Großräumige regionale Kooperationen

Voraussetzungen und Politikimplementation auf Basis interkommunaler Kooperation

mit empirischer Untersuchung der Regionen Rhein-Main und Rhein-Hunsrück

vom
Fachbereich Architektur/Raum- und Umweltplanung/Bauingenieurwesen
der Technischen Universität Kaiserslautern
zur Verleihung des akademischen Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)
genehmigte Dissertation

von Dipl.-Ing. Christoph Scheck

Tag der mündlichen Prüfung: 4. Februar 2011
Vorsitzende der Prüfungskommission: Prof. Dr. Annette Spellerberg
Erste Berichterstatterin und Dekanin: Prof. Dr. habil. Gabi Troeger-Weiß
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Hans-Jürgen Seimetz

Technische Universität Kaiserslautern D 386

Vorwort

Die nun vorliegende Arbeit ist das Ergebnis meiner langjährigen Beschäftigung mit Fragen der Raum- und Regionalentwicklung. Sie bietet einen umfangreichen Überblick über das Themenfeld regionaler Kooperation. Aufbauend auf den Erkenntnissen meiner Diplom-Arbeit mit Martin Schaffer, die sich mit interkommunalen Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet auseinandersetzte, wurde der Betrachtungsgegenstand nun auf großräumige regionale Kooperationen erweitert. Angestoßen von der Idee „großräumiger Verantwortungsgemeinschaften“ in den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (2006) und inspiriert vom Modellvorhaben der Raumordnung „Überregionale Partnerschaften“ untersucht die Arbeit die Übertragbarkeit des Instruments interkommunaler Kooperation auf großräumigere Zusammenhänge. Dabei stehen zunächst theoretische Überlegungen zu Kooperationen zwischen verschiedensten Akteuren und in einem zweiten Schritt die Anknüpfungspunkte für eine großräumige regionale Kooperation zwischen dem Raum rund um den rheinland-pfälzischen Flughafen Frankfurt-Hahn und dem Rhein-Main-Gebiet im Mittelpunkt.

In erster Linie möchte ich Frau Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß und Herrn Prof. Dr. Hans-Jörg Domhardt danken, die mein Interesse für die Regionalentwicklung und Raumordnung bereits anfangs des Studiums geweckt, mir auch nach dem Studium die Beschäftigung mit aktuellen Themen der Raumentwicklung am Lehrstuhl ermöglicht und meine Dissertation mit wertvollen Diskussionen und Anregungen als Betreuer und Ratgeber begleitet haben. Gleichzeitig möchte ich mich bei den ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl bedanken, die mir mit Rat und Tat zur Seite gestanden sind, geholfen haben, manches Motivationsloch zu überwinden und zum Schluss die Arbeit Korrektur zu lesen. Wichtige Impulse insbesondere am Anfang und zum Ende des Entstehungsprozesses gaben Martin Schaffer und Anna Dillmann, denen ebenfalls mein Dank gebührt.

Bedanken möchte ich mich weiterhin bei den zahlreichen Experten in den Untersuchungsräumen und darüber hinaus, die sich Zeit für die im Rahmen der Arbeit durchgeführten Interviews genommen haben und mit der Bereitstellung von Akteursinformationen entscheidend zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben.

Für die Bereitschaft zur Übernahme des Vorsitzes der Promotionskommission und zur Zweitbegutachtung möchte ich Frau Prof. Dr. Annette Spellerberg und Herrn Prof. Dr. Hans-Jürgen Seimetz herzlich danken.

Ganz besonderen Dank möchte ich meiner Familie aussprechen, die mir in manch schwierigen Zeiten den Rücken freigehalten haben und mir durch ihre Unterstützung Studium und Promotion erst ermöglicht haben.

Karlsruhe, Februar 2011 Christoph Scheck

Zusammenfassung

Zahlreiche neue und andauernde Herausforderungen sowie verschiedenste Rahmenbedingungen beeinflussen die Raumentwicklungspolitik: Globalisierung und Standortwettbewerb der Regionen, Veränderung des Staatsverständnisses und Europäisierung, Regionalisierung der Aktionsräume, demographischer Wandel und die Haushaltsnot öffentlicher Kassen. Ein instrumenteller Ansatz der Raumentwicklungspolitik zur Lösung der Probleme ist dabei die Kooperation zwischen Gebietskörperschaften, die in vielerlei Hinsicht positive Skaleneffekte hervorruft. Hierbei wird die kleinräumige interkommunale Kooperation schon seit etlichen Jahrzehnten angewandt. Aufgrund der zunehmenden Regionalisierung der Aktionsräume aller gesellschaftlichen Akteure stellt sich allerdings vermehrt die Frage, inwiefern interkommunale Kooperationen auch auf großräumigere Zusammenhänge ausgedehnt werden können.

Im Sinne der Policy-Forschung wird in der vorliegenden Arbeit die Politikidee, mit großräumigen regionalen Kooperationen zu einer besseren und effizienteren Raum- und Wirtschaftsentwicklung zu kommen, auf ihre Rahmenbedingungen und ihre Praxistauglichkeit untersucht. Die Policy-Analyse mit ihren Untersuchungsmethoden bietet im Hinblick auf Akteure, Politikentstehung, Steuerungsmechanismen und Konfliktlösung dazu die entsprechenden Instrumente.

Sowohl kleinräumige als auch großräumige Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften und weiteren Akteuren bewegen sich aus raumentwicklungspolitischer Sicht immer im Spannungsfeld zwischen ausgleichs- und wachstumsorientierter Raumentwicklung. Während der Ansatz der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“, der als „Überregionale Partnerschaften“ Inhalt eines Modellvorhabens der Raumordnung ist, eher in Richtung Ausgleich tendiert, sind großräumige regionale Kooperationen im Sinne der vorliegenden Arbeit per se nicht einem Pol zuzuordnen. So sind wachstumsorientierte Kooperationen ebenso denkbar wie ausgleichsorientierte, wobei letztere aufgrund des regelmäßig größeren räumlichen Umgriffs eher zu erwarten sind.

Für großräumige regionale Kooperationen stellen sich ähnliche Anforderungen an ihre Organisation wie an klassische interkommunale Kooperationen. Dabei zeigt sich, dass sich die großräumige regionale Kooperation von den anderen Kooperationen in erster Linie dadurch unterscheidet, dass sie eine größere räumliche Entfernung zwischen den Kooperationspartnern aufweist als die meisten anderen „gängigen“ Kooperationen, sich die Raumstruktur der Kooperanden in der Regel deutlich unterscheidet und demnach mehr unterschiedliche als gemeinsame bzw. gleiche Herausforderungen bestehen.

Es zeigt sich, dass großräumige regionale Kooperationen in erster Linie punktuell, d. h. in einzelnen Policy-Feldern, möglich sind. Durch die Bearbeitung nur eines Policy-Feldes ist es umso schwieriger, den Nutzen der Kooperation gerecht zu verteilen. Der Aufbau einer gemeinsamen Kooperations- und Planungskultur ist zwischen unterschiedlichen Räumen in großräumigen regionalen Kooperationen ebenfalls schwieriger zu bewerkstelligen als in räumlich relativ eng gefassten interkommunalen und regionalen Kooperationen. Durch die größere Entfernung kann es zum Teil bereits zu Mentalitätsunterschieden zwischen den handelnden Akteuren kommen.

Im empirisch untersuchten Beispiel konzentrieren sich die Kooperationen zwischen dem Rhein-Hunsrück-Raum und dem Rhein-Main-Gebiet auf die jeweiligen räumlichen Randbereiche. Direkte Kooperationen zwischen den Ausgangs- und Entwicklungsschwerpunkten der beiden Regionen – d. h. Kooperationen großräumigerer Art – finden sich erst in Ansätzen. Dies vermag nicht zu verwundern, da beide Regionen erst in geringem Maße (Region Rhein-Hunsrück) bzw. nicht unumstritten (Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main) institutionalisiert sind und somit keine Institution für Großteile der Region ihre Stimme erheben kann. Hierzu müssen im Sinne einer Regional Governance noch entsprechende Strukturen geschaffen bzw. weiterentwickelt werden.

Die größte Herausforderung großräumiger regionaler Kooperationen ist die Integration kleinerer Maßnahmen, lokaler und regionaler Entwicklungskonzepte sowie Leuchtturmprojekte in ein strategisches Gesamtkonzept. Dies stellt aber ein aufwändiges und schwieriges Unterfangen dar und widerspricht damit der Forderung nach schnellen Erfolgen und konkreten, überschaubaren Projekten, welche eine Kooperation für ihren Erfolg benötigt. Insofern steht der Etablierung großräumiger regionaler Kooperationen noch ein langer Weg bevor, dessen Beschreitung allerdings angesichts der vielfältigen Herausforderungen an Kommunal-, Regional- und Raumentwicklung nur schwerlich umgangen werden kann.

Inhaltsübersicht

Vorwort ..... **III**

Zusammenfassung ..... **V**

Inhaltsübersicht ..... **VII**

Inhaltsverzeichnis ..... **IX**

Abbildungsverzeichnis ..... **XVII**

Tabellenverzeichnis ..... **XXI**

Abkürzungsverzeichnis ..... **XXIII**

1. Einleitung **1**

1.1. Einführung 1

1.2. Problemstellung 2

1.3. Stand der Forschung 4

1.4. Zielsetzung und forschungsleitende Fragestellungen 5

1.5. Methodik und Vorgehensweise 6

1.6. Aufbau der Arbeit 8

2. Policy-Analyse und Politikimplementation sowie deren Bezug zur Raumentwicklung **11**

2.1. Policy-Analyse und Implementationsforschung 11

2.2. Der Begriff der Politik 15

2.3. Polity, Policy und Politics 17

2.4. Der Politikprozess 19

2.5. Aspekte der Policy-Analyse und der Implementationsforschung 27

2.6. Bezüge zwischen Policy-Forschung und Raumentwicklung 45

2.7. Regional-Governance-Prozesse als Implementationsmethode raumbezogener Politik 50

2.8. Zwischenfazit 64

3. Rahmenbedingungen und aktuelle Entwicklungslinien der Raumentwicklung **65**

3.1. Grundphilosophien der Raumentwicklungspolitik 65

3.2. Äußere Einflussfaktoren auf die Raumentwicklung 75

3.3. Aktuelle Entwicklungslinien der Raumentwicklung 84

3.4. Zwischenfazit 115

4. Großräumige regionale Kooperationen als besondere Kooperationsform der interkommunalen Kooperation **117**

4.1. Interkommunale und intraregionale Kooperation als Basis der großräumigen regionalen Kooperation 117

4.2. Großräumige regionale Kooperationen 159

4.3. Zwischenfazit 180

5. Großräumige regionale Kooperationen in der Praxis – das Beispiel Rhein-Main/Rhein-Hunsrück 183

5.1. Auswahl und Abgrenzung der Untersuchungsräume 183

5.2. Vergleichende Strukturanalyse der Untersuchungsräume 189

5.3. Besondere Ausgangsbedingungen und spezielle Herausforderungen in der Region Rhein-Hunsrück 231

5.4. Kooperationen innerhalb der Region Rhein-Hunsrück 240

5.5. Vorhandene Ansätze regionaler Kooperation zwischen der Region Rhein-Hunsrück und dem Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 262

5.6. Handlungsempfehlungen für die großräumige regionale Kooperation zwischen der Rhein-Hunsrück-Region und dem Rhein-Main-Gebiet 266

5.7. Übertragbarkeit der empirischen Ergebnisse auf andere Regionen und die großräumige regionale Kooperation im Allgemeinen 270

6. Schlussbetrachtung und weiterer Forschungsbedarf 273

6.1. Schlussbetrachtung 273

6.2. Weiterer Forschungsbedarf 274

Quellenverzeichnis XXVII

Literatur XXVII

Rechtsvorschriften, Gerichtsurteile und Beschlüsse LI

Parlamentarische Drucksachen LIII

Überregionale und regionale Presse LIV

Internetquellen und andere elektronische Ressourcen LVI

Manuskripte und Vortragsfolien LIX

Anhang LXI

Leitfaden Experteninterview LXI

Lebenslauf LXII

Inhaltsverzeichnis

Vorwort ..... **III**

Zusammenfassung ..... **V**

Inhaltsübersicht ..... **VII**

Inhaltsverzeichnis ..... **IX**

Abbildungsverzeichnis ..... **XVII**

Tabellenverzeichnis ..... **XXI**

Abkürzungsverzeichnis ..... **XXIII**

1. Einleitung **1**

1.1. Einführung 1

1.2. Problemstellung 2

1.3. Stand der Forschung 4

1.4. Zielsetzung und forschungsleitende Fragestellungen 5

1.5. Methodik und Vorgehensweise 6

1.6. Aufbau der Arbeit 8

2. Policy-Analyse und Politikimplementation sowie deren Bezug zur Raumentwicklung **11**

2.1. Policy-Analyse und Implementationsforschung 11

2.1.1. Begriff der Policy-Analyse 11

2.1.2. Entwicklung der Policy-Analyse 12

2.1.3. Begriff der Implementationsforschung 14

2.1.4. Entwicklung der Implementationsforschung als Teil der Policy-Analyse 15

2.2. Der Begriff der Politik 15

2.3. Polity, Policy und Politics 17

2.4. Der Politikprozess 19

2.4.1. Systemtheoretische Betrachtung und Policy-Outputs 19

2.4.2. Phasenmodell und Policy-Cycle 20

2.4.2.1. Agenda-Setting 23

2.4.2.2. Programmformulierung 24

2.4.2.3. Implementation 25

2.4.2.4. Evaluierung, Terminierung und eventuelle Neuformulierung 26

2.5. Aspekte der Policy-Analyse und der Implementationsforschung 27

2.5.1. Administrative Leitbilder und Steuerungsformen als Einflussfaktoren auf den Politikprozess 27

2.5.1.1. Administrative Leitbilder 27

2.5.1.2. Regulative Instrumente 28

2.5.1.3. Steuerung durch finanzielle Anreize 30

2.5.1.4. Steuerung durch Angebot und Strukturierung 31

2.5.1.5. Instrumente der Information und Überzeugung 31
2.5.1.6. Einsatz der Steuerungsinstrumente unter dem Einfluss der verwaltungspolitischen Leitbilder 32
2.5.2. Akteure des politischen Prozesses 33
2.5.2.1. Akteursbegriff 33
2.5.2.2. Aufgaben und Arbeitsteilung der Akteure 35
2.5.2.3. Interessen von Akteuren 35
2.5.2.4. Beziehungen zwischen Akteuren: Policy-Netze (Netzwerke) 36
2.5.3. Die Policy-Arena: Entscheidung, Verhandlung und Konfliktlösung 38
2.5.3.1. Entscheidungsregeln und Mehrebenensystem 39
2.5.3.2. Akteurs- und Konfliktkonstellationen, Verhandlungssysteme 41
2.6. Bezüge zwischen Policy-Forschung und Raumentwicklung 45
2.6.1. Analyse von Raumentwicklungsprozessen durch Instrumente der Policy-Analyse 45
2.6.1.1. Politikdimensionen in der Raumentwicklung 45
2.6.1.2. Raumentwicklung im politischen System 45
2.6.1.3. Raumentwicklung als Politikprozess 46
2.6.1.4. Programmelemente und Steuerungsinstrumente in der Raumentwicklung 48
2.6.1.5. Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Raumentwicklung 49
2.6.2. Erkenntnisse der Policy-Forschung als Grundlage für raumbezogene Politikberatung 49
2.7. Regional-Governance-Prozesse als Implementationsmethode raumbezogener Politik 50
2.7.1. Implementation in der räumlichen Planung und raumbezogenen Entwicklung 50
2.7.2. Steuerungsverständnisse der Raumentwicklung: Entwicklung von Regional Governance 51
2.7.3. Begriff und Aspekte der Regional Governance 52
2.7.3.1. Begriff 52
2.7.3.2. Merkmale 54
2.7.3.3. Analytische und normative Perspektive 55
2.7.3.4. Typen von Regional Governance 56
2.7.3.5. Entwicklungsphasen zur Institutionalisierung von Regional Governance 57
2.7.3.6. Legitimation von Regional-Governance-Prozessen 58
2.7.3.7. Kritik an Begriff und Konzept der Regional Governance 58
2.7.4. Der Raumbezug der Regional Governance 59
2.7.4.1. Die Bedeutung der regionalen Ebene 59
2.7.4.2. Territorial-administrative vs. funktionale Abgrenzung 60
2.7.4.3. Governance in verschiedenen Raumtypen und Planungsebenen 61
2.7.5. Die Implementation von Regional Governance: Regionale Kooperationen 62
2.8. Zwischenfazit 64

3. Rahmenbedingungen und aktuelle Entwicklungslinien der Raumentwicklung 65

3.1. Grundphilosophien der Raumentwicklungspolitik 65

3.1.1. Wachstumsorientierte Raumentwicklungspolitik 65

3.1.1.1. Theoretische Grundlagen 65

3.1.1.2. Wachstumsorientierte Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene 67

3.1.1.3. Wachstumsorientierte Raumentwicklungspolitik in Deutschland 69

3.1.2. Ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik 70

3.1.2.1. Theoretische Grundlagen 70

3.1.2.2. Ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene 72

3.1.2.3. Ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik in Deutschland 74

3.2. Äußere Einflussfaktoren auf die Raumentwicklung 75

3.2.1. Globalisierung und Standortwettbewerb der Regionen 75

3.2.2. Veränderung politischer Strukturen und Europäisierung 77

3.2.3. Regionalisierung der Aktionsräume und Fehlen von Verwaltungsreformen 79

3.2.4. Herausforderungen des demographischen Wandels 80

3.2.5. Finanzielle Situation der Kommunen und Notwendigkeit effizienter Aufgabenerfüllung 83

3.3. Aktuelle Entwicklungslinien der Raumentwicklung 84

3.3.1. Herausbildung von Metropolregionen 84

3.3.1.1. Analytische Betrachtung von Metropolregionen 84

3.3.1.2. Politisch-normative Betrachtung von Metropolregionen 88

3.3.1.3. Aktuelle Problemlagen und Herausforderungen in Metropolregionen 94

3.3.2. Entwicklungen in ländlich geprägten Räumen 95

3.3.2.1. Verschiedene Definitionsansätze 95

3.3.2.2. Funktionen ländlicher Räume 102

3.3.2.3. Historische Problemlagen und Herausforderungen ländlicher Räume 105

3.3.2.4. Aktuelle Problemlagen und Herausforderungen ländlicher Räume 106

3.3.3. Neue Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2006 109

3.3.3.1. Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Räumen in den neuen Leitbildern 111

3.3.3.2. Umsetzung und Weiterentwicklung der Leitbilder insbesondere im Hinblick auf das Instrument der Verantwortungsgemeinschaften 115

3.4. Zwischenfazit 115

4. Großräumige regionale Kooperationen als besondere Kooperationsform der interkommunalen Kooperation 117

4.1. Interkommunale und intraregionale Kooperation als Basis der großräumigen regionalen Kooperation 117

4.1.1. Begriff 117

4.1.2. Entstehungsgeschichte 118

4.1.3. Anlass zur interkommunalen Kooperation 119

4.1.4. Ziele und Nutzen 121
4.1.5. Grundprinzipien 124
4.1.5.1. Freiwilligkeit 124
4.1.5.2. Subsidiarität 125
4.1.5.3. Demokratische Legitimation und Partizipation 127
4.1.5.4. Lastenausgleich, Vorteils-/Nachteilsausgleich 128
4.1.5.5. Kooperations- und Planungskultur 129
4.1.6. Aufgabenfelder und Themen 131
4.1.7. Rechtliche Rahmenbedingungen 133
4.1.7.1. Gemeindeordnungen und Landesgesetze zur kommunalen Zusammenarbeit 133
4.1.7.2. Interkommunale Kooperation und Vergaberecht 134
4.1.8. Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit 136
4.1.8.1. Öffentlich-rechtliche Formen 138
4.1.8.2. Privatrechtliche Formen 145
4.1.9. Chancen und Risiken interkommunaler Kooperation 147
4.1.10. Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation 149
4.1.10.1. Art, Größe und Anzahl der Kooperationspartner 150
4.1.10.2. Promotoren und starke Persönlichkeiten 152
4.1.10.3. Gemeinsame Ziele und Standards, geeignete Konfliktlösungsmechanismen 153
4.1.10.4. Information und Akzeptanz, kooperationsfreundliches Klima 154
4.1.10.5. Motivation der Akteure und ihre Aufrechterhaltung 155
4.1.10.6. Controlling und Evaluierung 156
4.1.11. Hemmnisse interkommunaler Kooperation 157
4.2. Großräumige regionale Kooperationen 159
4.2.1. Das Beispiel „großräumige Verantwortungsgemeinschaften“ 159
4.2.1.1. Idee und Konzept 159
4.2.1.2. Rezeption in der Fachdiskussion 161
4.2.1.3. Umsetzung des Instruments: Modellvorhaben der Raumordnung 163
4.2.2. Abgrenzung zu interkommunalen und intraregionalen Kooperationen 167
4.2.3. Großräumige regionale Kooperationen und Policy-Analyse 169
4.2.3.1. Politikdimensionen großräumiger regionaler Kooperationen 169
4.2.3.2. Großräumige regionale Kooperationen im politischen System 169
4.2.3.3. Politikprozess einer großräumigen regionalen Kooperation (Policy-Cycle) 170
4.2.3.4. Programmelemente und Steuerungsinstrumente bei der Implementation großräumiger regionaler Kooperationen 171
4.2.4. Anlässe und Ziele großräumiger regionaler Kooperationen 172
4.2.5. Grundprinzipien großräumiger regionaler Kooperationen 173
4.2.6. Aufgabenfelder und Themen großräumiger regionaler Kooperationen 174
4.2.7. Rechtsformen der großräumigen regionalen Kooperation 176

4.2.8. Erfolgsfaktoren großräumiger regionaler Kooperation 177
4.2.9. Probleme, Risiken und Hemmnisse großräumiger regionaler Kooperationen 178
4.3. Zwischenfazit 180

5. Großräumige regionale Kooperationen in der Praxis – das Beispiel Rhein-Main/Rhein-Hunsrück 183
5.1. Auswahl und Abgrenzung der Untersuchungsräume 183
5.1.1. Region Rhein-Hunsrück 183
5.1.2. Region Rhein-Main 184
5.2. Vergleichende Strukturanalyse der Untersuchungsräume 189
5.2.1. Raumstruktureller Typus 189
5.2.2. Bevölkerungsstruktur und -entwicklung 194
5.2.2.1. Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte 194
5.2.2.2. Altersstruktureller Aufbau 197
5.2.2.3. Bevölkerungsprognose 201
5.2.2.4. Stärken und Schwächen der Bevölkerungsstruktur- und -entwicklung in den Untersuchungsräumen 201
5.2.3. Wirtschaft und Arbeitsmarkt 203
5.2.3.1. Bruttowertschöpfung 203
5.2.3.2. Bruttoinlandsprodukt 207
5.2.3.3. Erwerbstätigkeit 211
5.2.3.4. Arbeitslosigkeit 227
5.2.3.5. Stärken und Schwächen der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts in den Untersuchungsräumen 231
5.3. Besondere Ausgangsbedingungen und spezielle Herausforderungen in der Region Rhein-Hunsrück 231
5.3.1. Ausgangsbedingungen und Herausforderungen 232
5.3.2. Entwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn 233
5.3.2.1. Passagier- und Frachtaufkommen 233
5.3.2.2. Verkehrliche Anbindung 236
5.3.2.3. Strukturpolitische Effekte des Flughafens 236
5.3.2.4. Gesellschafterverhältnisse 238
5.3.2.5. Angestrebte Entwicklung 239
5.3.2.6. Kritik an der bisherigen und zukünftigen Entwicklung 240
5.4. Kooperationen innerhalb der Region Rhein-Hunsrück 240
5.4.1. Querschnittsbezogene Kooperationen 242
5.4.1.1. Regionale Planungsgemeinschaften 242
5.4.1.2. Initiative Region Mittelrhein e. V. 243
5.4.1.3. Initiative Region Trier e. V. 244
5.4.1.4. Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V. 245

5.4.2. Wirtschaftsförderung 246
5.4.2.1. Kooperation der Wirtschaftsförderer Rheinland-Pfalz-Nord 246
5.4.2.2. Regionalrat Wirtschaft e. V. 247
5.4.3. Ländliche Entwicklung (LEADER und ILE/ELER) 248
5.4.3.1. LEADER-LAG Hunsrück 249
5.4.3.2. LEADER-LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal 250
5.4.3.3. LEADER-LAG Vulkaneifel 250
5.4.3.4. LEADER-LAG Erbeskopf 251
5.4.3.5. LEADER-LAG Mosel 252
5.4.3.6. ILE-Gebiet Soonwald-Nahe 252
5.4.4. Tourismus 253
5.4.4.1. Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH und Unterorganisationen 253
5.4.4.2. Zweckverband Welterebe Oberes Mittelrheintal 254
5.4.4.3. Forum Mittelrheintal – UNESCO-Club e. V. 256
5.4.5. Energie 257
5.4.5.1. Regionale Energieagentur Trier 257
5.4.5.2. Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH 258
5.4.6. Verkehr 260
5.4.6.1. Verkehrsverbünde 260
5.4.7. Kooperationen im Zusammenhang mit dem Flughafen Frankfurt-Hahn 260
5.4.7.1. Zweckverband Flughafen Hahn 260
5.4.7.2. AG der Landkreise um den Flughafen Hahn 261
5.4.7.3. Entwicklungsgesellschaft Hahn (EGH) mbH 262
5.5. Vorhandene Ansätze regionaler Kooperation zwischen der Region Rhein-Hunsrück und dem Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 262
5.5.1. Vorhandene Kooperationen und Verflechtungen 262
5.5.2. Gründe für die bislang nur geringe Kooperation zwischen den Regionen 264
5.6. Handlungsempfehlungen für die großräumige regionale Kooperation zwischen der Rhein-Hunsrück-Region und dem Rhein-Main-Gebiet 266
5.6.1. Grundsätzliche Handlungsempfehlungen für die beteiligten Regionen 266
5.6.2. Institutionelle Ausgangspunkte zur Verknüpfung der Untersuchungsregionen 268
5.6.3. Ausgewählte Themenfelder als Ansatzpunkte 268
5.7. Übertragbarkeit der empirischen Ergebnisse auf andere Regionen und die großräumige regionale Kooperation im Allgemeinen 270

6. Schlussbetrachtung und weiterer Forschungsbedarf 273
6.1. Schlussbetrachtung 273
6.2. Weiterer Forschungsbedarf 274

Quellenverzeichnis XXVII

Literatur XXVII

Rechtsvorschriften, Gerichtsurteile und Beschlüsse LI

Parlamentarische Drucksachen LIII

Überregionale und regionale Presse LIV

Internetquellen und andere elektronische Ressourcen LVI

Manuskripte und Vortragsfolien LIX

Anhang LXI

Leitfaden Experteninterview LXI

Lebenslauf LXII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vereinfachtes Modell des politischen Systems nach EASTON 20

Abbildung 2: Output, Impact und Outcome in der Policy-Forschung 20

Abbildung 3: Der idealtypische Policy-Cycle 22

Abbildung 4: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland in den Jahren 2008 und 2060 81

Abbildung 5: Metropolregionen in Deutschland nach MKRO, 1997 92

Abbildung 6: Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2008 97

Abbildung 7: Raumstruktur nach Zentrenerreichbarkeit und Bevölkerungsdichte 2005 99

Abbildung 8: Raumstrukturtypen in Deutschland nach dem Raumordnungsbericht 2010 101

Abbildung 9: Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Funktionen ländlicher Räume 105

Abbildung 10: Systematisierung interkommunaler und (intra-)regionaler Kooperation 117

Abbildung 11: Ziele interkommunaler Kooperation 122

Abbildung 12: (Demokratische) Legitimation von interkommunalen Aktivitäten nach Themenfeldern 128

Abbildung 13: Häufigste Aufgaben der interkommunalen Zusammenarbeit 132

Abbildung 14: Anteil der jeweiligen Themenfelder an den interkommunalen Kooperationen zentraler Orte in Rheinland-Pfalz 133

Abbildung 15: Häufigkeit der Rechts- und Organisationsformen von interkommunalen Kooperationen 137

Abbildung 16: Organisationsformen interkommunaler Kooperationsprojekte in ausgewählten Themenfeldern 138

Abbildung 17: Öffentlich-rechtliche Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit 139

Abbildung 18: Häufigste Aufgabenbereiche öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen/ Zweckvereinbarungen 142

Abbildung 19: Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit 148

Abbildung 20: Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit 149

Abbildung 21: Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation 149

Abbildung 22: Akteure innerhalb interkommunaler Kooperationen in ausgewählten Themenfeldern 152

Abbildung 23: Hemmnisse interkommunaler Kooperation 157

Abbildung 24: Modellregionen des MORO „Überregionale Partnerschaften – innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und großräumigen Verantwortung 165

Abbildung 25: Modellregionen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ 167

Abbildung 26: Aufgabenfelder großräumiger Verantwortungsgemeinschaften 176

Abbildung 27: Gebiet der Region Rhein-Hunsrück 184

Abbildung 28: Gebiet des ehemaligen Umlandverbandes Frankfurt (UVF, bis 2001) 185

Abbildung 29: Gebiet des heutigen Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM, seit 2001) 186

Abbildung 30: Gebiet des Regierungsbezirks bzw. der Planungsregion Südhessen 187

Abbildung 31: Gebiet der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main 188

Abbildung 32: Raumstrukturtypen in den Untersuchungsräumen 191

Abbildung 33: Fläche der Untersuchungsräume nach Raumstrukturtypen 192
Abbildung 34: Flächenanteile der Raumstrukturtypen in den Untersuchungsräumen 193
Abbildung 35: Einwohnerzahl in den Untersuchungsräumen 1998-2007 194
Abbildung 36: Indizierte Entwicklung der Einwohnerzahl der Untersuchungsräume 1998-2007 195
Abbildung 37: Bevölkerungsdichte in den Untersuchungsräumen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 196
Abbildung 38: Anteile der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung 2007 197
Abbildung 39: Anteil der unter 20-Jährigen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1998-2007 198
Abbildung 40: Anteil der 20-65-Jährigen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1998-2007 199
Abbildung 41: Anteil der über 65-Jährigen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1998-2007 200
Abbildung 42: Prognostizierte Entwicklung der Einwohnerzahl in den Untersuchungsregionen 2004-2020 in Prozent 201
Abbildung 43: Bruttowertschöpfung in den Untersuchungsräumen 1997-2006 in Tsd. Euro 203
Abbildung 44: Indizierte Entwicklung der Bruttowertschöpfung 1997-2006 204
Abbildung 45: Anteile der Bruttowertschöpfung nach Raumstrukturtypen 2006 in Prozent bezogen auf Tsd. Euro 205
Abbildung 46: Entwicklung der Bruttowertschöpfung 1997-2006 nach Raumstrukturtypen 206
Abbildung 47: Bruttoinlandsprodukt in den Untersuchungsräumen 1997-2006 in Tsd. Euro 207
Abbildung 48: Indizierte Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts 1997-2006 208
Abbildung 49: Anteil des Bruttoinlandsprodukts nach Raumstrukturtypen 2006 in Prozent auf Basis von Tsd. Euro 209
Abbildung 50: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts 1997-2006 nach Raumstrukturtypen 210
Abbildung 61: Erwerbstätige in den Untersuchungsräumen 2001-2007 211
Abbildung 62: Indizierte Entwicklung der Erwerbstätigenzahl in den Untersuchungsräumen 2001-2007 212
Abbildung 63: Anteil der Erwerbstätigen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2007 213
Abbildung 64: Anteile der Erwerbstätigen in den Wirtschaftssektoren der Untersuchungsräume 2006 214
Abbildung 65: Zahl der Erwerbstätigen im Primärsektor in den Untersuchungsgebieten 1997-2006 in Tsd. 215
Abbildung 66: Indizierte Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen im Primärsektor in den Untersuchungsbereichen 1997-2006 216
Abbildung 67: Anteil der Erwerbstätigen im Primärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2006 217
Abbildung 68: Anteil Erwerbstätigen im Primärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1997-2006 218
Abbildung 69: Zahl der Erwerbstätigen im Sekundärsektor in den Untersuchungsgebieten 1997-2006 in Tsd. 219
Abbildung 70: Indizierte Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen im Sekundärsektor in den Untersuchungsbereichen 1997-2006 220
Abbildung 71: Anteil der Erwerbstätigen im Sekundärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2006 221
Abbildung 72: Anteil Erwerbstätigen im Sekundärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1997-2006 222

Abbildung 73: Zahl der Erwerbstätigen im Tertiärsektor in den Untersuchungsgebieten 1997-2006 in Tsd. 223
Abbildung 74: Indizierte Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen im Tertiärsektor in den Untersuchungsbereichen 1997-2006 224
Abbildung 75: Anteil der Erwerbstätigen im Tertiärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2006 225
Abbildung 76: Anteil Erwerbstätigen im Tertiärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1997-2006 226
Abbildung 77: Zahl der Arbeitslosen in den Untersuchungsgebieten 2001-2007 227
Abbildung 78: Indizierte Entwicklung der Arbeitslosenzahl in den Untersuchungsbereichen 2001-2007 .228
Abbildung 79: Anteil der Arbeitslosen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2006 229
Abbildung 80: Arbeitslosenquote nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2001-2007 230
Abbildung 81: Bereitschaft von Unternehmern, ihre Gemeinde befreundeten Unternehmern als Standort weiterzuempfehlen 232
Abbildung 82: Passagierzahlen am Flughafen Frankfurt-Hahn (2002-2009) 234
Abbildung 83: Luftfrachtmenge in t am Flughafen Frankfurt-Hahn (2002-2009) 234
Abbildung 84: Anteilseigner der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH 238
Abbildung 85: Regionale Planungsgemeinschaften in der Rhein-Hunsrück-Region 242
Abbildung 86: Gebiet der Initiative Region Mittelrhein e. V. 244
Abbildung 87: Gebiet der Initiative Region Trier e. V. 245
Abbildung 88: Gebiet der Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück 246
Abbildung 89: Gebiet des Regionalrats Wirtschaft e. V. 248
Abbildung 90: Lokale Aktionsgruppen (LEADER-LAG) im rheinland-pfälzischen Untersuchungsraum 249
Abbildung 91: Gesellschafter der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH 253
Abbildung 92: Regionale Tourismusorganisationen in der Region Rhein-Hunsrück 254
Abbildung 93: Gebiet des Zweckverbands Welterbe Oberes Mittelrheintal 255
Abbildung 94: Gebiet des Forums Mittelrheintal – UNESCO-Club e. V. 256
Abbildung 95: Gebiet der Regionalen Energieagentur Trier 258
Abbildung 96: Gebiet der Energiedienstleistungsgesellschaft Rhein-Nahe 259
Abbildung 97: Gesellschafter der Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH 259
Abbildung 98: Verkehrsverbünde in der Region Rhein-Hunsrück 260
Abbildung 99: Gebiet der Arbeitsgemeinschaft der Landkreise um den Flughafen Hahn 261

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Experteninterviews im Rahmen der vorliegenden Arbeit (April-August 2009) 7

Tabelle 2: Politikbegriffe 17

Tabelle 3: Dimensionen des Politikbegriffs 18

Tabelle 4: Politikdimensionen anhand der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 19

Tabelle 5: Phasen der Politikentwicklung 21

Tabelle 6: Ausgangspunkte der Problemthematisierung und des Agenda-Setting 23

Tabelle 7: Aufgabenverteilung auf die Akteure im Politikprozess nach MAYNTZ 35

Tabelle 8: Akteure und ihre Interessen in räumlichen Entwicklungsprozessen 36

Tabelle 9: Interaktionsformen in Netzwerken 37

Tabelle 10: Raumentwicklungspolitik im politischen System nach EASTON/JANN anhand eines Raumentwicklungskonzepts als Beispiel 46

Tabelle 11: Politikprozess (Policy-Cycle) bei der Aufstellung eines Raumentwicklungskonzepts 47

Tabelle 12: Programmelemente bei der Aufstellung eines Raumentwicklungskonzeptes 48

Tabelle 13: Gegenüberstellung und Abfolge gesellschafts-/verwaltungstheoretischer Diskurse und daraus resultierende planungstheoretische Ansätze 52

Tabelle 14: Organisationstypen von Regional Governance 57

Tabelle 15: Beispiele für territoriale und funktionale Governance-Ansätze 61

Tabelle 16: Kooperationsbeziehungen im Governance-Modell 64

Tabelle 17: Indikatoren zur Messung von Metropolfunktionen 86

Tabelle 18: Überblick über die Entwicklung des raumordnerischen Konzepts der Metropolregion 88

Tabelle 19: Siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen 96

Tabelle 20: Raumstrukturtypen nach Zentrenerreichbarkeit und Bevölkerungsdichte 98

Tabelle 21: Raumtypen nach dem Raumordnungsbericht 2010 100

Tabelle 22: Vor- und Nachteile von Anreiz- und Zwangsinstrumenten für die Entstehung interkommunaler Kooperationen 120

Tabelle 23: Direkte Kosten und Nutzen regionaler Kooperationen 124

Tabelle 24: Durchschnittliche Einwohnerzahl je Gemeinde ausgewählter Bundesländer 127

Tabelle 25: Kooperationsformen nach Landesgesetzen 134

Tabelle 26: Vor- und Nacheile der Organisationsform Zweckverband 140

Tabelle 27: Vor- und Nacheile der Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung/Zweckvereinbarung 142

Tabelle 28: Vor- und Nacheile der Organisationsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) 146

Tabelle 29: Vor- und Nacheile der Organisationsform des Vereins 147

Tabelle 30: Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation nach Entwicklungsphase 150

Tabelle 31: Informationsformen interkommunaler und regionaler Kooperationen 155

Tabelle 32: Großräumige regionale Kooperationen im Spektrum der Kooperationen 168

Tabelle 33: Politikdimensionen großräumiger regionaler Kooperationen 169
Tabelle 34: Großräumige regionale Kooperation im politischen System nach EASTON/JANN 170
Tabelle 35: Politikprozess einer großräumigen regionalen Kooperation (Policy-Cycle) 171
Tabelle 36: Programmelemente bei der Implementation großräumiger regionaler Kooperationen 172
Tabelle 37: Aufgabenfelder großräumiger regionaler Kooperationen (Beispiel MORO) 175
Tabelle 38: Gebietskörperschaften der Region Rhein-Hunsrück 183
Tabelle 39: Gebietskörperschaften der Region Rhein-Main (Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main) 188
Tabelle 40: Merkmale der raumstrukturellen Grundtypen nach der Kategorisierung des BBR 189
Tabelle 41: Raumstrukturtypen in den Untersuchungsräumen 190
Tabelle 42: Stärken und Schwächen der Bevölkerungsstruktur- und -entwicklung in den Untersuchungsräumen 201
Tabelle 43: Stärken und Schwächen der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts in den Untersuchungsräumen 231
Tabelle 43: Passagier- und Frachtaufkommen an deutschen Flughäfen 2009 235
Tabelle 44: Regionalwirtschaftliche Effekte des Flughafens Frankfurt-Hahn 237
Tabelle 45: Themenbereiche und Kooperationsaktivitäten in der Region Rhein-Hunsrück 241

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
a. M.	am Main
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AdR	Ausschuss der Regionen
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hannover)
BallrG	Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bonn)
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Bonn)
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
CDU	Christlich-Demokratische Union
Co.	Compagnie
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIfU	Deutsches Institut für Urbanistik
DISP	disP - The Planning Review (Zeitschrift)
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
e. G.	eingetragene Genossenschaft
e. V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
ECTL	European Centre for Transportation and Logistics
EDG	Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGH	Entwicklungsgesellschaft Hahn GmbH

EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
et al.	et alii / und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
evtl.	eventuell
EVTZ	Europäischer Verbund zur territorialen Zusammenarbeit
FDP	Freie demokratische Partei
FIRU	Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung (Kaiserslautern)
FOC	Factory-Outlet-Center
FRM	Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main
FuE	Forschung und Entwicklung
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
GaWC	Globalization and World Cities Study Group
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GemO	Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung Bayern
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HE	Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HHN	Region Rhein-Hunsrück
HLPG	Hessisches Landesplanungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung

ILEK	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Dortmund)
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (BBR/BBSR)
IRP	Immobiliengesellschaft Rheinland-Pfalz GmbH
IRS	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Erkner bei Berlin)
IRT	Initiative Region Trier e. V.
IzR	Informationen zur Raumentwicklung (Zeitschrift)
KG	Kommanditgesellschaft
KGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Hessen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit Bayern
LAG	Lokale Aktionsgruppe (LEADER-Programm)
LEADER+	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale / Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums
LEP IV	Landesentwicklungsprogramm IV Rheinland-Pfalz
LILE	Lokales integriertes ländliches Entwicklungskonzept
LPlG RLP	Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
NATO	North Atlantic Treaty Organization / Nordatlantisches Verteidigungsbündnis
NGO	Non-governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
NPM	New Public Management / Öffentliche Reformverwaltung
Nr.	Nummer
o. g.	oben genannte/r/s/n/m
o. S.	ohne Seitenangabe
oHG	offene Handelsgesellschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PND	Planung neu denken (Zeitschrift)
PPP	Public Private Partnership / Öffentlich-private Partnerschaft
PVFRM	Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main
resp.	respektive
RM	Regionalmanagement
ROG	Bundesraumordnungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz
RPT	Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH
RuR	Raumforschung und Raumordnung (Zeitschrift)
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG

S.	Seite
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SUP	Strategische Umweltprüfung
TEN	Transeuropäische Netze
TÖB	Träger öffentlicher Belange
TRIWO AG	Trierer Wohnungsbau AG
Ts.	Taunus
u. U.	unter Umständen
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (Leipzig)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNO	United Nations Organization / Vereinte Nationen
USA	United States of America / Vereinigte Staaten von Amerika
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vol.	volume / Band
vs.	versus (gegenüber)
WiR nord	Vereinigung der Wirtschaftsförderer Rheinland-Pfalz-Nord
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZwVG	Zweckverbandsgesetz Rheinland-Pfalz

1. Einleitung

1.1. Einführung

Die zahlreichen neuen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen der vergangenen Jahre haben sich in unterschiedlicher Intensität auf die Entwicklung von Regionen, Städten und Gemeinden ausgewirkt. Treibende Einflussfaktoren sind dabei insbesondere

- die wirtschaftliche Globalisierung, welche Regionen, Städte und Gemeinden in einen sich verstärkenden Standortwettbewerb untereinander zwingt und die Rahmenbedingungen für eine soziale Marktwirtschaft gravierend ändert,[1]
- die europäische Integration, die sich vor allem in zahlreichen Vorgaben der EU äußert (z. B. Grenzöffnung/gemeinsamer Binnenmarkt, Umweltgesetzgebung), die insbesondere die Bundesländer (als „Großregionen“) und Kommunen umsetzen müssen,[2]
- die sozio-demographischen Entwicklungen, d. h. der demographische Wandel mit den Aspekten Bevölkerungsrückgang, Veränderung der Altersstruktur sowie wachsende Internationalisierung der Bevölkerung (Migration), welche beispielsweise auch Auswirkungen auf bauliche und soziale Strukturen, die Wirtschaft und die Mobilität haben,[3]
- die regionale und kommunale Finanzproblematik, die sich in immer stärker wachsenden Defiziten der öffentlichen Haushalte bemerkbar macht, deren Entstehung strukturell begründet ist und deren Intensität durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise noch verschärft wird,[4]
- die allgemeine Umweltentwicklung und der Umweltschutz in dessen Fokus derzeit der Klimawandel mit seinen Folgen (Extremwetterereignisse, Temperaturanstieg etc.) steht.

Diese und weitere (insbesondere naturgegebene) Rahmenbedingungen führen durch unterschiedliche Entwicklungsvoraussetzungen zu Disparitäten im Raum. Bis in die 1990er Jahre hinein war die deutsche Raumordnungspolitik durch das Ausgleichsziel (d. h. durch die Forderung nach dem Abbau von Disparitäten) geprägt, das in erster Linie aus der Forderung nach gleich*wertigen* Lebensverhältnissen im Bundesgebiet[5] resultiert.

Eine kleinräumige Ausprägung von Disparitäten ist die Stadt-Umland-Problematik, d. h. die ungleiche Lastenverteilung zwischen den Kernstädten und ihrem Umland. Zu deren Verringerung und zur Bewältigung der o. g.

---

1 Vgl. dazu exemplarisch:
Kessler, Wolfgang (2003): Gesellschaften unter Globalisierungsdruck, in: Informationen zur politischen Bildung, Globalisierung, Heft 280, S. 30/31.
Klees, Bernd (2003): Wirtschaftsethik der Globalität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5/2003, S. 5
Plate, Bernard von (2003): Grundzüge der Globalisierung, in: Informationen zur politischen Bildung, Globalisierung, Heft 280, S. 5/6.
Radermacher, Franz Josef (2002): Kommunale Zukunftsfragen im Zeichen von Globalisierung und New Economy, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2002): Stadt-Umland-Management – Partnerschaft statt Konkurrenz, Dokumentation der 1. Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräche, München, S. 9,
Schirm, Stefan A. (2003): Politische Optionen für die Nutzung von Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5/2003, S. 9.

2 Vgl. dazu exemplarisch:
Articus, Stephan (2005): Wer sich nicht positioniert, der verliert – Kommunale Reaktionen auf die Europäische Integration, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 2005/II, S. 66,
Esser, Josef (2005): Kommunen und Länder im Sog der europäischen Mehrebenenverflechtung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 2005/II, S. 20 und 31.
Hobe, Stephan (2005): Zur Stellung der Kommunen in der Europäischen Union, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 2005/II, S. 38-49.

3 Ausführlich zur prognostizierten Entwicklung: Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden,
sowie: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006): Raumordnungsprognose 2020/2050, Berichte, Band 23, Bonn.
Zur Verkehrspolitik: Canzler, Weert; Knie, Andreas (2007): Demographie und Verkehrspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 29-30/2007, S. 9-14.

4 Vgl. Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert (2006): Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau – Gemeindefinanzbericht 2006, in: Der Städtetag, Heft 5/2006.

5 Art. 20 (1) GG: Sozialstaatsprinzip und § 1 (2) Nr. 6 ROG

Herausforderungen sind die Städte und Regionen zur dauerhaft gesicherten Erfüllung ihrer originären Aufgaben verstärkt zu interkommunaler bzw. regionaler Kooperation gezwungen. Die Kooperation zwischen Gebietskörperschaften hat bereits eine lange Tradition. Nach der (Gebiets-)Reformeuphorie der 1970er Jahre zeigte sich im Bereich der Kooperation in den 1980er Jahren Ernüchterung, d. h. eine Abkehr von komplexen und ganzheitlichen Lösungen der Stadt-Umland-Zusammenarbeit. In der weiteren Entwicklung seit den 1990er Jahren entstanden daraus weniger stark institutionalisierte Kooperationsformen (Regional Governance).[6]

Durch zunehmende großräumige wirtschaftliche Verflechtungen und den internationalen Wettbewerb angestoßen, wurde Ende des 20. Jahrhunderts das Metropolregionen-Konzept, das zunächst stark durch die deskriptiv-analytische Metropolenforschung geprägt war, in den letzten Jahren aber eine immer stärkere politisch-normative Komponente erhalten hat, durch die Raumordnung forciert (Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen 1993, Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen 1995, Leitbilder der Raumentwicklung 2006, weitere Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung). Die Metropolregionen (Großstädte und ihr Umland) stehen an der Spitze der deutschen und europäischen Städtehierarchie und sind oftmals dynamische Räume mit hohem Bevölkerungs- und Wirtschaftspotenzial. Darüber hinaus existieren aber auch ländliche Räume außerhalb der Metropolregionen, die eine dynamische Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung aufweisen können. Die Lissabon-Strategie der EU aus dem Jahr 2000 stützt indirekt die Metropolregionenkonzepte, da die geforderte verstärkte Ausrichtung der Politik auf Wissen, Forschung und Innovation sich in diesen Gebieten am ehesten aufgrund der dort vorhandenen Potenziale umsetzen lässt. Hinzu kamen Überlegungen einer EU-Förderung für Metropolen in der EU-Förderperiode 2007-2013, die aber auch in der laufenden Förderperiode nicht konkretisiert wurden.

Die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland wurden vielfach als Beleg dafür aufgefasst, dass die Raumentwicklungspolitik sich in Zukunft vermehrt den bereits strukturstarken Räumen zuwenden und diese speziell fördern will. Diese Argumentation ignoriert allerdings, dass die drei Leitbildkomponenten „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ gleichrangig nebeneinander stehen. Nichtsdestotrotz befürworten die Leitbilder die Stärkung von Stärken, die Bündelung von Kräften und Potenzialen. Um den Befürchtungen entgegenzutreten und möglichst alle Räume zu berücksichtigen, sollen neue Partnerschaften zwischen Stadt und Land entwickelt werden, welche die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen stärken. Mit diesen „Verantwortungsgemeinschaften“ zwischen engerem und weiterem metropolitanen Verflechtungsraum sollen Netzwerke, überregionale Wachstumsbündnisse und solidarische Partnerschaften zwischen unterschiedlich strukturierten Raumeinheiten etabliert werden.

1.2. Problemstellung

Durch die angestrebte und teilweise tatsächliche Konzentration von Wirtschaft und Gesellschaft auf die Ballungsräume (bzw. Metropolregionen) befürchten die strukturschwachen (insbesondere peripheren und/oder ländlichen) Gebiete, von der allgemeinen Entwicklung und insbesondere auch von finanzieller Förderung abgehängt zu werden, da sich die verschiedenen Politikfelder im wesentlichen auf die Metropolregionen als Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung konzentrieren. Diesen Befürchtungen versucht die EU entgegenzuwirken, indem sie im europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) aus dem Jahr 1999 die Stärkung der polyzentralen und kleinteilige Städtestruktur betont und auch in der Territorialen Agenda zur Sicherung der territorialen Kohäsion (Mai 2007) und der forcierten Umsetzung der Lissabon- und Göteborgstrategie auf die unterschiedlichen Potenziale und die Vielfalt der Städte und Regionen Europa setzt.

Sollte eine eindeutige Metropolenförderung installiert werden, ist davon auszugehen, dass sich die bereits vorhandenen Entwicklungsunterschiede (weiter) verschärfen werden. Der Gegensatz zwischen Metropolregionen (Stadt) und ländlichen Räumen (Land) ist in seiner Struktur vergleichbar mit der Stadt-Umland-Problematik, bewegt sich aber im Gegensatz zu dieser in einem weiteren räumlichen und funktionalen Maßstab. Aufgrund dieser Vergleichbarkeit stellt sich die Frage, ob zum Ausgleich der Unterschiede zwischen Metropolregionen

[6] Vgl. Beier, Markus; Matern, Antje (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung, Arbeitsmaterial der ARL, Heft 332, Hannover, S. 64-75.
Zur Governance-Diskussion exemplarisch:
Benz, Arthur (Hrsg., 2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.
Genschel, Philipp; Zangl, Bernhard (2007): Die Zerfaserung der Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 20-21/2007, S. 10-16.

und ihrem entfernten Umland nicht ähnliche Instrumente (d. h. interkommunale/regionale Kooperation) wie zur Bewältigung der „klassischen“ Stadt-Umland-Probleme eingesetzt werden könnten.

Als ein Beispiel der Übertragung dieser Instrumente setzt die Bundesraumordnung auf den strategischen Ansatz der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaft“ zwischen Städten, Metropolen und ländlichen Wachstumsregionen einerseits sowie peripheren und strukturschwachen Regionen andererseits. Nachdem sich gezeigt hat, dass sich (zumindest in Ost- und Mitteldeutschland)[7] bislang die wirtschaftlichen Ausstrahlungs- und Wachstumseffekte der Metropolregionen auf die periphereren Landesteile nicht automatisch in dem Maße entfalten, wie es zur ausreichenden Stabilisierung und Förderung dieser Räume notwendig wäre, sollen nun in einem partnerschaftlichen Miteinander alle Teilräume des Bundesgebiets (strukturell und ökonomisch unterschiedlichen Regionstypen) dazu beitragen, Wachstum und Innovation zu stärken.

Das Konzept der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ ist ein Teilergebnis eines zweijährigen fachlichen und politischen Diskussionsprozesses zur Erarbeitung der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ als Richtschnur für das gemeinsame Handeln der Raumordnung von Bund und Ländern. Dieses Papier stellt die Fortschreibung bzw. Weiterentwicklung des Raumordnungspolitischen Orientierungs- bzw. Handlungsrahmens (1993 bzw. 1995) dar. Insbesondere das darin enthaltene Leitbild „Wachstum und Innovation“ streicht die Bedeutung der deutschen Metropolregionen für die volkswirtschaftliche Gesamtleistung in Deutschland heraus, beschreibt aber auch dynamische Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen und weist auf Räume mit Stabilisierungsbedarf hin. „Alle Räume sollen befähigt werden, zur Generierung von Wachstumsimpulsen und Innovationen sowie für die Entwicklung zur Wissensgesellschaft ihren Beitrag zu leisten.“[8]

Damit dies geschehen könne, sei es erforderlich „raumübergreifende Entwicklungsstrategien zu formulieren“[9], mit denen Stärken gestärkt, Kräfte und Potenziale gebündelt werden und durch die Weiterentwicklung von Partnerschaften zwischen Stadt und Land die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen gestärkt wird. Für geeignete Aufgaben biete es sich in metropolitanen Verflechtungsräumen[10] an, gemeinsam mit den peripher gelegenen, überwiegend ländlich geprägten Teilräumen Kooperationen zu suchen und zu etablieren („Großräumige Verantwortungsgemeinschaften“).

Dieser großräumige Zusammenhang soll weit über die engeren Stadt-Umland-Beziehungen oder die interkommunale Kooperation benachbarter Städte hinausgehen und ist nicht notwendigerweise nur auf wirtschaftliche Zielsetzungen beschränkt. Vielmehr soll jeder Raum seine spezifischen Standortbegabungen zur Umsetzung der Lissabon- und Göteborg-Strategie partnerschaftlich einbringen. Insbesondere den Metropolregionen kommt bei der Weiterentwicklung von Kooperationsformen zwischen den Kernen und den Stabilisierungsräumen eine besondere Verantwortung zu. „Ziel sollte die Etablierung von Netzwerken, überregionalen Wachstumsbündnissen und solidarische Partnerschaften in Räumen sein, die immer stärker miteinander verflochten und aufeinander angewiesen sind. Die Herausbildung und Weiterentwicklung von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften sowie die Verstetigung vorhandener Partnerschafts- und Kooperationsbeziehungen sind dabei gleichermaßen von Bedeutung für das Funktionieren von Metropolregionen wie auch für die Räume mit Stabilisierungsbedarf.“[11]

Der Gedanke der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft wird derzeit in zwei Modellvorhaben der Raumordnung „Überregionale Partnerschaften“ und „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“ erprobt. Unabhängig davon besteht großer Erkenntnisbedarf, ob solche großräumigen regionalen Kooperationen sowohl materiell als auch vom Prozess ihrer Bildung und der Zusammenarbeit funktionieren können. In der Fachdiskussion sind sie vielfältiger Kritik ausgesetzt.

---

7 Vgl. Eckey, Hans-Friedrich; Kosfeld, Reinhold; Türck, Matthias (2007): Regionale Entwicklung mit und ohne räumliche Spillover-Effekte, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 27. Jahrgang, Heft 1, S. 23-42.

8 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006b): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin, S. 8.

9 Ebenda.

10 Diese metropolitanen Verflechtungsräume reichen weit über die mehr oder minder administrativ festgelegten Grenzen der institutionalisierten Metropolregionen hinaus und umfassen auch dünn besiedelte, ländliche Räume. Sie bilden große Wirtschaftsräume, welche die gesamte Bundesrepublik umfassen und an deren Grenzen sich Übergangszonen bilden, in denen Stadtregionen wie beispielsweise Koblenz oder Ulm Verflechtungen mit zwei oder mehreren Metropolräumen aufweisen.

11 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006b): a. a. O., S. 12.

1.3. Stand der Forschung

Derzeit wird in der Fachwelt intensiv die Diskussion um die praktische Umsetzung solcher „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ geführt. Allerdings fehlen in der Diskussion in vielen Bereichen die theoretischen Grundlagen, u. A. auch, ob derartige großräumige Kooperationen aufgrund der Natur der vorhandenen Kooperationsinhalte oder der existierenden politischen Struktur in Deutschland überhaupt umsetzbar sind. Darüber hinaus existiert noch keine abschließende Definition des Terminus und es zeigt sich, dass darunter die unterschiedlichsten Kooperationsformen verstanden werden.[12] Sicher scheint allerdings, dass die „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“, so wie sie von der Ministerkonferenz für Raumordnung konzipiert wurden, eine besondere Form von Kooperation ist, die in ihren Organisationsformen und ihren Strukturen eng mit der interkommunalen Kooperation verwandt ist, sich von dieser durch ihren weiten räumlichen Umgriff und auch durch ihre Inhalte unterscheidet.

Beim Stand der Forschung zu den Themen der vorliegenden Arbeit muss unterschieden werden zwischen:

- Stand der Policy-Forschung in Bezug auf die Raumentwicklungspolitik und
- Stand der Forschung zur interkommunalen Kooperation und zu großräumigen Regionalen Kooperationen.

Einen regelrechten Boom erlebte die Policy-Forschung Mitte der 1970er-Jahre, als die ersten Lehrbücher mit analytischen Konzepten und Methoden erschienen. In dieser Phase großer Staats- und Planungsgläubigkeit wurden auch die ersten „Politiken“ (policies) mit räumlichem Bezug unter Aspekten der Policy-Analyse untersucht. Seit den 1990er-Jahren wird in der Policy-Analyse nicht mehr nur die rein zweckrationale Verfolgung von Eigeninteressen thematisiert, sondern auch zunehmend auf die Bedeutung von wissensbasierten Programmkoalitionen und auf die Veränderung von Interessen und Standpunkten im Politikentstehungsprozess hingewiesen.[13] Der Theorien- und Methoden-Pluralismus ist in der Politikfeldanalyse weithin bekannt, wenn auch nicht durchweg anerkannt und gelegentlich kritisiert.[14] „Die Reichhaltigkeit der dabei angewandten theoretischen Modelle und analytischen und methodischen Instrumentarien, die Vielfalt der konkurrierenden Ansätze und Fragestellungen erlaubt es kaum noch, von *der* Policy-Forschung zu sprechen.“[15] Es gibt berechtigte Zweifel, ob das bestehende Theoriearsenal der Politikfeldanalyse wie der Staatstätigkeitsforschung auf die überbordende Komplexität resultierend aus Politikfeldinterdependenzen[16] und/oder Mehrebenenverflechtungen bereits angemessen reagieren kann.[17] Dennoch sind seit den letzten Untersuchungen raumbezogener Politik mit Methoden der Policy-Forschung deren Analyseinstrumente wesentlich weiterentwickelt worden. Deshalb gilt es, im Rahmen der vorliegenden Arbeit aus den vielfältigen Methoden der Policy-Forschung geeignete auszuwählen, auf ihre Übertragbarkeit auf das Politikfeld „Raumentwicklungspolitik“ zu prüfen und zur Beantwortung der Fragestellungen einzusetzen.

Die Forschung zur „klassischen“ interkommunalen Kooperation kann auf eine lange Tradition zurückblicken. Hier liegen bereits umfangreiche Arbeiten aus den vergangenen Jahrzehnten vor. Der Reformeuphorie der 1970er-Jahre mit Institutionalisierung der überörtlichen Planung, dem Höhepunkt der langfristigen Entwicklungsplanung entsprechend dem rational-linearen Planungsverständnis und der Problemlösung durch Gebietsreformen sowie der Erprobung von Verbandsmodellen folgte die Ernüchterung in den 1980er-Jahren. In diesem Jahrzehnt erfolgte eine institutionelle Stagnation bis hin zur Beschneidung der Kompetenzen von Planungsverbänden, die Abkehr von institutionellen und ganzheitlichen Lösungen, die Wiederentdeckung der regionalen

---

12 So beschreibt z. B. ein Vertreter der Metropolregion Hamburg die Metropolregion mit ihren zugehörigen ländlichen Räumen als „großräumige Verantwortungsgemeinschaft“, dies ist sicherlich eine von vielen möglichen Interpretationen, zumal die Institution „Metropolregion Hamburg“ über den engeren metropolitanen Verflechtungsraum hinausgeht.

13 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): Politikfeldanalyse – Akteure, Strukturen und Diskurse in der öffentlichen Politik, Hagen, S. 21/22.

14 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse, Wiesbaden, S. 171.

15 Vgl. Greven, Michael Th. (2008): „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache, Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 25.

16 Zur Interdependenz von Politikfeldern ausführlich: Bönker, Frank (2008): Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 315-330.

17 Vgl. Janning, Frank; Toens, Katrin (2008): Einleitung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 11.

Ebene mit Orientierung an endogener Entwicklung, der Wandel vom Planen zur Prozessgestaltung sowie die Entwicklung informeller Planungsansätze. In den 1990er-Jahren entstand neuer Planungsbedarf durch die Wiedervereinigung und kooperative Planungsansätze erhielten neuen Aufschwung. Dabei wurden vermehrt intermediäre Entscheidungsstrukturen installiert, das Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung stärker in den Blick genommen sowie informelle Planungsinstrumente weiter ergänzt und erprobt.[18]

BEIER/MATERN sehen als Herausforderung für die interkommunale Kooperation und damit auch die begleitende Forschung im 21. Jahrhundert in erster Linie die Themenfelder:

- Metropolregionen,
- Förderung von Wachstumskernen,
- Mindeststandards zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie die
- grenzüberschreitende Zusammenarbeit.[19]

Ein breites Forschungsfeld wird in der Verknüpfung von Governance-Ansätzen zur Regionalentwicklung und interkommunalen Kooperation gesehen.[20] Damit korrespondiert auch die Idee der „großräumigen regionalen Kooperationen". Zu den im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften" (vgl. Kapitel 4.2.1.3) umgesetzten Kooperationen zwischen den verschiedenen Regionen existiert eine Begleitforschung, allerdings sind die Untersuchungen dazu noch nicht abgeschlossen. Zudem setzt sie sich die Begleitforschung stark mit spezifischen Fragestellungen der einzelnen Modellvorhaben auseinander. Die bislang veröffentlichen Abhandlungen zu den „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften" von BLOTEVOGEL[21], LUTTER[22] und SINZ[23] beschränken sich im Allgemeinen auf die Beschreibung des Entstehungsprozesses der Leitbilder, einzig HAHNE/GLATTHAAR[24] und ZIMMERMANN[25] stellen grundlegendere Überlegungen an.

Für die abstrahierte Form von „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften" in Form von „großräumigen regionalen Kooperationen" existieren jedoch noch keine vertiefenden Untersuchungen, weswegen sich die vorliegende Arbeit diesem Gegenstand widmen will (vgl. Kapitel 1.4).

1.4. Zielsetzung und forschungsleitende Fragestellungen

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit sollen die Erkenntnislücke bei der Implementation von Kooperationen im großräumigen Maßstab schließen sowie die generelle Übertragbarkeit von Instrumenten aus dem interkommunalen Bereich auf größere Maßstäbe prüfen. Dabei sollen mögliche inhaltliche Anwendungsfelder, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse sowie die Umsetzung anhand eines Beispiels (Verknüpfungen zwischen der Rhein-Hunsrück-Region und dem Rhein-Main-Gebiet) eruiert werden.

Die Unterziele sind demnach:

- Übertragung der Methoden der Policy-Forschung auf die Raumentwicklungspolitik und Untersuchung des Politikfeldes „Großräumige regionale Kooperation" nach diesen Methoden,
- Identifikation von Übereinstimmungsmerkmalen und Unterschieden zwischen interkommunalen und großräumigen Kooperationen,
- Eruierung möglicher inhaltlicher Einsatzfelder unter Berücksichtigung von Akzeptanzfragen,

---

18 Vgl. Beier, Markus; Matern, Antje (2007): a. a. O., S. 64-70.

19 Vgl. ebenda, S. 70-75.

20 Vgl. ebenda, S. 80-83.

21 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" in der Diskussion, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 468.

22 Vgl. Lutter, Horst (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 444.

23 Vgl. Sinz, Manfred (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 608.

24 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft – Eine neue Formel für den regionalen Verteilungskampf?, in: Raumplanung, Heft 124, Februar 2006, S. 5-10.

25 Vgl. Zimmermann, Horst (2007): Anmerkungen zum Argument der Verantwortungsgemeinschaft, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2007, S. 213-215.

- Empirische Untersuchung eines empirischen Beispiels hinsichtlich Entstehungsgeschichte, Akteure, organisatorischer Ausgestaltung, Erfolgsfaktoren und Hemmnissen.

Als forschungsleitende Fragestellungen können gelten:

- Wie haben sich bislang Kooperationen hinsichtlich Formen, Aufgaben, Erfolgsfaktoren, Hemmnissen und Störeinflüssen entwickelt? Inwiefern bestehen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der „klassischen" interkommunalen Kooperation und den großräumigeren regionalen Kooperationen?
- In welchen Feldern werden derzeit bereits überregionalen Partnerschaften erprobt? Welche sektoralen Felder sind bereits stark abgedeckt, in welchen Feldern gibt es kaum Projekte? Wie ist die Praxistauglichkeit zu beurteilen? Sind bereits messbare Erfolge erzielt worden? In welchen Bereichen sind derartige Partnerschaften eher erfolgreich als in anderen?
- Wird das Instrument der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaft" bzw. der großräumigen regionalen Kooperation von beiden Seiten (Metropolregionen und Zwischenräume/Peripherien) akzeptiert und als erfolgversprechend angesehen?
- Welches sind die Erfolgsfaktoren und Hemmnisse/Störeinflüsse bei der Bildung von großräumiger Kooperationen, die sich aus der Betrachtung des Fallbeispiels ableiten lassen? Welche Erfolgsfaktoren sind regional- und projektspezifisch, welche lassen sich auch auf andere Regionen übertragen? Welche Rolle spielen dabei regionale Vernetzungen, Kooperationen sowie regionale Identitäten und regionale/kommunale Governancestrukturen (Organisation und Institutionalisierung einer Region)?
- Wie kann die weitere Entwicklung des Ansatzes der großräumigen regionalen Kooperationen aussehen? Welche veränderbaren Rahmenbedingungen müssen zu seiner Förderung beeinflusst werden?

1.5. Methodik und Vorgehensweise

Die vorliegende Arbeit basiert im Wesentlichen auf den Methoden der Policy-Analyse. Zunächst wurden diese Methoden anhand einer umfassenden Literaturrecherche analysiert und auf ihre Übertragbarkeit zur Untersuchung einer Raumentwicklungspolitik (Großräumige regionale Kooperationen) hin untersucht. Mittels Literaturrecherche und aufbauend auf eigenen Erfahrungen wurden dabei die verschiedenen Aspekte interkommunaler Kooperation als Basis der großräumigen Kooperation untersucht und auf den großräumigeren Zusammenhang übertragen.

Das Fallbeispiel (case study) in der Politikfeldanalyse (hier die Regionen Rhein-Hunsrück und Rhein-Main) widmet sich nur einem konkreten Fall. Die Forschungsfragen werden dann über die exakte Rekonstruktion eines empirischen Prozesses oder einer wissenschaftlich interessierenden Tatsache versucht zu beantworten. Gleichzeitig wird der Gegenstand exemplarisch untersucht werden, d. h. die Aussagen sollen wiederum Rückschlüsse auf andere Fälle erlauben. Ob die gewonnenen Erkenntnisse allerdings tatsächlich übertragbar sind, kann nicht im Voraus abgesehen werden: „Tatsächlich sind die meisten Facetten öffentlicher Politik singulär und somit schlecht für weitergehende Generalisierungen geeignet"[26]. Einzelfallstudien dienen daher eher dazu, Hypothesen zu generieren, indem sie zusätzliche Erkenntnisse über bestimmte Gegenstände erzielen oder auf überraschende Abweichungen vom Erwarteten aufmerksam machen und hierdurch neue Forschung anleiten.[27] Dennoch soll zusätzlich versucht werden, die gewonnen Erkenntnisse zu abstrahieren und so auf andere Regionen – immer unter der Prämisse einer genauen Überprüfung – übertragbar zu machen.

Zur Erhebung von empirischen Daten zu großräumigen regionalen Kooperationen und der Verifizierung der theoretischen Erkenntnisse wurden vom Verfasser 27 Experteninterviews mit insgesamt 37 Personen zu Fragen des individuellen Hintergrundes, der jeweiligen Institution, der Regionalentwicklung im „eigenen" Verantwortungsbereich, der Zusammenarbeit über den eigenen räumlichen Umgriff hinaus sowie zum Themenbereich „Kooperation zwischen städtischen und ländlichen Räumen" durchgeführt.[28] Bei der Auswahl der Experten wurde Wert darauf gelegt, ein möglichst breites Spektrum von Vertretern der öffentlichen Hand bis hin zu

[26] Schneider, Volker; Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden, S. 46.

[27] Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 50.

[28] Der ausführliche Fragebogen findet sich im Anhang.

Vertretern von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden zu erreichen.[29] Die befragten Experten lassen sich jeweils einem der drei Felder

- Kommunalverwaltung (Verbandsgemeindeverwaltung, Landratsamt/Kreisverwaltung),
- Räumliche Planung (Landesraumordnungsministerien, Regionale Planungsgemeinschaften, Planungsverbände) und
- Wirtschaft (Unternehmen, Industrie- und Handelskammern, wirtschaftsnahe Vereinigungen und Verbände)

zuordnen. Im Einzelnen wurden folgende Experten befragt:

Tabelle 1: Experteninterviews im Rahmen der vorliegenden Arbeit (April-August 2009)

Institution	Person	Funktion	Datum
Kommunalverwaltung (Verbandsgemeindeverwaltung, Landratsamt/Kreisverwaltung)			
Kreisausschuss Groß-Gerau	Enno Siehr Sven Christiansen	Landrat Leiter Fachbereich Regionalplanung und Umwelt	18.05.2009
Kreisverwaltung Birkenfeld	Kurt Schuldes	Sachbearbeiter Landes- und Regionalplanung, Dorferneuerung, Denkmalschutz	20.05.2009
Kreisausschuss Hochtaunuskreis	Ulrich Krebs Brigitte Schlüter Markus Koop	Landrat Regions- und Europabeauftragte Persönlicher Referent des Landrats	20.05.2009
Kreisverwaltung Rhein-Hunsrück-Kreis	Christian Keimer Thomas Jakobs	stv. Landrat/Dezernent Fachbereichsleiter Kreisentwicklung	25.05.2009
Kreisverwaltung Bad Kreuznach	Manfred Schäfer	Abteilungsleiter Kreisentwicklung/Wirtschaftsförderung	25.05.2009
Kreisverwaltung Rheingau-Taunus-Kreis	Hans-Joachim Becker Achim Staab	Referent Kreisentwicklung/Wirtschaftsförderung Referent Wirtschaftsentwicklung/ Wirtschaftsförderung	26.05.2009
Stadt Frankfurt/Main	Uwe Becker Klaus Vosberg	Stadtkämmerer/Dezernent für Beteiligungen Referent für Beteiligungen/Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main	26.05.2009
Landeshauptstadt Wiesbaden	Christian Hepp*	Referent im Büro des Oberbürgermeisters	27.05.2009
Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich	Hermann Brück Helmut Ulmen	Geschäftsbereichsleiter Fachbereichsleiter Beraten, Planen, Fördern	27.05.2009
Landeshauptstadt Mainz, Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen	Hans Schiller	Referent für ökonomische Fragen der Stadtentwicklung, Einzelhandel und Amtscontrolling	28.05.2009
Kreisausschuss Main-Taunus-Kreis	Martin Woitschell	Regions- und Europabeauftragter	29.05.2009
Kreisverwaltung Cochem-Zell	Manfred Schnur Hermann Johann	Landrat Abteilungsleiter Wirtschaftsförderung, Struktur-	18.06.2009

[29] Zur Auswahl von Experten ausführlich: Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden, S. 113-117.

		entwicklung	
Verbandsgemeinde Kirchberg/Hunsrück	Harald Rosenbaum	Verbandsgemeindebürgermeister	04.08.2009
Räumliche Planung (Landesraumordnungsministerien, Regionale Planungsgemeinschaften, Planungsverbände)			
Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald	Martin Kittelberger	Leitender Planer	18.05.2009
Ministerium des Innern und für Sport	Hans-Egon Baasch	Abteilungsleiter Raumordnung und Landesplanung	19.05.2009
Planungsgemeinschaft Region Trier	Roland Wernig	Leitender Planer	27.05.2009
Hessisches Ministerium für Verkehr, Energie und Landesentwicklung	Werner Müller	Abteilungsleiter Landesplanung, Regionalentwicklung, Bodenmanagement	28.05.2009
Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein/Main	Doris Krüger-Röth	Abteilungsleiterin Analysen, Konzepte, Standortförderung	29.05.2009
Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe	Dr. Jamill Sabbagh	Referent Siedlungsstruktur, Infrastruktur, Verkehr, regenerative Energien	02.06.2009
Wirtschaft (Unternehmen, Industrie- und Handelskammern, wirtschaftsnahe Vereinigungen und Verbände)			
IHK zu Koblenz	Sebastian Saule*	Abteilungsleiter Standortpolitik	16.04.2009
IHK-Forum Rhein-Main	Hartwig Rohde Maren Brühl	Hauptgeschäftsführer IHK Hanau-Gelnhausen-Schlüchtern Referentin IHK-Forum	02.06.2009
Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH	Brigitte Kunz Udo Neu	Leiterin Öffentlichkeitsarbeit Projektleiter Ingenieurbau	18.06.2009
Continental, Werk Rheinböllen	Reinhard Carmincke	Werkleiter	18.06.2009
IHK Rheinhessen	Norbert Mader*	Referent Raumordnung und Landesplanung	16.04.2009
Ingenieurgesellschaft Dr. Siekmann+Partner mbH	Stefan Wickert	Geschäftsführer	19.05.2009
Wirtschaftsinitiative Frankfurt/Rhein-Main	Jörg Schaub	Stellvertretender Geschäftsführer	20.05.2009
IHK zu Koblenz, Bezirksstelle Simmern	Eberhard Noll	Geschäftsführer	29.05.2009

*) Telefoninterview

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

1.6. Aufbau der Arbeit

In einem einführenden Kapitel werden zunächst die Problemstellung, die Zielsetzung und forschungsleitende Fragestellungen sowie die Vorgehensweise erörtert und erläutert.

Das zweite Kapitel umfasst den konzeptionellen Rahmen und setzt sich mit der Theorie der Policy-Analyse und Implementationsforschung sowie deren Anwendung auseinander. Dabei wird immer auch der Bogen zur Anwendung der Policy-Analyse bei der Untersuchung einer raumbezogenen Entwicklungspolitik gespannt.

Das dritte Kapitel widmet sich der Darstellung der materiellen Ausgangsvoraussetzungen der heutigen Raumentwicklung, in welche die Idee der großräumigen regionalen Kooperationen eingebettet ist. Hierbei werden zunächst die Grundphilosophien und Entwicklungslinien der Raumentwicklungspolitik (Wachstumspolitik vs. Ausgleichspolitik) dargestellt und die wesentlichen aktuellen Einflussfaktoren auf die Raumentwicklung beschrieben. Darauf aufbauend wird die Herausbildung von Metropolregionen und die Situation der ländlichen Räume beleuchtet und das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Raumkategorien vor dem Hintergrund der „Neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ nachgezeichnet. Einen Versuch, dieses Verhältnis zu entspannen, stellt der Ansatz der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften dar, dessen schillernde Bezeichnung bislang mit vielfältigen Attributen assoziiert wird.

Die großräumige regionale Kooperation als besonderer Kooperationstyp wird in Kapitel vier näher betrachtet. Ausgangspunkt der großräumigen regionalen Kooperation ist wie auch bei intraregionalen Kooperationen die „klassische“ interkommunale Kooperation. Deshalb werden hier zunächst der Begriff, die Anlässe, Ziele, Nutzen, Grundprinzipien, Aufgabenfelder, rechtliche Rahmenbedingungen, Rechtsformen, Chancen, Risiken, Erfolgsfaktoren sowie Hemmnisse ausführlich dargelegt, bevor die Übertragbarkeit dieser Aspekte auf großräumigere Zusammenhänge überprüft wird. Dabei sind insbesondere die sich unterscheidenden Aspekte zwischen großräumigen regionalen und interkommunalen Kooperationen von Relevanz. Neben dieser deduktiven Ableitung der Voraussetzungen für großräumige regionale Kooperationen aus dem bestehenden Instrument der interkommunalen Kooperation werden die bereits aus dem MORO-Vorhaben „Überregionale Partnerschaften“ vorliegenden Erfahrungen zu den großräumigen regionalen Kooperationen ähnlichen „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ in die Überlegungen mit einbezogen.

Die empirische Überprüfung der theoretischen Erkenntnisse aus Kapitel vier steht im Mittelpunkt des fünften Kapitels. Anhand der beiden Regionen Rhein-Hunsrück und des Rhein-Main-Gebiets werden bestehende intraregionale Kooperationen genauer untersucht, die als Ausgangspunkt für großräumige regionale Kooperationen zwischen diesen beiden Räumen dienen könnten. Zusätzlich liegt ein besonderes Augenmerk auf bestimmten materiellen Voraussetzungen in den Regionen, die eine erfolgversprechende großräumige regionale Kooperation begründen könnten. Bei der Auswahl der Regionen wurde bewusst darauf verzichtet, bestehende Kooperationen im Rahmen des MORO-Forschungsprojekts zu untersuchen, sondern versucht, mit der Untersuchung der gewählten Beispielregionen zu überprüfen, ob großräumige regionale Kooperationen auch in anderen Teilen Deutschlands möglich sind. Daher fiel ausgehend vom Flughafen Frankfurt-Hahn die Wahl auf die Rhein-Hunsrück-Region und ihre Verknüpfungen zum Rhein-Main-Gebiet. Das Kapitel endet mit Handlungsempfehlungen für die großräumige regionale Kooperation zwischen der Rhein-Hunsrück-Region und dem Rhein-Main-Gebiet sowie der Einschätzung zur Übertragbarkeit der empirischen Ergebnisse auf andere Regionen und die großräumige regionale Kooperation im Allgemeinen.

Das sechste Kapitel fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit in einer Schlussbetrachtung kurz zusammen, zeigt noch offene Fragen auf und weist auf weiteren spezifischen Forschungsbedarf hin.

