahmen in der Summe geschmälert wer-

den können. Das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung ermittelt beispielsweise einen durchschnittlichen Satz von 89 %, der von zusätzlichen Gewerbesteuererinnahmen abgeschöpft wird. Je nach Finanzsituation der Kommune sind sogar Abschöpfungsquoten von über 100 % möglich, also in der Summe ein Einnahmeverlust bei zusätzlichen Gewerbeansiedlungen (Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung 2008: 141 ff.).

Diese komplexen Zusammenhänge sind in der kommunal(politisch)en Diskussion um Siedlungsentwicklung nur selten präsent. Die Höhe der langfristigen Folgekosten und Einnahmen ist häufig unklar, sie fließt in Entscheidungsprozesse kaum ein, obwohl fiskalische Argumente die Entscheidungsfindung dominieren. Verflechtungen, die zwischen den Einnahmen und dem kommunalen Finanzausgleich auf der einen Seite sowie den Ausgaben auf der anderen Seite bestehen, sind aufgrund ihrer Komplexität nicht pauschal abschätzbar. Fiskalische Argumente für Siedlungsentwicklung sind somit als wenig ausreichend fundiert zu beschreiben, eine Bilanz bzw. ein Hinterfragen der anfallenden Kosten fehlt für umfassende Entscheidungsprozesse. Weiterhin werden die regionalen Wechselwirkungen zwischen den benachbarten Kommunen kaum berücksichtigt, sie wirken sich erheblich auf die Entwicklung der Projekte und somit auch auf die kommunalen Einnahmen aus.

### ***Regionale Konkurrenz um Einwohner und Betriebe***

Das Gemeindefinanzierungssystem trägt zu einem Wettbewerb zwischen den Kommunen um Einwohner und Betriebe bei, in dem die Verteilungsschlüssel der Zuweisungen auf kommunalstatistischen Kennwerten beruhen. Von großer Bedeutung ist hier die regional begrenzte „Verteilungsmasse“ an Einwohnern und Betrieben. So werden Nahwanderungen von Einwohnern zum großen Teil durch wohnungsbezogene Umzugsmotive begründet, hier bleibt ein Großteil der alltäglichen Bezugspunkte (z. B. Arbeitsplatz, Freizeittorte) bestehen. Fernwanderungen hingegen sind überwiegend bedingt durch berufliche oder persönliche Veränderungen (Bauer/Holz-Rau/Scheiner 2005: 269). Folglich beschränkt sich der Einzugsbereich neuer Wohnbaugebiete in erster Linie auf die Region (BMVBS/BBR 2007: 154 ff.), womit durch ein Wohnsiedlungsvorhaben nur eine limitierte Zahl an Haushalten adressierbar ist. Auch Verlagerungen im gewerblichen Bereich finden mehrheitlich innerhalb einer Region statt. So misst die Region Stuttgart von 2005 bis 2008 70,7% innerregionale Betriebsverlagerungen (IHK Region Stuttgart 2009: 15), das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung stellt einen Radius von 50 Pkw-Minuten bei 75% der verlagerten Betriebe fest (Brixy 2008: 17). Die Gründe für Verlagerungen sind vielschichtig und deutlich komplexer als bei Wohnsitzverlagerungen, es dominieren bessere wirtschaftliche Perspektiven (IHK Region Stuttgart 2009: 37). Ein Wettbewerb zwischen den Kommunen wird somit begünstigt, insbesondere wenn in mehreren Kommunen Siedlungsvorhaben oder Anreizversuche für Zuzüge unternommen werden.

## **2 Erfahrungen mit bestehenden Instrumenten**

Die Gegenüberstellung von langfristigen Kosten und Nutzen kann für die entscheidungsrelevanten Akteure ein wertvoller Baustein in Entscheidungsprozessen sein. In den vergangenen Jahren wurden bereits mehrere Instrumente entwickelt, die Kosten und teilweise auch Nutzen von Siedlungsvorhaben modellieren und somit Bilanz ziehen. Dabei handelt es sich um Instrumente mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und Komplexitätsgraden (vgl. Dittrich-Wesbuer/Osterhage 2010). Sie befinden sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien, erste Praxisanwendungen konnten bereits durchgeführt werden.

Die Frage, ob sich Siedlungsentwicklung auch vor dem Hintergrund kleinräumiger demographischer Veränderungen rentiert, kann mithilfe dieser „Kostenrechner“ beantwortet werden. Sowohl die Folgewirkungen von Vorhaben als auch die Entscheidungsprozesse an sich können somit transparenter gestaltet werden. Diese Instrumente bereichern und qualifizieren Entscheidungsprozesse, sie relativieren pauschale Annahmen über Nutzen von Vorhaben. Es lassen sich zum einen Varianten von einzelnen Siedlungsvorhaben berechnen, zum anderen auch kommunale Strategien, die mehrere Siedlungsvorhaben beinhalten, gegenüberstellen. Anwendungsfelder können z. B. die Bauleitplanung oder Stadtentwicklungskonzepte sein, indem die Ergebnisse in die Abwägung einfließen.

Zu betonen ist allerdings, dass es sich in der Praxis bezüglich der Kosten- und Nutzenentwicklung lediglich um ein Entscheidungskriterium unter vielen handeln kann, da auch weitere Faktoren wie z. B. ökologische Aspekte für die Entscheidungsträger von Relevanz sein können. Diese sind bislang nicht in einem einheitlichen System überprüfbar.

Die ersten Anwendungen der Instrumente in der Praxis haben ergeben, dass Optionen bestehen, die Instrumente hinsichtlich fiskalischer Fragestellungen fortzuentwickeln und somit für ein größeres Anwendungsspektrum zu öffnen. So sind die Instrumente i. d. R. auf Wohnungsbautätigkeit und die damit verbundenen Effekte beschränkt. Gewerbliche Vorhaben wurden bislang nur marginal behandelt. Davon ausgehende Fragestellungen wie die kommunal sehr bedeutsame Gewerbesteuer werden somit nicht berücksichtigt (vgl. Preuß/Floeting 2009).

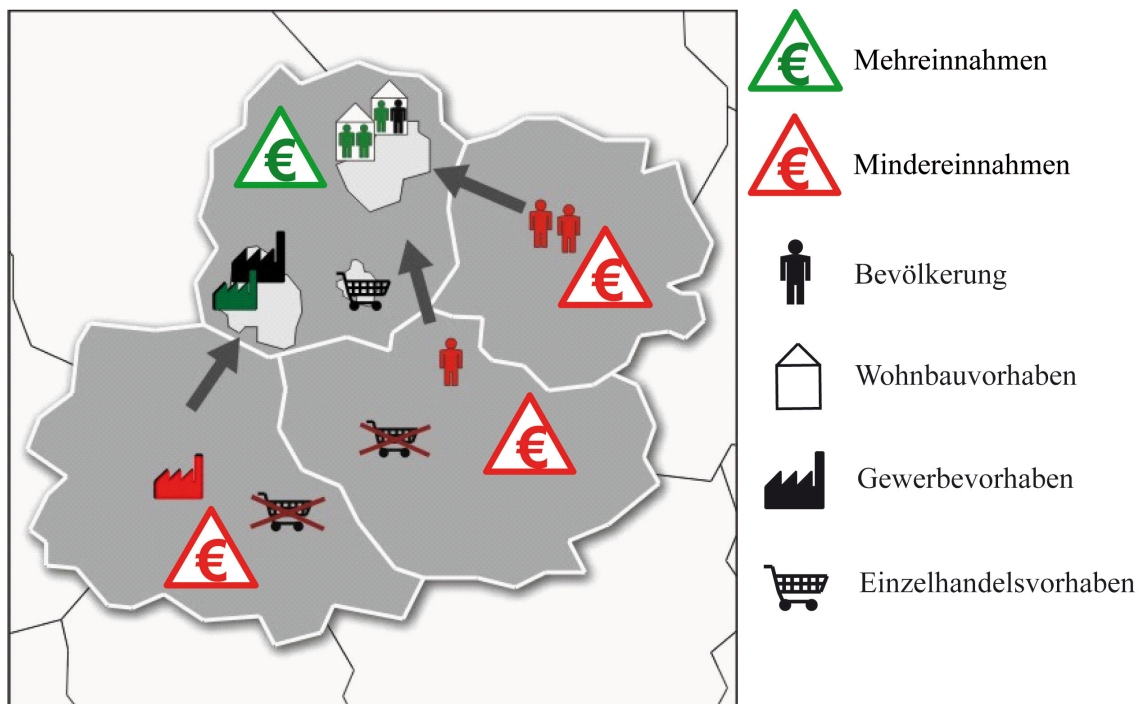
Zudem sind die Instrumente überwiegend auf den kommunalen Kontext bezogen. Sie rechnen mit kommunalen Eingangswerten, obwohl sich Funktionsverflechtungen (Wohnstandorte und Arbeitsmarkt) unabhängig von kommunalen Grenzen orientieren. Fiskalische Effekte werden somit nur verkürzt dargestellt. Auch größere Siedlungsvorhaben, die häufig Gegenstand regionaler Abstimmungsprozesse sind, benötigen für Modellierungen von Kostenentwicklungen Eingangswerte, die auf regionalen Funktionsverflechtungen basieren. Regionalwirksame Effekte von Siedlungsvorhaben als wichtiges Element von regionalen Kooperationen können folglich bislang nicht abgedeckt werden (Preuß/Floeting 2009: 172). Argumentationen bezüglich größerer Vorhaben gehen weiterhin häufig über die direkten Steuereinnahmen hinaus und berufen sich auf Arbeitsmarkt- oder Konsumeffekte in der gesamten Region, die einen zusätzlichen Nutzen ausmachen. Auch diese indirekten Effekte eines Vorhabens sind in den bestehenden Instrumenten wenig thematisiert.

### **3 RegioProjektCheck – Regionale Auswirkungen von Siedlungsvorhaben**

Eine Erweiterung der bestehenden Instrumente strebt das Projekt RegioProjektCheck an. Es wird im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Nachhaltiges Landmanagement“ seit September 2010 für die Dauer von drei Jahren gefördert. Projektpartner sind neben dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) die HafenCity Universität Hamburg (HCU), das Institut Raum und Energie sowie das Büro GertzGutscheRümenapp. Die Modellentwicklung und -erprobung erfolgt in Kooperation mit dem Rheinisch-Bergischen-Kreis und dem Landkreis Harburg. Die Projektpartner nutzen Erfahrungen aus ihren bestehenden Instrumenten, bauen auf gesammelten Erkenntnissen auf und erweitern sie um neue Thematiken. Die bisherigen Bestandteile der Instrumente werden zudem neu diskutiert.



Abb. 3: Veränderungen der kommunalen Einnahmen auf regionaler Ebene



Die Darstellung der Wirkungen soll sich nicht nur auf den Untersuchungsraum (z. B. auftraggebender Kreis) beschränken, sondern sich hinsichtlich der projektinduzierten Wirkungen orientieren. Für alle Kommunen, die von Änderungen tangiert sind, soll eine Darstellung der Veränderungen erfolgen können. Der Regionsbegriff bezieht sich somit nicht auf die Kreisebene, sondern orientiert sich an den unterschiedlichen funktionalen Verflechtungen. Somit kann der Regionszuschnitt je nach Themenfeld unterschiedlich ausfallen.

Die Modellentwicklung der fiskalischen Effekte baut auf den zuvor genannten bestehenden Instrumenten zur Ermittlung der Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung auf und erweitert sie um regionale und thematische Aspekte. Parallel findet eine kontinuierliche Rückkopplung mit den Praxispartnern statt. Erkenntnisse aus bestehenden Modellierungen zu Einkommen- und Grundsteuer können prinzipiell verwendet werden, doch ist die Einbettung der regionalen Eingangswerte erforderlich. So kann ein Zusatz an Einnahmen aus der Einkommensteuer nur attestiert werden, wenn auch neue Einwohner in die Kommune ziehen bzw. die Beschäftigtenzahl steigt. Zudem hat die Praxisanwendung der bestehenden Instrumente ergeben, dass die benötigten Eingangswerte zum Teil sehr komplex sind. Aufgrund der Vielzahl an Wirkungsfeldern und Datenerfordernissen für das gesamte Instrument ist hier eine Vereinfachung anzustreben, die die kommunalen Grundeingaben reduziert und automatisierte Annahmen präferiert.

Bestehende Modellierungen zum Kommunalen Finanzausgleich sind ebenfalls verwertbar. Neben der Veränderung durch ein Siedlungsvorhaben in Bezug auf Finanzbedarf und Steuerkraft ist das Wechselspiel unterschiedlich tangierter Kommunen zu integrieren und eine Anpassung bzw. Aktualisierung auf die Gemeindefinanzierungsgesetze mehrerer Bundesländer vorzunehmen.

Im Gegensatz dazu liegt in der Modellierung der Umsatzsteuer eine neue Herausforderung. Mit 1,4% macht sie zwar nur einen relativ geringen Anteil der kommunalen Steu-

ereinnahmen aus (IT.NRW 2008: Tabellenblatt 2.1), doch können ihre Berechnungsparameter (vgl. Tab. 1) durch die betrachteten Vorhaben tangiert werden. Eine Modellierung der Umsatzsteuereinnahmen wird angestrebt, um sowohl die Reagibilität auf Veränderungen als auch die Relevanz der Auswirkungen eines Siedlungsvorhabens zu analysieren.

Eine besondere Herausforderung stellt auch die Modellierung der Gewerbesteuereinnahmen durch ein oder mehrere Unternehmen dar. Entscheidend sind dafür die Kenntnisse über Wirtschaftszweige und Beschäftigtenzahlen der ansiedelnden Betriebe, doch sind diese vor einer Gewerbeflächenausweisung nur selten bekannt (Holtel/Wuschansky 2002: 56). Auch kann der Ertrag von Unternehmen konjunkturbedingt stark schwanken, sodass eine Prognose – selbst für bestehende Betriebe – schwer möglich ist. Aktuell werden unterschiedliche existierende Modelle verglichen und für den Projektkontext fortentwickelt. In vergleichenden Testrechnungen unterscheiden sich die bisherigen Ergebnisse aufgrund ihrer verwendeten Datensätze und Annahmen allerdings deutlich. Das Ergebnis der Gewerbesteuerprognose kann infolge der Unsicherheiten insgesamt nur eine sehr grobe Abschätzung mit einer Vielzahl von Annahmen sein. Es kann nicht uneingeschränkt mit den übrigen Steuereinnahmen verrechnet werden und stellt eher eine Tendenz bzw. Wahrscheinlichkeit der Einnahmen dar.

Diese komplexen Interdependenzen gilt es im Modell für die o.g. Einnahmearten abzubilden. Doch ist neben dem Nutzen für einzelne Kommunen auch ein regionaler Nutzen von Siedlungsvorhaben zu definieren, der im Folgenden behandelt wird.

#### 4 Diskussion um einen regionalen Nutzen von Siedlungsvorhaben

Wird von einem regionalen Nutzen von Projekten gesprochen, muss zwischen zwei Arten von Nutzen differenziert werden. Auf der einen Seite kann ein Nutzen konstatiert werden, wenn z.B. die Mehrheit der tangierten Kommunen vom Siedlungsvorhaben profitiert. Der Nutzen ist hier als Bilanz der zuvor erläuterten Elemente zu verstehen. Auf der anderen Seite kann auch auf der Ebene der gesamten Region ein Nutzen resultieren, der nicht direkt auf kleinräumiger Ebene messbar ist. Es handelt sich um Argumente, die im Rahmen von größeren gewerblichen Projekten (Flughafenausbau, Shopping-Center, Veranstaltungshallen) häufig genannt werden, wie beispielsweise Beschäftigungs- oder Wertschöpfungseffekte.

Eine mögliche Herangehensweise an die Darstellung regionalen Nutzens ist die Modellierung von Multiplikatoreffekten. Neben der direkten Investition in das Projekt und dessen fiskalischen Effekten können durch wirtschaftlich-funktionale Verknüpfungen weitere Effekte in der Region aus einem Nachfrageimpuls entstehen. Die Multiplikatoreffekte können sowohl für indirekte Effekte (Zulieferbeziehungen, Vorleistungen) als auch für induzierte Effekte (Einkommens- und Konsumeigenschaften der Haushalte) betrachtet werden (Schröder 2010: 35 f.).

Aktuell wird die Modellierung dieser Multiplikatoreffekte für den Projektzusammenhang geprüft. Dazu werden Input-Output-Analysen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung herangezogen. Sie treffen Aussagen zu produktions- und gütermäßigen Verflechtungen zwischen und innerhalb von Wirtschaftszweigen. Daraus können beispielsweise Aussagen zur Wertschöpfung getroffen werden (Bleses 2007: 88). Auch Aussagen zu Produktions- und Beschäftigungseffekten sind möglich, sowie in Folge zu deren Auswirkungen auf Einkommen und Steueraufkommen (Schröder 2010: 70 ff.). Nach Coughlin und Mandelbaum (1991) ist eine Skalierung der Input-Output-Tabellen von der



Bundesebene auf die regionale Ebene möglich, die Bestandteil der aktuellen Prüfungen ist.

Die Ermittlung von Multiplikatoreffekten erweist sich insofern als problematisch, als dass die indirekten und induzierten Wirkungen eines Vorhabens ex post nicht nachweisbar sind (Schröder 2010: 56). Bezüglich dieser Effekte bleibt zu beachten, dass die Ergebnisse aufgrund der volkswirtschaftlichen Perspektive nicht bedingungslos mit den übrigen Modellierungen zu verrechnen sind.

## 5 Zusammenfassung und offene Fragen

Kenntnisse über Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung bereichern und qualifizieren Abstimmungsprozesse hinsichtlich Transparenz und Objektivität – so der Grundtenor dieses Beitrages. Auf kommunaler Ebene konnte dies bereits belegt werden. Wie sich nun die weitaus umfangreichere Darstellung der Wirkungen auf regionaler und weiter gefasster thematischer Ebene auf Abstimmungsprozesse auswirkt, werden die nun anstehenden Testläufe in Modellregionen zeigen:

- Lohnt sich der Konkurrenzkampf um Einwohner und Betriebe zwischen Kommunen durch stetige Ausweisung neuer Wohnbau- und Gewerbegebiete?
- Wie wirken sich regionale Kooperationen in der Wohnbauflächen- und Gewerbegebietsentwicklung aus?

Die nicht direkt messbaren regionalen Nutzeneffekte werden im Gewerbebereich als wesentlich bedeutsamer eingeschätzt als rein kommunalfiskalische Wirkungen (Holtel/Wuschansky 2002: 60), sodass ihnen in der Modellierung eine entscheidende Bedeutung zukommt. In Gesprächen mit Vertretern der Regionalplanung kristallisierte sich bereits der Bedarf an Informationen bzw. Instrumenten dieser Art heraus.

In diesem Beitrag wurde der Schwerpunkt auf die kommunalen Einnahmen gelegt. Doch trifft diese Modellierung nur sinnvolle Aussagen, wenn sie den Kosten gegenübergestellt werden, die langfristig für das Projekt anfallen. Die deutlich unsichereren Multiplikatoreffekte sind dabei kritisch zu betrachten und nicht per se in die Bilanz zu integrieren. Weiterhin besteht die Frage, ob sich alle relevanten Entscheidungsfaktoren monetär abbilden lassen. Ergebnisse anderer Wirkungsfelder werden eine andere Ergebnisdarstellung liefern. Die Abwägung zwischen unterschiedlichen Belangen bleibt erforderlich, doch können sie mithilfe eines derartigen Instrumentes auf einer qualifizierteren Grundlage beruhen. Es bleibt zu betonen, dass es sich zunächst um ein Instrument zur Bereicherung und Unterstützung von Abstimmungsprozessen, also ein Kommunikationsmodell, handelt. Doch ist schon im derzeitigen Entwicklungsprozess die spätere Implementierung in die Praxis stets mit zu berücksichtigen.

## Literatur

- Bauer, U.; Holz-Rau, C.; Scheiner, J. (2005): Standortpräferenzen, intraregionale Wanderungen und Verkehrsverhalten. Ergebnisse einer Haushaltsbefragung in der Region Dresden. In: *Raumforschung und Raumordnung* 63, 4, 266-278.
- Bleses, P. (2007): Input-Output-Rechnung. In: *Wirtschaft und Statistik* 1, 86-96.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2006): *Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung. Ein Leitfaden zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastrukturen*. Bonn. = Werkstatt: Praxis, Heft 43.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2007): *Akteure, Beweggründe, Triebkräfte der Suburbanisierung. Motive des Wegzugs – Einfluss der Verkehrsinfrastruktur auf Ansiedlungs- und Mobilitätsverhalten*. Bonn. = BBR-Online-Publikation 21/07.
- Brixy, U. (2008): *Welche Betriebe werden verlagert? Beweggründe und Bedeutung von Betriebsverlagerungen in Deutschland*. Nürnberg. = IAB Discussion Paper Nr. 39/2008.
- Coughlin, C.; Mandelbaum, T. (1991): *A Consumer's Guide to Regional Economic Multipliers*. St. Louis.
- Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F. (2010): *Kostenbewusste Siedlungsentwicklung als Zukunftsaufgabe. Neue Werkzeuge für die Planungspraxis*. In: Danielzyk, R.; Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F. (Hrsg.): *Die finanzielle Seite der Raumentwicklung: Auf dem Weg zu effizienten Siedlungsstrukturen?* Essen, 225-247.
- Dittrich-Wesbuer, A.; Rusche, K.; Tack, A. (2010): *Stadtumbau und Infrastruktursysteme. Folgen des demographischen Wandels auf die Abwasserinfrastruktur*. In: Danielzyk, R.; Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F. (Hrsg.): *Die finanzielle Seite der Raumentwicklung: Auf dem Weg zu effizienten Siedlungsstrukturen?* Essen, 163-183.
- Holtel, U.; Wuschansky, B. (2002): *Interkommunale Gewerbegebiete. Public-Private-Partnership*. Dortmund. = ILS-Schriften, Band 182.
- IHK Region Stuttgart (2009): *Wie attraktiv sind Standorte in der Region Stuttgart? Eine Analyse der Verlagerung von Unternehmenssitzen im Zeitraum 2005 bis 2008*. Stuttgart.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (2008): *Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen*. München.
- IT.NRW (2008): *Gemeindefinanzen in NRW; Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik – 4. Quartal 2008*. Düsseldorf.
- Preuß, T.; Floeting, H. (2009): *Werkzeuge und Modelle der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Zusammenfassung und Synthese*. In: Preuß, T.; Floeting, H. (Hrsg.): *Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung*. Berlin, 159-174. = Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe Refina, Band 3.
- Schröder, A. (2010): *Regionalökonomische Effekte aus der Nutzung von Windenergie in der Region Hannover*. Kassel. = Arbeitsmaterialien 100EE, Nr. 3.

## Autorin

**Anja Brauckmann** (\*1984) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund und Stockholm. Sie ist seit 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Fragestellungen aus dem Bereich der nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen.

Anna Growe, Katharina Heider

# **Wirtschaft, Wissen, Raum – Regionalisierung ökonomischer Funktionen**

## **Gliederung**

- 1 Bedeutung des Raums in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft
- 2 Unterschiedliche Blickwinkel auf polyzentrale Entwicklungen
- 3 Vier Dimensionen polyzentraler Strukturen
- 4 Herausforderungen in polyzentralen Stadtregionen

Literatur

## **Zusammenfassung**

Im Zusammenhang mit der Globalisierung von Wirtschaftsstrukturen und der Herausbildung einer stark auf Wissen basierenden Ökonomie entkoppeln sich räumliche von funktionalen Strukturen. Dieser Prozess kann in polyzentralen Stadtregionen besonders gut beobachtet werden. Zugleich führt die Herausbildung von neuen Zentren und Interaktionsmustern in Stadtregionen zu einer Diskrepanz zwischen der relationalen Einbindung von Unternehmen und Personen und dem territorialen Bezugsraum von Politiken. Die Gegenüberstellung von räumlichen Strukturen und Netzwerkstrukturen steht im Zentrum des Beitrags.

## **Schlüsselwörter**

Polyzentralität – Morphologie – Funktionalität – Wissensökonomie – Netzwerke – Standortfaktoren

## **Abstract**

Globalisation of economic activities and the rise of a knowledge-based economy lead to an uncoupling of spatial and functional structures. This process can especially be observed in polycentric city regions. At the same time, the rise of new economic centres and new patterns of interaction within city regions leads to a discrepancy between the relational integration of firms and actors and the territorial reference of planning and politics. The comparison of spatial and network structures is focused on in this article.

## **Keywords**

Polycentricity – morphology – functionality – knowledge economy – networks – location factors

## 1 Bedeutung des Raums in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft

Städte und Regionen stehen verschiedenen Herausforderungen wie dem wirtschaftlichen und demographischen Strukturwandel, den Globalisierungstendenzen und der Entwicklung der Informationstechnologie gegenüber. Es sind grundsätzliche Entwicklungen, in denen sich Städte und Regionen neu positionieren müssen, wenn sie zunehmend einem globalen Wettbewerb um Arbeitsplätze, hochqualifizierte Arbeitskräfte, Wertschöpfung und Kapital ausgesetzt sind.

Vor dem Hintergrund der neuen Informations- und Kommunikationstechniken wurde in raumwissenschaftlichen Theorien Ende der 1990er Jahre die These diskutiert, dass der physische Raum an Bedeutung verloren habe und sich der internationale Wettbewerb ausgeweitet habe (u. a. Cairncross 1997 „Death of distance“; Friedman 2005 „The world is flat“). Schließlich sei es in der globalisierten und digitalisierten Welt durch ubiquitär verfügbare Informations- und Kommunikationstechnologien und den Abbau bzw. die Reduzierung wirtschaftlicher und politischer Barrieren möglich, sich unabhängig von bestimmten Städten und Regionen auszutauschen und geschäftlich tätig zu werden. Diese These kann – auch aufgrund der Weiterentwicklung ökonomischer Theorien – mittlerweile als widerlegt gelten. Auch wenn Ideen und technologische Neuerungen überall entwickelt werden könnten, da Informationen über Informations- und Kommunikationstechnologien überall verfügbar sind, bleibt das relevante Wissen aufgrund unterschiedlicher Absorptionsfähigkeiten räumlich ungleich konzentriert (vgl. Cohen/Levinthal 1990; Gertler 1995; Florida 2005; Fritsch/Stützer 2007; von Einem 2009). Eben dieses Wissen ist der Rohstoff, der für den Wettbewerb entscheidend ist und der sich nur auf einzelne Spitzen in der Welt konzentriert. Wie Paul Romer bereits 1990 in der endogenen Wachstumstheorie aufgezeigt hat, ist das Gut „Wissen“ zum Motor der wirtschaftlichen Entwicklung geworden (Romer 1990).

In diesem Zusammenhang ist die auf Polanyi (1983) zurückgehende Differenzierung in kodifizierte Information – auch disembodied oder codified knowledge – und kontextabhängiges Wissen – embodied oder tacit knowledge – zu betonen. Die Übertragung von Informationen im Sinne von kodifiziertem Wissen ist über große Distanzen möglich, während implizites Wissen nur durch die Menschen selbst verfügbar ist und über persönlichen Austausch übertragen werden kann. Die Kommunikation und Vermittlung ist nur im Rahmen von Face-to-Face-Interaktionen und persönlichen Netzwerken möglich (Nelson/Winter 2004: 59 f.; Nonaka/Takeuchi 1995: 85). Entsprechend löst sich in den neuen wissensbasierten Ökonomien die Bedeutung von Standortfaktoren nicht auf, sondern vielmehr ist die Erfüllung bestimmter Raumbedürfnisse genauso wichtig wie in der Vergangenheit (Evans 2009: 33): Den geographischen und gesellschaftlichen Räumen kommt eine erhebliche Bedeutung zu (Helbrecht 2004: 422 ff.; Läßle 2004: 69 f.; Siebel 2004: 47).

Die Konkurrenz von Städten und Stadtregionen in einem europäischen Rahmen um hochqualifizierte Arbeitskräfte ist das Resultat einer Neubewertung von Standortfaktoren (Siebel 2007: 124). Während in der industriellen Gesellschaft vielfach Arbeit, Rohstoff und finanzielles Kapital als wichtigste Ressourcen angesehen wurden, kommt es nun durch veränderte ökonomische Prozesse zu einer Neubewertung der Produktionsfaktoren. Die ökonomische Bedeutung des Humankapitals, also (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte als Träger von Wissen und mit der Fähigkeit, neues Wissen und Innovationen zu generieren, hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen (vgl. u. a. Storper/Scott 2009, Matthiesen/Mahnken 2009). Es hat sich somit über die zwei Arten des Wissens

einerseits eine „räumlich entankerte Informationsgesellschaft“, andererseits eine „regional verankerte Wissensgesellschaft“ herausgebildet (Krätke 2002: 21).

Die Herausbildung der Wissensgesellschaft spielt eine wichtige Rolle dafür, dass die Stadtlandschaften in den wirtschaftlich hochentwickelten Ländern zunehmend polyzentrale Verflechtungen und Strukturen aufweisen. Insgesamt haben die Veränderungen ökonomischer und gesellschaftlicher Prozesse einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf diese räumliche Entwicklung und können zu arbeitsteiligen stadtreionalen Verflechtungen führen, die durch kooperativen Austausch, aber auch Konkurrenz geprägt sind.

Schließlich sind die ökonomischen Aktivitäten und Handelsbeziehungen zunehmend in globale Zusammenhänge eingebunden. Insbesondere transnational tätige Unternehmen, die ihre Produktion nicht abhängig von Grenzen, sondern bestimmt von Zulieferbeziehungen, Produktionsabkommen usw. organisieren, haben zu deutlichen Veränderungen der raum-zeitlichen Organisation der Wirtschaft geführt (vgl. Piore/Sabel 1985; Dicken 1998). Aber auch kleine und mittlere Unternehmen sind global verflochten. Die Produktionsprozesse sind vermehrt arbeitsteilig gegliedert und organisiert. Der Dienstleistungssektor übernimmt zunehmend die Leitfunktion der wirtschaftlichen Entwicklung von der industriellen Produktion; die übrige Wirtschaft passt sich den Organisationsstrukturen im Dienstleistungssektor an. „Der Wandel der Produktionskonzepte hin zu flexibler Spezialisierung ist dabei Folge einer Vielzahl von Veränderungen produktiver (Dienstleistungen), konsumtiver (Konsumdifferenzierung), technischer (Computertechnologien) und politischer Art (Flexibilisierung der Kapitalmärkte)“ (Henkel 2000: 4).

Räumlich zeigt sich diese Entwicklung darin, dass sich die Arbeitsmöglichkeiten in die umliegenden Bereiche der Kernstädte und in weitere Städte ausweiten, sodass es zu stadtreionalen Beschäftigungs- und Firmenkonzentrationen kommt. Die entstehenden polyzentralen Stadtreionen lassen sich deutlich über die Pendlerbeziehungen zwischen den verschiedenen Städten (interurban patterns) abbilden, und eben nicht mehr nur zwischen der Kernstadt und dem suburbanen Raum (intra-urban patterns) (vgl. de Goei/Burger/van Oort et al. 2010).

Es sind nicht nur die Standorte von Unternehmen, in denen sich die stadtreionalen Verflechtungen widerspiegeln. Das fordistische Lebensmodell, das durch die räumliche Trennung von Wohn- und Arbeitsorten charakterisiert ist, löst sich zunehmend auf. Die Grenzen zwischen Arbeit und Freizeit verwischen. Das traditionelle Rollenverständnis mit einem Hauptverdiener in der Familie wird abgelöst durch Doppelerwerbstätigkeit; entsprechend andere Anforderungen an den Wohnort entstehen durch den Zwang nach flexiblerer räumlicher Alltagsorganisation (Kloosterman/Musterd 2001: 625 f.; Growe/Münter 2010: 58 f.). Das grundsätzlich veränderte Mobilitätsverhalten zeigt sich auch darin, dass die Anzahl der Wege, die für Einkaufen und Freizeit zurückgelegt werden, deutlich zugenommen hat. So wie sich Unternehmen stärker regionalisieren, zeigen sich auch bei den Privatpersonen Tendenzen zu regionalisierten Lebensweisen. Nicht zuletzt auch aus der Bedeutungszunahme des Produktionsfaktors Humankapital resultieren veränderte Bewertungen und komplexere Bedürfnisse in der Wohnstandortwahl.

## **2 Unterschiedliche Blickwinkel auf polyzentrale Entwicklungen**

Die Analyse polyzentraler Strukturen und die Auseinandersetzung mit strukturbildenden Prozessen können auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen und aus unterschiedlichen Perspektiven erfolgen. Die Diskussion um polyzentrale Entwicklungen wird im wissenschaftlichen wie politischen Diskurs dadurch überlagert, dass es keine eindeu-

tige Definition gibt. Polyzentralität kann zum einen aus normativer, zum anderen aus analytischer Perspektive betrachtet werden (vgl. Volgmann in diesem Band).

In der normativen Betrachtungsweise werden polyzentrale Entwicklungen als Ziel der räumlichen Planung festgelegt, die durch Planungsstrategien auf stadtreionaler, nationaler und transnationaler Ebene erreicht werden sollen. Als Folge des Paradigmenwechsels in der europäischen Regionalpolitik finden sich die normativen Zielvorgaben zur Fokussierung auf eine polyzentrische Entwicklung als Grundsatzziel im Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK (Europäische Kommission 1999). Die Herausbildung einer polyzentralen Raumstruktur kann sich somit durch funktionale Verflechtungen entwickeln oder aber gezielt strategisch geplant werden.

In der analytischen Perspektive lassen sich mit dem morphologisch-siedlungsstrukturellen und dem funktionalen Ansatz zwei komplementäre Ansätze unterscheiden. Nach dem morphologisch-siedlungsstrukturellen Ansatz sind polyzentrale Strukturen dadurch charakterisiert, „dass mehrere administrativ eigenständige Städte unterschiedlicher Größenordnung in räumlicher Nähe vorhanden sind“ (Fischer/Freytag/Hoyler et al. 2005: 440). Damit werden Gebiete, bestehend aus hochverdichteten städtischen Räumen, periphere sowie ländliche Gebiete zusammenfassend betrachtet.

Der funktionale/relationale Ansatz bezieht sich hingegen auf die funktionale Arbeitsteilung und Vernetzung zwischen den Zentren einer Region (Fischer/Freytag/Hoyler et al. 2005: 440). Die funktionalen Verflechtungen können über physische Verflechtungen wie Pendlerbeziehungen abgebildet werden, aber auch durch nicht-physische Verflechtungen wie Unternehmensbeziehungen. In der funktionalen Betrachtungsweise von polyzentrischen Metropolregionen wird die Wissensökonomie als treibende Kraft der polyzentrischen Entwicklung gesehen (Thierstein/Förster/Lüthi 2009: 61). Die folgenden Ausführungen beziehen sich entsprechend auf den funktionalen Ansatz.

### 3 Vier Dimensionen polyzentraler Strukturen

Bei der Diskussion ökonomischer Aktivitäten in polyzentralen Stadtregionen wird von vielen Autoren eine Differenzierung von morphologisch-physischen Strukturen und von funktionalen Strukturen hervorgehoben (Hall/Pain 2006; Lüthi/Thierstein/Bentlage 2011; Münter 2011). Diese Unterscheidung ist wichtig, denn in polyzentralen Strukturen kann ein stärkeres Auseinanderfallen von Siedlungsstruktur und von ökonomischen Strukturen beobachtet werden als in monozentralen Strukturen (Parr 2004; Meijers 2005). Auch ergeben sich aus diesem Auseinanderfallen spezifische Anforderungen für Wissenschaft und Planung, beispielsweise im Hinblick auf eine bewusste Berücksichtigung relationaler Verbindungen im polyzentral strukturierten Raum in Planungsprozessen oder durch empirische Analysen.

#### *Physische Form*

Aus der historisch entstandenen Form der Region resultiert die grundsätzliche Konzentration von Bevölkerung und Beschäftigung und damit entsprechend die Gliederung der Pendlerströme: Sie können radial, linear entlang von Korridoren oder entlang eines Rings verlaufen. Während in einzelnen Städten die Infrastruktur strahlenförmig gegliedert ist und vom zentralen Kern nach außen führt, gibt es diese Struktur bei polyzentralen Stadtregionen meist nicht. So ist auch der ÖPNV in den Städten deutlich besser entwickelt als in den umgebenden Gebieten. Die Verbindung zwischen den einzelnen Elementen in

der polyzentralen Stadtregion wird daher auch meist vor allem über Autobahnen und weniger über den ÖPNV sichergestellt.

