

Miosga, Manfred

**Book Part**

## Regionale Kooperation in der Metropolregion München: Herausforderungen, aktueller Stand und Notwendigkeiten

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Miosga, Manfred (2007) : Regionale Kooperation in der Metropolregion München: Herausforderungen, aktueller Stand und Notwendigkeiten, In: Miosga, Manfred Saller, Raymond (Ed.): Wie viel 'Governance' braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München, ISBN 978-3-88838-339-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 15-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60184>

**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.*

Manfred Miosga

## **2 Regionale Kooperation in der Metropolregion München – Herausforderungen, aktueller Stand und Notwendigkeiten**

### **2.1 Die Metropolregion München: Ausgangsposition und neue Herausforderungen**

#### **2.1.1 München als eine der führenden Metropolregionen in Deutschland**

Die Region München gilt aufgrund ihrer spezifischen Standortqualitäten als eine der wettbewerbsfähigsten Metropolregionen Europas. Aufgrund ihrer Entwicklungsgeschichte, die mit einer späten Phase der Industrialisierung verbunden ist, ist die Region München nicht mit alten krisenhaften Industriebranchen „belastet“. In traditionellen Branchen wie Fahrzeug- und Maschinenbau und Elektrotechnik ist die Wirtschaftsstruktur Münchens von wettbewerbsstarken global agierenden Großunternehmen geprägt.

Darüber hinaus findet sich in der Region eine gute Mischung aus kleinen, mittleren und großen Unternehmen sowohl aus dem produzierenden Gewerbe als auch aus Dienstleistungsbereichen und potenziellen Wachstumsbranchen wie IuK-Technologien, Medien, Luft- und Raumfahrt, Biotechnologie, mit denen große Zukunftschancen verbunden werden. Die Region verfügt über eine hochwertige Ausstattung mit moderner und leistungsfähiger Verkehrsinfrastruktur wie Flughafen, ICE-Knotenpunkt und Autobahnnetz. Unter den deutschen Metropolregionen nimmt München gemeinsam mit Frankfurt den Spitzenplatz hinsichtlich der Hub-Funktion als Verbindungsglied zu globalen Verflechtungsbeziehungen ein und ist diesbezüglich von einem wachsenden Bedeutungsgewinn gekennzeichnet (vgl. Kujath, Dybe, Fichter 2002). Neben einem hervorragenden Besatz mit öffentlichen und privaten Forschungseinrichtungen und Universitäten als wichtigen Teilfunktionen der Wissensökonomie ist die Region München von einer hohen Freizeit- und Erholungsqualität gekennzeichnet. Die Ausstattung mit renommierten Kultureinrichtungen und international beachteten Veranstaltungsstätten ist hervorragend.

Der Landeshauptstadt wird wegen der großen Anzahl internationaler Konzernzentralen und nicht zuletzt wegen der Anziehungskraft als Destination im Städtetourismus mit Festivals wie dem Oktoberfest eine hohe Internationalität zugeschrieben. Die von Richard Florida als für die kreativen Industrien bedeutend bezeichnete positive Kombination aus Technologien, Talenten und Toleranz scheint sich beispielhaft in der Metropolregion München zu entfalten. In Rankings schneidet die Region hinsichtlich der Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit daher regelmäßig als einer der attraktivsten Wirtschafts- und Lebensräume Europas ab (vgl. u.a. Prognos 2004; IHK für München und Oberbayern 2003).

#### **2.1.2 Die Sicherung der hervorragenden Wettbewerbsposition als ständige Herausforderung**

Die ausgesprochen starke Wettbewerbsposition und die positiven Prognosen (vgl. Prognos 2006) dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Aufgabe, die hervorragende Position zu halten und dauerhaft auszubauen, eine große Herausforderung für die regionale Entwicklungspolitik in der Metropolregion ist.

Die Globalisierung der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen, die Liberalisierung der Märkte und die daraus folgenden verschärften Konkurrenzverhältnisse sind dabei ein wesentlicher Faktor. Der verschärfte Wettbewerb macht wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen und ihren Standorträumen grundsätzlich immer schwieriger planbar und

weniger vorhersehbar. Bei verkürzten Innovations- und Produktzyklen und einer wachsenden Konkurrenz können Branchen, die heute noch als Zukunftsfelder gelten, sehr schnell zu hart umkämpften Bereichen werden und die mit ihnen verbundenen Hoffnungen enttäuschen. Dies macht die Wettbewerbsposition von Regionen zu prekären Verhältnissen, die es durch aktives und vorsorgendes Handeln zu sichern gilt.

Die Insolvenzen und Krisenerscheinungen der letzten Jahre bei Großunternehmen in Schlüsselbereichen des Dienstleistungssektors wie Banken, Versicherungswesen, Medien und Informationstechnologien oder des produzierenden Sektors (Luft- und Raumfahrt) weisen drauf hin, dass auch die Wirtschaft in der Region München nicht unverwundbar ist. Die überdurchschnittlich hohe Exportquote der regionalen Wirtschaft ist ein Indikator für die intensive Einbindung in globale Märkte. Dadurch konnte die Region München in der Vergangenheit zu einem großen Maß von der Globalisierung profitieren, ist aber gleichzeitig einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt.

Für die Region München wird es daher zur zentralen Herausforderung, die komplexen Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Wissensökonomie zu organisieren. Dies bedeutet, dass sie auf den Feldern der Innovation, Kreativität und der Technologieentwicklung verstärkt um ihre Führungspositionen wird kämpfen müssen. Damit gerät die Politik in der Region unter Druck, möglichst optimale Bedingungen für die Herausbildung und Stabilisierung eines Kreativität fördernden und innovationsfreundlichen Umfeldes bereitzustellen.

Das zunehmend schwierige konjunkturelle Umfeld wirkt sich jedoch direkt auf die kommunalen Finanzen aus, da die Gewerbesteuererinnahmen zunehmend stark fluktuieren. Das macht eine kontinuierliche und verlässliche Investitionspolitik der öffentlichen Hand immer schwerer herstellbar.

Neben der Wahrung der Position im globalen Wettbewerb gilt es, folgende in unterschiedlichen Analysen konstatierte regionale Defizite und Koordinationsbedarfe anzugehen:

- Die im Rahmen des Wettbewerbsbeitrags zu „Zukunft Stadt 2030“ erstellte Stärken- und Schwächen-Analyse für die Region München verweist einerseits auf eine mangelnde Vernetzung innerhalb und zwischen den Clustern und andererseits wird ein nicht ausreichend entwickelter Wissenstransfer zwischen Hochschulen bzw. der Forschung und Wirtschaft attestiert. Ein aktives Clustermanagement ist daher eine der zentralen Aufgaben, um die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion zu stärken.
- Im Bereich der Wohn- und Lebensqualität in der Region sind die zunehmende Zersiedlung und eine disperse Umweltbelastung (Lärm, Abgase aus Straßenverkehr) zu einer wachsenden Beeinträchtigung geworden.
- Der Schutz der Freiräume und Grünzüge ist eine zentrale Herausforderung, nicht zuletzt um die Attraktivität der weichen Standortfaktoren und wohnortnahe Erholungsmöglichkeiten zu sichern. Die freie unzerschnittene Landschaft muss in einer dynamisch wachsenden Region eine besondere Wertigkeit bei den handelnden Akteuren gewinnen, z. B. über Regional- und Landschaftsparks, sowie durch „Marketing“ für das Siedlungs- und Freiraumkonzept des Regionalplans.
- Die zunehmenden Berufs-, Wirtschafts- und Freizeitverkehre, die aufgrund der zunehmend dispersen Siedlungsstrukturen erzeugt werden, sind zu einer Belastung geworden. Die Verkehrssysteme sind streckenweise überlastet, wodurch sich Erreichbarkeiten verschlechtern. Handlungsbedarf besteht auch im Ausbau und in der

Komplettierung der Verkehrsinfrastruktur und der Angebote sowohl im öffentlichen als auch im Individualverkehr sowie im Bereich Logistik und Wirtschaftsverkehr.