2. Policy-Analyse und Politikimplementation sowie deren Bezug zur Raumentwicklung

Zur Annäherung an die Fragestellungen, die die Umsetzung großräumiger regionaler Kooperationen aufwirft, ist eine Vielzahl an Disziplinen und Methoden denkbar. Das Spektrum reicht dabei von den Raumwissenschaften über die Politikwissenschaften, deren Verbindung, die politische Geographie[30], bis hin zur Soziologie. Auch eine organisationswissenschaftliche Herangehensweise wäre möglich.

Zur Beantwortung der Fragestellungen dieser Arbeit soll auf die politikwissenschaftliche Methoden der Policy-Analyse (oder auch Politikfeldanalyse[31]) sowie der Implementationsforschung (als spezieller Teil der Policy-Analyse) zurückgegriffen werden. Während die Policy-Forschung auf eine umfassende Analyse des Policy-Zyklus (vgl. Kapitel 2.4.2) angelegt ist und damit in gewissem Sinne als Oberbegriff gelten kann, legt die Implementationsforschung innerhalb des Policy-Prozesses den Schwerpunkt auf die Untersuchung des Realisierungsprozesses von Politik, wobei in dieser Analyse die Verknüpfung mit vorangegangenen Prozessschritten (z. B. Politikformulierung bzw. Programmentwicklung) nicht unterschätzt werden darf.[32] Daher werden die Begriffe und Methoden der Policy-Analyse und Implementationsforschung im Folgenden zunächst kurz vorgestellt und näher beleuchtet.

2.1. Policy-Analyse und Implementationsforschung

2.1.1. Begriff der Policy-Analyse

Die Policy-Analyse richtet ihr Hauptaugenmerk auf die inhaltliche Dimension von Politik. „[Sie] fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken.“[33] „[Sie] befasst sich [deshalb] mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns […] [und] entspricht daher in vielerlei Hinsicht der Rolle der Betriebswirtschaftslehre in den deutschen Wirtschaftswissenschaften.“[34] Dabei werden die Inhalte der Politik (policies) als Variablen betrachtet, während die politische Machtverteilung (politics) oder institutionelle Arrangements (polity) nur insoweit interessieren, als sie die inhaltliche Ausgestaltung von policies beeinflussen.[35] In erster Linie werden dabei Politik*felder* betrachtet, d. h. z. B. Wohnungsbaupolitik, Gesundheitspolitik oder Sozialpolitik. „[Bei der Policy-Analyse] handelt es sich vorrangig um praxisbezogene, anwendungsorientierte Forschung, in der Managementprobleme im Zentrum stehen, die vorrangig quantitati-

---

30 Vgl. exemplarisch:
Helmig, Jan (2007): Geopolitik – Annäherung an ein schwieriges Konzept, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 20-21/2007, S. 31-37.
O’Loughlin, John (2003): Spatial Analysis in Political Geography, in: Agnew, John; Mitchell Katharyne; Gerard Toal (Hrsg., 2003): A Companion to Political Geography, Malden/Oxford/Carlton, S. 30-46.
Reuber, Paul; Wolkersdorfer, Günter (2001): Die neuen Geographien des Politischen und die neue Politische Geographie – eine Einführung, in: Reuber, Paul; Wolkersdorfer, Günter (Hrsg., 2001): Politische Geographie - Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics, Heidelberger Geographische Arbeiten, Heft 112, Heidelberg, S. 6/7.
Reuber, Paul (2000): Die Politische Geographie als handlungsorientierte und konstruktivistische Teildisziplin - anglo-amerikanische Theoriekonzepte und aktuelle Forschungsfelder, in: Geographische Zeitschrift, Jahrgang 2000, Heft 88, S. 36-52.
Ante, Ulrich (1985): Zur Grundlegung des Gegenstandsbereich der politischen Geographie – über das „Politische“ in der Geographie, Erdkundliches Wissen – Schriftenreihe für Forschung und Praxis, Heft 75, Stuttgart, S. 13-26.
Boesler, Klaus-Achim (1983): Politische Geographie, Stuttgart.

31 Vgl. Schmidt, Manfred G. (1995): Policy-Analyse, in: Mohr, Arno (Hrsg., 1995): Grundzüge der Politikwissenschaft, München/Wien, S. 567.

32 An dieser Stelle soll der Vollständigkeit wegen das ähnliche Forschungsfeld der Evaluationsforschung erwähnt werden, deren Erkenntnisinteresse in den Wirkungen einer Politik und deren Bedingtheit liegt. (Vgl. Wollmann, Helmut (2005): Politikevaluierung, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg., 2005): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, N-Z, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, München, S. 703/704.)

33 Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (2009): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 4.

34 Ebenda, S. 4.

35 Vgl. Jann, Werner (2005): Politikfeldanalyse, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg., 2005): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, N-Z, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, München, S. 706-710.

ve Methoden verwendet und Erfolg oder Mißerfolg […] hauptsächlich an eng definierter mikroökonomischer Rationalität ([…] Kosten und Nutzen von Entscheidungsalternativen) misst.“[36]

Generell muss bei der Policy-Analyse zwischen der wissenschaftlichen Betrachtung politischer Prozesse (policy study) und der Bereitstellung von Informationen und Probleminterpretationen für die politischen Entscheider (policy intelligence) unterschieden werden.[37] Ihrem ursprünglichen Anspruch nach ist Policy-Analyse nicht nur eine politikwissenschaftliche Teildisziplin, die darauf gerichtet ist, spezifische öffentliche Politiken als abhängige Variable zu erklären. Im Sinne ihrer Erfinder verstand sie sich als angewandte Sozialwissenschaft, die handlungsrelevantes Wissen für drängende gesellschaftliche Probleme generieren sollte.[38] „Im Verständnis der meisten Policy-Forscher ist die Politikfeldanalyse sowohl eine interaktions- als auch eine problemorientierte Wissenschaft. […] Sie ist interaktionsorientiert, da sie konkrete politische Entscheidungsfindungsprozesse analysiert und das Zustandekommen der in der Praxis verwirklichten Lösung erklärt. Sie ist aber auch problemorientiert, in dem sie zur sachadäquaten Lösung politisch-inhaltlicher Fragen beitragen will bzw. nach „besten Lösungen“ sucht.“[39] „Die Kritik konservativer Vertreter des Faches [der Politikwissenschaft] übersieht […] die spezifischen Erkenntnisleistungen einer vollentwickelten (politikwissenschaftlichen) Policy-Forschung: Diese kombiniert die Analyse von politischer Form, politischem Prozess und Entscheidungsinhalt und stellt damit erst die Wissenschaft von der Politik auf eine dem Komplexitäts- und Interdependenzniveau von Wirtschaft-, Gesellschaft und Politik im 20. [und 21.] Jahrhundert angemessene Grundlage.“[40] Somit ergibt sich ein komparativer Vorteil für das Instrument der Policy-Analyse: Während die Wirtschaftswissenschaften sich bei der Erforschung von Politik weitgehend auf den Bereich der policy beschränken und rechtswissenschaftliche Analysen meist lediglich die Form der Politik (polity) betrachten, wird in der politikwissenschaftlichen Policy-Analyse der Zusammenhang zwischen Form, Prozess (politics) und Inhalt mitberücksichtigt.[41] In einem so stark von politischen Entscheidungen geprägten Feld wie der Raumordnung spielen demnach bei der Erklärung von Prozessen und Ergebnissen die Methoden und Erkenntnisse der Policy-Forschung eine wichtige Rolle.

2.1.2. Entwicklung der Policy-Analyse

Auch wenn es bereits in den 1930er-Jahren im Zusammenhang mit der Lehre von den Öffentlichen Verwaltungen (public administration) in den USA Überlegungen zu Fragen der Policy-Forschung gab,[42] entstand die Policy-Forschung bzw. das Instrument der Policy-Analyse – beeinflusst durch die verstärkte Ausrichtung der Politikwissenschaften auf verhaltenswissenschaftliche Ansätze[43] – in den 1950er Jahren in den USA aus dem Bedürfnis heraus, eine Art gesellschaftliche Problemlösungswissenschaft zu begründen, welche als sozialwissenschaftliche Querschnittsdisziplin ungefähr das leisten sollte, was die Medizin für den menschlichen Körper leistet.[44] Um das Problemlösungsverhalten von öffentlichen und privaten Organisationen besser erklären zu können, wurde das verfügbare Wissen über bereits vorliegende Theorien und Methoden (z. B. statistische Entscheidungstheorie, Kommunikationstheorie, Computersimulation, Kosten-Nutzen-Analyse, Kybernetik, ökonometrische Modelle) in einer Art interdisziplinären Datenbank zusammengetragen. Dies war insofern neuartig, als bislang die Sozialwissenschaften institutionell weitgehend zersplittert waren.[45]

Durch die Einbeziehung der Sozialwissenschaften in die Politikberatung in den 1960er-Jahren gelangte die Policy-Forschung zu einer stärkeren Verbreitung. Erste Beispiele für Policy-Analysen waren Studien über die mangelhafte Integration der afroamerikanischen Bevölkerungsgruppe in die amerikanische Gesellschaft und über die Mängel der bisherigen staatlichen Integrations- und Wohlfahrtsprogramme, die teils von Reformgegnern, teils von Reformbefürwortern als „Munition“ für den innenpolitischen Streit angeregt wurden. Ende der 1960er-Jahre zeigen sich zwei verschiedene Entwicklungsströmungen, die von unterschiedlichen Politikvorstel-

---

36 Schmidt, Manfred G. (1995): a. a. O., S. 568.

37 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 20.

38 Vgl. Schneider, Volker (2008): Komplexität, politische Steuerung, und evidenzbasiertes Policy-Making, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 56.

39 Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (2009): a. a. O., S. 6.

40 Schmidt, Manfred G. (1995): a. a. O., S. 569.

41 Vgl. ebenda.

42 Vgl. ebenda, S. 571.

43 Zum Verhältnis zwischen Pluralismus und Pragmatismus sowie dessen Beitrag zur Entwicklung der Policy-Analyse siehe: Schubert, Klaus (2009): Pragmatismus, Pluralismus und Politikfeldanalyse: Ursprünge und theoretische Verankerung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 39-71.

44 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 19.

45 Vgl. ebenda, S. 20.

lungen geprägt sind: Die politische Systemtheorie (Vertreter: EASTON, DYE, HOFFERBERT) und das Policy-Arenen-Modell (Vertreter: LOWI). In der Systemtheorie wird die Politik als rationale Entscheidungsmaschinerie gesehen, welche durch die sozialen Rahmenbedingungen und störenden Einflüsse angetrieben wird. Dabei wird im Sinne einer Policy-Typologie nach der Wirkung der Politikinhalte unterschieden zwischen distributiver Politik (z. B. Subventionspolitik), regulativer Politik (z. B. Umwelt-, Gesundheits- und Wettbewerbspolitik) und redistributive Politik (z. B. Struktur-, Wirtschafts- oder Steuerpolitik) mit jeweils spezifischen Akteurskonstellationen. Die Arenenmodelle weisen dagegen eine stärkere Akteursorientierung, d. h. eine Berücksichtigung der Wirkungen von Interessensgruppen, auf.[46]

Einen regelrechten Boom erlebte die Forschungsrichtung Mitte der 1970er-Jahre, als die ersten Lehrbücher mit analytischen Konzepten und Methoden erschienen. Seit den 1990er-Jahren wird in der Policy-Analyse nicht mehr nur die rein zweckrationale Verfolgung von Eigeninteressen thematisiert, sondern auch zunehmend auf die Bedeutung von wissensbasierten Programmkoalitionen und auf die Veränderung von Interessen und Standpunkten im Politikentstehungsprozess hingewiesen.[47]

In Deutschland wurde der Policy-Forschung zunächst mit Skepsis begegnet, teilweise wurde sie für eine Methode gehalten, in der weitgehend Bekanntes in neuer Aufmachung verkauft werde, da die Ursprünge der modernen Policy-Forschung auf die kontinentale „Policeywissenschaft“[48] des 17. und 18. Jahrhunderts zurückgehen. Trotzdem breitete sich die Policy-Analyse von den USA auch nach Deutschland aus, wobei in der Bundesrepublik die wissenschaftliche Begleitung und Beratung von administrativen Reformen im Mittelpunkt stand.[49] Den entscheidenden Schub erhielt sie durch das Reformprogramm der sozial-liberalen Koalitionszeit ab dem Jahr 1969, in deren Rahmen sozial- und politikwissenschaftlicher Beratungsbedarf erstmals anerkannt und genutzt wurde.[50] Mit dem Glauben an technologische und methodische Möglichkeiten sollten die politischen Akteure in die Lage versetzt werden, Alternativen zur gängigen lediglich reaktiven und kompensatorischen Politik zu entwickeln. Damit sollte eine antizipative Regelung und Steuerung der sozialen und ökonomischen Prozesse (z. B. in der Bildungs-, Verkehrs-, Wohnungsbau- und Arbeitsmarktpolitik) möglich werden.[51] Dabei galt das Interesse zunächst der Innenpolitik der Bundesrepublik und seit Ende der 1970er-Jahre zunehmend der nationenvergleichenden Forschung.[52] Nachdem in den 1980er-Jahren die Erklärungskraft die steuerungstheoretischen Annahmen, und der Nutzen der verwendeten Begrifflichkeit ebenso wie die methodologische und demokratisch-legitimatorische Basis der Policy-Analyse nachdrücklich in Zweifel gezogen wurde, erfolgte mit dem „Postpositivismus“ und der „partizipatorischen Policy-Analyse“ eine methodologische und demokratietheoretische Neubesinnung.[53] Die Policy-Forschung hat im Anschluss an die Implementationsforschung mit zahlreichen Fallstudien zu politischen Entscheidungsprozessen und dem Gelingen und Versagen von staatlichen Steuerungsversuchen über unterschiedliche Probleme der regulativen Politik zu dem Aufkommen der Governance-Debatte (vgl. Kapitel 2.5.1 und 2.7) maßgeblich beigetragen.[54]

Im Jahr 2009 konstatiert STREECK: „Die deskriptive Erfassung der sozialen Realität durch Zählen, Messen und Beobachten kann […] von erheblichem gesellschaftlichem Nutzen sein. Und obwohl sozialwissenschaftliche

---

46 Vgl. ebenda, S. 20/21.
Vgl. Schmidt, Manfred G. (1995): a. a. O., S. 573.

47 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 21/22.

48 Vgl. auch Beyme, Klaus von (2009): Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 25-27.

49 In der DDR wurde beeinflusst durch die sowjetische Besatzungsmacht eine gänzlich andere Wissenschaftspolitik eingeleitet, so dass bis 1989 an keiner Universität oder Hochschule das Fach „Politikwissenschaft“ eingerichtet wurde. Vgl. dazu: Schmidt, Manfred G. (1995): a. a. O., S. 571.

50 Vgl. dazu beispielsweise die Kommissionen „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“, „Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts“ oder „Kommission für sozialen und wirtschaftlichen Wandel“, beschrieben bei: Schmidt, Manfred G. (1995): a. a. O., S. 572.

51 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 27-29.

52 Vgl. Schmidt, Manfred G. (1995): a. a. O., S. 572.

53 Vgl. Héritier, Adrienne (1993a): Policy-Analyse – Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 9,
sowie: deLeon, Peter (1993): Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 471-485.

54 Vgl. Janning, Frank; Toens, Katrin (2008): a. a. O., S. 8.

Forschung niemals die Intuition des erfahrenen Praktikers ersetzen oder dem Politiker die Last verantwortlicher Entscheidungen unter Risiko abnehmen kann, kann sie ihm helfen, die Erfahrungen der Vergangenheit und die Möglichkeiten der Zukunft besser zu überschauen und sich von in der Gegenwart mächtigen Mythen über das, was tatsächlich, möglich und unmöglich ist, frei zu machen."[55]

2.1.3. Begriff der Implementationsforschung

Gegenstand der Implementationsforschung ist die Betrachtung der Umsetzungs- und Vollzugsphase (vgl. Kapitel 2.4.2 und insbesondere 2.4.2.3), d. h. der Entscheidungsvollzug, die dabei eingesetzten Instrumente und Verfahren, die Akteure und die Abhängigkeit aller Faktoren vom umzusetzenden Programm (policy). Das Interesse an der Erforschung der Implementationsphase liegt darin, die Ursachen für die unzureichende Wirksamkeit staatlicher Interventionen in gesellschaftlichen Sektoren aufzuspüren.[56] Die genannten Untersuchungsgegenstände stehen in einer engen Kausalität zu den vorangegangenen Phasen des Politikentstehungsprozesses, so dass es notwendig ist, diese – wenn auch nicht unbedingt im Vordergrund – in die Überlegungen der eigentlichen Implementationsforschung mit einzubeziehen.

Inhaltlich stehen folgende Elemente im Mittelpunkt der Implementationsforschung:[57]

- der Implementationsgegenstand (d. h. die eigentliche Policy, wobei es sich dabei nicht um ein ganzes Politikfeld, sondern um ein einzelnes Programm bzw. eine Maßnahme eines öffentlichen Politikträgers handelt) als inhaltliche Dimension,
- als beteiligte Akteure sowohl die Träger der Implementation (je nach Implementationsgegenstand die Behörden der unterschiedlichen Verwaltungsebenen, i. d. R. die unteren Verwaltungsbehörden) als auch die Adressaten sowie die Interaktion untereinander und zwischen beiden sowie
- der operative Ablauf der Implementation als Implementationspfad mit der Fragestellung, wie sich bestimmte Implementationsmethoden auf das Implementationsergebnis (policy output) auswirken.

Die Untersuchung der Wirkungen von Politiken gehört streng genommen nicht mehr zur Implementationsforschung sondern zur Evaluationsforschung, die sich aus der Implementationsforschung entwickelt und mittlerweile einen eigenen Forschungszweig mit eigener Methodik darstellt.[58] Nichtsdestotrotz sind diese beiden Forschungsfelder eng miteinander verknüpft und die Trennlinie zwischen ihnen lässt sich nicht in allen Fällen klar ziehen. Die Implementationsforschung ist in erster Linie auf die Durchführungsphase der Politik gerichtet, während sich die Evaluationsforschung vorrangig für den Zielerreichungsgrad oder die Wirkungen und die Wirksamkeit einer Politik(maßnahme) interessiert. „Methodisch lässt sich der Unterschied zwischen I[mplementationsforschung]. und E[valuationsforschung]. darin ausdrücken, dass […] [erstere] vornehmlich auf den Implementationsprozess als abhängige Variable fokussiert ist und nach den auf ihn einwirkenden Faktoren (Typus des Policy-Feldes, institutionelle Strukturen, Aktorenkonstellationen usw.) als unabhängige (erklärende) Variablen fragt, während sich die E[valuationsforschung]. vorrangig auf die Wirkungsseite (outputs, outcomes, impacts) als abhängige Variable konzentriert und nach den sie bedingenden (unabhängigen) Variablen fragt, wozu auch die Merkmale der Programmimplementation (institutionelle Strukturen, Akteure, Instrumente usw.) […] [gezählt werden] können."[59]

---

55 Streeck, Wolfgang (2009): Man weiß es nicht genau: Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Politik, Working Paper des Max-Plank-Instituts für Gesellschaftsforschung 09 /11, Köln, S. 3.

56 Vgl. Konukiewitz, Manfred (1985): Die Implementation räumlicher Politik, Opladen, S. 39.

57 Vgl. Troeger-Weiß, Gabi (1998): Regionalmanagement – ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung, Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 2, Augsburg, S. 43.

58 Vgl. dazu exemplarisch:
Wollmann, Hellmut (2009): Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 379-400.
Vedung, Evert (1999): Evaluation im öffentlichen Sektor, Wien/Köln/Graz.
Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hrsg., 1997): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a. M.

59 Wollmann, Hellmut (1994): Implementationsforschung/Evaluationsforschung, in: Kriz, Jürgen; Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg., 1994): Lexikon der Politik, Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden, München, S. 173.

2.1.4. Entwicklung der Implementationsforschung als Teil der Policy-Analyse

Wie auch bei der Policy-Analyse sind die Ursprünge der Implementationsforschung in den USA zu suchen. Sie nahm dort ihren Aufschwung, weil Sozialwissenschaftler, die zum Teil selbst in die Implementation von Aktionsprogrammen involviert waren, den politisch-administrativen Implementationsprozess als neues politikwissenschaftliches Analysefeld entdeckten und vorantrieben.[60] Die Sozialwissenschaftler sahen sich selbst mit einer Vielzahl von Gesetzen und Regelungen konfrontiert, die bei der Umsetzung oftmals mehr Probleme schufen, als durch sie gelöst werden sollten.[61]

Die Implementationsforschung in der Bundesrepublik schloss sich Ende der 1960er Jahre an eine Diskussionsphase über die mangelnde Fähigkeit der politischen Führung, das administrative Handeln zu steuern, an. Bis dahin war die deutsche Politikwissenschaft nach 1945 vorwiegend demokratietheoretisch interessiert und die Sozialwissenschaften beschäftigten sich mit diesem Thema nur in dem Maße, in dem sie sich überhaupt für die konkreten Auswirkungen politischen Entscheidungshandelns interessierten.[62] Im Rahmen der nach 1969 einsetzenden „Politik der inneren Reformen" geriet rasch die durch die Besonderheit des deutschen „Verwaltungsföderalismus" gegebene Beschränkung zentraler Planungs- und Steuerungskapazität in das Blickfeld des Interesses.[63] Im Bereich der räumlichen Planung wurden dabei in den Anfangsjahren die Flächensteuerung/Standortplanung,[64] die Wohnungsbauförderung,[65] die Regionalplanung,[66] die Städtebauförderung[67] und die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben[68] sowie im Umweltbereich z. B. Programmstrukturen zur Luftreinhaltung[69] analysiert.

Die Implementationsforschung hat – so stellte KONUKIEWITZ bereits 1985 fest und diese Aussage hat bis heute im Wesentlichen Gültigkeit – bisher noch nicht zu einer allgemeinen Theorie der Politikimplementation geführt.[70] Vielmehr existieren in der Implementationsforschung wie auch in der übergeordneten Policy-Analyse vielfältige Erklärungsmuster,[71] die jeweils in Fallstudien Teilaspekte des Politikentstehungs- bzw. Implementationsprozesses beleuchten, weswegen diese in den nächsten Kapiteln diskutiert werden.

2.2. Der Begriff der Politik

Der alltäglich gebrauchte Begriff der Politik umfasst in der Regel die regelmäßig zu beobachtende Interessenspolitik mit dem damit verbundenen Ausnützen von Vorteilen, der Durchsetzung von Sonderinteressen und dem

---

60 Vgl. ebenda, S. 175.

61 Vgl. Stillman, Richard J. (Hrsg., 2004): Public Administration, Concept and Cases, 8. Auflage, Boston, S. 400.

62 Vgl. Mayntz, Renate (1977): Die Implementation politischer Programme - Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung, Heft 10/1977, S. 51.

63 Vgl. Konukiewitz, Manfred (1985): a. a. O., S. 39-40.

64 Vgl. ebenda, S. 80-109.
Vgl. Baestlein, Angelika; Hunnius, Gerhard; Jann, Werner; Konukiewitz, Manfred (1980): Der „Goldene Zügel" und die Kommunen – Ein Rückblick auf die Thesen vom staatlichen „Durchgriff" am Beispiel der Standortprogrammplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 103-129.

65 Vgl. Konukiewitz, Manfred (1985): a. a. O., S. 109-162.

66 Vgl. Emenlauer, Rainer; Lang, Georg W. (1980): Regionalplanung in Ost-Württemberg – Scheitert die Landesplanung an der kommunalen Interessensstruktur eines ländlich geprägten Raumes?, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 153-179.
Vgl. Schulz zur Wiesch, Jochen (1980): Strukturelle und prozessuale Aspekte regionaler Planung – Das Beispiel Hessen, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 130-152.

67 Vgl. Konukiewitz, Manfred (1985): a. a. O., S. 163-218.

68 Vgl. Garlichs, Dietrich (1980): Grenzen zentralstaatlicher Planung in der Bundesrepublik – Bund-Länder-Kooperation im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Bundesauftragsverwaltung, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 71-102.

69 Vgl. Knoepfel, Peter; Weidner, Helmut (1980): Normbildung und Implementation - Interessensberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 82-104.

70 Vgl. Konukiewitz, Manfred (1985): a. a. O., S. 40.

71 Vgl. Schlager, Edella (2007): A Comparison of Frameworks, Theories and Models of Policy Process, in: Sabatier, Paul A. (2007): Theories of the Policy Process, 2nd edition, Boulder (Colorado), S. 293-319.

bevölkerungsnutzen- und eigennutzmehrenden Handeln und Nichthandeln von Regierungen, Parteien und Verbänden. Er bezieht sich damit vor allem auf den prozessualen Charakter der Politik.[72]

In der Politikwissenschaft hingegen existieren zahlreiche Definitionen des Begriffs der Politik nebeneinander, die sich nicht scharf voneinander abgrenzen lassen, sondern sich vielfach überschneiden und überlagern. Dies resultiert nicht zuletzt aus der Entwicklungsgeschichte der Politikwissenschaft und ihrer Hauptrichtungen (empirisch-analytische, normativ-praktische und kritisch-dialektische Richtung).[73] Eine Auswahl verschiedener Definitionen von „Politik" findet sich bei PATZELT:[74]

- Politik ist die Sicherung und Ordnung des Zusammenlebens von Menschen.
- Politik ist das Bemühen um die gute Ordnung einer Gesellschaft.
- Politik ist das Streben nach der Verwirklichung der Staatszwecke (etwa Sicherheit, Wohlfahrt, Freiheit, Frieden, Demokratie).
- Politik ist Kampf um und Benutzung von Macht.
- Politik ist die Unterscheidung von Freund und Feind sowie die Auseinandersetzung mit dem Feind.
- Politik ist das Streben nach Herrschaft im Staat.
- Politik ist die Kunst der Führung von Menschen und Gruppen.
- Politik ist Führung von Gemeinwesen.
- Politik ist Entscheidungsbildung auf öffentlichem Weg.
- Politik ist Handeln, welches gesellschaftliche Konflikte über Werte und materielle Güter sowie über deren Verteilung verbindlich zu regeln versucht.
- Politik ist der Kampf der Klassen und ihrer Parteien, von Staaten und Staatensystemen zum Zweck der Durchsetzung ihrer Interessen und Ziele.
- Politik ist Kampf um die Veränderung oder Bewahrung bestehender Verhältnisse.
- Politik ist die Gesamtheit jener Prozesse, die zur Herstellung von Akzeptanz für staatliche Entscheidungen dienen.

Hierbei zeigt sich, dass der Begriff der Politik sowohl über den Prozess der Politikformulierung als auch über dessen Ergebnisse bzw. Ziele formuliert und definiert werden kann.

Nach PELINKA[75] zeigt diese Fülle von Einzeldefinitionen, dass es für die Politikwissenschaft nicht unabdingbar ist, einen einzigen allgemeingültigen Politikbegriff festzulegen. Politik auf eine einzige Definition zu bringen bedeute entweder einen zu hohen Abstraktionsgrad – d. h. die Definition von Politik umfasst zwar alle Phänomene, ist aber unscharf, weil zu allgemein; oder eine solche einzige Definition greife zu kurz, d. h. sie schließt wichtige Aspekte des Politischen aus. Das Wesen der Politik könne am besten im Spannungsfeld zwischen den verschiedenen Begriffen und Definitionsversuchen gesehen werden.

Die o. g. Definitionen und das damit verbundene Politikverständnis lassen sich nach verschiedenen Kriterien kategorisieren (vgl. Tabelle 2).

---

72 Vgl. Schmidt, Manfred G. (1995): a. a. O., S. 567.

73 Vgl. Pelinka, Anton (2004): Grundzüge der Politikwissenschaft, Wien/Köln/Weimar, 2. Auflage, S. 18.

74 Patzelt, Werner J. (2003): Einführung in die Politikwissenschaft, Passau, 5. erneut überarbeitete und erheblich erweiterte Auflage, S. 21/22.

75 Pelinka, Anton (2004): a. a. O., S. 19.

Tabelle 2: Politikbegriffe

Gouvernementale Politikbegriffe sind vor allem auf den Staat bezogen und der traditionellen „Wissenschaft vom Staat" angenähert.	*vs.*	*Partizipatorische Politikbegriffe* sind vor allem auf das Individuum bezogen und entsprechen eher der „Politikwissenschaft ohne Staat"
Normative Politikbegriffe sind wertbezogen und an einem Soll- bzw. Zielzustand orientiert.	*vs.*	*Deskriptive Politikbegriffe* sind beschreibend und an einem Seinszustand orientiert.
Konfliktorientierte Politikbegriffe betonen die Tatsache der Verknüpfung von Politik und Konflikt.	*vs.*	*Konsensbezogene* Politikbegriffe betonen eine mögliche Ausgleichs- und Friedensfunktion der Politik.
Historisierende Politikbegriffe stellen die gesellschaftliche Abhängigkeit und Veränderbarkeit in den Mittelpunkt.	*vs.*	*Ahistorische Politikbegriffe* betonen die Zeitlosigkeit und Unveränderbarkeit der Politik.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Leicht verändert nach: Alemann, Ulrich von; Forndran, Erhard (1974): Methodik der Politikwissenschaft, Stuttgart, o. S., zitiert in: Pelinka, Anton (2004): Grundzüge der Politikwissenschaft, Wien/Köln/Weimar, 2. Auflage, S. 19.

Für den weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit – insbesondere für die Betrachtung verschiedener Zielsetzungen und Programme der Raum- und Regionalentwicklungs*politik* – sind nicht alle oben angeführten Definitionen und auch Kategorien von Bedeutung. Auf die Raumentwicklungspolitik sind daher im Wesentlichen die folgenden Definitionen anwendbar:

- Politik ist das Streben nach der Verwirklichung der Staatszwecke (etwa Sicherheit, Wohlfahrt, Freiheit, Frieden, Demokratie).
- Politik ist Handeln, welches gesellschaftliche Konflikte über Werte und materielle Güter sowie über deren Verteilung verbindlich zu regeln versucht. Dazu gehört im Bezug zur Raumentwicklung insbesondere die Durchführung von rechtsstaatlichen Planverfahren, welche insbesondere die Nutzung des Bodens (als materielles Gut) ermöglichen bzw. beschränken.
- Politik ist die Gesamtheit jener Prozesse, die zur Herstellung von Akzeptanz für staatliche Entscheidungen dienen. Diese Komponente des Politikverständnisses ist ebenfalls von großer Bedeutung für die Raumordnung, da Raumentwicklungspolitik oftmals als „Verhinderungsplanung" gesehen wird und sich deshalb sehr stark um Akzeptanz bei Akteuren und Betroffenen bemühen muss (vgl. Kapitel 2.5.1.5).

Dabei kann die Raumordnung (hier als Instrument der Steuerung der Raumentwicklung verstanden) durchaus im Schnittfeld der Staatszwecke Wohlfahrt (im Sinne von gleichwertigen Lebens- und Arbeitsverhältnissen), (Rechts-)Sicherheit (in der Regel Planungssicherheit) sowie Freiheit (Garantie des Eigentums) gesehen werden.

Von Bedeutung für die Steuerung der Raumentwicklung ist dabei die Verwendung eines nicht zu eng gefassten Politikbegriffs, es handelt sich dabei weniger um einen gouvernementalen Politikbegriff als um einen partizipatorischen Politikbegriff, der die meisten Sektoren der Gesellschaft als zumindest potentiell politisch betrachtet und damit dem Akteursverständnis in der derzeitigen Raumordnung und -entwicklung – wie zum Beispiel dem Element des Stakeholder-Dialogs bei der Erstellung der Territorialen Agenda der EU – nahe kommt.

2.3. Polity, Policy und Politics

Die Politikwissenschaft zerlegt für die Policy-Analyse den Begriff der Politik in drei Teilbereiche: die formalen Bedingungen für Politik (polity), die Politikinhalte (policy) sowie der Prozess der Politikentstehung (politics) (vgl. Tabelle 3).[76] Da im englischen diese drei Dimensionen semantisch klar getrennt werden, soll im Folgenden mit den englischen Begrifflichkeiten gearbeitet werden.[77]

[76] Zu den weiteren Ausführungen vgl.:
Pelinka, Anton (2004): a. a. O., S. 21.
Schmidt, Manfred G. (1995): a. a. O., S. 567.

Tabelle 3: Dimensionen des Politikbegriffs

Bezeichnung	*Dimension*	*Erscheinungsformen*	*Merkmale*
Polity	Form	Verfassung, Normen, Institutionen, Ideologien, Wertvorstellungen	Organisation, Verfahrensregelungen, Ordnung
Policy	Inhalt	Aufgaben und Ziele, politische Programme	Problemlösung, Aufgabenerfüllung, Wert- und Zielorientierung, Gestaltung
Politics	Prozess	Interessen, Konflikte, Kampf	Macht, Konsens, Durchsetzung

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Leicht verändert nach: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (2009): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 5.

Die Dimension „polity" bezeichnet die strukturellen – verfassungsmäßigen und normativen – Aspekte von Politik, d. h. konkrete (tatsächliche oder gewünschte) politische Ordnungen. Damit sind einerseits die politischen Ideen und Ideologien gemeint, andererseits werden darunter aber auch die aus diesen Ideen hervorgegangenen, formalen, institutionellen Ordnungen politischer Systeme subsumiert. Für das Politikfeld der Raumordnung fallen darunter übergeordnete Normen (wie z. B. Grundgesetz), gesellschaftliche Wertvorstellungen und Entwicklungsleitlinien (z. B. wachstumsorientierte vs. ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik) aber auch Institutionen (insbesondere Ministerien, Mittelbehörden, regionale Planungsverbände, Gemeindeverbände wie Landkreise sowie Kommunen) sowie Verfahrensregelungen (z. B. Aufstellungsverfahren, Öffentlichkeitsbeteiligung etc.).

Policy ist der inhaltliche, materielle Teil der Politik. Dies können z. B. Gesetze, Verordnungen, Entscheidungen, Programme und Maßnahmen sein. Auf Ebene der Raumordnung sind dies z. B. das Raumordnungsgesetz und die Planungsgesetze der Länder, aber auch weniger verbindliche Dokumente wie der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen"[78] oder die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland"[79]. Da im deutschsprachigen Raum keine genaue Übersetzung des Wortes „policy" existiert, wird zur Beschreibung dieser Dimension oftmals von Hilfskonstruktionen wie „materielle Politik", „politischer Kurs", „politische Linie", „Politikinhalt", „Politikfeld" und „Staatstätigkeit" Gebrauch gemacht. Allgemein definieren SCHNEIDER/JANNING: „Eine Policy umfasst die verbindliche Festlegung bewerteter Handlungsoperationen oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen."[80]

Die dritte Dimension der Politik ist „politics". „[Sie] bezeichnet den mehr oder weniger konflikthaften Prozess des Politikgestaltens, bei dem auf die unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen, teilweise gleichlaufenden, teilweise neutralen, teilweise koalierenden Interessen und Parteien und deren politische Absichten, Forderungen etc. Rücksicht genommen werden muss. In diesem Prozess werden politische Ideen im Rahmen bestimmter politischer Ordnungen in konkrete politische und soziökonomische Forderungen, Vereinbarungen und Pläne gefasst."[81] Im Wesentlichen lässt sich dies in den folgenden vier Fragen zusammenfassen:[82]

- Was tun und lassen Regierungen?
- Wie organisieren sie ihre Tätigkeiten?
- Welches sind die Gründe und Ursachen ihres Handelns?
- Welche Folgen hat ihr Tun und Lassen für Form, Inhalt und Prozess der Politik?

Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 16.
Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (2009): a. a. O., S. 4/5.

77 Zu den europäischen Wurzeln der drei Politikbegriffe vgl. Beyme, Klaus von (2009): a. a. O., S. 25-36.

78 Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen, Bonn.

79 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006b): a. a. O.

80 Schneider, Volker; Janning, Frank (2006): a. a. O., S. 18

81 Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (2009): a. a. O., S. 4/5.

82 Vgl. Schmidt, Manfred G. (1995): a. a. O., S. 567.

Die drei Dimensionen des Politischen können vereinfacht anhand des Beispiels der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“[83] dargestellt werden (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Politikdimensionen anhand der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

Dimension	*Zugehörige Aspekte*
Polity	Gesetze: Grundgesetz, Bundesraumordnungsgesetz (insb. § 18 I ROG) etc. Wertvorstellungen/Leitlinien: Wachstumsorientierte Regionalentwicklung, aber auch ausgleichsorientierte Regionalentwicklung, Daseinsvorsorgeprinzipien Akteure/Institutionen: Bundes- und Landesministerien, Wissenschaft etc.
Policy	Leitbilder „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“, „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“
Politics	Zweijähriger öffentlicher Diskussionsprozess zwischen Vertretern der Wissenschaft (Universitäten, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) und Politik (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Ministerkonferenz für Raumordnung), Beschluss durch die Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Die verschiedenen Dimensionen lassen sich – ähnlich wie die Definitionen – nicht in allen Fällen klar voneinander abgrenzen. So können im Politikfeld der Raumordnung je nach Betrachtungsebene einzelne Aspekte sowohl der Dimension „polity“ als auch der Dimension „policy“ zugeordnet werden: Aus Sicht des Bundes fällt bereits das Bundesraumordnungsgesetz in die Dimension „policy“, lediglich das Grundgesetz kann dem Bereich „polity“ zugeordnet werden. Für die Kommunen dagegen sind Grundgesetz *und* Bundesraumordnungsgesetz sowie sowohl die Landesplanungsgesetze, die letztlich darauf begründeten Raumordnungspläne der Länder und Regionen als auch das Baugesetzbuch Teile der „polity“ und lediglich die „eigenen“ Bauleitpläne „policy“. Hierbei zeigt sich, dass die policies einer Ebene die polities der nachgeordneten Ebene sein können. Ähnlich unscharf ist die Trennung zwischen „policy“ und „politics“.[84]

2.4. Der Politikprozess

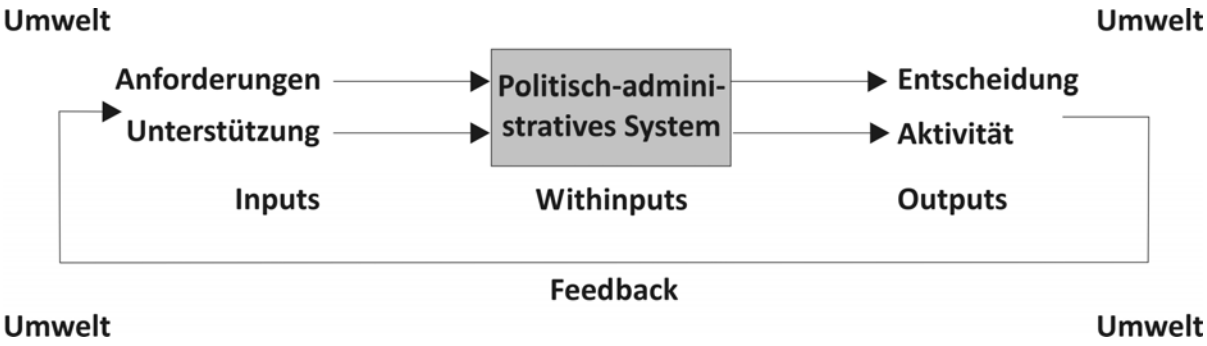
2.4.1. Systemtheoretische Betrachtung und Policy-Outputs

Die Entstehung einer öffentlichen Politik ist ein Entscheidungs- und Produktionsprozess. In der Metaphorik der Informationsverarbeitung erhält das politische System aus seiner Umwelt „inputs“, aus denen es aufgrund interner Strukturen, Prozeduren und Programme bestimmte Problemlösungen als „outputs“ erzeugt (vgl. Abbildung 1).

[83] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006b): a. a. O.

[84] Vgl. Heinelt, Hubert (1993): Policy und Politics – Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalten und Politikprozessen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 307-327, insb. S. 317.

Abbildung 1: Vereinfachtes Modell des politischen Systems nach EASTON

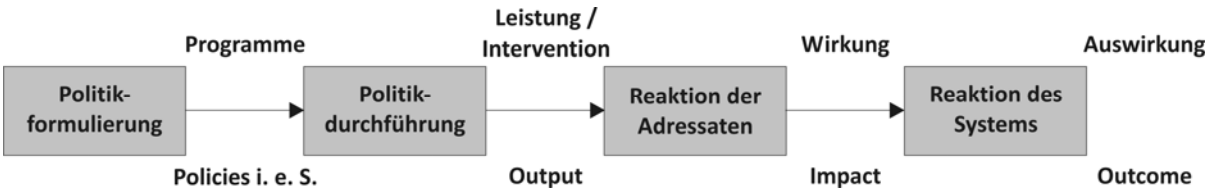


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Easton, David (1965): A framework for political analysis, New Jersey, o. S., zitiert in: Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 82.

Die Interaktion des politisch-administrativen Systems, das im Modell nach EASTON noch als „black box" dargestellt war, mit dem gesellschaftlichen System, hat JANN um die Begriffe „Policies im engeren Sinne", „output", „impact" und „outcome"[85] erweitert (vgl. Abbildung 2). Dabei wird der Begriff „policies" recht eng gefasst, da er nicht mehr die tatsächlichen Handlungen zum Erreichen der formulierten Ziele erfasst, sondern lediglich die Programme (Gesetze, Verordnungen, politische Willenserklärungen, Haushaltspläne etc.), die nicht unbedingt in ausformulierter Form vorliegen müssen. Erst am Ende der eigentlichen Implementationsphase (siehe Kapitel 2.4.2.3) werden die „outputs" der Programme (Verteilung von Ressourcen, Anwendung von Normen, Verträge, Einzelentscheidungen) kenntlich. Durch diese outputs werden die anstehenden Probleme aber in aller Regel nicht vollständig gelöst. Dazu bedarf es einer entsprechenden Verhaltensweise bzw. Reaktion des Adressaten, deren Ergebnis als „impact" bezeichnet wird (Verhaltensänderung, Anpassungsstrategien, Widerstand). Mit dem Begriff „outcome" werden sämtliche Auswirkungen beschrieben, hier werden sowohl die (erhoffte) Lösung des Problems und Verbesserungen des Gesamtsystems als auch Nebenwirkungen und nicht intendierte Ergebnisse berücksichtigt.[86]

Abbildung 2: Output, Impact und Outcome in der Policy-Forschung



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 82.

2.4.2. Phasenmodell und Policy-Cycle

Wenn die Entstehung von Politik als Problemverarbeitungsprozess gesehen wird, lässt sich bei einer Policy-Analyse die Politikentstehung in verschiedene idealtypische Phasen unterteilen (vgl. Tabelle 5). Sie beginnt mit der *Problemdefinition*, d. h. mit der Thematisierung der eigentlichen Problematik. Daran schließt die Phase der *Zielformulierung* („Agenda-Setting") an. Bei manchen Autoren werden beide Phasen – und nicht nur die Phase

[85] Diese Begriffe bzw. die damit beschriebenen Sachverhalte wurden von EASTON noch pauschal mit dem Begriff „Umwelt" abgedeckt.

[86] Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 83/84.

der Zielformulierung – als „Agenda-Setting“ bezeichnet.[87] Nach der Zieldefinition erfolgen zunächst die Informationsbeschaffung und die Generierung möglicher Alternativen (alternative Wege, alternative Maßnahmen) zur Zielerreichung. In einem nächsten Schritt werden die erarbeiteten Alternativen hinsichtlich ihrer Effektivität, ihres bis zu diesem Zeitpunkt absehbaren Nutzens und ihrer Kosten bewertet und letztlich eine Entscheidung für eine Alternative getroffen (*Programmformulierung*). Als nächstes erfolgt die Umsetzung der Politik (*Implementation*). Nach Abschluss der Umsetzung muss diese kontrolliert werden, um bei Abweichungen gegebenenfalls gegensteuern zu können (*Policy-Evaluation*).

In der nachfolgenden Tabelle sind die idealtypischen Phasen des Politikentstehungsprozesses dargestellt:

Tabelle 5: Phasen der Politikentwicklung

Problemdefinition	„Agenda-Setting“ im weiteren Sinne
Informationsbeschaffung, Problemanalyse	
Zielsetzung, Zielformulierung, „Agenda-Setting“	
Entwicklung verschiedener Alternativen und Varianten zur Zielerreichung	Programmformulierung im weiteren Sinne
Bewertung der Alternativen hinsichtlich der Kosten, Nutzen, Effektivität etc.	
Auswahl der besten Alternative, Programmformulierung	
Durchführung, Umsetzung, Implementation	
Kontrolle, Evaluation	
Terminierung oder Neudefinition/Novellierung	

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: zusammengestellt nach: Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 84/85
und Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): Politikfeldanalyse – Akteure, Strukturen und Diskurse in der öffentlichen Politik, Hagen, S. 49
sowie Schmidt, Manfred G. (1995): Policy-Analyse, in: Mohr, Arno (Hrsg., 1995): Grundzüge der Politikwissenschaft, München/Wien, S. 575.

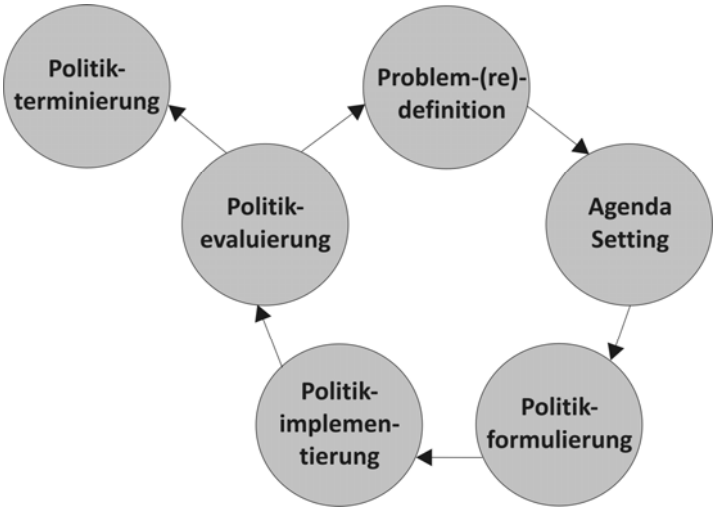
Die verschiedenen Phasen des Policy-Making können nicht nur als zeitlich und logisch lineare Folge angesehen werden, sondern auch als zirkulärer Prozess. Die kreisförmige Betrachtung verdeutlicht, dass Policy-Prozesse eher selten eindeutige Anfänge und Abschlüsse besitzen, sondern Politikinhalte ständig formuliert, durchgeführt, evaluiert und verändert werden, allerdings in einem vielfältig verflochtenen und prinzipiell nie endenden Prozess.[88] Dies hat zur Folge, dass, wenn die gestaltende Wirkung der Politik untersucht werden soll, auch der Policy-Outcome sowie die langfristige Policy-Wirkung betrachtet werden müssen, da beide wesentlich vom intendierten Policy-Output abweichen können.[89]

[87] Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 77.
sowie: Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 105.

[88] Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 81.

[89] Vgl. Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 117.

Abbildung 3: Der idealtypische Policy-Cycle



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 86.

Die jeweilige Aufteilung in verschiedene Schritte ist sowohl im Phasen-Modell als auch im Policy-Cycle rein analytisch bedingt, um abgegrenzte Untersuchungsfelder zu schaffen. In der Praxis der Politik können diese scharfen Trennlinien in den meisten Fällen nicht gezogen werden, da sich die einzelnen Phasen vielfach überlappen und teilweise auch eine wechselseitige Durchdringung besteht.[90] Hinzu kommt die Überlappung, Durchdringung und Beeinflussung durch Policy-Cycles anderer Themen- bzw. Politikfelder. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Unterteilung des Politikprozesses in diskrete Schritte wie im Phasen-Modell bzw. im Policy-Cycle in der Praxis so nicht durchführbar ist. In vielen betrachteten Fällen können Phasen nicht genau unterschieden werden oder es kommt zu einer Umkehrung der Reihenfolge, einzelne Phasen fehlen gänzlich oder fallen zusammen. Dies wird am analytischen Modell des Policy-Cycle oftmals kritisiert.

Zudem wird kritisiert, dass der Policy-Cycle den Politikprozess als hierarchische Steuerung aus „Gesetzgeberperspektive“ beschreibt, bei der jeweils nur ein Programm, ein Gesetz oder eine Norm betrachtet wird und die Interaktion mit bereits bestehenden oder gerade in der Implementation befindlichen Programmen außer Acht lässt. Insgesamt führe die Orientierung am Phasenmodell zu einem zu stark vereinfachten, unrealistischen Politik- und Weltbild. Zum Beispiel könne die Umweltpolitik in der Bundesrepublik nicht verstanden werden, ohne dass der Zusammenhang zwischen Initiativen auf der kommunalen, Landes- und Bundesebene und gleichzeitig die Beziehungen zu anderen Politikfeldern (z. B. Verkehr, Wirtschaft, Energie) in den Blick genommen werde.[91] Diese Feststellung trifft sicher auch für die Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik zu, bei der bereits die Abgrenzung eines eigenen Politikfelds schwierig ist (vgl. auch das föderale Mehrebenensystem, Kapitel 2.5.3.2).

DOSE kritisiert, dass das Analysemodell des Policy-Cycle trotz seines unbestreitbaren analytischen Potentials wenig Anleitung zu geben vermag, wenn die Aufgabe darin besteht, einen vorliegenden Gesetzentwurf auf seine potentiellen Wirkungen und Nebenwirkungen zu untersuchen. Er plädiert dafür, stärker die Steuerungskonzeptionen einer Policy und die daraus resultierenden gesellschaftlichen und institutionellen Widerstände abzuschätzen.[92]

Trotz der angesprochenen Kritikpunkte erfüllt das Phasenmodell das Ziel, ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen der spezifischen und komplexen Prozesse des Poli-

[90] Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 49

[91] Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 102/103.

[92] Vgl. Dose, Nicolai (2008): Wiederbelebung der Policy-Forschung durch konzeptionelle Erneuerung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 175-188.

cy-Making zu gewinnen.[93] Deshalb bleibt die Orientierung am Policy-Cycle eine wichtige Analyseperspektive der Policy-Forschung, wenn die „heuristische Funktion der Modellvorstellung bedacht sowie die seit den 1980er-Jahren vollzogene Abkehr von der hierarchischen „Gesetzgeberperspektive“ und die damit verbundene Öffnung für andere/neue politikwissenschaftliche Erklärungsmodelle berücksichtigt wird.“[94] „Die zentralen Fragestellungen sowohl der empirisch-analytischen Policy-Forschung, wie auch der eher politikberatend orientierten Policy-Analyse orientiren sich – mehr oder weniger explizit – noch immer an der heuristischen Phasengliederung des Policy Cycle.“[95]

Gerade deshalb sind bei der Betrachtung der einzelnen Hauptschritte (Agenda-Setting, Programmformulierung, Durchführung/Implementation) relevante Aspekte zu bedenken, welche in den folgenden Kapiteln näher behandelt werden.

2.4.2.1. Agenda-Setting

Die Phase des *Agenda-Setting* setzt voraus, dass ein Problem auch als solches erkannt und erfasst wird, bevor es auf die politische Tagesordnung (Agenda) gesetzt werden kann. Hierzu können verschiedene Ausgangspunkte der Thematisierung unterschieden werden, die sich in die Spannungsfelder Staat-Gesellschaft und Innen- bzw. Außenpolitik einordnen lassen (vgl. Tabelle 6). Dabei kann die folgende Tabelle nur Anhaltspunkte liefern, weil die Grenzen zwischen den Ausgangspunkten in der Regel fließend sind.

Tabelle 6: Ausgangspunkte der Problemthematisierung und des Agenda-Setting

	Innenpolitik	*Inter- und transnationale Politik*
Staatlicher Bereich	Entstehung aus der „bürokratischen Innenpolitik“ heraus auf Initiative von Parlament oder Regierung	Entstehung durch Behandlung in Gremien von Regierungsorganisationen (z. B. EU, UNO etc.)
Gesellschaft	Betonung durch nationale gesellschaftliche Interessensgruppen (Verbände, soziale Gruppen) oder Medien	Betonung durch transnationale Nichtregierungsorganisationen (NGO) oder Medien

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: verändert und ergänzt nach: Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): Politikfeldanalyse – Akteure, Strukturen und Diskurse in der öffentlichen Politik, Hagen, S. 54.

Die Auswahl der Themen für die politische Agenda wird von bestimmten Mechanismen beeinflusst, da die Problemwahrnehmung ein politischer Prozess ist, in dem die Präferenzen, Problemlösungsphilosophien und Handlungskapazitäten der entscheidenden Akteure eine zentrale Rolle spielen. So kann die Agenda-Setting-Phase als Filter gesehen werden, welche bestimmte (politisch unerwünschte) Probleme unter Umständen vollständig ignoriert. Die Erfahrung der Politikwissenschaftler zeigt, dass der objektive Problemdruck kaum als entscheidender Faktor für die Initiierung und Intensität der Problembearbeitung auf politischer Ebene gelten kann.[96] Vielmehr haben eher Sachverhalte die Chance, auf die Agenda gesetzt zu werden, welche sich durch eine besonders einfache und eingängige Problemdefinition auszeichnen und sich damit leicht fassen und abgrenzen lassen oder beispielsweise eine besonders effektive und/oder effektvolle Problembearbeitung bzw. Lösung versprechen. Darüber hinaus sind oftmals weitere Aspekte von Bedeutung wie die Dringlichkeit einer Lösung, der Neuheitsgehalt eines Themenfeldes sowie seine symbolische Bedeutung, wobei die beiden Letztgenannten insbesondere zur Profilierung politischer Akteure genutzt werden.[97]

---

93 Vgl. Mayntz, Renate (1983): Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: Mayntz, Renaute (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 15/16.

94 Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, S. 98.

95 Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 105.

96 Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003):, S. 84.

97 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 55.
Vgl. Meyer, Thomas (2003): Die Theatralität der Politik in der Mediendemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 53/2003, S. 12-19.

Häufig kommt es daher vor, dass das Agenda-Setting innerhalb von Expertenrunden, Interessensgruppen oder der Ministerialbürokratie stattfindet, auch wenn es in modernen, durch liberale Demokratien geprägten Gesellschaften nicht möglich ist, ein zentrales Thema der öffentlichen Agenda gänzlich zu ignorieren.[98] Oftmals gewinnen und verlieren Themen zyklisch an Bedeutung, wenn sie durch besondere Ereignisse wie z. B. Unfälle, Katastrophen besonders in den Mittelpunkt des Interesses gerückt werden.[99] DOWNS[100] hat diese ablaufenden Reformkonjunkturen politischer Probleme als „issue attention cycle" bezeichnet.[101] KINGDON[102] geht sogar soweit, zu sagen, dass der Prozess des Agenda-Settings ein Ergebnis eines weitgehend zufälligen Zusammentreffens von vorhandenen politischen Lösungen und politischen Mehrheiten bzw. Stimmungen ist. Dieses Zusammentreffen ist von einem äußerst instabilen Variablenkomplex (Interessenskonstellationen, Handlungskapazitäten, Wahrnehmungskonjunktur) geprägt, so dass für die Politik letztlich die Nutzung von Policy-Fenstern („Zeitfenster"), die sich für eine Policy kurzfristig öffnen und wieder schließen können, letztlich von entscheidender Bedeutung ist.

Mindestens genauso wichtig wie das Agenda-Setting ist mittlerweile das Agenda-Cutting, so kommt es heute auch wesentlich darauf an, bestimmte Themen zu verhindern, zu verzögern oder mit einem eigenen Dreh („spin") zu versehen. So soll z. B. nur eine bestimmte Aussage („wording") transportiert werden, sodass Informationen kanalisiert werden.[103]

2.4.2.2. Programmformulierung

In der Phase der *Programmformulierung* werden die verschiedenen Alternativen zur Umsetzung der Problemlösung diskutiert. Während die eigentliche Entscheidung über die Durchführung eines Programmes von den zuständigen politischen Entscheidungsorganen wie Parlament und Regierung getroffen wird, erfolgt die Programmformulierung oftmals durch einen umfangreichen, mehr oder weniger offenen, häufig informellen Austausch- und Verhandlungsprozess (vgl. Kapitel 2.5.3), in dem die gleichen Akteure wie beim Agenda-Setting eine Rolle spielen (Policy-Netzwerk, vgl. Kapitel 2.5.2.4). [104] „Regelmäßig einigen sich Interessengruppen und Ministeriumsvertreter in informellen Austausch- und Verhandlungsgesprächen auf bestimmte Policies, die dann in der parlamentarischen Arena entweder umgesetzt oder noch substanziell verändert werden. Substanzielle Veränderungen einer Politik können noch durch andere Akteure (z. B. Parlament) oder institutionelle Vetospieler (z.B. den Bundesrat) erwirkt werden."[105]

Das Ergebnis eines derartigen Prozesses ist demnach häufig eher durch die Interessenskonstellation und den jeweiligen Einfluss der einzelnen Akteure bestimmt als durch eine objektive Auswahl von Alternativen. Trotzdem findet Politik- bzw. Programmformulierung zumindest in den westlichen Demokratien zunehmend in einem offenen Prozess statt, bei dem staatliche Akteure – bis auf wenige Einzelfälle wie der formellen Festlegung von policies in Gesetzen und staatlichen Programmen – nicht notwendigerweise entscheidend sind.[106]

Für die Programmformulierung und die damit verbundene Auswahl von Politikalternativen gelten des Weiteren ähnliche Bedingungen wie im Prozess des Agenda-Settings. Nach der bildhaften „Garbage-Can-Theory" von

---

98 Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 87/88.
Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 54.

99 Vgl. Ruß-Mohl, Stephan (1993): Konjunkturen und Zyklizität in der Politik: Themenkarrieren, Medienaufmerksamkeitszyklen und „lange Wellen", in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 356-368.

100 Vgl. Downs, Anthony (1972): Up and down with Ecology – The ‚Issue Attention Cycle', in: Public Interest, Bd. 28, S. 38.

101 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 111.

102 Vgl. Kingdon, John W. (1995): Agendas, Alternatives and Public Policies, 2. Auflage, New York, ohne Seitenangabe, zitiert in: Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 89.

103 Vgl. Leif, Thomas (2001): Macht ohne Verantwortung – Der wuchernde Einfluss der Medien und das Desinteresse der Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 41-42/2001, S. 8/9.

104 Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 90/91.
sowie: Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 55-57.

105 Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 114

106 Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 91.
sowie: Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 55-57.

MARCH und OLSEN[107] bestehen alle Entscheidungsprozesse aus vier weitgehend voneinander unabhängigen „Strömen“:

- Lösungen, die nach Problemen suchen, auf die sie angewendet werden könnten,
- Teilnehmer, die nach Gelegenheiten suchen, in relevanten Entscheidungsprozessen eine gewichtige Rolle zu spielen,
- Situationen, die es erlauben oder erfordern, Entscheidungen zu treffen oder einen Entscheidungsprozess abschließen und
- Probleme, die ganz unabhängig von vorhandenen Lösungen, Aktivisten und Gelegenheiten darauf warten, bearbeitet zu werden.

Die Interaktionen zwischen den Entscheidungsströmen sind stark situationsabhängig und daher schwer vorhersehbar. In einer Mülltonne (garbage can) treffen diese Ströme mehr oder weniger zufällig zusammen. Dabei existieren nach der Theorie mehrere Mülltonnen, so dass das Zusammentreffen von bestimmten Akteuren mit bestimmten Lösungen entscheidend davon abhängt, welches Etikett die einzelne Mülltonne trägt. Im Deutschen wäre der Begriff des „Schubladenmodells“ anstelle der Mülltonne eher geeignet.[108]

Die Formulierung der räumlichen Politik erfolgt auf vier verschiedenen Ebenen: Auf Bundes-, Landes-, regionaler und kommunaler Ebene. Allerdings kann in der räumlichen Planung und Entwicklung der zentrale Begriff „politisches Programm“ kein fest umrissenes Bündel von Zielen und Maßnahmen kennzeichnen, sondern ist eher als Konstrukt zu verstehen, das die auf die räumliche Entwicklung bezogenen Programmelemente der verschiedenen Ebenen miteinander kombiniert.[109] Da der Bund die Durchführung seiner Programme mangels eigener Ausführungsverwaltung und im Bereich der Raumordnung fehlender gesetzlicher Kompetenz auf die Länder übertragen muss, hat auch dies Auswirkungen auf den Prozess der Politikformulierung.[110]

2.4.2.3. Implementation

Die Phase der Durchführung oder Umsetzung eines beschlossenen Programms (d. h. einer beschlossenen Policy bzw. einer Maßnahme) durch die zuständigen Organisationen und Institutionen wird als *Implementation* bezeichnet. Elemente und zu klärende Fragen in dieser Phase sind:[111]

- Programmkonkretisierung (Ausführende Akteure? Interpretationsspielraum im Gesetz?),
- Ressourcenbereitstellung (Finanzverteilung? Personalkapazitäten? Verantwortliche Organisation?) und
- Entscheidung (Einzelfälle).

Bei der Implementation können drei Typen von Programmelementen unterschieden werden:[112]

- Verhaltensregulierende Programmelemente im engeren Sinn, die Regeln enthalten, welche die sozialen Interaktionen der Bürger untereinander und ihren Umgang mit (natürlichen) Ressourcen steuern, in dem sie bestimmte Verhaltensweisen vorschreiben, verbieten oder anregen,
- Entscheidungsregelnde Programmelemente, welche regeln, wie Entscheidungsmacht verfahrensmäßig erworben und zugeordnet wird und
- Programmelemente, welche die direkte Verteilung von materiellen und immateriellen Gütern an Bürger sowie umgekehrt die staatliche Forderung nach Leistungen seitens der Bürger umfassen.

In vielen Policies werden diese drei Programmelementtypen in unterschiedlicher Gewichtung miteinander kombiniert, weil ein Element oft erst seine Wirkung erlangt, wenn ein zweites, komplementäres Element vor-

---

107 Vgl. March, James G. (1988): Decisions and Organizations, Oxford, o. S., zitiert in: Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): a. a. O., S. 88/89.

108 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 107.

109 Vgl. Konukiewitz, Manfred (1985): a. a. O., S. 41/42.

110 Vgl. Garlichs, Dietrich (1980): Politikformulierung und Implementierung im föderativen Staat, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 21.

111 Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 94.

112 Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne (1980): Politikimplementation – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königsstein/Ts., S. 44/45.

handen ist. Innerhalb dieser Programmelemente können verschiedene Steuerungsmechanismen zum Tragen kommen, welche in Kapitel 2.5.1 näher behandelt werden.

2.4.2.4. Evaluierung, Terminierung und eventuelle Neuformulierung

Die letzte Policy-Phase ist die der *Evaluierung*[113]*, Terminierung und eventuellen Neuformulierung*. Wenn der Policy-Making-Prozess mit der Implementation beispielsweise eines konkreten Handlungsprogrammes abgeschlossen wurde, stellt sich die Frage, inwieweit dieses Programm auf das Ausgangsproblem eingewirkt hat und ob dieses nun beseitigt, reduziert, nicht beeinflusst oder im ungünstigsten Fall sogar vergrößert wurde. Im Idealfall werden aus diesen Analysen Lehren für erfolgreiches Steuerungshandeln gezogen, d. h. effektivere und effizientere Wahl der Handlungsinstrumente, Ziel- und Prozessreflexion.[114] Allerdings bleibt die unmittelbare Übernahmen und Verwendung von Evaluierungsergebnissen eher die Ausnahme als die Regel. Vielmehr erweist sich die Verwendung als ein unstrukturierter Interaktions- und Lernprozess, an dem häufig auch Interessensvertreter und Medien beteiligt sind und in dem die Informationen und Argumente langsam in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einsickern.[115]

In der Evaluierung wird der gesamte zur Umsetzung eines Programmes betriebene Aufwand in ein Verhältnis zum Ertrag gesetzt. Dies ist aufgrund des in vielen Fällen nicht konkret quantifizierbaren Nutzens oder aufgrund unklarer Zieldefinitionen ein schwieriges Unterfangen. Ist der Nutzen quantifizierbar, werden vielfach Effizienzkriterien aus der Wohlfahrtsökonomie angewandt, d. h. untersucht, ob sich eine Veränderung der Nutzenverteilung als Resultat des Programms ergeben hat und ob in der Summe der begünstigten und schlechter gestellten Akteure ein positiver Nutzen entstanden ist. Weitere Bewertungsdimensionen sind Kontroll-, Transaktions-, Opportunitäts- und Legitimationskosten.[116] Als Erklärung für ein Evaluationsergebnis können folgende Hauptfaktoren benannt werden:[117]

- Varianzen bezüglich Struktur und Inhalt der Verwaltungsprogramme (policies),
- Varianzen bezüglich der Konstellation behördlicher Akteure und ihrer Ressourcen (Kooperationsintensität zwischen Behörden),
- Verhaltensweise der Adressaten und deren Verhältnis zu den Politikbetroffenen,
- situative Variablen (Katastrophen, neue wissenschaftliche Erkenntnisse, politische Skandale), die zu Veränderung des Kräfteverhältnisses zwischen den Akteuren beitragen sowie
- gesellschaftsstrukturelle Variablen (Eigentumsverhältnisse, Werthaltungen, kulturelle Präferenzen); diese sind vor allem beim Vergleich verschiedener Länder/Verwaltungsräume von Bedeutung.

Bei der Evaluation muss die administrative Evaluation durch z. B. Gerichte, Rechnungshöfe oder parlamentarische Kontrollgremien und der politischen Evaluation durch Akteure innerhalb der politischen Arena (vgl. Kapitel 2.5.3) – zu denen nicht zuletzt auch die Öffentlichkeit gehört – unterschieden werden.[118] Das Ergebnis einer Evaluation muss daher immer in Abhängigkeit des Akteurs betrachtet werden, welcher die Evaluation in Auftrag gegeben hat.[119] Die Qualität von Evaluationen lässt sich nach den Kriterien Brauchbarkeit/Nützlichkeit/Zweckmäßigkeit, Durchführbarkeit/Machbarkeit, Korrektheit und Exaktheit (utility, feasibility, propriety, accuracy) bewerten.[120]

---

113 Vgl. zur Evaluation von policies im Allgemeinen: Vedung, Evert (1999): a. a. O.

114 Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart, S. 206.

115 Vgl. Wollmann, Helmut (2005): a. a. O., S. 706.

116 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 60/61.

117 Vgl. Knoepfel, Peter; Kissling-Näf, Ingrid; Bussmann, Werner (1997): Evaluation und Politikanalyse, in: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hrsg., 1997): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt (Main), S. 135-138.

118 Vgl. Wollmann, Hellmut (2009): Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 379.

119 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse, Wiesbaden, S. 128.
sowie: Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 98.

120 Vgl. Ebersberger, Bernd; Edler, Jakob; Lo, Vivien (2006): Improving Policy Understanding by Means of Secondary Analyses of Policy Evaluation – A concept development, Diskussionspapiere "Innovationssysteme und Policy-Analyse" des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 12/2006, Karlsruhe, S. 9.

Nach dem Ende der Evaluationsphase stehen drei Alternativen zur Auswahl: Die Weiterführung der Policy, die Um- bzw. Neuorientierung der Policy oder die Terminierung der Policy. So können z. B. bei einem positiven Evaluationsergebnis erfolgreiche Handlungsprogramme verstärkt werden. Hat die Policy ihre gesteckten Ziele nur zu einem Teil erreicht oder hat sich die Problemwahrnehmung mittlerweile verändert, kommt es in vielen Fällen zu einer Nachsteuerung der Policy, wozu meist der komplette Durchlauf eines Policy-Cycle notwendig ist. Kommt es zu einer Terminierung der Policy liegt dies meist nicht daran, dass das zu lösende Problem behoben ist sondern häufig aufgrund von finanziellen Engpässen oder aus politischen Motiven z. B. nach einer Wahl. Selbst im Falle einer negativen Evaluation kommt es oftmals aufgrund bestehender Kräfteverhältnisse im Policy-Netzwerk zu Widerständen gegen die Terminierung oder Veränderung eines Programms.[121] Das Verschwinden eines Problems bzw. die Einsicht in seine Unlösbarkeit muss daher nicht unbedingt implizieren, dass die beteiligten Akteure, die inzwischen viele Spezialressourcen in einem bestimmten Politikbereich investiert haben, dies auch so wahrnehmen müssen und das Programm abgeschlossen wird.[122]

Die Anwendung von theoretischen Ansätzen und Analysebausteinen, welche die Heuristik des Policy-Zyklus ergänzen, um den Policy-Prozess erklären zu können, wird in den folgenden Kapiteln dargestellt.

2.5. Aspekte der Policy-Analyse und der Implementationsforschung

2.5.1. Administrative Leitbilder und Steuerungsformen als Einflussfaktoren auf den Politikprozess

2.5.1.1. Administrative Leitbilder

Zur Durchsetzung einer bestimmten Politik, d. h. der Verwirklichung von politisch gesetzten Zielen, stehen dem Staat (und mit Einschränkung auch den anderen Akteuren) zahlreiche Steuerungsinstrumente zur Verfügung, die sich vielfach bereits historisch entwickelt haben und deren Einsatz sich je nach politischer „Konjunktur" unterscheidet. Unter Steuerung in diesem Kontext kann erstens

- die Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen (materielle und immaterielle Werte) und zweitens
- die Koordinierung individuellen gesellschaftlichen Handelns

verstanden werden. Im Allgemeinen können zwei Alternativen der Steuerung unterschieden werden:

- die planvolle Zuweisung/Wegnahme oder Regelung sowie
- die ungeplante spontane bzw. Marktgesetzen unterworfene Verteilung.

Während diese beiden Alternativen lange Zeit im Lichte des ideologischen Gegensatzes zwischen Plan und Markt standen, kann heute behauptet werden, dass ein Wechsel von einem Interventionsstaat hin zu einem einerseits ordo-liberalen und andererseits kooperativen Staat vollzogen wurde. So wurden Interventionsformen und -prozesse im klassischen Wohlfahrtsstaat unter dem Betriff der *politischen Planung* subsummiert, während selbige im kooperativen Staat mit dem Begriff *politische Steuerung* bezeichnet wird.[123] Der ordo-liberale Staat hat dabei die wichtige soziale Koordinierungsfunktion, über gesetzliche Regeln den optimalen Ablauf von Marktprozessen zu gewährleisten. Der kooperative Staat (mit kooperativer Verwaltung[124]) setzt auf die Vernetzung der staatlichen und gesellschaftlichen Akteure, die er zur Selbstorganisation anleitet, fördert und koordiniert.[125] Für den Bereich der Kommunen stellt BANNER eine Verschiebung von der Ordnungskommune (Behörde) über die Dienstleistungskommune (Dienstleistungsunternehmen) hin zu einer Bürgerkommune (Gemeinschaft) fest.[126]

---

121 Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): a. a. O., S. 99-101.

122 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 61.

123 Vgl. Lange, Stefan; Braun, Dietmar (1999): Gesellschaftliche Differenzierung und politische Steuerung, Hagen, S. 25.

124 Vgl. Lhotta, Roland (2006): Kooperation (kooperative Verwaltung), in: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hrsg., 2006): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 197.

125 Vgl. Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2009): Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 169/170.

126 Vgl. Banner, Gerhard (1998): Der Staat muss neue Rahmenbedingungen schaffen – Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune – Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg., 1998): Über den Kirchtumshorizont hinaus: Überlokale Zusammenarbeit, Der Bürger im Staat, 48. Jahrgang, Heft 4/1998, S. 180.

Das Zusammenspiel bei der Steuerung im ordo-liberalen und kooperativen Staat wird heute vielfach mit dem Begriff der „*Governance*“ beschrieben. Dabei ist die Definition des Begriffs nicht unumstritten: „Governance ist fast zum Modebegriff geworden, nicht nur in den Sozialwissenschaften, sondern auch in Politik und Verwaltung. […] Der Governance-Begriff ist mehrdeutig – so mehrdeutig, dass manche ihn für wissenschaftlich unbrauchbar halten.“[127] Governance meint die Gesamtheit aller nebeneinander bestehender Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.[128] Oder kürzer gefasst: Governance bezeichnet die verschiedenen Mechanismen, die in einer Population von Akteuren Ordnung stiften können.[129]

Diese Mechanismen werden in ihrer Ausdifferenzierung immer vielfältiger, weil „der souveräne Staat, dessen Führungsorgane uneingeschränkt verbindliche Entscheidungen treffen, […] inzwischen in ein Netzwerk von Herrschaftsbeziehungen auf nationaler und supranationaler Ebene eingebunden […]][ist]“.[130] Aus dem aktiven Wohlfahrtsstaat – bzw. in weiterentwickelter und abgemilderten Form „Gewährleistungsstaat“[131] –, der dem Bürger Last und Unsicherheit abnahm, entwickelte sich heute das Bild einer sich selbst bestimmenden Gesellschaft (vgl. Autopoiesis nach LUHMANN), in der der Staat tatsächlich zurücktritt und sich in eine Reihe mit den anderen Akteuren stellt, wenn auch nicht so weit, wie es die neoliberale Wirtschaftsphilosophie begrüßen würde.[132] „Politische Steuerung im Sinne von Eingriffen in gesellschaftliche Entwicklungsprozesse mittels diverser Policy-Instrumente ist entgegen konservativer und neo-liberalen Sozialphilosophien nicht nur möglich sondern unvermeidbar, solange es soziale Zustände gibt, die […] kollektiver Entscheidungsprozesse und Koordinationsformen bedürfen. In komplexen Gesellschaften findet politische Steuerung ständig und überall statt, obwohl das Ergebnis dieser Eingriffe häufig suboptimal und oft sogar schädlich ist.“[133]

Im Wesentlichen kann das gesellschaftliche Handeln durch zwei Hauptgruppen von Steuerungsinstrumenten beeinflusst werden: Direkte Steuerungsinstrumente (Regulierung) und indirekte Steuerungsinstrumente (Überzeugung und Information, finanzielle Anreize/Belastungen, Angebote, Vorbilder)[134]. Diese Elemente dieser Hauptgruppen werden in den nächsten Kapiteln näher beschrieben. Darüber hinaus sehen manche Autoren noch die mittelbare Verhaltenssteuerung durch die Bereitstellung von Infrastrukturvorleistungen und die unmittelbare Leistungserbringung durch den Staat.[135] Bei näherer Betrachtung können diese beiden Gruppen als indirekte Steuerungsinstrumente verstanden werden.

2.5.1.2. Regulative Instrumente

Die klassische Steuerungsform des Staates ist die Regulierung des sozialen und individuellen Handelns durch Ge- und Verbote in Form von Gesetzen, Verordnungen und Verträgen. Dem Individuum oder korporativen Akteur (siehe auch Kapitel 2.5.2), der sich nicht an die Normen hält, wird Zwang bzw. Strafe angedroht.

WINDHOFF-HÉRITIER[136] unterscheidet zwischen

- Kompetitiv-regulativen Instrumenten, welche das Marktverhalten regeln,

---

127 Mayntz, Renate (2009): Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Band 62, Frankfurt a.M., S. 8.

128 Vgl. Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg., 2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 66.

129 Vgl. Mayntz, Renate (2009): Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Band 62, Frankfurt a.M., S. 8.

130 Göhler, Gerhard (2010): Neue Perspektiven politischer Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 2-3/2010, S. 34.

131 Vgl. Röber, Manfred (2005): Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg., 2005): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 84-94.

132 Vgl. Lange, Stefan; Braun, Dietmar (1999): a. a. O., Hagen, S. 245.

133 Schneider, Volker (2008): a.a.O., S. 68.

134 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 83.
sowie: Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse – eine Einführung, Frankfurt a. M./New York, S. 27-34.

135 Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver; Rosewitz, Bernd (1983): Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 40.

136 Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): a. a. O., S. 39/40.

- Protektiv-regulativen Instrumente, welche die negativen Folgekosten wirtschaftlicher Produktion vermeiden sollen und
- Sozial-regulative Instrumente, die normativ beladene Fragen der Gesellschaft regeln sollen.

Die Instrumente der Raumordnung und Bauleitplanung – so sie denn in die Kategorie regulativer Instrumente fallen – wie z. B. Landesraumordnungspläne oder Bebauungspläne, lassen sich nicht eindeutig einer dieser drei Kategorien zuordnen. In erster Linie weisen sie Eigenschaften protektiv-regulativer Instrumente auf, allerdings finden sich in zahlreichen Einzelaspekten auch Elemente sozial-regulativer Instrumente. Die großräumige regionale Kooperation und ihre Ausgangsbasis – die interkommunale Kooperationen – sind nicht ohne Unstimmigkeiten in diese Kategorien einzuordnen, da es sich nicht um einen klassischen Politikbereich handelt und die Kategorisierung aus dem Jahr 1987 stammt. Zum Einen kann es sich um kompetitiv-regulative Instrumente handeln, welche das Marktverhalten – wenn man in einem Staatswesen bei den Kommunen untereinander überhaupt von einem Markt sprechen kann – regeln, oder um protektiv-regulative Instrumente, welche die negativen Folgekosten wirtschaftlicher Produktion vermeiden sollen. In einem sehr weiten und übertragenen Sinne kann dies z. B. für ein gemeinsames Standortmarketing zwischen verschiedenen kommunalen Akteuren gelten. Bei dieser Betrachtungsweise wird dann der Standortwettbewerb mit seinen Konkurrenzen unter den Kommunen als negative, kostenverursachende bzw. einnahmenmindernde Folge wirtschaftlicher Produktion gesehen.