Umgekehrt zeigt sich jedoch auch das Potenzial, die planerische Entwicklung der polyzentralen Region durch Entwicklungsachsen gezielt zu steuern. Während in der monozentralen Stadt eine deutliche Abnahme der Dichte vom Stadtkern in das Umland festzustellen ist, ist dies in der polyzentralen Struktur nicht in derselben Form gegeben. Darüber hinaus kann auf regionaler Maßstabsebene festgestellt werden, dass die polyzentrale Region auch große landwirtschaftliche Flächen und andere (schützenswerte) Grünflächen enthält (Kloosterman/Musterd 2001: 626). Diese Zwischenräume/Randräume bieten einerseits Potenziale für die weitere Entwicklung bzw. übernehmen wichtige Funktionen für Freizeit und Erholung, können sich andererseits jedoch auch als „Resträume“ zu Problembereichen entwickeln.

### ***Funktionale Beziehungen***

Die Herausbildung interurbaner polyzentrischer Strukturen bedeutet für die einzelnen Städte, dass sich die räumliche Arbeitsteilung in die bestehenden Strukturen einfügt bzw. diese überlagert. Die bestehenden Strukturen können unterschiedlich gegliedert sein. Am Beispiel der Randstad lässt sich eine starke funktionale Gliederung beschreiben: Amsterdam ist das Finanzzentrum, Rotterdam hat einen der größten Seehäfen der Welt und Den Haag ist Regierungssitz. Im Gegensatz dazu ist das Ruhrgebiet ein Beispiel für eine Region mit zahlreichen Städten, die, historisch bedingt, zum Großteil auf ähnliche Funktionen ausgerichtet sind. Daneben gibt es Städte, die völlig unabhängig von anderen Städten geblieben sind und kaum über gemeinsame Verbindungen/gegenseitige Beziehungen verfügen.

Eine weitere Zunahme polyzentrischer Strukturen wird nach Kloosterman und Musterd (2001: 627) dazu führen, dass die Strukturen in diesen bisher unabhängigen Städten stärker durch funktionale Beziehungen gekennzeichnet sein werden. Wie sich die Auswirkungen stärkerer polyzentrischer Strukturen auf Städte mit bereits starken funktionalen Beziehungen wie die Randstad oder auf Städte mit wirtschaftlich gleicher Ausrichtung wie das Ruhrgebiet auswirken, lässt sich nicht eindeutig feststellen und hängt stark davon ab, welche wirtschaftlichen Aktivitäten betrachtet werden. Entwickelt sich die polyzentrale Stadtregion zu einem homogenen Wirtschaftsumfeld, wird die funktionale Arbeitsteilung geschwächt; konzentrieren sich die Städte jedoch auf spezifische Funktionen und ihre jeweilige Stärke, kann eine funktional arbeitsteilige Struktur die ganze Stadtregion stärken (de Goei/Burger/van Oort et al. 2010).

Mit den wirtschaftlichen Verflechtungen und entsprechenden Wettbewerbsvorteilen haben die Regionen in ökonomischer Hinsicht ein zunehmendes Gewicht bekommen. Die Stadtregionen sind stärker als einzelne Städte eine räumliche Einheit, in der Agglomerationsvorteile wie Arbeitskräfte oder technologische Spillover-Effekte lokalisiert werden. Mit dem Ziel, Innovationsprozesse zu entfalten, wird zunehmend die Region als die Ebene für die spezialisierte, innovative Produktion verstanden (Kloosterman/Musterd 2001: 627).

### ***Der planerische Kontext: Politische Einheit und Identität***

Kloosterman und Musterd (2001: 626 ff.) ergänzen die Aspekte der physischen Form und der funktionalen Beziehungen um zwei weitere Dimensionen, die insbesondere im Zusammenhang mit planerischen Prozessen in polyzentralen Räumen eine große Bedeutung haben: die politische Einheit und die Identität.

Wenn historisch unabhängige Städte durch funktionale Verflechtungen verbunden sind, wird es zu einer Herausforderung, eine politische und administrative Einheit zu bilden. Governance-Strukturen auf der Ebene polyzentrischer Regionen zu organisieren, erweist sich trotz der Nähe meist als schwierige und langfristige Angelegenheit. Schließlich geht damit meist einher, dass eine neue Steuerungs-/Planungsebene eingeführt werden muss.

Auch die lokale Identität und damit die Abgrenzung und Darstellung nach außen wirken deutlich auf diese Prozesse ein. Die Identität einer Stadt entwickelt sich aus der Historie, sodass viele Städte über eine tief verwurzelte Identität verfügen. Durch symbolträchtige Darstellungen wie beispielsweise architektonische Landmarken, durch Sportvereine, lokale Kultur oder den eigenen Dialekt soll diese Identität präsentiert werden. Offenkundig nach außen getragen zeigt sich die Zugehörigkeit zu einer Stadt auch beispielsweise durch die emotionale Bindung an das heimatliche Autokennzeichen. Auch lokale Medien vertreten die lokale Identität nach außen und trennen deutlich zwischen den unterschiedlichen Orten in der Region. Auch wenn unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten lokale Identitäten verwischen, so gibt es meist keine gemeinsame Identität für eine ganze Region (Kloosterman/Musterd 2001: 627 f.).

Trotz dieser Schwierigkeiten wird von all denen, die die Bedeutung der Region als Wirtschaftseinheit hervorheben, betont, dass es die Notwendigkeit gibt, eine regionale (Planungs-)Institution zu bilden, die sowohl öffentliche wie auch private Akteure umfasst (Kloosterman/Musterd 2001: 626 f.; Parr 2004: 237 f.). Ansonsten zeigt sich häufig, dass der Problemdruck erst groß werden muss, bis tatsächlich versucht wird, das „Kirchturmdenken“ zu überwinden. Dabei hängt es von der Anzahl der Akteure und den Akteurstypen im Raum sowie der unterschiedlichen Abhängigkeit von Kooperationen ab, welche Arten von Organisationsformen und Netzwerkstrukturen entwickelt werden sollten.

#### 4 Herausforderungen in polyzentralen Stadtregionen

Die unterschiedlichen Blickwinkel auf interurbane polyzentrale Strukturen zeigen bei aller wirtschaftlichen Relevanz die umfassenden Herausforderungen in der tatsächlichen Ausgestaltung als gemeinsame Region. Wenn eine polyzentrale Region mehr sein soll als nur ein strategisches Tool für Planer (van Houtum/Legendijk 2001: 751), ist eine Auseinandersetzung mit den auftretenden Spannungsfeldern innerhalb der polyzentralen Region unerlässlich.

Unter dem Titel „Wirtschaft, Wissen, Raum – Regionalisierung ökonomischer Funktionen“ wurden die oben dargelegten verschiedenen Trends und Spannungsfelder im Rahmen der Tagung des Jungen Forums diskutiert und es wurde verdeutlicht, welche Ursachen diesen Entwicklungen zugrunde liegen können. Die zentralen Herausforderungen, die sich durch die Regionalisierung ökonomischer Funktionen ergeben, wurden empirisch-analytisch und politisch-planerisch diskutiert.

In der empirisch-analytischen Betrachtung wurde anhand von Fallbeispielen nachgezeichnet, wie sich die Herausbildung neuer Kerne und die Veränderung von Aktionsräumen durch regionalisierte Lebensweisen tatsächlich räumlich abbilden. Unter dem Thema „Arbeitswelten in polyzentralen Stadtregionen“ wurde das Standortverhalten von Unternehmen und Privatpersonen in polyzentralen Stadtregionen diskutiert.

Kati Volgmann setzt sich in ihrem Beitrag mit dem Metropolraum Rhein-Ruhr auseinander und zeigt auf, wie sich morphologische und funktionale Polyzentralität herausgebildet haben. Sie geht dabei von der These aus, dass sich – losgelöst von siedlungs-



strukturellen Zentren – innerhalb der Stadtregionen Nordrhein-Westfalens neue ökonomische Kerne entwickeln, die zunehmend eigenständig gegenüber den traditionellen Zentren der Kernstädte sind.

Jana Kühl und Sven Wörner stellen in ihrem Beitrag dar, welche Bedeutung der Arbeits- und Wohnort für die Ausgestaltung des Aktionsraums der Bewohner in polyzentrischen Stadtregionen hat. Davon ausgehend, dass morphologische Strukturen in polyzentrischen Stadtregionen zu komplexen Interaktionsmustern führen, verdeutlicht der Beitrag, wie sich die Aktionsräume der Bewohner zwischen Wohn- und Arbeitsort als die zentralen Ankerpunkte aufspannen können. Am Beispiel der Stadt Niederkassel (Region Köln/Bonn) werden mögliche Ausprägungen regionalisierter Lebensweisen analysiert.

Funktionale Beziehungen innerhalb der Stadtregion können für die Bewohner ein vielfältigeres Angebot an Kultur- und Freizeitaktivitäten bedeuten. In der regionalen Betrachtung können größere Flächenreserven geringere Wohn- und Lebenshaltungskosten zur Folge haben. Pendlerverflechtungen innerhalb der Stadtregion zeugen von dem vergrößerten Aktionsraum der Bewohner. Gleichwohl geht mit dieser Ausweitung des Aktionsraums aber auch die Frage nach der Bedeutung von Nähe und Identität einher. Für die Weitergabe von implizitem Wissen bleiben Face-to-face-Kontakte unerlässlich; Austauschprozesse sind für die Generierung von Innovationen eine notwendige Voraussetzung. Braucht es jedoch relationale Nähe zur Vertrauensbildung oder reicht auch temporäre Nähe? Welche Berücksichtigung finden mentale Barrieren, wenn Agglomerationsvorteile wie das Interaktionspotenzial durch regionale Verflechtungen eingeordnet werden? Insbesondere in der politisch-planerischen Betrachtung wird deutlich, dass die Überwindung des „Kirchturmdenkens“ eine wesentliche Herausforderung in der planerischen Auseinandersetzung mit polyzentralen Räumen darstellt.

In der politisch-planerischen Betrachtung lag daher auch der Fokus auf der Frage, inwieweit polyzentrale Strukturen ökonomische Prozesse in der Wissensökonomie vereinfachen oder erschweren. Unter dem Thema „Wissensökonomie in polyzentralen Stadtregionen“ wurde darüber diskutiert, welche besonderen Entwicklungen durch den Fokus auf den Produktionsfaktor Wissen für die räumliche Entwicklung entstehen.

Martin Heberling hat sich in diesem Zusammenhang mit der Raumwirksamkeit von Wissen befasst. Anhand von vier zentralen Eigenschaften von Wissen (kumulativer Charakter, Personengebundenheit, „öffentliches-Gut“-Charakter und Informationsasymmetrien beim Austausch von Wissen) diskutiert er räumliche Konsequenzen von Innovationsprozessen. Die Organisation der Wissensökonomie erfolgt nach Heberling vor allem in Austauschprozessen und Netzwerken, und so rückt er das Verhältnis von funktionalen Beziehungen und räumlicher Dichte in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Vor dem Hintergrund, wie man polyzentrale Strukturen planerisch beeinflussen kann, hat sich Rüdiger Meng mit der Frage auseinandergesetzt, inwieweit die „Region“ im Rahmen der Innovationspolitik eine geeignete Handlungsebene darstellt. Hintergrund dieser Frage ist die Einbindung von Innovationsprozessen in regionale Innovationssysteme einerseits und die über die Region hinausgehenden Handlungsräume lokaler Wissensakteure andererseits.

Davon ausgehend, dass sich die polyzentralen Räume stärker verbinden, zeigt das Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Ansätze die Chancen, die sich für die regionale Entwicklung in diesem Spannungsfeld ergeben. Wenn sich die einzelnen Städte jeweils auf ihre spezifische Stärke konzentrieren, teilt sich die Region auf in Möglichkeitsräume, die für alle Anforderungen die entsprechenden Angebote bereitet.

## Literatur

- Cairncross, F. (1997): *The death of distance. How the communications revolution will change our lives.* Boston, Mass.
- Cohen, W. M.; Levinthal, D. A. (1990): *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation.* In: *Administrative Science Quarterly* 35, 1, 128-152.
- de Goei, B.; Burger, M.; van Oort, F.; Kitson, M. (2010): *Functional Polycentrism and Urban Network Development in the Greater South East, United Kingdom. Evidence from Commuting Patterns, 1981–2001.* In: *Regional Studies* 44, 9, 1149-1170.
- Dicken, P. (1998): *Global shift. Transforming the world economy.* London.
- Europäische Kommission (1999): *EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union.* Luxemburg.
- Evans, G. (2009): *From cultural quarters to creative clusters: creative spaces in the new city economy.* In: Legnér, M.; Ponzini, D. (Hrsg.): *Cultural Quarters and Urban Transformation: International Perspectives.* Stockholm, 32-59.
- Fischer, C.; Freytag, T.; Hoyler, M.; Mager, C. (2005): *Rhein-Main als polyzentrische Metropolregion. Zur Geographie der Standortnetze von wissensintensiven Dienstleistungsunternehmen.* In: *Informationen zur Raumentwicklung* 7, 439-446.
- Florida, R. (2005): *The World is Spiky.* In: *The Atlantic Monthly*, 10, 48-51.
- Friedman, T. (2005): *The world is flat. A brief history of the twenty-first century.* New York.
- Fritsch, M.; Stützer, M. (2007): *Die Geographie der Kreativen Klasse in Deutschland.* In: *Raumforschung und Raumordnung* 65, 1, 15-29.
- Gertler, M. S. (1995): *“Being there”: Proximity, organization, and culture in the development and adoption of advanced manufacturing technologies.* In: *Economic Geography* 71, 1, 1-26.
- Große, A.; Münter, A. (2010): *Die Renaissance der großen Städte.* In: *Geographische Rundschau* 62, 11, 54-59.
- Hall, P.; Pain, K. (2006): *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega City Regions in Europe.* London.
- Helbrecht, I. (2004): *Denkraum Stadt.* In: Siebel, W. (Hrsg.): *Die europäische Stadt.* Frankfurt am Main, 422-432.
- Henkel, K. (2000): *Globale Orte / Lokale Welten. Zur Konstruktion lokaler Handlungsfähigkeit in der späten Moderne.* In: *Raumforschung und Raumordnung* 58, 1, 3-12.
- Kloosterman, R.; Musterd, S. (2001): *The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda.* In: *Urban Studies* 38, 4, 623-633.
- Krätke, S. (2002): *Medienstadt. Urbane Cluster und globale Zentren der Kulturproduktion.* Opladen.
- Läpple, D. (2004): *Thesen zur Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft.* In: Gestring, N.; Glasauer, H.; Hannemann, C.; Petrowsky, W.; Pohlan, J. (Hrsg.): *Jahrbuch StadtRegion 2003. Schwerpunkt: Urbane Regionen.* Opladen, 61-78.
- Lüthi, S.; Thierstein, A.; Bentlage, M. (2011): *Interlocking Firm Networks in the German Knowledge Economy. On Local Networks and Global Connectivity.* In: *Raumforschung und Raumordnung* 69, 3, 161-174.
- Matthiesen, U.; Mahnken, G. (Hrsg.) (2009): *Das Wissen der Städte. Neue stadregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance.* Wiesbaden.
- Meijers, E. (2005): *Polycentric urban regions and the quest for synergy: Is a network of cities more than the sum of the parts?* In: *Urban Studies* 42, 4, 765-781.
- Münter, A. (2011): *Germany's Polycentric Metropolitan Regions in the World City Network.* In: *Raumforschung und Raumordnung* 69, 3, 187-200.
- Nelson, R. R.; Winter, S. G. (2004): *An evolutionary theory of economic change.* Cambridge, Mass.

- Nonaka, I.; Takeuchi, H. (1995): The knowledge creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation. New York.
- Parr, J.B. (2004): The polycentric urban region: a closer inspection. In: *Regional Studies* 38, 3, 231-240.
- Piore, M.J.; Sabel, C.F. (1985): Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft. Berlin.
- Polanyi, M. (1983): The tacit dimension. Gloucester, Mass.
- Romer, P.M. (1990): Endogenous Technological Change. In: *Journal of Political Economy* 98, 5, 71-102.
- Siebel, W. (2004): Einleitung: Die europäische Stadt. In: Siebel, W. (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main, 11-48.
- Siebel, W. (2007): Krise der Stadtentwicklung und die Spaltung der Städte. In: Baum, D. (Hrsg.): Die Stadt in der sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden, 123-135.
- Storper, M.; Scott, A. (2009): Rethinking human capital, creativity and urban growth. In: *Journal of Economic Geography* 9, 2, 147-167.
- Thierstein, A.; Förster, A.; Lüthi, S. (2009): Kreativwirtschaft und Metropolregionen – Konturen einer systematischen Steuerung. In: Lange, B.; Kalandides, A.; Stöber, B.; Wellmann, I. (Hrsg.): Governance der Kreativwirtschaft. Diagnosen und Handlungsoptionen. Bielefeld, 61-85.
- van Houtum, H.; Lagendijk, A. (2001): Contextualising Regional Identity and Imagination in the Construction of Polycentric Urban Regions: The Cases of the Ruhr Area and the Basque Country. In: *Urban Studies* 38, 4, 747-767.
- von Einem, E. (2009): Wissensabsorption – die Stadt als Magnet. In: *disP – The Planning Review* 177, 2, 48-69.

## **Autorinnen**

**Anna Growe** (\*1981) hat Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund und Venedig studiert. Seit 2007 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund, seit 2009 im Forschungsprojekt „Das arbeitsteilige System deutscher Metropolregionen“ (DFG). 2011 hat sie ihre Promotion abgeschlossen. Forschungsschwerpunkte sind Städtesysteme und Stadtregionen in der Wissensökonomie sowie die räumlichen Auswirkungen der Netzwerkökonomie.

**Katharina Heider** (\*1982) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund, Birmingham und Zürich. Seit 2008 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Lehrstuhl Raumplanung in Europa. Forschungsschwerpunkte sind die räumlichen Auswirkungen neuer urbaner Ökonomien auf Städte und Stadtquartiere sowie Strategien der Stadt- und Regionalentwicklung.

Kati Volgmann

# Neue Kerne in metropolitanen Räumen – Polyzentrische Strukturen und Funktionen im Metropolraum Rhein-Ruhr

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Räumliche Redimensionierung des Städtischen
- 3 Analytische Perspektive auf Polyzentralität
  - 3.1 Morphologische Geographie
  - 3.2 Funktionale Geographie
- 4 Räumliche Verlagerungen ökonomisch-morphologischer Strukturen
- 5 Neue ökonomische Kerne
- 6 Funktionale Verflechtungen neuer ökonomischer Kerne
- 7 Fazit

Literatur

## Zusammenfassung

Die aktuelle Transformation der Stadtregionen ist geprägt durch postsuburbane Entwicklungen in der städtischen Peripherie und durch die gleichzeitige Restrukturierung der Kernstädte. Im Umfeld der traditionellen City-Bereiche und im Umland entstehen neue ökonomische Kerne in Form von Beschäftigungs- oder Unternehmenskonzentrationen, die arbeitsteilig verflochten sind und polyzentrische Strukturen entstehen lassen. Der Beitrag untersucht die ökonomischen und räumlichen Entwicklungen morphologischer und funktionaler Polyzentralität am Beispiel des Metropolraums Rhein-Ruhr. Dabei wird von der These ausgegangen, dass die neuen ökonomischen Kerne innerhalb der multi-zentrischen Städteregion Rhein-Ruhr in ihrem Funktions- und Aufgabenspektrum zunehmend eigenständiger gegenüber den traditionellen und neuen Kernen der Kernstädte werden und sich zwischen den Kernen arbeitsteilige Verflechtungen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen ausbilden.

## Schlüsselwörter

Polyzentralität – Morphologie – Funktionalität – neue ökonomische Kerne – Verflechtung – Metropolraum Rhein-Ruhr

## Abstract

The latest transformation of city regions is characterised by both the emerging postsuburban development in the urban periphery and the restructuring of the city. New eco-

conomic cores (conceptualised as concentrations of employment or enterprises) emerge around the traditional central district of the city and in postsuburbia together with new city-regional relations based on the division of labour. This article examines the economic and spatial development of the morphological and the functional polycentricity of the Rhine-Ruhr Metropolitan Region. It proceeds from the assumption that the new economic cores within the city regions of North Rhine-Westphalia tend to be more autonomous regarding their functions and ranges of responsibilities to traditional and new cores of the central city and that new relations between the cores exist at different scales.

## Keywords

Polycentricity – morphology – functionality – new economic cores – networks – Rhine-Ruhr Metropolitan Region

## 1 Einleitung

Die seit einigen Jahrzehnten zu beobachtende räumliche Redimensionierung des Städtischen ist durch eine Regionalisierung der Stadt und deren Metropolisierung geprägt. Städte entwickeln sich zunehmend zu ausgedehnten multi- bzw. polyzentrischen, teilweise konkurrierenden, vielfach aber auch arbeitsteiligen stadtreionalen Verflechtungs- und Strukturzusammenhängen (Anas/Arnott/Small 1998: 1439; Kloosterman/Musterd 2001: 624; Batty 2001; Parr 2004: 232).

Die Entwicklung der Stadt zur multizentrischen Stadtregion verläuft nicht mehr wie in der fordistischen Industriestadt eher kontinuierlich von innen nach außen, sondern „zieht sich diskontinuierlich durch die räumlich differenzierte Entwicklungsdynamik der Stadtregion und ihrer einzelnen Teilstandorte“ (Hesse 2010: 44).

Neben den zentrifugalen und dezentralisierenden Tendenzen qualitativ neuartiger Suburbanisierungsprozesse (Brake 2001: 18 ff.; Phelps 2004; Brake/Einacker/Mäding 2005: 13 ff.; Burdack/Hesse 2006) gibt es zentripetale Dynamiken, die zu veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen des postfordistischen Strukturwandels sowie zu neuen Arbeits- und Lebensformen führen (Florida 2002; Glaeser/Shapiro 2003; Läßle 2003; Scott 2008; Storper/Scott 2009: 156 ff.).

Anstatt klar abgegrenzter Raumeinheiten wie „Kernstadt“ und „Umland“ entwickeln sich räumliche Beziehungen, die sich in nicht eindeutig voraussagbaren konkreten Formen wie Aktivitätsclustern oder neuen ökonomischen Kernen, Knoten, Patchwork-Konfigurationen manifestieren. In metropolitanen Stadtregionen bilden sich funktional angereicherte und vernetzte post-suburbane Strukturen heraus, die sich qualitativ von dem vom Zentrum abhängigen suburbanen Raum unterscheiden.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den ökonomischen und räumlichen Entwicklungen polyzentrischer Strukturen und Funktionen aus analytischer Perspektive.<sup>1</sup> Dabei wird die Entwicklung neuer ökonomischer Kerne als Folge qualitativ neuer Suburbanisierungsprozesse und der Restrukturierung kernstädtischer Räume am Beispiel des Metropolraums Rhein-Ruhr analysiert. Es wird der Frage nachgegangen, welche Funktionen die

---

<sup>1</sup> Die empirischen Ergebnisse stammen aus dem Projekt „Neue ökonomische Kerne in Nordrhein-Westfalen“ am ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH Dortmund, das vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MWEBWV NRW) finanziell unterstützt wurde.

neuen ökonomischen Kerne im Vergleich zu den traditionellen City-Bereichen ausbilden, und wie diese Kerne in funktionale Verflechtungsstrukturen eingebunden sind, die zu polyzentrischen Raumstrukturen führen. Dem liegt die These zugrunde, dass sich morphologische und funktionale Strukturen in den neuen ökonomischen Kernen der multizentrischen Städtereion manifestieren und diese in ihrem Funktions- und Aufgabenspektrum zunehmend eigenständiger gegenüber den traditionellen Kernen der Kernstädte werden und insbesondere die metropolitanen Regionen zunehmend auch über die neuen Kerne in der Kernstadt und im postsuburbanen Umland verflochten werden.

Im ersten Teil des Beitrags erfolgt ein Überblick über die aktuellen Transformationsprozesse von Stadtregionen im Hinblick auf die Postsuburbanisierung und die Wiederentdeckung der Kernstädte (Kapitel 2) sowie eine Begriffsklärung des Konzepts Polyzentralität aus analytischer Perspektive (Kapitel 3).

Im zweiten Teil lassen sich mit der empirischen Analyse Hinweise über räumliche Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse innerhalb der funktionalen Städtereion Rhein-Ruhr gewinnen (Kapitel 4). Da sich neue ökonomische Kerne in der Regel nur auf Teilräume innerhalb einer Gemeinde beziehen und sich auch über die Grenzen unterschiedlicher Gemeinden hinweg erstrecken können, wird sodann der Fokus auf die konkreten Standorte von Unternehmen bzw. auf die Unternehmenskonzentrationen gerichtet (Kapitel 5). Um die funktionalen stadt-regionalen Verflechtungszusammenhänge zwischen den ökonomischen Kernen zu untersuchen, werden die Organisationsnetzwerke von Mehrbetriebsunternehmen untersucht, die die Verbindungen zwischen den Knoten (Kernen) quantifizieren (Kapitel 6). Vor dem Hintergrund der neuen polyzentrischen Raumsituation werden die empirischen Ergebnisse im abschließenden Kapitel 7 zusammengefasst.

## 2 Räumliche Redimensionierung des Städtischen

Die stadregionale Entwicklung ist dadurch charakterisiert, dass die „traditionelle“ Suburbanisierung mit ihrer klassischen Rollenverteilung zwischen Zentrum und Umland als „Vor-Stadt“ oder als untergeordneter Ergänzungsraum, in den sich kernstädtische Funktionen verlagern, zunehmend von einer neuen, qualitativ angereicherten postsuburbanen Entwicklungsphase städtischer Peripherie überlagert wird. Sie äußert sich in komplexer werdenden multizentrischen Geometrien gegenwärtiger Stadtregionen mit neuen ökonomischen Kernen und sektoral differenzierten Raummustern. Mit dem Begriff der Postsuburbanisierung wird auf die Kontinuitäten zwischen Suburbanisierung und Postsuburbanisierung aufmerksam gemacht (Aring 1999: 20; Phelps 2010: 69). Diese Veränderungen des suburbanen Raums im Zuge der aktuellen Postsuburbanisierung in Deutschland führen nach Brake (2001: 18 ff.) und anderen Autoren (vgl. auch Müller/Rohr-Zänker 2001; Burdack 2005: 10, Burdack/Hesse 2006: 383 ff.)

- zu einer funktionalen Anreicherung des suburbanen Raums durch gewerbliche Angebote vor allem aus dem Bereich Service/Distribution/Logistik,
- zur Diversifizierung struktureller Verhältnisse im suburbanen Raum im Zusammenhang mit seiner komplexeren sektoralen, funktionalen und qualitativen Ausstattung,
- zur Entwicklung eigener Standortqualitäten in Gestalt von thematisch fokussierten bzw. städtebaulich profilierten und tendenziell auch mischgenutzten Mikrostandorten mit „selbstständiger“ Dynamik gegenüber der Kernstadt und

- zur Herausbildung eines genuinen Aktionsraums, was innere Tätigkeitsverflechtungen und Mobilität betrifft.

Diese Momente einer relativen strukturellen Eigenart und sozioökonomischer Eigenständigkeit des postsuburbanen Raums gegenüber der Kernstadt gehen mit deren Funktionswandel einher, in dessen Verlauf sich die Kernstädte arbeitsteilig als einen ihrerseits eigenständig profilierten Teilstandort innerhalb der Stadtregion und eventuell sogar als ein sozioökonomisch wesentliches Zentrum neu zu definieren versuchen und wieder eine relativ eigene Bedeutung als privilegiertes Innovationsfeld der Wissens- und Kulturproduktion sowie Inkubator postindustrieller Arbeits- und Lebensformen im Verbund ihrer Stadtregion erfahren können. Als Folge der Transformation der städtischen Ökonomie in eine kognitiv-kulturelle Ökonomie und des demographischen Wandels verzeichnen viele Städte und Stadtregionen in den westlichen Industriestaaten seit den 1980er/90er Jahren wieder Einwohner- und Arbeitsplatzzuwächse (Cheshire 1995; Geppert/Gornig 2006: 506; Einig/Zaspel 2008; Siedentop 2008: 196; Geppert/Gornig 2010: 3). Auch der Dekonzentrationsprozess innerhalb der Agglomerationsräume scheint zumindest gebremst (z. B. Müller/Siedentop 2004; Growe/Münter 2010: 54).

Bei aller Vielschichtigkeit der auch in Deutschland beobachtbaren Reurbanisierung und ungeachtet der Notwendigkeit weiterer spezifischer Forschungen lässt sich eine Rezentralisierung der Raumstruktur beobachten. Insofern ist die bis in die 1980er Jahre dominante Deurbanisierung großer Stadtregionen in einen interregionalen Konzentrationsprozess übergegangen. Ab der Jahrtausendwende haben sich intraregional die räumlichen Dekonzentrationsprozesse der Bevölkerungsentwicklung in den Agglomerationsräumen deutlich abgeschwächt.

Die Kernstädte wachsen wieder, in jüngerer Zeit ähnlich wie das verdichtete Umland. Entsprechend nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Städten mit mehr als einer halben Million Einwohnern im letzten Jahrzehnt stärker zu als im nationalen Durchschnitt, während sich die Beschäftigung in ihrem Umland nur noch parallel zum nationalen Durchschnitt entwickelt hat und seit 2005 dahinter zurückbleibt (Geppert/Gornig 2010: 6). Es kommt zu einer Angleichung der Sozialstrukturen zwischen Kernstadt und Umland (Siebel 2008: 40). Jenseits dieser Ergebnisse herrscht allerdings „weitgehend Unklarheit über Ursachen, Ausprägungen und Wirkungen von Reurbanisierung“ (Jessen/Siedentop 2010: 18).

### 3 Analytische Perspektive auf Polyzentralität

Die Regionalisierung der Stadtstrukturen im Zuge des Metropolisierungsprozesses und die räumliche Entwicklung zu polyzentrischen urbanen Ausformungen kann in allen Metropolräumen beobachtet werden. Die funktionalen und morphologischen stadtreionalen Entwicklungen werden mit dem Konzept der Polyzentralität näher definiert. Es herrscht allerdings Unklarheit über den Begriff bzw. das Konzept von Polyzentralität, denn der Begriff wird aus unterschiedlichen Perspektiven diskutiert. Im Wesentlichen werden zwei analytische Ansätze zur Messung der räumlichen Struktur von Systemen unterschieden: Der morphologische Ansatz und der funktionale Ansatz (Green 2007; Meijers 2008).

Die Befunde für polyzentrische Entwicklung münden in vielen Konzepten (Markusen 2003; Meijers/Burger 2010), trotz der Forderung einer begrifflichen Klärung (Davoudi 2003; Hoyler/Freytag/Mager 2008; Lambregts 2009). Teils wird der Begriff Polyzentralität zur Beschreibung von großräumigen Städtesystemen, teils zur Charakterisierung von mehrpoligen Stadt- und Metropolregionen wie Rhein-Ruhr verwendet: Global-city-

region (Scott 2001), polycentric urban regions (Kloosterman/Musterd 2001) oder mega-city-region (Hall/Pain 2006).

Damit zählt das Konzept zu einem aktuellen wissenschaftlichen, aber auch politischen Diskurs um die Begriffe „Polyzentralität“ und „polyzentrische Entwicklung“, die nicht eindeutig definitorisch geklärt sind, aber in vielfältiger Weise eingesetzt werden – und wie Parr (2004: 238 f.) warnt, führt dies unweigerlich zu Ungenauigkeiten und einem Sinnverlust.

Darüber hinaus wird Polyzentralität als normatives Konzept im Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK (Europäische Kommission 1999) diskutiert und als erklärtes Ziel formuliert, um in der EU und auf transnationaler Ebene Entwicklungspolitik auf Ballungszentren zu konzentrieren. Polyzentrische Entwicklungen werden somit als erstrebenswertes Ziel der räumlichen Planung angesehen, als normative Planungsstrategie auf stadtreptionaler, nationaler und transnationaler Ebene (Shaw/Sykes 2004; Waterhout/Zonneveld/Meijers 2005). Beispiele lassen sich u.a. im Regional Development Plan 2010 für die Metropolregion Stockholm finden, in dem Polyzentralität mit einem regionalen Zentrum und acht Sub-Kernen strategisch geplant wird (Regional Planning Office 2010).

### 3.1 Morphologische Geographie

Aufgrund eines über Jahrzehnte andauernden Suburbanisierungsprozesses findet eine zunehmende Ausweitung der Arbeitsplätze in die umliegenden Bereiche der Kernstädte statt und es entstehen polyzentrische Verdichtungsräume. Diese stadtreptionalen Beschäftigungs- und Firmenkonzentrationen außerhalb der traditionellen Beschäftigungszentren nehmen einen großen Anteil an den Gesamtbeschäftigten ein und bilden funktionale Spezialisierungsmuster aus (Anas/Arnott/Small 1998; Coffey/Shearmur 2002: 361; Anderson 2004: 15).

Morphologisch betrachtet, sind verschiedene polyzentrische räumliche Muster auf unterschiedlichen Maßstabsebenen zu differenzieren. Auf der großräumigen nationalen und globalen Ebene, z. B. bei der Analyse von Städtesystemen, können mehrere Städte in räumlicher Nähe zueinander hervortreten (Meijers/Sandberg 2008: 78). Auf stadtreptionaler und innerstädtischer Ebene entwickeln sich um die traditionellen City-Bereiche mehrere innerstädtische, aber auch außerstädtische Aktivitätsknoten, die im stadtreptionalen Gefüge polyzentrische räumliche Muster aufweisen (Davoudi 2002: 2; Meijers 2007: 890). Polyzentralität kann sich somit auf inner-urbane Strukturen von Ballungen verschiedener Aktivitäten (Los Angeles, London) oder auf inter-urbane Muster (Randstad Holland, Flämischer Diamant) beziehen (Riguelle/Thomas/Verhetsel 2007: 3).

In diesem Zusammenhang lassen sich aus einer analytischen Perspektive zwei Typen polyzentrischer Metropolräume unterscheiden. Dies sind zum einen polyzentrische Städtereionen (*multi-core polycentric metropolitan regions*), die sich aus einer zunehmenden funktionalen Verflechtung mehrerer Kernstädte in räumlicher Nähe entwickelt haben, und zum anderen polyzentrische Metropolräume, die im Zuge postsuburbaner Entwicklungen im Umland ehemals monozentrischer Kernstädte entstanden sind (neue ökonomische Kerne außerhalb der traditionellen City-Bereiche). Die letztgenannten stehen im Folgenden im Mittelpunkt der empirischen Analyse (Kapitel 5 und 6).

Die morphologische Dimension, die sogenannte morphologische Polyzentralität, bezieht sich auf die territoriale Verteilung einer Vielzahl von städtischen Zentren (Kloosterman/Lambregts 2001; Parr 2004). Sie verweist auf das Vorhandensein einer großen



Anzahl von Zentren, die sich gleichrangig gegenüberstehen, weil kein Zentrum heraussticht. Burger und Meijers (2010: 3) sprechen hier von einer „balanced distribution in size of multiple center in an urban system“.

### 3.2 Funktionale Geographie

Die relationale bzw. funktionale Dimension von Polyzentralität als analytischer Ansatz bezieht sich weniger auf morphologische Strukturen in Stadtregionen, sondern auf die funktionalen Beziehungen und die Interaktionen, die zwischen städtischen Zentren stattfinden. Die funktional-relationale Rolle der räumlichen Organisation von Stadtregionen wird im Zusammenhang mit der Verflechtung zwischen den Zentren der Stadtregionen diskutiert (Castells 1996; Hoyle/Freitag/Mager 2008). Die kreuz und quer verlaufenden Verflechtungs- und Interaktionsmuster zwischen großen Zentren und kleinen Zentren können als Kerncharakteristik von polyzentrischen Strukturen angesehen werden. Innerhalb des polyzentrischen Systems verlaufen die Ströme multidimensional und nicht ausschließlich radial auf ein dominierendes Zentrum zu, denn in einem morphologisch polyzentrischen System gibt es kein dominierendes Zentrum. Burger und Meijers (2010: 1) beschreiben es als „balanced in distribution of functional linkages or relative importance across centers“.