- Die hohen Grundstückspreise und Mietkosten in der Region spiegeln die hohen Wertschöpfungs- und Renditechancen wieder, die die Region bietet. Die Industrie- und Handelskammer als Anhängerin einer expansiven Flächenpolitik fordert seit Langem eine Kooperation der Kommunen bei der Ausweisung und Vermarktung von Gewerbe- und Industriegebieten ein (vgl. Obermeier, Lindemann 2002). In einer Untersuchung zur kommunalen Zusammenarbeit kommen sie jedoch zu dem Ergebnis, dass diese ein „Mauerblümchendasein“ fristet. „Gerade dort, wo Kooperation aufgrund der Probleme (Flächenmangel, Bodenpreise usw.) am dringlichsten wäre, also in den Verdichtungsräumen, wird sie am wenigsten praktiziert“ (Obermeier, Lindemann 2002, S. 1). Auch im Bereich des Wohnungsbaus ist eine koordinierte Vorgehensweise in der Region erforderlich, um vorhandene Angebotslücken zu schließen.
- Zu den nachteiligen Agglomerationsfolgen zählen zudem die insgesamt hohen Lebenshaltungskosten in der Region. Zwar ist auch die Kaufkraft pro Kopf überdurchschnittlich, die Bezieher niedrigerer Gehälter, z. B. bei Beamten, im öffentlichen Dienst (mittlere und niedrigere Dienststufen) oder bei einfacheren personenbezogenen Dienstleistungen, kommt man in der Region jedoch an die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit. Um niedrigere Mieten zu finden, ziehen diese Gruppen häufig ins weitere Umland und nehmen größere Pendeldistanzen in Kauf.
- Insbesondere aus der Sicht der Landeshauptstadt wird immer wieder ein regionaler Ausgleich der ungleich verteilten Lasten zwischen Stadt und Umland gefordert. Lösungsansätze wie regionale Ausgleichsfonds oder Verfügungsmittel für regionale Projekte sind immer wieder in der Diskussion, ohne bisher auch nur in die Nähe der Realisierung zu geraten.
- Erheblicher Koordinationsbedarf wird ebenfalls bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und bei der Sicherung der zentralörtlichen Versorgungsstrukturen und der Nahversorgung in der Region gesehen. Dazu wurde ein regionales Einzelhandelsgutachten erstellt, das die Basis für die Fortschreibung des Regionalplans darstellen soll. Dennoch ist die Bewusstseinsbildende öffentliche Diskussion darüber gering ausgeprägt und die Wirkung des Gutachtens wird vielfach aufgrund absehbarer Vollzugsdefizite skeptisch beurteilt.
- Zudem ist die Außendarstellung und das Marketing der Gesamtregion unterentwickelt und mangelhaft koordiniert sowie auf verschiedene Akteure verteilt (z. B. Staatsregierung, Landeshauptstadt München, MAI e.V./GMA, Kammern). Die personelle und politische Repräsentanz der (Metropol-)Region ist im Vergleich zu anderen wenig ausgeprägt.
- Die anhaltende Finanzknappheit hat mittlerweile auch Kommunen in der Region erfasst. Es ist davon auszugehen, dass auch sie unter einen erheblichen Sparzwang und Rationalisierungsdruck geraten. Dadurch könnten Impulse und Bedarfe für Kooperationen entstehen, die jedoch verstärkt „moderiert“ werden müssten.

Die vielfältigen Handlungsstrukturen in der Region können sich dabei als Hemmschuh herausstellen (vgl. Kagermeier, Miosga, Schussmann 2001). Der zunehmenden Verlagerung und Neuansiedlung auch von höherwertigen Funktionen der Wissensökonomie in die Region führt zu einem dispers strukturierten, über Gemeindegrenzen hinweg intensiv vernetzten und interdependenten patchworkartigen Standortssystem, dem individualistische kommunalpolitische Entscheidungsstrukturen gegenüberstehen.

Durch die Strukturveränderung hin zum regionalen Standortnetz mit bedeutenden Gewerbeansiedlungen, die über das Umland verstreut sind, verliert die Landeshauptstadt München schrittweise wirtschaftspolitische Gestaltungsmöglichkeiten. In einer Vielzahl von Kommunen kommen isolierte Entwicklungsstrategien zum Tragen. Die Summe aus von lokalen Egoismen getriebenen Einzelentscheidungen ergibt mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht automatisch die Steigerung des regionalen Gesamtnutzens. Somit könnte der bestehende „lack of governance“, also eine unterentwickelte Kooperation und Koordination der individuellen Entscheidungsprozesse und das Fehlen eines regionalen Entwicklungsleitbildes, zu einem Nachteil für die zukünftige Entwicklung der Metropolregion werden. Über neue Initiativen und die Aufwertung bestehender Formen müssen für die Kommunen verstärkt Anreize zur Kooperation geschaffen werden, um dieses Defizit auszugleichen.

Es gilt, eine selbst organisierte Bündelung der Kräfte auf regionaler Ebene zur Optimierung der regionalen Standortentwicklung zu initiieren, die losgelöst ist von zufälligen Konstellationen und die umfassend die Entwicklungsperspektiven der Region sichert.

Insbesondere vor dem Hintergrund eines anhaltenden Rückzugs des Staates und der schwindenden finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand scheint mehr denn je die selbst organisierte Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren in der Region und die Bündelung von Kräften aus der Region die erforderliche Antwort. Dabei stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der Analysen der Bundesraumordnung zu Verflechtungsbeziehungen und Erreichbarkeiten der deutschen Metropolregionen die Frage nach der geeigneten Maßstabebene der regionalen Zusammenarbeit. Der bisherige regionale Umgriff der Region München, verstanden als staatliche Planungsregion 14, ist dabei zu groß und zu klein zugleich (vgl. Reiß-Schmidt 2003; Pütz 2004). Die Verteilung von Metropolfunktionen, die Verflechtungsbeziehungen und die funktionale Strahlkraft der metropolregionalen Einrichtungen reichen jedoch weit über die Grenzen der Planungsregion 14 hinaus, sodass zu bestimmten Themen eine Kooperation und Koordination in einem größeren räumlichen Zusammenhang erforderlich ist.

Um die Akteure in eine zukünftige regionale Kooperationsform (Regional Governance) einzubinden, bedarf es der schrittweisen Abstimmung mit bestehenden Kooperationsformen der Metropolregion bzw. die gezielte Integration dieser in das neue Regional-Governance-System, das in den folgenden Kapiteln in seinen Grundzügen dargestellt werden soll. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, auf die bestehenden Kooperationsformen im Folgenden kurz einzugehen. In der Region hat eine regionale Zusammenarbeit in zahlreichen Institutionen eine lange Tradition. Im Folgenden soll daher versucht werden, diese überblicksartig darzustellen und vor dem Hintergrund der veränderten Herausforderungen einer zunehmenden Metropolisierung der Raumstrukturen zu analysieren.