Der Einsatz regulativer Instrumente ist meist kostengünstig in der Verabschiedung und Durchführung, seine Nachteile zeigen sich dann aber bei der Kontrolle der Einhaltung der gesetzten Normen, weil das Verhalten der Adressaten überwacht, abweichendes Verhalten geortet und entsprechend sanktioniert werden muss.[137] Wird ein Regelverstoß dagegen selten oder schwach sanktioniert, wirkt er nicht abschreckend[138] und die Strafe wird im Sinne von Opportunitätskosten in Kauf genommen. Die Wahrscheinlichkeit einer offiziösen oder sozialen Sanktion hängt aber von der jeweiligen Sanktionskultur sowie der Kontroll- und Sanktionsdichte ab.[139]

Die Gebots-/Verbotssteuerung wird in der Regel dann als angemessen erachtet, wenn nur wenige Handlungsmöglichkeiten verfügbar sind, um das angestrebte Verhalten herbeizuführen, und das angestrebte Verhaltensziel klar bestimmt und leicht kalkulierbar ist.[140] Dabei besteht allerdings die Gefahr der Überregulierung. Da die Regeln einseitig (top-down) festgelegt werden, die Regelungskosten daher überwiegend bei den Steuerungsadressaten liegen, tendieren staatliche Regelinstanzen zur Viel- und Detailregelung. Dies kann dazu führen, dass die Beteiligungsmotivation gesenkt wird und die Adressaten dazu tendieren, die Regelungen bestenfalls routinehaft hinzunehmen oder – wenn möglich – zu unterlaufen.[141] Die Implementation regulativer Politiken ist daher stark vom zu erwartenden Maß freiwilliger Normbefolgung bzw. der Neigung zur Umgehung und Verletzung der Normen abhängig, auch wenn nicht zwangsweise davon ausgegangen werden muss, dass regulative Normierung gegen den Widerstand der Adressaten durchgesetzt werden muss. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass die Nutznießer einer Intervention nicht unbedingt identisch mit den Normadressaten sind.[142] Die Nichtbeachtung von Regeln kann u. U. dadurch verringert werden, dass diese von den unteren Instanzen bzw. den Betroffenen festgelegt werden (bottom-up).[143]

In der Implementation regulativer Instrumente wird oftmals übersehen, dass sich die regulative Policy im Verlauf durch die unterschiedlichen Stufen der Verwaltungsgliederung ausdifferenziert und teilweise verändert. Außerdem spielt – entgegen der allgemeinen Erwartung an einen neutralen Amtswalter – die Einstellung des ausführenden Personals eine Rolle, das vielfach über homogene Ausbildungshintergründe und damit verbundene Sichtweisen verfügt, die sich dann auf das Entscheidungsverhalten auswirkt. Hinzu kommen mögliche innerorganisatorische Belohnungsstrukturen wie Karrieremuster, die bestimmtes Verhalten der Mitglieder der Exekutive fördern. Über die verwaltungsinternen Faktoren hinaus spielen auch externe Faktoren wie die unter-

137 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 85,
sowie Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2009): a. a. O., S. 165.

138 Vgl. Mayntz, Renate (1983): Implementation von regulativer Politik, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 66/67.

139 Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart, S. 260/261.

140 Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse – eine Einführung, Frankfurt a. M./New York, S. 28.

141 Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart, S. 261/262.

142 Vgl. Mayntz, Renate (1983): Implementation von regulativer Politik, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 65/66.

143 Vgl. Wollmann, Hellmut (1983): Implementation durch Gegenimplementation von unten?, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 168-196.

schiedliche Machtfülle der Adressaten eine Rolle. Durch diese Faktoren kann es zur Ungleichbehandlung von Adressaten in Fällen mit ansonsten gleichen Voraussetzungen kommen.[144]

Trotzdem hat das Instrument der regulativen Politik im Verlauf der letzten Jahrzehnte keineswegs an Intensität und Bedeutung verloren. Da dort, wo Entstaatlichung stattfindet (z. B. auf dem Energiemarkt) und neue rahmensetzende Regulierungen notwendig werden, der Einsatz regulativer Instrumente weiterhin zum Basisinstrumentarium gesellschaftlicher Steuerung zählt.[145] Beispielhaft für regulative Instrumente zur Steuerung der Raumnutzung können die Flächensteuerung durch Pläne und Programme der Raumordnung bzw. die Bauleitplanung genannt werden.[146]

2.5.1.3. Steuerung durch finanzielle Anreize

Das Hoheitsrecht zur Erhebung von Steuern eröffnet dem Staat die Möglichkeit, über finanzielle Anreize Verhaltensänderungen herbeizuführen. Dies betrifft sowohl die Einführung von Steuern sowie deren Erhöhung als auch die Gewährung von Steuervergünstigungen. Hinzu kommen staatlich gewährte Subventionen, welche an bestimmte Auflagen gekoppelt sind. Positive Anreizprogramme sollen das Verhalten ihrer Adressaten beeinflussen, indem sie es im Sinne der Programmziele verändern oder indem sie unerwünschte aber andernfalls wahrscheinliche Verhaltensänderungen verhindern. Bei der Konzeption und Implementation von Anreizprogrammen müssen die beiden Komponenten „Regelung“ und „Motivation zur Teilnahme“ genau austariert werden. Verhaltensunwirksam bleibt das Programm sowohl dann, wenn das erwünschte Verhalten trotz des gebotenen Anreizes unterbleibt, als auch dann, wenn der Adressaten das erwünschte Verhalten auch ohne zusätzlichen Anreiz aus eigenem Interesse gewählt hätte („Mitnahme-Effekt“).[147]

Im Gegensatz zum Instrument der Überzeugung und Information zielt dieses Instrument auf die materiellen Bedürfnisse des Adressaten. Bei gewissem, erwünschtem Verhalten ergibt sich dann ein materieller Vorteil, andernfalls oder bei unerwünschtem Verhalten ein materieller Nachteil. Dabei steht es dem Adressaten frei, auf den Anreiz zu reagieren oder die entsprechenden Opportunitätskosten zu entrichten.[148] Die Einschränkung der eigenen Handlungsmöglichkeiten muss bei Betrachtung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von den finanziellen Anreizen ausgeglichen bzw. überkompensiert werden.[149] Auch hier besteht das Problem unterschiedlich „starker“ Adressaten: Während die einen es sich leisten können, die Opportunitätskosten zu entrichten, können dies andere wiederum nicht.

Bei der Steuerung durch finanzielle Anreize haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten vermehrt marktfähige Instrumente durchgesetzt. Als Beispiel kann in diesem Zusammenhang der internationale Handel mit Emissionsrechten genannt werden. Auch im Bereich der Raumentwicklung gibt es Überlegungen, die Siedlungsentwicklung mit der Ausgabe von Zertifikaten zu steuern.[150] Aber auch marktfähige Instrumente ersetzen nicht die regulative Politik, sondern ergänzen sie lediglich. Nach wie vor wird der Rahmen (z. B. Umfang der zu vergebenden Emissionsrechte) hoheitlich festgelegt. Was sich ändert, ist der Spielraum, der dem Adressaten

---

144 Vgl. Hucke, Jochen; Bohne, Eberhard (1980): Bürokratische Reaktionsmuster bei regulativer Politik und ihre Folgen, in: Wollmann, Helmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 187-195.

145 Vgl. Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2003): Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2003): Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien/Oldenbourg, S. 153, 166.

146 Vgl. Konukiewitz, Manfred (1985): a. a. O., S. 46.

147 Vgl. Scharpf, Fritz W. (1983): Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 101/102.

148 Vgl. Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2009): a. a. O., S. 166.

149 Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): a. a. O., S. 30.

150 Vgl. exemplarisch:
Holland, Iris (2006): Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ein Vergleich des Instrumentes der handelbaren Flächenausweisungsrechte mit dem Instrument des Emissionshandels, Leipzig.
Bauer, Siegfried (2005): Zertifikate oder finanzpolitische Anreize zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Umweltbelastungen durch Siedlung und Verkehr, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005, S. 347-350.
Einig, Klaus (2005): Integration des Marktmechanismus in der Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005, S. 281-296.

bleibt und die Art und Weise, wie er mit der regulativen Politik umgeht, da durch die Möglichkeiten der Adressaten, auf bestimmte Maßnahmen zu reagieren, innovatives Handeln gefördert wird.[151]

2.5.1.4. Steuerung durch Angebot und Strukturierung

Im Gegensatz zur Anreizsteuerung, bei der ein bestimmtes erwünschtes Verhalten bei den Adressaten durch Anreize gefördert werden soll, wird bei der Steuerung durch Angebot eine Leistung direkt zum Nutzen einer Zielgruppe bereitgestellt, die in Anspruch genommen werden kann, ohne dass damit spezifische Verhaltenswünsche verbunden werden. Die Nichtinanspruchnahme dieser Leistung hat keine negativen Konsequenzen für den Adressaten, es steht im also frei, diese Leistung zu nutzen. Die Angebote haben nicht nur Geldcharakter.[152] Häufig handelt es sich um Infrastruktureinrichtungen oder Dienstleistungs- und Sachangebote wie bspw. Beratungsstellen oder Kleiderkammern.[153]

In die Kategorie der Steuerung durch Angebot fällt auch die sog. Steuerung durch Strukturierung. Darunter wird das Bemühen des Staates verstanden, über die Bereitstellung von Verhaltensangeboten in Form von „sozialen Verhaltensarrangements" zu beeinflussen. Darunter fallen Rahmenordnungen ebenso wie Selbsthilfeeinrichtungen oder die Bereitstellung von technischer Infrastruktur. Die Adressaten haben die Wahl, solche Verhaltensangebote zu nutzen oder nicht zu nutzen. Wenn sie sie nutzen, schafft dies neue Möglichkeiten des Handelns, schränkt aber gleichzeitig die eigenen Handlungsmöglichkeiten ein. Solche Verhaltensangebote besitzen eine Anreizkomponente, die aus dem zusätzlichen Nutzen besteht, der entsteht, wenn eine bestimmte Struktur genutzt wird und einer Selektionskomponente, die darin besteht, dass genau diese Struktur genutzt wird (und damit oftmals andere, evtl. weniger erwünschte Strukturen nicht genutzt werden können).[154]

Die Instrumente der Steuerung durch Anreize und der Steuerung durch Angebote bzw. Strukturierung können oftmals nicht klar voneinander abgegrenzt werden, da in vielen Fällen die Angebote finanzieller Art sind (z. B. Kindergeld) oder finanzielle Anreize zur Strukturierung eines Sachverhaltes bzw. Prozesses gesetzt werden.

2.5.1.5. Instrumente der Information und Überzeugung

Information, politische Werbung, Appelle und Propaganda sind weiche Formen der Steuerung, welche die Akteure in ihren Entscheidungen beeinflussen sollen. Mit ihren Einsatz verknüpft sich die Überzeugung, dass der sanfte Weg der Überzeugung und Aufklärung eine höhere Einsicht der Akteure zur Mitwirkung erzeugt, als dies bei regulativen Formen der Steuerung in Form von gesetzlich geregeltem Zwang oftmals der Fall ist. Während sich frühere Aufklärungskampagnen und Apelle im Wesentlichen an größere gesellschaftliche Gruppen richteten, werden zunehmend auch wissenschaftliche Expertisen wichtig, um einzelne Adressaten vom Nutzen einer Maßnahme zu überzeugen. Da auch Parteien, Interessensverbände und Adressaten selbst zu diesem Instrument greifen können, um ihre Position argumentativ zu stärken, tragen die von verschiedener Seite finanzierten Studien zur Strukturierung der öffentlichen Debatte und zur Meinungsbildung bei, die dann evtl. zu verändertem Handeln der Akteure führt.[155] Selbstverständlich besteht dabei immer die Gefahr von tendenziösen Studien und käuflichen „Gut"achten.

Überzeugungsprogramme haben in der Regel präventiven Charakter, d. h. sie sollen der Entstehung oder Verschärfung eines Problems vorbeugen. Vielfach ist die individuell-präventive Orientierung für derartige Programme charakteristisch, die auf die Veränderung individuellen Verhaltens abstellt und nicht auf gesellschaftliche Veränderungen, die möglicherweise den zu behebenden Problemzuständen zugrundeliegen. Hinzu kommt der Einsatz der Steuerung durch Information und Aufklärung als Ergänzung anderer Steuerungsinstrumente, um deren Wirksamkeit zu erhöhen.[156] Häufig gelangen die verschiedenen Instrumente in zeitlicher Folge zur Anwendung: Zeitigt der sanfte staatliche Druck durch Überzeugung keine Erfolge, so wird zu materiellen Anrei-

---

151 Vgl. Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2003): a. a. O., S. 167/168.

152 Bei Windhoff-Héritier wird 1987 als ein Beispiel für ein Angebot mit Geldcharakter ohne erwünschte Gegenleistungen die Sozialhilfe genannt. Spätestens seit der Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe (Hartz IV) werden von den Adressaten allerdings Verhaltensänderungen verlangt („Fördern und Fordern"), deren Nichtdurchführung teilweise eine Minderung des Leistungsanspruchs zur Folge hat. Heute zeigt das derzeit diskutierte Konzept der Bereitstellung von kostenfreien Krippenplätzen für Kleinkinder Züge einer Steuerung durch Angebot. Werden diese Krippenplätze von den Eltern bzw. ihren Kindern nicht in Anspruch genommen, entstehen ihnen keine direkten finanziellen Nachteile.

153 Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): a. a. O., S. 31/32.

154 Vgl. Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2009): a. a. O., S. 166/167.

155 Vgl. ebenda.

156 Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): a. a. O., S. 32/33.

zen gegriffen. Wenn diese ebenfalls keine Wirkung zeigen, kommen schließlich Zwang und Strafandrohung zur Anwendung. Allerdings ist diese Abfolge des Instrumenteneinsatzes nicht zwangsweise, wie sich durch die Deregulierung in vielen Policy-Bereichen zeigt, außerdem existieren evtl. Felder, in denen aus ethisch-moralischen Gründen lediglich persuasive Instrumente eingesetzt werden sollten.[157]

Der Wandel hin zu einem verstärkten Einsatz von Informations- und persuasiven Instrumenten zeigt sich auch in der Steuerung räumlicher Entwicklungen. Nach der Planungseuphorie der früheren Jahre haben durch den Einsatz informeller Instrumente, die einen weitaus höheren Anteil an Partizipation der Adressaten besitzen als die klassischen Instrumente der Raumordnung, die Instrumente der Information und Überzeugung verstärkt an Bedeutung gewonnen.

2.5.1.6. Einsatz der Steuerungsinstrumente unter dem Einfluss der verwaltungspolitischen Leitbilder

Während der verwaltungspolitischen Leitbilder des „demokratischen Staats“ (ca. 1950-1965) und des „aktiven Staats“ (ca. 1965-1980) setzte die politische Steuerung auf starre Hierarchien bzw. Regeln und eine allumfassende Steuerung bzw. Planung in sämtlichen gesellschaftlichen Bereichen. Entsprechend bedeutend zur Umsetzung dieser Steuerung waren demnach regulative Instrumente. Bereits zu dieser Zeit war aber klar, dass Verhandlungs- und Überzeugungsstrategien in der Umsetzungsphase staatlicher Programme eine große Bedeutung zukommt.[158] Durch massive Implementationsprobleme planungspolitischer Reformen (zentrale Vorhabenplanung in der Bundesregierung, Bundesraumordnungsprogramm) wich die Planungseuphorie einer Skepsis gegenüber staatlichen Steuerungskapazitäten und bereitete dem Leitbild des „schlanken Staats“ (ca. 1980-1995) den Weg. Zunächst wurde in diesem Leitbild die Lösung der Probleme in binnenorientierten Ansätzen wie Aufgabenkritik, Deregulierung, Entbürokratisierung sowie Rechtsbereinigung gesucht, bevor Ende der 1980er Jahre die Lösungen zunehmend in den Erfahrungen des Privatsektors gesucht wurden. In Verbindung mit ökonomischen Ansätzen entwickelte der betriebswirtschaftliche Manageralismus ein Instrumentenset für ein neues öffentliches Management (New Public Management, NPM) mit Elementen wie Kontraktmanagement, Output-Steuerung, Dezentralisierung, Outsourcing, Privatisierung,[159] Öffentlich-Private-Partnerschaften (PPP)[160] etc. Die staatliche Steuerung ist in diesem Leitbild geprägt von Anreizpolitiken[161] sowie Wettbewerb[162].

Die Entwicklung des verwaltungspolitischen Leitbilds des „aktivierenden Staats“ bzw. „Governance“ ab Mitte der 1990er Jahre ist die Reaktion auf eine stark binnenorientierte und manageralistische Ausrichtung der Verwaltungspolitik der vorangegangenen Jahre. Die Problemsicht dieses neuen Leitbildes betont nicht nur Staats- und Bürokratieversagen, sondern richtet die Aufmerksamkeit auf die gesellschaftlichen Voraussetzungen und Restriktionen staatlicher Steuerung. Nicht allein der Staat ist für die Lösung gesellschaftlicher Probleme verantwortlich, sondern diese sollen, wo immer möglich, an die Zivil- und Bürgergesellschaft zurückgegeben werden. Ein zentrales Problem staatlicher Steuerung und Problemlösung im Sinne von Governance wird zunehmend in der Gesellschaft selbst gesehen („Gesellschaftsversagen“). Das Governance-Leitbild problematisiert, inwieweit die „stakeholder“ von Sachverhalten (z. B. Bürger, Vereine etc.) in die Lösung des Problems miteinbezogen werden können,[163] ausgehend von der Überlegung, dass manche Probleme auch durch eine noch so effiziente Verwaltung nicht grundlegend gelöst werden können. Damit sollen alle zivilgesellschaftlichen

---

157 Vgl. Dahme, Heinz-Jürgen; Grunow, Dieter (1983): Die Implementation persuasiver Programme, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 123.

158 Vgl. Bohnert, Werner; Klitzsch, Wolfgang (1980): Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung – Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 210.

159 Vgl. Machura, Stefan (2006): Privatisierung, in: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hrsg., 2006): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 277.

160 Vgl. Strünck, Christoph; Heinze, Rolf G. (2005): Public Private Partnership, in: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg., 2005): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 120-128.

161 Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, Arthur (Hrsg., 2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 195-199.

162 Vgl. Nullmeier, Frank (2005): Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg., 2005): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 108-120.

163 Vgl. Newig, Jens (2005): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-)politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität, in: Feindt, Peter H.; Newig, Jens (Hrsg., 2005): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit, Marburg, S. 89-116.

Akteure motiviert sowie aktiviert werden, um nicht länger von oben herab (top down) zu steuern und zu versorgen.[164]

Eine wesentliche Gemeinsamkeit zwischen Governance und NPM besteht in der Skepsis gegenüber hierarchischen Steuerungsformen. Allerdings wird im Rahmen von Governance nicht davon ausgegangen, dass der Markt – oder entsprechende Surrogate wie simulierte Wettbewerbe oder ergebnisorientierte Steuerungssysteme – die einzige Alternative zu hierarchischer Steuerung darstellt. So kann eine durch Ergebnisorientierung geförderte Konzentration auf die eigene „Produktivität" einer Organisation dazu führen, dass einzelne Verwaltungseinheiten gar keinen Anlass dazu sehen, ihr Handeln mit anderen zu koordinieren. In der Koordination interorganisatorischer Beziehungen sieht die Governance aber die zentrale Herausforderung für Staat und Verwaltung. Das Governance-Konzept setzt daher nicht auf die technisch perfekte Optimierung von Managementsystemen, sondern auf netzwerkartige Steuerungsformen als zweite Alternative zu traditioneller hierarchischer Steuerung.[165]

Die Governance-Perspektive richtet also den Blick auf die Wechselwirkung der unterschiedlichen Steuerungsformen und akzeptiert daher hierarchische regulative Steuerungsformen *und* indirekte Steuerung als Steuerungsinstrumente, die je nach zu lösendem Problem eingesetzt werden sollen (Instrumentenmix). Durch die Kombination verschiedener Instrumente sollen sich Potenziale entfalten. Dabei wird davon ausgegangen, dass zwischen den unterschiedlichen Steuerungsmodi positive Wechselwirkungen bestehen (vgl. Kapitel 2.7.2).[166]

2.5.2. Akteure des politischen Prozesses

2.5.2.1. Akteursbegriff

Während sich EASTONS Modell des politischen Systems (vgl. Kapitel 2.4.1) hauptsächlich auf die Interaktion zwischen System und Umwelt konzentrierte, wird seit der verstärkten Anwendung akteurszentrierter Perspektiven in sozialwissenschaftlichen Analysen die öffentliche Politik (im Sinne von policies) stärker unter den Aspekten der Akteurskonstellation (Binnenstruktur der Politik) und ihres inneren Funktionsmechanismus' betrachtet.[167] Politik wird dann als Interaktionsergebnis einer Vielzahl von Akteuren und nicht mehr als Entscheidung eines einzigen Akteurs (z. B. des Parlamentes, der Regierung) gesehen. Diese Akteure handeln jedoch nicht immer rational und strategisch, wie dies die Rational-Choice-Ansätze vertreten. So kann das Verhalten der Akteure auch durch Anpassungsverhalten geprägt sein oder durch sogenannte Rollen-Programme, in denen Akteure größtenteils vorstrukturierten Routinen folgen, welche durch ihre jeweilige Institution vorgegeben sind. Neuere Ansätze gehen jedoch insoweit über eine reine Konzentration auf die Untersuchung der Akteure hinaus, dass sie auch relevante strukturelle, institutionelle oder systematische Faktoren einbeziehen, von denen das Handeln der Akteure letztlich ebenfalls beeinflusst wird (Akteurszentrierter Institutionalismus[168]).[169] Diese sind je nach Thema unter Umständen anders zusammengesetzt. RÜB geht dabei davon aus, dass Interessen und Präferenzen dem politischen Prozess endogen und damit variabel sind. Institutionelle Strukturen und politische Dynamiken legen Variationen von Präferenzen nahe, um je nach Ausgangslage und je nach Strategiewahl von anderen Akteuren die jeweils eigenen festzulegen. Präferenzen werden durch und in Entscheidungsprozessen formuliert und reformuliert.[170]

Akteure bei der Formulierung und Umsetzung von Politiken sind nicht nur die durch die politische Verfassung einer Gesellschaft in formeller Weise als Träger gesellschaftlicher Regelungs- und Steuerungskompetenzen Institutionen bzw. Organisationen sondern auch Gruppen von Individuen und Organisationen (Kollektive),[171]

---

164 Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2004): a. a. O., S. 199-203.

165 Vgl. ebenda, S. 203-205.

166 Vgl. ebenda, S. 205-207.

167 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 63.

168 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 42.

169 Vgl. Schneider, Volker (2009): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 191.

170 Vgl. Rüb, Friedbert (2008): Policy-Analyse unter Bedingungen von Kontingenz. Konzeptuelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 98/99.

171 Vgl. Gebhardt, Hans (2001): Das Jahrzehnt der Bürgerinitiativen – Partizipative Bewegungen der siebziger und achtziger Jahre als Thema der politischen Geographie, in: Reuber, Paul; Wolkersdorfer, Günter (Hrsg., 2001): Politische Geographie - Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics, Heidelberger Geographische Arbeiten, Heft 112, Heidelberg, S. 147-149.

welche auf die inhaltliche Gestaltung einer Policy einwirken. „Der Begriff des politischen Akteurs kann entweder recht eng gefasst werden, indem z.B. nur die Rolle von Funktionsträgern und Parteien in politischen Prozessen beleuchtet wird. Oder der Akteursbegriff kann weit gefasst werden, indem auch Journalisten oder wissenschaftlichen Experten eine wesentliche Rolle für politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse attestiert wird."[172]

Grundsätzlich können *Individuen* und *komplexe Akteure* unterschieden werden, wobei komplexe Akteure aus zahlreichen Individuen bestehen. Innerhalb der komplexen Akteure können wiederum einzelne Untergruppen, die Handlungsaggregate, abgegrenzt werden. Dabei handelt es sich um Gruppen von Individuen, die aufgrund von homogenen Präferenzen oder ähnlichen Entscheidungsprämissen gleichgerichtet handeln.[173]

Darüber hinaus können die komplexen Akteure eingeteilt werden in *kollektive* und *korporative Akteure*. In der Kategorie des kollektiven Akteurs finden sich Handlungsformen, in denen die Akteure selbst handeln, das Handeln aber über einen Informationsaustausch koordiniert und organisiert wird. Dies geschieht meist in Allianzen, Vereinigungen und Bewegungen und wird auch mit dem Begriff Akteuraggregat umschrieben.[174] Korporative Akteure sind komplexe Akteure, zur Bildung derer die jeweiligen Individuen Ressourcen zusammenlegen und als Handlungseinheit eine überindividuelle Rechtsform schaffen, welche dann ihre Interessen vertritt. Beispiele sind Verbände, Gewerkschaften, Unternehmen, Parteien aber auch Parlament, Regierung und Verwaltung.[175] Kollektive wie auch korporative Akteure profitieren davon, dass Individuen ihre Interessen und ihre Ressourcen bündeln. Jedoch sind kollektive Akteure letztlich von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig und werden von diesen kontrolliert. Korporative Akteure hingegen sind in sehr viel weiterem Maße unabhängig.[176] Da die Koordination innerhalb kollektiver Akteure mit zunehmender Individuenzahl schwieriger wird, weil es immer aufwendiger wird, die Einzelhandlungen im Hinblick auf das gemeinsame Ziel abzustimmen und die Akteure dahingehend zu kontrollieren, ob sie auch ihre Beiträge leisten oder als Trittbrettfahrer nur ihren Nutzen aus dem Kollektivhandeln ziehen wollen, wandeln sich kollektive Akteure in der Regel nach einiger Zeit – falls sie sich nicht nach Erreichung ihres Zieles auflösen – zu korporativen Akteuren. Damit ist das Handeln von situativen Konstellationen entkoppelt und die Verfolgung der Mitgliederinteressen wird durch die klar geregelte Organisation auf Dauer gesichert. Zusätzlich bieten sich durch die Verbundstruktur auch bestimmte Skalen- und Größenvorteile sowie eine „Kollektivintelligenz", welche für natürliche Personen (Individuen) niemals erreichbar sind.[177] In vielen modernen Industriegesellschaften verbunden mit der Massendemokratie spielen daher individuelle Personen keine bedeutende Rolle bei der Politikentstehung („Verbändedemokratie"). Selbst in Staaten, in deren Verfassung Volksabstimmungen eine stärkere Stellung einnehmen, ist die „Macht" eines einzelnen Individuums relativ gering.

Allerdings kann nicht in allen Fällen zwischen korporativem und kollektivem Akteur unterschieden werden, da diese in der komplexen gesellschaftlichen Realität ineinander verschachtelt sind. So bilden teilweise mehrere korporative Akteure einen kollektiven Akteur („Allianzen") oder es existieren korporative Akteure höherer Ordnung, die wiederum aus korporativen Akteuren niedrigerer Ordnung gebildet wurden (z. B. Dachverbände, Unternehmensholdings, supranationale Organisationen).[178] In der Stadtentwicklung geben sich aus einer Vielfalt von Akteuren wie Stadtparlament, Stadtverwaltung, Unternehmen, Projektentwickler, Stiftungen, Bürger, Verbände, Vereine, Privatpersonen, Region, Nationalstaat, Europäische Union ständig projektspezifische Formierungen, z. T. ergeben sich auch projektspezifische neue Akteurszusammenschlüsse wie z. B. Arbeitsgruppen, Clearing-Stellen oder Projektteams.[179] Diese Aussage von JESSEN/MEYER/SCHNEIDER lässt sich in leicht abstrahierter Form auch auf die Regionalentwicklung und Raumentwicklungspolitik übertragen.

Auf kommunaler Ebene zeigen sich neben Parteien auch freie Wählergruppen, neben Verbänden auch (ihrem Ziel nach unpolitische) Vereine und (politische) Bürgerinitiativen.[180] Darüber hinaus spielen bei allen Politikpro-

---

172 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 54.

173 Vgl. Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, S. 95-107.

174 Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): a. a. O., S. 99/100.

175 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 64.

176 Vgl. Scharpf, Fritz W. (2000): a. a. O., S. 101.

177 Vgl. Schneider, Volker (2009): a. a. O., S. 192.

178 Vgl. ebenda S. 193.

179 Vgl. Jessen, Johann; Meyer, Ute; Schneider, Jochem (2008): Akteure: kooperieren, initiieren, realisieren, in: Planung neu denken (PND), Ausgabe 3/2008, S. 1.

180 Vgl. Wehling, Hans-Georg (2006): Akteure in der Kommunalpolitik, in: Informationen zur politischen Bildung, „Kommunalpolitik", Heft 242, überarbeitete Neuauflage, S. 46-51.

zessen die Medien eine nicht zu unterschätzende Rolle (Mediendemokratie[181]), dabei gibt es erhebliche Inkongruenzen zwischen der politischen Prozesslogik und der medialen Darstellungslogik, die oftmals nach medialen Aufmerksamkeitskriterien und der Aufmerksamkeitsmaximierung operiert (vgl. Kapitel 2.4.2.1).[182]

Das komplexe Aufgabenfeld beispielsweise der Stadtentwicklungspolitik schaffen immer wieder Situationen, in denen Handlungsbedarf und Steuerungskapazität auseinanderklaffen. Das traditionelle Gefüge der lokalen Akteure und damit verbunden das lokale Regieren, zwischen Rat, Bürgerschaft und Bürgermeister ist durch zurückgehende Wahlbeteiligung, die Ausdifferenzierung der lokalen Parteien und Vereinslandschaft sowie durch organisatorische Dezentralisierung, Privatisierungen und polyzentrale aufgabenspezifische Netzwerkbildung erheblich verändert worden. „Die Zonen der Entscheidung lokalen Regierens sind von lokalen […] Parteien und den Mehrheitsfraktionen im Rat in öffentlich-private Netzwerke gewandert, die je für sich in einem spezifischen Umfeld agieren.“[183]

2.5.2.2. Aufgaben und Arbeitsteilung der Akteure

Zunächst ging die Politikwissenschaft davon aus, dass die einzelnen Akteure im politischen Prozess arbeitsteilig den unterschiedlichen Phasen des Policy-Cycle zugeordnete werden können. Dabei oblag den Interessensverbänden die Problemdefinition, die Parteien waren für die Thematisierung eines Problems zuständig und das Parlament formulierte die Politik, die letztlich von Regierung und Verwaltung implementiert wurde. Dieses Konzept der Binnendifferenzierung von Politik trifft für moderne Politikprozesse nicht mehr zu, bereits 1980 hat MAYNTZ eine für Deutschland zutreffendere Beschreibung geliefert (vgl. Tabelle 7). Wichtigster Aspekt darin ist, dass externe Gruppen, wie z. B. Verbände, nicht nur auf die Problemartikulation sondern auch auf die Zieldefinition und Programmentwicklung Einfluss nehmen und Regierung und Verwaltung nicht nur auf ihre Eigenschaft als Vollzugsorgan reduziert werden.[184] Diese realitätsnahe Betrachtungsweise macht deutlich, dass ebenso, wie die Phasen der Politikentstehung ineinander übergehen, auch die Aufgaben der einzelnen Akteure nicht diskret abgegrenzt werden können.

Tabelle 7: Aufgabenverteilung auf die Akteure im Politikprozess nach MAYNTZ

	Verbände	*Parteien*	*Parlament*	*Regierung*	*Verwaltung*
Problemdefinition	●	●		●	●
Thematisierung	●	●		●	●
Politikformulierung	●	●	●	●	●
Implementation	●			●	●

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Schneider, Volker (2009): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 198.

2.5.2.3. Interessen von Akteuren

Der Natur der Sache entsprechend haben die unterschiedlichen Akteure unterschiedliche Interessen, welche in erheblichem Maße die Interaktionsformen in Policy-Netzen (vgl. Kapitel 2.5.2.4), die Entscheidungsregeln (vgl. Kapitel 2.5.3.1) sowie die Verhandlungssysteme mit ihren Akteurs- und Konfliktkonstellationen beeinflussen (vgl. Kapitel 2.5.3.2). Für die räumliche Entwicklung und damit auch für großräumige regionale Kooperationen lassen sich folgende Akteure mit Ihren Interessen identifizieren:

---

181 Vgl. Meyer, Thomas (2003): a. a. O., S. 12-19.
Sarcinelli, Ulrich (2003): Demokratie unter Kommunikationsstress? Das parlamentarische System in der Mediengesellschaft, S. 39-46.

182 Vgl. Meyer, Thomas (2002): Mediokratie – Auf dem Weg in eine andere Demokratie? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 15-16/2002, S. 8.

183 Sack, Detlef; Gissendanner, Scott Stock (2007): Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister – Trends lokaler Steuerung in Deutschland, in: Planung neu denken (PND), Ausgabe 2/2007, S. 1-9.

184 Vgl. Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): a. a. O., S. 65/66.

Tabelle 8: Akteure und ihre Interessen in räumlichen Entwicklungsprozessen

Gruppe	Akteure	Interessen und Intentionen
Verwaltung	Staatliche Verwaltung, Kreis- und Kommunalverwaltung, Fachämter	Vollzug, Karriere, Selbsterhalt
Politik	EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker, Parteien	Wahlerfolg, Macht, Gestaltung
Medien	Journalisten, Herausgeber	Auflage, Erfolg
Interessensgruppen	Verbände, Kammern, Kirchen, Gewerkschaften, Stiftungen, Forschung	Lobbying, Gruppeninteressen
Betroffene	Bürger, Bürgerinitiativen, Anrainer, Unterpriviligierte, Nichterwerbspersonen	Lebensqualität, individuelle Interessen
Grundbesitzer	Privateigentümer, Bauern, öffentliche und private Gesellschaften	Verwertung, Wertschöpfung
Investoren	Betriebe, Kapitalgesellschaften, Entwickler, Bauträger, öffentlich-private Partnerschaften	Wertschöpfung, Projektumsetzung
Dienstleister	Planer, Berater, Gutachter, Anwälte, Institute, Architekten	Aufträge, Wertschöpfung

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: verändert nach Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption, Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken, Dortmund, S. 117.

2.5.2.4. Beziehungen zwischen Akteuren: Policy-Netze (Netzwerke)

Beziehungen zwischen Akteuren (insbesondere korporativen Akteuren) im Prozess der Politikentstehung werden als Politiknetze (policy network) bezeichnet. Der Begriff wurde von HECLO[185] in den 1970er-Jahren entwickelt und ist als das Zusammenwirken der unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy zu verstehen. Teilweise synonym wird der Begriff des „issue network" verwendet. Der Unterschied zwischen beiden Begriffen besteht jedoch darin, dass mit dem Begriff „policy network" die Beziehungen zwischen allen Akteuren eines bestimmten Politikfeldes gemeint sind, mit dem Begriff „issue network" lediglich die an der Klärung eines bestimmten Sachverhaltes (issue) innerhalb eines Politikfeldes beteiligten Akteure. Politikfeldnetze sind sowohl ein Untersuchungsansatz der Politikwissenschaft, die sich mit den Beziehungen der Akteure bei der Politikentstehung beschäftigt als auch eine besondere Erscheinungsform moderner Politiksteuerung.[186] Beiden Ansätzen ist gemeinsam, dass sie von einem Politikprozess ausgehen, „in dem kohäsive Gruppen, die über gemeinsam geteilte Überzeugungen zusammengehalten werden, ihre Expertise, Kompetenz und Überzeugungen in die Politikproduktion einbringen."[187]

Diese Netzwerke unterscheiden sich je nach politischem Feld in Größe und Stabilität sowie im Zeitablauf. Sie zogen das Interesse in erster Linie deshalb auf sich, da durch sie die klare Trennung zwischen staatlichem und gesellschaftlichem Handeln verwischt wird (vgl. den Begriff der Governance, Kapitel 2.7.3.1). Anstatt von einer

185 Vgl. Heclo, Hugh (2004): Issue networks and the executive establishment, in: Stillman, Richard J. (Hrsg., 2004): Public Administration, Concept and Cases, 8. Auflage, Boston, S. 441-450.

186 Vgl. Pappi, Franz Urban (1993): Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 93.

187 Lang, Achim; Leifeld, Philip (2008): Die Netzwerkanalyse in der Policy-Forschung: Eine theoretische und methodische Bestandsaufnahme, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 228.

zentralen Autorität gesteuert (z. B. Parlament), entsteht Politik in einem Prozess, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen (korporativen Akteuren) eingebunden ist.[188] Das Netzwerk ist dabei eine Zwischenstufe zwischen hierarchischen und marktförmigen Verhältnissen, da die Akteure innerhalb von sektorspezifischen Netzwerken zu autonom sind, um sich direkten Anordnungen zu unterwerfen, und gleichzeitig in ihren Operationen zu stark aufeinander angewiesen sind, als dass sie lediglich Konkurrenzbeziehungen anstreben könnten.[189] Die Existenz von Policy-Netzwerken ist deshalb nicht nur ein Indikator einer bestimmten, eingeschränkten Rolle des Staates, sondern gleichzeitig auch ein Indikator gesellschaftlicher Modernisierung,[190] da Politiknetzwerke eine besondere Form der Governance darstellen.[191] Dies bedeutet jedoch nicht Gleichberechtigung aller Akteure im Netzwerk. So zeigen z. B. Policy-Netzwerke auf EU-Ebene eine starke Zentralität der europäischen Kommission als Akteur.[192]

Politiknetzwerke können nach den Formen der Interaktion (Konflikt, Verhandlung, Kooperation), welche zwischen den Akteuren herrscht, kategorisiert werden. Dabei spielt die Machtverteilung eine Rolle, da die Konzentration von Macht bei einem oder mehreren Akteuren und dem gleichzeitigen Vorhandensein schwächerer Akteure hierarchische Interaktionen hervorruft (vgl. Tabelle 9). Die möglichen Konfliktlösungen innerhalb potenzieller Akteurskonstellationen sind in Kapitel 2.5.3.2 näher beschrieben.

Tabelle 9: Interaktionsformen in Netzwerken

	Type of Interaction		
Distribution of Power	*Conflict*	*Bargaining*	*Cooperation*
Concentration	Dominance	Asymmetric Bargaining	Hierarchial Cooperation
Fragmentation	Competition	Symmetric Bargaining	Horizontal Cooperation

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Adam, Silke; Kriesi, Hanspeter (2007): The Network Approach, in: Sabatier, Paul A. (2007): Theories of the Policy Process, 2nd edition, Boulder (Colorado), S. 135.

Die Beteiligung eines Akteurs an einem Policy-Netz entscheidet sich nach seinem funktionalen Beitrag zur Entstehung und Durchführung einer Policy. Neben den strukturell vorgegebenen Teilnehmern werden situationsbezogen auch Akteure integriert, die über bestimmte Spezialressourcen verfügen (z. B. Wissenschaftler).[193] Innerhalb eines Netzwerkes können sich Interessenskonstellationen bilden, wenn bei mehreren Akteuren gleiche Interessen und Wertvorstellungen vorhanden sind („Advocacy-Koalitionen")[194]. Geht mit der engeren Abgrenzung auch eine Abschottung einher, wird von einem „abgeschotteten", „geschlossenen" Policy-Netz gesprochen. Die Beziehungen der Beteiligten in solchen Netzwerken sind oft intensiv, eingeschliffen und häufig institutionalisiert.[195] Als Beispiel kann dabei verallgemeinernd der Prozess zur Aufstellung der klassischen Pläne der Landes- und Regionalplanung gesehen werden, in dem bis zur Einführung der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund von EU-Vorgaben lediglich die institutionalisierten Träger öffentlicher Belange (TÖB) im Aufstellungsprozess gehört wurden.

188 Vgl. Scharpf, Fritz W. (1992b): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg., 1992): Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, S. 51.

189 Vgl. Waschkuhn, Arno (2002): Grundlegung der Politikwissenschaft – zur Theorie und Praxis einer kritisch-reflexiven Orientierungswissenschaft, München, S. 209.

190 Vgl. Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 39/40, 43/44.

191 Vgl. Adam, Silke; Kriesi, Hanspeter (2007): The Network Approach, in: Sabatier, Paul A. (2007): Theories of the Policy Process, 2nd edition, Boulder (Colorado), S. 131.

192 Vgl. Héritier, Adrienne (1993b): Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 436.

193 Vgl. Schneider, Volker (2003): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien/Oldenbourg, S. 118/119.

194 Vgl. Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (2007): The Advocacy Coalition Framework, in: Sabatier, Paul A. (2007): Theories of the Policy Process, 2nd edition, Boulder (Colorado), S. 196.

195 Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): a. a. O., S. 45.

Das Gegenstück zum engen Policy-Netz mit exklusivem Charakter ist das offene Policy-Netz mit vielen Akteuren und einem relativ hohen Grad an Fluktuation und kaum institutionalisierter Zusammenarbeit.[196] Als Beispiel können hier die neuen Instrumente der Raumordnung wie z. B. Regionalmarketing und Regionalmanagement gesehen werden. Auf abstrakter Ebene umfasst das regionalwissenschaftliche Netzwerkparadigma verschiedene Konzepte, die sich zwar inhaltlich und semantisch unterschieden wie z. B. Cluster, kreative Milieus, lernende Regionen, Sozialkapital und regionale Innovationssysteme, aber dennoch einen hohen Grad an Übereinstimmung in ihren Merkmalen aufweisen.[197] Diese sind:[198]

- Vertrauen zwischen den Akteuren,
- Wettbewerb zwischen den Akteuren,
- Eine dauerhafte oder längerfristige Perspektive der Kooperation,
- Redundanzen innerhalb des Netzes,
- Eine auf Sachfragen ausgerichtete horizontale Kommunikation ohne ausgeprägte formale Hierarchie,
- Sicherung des Bestands sowohl über ausgehandelte Ergebnisse als auch über eine ungerichtete Dauerhaftigkeit der Beziehungen,
- Offenheit, Dynamik und Flexibilität,
- Verhandlung und Austausch auf Gegenseitigkeit (Reziprozität) sowie
- Selbständigkeit und Freiwilligkeit der Zusammenarbeit.

Zusammengefasst sollten bei der Untersuchung von Netzwerken immer die drei Merkmale

- Dauerhaftigkeit des Netzwerks,
- Gegenseitigkeit/gegenseitige Abhängigkeiten der Akteure eines Netzwerkes und
- Freiwilligkeit der Teilnahme an einem Netzwerk

betrachtet sowie die vier Aspekte

- Akteursarten der beteiligten Akteure,
- Funktion des Netzwerkes (z. B. Lobbyarbeit, Entscheidungsabstimmung und -legitimation, Verwirklichung gemeinsamer Ziele)
- Netzwerkstrukturen (z. B. hierarchische Ordnung oder lockerer Aufbau, Verhaltensregeln und Normen innerhalb des Netzwerks, Institutionalisierungsgrad) und die
- Machtverhältnisse innerhalb eines Netzwerks (Ressourcenbesitz, Stellung und Vernetzung innerhalb des Netzwerks)

analysiert werden.[199]

2.5.3. Die Policy-Arena: Entscheidung, Verhandlung und Konfliktlösung

Der Begriff der Policy-Arena beschreibt den Raum bzw. den abgrenzbaren Interaktionszusammenhang, in dem die verschiedenen Akteure – häufig in Form eines Politiknetzwerks[200] – bei der Politikentstehung ringen: von der Problemformulierung bis hin zur Programmgestaltung und Fragen der Implementation. Arenen sind nicht mit formalen Organisationen (z. B. Parlamenten) gleichzusetzen, vielmehr lassen sie sich durch ihre Entschei-

196 Vgl. ebenda S. 46.

197 Vgl. Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption, Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken, Dortmund, S. 95.

198 Vgl. ebenda, S. 97/98.

199 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 61-65.

200 Die Begriffe Politikarena und Politiknetzwerk überschneiden sich in manchen Teilen und sind daher nicht klar abgrenzbar. Während das Netzwerk allerdings die Akteure und die Beziehungen zwischen diesen Akteuren in einem Politikfeld abbildet, so hebt der Begriff der Politikarena stärker auf die politischen Konflikt- und Konsensprozesse innerhalb eines Politikfeldes ab. (Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): a. a. O., S. 47)

dungsfunktionen bestimmen.[201] In dieser Arena kommt es während des Policymakings aufgrund der verschiedenen Interessenslagen zu bestimmten Akteurs- und Konfliktkonstellationen, welche nicht zuletzt durch vorbestimmte Entscheidungsregeln beeinflusst werden.

2.5.3.1. Entscheidungsregeln und Mehrebenensystem

In modernen Demokratien existieren drei Prototypen von Entscheidungsregeln: Die *hierarchische Anordnung*, der *Mehrheitsentscheid* und die *Verhandlungs- bzw. Konsenslösung*.[202] Diese Typen zeichnen sich durch ganz unterschiedliche Leistungsfähigkeiten aus, wobei die jeweiligen Entscheidungsregeln drei Anforderungen zugleich genügen müssen:[203]

- Effektivität: Die Entscheidungsregel muss in der Lage sein, zuverlässig Entscheidungen zu produzieren,
- Funktionalität: Die Entscheidungsregel sollte zu funktional angemessenen Entscheidungen führen, d. h. die Entscheidungen sollten gewissen inhaltlichen Gütekriterien genügen,
- Legitimität: Eine Entscheidungsregel bzw. die daraus resultierende Entscheidung muss von der Gesellschaft nicht nur in materieller sondern auch in verfahrenstechnischer Hinsicht als fair empfunden und die Ergebnisse anerkannt werden.

Während zunächst davon ausgegangen wurde, dass Gesetze und politische Programme von der Legislative per Mehrheit entschieden und von einer hierarchisch organisierten Exekutive gegenüber der Gesellschaft autoritativ durchgesetzt werden, hat das Scheitern der hierarchischen Steuerung (vgl. Kapitel 2.5.1.1) zum vermehrten Einsatz dezentraler Steuerungsformen und konsensorientierten Entscheidungsverfahren geführt.[204]

Die Anwendung von *hierarchischer Steuerung bzw. Entscheidung* stellt hohe Anforderungen an die Legitimität der steuernden Instanz (i. d. R. den Staat bzw. die ihn vertretende öffentliche Verwaltung). Dennoch besitzt sie eindeutige Vorzüge, so z. B. dass bei einer Konzentration von Entscheidungskompetenzen an einer Stelle die zeitraubende und kostenträchtige Koordination mit anderen Akteuren entfällt. Dadurch entfällt auch die Notwendigkeit, Kompromisse einzugehen und im Endergebnis Abstriche von der gemeinwohlverträglichsten Lösung zu machen. Dazu muss die hierarchisch-bürokratische Entscheidungsfindung allerdings zwei Voraussetzungen erfüllen: Die Entscheidungen müssen tatsächlich rational getroffen werden und in der Folge auch effizient durch- und umgesetzt werden können. Diese Voraussetzungen sind nur selten eindeutig gegeben, weil z. B. dem Entscheider zu sachangemessenen Problemlösungen notwendige Informationen fehlen, der Entscheider und die Ausführenden sich nicht nur rational im Sinne des Gemeinwohls verhalten sondern auch ihre individuellen Nutzen maximieren wollen oder weil die Entscheidungen überhastet getroffen worden sind. Aber auch in der Durch- und Umsetzung sind hierarchischen Entscheidungen – selbst wenn sie rational getroffen wurden – Grenzen gesetzt: So sind in einigen Politikfeldern hierarchische Anordnungen prinzipiell wirkungslos[205], in anderen Fällen muss der Entscheider von den Adressaten bei der Umsetzung unterstützt werden, wobei die Ziele von den Adressaten akzeptiert werden müssen. Dies alles führt dazu, dass die Leistungsfähigkeit hierarchischer Anordnung als Modus der Entscheidungsfindung begrenzt ist, zumal die theoretischen Vorteile idealer Hierarchien in modernen Wohlfahrtsdemokratien nur schwer genutzt werden können.[206] Hinzu kommt die durch den Rechtsstaat garantierte Möglichkeit, den Rechtsweg gegen zahlreiche Einzelauswirkungen einer scheinbar klaren hierarchischen Entscheidung zu beschreiten.

Der *Mehrheitsentscheid* gilt in demokratischen Gemeinwesen als attraktivste Entscheidungsregel, da er außerordentlich effektiv ist, d. h. es wird mit großer Wahrscheinlichkeit und mit relativ geringen Entscheidungskos-

---

201 Vgl. Benz, Arthur (1992): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungssystemen, in: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg., 1992): Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, S. 153.

202 Vgl. auch Schnabel, Fritz (1980): Politik ohne Politiker, in: Wollmann, Helmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 53-64.

203 Vgl. Eberlein, Burkard; Grande, Edgar (2009): Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 133.

204 Vgl. ebenda, S. 134.

205 Als Beispiele können die Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik gelten. Der Kreativität von Wissenschaftlern und die Innovationsbereitschaft von Unternehmen lassen sich nicht anordnen, sondern nur mit positiven Anreizen und indirekten, „weichen" Instrumenten verbessern. (Vgl. Eberlein, Burkard; Grande, Edgar (2009): a. a. O., S. 136).

206 Vgl. Eberlein, Burkard; Grande, Edgar (2009): a. a. O., S. 137.

ten überhaupt eine Entscheidung getroffen. Zudem ist er ein für alle einsichtiges Verfahren (hohe Legitimität, im Idealfall Gleichheit der Entscheidungsbeteiligten) und ist mit seiner inhaltlichen Neutralität auf alle Streitfragen anwendbar. Allerdings ist die Mehrheitsregel nicht immer in der Lage, den „Willen des Volkes" zum Ausdruck zu bringen. Manipulationen des Volkswillens bergen die Gefahr unangemessener Entscheidungen in sich. Ein weiteres Problem ist, dass die Mehrheitsregel lediglich neutral und indifferent die individuellen Präferenzen aggregiert. Dies kann zum Problem werden, wenn die individuellen Präferenzen unterschiedliche Intensitäten aufweisen, d. h. es kann vorkommen, dass eine stark betroffene und engagierte Minderheit von einer desinteressierten Mehrheit überstimmt wird. Daher müssen Mehrheitsentscheidungen nicht zwangsweise eine besondere sachliche Qualität besitzen. Sie gelten in der modernen politischen Theorie nur dann als legitimiert, wenn die unterlegene Mehrheit eine begründete Chance hat, ihrerseits zur Mehrheit zu werden und die Entscheidung dann in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dazu müssen allerdings die Entscheidungen reversibel sein, was nicht immer gegeben ist. Die Gefahr besteht zudem, dass die Entscheidungen unter zum Entscheidungszeitpunkt relevanten Einschätzungen und Stimmungslagen getroffen und so wiederum keine langfristig tragbaren Entscheidungen getroffen werden. Insgesamt ist zu beachten, dass die Funktionsbedingungen des Mehrheitsprinzips durch gesellschaftliche Entwicklungen wie die zunehmende sachliche Komplexität und Risikobehaftung von Entscheidungsmaterien und die zunehmende sozio-kulturelle Heterogenität moderner Gesellschaften ausgehöhlt wird, weshalb zuletzt verstärkt verhandlungs- und konsensorientierte Verfahren in den Blickpunkt genommen wurden.[207]

Der Vorteil von *Entscheidungen im Konsens* ist, dass sich niemand einer Entscheidung unterwerfen muss, der er nicht selbst zugestimmt hat, woraus sich eine hohe Legitimationskraft dieses Entscheidungsprinzips ergibt. Von einvernehmlichen Entscheidungen geht eine befriedende und integrative Wirkung aus, dadurch entstehen weniger Schwierigkeiten bei der Umsetzung.[208] Allerdings existieren auch gravierende Schwächen. Durch die strukturell bedingte Vetomöglichkeit eines jeden Akteurs sind die Entscheidungskosten vergleichsweise hoch und den Verhandlungen kann ständig eine Blockade drohen.[209] Dadurch kann es zu einer Tyrannei der Minderheit kommen und innovative Lösungen verhindert werden.[210] Für die Regionalentwicklung haben dies FÜRST/KNIELING[211] detailliert beschrieben. Deshalb schien diese Entscheidungsregel lange hinsichtlich ihrer Effektivität den anderen genannten Verfahren in hohem Maße unterlegen zu sein. Auch stehen Verhandlungslösungen immer im Ruf, nur unbefriedigende Kompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner darzustellen. Daher galt die Anwendung dieser Regel nur als sinnvoll, wenn andere, wirksamere politische Entscheidungsverfahren nicht angewandt werden können. Mittlerweile ist allgemein anerkannt, dass die Mehrzahl der modernen Demokratien als „Konsensdemokratien" zu verstehen ist, in denen der Modus der politischen Entscheidungsfindung und Konfliktlösung vielfach durch Verhandlungen bewältigt wird. Länder mit starken verhandlungsdemokratischen Elementen gelten als politisch stabiler und wirtschaftlich leistungsfähiger. Allerdings ist der Verhandlungsweg wenig geeignet, um Umverteilungsziele durchzusetzen.[212] Da auch in der Raumordnung und Raumentwicklung verhandlungsorientierte Instrumente immer mehr an Bedeutung gewonnen haben, sollen die spezifischen Voraussetzungen zu deren Anwendung im nachfolgenden Kapitel detailliert beschrieben werden.

In den heutigen westlichen Demokratien wird i. d. R. eine Verknüpfung der unterschiedlichen Entscheidungsregeln praktiziert. Dabei gelingt es nicht immer, die Schwächen eines Verfahrens durch die Stärken eines anderen Verfahrens auszugleichen, da sich mitunter miteinander unverträgliche Verfahren gegenseitig blockieren. Dies gilt insbesondere für die Kombination von Zwangsverhandlungssystemen mit Mehrheitsverfahren, wenn sie unter den Bedingungen des Parteienwettbewerbs und der Politikverflechtung im Mehrebenensystem im Sinne des Föderalismus[213] bestehen. Mehrebenensysteme „liegen […] vor, wenn Befugnisse und Mittel zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen auf territorial abgegrenzte, zentrale und dezentrale Organisationen aufge-

---

207 Vgl. ebenda, S. 137-141.

208 Vgl. Hämmerle, Walter (2000): Zwischen Konkurrenz und Konsens – Entscheidungsregeln im kommunalen politischen System, Opladen, S. 34.

209 Vgl. Strohmeier, Gerd Andreas (2003): Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 51/2003, S. 17-22.

210 Vgl. Diller, Christian (2005): Regional Governance im Konsens – Das Einstimmigkeitsprinzip in regionalen Entscheidungsprozessen, in: Raumplanung, Heft 123, Dezember 2005, S. 256.

211 Vgl. Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (2004): Innovation und Konsens – ein Widerspruch? Lösungsstrategien für die Regionalentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4-5/2004, S.280-289.

212 Vgl. Eberlein, Burkard; Grande, Edgar (2009): a. a. O., S. 141-143.

213 Vgl. Schubert, Klaus; Klein, Martina (2006): Politiklexikon, 4. aktualisierte Auflage, Bonn, S. 194.

teilt sind".[214] Allerdings, und auch dies ist mit dem Begriff Mehrebenensystem konnotiert, sind die Hierarchien zwischen diesen verschiedenen Ebenen nicht eindeutig abgrenzbar, sondern es kann immer wieder zu Kompetenzstreitigkeiten und zur „Politikverflechtung"[215] kommen. Nicht alle Autoren sehen allerdings zu viele Ebenen im bundesrepublikanischen Mehrebenensystem.[216]

SCHARPF beschreibt dies für die Bundesrepublik folgendermaßen: „Fast alle Politikfelder werden durch Bundesgesetze geregelt, aber diese Gesetze sind fast immer von den Ländern mit eigenen Mitteln zu vollziehen. Zugleich sind die Länder für ihre Einnahmen fast durchweg von der Gesetzgebung des Bundes abhängig. Umgekehrt ist der Bund für fast alle wichtigen Gesetze auf die Zustimmung der Landesregierungen – und damit der diese tragenden politischen Parteien – im Bundesrat angewiesen. Überdies werden wichtige Landesaufgaben von Bund und Ländern gemeinsam finanziert. Kurz: Bund und Länder sind funktional voneinander abhängig, und sie können in wichtigen Fragen auch nur im Konsens handeln."[217] Mittlerweile wird auch häufig der aus der Europaforschung stammende Begriff „Multilevel Governance" benutzt, der dann stets auch die europäische (und internationale) Ebene, die dort angesiedelten Kompetenzen sowie die angewandten Regelungs- und Steuerungsmodi mit einschließt.[218] Dieser Begriff wird auch in der Wirtschaftssoziologie verwendet.[219] In der europäischen Union kommt es angesichts der Akteurskonstellationen und Vetospieleroptionen oftmals nur zu Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, was SCHARPF als joint-decision trap bezeichnet.[220] Daher wird das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten teilweise mit dem Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern in Deutschland verglichen. Bezogen auf die politische Legitimation sieht SCHARPF allerdings mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten.[221]

2.5.3.2. Akteurs- und Konfliktkonstellationen, Verhandlungssysteme

Um gemeinschaftliche Handlungen in einem Policy-Netzwerk zu koordinieren und aus der Vielzahl der Einzelhandlungen einen möglichst großen kollektiven Nutzen zu ziehen, sind Interaktionen (Verhandlungen) zwischen den Akteuren der Policy-Netze notwendig. Dabei können die Akteure sowohl auf verschiedenen staatlichen Ebenen angesiedelt als auch privater oder öffentlicher Natur sein (vgl. Kapitel 2.5.2.1), was zu unterschiedlichen Handlungsrationalitäten führt.[222] Es wird dabei zwischen positiver und negativer Koordination zwischen den Akteuren unterschieden. Positive Koordination bedeutet, dass die Effektivität und Effizienz einer Politik durch die Nutzung der gemeinsamen Handlungsoptionen aller relevanten Akteure gesteigert wird. Im Falle negativer Koordination wird die Komplexität eines politischen Sachverhalts drastisch reduziert und lediglich die Handlungsmöglichkeiten des initiierenden Akteurs in die Überlegungen zur Problemlösung miteinbezogen.[223] Ein Beispiel für ein Verhandlungssystem wäre die Aushandlung regionaler Siedlungskonzep-

---

214 Vgl. Benz, Arthur (2007): Multilevel Governance, in: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg., 2007): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 298.

215 Vgl. Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung – Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.

216 Vgl. Wahl, Rainer (1998): Gegen allzu „glatte" Lösungen ist Skepsis angebracht: Landkreise, Regionen, Regierungsbezirke – zu viele Ebenen? Reformnotwendigkeiten und Reformchancen, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg., 1998): Über den Kirchtumshorizont hinaus: Überlokale Zusammenarbeit, Der Bürger im Staat, 48. Jahrgang, Heft 4/1998, S. 209-213.

217 Scharpf, Fritz W. (2009a): Föderalismusreform, Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 64, Frankfurt a. M., S. 7.

218 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 74.

219 Vgl. Mayntz, Renate (2007): The Architecture of Multi-level Governance of Economic Sectors, Discussion Paper des Max-Plank-Instituts für Gesellschaftsforschung 07/13, Köln.

220 Vgl. Scharpf, Fritz W. (2010): Community and Autonomy – Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe Publication Series of the Max Planck Institute for the Study of Societies, Volume 68, Frankfurt a. M., S. 12.

221 Vgl. Scharpf, Fritz W. (2009b): Legitimacy in the Multilevel European Polity, Working Paper des Max-Plank-Instituts für Gesellschaftsforschung 09/1, Köln, S. 11.

222 Vgl. Müller, Axel (1980): Handlungsrationalitäten bei der Politikimplementation auf kommunaler Ebene, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 59-81.

223 Vgl. Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 69.

te.[224] In allen Verhandlungssystemen ist die Verhandlungsstrategie des einzelnen Akteurs zentral für den schlussendlichen Erfolg.[225]

Verhandlungssysteme werden in der Regel positiv gesehen, wenn sie in hierarchische Autoritätsstrukturen eingebunden sind , da dadurch die Effektivität von Verhandlung erhöht und die Reichweite des Konsensprinzips vergrößert wird. Darüber hinaus können Verhandlungssysteme mit Mehrheitsentscheidungen gekoppelt werden, in dem z. B. eine einvernehmliche Lösung angestrebt wird, wenn diese allerdings nicht zustande kommt, steht die Mehrheitsregel für eine Entscheidungsfindung zur Verfügung.[226]

Analytisch lassen sich die Koordinations- und Kooperationsprobleme auf unterschiedliche Konstellationen der zugrundeliegenden Interessen zurückführen, woraus sich wiederum die verschiedensten Akteurskonstellationen ableiten lassen.[227] Diese können auf der einen Seite in *Nullsummen- und Positivsummen-/Win/Win-Konstellationen* und auf der anderen Seite in die sogenannte Gruppe der *gemischtmotivationalen Konstellationen* eingeteilt werden. Alle im Weiteren aufgeführten Akteurskonstellationen können in ihrer Komplexität gesteigert werden, wenn Aspekte wie wiederholte Interaktion zwischen den Akteuren[228], unterschiedliche Akteurszahlen, asymmetrisch verteilte Informationen, informationeller Unsicherheit oder Koppelungen zwischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Darüber hinaus können sie auf die Konstellationen spezieller politischer Akteure wie Parteien, Verbände und politische Bewegungen angewandt werden.

Nullsummenkonstellationen

Verlaufen die Interessen der einzelnen Akteure diametral, handelt es sich um eine *Nullsummenkonstellation*. Ein Vorteil für Akteur A bedeutet einen entsprechenden Nachteil für Akteur B. Beide Akteure werden daher eine Durchsetzung der Ziele des anderen verhindern wollen. Möglich ist allenfalls eine Einigung auf den „Nullpunkt“, bei dem keiner einen Vorteil auf Kosten des anderen erlangt. Tritt eine Nullsummenkonstellation mit den gleichen Beteiligten im Zeitablauf mehrfach auf oder lassen sich die Kosten-Nutzen-Beziehungen zwischen den Akteuren in Einzelaspekte ausdifferenzieren, so kann das Ergebnis einer Nullsummenkonstellation auch sein, dass die Akteure phasenweise wechselnd bevorzugt bzw. benachteiligt werden. Sind die Kräfte zwischen den Akteuren gleich verteilt, haben alle Akteure eine gewisse Chance, ihre Interessen zu verwirklichen und es ist daher eine vergleichsweise hohe Interaktionsintensität zu erwarten.[229]

Positivsummenkonstellationen

In *Positivsummenkonstellationen* ergeben sich dagegen verteilungsfähige Gewinne. Ein besonderer Typ sind dabei *Win/Win-Konstellationen*, die für alle Beteiligten Vorteile bringen. Darunter fallen auch reine Koordinationssituationen ohne Verteilungskonflikte. Dadurch, dass alle Beteiligten besser gestellt werden, erleichtern Win/Win-Konstellationen kooperative Lösungen. Allerdings hängt die Wahrnehmung einer derartigen Konstellation nicht allein von objektiven Voraussetzungen (verteilungsfähige Gewinne und gesicherte Gewinnbeteiligung) ab, sondern müssen dazu auch Entscheidungs- und Verwaltungskosten als unerheblich betrachtet werden und Vertrauen in die praktische Umsetzung vorhanden sein. Deshalb entpuppen sich bei genauerer und längerfristiger Betrachtung Win/Win-Vorstellungen als vordergründig, da in der Regel Entscheidungen auch Kosten und Nachteile bringen, welche dann zu gemischtmotivationalen Akteurskonstellationen führen.[230]

---

224 Vgl. Einig, Klaus (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 479-503.

225 Vgl. Rosenstiel, Lutz von (2005): Verhandlungsstrategien, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 1207.

226 Vgl. Eberlein, Burkard; Grande, Edgar (2003): in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien/Oldenbourg, S. 194-198.

227 Vgl. Scharpf, Fritz W. (1992b): a. a. O., S. 53.

228 Die Möglichkeit wiederholter Interaktion – in der Spieltheorie auch als „Supergame“ bezeichnet – erhöht die Chancen der Kooperation immens. Erst dann haben die Akteure nämlich die Chance, auf mögliches Nichtkooperieren zu reagieren, d. h. es zu sanktionieren. (vgl. Braun, Dietmar (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft, Opladen, S. 200-213.)

229 Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): a. a. O., S. 120-122.

230 Vgl. ebenda, S. 122-123.

Gemischtmotivationale Akteurskonstellationen

Bei den *gemischtmotivationalen Akteurskonstellationen* können im Wesentlichen mehrdimensionale Verteilungskonflikte, Vertrauenssituationen und Vertrauensdilemmata, Drohsituationen sowie Koordinationssituationen mit Verteilungskonflikt voneinander unterschieden werden.

Wenn unterschiedliche Problemlösungen möglich sind, bei denen aber jeweils für Akteur A und Akteur B unterschiedlich große Kosten und Nutzen entstehen, kann von *mehrdimensionalen Verteilungskonflikten* ausgegangen werden. Diese Art von Konflikten setzt bei den beteiligten Akteuren die Fähigkeit voraus, neben den eigenen Kosten-/Nutzendimensionen auch die der anderen Akteure als lösungsrelevant wahrzunehmen. Dies ist in der Regel in Policy-Netzwerken, in denen die einzelnen Akteure mehr oder weniger gleichberechtigt – aber jedenfalls autonom – miteinander agieren, gegeben, wogegen in klassischen hierarchischen Systemen diese Fähigkeit meist weniger ausgeprägt ist.[231] Darüber hinaus müssen die Beteiligten fähig und willens sein, die unterschiedlichen Nutzendimensionen miteinander zu verrechnen,[232] was in manchen Fällen aus der Natur des Verhandlungsgegenstandes heraus bereits unmöglich ist. Für Kosten und Nutzen sind dabei vier verschiedene Kombinationen denkbar:

- Lösung 1 mit Nutzen für A und Nutzen für B
- Lösung 2 mit Kosten für A und Nutzen für B
- Lösung 3 mit Kosten für A und Kosten für B
- Lösung 4 mit Nutzen für A und Kosten für B.

In Konflikten, in denen aufgrund der Streitfrage Lösung 1 möglich ist, bietet sich für rational handelnde Akteure diese zum beiderseitigen Nutzen an. Lösung 2 und 3 können zu einigungsfähigen Interessenskonstellationen befördert werden, wenn sie durch Kompensationszahlungen oder Koppelgeschäfte[233] erweitert werden.[234] Beharrt nur ein Akteur darauf, dass seine Werte nur als Ganzes realisiert und nicht mit anderen verrechnet werden können, so reduzieren sich mehrdimensionale Verteilungskonflikte tendenziell zu Nullsummenkonstellationen.[235]

In *Vertrauenssituationen* herrscht zwischen den jeweils Beteiligten das Vertrauen, dass sie sich gegenseitig nicht ausbeuten, sofern sie die Möglichkeit dazu hätten. Tragfähiges Vertrauen erleichtert die Kooperation und damit den Interessensausgleich in hohem Maße, da Vorsichtsmaßnahmen, Kontroll- und Versicherungskosten ganz oder teilweise entfallen können. Ein *Vertrauensdilemma* besteht dann, wenn die Beteiligten zwar eine vertrauensvolle Beziehung vorziehen würden, bei eigenem vertrauensvollem Verhalten aber mit der Gefahr rechnen müssen, ausgebeutet zu werden und daher nicht vertrauen. In der Spieltheorie wird diese Konstellation als Modell im „Gefangenendilemmata" abgebildet.[236] Dabei würde beidseitige Kooperation (Vertrauen), kollektiv betrachtet, das beste Ergebnis bringen. Wer sich kooperativ verhält, läuft aber Gefahr, ausgebeutet zu werden und damit den geringsten Nutzwert zu erhalten.[237] Gleichzeitig kann aber durch den Vertrauensbruch und die damit verbundene Ausbeutung des anderen Akteurs das individuell beste Ergebnis erzielt werden. In allen Situationen, in denen Akteure nur einmal oder selten aufeinander treffen, einmal stattgefundene Ausbeutung also kaum bestraft bzw. stattgefundene Kooperation kaum belohnt werden kann, besteht ein besonderes Vertrauensproblem, das die soziale Kooperation erschwert.[238]

---

231 Vgl. Scharpf, Fritz W. (1993): a. a. O., S. 69/70.

232 Vgl. Zintl, Reinhard (1992): Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, in: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg., 1992): Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, S. 130.

233 Weitere Ausführungen zu Kompensationszahlungen und Koppelgeschäften bei Scharpf, Fritz W. (1992): a. a. O., S. 65-69 bzw. 69-75.

234 Vgl. dazu auch: Héritier, Adrienne (1995): Die Koordination von Interessensvielfalt im europäischen Entscheidungsprozess und deren Ergebnis: Regulative Politik als „Patchwork", Diskussionspapier 95/4 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, S. 15/16.

235 Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): a. a. O., S. 124-125.

236 Ausführlich beschrieben u.a. bei: Braun, Dietmar (1999): a. a. O., S. 191-199.

237 Vgl. Scharpf, Fritz W. (1992a): Einführung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg., 1992): Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, S. 22.

238 Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): a. a. O., Stuttgart, S. 126-129.

Als Situationstypen, auf die das Gefangenendilemma angewandt werden kann, können solche gelten, in denen Akteure anonym agieren, d. h. ihr Handeln ihnen nicht zugerechnet werden kann und die dann in großen Gruppen zu Trittbrettfahrern werden können. Dies ist z. B. bei der Her- und Bereitstellung öffentlicher Güter wie z. B. die Landesverteidigung der Fall, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann. Selbst wenn der eigene Beitrag zur Landesverteidigung nicht entrichtet würde, kann der Schutz genossen werden, da sich die Landesverteidigung nur als Ganzes realisieren lässt. Für den Einzelnen wäre es rational, sich gegen den Beitrag zu entscheiden, so dass es sinnvoll ist, einen öffentlichen korporativen Akteur damit zu beauftragen (in diesem Fall den Staat) und mit Handlungsrechten auszustatten, individuelle Beiträge in Form von Steuern, Wehrpflicht etc. einzutreiben und so die Durchführung dieser Aufgabe, d. h. die Herstellung des öffentlichen Gutes, zu übernehmen.[239]

Bei der *Versicherungskonstellation* ist im Gegensatz zum Gefangenendilemma die beidseitige Kooperation kollektiv und individuell am attraktivsten. Kollektiv zweitbeste Lösungsmöglichkeit ist die Nichtkooperation beider Akteure, individuell für den nichtkooperierenden Akteur diejenige, wenn der andere Akteur kooperiert. Durch die Namensgebung dieser Konstellation wird bereits deutlich, dass derartige Konstellationen durch den Abschluss einer Versicherung gelöst werden können, da dann Kooperation unter weitgehender Sicherheit erfolgen kann. Sind die Kosten zum Abschluss einer Versicherung allerdings zu hoch, so wandeln sich Versicherungskonstellationen in ein Vertrauensdilemma, in dem wiederum die Nichtkooperation als wahrscheinlichste Lösung dominiert.[240]

In *Drohkonstellationen*[241] führt beidseitige Nichtkooperation zum kollektiv und individuell niedrigsten Nutzenwert. Den niedrigsten individuellen Nutzen hat also nicht die Ausbeutung sondern beiderseitige Nichtkooperation. Deshalb hat ein Akteur, der glaubwürdig droht, nicht zu kooperieren (und damit die beiderseitige Nichtkooperation zu riskieren) die besten Durchsetzungschancen. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn Akteure etwas zu verlieren haben, da je größer der Nutzenunterschied zwischen dem angedrohten Desaster (beiderseitige Nichtkooperation) und anderen Entscheidungskonstellationen ist, desto wirkungsvoller und attraktiver die Drohung mit dem Desaster wird. Als eine Drohkonstellation kann die Drohung mit Verhandlungsabbruch gesehen werden.[242]

Die *Koordination mit Verteilungskonflikt* ist eine Situation, in der die Akteure gewillt sind, sich gemeinsam bestmöglich bei der Verteilung abzustimmen. Diese Situation ist auch als „Battle of the Sexes" (Geschlechterkampf) bekannt. Sie bildet den Normalfall gemischtmotivationaler Akteurskonstellationen in funktionierenden Gesellschaften ab, in denen Akteure ihre individuellen Präferenzen grundsätzlich im Rahmen übergeordneter Koordinationsanforderungen zu mäßigen haben. Dabei werden kooperative Lösungen am höchsten bewertet, die hier allerdings nur möglich sind, solange einer der Beteiligten auf seinen Interessen beharrt, der andere seine Interessen aufgibt. Beharren dagegen beide auf ihren Wunschoptionen oder versuchen beide, auf die Wunschoption des anderen einzugehen, führt dies zu geringeren Nutzwerten für beide Beteiligte. Dieser Verteilungskonflikt stellt aber nur dann ein Problem dar, wenn es sich um unteilbare Güter handelt. Er kann dann aber eventuell durch Iteration/Wiederholung entschärft werden, so dass beide Akteure im Zeitverlauf gleich stark profitieren können.[243] Besonders häufig ist diese Konstellation in politischen Systemen, die in hohem Maße von Politikverflechtung geprägt sind, wie dies in der Bundesrepublik mit der vertikalen Verflechtung in einem Mehrebenensystem (EU-Bund-Länder-Gemeinden) bzw. in horizontaler Weise zwischen den Ländern untereinander gegeben ist.[244] „Nirgendwo sonst ist die funktionale Interdependenz und Entscheidungsverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen so stark ausgeprägt und so stark mit dem Parteienwettbewerb gekoppelt wie in der Bundesrepublik Deutschland."[245] So kategorisieren beispielsweise MÜNCH/MEERWALDT die verschiedenen Verflechtungsformen im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik wie folgt:[246]

---

239 Vgl. Schneider, Volker (2003): a. a. O., S. 128/129.

240 Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): a. a. O., S. 130.

241 Drohkonstellationen werden in der Spieltheorie auch als „Feiglingsspiel" (chicken-game) bezeichnet; diese Sonderform des Dilemmas wird ausführlich u. a. beschrieben bei: Braun, Dietmar (1999): a. a. O., S. 199/200.

242 Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): a. a. O., S. 131/132,

243 Vgl. ebenda, S. 132/133.

244 Vgl. Schultze, Rainer-Olaf (2005): Politikverflechtung, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg., 2005): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, N-Z, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, München, S. 711/712.

245 Scharpf, Fritz W. (2009a): Föderalismusreform, Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 64, Frankfurt a. M., S. 7.

246 Vgl. Münch, Ursula; Meerwaldt, Kerstin (2002): Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus, in: Informationen zur politischen Bildung, Heft 275, S. 30-37.

- Administrative Verflechtung,
- Parteien-Netzwerke,
- Kooperationen von Exekutive und Legislative,
- Gemeinschaftsaufgaben,
- Ländervertretungen beim Bund,
- Rechtliche Vereinbarungen sowie
- Planungsverflechtungen.

Es wird davon ausgegangen, dass Koordinationsdilemmata bei zunehmend verflochtenen Entscheidungen autonomer Akteure immer häufiger auftreten. „[Die] Welt der Verteilungskoalitionen, die durch das Gefangenendilemma geprägt war, macht so zunehmend einer Welt freiwillig miteinander kooperierender Interessengruppen und staatlicher Akteure Platz.“[247]

Zuletzt soll darauf hingewiesen werden, dass die Furcht vor einer Sanktion nach einem Vertrauensbruch beim erneuten Aufeinandertreffen der Akteure nicht unbedingt zur Kooperation zwingt. Wenn Sanktionen kostspielig und damit wenig wahrscheinlich sind, dann ist nicht unbedingt ersichtlich, warum egoistisch-rationale Akteure Ressourcen aufwenden oder auf potenzielle Vorteile verzichten sollten.[248]

2.6. Bezüge zwischen Policy-Forschung und Raumentwicklung

2.6.1. Analyse von Raumentwicklungsprozessen durch Instrumente der Policy-Analyse

2.6.1.1. Politikdimensionen in der Raumentwicklung

Die Raumentwicklungspolitik lässt sich in den Kategorien der Policy-Analyse grundsätzlich wie jedes beliebige andere Politikfeld auffassen. Dabei kann unterschieden werden zwischen den rahmensetzenden Vorgaben, in denen die Raumentwicklungspolitik stattfindet (*polity*, vgl. Kapitel 2.3) den Ergebnissen der Raumentwicklungspolitik (im Terminus der Policy-Analyse auch als Programm bzw. *policy* bezeichnet, vgl. Kapitel 2.3) sowie dem Prozess bzw. der Entstehung raumbezogener Politik (*politics*, vgl. Kapitel 2.3).

Je nach Betrachtungsgegenstand können die verschiedenen Kategorien nicht eindeutig bestimmt werden. Während z. B. das Raumordnungs- und die Landesplanungsgesetze einerseits klassische Beispiele für ein „Programm“ (im Sinne der Terminologie der Policy-Analyse) im Politikfeld Raumentwicklung sind, für die z. B. das Grundgesetz den zugehörigen Rahmen (*polity*) darstellt, sind für Regionalpläne (§ 8 ROG, § 9 LPlG RLP, § 9 HLPG, Art. 18 BayLplG) oder regionale Entwicklungskonzepte (§ 8 III und § 13 II ROG, § 11 I LPlG RLP, § 19 HLPG) die genannten Fachgesetze wiederum die *polity*. Der Entstehungs- und Aushandlungsprozess mit all seinen, in dem z. B. regionale Entwicklungskonzepte aufgestellt werden, lässt sich demnach als *politics* bezeichnen. Die (selbstgewählten) Verfahrensregeln und die bestehenden Governance-Strukturen lassen sich hierbei ebenfalls als *polity* bezeichnen.

2.6.1.2. Raumentwicklung im politischen System

Das politische-administrative System nach EASTON wurde von JANN erweitert. Seine Grundlagen sind ausführlich in Kapitel 2.4.1 beschrieben. Die Politikformulierung räumlicher Entwicklung in Form von Programmen (Policy im eigentlichen Sinne) ist Grundlage für die Politikdurchführung, d. h. die Umsetzung raumbezogener und raumordnerischer Politik. Die Beeinflussung der Raumentwicklung wird durch gewisse Leistungen oder Markteingriffe durchgeführt, was als output der Politik beschrieben wird. Durch diese outputs werden bei den Adressaten der Politik Reaktionen hervorgerufen, die sich wiederum auf das gesamtgesellschaftliche System auswirken (impact). Die Reaktion des gesamtgesellschaftlichen Systems und sein neuer Zustand werden dann als Auswirkung der Politik (outcome) bezeichnet. Prägnant fassen BLUM/SCHUBERT zusammen: „Als Output werden die unmittelbaren faktischen Ergebnisse politischer Entscheidungen bezeichnet – sie geben Antwort auf die Fragestellung, was politische Akteure tun. Outcomes hingegen sind die Folgen und auf den Politikfeldern frei-

[247] Braun, Dietmar (1999): a. a. O., S. 216.
[248] Vgl. Scharpf, Fritz W. (1993): a. a. O., S. 73.

gesetzten Wirkungen politischer Entscheidungen – sie geben […] [auf die] Frage Auskunft, was politische Akteure letztlich bewirken.“[249]

Im Folgenden ist anhand eines abstrakten, idealtypischen Beispiels dargestellt, wie das Modell des politischen Systems auch auf die Raumentwicklungspolitik übertragen werden kann:

Tabelle 10: Raumentwicklungspolitik im politischen System nach EASTON/JANN anhand eines Raumentwicklungskonzepts als Beispiel

Phase	***Beispiele für Inhalt, Ergebnis und Wirkung***
Politikformulierung	Definition des Problemfeldes: Eine bestimmte Raumeinheit soll sich nachhaltig entwickeln.
Politikdurchführung	Aufstellung und Umsetzung eines Raumentwicklungskonzepts
Reaktion der Adressaten	Adressaten verhalten sich aufgrund der im Rahmen des Raumentwicklungskonzepts umgesetzten Maßnahmen so, dass eine nachhaltige Entwicklung stattfindet
Reaktion des Systems	Im Idealfall entsteht durch das Verhalten der Adressaten eine nachhaltige Entwicklung und das System verhält sich ebenfalls so, dass die nachhaltige Entwicklung nicht gefährdet wird. Erlangt der Raum allerdings durch seine nachhaltige Entwicklung eine steigende Attraktivität, kann dies dazu führen, dass eine verstärkte Bevölkerungszuwanderung stattfindet. Durch höhere Einwohnerzahlen und damit eine höhere Flächeninanspruchnahme und steigende Umweltbelastungen kann allerdings die nachhaltige Entwicklung in Frage gestellt werden. Insofern verhält sich das gesamtgesellschaftliche System nicht so, wie es die Politik ursprünglich intendiert hatte.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Das Beispiel in Tabelle 10 zeigt, dass die Auswirkungen (outcomes) politischer Programme und Maßnahmen (policies) nicht immer vorhersehbar sind und nicht immer die intendierten Ziele erreicht werden. Dies gilt es bei der Implementierung jeglicher Art von Politik – und damit auch in der Raumentwicklungspolitik – zu beachten.