## 4 Räumliche Verlagerungen ökonomisch-morphologischer Strukturen

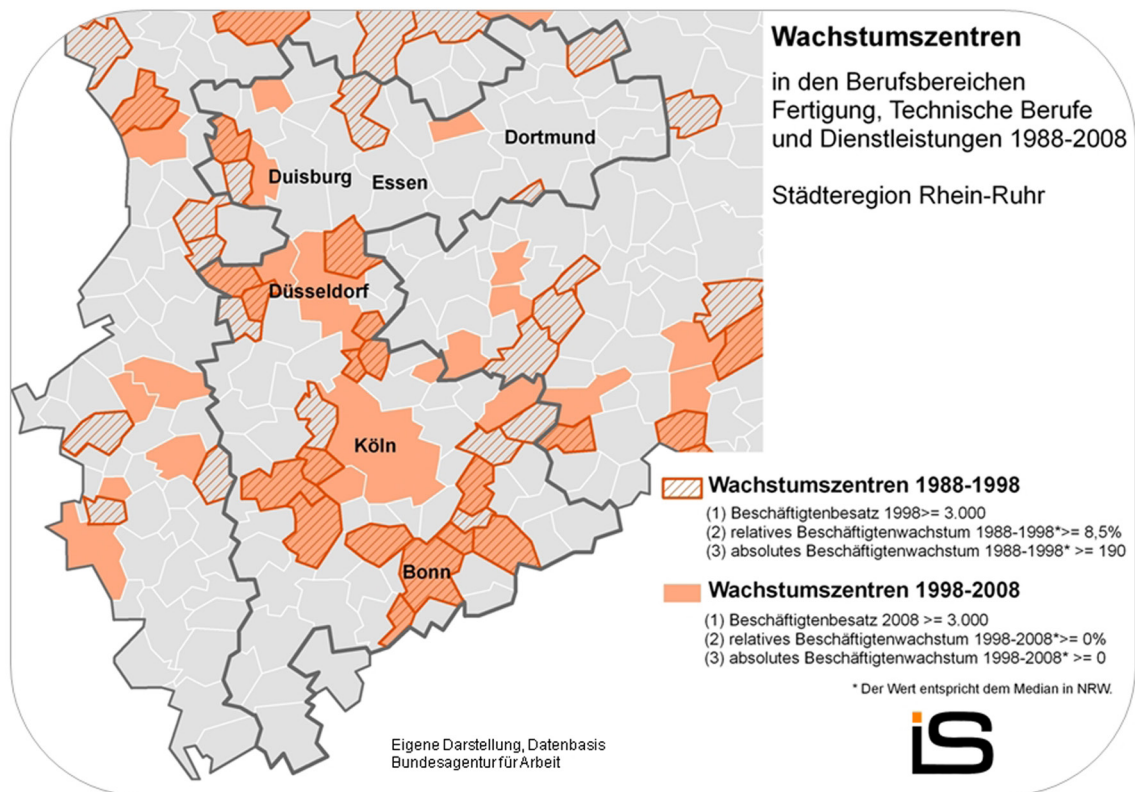
Die Entwicklung polyzentrischer Strukturen in Form von neuen ökonomischen Kernen im Metropolraum Rhein-Ruhr als Folge der Postsuburbanisierung und der Restrukturierung kernstädtischer Räume und ihre Dynamiken sollen zunächst auf Gemeindeebene analysiert werden, indem Gemeinden mit besonders überdurchschnittlichen Konzentrationen an Beschäftigten als dynamische Beschäftigtenkerne identifiziert werden.

Dazu wird der Metropolraum Rhein-Ruhr nach funktionalen Kriterien abgegrenzt, die die funktionalen Zusammenhänge der Städteregion durch das Ausmaß der Pendlerverflechtungen anhand der Anzahl der Arbeitsplätze bzw. Arbeitsplatzdichtewerten in definierten Kernstädten und deren Umland ausdrückt. Als kritischer Wert zur Berechnung des kernstädtischen Einzugsgebiets wird ein Einpendleranteil von 10% zugrunde gelegt (vgl. Abb. 1). Mithilfe der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit<sup>2</sup> über Berufsdaten (verarbeitendes Gewerbe, Handel, distributive und wissensintensive Dienstleistungen) lassen sich sodann Hinweise über Gemeinden mit dynamischer Beschäftigtenentwicklung zwischen 1988 und 2008 identifizieren. Nach einer Methode von Siegentop/Kausch/Einig et al. (2003) werden die wachstumsstarken Gemeinden mit ökonomischen Variablen nach einem dreistufigen System (Beschäftigtenzahl, relative und absolute Entwicklung) an dem Mittelwert, in diesem Fall dem Median, in Nordrhein-Westfalen definiert.

---

<sup>2</sup> Klassifikation der Berufe (KldB) 1988, Drei-Steller.

Abb. 1: Wachstumszentren in der Städteregion Rhein-Ruhr 1988-1998 und 1998-2008



Wie sich zeigt, sind in den metropolitan geprägten Stadtregionen an Rhein und Ruhr bereits bei dieser groben Analyse auf Gemeindeebene ökonomische Dekonzentrationsprozesse in das postsuburbane Umland sowie Rekonzentrationsprozesse auf die Kernstädte zu erkennen. Die absolute und relative Entwicklung der identifizierten Wachstumskerne zwischen 1988 und 2008 verlief recht unterschiedlich. Im Zeitraum von 1988 bis 1998 treten einzelne größere und kleinere Umlandgemeinden mit einem bemerkenswerten Beschäftigtenbesatz und einer dynamischen Beschäftigtenentwicklung hauptsächlich um die großen Kernstädte Düsseldorf, Köln, Bonn, Krefeld entlang der Rheinschiene hervor. Die Verlagerung von Arbeitsplätzen erfolgt offensichtlich zugunsten der Umlandgemeinden und zulasten der großen Kernstädte. Im Zeitraum 1998 bis 2008, in dem die absoluten und relativen Entwicklungen insgesamt stagnieren bzw. rückläufig sind, weisen dagegen auch einige große Kernstädte wie Düsseldorf, Köln und Bonn eine positive dynamische Beschäftigtenentwicklung auf. Bei weiterhin vorhandenen Wachstumstendenzen im postsuburbanen Raum sind also auch ReKonzentrationsprozesse auf einige Kernstädte zu beobachten.

## 5 Neue ökonomische Kerne

Neue ökonomische Kerne sind dadurch gekennzeichnet, dass sie sich in der Regel nur auf Teilräume innerhalb einer Gemeinde beziehen und sich auch über die Grenzen unterschiedlicher Gemeinden hinweg erstrecken können. Weitergehende Untersuchungen müssen also – unabhängig von Gemeindegrenzen – an den konkreten Standorten von Unternehmen ansetzen. Deshalb wird im Folgenden auf die Hoppenstedt Firmendatenbank Deutschland (2007) zurückgegriffen. Die Auswahl der Wirtschaftsbranchen lehnt sich an die der Berufsgruppen an, die mit einigen Einschränkungen aufgrund der Datenbasis deckungsgleich ist. Die Unternehmensstandorte, als Merkmalsträger für wirtschaft-

## ■ Neue Kerne in metropolitanen Räumen

liche Aktivitäten, werden über räumliche Konzentrationen als statistische Größe erfasst. Mithilfe GIS-gestützter Analyseverfahren lassen sich räumliche Unternehmenskonzentrationen aggregieren. Die Kernel-Density-Methode, ein Verfahren für Dichte/Nähe-Abschätzungen, kann raumbezogene Daten, z.B. Standorte von Unternehmen, die für den Untersuchungsraum subkommunal adressscharf zur Verfügung stehen, als Punktdaten analysieren und zusammenfassen. Dabei werden Häufigkeitsdichten aus Punktdaten erzeugt und für jeden Punkt eine symmetrische Kernelfunktion berechnet, die eine Normalverteilung erklärt (Feix 2007: 160).

Neue ökonomische Kerne sind durch eine hohe Anzahl von Unternehmen auf einer möglichst kleinen Fläche (hohe Dichte) oder konkret durch Unternehmenskonzentrationen von mindestens 50 Unternehmen in einem Umkreis von 750 x 750 Metern gekennzeichnet. Mit der Methode der Kerndichteschätzung können im Metropolraum Rhein-Ruhr insgesamt 57 Unternehmenskonzentrationen identifiziert werden (vgl. Abb. 2), wobei 23 auf die traditionellen City-Bereiche (z. B. Stadtzentren Köln und Düsseldorf) entfallen und 34 neue ökonomische Kerne darstellen. Von den letzteren liegen 27 in den Stadtgebieten großer Kernstädte und sieben in Umlandgemeinden. Neue ökonomische Kerne haben sich vor allem in den metropolitanen Stadtregionen Düsseldorf, Köln und Bonn auf den Stadtgebieten und in den Umlandgemeinden, u. a. in Erkrath, Langenfeld oder Pulheim, entwickelt.

Die neuen ökonomischen Kerne unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer räumlichen Lage und Größe, sondern sind auch funktional spezialisiert (vgl. Abb. 3). Während in den Gewerbe- und Industriegebieten Röbbek in Velbert, Wickede-Süd in Dortmund, Berghausen in Langenfeld und Erfttal-Derikum in Neuss der Anteil des verarbeitenden Gewerbes mit über 40% dominant ist, sind die neuen ökonomischen Kerne in Kaarst und Willich mit knapp über 50% auf den Handel spezialisiert. Unternehmen aus dem Bereich Forschung und Entwicklung sowie unternehmensbezogene Dienstleistungen konzentrieren sich überwiegend in den Kernstädten, u. a. im Dortmunder Technologiezentrum (66%), in Bonn-Gronau (62%) und Düsseldorf-Derendorf (58%).

Abb. 2: Unternehmenskonzentrationen in der Städtereion Rhein-Ruhr

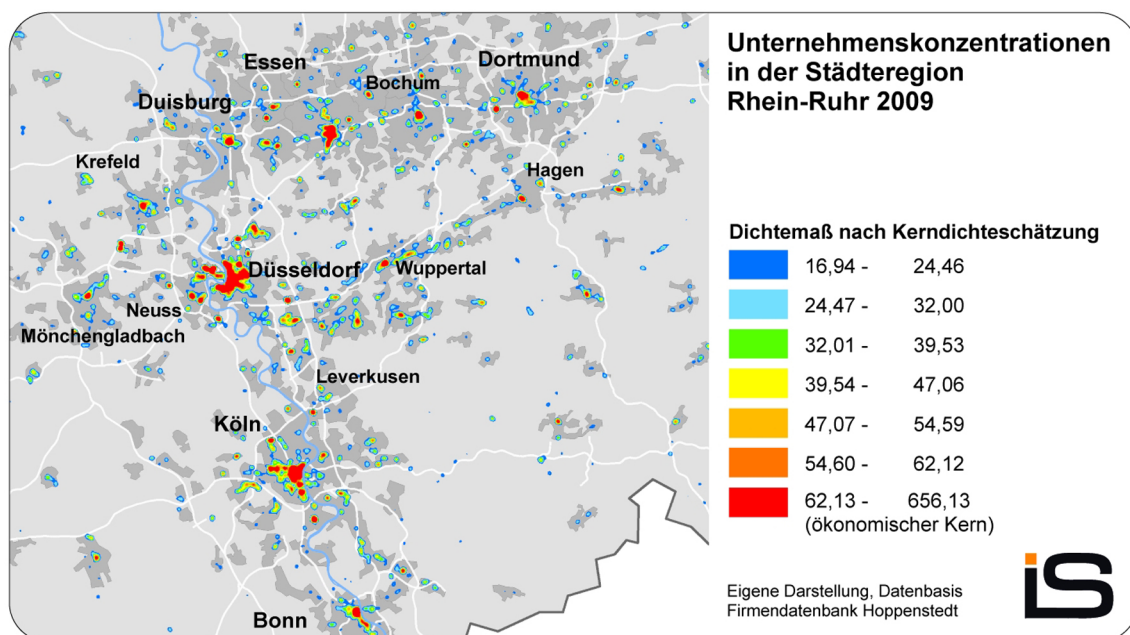
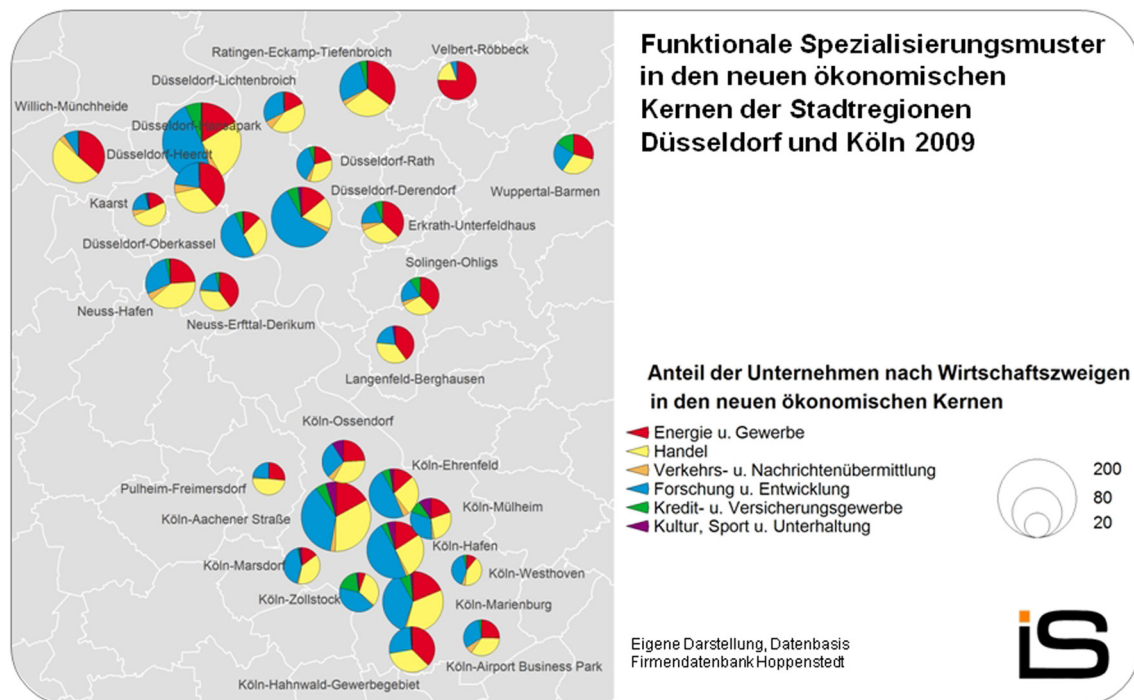


Abb. 3: Unternehmenskonzentrationen in der Städteregion Rhein-Ruhr



Insbesondere in den metropolitanen Städteregionen Düsseldorf und Köln haben sich die verschiedenen ökonomischen Kerne nicht nur funktional spezialisiert, ihre funktionale Spezialisierung ist auch die Grundlage eines komplexen arbeitsteiligen Systems in den Städteregionen (vgl. Abb. 3). Wie das Beispiel der Städteregion Düsseldorf zeigt, ergänzen die ökonomischen Kerne in den Umlandgemeinden das Funktionsspektrum der auf den Bereich der unternehmensbezogenen wissensintensiven Dienstleistungen ausgerichteten Kernstadt nicht nur um die Bereiche distributiver Dienstleistungen, Handel und Gewerbe, sondern sie sind auch komplementär funktional angereichert. Mit Düsseldorf-Rath, -Derendorf, -Hansapark, -Oberkassel sind vier der sechs Kerne im Stadtgebiet auf den Bereich der hochwertigen unternehmensnahen und wissensintensiven Dienstleistungen sowie auf das Kredit- und Versicherungsgewerbe spezialisiert. Die Städteregion Köln unterscheidet sich in ihrer strukturellen Formation und ihrem funktionalen Aufgabenspektrum insofern von Düsseldorf, als es mit Pulheim-Freimersdorf nur einen, auf Handel spezialisierten neuen ökonomischen Kern im Umland gibt. Die Kerne auf dem Stadtgebiet sind zwar auch im Bereich der unternehmensnahen wissensintensiven Dienstleistungen stark, Köln-Mülheim, -Ehrenfeld, -Ossendorf, -Hafen, -Aachener Straße und -Marsdorf zeigen aber darüber hinaus eigenständige Standortgefüge mit komplementierenden Entwicklungen und Profilierungen im Bereich der Kulturindustrie.

## 6 Funktionale Verflechtungen neuer ökonomischer Kerne

Um die regionalen Verflechtungen zwischen den traditionellen und neuen ökonomischen Kernen in Rhein-Ruhr anhand der identifizierten Unternehmenskonzentrationen zu untersuchen, wird auf das von der Globalization and World City Study Group (GaWC) um Peter Taylor ursprünglich zur Analyse des World City Netzwerkes entwickelte „interlocking network model“ (Taylor/Catalano/Walker 2002; Taylor 2004; Hall/Pain 2006: 54) zurückgegriffen. Damit werden die Beziehungen zwischen den ökonomischen Kernen/Unternehmenskonzentrationen stellvertretend durch die Analyse der Kommunika-

tionspotenziale in den durch die Standorte ihrer Unternehmen gebildeten Organisationsnetzwerken abgeschätzt. Grundlage sind die Daten der Hoppenstedt Firmendatenbank, die anhand der Internetpräsenz der Firmen erweitert und bereinigt werden. Einbezogen werden alle Firmen, die einen Sitz an mindestens zwei Orten haben. Die verbleibenden Firmen werden weiter hinsichtlich ihres Verhältnisses zu allen anderen Niederlassungen sowie der Bedeutung der Niederlassungen für das interne Firmennetzwerk untersucht, weil anzunehmen ist, dass je höher sie innerhalb der Hierarchie des Unternehmens stehen, desto mehr Austausch von Informationen, Wissen, Handlungsdirektiven, Kapital etc. mit anderen Organisationseinheiten der Firma stattfindet.

Die Verflechtungsbeziehungen zwischen den ökonomischen Kernen zeigt Tabelle 1. Mit einem Verflechtungsgrad über 10%, gemessen an dem höchsten Verflechtungsgrad (Konnektivität), heben sich insgesamt 22 Standortpaare hervor. Die intensivsten Verknüpfungen (bzw. größten Kommunikationspotenziale) bestehen zwischen den Kernen, die auf einem Stadtgebiet liegen, wie zwischen Düsseldorf-Hansapark und Düsseldorf-Oberkassel (228 Interaktionen, normiert auf 1,00). Es zeigt sich aber, dass die meisten Verflechtungen nicht ausschließlich zwischen neuen Kernen und dem traditionellen City-Bereich vorliegen, sondern dass es auch zu tangentialen-intraregionalen Verflechtungen zwischen den Kernen kommt.

Tab. 1: Verflechtungsströme zwischen den ökonomischen Kernen

Start/Ziel	Ziel/Start	Summe	Konnektivität
Düsseldorf-Hansapark	Düsseldorf-Oberkassel	228	1,000
Düsseldorf-Derendorf	Düsseldorf-Zentrum	178	0,781
Köln-Ehrenfeld	Köln-Aachener Straße	155	0,680
Köln-Hafen	Köln-Marienburg	141	0,618
Bonn-Zentrum	Bonn-Gronau	135	0,592
Ratingen-Eckamp-Tiefenbroich	Ratingen-Zentrum	130	0,570
Neuss-Zentrum	Neuss-Hafen	103	0,452
Köln-Zentrum	Köln-Hafen	81	0,355
Düsseldorf-Hansapark	Düsseldorf-Heerdt	76	0,333
Köln-Ehrenfeld	Köln-Zentrum	66	0,289
Hamm-Zentrum	Herne-Zentrum	61	0,268
Köln-Zollstock	Köln-Marienburg	43	0,189
Dortmund-Zentrum	Dortmund-Märkische Straße	38	0,167
Mülheim an der Ruhr-Broich	Mülheim an der Ruhr-Zentrum	27	0,118
Bochum-Zentrum	Essen-Zentrum	25	0,110
Essen-Zentrum	Köln-Zentrum	25	0,110
Dortmund-Zentrum	Essen-Zentrum	23	0,101
Oberhausen-Altstadt	Duisburg-Zentrum	23	0,101

Quelle: Firmendatenbank Hoppenstedt, eigene Berechnung

Ein Blick auf die interregionalen Unternehmensverflechtungen zwischen den ökonomischen Kernen zeigt, dass die traditionellen Kerne wesentlich stärker verknüpft sind als die neuen ökonomischen Kerne. So bestehen beispielsweise intensive, über die Stadtregion hinausgehende Verflechtungen der traditionellen Kerne der Stadtregion Düsseldorf mit denen von Köln, Bonn und Münster, aber nur schwache Verflechtungen zwi-

schen ihren neuen ökonomischen Kernen und den neuen ökonomischen Kernen Köln-Ossendorf, -Aachener Straße, -Mülheim oder den neuen Kernen des Ruhrgebiets.

Während also die neuen ökonomischen Kerne vor allem intraregional (auf Kernstadtgebiet) verflochten sind, erfolgt die überregionale Verknüpfung über die traditionellen Kerne der großen Städte. Obwohl die neuen Kerne untereinander in einem intensiven Austauschverhältnis stehen, sind sie nicht losgelöst vom traditionellen Kernbereich zu betrachten, sondern stehen vielmehr mit ihm in einem arbeitsteiligen Verhältnis. Das Zentrum selbst ist nicht mehr alleiniger Arbeitsplatzmagnet. Um diese traditionellen Kernbereiche entwickeln sich in direkter Umgebung neue polyzentrische Funktionscluster. Dennoch nehmen die traditionellen City-Bereiche heute und auch in Zukunft immer noch eine herausragende ökonomische Rolle im stadtregionalen (hierarchischen) Gefüge ein.

## 7 Fazit

Der Beitrag diskutiert die Prozesse der räumlichen und ökonomischen Redimensionierung des Städtischen, die dazu führen, dass sich multizentrische Stadtstrukturen in Form von ökonomischen Knoten um die traditionellen City-Bereiche etablieren. Die empirischen Befunde aus dem Metropolraum Rhein-Ruhr machen deutlich, dass eine zunehmende Überlagerung ehemals eher kontinuierlich von innen nach außen verlaufenden Entwicklungen durch eine diskontinuierliche, räumlich differenzierte Entwicklungsdynamik in metropolitanen Stadtregionen überlagert wird. Die ökonomischen und räumlichen Entwicklungen morphologischer und funktionaler Polyzentralität zeigen, dass eine räumliche Verlagerung ökonomischer Strukturen stattfindet, die sich in unterschiedlichem Maße zu multizentrischen „Gesamt-Standorten“ entwickeln.

Die postsuburbanen Kerne im Umland, aber auch die neuen ökonomischen Kerne in der sich restrukturierenden Kernstadt gewinnen qualitativ an Bedeutung, und es bilden sich polyzentrische morphologische Strukturen wie auch funktionale Verflechtungsbeziehungen aus. Denn die ökonomischen Kerne spannen ein funktionales Netz mit kreuz und quer verlaufenden Interaktionsmustern auf verschiedenen Maßstabsebenen auf, wobei die intensivsten Verflechtungen zwischen traditionellen City-Bereichen und neuen Kernen in Rhein-Ruhr bestehen.

Zudem findet eine zunehmende funktionale Spezialisierung zwischen den Kernen im Umland und auf dem jeweiligen Stadtgebiet statt, was wiederum zu einem komplementären arbeitsteiligen System in den Stadtregionen führt. Die traditionellen und neuen Kerne auf dem Stadtgebiet übernehmen klassische Aufgaben eines Finanz-, Dienstleistungs- und Kulturzentrums, während das Umland auf distributive Dienstleistungen, Handel und verarbeitendes Gewerbe spezialisiert ist.

Somit profitiert nicht allein das Umland vom Kern oder der Kern vom Umland, die Stadtregionen als Ganzes gewinnen an funktionaler Bedeutung. Aus raumplanerischer Sicht bleibt daher festzuhalten, dass in Rhein-Ruhr bislang die für die wirtschaftliche Dynamik so wichtige Ausbildung neuer ökonomischer Kerne keinesfalls zu einer „amerikanisierten“ Raumstruktur oder gar zur „Auflösung der Städte in die Region“ geführt hat.

## Literatur

- Anas, A.; Arnott, R.; Small, K. (1998): Urban Spatial Structure. In: *Journal of Economic Literature* 36, 3, 1426-1464.
- Anderson, N. B. (2004): Intrametropolitan Trade: Understanding the Interdependency of the Central-City and Edge Cities. In: *The Journal of Regional Analysis & Policy* 34, 1-25.
- Aring, J. (1999): Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die regionale Planung und Steuerung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 262.
- Batty, M. (2001): Polynucleated urban landscapes. In: *Urban Studies* 38, 4, 635-655.
- Brake, K. (2001): Neue Akzente der Suburbanisierung. In: Brake, K.; Dangschat, J.; Herfert, G. (Hrsg.): *Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen*. Opladen, 15-26.
- Brake, K.; Einacker, I.; Mäding, H. (2005): Kräfte, Prozesse, Akteure. Zur Empirie der Zwischenstadt. Wuppertal. = *Zwischenstadt*, Band 3.
- Burdack, J. (2005): Die metropolitane Peripherie zwischen suburbanen und postsuburbanen Entwicklungen. In: Burdack, J.; Herfert, G.; Rudolph, R. (Hrsg.): *Europäische metropolitane Peripherien*. Leipzig, 8-25. = *Beiträge zur Regionalen Geographie*, Band 61.
- Burdack, J.; Hesse, M. (2006): Reife, Stagnation oder Wende? Perspektiven zu Suburbanisierung, Post-Suburbia und Zwischenstadt: Ein Überblick zum Stand der Forschung. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* 80, 4, 381-399.
- Burger, M. J.; Meijers, E. (2010): Form Follows Functions? Linking Morphological and Functional Polycentricity. Loughborough. = *GaWC Research Bulletin*, No. 344.
- Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society*. Oxford, Malden (MA).
- Cheshire, P. C. (1995): A new phase of urban development in Western Europe? The evidence for the 1980s. In: *Urban Studies* 32, 7, 1045-1063.
- Coffey, W.J.; Shearmur, R. G. (2002): Agglomeration and Dispersion of High-order Service Employment in the Montreal Metropolitan Region, 1981-96. In: *Urban Studies* 39, 3, 359-378.
- Davoudi, S. (2002): Polycentricity: What does it mean and how is it interpreted in the ESDP? Paper Presented at the EURA Conference Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government. Veranstaltung vom 18.-20.04.2002. Turin.
- Davoudi, S. (2003): Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda? In: *European Planning Studies* 11, 8, 979-999.
- Einig, K.; Zaspel, B. (2008): Wirtschaftliche Renaissance der Städte? Zum Einfluss der Branchenstruktur auf die Beschäftigung. In: *Wirtschaftsdienst* 88, 6, 404-412.
- Europäische Kommission (1999): *EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union*. Luxemburg.
- Feix, C. (2007): Bedeutung von „Geo Business Intelligence“ zur Entscheidungsunterstützung unternehmerischer Planungsprozesse im Kontext wirtschaftlicher Liberalisierung. Berlin.
- Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class: And how it's transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York.
- Geppert, K.; Gornig, M. (2006): Renaissance der großen Ballungsräume in Deutschland: Wiedererstarkung im Westen, noch mangelnde Dynamik im Osten. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 9, 505-514.
- Geppert, K.; Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen. Die Anziehungskraft der großen Städte wächst. In: *Wochenbericht des DIW Berlin* 19, 2-10.
- Glaeser, E. L.; Shapiro, J.M. (2003): Urban Growth in the 1990's: is city living back? In: *Journal of Regional Science* 43, 1, 139-165.
- Green, N. (2007): Functional polycentricity: a formal definition in terms of social network analysis. In: *Urban Studies* 44, 11, 2077-2103.

- Grove, A.; Münter, A. (2010): Die Renaissance der großen Städte. In: *Geographische Rundschau* 62, 11, 54-59.
- Hall, P.; Pain, K. (2006): *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega City Regions in Europe.* London.
- Hesse, M. (2010): Reurbanisierung oder Metropolisierung? Entwicklungspfade, Kontexte, Interpretationsmuster zum aktuellen Wandel der Grossstadtregionen. In: *disP – The Planning Review* 180, 1, 36-46.
- Hoppenstedt Firmendatenbank Deutschland (2007): *Informationen für die Wirtschaft. Ihr Türöffner zu den richtigen Entscheidern – Ihr Firmendatenpool für Marketing, Vertrieb und CRM.* Darmstadt.
- Hoyler, M.; Freytag, T.; Mager, C. (2008): Connecting Rhine-Main: The Production of Multi-Scalar Polycentricities through Knowledge-Intensive Business Services. In: *Regional Studies* 42, 8, 1095-1111.
- Jessen, J.; Siedentop, S. (2010): Gast-Editorial. Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. In: *disP – The Planning Review* 180, 1, 16-23.
- Kloosterman, R. C.; Lambregts, B. (2001): Clustering of Economic Activities in Polycentric Urban Regions: The Case of the Randstad. In: *Urban Studies* 38, 4, 717-732.
- Kloosterman, R. C.; Musterd, S. (2001): The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda. In: *Urban Studies* 38, 4, 623-633.
- Lambregts, B. (2009): *The Polycentric Metropolis Unpacked: Concepts, Trends, and Policy in the Randstad Holland.* Amsterdam.
- Läpple, D. (2003): Die Auflösung städtischer Strukturen und die Neuerfindung des Städtischen. In: Oswald, F.; Schüller, N. (Hrsg.): *Neue Urbanität – das Verschmelzen von Stadt und Landschaft.* Zürich, 147-170.
- Markusen, A. (2003): Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies. In: *Regional Studies* 37, 6/7, 701-717.
- Meijers, E. (2007): Clones or complements? The Division of Labour between the Main Cities of the Randstad, the Flemish Diamond and the RheinRuhr Area. In: *Regional Studies* 41, 7, 889-900.
- Meijers, E. (2008): Measuring polycentricity and its promises. In: *European Planning Studies* 16, 9, 1313-1323.
- Meijers, E.; Burger, M.J. (2010): Spatial structure and productivity in U.S. metropolitan areas. In: *Environment and Planning A* 42, 6, 1383-1402.
- Meijers, E.; Sandberg, K. (2008): Reducing Regional Disparities by Means of Polycentric Development: Panacea or Placebo? In: *Scienze Regionali* 7, 2, 71-96.
- Müller, B.; Siedentop, S. (2004): Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 43, 1, 14-32.
- Müller, W.; Rohr-Zänker, R. (2001): Amerikanisierung der „Peripherie“ in Deutschland? In: Brake, K.; Dangschat, J.; Herfert, G. (Hrsg.): *Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen.* Opladen, 27-39.
- Parr, J. B. (2004): The polycentric urban region: a closer inspection. In: *Regional Studies* 38, 3, 231-240.
- Phelps, N.A. (2004): Clusters, dispersion and the spaces in between: for an economic geography of the banal. In: *Urban Studies* 41, 5/6, 971-989.
- Phelps, N.A. (2010): Suburbs for nations? Some interdisciplinary connections on the suburban economy. In: *Cities* 27, 2, 68-76.
- Regional Planning Office (2010): *Regional utvecklingsplan 2010 för Stockholmsregionen. [Regional development plan 2010 for the Stockholm region].* Stockholm.
- Riguelle, F.; Thomas, I.; Verhetsel, A. (2007): Measuring urban polycentrism: a European case study and its implications. In: *Journal of Economic Geography* 7, 2, 1-23.



- Scott, A.J. (2001): *Global city-regions. Trends, theory, policy.* Oxford.
- Scott, A.J. (2008): Resurgent metropolis: Economy, society and urbanization in an interconnected world. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 32, 3, 548-564.
- Shaw, D.; Sykes, O. (2004): The concept of polycentricity in European spatial planning: reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning. In: *International Planning Studies* 9, 4, 283-306.
- Siebel, W. (2008): Wohnen in der Innenstadt. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 47, 1, 37-46.
- Siedentop, S. (2008): Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der Reurbanisierungsthese. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 3/4, 193-210.
- Siedentop, S.; Kausch, S.; Einig, K.; Gössel, J.; Tellkamp, T. (2003): *Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume.* Bonn. = Forschungen des BBR, Heft 114.
- Storper, M.; Scott, A. (2009): Rethinking human capital, creativity and urban growth. In: *Journal of Economic Geography* 9, 2, 147-167.
- Taylor, P.J. (2004): *World city network. A global urban analysis.* London.
- Taylor, P.J.; Catalano, G.; Walker, D.R.F. (2002): Measurement of the World City Network. In: *Urban Studies* 39, 13, 2367-2376.
- Waterhout, B.; Zonneveld, W.; Meijers, E. (2005): Polycentric development policies in Europe: overview and debate. In: *Built Environment* 31, 2, 163-173.

## Autorin

**Kati Volgmann** (\*1981) hat von 2001 bis 2007 an der Universität Dortmund Raumplanung studiert (Dipl.-Ing.). Seit 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Dortmund und seit 2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) Dortmund. Von 2009 bis 2012 Forschungstätigkeit im Projekt „Das arbeitsteilige System deutscher Metropolregionen“ (DFG). Forschungsschwerpunkte sind Stadt- und Metropolenforschung speziell im Dissertationsprojekt „Bedeutung und Funktion von Metropolen-Operationalisierung metropolitaner Funktionen am Beispiel des deutschen Städtesystems“.

Jana Kühl, Sven Wörmer

# Aktionsräume in polyzentrischen Stadtregionen – Ein Abbild räumlicher Entgrenzung?

## Gliederung

- 1 Ökonomische Relevanz aktionsräumlichen Handelns
- 2 Forschungskontext räumlicher Entgrenzung
  - 2.1 Räumliche Ausdifferenzierung von Aktivitätsangeboten
  - 2.2 Raum-zeitliche Rekonfiguration entgrenzter Arbeitswelten
  - 2.3 Begriffssynthese „Regionalisierte Lebensweisen“
- 3 Identifizierung regionalisierter Lebensweisen
  - 3.1 Forschungsfrage und Datenquelle
  - 3.2 Das Untersuchungsgebiet
  - 3.3 Ausprägungen regionalisierter Lebensweisen
  - 3.4 Räumliche Differenzierung der Aktivitätsorte
  - 3.5 Bedeutung des Arbeitsplatzes als Aktivitätsort
- 4 Fazit

Literatur

## Zusammenfassung

In polyzentralen Stadtregionen erfährt das aktionsräumliche Handeln durch eine hohe Dichte von Aktivitätsorten bei ubiquitär guter Erreichbarkeit eine ausgeprägte Angebotsvielfalt. Diese „Multioptionalität“ steht in Wechselbeziehung zu raum-zeitlich entgrenzten Handlungsweisen. Es bestehen sowohl immer weniger eindeutige Zeitpunkte und -räume als auch Orte für bestimmte Aktivitäten. Insbesondere im Erwerbsleben kommt es zu einer komplexen Vielfalt raum-zeitlicher Konfigurationen der Arbeits- und Lebensorganisation. Der Aktionsraum weitet sich auf die regionale Maßstabsebene zu regionalisierten Lebensweisen aus. Hierzu trägt insbesondere die räumliche Konfiguration von Wohnort und Arbeitsort bei. Die Distanz zum Arbeitsort weitet den Aktionsraum und synthetisiert somit eine Regionalisierung alltäglicher Lebensweisen. Jedoch zeigen empirische Annäherungen, dass sich im Wesentlichen eine Ausweitung des Radius alltäglicher Wegeketten vollzieht. Die Zahl verschiedener (administrativ abgegrenzter) Orte, die in das aktionsräumliche Handeln eingebunden sind, bleibt gering.

## Schlüsselwörter

Entgrenzung – regionalisierte Lebensweisen – Aktionsraum – erwerbsbezogene Alltagsarrangements – Polyzentralität

## Abstract

Due to the high density of places of activity which are easily accessible at the same time, polycentric city regions provide multi-faceted offers for its inhabitants. This multioptionality correlates with actions that are spatio-temporally flexible. Traditional periods of time as well as socially defined dates and places lose significance. In particular with regard to working life there is a complex variety of possibilities how to organise the everyday life in terms of time and space. The space of activity is extended to the regional scale and turns into a regionalised way of life. The spatial configuration of living and working places significantly contributes to this phenomenon. The distance to the employment location increases the area of activity, thus synthesising regionalised ways of life. However, empirical surveys illustrate that mainly the radius of everyday mobility extends while the number of the various (administratively defined) places which are frequented remains low.