## **2.2 Die unterschiedlichen Facetten der regionalen Zusammenarbeit in der Metropolregion München**

### **2.2.1 Interkommunale Zusammenarbeit im Verdichtungsraum München im Überblick**

Gemeindegrenzen überschreitende Zusammenarbeit hat in der Region München Tradition. Anders als beispielsweise im Großraum Köln gab es in der jüngeren Geschichte Münchens keine großflächigeren Eingemeindungen und die Größe der Landeshauptstadt ist über lange Zeit nahezu unverändert geblieben. Gebietsvergrößerungen gab es seit

den 1930er-Jahren nicht mehr, mit der Folge, dass München durch ein sehr eng begrenztes Territorium gekennzeichnet ist. Die Größe der Fläche Münchens ist heute mit 310,6 qkm etwa der westfälischen Stadt Münster (300.000 Einwohner) vergleichbar (302 qkm) (vgl. Lang, Wiegandt 2003, S. 43).

Aus diesem Grund hat die stadtgrenzenübergreifende Zusammenarbeit mit den Kommunen im Umland eine besondere Bedeutung und es ist in der Region München bereits in der frühen Wiederaufbauphase, wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg, zu ersten freiwilligen Kooperationsansätzen zwischen Stadt und Umlandgemeinden gekommen mit dem Ziel, die Entwicklung überörtlich zu koordinieren. Seitdem sind eine Reihe von Kooperationsformen zu unterschiedlichen Zwecken und in unterschiedlichen räumlichen Zuschnitten hinzugekommen (vgl. Miosga 2003, S. 72).

Die facettenreichen Formen der Zusammenarbeit lassen sich hinsichtlich ihrer thematischen Ausrichtung und ihrer Organisationsform differenzieren. Regionale Kooperation findet in der Region München in streng formalisierten, gesetzlich geregelten Verbänden ebenso statt wie in freiwilligen und flexiblen Arbeitszusammenhängen. Je nach Gegenstand der Kooperation lassen sich sektorale, also thematisch fokussierte („single issue“) und trans-sektorale themenübergreifende („multi issue“) Ansätze unterscheiden. Darüber hinaus gibt es in der Region München immer wieder zeitlich befristete bzw. auf einzelne Projekte bezogene Formen der Kooperation, wie Abbildung 4 zeigt.

Abb 4: Regionale Kooperationsformen in der Region München – thematische Fokussierung und organisatorische Ausgestaltung

Formelle Institutionen				
Themenbezug	Name	Rechtsform	Hauptaufgabe / Zweckbestimmung	Mitglieder und räumlicher Zuschnitt
Multi issue; transsektorale Mehrzweck- kooperation	Regionaler Planungsverband	gesetzlicher Pflichtverband nach ROG und BayLPfG	Regionalplanung	Kommunen und Landkreise (Planungsregion 14)
	Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum	Kommunaler Zweckverband nach KommZG; freiwillige Mitgliedschaft	Planungsdienstleistungen, Gutachten, Beratung, Bauleitplanung	Kommunen und Landkreise geht teilweise über Planungsregion 14 hinaus, nicht flächendeckend
	Greater Munich Area (früher: MAI Wirtschaftsraum Südbayern)	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	Regionalmarketing Plattform für Kommunikation und Erfahrungsaustausch	Mitglieder aus Wirtschaft, Verbänden, Körperschaften aus mehreren Planungsregionen
Single issue Kooperationen	Erholungsflächenverein: Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	Pflege und Erschließung von Naherholungsflächen und Badeseen, Anlage und Unterhalt von Radwegen	Landeshauptstadt München, Bezirk Oberbayern, die Landkreise Bad Tölz-Wolfratshausen, Dachau, Freising, Fürstenfeldbruck, München und Starnberg sowie weitere 58 Städte und Gemeinden
	MVV	GmbH	ÖPNV, Verkehrsplanung	Landkreise, kreisfreie Städte (Planungsregion 14 ohne Landsberg am Lech und mit dem nördlichen Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen)
	Dachauer Moos	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	hoch gefährdete Restbestände der ehemals typischen Landschaft sichern und stabilisieren, Erschließung für Erholungsfunktion	Landeshauptstadt München, Landkreis München, Stadt Dachau, Stadt Oberschleißheim, Stadt Unterschleißheim, Haimhausen, Karlsfeld

## ■ Regionale Kooperation in der Metropolregion München

	Isartalverein	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	Kauf von Grundstücken und Pflege der landschaftlichen Schönheit des Isartals	Privatpersonen und Kommunen aus dem Isartal zwischen Österreich und München
	Heideflächenverein	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	Erhalt und Entwicklung der Heidelandschaft zwischen Mallertshofer Holz und Isar	Landeshauptstadt München, Gemeinden Eching, Garching, Neufahrn, Stadt Oberschleißheim, Stadt Unterschleißheim, Landkreise Freising und München, Bezirk Oberbayern

Informelle Kooperationsformen				
Themenbezug	Name	Träger / Koordination	Thema	Beteiligte / räumlicher Umgriff
Single issue	Inzell Initiative	Initiative von BMW und Landeshauptstadt München	Verkehrsmanagement	zahlreiche Kommunen, Institutionen und betroffene Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft
	Arbeitskreis Erholungslandschaft zwischen Würm und Isar	Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum	Sicherung und Entwicklung der Erholungslandschaft	anliegende Kommunen
Multi issue	Nordallianz – Metropolregion München Nord	acht Kommunen am Nordrand Münchens	Positivplanung, Regionalmarketing und Standortwerbung, Interessensvertretung	acht Gemeinden im Entwicklungskorridor zum Flughafen
	AKREM (Arbeitskreis Regionalentwicklung München)	Regionaler Planungsverband, Landeshauptstadt München	Regionalentwicklung: Zukunftschancen und -risiken der Region München diskutieren und abschätzen	Landratsämter der Region 14, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, IHK, Handwerkskammer, Regionaler Planungsverband, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum, Regionsbeauftragter der Regierung von Oberbayern, Bayerischer Gemeindetag, einige Bürgermeister, ifo-Institut, Personen aus der Wissenschaft
	Ost-Bündnis	Kommunen	Interessenvertretung, Nutzung der Impulse der Flughafenentwicklung, Gewinnung eines eigenen Profils	Lose Arbeitsgemeinschaft aus Kommunen der Landkreise Ebersberg, Erding und Mühldorf