2.6.1.3. Raumentwicklung als Politikprozess

Die Formulierung einer Raumentwicklungspolitik kann im Rahmen der Policy-Analyse ebenfalls in den idealtypischen Ablauf des Policy-Cycle eingepasst werden. Dies soll im Folgenden anhand des Beispiels eines Raumentwicklungskonzeptes dargestellt werden:

[249] Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 127.

Tabelle 11: Politikprozess (Policy-Cycle) bei der Aufstellung eines Raumentwicklungskonzepts

Phase	***Beispiele***		
Problemdefinition	Probleme und Herausforderungen, die durch ein konkretes Ereignis, aber auch durch gesamtgesellschaftliche bzw. globale Entwicklungen ausgelöst worden sein können, z. B.:		
	Abwanderungstendenzen in einem ländlichen Raum	Veränderung der Erreichbarkeiten durch den Bau einer Verkehrsinfrastruktur (z. B. Teilraumgutachten zur Autobahn A71 in Bayern)	Strukturschwache Wirtschaft, insbesondere in Landwirtschaft und Tourismus
Informationsbeschaffung, Problemanalyse	Information und Analyse über die Motive der Wanderung, Vergleich mit anderen Regionen	Informationen über zu erwartende Veränderungen bei den Verkehrsströmen und deren wirtschaftliche Auswirkung, Vergleich mit anderen Regionen	Information und Analyse über den tatsächlichen Stand und die Herausforderungen der Wirtschaft
Zielsetzung, Zielformulierung, „Agenda-Setting“	Abschwächung der Wanderung vom Abwanderungs- in den Zuwanderungsraum zur Sicherung der Tragfähigkeit der Infrastruktur im Abwanderungsraum und zur Vermeidung von Ballungsmehrkosten im Zuwanderungsraum	Nutzbarmachung der wirtschaftlichen Effekte, die mit einer besseren Erreichbarkeit einhergehen	Endogene Regionalentwicklung durch Förderung regionaler Wertschöpfungsketten
Entwicklung verschiedener Varianten zur Zielerreichung	Auf Basis des zur Verfügung stehenden Instrumentariums (Regulative, Anreiz- und persuasive Instrumente) können verschiedene Varianten zur Zielerreichung entwickelt werden.		
Bewertung der Alternativen hinsichtlich Kosten, Nutzen, Effektivität	Bewertung der verschiedene Alternativen nach ihrer Umsetzbarkeit, voraussichtlichen Wirkungsintensität, Kontrollaufwand etc.		
Auswahl der besten Alternative, Programmformulierung	Entscheidung über geeignete Alternativen und Ausformulierung der einzelnen Maßnahmen		
Durchführung, Umsetzung, Implementation	Aufbau einer den Gegebenheiten entsprechend institutionalisierten Kooperationsform, Durchführung der Maßnahmen (z. B. Erlass von Gesetzen, Auszahlung von Förderung, Marketingaktivitäten)		
Kontrolle, Evaluation	Überprüfung der Wirksamkeit der implementierten Programme und Maßnahmen (z. B. Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und gezeitigten Wirkungen, tatsächliche Auswirkungen der Maßnahmen, Reaktion der Adressaten und des Systems)		
Terminierung oder Neudefinition	Entscheidung über Beendigung des Politikprogrammes, Veränderung oder Neuauflage		

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

2.6.1.4. Programmelemente und Steuerungsinstrumente in der Raumentwicklung

Die Instrumente der Raumentwicklung können auch als Programmelemente im Sinne der Policy-Analyse aufgefasst werden. Bei der Implementation von politischen Programmen (policies) können drei Typen von Programmelementen unterschieden werden (vgl. Kapitel 2.4.2.3): Verhaltensregulierende Programmelemente, entscheidungsregulierende Programmelemente und Programmelemente zur direkten Verteilung von materiellen und immateriellen Gütern und Lasten.

Bei den verhaltensregulierenden Programmelementen einer Raumentwicklungspolitik können wiederum zwei Untertypen differenziert werden: Die Verhaltensregulierung der handelnden Akteure und die Verhaltensregulierung der Politikbetroffenen, d. h. auch des gesellschaftlichen Systems als Ganzem. Die Verhaltensregulierung der Akteure untereinander durch die Installation von vereinbarten Entscheidungsregeln (z. B. im Rahmen von formellen Planungsverfahren) und die Verhandlung über die Ausgestaltung der eigentlichen Raumentwicklungspolitik (d. h. des Plans, des Programms) können teilweise auch als entscheidungsregelndes Programmelemente betrachtet werden, da dort auch geregelt wird, wie Entscheidungsmacht verfahrensmäßig erworben und zugeordnet wird.

Um beim Beispiel eines Raumentwicklungskonzepts zu bleiben, können die Programmelemente folgendermaßen zugeordnet werden:

Tabelle 12: Programmelemente bei der Aufstellung eines Raumentwicklungskonzeptes

Programmelementtyp	***Beispiele für Programmelemente***
Entscheidungsregelnde Programmelemente	Regelungen in Fachgesetzen wie z. B. ROG und Landesplanungsgesetzen zur Anwendung von Raumentwicklungskonzepten; Je nach Ausgestaltung des Raumentwicklungskonzepts können dem Raumentwicklungskonzept ebenfalls entscheidungsregelnde Programmelemente immanent sein (z. B. die Entscheidungsregelungen innerhalb einer im Rahmen des Raumentwicklungskonzepts eingerichteten Regionalkonferenz etc.)
Verhaltensregulierende Programmelemente im engeren Sinn	Maßnahmen, die das Verhalten der Adressaten (i. d. R. öffentliche Stellen, aber bei weitgreifenden Raumentwicklungskonzepten auch halbstaatliche Stellen wie Kammern und private Akteure (Unternehmen, Verbände)) regeln, deren Maßnahmen die Raumentwicklung beeinflussen.
Programmelemente zur direkten Verteilung von materiellen und immateriellen Lasten und Gütern	Direkte Förderung von Adressaten, um die Umsetzung des Raumentwicklungskonzepts voranzutreiben, z. B. finanzielle Zuschüsse zu einzelnen Projekten.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Die Programmelemente von Raumentwicklungspolitiken können auch nach der vorherrschenden Art ihrer Steuerungsinstrumente kategorisiert werden:

- Steuerung durch regulative Instrumente (vgl. Kapitel 2.5.1.2): Zu den regulativen Instrumenten gehören in erster Linie Ge- und Verbote. Als Beispiel können durch entsprechende normative Regelungen wie Regional- und Bauleitpläne die Nutzung bestimmter Flächen für bestimmte Zwecke erlaubt oder behindert werden. Im Rahmen von informellen Planungen wie Raumentwicklungskonzepten werden regulative Instrumente in der Regel weniger angewendet.
- Steuerung durch finanzielle Anreize (vgl. Kapitel 2.5.1.3): Als Beispiel kann hier die finanzielle Förderung verschiedener Maßnahmen, die der Umsetzung des Raumentwicklungskonzepts aus dem oben genannten Beispiel dienen, genannt werden.
- Steuerung durch Angebot und Strukturierung (vgl. Kapitel 2.5.1.4): Die Steuerung durch Angebot und Strukturierung findet sich in der Regional- und Kommunalentwicklung derzeit am häufigsten in Form von Wettbewerben. Durch das Angebot eines Wettbewerbs werden Kommunen zu entsprechendem Verhalten bzw. zur Durchführung von Projekten angehalten und i. d. R. entsprechend belohnt. Durch

die inhaltlichen Vorgaben des Wettbewerbs – wie z. B. beim Wettbewerb „kommKOOP“ – werden die Aktivitäten in eine entsprechende gewünschte Richtung gelenkt. Weitergeführt bedeutet dies auch, dass den Teilnehmern durch die Bindung von Kapazitäten zur Bearbeitung des Wettbewerbs auch Ressourcen fehlen, um in unerwünschter Weise Aktivitäten zu entfalten. Derartige Wettbewerbe können auch in die Umsetzung eines Raumentwicklungskonzeptes integriert werden.

- Steuerung durch Information und Überzeugung (vgl. Kapitel 2.5.1.5): Durch Information und Überzeugung kann auch das Verhältnis der Akteure der kommunalen und regionalen Entwicklung untereinander als Basis für eine Raumentwicklungspolitik beeinflusst werden. Dies kann z. B. mit der Durchführung von Modellvorhaben – wie bei den Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) (vgl. Kapitel 4.2.1.3) – erreicht werden. Dabei werden gute Beispiele herausgestellt und damit Anreize zur Nachahmung gesetzt. Auch innerhalb des oben genannten Beispiels eines Raumentwicklungskonzepts können Modellprojekte zur Umsetzung von Pilotvorhaben eingesetzt werden.

2.6.1.5. Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Raumentwicklung

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Untersuchung von Akteurskonstellationen und Netzwerken in der Raumentwicklung. Aufgrund der Querschnittsorientierung der Raumordnung und Raumentwicklung treffen in kaum einem anderen Politikfeld so viele Akteure und Akteursgruppen mit unterschiedlichen Interessen aufeinander wie in der Raumentwicklungspolitik (vgl. auch Tabelle 8).

Zur Analyse der Akteure muss zunächst zwischen individuellen und korporativen Akteuren (vgl. Kapitel 2.5.2.1) unterschieden werden. In der institutionalisierten „Verbändedemokratie“ der Bundesrepublik gelingt es dem Einzelnen allerdings immer weniger, seine Interessen zu artikulieren, auch wenn in letzter Zeit vielfach Bürgergutachten und bottom-up-Planungsprozesse angestoßen wurden. Eine Übersicht der beteiligten Akteure und ihrer Interessen, in räumlichen Entwicklungsprozessen liefert WIECHMANN[250] (vgl. Kapitel 2.5.2.3, Tabelle 8).

Die Konstellation der Akteure in raumplanerischen Entwicklungsprozessen lässt sich oftmals in Form eines Netzwerks beschreiben. Dieser Begriff wurde von HECLO[251] in den 1970er-Jahren entwickelt und ist als das Zusammenwirken der unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy zu verstehen. Die Machtverteilung zwischen den Akteuren kann hierarchische Interaktionen hervorrufen, durch welche die Netzwerke kategorisiert werden können. Die Machtverteilung in Raumentwicklungsprozessen (insbesondere der Ansiedlungspolitik) wird oftmals kritisiert, da immer noch vielfach das klassische Zerrbild vom potenten Investor vorherrscht, dessen wirtschaftliche Interessen stärker gewichtet werden als die Interessen verschiedener Randgruppen in der Bevölkerung. Durch Massenmedien und Informationsmöglichkeiten im Internet herrscht in aktuellen Entwicklungsprozessen mittlerweile eine stärkere informationelle „Waffengleichheit“ als in früheren Jahren, auch wenn selbstverständlich nicht alle Informationen zu einer offenen Willensbildung und transparenten Entscheidung öffentlich gemacht werden.

2.6.2. Erkenntnisse der Policy-Forschung als Grundlage für raumbezogene Politikberatung

„In der Bundesrepublik Deutschland hat sich das Muster einer politisierten Politikberatung etabliert, nach dem wissenschaftliche Expertise vor allem von den beteiligten Parteien und Interessengruppen direkt aus dem politischen Prozess heraus rekrutiert wird. Aber auch an die Wissenschaft als Institution werden in der Konsequenz zunehmend Fragen nach der Rolle der Wissenschaft für die Gestaltung einer demokratischen und konstruktiven Zusammenarbeit mit einer in steigendem Maße beratungsbedürftigen Politik herangetragen.“[252]

Die Erkenntnisse die mit Methoden der Policy-Forschung über raumbezogene Entwicklungsprozesse gewonnen werden, können als Grundlage für eine wissenschaftliche – und damit zumindest annähernd neutrale – Politikberatung dienen. Dabei hat Politikberatung die Aufgabe, „einerseits Forschungsergebnisse aus dem Horizont leitender Interessen, die das Situationsverständnis der Handelnden bestimmen, zu interpretieren, und anderer-

250 Vgl. Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption, Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken, Dortmund, S. 117.

251 Vgl. Heclo, Hugh (2004): Issue networks and the executive establishment, in: Stillman, Richard J. (Hrsg., 2004): Public Administration, Concept and Cases, 8. Auflage, S. 441-450.

252 Stock, Günter (2008): Vorwort, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg., 2008): Leitlinien Politikberatung, Berlin, S. 7.

seits Projekte zu bewerten, und solche Programme anzuregen und zu wählen, die den Forschungsprozess in die Richtung praktischer Fragen lenken."[253]

In der Entwicklung der Politikberatung in Form von Verbänden und Interessensgruppen konstatiert SPETH, dass „die abnehmende Erklärungskraft korporatistischer Ansätze […] im Gegenzug zu einer Renaissance pluralismustheoretischer Theorien geführt [hat], mit denen der zu beobachtende Lobbyismus präziser beschrieben werden konnte. Es gibt zwar noch zahlreiche Arrangements korporatistischer Einbindung von Verbänden, doch das lobbyistische Verhalten von Interessengruppen hat zugenommen."[254] Auch die wissenschaftliche Politikberatung bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Lobby- und Interessensgruppen. Gemeinsam sind der wissenschaftlichen Politikberatung und dem Lobbying die enge Interaktion mit politisch-administrativen Entscheidungsträgern und ihre Einbindung in politische Prozesse. Unterscheiden lassen sich beide Formen der Einflussnahme auf die Politik allerdings dadurch, dass für die Politikberatung der Begriff „Wissen" den zentralen Bezugspunkt darstellt, für das Lobbying der Begriff „Interesse".[255] Allerdings bemerkt STOCK dazu: „Dass wissenschaftliche Gesellschaftsberatung grundsätzlich von nicht-wissenschaftlicher Einflussnahme frei sein muss, ist zwar allgemeiner Konsens, aber keineswegs praktische Realität."[256]

Grenzen der Politikberatung ergeben z. B. aus den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregeln ergeben. Einem staatlichen Organ zugewiesene Kompetenzen müssen von diesem grundsätzlich selbst ausgeübt werden und sind übertragbar. Wenn sich z. B. eine Regierung dazu verpflichten würde, Beratungsergebnisse ungeprüft und unverändert umzusetzen, handelte es sich dabei um einen Verfassungsbruch, weil die Regierung dadurch auf ihre originären Regelungskompetenzen verzichten würde.[257]

Eine wissenschaftliche Politikberatung kann sich bei der Analyse raumstruktureller Entwicklungen die Methoden der Policy-Forschung zunutze machen, um möglichst passende und zielführende Lösungsansätze zu entwickeln. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass gerade im raumwissenschaftlichen Bereich oftmals kein „exaktes Wissen" vorhanden ist, d.unregulierte und intransparente Mitwirkung verschiedenster Akteure an der Gestaltung von Politik entgegenzutreten.[258]

Regional-Governance-Prozesse als Implementationsmethode raumbezogener Politik

2.7.1. Implementation in der räumlichen Planung und raumbezogenen Entwicklung

Die Implementation von Maßnahmen/Programmen, Ansätzen etc. der raumbezogenen Planung und Entwicklung ist teilweise ähnlich wie in anderen Politikfeldern, teilweise ist sie jedoch erheblich komplexer gelagert. Dies liegt in erster Linie darin begründet, dass die räumliche Planung oder auch die Regionalentwicklungspolitik ihrerseits wiederum viele weitere Politikfelder (hier seien nur die Wirtschaftspolitik, die Verkehrspolitik, die Umweltpolitik stellvertretend genannt) tangiert und teilweise eng mit diesen verwoben ist. Vielfältige Regelungen sichern – zumindest in den formellen Verfahren – anderen Politikfeldern Einfluss oder zumindest umfassende Beteiligungsrechte in der räumlichen Planung: Zur Steigerung der Erfolgschancen informeller Planungs- und Entwicklungsprozesse ist es notwendig, ebenfalls eine breite Beteiligung der betroffenen Akteure zu garantieren.

In der klassischen Raumplanung erfüllt die Beteiligung zwei Dimensionen: die horizontale Koordination und die vertikale Koordination. Die horizontale Koordination besteht in der Abstimmung der sektoralen Fachplanungen auf der jeweiligen Ebene der Raumordnung, die vertikale Koordination in der Abstimmung der verschiedenen Stufen der Raumordnung untereinander und mit der Bauleitplanung, welche im sogenannten Gegenstromprinzip (§ 1 III ROG) bzw. den Beachtens- bzw. Berücksichtigungspflichten der Ziele und Grundsätze der Raumordnung in der Bauleitplanung (§ 4 I und II ROG i. V. m. § 1 IV BauGB) zum Ausdruck kommt. Die genannten, zu-

253 Habermas, Jürgen (1968): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Habermas, Jürgen (Hrsg., 1968): Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt/Main, S. 134.

254 Speth, Rudolf (2010): Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 19/2010, S. 10.

255 Vgl. Hustedt, Thurid; Veit, Silvia; Fleischer, Julia (2010): Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 19/2010, S. 16.

256 Stock, Günter (2008): Vorwort, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg., 2008): Leitlinien Politikberatung, Berlin, S. 8.

257 Vgl. Schmidt-Aßmann, Eberhard (2008): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung: Demokratische und rechtsstaatliche Rationalität, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg., 2008): Leitlinien Politikberatung, Berlin, S. 19.

258 Vgl. Schmedes, Hans-Jörg (2010): Das Mosaik der Interessensvermittlung im Mehrebenensystem Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 19/2010, S. 26.

nächst für formale Planungsverfahren geltenden Regeln finden in vielen Fällen bei der Aufstellung informeller Konzepte, aber auch in Regional-Governance-Prozessen zumindest in Form ungeschriebener Regeln ihre Entsprechung (Beteiligung, Koordination verschiedener Interessen).

Dabei sind für die Umsetzung von Planungsergebnissen – ob sie nun durch formelle oder informelle Verfahren entstanden sind, generell die gleichen Sachverhalte zu betrachten, die SCHARPF und SCHNABEL bereits 1979 beschrieben haben: Bei der Koordination der sektoralen Fachpolitiken (oder im Falle von informellen Verfahren divergierender Interessen) müssen aufgrund der Inkongruenz von sektoraler und territorialer Perspektive bei Zielkonflikten oftmals einzelne Belange zurückgestellt werden. Dieser Zielkonflikt ist meist „nicht durch pseudowissenschaftliche analytische Operationen, sondern nur von Fall zu Fall durch normative Wertung und schließlich durch politische Konsensbildung oder Konfliktaustragung und Machtanwendung zu regeln."[259] Die Veto-Position der Raumordnung bei der Zurückstellung von Belangen ist jedoch nicht einfach anzuwenden. „Ein ständiges Ja [gegenüber einzelnen Akteuren oder Belangen] würde auf Dauer nur die Überflüssigkeit der Beteiligung [– prinzipiell sogar die Koordinationsaufgabe der Raumordnung –] beweisen, ein geboten erscheinendes Nein ist jedoch, zumal, wenn es auf den ohnehin schwer zu fassenden [, oftmals normativen] Kriterien der Raumordnung beruht, mit so hohen [teilweise auch immateriellen] Kosten verbunden, dass es kaum durchzuhalten ist."[260] Dieser Konflikt zeigt sich bei allen Planungs- und Entwicklungsprozessen, ob die steuernde Institution nun formell oder informell legitimiert ist: Immer gilt es, einen Interessensausgleich durchzuführen. Wenn dies nicht möglich ist, muss zwangsweise die Bevorteilung eines Akteurs mit der Benachteiligung eines anderen Akteurs einhergehen. Diese Spannungen können in der Regel durch entsprechende Aushandlungsprozesse gemildert werden.

2.7.2. Steuerungsverständnisse der Raumentwicklung: Entwicklung von Regional Governance

Auch in der räumlichen Planung bzw. Raumentwicklung haben sich der mit den sich verändernden äußeren Erfordernissen und dem damit einhergehenden Wandel der Verwaltungsleitbilder (siehe Kapitel 2.5.1.6) der Steuerungsanspruch und die Steuerungsinstrumente weiterentwickelt.

Das Steuerungsverständnis in den 1950er-Jahren war technokratisch-interventionistisch, die paradigmatische Ausrichtung war weitgehend diejenige der Vorkriegszeit. Auf die Frage, wie sich Planung in der Marktwirtschaft behauptet, wurde hauptsächlich mit theoretischen Konzepten (Zentrale-Orte-Konzept), aber auch planungspragmatisch (persuasive Steuerung über Beratung der Kommunen) beantwortet, was die noch schwache Institutionalisierung der Planung zeigt. In den 1960er-Jahren wurde die Planung zunehmend institutionalisiert und professionalisiert, was in sich in der Einführung von Landesplanungsgesetzen und dem Raumordnungsgesetz manifestierte. Das Modell der „rationalen Planung" und der Glauben an die wissenschaftliche Beschreibbarkeit von raumbezogenen Entwicklungen (Bewertungsmethoden, Modellierung von Raumstrukturen und -prozessen) führten zu einer „Planungseuphorie", die sich bis zur Mitte der 1970er-Jahre hielt. Verbunden mit den Ölkrisen und den durch die Gebietsreform erstarkten Gemeindeplanung kam es zu einer Planungsfeindlichkeit und einer Krise in der Planung.[261]

Bis in die 1980er Jahre hinein stand die Ordnungsorientierung im Vordergrund der räumlichen Planung. Diese ordnungsorientierte Steuerung ist primär restriktiv (siehe auch Kapitel 2.5.1.2), beschränkt Verfügungsrechte der einzelnen Akteure und löst deshalb Verteilungskonflikte aus. Diese Verteilungskonflikte wurden mit verbindlichen planerischen Zielen der Raumordnung und Landesplanung geregelt, allerdings zeichnete sich bereits damals ab, dass die Einhaltung der Ziele vom Konsens und der Akzeptanz der Gebietskörperschaften und Fachbehörden abhing. Bereits 1980 stellten BAESTLEIN und KONUKIEWITZ fest: „Kaum ein Politikbereich wird so stark mit der Koordinationsaufgabe identifiziert wie die Raumordnung." [262] Dennoch arbeitete die Raumordnung wie eine traditionelle Verwaltung: „Sie bereitete Planentwürfe zunächst unter Ausschluss der Öffentlichkeit so vor, dass die Pläne die Beteiligungsverfahren möglichst [„]gut["] überstanden und zudem „gerichtsfest" waren."[263]

---

259 Scharpf, Fritz W.; Schnabel, Fritz (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Beiträge Nr. 29, Hannover, S. 17.

260 Baestlein, Angelika; Konukiewitz, Manfred (1980): Implementation der Raumordnungspolitik: Die Schwierigkeiten der Koordination, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 49.

261 Vgl. Fürst, Dietrich (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung, in: DISP, Heft 163, S. 19/20.

262 Baestlein, Angelika; Konukiewitz, Manfred (1980): a. a. O.., S. 39.

263 Knieling, Jörg (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 470.

Die „Planung war das Herz der Bürokratie in ihren hierarchischen Verwaltungsstrukturen, in denen klar definierte Regeln, Anordnung, Zuständigkeiten und Arbeitsprogramme festgelegt wurden.“[264]

In den ausgehenden 1980er Jahren wandte sich deshalb das Interesse stärker der Entwicklungsplanung zu, nicht zuletzt aufgrund der geringer werdenden Spielräume der Ordnungsplanung. Für diesen Bereich ist die Kooperation in Form von Verhandlungen und Vernetzungen typisch („Planung als Prozess“), da für den Bereich der Entwicklungsplanung aufgrund ihrer Freiwilligkeit lediglich die Instrumente der persuasiven Steuerung (vgl. Kapitel 2.5.1.5) zur Verfügung stehen. Aber auch freiwillige Kooperationen finden stets vor dem Hintergrund von hierarchischen Vorgaben (z. B. Leitbilder) statt, so dass die Raumentwicklung „Kooperation im Schatten der Hierarchie“ praktiziert.[265]

Frey fasst den Wandel im Steuerungsverständnis der Raumentwicklungspolitik in wenigen Sätzen prägnant zusammen: „Die Zeiten sind vorbei, in denen Leitbilder und Regierungsprogramme durch Regierung und Verwaltung mit Unterstützung der Gerichte reibungslos umgesetzt wurden. Vielmehr werden heute Konsensfindung […] und Umsetzung […] permanent durch Verhandlungsprozesse unterschiedlichster Art überlagert.[266] Hierarchisch-politische Steuerungsmechanismen werden zunehmend durch partnerschaftlich-marktanaloge verdrängt.“[267] Die Vielzahl der Akteure, welche auf eine Entwicklung Einfluss nehmen, kann nicht mehr durch die öffentliche Verwaltung kontrolliert und beeinflusst werden. Dazu sind passende organisatorische Netzstrukturen und Managementsysteme notwendig.[268] Dieses Zusammenspiel der verschiedenen Akteure einer Region (resp. Gebietskörperschaft wie Gemeinde, Landkreise, Bundesländer) zur Durchsetzung ihrer Interessen und Umsetzung ihrer Ziele wird als *Regional Governance* bezeichnet.

Die Abfolge gesellschafts- und verwaltungstheoretischer Diskurse und die aus ihr folgenden Planungstheoretischen Ansätze können wie folgt gegenüber gestellt werden:

Tabelle 13: Gegenüberstellung und Abfolge gesellschafts-/verwaltungstheoretischer Diskurse und daraus resultierende planungstheoretische Ansätze

Gesellschafts- und verwaltungstheoretischer Diskurs	Planungstheoretischer Ansatz
Government (seit ca. 1960)	Synoptisches Ideal, Steuerung, Optimum (seit ca. 1965)
New Public Management, Akteursorientierung (seit ca. 1980)	(perspektivischer) Inkrementalismus, Beteiligung (seit ca. 1985)
Governance (seit ca. 1995)	Diskurs, Verhandlung (seit ca. 2000)

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: ergänzt nach: Krüger, Thomas (2007): Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie, in: Raumplanung, Heft 132/133, S. 127.

2.7.3. Begriff und Aspekte der Regional Governance

2.7.3.1. Begriff

Der Begriff der Regional Governance entzieht sich bislang noch einer allgemein akzeptierten Definition und in wird in verschiedenen Nationalstaaten auch unterschiedlich verstanden.[269] BENZ definiert die Grundidee, die

[264] Frey, Oliver (2008): Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung, in: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breitfuss, Andrea (Hrsg., 2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden, S. 227.

[265] Vgl. Knieling, Jörg (2003): a. a. O., S. 470/471.

[266] Dazu bemerkt EINIG: „Verhandlungen werden als Interaktionsmodus immer wichtiger im föderalen, polyzentrischen Mehrebenensystem.“ (Einig, Klaus (2003): a. a. O., S. 479)

[267] Vgl. Frey, René L. (2003): Regional Governance zur Steuerung territorialer Subsysteme, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 455.

[268] Vgl. Longo, Francesco (2006): Organisatorische Netzstrukturen und Managementsysteme, Voraussetzungen zur Steuerung von Regional Governance, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 261.

[269] Vgl. Frey, René L. (2003): a. a. O., S. 451.

den verschiedenen Verständnissen zugrunde liegt folgendermaßen: „Es geht um Steuerungsstrukturen von Gebietskörperschaften, die auf der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren beruhen, aber auch hierarchische Regulierung und Politikwettbewerb zulassen“ oder, anders formuliert, die „horizontale Koordination zwischen einem variablen Kreis von Akteuren“.[270] In dieser Begriffsdefinition spiegeln sich viele Merkmale des abstrakteren Begriffs des – räumlich allerdings nicht verorteten – Policy-Netzes wider (siehe Kapitel 2.5.2.4). Der Unterschied zwischen Policy-Netzen, die sich mit sektoraler Politikformulierung im Zusammenspiel von Staat, privater Selbststeuerung und Verbandspolitik befassen, und Governance besteht allerdings darin, dass Netzwerke weniger gesteuert sind und primär dem Informations- und Wissensaustausch dienen.[271] Teilweise wird der Begriff dennoch mit regionaler Kooperation und regionalen Netzwerken gleichgesetzt.[272]

Für die deutschen Planungswissenschaften konstatiert FÜRST einen grundsätzlichen Konsens, „von Regional Governance zu sprechen, wenn man sich auf netzwerkartige regionale Prozesse der Selbststeuerung unter Einbezug von Akteuren der Politik, Verwaltung und/oder Zivilgesellschaft bezieht und sich der Prozess darauf richtet, die regionale Wirtschaftsentwicklung voranzutreiben.“[273] Dies bestätigt auch SEIMETZ, indem er Regional Governance als „Prozess der eigenverantwortlichen Organisation von Regionen und ihren Akteuren“[274] bezeichnet. Knapper formuliert ist Regional Governance das „Management interorganisatorischer Beziehungen“[275] innerhalb einer Region.

Allerdings herrscht in der Fachdiskussion Uneinigkeit über die Bandbreite harter und weicher Institutionalisierungsformen, die vom Begriff der Regional Governance erfasst werden.[276] „Das Governance-Konzept privilegiert […] kein idealtypisches Steuerungsprinzip, sondern geht von der Ergänzung, Vermischung und Integration unterschiedlicher Steuerungs- und Koordinationsmechanismen in der sozialen und politischen Wirklichkeit aus.“[277] SEIMETZ sieht Governance als eigenständigen Begriff, um schwach institutionalisierte Steuerungsformen wie Netzwerke, Runde Tische, Regionalkonferenzen etc. zu erfassen.[278] Angesichts des Ursprungs der Governance-Diskussion, in der Governance als Steuerungsmodell zwischen Hierarchie und Markt verstanden wird, plädiert der Autor der vorliegenden Arbeit dafür, den Begriff der Regional Governance eher als allgemeines Synonym für gesellschaftlich-politische Steuerung mit regionalem Bezug aufzufassen, da z. B. selbst in stark hierarchisch organisierten Steuerungs- und Verwaltungssystemen marktliche Elemente vorhanden sind. Die rein hierarchische oder im Gegensatz dazu die rein marktliche Steuerung von Regionen ist in der Realität nirgendwo existent.

---

270 Benz, Arthur (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jahrgang, Heft 2, S. 55.

271 Eine detaillierte Abgrenzung der verschiedenen theoretischen Ansätze kollektiver politischer Handlungsformen (Korporatismustheorie, Urban-Regime-Theorie, Policy-Netzwerke, Milieu-Forschung, Partizipationsforschung und Clusterforschung) findet sich bei: Fürst, Dietrich (2006b): Regional Governance – ein Überblick, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 1, Göttingen, S. 40/41.

272 Vgl. Pütz, Marco (2006): Regional Governance in der räumlichen Planung, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 39.
Fürst, Dietrich; Schubert, Herbert (2001): Regionale Akteursnetzwerke zwischen Bindungen und Optionen – Über die informelle Infrastruktur des Handlungssystems bei der Selbstorganisation von Regionen, in: Geographische Zeitschrift, Jahrgang 89, Heft 1, S. 32-51.

273 Fürst, Dietrich (2006b): a. a. O., S. 43/44.

274 Seimetz, Hans-Jürgen (2009): Regional Governance – Voraussetzung für eine zukunftsweisende Regionalentwicklung, Sonderheft der Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 28, Kaiserslautern, S. 4.

275 Zimmermann, Karsten (2006): Regional Governance als kollektiver Lernprozess? in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 292.

276 Vgl. Diller, Christian; Löb, Stephan; Nischwitz, Guido (2009): Theoretische Ausgangsüberlegungen und Leitfragen der empirischen Untersuchungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 347, Hannover, S. 4/5.

277 Vgl. Janning, Frank; Toens, Katrin (2008): a. a. O., S. 9.

278 Vgl. Seimetz, Hans-Jürgen (2009): a. a. O., S. 5.

2.7.3.2. Merkmale

FÜRST beschreibt als Merkmale der Regional Governance:[279]

- Basis der Regional Governance sind Netzwerke mit schwacher Institutionalisierung.
- Ziel der Regional Governance ist die Koordination von Handlungen, die unterschiedlichen Handlungslogiken entstammen und bei denen die gleichrangigen und autonomen Akteure miteinander verflochten bzw. in gewissem Maße voneinander abhängig sind (Management von Interdependenzen, horizontale Koordination). Allerdings existieren zusätzlich Argumentationen, dass auch in Governance-Prozessen staatliche Institutionen die Akteure bleiben, die über die größten formalen Machtbefugnisse, den meisten Einfluss und die größte Handlungsfähigkeit verfügen.[280]
- Inhaltlich werden die Handlungen in Bezug auf Gemeinschaftsaufgaben koordiniert.
- Die Form der Koordination ist nicht-hierarchisch in Form von Verhandlungen, d. h. der wechselseitigen Beeinflussung von Einstellungen und Denkmustern.[281] Die nicht-hierarchische Koordination innerhalb schließt aber nicht aus, dass die Regional Governance in einen Rahmen aus hierarchischen Regelungen eingebunden ist.

PÜTZ fasst die genannten Merkmale unter Bezugnahme auf den akteurszentrierten Institutionalismus von MAYNTZ[282] und SCHARPF[283] (vgl. auch Kapitel 2.5.2.1) dahingehend zusammen: Regional Governance umfasst und integriert regionalspezifisch und netzwerkartig

- Akteurskonstellationen aus staatlichen Akteuren (Politik und Verwaltung) und nichtstaatlichen Akteuren (Wirtschaft, Zivilgesellschaft),
- verschiedene Steuerungsformen (Interaktionsmodi) wie Wettbewerb, Kooperation und Hierarchie[284] sowie
- verschiedene Regionen (politische, funktionale, symbolische) und räumliche Maßstabsebenen (lokal, regional, national).[285]

Anhand der Steuerungsformen kann Regional Governance weiter ausdifferenziert werden:[286]

- „Governance without Government" bzw. „Self-Governance" im Sinne regionaler Selbststeuerung,
- Governance with Government" bzw. „Co-Governance" im Sinne horizontaler Kooperationen und
- „Governance by Government" bzw. „Hierarchical Governance" im Sinne von Top-Down-Vorgaben.

Die letztgenannte Ausdifferenzierung von Regional Governance führt allerdings dazu, dass lediglich die zugrundeliegenden Steuerungsmechanismen „Markt", „Kooperation" und „Hierarchie" erneut beschrieben werden.

Im für diese Arbeit zugrunde gelegten Verständnis handelt es sich bei Regional Governance immer um ein Governance-System, das aus diesen drei Modi kombiniert wird. Keine regionale Steuerung kann ohne Top-Down-Vorgaben funktionieren, die zumindest einen Rahmen setzen. Gleichzeitig ist angesichts der Vielschichtigkeit der zu bewältigenden Aufgaben in der Regel eine horizontale Kooperation notwendig und ohne einen gewissen Freiraum zur Selbststeuerung lässt sich keine Motivation zur gemeinsamen Lösung der Probleme erzeugen.

---

279 Fürst, Dietrich (2006b): a. a. O., S. 43/44.

280 Vgl. Gualini, Enrico (2006): Mehrebenen-Governance und neue Formen der Territorialität - Institutioneller Wandel in der Regionalpolitik, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 1, Göttingen, S. 62.

281 Vgl. Fürst, Dietrich (2006b): a. a. O., S. 40/41.

282 Vgl. Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): a. a. O., S. 39-72.

283 Vgl. Scharpf, Fritz W. (2000): a. a. O.

284 Vgl. Walkenhaus, Ralf (2006): Governance, in: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hrsg., 2006): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 162.

285 Vgl. Pütz, Marco (2006): a. a. O., S. 43.

286 Vgl. Diller, Christian; Löb, Stephan; Nischwitz, Guido (2009): a. a. O., S. 6.

2.7.3.3. Analytische und normative Perspektive

Jenseits der im vorangehenden Abschnitt genannten Merkmale kann zwischen einem analytischen und normativen Verständnis von Regional Governance unterschieden werden.[287] Diese Differenzierung ist die Voraussetzung, um Strukturen und Muster von Regional Governance in der Praxis identifizieren (analytisch) und bewerten (normativ) zu können. Dabei wird bei einigen Autoren wie BENZ/FÜRST[288] oder PÜTZ[289] der Begriff „Regional Governance" für die analytische Betrachtungsweise verwendet, der Begriff „Good Regional Governance" für die normative. Diese Begriffe sind nicht immer klar getrennt und überschneiden sich teilweise.[290] Aus Sicht des Autors der vorliegenden Arbeit ist es nicht zwangsweise notwendig, für diesen Sachverhalt zwei verschiedene Begriffe zu wählen. Vielmehr kann in beiden Fällen von Regional Governance gesprochen werden, solange deutlich wird, welche Perspektive der Betrachter gerade einnimmt.

Im Rahmen einer Analyse von Regional-Governance-Strukturen können verschiedene Aspekte untersucht werden:[291]

- gemeinsamer Handlungsbedarf und Wille zur Kooperation,
- Zusammenarbeit politisch-administrativer, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure,
- gemeinsames Bewusstsein für die Region als Funktions- und Handlungsraum,
- netzwerkartige Kooperationsstrukturen und Regelsysteme,
- Führung und Institutionalisierung,
- Sozialkapital und Lernfähigkeit,
- Strategiefähigkeit von Regional Governance-Arrangements,
- Rahmenbedingungen und daraus resultierende Möglichkeiten wie staatlicher Rechtsrahmen (z. B. Kommunalverfassung, Raumordnungsrecht, Fachplanungsrecht),
- demokratische Legitimation von Governance-Prozessen,[292]
- Vorhandensein oder Fehlen regionalpolitisch aktiver Personen,
- spezifische politische und administrative Kultur einer Region sowie
- externe Anreize durch staatliche Fördermittel

Ein normatives Verständnis von (Good) Regional Governance enthält durch bestimmte Vorgaben bewertete Aussagen zur institutionellen Struktur (Organisation, Verfahren und Institutionalisierung), zur Kombination von Steuerungsinstrumenten und zum Prozessmanagement. Als Schlüsselfaktoren für Good Regional Governance nennt PÜTZ[293] thesenhaft:

- Regionale Probleme brauchen regionale Lösungen und regionale Leadership.
- Regional Governance ist „good", wenn Probleme gelöst werden.
- Good Regional Governance muss funktional orientiert sein (nicht territorial und nicht unbedingt stark institutionalisiert), damit sie funktioniert.

---

287 Vgl. ebenda, S. 5/6.

288 Vgl. Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003): Region – „Regional Governance" – Regionalentwicklung, in: Adamaschek, Bernd; Pröhl, Marga (Hrsg., 2003): Regionen erfolgreich Steuern, Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh, S. 13.

289 Vgl. Pütz, Marco (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München, München, S 81.

290 Vgl. Pütz, Marco (2006): a. a. O., S. 39-42.

291 Vgl. Kohlisch, Thorsten (2008): Regional Governance in europäischen Regionen, eine empirische Analyse der transnationalen Verbünde Großregion/Grande Région und Oder-Partnerschaft/Partnerstwo-Odra, Münster, S. 33.
Vgl. Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003): Region – „Regional Governance" – Regionalentwicklung, in: Adamaschek, Bernd; Pröhl, Marga (Hrsg., 2003): Regionen erfolgreich steuern, Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh, S. 13.

292 Vgl. dazu auch: Scharpf, Fritz W. (2007): Reflections on Multilevel Legitimacy, Working Paper des Max-Plank-Instituts für Gesellschaftsforschung 07/3, Köln, S. 6-8.

293 Vgl. Pütz, Marco (2006): a. a. O., S. 49.

- Good Governance braucht Mechanismen zur Konfliktbewältigung.

SEIMETZ konstatiert dazu, dass die Qualität der regionalen Steuerungsfähigkeit von einem optimalen Mix zwischen Institutionalisierung und netzwerkförmiger Zusammenarbeit abhängt. Dabei ist der Kooperationswillen der Akteure entscheidend, der bei kleinster Benachteiligung oder diffusem Kooperationsnutzen verschwinden kann. Zudem müssten ein gemeinsames Problembewusstsein unter den Akteuren sowie eine von allen Akteuren akzeptierte Arbeitsteilung vorhanden sein.[294]

Je nach zu lösender Aufgabe haben unterschiedliche staatliche Anreizmodi wie z. B. regulative Steuerung oder die Steuerung durch finanzielle Anreize unterschiedlichen Einfluss auf die Entstehung einer Good Regional Governance und deren erzielte Ergebnisse bei der Lösung der Aufgabe.[295] Allerdings stellt PLAMPER[296] fest, dass noch kein Königsweg zu Good Regional Governance oder gar zu Good Management of Regional Governance zu erkennen sei.

2.7.3.4. Typen von Regional Governance

Da jede Region ihre spezifischen Eigenheiten hinsichtlich Abgrenzung, beteiligten Akteuren, historischem Regionalisierungsprozess etc. besitzt, existieren in Deutschland verschiedene Formen der Regional Governance,[297] die sich nach der Art Regionsabgrenzung, der Rechtsform (Gebietskörperschaft, Verband, privatrechtliche Organisationsform, freiwillige Kooperation), der Legitimation der Letztentscheidungsinstanz in Bezug auf Konflikte und grundlegende Beschlüsse sowie nach den Kompetenzen/Aufgaben unterscheiden lassen (vgl. Tabelle 15). Dabei geht es immer darum, funktionale, raumungebundene Strukturen, die für wirtschaftliche Akteure typisch sind, und territoriale, raumgebundene Governance-Strukturen, die für politisch-administrative Akteure typisch sind, zu integrieren.[298] Als entscheidenden Erfolgsfaktor sieht SEIMETZ dabei das reibungslose Zusammenspiel beider Governance-Typen, d. h. das Zusammenspiel der Netzwerke und der institutionalisierten Strukturen der politisch-administrativen Entscheidungsträger.[299]

---

294 Vgl. Seimetz, Hans-Jürgen (2009): a. a. O., S. 6/7.

295 Vgl. Diller, Christian (2006): „Governance by Government" – Welchen Einfluss haben unterschiedliche staatliche Anreizmodi auf die Ergebnisse von Regional Governance, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 273-303.

296 Vgl. Plamper, Harald (2006): Regional Governance: eine Managementaufgabe! In: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 379/380.

297 Vgl. Fürst, Dietrich (2006a): The Role of Experimental Regionalism in Rescaling the German State, in: European Planning Studies, Volume 14, Issue 7, S. 931.

298 Vgl. Fürst, Dietrich (2008): Metropolregionen, Wissensregion und Governance, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2008, S. 220.

299 Vgl. Seimetz, Hans-Jürgen (2009): a. a. O., S. 17.

Tabelle 14: Organisationstypen von Regional Governance

Typ	Merkmale	Untertyp	Beispiel
Regionale Gebietskörperschaft	Abgrenzung nach Verwaltungszweck, Gebietskörperschaft als Rechtsform, Regionalparlament trifft Grundsatz- und Letztentscheidungen	Regionalkreis mit generellen übergemeindlichen Aufgaben	Region Hannover
		Regionale Gebietskörperschaft mit sachlich begrenzten regionalpolitischen Aufgaben	Region Stuttgart
Regionalverband	Abgrenzung nach Verwaltungszweck, Zusammenschluss auf gesetzlicher Grundlage, Verbandsversammlung als oberstes Entscheidungsorgan	Einfacher Planungsverband	Regionalverbände in Baden-Württemberg
		Mehrzweckverband	Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main
		Mehrstufige Planungsverbände	Ehem. Raumordnungsverband Rhein-Neckar
Regionalkonferenz	Funktionale Abgrenzung, schwache und schrittweise Institutionalisierung, Anknüpfung an bestehende Verwaltungsorganisationen, Ratifikation der Entscheidungen durch Landesparlament oder kommunale Räte		Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen; in wesentlichen Elementen TechnologieRegion Karlsruhe
Regionale Netzwerke	Funktionale Abgrenzung, keine Rechtsform, keine Entscheidungsinstanz, freiwillige Kooperation ohne institutionellen Rahmen auf Grundlage gemeinsamer Interessen	Netzwerke mit organisatorischem Kern	Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler; Initiative „Magistrale für Europa“
		Netzwerke ohne organisatorischen Kern	
Grenzüberschreitende Regionen	Funktionale Regionsabgrenzung, schwache, aber zunehmende Institutionalisierung, meist mehrere Einrichtungen für spezifische Aufgaben		Saar-Lor-Lux, Region PAMINA

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: ergänzt nach: Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung, in: Adamaschek, Bernd; Pröhl, Marga (Hrsg., 2003): Regionen erfolgreich Steuern, Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh, S. 26-29.

2.7.3.5. Entwicklungsphasen zur Institutionalisierung von Regional Governance

Es existieren drei Grundmuster von Regional Governance: das Netzmodell, das Clustermodell und das Fusionsmodell (Merger-Modell), die PRIDDAT[300] als Phasen einer Entwicklung betrachtet. Netzmodelle beruhen auf losen Kopplungen, in denen die Akteure weiterhin selbständig bleiben. In diesem Fall bedeutet Governance lediglich Vermittlung, Kommunikation und Ermöglichung, d. h. die Optimierung/Gewährleistung von Kooperationschancen. Der zweite Schritt sind Clustermodelle, die auf engeren Koppelungen bzw. strukturiertem, ar-

[300] Vgl. Priddat, Birger P. (2006): Netzwerk, Cluster und Fusionen als drei Modelle von Regional Governance, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 253-256.

beitsteiligen Zusammenwirken beruhen. Dabei bleiben die Akteure weiterhin selbständig, aber durch die Änderung der Aufgabenstruktur werden Synergien geschaffen. Oftmals tritt dazu bereits ein neuer Akteur hinzu, der die Governanceformen zwischen den Akteuren steuert. Clustermodelle beinhalten demnach die Optimierung der Kooperation. Als letzter Schritt kann die Transformation dieser Kooperation in eine neue Organisationsentwicklungsphase gesehen werden: die Fusion der Akteure. Über die enge Kopplung im Cluster hinaus integrieren sich die Akteure in einen einheitlichen Akteur mit neuem Organisationsmuster. Insofern korrespondiert diese These zur Entwicklung von Regional Governance-Systemen stark mit derjenigen von individuellen Akteuren, korporativen und kollektiven Akteuren (siehe Kapitel 2.5.2.1 und 2.5.2.2).

2.7.3.6. Legitimation von Regional-Governance-Prozessen

Wenn davon ausgegangen wird, dass Legitimation bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen als gut und richtig akzeptieren, existieren in der Politikwissenschaft drei Dimensionen der Legitimation: Die Output-Legitimation, die Input-Legitimation und die Legitimation durch Verfahren.[301]

Die Legitimation durch Erfolg (Output-Legitimation) ist solange ausreichend, solange der Erfolg anerkannt wird. Sie wird allerdings meist dann in Frage gestellt, wenn Verteilungskonflikte zu lösen sind und die Legitimität der Entscheidung durch die benachteiligten Akteure in Zweifel gezogen wird. Die Legitimation durch Beteiligung (Input-Legitimation) ist schwierig zu bewerkstelligen. In der Praxis reduziert sich die faktische Beteiligung sehr schnell auf Amtsträger in Gebietskörperschaften und öffentlichen Verwaltungen sowie Verbandsfunktionäre. Vielfach sind diese nicht bereit, Entscheidungsprozesse durch Bürgeranhörungen zu verlängern bzw. zu erschweren. Die Beteiligung darf sich allerdings nicht auf ein zwangsweise verordnetes Verfahren reduzieren, sie erlangt nur dann demokratische Qualität, wenn die Beteiligten in der Lage sind, sich eine Meinung über die relevanten Angelegenheiten zu bilden, wozu eine regionale Öffentlichkeit Voraussetzung ist. „Institutionell verankerte Regeln über Verantwortlichkeiten und Beteiligungsverfahren sind erforderlich, um die Transparenz von Politik zu erzeugen, ohne die Akzeptanz nicht gewährleistet werden kann“[302] (Legitimation durch Verfahren).

2.7.3.7. Kritik an Begriff und Konzept der Regional Governance

Skeptiker sehen in Begriff und Konzept der Regional Governance kein neues Instrument der politischen Steuerung sondern eher eine moderne Bezeichnung – ein neues Etikett – für Verfahrensweisen,[303] die komplexe Fragestellungen und Strategien unter Einbeziehung der Betroffenen statt ohne oder gar gegen sie zu bearbeiten.[304]

Die Kritik an der Legitimation von Regional Governance-Prozessen hängt eng mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Verwaltungspolitik und der daraus resultierenden Verlagerung von öffentlichen Aufgaben weg von der öffentlichen Hand hin zu privaten Akteuren zusammen (vgl. auch Kapitel 2.5.1.1). Durch Outsourcing werden Verwaltungsteile der direkten hierarchischen Steuerung entzogen, so dass neue Formen der indirekten Steuerung entwickelt werden müssen: die Governance. Nach außen hin verändert sich dadurch die Rolle des politisch-administrativen Systems, das nun mehr oder minder als gleichberechtigter Akteur auftritt, der in vielen Fällen nicht einmal die Spielregeln bestimmt und stattdessen zunehmend die Rolle des Moderators bzw. Initiators übernimmt. Dabei kann es zu einer „Zerfaserung von Staatlichkeit“ kommen, da der Staat Organisationskompetenzen zunehmend an private Instanzen vergibt.[305]

WORTMANN[306] sieht für den Einsatz von Regional Governance dabei zwei Ebenen von Legitimationsproblemen: faktische und normative Legitimationsprobleme. Faktische Legitimationsprobleme treten insbesondere dort auf, wo Betroffene aus Governance-Prozessen resultierende Entscheidungen bzw. deren Folgen nicht akzeptie-

---

301 Vgl. Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003): a. a. O., S. 204/205.

302 Ebenda, S. 205.

303 Zur Frage der Notwendigkeit eines Konzepts „Regional Governance“ siehe: Fürst, Dietrich (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5-6/2001, S. 371/372.

304 Vgl. Hansen, Carsten (2006): Regional Governance außerhalb von Verdichtungsräumen, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 1, Göttingen, S. 234.

305 Vgl. Genschel, Philipp; Zangl, Bernhard (2007): a. a. O., S. 12-14.

306 Vgl. Wortmann, Rolf (2006): Regional Governance – Legtimationsprobleme einer neuen Form des Regierens, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 311.

ren. Auf normativer Ebene werden Fragen nach der Legitimität eines Governance-Prozesses als solchem diskutiert, da sich Regional Governance auf keine demokratisch-institutionell abgesicherte formale Legitimation berufen kann.

Auch wenn Proteste gegenüber Governance-Prozessen bislang empirisch nicht bekannt sind, stellt sich die Frage, ob diese Prozesse als Vorentscheidungssystem für politische Entscheidungen legitimiert sind, zumal sie vielfach bestimmte – in der Regel nicht korporativ konstituierte Akteure – exkludieren. Es wird befürchtet, dass starke private Akteure die Notwendigkeit politischer Arrangements erkennen und die angebotenen Formen politischer Einflussnahme nutzen, ohne sich den Zwängen hierarchischer Steuerung des Staates unterwerfen zu müssen. BOCK[307] stellt fest „Da im Kontext neuer regionaler Steuerungsformen vorrangig jene Akteure beteiligt werden, von denen erwartet wird, dass sie für das Vorhaben produktiv sind und nach Möglichkeit über notwendige Ressourcen verfügen, tritt ein Legitimationsdilemma auf: „Schwache Interessen" und nur gering artikulationsfähige Gruppen bleiben außen vor." Problematisch sind hier insbesondere Governance-Arrangements, die nach dem bottom-up-Prinzip zustande kommen, da hier die Initiatoren selbst den Kreis der zu beteiligenden Akteure festlegen.[308] WORTMANN stellt deshalb im Umkehrschluss die Frage, ob Good Regional Governance dann gegeben ist, wenn die Ergebnisse bei den potenziell Betroffenen keine Legitimationsfragen aufwerfen.

2.7.4. Der Raumbezug der Regional Governance

2.7.4.1. Die Bedeutung der regionalen Ebene

In der Politik- und Verwaltungswissenschaft kam es in den letzten Jahren und Jahrzehnten zu einer Aufwertung der regionalen Ebene aus vier verschiedenen Aspekten:[309]

- Der räumliche Umgriff einer Region bietet für wirtschaftliche Aktivitäten in einer arbeitsteilig ausdifferenzierten Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft spezifische Vorteile wie das Vorhandensein von qualifiziertem Personal sowie sämtliche Agglomerationsvorteile der Vielfalt („economies of scope") und der geographischen, kulturellen und institutionellen Nähe.
- Die Bindungen der Menschen an „ihre" Gemeinde haben sich als Folge der größerräumigen Pendlerverflechtungen gelöst, so dass sich Vernetzungen über Gemeindegrenzen hinweg bilden, welche auch den Blick für weiträumigere Bezüge öffnen. Diese Entwicklung ist nicht nur im Hinblick auf die Daseinsgrundfunktion „Arbeiten" zu betrachten, sondern auch bei Einkaufs- und Freizeitaktivitäten.
- Das Selbstverständnis des Staates hat sich dahingehend gewandelt, dass er sich zurückzieht und auf seine „Kernfunktionen" beschränkt. Gleichzeitig sollen die vom Staat nicht mehr übernommenen Aufgaben durch den Einbezug gesellschaftlicher Selbstheilungskräfte erledigt werden, was sich auch in der Bezeichnung „aktivierender Staat" („enabling state") widerspiegelt.
- Durch den Wandel der gesellschaftlichen Umwelt entstehen neue Aufgaben oder die Aufgabenerfüllung traditioneller Aufgaben wird geändert. Viele Aufgaben müssen nun auf regionaler Ebene bearbeitet werden, beispielsweise ÖPNV, Abfallwirtschaft, Energiewirtschaft, Freiraumpolitik, Arbeitsmarktpolitik u.v.m.

Die genannten Veränderungen führen zu Bestrebungen und Ansätzen, die regionale Handlungsebene aufzuwerten und die regionale Handlungsfähigkeit zu stärken. Damit rückt die regionale Ebene in den Blickpunkt, weil die passgenaue Erzeugung von Lösungen einerseits durch eine orts- und problemnahe Betrachtungsweise begünstigt wird und andererseits die Mobilisierung und Einbindung eines erweiterten Kreises strukturrelevanter Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Umwelt und Soziales in Problem- und Verantwortungsgemein-

307 Vgl. Bock, Stephanie (2006): Mit regionaler Governance auf dem Weg zur „Stadt 2030" – ausgewählte Ergebnisse eines BMBF-Forschungsverbundes, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 325.

308 Vgl. Kleinfeld, Ralf (2006): Regional Governance in Theorie und Praxis – eine vergleichende Zwischenbilanz, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 395.

309 Vgl. Fürst, Dietrich (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 441.

schaft erfordert.[310] Dies lässt sich auf regionaler Ebene mit engerem räumlichen Umgriff leichter bewerkstelligen als auf Länder- oder nationaler Ebene.

Bereits im Begriff der Regional Governance drückt sich der räumliche Bezug mit dem Adjektiv „regional" aus. Allerdings wird der Begriff der Region je nach Betrachtungskontext unterschiedlich verstanden.

2.7.4.2. Territorial-administrative vs. funktionale Abgrenzung

Hinsichtlich des Raumbezugs von Regional Governance-Ansätzen existieren zwei Abgrenzungsmuster:[311]

- Die territoriale/administrative Abgrenzung: Bei dieser Abgrenzung wird unterstellt, dass die Gemeinsamkeit der Akteure dadurch gegeben ist, dass sie alle in einer Region agieren. Gehen Kooperationen, welche durch Regional Governance-Ansätze gesteuert werden sollen, von Politikern oder Verwaltungsfachleuten aus, wird meist diese Abgrenzung gewählt, weil ihre Kompetenz sehr stark durch administrative Grenzziehungen beschränkt ist und ihre institutionelle Macht lediglich durch die Wahlbevölkerung eines bestimmten Raumes legitimiert ist. In seinen Grundzügen ist das Konzept der territorialen Regional Governance auch prägend für die Regionalisierungsdiskussion in Deutschland.
- Die funktionale Abgrenzung: Der funktionale Ansatz geht von thematischen Bereichen bzw. den themeninhärenten Problemen aus, bei denen Akteure kooperieren. Die Regionsabgrenzung ist dabei sekundär, sie wird durch die Distanzkosten bestimmt. Die Distanz (räumlich oder inhaltlich) zum zu lösenden Problem gibt damit die Kosten vor, die über eine Beteiligung an der Kooperation entscheiden.

Während sich bei der administrativen Abgrenzung meistens konsistente Gebietszuschnitte ergeben („Einheit von Raum und Verwaltung"), können bei der funktionalen Abgrenzung auch Gebiete in Form von „Flickenteppichen" oder mit „weißen Flecken" auftreten, da nur interessierte Akteure an der Kooperation teilnehmen. Funktionale Governance-Muster sind einfacher zu gestalten und zu organisieren, da sie projektbezogen und der gemeinsame Nenner der Akteure meist wirtschaftliche Belange sind. Zudem sind sie exklusiver und damit tendenziell desintegrierend in Bezug auf eine vorher definierte Region, weshalb sie die Umsetzung von konsistenten regionalen Entwicklungskonzepten erschweren. Durch ihre große Anzahl an „stakeholdern" (Akteuren) sind territoriale Governance-Ansätze schwieriger zu realisieren als funktionale, weil das Interaktionssystem (Verhandlungssystem, Policy-Arena) wesentlich konfliktträchtiger ist. Wenn bei diesem Ansatz kommunalpolitische Akteure[312] die treibenden Kräfte sind, ist es oft schwierig, aus Angst vor Autonomieverlust der Akteure über ein Nullsummenspiel hinauszukommen.

Angesichts des Nebeneinanders und der Überlagerung von territorialen und funktionalen Regionsbezügen entsteht ein Versatz zwischen den (raumgebundenen) administrativen regionalen Einheiten und den (raumgebundenen) funktional-ökonomischen Ausrichtungen regionaler Kooperationen. Als Folge der unterschiedlichen Orientierung entsteht die typische regionale Steuerungsschwäche: das Auseinanderfallen zwischen dem Raumbezug der Themen und dem Raumbezug der Entscheidungsstrukturen. Normative und auch analytische Regional Governance-Konzepte kommen daher ohne einen allen Akteuren gemeinsamen Raumbezug nicht aus, der aber handlungsbezogen im Sinne einer variablen Geometrie erweitert oder verengt werden kann.[313]

Als Beispiele (siehe auch Tabelle 15) für Territoriale Governance-Ansätze können in erster Linie sämtliche Formen staatlicher/kommunaler Entwicklungsplanung bzw. deren kooperative Steuerung genannt werden: von der Regionalplanung, welche über die Ordnungsfunktion hinausgeht, bis hin zu regionalen Agenda 21-Prozessen. Nahezu in jeder Region in Deutschland findet sich mittlerweile eine Steuerungsform der regionalen Entwicklung, welche Elemente der Regional Governance beinhaltet.[314]

Funktionale Governance-Ansätze finden sich ebenfalls in vielen Gebieten, allerdings sind sie weniger bekannt, da sie sich mit einzelnen (Fach-)Themen beschäftigen und exklusiver sowohl bei der Akteursbeteiligung als auch der Öffentlichkeitsarbeit agieren. Zu nennen sind hier z. B. Wasserversorgungsverbände wie z. B. die Bodenseewasserversorgung und viele der regionalen Kooperationen und Initiativen, die aufgrund des Ballungs-

310 Vgl. Diller, Christian; Löb, Stephan; Nischwitz, Guido (2009): a. a. O., S. 3.

311 Vgl. Fürst, Dietrich (2003): a. a. O., S. 442.
Vgl. auch: Bock, Stephanie (2006): a. a. O., S. 322-324.

312 Vgl. Wehling, Hans-Georg (2006): a. a. O., S. 46-51.

313 Vgl. Diller, Christian; Löb, Stephan; Nischwitz, Guido (2009): a. a. O., S. 8.

314 Vgl. Fürst, Dietrich (2003): a. a. O., S. 442.

raumgesetzes in den letzten Jahren in der Region rund um Frankfurt/Main entstanden sind wie z. B. die Initiativen zur Wirtschaftsförderung.[315]

Tabelle 15: Beispiele für territoriale und funktionale Governance-Ansätze

Territoriale Governance-Ansätze	Funktionale Governance-Ansätze
• Regionale Entwicklungskonzepte • Regionale Agenda 21-Prozesse • Regionalmanagement • Kooperative Regionalplanung	• Wasserversorgungsverbände • Verschiedene Initiativen auf Grundlage des Ballungsraumgesetztes im Raum Frankfurt/Main

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Ergänzt nach: Fürst, Dietrich (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9.2003, S. 442.

2.7.4.3. Governance in verschiedenen Raumtypen und Planungsebenen

Die Voraussetzungen für den Einsatz von Regional-Governance-Systemen sind in den verschiedenen Raumtypen wie Agglomerations- oder ländlichen Räumen unterschiedlich. Grundsätzlich wird den ländlichen Räumen ein geringeres Potenzial zur Anwendung von Regional Governance-Ansätzen attestiert, da dort teilweise wichtige Voraussetzungen nicht gegeben sind. Meist spielt die Regionalplanung in ländlichen Räumen eine geringere Rolle als in Agglomerationsräumen (wie z. B. Region Stuttgart[316], Region Hannover, Region Rhein-Neckar[317]), so dass sich um den organisatorischen Kern weniger leicht Governance-Muster herausbilden. Oftmals ist dort das Bewusstsein der Akteure für den gemeinsamen Raumbezug nicht so stark ausgebildet wie in dichter besiedelten Räumen mit stärkeren Stadt-Umland-Verflechtungen und gemeinsamen Zentrumsbezug. Daher bilden sich in ländlichen Räumen eher hierarchisch strukturierte Kooperationsformen, die meistens von oben herab (top-down) über diverse Förderprogramme der Länder, des Bundes und der EU entwickelt und gesteuert werden. Auch die vielfach klein- und mittelständische Wirtschaftsstruktur in den ländlichen Räumen führt dazu, dass sich wirtschaftliche Akteure aus Mangel an personellen und finanziellen Kapazitäten weniger an regionalen Governance-Prozessen beteiligen.[318]

In jüngster Zeit wird Regional Governance immer mehr in Zusammenhang mit einer integrierten ländlichen Entwicklung gebracht. Integration bedeutet in diesem Zusammenhang die Einbindung aller relevanten Akteure im ländlichen Raum in dessen Entwicklung und der Versuch, über sektorale Interessen hinaus die Entwicklung ländlicher Regionen vor dem Hintergrund gemeinsamer Ziele voranzutreiben.[319] Wichtige Impulse im Hinblick auf eine Rural Governance haben in den letzten Jahren die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER+ und die daraus resultierenden Lokalen Aktionsgruppen (LAG) sowie das Modell- und Demonstrationsvorhaben des Bundeslandwirtschaftsministeriums „Regionen Aktiv“ gegeben.

Auf EU-Ebene wird die europäische Raumentwicklung und ihre Rechtsinstitute als dynamischer Governance-Prozess gesehen, in dem Kommunen, Länder, Regionen, Mitgliedstaaten und die Europäische Union mit privaten, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren vernetzt sind. Dabei hält sich *European Territorial Governance* im Rahmen der europäischen Kompetenzordnung, steuert sich über die Kombination von rechts-

315 Vgl. Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): Regionale Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet – Anforderungen und Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung, Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 18, Kaiserslautern, S. 82-86.

316 Vgl. Benz, Arthur (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern – Das Beispiel der Region Stuttgart, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 505-512.

317 Vgl. Seimetz, Hans-Jürgen (2009): a. a. O., S. 9-17

318 Vgl. Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance, in: Benz, Arthur (Hrsg., 2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 61.

319 Vgl. Böcher, Michael; Krott, Max; Tränkner, Sebastian (2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung, in: Böcher, Michael; Krott, Max; Tränkner, Sebastian (Hrsg., 2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“, Wiesbaden, S. 14.

förmlichen und informellen Handlungsformen und versichert sich über repräsentative, partizipative und assoziative Legitimationsformen ihres demokratischen Selbstverständnisses.[320]

Dem vorangegangenen Überblick entsprechend existieren wissenschaftliche Untersuchungen zur Regional Governance hauptsächlich zu empirischen Beispielen in Verdichtungsräumen (metropolitan Governance, z. B. BLATTER/KNIELING[321], BLATTER[322], KÜBLER[323], HERRSCHEL/NEWMAN[324]) oder auf städtischer Ebene (urban governance, z. B. HILL[325], SELLE[326], local governance, z. B. COOLS/FÜRST/ZIMMERMANN[327]). Für das Konzept einer Rural Governance gibt es bislang nur wenige Vertreter, die diesen Raum gesondert betrachten.[328]

Teilweise wurden räumliche Governance-Prozesse auch sektoral untersucht, insbesondere im Naturschutz sowie der Kulturlandschaftsentwicklung (FÜRST/GAILING/POLLERMANN/RÖHRING[329] und FÜRST/LAHNER/POLLERMANN[330]) und in der Forschungs- und Innovationssystemen (KUHLMANN/SCHMOCH/HEINZE[331]).

2.7.5. Die Implementation von Regional Governance: Regionale Kooperationen

Der Begriff der regionalen Kooperation beschreibt die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure (private und öffentliche Akteure, siehe auch Kapitel 2.5.2.1) zur Lösung einer – in vielen Fällen mehr oder minder – definierten Aufgabe wie beispielsweise der regionalen räumlichen Entwicklung.[332] KNIELING unterscheidet zwei Dimensionen von Kooperation:[333]

- *Kooperation als Instrument:* Hierbei rückt die Frage in den Vordergrund, welchen Beitrag Kooperationen zur Regionalentwicklung leisten können. Dabei steht z. B. der Anteil von Kooperation an der Entstehung innovativer Projekte oder der Erhöhung der Außenwirkung der Region im Mittelpunkt der Betrachtung. In gewissem Sinne handelt es sich bei dieser Perspektive um die Untersuchung der Wirkungen von Kooperationen, welche starke Parallelen zur Politikevaluation zeigt (siehe auch Kapitel 2.4.2.4).
- *Kooperation als Handlungsform:* In Bezug auf den Charakter der Kooperation als Handlungsform geht es dagegen in erster Linie darum, wie die Prozesse und Verfahrensweise von Kooperationen gestaltet

320 Vgl. Kersten, Jens (2010): European Territorial Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 562.

321 Vgl. Blatter, Joachim; Knieling, Jörg (2009): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen, in: in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, S. 224-269.

322 Vgl. Blatter, Joachim (2006): Die Vielfalt des „New Regionalism": Communitarian, Civic und Creative Governance-Ansätze für die Steuerung und Integration von US-amerikanischen Stadtregionen, in: DISP, Heft 167, S. 5-24.

323 Vgl. Kübler, Daniel (2003): „Metropolitan Governance" oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 535-541.

324 Vgl. Herrschel, Tassilo; Newman, Peter (2003): Die Governance europäischer Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 543-555.

325 Vgl. Hill, Hermann (2003): Urban Governance und lokale Demokratie, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 567-577.

326 Vgl. Selle, Klaus (2008): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive" – Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute, in: Planung neu denken (PND), Ausgabe 3/2008, S. 1-12.

327 Vgl. Cools, Marion; Fürst, Dietrich; Zimmermann, Karsten (2003): Sind Prozesse der gemeinsamen Raum- und Umfeldgestaltung geeignet, Gemeinsinn und neue Formen der Selbststeuerung zu entwickeln? In: Neues Archiv für Niedersachsen, Heft 1, S. 33-48.

328 Vgl. Derichs, Sascha (2007): Regional und Rural Governance – ein effektiver Steuerungsansatz zur regional bestimmten Entwicklung, Aachen, S. 64.

329 Vgl. Fürst, Dietrich; Gailing, Ludger; Pollermann, Kim; Röhring, Andreas (Hrsg., 2008): Kulturlandschaft als Handlungsraum, Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft, Dortmund.

330 Vgl. Fürst, Dietrich; Lahner, Marion; Pollermann, Kim (2005): Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern des Ressourcenschutzes: das Beispiel Biosphärenreservate, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2005, S. 330-339.

331 Vgl. Kuhlmann, Stefan; Schmoch, Ulrich; Heinze, Thomas (2003): Governance der Kooperation heterogener Partner im deutschen Forschungs- und Innovationssystem, Diskussionspapiere "Innovationssysteme und Policy-Analyse" des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 1/2003, Karlsruhe.

332 Vgl. Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): a. a. O., S. 12.

333 Vgl. Knieling, Jörg (2003): a. a. O., S. 467.

und welche Muster von Organisationsentwicklung damit verbunden sind. Kooperative Handlungsformen sind damit Teil eines „politischen Verfahrensprinzips“ (Regional Governance), das auf die Integration und die Mitverantwortlichkeit der Betroffenen zielt.[334]

In der vorliegenden Arbeit wird in erster Linie die zweite Dimension von Kooperationen beleuchtet, allerdings lassen sich diese beiden Dimensionen nicht in allen Fällen trennscharf voneinander abgrenzen.

Die Rolle der Regionalplanung bei Governance-Prozessen zur Entstehung von Kooperationen ist eine unterstützende, da sie die Vorteile der Institutionalisierung im Allgemeinen inne hat. Gerade bei territorialen Governance-Prozessen kann sie aufgrund ihrer Querschnittsorientierung die unterschiedlichen Handlungsbereiche der regionalen Selbststeuerung koordinieren, Lernprozesse organisieren und durch Partizipation[335] die regionalen Politikstile in Richtung Kooperation und stärkere Gemeinwohlorientierung verändern.[336] SARETZKI merkt dazu kritisch an: „In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts lässt sich […] in vielen Politikfeldern eine Zunahme von partizipativen und deliberativen Experimenten beobachten. Dabei ist nicht ganz klar, ob dieser Eindruck tatsächlich einen realen Trend widerspiegelt oder ob er nur darauf zurückzuführen ist, dass Sozialwissenschaftler sich stärker für solche Experimente interessieren bzw. dass sie länger existierende Prozesse nur stärker als bisher in Bezug auf Konzepte und Begriffe einer partizipativen und deliberativen Politik beschreiben.“[337]

Zu Kooperationen in der klassischen Regionalplanung führen DOMHARDT ET AL. bereits 1995 aus, dass diese nur entstehen, wenn der Staat sie organisiert, oder wenn sich die Regionalplanung mit „Zusatznutzen“ für die Akteure ausstattet. Als Zusatznutzen wird gesehen:[338]

- Paketlösungen, die allen Beteiligten Vorteile bringen,
- Projektmanagement, d. h. in Verbindung mit Raumordnungsverfahren und der UVP/SUP entsteht eine Verfahrensbeschleunigung,
- staatliche Anreize, die für regional abgestimmte Handlungsprogramme geschaffen werden sowie
- Zusatzfunktionen, die der Organisation der Regionalplanung zugeordnet und von den Akteuren als so attraktiv angesehen werden, dass die Regionalplanung billigend in Kauf genommen wird.

Charakteristisch für Kooperative Handlungsformen der Regionalplanung – aber auch anderen Trägern regionaler Entwicklung – ist:[339]

- Problem- und aufgabenorientiertes Handeln.
- Ergebnisabhängigkeit vom Input (Ressourcen, Know-how, Zustimmung) anderer Akteure.
- Beteiligung und Motivation anderer Akteure zur Mitarbeit, d. h. die Planung agiert nicht hoheitlich-interventionistisch und macht auch Zugeständnisse.
- Inhaltliche Offenheit des Kooperationsprozesses, der nicht Deckmantel für die Akzeptanzbeschaffung sein darf.
- Vorteilsgewinn aller Beteiligten aus der Kooperation, der höher als die Kosten eingeschätzt wird.

BIEKER/OTHENGRAFEN machen sechs verschiedene Kooperationsbeziehungen innerhalb des Governance-Modells aus:

---

334 Vgl. Ritter, Ernst-Hasso (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Jahrgang 1, Heft 1, S. 76.

335 Zu verschiedenen Partizipationsformen im Kontext aktueller Rahmenbedingungen und der Partizipation als Baustein von Governance-Prozessen vgl. auch: Sinning, Heidi (2003): Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governance-Form, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 579-588.

336 Vgl. Fürst, Dietrich (2004): a. a. O., S. 61.

337 Saretzki, Thomas (2008): Policy-Analyse, Demokratie und Deliberation: Theorieentwicklung und Forschungsperspektiven der „Policy Sciences of Democracy“, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 11/12.

338 Vgl. Domhardt, Hans-Jörg et al. (Hrsg., 1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung , Anforderungen – Analysen – Empfehlungen, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 200, Hannover, S. 128.

339 Vgl. Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich; Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung – Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland, Dortmund, S. 13.

Tabelle 16: Kooperationsbeziehungen im Governance-Modell

Kooperationspartner	Bezeichnung der Kooperation
Kommune – Kommune	Interkommunale Kooperation
Kommune – Wirtschaft	Public-Private-Partnership
Wirtschaft – Wirtschaft	Regionale Unternehmensnetzwerke
Wirtschaft – Zivilgesellschaft	Corporate Citizenship
Innerhalb der Zivilgesellschaft	Bürgerschaftliches Engagement
Zivilgesellschaft – Kommune	Bürgerkommune

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Bieker, Susanne; Othengrafen, Frank (2005): Organising Capacity – Regionale Handlungsfähigkeit von Regionen im demographischen Wandel, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2005, S. 169.

2.8. Zwischenfazit

Die Policy-Analyse mit ihrer Vertiefungsrichtung Implementationsforschung stellt die methodische Grundlage für die weitergehende Untersuchung großräumiger regionalen Kooperationen dar. Wie in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigt, stehen dem Policy-Forscher vielfältige theoretische Ansätze und methodische Vorgehensweisen zur Verfügung, von denen entsprechend der Fragestellung und dem Erkenntnisinteresse die Geeigneten auszuwählen sind. Der Theorien- und Methoden-Pluralismus ist in der Politikfeldanalyse weithin bekannt, wenn auch nicht durchweg anerkannt und gelegentlich kritisiert.[340] „Die Reichhaltigkeit der dabei angewandten theoretischen Modelle und analytischen und methodischen Instrumentarien, die Vielfalt der konkurrierenden Ansätze und Fragestellungen erlaubt es kaum noch, von *der* Policy-Forschung zu sprechen.“[341] Es gibt berechtigte Zweifel, ob das bestehende Theoriearsenal der Politikfeldanalyse wie der Staatstätigkeitsforschung auf die überbordende Komplexität resultierend aus Politikfeldinterdependenzen[342] und/oder Mehrebenenverflechtungen bereits angemessen reagieren kann.[343] Dennoch scheinen die Methoden zur Bearbeitung der Fragestellung der vorliegenden Arbeit geeignet: so können mittels dieser Methoden Akteure großräumiger regionaler Kooperationen identifiziert, Steuerungsmechanismen analysiert und sowohl Hemmnisse als auch Erfolgsfaktoren im politischen Prozess aufgezeigt werden.

Auch wenn die Policy-Analyse zunächst zur Untersuchung der klassischen Politikfelder wie z. B. der Sozialpolitik entwickelt wurde, lassen sich mit ihrer Hilfe auch Prozesse der Raumentwicklung und Kooperation untersuchen. Von der Programmformulierung über die Implementation bis zur Evaluierung kann somit der Prozess großräumiger regionaler Kooperation detailliert unter die Lupe genommen werden. Die im raumwissenschaftlichen Diskurs bereits vielfach genutzten Begriffe „Akteur“ und „Netzwerk“ erhalten durch die Policy-Analyse die notwendige theoretische Fundierung. Gleichzeitig lässt sich das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure in Bezug auf im Rahmen einer Kooperation zu treffende Entscheidungen, Verhandlungen und Konflikte bewerten und sein Erfolg abschätzen.

Die raumbezogene Politik bedient sich zur Umsetzung ihrer Maßnahmen in zunehmendem Maße Regional-Governance-Prozessen. In den Politikwissenschaften wird diese Form der Steuerung als besondere Steuerungsform gesehen, die Elemente der hierarchischen Steuerung, der Steuerung durch Kooperation sowie der Steuerung durch den Markt kombiniert. Entscheidend ist dabei, dass nicht der Staat (bzw. die Kommune) die Rolle des hierarchischen Führers wahrnimmt, sondern stärker initiierend und zwischen den Akteuren (z. B. öffentliche Stellen, Unternehmen, Verbände, Vereine, Privatpersonen) moderierend wirkt. Eine besondere Form von Regional Governance sind gesteuerte Raumentwicklungsprozesse und großräumige regionale Kooperationen.

340 Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 171.

341 Vgl. Greven, Michael Th. (2008): a. a. O., S. 25.

342 Zur Interdependenz von Politikfeldern ausführlich: Bönker, Frank (2008): Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 315-330.

343 Vgl. Janning, Frank; Toens, Katrin (2008): a. a. O., S. 11.

3. Rahmenbedingungen und aktuelle Entwicklungslinien der Raumentwicklung

3.1. Grundphilosophien der Raumentwicklungspolitik

Es können zwei Grundphilosophien der Raumentwicklungs- bzw. Regionalpolitik unterschieden werden: Die wachstumsorientierte und die ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik. Stark verkürzt kann gesagt werden, dass die wachstumsorientierte Politik darauf ausgerichtet ist, wirtschafts- und strukturstarke Räume (in der Regel Zentren) zu stärken. Sie geht davon aus, dass die Ausstrahlung dieser Zentren ausreicht, um durch sogenannte Sickereffekte (Trickle-Down-Effects) zusätzliches Wirtschaftswachstum oder zumindest einen angemessenen Standard in strukturschwächeren Räumen zu generieren. Die Ausgleichspolitik folgt dem Argument, dass ohnehin strukturstarke Räume keiner weiteren Förderung bedürfen, sondern die zur Verfügung stehenden Mittel gezielt in die strukturschwachen Räume investiert werden sollten, um dort die Ausgangslage zu verbessern und das Wirtschaftswachstum anzuregen (vgl. Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Deutschland).

