



Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

Dezember 1998

# Aktuelle Information

Deutsches Institut für Urbanistik

## Perspektiven für ein Europa der Regionen

Vortrag auf der gemeinsamen Jahrestagung 1998 „Die Region ist die Stadt“  
der Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung

Esslingen, 24. September 1998

Prof. Dr. Heinrich Mäding

Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin

### I. Einführung

Kaum ein politischer Prozeß hat auf unserem Kontinent im letzten halben Jahrhundert eine solche Wirkung entfaltet wie der Prozeß der Europäisierung. Europa steht heute zugleich für die Chance zum Frieden und zum Wohlstand. Der integrative Impetus – zwischenzeitlich eher erlahmt – findet in der Europäischen Währungsunion mit der Einführung des Euro zum 1.1.1999 sein triumphales Symbol – ein Symbol, an dem sich verständlicherweise auch mehr Sorgen festmachen als am alten bürokratischen Europa der Agrarmarktordnungen und Kaugummimirichtlinien.

Wird dieses überstaatliche Europa ein übermächtiges Europa? Kann es wie der Zauberlehrling seinen (nunmehr 15 – morgen wieviel?) „Meistern“ entgleiten? Kann es, wird es zugleich Vertiefung und Erweiterung, Disparitätenabbau und Demokratisierung befördern können? Liegt im Sieg des Willens zur Einheit eventuell – in selbstzerstörerischer Dialektik – zugleich der Verzicht auf

eine unserer größten Stärken, auf unser Erbe an städtischer, regionaler und staatlicher Individualität und Vielfalt?

Ist die Formel vom „Europa der Regionen“, die in den 80er Jahren als Antwort auf innerstaatliche Dezentralisierungsprozesse (z.B. in Frankreich, Spanien und Belgien) de Gaulles „Europa der Vaterländer“ abgelöst hat, erfolversprechende Problemlösung oder eher Wundpflaster aus dem Arzneischränkchen symbolischer Politik?

Sie werden nicht erwarten, daß ich Ihnen solche Fragen in den kommenden Minuten umfassend und schlüssig beantworten kann. Mein kurzer Vortrag am Beginn dieser gemeinsamen Tagung zweier Akademien, die Wissenschaftler, Praktiker und Grenzgänger aus dem weiten Feld der Raumpolitik vereinen, kann nicht einer systematischen, vertieften Analyse dienen und dabei gar „Perspektiven für die einzelnen Regionen Europas“

abhandeln. Ich versuche vielmehr auf der Basis von Erfahrungen in Deutschland, den Rahmen der Gedanken eher weit zu ziehen. Mein Beitrag überschreitet dabei wiederholt die dunkle Grenze zwischen Wissenschaft und Spekulation und die etwas hellere zwischen strenger Wissenschaft und politischer Empfehlung.

## II. Globalisierung – Regionalisierung

Die Wirtschaft ist zur Zeit unstrittig die wichtigste Determinante der weltweiten Entwicklungen. Wirtschaftliche Zwecke dominieren die Technikentwicklung und die Staatsaufgaben auf allen Ebenen („Standort Deutschland“).

Der „ökonomische Imperialismus“<sup>1</sup> zeigt sich nicht so sehr daran, daß Professoren wirtschaftswissenschaftliche Denkinstrumente auf neue Felder anwenden<sup>2</sup>, sondern daß früher kulturell gebundenes, tendenziell einheitliches Handeln im Alltag der Gesellschaftsmitglieder nun zunehmend ökonomisch, das heißt frei durch individuellen Vergleich von Nutzen und Kosten, bestimmt wird<sup>3</sup>.

Die Wirtschaft im engeren Sinne, das System von Produktion und Verteilung der Güter, befindet sich weltweit im Umbruch. Drei Tendenzen – vielfältig verzahnt – stehen dabei im Vordergrund: die Globalisierung, die Tertiärisierung und der Siegeszug eines neuen technologischen Leitkomplexes (Mikroelektronik, Computer, Telematik, Internet), der einerseits räumliche Distanz entwertet und insofern die heutige Globalisierung erst ermöglicht, andererseits die infrastrukturelle Voraussetzung für den Übergang in die Informations- und Wissensgesellschaft darstellt.

Unter diesen Tendenzen ist die Globalisierung für mein Thema am wichtigsten. Dutzende weltweit vermarkteter Bücher aus den letzten fünf Jahren befassen sich mit den Ursachen, Formen und Folgen, Verheißungen und Gefahren der Globalisierung.

1. Charakteristisch für den Globalisierungsprozeß mit seinen vielen Facetten (wie der Entwicklung der Exporte, der Direktinvestitionen, der Finanzmärkte) ist ein Zusammenspiel von gewinnorientierten Unternehmensstrategien und staatlichen Politikstrategien.

Die privaten Strategien führen nicht nur zur Internationalisierung von Beschaffung, Investition, Produktion und Absatz, sondern auch zur Gleichzeitigkeit von spektakulären Unternehmensfusionen einerseits und weltweiten Vernetzungen selbständiger Unternehmen andererseits.

Die öffentlichen Strategien sind gekennzeichnet durch Liberalisierung und Deregulierung, also eine „konsequente, politisch gewollte Entgrenzung von ehemals geschützten nationalen Märkten“ in wirtschaftlichen Großregionen und ein wachsendes Gewicht globaler Institutionen (wie General Agree-

ment on Tariffs and Trade – GATT, World Trade Organization – WTO – oder International Monetary Fund – IMF)<sup>4</sup>.

Insgesamt zeigt sich also ein uneinheitliches Bild, doch überwiegt die Sorge, daß der demokratisch legitimierte Einfluß der Politik zu einer zielgenauen Gestaltung der Wirtschaft in diesen Prozessen tendenziell sinkt.