Konzeptionelle bzw. projektbezogene und zeitlich beschränkte Initiativen				
Themenbezug	Name	Träger / Koordinator	Thema	Beteiligte / räumlicher Umgriff
sektoral	ENORM	Wettbewerb des BBR; Koordination des Beitrags der Region München beim Regionalen Planungsverband	Nachhaltige Raumentwicklung, Koordination von Aktivitäten und Umsetzung von einzelnen Projekten	Landeshauptstadt München sowie einzelne Kommunen, Landkreis Fürstentumbruck und Organisationen aus der Region 14
	BUGA 2005 in der Region	Buga GmbH, zahlreiche Kommunen aus dem Umland	Koordination einzelner Projekte im Rahmen der Bundesgartenschau; Fahrradweg, Landschaftsgestaltung	Koordination durch Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum
	MobiNet	Bundeswettbewerb des BMBF; Federführung Kreisverwaltungsreferat	Verkehrsmanagement und Mobilität in Ballungsräumen	verschiedene städtische Referate, Wissenschaft, Verkehrsträger
	BioRegio	Bundeswettbewerb des BMBF	Biotechnologieregionen	

sektorübergreifend	München 2030	Bundeswettbewerb „Zukunft Stadt 2030“ des BMBF; Difu	Langfristige strategische Stadt- und Regionalentwicklung und Leitbildentwicklung	Landeshauptstadt München, IMU-Institut, Institut für Städtebau und Wohnungswesen, Technische Universität München, Regionaler Planungsverband, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum, einzelne Kommunen
	Teilraumgutachten Münchener Süden	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Gutachtergruppe	Teilräumliches Konzept, Schwerpunkt Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung	Kommunen aus dem Isar- und Würmtal südlich von München
	Flughafen-Dialog	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, ifo-Institut, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum, Flughafengesellschaft München	Entwicklungsimpulse der Flughafenentwicklung, Steuerung der Siedlungsentwicklung	Kommunen aus dem Flughafenumland
	Nachbarschaftsbeirat	Flughafengesellschaft München	Entwicklung und Ausbau des Flughafens	Flughafengesellschaft München, angrenzende Kommunen, Landräte und weitere bedeutende Akteure
	Teilraumgutachten Osten	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Gutachtergruppe	Teilräumliches Konzept, Schwerpunkt Siedlungsentwicklung und Wirtschaft	Kommunen aus den Landkreisen Ebersberg, Erding, Freising und Landshut

Darüber hinaus gibt es zahlreiche interkommunale Zusammenschlüsse in den Bereichen Kultur und Bildung, u. a. in Form von Zweckverbänden.

### 2.2.2 Formelle Formen der interkommunalen Zusammenarbeit in der Region München

Bereits in den Jahren des Wiederaufbaus und des beginnenden Wirtschaftswunders war die Koordination der Entwicklung zwischen Stadt und Umland aufgrund der spezifischen territorialen Situation ein wichtiges Thema. Im Jahr 1950 wurde der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PVÄW) als freiwilliger Zusammenschluss von 38 Städten und Gemeinden, der Landeshauptstadt München und vier Landkreisen gegründet, mit dem Ziel, die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in der Region zu koordinieren. Heute sind neben der Landeshauptstadt München 142 Städte und Gemeinden sowie acht Landkreise Mitglied im PVÄW.

Als kommunaler Zweckverband verfolgte er von Anfang an nicht nur das Ziel, die einzelnen Gemeinden in Fragen ihrer Entwicklung zu beraten und in ihrem Auftrag Planungsaufgaben (Erstellen von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen, Planungsgutachten und -studien) zu übernehmen. Auch sollte der Verband eine Plattform bieten, einen Ausgleich zwischen den örtlichen und überörtlichen Interessen herzustellen sowie überörtliche und regionale Planungen abzustimmen. Zudem ist der PVÄW in den letzten Jahren verstärkt als Projektträger bzw. Projektpartner aufgetreten: bei Wettbewerben wie eNORM, MORO und Region München 2030 oder bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bundesgartenschau 2005.

Seit 1972 werden die Aufgaben der regionalen Planung durch den im Landesplanungsgesetz vorgeschriebenen Regionalen Planungsverband (RPV) für die Region 14 wahrgenommen. Insbesondere die stürmischen Suburbanisierungswellen der 1960er-



und 1970er-Jahre machten ein Konzept zur Kanalisierung der Siedlungsentwicklung und zum Schutz von Freiräumen dringend erforderlich. Dies wurde zu den Kernaufgaben der neu etablierten Landes- und Regionalplanung. Der RPV, dem die Stadt München, alle 183 kreisangehörigen Kommunen und alle acht Landkreise der Region gesetzlich zugeordnet wurden, beschließt in seiner Vollversammlung den Regionalplan für die Region München. Dort sind die Bürgermeister aller Kommunen, der Münchener Oberbürgermeister und die Landräte vertreten. Im Vergleich zu den anderen Planungsregionen weist München jedoch eine Besonderheit auf.

Der Geschäftsführer des Regionalen Planungsverbands ist gleichzeitig Verbandsdirektor des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum. Somit kann er einerseits das Know-how, die Ressourcen und die Planungskompetenz des kommunalen Zweckverbandes für die Arbeit in der Regionalplanung nutzen. Andererseits kann dadurch wenigstens zum Teil kompensiert werden, dass die Regionalplanung in Bayern hinsichtlich der Verfügbarkeit über Ressourcen eher schwach ausgestattet ist.

Neben den „großen“ Planungsverbänden gibt es in der Region zahlreiche auf spezifische Einzelthemen bezogene Zusammenschlüsse, die sich einer begrenzten und konkreten Aufgabe widmen und in Form von gemeinnützigen Vereinen organisiert sind. Ihre Aufgabenstellung kann im Wesentlichen als Freiraumschutz und Landschaftspflege bezeichnet werden. Bereits 1902 hat sich der sogenannte Isartalverein gegründet, der sich im Wesentlichen aus Privatpersonen, aber auch aus Gemeindevertretern entlang des Isartals zusammensetzt. In den 1970er-Jahren ist der Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München (kurz: Erholungsflächenverein) gegründet worden, in dem sich die Landeshauptstadt München gemeinsam mit den Landkreisen und Mitgliedskommunen um Ausbau und Erhalt attraktiver Flächen zur Erholungsnutzung an Badeseen bemüht. Der Dachauer-Moos-Verein betreibt im Münchener Nordwesten die aktive Pflege von Naturlandschaften.

Zu den themenorientierten Zusammenschlüssen ist ebenfalls der MVV zu zählen, der 1972 zunächst als Zusammenschluss von der Stadt München, dem Freistaat Bayern und der Deutschen Bundesbahn gegründet wurde. Seit einigen Jahren fungiert er als Gesellschaft von acht Landkreisen, der Landeshauptstadt München und dem Freistaat Bayern als gemeinsamer Aufgabenträger des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Der MVV koordiniert den gesamten ÖPNV in der Region hinsichtlich der Tarife, des Marketings und der Fahrpläne. Außerdem betreibt er Verkehrsforschung und bietet Consulting-Leistungen an (vgl. Reiß-Schmidt 2003, S. 73 f.).

Ebenfalls die Form eines eingetragenen Vereins hat der Zusammenschluss unterschiedlicher Akteure aus Südbayern zu MAI – Wirtschaftsraum Südbayern e.V., der aus dem zunächst informellen Städtetz MAI – München, Augsburg, Ingolstadt hervorgegangen ist. Schwerpunktaktivität von MAI e.V. ist das Regionalmarketing für den gesamten südbayerischen Raum. Dieser umfasst die Planungsregionen München, Ingolstadt, Südostoberbayern, Landshut und Augsburg. Der Verein zählt derzeit über 100 Mitglieder, die sich in einer öffentlich-privaten Partnerschaft zusammengeschlossen haben und je zur Hälfte aus Unternehmen und Gebietskörperschaften bzw. Institutionen zusammensetzen. MAI e.V. versteht sich selbst als Regionalmarketingorganisation mit der Aufgabe, einerseits die Region „nach Außen“ im internationalen Wettbewerb der Standorte zu positionieren und andererseits „nach Innen“ die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu erhöhen und die Region als Handlungsebene besser im Bewusstsein der Akteure zu verankern.