## Keywords

Flexibility – regionalised way of life – activity space – job-related living arrangements – polycentricity

## 1 Ökonomische Relevanz aktionsräumlichen Handelns

Die ökonomische Relevanz aktionsräumlichen Handelns erschließt sich in erster Linie über die Mobilität ökonomischer Ressourcen, etwa in Form von Humankapital, Kaufkraftpotenzial oder auch in Form fiskalischer Effekte. Des Weiteren lässt sich die Verfügbarkeit ökonomischer Ressourcen als Determinante individueller Mobilitätschancen begreifen, die das aktionsräumliche Handeln maßgeblich einschränken können (Läpple/Mückenberger/Oßenbrügge 2010: 16). In diesem Beitrag wird ökonomische Relevanz jedoch bewusst aus einer mittelbaren Perspektive aufgegriffen. Im Mittelpunkt steht die Bedeutung von Arbeits- und Wohnort für die Ausgestaltung des Aktionsraums. Das aktionsräumliche Handeln liefert hier einen erklärenden Kontext zur Rekonstruktion stadtreptionaler Nachfragemuster, etwa in Hinblick auf die Wahl von Konsum- und Freizeitorten.

Die nachfolgenden Überlegungen gehen aus dem DFG-Projekt „Wohnstandortentscheidungen in polyzentrischen Stadtregionen“<sup>1</sup> hervor. In diesem Beitrag soll mittels Auswertung erster empirischer Ergebnisse die Ausgestaltung von Aktionsräumen in Relation zu den zentralen Ankerpunkten Wohnort und Arbeitsort nachvollzogen werden. Dabei steht die Frage im Fokus der Untersuchung, inwieweit sich in einer polyzentrischen Stadtregion die Aktionsräume von Haushalten netzwerkartig über die Region spannen. Ziel ist es somit, am Beispiel der Stadtregion Köln/Bonn mögliche Ausprägungen sogenannter regionalisierter Lebensweisen zu identifizieren.

---

<sup>1</sup> Das Forschungsprojekt setzt im Kern bei der Wanderungsmotivforschung an, erweitert diesen Ansatz jedoch durch die Einbindung einer alltagsweltlichen Perspektive auf die Relation von Wohnstandort sowie alltäglicher Lebensführung und beleuchtet somit auch die besondere Komplexität aktionsräumlichen Handelns von Haushalten im Kontext polyzentrischer Stadtregionen. Das Projekt „Wohnstandortentscheidungen in polyzentrischen Stadtregionen“ wird in Kooperation von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn unter Leitung von Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt, dem ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Dortmund unter der Leitung von Prof. Dr. Rainer Danielzyk und dem Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL) Leipzig unter der Leitung von Prof. Dr. Sebastian Lentz bearbeitet. Besonderer Dank gilt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die finanzielle Förderung.

## 2 Forschungskontext räumlicher Entgrenzung

### 2.1 Räumliche Ausdifferenzierung von Aktivitätsangeboten

Mit der Wohlstandsentwicklung der Nachkriegszeit konnten breite Gesellschaftsschichten von steigenden Mobilitätschancen profitieren (vgl. Beck 1986). Insbesondere die Massenmotorisierung führte zu einem sinkenden Raumwiderstand und einer erhöhten Reichweite von Aktionsräumen (Läpple/Mückenberger/Oßenbrügge 2010: 11). Als Konsequenz hieraus erfolgt eine funktionale Entmischung auf stadtregio-naler Ebene. Suburbanisierungsprozesse bedingen ein Auseinanderfallen von Wohnort und anderen Aktivitätsorten, wodurch zwangsläufig eine höhere Mobilität induziert wird. Mit der räumlichen Verlagerung ehemals städtischer Funktionen in das städtische Umland wandelt sich schließlich auch das Angebotsspektrum. Suburbia ist nicht mehr nur Wohnstandort, sondern entwickelt eine Eigendynamik und stellt gleichermaßen wie auch die Kernstädte Arbeitsplätze und Angebote für Freizeit und Konsum bereit.

Im Kontext polyzentrischer Stadtregionen sind funktionale Verflechtungen in charakteristischer Weise ausgeprägt. Die räumliche Dichte mehrerer Zentren und Zentralitäten in Kernstadt und Umland ermöglicht die Erreichbarkeit verschiedenster Aktivitätsorte und damit eine erhöhte regionale Angebotsvielfalt. Neben den ursprünglichen zentripetalen Beziehungen zwischen Umland und Kernstadt entwickeln sich somit weitaus komplexere innerregionale Verflechtungsmuster und tangentialer Querverbindungen (Beier/Matern 2007: 1). Eine mögliche Konsequenz hieraus ist, dass das Wohnquartier und auch die Kernstadt als territoriale Bezugseinheit an Bedeutung verlieren. Räumliche Nähe spielt insbesondere in polyzentrischen Stadtregionen durch ubiquitär gute Erreichbarkeit eine untergeordnete Rolle. Hierdurch können „weiche“ Motive eine höhere Gewichtung für die Wahl des geeigneten Aktivitätsorts erlangen. Die Stadtregion bietet eine Vielzahl an Kristallisationspunkten, durch die alltägliche Aktionsräume nicht nur auf der regionalen Maßstabebene ausgedehnt, sondern zugleich deutlich stärker differenziert werden (Schmitz 2001: 23, 189; Beier/Matern 2007: 29).

### 2.2 Raum-zeitliche Rekonfiguration entgrenzter Arbeitswelten

Die beschriebene Ausdifferenzierung aktionsräumlichen Handelns greift ineinander mit Differenzierungsprozessen spätmoderner Gesellschaften. Die fordistische Arbeitsorganisation erlaubte eine räumliche (wie auch mentale) Trennung von Wohnort und Arbeitsort. Demgegenüber bringt die Spätmoderne heterogenere funktionsräumliche Verflechtungen hervor, bedingt durch neue Anforderungen an die alltägliche Lebensführung. Pohl (2009: 20) spricht hierbei von mehrdimensionalen Veränderungen, die raumstrukturell und zeitstrukturell zum Tragen kommen und versucht, die identifizierte Mehrdimensionalität mittels der Begriffe Flexibilisierung, Fragmentierung, Beschleunigung und Entgrenzung greifbar zu machen. In Bezug auf die Ausgestaltung von alltäglichen Mobilitätsmustern ist insbesondere der Begriff der Entgrenzung heranzuziehen.

Der Terminus Entgrenzung versucht gesellschaftliche Phänomene des gegenwärtigen sozioökonomischen Wandels greifbar zu machen und bezieht sich dabei im Kern auf eine „Infragestellung bislang konstituierter gesellschaftlicher Grenzziehungen“ (von Streit 2011: 20), wobei insbesondere die Grenzverschiebung zwischen Arbeitswelt und Privatleben betrachtet wird. Entgrenzung meint dabei, dass sowohl immer weniger eindeutige Zeitpunkte und -räume als auch Orte für bestimmte Aktivitäten bestehen (Jurczyk 2007: 160). Kollektive Zeitmuster der fordistisch-tayloristischen Normarbeit wie auch die strikte Grenzziehung zwischen Arbeitswelt und der privaten Lebenswelt weichen zunehmend

auf. Verantwortlich hierfür ist eine wachsende Pluralität von Beschäftigungsformen, eine Flexibilisierung von Arbeitszeiten und -orten sowie eine Deregulierung von Arbeitsverhältnissen (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 175). Im Übergang zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft, deren Kapital auf Kreativität und Wissen basiert, ist insbesondere in leitenden, wissensbasierten oder kreativschöpfenden Tätigkeiten ein Ineinandergreifen der privaten und arbeitsweltlichen Sphären zu beobachten. Geistig-kreative Prozesse und leitende Tätigkeiten lassen sich nicht in Normalarbeitszeiten regulieren. Vielmehr folgt eine Verbetrieblichung der Lebensführung sowie eine Subjektivierung der Arbeit, wonach Arbeit in der subjektiven Identitätskonstruktion verankert wird (Läpple/Stohr 2008: 32 ff.).

Als Konsequenz der beschriebenen Entgrenzung von Arbeits- und Lebenswelten resultieren hieraus zunehmend komplexere raum-zeitliche Organisationsformen der alltäglichen Lebensführung (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 175). Entgrenzung wird in diesem Zusammenhang als Handlungsweise verstanden, die sich im Wesentlichen über die raum-zeitliche Ausdifferenzierung des Aktionsraums definieren lässt. Das Zeitbudget der Alltagsorganisation wird zur knappen Ressource, die Zeitgestaltung jedoch in raum-zeitlicher Perspektive deutlich flexibler, da losgelöst von kollektiven Zeitstrukturen der fordistischen Gesellschaft (Jurczyk 2007: 172 f.). Dies lässt vermuten, dass das Aufsuchen von Aktivitätsorten weniger stark institutionell gebundenen Orten und Zeiten folgt, sondern sich stattdessen nach der Nutzung adäquater Gelegenheiten richtet und somit eine Ausdifferenzierung des Aktionsraums in räumlicher wie auch zeitlicher Perspektive vorangetrieben wird. An dieser Stelle erlangt der Kontext polyzentrischer Raumstrukturen besondere Relevanz für die Analyse aktionsräumlichen Handelns, da hier eine außerordentliche Multioptionalität von Aktivitätsorten und Gelegenheiten identifiziert werden kann. So ist zu betrachten, inwieweit innerhalb dieser polyzentrischen Raumstrukturen tatsächlich entgrenztes Alltagshandeln zu finden ist und in welcher Weise die identifizierten Raumstrukturen hierzu beitragen.

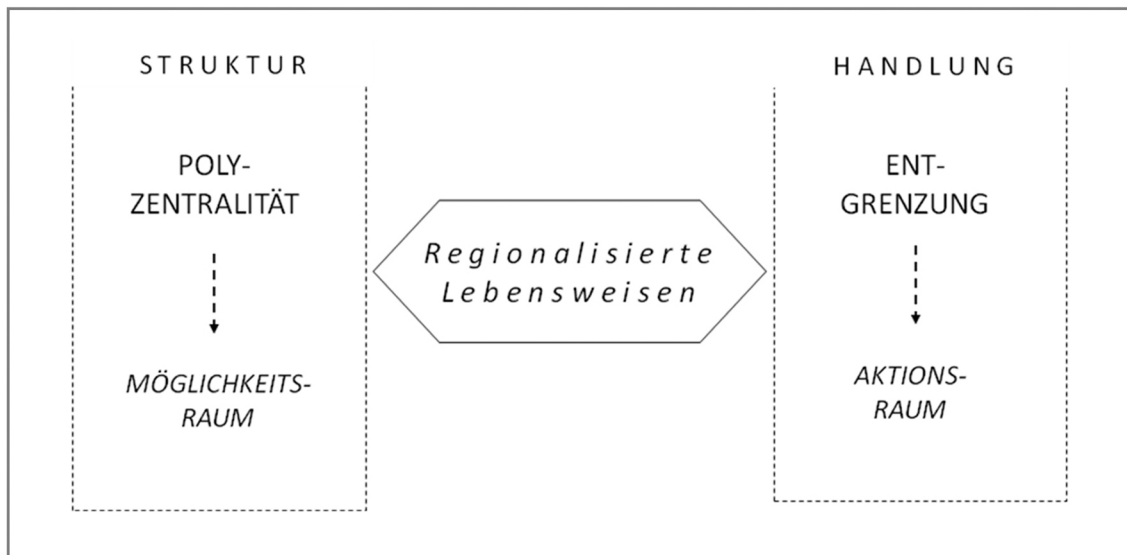
### 2.3 Begriffssynthese „Regionalisierte Lebensweisen“

Um sich der Kausalität von polyzentrischen Raumstrukturen und räumlich entgrenztem Alltagshandeln zu nähern, wird hier Anthony Giddens (1997) mit seinen Annahmen zur Dualität von System und Struktur herangezogen. Unter Struktur versteht er Raum und Zeit überdauernde Regeln und Ressourcen als Bestandteile gesellschaftlicher Institutionen. Ein System hingegen bezieht sich auf das Geflecht routinierter oder institutionalisierter Handlungen (Giddens 1997: 77). Nach Giddens bedingen sich Struktur und System bzw. Handlungen wechselseitig als dynamisches System, Änderungen der Struktur bedingen auch Änderungen des Systems. Jedoch sieht Giddens Struktur auf gesellschaftliche Konstitutionen beschränkt. Räumliche Ausprägungen wie etwa polyzentrische Raumstrukturen sieht er hingegen nicht als handlungsstrukturierendes Element. Handlungen scheinen selbstverständlich lokalisiert (Löw 2001: 37). Hier setzt Martina Löw mit ihren Überlegungen zur Konstruktion des Raums an. Löw (2001: 152 ff.) transferiert den Ansatz von Giddens auf eine Dualität von Handlung und Raum, um somit gerade die wechselseitige Bedingtheit von räumlichen Strukturen und Handlungen zu erfassen. Dabei versteht Löw (2001: 167) räumliche Strukturen als Teilmenge gesellschaftlicher Strukturen, wonach diese gleichermaßen institutionell verankert sind und das Handeln nach gesellschaftlichen Regeln strukturieren. Zugleich reproduziert das auf diese Weise strukturierte Handeln bestimmte räumliche Strukturen.

Übertragen auf das Phänomen der Entgrenzung wäre demnach anzunehmen, dass entgrenzte Handlungsweisen räumliche Strukturen (re-)produzieren und dass diese

räumlichen Strukturen wiederum bestimmte, eben entgrenzte, Handlungsweisen (re-)produzieren. Polyzentralität und Entgrenzung bedingen sich demnach gegenseitig. Genauer lässt sich eine Dualität von entgrenztem Alltagshandeln und den Möglichkeitsräumen polyzentrischer Stadtregionen konzeptualisieren (vgl. Abb. 1). Geht man nun einen Schritt weiter, können als Resultat dieser Dualität regionalisierte Lebensweisen ausgemacht werden. Diese sind zu verstehen als regional ausgeweitete Alltagswelten im Sinne einer alltäglichen Regionalisierung. Hierunter ist nach Weichhart (2009: 13) „die Ausweitung sozioökonomischer Interaktionsstrukturen auf die regionale Maßstabebene“ zu verstehen. Der Wohnort ist nicht selbstverständlich auch Arbeitsort. Der Arbeitsort wie auch andere Aktivitätsorte, etwa für Konsum, Freizeit oder soziale Kontakte, sind auf regionaler Bezugsebene verortet (Weichhart 2009: 5). Dabei ist die Region nicht als Gebietskörperschaft abzugrenzen, sondern geht als Resultat der alltäglichen Regionalisierung hervor. In einem dynamischen Prozess des alltäglichen „Geographie-Machens“ wird ein sich stetig wandelndes Verständnis der Region produziert (vgl. Werlen 1997). Es bleibt zu hinterfragen, in welcher Weise sich die konzeptualisierten regionalisierten Lebensweisen tatsächlich ausprägen und empirisch identifizieren lassen.

Abb. 1: Regionalisierte Lebensweisen als Resultat von Handlung und Struktur



### 3 Identifizierung regionalisierter Lebensweisen

#### 3.1 Forschungsfrage und Datenquelle

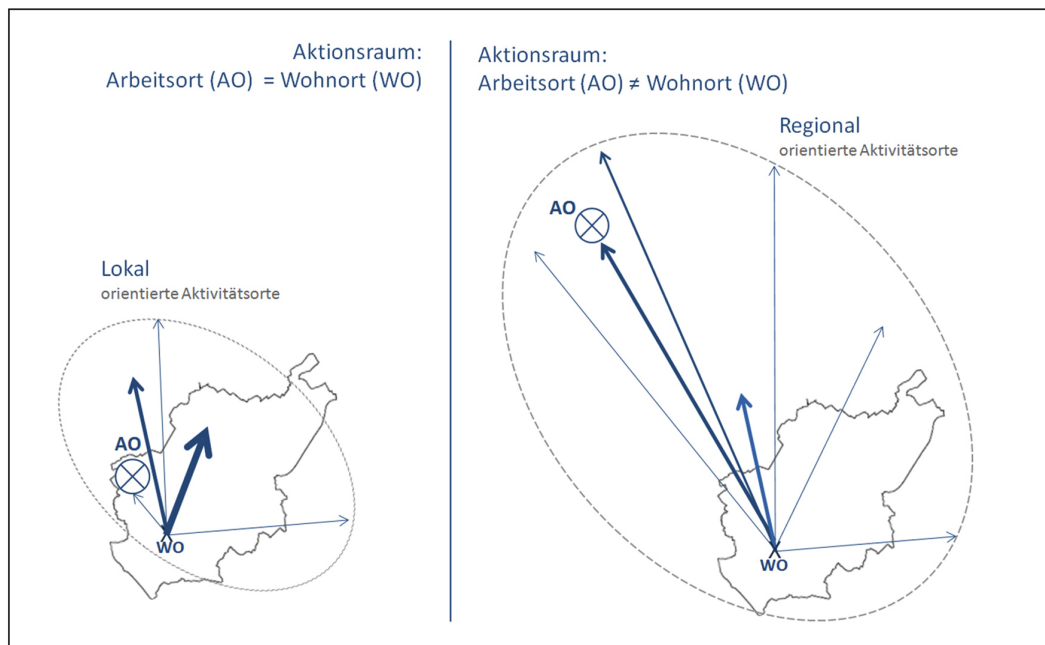
Im Mittelpunkt alltagsweltlicher Betrachtungen stehen Wohnort und Arbeitsort als „organische Pole des alltäglichen Lebens“ (Hartke 1948: 174). Auch in der Gegenwartsgesellschaft ist der Wohnstandort zentraler Ankerpunkt der Alltagsmobilität und entscheidet damit maßgeblich über die Ausgestaltung des aktionsräumlichen Handelns (Weichhart 2009: 5). Jedoch ergibt sich eine zunehmend „komplexe Vielfalt raumzeitlicher Konfigurationen der Arbeits- und Lebensorganisation“ (Läpple/Mückenberger/Oßenbrügge 2010: 13). Diese raum-zeitlichen Konfigurationen sind als Ausdruck regionalisierter Lebensweisen empirisch zu prüfen.

Der Arbeitsort ist als determiniertes Ziel alltäglicher Lebenspraxis zu begreifen und birgt dabei zugleich einen gewissen Zwang zu (mehr oder minder) regelmäßiger Raumüberwindung. Mit dieser Eigenschaft verspricht der Arbeitsort einen Beitrag zur Strukturierung des aktionsräumlichen Handelns zu leisten und liefert somit einen geeigneten

## ■ Aktionsräume in polyzentrischen Stadtregionen – Ein Abbild räumlicher Entgrenzung?

Kontext für die Suche nach Ausprägungen regionalisierter Lebensweisen. So ist davon auszugehen, dass sich bei einem räumlichen Auseinanderfallen von Wohnort und Arbeitsort der Aktionsraum über beide Ankerpunkte aufspannt und sich somit über einen größeren Ausschnitt einer Region erstreckt (vgl. Abb. 2). Daraus ließe sich wiederum ableiten, dass bei einer räumlichen Trennung von Wohnort und Arbeitsort von einer verstärkten Ausprägung regionalisierter Lebensweisen auszugehen ist, denn in das aktionsräumliche Handeln wird eine größere Anzahl verschiedener Orte der Region eingebunden. Dieser Annahme folgend soll mittels primärstatistischer Daten der Frage nachgegangen werden, inwieweit ein Zusammenhang zwischen der Lage des Arbeitsorts und dem Ausmaß regionalisierter Lebensweisen besteht. So ist zum einen zu hinterfragen, ob tatsächlich eine Ausdehnung des Aktionsraums erfolgt und ob eine Ausprägung regionalisierter Lebensweisen zum anderen gleichzeitig einhergeht mit einer größeren räumlichen Differenzierung des Aktionsraums bzw. einer höheren Anzahl verschiedener punktuell aufgesuchter Aktivitätsorte.

Abb. 2: Aktionsraum in Abhängigkeit von Wohn- und Arbeitsort



Die herangezogenen primärstatistischen Daten stammen aus einer schriftlichen Befragung, die zwischen März und April 2011 in der Region Köln/Bonn durchgeführt wurde. In fünf verschiedenen Wohnquartieren der Region wurden jeweils zwischen 1.000 und 2.000 Haushalte befragt. Im Folgenden wird exemplarisch auf Daten zu einem von fünf Untersuchungsgebieten der Region Köln/Bonn zurückgegriffen. Das Untersuchungsgebiet liegt in der Mittelstadt Niederkassel, in der im gleichnamigen Stadtteil knapp 2.000 Haushalte befragt wurden. Die Ausschöpfungsquote der Befragung liegt bei rund 18%, sodass 355 Fragebögen in die Auswertung mit einfließen.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Die dargestellten Ergebnisse stellen lediglich einen Ausschnitt laufender Projektarbeiten dar. Im weiteren Verlauf des Projekts werden empirische Daten zu jeweils fünf verschiedenen Quartieren der drei polyzentrischen Stadtregionen Leipzig/Halle, Köln/Bonn und dem östlichen Ruhrgebiet vergleichend gegenübergestellt. Zudem werden mittels qualitativer Interviews erwerbsbezogene Alltagsarrangements und regionalisierte Lebensweisen im Kontext polyzentrischer Raumstrukturen nachvollzogen.

### 3.2 Das Untersuchungsgebiet

Die Stadt Niederkassel liegt auf rechtsrheinischer Seite im Rhein-Sieg-Kreis im Zentrum der Region Köln/Bonn. Die Innenstädte von Köln und Bonn liegen in einer Entfernung von rund 15 km bzw. rund 12 km Luftlinie. Niederkassel zählte 2010 etwa 37.500 Einwohner. Der seit Langem positive Wanderungssaldo der Stadt setzte sich in den vergangenen Jahren, wenn auch mit leicht abgeschwächter Dynamik, kontinuierlich fort. Die Stadt profitiert damit von einer anhaltenden Suburbanisierung innerhalb der Region. Der insgesamt suburbane Charakter der Stadt zeigt sich zudem in einem hohen Auspendleranteil erwerbstätiger Personen vor allem in die Oberzentren Köln und Bonn sowie in andere Städte und Gemeinden der Region (Urbanczyk 2006: 80 ff.). Das Untersuchungsgebiet in Niederkassel erscheint daher besonders geeignet für die Erforschung eines möglichen Zusammenhangs zwischen der Lage des Arbeitsorts und dem Ausmaß der Regionalisierung der Aktionsräume.

### 3.3 Ausprägungen regionalisierter Lebensweisen

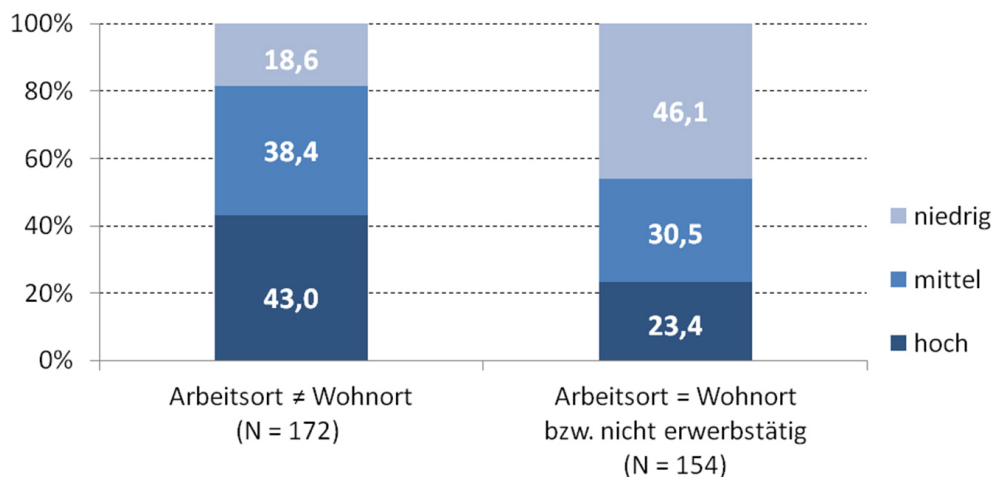
Um die Ausprägung regionalisierter Lebensweisen zu erfassen, wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung das aktionsräumliche Handeln abgefragt. Die Befragten wurden gebeten, für elf verschiedene Aktivitäten anzugeben, ob und an welchen Orten diese ausgeübt werden. Es handelt sich dabei zum einen um alltägliche Aktivitäten, wie der Lebensmitteleinkauf, Sport und das Treffen von Freunden oder Bekannten, zum anderen um Aktivitäten wie ein Frisör- und Zahnarztbesuch oder die Teilnahme an Kultur- und Musikveranstaltungen. Für jede der elf Aktivitäten konnte angegeben werden, ob diese im eigenen Stadtteil und/oder in anderen Stadtteilen von Niederkassel und/oder in anderen Städten und Gemeinden außerhalb von Niederkassel ausgeübt werden. In den Kategorien „Andere Stadtteile von Niederkassel“ und „Andere Städte/Gemeinden“ sollten konkrete (Aktivitäts-)Orte genannt werden.

Entscheidend für das Ausmaß der Regionalisierung der Lebensweise sind die Angaben in der Kategorie „Andere Städte/Gemeinden“, denn die hier genannten Aktivitätsorte entfallen auf die regionale Ebene. Die Angaben in den Kategorien „Im eigenen Stadtteil“ und „In anderen Stadtteilen von Niederkassel“ berühren hingegen vielmehr die lokale Ebene und sollen daher in diesem Forschungskontext keine Berücksichtigung finden. Das Ausmaß der Regionalisierung des aktionsräumlichen Handelns kann nun anhand der Anzahl an Nennungen in der Kategorie „Andere Städte/Gemeinden“ und somit über die Häufigkeit von Aktivitätsorten außerhalb der Stadt Niederkassel ermittelt werden. Entsprechend der Anzahl an Ortsnennungen lässt sich für jede der befragten Personen der Grad der Regionalisierung der Lebensweise in Bezug auf das aktionsräumliche Handeln als niedrig, mittel oder hoch charakterisieren. Demnach wäre beispielsweise der Grad der Regionalisierung einer Person als hoch anzunehmen, wenn bezogen auf alle elf Aktivitäten durchschnittlich zwei bis drei Ortsnennungen in der Kategorie „Andere Städte/Gemeinden“ gemacht wurden, da pro Aktivität maximal drei Ortsnennungen möglich waren. Die entsprechende Person führt offenbar auch häufiger bestimmte Aktivitäten außerhalb des Wohnorts Niederkassel aus. Die Forschungshypothese in diesem Kontext lautet, dass ein Zusammenhang zwischen der Lage des Arbeitsorts und dem Ausmaß der Regionalisierung der Lebensweise in der Hinsicht besteht, dass die räumliche Trennung der Funktionen Wohnen und Arbeiten mit einer stärkeren Regionalisierung der Aktivitätsorte einhergeht. So wird vermutet, dass durch einen Arbeitsplatz außerhalb der Wohngemeinde häufiger Aktivitäten auch am Ort der Arbeit, in benachbarten Städten und Gemeinden des Arbeitsorts sowie an Orten entlang des Pendelwegs zwischen Wohn- und Arbeitsort ausgeübt werden.



Für die Überprüfung der Hypothese wird der Grad der Regionalisierung getrennt für die Personengruppen „Arbeitsort entspricht dem Wohnort“ und „Arbeitsort entspricht nicht dem Wohnort“ ermittelt (vgl. Abb. 3). Zu der Gruppe der Personen, deren Arbeitsplatz sich in Niederkassel befindet, wurden zusätzlich die Nicht-Erwerbstätigen hinzugenommen. Dies birgt unweigerlich die Gefahr altersstruktureller Verzerrungen, da insbesondere Rentner dieser Gruppe zugeordnet werden. Unter der Zielsetzung der Analyse des Aktionsraums erscheint die vorgenommene Gruppierung insofern gerechtfertigt, als bei Nicht-Erwerbstätigen ebenso wie bei Personen mit einem Arbeitsplatz in Niederkassel kein Arbeitsort außerhalb des Wohnorts vorliegt, der als zweiter Ankerpunkt das aktionsräumliche Handeln im Alltagsleben maßgeblich beeinflussen könnte.

Abb. 3: Grad der Regionalisierung in Abhängigkeit von der Lage des Arbeitsorts (in %)



Anhand von Abbildung 3 wird deutlich, dass die Gruppe der Personen, bei denen die Funktionen Wohnen und Arbeiten räumlich getrennt sind, deutlich mehr Befragte enthält, deren aktionsräumliches Handeln als hoch regionalisiert bezeichnet werden kann. Umgekehrt zeichnet sich die Personengruppe mit einer räumlichen Einheit von Wohnen und Arbeiten bzw. der Nicht-Erwerbstätigen dadurch aus, dass der Aktionsraum fast jedes zweiten Befragten (46,1%) als niedrig regionalisiert zu charakterisieren ist, da im Hinblick auf das aktionsräumliche Handeln seltener Aktivitätsorte außerhalb der Stadt Niederkassel genannt werden. Dieses Ergebnis scheint folglich die These eines Zusammenhangs zwischen der Lage des Arbeitsorts und dem Grad der Regionalisierung der Lebensweise zu bestätigen, denn die räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten geht mit einer stärkeren Regionalisierung des Aktionsraums einher<sup>3</sup>.

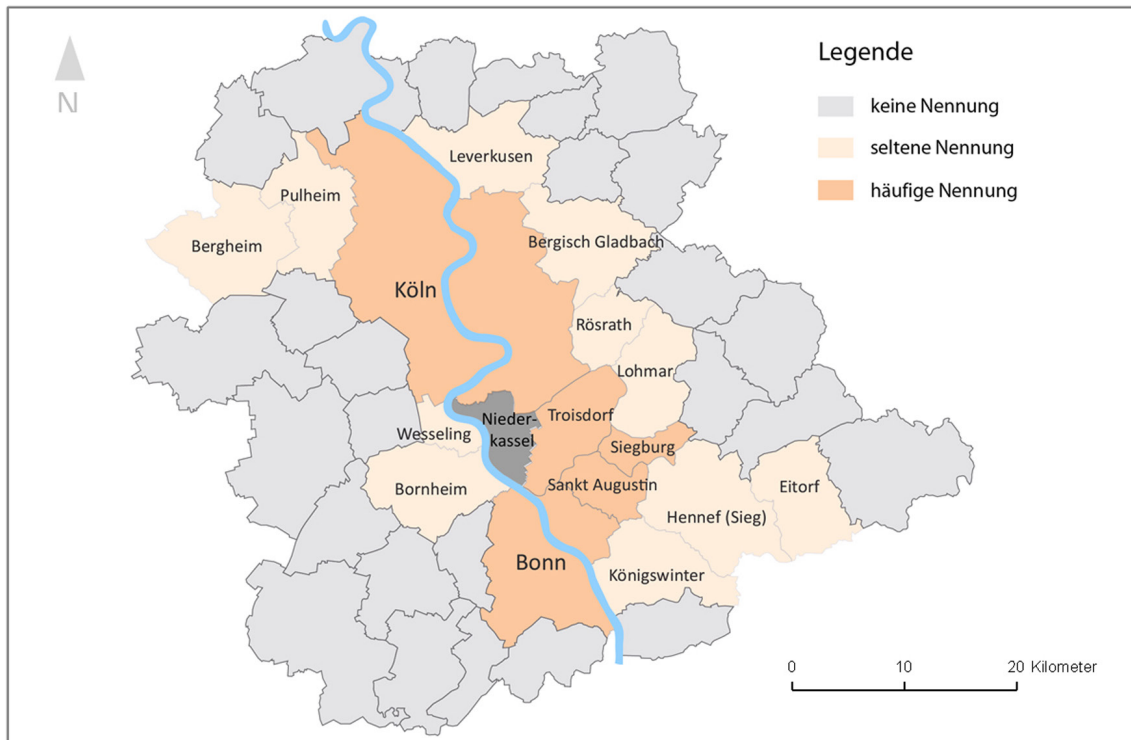
### 3.4 Räumliche Differenzierung der Aktivitätsorte

Nachdem zuvor das Ausmaß der Regionalisierung der Aktionsräume untersucht wurde, sollen im Folgenden die sich aus der Lage der genannten Aktivitätsorte ergebenden räumlichen Muster analysiert werden. In Anlehnung an das im vorherigen Kapitel erzielte Ergebnis stellt sich die Frage, inwiefern sich die räumliche Ausprägung der Aktionsräume

<sup>3</sup> Berechnungen zum statistischen Zusammenhang zwischen der Lage des Arbeitsorts und dem Grad der Regionalisierung ergeben einen Korrelationskoeffizienten nach Spearman von 0,29. Dieser scheint somit auf einen eher schwächeren Zusammenhang hinzuweisen, sodass sich die These statistisch nicht abschließend bestätigen lässt. Daneben ergibt sich eine leicht schwächere Korrelation zwischen Regionalisierungsgrad und zentralen Strukturdaten, wie dem Haushaltseinkommen und dem Alter, sowie eine äußerst schwache Korrelation mit den Merkmalen Bildung und Geschlecht. Auch anhand weiterer Faktoren konnte so zunächst kein dominierender Faktor zur Ausprägung des Regionalisierungsgrads ausgemacht werden.

bei Personen unterscheidet, deren Arbeitsplatz in Niederkassel bzw. außerhalb Niederkassels liegt. In diesem Zusammenhang wird vermutet, dass die Gruppe der Personen mit einem Arbeitsplatz außerhalb des Wohnorts Niederkassel einen räumlich stärker ausgedehnten Aktionsraum aufweist. Darüber hinaus besteht die Vermutung, dass eine größere Anzahl verschiedener Aktivitätsorte in das aktionsräumliche Handeln eingebunden ist als bei den Befragten mit einem Arbeitsort in Niederkassel bzw. bei den Nicht-Erwerbstätigen. Abbildung 4 zeigt dazu die Lage der von allen befragten Niederkasseler genannten Aktivitätsorte in der Region Köln/Bonn.

Abb. 4: Lage der genannten Aktivitätsorte der Befragten in Niederkassel



Quelle: Eigene Darstellung; geometrische Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

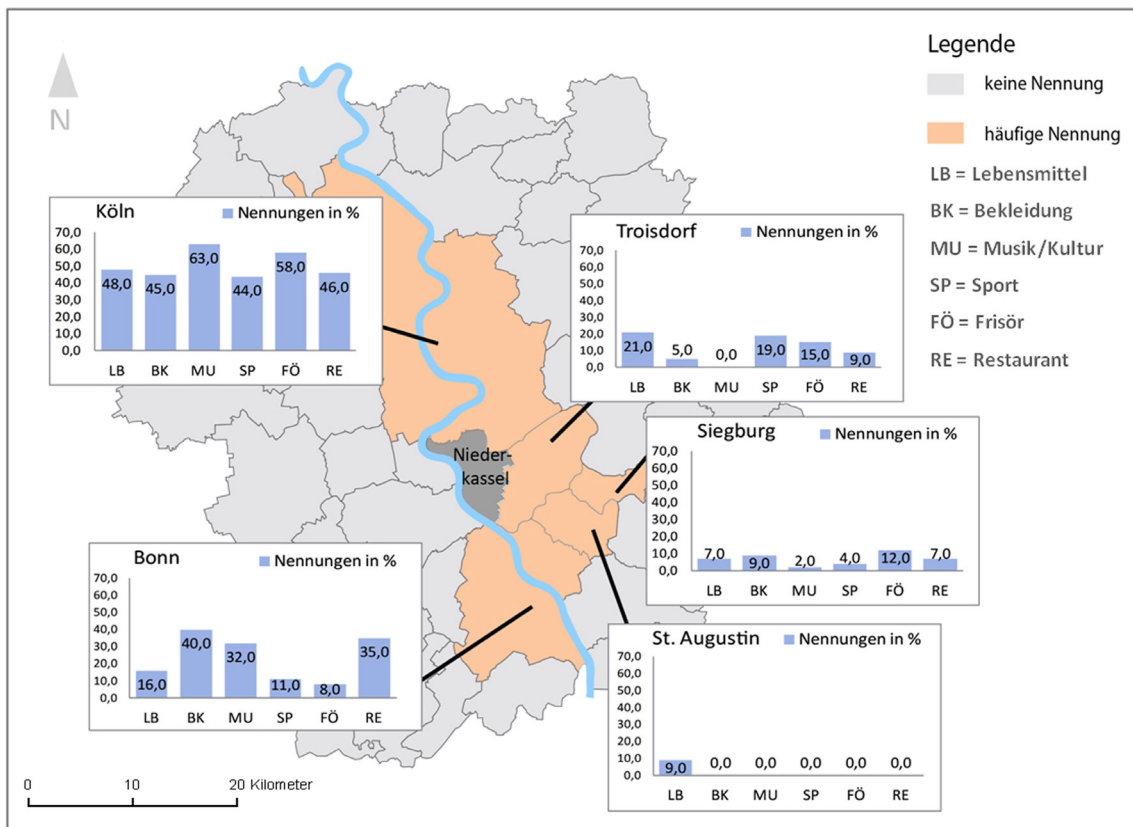
Als Ergebnis zeigt sich, dass die von beiden untersuchten Personengruppen (Arbeitsort in Niederkassel/Arbeitsort außerhalb von Niederkassel) genannten Aktivitätsorte nahezu identisch sind und folglich in einer Abbildung dargestellt werden können. Die hell eingefärbten Gemeinden geben sehr seltene Nennungen bzw. Einzelnennungen wieder und sind daher zu vernachlässigen. Größere Bedeutung haben allein die fünf dunkler gefärbten Gemeinden, die von beiden Personengruppen häufig genannt werden. Dabei handelt es sich um die Oberzentren Köln und Bonn, die Mittelzentren Siegburg und Troisdorf sowie um die Gemeinde Sankt Augustin. Überraschend ist dabei zum einen, dass bei den befragten Niederkasseler insgesamt nur fünf Orte eine entscheidende Rolle im Hinblick auf das aktionsräumliche Handeln einnehmen, wobei jedoch die Häufigkeit der Nutzung variieren kann. Zum anderen bestätigt sich die These nicht, dass Personen mit räumlicher Trennung von Wohnen und Arbeiten einen stärker differenzierten Aktionsraum aufweisen. Der Aktionsraum dieser Personengruppe ist weder räumlich stärker ausgedehnt und damit größer, noch werden gänzlich andere Aktivitätsorte genannt. Die Aktionsräume beider Gruppen weisen eine räumlich geringe Ausdehnung auf und schließen überwiegend benachbarte Städte und Gemeinden ein. Abgesehen von den Innenstädten in Köln und Bonn ist die starke Konzentration der aktionsräumlichen Le-

bensweise auf die rechtsrheinische Seite der Region Köln/Bonn besonders auffallend. Der Rhein stellt offenbar eine größere Barriere für das aktionsräumliche Handeln dar.