2. Globalisierung bedeutet nicht, daß die Wirtschaftsaktivitäten im globalen Maßstab gleichmäßig vernetzt würden. Der Schwerpunkt liegt in der sogenannten Triade aus Nordamerika, Europäischer Union (EU) und Japan/Südostasien. Mit New York, London und Tokio hat übrigens jeder dieser Räume eine unstrittige „global city“<sup>5</sup>.

3. Für Europa als Ganzes folgen aus der Globalisierung besondere Chancen. Dies gilt vor allem makroökonomisch und aus staatlicher Perspektive für den „Außenhandelsriesen“ Deutschland. Aus regionaler Perspektive gibt es aber auch besondere Gefahren, denn für die Regionen in Europa erzeugt die Globalisierung ein spezifisches Spannungsverhältnis:

Der Gleichschritt der global gemeinsamen ökonomischen Zwänge und die Gleichheit des kontinental gemeinsamen rechtlich-politischen EU-Rahmens treffen auf eine Disparität der Ausgangslagen und Potentiale. Diese ist heute in vielen Fällen weniger national als regional definiert. Europaweit ist das legendäre Bild der von London nach Mailand reichenden „blauen Banane“ bekannt geworden – eines Raums, für den räumliche Zentralität mit Nachfragedichte, große Städte und innovative Manpower charakteristisch sind. Dieser Raum ist auch deshalb begünstigt, weil hier der Binnenmarkt die alten Zerschneidungseffekte der Grenzen, die hier überdurchschnittlich stark wirksam waren, beseitigt hat<sup>6</sup>. Ihm stehen große periphere Räume mit wirtschaftlichen Problemen gegenüber – von Mecklenburg-Vorpommern bis zur Peloponnes.

Die Auseinandersetzung zwischen Polarisierungstheoretikern, die den Marktprozessen ein regionales Disparitätenwachstum zuschreiben, und Neoklassikern, die statt dessen eine ökonomische Konvergenz erwarten, ist unentschieden. Keine der Positionen hat bisher empirisch Geltung für alle Räume und Zeiten, alle Indikatoren und alle Aggregationsebenen erlangen können. Sie ist vielleicht sogar unentscheidbar, weil alles, was wir beobachten können, ein Konglomerat von Markt- und Politikeffekten ist und die Isolierung der Politikwirkungen stets nur sehr unvollkommen gelingt.

4. Weil aber erstens die Politik sich selbst auf EU-Ebene der Globalisierung als einem geradezu evolutorischen Trend nicht entziehen kann und weil zweitens neoklassische Konvergenz-

1 K. E. Boulding, Ökonomie als eine Moralwissenschaft, in: W. Vogt (Hrsg.), Seminar: Politische Ökonomie. Zur Kritik der herrschenden Nationalökonomie, Frankfurt/M. 1973, S. 107–125, hier: S. 118.

2 Z. B. „ökonomische Theorie der Politik“

3 Ein wichtiges Beispiel ist bei uns m.E. der Geburtenrückgang, ein anderes der Wandel des Staatsbürgers zum Kunden, der „value for money“ fordert.

4 R. Jochimsen, Perspektiven der Regionalen Standortpolitik – Herausforderungen für Deutschland auf der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Vortragsmanuskript vom 9.9.1997.

5 S. Sassen, The Global City, New York 1992.

6 Vgl., H. Zimmermann, Zentrifugale und zentripetale Kräfte im Binnenmarktprozeß – das Spannungsverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie, in: F. Franzmeyer (Hrsg.), Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1991, S. 13 ff., hier: S. 43.

versprechen langfristig gemeint sind, während dieses regionale Disparitätenwachstum als eine Möglichkeit schon kurzfristig droht, muß instrumentelle Vorsorge getrieben werden – daher die Fortentwicklung der zunächst quantitativ bescheidenen und politisch gegenüber den Nationalstaaten nachrangigen EU-Regionalpolitik in drei Richtungen:

- zur quantitativ anspruchsvollen und politisch um Dominanz kämpfenden EU-Strukturfonds- und Kohäsionspolitik,
- zur inhaltlich umfassenderen EU-Raumpolitik<sup>7</sup> und
- zur räumlich konkreteren EU-Städtepolitik<sup>8</sup>.

5. Zugleich ist jedermann klar, daß diese ökonomischen Trends in enger Wechselbeziehung zu sozialen und ökologischen Fragen stehen. Sie gründen auf sozialen und ökologischen Voraussetzungen. Sie tragen bei zu Arbeitslosigkeit und Armut, oft in räumlicher Ballung, zu Pessimismus gerade der Jugend und zu sozialen Desintegrationserscheinungen (Drogenkonsum, Gewalt). Sie tragen bei zu Verkehrswachstum und extensivem Flächenverbrauch, zu Klimabelastungen und Ressourcenverschleiß in den Ländern der Triade und – oft in größeren Dimensionen – auch in der übrigen Welt.

Damit sind sie eine Provokation für den paradigmatischen Leitwert der „Sustainability“, ins Deutsche meist mit „Nachhaltigkeit“ oder „Zukunftsfähigkeit“ übersetzt, der als Begriff seit dem Brundtland-Bericht von 1987 die Debatte beherrscht und zur Zeit den Spitzenplatz in allen europäischen und deutschen Zielformulierungen einnimmt. An ihm orientieren sich auch Städte und Regionen, unter anderem in ihren Lokale-Agenda-21-Prozessen.

Er ist keine Leerformel, postuliert vielmehr zwei Ziele:

- erstens eine dynamische Systemstabilität: Da diese – so die implizite Hypothese – durch die Mißachtung ökologischer oder ökonomischer oder sozialer Rahmenbedingungen je für sich gefährdet werden kann, müssen in allen Konzeptionen und Strategien stets alle drei Dimensionen ausgewogen beachtet werden;
- zweitens eine doppelte Verteilungsnorm: nämlich Vorstellungen einer fairen intertemporalen Verteilung, damit keine Generation auf Kosten der folgenden lebt, und Vorstellungen einer fairen interregionalen Verteilung, z.B. global zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, regional zwischen Stadt und Umland.