3.1.1. Wachstumsorientierte Raumentwicklungspolitik

Die wachstumsorientierte Raumentwicklungs- bzw. Regionalpolitik setzt auf den Ansatz, die strukturstarken Räume zu stärken oder in abgemilderter Form darauf, die vorhandenen Stärken der jeweiligen Räume zu stärken.

3.1.1.1. Theoretische Grundlagen

Das theoretische Grundgerüst einer wachstumsorientierten Raumentwicklungspolitik sind die polarisationstheoretischen Divergenztheorien und Wachstumspolkonzepte. Im Unterschied zur neoklassischen Theorie der Raumentwicklung stellen Polarisationsansätze Mechanismen und Wirkungsketten in den Mittelpunkt, die divergierende Entwicklungsverläufe zwischen Sektoren oder Regionen implizieren. Diese divergierenden Prozesse setzen ein, wenn Veränderungen ökonomischer Größen in einer Region Rückkopplungseffekte in dieser Region auslösen, welche die Intensität der ursprünglichen Veränderung verstärken. Als Auslöser derartiger kumulativer Prozesse werden historische Zufälle angeführt.[344] Polarisationstheorien basieren auf der Annahme der Existenz regionaler oder sektoraler Entwicklungspfade, d. h. dass Strukturen, Entscheidungen und Erfahrungen aus der Vergangenheit in die Gegenwart und Zukunft nachwirken können.[345]

Mit der wirtschaftlichen Expansion einer Region können negative Effekte (Entzugseffekte) und positive Effekte (Ausbreitungseffekte) für andere Regionen verbunden sein. Positive Entwicklungsimpulse für rückständige Regionen können aus der räumlichen Ausbreitung des im Zentrum vorhandenen technischen Wissens und dem vielfältigen Produktangebot in den Agglomerationen resultieren. „Unter den Ausbreitungs- oder Sickereffekten werden alle jene Mechanismen zusammengefasst, die zur räumlichen Ausbreitung von Entwicklungsimpulsen führen. Sie tragen einen positiven Anstoß in die Nachbarregionen und breiten ihn so räumlich aus. Die Entzugs- und Polarisationseffekte hingegen umfassen alle Effekte, durch die sich ein positiver Entwicklungsimpuls negativ auf seine Umgebung auswirkt, etwa der Entzug qualifizierter Arbeitskräfte oder innovativen Potenzials, negative Umwelteinflüsse oder die verschärfte Konkurrenz durch die Unternehmen des Zentrums.“[346] Über die Stärke der Entzugs- und Ausbreitungseffekte und daraus resultierend eine divergente oder konvergente Entwicklung zwischen Regionen sind sich die Polarisationstheoretiker nicht einig. MYRDAL[347] geht eher von einer Verschärfung der Disparitäten und HIRSCHMAN[348] von ihrer Angleichung durch Polarisationseffekte aus.[349]

Eine Weiterentwicklung der Polarisationstheorie in Kombination mit den Standortstrukturtheorien von CHRISTALLER[350] und LÖSCH[351] sind sektorale und regionale Wachstumspolkonzepte. Für das Entstehen eines Wachs-

344 Vgl. Stiller, Silvia (2005): Ökonomische Raumentwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 852.

345 Vgl. Bathelt, Harald; Glückler, Johannes (2003): Wirtschaftsgeographie, 2. Auflage, Stuttgart, S. 69/70.

346 Vgl. Maier, Gunther; Tödtling, Franz; Trippl, Michaela (2006): Regional und Stadtökonomik 2, Regionalentwicklung und Regionalpolitik, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wien/New York, S. 83/84.

347 Vgl. Myrdal, Gunnar (1974): Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Frankfurt/Main.

348 Vgl. Hirschman, Albert (1967): Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart.

349 Vgl. Stiller, Silvia (2005): a. a. O., S. 852.

350 Vgl. Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland – Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena.

tumspols sind die Agglomerationsvorteile einer Stadt erforderlich, weil diese Innovationen begünstigen.[352] Weil die Stadt als Wachstumspol in ein funktional verflochtenes Siedlungssystem eingebettet ist, übertragen sich Wachstumsimpulse der Zentren höchster Zentralität auf nachrangige Orte. Wegen dieser Wirkungszusammenhänge können Agglomerationen über Innovationsdiffusion Träger räumlicher Entwicklung sein.[353]

In der Regionalökonomie ist es vor allem die Erfahrung mit langfristigen Entwicklungsunterschieden und den dabei zu beobachtenden Mechanismen, die dem Polarisationsansatz intuitiv große Attraktivität verleihen. Er bietet damit eine Gegenposition zum Ausgleichsargument der Neoklassik.[354]

Sobald Disparitäten im Raum bestehen, kann es zur Bildung von Zentren und Peripherien kommen. FRIEDMANN führt dazu aus: Zentren „werden als räumlich organisierte Subsysteme der Gesellschaft definiert, die über eine hohe Kapazität zur Generierung und Absorption innovativen Wandels verfügen; Peripherregionen sind Subsysteme, deren Entwicklungspfad hauptsächlich von den Institutionen der Kernregionen, zu denen eine starke Abhängigkeit besteht, bestimmt wird. Kern und Peripherie bilden zusammen ein komplexes räumliches System.“[355] Das Zentrum-Peripherie-Modell geht zwar aus der lateinamerikanischen Dependenztheorie hervor, weist aber große Ähnlichkeiten mit der Weiterentwicklung der Polarisationstheorien auf. „Zentrum“ und „Peripherie“ sind dabei abstrakte Begriffe, die nicht durch Bevölkerungsdichten oder die jeweilige Wirtschaftsstruktur definiert sind. Weil es vielmehr auf den Aspekt ankommt, dass das „Zentrum“ der Teilraum ist, welcher den Entwicklungspfad des Systems determiniert und es sich bei der „Peripherie“ um den abhängigen Teilraum handelt, ist das Konzept flexibel auf verschiedene räumliche Ebenen übertragbar. So können sowohl Teilbereiche einer Region, mehrere Regionen, mehrere Nationalstaaten jeweils das „Zentrum“ und die „Peripherie“ darstellen.[356]

Die Wirkung der Ausbreitungseffekte zwischen Zentrum und Peripherie ist dabei abhängig von der räumlichen Entfernung, da sich die Effekte mit zunehmender Entfernung abschwächen. Außerdem ist die Ausbreitung abhängig von der Hierarchiestufe der jeweiligen Stadt, da sich in größeren städtischen Zentren sowohl Informations- als auch Innovationsaktivitäten konzentrieren. Die Entzugs- bzw. Polarisationseffekte zwischen Zentrum- und Peripherie können sein:

- Erwerb von Gütern aus der Peripherie durch das Zentrum,
- Migration von Arbeitskräften aus der Peripherie ins Zentrum sowie
- Kapitalströme zwischen Zentrum und Peripherie.[357]

ECKEY/KOSFELD/TÜRCK weisen nach, dass insbesondere die süd- und westdeutschen Großstädte (München, Stuttgart, Ludwigshafen/Mannheim/Heidelberg, Nürnberg, Frankfurt/Main, Köln/Düsseldorf) starke Effekte auf die angrenzenden Gebiete haben. Dagegen existieren in Nord- und Ostdeutschland wenige bis geringe positive Nachbarschaftseffekte.[358] Eine Untersuchung von NIEBUHR zeigt, dass – bezogen auf die Bundesrepublik – nur für das regionale Beschäftigungswachstum deutliche Hinweise für einen positiven Zusammenhang zwischen räumlicher Nähe und Stärke der Wachstumsabhängigkeiten festzustellen sind.[359] Da sich innovative Aktivitäten in starkem Maße auf die Agglomerationen konzentrieren, sind vor allem die Verdichtungsräume im Bundesgebiet als Ausgangspunkt der positiven Spill-Over-Effekte anzusehen.[360] Die Befunde deuten auf Wissensauswirkungen über funktionale Regionalgrenzen hinweg.[361] Mit Spill-Over-Effekten der Wissensausbreitung zwischen

---

351 Vgl. Lösch, August (1940): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft – Eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalen Handel, Jena.

352 Vgl. ebenda, S. 852/853.

353 Vgl. Bathelt, Harald; Glückler, Johannes (2003): a. a. O., S. 70/71.

354 Vgl. Maier, Gunther; Tödtling, Franz; Trippl, Michaela (2006): a. a. O., S. 85.

355 Vgl. Friedmann, John (1973): Urbanization, Planning and National Development, Newsbury Park, S. 63.

356 Vgl. Maier, Gunther; Tödtling, Franz; Trippl, Michaela (2006): a. a. O., S. 89.

357 Vgl. Dicken, Peter; Lloyd, Peter E. (1999): Standort und Raum – Theoretische Perspektiven in der Wirtschaftsgeographie, Stuttgart, S. 196-200.

358 Vgl. Eckey, Hans-Friedrich; Kosfeld, Reinhold; Türck, Matthias (2007): a. a. O., S. 34.

359 Vgl. Niebuhr, Annekatrin (2000): Räumliche Wachstumszusammenhänge – empirische Befunde für Deutschland, Discussion Paper des Hamburgischen Weltwirtschaftsarchivs, Nr. 84, Hamburg, S. 16/17.

360 Vgl. ebenda, S. 26.

361 Vgl. Funke, Michael; Niebuhr, Annekatrin (2005): Regional Geographic Research and Development Spillovers and Economic Growth: Evidence from West Germany, in: Regional Studies, Band 39.1, S. 143.

Regionen hat sich KROLL[362] beschäftigt. Die „Abstrahlungseffekte“ Hamburgs nach Schleswig-Holstein haben beispielsweise BICKENBACH ET AL anhand der Pendlerströme und der Bodenpreisentwicklung untersucht.[363]

Zusammenfassend stellt LAMMERS fest: „Eine räumliche Gleichverteilung von Bevölkerung, Unternehmen und Arbeitsplätzen und – damit zusammenhängend – von regionalen Einkommen würde das gesamtwirtschaftliche Wachstum und den Wohlstand der Menschen beeinträchtigen. Um Wohlstand zu sichern und Wachstum zu generieren bedarf es vielmehr leistungsfähiger Agglomerationen und deren bevorzugter Förderung.“[364]

3.1.1.2. Wachstumsorientierte Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene

In der Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene existieren erst seit wenigen Jahren wachstumsorientierte Ansätze, da die Raumentwicklungspolitik der Europäischen Union lange Zeit vornehmlich auf dem Ausgleich der Disparitäten zwischen den einzelnen Nationalstaaten (Bereiche der „Blauen Banane“/„Pentagon“ vs. dem europäischen Teil des „Club Med“) ausgerichtet war (vgl. dazu Kapitel 3.1.2.2). Streng genommen besitzt die EU keine eigenen Kompetenzen in der Raumentwicklungspolitik und versucht daher, die Raumentwicklung über ihre umfangreiche (regionale) Strukturpolitik zu beeinflussen. Zusätzlich wurde im Vertrag von Lissabon[365] die territoriale Kohäsion neben der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion als Ziel der EU genannt (Artikel 4 II c). Dies war bereits 2005 vom Expertenrat europäische Raumentwicklung zur Ausgestaltung der Raumentwicklung in der europäischen Verfassung empfohlen worden.[366] Die Zuständigkeiten der EU für Raumentwicklung werden dadurch deutlich gestärkt.

Mit der Verabschiedung der Lissabon-Strategie durch den Europäischen Rat im März 2000 hat sich die Europäische Union das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2010 „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“[367]

Im Rahmen der Lissabon-Strategie – die prinzipiell alle Teilräume Europas, d. h. Agglomerationen und ländlichere Räume, stimulieren soll, ihren Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu leisten – kommt den Städten aber eine besondere Bedeutung zu, da dort die besten Voraussetzungen für die intensive Entwicklung der Wissensgesellschaft vorhanden sind. „Sie haben das größte Angebot an Arbeitsplätzen, Unternehmen und höheren Bildungseinrichtungen und sind wichtige Akteure bei der Verwirklichung des sozialen Zusammenhalts. Die Städte stehen im Mittelpunkt jenes Wandels, für den Innovation, unternehmerische Initiative und Unternehmenswachstum die Grundlage bilden.“[368] „Although the European Commission points out that the reduction of social and income disparities in Europe is still among the top priorities, it is also argued that the strengthening of regional competitiveness in a globalized world demands new concepts.”[369]

Nach anfangs mäßigen Erfolgen wurde die „Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ vereinfacht und im Jahr 2005 neu aufgelegt. Durch die Festlegung einer finanziellen Vorausschau für 2007-2013 beschlos-

---

362 Vgl. Kroll, Henning (2009): Spillovers and Proximity in Perspective – A Network Approach to Improving the Operationalisation of Proximity, Arbeitspapiere Unternehmen und Region des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 2/2009, Karlsruhe.

363 Vgl. Bickenbach, Frank et al. (2008): Neue Wege der Kooperation – Schleswig-Holstein und Hamburg in einer gemeinsamen Wirtschaftsregion, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Kiel, S. 76/77.

364 Lammers, Konrad (2005): Gesamtwirtschaftliches Wachstum versus räumlicher Ausgleich – zielkonflikt oder Komplementarität, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2005): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung, Dortmund, S. 53.

365 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union C 83/47.

366 Expertenrat Europäische Raumentwicklung zur Ausgestaltung der Raumentwicklung in der europäischen Verfassung (Hrsg., 2005): Expertise zur Position der EU-Mitgliedsstaaten zur künftigen Aufgabenverteilung zwischen der europäischen Union und den Mitgliedsstaaten im Bereich Raumentwicklung, Berlin, S. 5.

367 Europäischer Rat, Lissabon-Strategie, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm, aufgerufen am 30.12.2009.

368 Europäische Kommission, Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urban/com_2006_0385_de.pdf, aufgerufen am 30.12.2009.

369 Koschatzky, Knut; Stahlecker, Thomas (2009): Cohesion policy at the interface between regional development and the promotion of innovation, Arbeitspapiere Unternehmen und Region des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 3/2009, Karlsruhe, S. 1.

sen die Mitgliedstaaten weiterhin, dass ein bestimmter Anteil der Ressourcen für die nächste Generation von Programmen für Investitionen in Bereichen mit direktem Zusammenhang zur Lissabon-Strategie bereitgestellt werden soll. Darunter finden sich unter anderem Maßnahmen zur Unterstützung von Forschung und Innovation, Informationsgesellschaft und nachhaltiger Entwicklung.[370]

Insgesamt ergibt sich aus den aufgeführten Aspekten eine stärkere Bedeutung von solchen regionalen Entwicklungsstrategien, die die Faktoren Innovation und Wissen, Humankapital und Qualifizierung sowie Kooperation und Netzwerke in den Vordergrund rücken.[371] Dies sind Faktoren, die vor allem in Zentral- und Ballungsräumen von Relevanz sind. Erstmals in der Geschichte der Europäischen Strukturpolitik wird damit nicht allein der Nachteilsausgleich für strukturschwache Regionen in den Mittelpunkt gestellt. Auch die Unterstützung stark entwickelter Regionen bezüglich Wachstum, Wettbewerb und Schaffung von neuen und hochwertigeren Beschäftigungsverhältnissen wird von der Kommission zugelassen. Diese Schwerpunktverschiebung in der regionalen Strukturförderung ist auch eine Erkenntnis aus dem langjährig angewandten „Gießkannenprinzip", bei dem die Förderung breit gestreut wurde und nicht immer die gewünschten Effekte erzielte.[372] Bereits 2005 stellt DUFEIL klar, dass sich die generelle Zielsetzung der europäischen Regionalpolitik nicht grundsätzlich geändert hat. Allerdings sollen mehr als bisher die allgemeinen Zielvorgaben auf europäischer Ebene ab 2007 auf nationaler Ebene konkretisiert werden. Demnach stehen die Regionen in stärkerer strategischer Verantwortung.[373] Die Metropolregionen werden zum Motor der Entwicklung erklärt, gleichzeitig hat sich die Förderung allerdings nach Einschätzung von ELBE/MIDDELMANN nicht geändert, auch wenn auf Seiten der Mittel- und Kleinstädte viele Befürchtungen bestehen, bei einer Verschiebung der Prioritäten zusammen mit den ländlichen Räumen die Verlierer sein könnten.[374] Aktuell wird diskutiert, die Förderung über das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB) evtl. wieder abzuschaffen.[375]

Ergänzt wird die Regional- und Strukturpolitik der EU durch die Forschungs- und Technologiepolitik, die weniger auf innergemeinschaftlichen Zusammenhalt sondern zur Profilierung gegenüber anderen großen Wirtschaftsräumen ausgerichtet ist und tendenziell die Zentralräume bevorzugt.[376] Auch dieses Politikfeld hat raumrelevante Auswirkungen.

Die Bemühungen der EU um den verstärkten Einsatz von Clusteransätzen in der Wirtschaftspolitik – ein neues Instrument der Stärkung vorhandener Stärken bzw. Potenziale und des theoretischen Hintergrunds des Ansatzes (Agglomerationsvorteile) räumlich eng mit Städten und verdichteten Räumen verbunden – stehen ebenfalls im engen Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie: „Durch die Cluster werden die Wettbewerbsfähigkeit Europas und seine Attraktivität für hochqualifizierte Kräfte und Investoren auf internationaler Ebene gesteigert und sie stellen daher ein wichtiges Instrument für die Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung dar."[377]

---

370 Vgl. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Kohäsionspolitik 2007-2013 – Nationale Strategische Rahmenpläne, http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=KN8107104DEC_002.pdf&eubphfUid=574169&catalogNbr=KN-81-07-104-DE-C, aufgerufen am 30.12.2009, S. 6.

371 Vgl. Maier, Gunther; Tödtling, Franz; Trippl, Michaela (2006): a. a. O., S. 181.

372 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2007b): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. In: Werkstatt: Praxis, Heft 54, Berlin/Bonn, S. 8.

373 Vgl. Dufeil, Michel-Eric (2005): Zwischen Kohäsionsziel und Wettbewerbspolitik? Die Neujustierung der EU-Strukturförderung, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2005): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung, Dortmund, S. 93.

374 Vgl. Elbe, Sebastian; Middelmann, Ute (2008): Fokus Land-Stadt-Kooperationen: Zwischen Grabenkämpfen und konzeptionellen Ansätzen, in: Elbe, Sebastian (Hrsg., 2008): Land-Stadt-Kooperationen und Politikintegration für ländliche Räume, zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008, Aachen, S. 15.

375 Vgl. Prognos AG (2010): Analyse zu den Wirkungen der EFRE-Förderung auf das regionale Innovationssystem im Land Bremen und daraus abgeleitete Handlungsoptionen für die Fortführung des RWB-Ziels nach 2013, Studie im Auftrag des Senators für Häfen und Wirtschaft des Landes Bremen, Bremen, S. 108.

376 Vgl. Maier, Gunther; Tödtling, Franz; Trippl, Michaela (2006): a. a. O., S. 182.

377 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Rates zur Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu Clustern von Weltrang in der Europäischen Union: Die Umsetzung der breit angelegten Innovationsstrategie", http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st14/st14679.de08.pdf, aufgerufen am 30.12.2009.

Im Jahr 2010 wurde die Lissabon-Strategie evaluiert. Die EU-Kommission kam dabei zu folgenden Einschätzung: „Insgesamt hat sich die Lissabon-Strategie in der EU positiv ausgewirkt, auch wenn ihre Kernziele (Beschäftigungsquote von 70 %, Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP 3 %) nicht erreicht werden. 2008 lag die Beschäftigungsquote in der EU bei 66 % (2000: 62 %), danach ging sie infolge der Krise wieder zurück. Den Abstand zu führenden Industrieländern beim Produktivitätswachstum konnte die EU jedoch nicht verringern. Die Gesamtausgaben für FuE stiegen in der EU nur geringfügig an (2000: 1,82 %, 2008: 1,9 %). Die Schlussfolgerung, die Strategie sei gescheitert, da diese Ziele nicht erreicht wurden, wäre jedoch zu kurz gegriffen."[378]

Die Lissabon-Strategie wird daher im Jahr 2010 in Form der Strategie „EU 2020" weiterentwickelt werden. Dazu startete Ende 2009 eine öffentliche Konsultation. Die neue Strategie baut unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen auf den Ergebnissen der Lissabon-Strategie auf und soll für 2020 zu einem ökologischeren und sozial integrativen Wachstum führen. Die Strategie soll aufzeigen, wie die EU bis 2020 die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise bewältigen und künftige Krisen verhindern kann. Sie soll sich dabei auf drei Schwerpunkte konzentrieren: Wertschöpfung durch Wissen, Befähigung zur aktiven Teilhabe an integrativen Gesellschaften sowie Schaffung einer wettbewerbsfähigen, vernetzten und ökologischeren Wirtschaft.[379] Die Strategie sollte im Juni 2010 vom Europäischen Rat gebilligt werden[380], was der Europäische Rat am 17. Juni 2010 getan hat. Nach AHLKE/SCHÖN löst die Strategie die Lissabon-Strategie mit einer Neuausrichtung ab, da das ambitionierte Ziel vom wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Weilt nicht zu erreichen war. Die neue Strategie skizziert eine Vision der europäischen sozialen Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts. Mit ihr möchte die EU gestärkt aus der Wirtschafts- und Finanzkrise hervorgehen und sich in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft verwandeln, die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktionsniveau sowie einen ausgeprägten sozialen Zusammenhalt gekennzeichnet ist.[381]

3.1.1.3. Wachstumsorientierte Raumentwicklungspolitik in Deutschland

Während die Raumentwicklungs- und regionale Strukturpolitik in Deutschland klassischerweise ausgleichsorientiert war (vgl. Kapitel 3.1.2.3), mehren sich in den letzten Jahren Stimmen, weg vom „Gießkannenprinzip" hin zu einer gezielteren Förderung erfolgversprechender Potenziale zu kommen. Hierbei stellt sich die Frage, ob der Mehrwert der eingesetzt Mittel in wachstumsstarken Regionen höher ist.[382] Besonders in der Diskussion um die Förderung der neuen Bundesländer werden häufig derartige Vorschläge gemacht.

Bereits 2004 forderte der Gesprächskreis „Ost" der Bundesregierung, die lange Zeit durch den Ausgleich geprägte regionale Strukturpolitik und insbesondere die Förderung der neuen Bundesländer, stärker auf Wachstumskerne zu konzentrieren. Durch eine Kurskorrektur müsse von der Flächenförderung Abstand genommen werden.[383] Eine Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung, die kurz nach ihrer Veröffentlichung von ihrem Auftraggeber (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) wieder zurückgezogen wurde, unterstützt diese These, indem sie konstatiert: „Es gibt Regionen, denen sowohl die motivierten Akteure fehlen, als auch die ausgebildeten, zur Innovation fähigen Bürger, Regionen, in denen nicht investiert wird und auch keine Investitionen zu erwarten sind und die darum kaum Chancen zur Entwicklung haben."[384]

---

378 Vgl. Europäische Kommission (2010): Bewertung der Lissabon-Strategie, Brüssel, S. 3.

379 Vgl. Europäischen Kommission, Pressemitteilung „Kommission startet Konsultation zur EU 2020: Eine neue Strategie, um aus der EU einen intelligenteren und ökologischeren sozialen Markt zu machen", http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1807&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en, aufgerufen am 30.12.2009.

380 Vgl. Europäischer Rat (2010): Tagung am 25./26. März 2010 – Schlussfolgerungen, Brüssel, S. 10.

381 Vgl. Ahlke, Brigitte; Schön Karl Peter (2010): Herausforderungen und Rahmenbedingungen für eine Politik des territorialen Zusammenhalts in Europa, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 537.

382 Vgl. Zimmermann, Horst (2005b): Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen – Regionaler Ausgleich versus Wachstumsschwerpunkte, in: Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2005): Neugestaltung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Konzepts, Mainz, S. 12.

383 Vgl. Gesprächskreis Ost der Bundesregierung (2004): Kurskorrektur des Aufbau Ost, Bericht des Gesprächskreises Ost der Bundesregierung, Berlin, S. 3.

384 Vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009): Demographischer Wandel – Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder, Berlin, S. 10.

Im Bundesland Brandenburg wurden 2005 Überlegungen zur Stärkung der Wachstumskräfte durch räumliche und sektorale Fokussierung von Landesmitteln angestellt.[385] Diese Überlegungen mündeten später in das sogenannte Konzept der Wachstumskerne. Dabei war den Akteuren bewusst, welche Wirkungen und welche Akzeptanz dieses Konzept in den ländlich-peripheren Räumen des Landes zeitigen bzw. erfahren könnte. Deshalb wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, einen Vorschlag zur Rolle des ländlichen Raums vor dem Hintergrund der räumlichen und sektoralen Fokussierung von Landesmitteln zu unterbreiten.[386]

Außerhalb dieses genannten Beispiels existieren jedoch in der Bundesrepublik kaum Instrumente der Regional- und Strukturpolitik, die sich auf Wachstumspole bzw. die Förderung bereits starker Regionen konzentrieren. Vielmehr ist die Konzentration auf einige Branchen zur Förderung von Clustern zu erkennen. Auf Bundesebene sind exemplarisch folgende Förderprogramme zu nennen:[387]

- BioRegio/BioProfile (seit 1995),
- Kompetenznetze (seit 1998),
- InnoRegio (1999-2006),
- Netzwerkmanagement Ost (2002-2010),
- BioIndustrie 2021 (seit 2006),
- Spitzenclusterwettbewerb (seit 2008).

Ebenfalls in die Richtung Clusterpolitik geht die Innovationsförderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Anliegen des Programms „Innovative Regionale Wachstumskerne“, das Teil der Innovationsoffensive „Unternehmen Region“ ist, ist die Förderung regionaler Innovationsinitiativen, die von partnerschaftlich zusammenwirkenden Unternehmen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie anderen Akteuren der Region gemeinsam gebildet werden und auf spezifischen regionalen Kompetenzen basieren.[388]

Unter diesen Voraussetzungen könnte eine wachstumsorientierte Regionalpolitik nach ZIMMERMANN folgendermaßen aussehen: „Das zukünftige Wachstum des Gesamtstaates und seiner Großregionen wird dadurch gesichert, dass die modernen Agglomerationen in einen Zustand versetzt (oder in ihm gehalten) werden, dass dort das Wachstum fortschreiten kann. […] In analoger Weise ist mit den Regionen zu verfahren, in denen zukunftsfähige Städte mittlerer Größe anzutreffen sind. […] Die auf diese Weise in einem Bundesland oder in Deutschland insgesamt erwirtschafteten Mittel können dann zu einem Teil dazu verwendet werden, in den Regionen ohne derzeitige Entwicklungschancen eine Mindestversorgung aufrechtzuerhalten. Aufs Ganze gesehen muss in Deutschland in den großen funktionsfähigen Ballungsgebieten das zusätzliche Geld verdient werden, das man dann zur Unterstützung der übrigen Regionen ausgeben will.“[389]

3.1.2. Ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik

3.1.2.1. Theoretische Grundlagen

Eine Stärkung der strukturschwachen Räume basiert auf den Annahmen der neoklassischen Konvergenztheorien. Die Grundidee der Neoklassik ist, dass es zu Preisunterschieden kommt, wenn in einer Wirtschaft irgendwo Knappheiten auftreten. Diese Preisunterschiede bieten die Möglichkeiten für Investitionen, gewinnbringenden Handel oder nutzenerhöhende Verlagerung von Produktionsfaktoren. Die Wirtschaftssubjekte reagieren

385 Vgl. Interministerielle Arbeitsgruppe Aufbau Ost des Landes Brandenburg (2005): Stärkung der Wachstumskräfte durch räumliche und sektorale Fokussierung von Landesmitteln, Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost vom 4. April 2005, Potsdam, S. 1.

386 Vgl. ebenda, S. 8.

387 Vgl. Jappe-Heinze, Arlette; Baier, Elisabeth; Kroll, Henning (2008): Clusterpolitik: Kriterien für die Evaluation von regionalen Clusterinitiativen, Arbeitspapiere Unternehmen und Region des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 3/2008, Karlsruhe, S. 12.

388 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg., 2004): Innovative regionale Wachstumskerne, Ein Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für die neuen Länder, Berlin, S. 6.

389 Zimmermann, Horst (2005a): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2005): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung, Dortmund, S. 23/24.

auf die Preisunterschiede so lange, bis diese und die sie verursachenden Knappheiten wieder ausgeglichen sind. Damit dieses Modell funktioniert, müssen folgende grundlegenden Annahmen erfüllt sein:[390]

- Die Wirtschaftssubjekte streben danach, ihren Nutzen zu maximieren.
- Die Wirtschaftssubjekte sind über alle relevanten Preise perfekt informiert.
- Alle Preise sind flexibel.
- Auf den Märkten herrscht atomistische Konkurrenz.

Das traditionelle neoklassische Wachstumsmodell prognostiziert für Regionen mit identischen Produktionsbedingungen, Sparquoten und Bevölkerungswachstumsraten eine Angleichung (Konvergenz) des Pro-Kopf-Einkommens im Zeitablauf. Regionale Disparitäten im Pro-Kopf-Einkommen – das im Modell als Indikator für die Wohlfahrt einer Region angesehen werden kann – sind zwischen Regionen mit gleichen Wachstumsvoraussetzungen langfristig nur möglich, wenn der technische Fortschritt in den Regionen unterschiedlich schnell voranschreitet. [391] Faktorpreisunterschiede lösen in diesem Modell also Faktorwanderungen aus, die dazu führen, dass ein Preisausgleich stattfindet und in beiden Regionen die gleiche Kapital- und Arbeitsintensität resultiert.[392] Durch Faktorwanderungen und interregionalen Handel gleichen sich die Unterschiede in den Entwicklungsvoraussetzungen aus.[393] Ursache für den Ausgleichsmechanismus ist, dass durch den Handel in jeder Region der jeweils preiswertere Produktionsfaktor intensiver genutzt wird.[394] Dadurch wächst eine „ärmere" Region so lange mit einer höheren Rate als eine „reichere", bis sie diese eingeholt hat.[395]

Da die Modellannahmen der Neoklassik aber stark abstrahiert sind, gleichen sich Disparitäten zwischen strukturstarken und strukturschwachen nicht zwangsweise aus. So erweisen sich interregionale Unterschiede in Faktorausstattung und Faktorpreisen zwischen Verdichtungsräumen und nicht-verdichteten Räumen in empirischen Untersuchungen als äußerst persistent und scheinen tendenziell eher zuzunehmen.[396] Hier interveniert die Regionalpolitik. Ihre Intervention lässt sich ökonomisch damit begründen, dass das real existierende marktwirtschaftliche System Schwächen hat, die eine räumlich optimale Verteilung der Produktionsfaktoren verhindern. In einer Gesellschaft werden zudem nicht nur ökonomische sondern auch außerökonomische Ziele (wie z. B. die Daseinsvorsorge) angestrebt, die auch von einem funktionierenden Markt gar nicht oder nur unzureichend verwirklicht werden.[397] Die Regionale Strukturpolitik macht sich den Grundsatz der Neoklassik zunutze, dass Disparitäten zwischen den unterschiedlich strukturierten Regionen verschwinden werden, wenn in den Regionen gleiche Ausgangsvoraussetzungen herrschen, d. h. die Regionen auf das gleiche Ausgangsniveau gebracht werden (teilweise auch als „nachholende Entwicklung" beschrieben). Dies kann z. B. dadurch geschehen, dass die Regionalpolitik zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmer in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen investiert oder verkehrliche Infrastrukturen finanziert.

Es kann zwischen kompensatorischer und aktivierender Ausgleichspolitik unterschieden werden. Kompensatorische Ausgleichspolitik kann im besten Fall dazu beitragen, die Versorgung mit öffentlichen Leistungen in strukturschwachen Regionen auf einem Mindestniveau zu sichern. Dadurch werden aber noch nicht die intraregionalen Wachstumskräfte der Ausgleichsregionen mobilisiert. Zu viel Hilfe im Sinne der Kompensation lähmt möglicherweise die Anreize der handelnden Akteure in den benachteiligten Regionen, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Die aktivierende Ausgleichspolitik bietet dagegen Hilfe zur Selbsthilfe und richtet sich danach, welche allgemeine Faktorausstattung in einer Region vorhanden ist und wie die relevanten Rahmenbedingungen zu verändern sind.[398] Die aktivierende Ausgleichspolitik geht davon aus, dass in den Regionen

---

390 Vgl. Maier, Gunther; Tödtling, Franz; Trippl, Michaela (2006): a. a. O., S. 55.

391 Vgl. Stiller, Silvia (2005): a. a. O., S. 851.

392 Vgl. Bathelt, Harald; Glückler, Johannes (2003): a. a. O., S. 68.

393 Vgl. Maier, Gunther; Tödtling, Franz; Trippl, Michaela (2006): a. a. O., S. 62-71.

394 Vgl. Bathelt, Harald; Glückler, Johannes (2003): a. a. O., S. 69.

395 Vgl. Alecke, Björn; Untiedt, Gerhard (2007): Wachstumsregionen – Theoretische Grundlagen und vorliegende empirische Erkenntnisse über ihr Entstehen, in: Rosenfeld, Martin T. W. et al. (Hrsg., 2007): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen", Halle/Saale, S. 25.

396 Vgl. Bathelt, Harald; Glückler, Johannes (2003): a. a. O., S. 69.

397 Vgl. Eckey, Hans-Friedrich (2005): Regionale Strukturpolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 934.

398 Vgl. Kilper, Heiderose; Rosenfeld, Martin T. W. (2007): Gegenstand, Wirkungsweise und Begründung der interregionalen Ausgleichspolitik, in: Rosenfeld, Martin T. W. et al. (Hrsg., 2007): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutsch-

endogene Potenziale existieren, die bislang nicht ausreichend genutzt werden[399] und durch finanzielle Förderung aktiviert werden können. Teilweise wird auch davon ausgegangen, dass sich diese endogenen Potenziale ohne Anreize oder Förderung von außen entfalten können. Die Theorie endogener Entwicklung geht von einer Erweiterung des klassischen Entwicklungsbegriffs aus und berücksichtigt neben ökonomischen auch ökologische, soziokulturelle und politische Aspekte. Das endogene Potenzial setzt sich demnach wie folgt zusammen:[400]

- Soziokulturelles Potenzial,
- Entscheidungspotenzial,
- Flächenpotenzial,
- Umweltpotenzial,
- Landschaftspotenzial,
- Infrastrukturpotenzial,
- Arbeitskräftepotenzial,
- Kapitalpotenzial,
- Nachfragepotenzial.

Kritiker der regionalen Strukturpolitik – wenn sie als Ausgleichspolitik begriffen wird – werfen ihr vor, dass dem Konvergenzanliegen aus gesamtstaatlicher Sicht möglicherweise mehr entsprochen würde, wenn Investitionen in wachstumsstärkeren Gebieten (in der Regel Gebiete ohne Förderung im Rahmen der Ausgleichspolitik) konzentriert würden, weil den Ausgleichsfördergebieten dann über eine nachfolgende Umverteilung sogar ein höheres Gütervolumen bzw. Einkommen bereitgestellt werden kann als durch Produktion in den Förderregionen selbst.[401] Aus dieser Sicht liegen die Opportunitätskosten der räumlichen Ausgleichspolitik aufgrund der Investitionen in entwicklungsschwachen Räumen zu hoch.[402]

3.1.2.2. Ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene

Die Regionalpolitik und damit die ihm Rahmen der Kompetenzen der EU mögliche Raumentwicklungspolitik ist im Wesentlichen eine ausgleichsorientierte Politik, die Regionen unterstützt, die vom Integrationsprozess bisher nicht ausreichend Nutzen ziehen konnten, sowie solche, die negativ davon betroffen sind.[403]

Die Bestrebung, einen wirtschaftlichen und regionalen Zusammenhalt (Kohäsion) herzustellen, wurde in den letzten Jahren nach und nach um eine räumliche Perspektive (territoriale Kohäsion) ergänzt, die auch als Ziel der EU im Vertrag von Lissabon (Art. 4 II c) festgeschrieben wurde.[404] Dennoch existiert bislang keine klare Definition, was territoriale Kohäsion eigentlich bedeutet und woran der Fortschritt des Zusammenhalts festzumachen ist.[405] Die neuere ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik der EU fußt auf den Vorgaben der

---

land: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“, Halle/Saale, S. 35.

399 Vgl. Hahne, Ulf (1985): Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potenziale – zu den Chancen endogener Entwicklungsstrategien, Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel, Band 8, München, S. 48.

400 Vgl. Foißner, Peter (2000): Endogene Entwicklung in peripheren Regionen: Region Vorpommern, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/2000, S. 300.

401 Vgl. Südekum, Jens (2002) Wie sinnvoll ist die Regionalpolitik der Europäischen Union? in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Band 51, S.135.

402 Vgl. Karl, Helmut (2006): Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2006, S. 488.

403 Vgl. Maier, Gunther; Tödtling, Franz; Trippl, Michaela (2006): a. a. O., S. 181.

404 Vgl. Ahner, Dirk; Fuechtner, Natascha-Miriam (2010): Territoriale Kohäsion: EU-Politik im Dienste regionaler Potenziale, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 543.

405 Vgl. Ebert, Markus; Thaler, Andreas (2009): EU-Strategien im Dilemma von Zusammenhalt und Wettbewerb – über das Verständnis von Kohäsion im Kontext der EU-Regionalpolitik, in: Raumplanung, Heft 142, Februar 2009, S. 38.

Territorialen Agenda[406] aus dem Jahr 2007. Der Entwicklungsprozess der Territorialen Agenda dauerte nach FALUDI von September 2003 bis April 2009.[407] Die darin geäußerten Ziele und Instrumente sind jedoch nicht neu, sondern wurden nach der Verabschiedung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK)[408] von den europäischen Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedsstaaten weiterentwickelt. Die Territoriale Agenda geht weit über das EUREK hinaus, dabei wird der Einfluss der Lissabon-Göteborg-Strategie (vgl. Kapitel 3.1.1.2) ebenso sichtbar wie der Grundansatz, die europäische Raumentwicklung auf die Entfaltung der der endogenen Potenziale der regionalen Vielfalt in einer polyzentrischen räumlichen Städtevernetzung zu stützen.[409]

BATTIS/KERSTEN versuchen eine Definition des territorialen Zusammenhalts im Sinne der Europäischen Union in drei Dimensionen:[410]

- *Territorialer Ausgleich von Entwicklungsunterschieden*: Der Ausgleich von Entwicklungsunterschieden erfolgt durch die Entfaltung endogener regionaler Entwicklungspotenziale. Auf diese Weise formuliert der Begriff der territorialen Kohäsion die räumliche Seite des europäischen Sozialmodells,
- *Territoriale Integration der raumbedeutsamen Fachpolitiken in ein Mehrebenensystem:* Diese Integration wird durch Leitbilder gewährleistet, wobei die Fachpolitiken explizit ihre territorialen Bedingungen, Dimensionen und Konsequenzen ausweisen müssen.
- *Territoriale Governance:* Die Vernetzung aller raumrelevanten europäischen Akteure muss durch die Verbindung von Raum- und Stadtentwicklungspolitik und durch die grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit gewährleistet werden.

Das Ziel des territorialen Zusammenhalts besteht darin, die harmonische und nachhaltige Entwicklung aller Gebiete, aufbauend auf den territorialen Besonderheiten und Ressourcen, zu fördern. Die vorgeschlagenen drei Basiselemente zur Erreichung dieses Ziels sind laut Europäischer Kommission:[411]

- Konzentration (Bildung einer kritischen Masse bei gleichzeitiger Eindämmung negativer externer Effekte);
- Anbindung (Schwerpunktsetzung auf die effiziente Verbindung rückständiger Gebiete mit Wachstumszentren durch Infrastrukturen und Zugang zu Diensten);
- Zusammenarbeit (Überwindung der administrativen Grenzen, um Synergien zu schaffen).

Bei der Konsultation zum Grünbuch der EU zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke[412] herrschte Einigkeit darüber, dass die Koordination der Entwicklung auch durch verstärkte Multilevel Governance (vgl. Kapitel 2.5.3.1) verbessert werden kann. Ferner wurde der EU empfohlen, die territoriale Governance über die Grenzen hinweg zu erleichtern (z. B. Stadt-Land-Partnerschaften, städtische Regionen, Städtenetze), um eine kritische Masse für die Bereitstellung öffentlicher Dienste zu erreichen oder um Projekte gemeinsamen Interesses zu entwickeln.[413]

Die Bundesregierung sieht die territoriale Kohäsion als Querschnittsziel, das die Gemeinschaft, die Mitgliedsstaaten und die Regionen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten bei allen politischen Entscheidungen in die Abwägung einfließen lassen sollten. Die EU könne den territorialen Zusammenhalt insbesondere dadurch unterstützen, dass sie die Stärkung der regionalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zwischen Regionen fördert und die Vernet-

406 Vgl. Europäischer Rat, Territoriale Agenda der Europäischen Union, „Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen“, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998207/Territoriale-Agenda-der-Europaeischen-Union-Angenommen-am-25.-Mai-2007-barrierefrei.pdf, aufgerufen am 30.12.2009.

407 Vgl. Faludi, Andreas (2009): A turning point in the development of European spatial planning? The “Territorial Agenda of the European Union” and the “First Action Programme”, in: Progress in Planning, Vol. 71, S. 22.

408 Vgl. Europäische Kommission, EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept: Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf, aufgerufen am 30.12.2009.

409 Vgl. Battis, Ulrich; Kersten, Jens (2008): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts - Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung, Berlin/Bonn, S. 24.

410 Vgl. ebenda, S. 34.

411 Vgl. Europäische Kommission (2009): Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel, S. 13.

412 Vgl. Europäische Kommission (2008): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Vielfalt als Stärke, Brüssel.

413 Vgl. Europäische Kommission (2009): a. a. O., S. 15.

zung über sektorale Grenzen hinweg unterstützt. [414] Den Gedanken der territorialen Kohäsion, die in allen Fachpolitiken/Sektoren berücksichtigt werden müsste, teilen auch HUTTENLOHER/RYDYKOWSKI.[415]

Kritiker bemängeln, dass – wo das EUREK noch als kraftloser Papiertiger bezeichnet wurde – die Territoriale Agenda schon bei der Geburt in der Versendung verschwand. Dies liege auch daran, dass das Aktionsprogramm zur Umsetzung der Territorialen Agenda weder mit einem Budget noch mit Instrumenten oder Befugnissen ausgestattet ist. Außerdem müssten die Zielsetzungen für die Umsetzung präzisiert und operationalisiert werden, da die Komplexität bei vielen Akteuren Unsicherheiten hervorgerufen werde.[416]

Ein Ansatzpunkt zur Weiterentwicklung des Konzepts des territorialen Zusammenhalts liegt in der Erarbeitung makroregionaler Strategien wie die EU-Ostseestrategie oder die EU-Donauraumstrategie.[417] Die Kommission verfolgt damit:

- einen funktionalen Ansatz, d. h. die Strategien umfassen das Territorium verschiedener Staaten oder Teile davon,
- einen sektorübergreifenden Ansatz und
- einen Multi-Governance-Ansatz, indem die verschiedenen Ebenen und Akteure der betroffenen Gebiete eingebunden werden.

Dabei soll die Strategie durch eine bessere Koordination der Ressourcen, eine kohärente Anwendung der bestehenden gesetzlichen Regelungen und durch bestehende Strukturen umgesetzt werden.[418] In einer weiten Interpretation können derartige Teile der EU, die in einer Makrostrategie organisiert sind, auch als großräumige Verantwortungsgemeinschaft (vgl. Kapitel 4.2.1) oder großräumige regionale Kooperation (vgl. Kapitel 4.2) angesehen werden.

3.1.2.3. Ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik in Deutschland

Die räumliche Ausgleichspolitik versteht sich als ein Gegenmodell zu Strategien im Sinne einer „passiven Sanierung".[419] Sie ist stark normativ orientiert, in Deutschland resultiert sie nicht zuletzt aus der Forderung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse, die aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 I GG[420]) abgeleitet und auch als Leitvorstellung der Raumordnung in § 1 II ROG[421] niedergelegt ist. Über Jahrzehnte wurde daher versucht, „hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibende" Gebiete zu fördern. Damit sind im Wesentlichen ländlich-periphere Räume gemeint. BRAKE kritisiert in diesem Zusammenhang, dass entsprechende Maßnahmen, wie über den Finanzausgleich hinaus etwa die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) zwar dem Aufbau funktionsfähiger sozioökonomischer Strukturen dienen sollten, insgesamt aber stark von einem Ausgleich der Daseinsvorsorge geprägt waren.[422]

Die Ausgleichspolitik in der Bundesrepublik manifestiert sich deutlich in der Einrichtung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" Ende der 1960er Jahre. Damals existierte noch kein Zielkonflikt mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum, vielmehr war eher das Gegenteil der Fall: „Durch das Umlenken von Investitionen oder durch Betriebsverlagerungen aus hoch verdichteten Gebieten, für die Arbeitskräftemangel, Flächenknappheit und eine Überlastung der vorhandenen Infrastruktur bestand, in Gebiete mit Arbeitskraftreserven in der Landwirtschaft wurde nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung sondern auch

414 Vgl. Ahlke, Brigitte; Schön Karl Peter (2010): a. a. O., S. 536.

415 Vgl. Huttenloher, Christian; Rydykowski, André (2010): Raumwirksame EU-Vorhaben in der Perspektive: Konsequenzen für die Stadt- und Regionalentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 596.

416 Vgl. Böhme, Kai; Zillmer, Sabine (2010): Die Territoriale Agenda der EU und ihr Aktionsprogramm: zwischen europäischen Obstkörben und Papiertigern, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 569/570.

417 Vgl. Görmar, Wilfried (2010): Makroregionale Strategien: eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit? in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 581.

418 Vgl. Ahlke, Brigitte; Schön Karl Peter (2010): a. a. O., S. 539.

419 Vgl. Beirat für Raumordnung (2007): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung zur „räumlichen Ausgleichspolitik", Berlin, S. 12.

420 Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert am 29. Juli 2009, BGBl. I, S. 2248.

421 Vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung vom 22. Dezember 2008, zuletzt geändert am 31. Juli 2009, BGBl. I, S. 2585.

422 Vgl. Brake, Klaus (2007): „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2007, S. 177.

das gesamtwirtschaftliche Wachstum positiv beeinflusst. […] Indem viele Unternehmen mit ihren Aktivitäten in Fördergebiete auswichen, konnte die gesamtwirtschaftliche Produktion höher ausfallen als es sonst der Fall gewesen wäre."[423]

Heute besteht diese Konstellation, gesamtwirtschaftliches Wachstum und räumlichen Ausgleich konfliktfrei gleichzeitig erreichen zu können, nicht mehr. Daher ist das Ausgleichsanliegen der regionalen Strukturpolitik im Hinblick auf wahrscheinliche gesamtwirtschaftliche Wachstumseinbußen zu hinterfragen.[424] Dennoch bekundet der Bund zum 40jährigen Bestehen der GRW „seine feste Absicht, auch zukünftig strukturschwache Regionen im wirtschaftlichen Wandel zu unterstützen. […]Ein besonderer Förderschwerpunkt liegt in den ländlichen Räumen."[425]

3.2. Äußere Einflussfaktoren auf die Raumentwicklung

Die wichtigsten Bedingungen, die eine Zusammenarbeit auf regionaler und interkommunaler Ebene seit den 1990er Jahren befördern, fassen BEIER/MATERN[426] sowie FRICK/HOKKELER[427] mit folgenden Stichworten zusammen:

- Globalisierung und Standortwettbewerb der Regionen,
- Regionalisierung der Aktionsräume und Fehlen von Verwaltungsreformen,
- Veränderung politischer Strukturen (Europäisierung),
- Herausforderungen des demographischen Wandels,
- Finanzielle Situation der Kommunen und Notwendigkeit effizienter Aufgabenerfüllung.

Diese Rahmenbedingungen sollen in den nächsten Kapiteln näher beleuchtet werden.

3.2.1. Globalisierung und Standortwettbewerb der Regionen

Aus wirtschaftlicher Sicht ist Globalisierung der Prozess zunehmender weltweiter Arbeitsteilung. Durch fallende Handelsschranken (Liberalisierung des Güterhandels), sinkende Transportkosten und der nahezu weltweiten Mobilität von Kapital (ausländische Direktinvestitionen) wird zunehmend in solchen Staaten produziert, die die höchsten Kostenvorteile bieten.[428] HEINZ sieht als wesentliche Merkmale der Globalisierung:[429]

- Die Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelsbarrieren,
- eine fortschreitende Deregulierung im öffentlichen wie auch im Wirtschafts- und Finanzsektor,
- eine zunehmende Teil- oder Vollprivatisierung bisher von öffentlicher Seite erbrachter Aufgaben und Leistungen sowie
- eine anhaltende Flexibilisierung von Produktionsprozessen wie auch von Arbeits- und Lohnverhältnissen (von der Teilzeitarbeit bis zur Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle).

Der Prozess der Globalisierung erhöht damit entscheidend den Wettbewerbsdruck zwischen den einzelnen Unternehmen und hat darüber hinaus erhebliche Auswirkungen auf die Stabilität und Sicherheit der Arbeits-

423 Vgl. Lammers, Konrad (2006): Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik?" in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2006, S. 527.

424 Vgl. ebenda, S. 527/528.

425 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Pressemitteilung vom 07.05.2010, 40 Jahre Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=341896.html, aufgerufen am 19.05.2010.

426 Vgl. Beier, Markus; Matern, Antje (2007): a. a. O., S. 29-32.

427 Vgl. Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, Texte der Kommunalakademie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Band 4, Bonn, S. 19/20.

428 Vgl. Kujath, Hans Joachim (2002): Die Logiken internationaler und nationaler ökonomischer Verflechtung zwischen Metropolräumen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6-7/2002, S. 289/290.

429 Vgl. Heinz, Werner (2008): Der große Umbruch, Deutsche Städte und Globalisierung, Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Band 6, Berlin, S. 49.

plätze.[430] Dies wirkt sich aber auch direkt auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit die Fähigkeit zur zukunftsfähigen Entwicklung von Regionen aus.

Als Folge der zunehmenden ökonomischen Globalisierung und der damit verbundenen Wachstumserwartungen und Hoffnungen auf Überwindung der Armut weltweit, stehen dabei kurzfristig gewaltige zusätzliche Umweltbelastungen durch das hohe wirtschaftliche Wachstum in den Schwellenländern und damit zusammenhängend – als neues Phänomen – ein rasanter Abfluss von Arbeit aus den reichen Industrieländern mit wachsender Arbeitslosigkeit und Bedrohung der Sozialsysteme an. Setzen sich bisherige Trends ungebremst fort, drohen einerseits erhebliche soziale Konflikte, andererseits gravierende klimatische Veränderungen.[431] Verstärkt werden diese Umwälzungen durch weltumspannende Informationsnetze und moderne Kommunikationstechniken.[432] Die Erwartung, dass sich durch diesen technischen Fortschritt Ressourcenprobleme lösen lassen, hat sich nicht erfüllt, da hier der sogenannte Rebound-Effekt zum Tragen kommt: Einsparungen durch technische Fortschritte werden sofort durch vermehrte menschliche Aktivitäten aufgezehrt. Konkret bedeutet dies eine wachsende Bevölkerung, mehr Konsum und mehr Mobilität.[433]

Die Globalisierung übt einen kompetitiven Druck auf Firmen und Staaten aus: Erstens müssen sich Firmen dem globalen Wettbewerb anpassen, wenn sie auf dem Weltmarkt konkurrieren wollen, in den ihre Heimatmärkte in wachsendem Ausmaß integriert sind. Zweitens konkurrieren zunehmend aber auch Staaten und Regionen als Standorte für Investitionen und Produktion.[434] Die Standortvorteile, welche die westlichen Industrieländer früher aus ihrer vergleichsweise liberalen Wirtschaftspolitik ziehen konnten, schmelzen ab, da auch die Wirtschaftspolitik anderer Länder liberaler wird.[435] Bezogen auf die Standortwahl und damit auf den Raum ist es global tätigen Investoren aufgrund ihrer fehlenden lokalen Bindungen prinzipiell gleichgültig, innerhalb welcher Gemeindegrenze sich ihr geplanter Standort befindet. Verweigert sich eine Gemeinde der Ansiedlung, sucht sich der Investor eben eine andere.[436] Entscheidend ist die Qualität der gesamten Region, sei es als Ansammlung von Human- und Sozialkapital oder als Absatzmarkt; es kommt zu einer Konkurrenz von „Standorträumen“[437], die eine koordinierte und entschlossene Außendarstellung der Stadtregionen und eine regionale Verantwortlichkeit für Aufgaben, welche für die gesamte Region von Bedeutung sind, erfordert.[438] Günstige Rahmenbedingungen für eine positive wirtschaftliche Entwicklung sind nur noch durch regional abgestimmtes Handeln erreichbar.[439]

Somit ergeben sich aus der zunächst wirtschaftlichen Globalisierung Veränderungen auch anderer Politikfelder wie z. B. der Umweltpolitik, zu der in gewissem Sinn auch die Raumplanung bzw. Raumentwicklung gehört.[440] Vielfach wird festgestellt, dass in diesem Prozess die Nationalstaaten eine immer geringere Rolle spielen,[441] da sie letztlich ihre Souveränität schwächen müssen, um an der wirtschaftlichen Dynamik teilhaben zu können.[442] Dabei hat das herkömmliche wirtschaftspolitische Instrumentarium seine Wirksamkeit weitgehend eingebüßt.[443] Mit dem Argument der Teilhabe an der wirtschaftlichen Dynamik ist häufig die These verbunden, dass

---

430 Vgl. Schubert, Klaus; Klein, Martina (2006): a. a. O., S. 128.

431 Vgl. Radermacher, Franz Josef (2002): a. a. O., S. 9.

432 Vgl. Jansen, Paul; Hoogerbrugge, Marco (1999): Die regionale Entwicklungsperspektive: eine Basis für interkommunale Zusammenarbeit, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen, ILS-Schriften, Bd. 148, Dortmund, S. 63.

433 Vgl. Radermacher, Franz Josef (2002): a. a. O., S. 9.

434 Vgl. Schirm, Stefan A. (2003): a. a. O., S. 9,
sowie: Kessler, Wolfgang (2003): a. a. O., S. 30/31.

435 Vgl. Klodt, Henning (1999): Bedrohung oder Chance? Globalisierung: Hintergründe und Perspektiven – auf dem Weg zu einer integrierten Weltwirtschaft, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg., 1999): Das Ende der Politik? Staat – Wirtschaft – Globalisierung, Der Bürger im Staat, 49. Jahrgang, Heft 4/1999, S. 202.

436 Vgl. Hatzfeld, Ulrich; Kahnert, Rainer (1993): Kooperation ist schwieriger als Konkurrenz, in: Raumplanung, Heft 63, S. 257.

437 Vgl. Danielzyk, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.1999, S. 578.

438 Vgl. Priebs, Axel (1999): Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.1999, S. 620.

439 Vgl. Wassermann, Jens (2008): Die Region Hannover – Regionale Kooperation vor dem Hintergrund einer institutionalisierten Gebietskörperschaft, Saarbrücken, S. 17.

440 Vgl. Brock, Ditmar (2008): Globalisierung, Wirtschaft – Politik – Kultur – Gesellschaft, Wiesbaden, S. 86.

441 Vgl. ebenda, S. 88.

442 Vgl. z. B. Klees, Bernd (2003): a. a. O., S. 5.

443 Vgl. Grande, Edgar (1999): Der demokratische Wohlfahrtsstaat vor dem Aus? Dominiert der globale Markt die Politik? Globalisierung und die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-

die „Gewinner" der Globalisierung sich von tradierten nationalen Loyalitäten abkoppeln, während die „Verlierer" der Globalisierung von deren Früchten ausgeschlossen bleiben, ohne länger auf die traditionellen Formen nationaler Solidarität setzen zu können.[444] Viele Aufgaben, die vormals jede Regierung für sich lösen musste, können nur noch im Verbund mit anderen wahrgenommen werden.[445] Befürworter der Globalisierung argumentieren, dass die günstigsten Bedingungen jedoch nicht pauschal gleichzusetzen sind mit niedrigen Löhnen, „Sozialdumping" und geringen Umweltauflagen. Viel entscheidender sind politische Stabilität, eine gute – d. h. effektive und effiziente – Politik und Verwaltung, sozialer Friede, hohes Ausbildungsniveau und hohe Motivation der Menschen. Der Konkurrenzdruck der Staaten untereinander wirkt als Leistungsdruck, die besten, leistungsfähigsten Institutionen zu schaffen.[446]

Die Globalisierung relativiert folglich den nationalen Rahmen und bedingt eine Restrukturierung des Raumes, die neue supranationale (z. B. auf EU-Ebene angesiedelte) Steuerungsfunktionen zur Setzung von Mindeststandards notwendig macht (vgl. dazu auch „global governance").[447] Diese Standards sind in einem erweiterten Systemrahmen für ein hoch entwickeltes Land wie die Bundesrepublik Deutschland in der Regel weniger restriktiv als zuvor, sodass mehr Spielraum für individuelles Handeln zur Verfügung steht, sich aber auch die Frage stellt, ob lokal bisherige Standards durchgehalten oder gar zusätzliche bzw. neuartige Standards eingeführt werden – auch im Angesicht der Vergrößerung des Raumes der wirtschaftlichen Konkurrenz. Entscheidend für eine nachhaltige Entwicklung ist dann, ob verhindert werden kann, dass rein kurzfristige ökonomische Vorteile großer Lösungen und standardisierter Produkte sich gegen die kleineren individuell zugeschnittenen Lösungen durchsetzen.[448]

Im Gegensatz zur Globalisierung stehen Bemühungen, verstärkt regionale Wirtschaftskreisläufe aufzubauen. So wurde z. B. in einigen Regionen ein „Regionalgeld" eingeführt, um die Wertschöpfung in der Region zu halten.[449] Darüber hinaus nehmen seit ca. einem Jahrzehnt bilaterale und regionale Handelsabkommen, die wiederum zu Protektionismus führen können, rasant zu.[450] Gleichzeitig können diese Abkommen aber auch ein Baustein für eine weitere Liberalisierung sein, da die Erfahrung mit begrenztem Freihandel die Vorteile von Liberalisierung zeigen kann.[451] Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise kündigten ebenfalls verschiedene Staaten protektionistische Maßnahmen, d. h. eine Regulierung des freien Warenverkehrs, an. Dass einzelne Aktionen zur Stärkung lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe ein nennenswertes Gegengewicht gegenüber der Globalisierung setzen können, ist zu bezweifeln. Auch die Drohung mit protektionistischen Maßnahmen ist wohl eher dem politischen Stimmenfang geschuldet als tatsächlichen wirtschaftlichen Argumenten.

3.2.2. Veränderung politischer Strukturen und Europäisierung

In engem Zusammenhang mit der Globalisierung steht die Europäisierung. Durch die Entwicklung der europäischen Staatengemeinschaft zur Europäischen Union mit ihren drei Säulen Europäische Gemeinschafte (frühere Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Euratom und Montanunion), der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit. Die Öffnung des europäischen Binnenmarkts 1993 (Wirtschafts- und Währungsunion) zeitigte ähnliche wirtschaftliche Auswirkungen auf europäi-

---

Württemberg (Hrsg., 1999): Das Ende der Politik? Staat – Wirtschaft – Globalisierung, Der Bürger im Staat, 49. Jahrgang, Heft 4/1999, S. 206.

444 Vgl. Kühnhardt, Ludger (2003): Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration? Discussion Paper C113 des Zentrums für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn, S. 16.

445 Vgl. Plate, Bernard von (2003): a. a. O., S. 5/6.

446 Vgl. Schmidt, Klaus-Dieter (1999): Gefordert ist ein anderer Staat – Auf dem Wege zum Minimalstaat? Nationale Wirtschaftsordnungen im globalen Wettbewerb, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg., 1999): Das Ende der Politik? Staat – Wirtschaft – Globalisierung, Der Bürger im Staat, 49. Jahrgang, Heft 4/1999, S. 212.

447 Vgl. Brock, Ditmar (2008): a. a. O., S. 89.
sowie: Knapp, Wolfgang (1999): Prozesse der Re-Territorialisierung im Rahmen der Globalisierung, „Europäische Metropolregionen" als neue Raumordnungskategorie, in: PlanerIn, Heft 4/99, S. 50-53.

448 Vgl. Radermacher, Franz Josef (2002): a. a. O., S. 11/12.

449 Vgl. Brock, Ditmar (2008): a. a. O., S. 97.

450 Vgl. Dür, Andreas (2006): Regionalismus in der Weltwirtschaft: Baustein oder Stolperstein für Globalisierung? in: Schirm, Stefan A. (2006): Globalisierung, Forschungsstand und Perspektiven, Internationale Politische Ökonomie, Bd. 4, S. 218.

451 Vgl. ebenda, S. 220.

scher Ebene wie die Globalisierung auf Weltebene.[452] Allerdings sind durch die Konstituierung der EU starke Steuerungsorgane vorhanden, welche die Entwicklung lenken und Fehlentwicklungen verhindern können. Neben der Wirtschaftspolitik existieren zahlreiche weitere Politikfelder der EU (z. B. Bildungs-, Forschungs-, Kultur-, Sozial-, Beschäftigungs-, Verbraucherschutz-, Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik), die im Idealfall mit der Wirtschaftspolitik abgestimmt werden.

Die Definition des Phänomens „Europäisierung" wird in der Politikwissenschaft kontrovers diskutiert, d. h. wie „Europa" die Mitgliedstaaten insgesamt oder wichtige Teile der politischen Ordnung verändert. Teilweise wird unter Europäisierung die Herausbildung und Entwicklung eines eigenständigen politischen Systems auf europäischer Ebene verstanden, teilweise kann darunter aber auch ein Anpassungsprozess von Organisationen an eine veränderte Umwelt – mit der Folge, dass die Europäische Gemeinschaft Teil der Organisationslogik nationaler Politik und Entscheidungsprozesse wird – verstanden werden.[453] Europäisierung kann demnach als die Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes um die europäische Dimension betrachtet werden.[454] Das Ergebnis von Europäisierung können Reformen und Lernprozesse sein.[455]

Es besteht kein Zweifel, dass die europäische Einigung seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 und erst recht in der Folge der weiteren Integrationsschritte vor allem seit Mitte der achtziger Jahre in besonderem Maße Auswirkungen auf die föderalstaatliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland hatte und auch in Zukunft haben wird. Jedes Jahr produziert die EU um die 500 politische Entscheidungen, Richtlinien und Verordnungen. Damit verändert sie nicht nur die Inhalte der Politik, sie beeinflusst auch die Art des Regierens in den Mitgliedstaaten.[456] Die Frage stellt sich, ob der Föderalismus durch die europäische Integration in seinem „Kern" bedroht ist oder ob er durch die „Europäisierung" nur eine Veränderung und Transformation erfährt, in der die europäische Integration lediglich eine Katalysatorfunktion übernimmt.[457] Da die Europäische Gemeinschaft auf allen diesen Feldern eigene Maßnahmen ergreifen kann, führt dies dazu, dass der Handlungsspielraum der Bundesländer hier deutlich eingeschränkt ist oder – positiv formuliert – eine europäische Dimension erhalten hat.[458]

Allerdings hatte die europäische Integration nicht zwangsläufig eine völlige Entmachtung nationaler Parlamente zur Folge, wie einzelne Ländervertreter befürchtet haben. Zwar sind nationale Parlamente nicht direkt in die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene eingebunden und nicht in der Lage, die Agenda auf europäischer Ebene entscheidend mitzugestalten oder direkten Einfluss auf europäische Entscheidungen auszuüben. Dennoch besitzen sie die Möglichkeit, auf die Verhandlungsposition der jeweiligen nationalen Regierung Einfluss zu nehmen. Im Mehrebenensystem sind sie „externe Vetospieler", weil ihre Zustimmung nicht in den europäischen Entscheidungsprozessen erforderlich ist, aber nationale Regierungen auf ihre Unterstützung angewiesen sind.[459] Die unterste Ebene hoheitlichen Handelns – die Kommunen – erfährt ebenfalls Kompetenzeinbußen und Funktionsverluste infolge der Vergemeinschaftung einer Reihe von Politikbereichen, aber auch erweiterte Mitwirkungsrechte auf EU-Ebene, zum Beispiel im „Beratenden Ausschuss aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" (Ausschuss der Regionen – AdR).[460] Da der AdR beratend tätig

---

452 Vgl. Kühnhardt, Ludger (2003): Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration? Discussion Paper C113 des Zentrums für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn, S. 8.

453 Vgl. Große Hüttmann, Martin; Knodt, Michèle (2000): Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 52-53/2000, S. 42.

454 Vgl. Kohler-Koch, Beate (2000): Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: Knodt, Michèle; Kohler-Koch, Beate (Hrsg., 2000): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt am Main/New York, S. 11-31.

455 Vgl. Eppler, Annegret (2006): Föderalismusreform und Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 50/2006, S. 19.

456 Vgl. Auel, Katrin (2005): Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika (Hrsg., 2005): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 293.

457 Vgl. Große Hüttmann, Martin; Knodt, Michèle (2000): a. a. O., S. 40.

458 Vgl. Hrbek, Rudolf (1997): Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 24/1997, S. 12-21.

459 Vgl. Benz, Arthur (2004): Europäisierung der Arbeit nationaler Parlamente, Hagen, S. 6.

460 Vgl. Stahl, Gerhard (2009): Die Rolle des AdR bei der Sicherung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Europa. Was bewirkt die Klagebefugnis vor dem EuGH? in: Beckmann, Klaus J.; Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hrsg., 2009): Städte im europäischen Verfassungssystem – Dokumentation eines Symposiums des Deutschen Städtetags und des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, S. 45.
Hobe, Stephan (2005): a. a. O., S. 38-49.

ist und lediglich ein Anhörungsrecht besitzt, ist er kein schlagkräftiges politisches Organ, sodass die Regionen und Kommunen zusätzliche Lobby-Möglichkeiten wie eigene Repräsentanten in Brüssel, im Europaparlament oder „inside-lobbying“ in der europäischen Bürokratie wahrnehmen müssen.[461] Hinzu kommt die Konsultation der kommunalen Spitzenverbände in den Verfahren zum Erlass von Richtlinien und Verordnungen der EU.[462]

Für die Regelung einer europäischen Raumentwicklung besitzt die EU keine Kompetenz. Auf mitgliedsstaatliche Initiative hin beschlossen die für die Raumordnung zuständigen nationalen Minister 1999 das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK. Trotz dass die Aussagen des EUREK für die Mitgliedsstaaten in keiner Weise rechtsverbindlich sind, zeigen die darin festgelegten Grundsätze eine starke Wirkung, da die Umsetzung von der EU finanziell massiv gefördert wird. Dies geschieht über die europäische Strukturpolitik. Das ursprüngliche Konzept europäischer Regionalpolitik sah lediglich eine pauschale Verteilung der Mittel des Fonds für Regionalentwicklung nach einem fixen Quotensystem auf die ökonomisch weniger leistungsstarken Mitgliedsstaaten vor. Mit der Reform von 1988/89 wurden die Fördermittel auf bestimmte Gebietskulissen (Ziel-Gebiete) bedürftiger Regionen konzentriert. Bei den damit verbundenen Programmen sollen regionale und lokale Gebietskörperschaften und seit 1993 auch Sozialpartner ausdrücklich miteinbezogen werden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Kooperationswünsche der EU in Deutschland nicht selten auf der Ebene der Bundesländer oder in den Mittelbehörden abgefangen werden. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und Akteure werden bislang kaum als gleichwertige Mitglieder in das Mehrebenennetzwerk der Strukturfondsförderung einbezogen.[463] In zunehmendem Maße werden für die Vergabe von Mitteln interkommunal erarbeitete regionale Entwicklungskonzepte vorausgesetzt.[464] Städte und Gemeinden sind von den strukturpolitischen Rechtssetzungsakten der EU in besonderem Maße betroffen, da bei ihnen über zwei Drittel der öffentlichen Investitionen entschieden wird.[465] ZIMMERMANN schätzt, dass bis zu zwei Drittel der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Vorschriften der EU beeinflusst werden.[466] HEINZ spricht von etwa drei Viertel der Richtlinien und Verordnungen, die auf regionaler und kommunaler Ebene beachtet werden müssen.[467]

Auch die Policy-Analyse beschäftigt sich in den letzten Jahren verstärkt mit der Europäisierung. Sie versteht darunter verschiedene Aspekte: die Übertragung nationalstaatlicher Politiken auf die EU-Ebene, der von der EU verursachte Wandel der politischen Steuerung in den Nationalstaaten sowie den Prozess der Politikformulierung auf der EU-Ebene und dessen Rückwirkung auf die Mitgliedsstaaten.[468] Diese abstrakt beschriebenen Aspekte finden sich ebenso regelmäßig in der Diskussion um die Auswirkungen der Europäisierung auf die Raumentwicklungspolitik.

3.2.3. Regionalisierung der Aktionsräume und Fehlen von Verwaltungsreformen

Die Aktionsräume der Bevölkerung aber auch der Unternehmen haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten durch eine steigende Mobilität beständig ausgedehnt und sind mittlerweile nicht mehr nur lokal sondern

---

Münch, Ursula; Meerwaldt, Kerstin; Fischer, Thomas (2002): Deutsche Länder in der Europäischen Union, in: Informationen zur politischen Bildung, Heft 275, S. 44-46.

461 Vgl. Esser, Josef (2005): a. a. O., S. 20 und 31.

462 Zu den möglichen Wegen der Einflussnahme der kommunalen Spitzenverbände im Netzwerk der kommunalen Interessenvertretung in der EU siehe auch:
Leitermann, Walter (2009): Die Konsultation der kommunalen Spitzenverbände in den Verfahren zum Erlass der Richtlinien und Verordnungen der EU, in: Beckmann, Klaus J.; Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hrsg., 2009): Städte im europäischen Verfassungssystem – Dokumentation eines Symposiums des Deutschen Städtetags und des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, S. 39-43.

463 Vgl. Articus, Stephan (2005): a. a. O., S. 66,
sowie: Miosga, Manfred (1999): Die Rolle der Regionen in der europäischen Strukturpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 9-10/1999, S. 675/676.

464 Vgl. Heinz, Werner (1998): Intraregionale Kooperation – Die Zusammenarbeit von Kernstädten und ihrem Umland, in: Der Städtetag, Heft 7/1998, S. 498.

465 Vgl. Kiepe, Folkert (1996a): Die Städte und ihre Regionen – Zur Notwendigkeit einer verbesserten kommunalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene, in: Der Städtetag, Heft 1/1996, S. 2/3.

466 Vgl. Zimmermann, Uwe (2006): Die Europäische Verfassung – Eine Bilanz aus kommunaler Perspektive, in: Alemann, Ulrich von; Münch, Claudia (Hrsg., 2006): Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden, S. 3.

467 Vgl. Heinz, Werner (2008): a. a. O., S. 70.

468 Vgl. Panke, Diana; Börzel, Tanja A. (2008): Policy-Forschung und Europäisierung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 138.

auch regional ausgerichtet.[469] Dies lässt sich am Beispiel einer Familie gut illustrieren: Die Familie wohnt in Ort A, der Vater arbeitet in Ort B, die Mutter in Ort C, der tägliche Einkauf findet in Ort B statt, der Wochenendeinkauf in Ort D. Die Tochter geht in Ort A zur Grundschule, der Sohn in Ort E auf die weiterführende Schule. Ein großes Schwimmbad sowie weitere Freizeitmöglichkeiten finden sich in den Orten F und G. Für Verwaltungsangelegenheiten ist das Amt in Ort H zuständig. Im Ergebnis gibt es vielfältig ausdifferenzierte Standorte mit spezialisierten Nutzungsansprüchen und eine stetig intensivierte Arbeitsteilung zwischen den Kommunen.[470]

An dem beschriebenen Beispiel zeigt sich, wie oft von Bürgern im täglichen Leben (kommunale und oft sogar regionale) Verwaltungsgrenzen überschritten werden, ohne dass dies vom Bürger selbst wahrgenommen würde.[471] Verwaltung und Politik sind demgegenüber aber sehr stark auf ihre Territorien beschränkt, da ihre gewählten Vertreter nur für den jeweiligen räumlichen Kompetenzbereich Entscheidungen treffen dürfen. Somit entwickeln sich materielle Bedürfnisse, lebensräumliche Alltagserfahrungen und Gestaltungsmöglichkeiten und -horizont in der Politik stetig weiter auseinander, sodass sich eine Inkongruenz zwischen individuellen Aktionsräumen der Menschen, der Wirtschaft und der Verwaltung ergibt.[472]

Für die regionale und interkommunale Entwicklung haben diese neuen, variablen Geometrien eine große Bedeutung. So entstehen zweckorientierte Bündnisse in Teilräumen (z. B. Stadt-Umland-Kooperationen, LEADER-Aktionsgruppen) sowie „Insellösungen“ im großräumigen Verbund (z. B. Städtenetze, Projekte in EU-Programmen wie INTERREG B/C). Die räumliche Einheit der Verwaltung und die homogene bzw. verwaltungstechnische Abgrenzung von Regionen werden in den kommenden Jahren immer schwieriger werden.[473] Damit nimmt auch die Bedeutung der kommunenübergreifenden, großräumigen Regionalplanung zu, weil raumstrukturelle Prozesse sich zunehmend in einem weiträumigeren Gebiet abspielen.[474]

3.2.4. Herausforderungen des demographischen Wandels

Prinzipiell findet der demographische Wandel bereits seit mehr als 100 Jahren statt. Der erste demographische Übergang, d. h. der Rückgang der Sterblichkeit (höhere Lebenserwartung) und ein Rückgang der Geburtenziffer fand bereits zwischen 1870 und 1900 statt. Dem folgte ein zweiter Übergang mit einem noch stärkeren Geburtenrückgang („Pillenknick“) zwischen den Jahren 1965 und 1975 mit der Folge, dass die heutigen Kindergenerationen jeweils um ein Drittel kleiner sind als die vorausgegangene Elterngeneration. Das Ergebnis ist ein umfassender Wandel im Altersaufbau der Bevölkerung von einer Dreiecks- (ca. noch 1870) zu einer Urnenform (heute und in Zukunft).[475]

Setzen sich die demographischen Trends fort, werden in Deutschland zukünftig weniger Menschen leben, die im Durchschnitt älter sind. Dies zeigt z. B. die 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2009[476] (vgl. auch Abbildung 4). So wird nach der mittleren Variante die Einwohnerzahl Deutschlands von 82 Mio. im Jahr 2008 auf – je nach angenommener Zuwanderung – eine Zahl zwischen 65 und 70 Mio. im Jahr 2060 zurückgehen,[477] das mittlere Alter (Medianalter) von 43 Jahren im Jahr 2008 auf

---

469 Vgl. Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (2005): Regionale Kooperation, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 531-533.

470 Vgl. Lintner, Peter (2005): Interkommunale Kooperation – neue Wege zur Standortsicherung in Standortgestaltung in Verdichtungsräumen, in: Ante, Ulrich (Hrsg., 2005): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich, Arbeitsmaterial der ARL, Heft 318, Hannover, S. 41.

471 Vgl. Wassermann, Jens (2008): a. a. O., Saarbrücken, S. 18/19.

472 Vgl. Wickel, Martin (2001): Zur rechtlichen Organisation von Regionen, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 54. Jahrgang, Heft 20, S. 837.
Vgl. Müller, Bernhard (1999): Kooperative Entwicklungsansätze in Ostdeutschland: von der Raumordnung zur Regionalentwicklung in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9-10/1999, S. 597.
Vgl. Müller, Wolfgang; Rohr-Zänker, Ruth (1997): Die Städte und ihr Umland – Plädoyer für einen Perspektivenwechsel, in: Raumplanung, Heft 78, S. 153.

473 Vgl. Contextplan Slapa&Zemke GmbH (Hrsg., 2008): Interkommunale Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung: Von lokalen Egoismen und gemeinsamen Interessen – Dokumentation einer Tagung am 21. und 22. April 2008 in Bad Emstal bei Kassel, Berlin, S. 49.

474 Vgl. Seht, Hauke von (2010): Stärker koordinieren! Regionalplanung vor neuen Herausforderungen, in: Raumplanung, Heft 150/151, Juni/August 2010, S. 168.

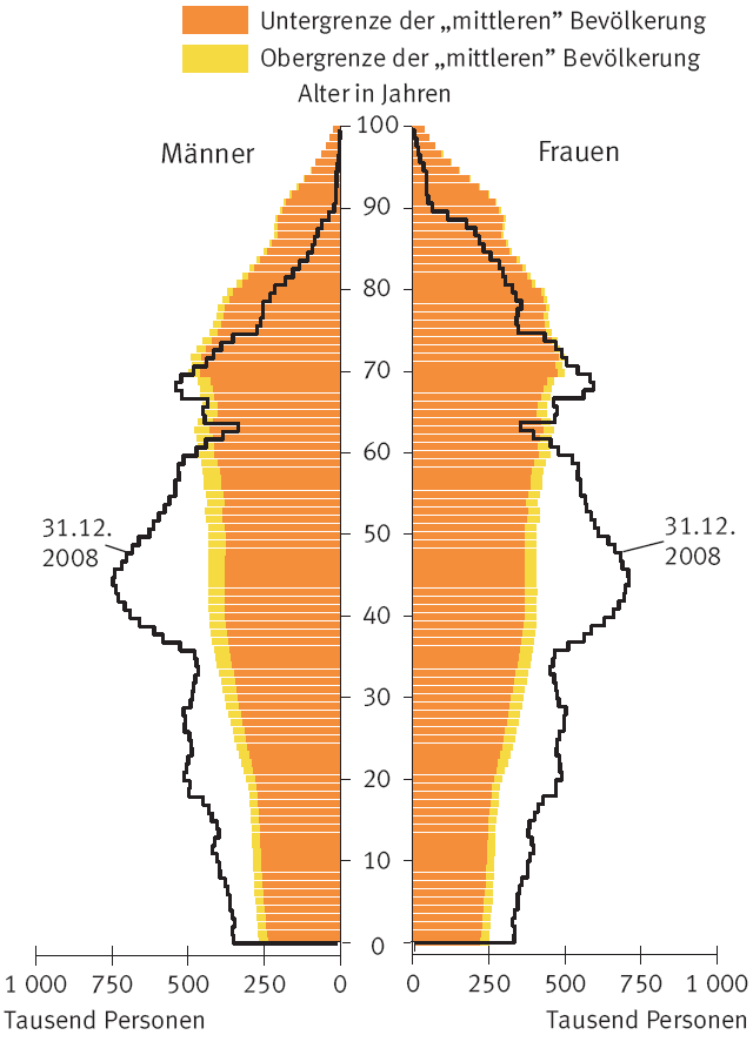
475 Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg., 2008): Bevölkerung – Daten, Fakten, Trends zum demographischen Wandel in Deutschland, Wiesbaden, S. 8-10.