### 3.5 Bedeutung des Arbeitsplatzes als Aktivitätsort

In einer abschließenden Betrachtung soll untersucht werden, welche Rolle der Arbeitsort als Aktivitätsort spielt. Dabei stellt sich die Frage, ob dieser lediglich im Sinne der Funktion Arbeiten genutzt wird oder vielmehr einen wichtigen Aktivitätsort im Hinblick auf das aktionsräumliche Handeln der Personen einnimmt. Für die Analyse werden ausschließlich Befragte herangezogen, deren Arbeitsplatz sich in Köln befindet. Ziel ist es nun zu untersuchen, welche Bedeutung Köln als Aktivitätsort für diese Personengruppe hat. Abbildung 5 zeigt dazu die von den in Köln arbeitenden Befragten benannten Aktivitätsorte.

Abb. 5: Aktivitätsorte der Befragten mit einem Arbeitsplatz in Köln



Quelle: Eigene Darstellung; geometrische Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

Anhand der in Abbildung 5 dargestellten Diagramme lässt sich für sechs der elf abgefragten Aktivitäten jeweils ablesen, wie häufig ein bestimmter Aktivitätsort, der außerhalb der Wohngemeinde Niederkassel liegt, von den Befragten genannt wurde. Als Ergebnis zeigt sich, dass bei den Personen mit Arbeitsplatz in Köln durchschnittlich 50% der Ortsnennungen in der Kategorie „Andere Städte/Gemeinden“ auf die Stadt Köln entfallen. Mit durchschnittlich 25% bzw. 12,5% der Nennungen erreichen zudem die Städte Bonn und Troisdorf noch eine gewisse Bedeutung als Aktivitätsorte. Die sonst von allen befragten Niederkasselern noch häufiger genannten Orte Siegburg und Sankt Augustin erlangen bei der hier untersuchten Personengruppe kaum noch eine Bedeutung. Somit zeigt sich, dass Befragte mit einem Arbeitsplatz in Köln die Stadt nicht nur als Arbeits-, sondern offensichtlich insgesamt als wichtigen Aktivitätsort nutzen, sofern sie die Aktivitäten außerhalb Niederkassels durchführen.

## 4 Fazit

Erste Untersuchungen, die darauf abzielen, die Regionalisierung der Lebensweisen in polyzentrischen Stadtregionen über das aktionsräumliche Handeln zu erklären, weisen auf einen Zusammenhang zwischen der Lage des Arbeitsorts und dem Ausmaß der Regionalisierung hin. Liegt der Arbeitsort außerhalb der Wohngemeinde, werden Daseinsgrundfunktionen wie Versorgung/Konsum und Freizeit/Erholung häufiger auch an Orten außerhalb der eigenen Wohngemeinde ausgeübt. Dabei zeigt sich jedoch, dass die räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten nicht zwangsläufig mit einer stärkeren räumlichen Ausdehnung des Aktionsraums einhergehen muss.

Im Falle des Untersuchungsgebiets Niederkassel handelt es sich bei den Aktivitätsorten vor allem um rechtsrheinisch gelegene Nachbargemeinden mit guter Erreichbarkeit, sodass die Aktionsräume eine geringe räumliche Ausdehnung aufzuweisen scheinen. Zudem werden mit gerade einmal fünf Gemeinden nur sehr wenige Aktivitätsorte häufiger genannt. Der Aktionsraum beschränkt sich demnach überwiegend (administrativ betrachtet) auf einzelne Gemeinden und spannt sich keineswegs netzwerkartig über die Region. Dabei ist der Arbeitsort außerhalb der Wohngemeinde Niederkassel häufig auch ein wichtiger Aktivitätsort der Befragten, wonach dem Arbeitsort die Bedeutung eines wichtigen Ankerpunkts im Rahmen des aktionsräumlichen Handelns zuzukommen scheint. Abschließend wird vermutet, dass auch in den übrigen vier Untersuchungsquartieren der Region Köln/Bonn die Aktionsräume der Haushalte eine eher geringe räumliche Ausdehnung auf wenige benachbarte Gemeinden aufweisen.

## Literatur

- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main.
- Beier, M.; Matern, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 332.
- Giddens, A. (1997): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt am Main/New York.
- Häußermann, H.; Läßle, D.; Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.
- Hartke, W. (1948): Gliederungen und Grenzen im Kleinen. In: Erdkunde 2, 4, 174-179.
- Jurczyk, K. (2007): Geschlechterverhältnisse und Alltagsarrangements – Neue Konturen der Teilung von Zeit und Arbeit. In: Mückenberger, U.; Timpf, S. (Hrsg.): Zukünfte der europäischen Stadt. Ergebnisse einer Enquete zur Entwicklung und Gestaltung urbaner Zeiten. Wiesbaden, 159-214.
- Läßle, D.; Mückenberger, U.; Oßenbrügge, J. (2010): Vorwort: Die Gestaltung der Raum-Zeit-Muster „postfordistischer“ Stadtquartiere. Zu diesem Buch. In: Läßle, D.; Mückenberger, U.; Oßenbrügge, J. (Hrsg.): Zeiten und Räume der Stadt. Theorie und Praxis. Opladen, 9-23.
- Läßle, D.; Stohr, H. (2010): Arbeits- und Lebenswelten im Umbruch – Herausforderungen für die Entwicklung sozialer Infrastruktur in Stadtquartieren. In: Läßle, D.; Mückenberger, U.; Oßenbrügge, J. (Hrsg.): Zeiten und Räume der Stadt. Theorie und Praxis. Opladen, 27-44.
- Löw, M. (2001): Raumsoziologie. Frankfurt am Main.
- Pohl, T. (2009): Entgrenzte Stadt. Räumliche Fragmentierung und zeitliche Flexibilisierung in der Spätmoderne. Bielefeld.
- Schmitz, S. (2001): Revolutionen der Erreichbarkeit. Gesellschaft, Raum und Verkehr im Wandel. Opladen. = Stadtforschung aktuell, Band 83.
- von Streit, A. (2011): Entgrenzter Alltag – Arbeit ohne Grenzen? Das Internet und die raumzeitlichen Organisationsstrategien von Wissensarbeitern. Bielefeld.

## ■ Aktionsräume in polyzentrischen Stadtregionen – Ein Abbild räumlicher Entgrenzung?

- Urbanczyk, R. (2006): Zur Frage der Reurbanisierung – Das Comeback der Stadt in Nordrhein-Westfalen? Eine sekundärstatistische Analyse der demografischen Entwicklung in NRW und ihre Rahmenbedingungen. Dortmund.
- Weichhart, P. (2009): Multilokalität. Konzepte, Theoriebezüge und Forschungsfragen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 1-14.
- Werlen, B. (1997): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierung. Band 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung. Stuttgart. = Erdkundliches Wissen, Band 119.

### Autoren

**Sven Wörmer** (\*1979) hat Geographie, Wirtschaftsgeographie, Volkswirtschaftslehre und Soziologie (M. A.) an der RWTH Aachen studiert. Seit 2010 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe Stadt- und Regionalforschung am Geographischen Institut der Universität Bonn. Zurzeit arbeitet er im DFG-Projekt „Wohnstandortentscheidungen in polyzentrischen Stadtregionen“. Einen Schwerpunkt seiner Forschungen stellen Untersuchungen zum soziodemographischen Wandel, zu räumlicher Mobilität und zu lokalen Wohnungsmärkten dar.

**Jana Kühl** (\*1984) hat Geographie, Soziologie und öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel studiert (Dipl.-Geogr.). Seit 2010 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsfeld Regionalisierung des Städtischen am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund. Zurzeit arbeitet sie in dem DFG-Projekt „Wohnstandortentscheidungen in polyzentrischen Stadtregionen“. Aktuelle Forschungsschwerpunkte sind soziokulturelle Aspekte der Stadt- und Regionalentwicklung, Wohnstandortentscheidungen und regionalisierte Lebensweisen.

Martin Heberling

# Räumliche Implikationen einer auf Wissen basierten Wirtschaftsentwicklung

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Wissensökonomie
- 3 Raumwirksamkeit
  - 3.1 Raumwirksamkeit des kumulativen Charakters
  - 3.2 Raumwirksamkeit der Personengebundenheit
  - 3.3 Raumwirksamkeit des „Öffentlichen-Gut“-Charakters und der Informationsasymmetrien
  - 3.4 Raumwirksamkeit durch Netzwerke
- 4 Zusammenfassung und Ausblick

Literatur

## Zusammenfassung

Die Bedeutung des Wirtschaftsfaktors Wissen, sowohl als Produktionsfaktor als auch als Produkt und ökonomisch handelbares Gut, nimmt immer weiter zu, sodass von einem Übergang zur Wissensökonomie gesprochen werden kann. Unter der Annahme, dass die Wirtschaftsentwicklung künftig eine auf Wissen basierte Entwicklung ist, wird auch die räumliche Entwicklung von den Besonderheiten dieses Faktors bestimmt: Wissen ist kumulativ, Wissen ist an Personen gebunden, Wissen ist ein öffentliches Gut und beim Handel mit Wissensgütern bestehen große Informationsasymmetrien. Diese vier besonderen Eigenschaften von Wissen bewirken für sich genommen und in der Summe eine zunehmende räumliche Konzentration ökonomischer Aktivität. Das bedeutet, dass die bereits heute bestehenden räumlichen Ungleichheiten weiter zunehmen werden. Im Vorteil sind in der Folge solche Regionen, die bereits heute in der Lage sind, hochwertige Produkte und Dienstleistungen anzubieten.

## Schlüsselwörter

Regionsbildung – Steuerungspotenzial – Wissen – Wissensökonomie – Innovation – Netzwerke – Kooperation – räumliche Disparitäten – räumliche Konzentration

## Abstract

Knowledge as an economic factor gets more and more important. It increasingly serves as a production factor as well as a product and economic good itself and thus a transition to a knowledge economy can be observed. Assuming that economic development therefore is increasingly a knowledge-based development, the spatial development will

also be affected by the characteristics of this factor: Knowledge is cumulative, knowledge is personal and a public good at the same time; plus a market of knowledge goods is strongly restricted because of information asymmetries. These four characteristics imply a spatial concentration of economic activity, which means that future spatial disparities are based on today's dispersion of economic activity. That gives an advantage to regions with already available resources like skilled workers that are able to deliver high-quality products and services.

## Keywords

Region-building – governance potential – knowledge – knowledge economy – innovation – networks – cooperation – spatial disparities – spatial concentration

## 1 Einleitung

In einer Querschnittbetrachtung aller Branchen, unabhängig davon, ob sie dem produzierenden oder dem Dienstleistungsgewerbe zuzuordnen sind, ist ein signifikanter Anstieg des Anteils der (höher) Qualifizierten zu beobachten. Im Kontext einer immer bedeutender werdenden Rolle von Wissen in allen ökonomischen Bereichen kann von einem Übergang zur Wissensökonomie gesprochen werden (Rehm 2008: 7).

Der Wirtschaftsfaktor Wissen unterscheidet sich jedoch grundlegend von den anderen Produktionsfaktoren und verfügt über gänzlich andere Merkmale als herkömmliche ökonomische Güter: Wissen ist zugleich privat und öffentlich. Wissen ist kein knappes Gut – im Gegenteil: bei Gebrauch vermehrt es sich. Außerdem ist aufgrund des Informationsparadoxons ein Markt für Wissensgüter nur unter besonderen Bedingungen möglich.

In diesem Beitrag wird deshalb der Frage nachgegangen, mit welchen räumlichen Konsequenzen zu rechnen ist, wenn die Wirtschaftsentwicklung eine auf Wissen basierte Entwicklung ist und der ökonomische Erfolg von Regionen ausschließlich vom Wirtschaftsfaktor Wissen abhängt.

## 2 Wissensökonomie

Die Wissensökonomie ist im Wesentlichen durch zwei Merkmale gekennzeichnet: zum einen steigt der Wissensersatz für die Produktion; zum anderen wird zunehmend aber auch neues Wissen für den Markt produziert. Das bedeutet, Wissen ist gleichsam Produktionsfaktor, der zur Produktion eingesetzt wird, aber auch das Produkt selbst, das am Markt gehandelt wird (Kujath/Schmidt 2010: 37).

Ein Modell, das zum Ziel hat, die Raumwirksamkeit der Wissensökonomie zu beschreiben, kann sich darauf beschränken, die wirtschaftliche Entwicklung ausschließlich mit der Fähigkeit von Regionen zur Schaffung und Anwendung neuen Wissens zu erklären. Weiterhin kann das Modell auf diejenigen Aspekte verdichtet werden, die den Faktor Wissen von anderen Faktoren wesentlich unterscheiden. Deshalb werden in der hier vorgestellten Modellierung der Raumwirksamkeit der Wissensökonomie insbesondere diejenigen Eigenschaften von Wissen einer näheren Betrachtung unterzogen, die sich einerseits grundlegend von den Eigenschaften anderer Produktionsfaktoren unterscheiden, aber andererseits den Handel mit den immateriellen Wissensgütern maßgeblich bestimmen. Im Folgenden wird die Besonderheit des Faktors Wissen an vier Eigenschaften festgemacht:

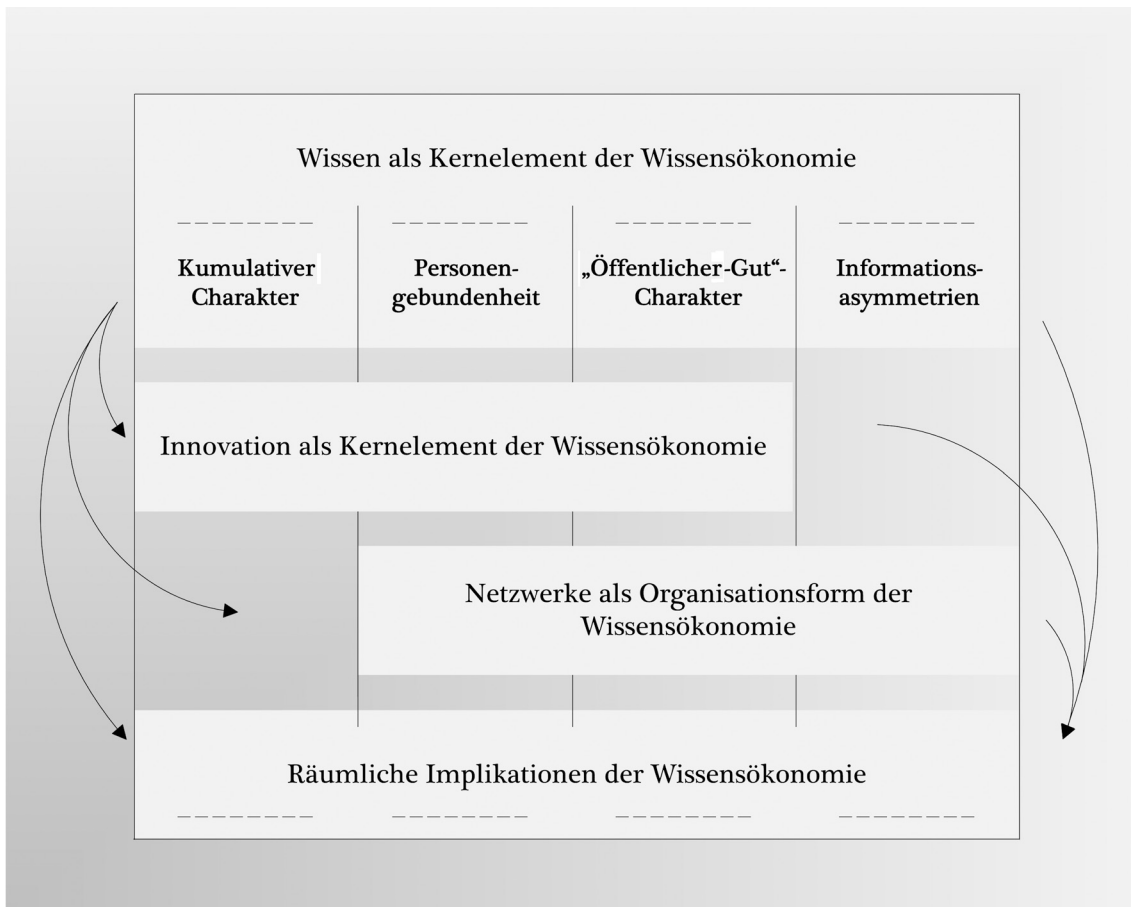
1. *Wissen ist kumulativ.* Neues Wissen entsteht immer nur durch Kombination bereits vorhandener älterer Wissensteile. Neues Wissen ist daher nichts grundlegend neues im eigentlichen Wortsinn, sondern immer nur eine neuartige Kombination von bereits vorhandenen Wissensteilen. Das neue Wissen wird dem alten Wissen hinzugefügt und steht für die fortfolgende Wissensproduktion wiederum als Kombinationsmöglichkeit zur Verfügung. Die Kombinationsmöglichkeiten sind somit per Definition unendlich (Schumpeter 1912: 179). Dabei wird der Produktion von neuem Wissen ein evolutionärer bzw. zirkulär-kumulativer Charakter zugesprochen (Koschatzky 2002: 10).
2. *Wissen ist an Personen gebunden.* Wird zwischen expliziten und impliziten Wissensteilen unterschieden, trifft auf implizite Wissensteile das Merkmal der Personengebundenheit zu. Explizites Wissen liegt dabei in Schriftform (Publikationen, Aufsätze, Bücher, Patente) oder in Form von Diagrammen, Tabellen, Datenbanken (Fleischhauer 2007: 81) vor. Explizite Wissensteile können daher leicht ausgetauscht werden, während implizites Wissen vielmehr auf Fähigkeiten oder Geschicklichkeiten und damit auf Anwendungswissen abstellt (Polanyi 1985: 16). Diese Wissensteile können nicht oder nur sehr schwer von einer Person auf eine andere Person übertragen werden (Millard 2006: 79).
3. *Wissen ist ein öffentliches Gut.* Wissen kann von mehreren Personen zeitgleich verwendet werden (Nicht-Rivalität) und umgekehrt kann nicht verhindert werden, dass Wissen von mehreren Personen genutzt wird (Nicht-Ausschließbarkeit). Die Bedingungen für einen Markt mit Wissensgütern sind aufgrund dieser beiden Eigenschaften stark erschwert (Maier/Tödtling/Trippl 2006: 95).
4. Beim Handel mit Wissensgütern bestehen große *Informationsasymmetrien* zwischen den Transaktionspartnern. Gerade bei Wissensgütern ist es nahezu unmöglich, die Qualität und den zu erwartenden Nutzen vor Abschluss der Transaktion zu erfahren, denn sobald der Anbieter Wissensteile offenbart, verkleinert sich sein Angebot. Je größer die Informationsasymmetrien werden, desto größer wird das Risiko des Käufers und damit das Handelshemmnis (Stiglitz 2010: 288).

Diese vier besonderen Eigenschaften von Wissen bilden das Fundament der Modellierung (vgl. Abb. 1). Mit ihrer Hilfe können Aussagen darüber getroffen werden, wie Innovationen entstehen und warum Netzwerke eine besondere Funktion einnehmen, wenn bei Transaktionen mit großen Informationsasymmetrien zu rechnen ist und das gehandelte Gut gleichzeitig ein öffentliches Gut darstellt.

Der Logik des Modells aus Abbildung 1 folgend können im Ergebnis Aussagen über die räumlichen Perspektiven der Wissensökonomie gemacht werden. Im Folgenden bildet daher der Baustein „Räumliche Implikationen der Wissensökonomie“ den Schwerpunkt. Anhand der vier besonderen Eigenschaften von Wissen wird die Wissensökonomie im Zusammenhang ihrer Raumwirksamkeit diskutiert. Das Vorgehen orientiert sich dabei an Abbildung 1. In Kapitel 3.1 wird die Raumwirksamkeit des kumulativen Charakters dargestellt, woraufhin in Kapitel 3.2 die Raumwirksamkeit der Personengebundenheit folgt. In Kapitel 3.3 wird die Raumwirksamkeit des „Öffentlichen-Gut“-Charakters und der Informationsasymmetrien in einem gemeinsamen Kapitel diskutiert, um daran anschließend in Kapitel 3.4 die Raumwirksamkeit von Netzwerken darzustellen. Kapitel 4 fasst die Ergebnisse zusammen und formuliert eine Erwartung an die künftige räumliche Verteilung ökonomischer Aktivität.



Abb. 1: Wissen im Raum



### 3 Raumwirksamkeit

Regionen entwickeln sich unterschiedlich, was zu räumlichen Disparitäten führt. So besteht ein starkes Wohlstandsgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen Nord- und Süddeutschland. Diese pauschale Feststellung muss bei näherer Betrachtung allerdings ausdifferenziert werden. Einige erfolgreiche Regionen Ostdeutschlands blicken auf eine dynamische Entwicklung zurück und haben den Anschluss an westdeutsche Regionen geschafft. Umgekehrt ist selbstverständlich die geographische Position einer westdeutschen Region keine Garantie für Wohlstand, sodass auch innerhalb Westdeutschlands starke räumliche Disparitäten vorzufinden sind (Maretzke 2006: 483). Welche räumlichen Entwicklungstrends zu erwarten wären, wenn der wirtschaftliche Erfolg der Regionen künftig ausschließlich von der Erzeugung und Anwendung neuen Wissens abhinge, wird anhand der folgenden Überlegungen dargestellt.

#### 3.1 Raumwirksamkeit des kumulativen Charakters

Vor dem Hintergrund, dass neues Wissen mehrerer Kombination zweier Wissensteile ist, ist davon auszugehen, dass neues Wissen eher dort entsteht, wo die meisten Kombinationsmöglichkeiten vorzufinden sind. Denn neues Wissen entspringt nicht einem „Akt der Schöpfung“, sondern ist das Ergebnis von Lernprozessen, die am gegebenen Kenntnisstand ansetzen. „Man könnte sagen, dass es [das Wirtschaftssubjekt] nichts andres in der Zukunft schaffen kann als wozu die Gegenwart den Keim birgt“ (Schumpeter 1912: 151). Die Entstehung neuen Wissens folgt damit dem „Prinzip der Folgerichtigkeit“ (Jacobs

1970: 55) bzw. dem „Prinzip der Kontinuität“ (Schumpeter 1912: 8), wobei Kontinuität hier viel weniger auf eine kontinuierliche, gleichförmige Entwicklung abstellt denn auf einen ununterbrochenen, lückenlosen Zusammenhang einer Entwicklung. So ist es nicht verwunderlich, dass das Bild technologischer Entwicklung an einen Stammbaum erinnert. Jede heutige Technologie ist formal-logisch und folgerichtig auf eine oder mehrere vorangegangene Technologie(n) zurückzuführen. Ebenso gilt dieser Satz für alle vorangegangenen Technologien (Bathelt/Glückler 2003: 243).

Die Dynamik der Wissensökonomie ist allerdings nicht in der fortwährenden Produktion neuen Wissens begründet, sondern vielmehr darin, dass es in immer kürzer werdenden Abständen gelingt, neues Wissen ökonomisch zu verwerten. Denn erst die Durchsetzung einer Neukombination am Markt birgt die Chance auf einen Wachstumsschub (Braun 2007a: 124). Ohne die ökonomische Verwertung des neuen Wissens würden sich die ohnehin schon unbegrenzten Kombinationsmöglichkeiten zur Schaffung neuen Wissens eben um eine Option vermehren. Ein ökonomischer Mehrwert entstünde auf diese Weise aber kaum.

Die so gewählte Abgrenzung zwischen neuem Wissen und einer Innovation stellt als Unterscheidungsmerkmale den Aspekt der Anwendung des neuen Wissens einerseits und die ökonomische Verwertung des neuen Wissens andererseits in den Vordergrund. Es ist daher immer erst dann von Innovation die Rede, wenn ein Unternehmen eine Neuerung einführt und das neue Wissen am Markt anwendet.

Unternehmen können aber nur solche Neuerungen anwenden, die in den Kontext der Unternehmenstätigkeit fallen. In diesem Zusammenhang ist von den absorptiven Fähigkeiten von Unternehmen die Rede. Denn auch Unternehmen entwickeln neue Tätigkeiten nicht aus dem Nichts, sondern sie ergänzen in der Regel immer nur eine ältere Form von Arbeit, die das Unternehmen zuvor verrichtete. Neue Arbeit entwickelt sich immer nur aus bereits vorhandenen Tätigkeiten (Jacobs 1970: 60).

Das bedeutet, mit jeder neuen Tätigkeit, die ein Unternehmen seinem Arbeitskomplex hinzufügt, vergrößert sich das Potenzial zur Spezialisierung und das Spektrum der Tätigkeiten insgesamt. Ähnlich der Entstehung neuen Wissens gehen neue Tätigkeiten aus Neukombinationen hervor (Jacobs 1970: 64). Das bedeutet, dass mit jeder Neukombination die Chancen auf weitere Neukombinationen steigen. In der Folge steigt mit der Größe des Marktes nicht nur die Spezialisierung (Smith 1776: 19), sondern umgekehrt steigt bei zunehmender Spezialisierung auch die Chance auf die Entwicklung neuer Tätigkeiten und damit auf einen wachsenden Markt.

Für die ökonomischen Perspektiven von Regionen bedeutet der kumulative Charakter von Wissen, dass der lokale Fundus an Kombinationsmöglichkeiten die künftigen Erfolgchancen maßgeblich bestimmt. Regionen mit großem Wissenskapital verfügen über das größere Potenzial, neues Wissen hervorzubringen (Franke 2002: 28). Um dieses neue Wissen in der Form von Innovationen am Markt zur Anwendung zu bringen, bedarf es darüber hinaus Unternehmen, die in der Lage sind, das neue Wissen für die eigene Tätigkeit nutzbar zu machen. Auf diese Weise multiplizieren sich die Tätigkeiten, die in einer Region verrichtet werden und darüber hinaus multiplizieren sich die Entwicklungschancen für weitere neue Tätigkeiten. In Regionen, die über eine große Anzahl an Unternehmen verfügen, die bereits heute auf hohem Niveau produzieren bzw. Dienstleistungen anbieten, steigen daher die Chancen auf eine auch künftig höhere wirtschaftliche Dynamik (Brandt 2008: 13).

Regionale Lernprozesse der Vergangenheit bestimmen damit die Erfolgchancen von morgen. „History Matters“ (Braun 2007b: 3) und „No shortcuts to progress“ (Hydén 1983) sind Schlagworte, die die Pfadabhängigkeit regionaler Wissens- und Innovationsfähigkeit verdeutlichen und damit auch zum Ausdruck bringen, dass wirtschaftliches Wachstum einer Region nicht oktroyiert werden kann, sondern aus sich selbst erfolgen muss (Braun 2007b: 3).

### 3.2 Raumwirksamkeit der Personengebundenheit

Die Unterscheidung zwischen explizitem und implizitem Wissen ermöglicht gleichzeitig eine Unterscheidung zwischen frei verfügbarem Wissen und personengebundenem Wissen. Während explizites Wissen in der Form von Daten und Texten ubiquitär ist, d. h. nahezu an jedem Ort der Welt z. B. über das Internet abgerufen werden kann, ist implizites Wissen in der Form von Kenntnissen und Fähigkeiten an die jeweilige Person gebunden, die über diese Fähigkeit verfügt (Brandt 2008: 14). Das für Innovationen relevante zur Anwendung gebrachte Wissen ist folglich zu einem Gutteil implizit; und je impliziter Wissen ist, desto eher ist das Wissen an den Wissensträger gebunden.

Daraus ließe sich ableiten, dass sich innovationsrelevantes Wissen eben dort befindet, wo sich Menschen befinden. Regionale Akteure und ihre Kenntnisse bilden so das für Innovationen relevante Wissenskapital (Franke 2002: 28). Regionen mit einer hohen Akteursdichte verfügen damit über ein größeres Wissenskapital und sind gegenüber Regionen, die nicht über dieses Merkmal verfügen, im Vorteil. Dies ergibt sich schlicht aus der größeren Anzahl von Menschen, die in hochverdichteten Regionen charakteristischerweise leben.

Hochverdichtete Regionen verfügen im Vergleich zu gering verdichteten Räumen folglich tendenziell über das größere Wissenskapital. Eine Variable ist lediglich der unterschiedliche Bildungshintergrund, der im Querschnitt der Bevölkerung das regionale Wissenskapital positiv oder negativ beeinflusst. Da empirisch jedoch eine Konzentration (hoch-)qualifizierter Arbeitskräfte in städtischen Räumen nachgewiesen werden kann, ist in diesem Zusammenhang sogar eher mit einem positiv verstärkenden Effekt zu rechnen denn mit einer Relativierung (Kujath 2008b: 191).

Wenn nun davon ausgegangen wird, dass neues Wissen durch die Kombination von Wissensteilen entsteht, das für Innovationen relevante Wissen aber implizit und personengebunden ist, geht es in der Folge um die Frage, wie dieses implizite personengebundene Wissen für Innovationen bzw. Neukombinationen erschlossen werden kann. Denn die Übertragung impliziten Wissens von einer Person auf die andere ist nicht ohne Weiteres möglich. Je impliziter Wissen ist, desto größer ist die Übertragungsbarriere zwischen den zwei Personen, die ihr Wissen teilen wollen.

Die Übertragung des Wissens einer Person auf eine andere bedarf in der Regel der expliziten Form und ist nicht ohne Kommunikation möglich (Schamp 2009: 33). So muss zunächst das eigene Wissen externalisiert werden – also in eine explizite Form gebracht werden. Der Empfänger wird die Information aufnehmen und mit dem eigenen Wissen kombinieren, um es seinerseits zu internalisieren – für sich verständlich und anwendbar zu machen (Hamburg/Widmaier 2004: 91; Kujath 2008a: 8).

Je impliziter Wissen ist, desto schwieriger ist die Externalisierung des Wissens. Für eine Übertragung des impliziten Wissens ist daher häufiger direkter Kontakt zum Wissensträger notwendig, sodass neben häufiger Kommunikation auch durch Vorführung und Beobachtung Wissen vermittelt werden kann. Die Übertragung von Wissen von einer Per-

son auf eine oder mehrere andere Personen ist – abhängig vom Grad der Internalisierung des Wissens – ein hoch interaktiver Vorgang und bedarf eines engen Kontakts zum Wissensträger (Brandt 2008: 14).

Die räumliche Nähe vieler Menschen in einer Region erhöht folglich nicht nur die Wahrscheinlichkeit, dass Wissen in der Region vorhanden ist, sondern erhöht gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit von Face-to-Face-Kontakten, sodass die Menschen häufiger die Gelegenheit haben, sich untereinander auszutauschen und so auch implizites Wissen weiterzugeben und neukombiniert werden kann. Zur Innovationsfähigkeit einer Region tritt nunmehr, neben dem regionalen Wissenskapital, das lediglich die Quantität des regional verfügbaren Wissens bezeichnet, das soziale Netzwerk der Menschen einer Region als Bestimmungsfaktor hinzu. Denn innovationsrelevantes implizites Wissen, kann nur neukombiniert werden, wenn sich Menschen austauschen.

### 3.3 Raumwirksamkeit des „Öffentlichen-Gut“-Charakters und der Informationsasymmetrien

Der „Öffentliche-Gut“-Charakter sowie die Informationsasymmetrien sind diejenigen besonderen Eigenschaften von Wissen, die den Austausch von Wissen maßgeblich dadurch behindern, dass die Wissensträger überhaupt kein Interesse an der Weitergabe ihres Wissens entwickeln.

Der „Öffentliche-Gut“-Charakter ermöglicht, dass Wissen von mehreren Personen zeitgleich verwendet werden kann. Gleichzeitig kann niemand von der Nutzung von Wissen ausgeschlossen werden. So kommt es in Forschungs- und Entwicklungsprozessen immer wieder zu sogenannten Wissensspillovern<sup>1</sup> (Pyka 1999: 30). Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität führen daher dazu, dass Unternehmen von nicht selbst entwickelten Neuerungen profitieren, indem sie externe Entwicklungen imitieren. Die Imitation stellt dabei ein verkürztes Verfahren dar, das deutlich weniger risikobehaftet ist und mit deutlich geringerem Ressourceneinsatz das angestrebte Ergebnis erzielt (Jacobs 1970: 68). Vor diesem Hintergrund sind alle Transaktionen, die auf den Austausch von Wissen abzielen, aber auch viele Formen der Zusammenarbeit, die häufig eine gewisse Wissensteilung voraussetzen, hoch riskant. Denn der Tausch- bzw. Kooperationspartner könnte versucht sein, die Zusammenarbeit einseitig auszunutzen.

Aufgrund von Informationsasymmetrien besteht große Unsicherheit über Qualität und Kompatibilität der zu gewinnenden Kenntnisse, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der Wissensaustausch bzw. die Zusammenarbeit nicht zum gewünschten Ergebnis führt (Brandt 2008: 15). Darüber hinaus ermöglichen Informationsasymmetrien opportunistisches Verhalten. Das absichtsvolle Ausnutzen eines Kooperationspartners birgt erhebliche Konsequenzen, die weit über das negative Kooperationsergebnis eines „Mismatch“ hinausgehen.

Wissenstausch und Zusammenarbeit ist immer mit dem Risiko verbunden, ausgenutzt zu werden, wobei das Risiko mit der Informationsungleichheit wächst (Brandt 2008: 15). Vor dem Hintergrund, dass implizites innovationsrelevantes Wissen nur durch Kommunikation und Zusammenarbeit ausgetauscht werden kann und erst dann die Chance auf Neukombinationen besteht, kann Wissenstausch und Zusammenarbeit nur auf der Grundlage von Vertrauen organisiert werden.

---

<sup>1</sup> Wissensspillover bezeichnen die Aufnahme unternehmensexternen Wissens (Franke 2002: 32).

Funktionierende Netzwerke sind in der Lage, opportunistischem Verhalten entgegenzuwirken und Vertrauen zu fördern (Genosko 1999: 48). Netzwerke sind Mehrpersonenkooperationen und sind durch das Beziehungsgeflecht ihrer Mitglieder gekennzeichnet. In funktionierenden Netzwerken existieren enge und lose Bindungen, langfristige und kurzfristige Bindungen, wechselnde Partnerschaften und häufige Treffen. Was am anonymen Markt den größtmöglichen Vorteil bringt, wird in einem funktionierenden Netzwerk sanktioniert. Ein Unternehmen, das sich opportunistisch verhält, wird in einem funktionierenden Netzwerk isoliert. Da sich ein Unternehmen durch opportunistisches Verhalten für künftige Kooperationen disqualifiziert, überwiegen langfristig die Nachteile opportunistischen Verhaltens (Pyka 1999: 94).

Die Wiederholung von Kooperationsvorhaben und damit die Mittel- und Langfristperspektive wirken opportunistischem Verhalten entgegen. Je öfter Kooperationsvorhaben erfolgreich abgeschlossen werden, desto größer wird das Vertrauen in die Netzwerkpartner, dass auch künftige Kooperationsvorhaben zum beidseitigen Vorteil gestaltet werden (Genosko 1999: 53).