6. Weil aber die Sicherung der Voraussetzungen ökonomischer Leistungskraft im globalen Wettbewerb und die differenzierte Vermeidung oder Kompensation dieser ökologischen und sozialen Nebenfolgen nicht auf nationaler, geschweige denn europäischer Ebene möglich sind, ist es in den letzten Jahren

zu einer breiten Aufwertung der Region „von oben“ gekommen, und zwar als Handlungsträger, nicht nur als Analyse-einheit.

Dabei sollte inzwischen erkannt sein, daß das schillernde Subsidiaritätsprinzip sich erstens auf das Verhältnis von Gesamttraum zu Teilraum auf allen Ebenen beziehen läßt, also von der Ebene EU-Nationalstaat bis hinunter zur Ebene Region-Gemeinde, und daß zweitens bei seiner Anwendung die je niedrigere Ebene von der je höheren auch nach Kräften befähigt werden muß, die jeweiligen Aufgaben wahrzunehmen, ein passives Hinnehmen fehlender Eignung zur Aufgabenerfüllung jedenfalls nicht dazu paßt.

7. Weil der ökonomische Strukturwandel und Ausweitung sowie Intensivierung des Wettbewerbs nicht einzelne Gemeinden und Städte isoliert treffen, sondern ganze Wirtschaftsregionen, und weil außerdem Problemlösungen mit einzelgemeindlichen Instrumenten immer unwahrscheinlicher werden, diese vielmehr eine Bündelung von Kräften voraussetzen, ist es zugleich aus Eigeninteresse bei vielen Kommunen zu einer Aufwertung der Regionen „von unten“ gekommen, und auch hier geht es um Region als Handlungsträger im ökonomischen Wettbewerb und nicht nur als identitätsstiftender historischer Hintergrund. Gerade ökonomisch relativ prosperierende Städte und Stadtregionen treten hier mit einem machtpolitisch getönten Selbstbewußtsein gegenüber Nachbarn und staatlichen Instanzen auf.

Alle öffentlichen Akteure, Staaten wie Städte, sind für einige Probleme räumlich zu groß und für andere zu klein. Die Region als mittlere Ebene zwischen Staat und Stadt hat derzeit das „Glück“, daß die geringer werdende Wirksamkeit „alter“ Politik unter den neuen Rahmenbedingungen der Globalisierung sie zum Adressaten für solche Probleme werden läßt, für die der Staat zu groß ist, und für solche, für die die Stadt zu klein ist.

Es sind also dieselben Rahmenbedingungen, die die dominanten Akteure Staat und Stadt zur gleichen Zeit veranlassen, die Region zu stärken. Globalisierung und Regionalisierung sind kein Widerspruch. Regionalisierung ist Reaktion auf Globalisierung, und sie ist zugleich mehr: Sie ist der staatlichen und supra-staatlichen Dominanz gegenübergestellt und zur positiven Vision eines „Europa der Stadtstaaten“ fortgedacht worden, für die das Bild der „Traube“ von über den Kontinent relativ gleichmäßig verteilten, leistungsfähigen Stadtstaaten gewählt wurde, welches das disparitäre Modell der „blauen Banane“ abgelöst hat<sup>9</sup>.

### III. Vielfalt der Regionsvorstellungen

Von den Regionen wissen wir also zunächst, daß sie Hoffnungsträger sind. Alles übrige ist ziemlich strittig. Und bei diesem Streit

7 Vgl. Informelles Treffen der für die Raumordnung zuständigen Minister der Europäischen Union, Glasgow, 8.6.1998: Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK), vollständiger Entwurf, und EUREG, in: Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung, 1997, H. 6.

8 Vgl. EU-Kommission, Für eine städtische Agenda in der Europäischen Union, Brüssel 1997.

9 M. Wegener, K. Kunzmann und K. Spiekermann, Wachsendes Europa – schrumpfender Kontinent, in: Arch +, Zeitschrift für Architektur und Städtebau, 1994, H. 122, S. 28–33.

handelt es sich nur oberflächlich um einen Streit um praktikable Definitionen. Im wissenschaftlichen Kern ist es ein Streit um leistungsfähige Akteure sowie deren Arrangement und Einbettung in leistungsfördernde Rahmenbedingungen. Und politisch ist der Streit ein Kampf um Machtgewinn oder Machterhalt. Diese drei Aspekte lassen sich in fast allen folgenden Überlegungen verzahnt wiederfinden, auch wenn sie nicht in jedem Einzelfall von mir erörtert werden.

### 1. Regionen im Staat: administrative Regionen

Strittig ist zunächst die Größe der Regionen, die in einem Spannungsverhältnis zu den Ebenen und der Aufgabenverteilung des jeweiligen Staatsaufbaus steht. Wählt man die Systematik der Gebietseinheiten für die Regionalstatistik von Eurostat als Ausgangspunkt<sup>10</sup>, dann lassen sich danach – unterhalb des Gesamtstaates – fünf an der Staatsorganisation orientierte Ebenen unterscheiden: In Deutschland entsprechen der Ebene 1 die Länder, der Ebene 2 die Regierungsbezirke, der Ebene 3 die Kreise und der Ebene 5 die Gemeinden. Schon hier wird deutlich, daß „Regionen“ in unserem Staatsaufbau nicht vorkommen. Sie müssen bestimmt werden.