476 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2009): a. a. O.

477 Vgl. ebenda, S. 12.

ca. 52 Jahre im Jahr 2060 steigen.[478] In Rheinland-Pfalz soll die Bevölkerung nach der mittleren Variante von 4,05 Mio. Einwohnern im Jahr 2006 auf 3,45 Mio. Einwohner im Jahr 2050 zurückgehen.[479] Diese Entwicklungen können weder durch Veränderungen in den demographischen Verhaltensmustern wie Geburtenanstieg noch eine verstärkte Zuwanderung junger Menschen gestoppt sondern allenfalls verlangsamt werden, da sie bereits im Altersaufbau der heutigen Bevölkerung angelegt ist. Die „demographische Welle" der Baby-Boom-Generation der 1950er/1960er Jahre wird nach ungefähr den Jahren 2030-2050 die Spitze der Bevölkerungspyramide (eigentlich Bevölkerungsurne) erreicht haben, danach wird das durchschnittliche Alter der Bevölkerung weniger dynamisch steigen.[480]

Abbildung 4: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland in den Jahren 2008 und 2060



Entwurf: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2009

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, S. 15.

Hinzu kommen Wanderungen über die Grenzen der Bundesrepublik hinweg. Neben der zahlenmäßig weit kleineren Auswanderung tritt eine seit Mitte der 1960er-Jahre verstärkte Zuwanderung. Die Altersstruktur der Personen mit Migrationshintergrund ist deutlich jünger als die der deutschen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Bei den unter 5-Jährigen stellen Personen mit Migrationshintergrund sogar knapp ein Drittel der

478 Vgl. ebenda, S. 16.

479 Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2007): Rheinland-Pfalz 2050 – zweite regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2006), Statistische Analysen, Nr. 7/2007, Bad Ems, S. 83.

480 Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 10/11.

Bevölkerung. Der demographische Wandel kann damit vereinfacht mit dem schlagwortartigen Satz zusammengefasst werden: „Wir werden älter, weniger und bunter."

Großräumig ist Deutschland vor allem durch einen Ost-West-Gegensatz in der Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet. Während die Unterschiede im Geburtenniveau und der Lebenserwartung eher gering sind und sich seit 1990 tendenziell angeglichen haben, konzentriert sich die Zuwanderung aus dem Ausland in erster Linie auf die westdeutschen Bundesländer. Auch bei den Binnenwanderungen profitieren eher die südwestdeutschen Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.[481] Der Anteil der über 65-Jährigen ist ebenfalls regional unterschiedlich. 2006 lag er in Rheinland-Pfalz bei 20 %, was ungefähr dem bundesdeutschen Durchschnitt entspricht, in Hessen bei 19 %.[482] Der Anteil hat in Rheinland-Pfalz seit 1995 um 4 % zugenommen.[483]

Die Auswirkungen des demographischen Wandels sind vielfältig. Sie wurden in den zurückliegenden Jahren oftmals wesentlich negativer eingeschätzt, da teilweise auch übertriebene Annahmen im Bewusstsein von Politik und Bevölkerung vorherrschten.[484] Erst in jüngster Zeit – nachdem bereits erste Auswirkungen sicht- und spürbar geworden sind – zeigt sich ein realistischerer Umgang mit den Herausforderungen.[485] Die große Mehrheit der Akteure zeigt sich für das Themenfeld sensibilisiert. Allerdings ist das Problembewusstsein ungleich verteilt. Es existiert offenbar ein deutlicher Zusammenhang zwischen aktueller Betroffenheit und der Bereitschaft zur Problematisierung der demographischen Entwicklung – ein Umstand, der auf signifikante Unterschiede in der gegenwärtigen demographischen Situation (Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsräumen) zurückzuführen ist.[486] Insgesamt zeigen sich folgende gesamtgesellschaftliche Herausforderungen:

- Effekte auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, da die Zahl der Arbeitskräfte aber auch der Nachfrager zurückgeht.[487]
- Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen:[488]
    - Ausgabenremanenz vieler Kostenpositionen trotz rückläufiger Bevölkerung,[489]
    - der Sicherung der Funktionsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme aufgrund höherer Lebenserwartung und damit verbundenen (insgesamt) höheren Rentenzahlungen und Kosten für das Gesundheitswesen bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl der Beitragszahler[490]

Der demographische Wandel besitzt zahlreiche räumliche Auswirkungen, sowohl im großräumigen als auch im kleinräumigen Maßstab. Hier sind beispielsweise zu nennen:

- Aufrechterhaltung und Anpassung der sozialen (Schulen,[491] medizinische Versorgung,[492] Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs und zwischenmenschlicher Kommunikation)[493] und technischen

---

481 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg., 2007): Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden, S. 8.

482 Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 32/33 und 54.

483 Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008): Rheinland-Pfalz – ein Ländervergleich in Zahlen, Statistische Analysen, Nr. 8/2008, Bad Ems, S. 23.

484 Vgl. Dorbritz, Jürgen; Lengerer, Andrea; Ruckdeschel, Kerstin (2005): Einstellungen zu demographischen Trends und zu bevölkerungsrelevanten Politiken - Ergebnisse der Population Policy Acceptance Study in Deutschland 2003, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Sonderheft, Wiesbaden, S. 9 und 13.

485 Vgl. exemplarisch Wiechmann, Thorsten; Siedentop, Stefan (2006): Chancen des Schrumpfens – Stadtumbau als kommunale Gestaltungsaufgabe, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg., 2006): Wegweiser demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh, S. 106-111.

486 Vgl. Sarcinelli, Ulrich; Stopper, Jochen (2006): Demographischer Wandel und Kommunalpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006, S. 6.

487 Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 68.

488 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2007a): Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, Forschungen, Heft 128, Berlin/Bonn.

489 Vgl. Mäding, Heinrich (2004): Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen, einige Trends und Erwartungen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jahrgang, Heft 2004/I, S. 100.

490 Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 69.
sowie: Franz, Peter (2004): Schrumpfende Städte – Schrumpfende Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jahrgang, Heft 2004/I, S. 48.

(Wasserver- und -entsorgung, Verkehr)[494] Infrastruktur (Daseinsvorsorge/kommunale Grundversorgung[495]): Dabei sind auf der einen Seite zu unterscheiden die Anpassung der Infrastruktur aufgrund des quantitativen Bevölkerungsrückgangs und auf der anderen Seite aufgrund der Verschiebung der Altersstruktur und damit verbundenen Nachfrageveränderungen,

- Gebäudeleerstände aufgrund zurückgehender Anzahl an Haushalten und Geschäftsschließungen,[496]
- Vermuteter Rückgang der Suburbanisierung aufgrund schlechter Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in suburbanen oder gar peripheren Gebieten.[497]

3.2.5. Finanzielle Situation der Kommunen und Notwendigkeit effizienter Aufgabenerfüllung

Die finanzielle Situation der Kommunen und damit die verstärkte Notwendigkeit effizienter Aufgabenerfüllung ist ein treibender Faktor zur Bildung interkommunaler Kooperationen. So waren die deutschen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände Ende 2007 mit durchschnittlich 3.286 Euro je Einwohner verschuldet.[498] Dabei unterscheidet sich die Situation der Kommunen zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich. Die geringste Pro-Kopf-Verschuldung weisen die Kommunen in Schleswig-Holstein auf (1.957 Euro je Einwohner), die höchste Schuldenlast Mecklenburg-Vorpommern (4.619 Euro je Einwohner). Rheinland-Pfalz liegt mit einem Wert von ca. 3.500 Euro je Einwohner über dem Durchschnittswert der westdeutschen Flächenländer (ca. 3.300 Euro je Einwohner). Hessen liegt bei ca. 3.800 Euro je Einwohner.[499]

Die kommunalen Schulden sind zwischen 2000 und 2007 bundesweit um insgesamt 22,7 % angestiegen, wobei der Anstieg bis 2006 erfolgte und der Schuldenstand im Jahr 2007 um 0,8 % sank.[500] Für das Jahr 2008 ist eben-

---

491 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg., 2009): Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 3: Auswirkungen auf Kindertagesbetreuung und Schülerzahlen im Bund und in den Ländern, Wiesbaden.

492 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg., 2008): Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 2: Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern, Wiesbaden.

493 Vgl. Kocks, Martina (2006): Lokale und regionale Infrastrukturplanung, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg., 2006): Wegweiser demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh, S. 101-103.

494 Vgl. Koziol, Matthias (2004): Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jahrgang, Heft 2004/I, S. 72-75.

495 Vgl. Beetz, Stephan (2006): Ländliche Politik im demographischen Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006, S. 27/28.
darüber hinaus: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2010): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel, Werkstatt: Praxis Heft 64, Berlin/Bonn.

496 Vgl. Bose, Marc; Wirth, Peter (2006): Gesundschrumpfen oder Ausbluten? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 20-21/2006, S. 19.

497 Vgl. Gatzweiler, Hans-Peter; Maretzke, Steffen (2008): Städte im demographischen Wandel – Stadtentwicklung zwischen Sub- und Reurbanisierung, Wachstum und Schrumpfung, in: Maretzke, Steffen (Hrsg., 2008): Städte im demografischen Wandel – Wesentliche Strukturen und Trends des demographischen Wandels in den Städten Deutschlands, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Heft 125, S. 17-30.
sowie: Hirschle, Michaela; Sigismund, Markus (2008): Zurück in die Stadt ist kein Selbstläufer – Unterschiede der Stadt-Umland-Wanderungen in schrumpfenden und wachsenden Wohnungsmarktregionen, in: Maretzke, Steffen (Hrsg., 2008): Städte im demografischen Wandel – Wesentliche Strukturen und Trends des demographischen Wandels in den Städten Deutschlands, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Heft 125, S. 41-50.
sowie: Köppen, Bernhard (2008): Reurbanisierung als Hoffnung der Städte im demographischen Wandel, in: Maretzke, Steffen (Hrsg., 2008): Städte im demografischen Wandel – Wesentliche Strukturen und Trends des demographischen Wandels in den Städten Deutschlands, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Heft 125, S. 31-40.
sowie: Schmidt, Kerstin; Große Starmann, Carsten (2006): Kommunen im demographischen Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006, S. 13/14.
sowie: Müller, Bernhard; Siedentop, Stefan (2004): Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumlichen Planung und Entwicklung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jahrgang, Heft 2004/I, S. 25.

498 Vgl. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg., 2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – ein Ländervergleich, Gütersloh, S. 14.

499 Vgl. ebenda, S. 28.

500 Vgl. ebenda, S. 14.

falls mit einem Rückgang der Schuldenlast zu rechnen. Angesichts der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ist allerdings davon auszugehen, dass die Schuldenlast in den nächsten Jahren wieder ansteigen wird. Für 2009 wird aufgrund des zweiten Konjunkturpakets der Bundesregierung noch kein Minus für die kommunalen Gesamteinnahmen erwartet. Für 2010 rechnet der Deutsche Städtetag allerdings mit einem deutlichen Rückgang der Einnahmen.[501]

Neben diesen derzeitigen Entwicklungen weist die Finanzverfassung der deutschen Gemeinden allerdings noch weitere strukturelle Problemschwerpunkte auf. So wird z. B. immer noch vielfach davon ausgegangen, dass die Neuausweisung von Baugebieten grundsätzlich einen Gewinn für die Gemeindekasse erzielt, obwohl bereits seit einiger Zeit Studien existieren, die dies widerlegen oder zumindest stark einschränken.[502] Außerdem wurden in der Vergangenheit vielfach die Folgekosten insbesondere von Infrastrukturinvestitionen nicht in ausreichendem Maße bedacht.[503] Diese sind zudem stark von der Siedlungsstruktur abhängig,[504] so dass sich auch hier in Verbindung mit dem demographischen Wandel starke Risiken für die kommunalen Haushalte ergeben werden.

3.3. Aktuelle Entwicklungslinien der Raumentwicklung

3.3.1. Herausbildung von Metropolregionen

3.3.1.1. Analytische Betrachtung von Metropolregionen

Internationale Forschungen zu Städtehierarchien

In den vergangenen beiden Jahrzehnten wurde in der Stadtforschung vielfach die Entstehung von metropolitanen Räumen diskutiert und analysiert. Nicht zuletzt durch die Globalisierung und den damit einhergehenden Standortwettbewerb zwischen verschiedenen Regionen und ihren Hauptstädten bzw. Metropolen entstanden zahlreiche internationale Städtevergleiche („Rankings“) unter den unterschiedlichsten Gesichtspunkten. Während in der älteren Metropolenforschung die Bedeutung von Metropolen meist allein an der Bevölkerungszahl festgemacht wurde, konzentrieren sich neuere Ansätze seit den 1980er Jahren mehr auf die ökonomischen Funktionen von Metropolen und beziehen die Bevölkerungszahl der Metropole – wenn überhaupt – nur als einen Indikator von vielen mit ein.[505]

Den ersten und bis heute noch grundlegenden Forschungsansatz auf diesem Gebiet veröffentlichte FRIEDMANN 1968.[506] Nach diesem Ansatz wurden die Städte der Welt nach sieben Indikatoren untersucht: bedeutende Finanzzentren, Sitze transnationaler Konzerne, Sitze internationaler Organisationen, wachsender Dienstleistungssektor, Produktionszentren, wichtige Transportknotenpunkte und Bevölkerungsgröße. Die Städte der industrialisierten Welt und der Entwicklungsländer (vgl. dazu die Zentrum-Peripherie-Diskussion, zu der auch FRIEDMANN einen erheblichen Beitrag geleistet hat[507]) werden jeweils in Städte von höchster und von zweitrangiger Wichtigkeit eingeteilt. Als „primary cities“ gelten nach seiner Untersuchung Tokio, Los Angeles, Chicago, New York, London und Paris. In Europa finden sich des Weiteren die zweitrangigen Städte Mailand, Madrid und Wien. Deutsche Städte finden sich in keiner Kategorie.

---

501 Vgl. Ohne Verfasserangabe (2009): 2008 in vielen Städten noch Aufschwung, aber Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich weiter – Deutscher Städtetag legt aktuelle Finanzdaten vor, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetags, Ausgabe 2/2009, S. 2.

502 Vgl. Verband Region Stuttgart (Hrsg., 2006): Neubaugebiete und demografische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart, Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart, Heft 25, Stuttgart.
sowie: Gutsche, Jens-Martin (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte, ECTL-Working Paper 18 der Technischen Universität Hamburg-Harburg, Hamburg.

503 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006): Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung – Ein Leitfaden zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastrukturen, Werkstatt: Praxis, Heft 43, Berlin/Bonn.

504 Vgl. Schiller, Georg; Siedentop, Stefan (2005): Infrastrukturkosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, in: DISP, Heft 160, S. 83-93.

505 Vgl. Adam, Brigitte; Göddecke-Stellmann, Jürgen; Heidbrink, Ingo (2005): Metropolen als Forschungsgegenstand, Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2005, S. 418.

506 Vgl. Friedmann, John (1986): The World City Hypothesis, in: Development and Change, Vol. 17, Issue 1, S. 69-84.

507 Vgl. Maier, Gunther; Tödtling, Franz (1996): Regional- und Stadtökonomik 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik, Wien/New York, S. 98-100.

Dieser Ansatz FRIEDMANNS wurde durch SASSEN[508] weiterentwickelt, sie bezeichnet die höchstrangigen Städte als „global cities". Diese zeichnen sich durch eine ausgeprägte Steuerungs- und Kontrollfunktion und durch einen starken Dienstleistungssektor (insbesondere Finanzdienstleistungssektor) aus. Die Bedeutung einer Metropole wird nach dem Grad ihrer Integration im weltwirtschaftlichen System gemessen. Durch den Überschuss an Steuerungs- und Kontrollmacht stehen die Metropolen an der Spitze des globalen Städtesystems. Diese herausgehobenen Städte liegen einerseits räumlich in einem Nationalstaat, andererseits liegen ihre Aktionsräume und Austauschbeziehungen eher in ähnlich strukturierten Regionen in anderen Nationalstaaten bzw. Weltregionen, so dass die Austauschbeziehungen zwischen diesen herausgehobenen Regionen untereinander wesentlich stärker sind als die zu anderen Regionen im eigenen Nationalstaat. SASSEN spricht in diesem Zusammenhang von „transnationalen Wirtschaftsräumen"[509], KNAPP von einer „Entnationalisierung des Städtischen"[510].

KNAPP sieht in diesen Entwicklungen allerdings auch den Anschub zu einer Re-Territorialisierung, d.h. subglobale territoriale Räume wie Stadt-Regionen werden restrukturiert und gewinnen damit an Bedeutung. Der Prozess der Relativierung des nationalen Rahmens zugunsten neuer stadt-regionaler (z.B. Region Stuttgart) bzw. supranationaler (z.B. EU) Steuerungsfunktionen im Zuge der Globalisierung wird „Glokalisierung" genannt, schon im Begriff werden lokale und globale Ebenen miteinander verbunden. „Das Nachdenken über „Glokalisierung" zwingt dazu, sozialwissenschaftliche, ökonomische, geographische und kulturwissenschaftliche Sichtweisen und Analysen zu verknüpfen und verbindet außerdem unterschiedliche räumliche Ebenen vom lokalen Ort bis zum globalen Raum miteinander."[511] Dieser Forderung nach einer Erweiterung der Metropolendefinition – zusätzlich zu ökonomischen Funktionen – um kulturelle und soziale Funktionen wird in später entwickelten Forschungsansätzen entsprochen.

Die Forschergruppe „Globalization and World Cities Study Group and Network" um TAYLOR hat sich mit der Erforschung der Verknüpfungen zwischen den einzelnen Metropolen beschäftigt. Dabei wird von der These SASSENS ausgegangen, dass Weltstädte entscheidende Orte der Produktion und Koordination hochspezialisierter, unternehmensorientierter Dienstleistungen sind. Diese Dienstleister bauen interurbane transnationale Wirtschaftsverflechtungen auf. Damit sind sie die eigentlichen metropolitanen Akteure nicht die Städte selbst, auch wenn diese beispielsweise durch Stadt- und Standortmarketing Einfluss auf die Ansiedlung von Firmen nehmen. Aus den erhobenen Daten wurde der Grad der Vernetzung errechnet. Den größten Grad der Vernetzung (Konnektivität) besitzen London und New York. In Deutschland wurden die Städte Hamburg, Berlin, Düsseldorf, Köln, Frankfurt, Stuttgart und München untersucht.[512]

TAYLORS Netzwerkmodell wurde zunächst nur auf die Verflechtungen der hochwertigen unternehmensnahen Dienstleistungen angewandt, es lässt sich bei entsprechender Datengrundlage auch auf politische, kulturelle und soziale organisatorische Verflechtungen ausdehnen. Mittlerweile liegen auch Berechnungen für Medienkonzerne, Architekturfirmen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) vor.[513]

Metropolfunktionen in Deutschland

Eine Ausdehnung der Indikatoren der Metropolenforschung von rein ökonomischen Aspekten zusätzlich auf staatliche, kulturelle und soziale Funktionen der Metropolen stellt der Ansatz von BLOTEVOGEL dar.[514] Er integriert den Ansatz TAYLORS in sein Konzept und entwickelt ihn weiter.[515] Die Funktionen von Metropolen lassen sich demnach grob in drei Hauptfunktionen einteilen:

- Entscheidungs- und Kontrollfunktionen,
- Innovations- und Wettbewerbsfunktionen und die

508 Vgl. Sassen, Saskia (1991): The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton (NJ).

509 Vgl. Sassen, Saskia (1996): Metropolen des Weltmarkts: Die neue Rolle der Global Cities, Frankfurt/Main/New York, S. 10/11 und 28/29.

510 Knapp, Wolfgang (1999): a. a. O., S. 50.

511 Ebenda, S. 50.

512 Vgl. Hoyler, Michael (2005): Transnationale Organisationsstrukturen, vernetzte Städte: Ein Ansatz zur Anaylse der globalen Verflechtung von Metropolregionen, in: in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2005, S. 431-434.

513 Vgl. ebenda, S. 437.

514 Ein Plädoyer zur Aufweitung der auf ökonomische Aspekte verengten Sichtweise von Metropolräumen findet sich auch in: Adam, Brigitte; Göddecke-Stellmann, Jürgen (2003): Konzepte und Strategien in Metropolregionen, in: RaumPlanung, Heft 108/9, Juni/August 2003, S. 120-124.

515 Vgl. Adam, Brigitte; Göddecke-Stellmann, Jürgen (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9.2002, S. 515/516.

- Gateway-Funktion.

Spätere und weiterführende Überlegungen beziehen auch die Symbolfunktion (Bekanntheitsgrad, architektonische Symbole etc.) von Metropolregionen mit ein.[516]

Bei der *Entscheidungs- und Kontrollfunktion* wird unterschieden zwischen öffentlicher und privat(wirtschaftlich)er Entscheidungs- und Kontrollfunktion. Dabei sind insbesondere staatliche Regierungssitze, Parlamente, oberste Behörden sowie Sitze transnationaler Organisationen bzw. Hauptsitze nationaler und internationaler Unternehmen von Bedeutung. Zur privaten Seite zählen auch Verbände, Kammern und internationale NGO.[517]

Die *Innovations- und Wettbewerbsfunktion* wird in erster Linie durch die Generierung und Verbreitung von Wissen, Einstellungen, Werten und Produkten beschrieben und lässt sich unterteilen in wirtschaftlich-technische sowie soziale und kulturelle Innovationen. Zum ersten Teil zählen Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, Universitäten und wissensintensive Dienstleister, zum zweiten kulturelle Einrichtungen wie z. B. Theater und Museen aber auch Orte sozialer Kommunikation.[518]

Die *Gateway-Funktion* steht für den Zugang zu Menschen, Wissen und Märkten und wird gekennzeichnet durch das Vorhandensein von Verkehrsknoten (insbesondere im Luftverkehr, Autobahnen und Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken), alle Arten von Medien, Kongressen, Bibliotheken, Datenleitungen sowie Messen und Ausstellungen.[519]

Die *Symbol-Funktion* beschreibt die Funktion von Metropolen, Zeichen, Vorbilder, Moden, Normen und Deutungsangebote in den vielfältigsten Formen zu erzeugen und zu verbreiten. Die Leistungsfähigkeit der ansässigen Medien- und Kulturwirtschaft kann hier als erster Indikator gelten. Die Medien prägen die Wahrnehmung und nicht zuletzt auch das Verständnis der Welt. Hier werden Diskurse der politischen und kulturellen Auseinandersetzung organisiert – nicht nur an formalen Orten wie Hochschulen und Kultureinrichtungen sondern auch an Orten der sozialen Kommunikation bis hin zu kreativen Milieus. An dieser Stelle überschneidet sich die Symbolfunktion mit der Innovations- und Wettbewerbsfunktion, da das Vorhandensein dieser Möglichkeiten und Symbole gleichzeitig einen Attraktivitätsfaktor für hoch qualifizierte Arbeitskräfte darstellt. Darüber hinaus besitzen Metropolen und ihre umliegenden Regionen auch durch ihre bauliche Gestalt wie z.B. städtebaulicher Ikonen Symbol-Funktion.[520]

Die Operationalisierung der Kernfunktionen mittels quantitativer Indikatoren wurde im *Raumordnungsbericht 2005* weiterentwickelt und präzisiert.[521] Ausführliche Überlegungen zur Problematik der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen stellten 2009 BLOTEVOGEL/SCHULZE[522] an. Die derzeit verwendeten Indikatoren zur Messung von Metropolfunktionen in Deutschland sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt. Für die Quantifizierung der Symbolfunktion sind bislang keine aussagekräftigen Indikatoren gefunden worden.

Tabelle 17: Indikatoren zur Messung von Metropolfunktionen

Entscheidungs- und Kontrollfunktion

516 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2007b): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. In: Werkstatt: Praxis, Heft 54, Berlin/Bonn, S. 5.

517 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2005a): Metropolregionen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 645.

518 Vgl. ebenda.

519 Vgl. ebenda.

520 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich; Danielzyk, Rainer (2009): Leistungen und Funktionen von Metropolregionen, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 27-28.

521 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2005): Raumordnungsbericht, Berichte Band 21, Bonn, S. 178.

522 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich; Schulze, Kati (2009): Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 30-58.

Unternehmen und Kapital	• Beschäftigte der 500 größten Unternehmen • Umsatz der 500 größten Unternehmen • Bilanzsumme der 50 größten Banken • Bruttobeiträge der 20 größten Versicherungen • Börsenstandorte
Politik und Zivilgesellschaft	• Personal des Bundes und des jeweiligen Landes • Bundesministerien • Landesbehörden • Botschaften • Internationale Organisationen (u. a. EU- und UN-Organisationen • Gerichte
Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit	
Hochschulen und Forschung	• Studierende (über 5.000 Eingeschriebene) • Ausländische Studierende • Internationale Studiengänge • Anzahl der aktuellen DFG-Sonderforschungsbereiche • Anzahl der Stammsitze von Großforschungseinrichtungen • Exzellenzinitiative Standorte Spitzenuniversitäten, Exzellenzcluster und Graduiertenschulen
Forschung- und Entwicklung (Privatwirtschaft)	• Forschungs- und Entwicklungspersonal • Beschäftigte in wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungszweigen • Hochqualifizierte Arbeitnehmer in technologieorientierten Wirtschaftszweigen • Beschäftigte Ingenieure • Bewilligte Darlehen KfW-Innovationsprogramm • Patentanmeldungen Wirtschaft und Wissenschaft • Gewerbeanmeldungen • Gründungstätigkeit High-Tech Top 100 • Beziehungen zwischen transanationalen Mehrbetriebsdienstleistungsunternehmen (GaWC)
Gatewayfunktion	
Zugang zu Menschen	• Anzahl Flugzeugbewegungen • Passagieraufkommen Flughäfen • Größte Bahnhöfe – Züge des Fernverkehrs täglich • Größte Bahnhöfe – Reisende und Besucher täglich • Erreichbarkeit Autobahnnetz: Durchschnittliche Pkw-Fahrzeiten von jedem Kreis zur nächsten Bundesautobahn • Pendlersaldo: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte über Gemeindegrenzen
Zugang zu Wissen	• Medieneinheiten in wissenschaftlichen Universal- und Hochschulbibliotheken • 100 größte Verlage am Hauptsitz • Verlagsorte der überregionalen Tageszeitungen

	• Fernsehsender am Hauptsitz • Öffentliche und private Hörfunkstandorte • Vergabe Internet-Domains
Zugang zu Märkten	• Messeplätze – Hallenkapazitäten über 100.000 m² • Messebesucher der internationalen und überregionalen Messeplätze • Übernachtungen im Tourismus • Luftfrachtaufkommen internationaler Flughäfen • Umschlagmengen deutscher Seehäfen • Container deutscher Binnenhäfen • Logistikunternehmen am Hauptsitz Top 10 • Tagungs- und Kongresscenter am Hauptsitz

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Blotevogel, Hans Heinrich; Schulze, Kati (2009): Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 39.

Festzuhalten ist bei fast allen Metropolfunktionen, dass sie – mit Ausnahme der sozialen und kulturellen Innovationsfunktion – nicht auf die Versorgung privater Haushalte ausgerichtet sind wie das Zentrale-Orte-Konzept, sondern als Impulsgeber für die ökonomische, politische, soziale und kulturelle Raumentwicklung dienen.[523]

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung geht in seinen neuesten Überlegungen von fünf metropolitanen Funktionsbereichen aus:[524]

- „Politik“ mit den internationalen Bezügen der nationalstaatlichen Regierungen und überstaatlichen Organisationen,
- „Wirtschaft“ mit den globalen Produktions-, Handels- und Finanzbeziehungen,
- „Wissenschaft“ mit den global bedeutsamen Universitäten, Forschungsnetzwerken und Innovationen,
- „Verkehr“ mit seiner Bedeutung für die weltweite Vernetzung von Personen, Gütern und Informationen und
- „Kultur“ mit den Ereignissen in Kunst und Sport von weltweiter Bedeutung.

3.3.1.2. Politisch-normative Betrachtung von Metropolregionen

Die Gründe für eine politisch-programmatische, metropolenorientierte Politik und damit für eine Konzentration auf diese Räume liegen darin, dass diese Räume die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit eines Landes verbessern, die weltwirtschaftliche Integration eines Landes fördern und den internationalen kulturellen Transfer gewährleisten (vgl. Kapitel 3.1.1.1).[525]

In diesem Kapitel soll anhand einer tabellarischen Übersicht (siehe Tabelle 18) ein kurzer Überblick über die bisherige Entwicklung der raumordnerischen Kategorie der Metropolregion – insbesondere der Entscheidungen, welche die Ausgestaltung deutscher Metropolregionen betreffen – gegeben werden.

Tabelle 18: Überblick über die Entwicklung des raumordnerischen Konzepts der Metropolregion

Datum	Ereignis	Inhalt

523 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2005a): a. a. O., S. 644-645.

524 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg., 2010): Metropolräume in Europa, BBSR-Kompakt 4/2010, Bonn, S. 2.

525 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2002): Deutsche Metropolregion in der Vernetzung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6-7/2002, S. 347.

Februar 1993	Veröffentlichung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens	Erstmalige Erwähnung des Sachverhalts der „Zentren mit internationaler Funktion und Ausstrahlung“[526]
April 1995	Veröffentlichung des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens (Beschluss der MKRO vom 08. März 1995)	Erste Definition der Europäischen Metropolregion: „Europäische Metropolregionen [sind] räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen.“[527]
Juni 1997	MKRO-Beschluss „Bedeutung der großen Metropolregionen für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa“ vom 03. Juni 1997	Festlegung der sieben deutschen Metropolregionen: Hamburg, Berlin/Brandenburg, Rhein-Ruhr, Sachsendreieck, Rhein-Main, Stuttgart, München. Das Metropolenkonzept soll in die Entwicklung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) einfließen.[528]
Mai 1999	Veröffentlichung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK)	Festschreibung der Notwendigkeit von Metropolregionen auf europäischer Ebene: „Die Schaffung von mehreren dynamischen Zonen weltwirtschaftlicher Integration, die im Raum der EU gut verteilt sind und aus miteinander vernetzten, international gut erreichbaren Metropolregionen und daran angebundenen Städten und ländlichen Gebieten unterschiedlicher Größe bestehen, wird eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung des räumlichen Ausgleichs in Europa spielen“[529]
Oktober 2003	MKRO-Beschluss „Raumordnerische Anforderungen an den Schienenpersonenverkehr“ vom 13.10.2003	Analyse von Verbindungsqualitäten auf Schienenstrecken zwischen Metropolregionen untereinander, zwischen Metropolregionen und Oberzentren und zwischen Oberzentren untereinander[530]
April 2005	MKRO-Beschluss „Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien“ vom 28. April 2005	Erweiterung des Kreises der deutschen Metropolregionen um Nürnberg/Fürth/Erlangen, Hannover, Rhein-Neckar und Bremen/Oldenburg[531]
Juni 2006	MKRO-Beschluss „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ vom 30. Juni 2006	„Die MKRO erwartet, dass die Leitbilder und Handlungsstrategien Impulse geben, […] die tragende Rolle der europäischen Metropolregionen in Deutschland [zu] stärken sowie die Weiterentwicklung der Kooperationsformen zu großräumigen Verantwortungsgemeinschaften zu unterstützen. […]“

526 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1993): a. a. O., S. 6.

527 Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen, Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 08. März 1995, Bonn, S. 27.

528 Vgl. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung „Bedeutung der großen Metropolregionen Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa“ vom 03. Juni 1997, abgedruckt in: Bielenberg, Walter; Runkel, Peter; Spannowsky, Willy (fortlaufend): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Loseblattsammlung, Bd. 1, Nr. 32, S. 88/89.

529 Europäische Kommission (Hrsg., 1999): EUREK, Europäisches Raumentwicklungskonzept, Luxemburg, S. 21.

530 Vgl. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung „Raumordnerische Anforderungen an den Schienenpersonenverkehr“ vom 13. Oktober 2003, abgedruckt in: Bielenberg, Walter; Runkel, Peter; Spannowsky, Willy (fortlaufend): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Loseblattsammlung, Bd. 1, Nr. 47, S. 152-157.

531 Vgl. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28. April 2005, http://www.bmvbw.de/Anlage/original_931801/Beschluss-zur-Weiterentwicklung-raumordnungspol.-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-28.04.2005.pdf, Zugriff: 12.08.2005.

		„Die MKRO beabsichtigt, die Leitbilder in einem Arbeits- und Aktionsprogramm unter Berücksichtigung folgender Schwerpunkte zu konkretisieren: Weiterentwicklung und Ausgestaltung des Konzepts „Europäische Metropolregionen in Deutschland“ auch unter Einbeziehung grenzüberschreitender metropolitaner Verflechtungsräume von europäischer Bedeutung. Dem raumentwicklungspolitischen Gewicht der Informations- und Wissensgesellschaft ist dabei Rechnung zu tragen. […]“[532]
April 2008	MKRO-Beschluss „Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ vom 29. April 2008	„Die MKRO wird das Konzept der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“ u.a. durch Einbeziehung grenzüberschreitender metropolitaner Verflechtungsräume konkretisieren und fortschreiben sowie die Strategien für die Stadtregionen und ländlichen Räume insgesamt weiterentwickeln.“[533]
Juni 2009	MKRO-Beschluss „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland“ vom 10. Juni 2009	„Die Ministerkonferenz für Raumordnung bittet den Hauptausschuss, ihr einen Vorschlag vorzulegen, ob und in welcher Form die Konkretisierung und Weiterentwicklung des raumentwicklungspolitischen Konzepts „Europäische Metropolregionen in Deutschland“ geboten erscheint. Dabei sind vorhandene Überlegungen zu „Regiopolen“ und die Ergebnisse der Modellvorhaben zu überregionalen Partnerschaften in deutschen und grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen zu berücksichtigen.“[534]

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: siehe jeweilige Fußnoten.

Erste Überlegungen zum späteren Konzept der Metropolregionen finden sich bereits im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen des damaligen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau unter Mitarbeit der Ministerkonferenz für Raumordnung im Jahre 1993. Als Grundüberlegung wird festgestellt, dass die bisher „wirtschaftsstarken Regionen und Zentren [...] in Zeiten eines zunehmenden internationalen Wettbewerbs und wachsender Standortkonkurrenzen in ihrer Funktionsfähigkeit zu sichern und weiterzuentwickeln [sind]. Als „räumliche Leistungsträger“ tragen sie maßgeblich zum Potenzial und zur Finanzierung für einen räumlichen Ausgleich in Deutschland bei.“[535] Im europäischen Zusammenhang gilt es zu beachten, dass die Zentrenstruktur Deutschlands bezogen auf internationale Funktionen und Ausstrahlungen dezentral geprägt ist und damit im Vergleich mit anderen Staaten ein herausragendes Merkmal der deutschen Raum- und Siedlungsstruktur darstellt. Konstatiert wird, dass die Stadtregionen Frankfurt/Main, München, Köln/Düsseldorf, Hamburg, Stuttgart und Berlin eine „besonders deutliche internationale Ausstrahlung“[536] aufweisen.

Als Weiterentwicklung der Feststellung des „zunehmenden internationalen Wettbewerbs und wachsender Standortkonkurrenzen“[537] des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens strebt der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen[538] eine Raumentwicklung an, die anstelle eines ungezügelten Standortwettbewerbes

532 Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30. Juni 2006, http://www.m-r-n.com/fileadmin/ikm/Papers/Beschluss_Leitbildern_Handlungsstrategien_300606.pdf, Zugriff: 22.11.2009.

533 Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 29. April 2008, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1048714/Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-29.-April-2008.pdf, Zugriff: 22.11.2009.

534 Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 10. Juni 2009, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1089257/Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder-10.-Juni-2009.pdf, Zugriff: 22.11.2009.

535 Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1993): a. a. O., S. 6.

536 Ebenda, S. 18/19.

537 Ebenda, S. 6.

538 Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1995): a. a. O.

die Entwicklungspotenziale von internationaler Bedeutung auf hierfür besonders geeignete Schwerpunkträume (europäische Metropolregionen) konzentriert.[539] Im Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) werden europäische Metropolregionen erstmals definiert:[540]

„Europäische Metropolregionen [sind] räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen."

Grundsätzlich übernehmen und erfüllen die europäischen Metropolregionen die internationalen und interkontinentalen Funktionen zusätzlich zu den zentralörtlichen Aufgaben im nationalen Maßstab. Deshalb muss keine neue höchstrangige Stufe im zentralörtlichen Gliederungssystem der Bundesrepublik eingeführt werden.[541] Dem gegenüber stehen neuere Ansichten, nach denen die europäische Metropolregion durchaus als höchste Stufe in das raumordnerische Zentrale-Orte-Konzept eingeführt werden soll.[542] Für die ergeben sich in der Bundesrepublik die Metropolregionen Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart.[543] Als potenzielle Metropolregion wird die Stadtregion Halle/Leipzig – Sachsendreieck genannt.

Als Leitvorstellung legt die MKRO fest, dass keine ausschließliche Konzentration auf ein Zentrum mehr stattfindet, sondern die Möglichkeit der Verteilung bzw. Vernetzung von Raumfunktion im regionalen Maßstab angestrebt wird. Im Gegensatz zum Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen hat sich bei polyzentrierten Regionen wie Rhein-Main und Rhein-Ruhr schon in der Änderung der Benennung (ausgehend von Frankfurt und Köln/Düsseldorf) die Erkenntnis durchgesetzt, dass es sich bei Metropolregionen nicht um einzelne Stadtgebiete sondern um Verflechtungsbereiche handelt.

Erstmals wird das eigentliche Konzept zur Veranschaulichung in einer Karte (siehe Abbildung 5) graphisch umgesetzt.[544]

---

539 Ebenda, S. 27.

540 Auf Jahre hinaus bleibt dieser Beschluss einzige Definition des Sachverhalts der europäischen Metropolregionen und wird in der wissenschaftlichen Literatur vielfach zitiert, so z.B. in:
Michel, Dieter (1998): Das Netz der europäischen Metropolregionen in Deutschland, Raumordnungspolitische Fragestellung an die Regional- und Raumforschung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5-6/1998, S. 362.
Adam, Brigitte; Göddecke-Stellmann, Jürgen (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2002, S. 514.

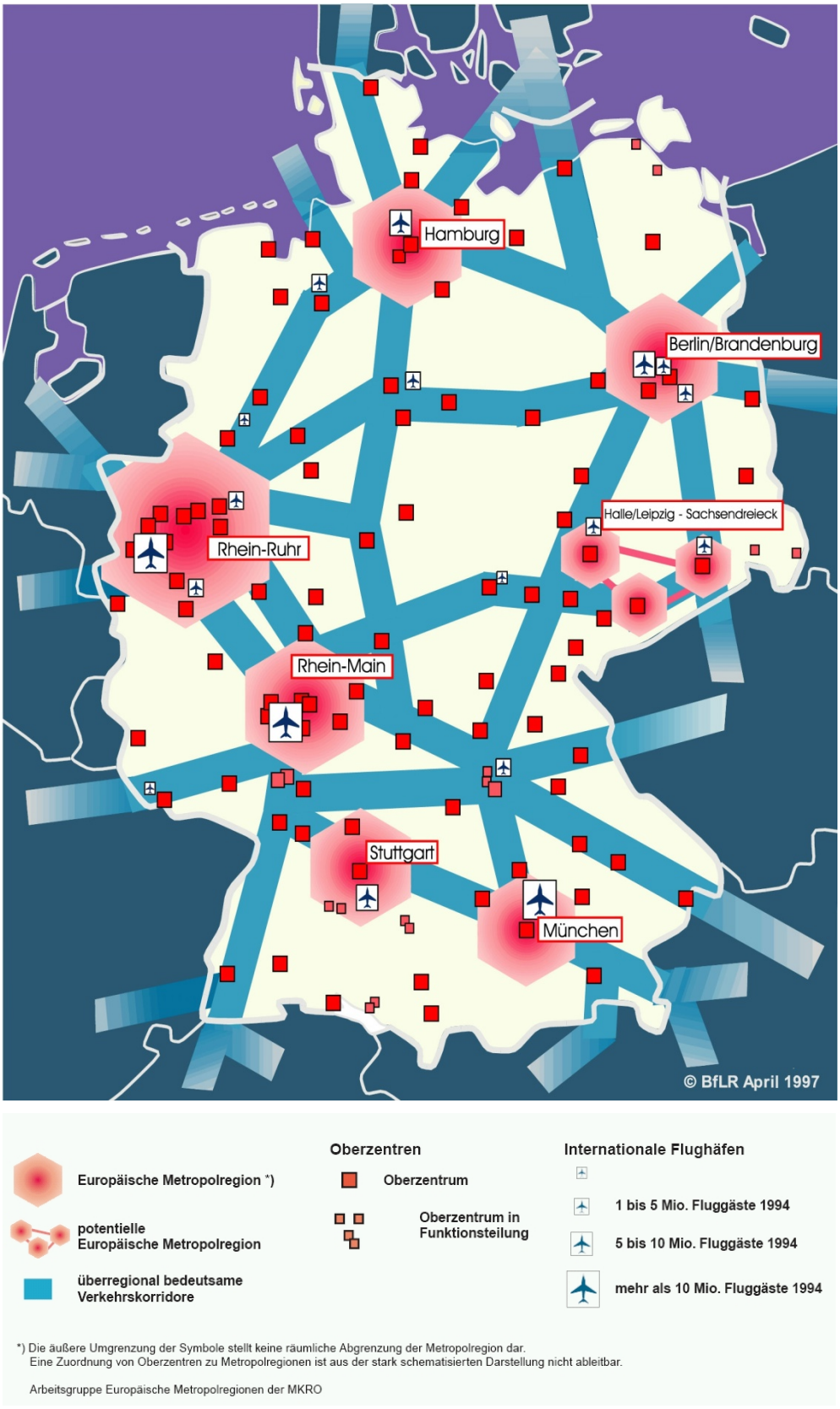
541 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1995): a. a. O., S. 27.

542 Vgl. Blotevogel, Hans-Heinrich (2005b): Zentrale Orte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1314,
sowie Danielzyk, Rainer (2004): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, in: Region Hannover (Hrsg., 2004): Die Zukunft der Region Hannover gestalten! Erwartungen und Anforderungen an das Regionale Raumordnungsprogramm 2005, Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft 101, S. 70.

543 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1995): a. a. O., S. 28.

544 Vgl. Michel, Dieter (1998): a. a. O., S. 362/363.

Abbildung 5: Metropolregionen in Deutschland nach MKRO, 1997



Quelle: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1997): Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1993-1997, Bonn, S. 57.

Das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK fordert ein polyzentrisches Entwicklungsmodell, um eine regional ausgewogene Entwicklung bei voller Integration in die Weltwirtschaft sicherzustellen. Dadurch soll eine übermäßige Konzentration von Wirtschaftskraft und Bevölkerung verhindert werden. Gleichzeitig soll aber die Wettbewerbsfähigkeit der EU durch den Auf- und Ausbau mehrerer dynamischer weltwirtschaftlicher Integrationszonen gehalten werden.

Konstatiert wird, dass es derzeit nur eine herausragende große geographische Zone weltwirtschaftlicher Integration, den Kernraum der EU („blaue Banane"), gibt. Die räumlichen Trends würden zu einer weiteren Konzentration der Raumentwicklung auf diese Zone führen und damit nicht zu einer Reduzierung der Disparitäten zwischen dem zentralen Teil und einer sich noch vergrößernden Peripherie führen.

Daraus ergibt sich die neue Strategie der Raumentwicklung, in der die Schaffung von mehreren dynamischen Zonen weltwirtschaftlicher Integration, die im Raum der EU gut verteilt sind und aus miteinander vernetzten, international gut erreichbaren Metropolregionen und daran angebundenen Städten und ländlichen Gebieten unterschiedlicher Größe bestehen, als Schlüsselrolle bei der Verbesserung des räumlichen Ausgleichs in Europa dargestellt wird. Eine konkrete politische Option ist dabei „die Stärkung mehrerer größerer Zonen weltwirtschaftlicher Integration in der EU, die mit hochwertigen und globalen Funktionen und Dienstleistungen auszustatten sind unter Einbindung der peripheren Gebiete durch transnationale Raumentwicklungskonzeptionen"[545].

In ihrem Beschluss vom 28. April 2005 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die Notwendigkeit festgestellt, dass aufgrund veränderter Rahmenbedingungen als Fortschreibung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 und des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens von 1995 den neuen Rahmen „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung" bei der nächsten Sitzung zur Verabschiedung vorzulegen. Sie formuliert vier Leitgedanken, die bei seiner Erstellung zu berücksichtigen sind:

- Raumentwicklungspolitik muss einen Beitrag zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung leisten.
- Sicherung der Daseinsvorsorge unter den veränderten demographischen und strukturellen Rahmenbedingungen.
- Stärkung der Raumordnung zur Sicherung einer nachhaltigen Raumentwicklung
- Verknüpfung von Raumentwicklung und europäischer Integration zum gegenseitigen Vorteil.

Unter dem ersten Punkt soll das Konzept der europäischen Metropolregionen in Deutschland weiterentwickelt werden. Dazu beschließt die MKRO, die Großstadtregionen Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Rhein-Neckar und Bremen/Oldenburg in den neuen Leitbildrahmen als europäische Metropolregion aufzunehmen. Des Weiteren soll überlegt werden, ob noch weitere interessierte und qualifizierte Großstadtregionen in diesen Rahmen einbezogen werden können. Außerdem soll die bereits bestehende Metropolregion Sachsendreieck um die „Thüringer Städtereihe" und die Oberzentren des Landes Sachsen-Anhalt erweitert werden.[546] Diese in vielen Fällen als Aufweichung des Metropolregionenkonzepts gesehene Erweiterung des Kreises wird u.a. damit begründet, dass es bei den Metropolregionen nicht um das „Wesen des Metropolitanen" geht, sondern um die „Bewältigung einer neuen räumlichen Wettbewerbskonstellation". Die europäischen Metropolregionen werden als Metapher für die Hoffnung von Ballungsräumen und Städtenetzen gesehen, bei ökonomisch bedingten räumlichen Umstrukturierungen letztlich auf der Gewinnerseite zu stehen.[547]

Die weitere Entwicklung des Metropolregionen-Konzeptes ab dem Jahr 2006 wird – zusammen mit derjenigen der ländlichen Räume und dem Verhältnis zwischen diesen beiden Raumkategorien – in Kapitel 3.3.3 näher beschrieben.

---

545 Europäische Kommission (Hrsg., 1999): a. a. O., S. 22.

546 Vgl. Beschluss der MKRO vom 28.04.2005, http://www.bmvbw.de/Anlage/original_931801/Beschluss-zur-Weiterentwicklung-raumordnungspol.-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-28.04.2005.pdf, Zugriff: 12.08.2005.

547 Vgl. Aring, Jürgen (2009): Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 20.

3.3.1.3. Aktuelle Problemlagen und Herausforderungen in Metropolregionen

Viele Herausforderungen, denen sich die Metropolregionen derzeit stellen müssen sind denen ähnlich, mit denen auch andere Räume wie Zwischen- oder Peripherräume konfrontiert sind. Alle Stadtregionen sind bei der Koordination und Steuerung in klassischen räumlichen Aufgabenbereichen konfrontiert wie z. B. der Schutz und die Erhaltung ökologisch sensibler Gebiete, Lösung von Verkehrsproblemen, die Minderung sozialräumlicher Polarisation sowie die Eindämmung des Flächenverbrauchs und von Suburbanisierungstendenzen.[548]

Als wesentliche Herausforderung zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen sehen KNIELING/MATERN:[549]

- Internationalität und Integration,
- Produktion von Raumbildern und Images sowie die
- Metropolitan Governance, d.h. effektive Arbeits- und Organisationsstrukturen.

Die Herausforderung der *Internationalität und Integration* besteht vor allem darin, dass nicht nur hochqualifizierte Eliten angelockt werden, sondern auch Integrationsmaßnahmen für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer erfolgreich sind.[550] Bestimmte Formen der Migration wie z. B. niedrige qualifizierte Migranten oder illegale Migranten können zu sozialen Brennpunkten führen, welche die Leistungsfähigkeit der Metropolregionen erheblich beeinträchtigen. Als Beispiel seien hier die Vorstädte der Metropolregionen in Frankreich genannt.[551] Weil der Vorsprung der Metropolregionen im regionalen Wettbewerb großteils vom Wissen der ansässigen Menschen abhängig ist,[552] ist die Bindung von Innovationskraft und Wissensvorsprung von Metropolregionen[553] an nicht kodifiziertes Wissen hochqualifizierter Arbeitskräfte von hoher Bedeutung. Dazu existieren bereits seit längerem Strategien wie z. B. innovationsorientierte Regionalentwicklungsstrategien.[554]

Um im internationalen Wettbewerb der Region wahrgenommen zu werden, sollte die Symbolfunktion eines Raumes bzw. einer Metropolregion ausreichend hoch sein. Es findet ein „spatial branding" statt, wobei viele Metropolregionen allerdings auf stereotype Symbole setzen und Urbanität sowie Großveranstaltungen zur Profilierung inszenieren.[555] KNIELING/MATERN[556] stellen aus raumwissenschaftlicher Sicht die Frage, wie die Vielfalt und Komplementarität der Metropolregionen bei der Produktion von Raumbildern und Images besser berücksichtigt werden kann. Vor allem dem Aspekt der „Region" sollte in diesem Zusammenhang verstärkt Rechnung getragen werden – viele weiche Standortfaktoren wie günstige Wohnmöglichkeiten, gute Wohnumfeldqualität, Freizeitwert und Erholungsräume können nicht von den Metropolkernen selbst angeboten werden.

---

548 Vgl. Knieling, Jörg; Matern, Antje (2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 333.

549 Vgl. ebenda, S. 333-336.

550 Vgl. ebenda, S. 334.

551 Vgl. Grabow, Busso; Becker, Anna (2009): Metropolregionen – Quellen und Mündungen von Wanderungsströmen, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 292/293.

552 Vgl. Kujath, Hans-Joachim (2009): Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie – Die institutionentheoretische Sicht, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 201.

553 Vgl. Growe, Anna (2007): Metropolregionen in der Wissensgesellschaft – Die Ressource Wissen in metropolitanen Strategiedokumenten, in: Raumplanung, Heft 132/133, Juli/August 2007, S. 152.

554 Vgl. Koschatzky, Knut (2002): Innovationsorientierte Regionalentwicklungsstrategien: Konzepte zur regionalen Technik- und Innovationsförderung, Arbeitspapiere Unternehmen und Region des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 2/2002, Karlsruhe.

555 Vgl. Petrin, Julian; Knieling, Jörg (2009): Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 316-318.

556 Vgl. Knieling, Jörg; Matern, Antje (2009): a. a. O., S. 335.

Wichtiger als Marketingversprechen nach außen sind jedoch funktionierende Strukturen im Innern, die sogenannte Metropolitan Governance (vgl. Kapitel 2.7.4.3). In diese Richtung zielt bereits das Feld der erfolgreichen Integration internationaler Zuzügler, die Metropolitan Governance umfasst aber mehr, nämlich die gesamten Prozesse zur Regelung eines komplexen Gemeinwesens auf dem räumlichen Gebiet der Metropolregion. Insbesondere die Form der Institutionalisierung - entweder rechtlich verfasst oder als lockeres Netzwerk – spielt hierbei eine große Rolle. Hinzu kommen Konfliktlösungs- und Kommunikationsmechanismen.[557] Die Frage nach einer eindeutigen Governanceform für alle Metropolregionen in Deutschland oder gar Europa lässt sich nicht beantworten, vielmehr muss jede Region ihren Weg zwischen konsistenten, idealtypischen Strategien und pragmatischer Umsetzung finden, ohne dabei ihre spezifischen Stärken und Lösungskapazitäten außer Acht zu lassen.[558]

3.3.2. Entwicklungen in ländlich geprägten Räumen

3.3.2.1. Verschiedene Definitionsansätze

In der Vergangenheit wurde der ländliche Raum meistens – als Gegenstück zum städtischen Raum – als „nicht städtischer Raum" charakterisiert bzw. abgegrenzt. Somit wird – eher intuitiv – der ländliche Raum als Gebiet außerhalb von Städten und städtischen Gebieten verstanden und bildet somit eine Restkategorie außerhalb der Verdichtungsräume. In Folge der strukturellen Entwicklungen zeigte sich jedoch, dass diese einfache Generalisierung der Dynamik, Vielfalt und Eigenständigkeit der ländlichen Räume nicht gerecht wird. Die ländlichen Räume pauschal als strukturschwach anzusehen, würde zu falschen Rückschlüssen und zu verfehlten Förder- und Entwicklungsmaßnahmen führen.[559]

Mittlerweile hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es den „ländlichen Raum" mit einer eindeutigen Beschreibung nicht gibt.[560] Den „ländlichen Raum" als homogene Einheit gibt es nicht mehr. In seinen jeweiligen regionalen Problemzusammenhängen ist der ländliche Raum ebenso komplex wie unterschiedlich.[561] Dies ist nicht zuletzt eine Folge der komplexen und unterschiedlichen in verschiedenen Teilräumen vorherrschenden Siedlungsstruktur, die eher einem Stadt-Land-Kontinuum entspricht. So ist die größte Schwierigkeit, den ländlichen Raum vom suburbanen Raum abzugrenzen. Nach SCHLÖMER/SPANGENBERG gibt es nicht den ländlichen Raum und keine reine Dichotomie von Stadt und Land.[562] Eine ausführliche Darstellung zur Entwicklung und Bedeutung des Begriffs „Ländlicher Raum" mit zahlreichen weiteren Quellen findet sich bei BRÜCKNER/MAMMES.[563]

Für konkrete Fragestellungen, wie z. B. „Wie viele Menschen leben eigentlich im ländlichen Raum?", kommt man allerdings nicht umhin, den ländlichen Raum anhand nachvollziehbarer und in der Regel zählbarer Kriterien zu definieren. An dieser Stelle sollen die derzeit verwendeten Analysemodelle des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR, ehemals BBR) kurz dargestellt werden.

Die seit längerem verwendete Kategorisierung nach Siedlungsstrukturellen Gebietstypen unterscheidet die drei Grundtypen (Siedlungsstruktureller Regionstyp) „Agglomerationsräume", „Verstädterte Räume" und „Ländliche Räume". Unterschieden wird nach zwei Kriterien: Im Wesentlichen nach der Bevölkerungsdichte und – die Bevölkerungsdichte direkt beeinflussend – nach der Größe des Oberzentrums. Die genannten Grundtypen sind wiederum unterteilt in verschiedene Untertypen (Siedlungsstruktureller Kreistyp), wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich wird:

---

557 Vgl. Blatter, Joachim K.; Knieling, Jörg (2009): a. a. O., S. 248-250, 255/256.

558 Vgl. ebenda, S. 262/263.

559 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1993): a. a. O., S. 10.

560 Vgl. Maretzke, Steffen; Weiß, Wolfgang (2009): Demographische Herausforderungen ländlichster Räume, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 33.

561 Vgl. Leber, Nils; Kunzmann, Klaus R. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers, in: disP, Heft 166, 3/2006, S. 60.

562 Vgl. Schlömer, Claus; Spangenberg, Martin (2009): Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 17.

563 Vgl. Brückner, Christof; Mammes, Michael (2006): Ländlich strukturierte Gebiete in Nordrhein-Westfalen, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2006): Quartalsberichte zur Landesentwicklung, Ausgabe 2/2006, Dortmund, S. 4-6.

Tabelle 19: Siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen

Siedlungsstruktureller Regionstyp	Siedlungsstruktureller Kreistyp
Agglomerationsraum	Kernstädte
	Hochverdichtete Kreise
	Verdichtete Kreise
	Ländliche Kreise
Verstädterter Raum	Kernstädte
	Verdichtete Kreise
	Ländliche Kreise
Ländlicher Raum	Ländliche Kreise höherer Dichte
	Ländliche Kreise geringerer Dichte

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

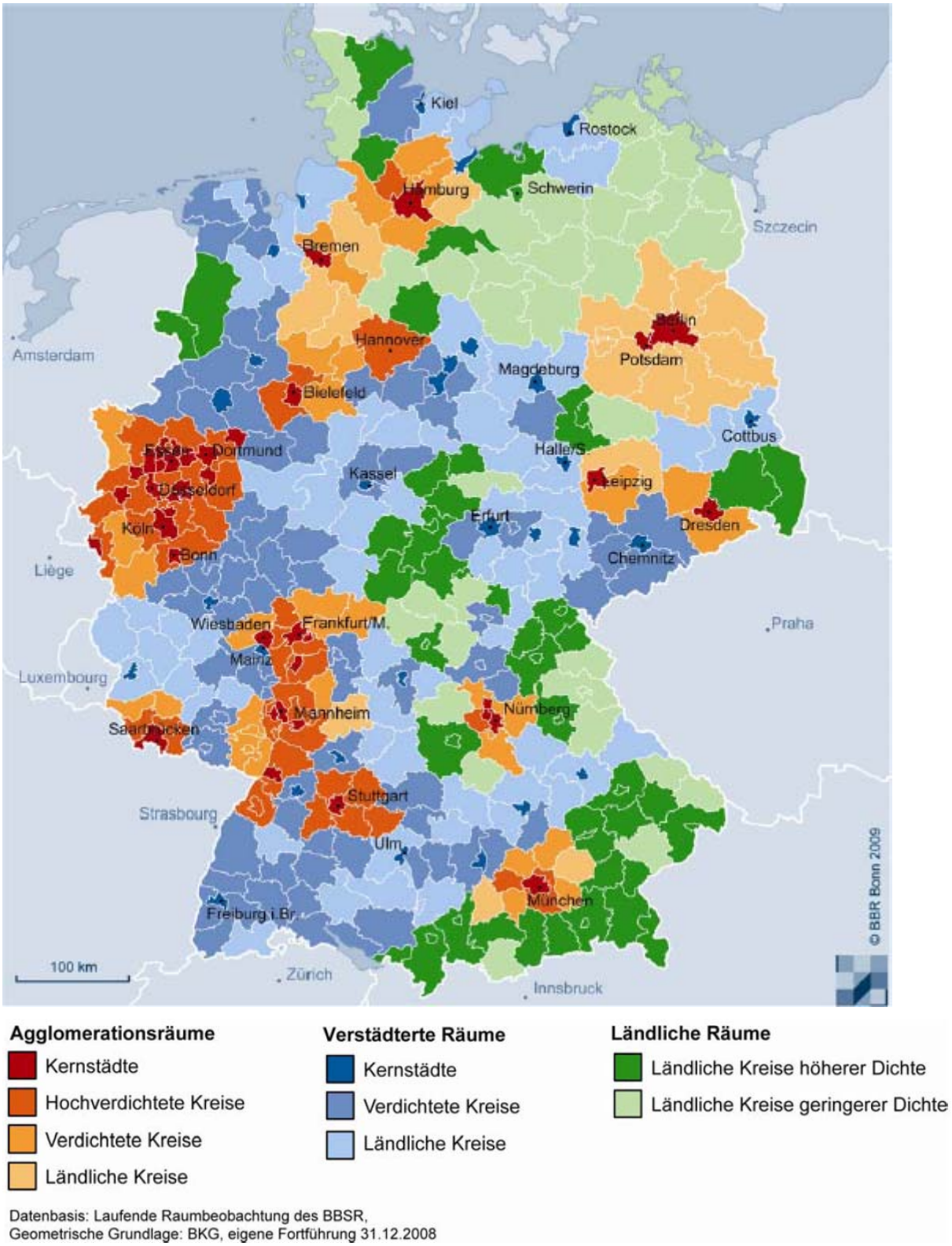
Quelle: Schlömer, Claus; Spangenberg, Martin (2009): Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 18.

Die Beurteilung der Siedlungsstruktur auf Kreisebene ist teilweise aber schwierig, da die Kreise durch Gebietsreformen vor allem im Osten Deutschlands im Hinblick auf ihre Fläche immer größer werden und somit die Wahrscheinlichkeit viel höher ist, dass innerhalb einer – aus administrativen Gründen gezogenen – Kreisgrenze die unterschiedlichsten Raumtypen gefunden werden können. Am augenfälligsten wird diese Problematik in den Großkreisen Brandenburgs, die teilweise von der Stadtgrenze Berlins bis zur Außengrenze Brandenburgs reichen.[564]

Die Siedlungsstrukturellen Gebietstypen in Deutschland sind aus der nachfolgenden Karte ersichtlich:

[564] Schlömer, Claus; Spangenberg, Martin (2009): a. a. O., S. 17.

Abbildung 6: Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2008



Entwurf: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2009.

Quelle: Schlömer, Claus; Spangenberg, Martin (2009): Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 18.

Das BBR hat in seinem – derzeit noch aktuellen – Raumordnungsbericht 2005 daher eine neue Raumtypisierung eingeführt, welche die aktuelle raumstrukturelle Situation ohne Verzerrungen durch die administrativen Grenzen als weich abgegrenzte Zonen unterschiedlicher Ausprägungen der Indikatoren im Raum darstellt. Ähnlich dem Kategorisierungsmodell „Siedlungsstruktureller Gebietstyp“ werden drei Grundtypen der Raumstruktur (Zentralraum, Zwischenraum, Peripherraum) unterschieden und diese dann wiederum in feinere Kategorien eingeteilt (Innerer Zentralraum, Äußerer Zentralraum, Zwischenraum mit Verdichtungsansätzen, Zwischenraum geringerer Dichte, Peripherraum mit Verdichtungsansätzen, Peripherraum sehr geringer Dichte) (vgl. Tabelle 20).[565]

Tabelle 20: Raumstrukturtypen nach Zentrenerreichbarkeit und Bevölkerungsdichte

Grundtypen	**Differenzierung der Grundtypen**
Zentralraum	Innerer Zentralraum
	Äußerer Zentralraum
Zwischenraum	Zwischenraum mit Verdichtungsansätzen
	Zwischenraum geringerer Dichte
Peripherraum	Peripherraum mit Verdichtungsansätzen
	Peripherraum sehr geringer Dichte

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Schürt, Andreas; Spangenberg, Martin; Pütz, Thomas (2005): Raumstrukturtypen, Konzept – Ergebnisse – Anwendungsmöglichkeiten – Perspektiven, BBR-Arbeitspapier, Bonn, S. 4-7.

Diese Raumstrukturtypen unterfütterten insbesondere den Entstehungsprozess der im Sommer 2006 erschienenen neuen Leitbilder der Raumentwicklung (vgl. Kapitel 3.3.3), die sich aufgabenorientiert an alle Raumkategorien richten sollten und daher Bezugnahmen auf den „Ländlichen Raum“ bewusst mieden.[566] Ihre Stärke liegt in der feinkörnigen, realitätsnahen Wiedergabe der raumstrukturellen Situation in Deutschland. Allerdings ist eine Aggregierung über die Gemeinde bzw. Verbandsgemeindeebene hinweg, z.B. auf Kreisebene, schwierig. Die stärkere Realitätsnähe der Siedlungsstrukturen wird vor allem bei Kernstadt-Umland-Bereichen deutlich. Mit ausschließlich der vorliegenden Typisierung ist eine Abgrenzung von ländlichen Räumen allerdings nicht möglich. Eine periphere Lage kann nicht mit Ländlichkeit gleich gesetzt werden. Es gibt zwar vielfach räumliche Übereinstimmungen zwischen ländlichen und peripheren Räumen. Trotzdem können z.B. auch im Zwischenraum ländliche Räume vorkommen.[567]

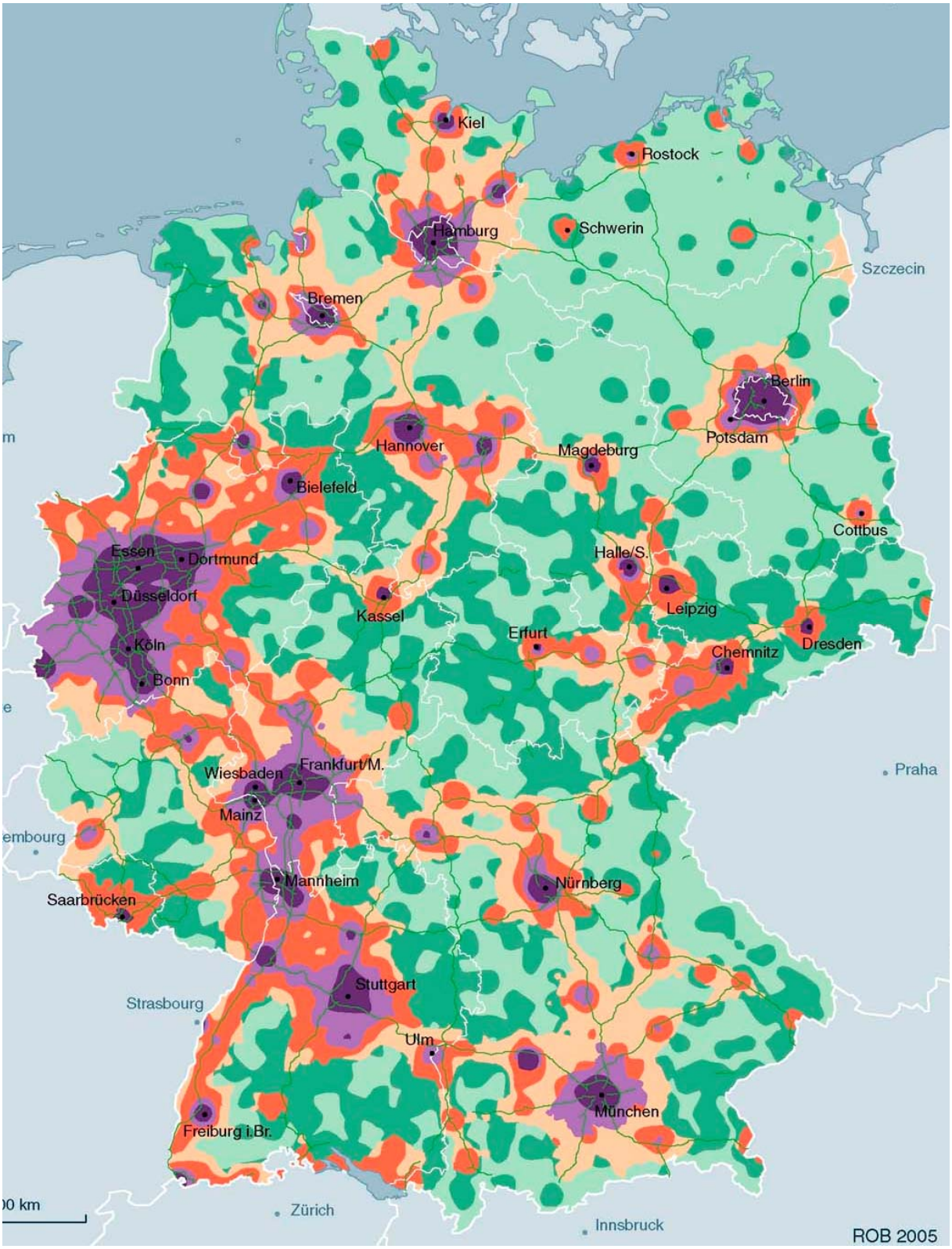
Die Raumstruktur nach Zentrenerreichbarkeit und Bevölkerungsdichte in Deutschland ist aus der nachfolgenden Karte ersichtlich:

565 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2005): a. a. O., S. 19-21.

566 Vgl. Einig, Klaus et al. (2006): Analytische Grundlagen der Leitbilder, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 623.

567 Vgl. Schürt, Andreas; Spangenberg, Martin; Pütz, Thomas (2005): Raumstrukturtypen - Konzept – Ergebnisse – Anwendungsmöglichkeiten – Perspektiven, BBR-Arbeitspapier, Bonn, S. 12-14.

Abbildung 7: Raumstruktur nach Zentrenerreichbarkeit und Bevölkerungsdichte 2005



Entwurf: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2005.

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, S. 20.

In den letzten Jahren und insbesondere für den Raumordnungsbericht 2010 hat das BBR/BBSR eine neue Abgrenzungsmethodik entwickelt, welche die genannten methodischen Probleme löst und damit zur weiterge-

henden Analyse ländlicher Räume eingesetzt werden kann. Das Typisierungskonzept beruht auf der Betrachtung zweier räumlicher Basisstrukturmerkmale:[568]

- der Besiedelung durch Unterscheidung zwischen überwiegend städtisch und ländlich geprägten Gebieten, klassifiziert nach Bevölkerungsdichte und Siedlungsflächenanteil (lokale/kleinräumige Maßstabsebene)
- der Lage, d.h. Unterscheidung zwischen zentral und peripher gelegenen Räumen, klassifiziert nach potenziell erreichbarer Tagesbevölkerung; (regionale/großräumige Maßstabsebene).

Im Ergebnis unterscheiden sich die Raumtypen hinsichtlich der Besiedelung zwischen ländlicher und städtischer Umgebung und bei der Lage zwischen sehr zentraler, zentraler, peripherer, sehr peripherer Lage, wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich wird:

Tabelle 21: Raumtypen nach dem Raumordnungsbericht 2010

Lage	**Siedlungsstrukturelle Prägung**
Sehr zentral	Überwiegend städtisch
	Teilweise städtisch
	Ländlich
Zentral	Überwiegend städtisch
	Teilweise städtisch
	Ländlich
Peripher	Überwiegend städtisch
	Teilweise städtisch
	Ländlich
Sehr peripher	Überwiegend städtisch
	Teilweise städtisch
	Ländlich

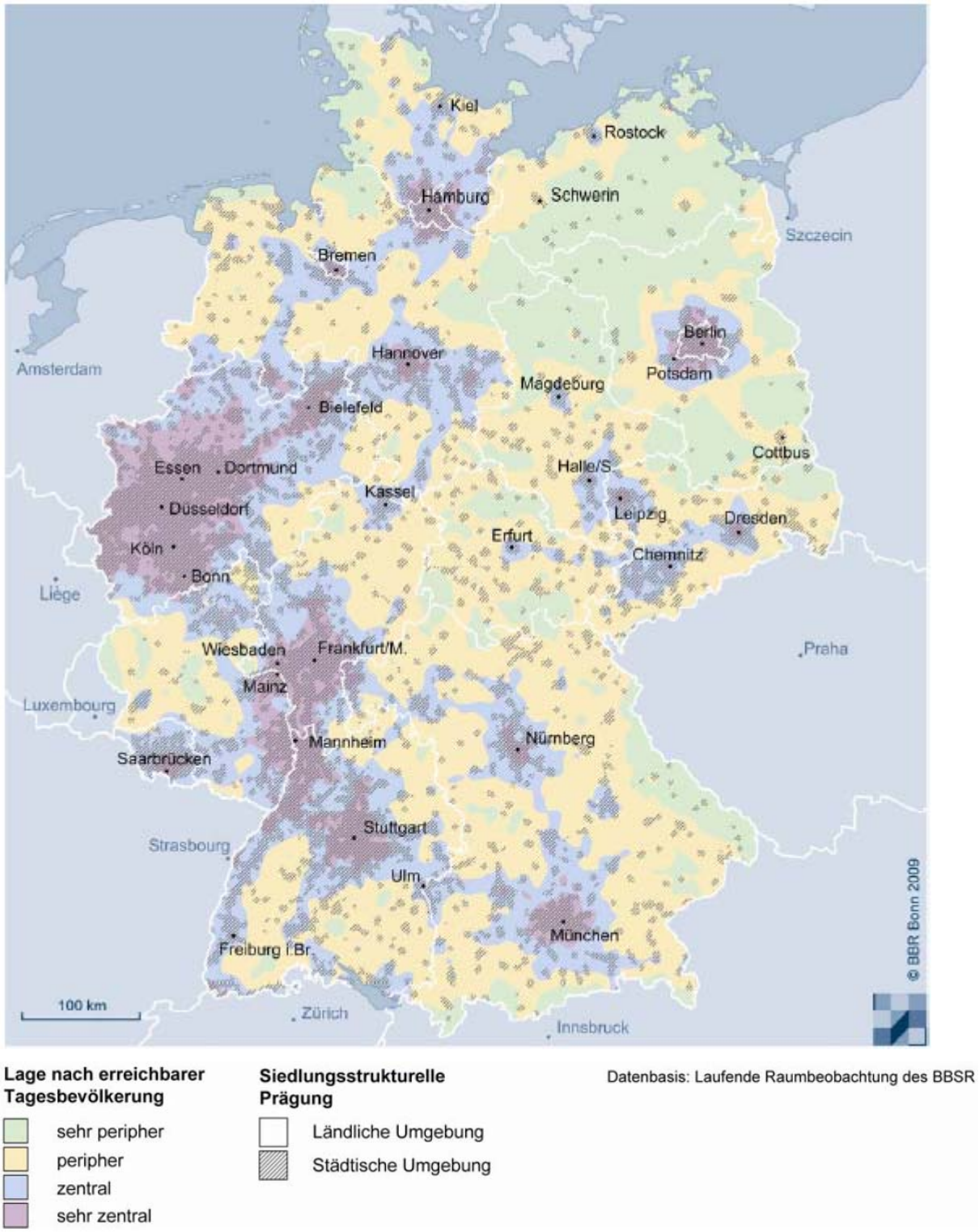
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Schlömer, Claus; Spangenberg, Martin (2009): Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 24.

Die Verteilung der Raumstrukturtypen nach dem Raumordnungsbericht 2010 innerhalb Deutschlands ist aus der nachfolgenden Karte ersichtlich:

[568] Vgl. Schlömer, Claus; Spangenberg, Martin (2009): a. a. O., S. 20.

Abbildung 8: Raumstrukturtypen in Deutschland nach dem Raumordnungsbericht 2010



Entwurf: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2009.

Quelle: Schlömer, Claus; Spangenberg, Martin (2009): Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 22.

3.3.2.2. Funktionen ländlicher Räume

Als Funktionen ländlicher Räume lassen sich grundsätzlich charakterisieren:

- *Produktions- und Versorgungsfunktion*: Die Produktions- und Versorgungsfunktion umfasst die Versorgung der Verbraucher (Bevölkerung, Unternehmen, öffentlicher Sektor) mit Sachgütern (Konsum-, Vorleistungs- und Investitionsgüter) und Dienstleistungen. Während traditionell in ländlichen Räumen durch die Landwirtschaft die Erzeugung von Agrarrohstoffen[569] und damit Wirtschaftsunternehmen des primären Sektors lokalisiert sind, hat die Bedeutung des sekundären und tertiären Sektors in den ländlichen Räumen kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Bei bundesweitem Vergleich des Verhältnisses zwischen den Wirtschaftssektoren zeigt sich kaum ein Unterschied zwischen städtischen und ländlichen Räumen, bei tiefergehender sektoraler und regionaler Differenzierung zeigen sich jedoch große Unterschiede innerhalb der ländlichen Räume.[570]
  Unter die Produktions- und Versorgungsfunktion fällt auch die Ressourcenbereitstellungsfunktion. Darunter wird das Leistungsvermögen des ländlichen Raumes verstanden, sowohl für private Haushalte als auch für die betriebliche Produktion nicht-erneuerbare Ressourcen (z.B. Kies, Sand, Steine, Kohle und Torf) und nachwachsender Rohstoffe (z.B. Holz) bereitzustellen. Hinzu kommt die Bereitstellung von Trinkwasser, die über den eigentlichen regionalen Bedarf oft weit hinaus geht; das Trinkwasser wird dann aus den Trinkwassergebieten peripherer ländlicher Regionen über Fernleitungen in städtische Räume zum dortigen Verbrauch transportiert. Nicht zu vernachlässigen ist die Produktion erneuerbarer Energie (als immaterielles Sachgut) im ländlichen Raum durch die Nutzung von Biomasse und Windkraft sowie Solarenergie.[571]

- Die *Wirtschaftskraftfunktion* beschreibt die Entstehung von Einkommen (Kaufkraft) und die Beschäftigungssituation und ist daher eng mit der Produktions- und Versorgungsfunktion, d.h. der Produktion von Gütern und Dienstleistungen verbunden.
  Nach BAUER arbeitet nur ein Viertel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aller Wirtschaftssektoren in ländlichen Räumen, selbst unter Einbeziehung der Selbstständigen ist der Bevölkerungsanteil dieser Räume größer als ihr Arbeitsplatzangebot, so dass es zu einem Auspendlerüberschuss kommt.[572] Im verarbeitenden Gewerbe sind in den ländlichen Räumen überdurchschnittlich viele Beschäftigte tätig. Insbesondere für produzierende Handwerker (Bauindustrie, Nahrungsmittelherstellung) sind die Existenzbedingungen in ländlichen Räumen günstiger und somit der Handwerkerbesatz größer als in anderen Räumen. Dies wird auch durch die höhere Zahl von Handwerksneugründungen in ländlichen Räumen im Gegensatz zu Kernstädten unterstrichen. Der Dienstleistungsbesatz der ländlichen Räume ist aber im Vergleich zu den städtischen Gebieten trotz des bereits erfolgten und noch stattfindenden Strukturwandels vom primären und sekundären zum tertiären Sektor unterdurchschnittlich.[573]

- Die ländlichen Räume spielen als *Wohnstandort* eine immer größere Rolle. Durch Verbesserung der Standortqualitäten wie die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (bessere Erreichbarkeit) und Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur in Verbindung mit neuen Kommunikationstechnologien (bessere Erreichbarkeit im weiteren Sinne) spielen Entfernungen bei der Wohnstandortwahl eine immer geringere Rolle.[574] Hinzu kommt ein steuerlicher Ausgleich für die täglichen Pendelbewegungen zum Arbeitsplatz.
  Zu diesen beiden Grundvoraussetzungen kommen weitere anziehend wirkende „Pull-Faktoren“ wie die niedrigeren Wohnkosten (insbesondere niedrigere Baulandpreise) das Wohnumfeld mit geringeren Stressfaktoren und größerer Naturnähe, welche die Attraktivität des Wohnstandortes im ländlichen Raum steigern.
  Dem gegenüber stehen die prinzipiell komplementären „Push-Faktoren“ der Ballungsräume: Stressfak-

569 Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg., 2007): Politik für ländliche Räume, Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume, Berlin, S. 5.

570 Vgl. Bauer, Siegfried (2002): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg., 2002): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 214, Hannover, S. 30.

571 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): a. a. O., S. 210/211.