Er bietet seinen Mitgliedern die Möglichkeit, ihre Stärken und die des gesamten Raums nach außen zu kommunizieren durch gemeinsame Messeauftritte, Broschüren, Internetpräsentation. Für das Marketing nach innen stellt der Verein eine Plattform des Erfahrungsaustauschs für seine Mitglieder in verschiedenen Fachforen dar, die sich mit den Themen Verkehr, gesetzliche Grundlagen des Städtebaus, Marketing, Informations- und Kommunikationstechnologie beschäftigen (vgl. Steinberg 2003; www.wirtschaftsraum-suedbayern.com). Um die Wirksamkeit in der Außendarstellung zu erhöhen und auch einen international leichter verständlichen und transportierbaren Namen zu haben, hat sich der Verein erst kürzlich umbenannt in „GMA – Greater Munich Area“. Damit wird ein bisher noch unbestimmter Regionsbegriff aufgegriffen und „besetzt“, um die Vermarktbarkeit großer Teile des Freistaats als Wirtschaftsstandort zu erleichtern. Mit seiner offenen Vereinsform, seinem Schwerpunkt auf Marketingaktivitäten und seinem Umgriff, der über die Planungsregionen hinausgeht, ist GMA ein interessanter Ansatzpunkt für eine Aufwertung der Kooperation in der Metropolregion München.

### 2.2.3 Informelle Kooperationsformen in der Region München

Neben den formalisierten Formen der Zusammenarbeit in der Region München gibt es eine Reihe informeller Kooperationsformen, die die Regional Governance kennzeichnen (vgl. dazu auch Pütz 2004; Reiß-Schmidt 2003; Landeshauptstadt München 2003). Diese haben zu einem Teil gesamtregionale Themen im Fokus, zu einem anderen Teil beziehen sie sich nur auf teilträumliche Ausschnitte der Region:

#### ***AKREM***

Der Arbeitskreis Regionalentwicklung München (AKREM) wurde 1993 auf Initiative der Landeshauptstadt München (Planungsreferat und Referat für Arbeit und Wirtschaft) wegen des Bedarfs an differenzierten Prognosen für die Region hinsichtlich Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung und der Diskussion der Ergebnisse gegründet (vgl. Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München 2003, S. 21 f.). Vertreten sind neben der Landeshauptstadt München die Landratsämter der Region München, das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, die IHK und Handwerkskammer, der Regionale Planungsverband München, der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München, die Regionalplanungsstelle bei der Regierung von Oberbayern, der Bayerische Gemeindetag, einige Bürgermeister und Vertreter der Wissenschaft. In den unregelmäßig stattfindenden Sitzungen werden aktuelle Themen für die Region München bearbeitet und diskutiert. Der AKREM tagt nur in unregelmäßigem Rhythmus und es ist schwierig, einen kontinuierlichen Arbeits- und Diskussionsprozess aufzubauen. Die Koordinationswirkung dieses sporadischen und sehr informellen Diskussions- und Informationszirkels ist eher als gering einzuschätzen, wengleich ein regelmäßiger Austausch der Entscheidungsträger ein interessanter Ansatz für eine metropolregionale Kooperation wäre. Allerdings wurde der AKREM in den letzten Jahren nicht mehr einberufen.

#### ***Inzell-Kreis***

Ebenfalls eine freiwillige und informelle Kooperationsform ohne eigene Entscheidungsbefugnisse ist der „Inzell-Kreis“ oder die „Inzell-Initiative“. Dort finden sich in regelmäßigen Abständen Organisationen, Behörden und Unternehmen aus dem Handlungsfeld Verkehr zusammen und diskutieren aktuelle Fragestellungen. Initiiert wurde der Arbeitskreis von BMW in Kooperation mit der Landeshauptstadt München. Aus den Sitzungen des Inzell-Kreises sind immer wieder konkrete Projektideen, Kooperationen

und Anregungen hervorgegangen, die beispielsweise zu gemeinschaftlichen Forschungsprogrammen im Bereich Verkehrsplanung und Verkehrstechnik geführt haben. Als themenbezogene Initiative mit Initialwirkung für weiterführende Projekte hat der Inzell-Kreis im Bereich der regionalen Verkehrspolitik durchaus eine beachtliche Wirkung entfaltet.

### *Nordallianz*

Die Nordallianz als Zusammenschluss von mittlerweile acht Kommunen im Münchener Norden hat eine interessante Wandlung vollzogen. Gegründet wurde sie in der Folge einer langjährigen Diskussion um die Abwehr von Negativeinrichtungen im Münchener Norden mit dem Ziel der „Positivplanung“ im Sinne einer Steigerung der Attraktivität der Nordgemeinden. Angestoßen durch ein Teilraumgutachten hat sich die Nordallianz mittlerweile zu einer aktiven Regionalmarketinginitiative entwickelt, die auf Messen, durch eigene imagefördernde Publikationen (z. B. eine Fahrradkarte) und durch einen Internetauftritt intensiv Werbung für den kommunalen Zusammenschluss als Wirtschaftsstandort und Lebensraum macht. Unter dieser veränderten Zweckbestimmung – weg vom Verhinderungsbündnis im Abwehrkampf, hin zu Imagewerbung und Standortmarketing – hat sich die Nordallianz im Jahr 2005 um die Flughafengemeinde Hallbergmoos vergrößert und führt nun als einziger regionaler Zusammenschluss den Begriff der „Metropolregion“ im Titel (vgl. [www.nordallianz.com](http://www.nordallianz.com)).

### *Teilraumgutachten der Landesplanung als Impulsgeber zum Aufbau von Kooperationsstrukturen*

Teilraumgutachten und Raumordnerische Entwicklungskonzepte gehören zu den sogenannten weichen Instrumenten der Bayerischen Landesplanung. Mit ihnen können teileräumliche Themen und gemeindeübergreifende Problemstellungen angegangen werden, für die der räumliche Zuschnitt und die Verfahren und Strukturen der Regionalplanung nicht passend sind. Das erste Teilraumgutachten in der Region untersuchte Ende der 1980er-Jahre die planerischen und raumstrukturellen Konsequenzen, die sich aus der Ansiedlung der neuen Messe und der Entwicklung eines neuen Stadtteils auf dem Flughafengelände in Riem ergeben und ob diese raumverträglich zu gestalten seien.

Während in diesem frühen Teilraumgutachten die planerischen Folgewirkungen eines Mega-Projektes im Vordergrund standen, haben die späteren Gutachten ihren Charakter verändert. Neben einem nach wie vor dominanten gutachterlichen Analyseteil ist ein Dialog mit regionalen Akteuren getreten mit dem Ziel, die Grundlagen für ein regionales Management zur Umsetzung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen vorzubereiten. Teilraumgutachten können daher als Inkubatoren für teil-regionale Kooperationen gesehen werden. So hatte beispielsweise das Teilraumgutachten Münchener Osten das Ziel, die Chancen der Randgemeinden der Region zu untersuchen. Als Folge der dynamischen Entwicklungen auf dem ehemaligen Verkehrsflughafen in München-Riem (neue Messe und neuer Stadtteil) und entlang des Korridors zum neuen Flughafen im Erdinger Moos und in dessen Umfeld schließen sich die ländlich strukturierten Kommunen im östlichen Landkreis Ebersberg lose zusammen. Das „Ostbündnis“ will von diesen Chancen nicht abgekoppelt werden und sucht nach Wegen, daran teilzuhaben.