Die EU hilft sich teilweise mit einer Regionsdefinition als „erster Ebene“ unterhalb des Nationalstaates, womit unsere Bundesländer zu Regionen werden, die damit auch Sitz und Stimme im „Ausschuß der Regionen“ erhalten. Gerade im heterogenen Europa, wo z.B. ein Nationalstaat (Luxemburg) so groß ist wie im Nachbarland ein Landkreis, können aber nie gleichzeitig eine äquivalente Einordnung in den jeweiligen staatlichen Ebenenaufbau und eine nach Raum und Bevölkerung vergleichbare Größe gesichert werden. Diese EU-Terminologie der Region suggeriert Ähnlichkeit bei großen Unterschieden in staatsrechtlicher Qualität, Aufgabenbreite und Größe.

Andererseits operiert die EU, etwa bei den operationellen Programmen ihrer Regionalpolitik, mit einem Regionsbegriff, der dem in Deutschland eingeführten Begriffsverständnis eher entspricht und Raumausschnitte bezeichnet, die kleiner sind als die Bundesländer, in der Regel aber größer als Kreise.

Ein solches System mit seiner Hierarchie der Grenzen und Räume kann unschwer zweidimensional in einer Karte abgebildet werden. Die Suche nach der „Region“ ist dann die Suche nach der „richtigen“ Ebene im System der administrativen Gebietsgliederung.

### 2. Regionstypen

Bekanntlich unterscheidet man daneben aber nicht nur in Deutschland weitere administrative Regionen (Beispiele: Regionen der Regionalplanung, Arbeitsamtsbezirke und Kammerbezirke) und viele Typen statistischer und wissenschaftlicher (ökonomischer, ökologischer, sozialer) Analyseregionen, teilweise

kunstvoll nach Homogenitäts- oder Verflechtungsprinzipien gebildet (Raumordnungsregionen, Arbeitsmarktregionen, Stadtregionen usw.). Die Grenzen fallen bei den letzteren je nach Fragestellung zwangsläufig auseinander – aber auch bei den ersteren, was nur theoretisch vermeidbar wäre. Überall werden selbst innerhalb der öffentlichen Verwaltung im weitesten Sinn praxistaugliche Kompromisse gesucht: unter der Spannung zwischen fachlicher Optimierung, die zur Inkongruenz der Gebiete führt, und Einräumigkeit der Verwaltung, die mit fachlichen Abstrichen einhergeht. Inkongruenz besteht – oft aus traditionellen historischen Gründen – auch zwischen der allgemeinen öffentlichen Verwaltung und den Gebietsabgrenzungen von Parafisci (etwa Sozialversicherungen), Einrichtungen des „Dritten Sektors“, Verbandsgebieten usw. Einmal decken sich Regierungsbezirk und IHK-Bezirk, ein andermal umfaßt ein Regierungsbezirk fünf Kammerbezirke. Es entsteht so ein „Schnittmusterbogen“ der Regionen, den wir leichter als eine quasi dreidimensionale, komplexe „Architektur der Räume“ denken können. Zugleich entsteht notwendigerweise eine Konkurrenz in der Region um die adäquaten Regionsgrenzen. Konfliktlinien werden sichtbar: Was wird einbezogen? Wer wird ausgeschlossen? Was in einer Betrachtung zusammengehört, ist in der anderen geteilt, wie etwa das Ruhrgebiet auf drei Regierungsbezirke.

### 3. Regionale Netze

Die bisherigen Überlegungen gingen von einem Vorverständnis der Region als Fläche aus, sei es im Sinne von flächendeckend wie bei den Gebieten der öffentlichen Verwaltung, sei es als Insel, wie bei den Fördergebieten oder Stadtregionen. Im neueren Verständnis dringt nun ein Konzept von Region vor, das weniger vom Bild der Fläche als vom Bild des Akteursnetzes geprägt ist. Dies gilt z.B. für die (regionalen) Städtenetze, die seit dem „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ – gleichzeitig mit dem Aufschwung des Netzwerkansatzes in Politikwissenschaft und Regionalökonomie – als Instrument empfohlen werden<sup>11</sup> und in einem eigenen Programm des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus vom Bund gefördert und evaluiert werden. In diesen Regionen geht es darum, wer mitmacht und wie weit die Fähigkeit zum Konsens reicht. Die räumlichen Grenzen haben ihre konstitutive Wirkung verloren und entstehen eher zufällig ex post.

In solchen meist inselhaften Regionen arbeiten zudem private und öffentliche Träger zusammen (Unternehmen und Kammern, Universitäten und Institute, Gewerkschaften und Vereine), um Vernetzungen aufzubauen oder zu verstärken, Informationen auszutauschen, Leitbilder zu entwickeln, gemeinsame Projekte zu verfolgen, Synergien zu realisieren. Regionale Entwicklungskonferenzen bilden dazu oft den Einstieg, regionale Entwicklungskonzepte auf der Basis von Stärken-Schwächen-Analysen oft die erste Arbeitsaufgabe. In den hierarchiefreien Netzen wandelt sich der regionale Staat zum (Verhandlungs-)Partner, der hier nicht befiehlt, höchstens moderiert, um durch eine Aktivierung

10 Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS).

11 Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1993.

möglichst aller „endogenen Potentiale“ die Region zu profilieren und im Wettbewerb der Regionen, der durch die Globalisierung verstärkt wurde, voranzubringen. Charakteristisch sind z. B. auf europäischer Ebene die Euroregionen. In Nordrhein-Westfalen hat die „Regionalisierte Strukturpolitik“ seit den Programmen ZIM und ZIN ein solches Regionskonzept befördert<sup>12</sup>. Auf nationaler Ebene liegt dieses Konzept von intraregionalen strategischen Städtenetzen den neuen Regionswettbewerben zugrunde, z. B. BioRegio oder Mediapolis (jetzt: MEDIA@komm) des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) oder den „Regionen der Zukunft“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau), bei denen solche Kooperation geradezu Bewerbungsvoraussetzung ist<sup>13</sup>.