Nun basieren Netzwerke und die Netzwerkbeziehungen nicht auf räumlicher, sondern zuerst auf relationaler Nähe. Sie leben von der Zusammenarbeit und den Kontakten ihrer Mitglieder. Dennoch haben räumliche Nähe und damit der direkte persönliche Kontakt eine unterstützende bzw. verstärkende Wirkung auf die relationale Nähe. Denn regelmäßige persönliche Kontakte (Face-to-Face Kontakte) erweisen sich als vertrauensbildend (Schamp 2009: 41). Damit ist die persönliche Kommunikation nicht nur die Grundlage dafür, dass implizites Wissen übertragen werden kann, sondern auch dafür, dass die Kooperationspartner ihr Wissen überhaupt austauschen wollen (Nix 2005: 31; Maier/Tödtling/Trippl 2006: 116).

Der „Öffentliche-Gut“-Charakter und die Informationsasymmetrien entfalten ihre Raumwirksamkeit somit dadurch, dass ihre innovationshemmende Wirkung durch ein funktionierendes Netzwerk ausgeglichen wird und Netzwerke ihrerseits zu einem räumlichen Zusammenhang tendieren.

### **3.4 Raumwirksamkeit durch Netzwerke**

Wie eben dargestellt, erleichtert räumliche Nähe den persönlichen Kontakt, was dazu führt, dass räumliche Nähe gleichzeitig die relationale Nähe begünstigt sowie vertrauensfördernd wirkt. Die Wahrscheinlichkeit, vertrauensvolle langfristige Kooperationen zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, ist in einem räumlichen Zusammenhang größer. Der räumliche Zuschnitt von Netzwerken orientiert sich dieser Logik folgend am relationalen Interaktionsraum der Netzwerkakteure (Stein/Zillmer 2007: 10 f.) und der relationale Interaktionsraum tendiert umgekehrt zu einem räumlichen Zusammenhang.

Neben diesen lokalen Netzwerken, die sich in den regionalen Kontext einfügen, existieren über die Region hinaus Verbindungen zu anderen Netzen an anderen Orten auf der Welt. Auf diese Weise entsteht ein globales Netz der Wissensströme und es können Entwicklungen an anderen Orten wahrgenommen, aufgenommen und mit den eigenen Erfahrungen und Kenntnissen kombiniert werden (Brandt 2008: 14).

Dieser Austausch der Wissenszentren bedarf einer entsprechenden Infrastruktur. Hierzu zählen Infrastrukturen der Kommunikationstechnologien wie Internetzugang und beispielsweise VDSL, sodass Zugang auch zu großen Mengen expliziten Wissens möglich wird; aber auch Verkehrsinfrastrukturen, die es ermöglichen, über eine große Distanz persönliche Kontakte herzustellen und zu pflegen. Diese Infrastrukturen finden sich

vorwiegend in den urbanen Räumen, die dann als Zentren der Wissensökonomie fungieren (Brandt 2008: 14).

Neben den technischen Voraussetzungen zur Attraktion regionsexternen Wissens bedarf es lokal Wissensträger und Wissensarbeiter, die in der Lage sind, regionsexternes Wissen zu interpretieren und für die eigenen Zwecke nutzbar zu machen. Wissensträger bezeichnet in diesem Zusammenhang gut ausgebildete (hoch-)qualifizierte Menschen. Wissensarbeiter stehen darüber hinaus in einem Beschäftigungsverhältnis, das es ihnen ermöglicht, ihr Wissen in Arbeitsprozessen zur Anwendung zu bringen.

Beide, sowohl Wissensträger als auch Wissensarbeiter, sind in hochverdichteten Regionen überproportional vertreten. So ist der Anteil der Schulabgänger mit Hochschulzugangsberechtigung oder der Anteil an Hochschulabsolventen in hochverdichteten Räumen größer als in gering verdichteten Regionen. Auch befinden sich in hochverdichteten Räumen anteilig mehr Hochqualifizierte, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen (Kujath 2008a: 23).

Das bedeutet, urbane hochverdichtete Räume verfügen einerseits über die technischen Infrastrukturen, externes Wissen zu erschließen, und andererseits auch über die Fähigkeit, das externe Wissen für eigene Anwendungen nutzbar zu machen. Hochverdichtete Regionen sind nunmehr nicht nur in der Wissensproduktion bevorteilt, sondern darüber hinaus auch noch darin, regionsexternes Wissen zu erschließen.

#### 4 Zusammenfassung und Ausblick

Bei einer auf Wissen basierten Wirtschaftsentwicklung hängt der Erfolg einer Region von ihrer Fähigkeit ab, neues Wissen zu erzeugen und am Markt zur Anwendung zu bringen bzw. ökonomisch zu verwerten. Die Fähigkeit einer Region, Innovationen hervorzubringen, hängt dabei von sehr vielen verschiedenen Faktoren ab, wobei der Faktor Zufall einer dieser Faktoren ist. Aussagen über Entwicklungen, die von zufälligen Ereignissen mitbestimmt werden, können nur insoweit formuliert werden, als dass sie auf denjenigen Faktoren beruhen, die theoretisch bestimmbar sind. Das bedeutet für Prognosen, die aus solchen Aussagen abgeleitet werden, dass gleichzeitig Entwicklungen zu beobachten sein werden, die ebendiesen Aussagen geradezu entgegenstehen, wenngleich sie unwahrscheinlicher sein mögen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Annahmen ist die Wahrscheinlichkeit, dass Wissensteile zu neuem Wissen kombiniert werden, dort am größten, wo das Wissenskapital am größten ist. Das ist aufgrund der Personengebundenheit von Wissen dort, wo sich viele Menschen befinden. In hochverdichteten Räumen befinden sich dabei nicht nur viele Menschen, sondern gleichzeitig verhältnismäßig viele gut ausgebildete Menschen, was dazu führt, dass das Wissenskapital der hochverdichteten Räume nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ größer bzw. besser ist als das Wissenskapital gering verdichteter Räume.

Dass neues Wissen produziert und angewandt wird, ist in hochverdichteten Regionen daher wahrscheinlicher als in gering verdichteten Regionen. Weiterhin ist daher auch die Wahrscheinlichkeit größer, dass das Wissenskapital und die Tätigkeitsvielfalt in hochverdichteten Regionen schneller wachsen. Aufgrund des kumulativen Charakters von Wissen vergrößert sich auf diese Weise der Abstand zwischen den Wissensressourcen hochverdichteter und gering verdichteter Regionen nahezu exponentiell.

Da in einer Ökonomie, selbst in einer Wissensökonomie, Wissen nichts ist, wenn es nicht ökonomisch verwertet wird, kommt es überdies auf die Fähigkeit an, das so produ-

zierte neue Wissen anzuwenden. Hierfür bedarf es Wissensanwender bzw. Unternehmen, die in der Lage sind, neues Wissen für die eigene Tätigkeit nutzbar zu machen. Die Wissensanwendung bezieht sich dabei vorwiegend auf implizites Wissen, sodass für die Entwicklung von Innovationen die Erschließung der impliziten Wissensressourcen von großer Bedeutung ist. Hierfür ist der direkte persönliche Kontakt unabdingbar.

Die Qualität persönlicher Kontakte ist für den Wissenstransfer maßgeblich, sodass neben dem Wissenskapital die Austauschbedingungen über das soziale Netzwerk der regionalen Akteure als ein weiteres entscheidendes Kriterium für die Entwicklung von Innovationen gesehen werden können. Diese Austauschbedingungen sind vor dem Hintergrund von Informationsasymmetrien und dem „Öffentlichen-Gut“-Charakter in erster Linie durch das Vertrauen der Kooperationspartner gekennzeichnet. Denn nur bei minimalem Risiko kommen Kooperationen zustande, und damit die Möglichkeit, Wissensteile, auch implizites Wissen, auszutauschen und neu zu kombinieren. Regelmäßige Face-to-Face-Kontakte, die in räumlichem Zusammenhang einfacher zu organisieren sind und in räumlicher Nähe häufig spontan und zufällig passieren, sind dabei vertrauensfördernd. Das bedeutet, der Wille zur Kooperation und des Austauschs tendiert zu einem räumlichen Zusammenhang, sodass die Wahrscheinlichkeit, dass Wissen ausgetauscht wird, in einem regionalen Kontext größer ist. In hochverdichteten Räumen ist dabei die Wahrscheinlichkeit größer, dass potenzielle Kooperationspartner existieren. Und je mehr potenzielle Kooperationspartner zur Verfügung stehen, desto größer dürfte die Wahrscheinlichkeit sein, dass es zu Neukombinationen und Tätigkeitserweiterungen kommt.

Vor diesem Hintergrund sind bereits die endogenen Entwicklungschancen hochverdichteter Räume groß. Aber darüber hinaus verfügen diese Räume über Infrastrukturen, die es ihnen zusätzlich erleichtern, regionsexternes Wissen zu erschließen. Das bedeutet, auch die Wahrscheinlichkeit, dass ortsfremde Entwicklungen wahrgenommen und aufgenommen werden können, ist in hochverdichteten Räumen vergleichsweise groß.

Vor dem Hintergrund einer auf Wissen basierten Wirtschaftsentwicklung, die an den Besonderheiten ihres Wirtschaftsfaktors gemessen wird, ist folglich mit steiler werdenden Hierarchien und größeren räumlichen Disparitäten zu rechnen. Im Vorteil sind dabei hochverdichtete Regionen, da diese über Merkmale verfügen, die die Entwicklung und Anwendung neuen Wissens begünstigen.

Polyzentrale Stadtregionen zeichnen sich durch starke regionale Verflechtungen aus. Ein vielschichtiges Netz innerhalb der Region macht den Wissenstransfer zwischen ihren Zentren möglich. Auf diese Weise profitieren auch die kleinen Städte von den Möglichkeiten der Großstädte der Region, sodass die Chancen auf Neukombinationen in den kleinen Städten polyzentraler Stadtregionen größer sind als die Chancen kleiner Städte im gering verdichteten Raum.

Dieser Schluss darf nun aber nicht mit der Annahme verwechselt werden, gering verdichtete Regionen seien im Standortwettbewerb einer Wissensökonomie chancenlos – sie haben es nur schwerer, da die Wahrscheinlichkeiten kleiner sind. Dennoch können auch in gering verdichteten Regionen Bedingungen geschaffen werden, die die Chancen auf Neukombinationen erhöhen.

## Literatur

- Bathelt, H.; Glückler, J. (2003): Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. Stuttgart.
- Brandt, A. (2008): Regionaler Strukturwandel in der Wissensökonomie. In: RegioPol, Zeitschrift für Regionalwirtschaft 1, 11-19.
- Braun, G. (2007a): Zukunftsregion Mecklenburg-Vorpommern. In: Braun, G.; Klein, G. (Hrsg.): Regionalentwicklung und Innovationsstrategien. Boddin, 117-174.
- Braun, G. (2007b): Mecklenburg-Vorpommern auf der Suche nach selbsttragender Entwicklung. In: Braun, G.; Klein, G. (Hrsg.): Regionalentwicklung und Innovationsstrategien. Boddin, 3-6.
- Fleischhauer, T. (2007): Die Evaluation von Innovationsförderung. Ein alternatives Konzept am Beispiel der EU-Strukturfonds. Berlin.
- Franke, G. (2002): Regionale Wissens-Spillover und Innovationserfolg industrieller Unternehmen. Frankfurt am Main.
- Genosko, J. (1999): Netzwerke in der Regionalpolitik. Marburg.
- Hamburg, I.; Widmaier, B. (2004): Wissensverarbeitung in der Wirtschaftsförderung. In: Beer, D.; Gärtner, S.; Hamburg, I.; Terstriep, J.; Widmaier, B. (Hrsg.): Wege zu einer integrierten Wirtschaftsförderung. Baden-Baden, 75-112.
- Hydén, G. (1983): No shortcuts to progress. Berkeley, CA.
- Jacobs, J. (1970): Stadt im Untergang. Frankfurt am Main.
- Koschatzky, K. (2002): Die „New Economic Geography“: Tatsächlich eine neue Wirtschaftsgeographie? In: Geographische Zeitschrift 90, 1, 5-19.
- Kujath, H.J. (2008a): Raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der Wissensgesellschaft. Bonn. = Werkstatt: Praxis, Heft 58.
- Kujath, H.J. (2008b): Bewertungsdimensionen: Wertschöpfung. In: Hüttl, R. F.; Bens, O.; Plieninger, T. (Hrsg.): Zur Zukunft ländlicher Räume. Entwicklungen und Innovationen in peripheren Regionen Nordostdeutschlands. Berlin, 185-197.
- Kujath, H.J.; Schmidt, S. (2010): Wissensökonomie. In: Kujath, H.J.; Zillmer, S. (Hrsg.): Räume der Wissensökonomie: Implikationen für das deutsche Städtesystem. Münster, 37-50. = Stadt- und Regionalwissenschaften, Band 6.
- Maier, G.; Tödting, F.; Trippel, M. (2006): Regional- und Stadtökonomik 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Wien.
- Maretzke, S. (2006): Regionale Disparitäten – eine bleibende Herausforderung. In: Informationen zur Raumentwicklung 9, 473-484.
- Millard, J. (2006): The New Role of Regions in the Knowledge Economy. In: Rao, J.N. (Hrsg.): Knowledge Based Economy. Country Perspectives. Hyderabad, 77-89.
- Nix, T. (2005): Regionale Innovations- und Kooperationsförderung mit Hilfe gesteuerter regionaler Kompetenznetzwerke. Eine Untersuchung am Beispiel Nürnberg. Bayreuth. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Band 229.
- Polanyi, M. (1985): Implizites Wissen. Frankfurt am Main.
- Pyka, A. (1999): Der kollektive Innovationsprozess. Berlin.
- Rehm, H. (2008): Wissen und Ökonomie. In: RegioPol, Zeitschrift für Regionalwirtschaft 1, 3-9.
- Schamp, E. W. (2009): Wissen, Netzwerk und Raum - offen für ein Konzept der „co-evolution“? In: Matthiesen, U.; Mahnken, G. (Hrsg.): Das Wissen der Städte. Neue stadregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. Wiesbaden, 33-46.
- Schumpeter, J. A. (1912): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Berlin.
- Smith, A. (1776): Wohlstand der Nationen. London.
- Stein, A.; Zillmer, S. (2007): Institutionenökonomische Erklärungen zur räumlichen Entwicklung der Wissensökonomie. Erkner. = Working Paper des IRS, Nr. 38. Online unter: [http://www.irs-net.de/download/wp\\_institutionenoekonomie.pdf](http://www.irs-net.de/download/wp_institutionenoekonomie.pdf) (letzter Zugriff am 23.08.2011).
- Stiglitz, J. E. (2010): Volkswirtschaftslehre. Band I: Mikroökonomie. München.



### **Autor**

**Martin Heberling** (\*1982), Studium der Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund. 2008–2010 Mitarbeiter der NORD/LB Regionalwirtschaft bzw. RegioNord Consulting GmbH in Hannover. Seit 2010 wissenschaftlicher Angestellter am Fachgebiet Raumplanungs- und Umweltrecht sowie seit 2011 am Fachgebiet Volkswirtschaftslehre, insb. Raumwirtschaftspolitik der Fakultät Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund. Derzeitiger Themenschwerpunkt ist lokale Ökonomie, insbesondere Steuerung des Einzelhandels.

Rüdiger Meng

# Räumliche Aspekte der Innovationsförderung – Hintergründe, Perspektiven und Kritik

## Gliederung

- 1 Innovationen, Politik und Raum
- 2 Rechtfertigung der allgemeinen Innovationsförderung
- 3 Gründe für die Innovationsförderung auf regionaler Ebene
- 4 Regional-räumliche Perspektiven der Innovationsförderung
- 5 Handlungsfelder regionaler Innovationspolitik
- 6 Fazit

Literatur

## Zusammenfassung

Die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Wirtschaftsräume wird vor dem Hintergrund der Globalisierung mehr und mehr von der Innovationsfähigkeit der ansässigen Unternehmen bestimmt. Nicht von ungefähr verkörpert die Förderung von Innovationsaktivitäten daher einen wesentlichen Bestandteil des politischen Handelns. Das Förderinstrumentarium ist dabei entweder implizit oder explizit, z. B. wenn bestimmte Regionen im Förderfokus stehen, mit räumlichen Schwerpunkten verbunden. Der vorliegende Beitrag diskutiert kritisch, inwiefern die „Region“ im Rahmen der Innovationspolitik eine geeignete Handlungsebene darstellt und zeigt auf, welche Zielkonflikte aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtung der Förderansätze bestehen.

## Schlüsselwörter

Innovation – Innovationspolitik – Cluster – Regionalpolitik – regionale Wirtschaftsförderung

## Abstract

On the background of globalisation, the competitiveness and dynamism of German economic spaces depend more and more on the presence of innovative firms. Therefore it is hardly surprising that fostering innovation activities has become one of the main topics on the political agenda. In most cases innovation policy is, implicitly or explicitly, associated with spatial impacts and focal points. This article critically discusses to what extent the “region” is an appropriate space of action concerning innovation policy and demonstrates the conflicting goals resulting from the different angles policies are made from.

## Keywords

Innovation – innovation policy – cluster – regional policy – regional business development

## 1 Innovationen, Politik und Raum

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Industrienationen basiert in zunehmendem Maße auf der Neukombination von Wissen und der Fähigkeit, neue Produkte und Dienstleistungen am Markt zu etablieren. Erfolgreiche Innovationstätigkeit ist mit dem Zugang zu temporären Monopolrenten verbunden und stärkt die Wettbewerbsposition hochentwickelter Staaten. Begriffe wie Wissensökonomie, Forschung und Entwicklung oder Innovation prägen daher die politische und wissenschaftliche Debatte um die ökonomische Zukunft Deutschlands. Dabei steht im Wesentlichen die Frage im Mittelpunkt, inwieweit es gelingt, den wissensorientierten Strukturwandel voranzutreiben und Rahmenbedingungen zu schaffen, die das Zustandekommen erfolgreicher Innovationen begünstigen.

Nicht von ungefähr stellt die Innovationsförderung daher einen Kernpunkt des politischen Handelns dar, der nicht erst mit der Verabschiedung der Lissabon-Strategie der Europäischen Union im Jahr 2000 an Aufmerksamkeit gewonnen hat. Allerdings manifestiert sich im Rahmen der Lissabon-Agenda die Orientierung an einer systemischen Sichtweise, die die Entstehung von Wissen und Innovation im Kontext gesamtwirtschaftlicher Einflussfaktoren (z. B. im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb, bestimmte Rahmenbedingungen oder das Nachfrageverhalten) betrachtet und alle wesentlichen Akteure und deren Beziehungen zueinander einbezieht (vgl. Bruijn/Legendijk 2005; Grupp/Fornahl 2010).

Dieses systemische Verständnis von Innovationen hatte bereits seit Anfang der 1990er Jahre das Interesse von Raumwissenschaften und Wirtschaftsgeographie geweckt und Fragen nach der räumlichen Dimension und raumbezogenen Determinanten der Innovationsentstehung aufgeworfen. Forschungsarbeiten zu innovativen Milieus (Camagni 1991), lernenden Regionen (Asheim 1996), Clustern (Porter 1990) oder regionalen Innovationssystemen (Cooke 2001) betonen unter Berücksichtigung verschiedener raumdifferenzierender Determinanten (Agglomerationswirkungen, Wissenstransfer/-spillovers, Transaktionskosten, Netzwerke) die Bedeutung räumlicher Nähe und des unmittelbaren Umfeldes für innovationsrelevante Aktivitäten. Im Zuge dessen wurde spätestens seit Mitte der 1990er Jahre der regionalen Perspektive auch im Rahmen des innovationspolitischen Instrumentariums wachsende Bedeutung beigemessen. Förderprogramme des Bundes wie InnoRegio oder UnternehmenRegion, die auf die Stärkung der Innovationspotenziale ausgewählter Raumeinheiten abzielen, aber auch auf regionaler Ebene eigenständig initiierte Maßnahmen und eine Ausrichtung regionaler Standortentwicklungspolitiken auf die Themen Wissen und Innovation sind seither zu beobachten.

Allerdings besitzen viele Projekte zwar einen Regionsbezug, verlieren jedoch vielfach die vor Ort tatsächlich vorhandenen Rahmenbedingungen und Potenziale, beispielsweise hinsichtlich Wirtschaftsstruktur, Verwaltung oder Ausstattung mit technologischer Infrastruktur und Humankapital, aus dem Blick (vgl. Tödting/Trippl 2005). Vielmehr scheinen viele Konzepte das Heil in allgemein anerkanntem theoretischem Gedankengut oder in empirischen Ergebnissen verschiedener Regionalstudien zu suchen, ohne die spezifischen Stärken und Schwächen der eigenen Region zu berücksichtigen. Daher

verwundert es nicht, dass eine unkritische Orientierung an Theorien und empirischen Studien, die sich z.T. auf wenig aussagekräftige Daten stützen oder lediglich einen Ausschnitt des Innovationsgeschehens abbilden können, nicht zwingend zu den gewünschten Erfolgen in der Regionalentwicklung führt (Kröcher 2007).

Umgekehrt stellt sich die Frage, wie eine Politik vor Ort ausgestaltet werden kann, die den regionalen Voraussetzungen sowie den unterschiedlichen Akteuren gerecht werden kann. Dabei geht es einerseits um einen effizienten Mitteleinsatz zur Förderung vorhandener Stärken, andererseits geht es aus strukturpolitischer Sicht um Maßnahmen zur Stimulierung von Innovationspotenzialen in Regionen mit weniger forschungsaffinen Wirtschaftsstrukturen oder in ländlich-peripheren Räumen.

Der Beitrag wird dabei keine umfassende Beantwortung der Fragestellung leisten, was Regionen tun können, um sich als Standorte in der viel zitierten Wissensökonomie zu positionieren. Vielmehr sollen zunächst allgemeine Gründe, die hinter der Förderung von Wissen und Innovation (im regionalen Kontext) stehen, diskutiert und kritisch die Frage beleuchtet werden, inwieweit die „Region“ im Rahmen der Innovationspolitik eine geeignete Handlungsebene darstellt. Anschließend werden die verschiedenen Perspektiven regionaler Politiken und deren Intention dargestellt, ehe abschließend konkrete ausgewählte Ansatzpunkte und Maßnahmen zur Förderung von Wissen und Innovation skizziert werden. Einige Denkanstöße zu Chancen, Herausforderungen und Grenzen der regionalen Innovationsförderung beschließen den Artikel.

## 2 Rechtfertigung der allgemeinen Innovationsförderung

Aus dem Selbstverständnis der staatlichen Innovationsförderung und den Beweggründen, öffentliche Mittel zur Entfaltung von Wissens- und Innovationsaktivitäten bereitzustellen, lassen sich Förderlogik und erste inhaltliche Förderschwerpunkte ableiten, die später auch für das Verständnis regional-räumlicher Implikationen des Förderinstrumentariums Relevanz besitzen.

Der staatliche Eingriff in das Innovationsgeschehen gründet sich traditionell im Vorliegen von Marktversagen (vgl. Arrow 1962). Ohne Förderung liegt demnach die unternehmerische Investitionsbereitschaft in Innovationsvorhaben unterhalb des gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Optimums. Ursächlich hierfür können einerseits externe Effekte sein, wonach die Erträge der hervorgebrachten Neuerungen von innovierenden Unternehmen i. d. R. nicht exklusiv verwertet werden können. Vielmehr kann Wissen grundsätzlich auch von Wettbewerbern – häufig ohne Gegenleistung – genutzt und Innovationen können nachgeahmt werden. Auch gewerbliche Schutzrechte für intellektuelles Eigentum, allen voran Patente, bieten den Unternehmen nur begrenzte Möglichkeiten, die positiven externen Effekte vollständig zu internalisieren und quasi-öffentliches Wissen (Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität) in ein privates Gut zu überführen. Da ein Unternehmen damit die Kosten und Risiken der Entwicklung trägt und andere davon profitieren würden, bleiben viele Innovationspotenziale ungenutzt (Hülkamp/Koppel 2006: 8 f.).

Daneben können Informationsasymmetrien das Marktversagen in der Innovationstätigkeit befördern. Da die technische Machbarkeit und der wirtschaftliche Erfolg einer Neuerung im Vorfeld im Allgemeinen nur schwierig abzuschätzen ist, sind Unternehmen vielfach mit hohen Finanzierungskosten und Risikoaufschlägen konfrontiert oder bekommen keine externe Finanzierung, sodass sich Innovationsprojekte womöglich verzögern oder ganz verhindert werden (Hülkamp/Koppel 2006: 8 f.). Die Notwendigkeit öffentlicher Förderung ist insbesondere in der Frühphase des Innovationsprozesses ge-

geben, wenn beispielsweise erst eine Idee oder Erfindungsvorstufe besteht und meist junge Unternehmensgründungen noch keine Sicherheiten vorweisen können. Denn gerade dann beschränken sich externe Finanzierungsmöglichkeiten auf öffentliche Quellen, da Banken und Wagniskapitalgeber vor den hohen Risiken zurückschrecken. Von derartigen Finanzierungshemmnissen sind aufgrund niedriger Eigenkapitalquoten insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) betroffen, denen in nicht wenigen Fällen auch der Gebrauch von Schutzrechten oder der Aufbau kontinuierlicher Forschungs- und Entwicklungsabteilungen verwehrt bleibt, sodass auch sie in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend in den Förderfokus gelangt sind (Spielkamp/Rammer 2006: 16 ff.).

Abgesehen von der Diskussion um Marktversagen gründet sich das volkswirtschaftliche Interesse an der Innovationsstimulierung im Ziel der Zukunftssicherung des Landes. In diesem Zusammenhang richtet der Staat besonderes Augenmerk auf die Suche nach Lösungsansätzen für aktuelle gesellschaftliche Problemlagen und globale Herausforderungen. Im Mittelpunkt stehen dabei die gesellschaftspolitisch relevanten Bedarfsfelder Klima/Energie, Gesundheit/Ernährung, Mobilität, Sicherheit und Kommunikation. Darüber hinaus sollen mittels ausgewählter Schlüsseltechnologien die technologische Spitzenposition des Landes gestärkt und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland im globalen Wettbewerb gesichert werden (vgl. BMBF 2010).

### 3 Gründe für die Innovationsförderung auf regionaler Ebene

Zunächst stellt sich die Frage, warum und inwiefern die regionale Handlungsebene im Zusammenhang mit der Förderung von Wissen und Innovation in den vergangenen Jahrzehnten verstärkte Beachtung erlangt hat. Ohne Zweifel steht dahinter ein deutlich differenzierteres Verständnis der Innovationsentstehung als es noch vor zwei Jahrzehnten Anwendung fand, und die dahinterstehenden Konzepte beinhalten innovationsfördernde Mechanismen, die durch regionale Akteursdichte und räumliche Nähe begünstigt werden. Nichtsdestotrotz sind der Förderung von Innovationen auf regionaler Ebene Grenzen gesetzt, und es lassen sich theoretische und empirische Argumente finden, die die Bedeutung regionaler Faktoren für unternehmerischen Innovationserfolg infrage stellen.

Ausgangspunkt der Hinwendung zu regionalen Innovationsförderpolitiken war die Einführung indirekter Fördermechanismen in den 1980er Jahren, die zusätzlich zur direkten Projektförderung auf die Verbesserung der Technologiediffusion und die schnellere Verwertung von Erkenntnissen aus der Wissenschaft in der Wirtschaft abzielten (vgl. Fier/Harhoff 2002). In der Folge wurde diese sogenannte Verbundförderung, die noch in hohem Maße von einem linearen Innovationsverständnis geprägt war, immer stärker durch eine systemische Sichtweise und evolutionstheoretische Vorstellungen ergänzt (Nelson/Winter 1982; Dosi 1988). Das wesentliche Element dieser Ansätze besagt, dass die Wissensgenerierung und die Entwicklung neuer Technologien i. d. R. an arbeitsteilige, interaktive Lernprozesse zwischen verschiedenen Innovationsakteuren gebunden sind (Lundvall 1988: 349 ff.).

#### *Innovation als lokal verankerter Prozess*

Darauf aufbauend integrierten Ansätze wie kreative Milieus (Camagni 1991), lernende Regionen (Asheim 1996), Cluster (Porter 1990) oder regionale Innovationssysteme (Cooke 2001) die räumliche Dimension von Innovationsprozessen. Innovation wird als lokal verankerter Prozess betrachtet, wobei „untraded interdependencies“, d.h. nicht über

Marktmechanismen vermittelbare oder nur schwer transferierbare Ressourcen, zentrale Wettbewerbsfaktoren darstellen (Storper 1995; Maskell/Malmberg 1999). Die Konzentration von innovationsorientierten Akteuren und die räumliche Nähe zwischen diesen ermöglichen nicht nur allgemeine Agglomerationseffekte (z. B. große lokale Märkte, ergiebige Arbeitsmärkte, niedrige Transaktionskosten), sondern begünstigen zudem vertrauensbasierte Kooperationen und Netzwerke sowie Möglichkeiten zum Wissenstransfer, die auf regionsspezifischen, „weichen“ Institutionen (Normen, Routinen) beruhen. In diesem Zusammenhang sei in erster Linie auf die Weitergabe von nicht-kodifiziertem Wissen – „tacit knowledge“ – verwiesen, die an persönliche, Face-to-Face-Kontakte und Interaktionen zwischen Wissensgeber und -nehmer gebunden ist. Neben diesen intendierten Austauschprozessen entstehen Wissensspillover, denen eine räumlich begrenzte Wirkungsweise zugeschrieben wird (Jaffe 1989; Audretsch/Feldman 1996) und die damit zur kollektiven Wissensmehrung innerhalb der Region beitragen.

Auf Basis dieser Erkenntnisse setzte spätestens seit Mitte der 1990er Jahre eine Hinwendung zur „Region“ als Handlungsfeld der Innovationspolitik ein, mit dem Ziel, Innovationspotenziale und Wissensressourcen ganzer Regionen zu bündeln. Neben der klassischen Stimulierung von unternehmensinternen Innovationsressourcen erfahren daher die Verfügbarkeit unternehmensexterner Wissensquellen, seien es andere Unternehmen, Hochschulen oder Forschungseinrichtungen, und insbesondere die Vernetzung der Akteure untereinander im Rahmen des innovationspolitischen Instrumentariums besondere Betonung. „Gerade das von Michael Porter entwickelte und aktiv verbreitete Cluster-Konzept (Porter 1990) und die dem Konzept zu Grunde liegende Netzwerkökonomik haben mit dazu geführt, dass regional fokussierte und netzwerkbasierte Entwicklungskonzepte zum neuen Allheilmittel einer nach innovativen Ansätzen suchenden regionalen (Technologie-)Politik stilisiert wurden“ (Koschatzky 2002: 1).

### ***Kritische Betrachtung der Region als „Innovationsraum“***

Dieser kritischen Anmerkung folgend, erscheint trotz der überzeugenden theoretischen Argumentationsstränge und der z.T. bereits erfolgreich praktizierten Politikkonzepte eine „Hypostasierung“ der regionalen Ebene als Medium für erfolgreiche Innovationstätigkeit unangebracht (Kröcher 2007: 6). Angesichts der im Folgenden kurz umrissenen Thesen stellt sich eher die Frage, ob räumliche Nähe und damit die Region als wesentlicher Bezugsraum für die Entstehung von Wissen und Innovation womöglich in vielen Fällen überbetont wird.

Ausgangspunkt einer solchen Diskussion ist die empirische Feststellung, dass zunächst einmal unternehmensinterne Merkmale die Innovationsaffinität der Betriebe bestimmen, und betriebsinterne Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, das Wettbewerbsumfeld oder das Innovationsmanagement deutlich mehr Einfluss auf den Innovationserfolg haben als regionale Charakteristika (Sternberg/Arndt 2001). Nicht zuletzt der Erfolg zahlreicher sogenannter Hidden Champions in ländlich geprägten Räumen deutet darauf hin, dass Firmen auch unabhängig von einem Großteil der als innovationsrelevant erachteten Regionscharakteristika erfolgreich sein können. Derartige Unternehmen weisen i. d. R. weniger regional als vielmehr national und international ausgerichtete Handlungsradien auf und agieren in dezentralen, z.T. globalen Wertschöpfungsketten und Wissensnetzwerken. Innovationsimpulse stammen aus der Zusammenarbeit mit Kunden, aber auch von spezialisierten Dienstleistern und wissenschaftlichen Einrichtungen, die i. d. R. nach Expertise und weniger nach Transaktionskostenaspekten ausgewählt werden (Meng 2009: 46). Fehlende räumliche Nähe beim Wissenstransfer kann durch alternative Formen von Nähe – beispielsweise soziale oder institutionelle Nähe – substi-

tuiert (Boschma 2005; Breschi/Lissoni 2006) oder in Form temporärer Treffen hergestellt werden (Maskell/Bathelt/Malmberg 2006; Torre 2008). Abgesehen davon besteht Grund zu der Annahme, dass sich bestimmte Formen des Wissenstransfers, wie Auftragsforschung oder Beratungsleistungen, ohnehin als weitgehend unabhängig von räumlicher Nähe zwischen Wissensgeber und -nehmer erweisen (vgl. Meng 2009). Fernab der Idee einer kollektiven, regionalen Wissensbasis sind Unternehmen vielfach aktiv bestrebt, unkompenzierte Wissensabflüsse zu vermeiden (Cantwell/Santangelo 2002: 171 ff.). Die Wissensdiffusion erfolgt dann eher gezielt und innerhalb begrenzter Nutzerkreise, der „epistemic communities“ (Breschi/Lissoni 2006: 2).

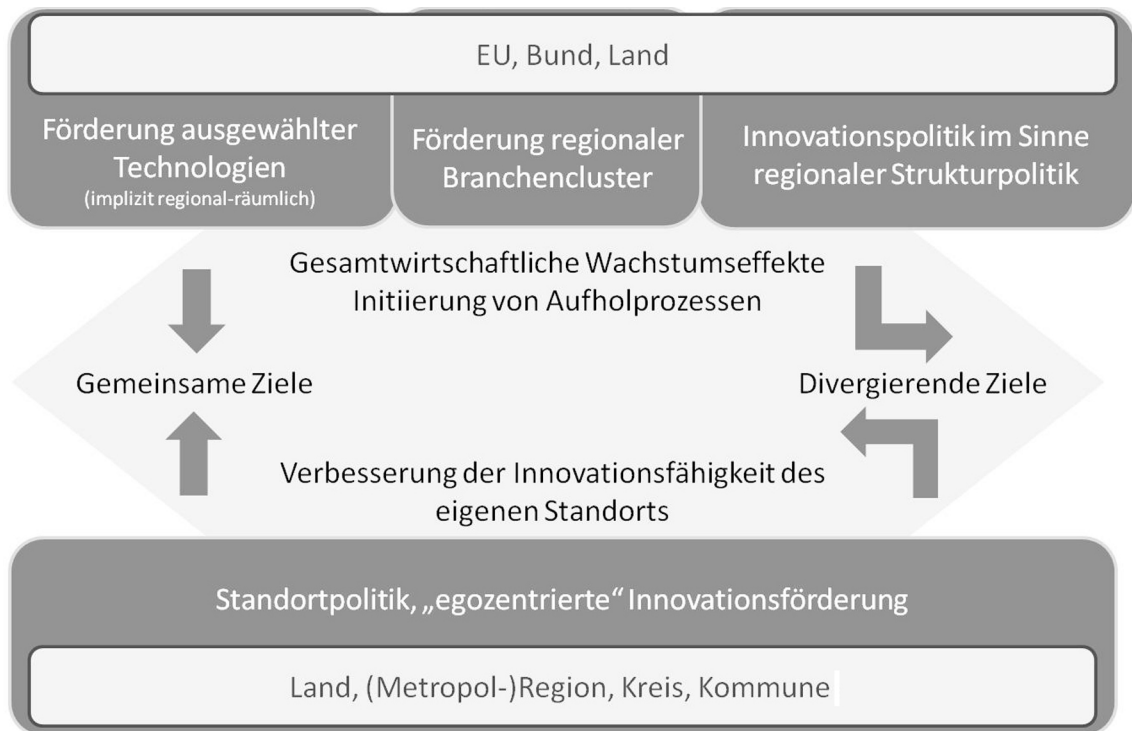
Diese hier nur kurz angerissenen Aspekte deuten darauf hin, dass die alleinige Fokussierung auf die Regionsebene zur Förderung von Wissensökonomie und Innovation zu kurz greift und sich „regionale Innovationsdynamik“ nicht erzwingen lässt, insbesondere wenn die Realitäten der Adressanten von Innovationspolitik nicht mit den hinter dem politischen Instrumentarium stehenden Konzepten übereinstimmen (vgl. auch Uyerra 2007; Kröcher 2007). Außerdem deuten die genannten Beispiele darauf hin, dass Gefahr droht, wenn sich Politikkonzepte auf Untersuchungen stützen, die „reale äußerst komplexe Zusammenhänge auf wenige Faktoren reduzieren und eine Steuerungsmöglichkeit vermitteln, die – wenn überhaupt – nur für wenige Regionen vorhanden ist“ (Gärtner 2008: 84).