Auch der Dialog zwischen Flughafen und Umlandgemeinden ist durch ein Strukturgutachten verstärkt und auf eine fachlich fundierte Basis gestellt worden. Untersucht wurden neben den siedlungsstrukturellen und verkehrlichen Wirkungen auch gemeinsame Handlungsansätze. In der Folge haben sich die beteiligten Landkreise und Kom-

munen gemeinsam mit dem Flughafen entschlossen, ein handlungsorientiertes Regionalmarketingkonzept zu beauftragen und umzusetzen.

Das neue Südbündnis aus Kommunen im Würmtal und Isartal fußt ebenfalls auf einem Teilraumgutachten. Es greift die Verkehrsproblematik auf, die durch den fehlenden Lückenschluss des Autobahnringes, mangelnde Querverbindungen und wachsenden Wirtschafts- und Erholungsverkehr verursacht werden. Das Wachstum des Biotechnologie-Clusters aus Unternehmen, Universitäten und Forschungseinrichtungen wirft zudem die Notwendigkeit für die Kommunen auf, abgestimmt zu gestalten.

### **2.3 Fazit: Kennzeichen und Defizite der Regional Governance aus der metropolregionalen Perspektive**

Die regionale Zusammenarbeit in der Region München ist – wie gezeigt – von einer großen Vielfalt unterschiedlicher Initiativen gekennzeichnet, die zu verschiedenen Themen in unterschiedlichen räumlichen Abgrenzungen arbeiten. Die räumlichen Abgrenzungen überschreiten nur in wenigen Fällen die Grenzen der Planungsregion 14.

#### **2.3.1 Regionaler Planungsverband und Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum: Potenziale und Defizite der Kernorganisationen für metropolregionale Governance**

Die größte Bedeutung in der regionalen Zusammenarbeit in der Region München kann sicherlich den beiden Planungsverbänden zugewiesen werden. Die Verbände sind so etwas wie „Kernorganisationen“ für die Regional Governance in der Metropolregion (vgl. Benz, Fürst 2003, S. 14). Sie sind hinsichtlich der personellen Ausstattung (PVÄW) und der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten (RPV) leistungsfähige Organisationen.

Der RPV als gesetzlicher Pflichtverband und Träger der Regionalplanung hat die gesetzliche Aufgabe, verbindliche Entwicklungsvorgaben für die Kommunen zu machen und damit steuernd auf die regionale Entwicklung einzuwirken. Die Erfolgsbilanz des RPV wird dabei unterschiedlich beurteilt. Zum einen werden der Regionalplanung in den letzten Dekaden durchaus Erfolge insbesondere in der Steuerung der Siedlungsentwicklung, der Sicherung von Freiräumen und der Sicherung und Erschließung von Rohstoffvorkommen attestiert. Andererseits werden von Kritikern insbesondere die hohen Wachstumsraten von nicht-zentralen Orten in den Achsenzwischenräumen kritisiert, die durch die Regionalplanung offensichtlich nicht unterbunden werden konnten.

Die zahlreichen Teilraumgutachten zeigen, dass die Regionalplanung für diese sektoralen und teilräumlichen Aufgabenstellungen auf Ergänzungen ihres konventionellen Instrumentariums angewiesen ist. Die Regional- und Landesplanung versucht in die Rolle des Initiators und Moderators für interkommunale Abstimmungsprozesse zu schlüpfen, indem sie die Erstellung von Teilraumgutachten und Raumordnerischen Entwicklungskonzepten mitfinanziert. Teilregionale Leitbilder und Maßnahmenkataloge werden entwickelt, fachliche Arbeitskreise sammeln die Ideen und sorgen für die Konsensfindung und Abstimmung zwischen Kommunen untereinander und mit der Regionalplanung – allerdings mit unterschiedlichem Erfolg, denn teilweise schlafen diese Kooperationsformen auch schnell wieder ein, insbesondere wenn sich die Hoffnung auf staatliche Fördermittel für die gemeinsamen Projekte nicht erfüllt. Zudem führen die angeregten teilräumlichen Kooperationsformen dazu, die schwer zu übersehende Vielfalt regionaler Kooperationsformen noch um weitere Zusammenschlüsse zu ergänzen, die jeweils eigenen Zielsetzungen folgen.

Zudem ist die Reichweite der Steuerungswirkung der Regionalplanung aufgrund verschiedener Faktoren begrenzt:

- Der RPV ist hinsichtlich der personellen und finanziellen Ressourcen auf eine Kostenerstattung durch das für Landesplanung zuständige Ministerium angewiesen, die in den letzten Jahrzehnten unverändert geblieben ist. Die Aufstellung von Regionalplänen und deren Fortschreibungen werden durch das Fachpersonal der staatlichen Mittelbehörde (Sachgebiete für Landes- und Regionalplanung bei den Bezirksregierungen und den Regionsbeauftragten) gewährleistet. Um selbst als handelnder Akteur in der Umsetzung der Ziele aufzutreten und Maßnahmen anzustoßen und eigene Projekte auch umzusetzen, bzw. auch um eine aktive moderierende Funktion zwischen kommunalen und anderen Akteuren der Regionalentwicklung zu vermitteln, ist die Regionalplanung in Bayern personell und institutionell zu schwach ausgestattet. In Baden-Württemberg können die Regionalverbände selbst Dienstleistungsbereiche für die Mitgliedskommunen aufbauen und in Eigenregie Projekte durchführen. Durch die daraus erwachsene Kompetenzzuweisung und Handlungsfähigkeit werden die Verbände von den Mitgliedskommunen als regionaler Akteur akzeptiert.
- Regionalplanung funktioniert hauptsächlich durch das Setzen landesplanerischer Normen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Das Hauptproblem bei der gemeinsamen Zielfindung ist jedoch der Zwang zum „kleinsten gemeinsamen Nenner“, der häufig zu einer Verwässerung der Planungsziele führt. Die Entfaltung notwendiger Initiativen zur Steigerung eines regionalen Bewusstseins und zur Umsetzung oder zur „Vermarktung“ der Leitbilder und Konzepte im Sinne einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit übersteigt die Ressourcen der Verbände und ist für die Planer zudem ein neues und wenig bekanntes Tätigkeitsfeld. Im Ergebnis wirken auch sinnvolle regionale Konzeptionen als schwer verdauliches bürokratisches Regelwerk, das zudem häufig nicht widerspruchsfrei ist. Die Region und ihr Leitbild für die regionalen Akteure „sichtbar“ zu machen und sich Wahrnehmungsmustern von Problemen und Lösungswegen anzunähern, ist mit den konventionellen Mitteln der Regionalplanung kaum möglich. Hinsichtlich der Nutzung von Informations- und Kommunikationsmedien zur Information über die Regionalplanung muss der Internet-Auftritt des RPV hervorgehoben werden. Dort sind die wichtigen Informationen zur Regionalplanung verfügbar.
- Als gesetzlicher Pflichtverband zur Umsetzung der staatlichen Landesplanung wird die Regionalplanung – trotz „kommunaler Verfasstheit“ der Verbandsorgane – von den Kommunen häufig als obrigkeitstaatliche Bevormundung und Einmischung in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie empfunden. Die Gremien und Verfahren der Regionalplanung werden kaum als interkommunales Koordinierungsinstrument im Sinne einer regionalen Entwicklung genutzt. Somit ist die Leistungsfähigkeit der traditionellen Regionalplanung relativ gering, wenn es um die Bündelung der kommunalen Aktivitäten geht. Weite Teile des Regionalplans sind durch die Vorgaben der Landesplanung bestimmt, sodass zudem die Spielräume für die Kommunen und den RPV relativ gering sind.
- In einer Stimmung der Deregulierung und Liberalisierung ist die Regionalplanung zudem von zwei Seiten unter Druck geraten: zum einen ist der landespolitische Rückhalt gesunken, da die Schwerpunkte auf Verwaltungsreform und Regelungsabbau gelegt wurden und die Regionalplanung direkt von der Abschaffung bedroht wurde (vgl. Anhörung des Bayerischen Landtags). Dies schwächt zum anderen die Position gegenüber den Kommunen, die teilweise in Allianz mit meist wirtschaftli-

chen Akteuren versuchen, die Planungsprozesse in ihrem Sinne zu beeinflussen bzw. zu umgehen.