Durch solche Regionen wird die relativ dauerhafte „Architektur“ der Räume nicht nur temporär provoziert, sondern faktisch ergänzt, flexibilisiert, gleichsam verflüssigt. Regionale Netze gewinnen durch die Vernetzung über Systemgrenzen hinweg (Verwaltung – Wissenschaft, Unternehmen – Staat – Dritter Sektor) eine Fähigkeit zur Dynamik, die eine angemessene Reaktion auf die wachsende Beschleunigung des Strukturwandels ist, und sie sind in dieser Hinsicht der bestgewählten „Region“ im Aufbau der öffentlichen Verwaltung überlegen. Dies gilt auch gegenüber der „raumordnerischen Regionalplanung“, die „an ihrer starken rechtlichen Verfaßtheit, an dem hoheitlichen Habitus ihrer Handlungsformen und insbesondere an starren Grenzziehungen leidet“<sup>14</sup>. Daß aber auch solche neuen sogenannten „Governance“-Strukturen zwischen Markt und Staat, die übrigens „im Schatten der Hierarchie“ am besten gedeihen<sup>15</sup>, neben Stärken auch spezifische Schwächen haben, wird zunehmend erkannt werden<sup>16</sup>.

Es zählt zu den „Perspektiven für ein Europa der Regionen“, daß sich dauerhaft ein Gewirr von problembezogenen Regionen zeigen wird, nicht nur in wissenschaftlichen Analysen, sondern auch im praktischen Handeln. Weder hier noch dort gibt es eine Chance für ein umfassendes, einheitliches „Konzept aus einem Guß“. Solche Regionen als Akteure und Akteursnetze werden nicht mehr nur links und rechts „mit Nachbarn“ konkurrieren (z. B. um Fördermittel, aber auch um Aufmerksamkeit und im Hinblick auf ihr Image), sondern auch „mit Vorder- und Hintermännern“, also anderen Regionen und Netzen mit sachlich oder räumlich abweichendem Zuschnitt, aber überlappenden Aufgaben- und Gebietsdefinitionen: „neue Unübersichtlichkeit“.

Vor diesem Hintergrund wird die These vertretbar, daß nichts zugunsten einer einheitlichen Regionsdefinition spricht und wenig zugunsten der flächendeckenden Einfügung einer neuen staatsrechtlichen Ebene „Region“ zwischen Land und Kommune in der Bundesrepublik Deutschland. Die Unbestimmtheit des Regionsbegriffs mag die wissenschaftliche Diskussion erschweren, zugleich liegt in dieser Plastizität sicher ein Grund für seine politische Attraktivität. Dies hat die Region übrigens mit Europa gemeinsam, das ja auch einmal als Fläche und ein andermal als Netz gedacht wird, einmal als identitätsstiftendes Erbe und ein andermal als Gestaltungsaufgabe.

#### IV. Strategische Regionsbildung

Für die Region als Gestaltungsaufgabe einer strategischen Regionsbildung von unten lassen sich zwei heute dominierende Gründe nennen. Es sind dies

- das regional gemeinsame Betroffen-Sein und
- die regional erforderliche Kooperation als Voraussetzung erfolgreicher Politik.

Zum gemeinsamen Betroffen-Sein soviel:

- Es beruht teilweise auf der Homogenität der Wirtschaftsstruktur, wenn etwa in der Region dominierende Unternehmen oder Branchen von konjunkturellen oder strukturellen Absatzproblemen betroffen werden.
- Es beruht teilweise auf den in der Region etablierten Zulieferer-Abnehmer-Verflechtungen zwischen Unternehmen auch verschiedener Branchen.

Es gibt gute Argumente<sup>17</sup>, daß mit dem weltweiten Strukturwandel in vielen Regionen beide Begründungslinien an Gewicht zugenommen haben, daß also die sektorale Spezialisierung der Regionen wächst, zumindest was bestimmte international konkurrenzfähige Produktionszweige betrifft, und zugleich auch die nah-räumliche Verflechtung (z. B. via Just-in-time).

Nun zur regional erforderlichen Kooperation als Voraussetzung erfolgreicher Politik. Auch hierfür gibt es verschiedene Argumentationsstränge. Der eher traditionale sieht ein wichtiges Kennzeichen vieler Politikfelder darin, daß auf der kommunalen Ebene Problemlösungen – etwa für Flächennutzungskonflikte – innerhalb einer Stadt immer seltener gefunden oder zumindest

12 ZIM: „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (1987), ZIN: „Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens (1989), vgl. zuletzt, F.-J. Bade, Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der regionalen Strukturpolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, 1998, H. 1, S. 3–8.

13 „Sowohl der räumliche Zuschnitt als auch die organisatorische Trägerschaft der angesprochenen Regionen wurden dabei als variabel angesehen. Im Wettbewerb selbst soll sich entscheiden, welche ‚Regionen‘ und welche ‚Träger‘ sich als erfolgreich bei der Realisierung einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung erweisen.“ (Informationen aus der Forschung des BBR, 3/1998, S. 2). Im doppelten Offenhalten des Regionszuschnitts setzt der Bund hier in kluger Bescheidenheit auf die innovativen Kräfte des Wettbewerbs statt auf hierarchische Vorentscheidung.

14 E.-H. Ritter, Raumpolitik mit „Städtenetzen“ oder: Regionale Politik der verschiedenen Ebenen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1995, Nr. 10, S. 393–403, hier: S. 399.

15 F. W. Scharpf, Games Real Actors could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, in: Journal of Theoretical Politics, 1994, Nr. 6, S. 27–53, hier: S. 40, zitiert in B. Jessop, Changes in Local Governance and Forms of Governance Failure, Juni 1998, S. 5, 14 (unveröffentlichtes Manuskript).