572 Vgl. Bauer, Siegfried (2002): a. a. O., S. 34.

573 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): a. a. O., S. 206/207.

574 Vgl. ebenda, S. 35.

toren der urbanen Räume, geringere Umweltqualität und hohe Bodenpreise, welche die Attraktivität des ländlichen Raumes als Wohnstandort weiter erhöhen.

- Ländliche Räume können der *Freizeit und Erholung* aus zweierlei Aspekten dienen: Der erste Aspekt sind die raumstrukturellen Gegebenheiten der ländlichen Räume selbst (Landschaftsbild, ländliche Kultur, etc.). Kulturlandschaften mit hohem naturschutzfachlichen Wert finden sich vorrangig fernab der verdichteten Gebiete. Die ländlichen peripheren Räume in Deutschland sind somit eindeutig als die Gebiete mit dem höchsten Naturschutzpotenzial erkennbar.[575] Durch diese ökologische Ausstattung erhöht sich die landschaftliche Attraktivität und macht diese Räume für die durch die landschaftlichen Gegebenheiten angezogenen Touristen – im Gegensatz dazu der „footlose tourism“[576], dessen Einrichtungen prinzipiell an jedem Standort entstehen können (s. u. als zweiter Aspekt) – interessant. Das Landschaftsbild und die Lage im Raum (Küste, Hochgebirge) bedingen weitere Einrichtungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den geographischen Gegebenheiten stehen (z.B. Sportboothäfen, Skilifte), aber auch zu Konflikten mit den ökologisch wertvollen Landschaftsbestandteilen führen können.
  Aber auch die ländlichen Räume im Umfeld der Agglomerationen und städtischen Verdichtungskerne weisen in vielen Fällen noch eine wertvolle Kulturlandschaftsausstattung auf.[577] Diese Räume sind dadurch für die Naherholung der Bevölkerung der Agglomerationen interessant, indem sie schnell erreichbare Räume für Kurzaufenthalte wie Tagesausflüge, Sonntagsfahrten oder Spaziergänge ins Grüne zum Zweck des „Konsums“ von Natur und Landschaft darstellen.[578]
  Diesen Formen des landschaftsgebundenen Tourismus und der Naherholung stehen als zweiter Aspekt Freizeitgroßeinrichtungen[579] gegenüber, die sich in weniger verdichteten bzw. ländlichen Räumen niederlassen, da dort die Bodenpreise günstiger und unter Umständen die Arbeitskräfte günstiger verfügbar sind.[580] In diesen Fällen muss aber eine gut ausgebaute verkehrliche Anbindung – insbesondere eine leistungsfähige Straßenverkehrsverbindung – zu den Ballungsräumen (Kundenpotenzial) vorhanden sein. Unter derartige Einrichtungen fallen z.B. das „Legoland“ in Günzburg, der „Europapark“ in Rust bei Freiburg[581] und als ausgeprägtestes Beispiel die „Tropical Islands“ in den ehemaligen Cargo-Lifter-Hallen in Krausnitz/Brandenburg. Diese Einrichtungen führen durch die induzierte Verkehrsbelastung zu Konflikten mit dem Umweltschutz. Prinzipiell können diese Einrichtungen auch der Funktion „Standort für sperrige Infrastrukturen“ zugeordnet werden.

- Die ländlichen Räume besitzen eine ökologische Speicherfunktion, d.h. sie besitzen die Fähigkeit, bestimmte Schwankungen von stofflichen Bewegungen bei den Umweltmedien auszugleichen bzw. abzumildern. Wasser spielt hierbei als Umweltmedium die größte Rolle. Während die Rolle der ländlichen Räume als Trinkwasserspeicher und -produzenten[582] bereits oben beschrieben wurde, kommt den ländlichen Räumen in Bezug auf die Oberflächengewässer – die nur in seltenen Fällen für die Trinkwassergewinnung genutzt werden – die Aufgabe der Rückhaltung des Wassers bei Überschwemmungen und die Stabilisierung der Wasserstände in Trockenzeiten zu.
  Für die Regulationsleistung der ländlichen Räume bei den Medien Luft und Klima spielt insbesondere die Regulierung des regionalen Kleinklimas in den Städten durch die hohen Freiflächenanteile der ländlichen Gebiete eine große Rolle. Allerdings fehlen bisher noch Erkenntnisse darüber, inwieweit die verschiedenen Landnutzungen in den Freiräumen diese Funktion beeinflussen.[583]
  Zu dieser Speicher- und Regulierungsfunktion kommt die Biodiversitätsfunktion. Hierunter fällt die Vielfalt wildlebender Pflanzen und Tiere, der Vorrat an aktivem Samenpotenzial im Boden sowie die Vielfalt landwirtschaftlicher Kulturarten und traditioneller Haustierrassen. Während es bis in die jüngste Zeit ein vielfältiges Arten- und Biotoppotenzial der ländlichen Räume in Europa gab, das eng mit der Landnutzung und den regional unterschiedlichen Nutzungsstrukturen verbunden war, ist der heutige

---

575 Vgl. ebenda, S. 208/209.

576 Begriff übertragen von den in der Globalisierungsdebatte benutzten Begriffe „footlose industries“ und „footlose capital“, wodurch Industriebetriebe und Kapital beschrieben werden, die nicht oder nur in sehr geringem Maße an Standorte gebunden sind und sich daher stets die Standorte mit den aktuell günstigsten Bedingungen aussuchen.

577 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): a. a. O., S. 208/209.

578 Vgl. Bauer, Siegfried (2002): a. a. O., S. 37.

579 Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg., 2007): a. a. O., S. 5.

580 Vgl. Bauer, Siegfried (2002): a. a. O., S. 37.

581 Vgl. ebenda, S. 37.

582 Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg., 2007): a. a. O., S. 5.

583 Vgl. Bauer, Siegfried (2002): a. a. O., S. 37.

Beitrag der ländlichen Räume zur Arten- und Biotopvielfalt durch die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung wesentlich kritischer zu sehen. Dennoch gilt, dass der Großteil der Arten und Biotope an die Freiflächen in ländlichen Räumen gebunden ist.[584] Zur Biodiversität im weiteren Sinne gehört auch die Schutzfunktion der ländlichen Räume für die Vielfalt der Kulturlandschaften. Über ein Drittel der Fläche der Bundesrepublik wird von hochwertigen, strukturreichen Kulturlandschaften überdeckt, die sich vorrangig in ländlichen Räumen finden. Dem gegenüber stehen weniger als 5 % der Fläche, die den Bergbaulandschaften und Verdichtungsräumen zugerechnet wird. Kulturlandschaften mit hohem naturschutzfachlichem Wert finden sich vorrangig fernab der verdichteten Gebiete in den ländliche peripheren Räumen der Bundesrepublik.[585]

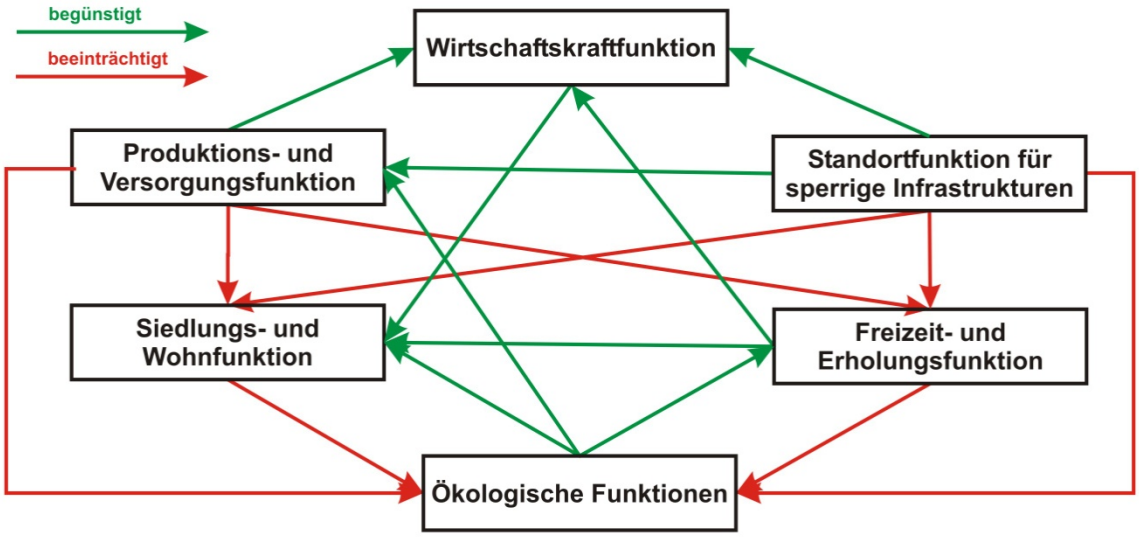
- Als Standort für sperrige und störende Infrastrukturen bietet sich der ländliche Raum aus mehreren Gründen eher an als die hochverdichteten Agglomerationsräume. Durch niedrigere Bodenpreise lassen sich sperrige Infrastrukturen, wie Deponien, Müllverbrennungsanlagen, Flughäfen, Hochspannungstrassen oder Straßen- und Bahnkorridore, die große Flächen in Anspruch nehmen, wesentlich einfacher finanzieren. Hinzu kommt, dass von diesen Einrichtungen die verschiedensten Störwirkungen (Lärm, Luftverschmutzung, Zerstörung des Landschaftsbildes etc.) ausgehen, daher werden oftmals große Abstandsflächen benötigt, die sich aufgrund des Nutzungsdrucks und der bereits bestehenden hohen Nutzungsdichte in den Agglomerationsräumen nicht finden lassen.
  Da diese sperrigen Infrastrukturanlagen prinzipiell in verdichteten wie in ländlichen Räumen die gleichen negativen Störwirkungen hervorbringen, ist die Belastung der ländlichen Räume durch Errichtung dieser Infrastrukturen nicht geringer. Lediglich wenn die negativen Störwirkungen geringer gewichtet werden als die positiven Auswirkungen (bessere Erreichbarkeit durch Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, Schaffung von Arbeitsplätzen, Erhöhung der Gewerbesteuer), ergibt sich für die ländlichen Räume ein Nutzen. Bisher bilden daher z.B. Wirtschaftscluster in der Entsorgungsbranche oder der chemischen Industrie, die eine wirtschaftliche Belebung in den ländlichen Räumen zur Folge haben könnten, die Ausnahme.[586] Lediglich im Bereich sperriger Verkehrsinfrastruktur gibt es Logistikcluster in ländlichen Räumen, wie z.B. der Flughafen (Frankfurt-)Hahn. Nicht zu unterschätzen ist auch die Funktion des ländlichen Raumes zur Bereitstellung von Standorten für flächenintensive Gewerbe- und Industriebetriebe.[587]

Bei der Untersuchung des Verhältnisses der verschiedenen Funktionen der ländlichen Räume untereinander tritt das Problem auf, dass verschiedene Funktionen nicht klar voneinander getrennt werden können, da vielfach Überschneidungen auftreten. Bei der Beschreibung der einzelnen Funktionen hat sich bereits gezeigt, dass z. B. die Trinkwasserproduktion und -speicherung sowohl der Produktions- als auch der ökologischen Funktion zugeordnet werden kann. Der Aspekt der Kulturlandschaft könnte sowohl als Teil der Freizeit- und Erholungsfunktion gesehen als auch als Beitrag zur Biodiversitätsfunktion im Bereich der ökologischen Funktionen gewertet werden. Des Weiteren bestehen sehr enge Zusammenhänge zwischen der Wirtschaftskraftfunktion als prinzipielle Folge der Produktions- und der Standortfunktion für sperrige Infrastruktur.

Darüber hinaus bestehen teils komplementär-begünstigende, teils konkurrierende Wirkungen zwischen den einzelnen Funktionen. Diese werden schematisch – unterteilt nach sich begünstigende Funktionen und sich beeinträchtigende Funktionen – in Abbildung 9 dargestellt.

584 Vgl. ebenda, S. 41/42.
585 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): a. a. O., S. 208/209.
586 Vgl. ebenda, S. 211/212.
587 Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg., 2007): a. a. O., S. 5.

Abbildung 9: Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Funktionen ländlicher Räume



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

3.3.2.3. Historische Problemlagen und Herausforderungen ländlicher Räume

Bis in die 1960er Jahre hinein konnte der ländliche Raum als homogener Raumtyp angesehen werden, der durch eine geringe Bevölkerungsdichte und eine hohe Bedeutung der Landwirtschaft charakterisiert war. In der Geschichte der deutschen Raumordnung ist das Ziel des Disparitätenabbaus eng mit der Raumkategorie des ländlichen Raumes verknüpft (vgl. Kapitel 3.1.2.3). So ist Strukturschwäche zu einem Dauerattribut des ländlichen Raumes geworden, ungeachtet dessen tatsächlicher Situation. Stadt-Land-Gegensätze waren in der Bundesrepublik der 1950er- und 60er Jahre stark ausgeprägt, bevor sie dann im Zuge einer generellen Urbanisierung des Landes zunehmend verblassten.[588] Während die Rolle dieser Räume vor Jahrzehnten noch überwiegend von klaren Aufgaben wie der Agrarproduktion und dem Tourismus geprägt war, zeichnen sich seit einiger Zeit ein Bedeutungswechsel und eine funktionale Umorientierung des ländlichen Raumes ab. Diese Neuakzentuierung beruht auf sich wandelnden Standortbedingungen ländlicher Räume in Zeiten von Globalisierung und demographischem Wandel.[589]

Durch die allgemein sinkende Bedeutung der Landwirtschaft wurden in den 1970er Jahren die ländlichen Räume im Sinne einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung instrumentalisiert und durch die Ansiedlung von Zweigbetrieben und „verlängerten Werkbänken“ zu einem „Entlastungsraum“ für die mit der Güterproduktion überlasteten Zentren herabgestuft. Damals galt die Stadt als Lebensraum der Zukunft und es wurde versucht, städtische Lebens- und Siedlungsformen auf den ländlichen Raum zu übertragen.

Nicht zuletzt im Zuge des aufkommenden ökologischen Bewusstseins wurde diese Strategie im Verlauf der 1980er Jahre in Frage gestellt. Die weichen Standortfaktoren wie die regionale Lebensqualität gewannen an Stellenwert, hinzu kam ein wachsendes Bewusstsein für die Probleme der ländlichen Räume. Dies führte zur Forcierung endogener Entwicklungsstrategien, d.h. zur Unterstützung einer eigenständigen (nicht von der Funktionsauslagerung der Zentren abhängigen) Entwicklung der ländlichen Räume, in der sich Bildung und Wissenschaft als wichtige Impulsgeber darstellten (z. B. auch die Gründung der Universität Kaiserslautern, allerdings schon 1970).

Derzeit zeigt sich in Deutschland ein differenziertes Muster von ländlichen Räumen auf unterschiedlichem Entwicklungsstand und mit unterschiedlichen Funktionen. Die ländlichen Räume stehen vor neuen Herausforderungen wie der Globalisierung, der Grenzöffnungen in Europa, dem gemeinsamen Binnenmarkt, der EU-

588 Vgl. Aring, Jürgen; Sinz, Manfred (2006a): Neue Leitbilder der Raumentwicklung – Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung?, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 455.

589 Vgl. Leber, Nils; Kunzmann, Klaus R. (2006): a. a. O., S. 59.

Osterweiterung und nicht zuletzt vor der Herausforderung einer Entwicklung bei knapper werdenden finanziellen Mitteln.[590]

Hinzu kommt eine Neuorientierung in der Raumentwicklungspolitik, die nach dem zweiten Weltkrieg vor allem von der Absicht getragen war, eine ausbalancierte Entwicklung innerhalb des nationalen Wirtschaftsraumes zu gewährleisten. Dabei hatte jede Region – für die ländlichen Räume oben beschrieben – ihre Rolle innerhalb der nationalen und wirtschaftlichen Arbeitsteilung inne. Das Modell des Ausgleichsziels – gleichwertige Bedingungen in allen Teilräumen des Staatsgebiets zu gewährleisten – wird jedoch zunehmend in Frage gestellt.[591] Trotz der Fördermittel kam es in einigen ländlichen Räumen zu einem „regionalen Teufelskreis", bei dem eine negative Wirkungskette die Benachteiligung des ländlichen Raums festschreibt.[592] War den ländlichen Räumen deshalb bisher besondere Aufmerksamkeit zugekommen,[593] scheint es jetzt möglich, dass nicht mehr nur schwerpunktmäßig strukturschwache Räume gefördert werden, sondern dass auch eigene Förderprogramme für Metropolregionen möglich sind.[594] Das Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Räumen wird näher in Kapitel 3.3.3.1 analysiert.

3.3.2.4. Aktuelle Problemlagen und Herausforderungen ländlicher Räume

Der ländliche Raum steht teilweise vor denselben Herausforderungen wie die städtischen und Metropolräume, teilweise auch vor gänzlich anderen. Herausforderungen wie die steigende Europäisierung treffen ländliche Räume und Metropolräume gleichermaßen. Der demographische Wandel wirkt sich im ländlichen Raum anders aus als in zentraler gelegenen Räumen. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft wirkt sich nahezu nur in den ländlichen Räumen aus. Daher konstatiert der Beirat für Kommunalentwicklung Rheinland-Pfalz bereits 2006: „Die sich beschleunigenden sozio-ökonomischen und raumstrukturellen Veränderungsprozesse bei zunehmender Globalisierung, demographischem Wandel und schrumpfendem Finanzspielraum der öffentlichen Hand erfordern eine Überprüfung und Neuausrichtung der Konzeptionen und Maßnahmen für die verschiedenen Bereiche der Landesentwicklungspolitik und ihre Integration in eine neue Gesamtstrategie."[595]

Als aktuelle Problemlagen besonders der ländlichen Räume nennt das BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ:[596]

- *Demographie und Infrastruktur:* Abwanderung gut ausgebildeter junger Bevölkerungsschichten aufgrund besseren Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebots in Städten und Ballungsräumen, Tragfähigkeitsproblemen bei der Bereitstellung sozialer und technischer Infrastruktur[597] und damit verbundenen höhere Pro-Kopf-Kosten, Rückgang ehrenamtlichen Engagements aufgrund Veränderungen in Altersaufbau der Bevölkerung und in der Bevölkerungsstruktur, schrumpfende Nachfrage nach öffentlichen und privaten Gütern mit gleichzeitiger Chance auf Beschäftigungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit seniorengerechten Gütern und Dienstleistungen, Erschwerung der Sicherung gleichwertiger Arbeits- und Lebensverhältnisse aufgrund dem Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen,

---

590 Vgl. Mose, Ingo (2005): Ländliche Räume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 573/574.

591 Vgl. Kujath, Hans Joachim (2002a): Auswirkungen der transnationalen Verflechtungen deutscher Metropolräume auf die nationale Raumstruktur und die Raumpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6-7/2002, S. 325.

592 Vgl. Henkel, Gerhard (2004): Der ländliche Raum, 4. Auflage, Berlin/Stuttgart, S. 346.

593 Vgl. Stiens, Gerhard (2000): Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen „Europäischen Metropolregionen" als Fall, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10 2000, S. 520.

594 Vgl. Weick, Theophil (2005): Impulswirkungen einbinden, Interview mit Manfred Sinz, Leiter der Unterabteilung Raumentwicklung und Strukturpolitik im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), in: Westpfalz-Informationen Nr. 119, 6/2005, S. 7/8.

595 Beirat für Kommunalentwicklung Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2006): Stellungnahme zur öffentlichen Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen des Landes Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern, S. 4.

596 Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg., 2007): a. a. O., S. 5-7.

597 Vgl. Beetz, Stephan; Neu, Claudia (2009): Lebensqualität und Infrastrukturentwicklung im ländlichen Raum, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 53-60. sowie: Schön, Susanne; Wendt-Schwarzburg, Helke (2009): Zukunftsfähige Infrastrukturangebote für schrumpfende Regionen am Beispiel von Wasser und Abwasser, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 111-123.

- *Wohlstand und Lebenszufriedenheit:* Geringeres Pro-Kopf-Einkommen in ländlichen Räumen als in verstädterten Räumen, Standards der Versorgung mit Bildungs-[598], Kultur- und Gesundheitsdienstleistungen[599], mit neuen Kommunikationstechnologien und Nahverkehrsdienstleistungen oder mit Gütern des täglichen Bedarfs können möglicherweise nicht flächendeckend aufrecht erhalten werden,
- *Wirtschaft und Arbeit*: Geringe Zahl an Beschäftigten im verarbeitenden und Dienstleistungsgewerbe in extrem strukturschwachen Regionen, schwache wirtschaftliche Entwicklung in peripheren ländlichen Regionen,
- *Natur und Umwelt:* Konflikte durch den Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen sowie der meist nur noch vereinzelt vorhandenen ökologischen Ausgleichsflächen durch Verkehrs- und Siedlungsflächen, Emission von Treibhausgasen durch Viehhaltung.

In eine ähnliche Richtung – wenn auch mit leicht „verschobenen" Kategorien – weist eine Analyse der fünf wichtigsten Herausforderungen für die ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen.[600] Demnach sind folgende Felder bei der zukünftigen Entwicklung der ländlichen Räume von Bedeutung:

- Regionalisierung und regionaler Wettbewerb,
- Land- und Forstwirtschaft mit neuen Aufgaben,
- Demographischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge,
- Steuerung der Flächennutzung durch Management und Monitoring,
- Baukultur und Erhaltung ländlicher Kulturlandschaften.

Weitere ähnliche Forderungen lassen sich in einer Analyse zur Situation der ländlichen Räume in Bayern bei ANTE ET AL.[601] in Rheinland-Pfalz beim MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR, LANDWIRTSCHAFT UND WEINBAU[602] bzw. auf Bundesebene bezogen bei DEHNE ET AL.[603] finden.

LEBER/KUNZMANN differenzieren die Handlungsfelder in ländlichen Räumen nach der unterschiedlichen räumlichen Lage der jeweiligen ländlichen Räume:[604]

- In *metropolnahen ländlichen Raumen* kommt es insbesondere darauf an, metropolorientierte und landwirtschaftliche Nutzungen konfliktfrei miteinander zu verknüpfen. In diesen Regionen bietet sich die Chance, eine „neue" Landwirtschaft zu entwickeln, die regionale Produkte in gehobener Qualität produziert und großräumige Nahrungsmitteltransporte weitgehend überflüssig macht.
- In *ländlichen Zwischenräumen* geht es vor allem darum, die ländliche Grundversorgung zu stabilisieren, aber auch darum, die wirtschaftlichen Potenziale ihrer Lage an transeuropäischen Verkehrskorridoren kreativ zu nutzen, ohne die Naturräume weiter zu zerschneiden und zu zerstören.
- In *ländlich-peripheren Räumen* hingegen muss der schon weit fortgeschrittene Erosionsprozess durch integrierte strategische Programme aufgehalten werden, wobei dort vor allem die schulische und soziale Grundversorgung und die Versorgung mit öffentlichen Leistungen gesichert werden muss.

---

598 Vgl. Simon, Olaf (2008): Die Entwicklung einer regionalen Bildungslandschaft im ländlichen Raum am Beispiel des Kreises Herford, in: Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Heft 6/2008, 78. Jahrgang, S. 273/274.

599 Vgl. Neubauer, Günter; Beivers, Andreas (2008): Im Spannungsfeld zwischen Bevölkerungsentwicklung und Sicherstellung einer flächendeckenden medizinischen Versorgung, in: Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Heft 6/2008, 78. Jahrgang, S. 266-268.

600 Vgl. Baumgart, Sabine et al. (2009): Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen , Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Positionspapier aus der ARL Nr. 80, Hannover, S. 2-10.

601 Vgl. Ante, Ulrich et al. (2007): 10 Thesen zu Entwicklungen, Strukturen, Problemen und Lösungsstrategien peripherer, strukturschwacher Regionen in Bayern, Positionspapier aus der ARL Nr. 72, Hannover.

602 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008b): Strategiepapier für die Entwicklung der ländlichen Räume in Rheinland-Pfalz, Mainz.

603 Vgl. Dehne, Peter et al. (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung, Positionspapier aus der ARL Nr. 77, Hannover.

604 Vgl. Leber, Nils; Kunzmann, Klaus R. (2006): a. a. O., S. 67/68.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Herausforderungen des ländlichen Raums in allen verglichenen Analysen in ähnlichen Feldern gesehen werden. Lediglich die Schwerpunktsetzung variiert je nach Perspektive des jeweiligen Betrachters: Während die Landwirtschaftsministerien regelmäßig den Strukturwandel in der Landwirtschaft in den Mittelpunkt ihrer Problembetrachtung stellen, finden sich in interdisziplinär besetzten Gremien häufig Forderungen nach Reformen im verwaltungsorganisatorischer Art bzw. eine stärkere Verzahnung zwischen den betroffenen Politikbereichen.

Während in früheren Jahrzehnten die agrarstrukturelle Entwicklung und ihre Förderung stark von der allgemeinen Wirtschaftsförderung und den klassischen Regionalentwicklungsaufgaben getrennt war, überlappen sich diese beiden Bereich in den letzten Jahren immer mehr. Dies ist nicht zuletzt eine Folge aus den Änderungen bei der Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik, die jetzt neben dem Garantiefonds für die Landwirtschaft auch Mittel für die regionale Entwicklung bereitstellt. Diese von der Landwirtschaft ausgehenden Entwicklungsinitiativen (LEADER+, Integrierte ländliche Entwicklung(skonzepte) (ILEK) etc.) fokussiert oftmals stark auf landwirtschaftliche Belange und es besteht in vielen Fällen ein Verbesserungsbedarf bei der Koordination mit der allgemeinen Strukturpolitik und Regionalentwicklung. Eine Politik für ländliche Räume muss im selben Maße ressortübergreifend sein wie eine politische Strategie zur Bewältigung des demographischen Wandels,[605] insbesondere dann, wenn die inhaltlichen Herausforderungen des Wandels in der Bevölkerung räumlich mit den Herausforderungen des ländlichen Raumes zusammentreffen. Trotz der Fokussierung der ILEK auf landwirtschaftliche Fragestellungen, werden diese Ansätze in der Fachdiskussion teilweise bereits als gute Beispiele für die Koordination von Förderprogrammen gesehen.[606] Für die Förderperiode 2014-2020 der EU ist auch das Verhältnis zwischen der Agrarförderung (ELER) und der allgemeinen Strukturförderung zu überdenken.[607] MOSE/NISCHWITZ schätzen die Chancen auf einen tiefgreifenden Politikwechsel und eine umfassende Politikintegration allerdings derzeit als gering ein.[608]

Für die Weiterentwicklung des Selbstverständnisses der Regionalpolitik für ländliche Regionen sehen RAAB/THIERSTEIN folgende Aspekte von Bedeutung:[609]

- Im Mittelpunkt wirtschaftsorientierter Steuerungsperspektiven muss vor allem die Frage stehen, für welche Nachfrage bzw. Märkte endogene Potenziale nutzbar gemacht werden können. Pilotprojekte zeigen, dass es möglich ist, regionalpolitische Interessen mit privatwirtschaftlichen Interessen zu verbinden.
- Zur Beurteilung der Tragfähigkeit regionaler Entwicklungsprozesse stellt das Verhältnis von Transfer Income (i. d. R. Fördermittel) und Earned Income (i. d. R. eigene Wertschöpfung) ein Maß dar.

Grundsätzlich ist die wirtschaftliche Lage in ländlichen Räumen nicht automatisch schlechter als in zentralen und Metropolräumen. Einige der ländlichen Räume profitieren von einer eigenständigen wirtschaftlichen Entwicklung, hoher Lebensqualität und sogar einem Zuzug von Bevölkerung (vgl. Kapitel 3.3.3.1).[610] Im europäi-

605 Vgl. Oel, Hans-Ulrich (2009): Das Ende der Ressorthoheit? Der demografische Wandel erfordert neue Politikkonzepte und neue Entscheidungsstrukturen, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 124-132.

606 Vgl. Gießen, Lukas; Lukesch, Robert; Böcher, Michael; Elbe, Sebastian (2008): Politikintegration für ländliche Räume? Die (Nicht-)Koordination der Förderung, in: Elbe, Sebastian (Hrsg., 2008): Land-Stadt-Kooperationen und Politikintegration für ländliche Räume, zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008, Aachen, S. 95-98.

607 Vgl. Weingarten, Peter (2009): Politikmaßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume, Vortrag auf dem Kolloquium „Regionale Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen – Strategien für die Zeit nach 2013“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, des Johann-Heinrich-von Thünen-Instituts und des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Goslar, 8. Mai 2009.

608 Vgl. Mose, Ingo; Nischwitz, Guido (2009): Thesen zur regionalen Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen, Vortrag auf dem Kolloquium „Regionale Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen – Strategien für die Zeit nach 2013“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, des Johann-Heinrich-von Thünen-Instituts und des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Goslar, 8. Mai 2009, S. 23.

609 Vgl. Raab, Andreas; Thierstein, Alain (2009): Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit – nur Theorie? Zu realen Perspektiven einer verbesserten ökonomischen Tragfähigkeit in ländlichen Regionen, in; Raumplanung, Heft 144/145, Juni/August 2009, S. 139.

610 Vgl. Augustin, Theo (2006): Bundespolitische Handlungsmöglichkeiten – Politik für ländliche Räume, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 659.

schen Vergleich sind die ländlichen Räume Deutschlands vergleichsweise dicht besiedelt, wirtschaftlich gut gestellt und gut erreichbar. Obwohl sie vor großen Herausforderungen stehen, ist die Gefahr der Marginalisierung im Vergleich zu ländlichen Räumen in anderen europäischen Staaten vergleichsweise gering. Allerdings ist in der nationalen Betrachtung die Festigung eines wirtschaftlichen Rückstandes nicht auszuschließen.[611]

3.3.3. Neue Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2006

Im Jahr 2006 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung angesichts der Herausforderungen der Globalisierung, des Wandels staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten, der fortschreitenden Europäischen Integration und dem demographischen Wandel die *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*[612] verabschiedet. Sie schreiben den Raumordnungspolitischen Orientierungs- bzw. Handlungsrahmen von 1993 bzw. 1995 fort und sind als Richtschnur für das gemeinsame Handeln der Raumordnung von Bund und Ländern zu sehen. Das Aufgabenverständnis der Raumordnung wird dabei neu ausgerichtet, indem der Entwicklungsauftrag gestärkt, der Ausgleichsauftrag neu gewichtet und der Ordnungsauftrag bekräftigt wird. Bei ihrer Erarbeitung in einem zweijährigen Diskussionsprozess wurden fachlich-wissenschaftliche sowie politische Diskurse verknüpft und auf aktuelle Analyseergebnisse des Raumordnungsberichts 2005 aufgebaut.[613]

Die Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung und Raumentwicklung für die Zukunft werden in den drei gleichrangigen Leitbildern

- Wachstum und Innovation,
- Daseinsvorsorge sichern sowie
- Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten

thematisiert. Bereits in den Vorbemerkungen zu den Leitbildern wird hervorgehoben, dass alle Leitbilder der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verpflichtet sind, die raumbedeutsamen Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips umfassen, sich auf alle Raumtypen von der Agglomeration bis zum ländlichen Raum beziehen und jeweils die europäische Dimension mit beachten. Einführend werden die neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und der Wandel der räumlichen Entwicklung und Raumnutzungen mit den Thematiken „gleichwertige Lebensverhältnisse", „Metropolisierung", „Verkehrs- und Mobilitätsentwicklung" sowie „nachhaltige Raumentwicklung" genannt und erläutert. Daran anschließend folgen Ausführungen zur Einbindung der deutschen Raumordnungspolitik in die Politik der Europäischen Union, z. B. über die Beteiligung an der Formulierung der Territorialen Agenda, die EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG, Transeuropäische Netze (TEN) etc.

Im Leitbild *Wachstum und Innovation* setzt sich die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern das Ziel, verstärkt wirtschaftliche Wachstumsimpulse, Innovation und die Entwicklung hin zu einer Wissensgesellschaft zu unterstützen. Dies soll sowohl in den Metropolregionen als auch in den übrigen Räumen geschehen. Während früher der Entwicklungsgedanke in den Dienst des wirtschaftspolitischen Ausgleichsziels gestellt wurde, wird er nun zu einem eigenständigen Ziel.[614] In erster Linie geht es darum, die Spezialisierung und internationale Profilierung der verschiedenen Räume, Branchen und Wissenscluster zu unterstützen. „Das Leitbild soll dazu beitragen, Stärken zu stärken, Kräfte und Potenziale zu bündeln, zu vernetzen und durch die Weiterentwicklung von Partnerschaften zwischen Stadt und Land die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen stärken"[615]. Mit diesen sogenannten *„Verantwortungsgemeinschaften"* zwischen engerem und weiterem metropolitanen Verflechtungsraum sollen Netzwerke, überregionale Wachstumsbündnisse und solidarische Partnerschaften zwischen unterschiedlich strukturierten Raumeinheiten etabliert werden. Dabei erkennen die neuen Leitbilder die Metropolisierung als globalen Trend an, fordern gleichzeitig aber eine – wenn möglich arbeitsteilige – Nutzung der Stärken aller Teilräume, d. h. nicht nur der Kerne der Metropolregionen, sondern

611 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Deutschland in Europa, Forschungen, Heft 135, Berlin/Bonn, S. 69.

612 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006): a. a. O., Berlin.

613 Vgl. Aring, Jürgen (2006): Der Entstehungsprozess der neuen Leitbilder der Raumentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12-2006, S. 613,
Vgl. Aring, Jürgen; Sinz, Manfred (2006b): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs, in: DISP, Heft 165, S. 43/44,
Vgl. Einig, Klaus et al. (2006): a. a. O., S. 621.

614 Vgl. Aring, Jürgen (2005): Modernisierung der Raumordnung, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2005): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung, Dortmund, S. 47.

615 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006): a. a. O., S. 8.

auch ihrer immer größer werdenden Verflechtungsräume.[616] Dazu weisen sie ausdrücklich auf dynamische Wachstumsräume außerhalb des engeren metropolitanen Verflechtungsraumes hin.[617] In Räumen mit Stabilisierungsbedarf gilt es, vorhandene Verdichtungsansätze, z. B. um Klein- und Mittelstädte als Entwicklungskerne und Ankerpunkte zu nutzen. Darüber hinaus sollen die Potenziale zum Anbau nachwachsender Rohstoffe und des Fremdenverkehrs genutzt werden.

Das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* setzt sich mit einer der Hauptaufgaben der Raumentwicklungspolitik auseinander, auch in Zukunft sozialverträgliche Standards der Daseinsvorsorge zu sichern, welche gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen gewährleisten. Mittels situationsangepasster Standards für Erreichbarkeit und Tragfähigkeit soll eine angemessene Grundversorgung der öffentlichen Daseinsvorsorge insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung und öffentlicher Verkehr aufrechterhalten werden. Dabei setzt das Leitbild weiterhin auf das System der zentralen Orte als Grundgerüst zur Bewältigung regionaler Anpassungsprozesse, sei es in wachsenden, stagnierenden oder schrumpfenden Regionen. „In den strukturschwachen ländlichen Räumen werden sehr viel mehr Fragen der Sicherung eines Mindestangebots an Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Vordergrund stehen, während es in den Metropolregionen eher darauf ankommt, Standortfragen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge ordnungspolitisch zu begleiten und Einrichtungen unter Aspekten des überregionalen und globalen Wettbewerbs vorzuhalten".[618] Gerade in Regionen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen ist die Raumordnung gefragt, eine sektoral übergreifende Abstimmung und Koordination mit den Fachplanungen der Daseinsvorsorgeeinrichtungen zu moderieren.[619] Daneben muss sie den betroffenen Bürgern die zwangsweise Notwendigkeit von Anpassungsmaßnahmen vermitteln und erläutern.

Das Leitbild *Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten* betont in erster Linie die Integration der Leitvorstellungen der nachhaltigen Raumentwicklung. „[Es] zielt auf eine Stärkung der Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit der Raumordnung zur überfachlichen sowie überörtlichen Abstimmung und Koordination der verschiedenen Planungen, um die unterschiedlichen Nutzungsansprüche, Entwicklungspotenziale und Schutzinteressen im Raum miteinander in Einklang zu bringen."[620] Neben dem Schwerpunkt der Raumordnung, die ökologischen Funktionen zu sichern, den Raum und seine Ressourcen effizient zu nutzen und die daraus resultierenden unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche abzuwägen, soll ein großräumiger ökologischer Freiraumverbund geschaffen werden. Auch Freiräume in dicht besiedelten Gebieten sollen darin integriert und aufgewertet werden. Zudem verpflichtet sich das Leitbild dem Ziel der Verminderung der Flächeninanspruchnahme, dazu sollen unter anderem Verkehrswege in großräumigen Verkehrskorridoren soweit wie möglich gebündelt werden. Ein neuer Ansatz des Leitbilds ist die Gestaltung von Kulturlandschaften als strategischer und planerischer Umgang mit Raumnutzungen, wobei das Ziel ist, gewachsene Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Bei den Handlungsansätzen zu diesem Leitbild werden Handlungsfelder wie präventiver Hochwasserschutz sowie Raumordnung im Meeres- und Küstenraum genannt, die in Zukunft erheblich an Bedeutung gewinnen werden. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass für diese Handlungsfelder die Raumordnung nicht die alleinige Verantwortung trägt.[621]

Die Kernbotschaften der Leitbilder und Handlungsstrategien sind nach LUTTER:[622]

- *Der Beitrag der Raumordnung zum Wirtschaftswachstum*: Dazu sollen Kerne und Netze des ökonomischen Wandels und der Innovation unterstützt sowie räumlich konzentrierte Entwicklungsstrategien verfolgt werden. Gleichzeitig sind die Herausbildung von polyzentrischen Städtenetzen und die Weiterentwicklung von Verantwortungsgemeinschaften zwischen Zentren, Umland und Peripherie sowie die Verstetigung und der Ausbau einer Zusammenarbeit zwischen den metropolitanen Kernen und weiteren Stadtregionen in metropolitanen Netzwerken anzustreben.
- *Sicherung der Daseinsvorsorge*: Auch unter geänderten demographischen und strukturellen Rahmenbedingungen soll die öffentliche Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge gesichert werden.

616 Vgl. Sinz, Manfred (2006): a. a. O., S. 609.

617 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen, Werkstatt: Praxis, Heft 56, Berlin/Bonn.

618 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006): a. a. O., S. 16.

619 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2006): a. a. O., S. 469/470.

620 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006): a. a. O., Berlin, S. 18.

621 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2006): a. a. O., S. 471.

622 Vgl. Lutter, Horst (2006): a. a. O., S. 443.

Grundlage ist dabei eine Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung, um gleichwertige Lebensverhältnisse auch künftig in allen Teilräumen Deutschlands zu gewährleisten. Dabei sollen nach breiter öffentlicher Debatte Mindeststandards definiert werden, die sich an der regionalen Nachfrage, finanziellen Möglichkeiten und zumutbaren Erreichbarkeitsverhältnissen orientieren.

- *Nachhaltige Raumentwicklung*: Die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen und Raumnutzungen steht hierbei im Mittelpunkt. Schwerpunkte dieses Managements sind der sparsame Umgang mit der Ressource Boden und die Gestaltung der Kulturlandschaften. Insgesamt muss die der Raumordnung übertragene Aufgabe zur überfachlichen sowie überörtlichen Abstimmung und Koordination der verschiedenen Planungen gestärkt werden.

Die gleichrangingen Leitbilder wurden in der Fachöffentlichkeit vielfach diskutiert. HAHNE/GLATTHAAR[623] loben, dass die Raumordnung nicht mehr nur rückwärtsgewandt und auf Disparitätenabbau geeicht sei, sondern sich auch als Ermöglichungsfaktor künftiger Raumentwicklung sieht. Dies sei zwar kein Paradigmenwechsel, aber ein deutlicher Perspektivwechsel. ROOKS konstatiert, dass mit den Leitbildern ein deutlicher Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene verbunden sei. Interkommunale und regionale Kooperationen in gemeinsamer Verantwortung seien für eine zukunftsfähige nachhaltige Raumentwicklung unabdingbar.[624] KNIELING kritisiert vor allem den Ansatz, die Stärken zu stärken. „Die Stärken von heute könnten sich als Schwächen von morgen herausstellen, wie dies in der Vergangenheit beispielsweise der Strukturwandel in Textil-, Bergbau und Stahlregionen gezeigt hat.“[625]

3.3.3.1. Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Räumen in den neuen Leitbildern

Vielfach ist die Vorstellung verbreitet, die wirtschaftlich positive Entwicklungen, Innnovation, Internationalität und Fortschritt könnten mit Bevölkerungs- und räumlichen Agglomerationen gleichgesetzt werden. Dies trifft aber nicht zu, wie sich empirisch an der unterschiedlichen wirtschaftlichen Dynamik der Ballungsräume leicht zeigen lässt.[626] Bereits der Raumordnungsbericht 2005 arbeitet in diesem Zusammenhang heraus, dass „die Unterschiede in der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur und den zukünftigen Entwicklungschancen zwischen einzelnen Ländlichen Räumen […] vielfach stärker ausgebildet [sind] als zwischen städtisch geprägten Gebieten und ländlichen Gebieten.“ So existieren außerhalb der Metropolregionen gelegene dynamischen Korridore sowie Agglomerationen und Mittelstädte in ländlichen Räumen,[627] die sowohl von der Ausstrahlung der Metropolregionen profitieren können als auch ein eigenständiges Profil aufweisen.[628] Diese Regionen leisten einen hohen Beitrag zum nationalen Wirtschaftswachstum, häufig mit größeren Industriestandorten der Chemie- und Fahrzeugbaubranche.[629] Demnach folgert STEINACHER „Wir müssen von der Schubladendiskussion eines Stadt-Land-Gegensatzes wegkommen und die Herausforderungen und Chancen in einer globalisierten Welt in den Blick nehmen. Und dies wird uns sicherlich nur gemeinsam gelingen. Allerdings kann dies nicht heißen, das klare Profil der Metropolregionen […] zu verwässern.“[630]

---

623 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2007): Nachhaltige Strategien für den Standort Deutschland? Vages und Gewagtes in den neuen Leitbildern der Raumordnung, in: Raumplanung, Heft 132/133, Juli/August 2007, S. 117.

624 Vgl. Rooks, Percy (2006): Zukunftschancen nutzen – Beitrag der Leitbilder der Raumentwicklung für ein neues Selbstverständnis der Regionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 642.

625 Vgl. Knieling, Jörg (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung – Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 482.

626 Vgl. Büro für angewandte Geographie; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland – Diskussionspapier, Meckenheim/Berlin/Bonn, S. 28.

627 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2008): a. a. O.

628 Vgl. Büro für angewandte Geographie; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): a. a. O., S. 28.

629 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Erläuterungen zu analytischen Grundlagen der Leitbildkarten, Arbeitspapier, Bonn, S. 8.

630 Vgl. Steinacher, Bernd (2007): Aktivitäten und Vernetzung der Metropolregionen in Deutschland und Europa, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?“ des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

„Diese Entwicklungen und Befunde stehen nicht im Einklang mit der mehrheitlichen politischen Wahrnehmung und einer Lobbyarbeit, die sich vorrangig auf Besitzstandswahrung bei Fördermitteln und Transfers richtet. Politisch und institutionell sind in Deutschland die ländlich geprägten Räume überrepräsentiert. Es gibt wesentlich mehr Landräte und Bürgermeister als Oberbürgermeister und die Mehrzahl der Abgeordneten versteht sich als Vertreter ländlich geprägter Wahlkreise. Gleichzeitig treten die Lobbyisten ländlicher Räume selbstbewusst und oft fordernd auf. Dies ist ein legitimes Verhalten, doch ist es genauso legitim, nach den sachlichen Begründungen für Förderungen und nach dem volkswirtschaftlichen Ertrag einer Betonung ländlicher Entwicklungserfordernisse zu fragen."[631]

Für das Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Räumen und ihrer Förderung stellt sich stets die Frage, ob die Mittel im Rahmen von Ausgleichspolitiken vor allem in die ländlich-peripheren Regionen oder eher in die strukturschwachen Agglomerationsräume im Strukturwandel fließen sollen. Als weitere Möglichkeit kommt die Förderung von Wachstumspolen in Betracht, um von einer „Gießkannenpolitik" weg zu einer Fokussierung der Förderung auf bestimmte Zentren zu kommen.[632] Diese Thematik wird im politischen Raum oft im Zusammenhang mit dem Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse kontrovers diskutiert, z. B. äußerte sich Bundespräsident Köhler in einem Interview im September 2004 dahingehend, dass die bestehenden Unterschiede zwischen Ost und West, Süd und Nord in Deutschland anerkannt werden müssten. „Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf."[633]

In den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien will die Bundesraumordnung nun im Rahmen des Leitbilds „Wachstum und Innovation" neben dem klassischen Ausgleichsziel der Förderung von Regionen mit Entwicklungsschwächen zur Angleichung der Lebensverhältnisse spezifische Strategien zur Förderung der starken Regionen unterstützen, die als Wachstumsmotoren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gelten. Dabei sollen die Standorte jedoch nicht isoliert betrachtet – im Sinne eines Gegensatzes zwischen Stadt und Land, zwischen Metropole und Peripherie – sondern die in einer Region vorhandenen Potenziale vernetzt und gebündelt und Wachstumspartnerschaften gebildet werden. Gleichzeitig sollen im größeren regionalen Umfeld die Wachstumskerne einer Region Verantwortung für die schwächeren Teile im Umland und der Peripherie übernehmen und Solidarität üben, indem sie diese am wirtschaftlichen Erfolg teilhaben lassen und zur Stabilisierung der Abwärtsentwicklung beitragen.[634] Der regionale Ausgleich zwischen den starken und schwachen Regionen soll verstärkt auf der Ebene der großregionalen Verantwortungsgemeinschaften stattfinden, dabei wird der Ausgleichsauftrag im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse neu gewichtet.[635] Den Metropolregionen und Wachstumsräumen kommt dabei im Sinne der großregionalen Partnerschaften eine besondere Verantwortung zu.[636] Sie müssen sich dabei als Zentren und Bezugspunkte regionaler Netzwerke verstehen, die ihre Ziele nur in Kooperation mit den Partnern in ihren Verflechtungsräumen erreichen können.[637] Nicht mehr die Gegensätze oder einseitige, mit Vorurteilen gepaarte Funktionszuweisungen sollen das Verhältnis prägen, sondern die Interessen eines gemeinsamen Miteinanders.[638]

Befürchtete Verschiebung des Verhältnisses bis hin zum Paradigmenwechsel

In der Fachdiskussion werden die neuen Leitbilder unterschiedlich aufgenommen und bewertet. Von einer gewissen Akzentverlagerung weg von dem traditionell im Vordergrund der Raumordnung stehenden Ausgleichsprinzip hin zu ausdifferenzierten Wachstums- und Sicherungszielen spricht BLOTEVOGEL. Implizit ließen sich die neuen Leitbilder lesen als ein Plädoyer für eine – durchaus überfällige – Akzentverlagerung, eine Neujustierung und Ausdifferenzierung der raumordnungspolitischen Normen.[639] Das Leitbild betone den Wachs-

631 Aring, Jürgen; Sinz, Manfred (2006a): a. a. O., Heft 6/2006, S. 455.

632 Vgl. John, Gunnar (2006): Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland – eine finanzpolitische Betrachtung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/2006, S. 675.

633 Bundespräsidialamt, Interview mit dem Bundespräsidenten, http://www.bundespraesident.de/dokumente/-,2.620582/Rede/dokument.htm, aufgerufen am 13.12.2009

634 Vgl. Lutter, Horst (2006): a. a. O., S. 443.

635 Vgl. ebenda, S. 445.

636 Vgl. ebenda, S. 444.

637 Vgl. Aring, Jürgen; Sinz, Manfred (2006b): Neue Leitbilder der Raumentwicklung – Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung?, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 458.

638 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): a. a. O., S. 6.

639 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2006): a. a. O., S. 464.

tumsgedanken, stelle aber keine Absage an die Ausgleichspolitik zugunsten benachteiligter Räume dar. Von einer Vernachlässigung des ländlichen Raumes könne also keine Rede sein.[640]

In anderem Kontext betont BLOTEVOGEL, dass die neue Aufmerksamkeit für die Metropolräume berechtigt sei, gleichzeitig aber nicht zu einer höchst überflüssigen Frontstellung gegenüber den ländlichen Räumen führen dürfe. Diese Fronstellung wäre analytisch ungerechtfertigt, da es keinen wissenschaftlichen Nachweis gebe, dass eine Umlenkung von Fördermitteln zu Lasten der strukturschwachen Regionen und zugunsten der Metropolregionen einen höheren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrag leiste. Eine einfache Unterscheidung zwischen Metropolen und ländlichen Räumen würde der siedlungsräumlichen Realität in Deutschland nicht gerecht. Für die Metropolräume stelle sich deshalb die Aufgabe, sich nicht als „metropolitane Inseln" sondern als Kerne größerer regionaler Verflechtungszusammenhänge zu verstehen.[641]

In den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland sehen HAHNE/GLATTHAAR[642] eine massive Umverteilung von Wachstumsmitteln und somit insbesondere neue Prioritäten im Infrastrukturausbau. Die ländlichen Räume fänden sich zurecht nicht mehr als eigenständige Raumordnungskategorie in diesen Leitbildern, allerdings verfielen die Autoren der Leitbilder in die gleiche undifferenzierte Argumentation – wie wenn der ländliche Raum mit Strukturschwäche gleichgesetzt wird, indem die Metropolräume zu einer eigenen Raumkategorie erhoben werden. Damit lasse sich der Protest ländlicher Räume geradezu automatisch erzeugen. Obwohl die Länder bereits selbst seit längerem Schwerpunktortprinzipien und Clusterstrategien verfolgten, betonten sie nun in „Rückzugsgefechten" die Neubetonung des Gleichwertigkeitsprinzips.

Auch HEINRICHS erkennt in den neuen Leitbildern die implizite Aussage, dass die strukturschwachen peripheren Räume einen erheblichen relativen Bedeutungsverlust haben hinnehmen müssen. Es bestehe die Gefahr, diese Räume um einer vermeintlichen wirtschaftlichen Effizienz willen voreilig abzuschreiben. Die sei bereits in den 1970er Jahren als „großräumige passive Sanierung" bzw. wohlmeinender ausgedrückt als „großräumige Funktionsteilung" propagiert worden.[643]

RICHTER erkennt in den neuen Leitbildern einen drohenden Paradigmenwechsel „zugunsten der Starken und zulasten der Schwachen, zugunsten der Metropolregionen und Städte und zulasten der ländlichen und peripheren Räume, zugunsten flächendeckender, teurer Umverteilung und zulasten gezielter Unterstützung strukturschwacher Regionen."[644] Auch wenn marktwirtschaftliche Systeme zur räumlichen Konzentration neigten, gäbe es aber keinen theoretischen Beleg und keine empirische Evidenz, dass allein Metropolregionen dazu geeignet wären, das Wachstum eines Landes zu befördern und strukturschwache Regionen tatsächlich mitzuziehen.[645] Noch drastischer wird KAUFMANN: „In der Raumordnungspolitik der EU, des Bundes und in gewissem Umfang auch bei den Ländern hat sich der Wind gedreht, er bläst dem Ländlichen Raum voll ins Gesicht."[646] „Die Befürchtung, dass mit den neuen Leitbildern für Raumordnung ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik herbeigeführt werden soll, ist nicht von der Hand zu weisen."[647]

---

640 Vgl. Drautz, Richard (2007): Die Rolle der Regionen in der Landesentwicklung, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?" des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

641 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2007): Metropolregionen – Das neue Zentrensystem?, Vortrag auf der wissenschaftlichen Plenarsitzung „Metropolregionen und territoriale Kohäsion" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hamburg, 14./15.06.2007.

642 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2007): a. a. O., S. 118.

643 Vgl. Heinrichs, Bernhard (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 653.

644 Richter, Maike (2006): Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/2006, S. 665.

645 Vgl. Richter, Maike (2006): Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/2006, S. 668/669.

646 Vgl. Kaufmann, Rainer (2007): Möglichkeiten der Regionalpolitik, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?" des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

647 Vgl. Alker, Hartmut (2007): Potenziale der Ländlichen Räume in Baden-Württemberg, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?" des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

Als grundlegenden Paradigmenwechsel bezeichnen LEBER/KUNZMANN den Ersatz des traditionellen Leitbilds der gleichwertigen Lebensbedingungen durch eine an früheren Wachstumspolkonzepten orientierte Strategie der Förderung von Metropolregionen. Die auf den ersten Blick faszinierende Idee der „Verantwortungsgemeinschaft" mache ein sehr idealistisches Handlungskonzept zur Norm, das in der Tagespolitik ein Lippenbekenntnis bleiben werde, weil die dafür notwendigen Umverteilungsmechanismen zwischen Metropole und peripherem Hinterland im Spannungsverhältnis von lokalen Gebietskörperschaften und Bundesländern in der Regel nicht konsensfähig sein werden. Dadurch, dass die Raumentwicklungspolitik nun an Metropolen ausgerichtet werde, nehme die Bedeutung und das Interesse am und für den ländlichen Raum deutlich ab. Er werde immer mehr zu einem „Reserveraum" für die Metropolen. Die offizielle Raumentwicklungspolitik gestehe nur nicht offen ein, dass dem ländlichen Raum nur noch Kompensationsfunktionen für die Metropolen zufallen, weil sich sonst die ohnehin vorhandenen Abwanderungstendenzen noch weiter verstärken würden. Die neue raumordnungspolitische Schwerpunktsetzung unterwerfe sich neoliberaler Wirtschaftspolitik und vergrößere im Ergebnis räumliche Disparitäten.[648]

Eine metropolen-orientierte Politik kritisiert KÜPPER grundsätzlich. „Das Ausgleichsziel wird zu Gunsten eines ungewissen Wachstumseffekts aufgegeben, wobei das Wachstum in den Metropolregionen nicht zuletzt aufgrund von Absaugeffekten aus den übrigen Gebieten erfolgt. Der Politikansatz scheint sich mit sozialer Erosion, zunehmender Multilokalität, der Verschlechterung der Versorgungs- und Infrastruktursysteme in […] [den strukturschwachen ländlichen] Räumen abzufinden und auf die Nutzung ihrer wirtschaftlichen Potenziale zu verzichten."[649] Grenzen für das Instrument der „Verantwortungsgemeinschaften" sieht er auf Grundlage der Vetospielertheorie (vgl. Kapitel 2.5.3.1). Die Anzahl und die Interessensunterschiede der Kooperationspartner werden aufgrund der Größe und Heterogenität des Gebietes erheblich zunehmen. Deshalb müsse, wer die Idee der Verantwortungsgemeinschaft ernst nehme, auch über umfangreiche Reformen der Gebietsabgrenzungen nachdenken, sodass politische Einheiten mit einer entsprechenden Solidarität zwischen Zentrum und Peripherie entstehen könnten, wo Vertreter des einen Raumes nicht ohne die des anderen regieren können.[650]

ARING/SINZ stellen dagegen fest, dass das Leitbild „Wachstum und Innovation" im Laufe des Diskussionsprozesses bei der Leitbildentwicklung seine Metropolenlastigkeit verloren habe.[651] „Schon die Tatsache, dass der ländliche Raum als vertraute Problemkategorie und Handlungsebene der Raumordnung nicht in einem eigenen Leitbild behandelt wird, scheint [den Kritikern] auszureichen, um von einem Paradigmenwechsel und einer Abkehr vom Gleichwertigkeitspostulat zu sprechen."[652] ARING konstatiert, dass eine Politik für Metropolregionen auf die Stärkung von Stärken im Sinne der Entwicklung der Wissensökonomie abzielt und nicht auf eine vordergründige Umverteilung von Schwachen zugunsten einer Stärkung der Starken. Metropolregionen seien keine neue Förderkategorie.[653] LÜTKE DALDRUP bekennt sich im Namen der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern zur Doppelstrategie einer wettbewerbs-, innovations- und beschäftigungsorientierten Politik sowie einer Ausgleichspolitik zur Unterstützung und Heranführung der strukturschwachen und peripheren Räume.[654]

Am empirischen Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar konstatiert SEIMETZ für die tatsächliche Entwicklung, dass durch den Governance-Prozess neue Verteilungskonflikte geschaffen würden. Die Region bringe sich unterstützt durch staatliche Innovationsstrategien (Clusterwettbewerbe, Forschungsförderung etc.) in eine immer vorteilhaftere Position. Dadurch sähen sich die benachbarten Regionen gezwungen, sich ihrerseits zu neuen handlungsfähigen regionalen Einheiten zusammenzufinden, um nicht zu den Verlierern zu zählen. Grundsätzlich sei die Präferenz für eine wachstums- oder für eine ausgleichsorientierte Politik aber eine Frage der normativen Einstellung.[655]

---

[648] Vgl. Leber, Nils; Kunzmann, Klaus R. (2006): a. a. O., S. 59/60.

[649] Küpper, Patrick (2008): Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeit oder Widerspruch? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/2008, S. 356.

[650] Vgl. ebenda, S. 355/356.

[651] Vgl. Aring, Jürgen; Sinz, Manfred (2006b): a. a. O., S. 455.

[652] Ebenda, S. 457.

[653] Vgl. Aring, Jürgen (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?" des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

[654] Vgl. Lütke Daldrup (2007): Leitbilder und Entwicklungsstrategien für die Metropolregionen in Deutschland, Vortrag auf der wissenschaftlichen Plenarsitzung „Metropolregionen und territoriale Kohäsion" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hamburg, 14./15.06.2007.

[655] Vgl. Seimetz, Hans-Jürgen (2008): a. a. O., S. 18/19.

3.3.3.2. Umsetzung und Weiterentwicklung der Leitbilder insbesondere im Hinblick auf das Instrument der Verantwortungsgemeinschaften

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) führt in ihrem Beschluss zu den Leitbildern vom 30.06.2006 aus, dass die Leitbilder die tragende Rolle der Metropolregionen stärken und die Weiterentwicklung von Kooperationsformen zu großräumigen Verantwortungsgemeinschaften unterstützen.[656]

2008 erkennt die MKRO Tendenzen in der räumlichen Arbeitsteilung, welche in Richtung einer wesentlich größeren Ausdehnung funktionaler Verflechtungsräume großer Zentren gehen (Metropolregionen) Daraus erwächst zum einen die Forderung nach einer Nutzung und Stärkung der Stärken, allerdings nicht nur in den Kernen der Metropolregionen, sondern in allen Teilen der größer werdenden Verflechtungsräume, wo sich dafür arbeitsteilige Ansätze bieten. Untrennbar damit verbunden ist zum anderen jedoch die Forderung nach einer Stabilisierung strukturschwacher Teilräume, die stets Teil einer Metropolregion bzw. eines der neuen großen Verflechtungsräume sind und somit auch in gemeinsame Entwicklungskonzepte eingebunden werden müssen. Dies ist nur möglich, wenn sich eine gemeinsame Problemsicht entwickelt, die Notwendigkeit von Kooperation erkannt wird und Organisationsformen der Zusammenarbeit in großen metropolitanen Verflechtungsräumen ent-wickelt werden.[657]

Um diesen Ansatz auf innovative Weise zu konkretisieren, Strategien und Maßnahmen abzuleiten und diese zu erproben fördern das BMVBS und das BBSR mit Modellvorhaben in den Jahren 2007-2010 im Rahmen des MORO-Schwerpunktes „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ entsprechende Vorhaben in sieben Regionen (vgl. Kapitel 4.2.1.3) Die MKRO begrüßt in ihrem Beschluss vom 28. April 2008, dass der Bund mit dem Themenfeld „Überregionale Partnerschaften“ als Modellvorhaben in den nächsten Jahren entsprechende Vorhaben in ausgewählten Regionen fördert, die diese Ansätze auf innovative Weise konkretisieren, Strategien und Maßnahmen ableiten und diese erproben.[658]

Die Ministerkonferenz bittet in ihrem Beschluss vom 10. Juni 2009 den Hauptausschuss, Vorschläge zur Weiterentwicklung und Konkretisierung der Leitbilder für die Raumentwicklung unter anderem im Bereich „Partnerschaften und Strategien für Stadtregionen und ländliche Räume“ zu erarbeiten und ihr zu berichten. Es soll ein Vorschlag vorgelegt werden, ob und in welcher Form die Konkretisierung und Weiterentwicklung des raumentwicklungspolitischen Konzepts „Europäische Metropolregionen in Deutschland“ geboten erscheint. Dabei sind vorhandene Überlegungen zu „Regiopolen“ und die Ergebnisse der Modellvorhaben zu überregionalen Partnerschaften in deutschen und grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen zu berücksichtigen.[659]

3.4. Zwischenfazit

Die Grundphilosophien der Raumentwicklungspolitik unterscheiden sich in ihrer Zielsetzung: Wachstumspolitik oder Ausgleichspolitik. Während die Wachstumspolitik davon ausgeht, mit der Stärkung und Förderung von Wachstumskernen bzw. Zentren ausreichend Wachstum zu generieren, dessen Effekte dann auf schwächere Regionen ausstrahlen und diese „mitziehen“, konzentriert sich die Ausgleichspolitik auf die Förderung der strukturschwachen Räume.

Die in Deutschland bislang vorherrschende Ausgleichspolitik wird angesichts der sich ändernden Rahmenbedingungen mehr und mehr in Frage gestellt. Durch die Globalisierung und dem daraus resultierenden Standortwettbewerb der Regionen, die Veränderung der politischen Strukturen mit der Entstehung neuer supranationaler Gebilde wie der EU, der Regionalisierung der Aktionsräume von Bürgern und Unternehmen, den demographischen Wandel sowie die schwierige finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte nicht erst seit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ergeben sich für die Akteure in den letzten Jahren neue Herausforderun-

656 Vgl. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30. Juni 2006, http://www.m-r-n.com/fileadmin/ikm/Papers/Beschluss_Leitbildern_Handlungsstrategien_300606.pdf, Zugriff: 20.12.2009.

657 Vgl. Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), Bericht des Hauptausschusses, „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung“, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1101090/Bericht-zum-Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder.pdf, aufgerufen am 20.12.2009, S. 9.

658 Vgl. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 29. April 2008, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1048714/Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-29.-April-2008.pdf, aufgerufen am 20.12.2009, S. 3.

659 Vgl. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 10. Juni 2009, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1089257/Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder-10.-Juni-2009.pdf, aufgerufen am 20.12.2009.

gen. Durch diese Herausforderungen entstehen neue klein- und großräumige Disparitäten, die nach der Philosophie der Ausgleichspolitik einer Nivellierung bedürfen. Diese sind oftmals nur mit gegenseitiger Kooperation zu überwinden.

Parallel zur Entstehung dieser Herausforderungen haben sich in Deutschland und Europa Metropolregionen herausgebildet und in unterschiedlicher Form konstituiert. Dieser Entwicklung stehen in den ländlichen Räumen ebenfalls neue Herausforderungen gegenüber. Während sich der Stadt-Land-Gegensatz in den vergangenen Jahrzehnten durch die Urbanisierung ländlicher Lebensweisen angeglichen hat, besteht nun die Befürchtung der ländlichen Räume, durch eine Konzentration von Aufmerksamkeit und Förderung auf die Metropolregionen von der allgemeinen Entwicklung abgehängt zu werden.

Die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland wurden vielfach als Beleg dafür aufgefasst, dass die Raumentwicklungspolitik sich in Zukunft vermehrt den bereits strukturstarken Räumen zuwenden und diese speziell fördern will. Diese Argumentation ignoriert allerdings, dass die drei Leitbildkomponenten „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ gleichrangig nebeneinander stehen. Nichtsdestotrotz befürworten die Leitbilder die Stärkung von Stärken, die Bündelung von Kräften und Potenzialen, was in den ländlichen Räumen nachvollziehbare Befürchtungen weckt. Um diesen entgegenzutreten und möglichst alle Räume zu berücksichtigen, sollen neue Partnerschaften zwischen Stadt und Land entwickelt werden, welche die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen stärken. Mit diesen „Verantwortungsgemeinschaften“ zwischen engerem und weiterem metropolitanen Verflechtungsraum sollen Netzwerke, überregionale Wachstumsbündnisse und solidarische Partnerschaften zwischen unterschiedlich strukturierten Raumeinheiten etabliert werden.

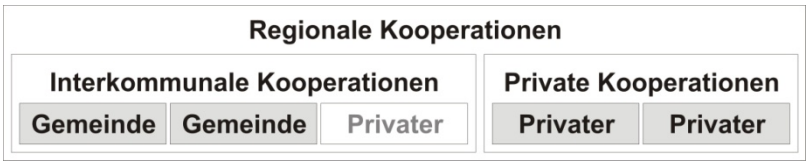
Der Gedanke der „Verantwortungsgemeinschaften“ wird in zwei Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften“ und „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“ erprobt (vgl. Kapitel 4.2.1.3). Ob eine solch großräumige regionale Kooperation auch zwischen anderen Räumen möglich ist, wird am Beispiel der Regionen Rhein-Hunsrück und Rhein-Main in Kapitel 5 untersucht.

4. Großräumige regionale Kooperationen als besondere Kooperationsform der interkommunalen Kooperation

Die großräumige regionale Kooperation leitet sich in ihrem Aufbau von der „klassischen“ interkommunalen Kooperation ab. Deshalb wird in den folgenden Kapiteln zunächst die interkommunale Kooperation mit ihren verschiedenen Aspekten beleuchtet und dann in Kapitel 4.2 der Bezug zur großräumigen Kooperation aufgezeigt sowie die Aspekte der interkommunalen Kooperation auf die großräumige regionale Kooperation übertragen.

In diesem Abschnitt werden die Begriffe der interkommunalen Kooperation und der (intra-)regionalen Kooperation – als räumlich etwas größer gefasste Variante der interkommunalen Kooperation – synonym verwendet, da für sie – mit geringen Unterschieden – die gleichen Voraussetzungen und Herausforderungen gelten. SCHAFFER/SCHECK differenzieren die interkommunale und regionale Kooperation lediglich hinsichtlich der beteiligten Akteure (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Systematisierung interkommunaler und (intra-)regionaler Kooperation



Entwurf: Schaffer, Martin; Scheck, Christoph, Kaiserslautern 2006.

Quelle: Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): Regionale Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet – Anforderungen und Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung, Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 18, Kaiserslautern, S. 13.

4.1. Interkommunale und intraregionale Kooperation als Basis der großräumigen regionalen Kooperation

4.1.1. Begriff

Als interkommunale Kooperation bzw. interkommunale Zusammenarbeit kann „eine freiwillige, auf gemeinsamen Zielen basierende, eine oder mehrere kommunale Leistungen umfassende, durch Koordination entstehende, formelle oder informelle Zusammenarbeit zwischen mindestens zwei Kommunen verstanden [werden]. Die Selbständigkeit der beteiligten Gemeinden bleibt, unabhängig davon, ob die Leistung durch eine Kommune, durch mehrere oder alle Kooperationsgemeinden gemeinsam oder in Form einer selbständigen juristischen Person erbracht wird, erhalten.“[660] Diese Definition ist hinsichtlich der beteiligten Akteure sehr eng gefasst, auch weil das Adjektiv „interkommunal“ prinzipiell impliziert, dass lediglich zwei oder mehr Kommunen an der Kooperation beteiligt sind.[661] So kamen in früheren Jahren regelmäßig „als mögliche Beteiligte einer öffentlichen-rechtlichen Vereinbarung nur Gemeinden und Gemeindeverbände in Betracht. Damit soll[te] sichergestellt werden, dass die kommunalen Aufgaben, die den Gegenstand der Vereinbarung bilden, auch weiterhin von kommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts erfüllt werden, denn nur dann ist eine wirksame staatliche Aufsicht gewährleistet.“[662]

Heute wird jedoch auch vielfach davon ausgegangen, dass sich unter dem Dach einer interkommunalen Kooperation auch private Institutionen an der Zusammenarbeit beteiligen können.[663] Dies kann von der reinen Begriffswahl „interkommunal“ her allerdings irreführend sein, deshalb bietet sich für die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die über Gemeindegrenzen hinweg agiert, die Bezeichnung *intraregionale Kooperation* an. Damit wird nicht von vornherein impliziert, dass nur öffentlich-rechtliche Akteure bzw. Ge-

660 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, Schriften der Johannes-Kepler-Universität Linz, Reihe B: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Nr. 198, Linz, S. 55.

661 Vgl. Hatzfeld, Ulrich; Kahnert, Rainer (1993): a. a. O., S. 262, Fußnote 1.

662 Vgl. Schink, Alexander (1982): Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 772.

663 Vgl. Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (2000): Kooperation in der Region – Einführung und Problemstellung, in: Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (Hrsg., 2000): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, Materialien des IRS, Graue Reihe, Bd. 21, Erkner, S. 11.

bietskörperschaften involviert sind,[664] allerdings kann es sich bei einer intraregionalen Kooperation – rein vom Begriff her – auch um die Kooperation zwischen rein privaten Akteuren, z. B. ein betriebliches Netzwerk, handeln.

FÜRST/KNIELING unterscheiden die interkommunale und regionale Kooperation dadurch, dass die interkommunale Kooperationen praktisch ausschließlich räumliche gebundene Akteure beteiligt, während regionale Kooperationen auch funktional gebundene Akteure wie z. B. Vertreter gesellschaftlicher Interessen und Fachverwaltungen miteinbezieht.[665] DANIELZYK unterscheidet die beiden Begrifflichkeiten dadurch, dass die regionale Kooperation eine kooperative Strategiedefinition vornimmt und die interkommunale Kooperation dann die Umsetzung der Kooperationsziele sicherstellen muss.[666]

4.1.2. Entstehungsgeschichte

Als erste bekannte interkommunale Kooperation gilt der Verbund der mittelalterlichen Hansestädte im 14. Jahrhundert, der als institutionalisiertes Organ über finanzielle und militärische Angelegenheiten sowie Handelsfragen entschied.

Die Herausforderungen der Industrialisierung im 19. Jahrhundert schufen neue Aufgaben für die Städte und Gemeinden. Erste legale Hinweise auf die zwischengemeindliche Zusammenarbeit gibt es daher in der Preußischen Gemeindeordnung von 1850 sowie im Kommunalen Baugesetz des Königsreichs Sachsen (1900), das eine Koordination von Planungen zwischen Kommunen vorsah. Das starke und unkontrollierte Bevölkerungswachstum in Berlin führe zu Problemen aufgrund von Überlastungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, sodass 1911 das Preußische Zweckverbandsgesetz verabschiedet wurde, auf dessen Grundlage der „Zweckverband Berlin" als erster formalrechtlicher kommunaler Verband wenig später gegründet wurde.[667] Seine Aufgabe war die Koordination der siedlungsstrukturellen Entwicklung der Metropole Berlin, einer Aufgabe, der sich auch der „Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" im Jahr 1920 verpflichtet sah.[668] Die Geschichte der Wasserversorgungsverbände auf der schwäbischen Alb beginnt ebenfalls im 19. Jahrhundert.

In den Gemeindeordnungen der neugegründeten Bundesrepublik fanden bewährte Formen der Zusammenarbeit ebenfalls Einzug. In den ersten Nachkriegsjahren ging es in erster Linie um die Integration einer großen Anzahl von Vertriebenen und Flüchtlingen, hinzu kam das Wirtschaftswunder, das durch die beschleunigte Entwicklung im gewerblichen Bereich neue Probleme für die städtebauliche und infrastrukturelle Planungskoordination aufwarf. Ziel der interkommunalen Kooperation in den 1950er und 1960er-Jahren war es die organisatorische, wirtschaftliche, infrastrukturelle und planerische Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommunen zu stärken. In den späten 1960er und den 1970er-Jahren lag die Hoffnung in der interkommunalen Zusammenarbeit vor allem darauf, den Landesregierungen die Argumentationsgrundlage für Gebietsreformen zu entziehen.[669]

In den 1980er- und 1990er-Jahren bliebt die interkommunale Zusammenarbeit ein wichtiges Thema, wurde allerdings von anderen Faktoren als in den vorausgegangenen Jahrzehnten angetrieben. So gingen die Impulse vom allgemeinen Bedeutungsgewinn der Dezentralisierung und Regionalisierung aus. Zudem wurden sich die Kommunen als eigenständiger Akteur in Folge der sinkenden nationalstaatlichen Steuerungskapazitäten bewusst. Weitere Faktoren waren und sind bis heute die steigenden Aufgaben und Finanzierungsbelastungen der Kommunen, wachsende funktionale Verflechtungen, negative Folgeerscheinungen raumstruktureller Entwick-

---

664 (Intra-)regionale Kooperation bezeichnet nach Beier/Matern „Zusammenarbeitsformen in räumlich größeren Einheiten, meist auf der Ebene von Landkreisen und kreisfreien Städten. Zudem schließt der Begriff der regionalen Kooperation – im Gegensatz zur interkommunalen Kooperation – neben räumlich gebundenen Akteuren auch funktional gebundene Akteure in die Kooperation ein. Diese funktional gebundenen Akteure sind beispielsweise gesellschaftliche Interessenvertreter oder Fachexperten der Wirtschaft." (Beier, Markus; Matern, Antje (2007):, a. a. O., S. 27.)

665 Vgl. Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (2005): Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), Bericht des Hauptausschusses, „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung", http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1101090/Bericht-zum-Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder.pdf, aufgerufen am 20.12.2009, S. 531.

666 Vgl. Danielzyk, Rainer (1999): Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), Bericht des Hauptausschusses, „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung", http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1101090/Bericht-zum-Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder.pdf, aufgerufen am 20.12.2009, S. 582/583.

667 Vgl. Hilligardt, Jan (2005): Regionale Kooperationen der Landkreise, Städte und Gemeinden – Stand, Potenziale, Perspektiven, Schriftenreihe WAR der TU Darmstadt, Nr. 164, Darmstadt, S. 28.

668 Vgl. Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): a. a. O., S. 17.

669 Vgl. ebenda, S. 19.

lungen sowie die Regionalisierung der Förderprogramme von Bund, Ländern und der EU. In diese Zeit fällt auch die Erweiterung des Akteurskreises weg von der Zusammenarbeit rein öffentlicher Einheiten hin zur Einbeziehung auch halböffentlicher und privater Akteure bis hin zu Public-Private-Partnerships.[670]

Als Herausforderungen in der aktuellen allgemeinen Reformdiskussion sowie der Weiterentwicklung kommunaler Zusammenarbeit werden heute insbesondere folgende Fragen diskutiert:[671]

- Freiwilligkeit interkommunaler Kooperation vs. verordneter Kooperation,
- differenzierte Strategien für kleinere und größere Umgriffe sowie für verschiedene Raumstrukturtypen,[672]
- bessere Koordination bestehender Kooperationsprojekte durch Super-Kooperationen/Dachinstitutionen sowie
- Einsatz von Organisations- und Rechtsstrukturen, die sowohl den materiellen Erfordernissen als auch supranationaler Gesetzgebung (i. d. R. der EU) gerecht werden.

4.1.3. Anlass zur interkommunalen Kooperation

Bei den Anlässen zur interkommunalen Kooperation kann zwischen Anreizen und Zwang (vgl. Kapitel 2.5.1) unterschieden werden. Als dritte Möglichkeit steht daneben die Überzeugung der relevanten Akteure von der Notwendigkeit einer interkommunalen bzw. regionalen Kooperation.

Vielfach kommen interkommunale Kooperationen erst durch Anreize einer übergeordneten Ebene zustande. Dabei kann zwischen materiellen und immateriellen Anreizen unterschieden werden. Finanzielle Anreize werden z. B. durch Bundesländer[673], den Nationalstaat[674] oder die Europäische Union gesetzt.[675] In zunehmendem Maße werden für die Vergabe von Mitteln interkommunal erarbeitete regionale Entwicklungskonzepte vorausgesetzt.[676] Ein aktuelles Beispiel ist die integrierte ländliche Entwicklung (ILE) mit den integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK),[677] die aus der früheren LEADER+-Förderung (2000-2006) hervorgegangen sind.

---

670 Vgl. Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin, S. 15/16.
sowie: Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung, Dortmund, S. 26-31.

671 Vgl. Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): a. a. O., S. 16/17.

672 Vgl. Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (2006): Perspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 290/291.

673 Zur Förderung der interkommunalen Kooperation in ihrer ausgedehntesten Form – dem Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden – setzt die rheinland-pfälzische Regierung in der freiwilligen Phase ihrer Kommunal- und Verwaltungsreform bis Mitte 2012 z. B. Prämien ein, die den neu geschaffenen Gemeinden pro Einwohner der kleineren Kommune gezahlt werden sollen. (Vgl. Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg., 2009): Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz, S. 7.)
Die hessische Landesregierung fördert die Bildung von interkommunalen Dienstleistungszentren, wenn dadurch mindesten 15 % der Kosten eingespart werden. Zu den förderfähigen Aufgabenbereichen gehören die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Durchführung der Kassen- und Rechnungsgeschäfte, die Veranlagung und Einziehung der gemeindlichen Abgaben sowie die Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge und der kommunalen Infrastruktur. (Vgl. Kersting, Norbert (2006): Interkommunale Kooperation und Wettbewerb, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006, S. 36/37 sowie Hessisches Ministerium des Innern und für Sport unter http://www.hessen.de/irj/HMdI_Internet?cid=61a20fd8287ed89a46927846b8a02895, aufgerufen am 8. April 2009.

674 Vgl. Baumgart, Sabine; Schlegelmilch, Frank; Stefansky, Andreas (2007): Neue Impulse für interkommunale Interaktionen – Der MORO-Wettbewerb „kommKOOP“, in: Raumplanung, Heft 134, Oktober 2007, S. 192.

675 Vgl. Bernat, Erwin (2009): Niedersachsen – Regionale Kooperationen im Überblick und landespolitische Anreizstrukturen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 347, Hannover, S. 24.
sowie: Fürst, Dietrich et al. (1999): Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/1999, S. 54.

676 Vgl. Heinz, Werner (1998): a. a. O., S. 498.

677 Vgl. Diller, Christian; Hirschfeld, Markus (2009): Schleswig-Holstein – Regionale Kooperationen im Überblick und landespolitische Anreizstrukturen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 347, Hannover, S. 49.
sowie: Maier, Jörg; Hacke, Andreas (2008): Chancen und Möglichkeiten, jedoch auch Hemmnisse interkommunaler Kooperation – eine Herausforderung für die Zukunft, in: Mayer, Jörg (Hrsg., 2008): Ziele und Strategien einer aktuel-

Allerdings muss verhindert werden, dass für die Einrichtung einer interkommunalen Kooperation die in Aussicht gestellten finanziellen Vorteile nicht entscheidend sind, sondern der Ausgangspunkt die offensichtliche gemeinsame inhaltliche Problemlage ist. Der Tendenz von Mitnahmeeffekten soll dadurch begegnet werden, dass z. B. bei der Vergabe von EU-Mitteln immer ein Ko-Finanzierunganteil benötigt wird, sodass auch auf Seiten der durchführenden Akteure der Wille vorhanden sein muss, eigene Mittel einzusetzen.