- Kontrovers ist auch die Einschätzung der Steuerungswirkung der Regionalplanung in der Vergangenheit. Verglichen mit anderen europäischen Staaten ist die Siedlungsstruktur in Deutschland und auch in der Region München vergleichsweise geordnet. Andererseits muss konstatiert werden, dass die relative Zunahme von Bevölkerung in den Kommunen der Region am höchsten ist, in denen gerade keine verstärkte Siedlungsentwicklung stattfinden sollte: in nicht-zentralen Orten und in den Zwischenräumen der S-Bahn-Achsen (vgl. Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München 2003) und damit nicht den selbst gesetzten Zielen entsprechend.
- Zudem hat die Regionalplanung in der Region München von Beginn an das Problem, dass die territoriale Abgrenzung nicht mit den funktionalen Verflechtungsbeziehungen im Wirtschaftsraum übereinstimmt. Schon zur Gründungszeit der Planungsregion führte das System, sich an Landkreisgrenzen zu orientieren, dazu, dass die Planungsregion im Süden viel zu eng geschnitten ist. Mit zunehmend ausgreifender Suburbanisierung und größeren Verflechtungsdistanzen sowie im Rahmen der neu bewerteten Metropolfunktionen und ihrer Planungsnotwendigkeiten stellt sich das Problem adäquater Planungs- und Handlungsräume nunmehr verstärkt (vgl. BBR 2005a).

Vor dem Hintergrund ihrer derzeitigen Ausgestaltung und ihrer eingeschränkten Wirkungsmacht und Handlungsmöglichkeiten ist die traditionelle Regionalplanung nicht ausreichend in der Lage, als aktiver Kern zur Koordination neuer Anstrengungen in Sachen regionale Kooperation zu wirken. Da der RPV sich selbst jedoch auch als Vertretung der Metropolregion München definiert hat, entsteht dadurch eher ein Vakuum hinsichtlich der notwendigen Initiativen für eine Regional Governance in der Metropolregion.

Der PVÄW verfügt über zahlreiche qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, arbeitet im Auftrag vieler Mitgliedskommunen, kann dadurch Informationen weitergeben, beratend für die Kommunen wirken und aufgrund seiner institutionellen Stärke auch als Träger für Projekte wirken. Zudem ist er häufig als Gutachter tätig und ist an Teilraumgutachten der Landesplanung beteiligt. Mittlerweile verfügt der PVÄW daher über ein fundiertes Wissen über die Region, ihre Teilräume und die einzelnen Gemeinden. Dieses Wissen wird unregelmäßig über Informationsbriefe an die Mitglieder weitergegeben, die zudem mit einem Datenspiegel zur kommunalen Entwicklung versorgt werden. Für die Aufwendung von Ressourcen für die Arbeit in Projekten und für solche Dienstleistungen ist jedoch die Zustimmung der Verbandsorgane erforderlich. Da auch die Kommunen in der Region München unter Finanzproblemen leiden, werden auch die Aufwendungen für die Mitgliedsbeiträge und somit die Mitgliedschaft im PVÄW zunehmend kritisch hinterfragt und es wird auf einen sparsamen Mitteleinsatz gedrungen. Dies schränkt die Spielräume des Verbands vermehrt ein.

### **2.3.2 Der aktuelle Diskurs um den Aufbau einer „Metropolregionalen Governance“**

Die Debatte in der Region München über neue Initiativen und Institutionen der regionalen Kooperation und den Aufbau einer „Metropolregionalen Governance“ verläuft derzeit eher verhalten. Während in anderen deutschen Großstadtreionen die diversen Zyklen der Diskussion um regionale Kooperation zu teilweise tief greifenden Reformen der Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit geführt haben (so z. B. in Stuttgart

und Hannover, aber auch in Hamburg, Frankfurt und im Ruhrgebiet, vgl. u. a. Aigner, Miosga 1994), ist die Region München durch eine auf den ersten Blick erstaunliche „institutionelle Beharrlichkeit“ gekennzeichnet. Eine umfassende institutionelle Reform der regionalen Zusammenarbeit wird jedoch immer wieder angesprochen und die mit Regionalparlamenten versehenen Beispiele aus Stuttgart oder Hannover werden angeführt (vgl. Reiß-Schmidt 2003; Landeshauptstadt München 2003).

Die relativ verhaltene Diskussion um eine vertiefte und neu zu institutionalisierende Kooperation in der Region München wird mit dem anhaltenden Erfolg in der Regionalentwicklung und der hohen aktuellen Wettbewerbsfähigkeit der Region begründet.

Dennoch sind seit den 1990er-Jahren auch immer wieder neue Impulse zu verzeichnen, die auf den zunehmenden Wettbewerb der Regionen und den dadurch entstehenden Druck zur Optimierung der regionalen Standortqualitäten verweisen. Das Städtetz MAI, aus dem der heutige Verein Greater Munich Area (GMA) hervorgegangen ist, ist ein Beispiel für eine solche Initiative nach der Diskussionswelle, die sich mit der bevorstehenden Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der aufkommenden Debatte um den Wettbewerb der Regionen ergeben hat. Als Regionalmarketingorganisation stößt GMA einerseits in eine bestehende Lücke in der Metropolregion München und greift das Defizit in der Außendarstellung durch Einnahme einer großräumigen Perspektive auf.

Dennoch weist GMA als Verein in seiner aktuellen Struktur auch erhebliche Schwächen auf. Mit ca. 100 Mitgliedern aus den Bereichen Gebietskörperschaften, Institutionen und Unternehmen ist die Mitgliederstruktur insbesondere bei den kommunalen Gebietskörperschaften sehr lückenhaft und zudem durch Fluktuation gekennzeichnet. Die personelle und finanzielle Ausstattung von GMA ist folglich nicht sehr leistungsfähig und wird zu einem Teil als freiwillige Leistung von der Landeshauptstadt München getragen. Eine Legitimation für die politische Repräsentanz der Region ist nicht vorhanden. Der Verein kann daher auch nicht als Repräsentant der Region auftreten und diese verbindlich nach außen vertreten.

Folglich hat sich der Verein bisher darauf konzentriert, für seine Mitglieder durch gemeinsame Messeauftritte eine Marketingorganisation zu bieten sowie auf Veranstaltungen einen Erfahrungsaustausch zu organisieren und die Kooperation in freiwilligen Projekten und Fachforen anzuregen. Der ursprüngliche Ansatz, insbesondere auch zwischen den Oberzentren der Region zu einer Koordination von Aktivitäten beizutragen, konnte nicht erreicht werden. Der Verein wird dazu von den politischen Spitzenvertretern der Städte und Verbände zu wenig als regionale Kooperationsplattform genutzt.