16 Jessop.

17 St. Krätke u.a., Regionen im Umbruch: Probleme der Regionalentwicklung an den Grenzen zwischen „Ost“ und „West“, Frankfurt/M. und New York 1997.

immer ineffizienter werden, wenn beispielsweise Doppelinvestitionen getätigt werden. Einige Prozesse sind hier besonders hervorzuheben:

- Technische Entwicklungen führen in einigen Infrastruktursektoren vor allem der Telekommunikation, der Ver- und Entsorgung, des Verkehrs, aber auch der Freizeit dazu, daß die einzelne Kommune für optimale Betriebsgrößen zu klein wird. Für sperrige, in ihrer Nähe negativ bewertete Infrastrukturen (z.B. Müllverbrennungsanlagen) müssen auf regionaler Ebene Standorte gesucht werden. Regionale Energie- oder Verkehrskonzepte gelten seit über 20 Jahren als Notwendigkeit rationaler Planung.
- Die Stadt ist angewiesen auf ihr Umland. Dieses dient der Stadt als Versorgungsraum (etwa bei Trinkwasser) und Entsorgungsraum (etwa bei Abfall und Abwasser), aber auch als Naherholungsgebiet und ökologischer Ausgleichsraum (Luftzirkulation). Sie hängt so vor allem ökologisch „am Tropf“ des Umlandes<sup>18</sup>. Sie benötigt es zudem als Flächenreservoir, unter anderem für Ausgleichs- und Ersatzflächen.
- Das Umland ist seinerseits angewiesen auf die Stadt. Sie versorgt es vor allem mit zentralörtlichen Leistungen (von Flughafen und Bahnhof bis zu Oper und Universität), mit Innovationen und mit Arbeitsplätzen.
- Der Prozeß der Suburbanisierung – vielfältig gespeist – schwemmt Wohnfunktion, Einzelhandel und Arbeitsstätten über die engen administrativen Grenzen der Stadt und erzeugt neue problematische Verflechtungen (etwa beim Pendelverkehr) und neue problematische Lastenverteilungen (etwa bei den Kommunal финанzen).

In der eher aktuellen Argumentation werden andere Zusammenhänge betont: Die Internationalisierung der Wirtschaft und im EU-Raum die Errichtung des Binnenmarktes haben das Bewußtsein in den Kommunen gestärkt, daß sie sich – mit ihrer lokalen Wirtschaft – in einem oft internationalen Wettbewerbszusammenhang befinden, der von Globalisierung, Tertiärisierung und Telematik geprägt ist. Der Wettbewerb der Unternehmen auf dem Markt der Produkte wird so ergänzt durch die Konkurrenz der Städte und Gemeinden um Märkte und Entwicklungspotentiale, von denen ich fünf hier unterscheiden möchte:

- Erstens geht es um Sachkapital, um produktive Investitionen meist privater Unternehmen als Voraussetzung für das Schaffen von Arbeitsplätzen und damit von Einkommenschancen für die Bevölkerung und Einnahmehancen für öffentliche Haushalte.
- Zweitens konkurrieren Kommunen um qualifizierte Arbeitskräfte als Anreiz für solche Investitionen und als Steuerquelle,

- drittens um erwünschte öffentliche Investitionen höherer Ebenen (Behördenstandorte, Hochschulen usw.) oder auch nur um Zuschüsse von oben einschließlich der Europäischen Union.
- Viertens konkurrieren sie um eine intakte Umwelt, um Verschönerung von unerwünschten öffentlichen Investitionen (z.B. Sondermüllverbrennungsanlagen und kerntechnische Anlagen).
- Schließlich gibt es eine Konkurrenz um Besucher und Touristen und um attraktive Ereignisse, die diese anlocken und die Kommune weit, möglichst weltweit bekanntmachen.

Auch diese Konkurrenzen um Märkte und Entwicklungspotentiale können von der einzelnen Stadt nur suboptimal durchgestanden werden. Städte betreiben daher verstärkt strategische Regionsbildung, um ihre individuellen Ziele besser zu erreichen, um z.B. für interessierte Investoren mit einer Stimme zu sprechen oder staatliche und suprastaatliche Fördermittel zu erhalten. Intraregionale Kooperation wird selbst zum Standortfaktor.

Dabei ist der angestrebte Vorteil der intraregionalen Kooperation nicht nur darin zu sehen, daß mehr finanzielle Ressourcen aufgebracht oder – allgemeiner – gleichartige Kräfte gebündelt werden. Es können auch Vorteile der intraregionalen Arbeitsteilung zur Geltung gebracht werden. Wenn jede Gemeinde in der Region ihre komparativen Vorteile zu entfalten versucht, kann durch intraregionale Spezialisierung im „kooperativen Gesamtstandort“<sup>19</sup> der Lebensstandard der Gesamtregion wachsen. Soweit für einzelne Gemeinden mit solchen Spezialisierungen (fiskalische) Nachteile verbunden sind, wird man sie allerdings nur über Kompensationsangebote zum kooperativen Handeln bewegen können. Wie überhaupt eine Vielzahl von Gegenkräften in der Realität sinnvolle Kooperation behindert: die ungleiche Größe der Partner, die ungleiche Finanzausstattung, das politisch motivierte „Kirchturmdenken“ oder das faktische oder eingebildete Dominanzstreben der Kernstadt. Schon die Bezeichnung des Umlandes als „Umland“ – aus dem Mund eines Kernstädtlers – ruft im Umland leicht Verletzungsgefühle hervor.

Denn charakteristisch für reale Kooperation, die einem solchen Idealbild kontrastierend gegenübergestellt werden muß, ist der Fortbestand der Konkurrenz, ein Phänomen, das sich auf allen Ebenen und in vielen sektoralen Zusammenhängen findet. Dies gilt auf EU-Ebene für die Kooperation der Staaten genauso wie auf Regionsebene für die Kooperation der Gemeinden. Wenn hier, z. B. im Rahmen eines international orientierten kooperativen Regionalmarketing, Investitionen oder Besucher in die Region gelockt werden sollen, bleibt die Konkurrenz durch den Wunsch der einzelnen Gemeinde als Standort gewählt zu werden, fortbestehen. Ganz ähnliche Arrangements von „coopetition“<sup>20</sup> werden im übrigen aus der Privatwirtschaft berichtet, in der Kooperation von Unternehmen, z. B. bei Forschung und Ent-

18 L. Finke, Stadtentwicklung unter ökologisch veränderten Rahmenbedingungen, in: Zukunft Stadt 2000, Stuttgart 1993, S. 317–382.