Nichtsdestotrotz erscheinen – im Bewusstsein dieser kritischen Betrachtung – wesentliche Ansatzpunkte einer regionenorientierten Politik zur Förderung von Wissen und Innovation erfolgsversprechend und verfolgenswert. Gerade „innerhalb einer überschaubaren räumlichen Einheit mit einer begrenzten Zahl wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und politischer Akteure erscheint die Allokation öffentlicher Mittel zur Initiierung und Unterstützung von Netzbildungsprozessen zielgerichteter und effizienter als in Fördermaßnahmen ohne regionalen Fokus“ (Koschatzky 2002: 4). Darüber hinaus rücken innovationspolitische Maßnahmen auch immer mehr in den Fokus strukturpolitischer, ausgleichsorientierter Zielsetzungen und bieten Regionen und regionalen Kooperationen zwischen Gemeinden aus standortpolitischer Sicht die Möglichkeit, sich im Wettbewerb um mobile Ressourcen zu positionieren.

#### **4 Regional-räumliche Perspektiven der Innovationsförderung**

Die Ausgestaltung auf Regionen ausgerichteter Innovationspolitik erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen und ist mit jeweils spezifischen Zielsetzungen verknüpft (vgl. Fritsch/Stephan 2005). Dementsprechend unterscheiden sich Organisationsstrukturen und Förderinstrumentarium sowie das Ausmaß der Anpassung von Konzepten an die Standortgegebenheiten der geförderten Regionen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Perspektiven regionaler Innovationsförderung



Quelle: Eigene Abbildung, verändert nach Gärtner (2008: 86) und Fritsch/Stephan (2005: 1124 ff.)

### ***Implizite Förderung spezifischer Räume***

Nicht außer Acht gelassen werden dürfen hierbei in einem ersten Schritt regionale Implikationen von innovationspolitischen Ansätzen, die vordergründig nicht mit einem Regionsbezug versehen sind. Eine derart implizite Tendenz zur Förderung spezieller Räume besteht in gewissem Ausmaß beispielsweise im Rahmen des derzeit aufgelegten nationalen Gesamtkonzepts zur Innovationsförderung (Hightech-Strategie), wo sogenannte Schlüsseltechnologien wie Mikrosystemtechnik, Bio- und Nanotechnologie oder optische Technologien besondere Betonung erfahren (BMBF 2010). Denn infolge branchenstruktureller Unterschiede zwischen urbanen und weniger verdichteten Räumen ist mit der Förderung solcher wissens- und technologieintensiver Branchen vielfach eine räumliche Schwerpunktsetzung auf Agglomerationen verbunden (Beetz 2005: 55; Kröcher/Henking 2007: 23).

### ***Förderung forschungsintensiver regionaler Cluster***

Die Förderung spezieller, meist junger Technologiefelder, die sich als besonders innovations- und wissensintensiv erweisen und daher als zukünftige Wachstumsbranchen erachtet werden, findet sich jedoch auch in explizit auf Regionen ausgerichteten Förderstrategien. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Ansätze nationaler Innovationspolitik, die sich durch die Förderung regionaler Branchencluster, die bereits vielversprechende Aktivitäten aufweisen, gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte erhoffen, z. B. im Rahmen des Spitzenclusterwettbewerbs. Derartige Programme folgen der ursprünglichen Logik der regionenorientierten Innovationspolitik, die sich auf die Beobachtung stützt, dass sich formale, technologieorientierte Innovationsaktivitäten (unternehmerische Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, öffentliche Forschung sowie das Gründungsgeschehen im Hightech-Sektor) vor allem auf verdichtete Regionen konzentrieren,

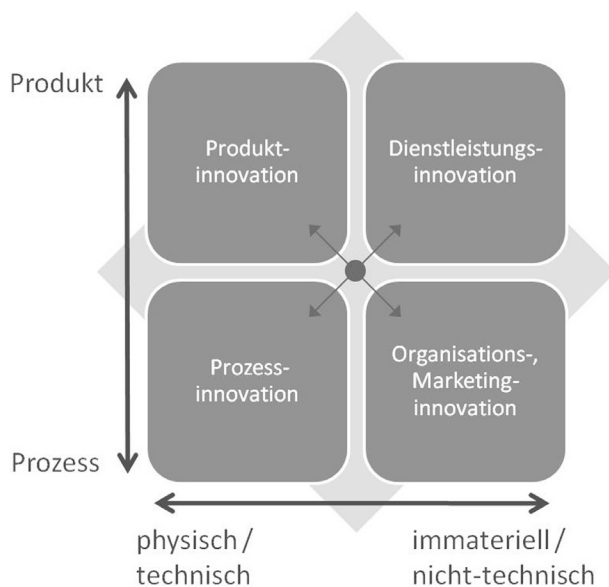


die folglich als besonders förderungswürdig gelten (Fier/Harhoff 2002: 291 f.). Damit erreicht man eine Bündelung der Förderung und eine stärker zielgerichtete Mittelallokation im Hinblick auf zukünftige Wachstumschancen. In räumlicher Hinsicht wird allerdings „bewusst die mögliche Verschärfung regionaler Gegensätze zu Gunsten einer effizienteren Technologieentwicklung in Kauf genommen“ (Koschatzky 2002: 11). Denn sowohl Unternehmen aus weniger wissensintensiven Branchen als auch ganze ländliche Regionen und traditionelle Industriezentren scheitern vielfach an den technologischen Bewertungskriterien bzw. an der kritischen Masse für die Förderung (Kröcher/Henking 2007: 22 f.; Stephan/Weiss 2010: 10).

### ***Förderung außerhalb der Hochtechnologieregionen***

Allerdings wird die Technologieauswahl durch den Staat zunehmend kritisch gesehen (Hülkamp/Koppel 2006: 18) und Innovationspolitik auch im Sinne regionaler Strukturpolitik, in Verbindung mit dem Ausgleichsziel der Raumordnung, eingesetzt. Hierbei geht es um die Stimulation von Innovationsaktivitäten in rückständigen, wissensfernen Regionen, die vor allem an der Mobilisierung endogener Potenziale ansetzt. In Deutschland sind derartige Ansätze vor allem auf die neuen Bundesländer konzentriert, um die nach wie vor bestehenden Produktivitätsrückstände und Technologielücken zu verringern. Ein zentraler Aspekt bei der Konzeption derartiger Förderinstrumente ist ein Innovationsverständnis, das über radikale, technische Neuerungen hinausgeht und auch inkrementelle Innovationsschritte sowie organisatorische, administrative oder Marketinginnovationen einbezieht (vgl. Abb. 2). Dadurch lassen sich auch wesentliche Innovationspotenziale der für ländliche und altindustrialisierte Regionen typischen Medium-Lowtech- und Lowtech-Branchen sowie vieler kleiner und mittlerer Unternehmen aktivieren.

Abb. 2: Dimensionen des Innovationsbegriffes



Derartige Ansätze finden sich beispielsweise unter den im Rahmen des Programms InnoRegio geförderten Projekten (Kunststoffzentrum Westmecklenburg, NinA – Naturstoff-Innovationsnetzwerk Altmark). Allerdings vermögen Clusterstrategien als „Einheitsrezept“ hier nur einen Teil des Innovationspotenzials zu heben – ergänzend ist bei der Einbindung in innovative Wertschöpfungsketten quer zur Branchensystematik und den spezifischen Bedürfnissen der Lowtech-Sektoren anzusetzen (Hirsch-Kreinsen 2004; Kröcher/Henking 2007).

Quelle: Eigene Abbildung, verändert nach Kinkel/Lay/Wengel (2004: 57)

### **Endogene Förderpolitiken**

Zudem gilt es zu bedenken, dass Initiative, Administration und Entscheidungsbefugnisse zahlreicher strukturfördernder Programme von übergeordneten EU- oder Bundesstellen ausgehen, die zwar die regionale Ebene im Blick haben, aber doch eher aus der allgemeinen Innovationspolitik heraus argumentieren. Daher ist zu vermuten, dass die Beachtung von konkreten regionalen Stärken und Schwächen nicht immer in ausreichendem Maße sichergestellt ist.

Hier setzen Initiativen der regionalen Standortpolitik an, die ihren Ursprung in der Region selbst haben, von dortigen Akteuren initiiert und i. d. R. auch finanziell getragen werden. Sie haben die innovationsorientierte Verbesserung des eigenen Standorts zum Ziel und verkörpern eine „egozentrierte“ Politik (Gärtner 2008: 87). Dabei greifen sie erwartungsgemäß keine übergeordneten Raumentwicklungsziele auf, sondern verkörpern den wachsenden Wettbewerb der Regionen um Standortattraktivität und letztendlich um mobile Ressourcen wie Kapital oder hochqualifizierte Köpfe. Allerdings sind der interregionalen Umverteilung von Ressourcen vielfach enge Grenzen gesetzt, sodass die Maßnahmenbündel eher die Mobilisierung der bereits in der Region ansässigen Potenziale intendieren (Fritsch/Stephan/Werwatz 2004: 385).

Das heißt, „im Rahmen einer am Wissen orientierten Raumpolitik werden die vor Ort vorhandenen wirtschaftsstrukturellen Kompetenzen und regionalen Netzwerke, aber auch Milieu- und Kulturfaktoren, Wissenskulturen und städtebaulichen Strukturen zu Potenzialfaktoren und sollten Ausgangspunkt einer eigenständigen Strategie sein“ (Gärtner 2008: 91). Zentral erscheint hierbei die Notwendigkeit, Bezugsräume „relational“ zu betrachten und nicht an administrativen Grenzen haltzumachen bzw. andererseits kleinräumige „Milieus“ zu übersehen. Denn hier gilt es, die oben skizzierten, über die Region hinausgehenden Handlungsräume lokaler Wissensakteure zu beachten und in thematischen, akteursgruppenspezifischen räumlichen Förderkulissen zu denken. In diesem Zusammenhang kommt der gemeindeübergreifenden Kooperation ebenso Bedeutung zu wie der Schaffung von Governance-Strukturen, die nicht ausschließlich von politisch-administrativer Seite geprägt sind, sondern auch Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft umfassen (vgl. Gärtner 2008; PWC/HWWI 2008). Die „Region“ als Zusammenschluss verschiedener Gemeinden sowie interregionale Kooperationen können demnach auch als Instrument fungieren, größenbedingte Schwächen zu überwinden und die nötige fachliche und personelle kritische Masse zu erreichen, um die Realisierungschancen sowie Tragfähigkeit innovativer Vorhaben zu erhöhen (PWC/HWWI 2008).

## **5 Handlungsfelder regionaler Innovationspolitik**

Die konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten regionalisierter Innovationspolitik sind vielfältig, wobei sich Zielsetzungen und Instrumente bereits zwischen den vorgestellten Perspektiven unterscheiden. Zusätzlich erscheint es angebracht, „von den regionalen Voraussetzungen abhängig zu machen, ob man bei der innovationspolitischen Strategie auf inkrementelle oder radikale Innovationen setzt, ob man sich um die Förderung bereits ansässiger Unternehmen oder die Neuansiedelung von externen Unternehmen bemüht oder die Vernetzung der regionalen Akteure untereinander bzw. ihre Kooperationen mit externen Partnern fördert“ (Fritsch/Stephan/Werwatz 2004: 384).

### ***Wettbewerbsorientierte Förderansätze***

Einen Ansatz übergeordneter Politik, konkrete lokale Elemente stärker zu berücksichtigen und lokale Akteure frühzeitig einzubinden, stellen wettbewerbsorientierte Ansätze dar, die die Vergabe von Fördermitteln an regionale Projekt- und Ideenvorschläge koppeln (Fritsch/Stephan/Werwatz 2004). Aktuell verfolgen beispielsweise die Programme UnternehmenRegion oder der Spitzenclusterwettbewerb eine derartige Strategie. Durch die Projektanträge, deren technologische Vorgaben z. T. recht breit gefasst sind, werden lokale Akteure dazu animiert, sich zusammenzuschließen, Stärken und Schwächen der Region zu identifizieren sowie bestehende Interaktionsmuster und neue Kooperationsmöglichkeiten zwischen Institutionen aufzudecken. Da im Rahmen der Antragstellung so bereits wesentliche Innovationspotenziale mobilisiert und Selbstorganisations- und Vernetzungsaktivitäten initiiert werden, profitieren in vielen Fällen selbst Regionen, die letztendlich nicht unter den Wettbewerbssiegern zu finden sind (Fritsch/Stephan/Werwatz 2004: 386). Dennoch bleibt zu beachten, dass sich im Sinne einer effizienten Mittelvergabe i. d. R. die erfolgversprechendsten Konzepte durchsetzen, so dass die Fördermittel selbst vielfach keine raumstrukturellen Angleichungsprozesse anstoßen.

### ***Vernetzung aktiv steuern?***

Zusammengefasst verkörpern viele der wettbewerbsorientierten Ansätze das Leitbild der Aktivierung endogener Potenziale. Dies erscheint für viele Regionen eine vielversprechende Strategie, da der Wirkung von auf die Anziehung mobiler Ressourcen ausgerichteten Politikansätzen im Allgemeinen enge Grenzen gesetzt sind. Insbesondere privates Kapital und damit privatwirtschaftliche Innovationskapazitäten reagieren gemeinhin nur eingeschränkt auf Maßnahmen der Ansiedlungspolitik (Fritsch 2003: 20). Allerdings scheint auch das politische Instrumentarium zur endogenen Stimulierung von Innovationsstätigkeit mittels Kooperation und regionalen Wissenstransfers kein Patentrezept zu beinhalten. Denn Studien belegen, dass die Ansatzpunkte für eine bewusste politische Steuerung von „Vernetzung“ tendenziell eher gering sind und die Erfolge von Technologietransfer- und Vermittlungseinrichtungen vielfach hinter den Erwartungen zurückbleiben (Fritsch 2003: 21).

Zwar können beispielsweise neue Innovationsimpulse von der gezielten Ausrichtung des öffentlichen Forschungsprofils an die Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft ausgehen, z. B. wenn Fachhochschulen von lokalen Betrieben ohne eigene Forschungs- und Entwicklungskapazitäten mit „marktnahen“ Forschungs- und Entwicklungsaufträgen beauftragt werden (BMBF 2004: 110). Jedoch muss die Erleichterung des Zugangs zu Wissensressourcen nicht zwingend zur Ausweitung regionaler Wissensaktivitäten führen, wenn Vernetzungsansätze innerhalb der Region unterentwickelt bleiben. Daher bleibt auch weiter unklar, inwieweit neben den bereits genannten Wettbewerbsbeteiligungen aktives Clustermanagement oder die Entwicklung alternativer, regionaler Governance-Strukturen tatsächlich zu kollektivem Lernen und zur Innovationsförderung in der Region beitragen. Zwar gibt es erfolgreiche Beispiele der Clusterentwicklung und der branchen- und clusterübergreifenden Technologieberatung, d. h. der innovationsorientierten Vernetzung von Akteuren außerhalb von Hightech und Clustern (Kröcher/Henking 2007), allerdings ist die Idee von „wishful thinking clusters“ (Enright 2003: 104) nach wie vor ebenso präsent. Umso wichtiger ist es, dass regionale Politik trotz Clustereuphorie zielgruppenspezifisch (Unternehmen verschiedener Branchen, Größe, technologische Niveaus, Managements, innovative Start-ups) denkt, spezifische Beratungsangebote bereit-

stellt und die Akteure über die Arbeit von Transferagenturen, passende Förderungen oder Vernetzungsaktivitäten (Internetplattformen, Workshops) informiert.

### ***Vermarktung, Image und hochqualifizierte Arbeitskräfte***

Der Kommunikation von Politikansätzen und Förderinstrumenten kommt daher sowohl nach innen als auch nach außen eine nicht unwesentliche Rolle zu. Eine aktive Vermarktung als „Wissensregion“ kann laut Gärtner (2008) im Wettbewerb mit anderen Regionen im Sinne einer „Selffulfilling Prophecy“ wirken: „Städte und Regionen, die als wissensintensiv wahrgenommen werden und die ein Image als ‚sticky places‘ haben, werden von Investoren und Kreativen bevorzugt und werden daher tatsächlich regionalwirtschaftlich erfolgreich sein“ (Gärtner 2008: 86).

Nicht erst seit den Arbeiten Floridas (2002) ist bekannt, dass Image und Lebensqualität einer Region hochmobile, gut ausgebildete Arbeitskräfte in ihrer Entscheidung bei Arbeitsplatzwechseln beeinflussen können (vgl. Buch/Hamann/Niebuhr 2010). Vor dem Hintergrund, dass vor allem hochqualifizierte Arbeitskräfte zentrale Träger von Innovationsprozessen sind, sind Strategien zur Förderung des Sozial- und Humankapitals einer Region weitgehend unumstritten. Und nicht zuletzt angesichts des demographischen Wandels und der regen Diskussion um einen zukünftigen Fachkräftemangel entwickeln sich hochqualifizierte Arbeitskräfte zunehmend zum Engpassfaktor, um den Regionen, Städte und Unternehmen konkurrieren. Neben der Stärkung von Aus- und Weiterbildungsangeboten werden in diesem Zusammenhang weiche Faktoren wie Lebensqualität, Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder, Qualität und Verfügbarkeit von Wohnraum, Freizeitwert vor allem in Bezug auf Kultur und Unterhaltung, Aufenthaltsqualität in Stadträumen sowie Vereinbarkeit von Familie und Beruf diskutiert.

Zwar sind die Annahmen Floridas (2002) zum Zusammenhang zwischen Toleranz, Talent und Technologie nicht unkritisch zu sehen, jedoch stellen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität in aller Regel keine Fehlinvestitionen dar (Gärtner 2008: 87). Auch hier bietet der regionale gegenüber dem kommunalen Handlungsraum weit mehr Potenziale, um unterschiedlichen Lebensentwürfen gerecht zu werden. Als Beispiel sei auf die vielschichtigen Wohnwünsche hochqualifizierter Beschäftigter verwiesen, die in einer Region nicht nur z. B. in Form des „urbanen Wohnens im Loft im angesagten Stadtteil“, sondern auch im „freistehenden Einfamilienhaus im Grünen und in ruhiger Lage“ außerhalb der Kernstadt realisiert werden können.

## **6 Fazit**

Schon alleine aufgrund der unterschiedlichen regionalen Innovationspotenziale (innovationsorientierte Unternehmen, Forschungseinrichtungen oder hochqualifizierte Beschäftigte) erscheint eine Übertragbarkeit von „Best-Practice-Ansätzen“ regionaler Innovationspolitik auf andere Regionen wenig sinnvoll (Tödtling/Trippl 2005: 1204). Wenn die kritische Masse für hochtechnologische Aktivität fehlt, wie in vielen ländlichen und wirtschaftlich benachteiligten Regionen, laufen klassische Förderpolitiken ins Leere und eine Ausweitung des Innovationsverständnisses, beispielsweise im Hinblick auf inkrementelle Innovationen ist unabdingbar. Natürlich bedeutet dies aus nationaler Sicht eine „Aufweichung“ der Bündelung von Förderressourcen im Hinblick auf die zukunftsreichsten Branchen, eröffnet jedoch wissensfernen Regionen die Möglichkeit, brachliegende Innovationspotenziale zu erschließen. Dies scheint vor dem Hintergrund der wachsenden globalen Standortkonkurrenz um standardisierte, arbeitsintensive Produktionsprozesse notwendiger denn je. Im Dilemma zwischen dem unumstrittenen Erfordernis des „Stär-

ken stärken“ und Ausgleichszielen gilt es jedoch nicht zu übersehen, dass hochinnovative Unternehmen ohne die häufig ebenfalls innovativen Beiträge aus Niedrigtechnologie-Sektoren deutlich weniger erfolgreich wären (vgl. Hirsch-Kreinsen 2004). Zudem müssen in diesem Zusammenhang auch mögliche „Mitnahmeeffekte“ in Betracht gezogen werden. Denn teilweise ist es nicht ausgeschlossen, dass einzelne Unternehmen oder Regionen Fördermittel lediglich als Substitut für private Mittel nutzen.

Wenngleich sich durch die Verortung der Innovationspolitik auf die regionale Ebene unbestrittene Potenziale ergeben, birgt sie auch Gefahren – einerseits wichtige Potenziale zu übersehen (Gärtner 2008: 84) und andererseits die tatsächlichen Realitäten der Unternehmen, als zentrale Akteure, zu ignorieren. Umso wichtiger erscheint es, lokale Akteure frühzeitig einzubeziehen bzw. auf der lokalen Ebene selbst Governance-Strukturen aufzubauen, die eine große Bandbreite an Akteuren umfassen. Ohnehin gilt es zu bedenken, inwieweit auch über den administrativen Regionsrand hinaus gedacht werden muss und weniger auf das unmittelbare räumliche Umfeld ausgerichtete Innovationsstrategien nicht aus den Augen verloren werden dürfen.

Eine grundsätzliche Herausforderung stellt die strukturelle Unübersichtlichkeit der Förderlandschaft dar, die durch die unterschiedlichen räumlichen Ebenen bzw. Perspektiven noch zusätzliche Komplexität erlangt – insbesondere deshalb, weil Arbeitsteilung und Koordination von Maßnahmen zwischen den verschiedenen Ebenen vielfach noch ungeklärt sind (vgl. Fritsch/Stephan/Werwatz 2004). Hinzu kommt, dass Fördermöglichkeiten entweder unbekannt sind oder sich der Aufwand der Antragsstellung als zu hoch erweist.

Abschließend sei mit einem Zitat von Uyarra (2007) auf den zukünftigen Forschungsbedarf verwiesen: “In view of these dilemmas and the increasing importance of regional innovation policies, there is a need, first, to better investigate the formulation and implementation of innovation policies in a multilevel, multiactor context” (Uyarra 2007: 256).

## Literatur

- Arrow, K.J. (1962): Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In: Nelson, R. (Hrsg.): The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and social factors. Princeton, 609-626.
- Asheim, B. T. (1996): Industrial Districts as ‘Learning Regions’: a Condition for Prosperity. In: European Planning Studies 4, 4, 379-400.
- Audretsch, D.B.; Feldman, M.P. (1996): R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production. In: American Economic Review 86, 3, 630-640.
- Betz, S. (2005): Innovationsmilieus und Innovationsdeutungen in ländlich-peripheren Regionen. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Nuissl, H.; Peters, D. (Hrsg.): Landliebe – Landleben. Ländlicher Raum im Spiegel von Sozialwissenschaften und Planungstheorie. Cottbus, 51-68. = Reihe Planungsrundschau, Band 12.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2004): Forschungslandkarte Fachhochschulen. Bonn, Berlin.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2010): Ideen. Innovation. Wachstum. Hightech-Strategie 2020 für Deutschland. Bonn, Berlin.
- Boschma, R. (2005): Proximity and innovation: a critical assessment. In: Regional Studies 39, 1, 61-74.
- Breschi, S.; Lissoni, F. (2006): Mobility of inventors and the geography of knowledge spillovers. New evidence on US data. Mailand. = KITeS Working Papers, No. 184.

- Buch, T.; Hamann, S.; Niebuhr, A. (2010): Wanderungsbilanzen deutscher Metropolen – Der Wettbewerb um kluge Köpfe nimmt zu. Nürnberg. = IAB-Kurzbericht 16/2010.
- Camagni, R. (Hrsg.) (1991): *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. London.
- Cantwell J.; Santangelo, G. D. (2002): Special issue: The new geography of corporate research in Information and Communications Technology (ICT). In: *Journal of Evolutionary Economics* 12, 1-2, 163-197.
- Cooke, P. (2001): Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. In: *Industrial and Corporate Change* 10, 4, 945-974.
- de Bruijn, P.; Lagendijk, A. (2005): Regional innovation systems in the Lisbon strategy. In: *European Planning Studies* 13, 8, 1153-1172.
- Dosi, G. (1988): The nature of the innovative process. In: Dosi, G.; Freeman, C.; Nelson, R.; Silverberg, G.; Soete, L. (Hrsg.): *Technical Change and Economic Theory*. London, 221-238.
- Enright, M. (2003): Regional clusters: What we know and what we should know. In: Bröcker, J.; Dohse, D.; Soltwedel, R. (Hrsg.): *Innovation Clusters and Interregional Competition*. Berlin, 99-129.
- Fier, A.; Harhoff D. (2002): Die Evolution der bundesdeutschen Forschungs- und Technologiepolitik: Rückblick und Bestandsaufnahme. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 3, 279-301.
- Florida, R. (2002): *The rise of the Creative Class – and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York.
- Fritsch, M. (2003): Von der innovationsorientierten Regionalförderung zur regionalisierten Innovationspolitik. Freiberg. = *Freiberger Arbeitspapiere*, Nr. 6/2003.
- Fritsch, M.; Stephan, A. (2005): Regionalization of innovation policy – Introduction to the special issue. Editorial. In: *Research Policy* 34, 8, 1123-1127.
- Fritsch, M.; Stephan, A.; Werwatz, A. (2004): Regionalisierte Innovationspolitik sinnvoll. In: *Wochenbericht des DIW Berlin* 27, 383-386.
- Gärtner, S. (2008): Entgrenzung der kommunalen Wirtschaftsförderung – Regionale Wirtschaftspolitik in der wissensintensiven Ökonomie. In: *RegioPol, Zeitschrift für Regionalwirtschaft* 1, 83-93.
- Grupp, H.; Fornahl, D. (2010): Ökonomische Innovationsforschung. In: Simon, D.; Knie, A.; Hornbostel, S. (Hrsg.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden, 130-147.
- Hirsch-Kreinsen, H. (2004): „Low-Technology“: Ein innovationspolitisch vergessener Sektor. Dortmund. = *Soziologische Arbeitspapiere der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Dortmund*, Nr. 2.
- Hülkamp, N.; Koppel, O. (2006): Förderung unternehmerischer Innovation in Deutschland – Eckpunkte einer Neuausrichtung. München. = *RHI-Position*, Nr. 2.
- Jaffe, A. B. (1989): Real Effects of Academic Research. In: *The American Economic Review* 79, 5, 957-970.
- Kinkel, S.; Lay, G.; Wengel, J. (2004): Innovation: Mehr als Forschung und Entwicklung. Wachstumschancen auf anderen Innovationspfaden. Karlsruhe. = *Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung*, Nr. 33.
- Koschatzky, K. (2002): Innovationsorientierte Regionalentwicklungsstrategien: Konzepte zur regionalen Technik- und Innovationsförderung. Karlsruhe. = *Arbeitspapiere Unternehmen und Region*, Nr. R2/2002.
- Kröcher, U. (2007): Cluster und Netzwerke in räumlicher Perspektive. Online unter: <http://www.regio-gmbh.de/fileadmin/documents/Kroecher-network-2007.pdf> (letzter Zugriff am 31.08.2011).
- Kröcher, U.; Henking, R. (2007): Innovationsentwicklung in ländlichen Räumen – alternative Innovations- und Vernetzungsstrategie kommunaler Wirtschaftsförderung. In: *Neues Archiv für Niedersachsen* 2, 18-35.

- Lundvall, B. (1988): Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation. In: Dosi, G.; Freeman, C.; Nelson, R.; Silverberg G.; Soete L. (Hrsg.): *Technical Change and Economic Theory*. London, 349-369.
- Maskell, P.; Malmberg, A. (1999): Localised Learning and Industrial Competiveness. In: *Cambridge Journal of Economics* 23, 2, 167-185.
- Maskell, P.; Bathelt, H.; Malmberg, A. (2006): Building Global Knowledge Pipelines: The Role of Temporary Clusters. In: *European Planning Studies* 14, 8, 997-1013.
- Meng, R. (2009): Standort und Innovation – Innovationsaktivitäten und Forschungsk Kooperationen von Unternehmen aus regionaler Perspektive. In: Dannenberg, P.; Köhler, H.; Lang, T.; Utz, J.; Zakirova, B.; Zimmermann, T. (Hrsg.): *Innovationen im Raum – Raum für Innovationen*. Hannover, 40-52. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 348.
- Nelson, R. R.; Winter, G. S. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge.
- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. London.
- PWC (PricewaterhouseCoopers); HWWI (Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut) (2008): *Zukunftschance Kreativität. Entwicklungspotenziale von Städten im Ostseeraum*. Frankfurt am Main.
- Spielkamp, A.; Rammer, C. (2006): *Balanceakt Innovation – Erfolgsfaktoren im Innovationsmanagement kleiner und mittlerer Unternehmen*. Mannheim. = ZEW Dokumentation 06-2004.
- Stephan, A.; Weiss, J. (2010): Regionale Innovationspolitik: Konzentration auf Hightech kann in die Irre führen. In: *Wochenbericht des DIW Berlin* 29, 8-11.
- Sternberg, R.; Arndt, O. (2001): The Firm or the Region: What Determines the Innovation Behavior of European Firms? In: *Economic Geography*, 77, 4, 364-382.
- Storper, M. (1995): The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies. In: *European Urban and Regional Studies* 2, 3, 191-221.
- Tödting, F.; Trippel, M. (2005): One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. In: *Research Policy* 34, 8, 1203-1219.
- Torre, A. (2008): On the role played by temporary geographical proximity in knowledge transmission. In: *Regional Studies* 42, 6, 869-889.
- Uyarra, E. (2007): Key Dilemmas of Regional Innovation Policies. In: *Innovation. The European Journal of Social Science Research* 20, 3, 243-261.

## **Autor**

**Rüdiger Meng** (\*1979) studierte Geographie und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Im Anschluss war er als Projektmitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) tätig. Seit 2007 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie der Universität Mannheim, wo seine Tätigkeitsschwerpunkte in den Bereichen geographische Innovationsforschung, Wohnungsmarkt und Immobilienwirtschaft sowie Handel und Stadtentwicklung liegen.

Katharina Heider, Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte

## Zentrale Herausforderungen in polyzentralen Stadtregionen – Fazit

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Polyzentrale Stadtregion – Abgrenzung und Raumstruktur
- 3 Regionsbildung – Territorialität, Netzwerk und die Rolle der Planung
- 4 Herausforderungen in polyzentralen Stadtregionen

### Zusammenfassung

Städte müssen sich immer wieder verändern, um den Bedürfnissen der Gesellschaft gerecht zu werden. Dabei scheint es selbstverständlich, dass die Städte jeweils auch in ihren Wechselwirkungen zu ihrem Umland betrachtet werden müssen und sich die erforderlichen Anpassungen nur im gemeinsamen Kontext durchführen lassen. Die regionale Maßstabebene hat in der wissenschaftlich-analytischen wie in der planerisch-konzeptionellen Perspektive einen wesentlichen Stellenwert bekommen. Zentrales Ergebnis der Tagung des Jungen Forums 2011 ist, dass polyzentrale Stadtregionen (als Raumkategorie) sich hinsichtlich der planerischen Herausforderungen nicht grundsätzlich von anderen Raumkategorien unterscheiden. Vielmehr ist deutlich geworden, dass regionales Handeln (Handlungsraum) auch Ergebnis eines regionalen Handlungsbedarfs sein sollte und sich daraus die Kooperationsarena ableitet.

### Schlüsselwörter

Polyzentralität – Stadtregion – Herausforderungen – Kooperationsformen – Institutionalisierung – Regionsbildung

### Abstract

Cities have to change continuously to meet the demands of their communities. Hereby it seems self-evident that their interdependencies with surrounding areas have to be observed and that needed adaptation measures can only be done in a common context. The regional scale has gained an important position both from the scientific-analytic and the planning-conceptual perspective. Central results of the conference of the ARL Young Professional's Forum 2011 in Dortmund are that polycentric city regions (as spatial category) can basically not be separated from other spatial categories. Rather it became obvious that regional actions should also be the result of a regional need for action and thus the arena of cooperation should be derived from this.

### Keywords

Polycentricity – city region – challenges – cooperation – institutionalisation – region-building



## **1 Einleitung**

Auf der Tagung des Jungen Forums 2011 wurde in vier Arbeitsgruppen über die Herausforderungen polyzentraler Stadtregionen aus unterschiedlichen Perspektiven und mit verschiedenen Schwerpunkten diskutiert. Die diskussionsleitende Fragestellung für die Arbeitsgruppen lautete: „Welches ist die zentrale Herausforderung für die polyzentrale Stadtregion als planerischer Handlungsraum?“. Dieser abschließende Beitrag soll die unterschiedlichen Diskussionsstränge zusammenbringen und in Beziehung zueinander stellen.

Zunächst wird der Begriff „Polyzentrale Stadtregion“ im Kontext der räumlichen Abgrenzung und der polyzentralen Raumstruktur diskutiert. Gegenstand des zweiten Teils ist der Regionsbildungsprozess zwischen territorialer und Netzwerklogik sowie die Rolle der Planung. Schließlich folgt eine Einordnung planerischer Herausforderungen in den Kontext polyzentraler Stadtregionen.

## **2 Polyzentrale Stadtregion – Abgrenzung und Raumstruktur**

Wie in zahlreichen Veröffentlichungen gezeigt wird, hat die Region als planerische Ebene in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Insbesondere in der ökonomischen Betrachtung wird deutlich, wie Regionen von ihren wirtschaftlichen Verflechtungen und den daraus resultierenden Wettbewerbsvorteilen profitieren können. Es gibt kaum ein planerisches Thema, in dem die Region nicht thematisiert wird. Selbst wenn sich konkrete Entwicklungen auf Quartiersebene manifestieren, lassen sich direkte oder indirekte Interaktionszusammenhänge auf regionaler Ebene aufzeigen.

Obwohl von so vielen Seiten von und über die Region gesprochen wird, wird der Begriff selbst nur selten konkretisiert und wenig diskutiert, und der Regionalisierungsprozess wenig hinterfragt. Auch der Begriff Polyzentralität scheint sowohl in der Planungstheorie wie auch in der Planungspraxis einen bedeutenden Stellenwert eingenommen zu haben, wird jedoch auch an vielen Stellen undifferenziert verwendet. In allen Arbeitsgruppen – vertieft insbesondere in Arbeitsgruppe 1 – fand daher eine begriffliche Auseinandersetzung mit den beiden Themensträngen „Region“ und „Polyzentralität“ statt. Im Folgenden wird die grundlegende Auseinandersetzung entlang der Diskussionen in den vier Arbeitsgruppen nachgezeichnet.

### ***Abgrenzung von Regionen***

Wenn der Begriff „Region“ im allgemeinen Sprachraum sehr undifferenziert verwendet wird, beispielsweise wenn von „Freizeitregion“ oder „Einkaufsregion“ gesprochen wird, scheint es wenig relevant zu sein, dass meist keine klaren räumlichen oder administrativen Grenzen gegeben sind. Aber auch in der Fachwelt wird von Planern auf unterschiedlichen Maßstabsebenen von Region gesprochen: Im europäischen Kontext kann der Begriff „Region“ beispielsweise mehrere Teilgebiete unterschiedlicher Staaten umfassen, die sich in einer thematisch definierten Region bündeln. Gleichzeitig wird aber bereits schon von einer Region gesprochen, wenn eine Großstadt und ihr Umland betrachtet werden.

In den Diskussionen in den Arbeitsgruppen kristallisierten sich unterschiedliche Perspektiven auf die Auswirkungen für die räumliche Planung heraus, wenn unter dem Oberbegriff „Region“ unterschiedliche Größen zusammengefasst werden.

Die räumlichen Grenzen von Regionen werden häufig als gegeben angesehen. Insbesondere wenn die festgelegte Abgrenzung auf siedlungsstrukturellen Kriterien beruht, sollte jedoch die Abgrenzung der Region kritisch hinterfragt werden und es sollte genau

geprüft werden, ob die gegebene Abgrenzung auch dem Handlungs- und Kooperationsraum entspricht. Ebenso muss nicht nur die Frage beantwortet werden, *wie* die Region sinnvollerweise abgegrenzt werden sollte, sondern vor allem auch *warum* es als sinnvoll erachtet wird, gemeinsam als Region aufzutreten. Die jeweilige Abgrenzung der Region sollte, so die Diskussion in der Arbeitsgruppe 1, dem Prinzip „form follows function“ entsprechen: Im ersten Schritt ist die inhaltliche Übereinkunft aller Akteure wichtig, was man in der Region möchte bzw. was das Ziel der Regionsbildung ist. Im zweiten Schritt müssen die strukturellen Voraussetzungen für die regionale Handlungsfähigkeit vorhanden sein bzw. geschaffen werden.