So hat sich GMA als ein Akteur unter zahlreichen anderen auf der regionalen Bühne etabliert, ohne allerdings weder zu entscheidenden Impulsen für ein kraftvolles Regionalmarketing der gesamten Metropolregion noch als Motor für ein effektives Regional Governance als Sprecher des Gesamttraumes beitragen zu können.

Dass in der Metropolregion München allerdings ein hoher Bedarf für regionale Kooperation vorhanden ist, ergeben verschiedene Gutachten und Einzelinitiativen wie insbesondere auch die Inzell-Initiative. Diese weisen auf einen verstärkten Koordinationsbedarf in der Region zu sektoralen Themen (Verkehr) oder übergreifenden Aspekten der Regionalentwicklung hin und zeigen einen Handlungsbedarf auf, der von der traditionellen Regionalplanung nicht gedeckt wird. Dabei kommt in beiden Fällen die Initiative aus der Landeshauptstadt München. Über die informellen Arbeitskreise wird versucht, jenseits der Gremien des RPV in einen Dialog mit wichtigen Akteuren aus der Region einzutreten, um eine Annäherung der Problemwahrnehmung und der möglichen Lö-

sungsmuster zu wichtigen Fragen der Regionalentwicklung und Verkehrsplanung zu erreichen.

Auch wenn in der Region München die Diskussion um die geeignete Form der regionalen Zusammenarbeit immer wieder aufkeimt, so schlagen sich auch andere neue Ansätze vor allem in Initiativen nieder, die auf konkrete Projekte bezogen und zeitlich befristet sind bzw. Teilräume betreffen. Häufig werden dabei singuläre Ereignisse wie Wettbewerbe oder Festivals genutzt, um der regionalen Kooperation neue Impulse zu geben. Als Beispiele dafür sind der Beitrag zu Bundeswettbewerben wie „eNORM“, „MORO“, „Zukunft Stadt 2030“ oder die BUGA 2005 zu sehen. Im Rahmen dieser Anlässe werden einerseits einzelne materielle Projekte realisiert (z. B. Fahrradwege, Landschaftsparks), andererseits werden Kontakte und Partnerschaften geknüpft, auf die zu anderen Gelegenheiten wieder zurück gegriffen werden kann. Der PVÄW übernimmt in solchen Projekten immer wieder eine wichtige Funktion als Koordinator oder Drehscheibe für Kontakte.

Es scheint durchaus typisch für die Region, dass die Impulse aus Projekten und Wettbewerbsbeiträgen nicht offensiv weitergetragen werden. So wurde im jüngsten Projekt „Zukunft Region München 2030“ eine fundierte Stärken-und-Schwächen-Analyse vorgelegt, die auch neue Tendenzen und Herausforderungen aufgreift und an der wichtige Akteure des PVÄW, der Landeshauptstadt München und aus Kommunen beteiligt waren. Darauf aufbauend wurde auch ein Vorschlag für ein regionales Entwicklungsleitbild erarbeitet, das die Notwendigkeit zur partnerschaftlichen regionalen Zusammenarbeit zum Wohle der Region betont, wichtige Handlungsfelder und Ziele beschreibt (vgl. Regionaler Planungsverband München 2004). Dabei wird insbesondere auch die Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle für die unterschiedlichen Aktivitäten der Regional Governance gefordert, ohne dass dies von den Akteuren aufgegriffen wurde.

Wie nur in einigen Ausschnitten gezeigt werden konnte, ist die Region München von einer ausgesprochenen Vielfalt von Kooperationsformen und Koordinationsinitiativen geprägt. Dies wird jedoch unterschiedlich beurteilt. Einerseits wird in dieser außerordentlich vielgestaltigen „Landschaft“ der Kooperation der Ausdruck der von fast allen politisch Verantwortlichen empfundenen zunehmenden regionalen Verflechtung sowie der Einsicht in die Chancen gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung gesehen. Andererseits weist diese Vielgestaltigkeit auch auf Defizite einer übergreifenden Koordination der Regionalentwicklung und eines noch gering entwickelten umsetzungsorientierten Regionalmanagements hin (vgl. Reiß-Schmidt 2003, S. 76).

Mit Hinweis auf die gute Positionierung der Region München in verschiedenen stadtregionalen Vergleichen wird die Vielfalt und ein gewisser Wettbewerb zwischen den verschiedenen Kooperationsformen als durchaus erfolgreich bewertet. Aus dieser Perspektive heraus wird insbesondere einer übergeordneten regionalen Institution wie z. B. einem Mehrzweckverband mit Regionalparlament nach dem Vorbild des Verbands Region Stuttgart eine Absage erteilt. Eine Verbandslösung sei weder politisch durchsetzbar, da es auf Landesebene dafür keine gesetzgeberische Mehrheit gäbe, noch sei sie notwendig und wünschenswert. Anstelle einer zentralen koordinierenden Instanz soll die Regional Governance durch projektbezogene, selbst organisierte und selbst initiierte punktuelle Kooperationsformen konstituiert werden und eher einem freien Spiel der Kräfte und der Einsichten überlassen werden. Der Regionalplanung kommt in diesem Modell die Rolle zu, den landesplanerischen Rahmen für eine weitgehend sich selbst überlassene Entwicklung zu definieren.

Andererseits wird dies allerdings als insofern bedrohlich für die Region gesehen, als einiges dafür spricht, „dass eine wirksame ‚ Holdingstruktur ‘ für Planung, Regionalmar-



keting, Tourismus, Wirtschaftsförderung, Flächenmanagement für Wohnen, Gewerbe und große Infrastrukturvorhaben (Flughafen, Messe, Verkehrswege, Güterverkehrszentren, regionale Sport- und Freizeitanlagen usw.) künftig immer mehr eine Voraussetzung dafür sein wird, dass eine Region im europäischen und weltweiten Wettbewerb ihre Chancen erkennen und ihre Potenziale optimal nutzen kann“ (Reiß-Schmidt 2003, S. 76).

Für die Entwicklung von Metropolregionen und zur Steigerung bzw. zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen wird der regionalen Zusammenarbeit ein besonderes Gewicht eingeräumt (Adam, Göttsche-Stellmann, Heidbrink 2005). In einem Bericht der Stadt München zur regionalen Kooperation (Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München 2003, S. 2) heißt es daher: „Um langfristig die Position der Region München zu sichern, kommt der regionalen Außenvertretung und dem regionalen Marketing eine zunehmend wichtigere Rolle zu. Internationale Konkurrenten unserer Region sind beispielsweise die Region Boston oder Silicon Valley“.

Die Stadt München steht somit vor der Herausforderung, gegenüber anderen Metropolregionen gemeinsam mit den Umlandgemeinden und -landkreisen international präsent zu sein. Folglich muss die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen regionalen Akteuren – insbesondere den Kommunen und Landkreisen – eine neue Qualität durch eine auf gemeinsame Ziele ausgerichtete Kooperation erreichen, da keine Kommune für sich allein den anstehenden Zukunftsaufgaben gewachsen ist. In der derzeit anstehenden Neuorganisation dieser Metropolregion liegt eine Chance für die Zukunft.