19 K. Brake, Aufgabenspektrum und Wirkungspotentiale von Städtenetzen, Manuskript Auftaktseminar Städtenetze Berlin, 30./31.5.1994.

20 Bei Giersch „Koop-Kurrenz“, vgl. R. Baumheier, Städtenetze – Raumordnungspolitische Ziele und Anforderungen an den weiteren Ausbau städtischer und regionaler Vernetzung, in: Raumforschung und Raumordnung, 1994, H. 6, S. 383–391, hier: S. 390.

wicklung oder in der Citylogistik, die Konkurrenz um den einzelnen Kunden keineswegs ausschließt. Daß diese intraregionalen Kooperationen heute durch das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren ihre spezifische Ausprägung erhalten, ist oben schon angesprochen worden.

Das prozedurale Leitbild der Kooperation kann dabei nie im gleichen Sinne Zielcharakter haben wie das inhaltliche Leitbild der Nachhaltigkeit. Denn erstens sind mit seiner Umsetzung hohe ökonomische Transaktionskosten und politische Kompromißkosten verbunden und zweitens gefährdet seine Verallgemeinerung die dynamisierende und innovative Kraft des Wettbewerbs<sup>21</sup>. Die gleichzeitige Steigerung von Wettbewerbs- und Kooperationsfähigkeit, von Wettbewerb und Kooperation, intraregional und interregional, ist also nicht widersprüchlich, sondern ein Signal, daß die lokalen und regionalen Einheiten in Europa versuchen, Potentiale beider Steuerungsprinzipien für sich nutzbar zu machen, ohne daß hier und heute Modell-Lösungen identifiziert wären.

## V. Erfolgsfaktoren für Stadtregionen

Fragt man abschließend nach den Erfolgsfaktoren für einzelne Stadtregionen in diesem Wettbewerb der Regionen, ergibt sich folgendes Bild:

1. Erfolgreiche Stadtregionen pflegen einen neuen Mix an Standortqualitäten. In der Standorttheorie ist es zu einer Aufwertung, aber nicht Vorherrschaft der „weichen Standortfaktoren“<sup>22</sup> gekommen: Neben die traditionellen Faktoren wie Lagegunst und Lohnhöhe, Infrastruktur und Steuersätze treten neue Begriffe wie Wissensbasis, Vernetzungsgrad oder Lernperformanz<sup>23</sup>. Sie zeichnen sich durch Unschärfe, schlechte Quantifizierbarkeit, das Überschreiten von Systemgrenzen und relative Instabilität aus: dies erschwert die Theoriebildung. Diese Faktoren sind mit dem regionsinternen Arrangement von Kooperation und Konkurrenz verzahnt, mit dem Willen zur Zusammenarbeit und zur geteilten Verantwortung und mit der auf Vertrauen basierenden gemeinsamen „Kultur“<sup>24</sup>: dies erschwert ihre Steuerbarkeit, das heißt ihre Zugänglichkeit als „Instrumente“ für einzelne politische Akteure.
2. Auf der staatlichen Ebene erkennen wir es als eine besondere Stärke unseres föderativen Systems, daß es – in Abhängigkeit von situativen externen Kräften und internen Interessen – zu einer Pendelbewegung in der Lage ist zwischen einem mehr kooperativen Föderalismus, mit seinen Chancen und Gefahren, und einem mehr kompetitiven Föderalismus, wie er vielleicht jetzt vor uns liegt (Elastizität des Systems). In gleicher

Weise sollten wir auf der regionalen Ebene im Gestaltungsprozeß ebenfalls Elastizitäten einzubauen versuchen, die die Möglichkeit zu mehr Wettbewerb – ohne Aufkündigung der Region! – und die Möglichkeit zu engerer Abstimmung – ohne Aufkündigung der kommunalen Selbstverwaltung! – eröffnen. Ob eine „erneuerte, inhaltlich verschlankte Regionalplanung“<sup>25</sup> zum zentralen Akteur in der Region mit Initiativ- und Moderationsaufgaben fortentwickelt werden kann, ist bisher strittig. Dagegen steht die Auffassung: „Die Regionalplanung darf insbesondere nicht mit der Erwartung lahmgelegt werden, sie könne die Kooperation zwischen Kernstadt und Umland leisten.“<sup>26</sup>

3. Stadtregionen benötigen auf Dauer eine öffentlich-rechtliche, kommunal verfaßte Institutionalisierung jenseits flexibler Akteursnetze. „Die Planungs- und Verwaltungsorganisation der Verdichtungsräume zeichnet sich durch eine große Formenvielfalt und durch häufige Reformen aus. Eine dem Problemdruck angemessene einheitliche Verwaltungsstruktur und ein ihr angepaßtes Planungsinstrumentarium konnte noch nicht geschaffen werden.“<sup>27</sup> Die Stadtregionen müssen dabei eine hinreichende Größe und ein hinreichendes Aufgabengewicht besitzen, um im Konzert der Akteure gehört und ernst genommen zu werden. Diese Bedingung erfolgreicher Arbeit der Region steht in einem offenkundigen Spannungsverhältnis zum Postulat, keine weiteren Ebenen in das Staatsgefüge einzuziehen, und zur Wahrscheinlichkeit der Entstehung der Region. Denn Größe und Aufgabengewicht der Region mobilisieren gleichzeitig Ängste sowohl bei den Kommunen (Gemeinden und Kreisen) hinsichtlich ihrer Selbstverwaltung als auch Ängste von Landesregierung und Landtag hinsichtlich der Fügsamkeit der Region einerseits, der Ausstrahlungseffekte auf den Aufgabenbestand des Landes andererseits.
4. Stadtregionen müssen neben der schwierigen vertikalen Zuordnung der räumlichen Planung zwei Finanzierungsprobleme lösen: auf einer Seite eine tragfähige Proportion von Umlagen, Zuweisungen und eigenen Einnahmen finden, auf der anderen Seite die grundsätzliche Frage beantworten, wie Umverteilung zwischen den Ebenen in Richtung auf größere Aufgabenangemessenheit in Zeiten stagnierender Einnahmen politisch realisiert werden soll.