Der Stellenwert der Frage „Warum?“ bzw. „Wozu?“ wird mit Blick auf das Thema Klimawandel augenscheinlich. Wie in Arbeitsgruppe 3 diskutiert, lässt sich im Kontext des Klimawandels feststellen, dass viele Herausforderungen großräumiger Handlungsansätze bedürfen. Deutlich lässt sich dies beim Hochwasserschutz nachzeichnen: Die regionale Betrachtung ist für den vorbeugenden planerischen Hochwasserschutz erforderlich. Regionale Betrachtung kann insofern konkretisiert werden, als sich die Region als Handlungsraum nicht anhand von bestehenden administrativen Grenzen bilden sollte, sondern eine problemorientierte Abgrenzung zielführend ist, die die Region entlang der Flusseinzugsgebiete abgrenzt.

An diesem Beispiel wird ebenfalls deutlich, dass eine politisch-administrativ abgegrenzte Region als Handlungsraum unterschiedlicher Erfordernisse mehreren Regionen angehören kann und sich die Handlungsräume entsprechend überlagern können: Die Region ist vom Kontext abhängig.

### ***Polyzentralität vs. Monozentralität***

Auch die Bedeutung, die polyzentralen Raumstrukturen im Gegensatz zu monozentralen Raumstrukturen zugesprochen wird, ist vom jeweiligen Kontext abhängig. Dabei ist nicht zuletzt auch die Perspektive wichtig, nach der sich unterschiedliche Formen und Abgrenzungen von Polyzentralität unterscheiden lassen. Handelt es sich um eine normative oder analytische Perspektive? Erfolgt die Abgrenzung anhand der Siedlungsstruktur, der administrativen oder ökonomischen Gegebenheiten oder anhand funktionaler Betrachtungen?

Mögliche Antworten auf die Frage, welche Bedeutung die unterschiedlichen Raumkategorien haben, spannen sich zwischen zwei Extremen auf: Einerseits lässt sich feststellen, dass der Raumkategorie keine entscheidende Bedeutung zugesprochen wird. Nach dieser, insbesondere in Arbeitsgruppe 1 diskutierten These gibt es keinen grundsätzlichen Unterschied zwischen poly- und monozentralen Regionen. Andererseits lässt sich in polyzentralen Strukturen eine andere räumlich-ökonomische Entwicklung beobachten als in monozentralen Strukturen. In polyzentralen Strukturen kann ein stärkeres Auseinanderfallen von siedlungsräumlicher Struktur und ökonomischen Strukturen festgestellt werden als in monozentralen Strukturen. Diesen Erkenntnissen, die in Arbeitsgruppe 4 vertiefend thematisiert wurden, folgend, ergeben sich somit insbesondere aus ökonomischer Perspektive spezifische Anforderungen in polyzentralen Regionen, die in Wissenschaft und Praxis berücksichtigt werden müssen.

### ***Was bedeutet das für die Planung?***

Die Beiträge dieses Tagungsbandes zeigen das breite Spannungsfeld unterschiedlicher Herangehensweisen an die Themen „Region“ und „Polyzentralität“ auf, die je nach thematischem Kontext gewählt werden. Auch wenn eine Region als solche administrativ

oder siedlungsstrukturell abgegrenzt ist, können sich trotzdem innerhalb dieser Region unterschiedliche Handlungs- und Kooperationsräume überlagern. Solange es weder in der Planungstheorie noch in der Planungspraxis eine eindeutige Definition gibt und jeweils unterschiedliche Herangehensweisen gewählt werden, ist die Planung damit konfrontiert, Wege zu finden, mit den diffusen Vorstellungen umzugehen.

### **3 Regionsbildung – Territorialität, Netzwerk und die Rolle der Planung**

Unter dem in Arbeitsgruppe 1 herausgearbeiteten Prinzip „form follows function“ verbirgt sich als zentrale Aussage, dass Regionsbildung kein Selbstzweck ist, sondern eine politisch-planerische Notwendigkeit, um neuen Herausforderungen unter veränderten Rahmenbedingungen gerecht werden zu können. Die (Raum-)Planung ist daher angehalten, zunächst eine inhaltliche Übereinkunft über Sinn und Zweck regionaler Zusammenarbeit („function“) zu organisieren und basierend darauf Vorschläge für eine zweckmäßige Abgrenzung und institutionelle Ausgestaltung des Handlungsraums („form“) zu erarbeiten. Die Planung nimmt in diesem Prozess jedoch vor allem eine die Politik beratende Rolle ein; sie ist damit zwar einerseits eine zentrale Institution und ein erster zentraler Akteur, andererseits jedoch bestenfalls Entscheidungsvorbereiter und nicht selbst Entscheidungsträger.

#### ***Institutionen und Akteure***

Neben der Raumplanung sind üblicherweise zahlreiche weitere Institutionen und Akteure Teil des Regionsbildungsprozesses: Aufseiten der Politik sind sowohl kommunale wie auch regionale Repräsentanten sowie die Landespolitik eingebunden. Sie sind einerseits Entscheidungsträger, andererseits aber auch Garant für die – meist eher indirekte, aber zumindest formale – demokratische Legitimation. Gesellschaftliche Akteure bringen sich entweder indirekt über einen allgemeinen gesellschaftlichen Diskurs oder direkt über zahlreiche Formen der Beteiligung in Regionsbildungsprozesse ein. Insbesondere Vertreter von Vereinen und Verbänden sind oft schon frühzeitig eingebunden. Als Initiator, Geldgeber, Nutznießer und/oder Meinungsführer tritt die private Wirtschaft auf.

In diesem Zusammenhang wurde in Arbeitsgruppe 2 die Frage aufgeworfen, wer im Regionsbildungsprozess über Definitionsmacht und Deutungshoheit verfügt; eine verallgemeinernde Antwort konnte darauf nicht gefunden werden. Übereinstimmend ist in allen Arbeitsgruppen der Raumplanung eine Schnittstellenfunktion zwischen den beteiligten Institutionen und Akteuren attestiert worden.

#### ***Netzwerklogik vs. Territoriale Logik***

Hinsichtlich des Regionsbildungsprozesses kann festgehalten werden, dass es in polyzentralen Räumen nicht mehr darum geht, das Umland einer Großstadt zu definieren, sondern zunächst die verschiedenen Zentren eines Raumes analytisch zu identifizieren oder politisch zu definieren. Folgt der Regionsbildungsprozess dann der territorialen Logik, wäre etwa ein zwischen zwei Großstädten liegender Landkreis schon dann Teil einer Region, wenn beide Großstädte als Zentren einer zu oder einer sich bildenden Region definiert würden (z. B. der Kreis Unna im östlichen Ruhrgebiet, der zwischen Dortmund und Hamm liegt). Am Beispiel der Städteregion Ruhr (ebenfalls im Ruhrgebiet) zeigt sich jedoch auch, dass in polyzentralen Räumen durchaus netzwerkartige und nicht flächendeckende Kooperationen möglich sind und die „Zwischenräume“ nicht zwangsläufig im Sog ihrer „großen“ Nachbarn zu Kooperationspartnern werden.

Insbesondere in Arbeitsgruppe 1 wurde herausgearbeitet, dass regionale Handlungsräume zunächst eher der Netzwerklogik folgen und erst zu einem späteren Zeitpunkt, im Rahmen der Regionsbildung, die territoriale Logik an Relevanz gewinnt. In diesem Sinne wird der Regionsbildungsprozess auch als Übergang vom regionalen Handlungsraum zur kooperativen (Planungs-)Region verstanden. Konkret bedeutet das, dass für die Initiierung eines Handlungsraums meist wenige Akteure und beteiligte Gebietskörperschaften ausreichen, für die Institutionalisierung als „Region“ jedoch eindeutig geklärt sein muss, welche Gebietskörperschaften Teil der Region sind, und welche nicht. Denn Regionen müssen auch finanziert werden, z. B. durch bevölkerungsabhängige Umlagen. Werden von einer Region schließlich auch hoheitliche Aufgaben übernommen, bleibt es nicht aus, den bis dahin mitunter dynamisch verlaufenden Prozess in ein vergleichsweise starres Korsett münden zu lassen, aus dem die beteiligten Partner nicht ohne Weiteres aussteigen können.

### ***Regionsgrenzen und „Resträume“***

Sowohl die Netzwerklogik als auch die territoriale Logik führen zu einer gewissen Abgrenzung eines Raumes zu den umgebenden Räumen. Während die Grenzziehung bei der Netzwerklogik zunächst weniger wichtig erscheint und private oder wirtschaftliche Akteure auch losgelöst von Gemeindegrenzen einen regionalen Handlungsraum bilden, erfordert jede Region – verstanden als Kooperation von Gemeinden bzw. Gebietskörperschaften – eine eindeutige Zuordnung und Abgrenzung. Regionen brauchen also Grenzen, Handlungsräume nicht.

Diskutiert wurden in diesem Zusammenhang auch „Resträume“, die entstehen, wenn die Zuordnung von Gemeinden zu Regionen einzelne „regionslose“ Gemeinden im Raum verbleiben lässt. So wurden etwa die Landesteile Nordrhein-Westfalens, die nicht in der 1995 dargestellten Metropolregion Rhein-Ruhr vereint waren, auch als „Nordrhein-Restfalen“ bezeichnet. Insbesondere die als ländliche Räume kategorisierten Landesteile standen der übermächtigen polyzentralen Metropolregion zunächst eher als „Verlierer“ gegenüber. Problematisch werden solche „Resträume“ allerdings vor allem dann, wenn flächendeckende Regionen im Sinne der territorialen Logik angestrebt und ohne gemeinsamen Handlungswillen Kooperationen etabliert werden, wie etwa beim Beispiel der Regionalen Entwicklungsträger in der Schweiz. „Regionslosigkeit“ muss allerdings kein Problem für eine Stadt darstellen, was eindrucksvoll das Beispiel der Stadt Düsseldorf zeigt: Während das Ruhrgebiet und die Region Köln/Bonn als kooperative Regionen aus der nach siedlungsstrukturellen Kriterien abgegrenzten Metropolregion Rhein-Ruhr hervorgegangen sind, hat sich Düsseldorf (noch) nicht auf regionaler Ebene positioniert. Der Stadt geht es auch ohne formelle oder informelle Kooperation mit ihren Nachbarn zumindest wirtschaftlich und demographisch sehr gut.

## **4 Herausforderungen in polyzentralen Stadtregionen**

Es gibt nicht die eine besonders hervorstechende Herausforderung, der sich (polyzentrale) Stadtregionen generell stellen müssten. Vielmehr sind die zentralen Herausforderungen von ganz unterschiedlicher Art und Weise. Ausgehend von diesen unterschiedlichen Problemlagen und den gemeinsam erarbeiteten Zielen einer regionalen Kooperation ergeben sich verschiedene Herangehensweisen zur Lösung. Der Übergang zwischen eher netzwerkartigen regionalen Handlungsräumen und kooperativen (Planungs-)Regionen ist fließend, und in diesem Spektrum sind unterschiedlichste Formen der Institutionalisierung möglich.

### ***Herausforderungen zwischen Klimawandel, demographischem Wandel und wirtschaftlichen Veränderungen***

Die Abgrenzung und das Verständnis von Regionen ergeben sich aus den Herausforderungen, denen sie sich gegenübersehen. Erst ein Problem oder Handlungsdruck lassen es sinnvoll erscheinen, regionale Kooperationen und Handlungsräume zu initiieren. Es muss also geklärt sein, welchen Zweck die Region erfüllen soll und wofür sie steht. Herausforderungen können dabei in ganz unterschiedlichen Themenbereichen angesiedelt sein.

Vor allem drei Entwicklungen lassen ein verstärktes Handeln auf regionaler Ebene notwendig werden, weil die Probleme auf kommunaler Ebene nicht (mehr) gelöst werden können: die Folgen des demographischen Wandels, des Klimawandels und der globalen, wirtschaftlichen Veränderungen. Die gegenwärtigen Diskussionen um Alterung und Schrumpfung in Städten und Regionen, um siedlungsstrukturelle Anpassungen und Aufrechterhaltung von Infrastrukturleistungen, um Klimaschutz und Klimaanpassung, um den Umgang mit Hochwasserschutz und nachhaltiger Wasserbewirtschaftung, um den Standortwettbewerb, um Einwohner, Unternehmen und „kluge Köpfe“ lassen sich unter diese drei zentralen Herausforderungen der Raumplanung zusammenfassen. Diese Problemlagen gehen über die Grenzen einzelner Städte und Kommunen hinaus und erfordern es, weitere wirtschafts-, gesellschafts- und sozialbezogene Akteure einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund stehen Städte und Kommunen sowie andere (regionale) Akteure häufig im Spannungsfeld zwischen „Hang und Zwang zur Kooperation“: Allein ein Agglomerationsraum mit mehreren Städten und hoher Siedlungsdichte zu sein, wie z. B. das Ruhrgebiet, reicht in der Regel nicht aus, um sich als ein Handlungsraum zu sehen und zusammenzuarbeiten. Nur wenn die Städte bzw. die Akteure erkennen, Probleme und Herausforderungen nicht alleine bewältigen zu können, wird Zusammenarbeit als sinnvoll erachtet. So kann beispielsweise die Stadt Düsseldorf der Nachfrage nach Wohnraum nicht genügend adäquate Angebote gegenüberstellen, sodass sie darauf angewiesen ist, die Wohnungs- bzw. Wohnbauflächennachfrage künftig regional, gemeinsam mit den angrenzenden Städten und Gemeinden, zu klären. Für die Beteiligten muss sich dabei jedoch ein Mehrwert, eventuell sogar eine Win-win-Situation zeigen.

### ***Kooperationsformen zwischen temporären Regionen und dynamischem Patchwork***

Diese vielfältigen thematischen Herausforderungen verlangen nach ganz verschiedenen Kooperationsformen, die ihrerseits wiederum zu Herausforderungen für die Regionen werden können. Denn es ist zu entscheiden, welche Organisationsform die angemessene ist. Der Grad der Institutionalisierung ist dabei auch von den Ansprüchen und dem Willen der Akteure sowie von den Zielen der Kooperation abhängig. Aus den Arbeitsgruppen konnten hinsichtlich des Institutionalisierungsgrads drei Stufen unterschieden werden:

- die verfasste Region
- die stark institutionalisierte Region
- die schwach institutionalisierte Region

Die verfasste Region verfügt über einen festen räumlichen Zuschnitt und kann durch die Form der Institutionalisierung, z. B. Planungsregionen oder Regionalverbände, auch

hoheitliche, administrative Aufgaben übernehmen. Ein Beispiel für eine verfasste Region ist die Region Stuttgart: Der Verband Region Stuttgart organisiert in enger Zusammenarbeit mit weiteren regionalen Institutionen die regionale Kooperation. Die Region verfügt über ein direkt gewähltes Regionalparlament, sodass auch auf regionaler Ebene Entscheidungen schnell getroffen und unbürokratisch umgesetzt werden können. Die stark institutionalisierte Region wird durch einen formalisierten Rahmen gebildet, der notwendig ist, um umfassende, langfristige Aufgaben zu übernehmen. Beispiele sind der Zusammenschluss von Städten und Regionen im Verkehrsverbund. Die dritte Stufe ist die schwach institutionalisierte Region, die sich durch ihre projektbezogenen, netzwerkartigen Kooperationen auszeichnet. Durch den geringen Institutionalisierungsgrad können diese Regionen deutlich schneller und flexibler zusammenfinden, ohne dass langfristige Trägerstrukturen gebildet werden müssen. Beispiele finden sich u. a. in der Städteregion Aachen, in der Kooperationen zur gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung bereits seit einigen Jahren umgesetzt werden.

Manche Problemlagen erfordern eine verfasste, fest institutionalisierte Region, die auch hoheitliche Aufgaben übernehmen kann. In Arbeitsgruppe 3 wurde beispielsweise deutlich, dass vor allem Problemlagen, die in Zusammenhang mit dem Klimawandel zu sehen sind, z. B. vorbeugender Hochwasserschutz oder Anpassungen der Wasserinfrastruktur, handlungsfähige und durchsetzungsstarke Regionen mit regionalplanerischen Kompetenzen verlangen. Andere Themen und Problemlagen, insbesondere eher „weiche“ Themen (z. B. Entwicklungen in den Bereichen Freiraum, Kultur/Kreativität) oder die Vertrauensbildung zu Beginn von Kooperationen, brauchen keinen institutionellen und formalisierten Rahmen.

Je nach Zielsetzung und thematischem und räumlichem Bezug stellen etwa auch temporäre und projektbezogene Handlungsräume eine Möglichkeit der Reaktion auf neue Herausforderungen dar. Mit den – zeitlich begrenzten – REGIONALEN besteht in Nordrhein-Westfalen ein Instrument, um regionale Kooperation zu initiieren und zu erproben, ohne dabei zwangsläufig langfristig tragfähige Strukturen hervorbringen zu müssen. Sind einzelne Herausforderungen hinreichend gelöst, können die etablierten Strukturen wieder aufgelöst werden oder für die Bearbeitung neuer Themen genutzt werden.

Abhängig von Problemdruck und Entwicklungsziel kann die Mitgliedschaft in einer Kooperation auch zeitlich begrenzt und flexibel ausgestaltet sein. In einem „dynamischen Patchwork“ können laufend Partner in eine Kooperation ein- und aussteigen, sie können zu verschiedenen Themen in unterschiedlichen (räumlichen) Konstellationen kooperieren oder auch identische Themen mit unterschiedlichen Partnern in verschiedenen Handlungsräumen bearbeiten (z. B. kann eine Stadt Teil mehrerer Verkehrsverbünde sein). Flexible und dynamisch ausgestaltete Kooperationen bieten für polyzentrale Räume eine gute Möglichkeit, den verschiedenen Herausforderungen gerecht zu werden.

Auswirkungen hinsichtlich des Erfolgs regionaler Kooperationsräume lassen sich daraus jedoch nicht ableiten. Generell kann nicht davon ausgegangen werden, dass verfasste oder stark institutionalisierte Regionen automatisch erfolgreicher wären als lose, projektbezogene oder temporäre Kooperationen. Im Gegenteil, die zahlreich existierenden und neu gegründeten informellen Zusammenschlüsse weisen auf die eingeschränkte Funktionsfähigkeit verfasster „Regionen“ – wie Regionalplanungsregionen, Kommunal- oder Regionalverbände – zur befriedigenden Lösung von Problemen hin. Gerade der experimentelle und inszenierende Charakter temporärer Formate – wie das Beispiel der REGIONALEN in der Region Köln/Bonn oder der Kulturhauptstadt 2010 im Ruhrgebiet

zeigt – scheinen zielführender und erfolgreicher, zumindest, wenn es zunächst um das Zusammenführen von Akteuren, das gegenseitige Kennenlernen und den Aufbau von Vertrauen für regionale Zusammenarbeit geht. Im Vordergrund stehen dabei jedoch hauptsächlich „weiche“ Themen, die in der Regel nicht die Verwaltungshoheit und Entscheidungskompetenzen einzelner Akteure berühren oder gar beschneiden. Tatsächlicher Handlungs- und Problemdruck, wie z. B. im Bereich des Hochwasserschutzes, der Wasserbewirtschaftung oder der siedlungsstrukturellen Anpassung angesichts des demographischen Wandels, kann durch solche losen Handlungsräume häufig nicht gelöst werden. Hier sind wiederum stark institutionalisierte oder verfasste Regionen gefragt.

### ***Entscheidend ist der Mehrwert des regionalen Handlungsraums!***

Der Erfolg regionaler Handlungsräume ist abhängig davon, einen Handlungsbedarf zu spüren, gemeinsame Zielvorstellungen zu entwickeln und egoistische Barrieren zu überwinden. Räumliche Nähe und ein ähnlicher mentaler wie kultureller Hintergrund sind sicherlich förderlich. Doch regionale Kooperationen sind finanziell kein Nullsummenspiel und kosten Transaktionskosten, die sich für die kooperierenden Kommunen bzw. Akteure lohnen müssen. Nur wenn in der gemeinsamen Lösung des Problems gegenüber der alleinigen Lösung ein Mehrwert gesehen wird, werden die Beteiligten bereit sein, den entsprechenden Beitrag zu zahlen.

Insofern ist die Region als planerischer Handlungsraum insbesondere dann gelungen, wenn sie mehr ist als die Summe ihrer Teile. Dieser Mehrwert zeigt sich, wenn das „Kirchturmdenken“ überwunden und der regionale Gedanke verstanden und verinnerlicht ist, sodass sich (kommunale) Akteure als Gewinner sehen, auch wenn sie individuell nicht profitieren oder – im Gegenteil – sogar „verloren“ haben.

### **Autoren**

**Katharina Heider** (\*1982) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund, Birmingham und Zürich. Seit 2008 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Lehrstuhl Raumplanung in Europa. Forschungsschwerpunkte sind die räumlichen Auswirkungen neuer urbaner Ökonomien auf Städte und Stadtquartiere sowie Strategien der Stadt- und Regionalentwicklung.

**Sandra Paßlick** (\*1983) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Seit 2009 arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und ist in der Lehre tätig. Ihre Arbeitsschwerpunkte umfassen kooperative Regionalentwicklung, Metropolregionen und Kulturlandschaften. Seit 2010 ist Sandra Paßlick auch im Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund im Bereich „Forschungskoordination“ tätig.

**Thomas Terfrüchte** (\*1982) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Seit 2008 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung (IRPUD) der Technischen Universität Dortmund. Seine dortigen Tätigkeitsschwerpunkte sind Studiengangskoordination und Studienreformmanagement für den Bachelorstudiengang Raumplanung sowie die „AbsolventInnenbefragung“. Er promoviert unter dem Arbeitstitel „Strategische Regionsbildung in Nordrhein-Westfalen – Ein Beitrag zu einer Theorie der Regionalisierung“. Weitere Forschungsinteressen sind Regionale Identität, Kommunikation und Moderation sowie quantitative raumbezogene Analysen.

**Polyzentrale Stadtregionen  
Die Region als planerischer Handlungsraum**



Junges Forum 2011 | 22. bis 24. Juni in Dortmund

**Jahrestagung 2011 des Jungen Forums  
der Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
vom 22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund**

Mit freundlicher Unterstützung durch:





**Polyzentrale Stadtregionen  
Die Region als planerischer Handlungsraum**



Junges Forum 2011 | 22. bis 24. Juni in Dortmund

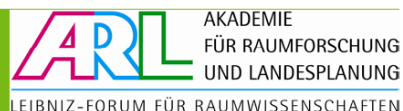
**Programm**

**Mittwoch, 22. Juni 2011**

Ort: Dortmunder U, Hochschuletage

- 12:30 Uhr     **Anmeldung und Empfang**, Hochschuletage Dortmunder U
- 13:00 Uhr     **Eröffnung und Begrüßung**  
 Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich  
 Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)  
  
**Grußworte**  
 Prof. Dr. Susanne Frank  
 Technische Universität Dortmund  
 Dr. Claudia Burger  
 ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung  
 Organisationsteam 2011 des Jungen Forums
- 13:30 Uhr     **Einführungsvorträge und Diskussion**  
 Planning for the new 'regional world': on being caught between territory and networks  
 Dr John Harrison  
 Loughborough University, Department of Geography  
 Regional zusammen wachsen – Herausforderungen und Chancen eines neuen Regionalplans für den Planungsraum Düsseldorf  
 Julia Blinde  
 Bezirksregierung Düsseldorf, Dezernat Regionalentwicklung  
 Moderation: Sandra Paßlick
- 15:15 Uhr     **Informationen** zum Ablauf der Tagung und Vorstellung der Arbeitsgruppen
- 15:30 Uhr     **Pause** und Hotel Check-In
- 16:30 Uhr     **Stadtspaziergänge** in Dortmund, Treffpunkt vor dem nh Hotel  
 Themenroute Grün- und Freiräume (mit Metropolrad Ruhr)  
 – mit freundlicher Unterstützung der Stadt Dortmund und dobeq  
 Anne Hoffmann | Technische Universität Dortmund  
 Themenroute Technologie  
 Eike Lürig | Technische Universität Dortmund  
 Dirk Stürmer | Zentrum für Produktionstechnologie  
 Themenroute Wasser  
 Christine Ufer | Emschergenossenschaft  
 Themenroute Wohnen  
 Dr. Tobias Scholz | Mieterverein Dortmund und Umgebung e. V.
- 19:30 Uhr     **Abendessen** in der Depothek, Dortmund  
 – mit freundlicher Unterstützung der Gesellschaft der Freunde der TU Dortmund e. V.
- 22:00 Uhr     **Gemütlicher Ausklang**, ggf. Kneipenbummel

## Polyzentrale Stadtregionen Die Region als planerischer Handlungsraum



Junges Forum 2011 | 22. bis 24. Juni in Dortmund

### Donnerstag, 23. Juni 2011

Ort: Westfälisch-Märkisches Studieninstitut

- 09:00 Uhr Vorträge und Diskussionen in den vier **Arbeitsgruppen**
- 10:30 Uhr Pause
- 11:00 Uhr Vorträge und Diskussionen in den vier **Arbeitsgruppen**
- 12:30 Uhr Mittagsimbiss
- 13:30 Uhr Vorträge und Diskussionen in den vier **Arbeitsgruppen**
- 15:00 Uhr Pause
- 15:30 Uhr **Abfahrt zur gemeinsamen Exkursion:**  
Zukunftsstandort Ewald und Halde Hoheward, Herten  
Bernd Lohse | RAG Montan Immobilien  
– mit freundlicher Unterstützung der RAG Montan Immobilien GmbH  
und des Projektbüros Ewald  
Tim Großmann | Büro Prof. Pridik + Freese Landschaftsarchitekten, Marl
- 19:30 Uhr **Abendessen** im Unperfekthaus, Essen
- 22:30 Uhr **Rückfahrt** nach Dortmund

### Freitag, 24. Juni 2011

Ort: Westfälisch-Märkisches Studieninstitut und Dortmunder U, Hochschuletage

- 09:00 Uhr **Resümee in den Arbeitsgruppen**
- 10:15 Uhr **Ortswechsel und Pause** (Dortmunder U)
- 11:00 Uhr **World Café:** Präsentation und Diskussion der Ergebnisse  
Zusammenfassung: Prof. Dr. Susanne Frank  
Technische Universität Dortmund
- 12:30 Uhr Diskussionsrunde zur **Weiterentwicklung des Jungen Forums**  
„Zukunft des Jungen Forums“
- 13:00 Uhr **Abschluss** und Fazit durch das Organisationsteam  
Übergabe des Staffelstabs an das Organisationsteam 2012  
Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich  
Generalsekretär der ARL
- 13:30 Uhr **Ausklang** mit Imbiss

Bei Interesse:

- ab 14:30 Uhr Kostenloser Besuch des Museum Ostwall
- ab 19:00 Uhr Fakultätstag Raumplanung, Teilnahme nach Voranmeldung über die Fakultät Raumplanung (kostenpflichtig), TU Dortmund

**Polyzentrale Stadtregionen  
Die Region als planerischer Handlungsraum**

Junges Forum 2011 | 22. bis 24. Juni in Dortmund

Arbeitsgruppe 1

**Region, Regionsbildung, Handlungsfähigkeit**

Steuerungspotenziale auf regionaler Ebene

Moderation: Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte

Alexander Mayr | ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund

Heterogene Raumentwicklung und homogene Handlungsräume? Eine Analyse der innerregionalen Divergenz demographischer Entwicklungen

Mario Reimer | Ruhr-Universität Bochum

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund

Experimentelles „Region Building“ in polyzentralen Stadtlandschaften: Das Beispiel der Kulturlandschaftsgestaltung in der Region Köln/Bonn

Myriam Baumeler, Rabea Lamla | Hochschule Luzern, Schweiz

Das Modell der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern (Schweiz)

Swantje Grotheer | Technische Universität Kaiserslautern

Die polyzentrale Metropolregion Nürnberg – Regionsbildung als dynamischer Prozess in einem „regionalen Patchwork“

Arbeitsgruppe 2

**Verantwortung, Versorgung, Entwicklung**

Daseinsvorsorge zwischen Kooperation und Wettbewerb

Moderation: Florian Flex, Christian Lamker

Patrick Küpper | Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts,  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Braunschweig

Sicherung der Daseinsvorsorge durch Kooperation und Partizipation – Erfahrungen aus ländlichen Räumen

Lutke Blecken | Institut Raum & Energie GmbH, Wedel

Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit

Nils Leber | Universität Bonn

Wachstum-Ausgleich-Stabilität!?

Tobias Preisling | HafenCity Universität Hamburg

Anforderungen für eine räumliche Planung in Metropolregionen

## Teilnehmer des Jungen Forums in Dortmund 2011

Stand der Anmeldung: 20.06.2011

Name, Vorname	Titel, Dienststelle
Barsuglia, Myriam	Dipl.-Umweltwiss. Hochschule Luzern
Blecken, Lutke	Dipl.-Geogr. Institut Raum & Energie GmbH
Brauckmann, Anja	Dipl.-Ing. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Braun, Nicole	Dipl.-Ing. Stadt Viersen
Cormont, Pascal	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Flex, Florian	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Freisberg, Robert	MPA Ministerium des Innern und für Sport
Gerber, Markus	Dipl.-Ing. Bezirksregierung Arnsberg
Gravert, Andreas	Dipl.-Geogr. TU Dortmund
Grotheer, Swantje	Dr.-Ing. TU Kaiserslautern
Growe, Anna	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Günzel, Marian	Dipl.-Geogr. TU Dortmund
Haber, Marlit	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Hamann, Corinna	Dipl.-Geogr. TU Dortmund
Heberling, Martin	Dipl.-Ing. TU Dortmund

Heider, Katharina	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Herding, Matthias	Dipl.-Geogr. Stadtplanungsamt Düsseldorf
Kaufmann, Carina	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Klee, Andreas	Dr. Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Knappik, Magdalena	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Köhler, Hadia	Dipl.-Geogr. Regionalverband Ruhr
Kühl, Jana	Dipl.-Geogr. ILS-Forschung
Kunert, Lisa	Dipl.-Ing. HCU Hamburg
Küpper, Patrick	Dr. vTI Braunschweig
Lamker, Christian	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Lamla, Rabea	Dipl.-Volkswirtin Hochschule Luzern
Leber, Nils	Dipl.-Ing. Universität Bonn
Maciolek, Markus	Dipl.-Geogr. Regierung von Schwaben – Sachgebiet Raumordnung
Mayr, Alexander	Dipl.-Ing. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Meng, Rüdiger	Dipl.-Geogr. Universität Mannheim
Mießner, Michael	Dipl.-Geogr. Universität Göttingen
Müller, Peter	Dipl.-Ing., Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Neubert, Lena	Dipl.-Geogr. Universität Münster

Neugebauer, Carola Silvia	Dipl.-Ing. Leibniz-Institut für Länderkunde
Oostendorp, Rebekka	Dipl.-Geogr. Universität Bonn
Paßlick, Sandra	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Preising, Tobias	Dipl.-Ing. HCU Hamburg
Reimer, Mario	M.Sc. Geogr. Ruhr Universität Bochum
Reuter, Ruth	Dipl.-Ing. Stadt Dinslaken, Fachdienst Bauleitplanung und Stadtentwicklung
Riegel, Christoph	Dipl.-Ing. RWTH Aachen
Schlotmann, Christina	Dipl.-Ing. Stadt Witten - Techn. Rathaus
Schmidt, Martin	Dipl.-Ing. TU Darmstadt
Schmitz , Sandra	M.Sc. Geogr. TU Dortmund
Scholich, Dietmar	Prof. Dr.-Ing. Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Schubert, Susanne	M.Sc. TU Darmstadt
Schwabedal, Felix	Dipl.-Umweltwiss. HCU Hamburg
Stinn, Thomas	Dipl.-Geogr. Universität Münster
Stock, Katja	Dipl.-Ing. Universität Hannover
Terfrüchte, Thomas	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Vetter, David	Dipl.-Geogr. steg Hamburg mbh
Volgmann, Kati	Dipl.-Ing. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

■ Anhang

Volkman, Anne	Dipl.-Ing. TU Dortmund
Wilker, Jost	Dipl.-Ing. ILS-Forschung
Witte, Sebastian	Dipl.-Ing. KIT Karlsruhe
Wörmer, Sven	M. A. Universität Bonn
Wyszynski, Tamara	M. A. RWTH Aachen
Zaspel, Brigitte	Dipl.-Geogr. BBSR Bonn
Zimmermann, Thomas	Dipl.-Ing. HCU Hamburg

## Kurzfassung

Polyzentrale Stadtregionen sind in vielfältiger Weise ein aktuelles Forschungsfeld der Raumwissenschaften. Oft verstanden als Alternative oder Gegenentwurf zur monozentrischen Metropole, meint der Begriff zunächst nicht mehr und nicht weniger als städtische Verflechtungen auf regionaler Maßstabsebene. Aus wissenschaftlich-analytischer Perspektive werden solche Verflechtungen aufgedeckt, es werden Regionen abgegrenzt, Metropolfunktionen zugeordnet und nationale und internationale Rankings aufgestellt. Aus planerisch-konzeptioneller Perspektive wird über geeignete Steuerungsformen sowie institutionelle und finanzielle Ausstattung diskutiert.

Gründe, weshalb die *Region* – verstanden als räumliche Ebene unterhalb des Landes und oberhalb der kommunalen Ebene – an Bedeutung gewinnt, gibt es viele. Immer wieder werden jedoch zwei Entwicklungen genannt, die ein verstärktes Handeln auf regionaler Ebene notwendig werden lassen, weil die Probleme auf kommunaler Ebene nicht (mehr) gelöst werden können: die Folgen des demographischen Wandels und des Klimawandels. Aktuelle Diskussionen zu Schrumpfung und Daseinsvorsorge, zu Klimaschutz und Klimaanpassung, zu Energieversorgung und Energiesicherheit und zum Standortwettbewerb um Einwohner, Unternehmen und „kluge Köpfe“ lassen sich unter den beiden zentralen Herausforderungen der Raumplanung zusammenfassen. Lösungsstrategien zur Bewältigung der Probleme werden mehr und mehr auf regionaler Ebene entwickelt, wodurch der Region als planerischem Handlungsraum eine immer stärkere Bedeutung zukommt.

Die Tagung des Jungen Forums vom 22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund widmete sich der Region als polyzentralem Handlungsraum. In vier Arbeitsgruppen wurden Möglichkeiten und Grenzen der regionalen Problemlösungskompetenz aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet, um schließlich übergreifende Schlussfolgerungen für planerisches Handeln auf regionaler Ebene zu ziehen.

Über 50 Mitglieder des Jungen Forums haben die dreitägige Veranstaltung in Dortmund besucht. Die Ergebnisse der Tagung sind in diesem *Arbeitsbericht der ARL* zusammengefasst.



## Über die ARL

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) untersucht die Wirkung menschlichen Handelns auf den Raum und analysiert die Möglichkeiten einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dies geschieht auf den Feldern Wirtschaft, Soziales, Ökologie und Kultur.

Die ARL ist das zentrale, disziplinübergreifende Netzwerk von Expertinnen und Experten, die in der Raumforschung und Raumplanung arbeiten. Damit bietet sie die ideale Plattform für den raumwissenschaftlichen und raumpolitischen Diskurs. Forschungsgegenstand sind räumliche Ordnung und Entwicklung in Deutschland und Europa.

Die Akademie ist eine selbstständige und unabhängige raumwissenschaftliche Einrichtung öffentlichen Rechts von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse. Sie wird gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und gehört der Leibniz-Gemeinschaft an.

Sie vereint Fachleute aus Wissenschaft und Praxis in ihrem Netzwerk. Dadurch können Grundlagenforschung und Anwendung eine direkte Verbindung eingehen – eine wichtige Voraussetzung für eine fundierte Beratung von Politik und Gesellschaft.

Dank ihrer Netzwerkstruktur und der Arbeitsweise in fachübergreifenden Gruppen ermöglicht die ARL den effizienten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Akteuren. So sind erfolgreiche Kommunikation und Wissenstransfer auf allen Ebenen gewährleistet. Auf der Basis des personellen Netzwerks fungiert die ARL als Mittlerin zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit.

Nähere Informationen über die ARL finden Sie unter [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de).



ISBN 978-3-88838-375-5  
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-376-2  
(Print-Version)



[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)