Lösungen für solche Entscheidungsprobleme zu finden, bleibt in jedem Fall schwierig und eine politische Daueraufgabe. Es können m.E. zudem nur individuelle Lösungen sein. Zu groß sind die Unterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenstaaten, zwischen monozentrischen und polyzentrischen Stadtregionen, zwischen dichtbesiedelten und dünnbesiedelten Räumen, prosperierenden Metropolregionen und kleinen Großstädten im länd-

21 G. Grabher, Wachstums-Koalitionen und Verhinderungs-Allianzen – Entwicklungsimpulse und -blockierung durch regionale Netzwerke, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1993, H. 11, S. 749–758.

22 B. Grabow u.a., Weiche Standortfaktoren, Stuttgart 1995 (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89).

23 J. Huber, Regionalentwicklung in der Kommunikationsgesellschaft, Opladen 1993.

24 H. Häußermann und W. Siebel, Die Kulturalisierung der Regionalpolitik, in: Geographische Rundschau, Jg. 45 (1993), H. 4, S. 218–223.

25 P. Altenburger, Kommunale Impulse zur regionalen Raumordnung – Entwicklung und Interessenlagen in der Region Frankfurt am Main, in: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.), Raumordnung in der Region Frankfurt am Main, Frankfurt/M. 1998, S. 12–19.

26 W. Müller und R. Rohr-Zänker, Die Städte und ihr Umland: Plädoyer für einen Perspektivenwechsel, in: RaumPlanung, 1997, Nr. 78, S. 157.

27 G. Schmitz u.a.: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume. Gutachten für das BMBau, 1997, S. VI (unveröffentlichtes Manuskript).

lichen Raum. Selbst für Fälle, die auf den ersten Blick ähnlich aussehen mögen, wie Stuttgart und Frankfurt, München und Hannover, werden unterschiedliche Konzepte entwickelt und realisiert werden. Doch warum soll nicht auf der Ebene der Regionen ein ähnlicher kommunalverfassungsrechtlicher Flickenteppich entstehen, wie wir ihn auf der Ebene der Gemeinden (von der kreisfreien Stadt über die Einheits- und Verbandsgemeinde bis zur Ortsgemeinde) schon längst haben? Dies ist nicht per se chancenlos.

In jedem Fall wird das neue großräumigere Tandem (Europa und Regionen) gegen das alte kleinräumigere Tandem (Staat und Gemeinden) sowohl auf der Ebene der objektiven Leistungsfähigkeit wie auf der Ebene der politischen Durchsetzung seine Probleme haben. Eines der größten sehe ich in der schwierigen Etablierung von Verfahren demokratischer Legitimation nicht nur in Europa, sondern gerade auch in der Region. Dabei geht es nicht ausschließlich um die Frage „wie oft geht der Bürger mit Verstand und Motivation wählen?“ (fünfmal? in Europa – Bund – Land – Region – Gemeinde?), sondern mindestens so sehr um die Fragen,

- ob diese Demokratisierung die Region nicht so deutlich ins öffentliche hierarchiebestimmte Institutionengefüge hinein drückt, daß bestimmte Vorteile lateraler Netzwerkkommunikation auch zum Privatsektor verschwinden, und

- ob diese Demokratisierung im Parteienstaat nicht gleichfalls heutige Vorteile von Regionen (Flexibilität, Projektorientierung) schwächt.

Hinzu kommt die machtpolitische Frage, ob die Landtage und kommunalen Vertretungskörperschaften (Gemeinderäte, aber vor allem Kreistage) bereit sein werden, diesen neuen politischen Akteur mit dem nennenswerten Aufgabenbestand zu etablieren, der erst eine direkte demokratische Legitimation erfordert und mit Sinn erfüllt. Die abstrakte Region wollen alle verbal gern stärken, die konkreten, politisch verfaßten Stadtregionen haben dagegen naheliegende „Feinde“, deshalb sind sie selten.

An der Politik ist es, das machbare Beste auf eigenes Risiko in die Praxis umzusetzen, auf der staatlichen Ebene Kraft zur Systemgestaltung zu zeigen, in der kommunalen Politik Kreativität im System zu beweisen.

Dabei ist es ein besonderer Vorzug des Standorts Deutschland im externen, im internationalen Wettbewerb, daß er mit seiner föderativen Ordnung den internen Wettbewerb institutioneller Innovationen begünstigt.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik, Difu  
Ernst-Reuter-Haus • Straße des 17. Juni 112 • D-10623 Berlin  
Telefon: 39001-0 • Telefax: 39001-100  
E-Mail: difu@difu.de • Internet: <http://www.difu.de>

Redaktion: Dipl.-Pol. Beate Hoerkens  
DTP: Eva Hernández, Rolando Laube

Die „Aktuelle Information“ ist für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik als Quelle genannt wird.

Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit Angaben über Erscheinungsort und -datum. Bitte senden Sie Belegexemplare an: Difu-Pressestelle • Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin • Telefon: (030) 39001-208/-209, Telefax: (030)39001-130 • E-Mail: [pressestelle@difu.de](mailto:pressestelle@difu.de) • Internet: <http://www.difu.de>