Die finanzielle Förderung kann sowohl als Anreiz als auch als Zwang mit dem „goldenen Zügel" verstanden werden. Eine Zwangsanordnung der Kooperation ohne Gegenleistung lässt sich dagegen auf der Grundlage aller drei für den Untersuchungsraum (vgl. Kapitel 5.1) einschlägigen Ländergesetze Rheinland-Pfalz' (ZwVG), Hessens (KGG) und Bayerns (KommZG) erlassen (vgl. Kapitel 4.1.8.1). Dabei können sowohl die Gründung eines Zweckverbandes auf Grundlage des § 4 III ZwVG[678] als auch der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung/Zweckvereinbarung auf Grundlage des § 12 III ZwVG[679] erzwungen werden. In Rheinland-Pfalz ist dem Verfasser allerdings kein Fall der Androhung der Gründung oder des Anschlusses an einen Zweckverband oder das Drängen auf den Abschluss einer Zweckvereinbarung bekannt. Hingegen wurden in Hessen auf Grundlage des Ballungsraumgesetzes (BallrG) – einer Konkretisierung des KGG für die Kommunen des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main – von der Landesregierung 2004 und 2005 für die Bereiche Standortmarketing und Kulturfinanzierung Dringlichkeitserklärungen abgegeben, die eine gemeinsame Lösung in diesen Bereichen gefordert haben und gleichzeitig die Errichtung eines Zwangsverbandes androhten. Allerdings sind die betroffenen Kommunen vor Ablauf der Frist ihren Verpflichtungen nachgekommen.

Die Vor- und Nachteile von finanziellen Anreizen und Zwang sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt:

Tabelle 22: Vor- und Nachteile von Anreiz- und Zwangsinstrumenten für die Entstehung interkommunaler Kooperationen

Anreizinstrumente	**Zwangsinstrumente**
Vorteile • höhere Akzeptanz • Eröffnung von finanziellen Spielräumen • Eröffnung von inhaltlichen Gestaltungsspielräumen für die Umsetzung	Vorteile • Sicherung der Teilnahme aller relevanten Akteure • Fortbestehen über lange Zeit kann sichergestellt werden
Nachteile • Teilnahme aller Akteure nicht gesichert • Teilnehmerkreis kann sich kurzfristig ändern • Kosten für die übergeordnete Ebene	Nachteile • in der Regel nur auf öffentliche Akteure anwendbar • positive Grundstimmung durch „Widerständler" gefährdet • kann zu Mangel an Engagement führen

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): Regionale Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet – Anforderungen und Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung, Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 18, Kaiserslautern, S. 122.

Weiterer Anreiz zur interkommunalen Kooperation kann die Auslobung eines Wettbewerbs sein. Beispielsweise sollten in dem 2005 durchgeführten Wettbewerb „kommKOOP" des zuständigen Bundesministeriums jene interkommunalen Kooperationen mit Preisgeldern prämiert werden,[680] welche durch ihre Zusammenarbeit

len Politik für die ländlichen Räume in Bayern, Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume Teil 1, Arbeitsmaterial der ARL, Band 348, Hannover, S. 171.

678 In Hessen: § 13 I KGG, in Bayern: Art. 28 KommZG.

679 In Hessen: § 29 KGG, in Bayern: Art. 16 KommZG.

680 Vgl. Wiese-von Ofen, Irene (2006): Prämierungskonzept, Kriterien, Verfahren – und die Wahl der Qual in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006): kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation, Dokumentation des MORO-Wettbewerbs 2005/2006, Berlin/Bonn, S. 17.

besondere Erfolge erzielt und Innovation bewiesen haben.[681] In derartigen Wettbewerben geht es weniger um den monetären Anreiz der Preisgelder sondern vielmehr um die Anerkennung und Würdigung der Arbeit der jeweiligen Kooperationspartner. Gleichzeitig kann der Wissens- und Erfahrungsaustausch als immaterieller Anreiz und Nutzen gesehen werden.[682]

Ein weiterer formaler Anlass ist die gewonnene Überzeugung oder erlangte Einsicht in die Notwendigkeit zum Aufbau einer interkommunalen Kooperation aufgrund des regionalen Problem- und Handlungsdrucks („Leidensdruck“[683]) und der gemeinsamen Nutzenerwartung aus einer interkommunalen Kooperation.[684] Dieser Aspekt wird aufgrund seiner Abstraktion in der vorliegenden Arbeit unter der Kategorie „formaler Anlass und Rahmenbedingungen“ behandelt, wenngleich die Einsicht in die Notwendigkeit einer Kooperation in einem ganz bestimmten Themenfeld auch zu den materiellen Rahmenbedingungen gezählt werden könnte. Der Anstoß zur Kooperation kommt in diesen Fällen auch oftmals durch Initiativen der Wirtschaft oder Wissenschaft, von denen die kommunalen Akteure überzeugt werden.[685]

Für den Bereich der Raumentwicklung beschreiben HATZFELD/KAHNERT[686] die inhaltlichen Zwangssituationen im Feld der Raumplanung/Raumentwicklung, die zu einer interkommunalen oder intraregionalen Kooperation führen, wie folgt:

- Die absolute oder nicht behebbare Knappheit an baulich – insbesondere gewerblich – nutzbaren Flächen aufgrund von z. B. topographischen Verhältnissen oder Schutzgebieten,
- eine gemeinsame Bedrohung, z. B. durch ungeliebte, Störwirkungen emittierende Infrastruktureinrichtungen oder durch Kaufkraftabfluss aufgrund der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels in Nachbargemeinden/-regionen,
- spezifische Entwicklungschancen (z. B. durch Konversion) sind aus wirtschaftlichen oder administrativen Gründen nur mit den Nachbargemeinden im Verbund nutzbar,
- ohne Kooperation werden die Entwicklungsmöglichkeiten durch Einspruchmöglichkeiten von Nachbargemeinden oder der Landes- und Regionalplanung behindert.

Abstrahiert lassen sich diese Zwangssituationen auch auf alle anderen Felder der kommunalen und regionalen Entwicklung übertragen, in denen miteinander kooperiert wird oder werden muss.

4.1.4. Ziele und Nutzen

LUMMERSTORFER[687] teilt die betriebswirtschaftlichen Ziele einer interkommunalen Kooperation in drei Motivklassen ein: Leistungsverbesserung, Kostenersparnis und weitere Motive. Dabei fallen für ihn unter die

- *Leistungsverbesserung*: Ausweitung des Leistungsprogramms einer Kommune durch weiteren Ressourcenzugang, Know-how-Transfer, Aufbau neuer Kompetenzen, Einsatz von spezialisiertem Personal und Qualitätsverbesserung bzw. -standardisierung,
- unter die *Kostenersparnis*: Höhere Kapazitätsauslastung in Verbindung mit Skaleneffekten, Arbeitsteilung und Spezialisierung, Machtposition, gemeinsame Investitionsdurchführung mit Risiko- und Kostenteilung, Vermeidung von Doppelarbeit sowie Verringerung der Transaktionskosten,

681 Vgl. Baumgart, Sabine; Schlegelmilch, Frank; Stefansky, Andreas (2007): Neue Impulse für interkommunale Interaktionen – Der MORO-Wettbewerb „kommKOOP“, in: Raumplanung, Heft 134, Oktober 2007, S. 189.

682 Vgl. Wirth, Klaus (2006): Strategien zur Motivation – Monetäre und nichtmonetäre Anreize der Länder, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 167.

683 Vgl. Contextplan Slapa&Zemke GmbH (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 11.

684 Vgl. Albert, Stephanie (1999): Informelle Kooperationen als Aufgabe der Regionalplanung, Werkstattberichte des Lehr- und Forschungsgebiets Regional- und Landesplanung der Universität Kaiserslautern, Band 32, Kaiserslautern, S. 31.

685 Vgl. Fürst, Dietrich (1999): „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen?, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 9/10.1999, S. 611.

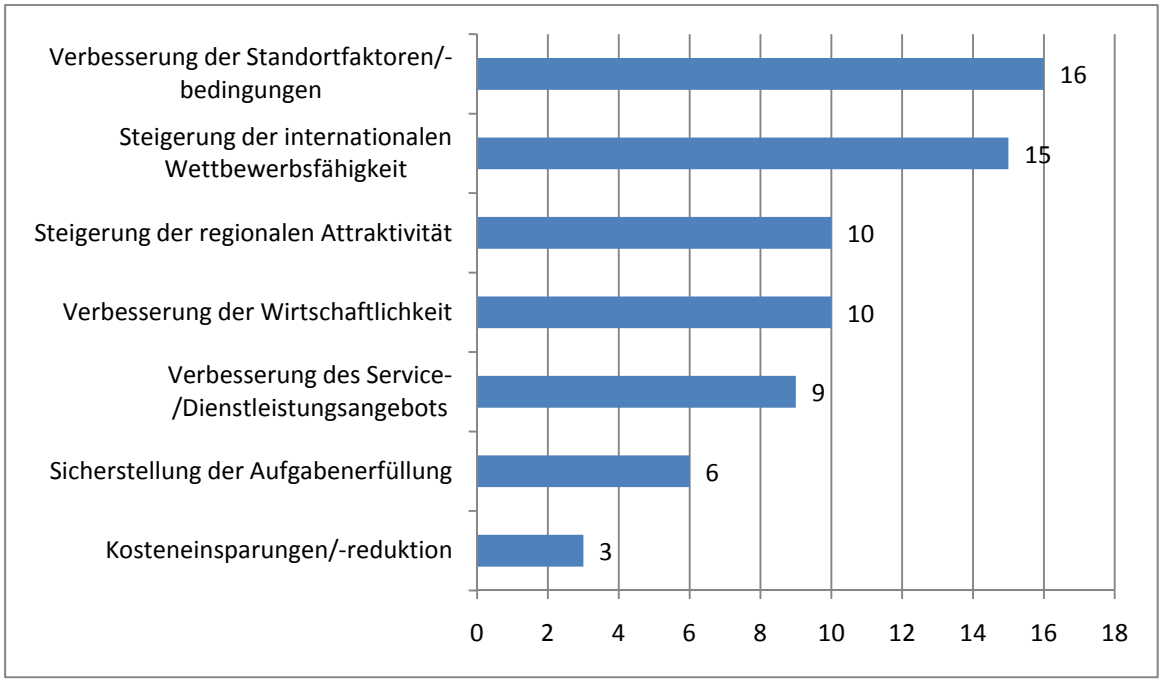
686 Vgl. Hatzfeld, Ulrich; Kahnert, Rainer (1993): a. a. O., S. 258.

687 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., S. 68.

- und unter die *weiteren Kooperationsmotive*: Identitätsbildung, Verringerung des Konkurrenzdenkens, Flexibilitätspotenziale und Konzentration auf Kernaufgaben.

Eine Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik hat ergeben, dass die hauptsächlichen Ziele interkommunaler Kooperation die Verbesserung der Standortfaktoren und Standortbedingungen sowie die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind. Damit sind auf den ersten beiden Plätzen der meistgenannten Ziele interkommunaler Kooperationen allesamt materielle Ziele, erst an dritter Stelle (zusammen mit der Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit) steht die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Ziele interkommunaler Kooperation



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin, S. 31.

Die Frage nach der Erreichung der Ziele in den interkommunalen Kooperationen ist dagegen weitaus schwieriger zu beantworten. Für grenzüberschreitende Kooperationen – und damit prinzipiell auch übertragbar auf innerstaatliche interkommunale Kooperationen – konstatiert KNIPPSCHILD, dass die erzielten „Kooperationsergebnisse keinesfalls mit dem Kooperationsnutzen gleichzusetzen sind. Wenig konkrete und schlecht messbare „weiche" Ergebnisse – wie das gegenseitige Kennenlernen und der Erfahrungsaustausch – können zu Beginn eines Kooperationsprozesses von großem Nutzen sein, und die Basis für die weitere Zusammenarbeit darstellen. Konkretere Ergebnisse – wie gemeinsame Strategien – können hingegen von geringem Nutzen sein, wenn an diesen keine raumrelevanten Entscheidungen ausgerichtet werden oder die Kooperation nicht kontinuierlich ist."[688]

Kooperationen entstehen daher zusammengefasst aus folgenden Beweggründen:[689]

- Kooperationen und Zusammenschlüsse über Netzwerke sind eine notwendige Antwort auf die in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen wachsende Komplexität.
- Kooperationen sind vor dem Hintergrund veränderterer Zusammenhänge von Stadt und Region zunehmend notwendig.

688 Knippschild, Robert (2009): Erklärungsansätze für erfolgreiche Kooperationsprozesse in der Stadt- und Regionalentwicklung im grenzüberschreitenden Kontext, in: Planung neu denken (PND), Ausgabe 1/2009, S. 3.

689 Vgl. Heinrich, Bettina (2003): Kooperationen im Kulturbereich, in: Duhm, Sönke; Geiger, Christian; Grömig, Erko (Hrsg., 2003): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Reihe A des Deutschen Städtetags, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln, S. 42.

- Kooperationen ermöglichen Effektivitäts- und Qualitätssteigerung.
- Über Kooperationen können Ressourcen gebündelt und damit der Einsatz finanzieller Mittel optimiert werden.

Oder noch kürzer zusammengefasst: Die zwei Hauptgründe von Kooperationen sind auf der einen Seite Vielfalt, Dichte und Komplexität, die eine Kooperation erfordern, und auf der anderen Seite die Erzielung eines Mehrwerts über die funktionierende Kooperation.[690]

Der direkte Mehrwert regionaler Kooperationen lässt sich bestimmen aus der Differenz zwischen direkten Kosten und direktem Nutzen (vgl. Tabelle 23). Als direkter Mehrwert wird dabei der positive Saldo von direkten Kosten und direktem Nutzen bezeichnet. Dabei sind spezifische Rahmenbedingungen zu beachten:

- Win/Win-Situation für alle Kooperationspartner,
- Betrachtungszeitpunkt und Betrachtungszeitraum sowie
- indirekte Kosten und indirekter Nutzen aufgrund von Folgewirkungen.

Außerdem ist zu unterscheiden zwischen Kosten und Nutzen für Akteure (Bürger, Wirtschaft, Verwaltung etc.) im Gebiet der Kommune bzw. der Kooperation und Kosten bzw. Nutzen für nicht in die Kooperation involvierte Dritte außerhalb des Gebietes der Kooperation.[691]

690 Vgl. ebenda, S. 42.
691 Vgl. Hilligardt, Jan (2005): a. a. O., S. 82.

Tabelle 23: Direkte Kosten und Nutzen regionaler Kooperationen

Direkte Kosten	Direkter Nutzen
Unmittelbar monetarisierbare direkte Kosten und Nutzen	
Personalkosten	Reduzierte Personalkosten durch Aufteilung auf die Kooperationspartner
Sachkosten	Reduzierte Sachkosten durch Aufteilung auf die Kooperationspartner
Planungs- und Realisierungskosten	Reduzierte Planungs- und Realisierungskosten durch Aufteilung auf die Kooperationspartner
Nicht unmittelbar monetarisierbare direkte Kosten und Nutzen	
Eingeschränkte Entscheidungsfreiheit für den Bereich der eigenen Kommune	Mitgestaltungsmöglichkeiten über die eigenen Kommune hinaus
	Beschleunigte und optimierte Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse
	Neue Impulse und Know-How-Zuwachs
	Breitere Akzeptanz der Entscheidungen und größere Realisierungssicherheit
	Mehr Gewicht und Überzeugungskraft in der Argumentation gegenüber Dritten
	Mobilisierung zusätzlichen Engagements
	Sachgerechtere Lösungen aufgrund fachlich gebotener regionaler Sichtweise
	Erschließung von Aufgabenfeldern, die eine regionale Ausrichtung zwingend erfordern.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: verändert nach Hilligardt, Jan (2005): Regionale Kooperationen der Landkreise, Städte und Gemeinden – Stand, Potenziale, Perspektiven, Schriftenreihe WAR der TU Darmstadt, Nr. 164, Darmstadt, S. 82.

4.1.5. Grundprinzipien

4.1.5.1. Freiwilligkeit

In der Literatur gelten Kooperationen, die aus sachlicher Einsicht in die jeweilige Problemlage und Kooperationsnotwendigkeit freiwillig entstehen, als die erfolgversprechendste Form der Kooperation.[692] Aus kommunaler Sichtweise kann nur so das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gewahrt bleiben.[693] Allerdings ist darüber nachzudenken, ob das Prinzip der Freiwilligkeit angesichts des hohen Problemdrucks in zahlreichen Feldern

692 Vgl. Ante, Ulrich (2005): Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung, in: Ante, Ulrich (Hrsg., 2005): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 318, Hannover, S. 5.

693 Vgl. Danz, Walter (2002b): Schlussfolgerungen und Fazit, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2002): Stadt-Umland-Management, Partnerschaft statt Konkurrenz, Dokumentation der 1. Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräche, München, S. 62.
sowie: Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung - Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. 2, Kaiserslautern, S. 157.
sowie: Thomas, Roland (1999): Kommunale Zusammenarbeit in der Region, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen, ILS-Schriften, Bd. 148, Dortmund, S. 20.

der gemeindlichen und regionalen Entwicklung geeignet ist, um aktuelle und zukünftige Probleme zu lösen. Diese Einsicht hat sich teilweise auch in den kommunalen Spitzenverbänden durchgesetzt, deren Vertreter die Möglichkeit sehen, in „wichtigen Aufgaben eine grundsätzliche Kooperationspflicht zu akzeptieren. Dabei müsse dann aber die Ausgestaltung der Kooperation (Zuschnitt des Kooperationsgebietes und Form der Zusammenarbeit) von den betroffenen Kommunen in eigener Verantwortung bestimmt werden können.[694] WESTPHAL geht sogar davon aus, dass überörtliche Zusammenarbeit nur dann funktioniert, wenn ein gewisser Zwang dahinter steht. Auf freiwilliger Basis funktionierten Kooperationen nur dann, wenn lang gewachsene persönliche Kontakte dahinter stünden, was aufgrund der Fluktuation in der Verwaltung nur selten anzutreffen sei.[695]

Als Begründung für einen Zwang lässt sich anführen, dass die Probleme, die eine interkommunale Kooperation notwendig machen, nicht alleine zu bewältigen sind. Zudem sind die Entscheidungen zur Bildung einer Kooperation nicht alleine zu treffen, sondern müssen vielmehr die kommunalpolitischen und akteursspezifischen Interessen aller Kooperationspartner berücksichtigen, wozu in der Regel Kompromisse einzugehen sind.[696] Die Beurteilung der Notwendigkeit einer interkommunalen Kooperation muss teilweise von einer höheren Ebene (Region, Landkreis, Bundesland) getroffen werden, da diese in vielen Fällen den besseren Überblick über die Partikularinteressen in einem Gebiet, aber auch über die übergeordneten regionalen Interessen der Raumeinheit hat.

4.1.5.2. Subsidiarität

Eine klar geregelte Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Ebenen der staatlichen Hoheitsgewalt und den Kommunen ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende Verwaltung und Entwicklung. Dabei können diese Ebenen durchaus miteinander verflochten sein (vgl. Kapitel 2.5.3.2), im föderalistischen Deutschland existieren zahlreiche Ebenen von der Europäischen Union über den Nationalstaat, die Bundesländer, Landkreise und Kommunen. Die kleinste Ebene ist die einzelne Kommune und die größte Ebene Institutionen zur globalen Problemlösung,[697] die allerdings stark fragmentiert sind. Teilweise existieren in den Bundesländern Zwischenebenen wie Regierungsbezirke und Regionen/Regionalverbände, deren Stellung im administrativen System allerdings in vielen Fällen zweitrangig ist. Hinzu kommt in einigen Bundesländern die zweistufige Unterteilung der Gemeinden wie z. B. die rheinland-pfälzische Unterteilung in Verbands- und Ortsgemeinden mit jeweils eigenen Aufgabenbereichen. Grundsätzlich stellt sich daher die Frage, welche Ebene welche Aufgaben übernehmen soll, darf und kann.

Das verfassungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass diejenige Ebene Sachverhalte entscheiden sollte, die sie betreffen und die sie eigenständig (bzw. unter Einbeziehung der darunter liegenden Ebenen) bewältigen kann. Für die Durchführung von Maßnahmen sollte immer die unterste mögliche Ebene gewählt werden. Das Subsidiaritätsprinzip basiert im institutionellen Bereich auf einer einfachen Grundlage: Eine höhere Ebene verfügt nur über die Zuständigkeiten, die niederere Ebenen nicht allein ausüben können, ohne dem allgemeinen Interesse zu schaden.

Dieses Prinzip kommt in Art. 28 II GG zum Ausdruck, der festlegt, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen der Gesetze das Recht auf Selbstverwaltung, das auch die finanzielle Eigenständigkeit umfasst. Außerdem kommt das Subsidiaritätsprinzip in der Bundesstaatlichkeit des Art. 20 I GG zum Ausdruck.[698] Deklaratorischen Charakter hat Art. 23 I GG, in dem die Europäische Union als Institution beschrieben wird, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist.[699] Auch im europäischen Recht ist der Subsidiari-

694 Vgl. Kiepe, Folkert (1999): Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen, ILS-Schriften, Bd. 148, Dortmund, S. 15/16.

695 Vgl. Westphal, Manfred (1999): Diskussionsbeitrag, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen, ILS-Schriften, Bd. 148, Dortmund, S. 47.

696 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., S. 97.

697 Vgl. Brock, Ditmar (2008): Globalisierung, Wirtschaft – Politik – Kultur – Gesellschaft, Wiesbaden, S. 90.

698 Vgl. David, Carl-Heinz (2005): Subsidiaritätsprinzip, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1130.

699 Vgl. dazu die Klage des Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler vor dem Bundesverfassungsgericht im Jahr 2008 und weiter

tätsgrundsatz verankert. Im EGV[700] Art. 5 I und II ist festgelegt, dass die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der ihr zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig wird. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.[701]

Wenn der EU-Reformvertrag nach der Ratifikation durch alle EU-Mitgliedsstaaten in Kraft getreten sein wird, legt er die Achtung der Strukturen der regionalen und lokalen Selbstverwaltung durch die Union in Art. 4 II fest. Zudem wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 III EU-Reformvertrag von Lissabon). Der Gerichtshof der EU ist gemäß Art. 8 des Protokolls zuständig für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip. Diese Klagen dürfen teilweise vom Ausschuss der Regionen (AdR) erhoben werden, wenn seine Anhörung im Gesetzgebungsverfahren vorgeschrieben war, ansonsten sind die Mitgliedsstaaten klageberechtigt.[702]

Die Aufgabenverteilung in interkommunalen/regionalen Kooperationen sollte nach dem Prinzip der Subsidiarität erfolgen, sodass erfüllbare und relevante Aufgaben auf kommunaler Ebene verbleiben und so Bürger- und Bewohnernähe gesichert ist.[703] Dabei sollte es nicht zu einer weiteren Fragmentierung des politisch-administrativen Systems kommen, sondern das Ziel einer Reduzierung dieser Fragmentierung verfolgt werden.[704] Für die Entwicklung regionaler im Verhältnis zu kommunalen Strukturen bedeutet dies, dass nicht alles, was möglich wäre, auf regionaler Ebene bearbeitet wird, sondern nur das, was notwendigerweise dort geregelt werden muss.[705] Die Zuständigkeiten und politischen Verantwortlichkeiten müssen für die Bürger erkennbar und nachvollziehbar sein. Aufgaben, welche die gesamte Stadtregion betreffen, bzw. einer überörtlichen, abgestimmten Aufgabenwahrnehmung bedürfen, müssen regional wahrgenommen werden, örtliche Aufgaben auf lokaler Ebene. Dabei ist eine konsequente Abschichtung regionaler und lokaler Aufgaben erforderlich.[706]

Ein problematischer Gesichtspunkt bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist die oben beschriebene Durchführung von Maßnahmen auf der niedersten Ebene, ohne dem Interesse des Ganzen bzw. der Allgemeinheit zu schaden. Hierzu existieren verschiedene Perspektiven der jeweiligen Ebenen. Insbesondere im Themenfeld interkommunale Kooperation scheint es oftmals sinnvoller, aus finanzwirtschaftlichen, aber auch aus sachlichen Gründen, größere Einheiten zu bilden, auch wenn die einzelne Kommune prinzipiell unter größter Kraftanstrengung in der Lage ist, ihre Angelegenheiten und Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zu erfüllen. Dabei muss die unterschiedliche Leistungskraft der Kommunen in den einzelnen Bundesländern und Regionen

---

Große Hüttmann, Martin (2005): Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 13-14/2005, S. 27-32.

700 Vgl. Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 2. Oktober 1997, zuletzt geändert durch den Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union vom 25.4.2005, ABl. EG Nr. L 157/11.

701 Zur unterschiedlichen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips durch die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU bei der Entwicklung des EU-Vertrags und in der konkreten EU-Politik vgl. Große Hüttmann, Martin (1996): Das Subsidiaritätsprinzip in der EU, Occasional Papers des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Nr. 5, Tübingen. Vgl. allgemein: Hölscheidt, Sven (2009): Zum Inhalt und zur Durchsetzbarkeit des Subsidiaritätsprinzips zugunsten der Kommunen in der europäischen Union, in: Beckmann, Klaus J.; Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hrsg., 2009): Städte im europäischen Verfassungssystem – Dokumentation eines Symposiums des Deutschen Städtetags und des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, S. 19/20.

702 Vgl. Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2009): Einführung, in: Beckmann, Klaus J.; Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hrsg., 2009): Städte im europäischen Verfassungssystem – Dokumentation eines Symposiums des Deutschen Städtetags und des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, S. 7.

703 Vgl. Kiepe, Folkert (1999): a. a. O., S. 16.

704 Vgl. Heinz, Werner (1998): a. a. O., S. 502.

705 Vgl. Jordan, Jörg (1994): Kommunaler Interessenausgleich, in: Wentz, Martin (1994): Region, Die Zukunft des Städtischen, Bd. 5, Frankfurt am Main, S. 84.

706 Vgl. Priebs, Axel (1999): a. a. O., S. 620.

Deutschlands berücksichtigt werden (vgl. Tabelle 24),[707] aus der sich eine Begrenzung der Abschichtung der Aufgaben auf die unterste Ebene ergibt.

Tabelle 24: Durchschnittliche Einwohnerzahl je Gemeinde ausgewählter Bundesländer

Land	Anzahl Gemeinden (2008)	Einwohnerzahl (2008)	Durchschnittliche Einwohnerzahl je Gemeinde
Rheinland-Pfalz	2.306	4.028.000	1.747
Hessen	426	6.065.000	14.237
Bayern	2.056	12.520.000	6.089
Deutschland	12.227	82.002.000	6.706

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2009): Statistisches Jahrbuch 2009 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 35/36.

4.1.5.3. Demokratische Legitimation und Partizipation

Während in den Kommunen generell bereits von einigen Autoren Legitimations- und Demokratieprobleme gesehen werden[708], gilt die interkommunale Kooperation als schwächer legitimiert, da hierbei in der Regel mittelbare Legitimationsformen vorherrschen.[709] Dies sehen HOLLBACH-GRÖMIG ET AL. anders, es verbiete sich ein Pauschalurteil. So trete die mittelbare Legitimationsform nur in einer von drei Fallgruppen auf. Nur mittelbar legitimiert sei die Kooperation allein dann, wenn sie einem gemeindeübergreifenden Aufgabenträger obliegt und sich dessen Beschlussorgan aus Vertretern der beteiligten Kommunen zusammensetzt. Dies ist in der Regel bei Zweckverbänden der Fall, allerdings werden auch die Vertreter durch Beschlüsse der Gemeindeorgane entsandt.[710]

Als unmittelbar legitimiert sehen HOLLBACH-GRÖMIG ET AL. die Kooperation dort, wo gemeindeübergreifende Aufgabenträger bestehen, deren Organe von der Bevölkerung direkt gewählt werden. Überall dort, wo sich die Kooperation in mehr oder weniger formalisierten Verhandlungsrunden vollzieht und kein gemeindeübergreifender Aufgabenträger eingesetzt worden ist, wird das gemeinsame Handeln in jeder einzelnen Gemeinde und dort vom jeweils zuständigen Kommunalorgan verantwortet.[711]

Eine Untersuchung in Rheinland-Pfalz unter 641 interkommunalen Kooperationsprojekten zentraler Orte zeigt, dass ungefähr drei Viertel der Kooperationen durch Ratsbeschluss legitimiert waren. Im Bereich der räumlichen Planung und Entwicklung sind es annähernd 100 %. Aber auch im Bereich Tourismus und Regionalmarketing sowie Wirtschaftsförderung liegt die Legitimation durch Ratsbeschluss zwischen 70 und 75 %.

707 Vgl. Kiepe, Folkert (1996b): Die Stadt und ihr Umland – Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4-5/1996, S. 307/308.

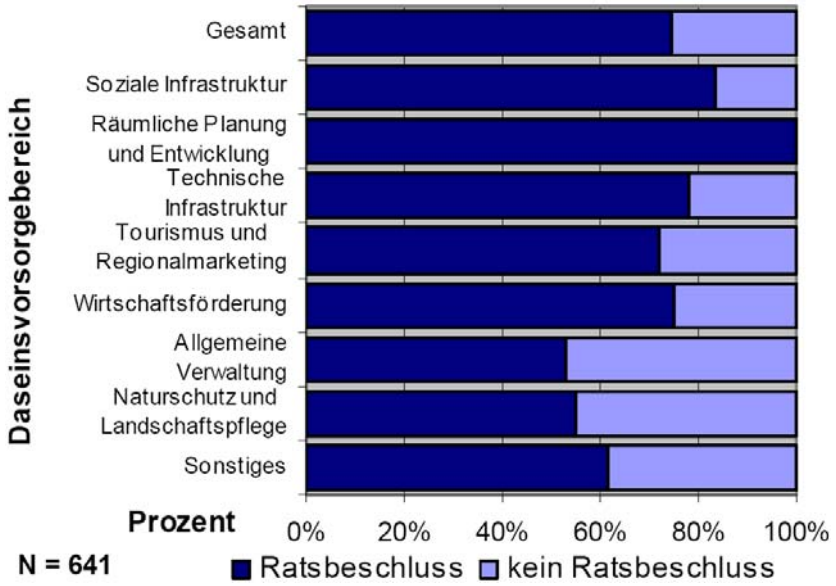
708 Vgl. Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): a. a. O., S. 40-42 mit weiteren Nachweisen.

709 Vgl. Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Heinz, Werner (Hrsg., 2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, Stuttgart, S. 258.

710 Vgl. Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): a. a. O., S. 42/43.

711 Vgl. ebenda, S. 43.

Abbildung 12: (Demokratische) Legitimation von interkommunalen Aktivitäten nach Themenfeldern



Entwurf: Matthias Furkert, Trier 2008

Quelle: Furkert, Matthias (2008): Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 2., Trier, S. 87.

Jenseits dieser formalen Legitimation wird die demokratische Kontrolle der interkommunalen Kooperation allerdings nachrangig behandelt. Auf der einen Seite nehmen die Vertretungskörperschaften ihre Lenkungs- und Kontrollfunktionen bei interkommunalen Aktivitäten nur zurückhaltend wahr. Sie schalten sich erst dann ein, wenn wichtige Grundsatzfragen zu entscheiden sind oder besonders strittige, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich ziehende Angelegenheiten zur Debatte stehen. Auf der anderen Seite interessieren sich die Bürger aufgrund der Unübersichtlichkeit kaum für Aktivitäten der interkommunalen Kooperation. Regionales Bewusstsein und Zusammengehörigkeitsgefühl sind geringer entwickelt als die realen Verflechtungen (vgl. Kapitel 3.2.3) innerhalb der Regionen bzw. den Städten und ihrem Umland. Hingegen werden Investoren, ortsansässige Firmen und Wirtschaftsverbände meist dann aktiv, wenn es um die Ausgestaltung der Standortbedingungen und die Profilierung der Region im Wettbewerb der Standorte geht. In wachsendem Umfang schöpft die interkommunale Kooperation demnach aus Absprachen mit einem bisher meist noch eher begrenzten Kreis gesellschaftlicher Akteure.[712]

In diesen Netzwerken interkommunaler Aktivitäten (wobei hier sowohl Netzwerke entstehen können, die lediglich öffentliche Akteure umfassen als auch solche, in denen verschiedene gesellschaftliche Akteure und Institutionen beteiligt sind) kann es dann leicht zum Ausschluss „schwacher" Interessen kommen.[713] Von Kritikern wird befürchtet, dass starke private Akteure die Notwendigkeit politischer Arrangements erkennen und die angebotenen Formen politischer Einflussnahme nutzen, ohne sich den Zwängen hierarchischer Steuerung des Staates unterwerfen zu müssen.[714]

4.1.5.4. Lastenausgleich, Vorteils-/Nachteilsausgleich

Ein weiteres Grundprinzip interkommunaler Kooperation ist ein fairer Lasten-, Vorteils- und Nachteilsausgleich, in dessen Regelung häufig die größten Unwägbarkeiten und potenziellen Widerstände in den beteiligten Entscheidungsgremien bei der Diskussion über die Einrichtung einer interkommunalen Kooperation liegen.[715] Dabei sollte stets auf eine transparente und gerechte Verteilung in erster Linie der monetären Vor- und Nachteile einer Kooperation geachtet werden, wobei gleichzeitig eine realistische Risikoabschätzung einbezogen ist. Dazu eignet sich ein gemeinsam definierter Schlüssel, der je nach Kooperationsthema z. B. nach Einwohnerzahl oder

712 Vgl. ebenda, S. 44.
713 Vgl. Bock, Stephanie (2006): a. a. O., S. 325.
714 Vgl. Wortmann, Rolf (2006): a. a. O., S. 311.
715 Vgl. Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): a. a. O., S. 35.

Flächenanteilen berechnet wird. Grundsätzlich ist aber zu berücksichtigen, dass absolute Gerechtigkeit nicht hergestellt werden kann.[716]

Ein zentrales Erfolgskriterium interkommunaler Kooperation sind Regelungen, die allen beteiligten Partnern erkennbare Vorteile bieten, sogenannte Win/Win-Lösungen. Die Vorteile lassen sich folgendermaßen charakterisieren und kategorisieren:[717]

- ökonomische Vorteile (z. B. Effizienzsteigerung, Kostenreduktion, Vermeidung von Doppelarbeit),
- standortwettbewerbliche Vorteile (z. B. Vermeidung negativer Standortkonkurrenzen, Mitgestaltung des Standortprofils),
- Prozess- und Verfahrensvorteile (z. B. Verkürzung und Vereinfachung von Verfahren, Einsatz stärkerer Fachkompetenz, größeres Gewicht gegenüber übergeordneten Instanzen) sowie
- atmosphärische Vorteile (z. B. Vertrauensbildung, Abbau von politischen Vorbehalten).

Der Vorteils- und Lastenausgleich ist oftmals in regionalen Kooperationen bzw. interkommunalen Kooperationen mit mehr als zwei Kommunen einfacher, da diese sich in der Regel auf mehrere Handlungsfelder erstrecken und damit potenziell ein stärker fragmentierter und verschiedenartiger Nutzen produziert wird, der leichter verteilt werden kann. Dies wird als „Ausgleich im Querverbund“ bezeichnet. Berücksichtigt dürfen zudem nicht nur „harte“ Ausgleichstatbestände (z. B. Geld, Steuern, Fläche oder Nutzungsrechte) sondern auch „weichere“ Faktoren (z. B. höhere Standortgunst, Attraktivitätssteigerung oder bessere Versorgung) werden.

Problematisch für den Vorteils- und Lastenausgleich sind folgende Aspekte:[718]

- Angst vor Übervorteilung,
- erhöhter Abstimmungsaufwand,
- Zweifel am Nutzen der Kooperation, d. h. die Einschätzung, dass im Alleingang mehr zu erreichen sei,
- Verteilungskonflikte sowie
- Unklarheiten und Unsicherheit über die tatsächlichen Kosten der Kooperation.

Hinzu kommt oftmals der Faktor „Zeit“, da sich bei zahlreichen Kooperationsfeldern der Nutzen erst nach einem gewissen Zeitablauf einstellt bzw. – noch ungünstiger – der Nutzen für die einzelnen Kommunen/Akteure zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Kooperationsprozess eintritt.[719]

4.1.5.5. Kooperations- und Planungskultur

Das Vorhandensein einer auf Vertrauen ausgerichteten Kooperations- und Planungskultur als Grundprinzip ist ebenfalls von großer Bedeutung für die interkommunale Kooperation. Hinzu kommt die Bereitschaft der Akteure, neuen Erkenntnissen und Lernprozessen offen gegenüber zu stehen und sie zu adaptieren. Dabei ist der Begriff der Planungskultur nicht eindeutig definiert, teilweise wird der Begriff „Planungsstil“ synonym verwendet. Neuere Diskussionsstränge zu diesem Begriff gehen davon aus, dass Planungskulturen und -stile nicht nur sachrational sondern auch kulturgeprägt erfolgen. Die Planungskulturen sind demnach eingebettet in regionale Traditionen, Werthaltungen, Einstellungen und Denkmuster.[720]

Nach WIECHMANN existieren drei bzw. vier verschiedene Möglichkeiten, die regionale Entwicklung zu beeinflussen.[721] Diese stehen in engem Zusammenhang mit der Planungskultur:

- Eingriff/Steuerung durch Gesetze,
- Kommunikative Planungsformen,

---

716 Vgl. Contextplan Slapa&Zemke GmbH (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 26/27.

717 Vgl. Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): a. a. O., S. 35.

718 Vgl. ebenda, S. 36.

719 Vgl. Thomas, Roland (1999): a. a. O., S. 21.

720 Vgl. Fürst, Dietrich (2007): Planungskultur – Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? in: Planung neu denken, Ausgabe 3/2007, S. 1/2.

721 Vgl. Wiechmann, Thorsten (2007): Induced vs. autonomous behavior in regional development – a process model for regional strategic formation, Dresden, S. 11.

- Planung durch Projekte sowie als vierte Möglichkeit
- Entwicklung ohne Planung.

Die Akteure der Region müssen für die Kooperation ein großes Maß der Bereitschaft zur Öffnung haben und bereit sein, Neues zu integrieren.[722] Die Kooperationsbereitschaft kann in drei unterschiedliche Handlungsorientierungen zerlegt werden. Private Unternehmen und Gemeinden neigen zur ichbezogenen Handlungsorientierung, während Fachbehörden sowie Wirtschafts- und Sozialpartner eher zu einer systembezogenen, inhaltlich sektoral verengten Handlungsorientierung tendieren. Kooperative Handlungsorientierung (Interaktionsorientierung) als weitere Komponente wird heute vielfach auch mit dem Begriff „Sozialkapital" bezeichnet.[723] Ein Instrument zum Management dieser Handlungsorientierungen ist der Einsatz von „Regionaldiplomatie" und „Regionalpsychologie", um bei ungünstigen personellen Strukturen jahrzehntelange Blockaden in der Entwicklung zu vermeiden.[724]

Des Weiteren muss ein Wandel vom Konkurrenz- zum partnerschaftlichen Denken stattfinden. Partnerschaft funktioniert nur unter Gleichen, wobei Gleichheit nicht quantitativ gemessen wird, sondern in der Gleichwertigkeit der Rechtspersonen besteht. ANTE spricht in diesem Zusammenhang von „Körperschaftsgleichwertigkeit"[725]. Eine regelmäßige Dominanz der Kernstadt gegenüber ihren Umlandgemeinden verhindert Partnerschaft und fördert Konkurrenzdenken mit gegenseitigen Blockaden.[726] Um diese zu überwinden, müssen zwangsweise Kompromisse geschlossen und das eigene „Kirchturmdenken" aufgegeben werden.[727]

Es ist zu akzeptieren, dass jede Stadtregion ein „Individuum" mit jeweils spezifischer politischer Kultur, eigener Kooperationstradition und unterschiedlichen institutionellen Ausgangsbedingungen ist.[728] Dabei muss allen Beteiligten klar sein, dass es sich bei der Um- und Neugestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit um keine zeitlich beschränkte Aufgabe sondern um einen Prozess handelt.[729] Es ist zu beachten, dass kooperative Entwicklungsansätze einen vergleichsweise langen Vorlauf der „Selbstfindung" und für die Erarbeitung von gemeinsam getragenen Leitbildern benötigen, die sich nicht in unrealistischen Zielvorstellungen erschöpfen und als Wunschkataloge der Kooperationen gegenüber ihren staatlichen Geldgebern verstanden werden.[730] Gerade während der Leitbilderarbeitung müssen die Bevölkerung und die politischen Repräsentanten sowie Wirtschaftsorganisationen, Gewerkschaften, Umweltverbände und andere gesellschaftliche Kräfte für regionalpolitische Ziele durch ein „Management durch Überzeugung" gewonnen werden, nicht indem ihnen etwas aufgezwungen wird.[731] Als Beispiel für eine derartige Vorgehensweise kann das „Regionale Handlungskonzept Wohnen 2020" im Bereich Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler gesehen werden.[732]

Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Planungskultur ist die Notwendigkeit, dass Initiativen der unteren Ebenen (bottom-up) nicht regelmäßig von höheren Ebenen abgeblockt werden (vgl. auch Subsidiaritätsprinzip als Grundvoraussetzung, Kapitel 4.1.5.2), sei es, weil die Einschätzungen in inhaltlicher Hinsicht nicht übereinstimmen, sei es, weil die obere Ebene Befürchtungen in Bezug auf einen Macht- und Autonomieverlust hegt. So soll die Initiative zur Einrichtung eines Regionalmanagements aus dem Raum selbst kommen, sie muss von der jeweiligen Region selbst formuliert werden.[733] Allerdings besteht im vorgenannten Beispiel bereits die Ein-

---

722 Vgl. Müller, Bernhard (1999): a. a. O., S. 598.

723 Vgl. Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich; Danielzyk, Rainer (2001): Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2-3/2001, S. 187.

724 Vgl. Priebs, Axel (1999): a. a. O., S. 621.

725 Vgl. Ante, Ulrich (2005): a. a. O., S. 5.

726 Vgl. Danz, Walter (2002b): a. a. O., S. 62.

727 Vgl. Danz, Walter (2002a): Stadt-Umland-Management: Partnerschaft statt Konkurrenz, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2003): Stadt-Umland-Management, Partnerschaft statt Konkurrenz, Dokumentation der 1. Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräche, München, S. 5-8.

728 Vgl. Priebs, Axel (1999): a. a. O., S. 621.

729 Vgl. Kiepe, Folkert (1999): a. a. O., S. 16,
sowie: Kiepe, Folkert (1996b): a. a. O., S. 307-312.

730 Vgl. Müller, Bernhard (1999): a. a. O., S. 599.

731 Vgl. Jordan, Jörg (1994): a. a. O., S. 85.
sowie: Kiepe, Folkert (1996b): a. a. O., S. 311.

732 Vgl. Wiegand, Claus-C.; Wiesemann, Lars (2008): Neue Formen der interkommunalen Kooperation – Das Regionale Handlungskonzept Wohnen 2020 Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, in: Raumplanung, Heft 138/139, Juni/August 2008, S. 125-127.

733 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hrsg., 2008): Regionalmanagement Bayern – Im Netzwerk zum Erfolg, München, S. 10.

schränkung, dass das Instrument des Regionalmanagements bereits von der Legislative und Exekutive gutgeheißen sein muss und die rechtlichen Rahmenbedingungen angelegt sein müssen. Insofern ergibt sich hier eine Parallele zum Steuerungsansatz durch Strukturierung (siehe Kapitel 2.5.1.4).

4.1.6. Aufgabenfelder und Themen

Als Aufgaben einer interkommunalen bzw. intraregionalen Kooperation kommen beispielsweise infrage:[734]

- Entscheidungen über die Nutzung des Raumes,
    - Wohnungsbau- und Gewerbeflächenplanung[735],
    - Einzelhandel,[736]
    - Bodenpolitik/Flächeninanspruchnahme[737],
    - Städtebau[738]/Stadtumbau[739]/Stadtrückbau
    - Freiraumschutz,
- Steuerung der Verkehrsentwicklung,
    - Verkehrsinfrastrukturprojekte,
    - ÖPNV-Verbundsysteme,
    - Verkehrssystemmanagement,
- Bereitstellung einer leistungsfähigen Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur[740] und Daseinsvorsorge[741]

---

734 Vgl. Wagner, Klaus (2003): Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2003): Stadt-Umland-Management, Zur Zukunft von Einzelhandel und Flächennutzung, München, S. 30-32.
sowie: Danielzyk, Rainer (1999): a. a. O., S. 579.
sowie: Jansen, Paul; Hoogerbrugge, Marco (1999): a. a. O., S. 63.
sowie: Thomas, Roland (1999): a. a. O., S. 20.
sowie: Kiepe, Folkert (1996a): a. a. O., S. 3/4.
sowie: Kiepe, Folkert (1996b): a. a. O., S. 308-310.
sowie: Hatzfeld, Ulrich; Kahnert, Rainer (1993): a. a. O., S. 258.
sowie: Schink, Alexander (1982): Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 771.

735 Vgl. Stipar, Oliver (2005): Interkommunale Kooperationen bei der Gewerbeflächenentwicklung als neuer Ansatz im Stadt-Umland-Kontext, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg., 2005): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich, Arbeitsmaterial Bd. 318, Hannover, S. 57-65.
sowie: Bodelschwingh, Arnt von; Rosner, Ulf; Gloede, Klaus (2002): Gemeinsame Gewerbegebiete durch interkommunale Kooperation: Grundlagen, Erfahrungen, Empfehlungen, Potsdam.
sowie: Kahnert, Rainer; Rudowsky, Karin (1999): Interkommunale Gewerbegebiete – Eine Dokumentation an Fallbeispielen, Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, Nr. 143, Stuttgart.
sowie: Asche, Michael; Krieger, Fritz (1990): Interkommunale Zusammenarbeit – gemeinschaftliche Industrie- und Gewerbegebiete, ILS-Schriften, Nr. 41, Dortmund.

736 Vgl. Gawron, Thomas (2008): Interkommunale Kooperation – Chancen für eine aktive regionale Einzelhandelsentwicklung : die Novellierung des BauGB und nachhaltige Steuerungsinstrumente, Berlin.
sowie: Stitz, Jürgen (2007): Kooperationsprojekte „Regionales Einzelhandelskonzept“ – ein Erfahrungsbericht aus der kommunalen Praxis im östlichen Ruhrgebiet, in: Raumplanung, Heft 134, Oktober 2007, S. 194-198.

737 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund; Projektträger Jülich; Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2008): Kommunales Flächenmanagement – Flächen sparen und intelligent nutzen, DStGB Dokumentation No. 83, Berlin, S. 21-24.
Gawron, Thomas (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? UFZ-Bericht, Leipzig/Halle.

738 Vgl. Bunzel, Arno; Reitzig, Frank; Sander, Robert (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau, Berlin.

739 Vgl. Schwarting, Henning (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen: Interkommunale Kooperation, Wiesbaden.

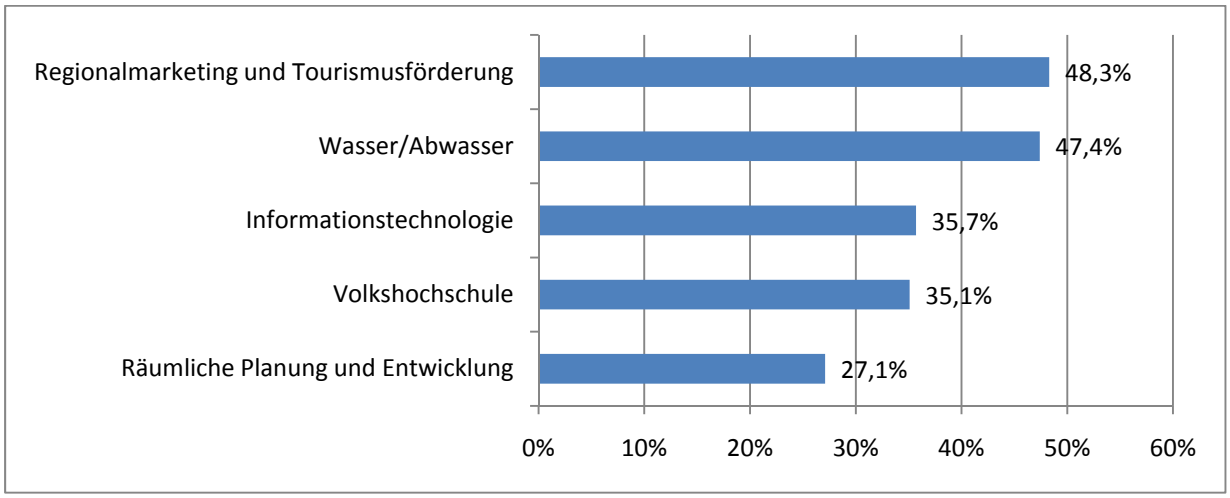
740 Vgl. Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): a. a. O.

- Wasserversorgung,
- Energieversorgung,
- Abwasser- und Abfallbeseitigung,

- Förderung von Maßnahmen im Freizeitbereich
  - Naherholung,
  - Kulturförderung,
  - Sporteinrichtungen
- Marketingaktivitäten
  - Regional-/Stadtmarketing
  - Standortmarketing
  - Wirtschaftsförderung,
  - Fremdenverkehr[742],
- Ökologische Verbundprojekte,
  - Biotopverbundsysteme,
  - Regionalparks/Landschaftsparks,
  - Kalt- und Frischluftversorgung.

Die fünf häufigsten Themen, die zusammen von mehreren Kommunen bearbeitet werden, sind nach einer im Jahr 2004 im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebunds durchgeführten Umfrage unter 350 Kommunen über 10.000 Einwohner dem Regionalmarketing und Tourismusförderung, Wasser/Abwasser, Informationstechnologie, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie räumliche Planung und Entwicklung (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Häufigste Aufgaben der interkommunalen Zusammenarbeit



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

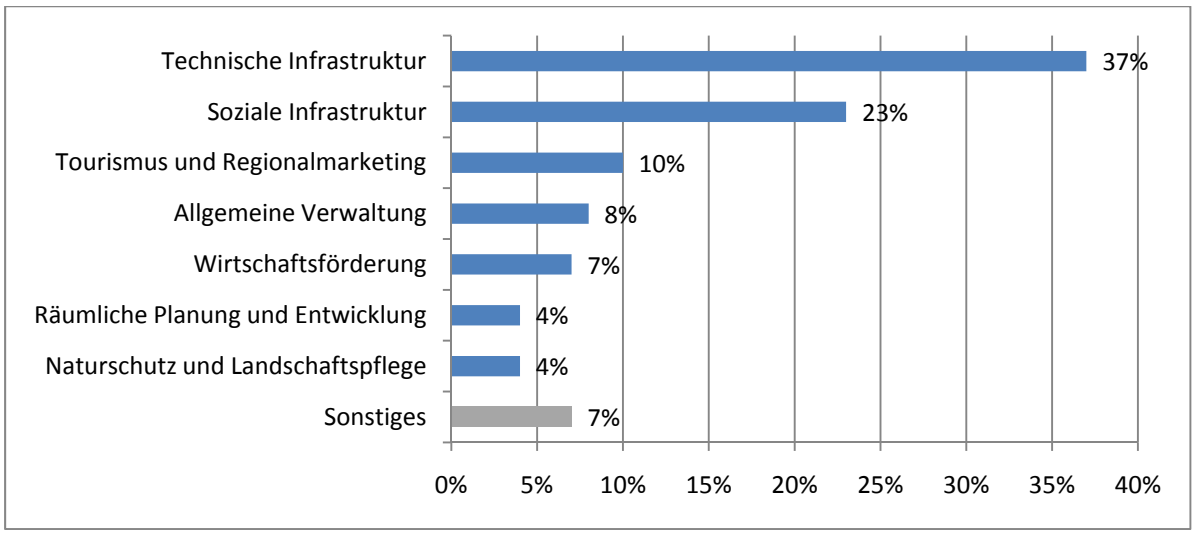
Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2004): Interkommunale Zusammenarbeit, DStGB-Dokumentation Nr. 39, Berlin, S. 10.

741 Vgl. Brandl, Uwe (2007): Daseinsvorsorge und interkommunale Kooperation, in: Politische Studien, Zweimonatsschrift für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, Themenheft 2/2007, „Zukunftsorientierte Kommunalpolitik“, S. 104-111.

742 Vgl. Burzinski, Matthias (2007): Interkommunale Kooperation im Tourismus, Burgwedel.

Für die zentralen Orte in Rheinland-Pfalz hat FURKERT die Themenfelder interkommunaler Kooperationen im Jahr 2008 erhoben:

Abbildung 14: Anteil der jeweiligen Themenfelder an den interkommunalen Kooperationen zentraler Orte in Rheinland-Pfalz



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Furkert, Matthias (2008): Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 2., Trier, S. 76.

4.1.7. Rechtliche Rahmenbedingungen

Der rechtliche Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit muss sich immer am Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung (GG Art. 28 II) messen lassen. Die organisatorische Gestaltung kommunaler Aufgabenerledigung bleibt den Kommunen weitgehend selbst überlassen. Gleichzeitig sind einer zu ausgedehnten Anwendung interkommunaler Zusammenarbeit verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.[743] Aber auch wirtschaftliche Erwägungen erlauben der Kommunalaufsicht erst dann, einer Gemeinde Aufgaben zu entziehen und die Zuständigkeiten zu konzentrieren, wenn ein Belassen der gemeindlichen Aufgabenzuständigkeiten zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde.[744] Da der verbleibende Aufgabenbestand einer kooperierenden Kommune stets „erheblich“ bleiben muss, kann die Erfüllung einer Aufgabe in Kooperation nur eine Ausnahme von der Regel der eigenständigen Aufgabenerfüllung sein.[745] Außerdem darf der kommunale Wirkungskreis durch interkommunale Kooperationen nicht erweitert werden.[746]

4.1.7.1. Gemeindeordnungen und Landesgesetze zur kommunalen Zusammenarbeit

Weitere Vorgaben zur interkommunalen Zusammenarbeit werden in den jeweiligen Gemeindeordnungen sowie den Gesetzen zur interkommunalen Zusammenarbeit gemacht, die teilweise auch als Gesetze zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit bezeichnet werden. In Rheinland-Pfalz werden diese Sachverhalte im Zweckverbandsgesetz (ZwVG)[747] geregelt.

---

743 Vgl. Hilligardt, Jan (2005): a. a. O., S. 23/24.

744 Vgl. Meißner, Barbara (2003): Rechtliche Grenzen der Zulässigkeit von Einkaufsgemeinschaften der öffentlichen Hand, in: Duhm, Sönke; Geiger, Christian; Grömig, Erko (Hrsg., 2003): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Reihe A des Deutschen Städtetags, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln, S. 16.

745 Vgl. Geiger, Christian (2003): Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Duhm, Sönke; Geiger, Christian; Grömig, Erko (Hrsg., 2003): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Reihe A des Deutschen Städtetags, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln, S. 9.

746 Vgl. Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): a. a. O., S. 51.

747 Zweckverbandsgesetz Rheinland-Pfalz (ZwVG) vom 22. Dezember 1982, GVBl. 1982, S. 476, zuletzt geändert am 2. April 2009, GVBl., S. 162.

Die Gemeindeordnungen der drei in den Untersuchungsräumen existierenden Länder enthalten nahezu keine gesetzlichen Regelungen zur interkommunalen Zusammenarbeit und verweisen allenfalls auf die einschlägigen Gesetze wie z. B. § 8 GemO Rheinland-Pfalz[748] auf das ZwVG Rheinland-Pfalz. In den Gemeindeordnungen finden sich lediglich die abstrakte Definition gemeindlicher Aufgaben (§ 2 GemO Rheinland-Pfalz, § 2 HGO[749] und Art. 7 GO Bayern[750]), d. h. die Zuständigkeit für die Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, und des gemeindlichen Wirkungskreises (Art. 6 GO Bayern).

Ist mit einer interkommunalen Kooperation auch die wirtschaftliche Betätigung der beteiligten Gemeinden verbunden, gelten die entsprechenden Regelungen der Gemeindeordnungen zum Gemeindewirtschaftsrecht (§§ 85-92 GemO Rheinland-Pfalz, §§ 121-127b HGO und Art. 86-96 GO Bayern).

In den Landesgesetzen zur interkommunalen Zusammenarbeit sind in der Regel die öffentlich-rechtlichen Formen (Kommunale Arbeitsgemeinschaft, Zweckvereinbarung, Zweckverband und teilweise gemeinsame kommunale Anstalt, Gemeindeverwaltungsverband/Verwaltungsgemeinschaft) der Kooperation zwischen den Gemeinden enthalten:

Tabelle 25: Kooperationsformen nach Landesgesetzen

Rechtsform/Land	Rheinland-Pfalz	Hessen	Bayern
Kommunale Arbeitsgemeinschaft	§ 14 ZwVG	§§ 3-4 KGG[751]	§§ 4-6 KommZG[752]
Öffentlich-rechtliche Vereinbarung/ Zweckvereinbarung	§§ 12-13 ZwVG	§§ 24-29 KGG	§§ 7-16 KommZG
Zweckverband	§§ 2-11 ZwVG	§§ 5-23 KGG	§§ 17-48 KommZG
Gemeinsame kommunale Anstalt	§§ 14a-14b ZwVG	- - -	- - -
Gemeindeverwaltungsverband/ Verwaltungsgemeinschaft	- - -	§§ 30-34 KGG	- - -
Gemeinsames Kommunalunternehmen	- - -	- - -	§§ 49-50 KommZG

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Karlsruhe 2010

Die Rechtsformen möglicher Kooperationen werden in Kapitel 4.1.8.1 genauer charakterisiert.

4.1.7.2. Interkommunale Kooperation und Vergaberecht

In jüngster Vergangenheit wurden immer wieder Fragen des europäischen Vergaberechts im Zusammenhang mit der interkommunalen Kooperation diskutiert, was in vielen Kommunen zu Verunsicherung über die rechtliche Zulässigkeit interkommunaler Kooperationen geführt hat.[753] Dabei spielt die Organisationsform der inter-

748 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO) vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994, S. 153, zuletzt geändert am 7. April 2009, GVBl., S. 162.

749 Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 142, zuletzt geändert am 1. April 2005, GVBl. I, S. 119.

750 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) vom 22. August 1998, GVBl. 1998, S. 796, zuletzt geändert am 27. Juli 2009, GVBl., S. 400.

751 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Hessen (KGG) vom 16. Dezember 1969, GVBl. 1969, S. 307, zuletzt geändert am 21. März 2005, GVBl. 2005, S. 229.

752 Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit Bayern (KommZG) vom 20. Juni 1994, GVBl. 1994, S. 555, zuletzt geändert am 27. Juli 2009, GVBl., S. 400.

753 Vgl. Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (2006): Einleitung, in: Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hrsg., 2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen – empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 25, Berlin, S. 17-20.

kommunalen Aktivität eine entscheidende Rolle. Hierzu gibt es zahlreiche Einzelfallentscheidungen deutscher Gerichte und abgeschlossene und anhängige Vertragsverletzungsverfahren bei der europäischen Kommission.[754] Eine weitere Problemdimension eröffnet sich dahingehend, dass nicht abschließend entschieden ist, welche Aktivitäten der Daseinsvorsorge – ein Hauptfeld interkommunaler Kooperation – als wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde angesehen werden müssen oder welche als nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen gewertet werden können.[755] Dies ist insbesondere aus Sicht der Kommunen bzw. kommunalen Spitzenverbände ein wesentliches Problem.

Die Entscheidung, ob eine interkommunale Kooperationsaktivität dem EU-Vergaberecht unterliegt, kann anhand zweier Fallgruppen getroffen werden:[756]

- Administrativer Akt im Rahmen mitgliedsstaatlicher Organisationshoheit und
- Gemeinsame Erledigung von Aufgaben unter Berücksichtigung der In-House-Ausnahme.

In der ersten Gruppe wird davon ausgegangen, dass es sich bei der interkommunalen Aktivität nicht um eine Ausnahme innerhalb des Vergaberechts handelt, sondern um eine Ausübung des mitgliedsstaatlichen Organisationsrecht, das jedem Staat der EU freisteht und auf das keine Bestimmungen von EG-Verträgen angewandt werden müssen. Dies ist insbesondere dahingehend von Interesse, dass sich in zentralistischen Staaten die Frage des Verhältnisses zwischen öffentlicher Leistungserbringung und Vergaberecht gar nicht stellt, da dort eine einzige Rechtspersönlichkeit alle Aufgaben wahrnimmt.[757] Vielmehr ist diese Fallgruppe aber für föderalistische Staaten und pluralistisch organisierte Einheiten von Bedeutung, da diese oft bereits aus Gründen der Effizienz auf eine Zusammenarbeit angewiesen sind.[758] Grundsätzlich muss die Kommune bei ihrem administrativen Akt eine Aufgabe zur Erledigung auf eine andere übertragen, wobei allerdings die klassische Übertragung von Aufgaben überhaupt möglich sein muss, was in vielen praxisrelevanten Feldern der interkommunalen Kooperation nicht gegeben ist. Bei einer reinen Ausführungsübertragung im Sinne einer Mandatierung ist dagegen ein Beschaffungsbezug anzunehmen, da die auftragsübernehmende Kommune wie ein Privater am Markt tätig ist und eine Leistungserbringung für eine andere Kommune übernimmt. Diese Aktivität fällt dann unter das Vergaberecht.[759]

Bei der Gründung eines Zweckverbandes – einer häufigen Form der interkommunalen Zusammenarbeit – muss differenziert werden nach einer mandatierenden Ausführungsübertragung (d. h. die Gemeinden behalten Steuerungs- und Kontrollbefugnisse), dann muss eine Ausschreibung stattfinden und nach der vollständigen Übertragung der Zuständigkeiten auf den Zweckverband im Sinne einer Delegation, dann handelt es sich um einen innerstaatlichen Organisationsakt.[760] Im Falle einer Ausschreibungspflicht muss geprüft werden, ob ein In-House-Privileg im Verhältnis zwischen Gründungsgemeinden und Zweckverband in Anspruch genommen werden kann, um nicht der Ausschreibungspflicht zu unterliegen.[761]

Nach der zweiten Gruppe handelt es sich um ein vergaberechtsfreies In-House-Geschäft,[762] wenn eine Gebietskörperschaft einen Vertrag mit einer rechtlich von ihr verschiedenen Person schließt, an der sie beteiligt ist und die Gebietskörperschaft über diese Person eine Kontrolle ausübt wie über ihre eigenen Dienststellen und wenn diese Person zugleich ihre Tätigkeit im Wesentlichen für die Gebietskörperschaft(en) verrichtet, die ihre Anteile innehat/innehaben.[763] Die Kontrolle kann auch von mehreren Gemeinden gemeinsam ausgeübt werden.[764]

---

754 Vgl. Stuber, Kerstin (2006): Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht, in: Sachsenlandkurier 9/06, S. 381.

755 Vgl. Fuchs, Timm (2008): Politik auf dem Rücken der Kommunen – Mitteilung der Europäischen Kommission zur Daseinsvorsorge, in: Stadt und Gemeinde, Heft 3/2008, 63. Jahrgang, S. 56.

756 Vgl. Stuber, Kerstin (2006): a. a. O., S. 383.

757 Vgl. Kuhn, Marco (2006): Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Kooperation in der Praxis unter Berücksichtigung des Vergaberechts, in: Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Nr. 12/2006, S. 446/447.

758 Vgl. Stuber, Kerstin (2006): a. a. O., S. 382.

759 Vgl. Loer, Elmar (2007): Public Private Partnership und Public Public Partnership – Kooperations- und Konzessionsmodelle sowie interkommunale Zusammenarbeit im Lichte des Vergaberechts, Schriften zum europäischen und internationalen Recht, Band 15, Osnabrück, S. 301.

760 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2005): Interkommunale Zusammenarbeit - Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, DStGB-Dokumentation Nr. 51, Berlin, S. 14.

761 Vgl. Loer, Elmar (2007): a. a. O., S. 302.

762 Zur Rechtssprechungslinie zur In-House-Vergabe vgl. ausführlich: Burgi, Martin (2006): Vergaberecht und interkommunale Zusammenarbeit, in: Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Nr. 12/2006, S. 439.

763 Vgl. Stuber, Kerstin (2006): a. a. O., S. 383.

764 Vgl. EuGH, Urteil vom 13. November 2008, Aktenzeichen C-324/07.

Derzeit befindet sich eine Gesetzesvorlage zur Modernisierung des Vergaberechts im Gesetzgebungsverfahren, mit der klargestellt werden soll, dass es sich bei interkommunaler Kooperation – sofern keine privaten Akteure beteiligt sind – im Regelfall nicht um einen Beschaffungsvorgang handelt und sie damit nicht unter das Vergaberecht fällt. Im Regierungsentwurf war eine derartige Klarstellung noch enthalten, der Beschluss des Bundestags im Dezember 2008 zum Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts hat darauf allerdings verzichtet. Im Februar 2009 beriet der Bundesrat über den Gesetzentwurf, der sich bereits für eine klare Regelung zu Gunsten der kommunalen Zusammenarbeit ausgesprochen hat.[765] Allerdings ist es im Hinblick auf die Frage einer Vergaberechtspflicht im Grundsatz bei der alten Fassung des Gesetzes geblieben. Die Folge ist, dass zwar im Grundsatz institutionelle interkommunale Kooperationen wie z. B. interkommunale Zweckverbände bei der Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben wie z. B. der Abfallentsorgung vergaberechtsfrei bleiben, allerdings unterliegen nicht-institutionelle Kooperationsformen wie z. B. öffentlich-rechtliche Verträge zwischen zwei Gemeinden weiterhin der Ausschreibungspflicht.[766] Trotz des Petitums des Bundesrats trat das novellierte GWB[767] am 24. April 2009 ohne die Möglichkeit der Direktvergabe im interkommunalen Bereich in Kraft.[768]

Ein aktuelles Urteil des EuGH vom 9. Juni 2009 (Rechtssache C – 480/06 – „Rotenburg/Wümme“) stellt nun Verträge zwischen Gebietskörperschaften, mit denen öffentliche Aufgaben erfüllt werden sollen, von der Anwednung des Vergaberechts frei. Angesichts der Einschränkungen in Form von Subsidiaritätsklauseln und der Unsicherheit, ob die Richtung der „Rotenburg/Wümme“-Rechtssprechung von den deutschen Gerichten übernommen und der neue Kurs des EuGH beibehalten wird, kann jedoch nicht ohne Weiteres grünes Licht für jegliche interkommunale Zusammenarbeit gegeben werden.[769]

4.1.8. Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit

Die passende Rechtsform für eine interkommunale Zusammenarbeit hängt sehr stark von den angestrebten Zielen ab. Dabei muss nach Aufgabenbereich unterschieden werden, d. h. in erster Linie, ob es sich um einen wirtschaftlichen oder einen nichtwirtschaftlichen Betätigungsbereich der Gemeinde handelt. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob eine eigene Rechtspersönlichkeit geschaffen werden soll und was das eigentliche Ziel der Zusammenarbeit darstellt. Für Aktivitäten im Bereich der Daseinsvorsorge ist nach FRICK/HOKKELER[770] tendenziell davon auszugehen, dass eine öffentlich-rechtliche Form der Kooperation angewandt wird, ist das Ziel eine wirtschaftliche Betätigung, ist zu erwarten, dass die Zusammenarbeit auf Basis einer privatrechtlichen Organisationsform stattfindet.

Nach der bereits oben zitierten Befragung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sind die häufigsten Rechtsformen in der nachfolgenden Abbildung aufgeführt. Dabei zeigt sich, dass am häufigsten die öffentlich-rechtliche Vereinbarung genutzt wird, dieser folgen Zweckverband und öffentlich-rechtliche Arbeitsgemeinschaft mit ungefähr gleicher Häufigkeit. Insgesamt besteht kein großer Unterschied in der Häufigkeit der Anwendung der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen für interkommunale Kooperationen:

765 Vgl. Ohne Verfasserangabe (2009): Kommunale Zusammenarbeit vom Vergaberecht freistellen, Zwangsprivatisierungen verhindern – Kommunale Spitzenverbände und VKU zur Novelle des Vergaberechts, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetags, Ausgabe 1/2009, S. 2.

766 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2009): Vergaberecht 2009: Novellierung, aktuelle Entwicklungen und Verfahrensablauf, DStGB-Dokumentation Nr. 90, Berlin, S. 11 und 21/22.

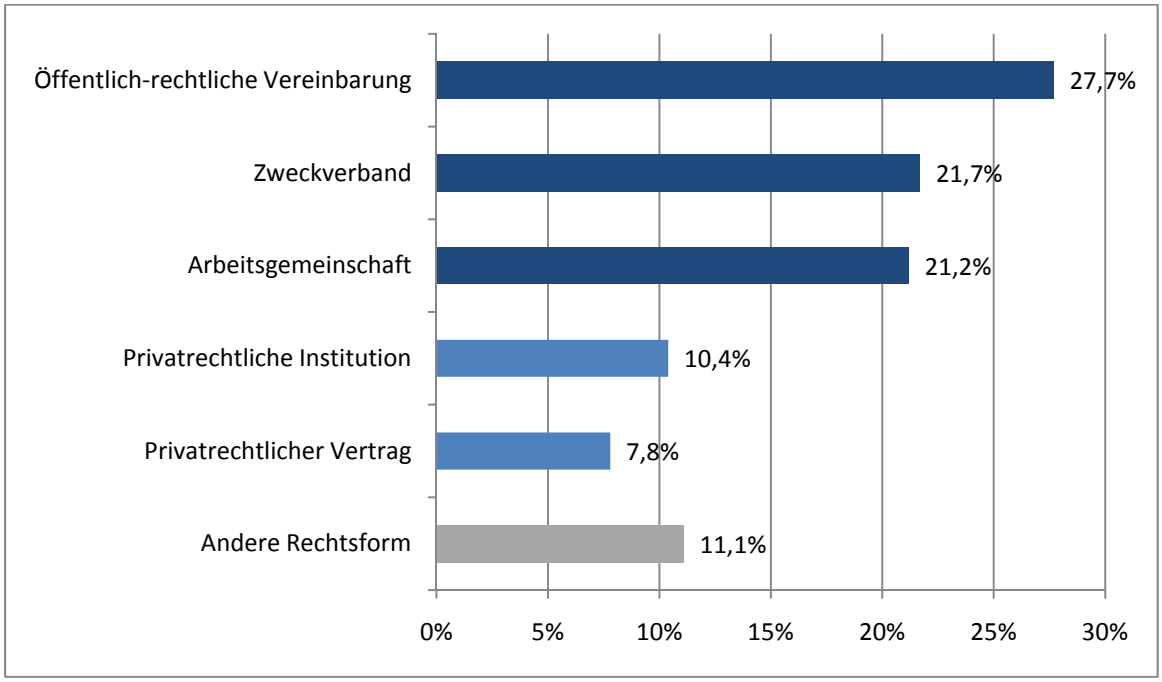
767 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 15. Juli 2005, BGBl. I, S. 2114; zuletzt geändert am 25. Mai 2009, BGBl. I, S. 1102.

768 Vgl. Werres, Bettina (2009): EuGH stärkt interkommunale Zusammenarbeit, in: Bus & Bahn, Heft 10/09, 43. Jahrgang, S. 13.

769 Vgl. ebenda, S. 15.

770 Vgl. Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): a. a. O., S. 51/52.

Abbildung 15: Häufigkeit der Rechts- und Organisationsformen von interkommunalen Kooperationen

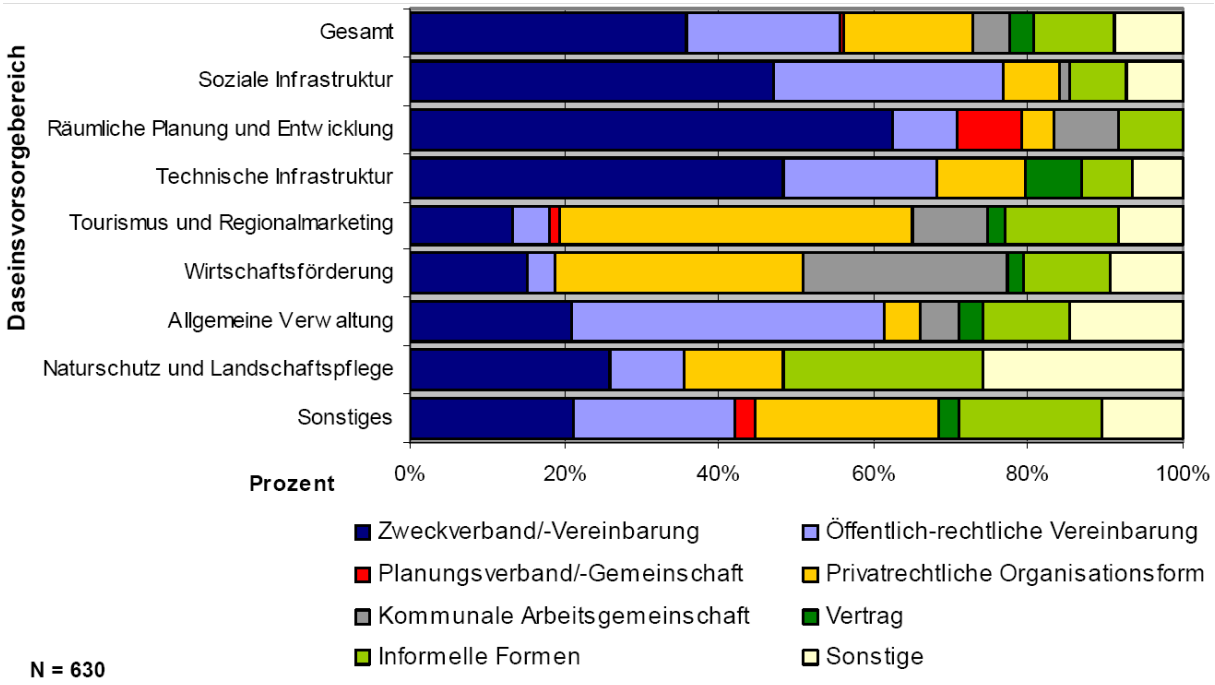


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2004): Interkommunale Zusammenarbeit, DStGB-Dokumentation Nr. 39, Berlin, S. 11.

Weitergehend hat FURKERT die Rechtsformen der interkommunalen Kooperationsprojekte zentraler Orte in Rheinland-Pfalz nach Themenfeldern differenziert. Dabei zeigen sich unterschiedliche Befunde zum Einsatz öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen je nach Themenbereich (vgl. Abbildung 16). Im Bereich der räumlichen Planung und Entwicklung wird in höchstem Maße unter allen betrachteten Themenfeldern auf den Zweckverband bzw. die Zweckvereinbarung gesetzt. In diesem Bereich spielt naturgemäß zusätzlich der Planungsverband bzw. die Planungsgemeinschaft eine große Rolle. Kommunale Arbeitsgemeinschaften finden sich am häufigsten in der gemeinsamen Wirtschaftsförderung. Privatrechtliche Organisationsformen werden am häufigsten im Themenfeld Tourismus und Regionalmarketing angewandt.

Abbildung 16: Organisationsformen interkommunaler Kooperationsprojekte in ausgewählten Themenfeldern



Entwurf: Matthias Furkert, Trier 2008

Quelle: Furkert, Matthias (2008): Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 2., Trier, S. 82.

4.1.8.1. Öffentlich-rechtliche Formen

Als öffentlich-rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit können der Zweckverband, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung/Zweckvereinbarung und die kommunale Arbeitsgemeinschaft gelten. Des weiteren gibt es in den einzelnen im Rahnen dieser Arbeit betrachteten Ländern Rheinland-Pfalz, Hessen, Bayern noch Nebenformen dieser öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit wie die gemeinsame kommunale Anstalt (Rheinland-Pfalz), den Gemeindeverwaltungsverband bzw. die Verwaltungsgemeinschaft (Hessen) sowie das gemeinsame Kommunalunternehmen (Bayern), die allerdings für die hier diskutierten Fragestellungen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Teilweise wird auch der raumordnerische Vertrag nach § 13 II Nr. 1 ROG[771] genannt.

Die gebräuchlichsten öffentlich-rechtlichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit lassen sich nach ihrem Institutionalisierungsgrad differenzieren (vgl. Abbildung 17). Auf Basis öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen waren 2004 nach einer Umfrage des Deutschen Städte- und Gemeindebundes 27,7 % aller Kooperationsprojekte organisiert, auf Basis eines Zweckverbandes als zweithäufigste Organisationsform 21,7 %. 1998 wurde von BREMEIER/HAMMER[772] der Zweckverband als bekannteste und gebräuchlichste Form der Zusammenarbeit bezeichnet. Die öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen sind die klassischen Zusammenarbeitsformen der Kommunen, da sie besonders häufig im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge angewendet werden. Dies ist der Fall, da sie im Gegensatz zu privatrechtlichen Formen mit eigener Rechtspersönlichkeit auch hoheitliche Aufgaben wahrnehmen dürfen, sofern hierfür Gründe des Gemeinwohls vorliegen.[773]

771 Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung vom 22. Dezember 2008, BGBl. 2008, S. 2986.

772 Vgl. Bremeier, Wolfram; Hammer, Torsten (1998): Über die Grenzen, Serie „Rechtsform städtischer Beteiligungen“ (Teil 4), in: Der Gemeinderat, Heft 7-8/98, S. 44.

773 Vgl. Furkert, Matthias (2008): Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 2., Trier, S. 34.

Abbildung 17: Öffentlich-rechtliche Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit

Entwurf: Schaffer, Martin; Scheck, Christoph, Kaiserslautern 2006

Quelle: Schink, Alexander (1982): Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 773.

In den folgenden Ausführungen soll der Fokus auf die rheinland-pfälzischen Regelungen zur interkommunalen Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Form gelegt werden. Sofern möglich wurde auf Parallelen zu den gesetzlichen Regelungen in Hessen und Bayern hingewiesen.[774]

Zweckverband

Der *Zweckverband* ist nach § 2 ZwVG Rheinland-Pfalz eine Körperschaft des öffentlichen Rechts[775] mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenem Haushalt.[776] Wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, können neben kommunalen Gebietskörperschaften nach Zustimmung der Errichtungsbehörde (in der Regel die Kreisverwaltung oder bei kreisgrenzenüberschreitenden Zweckverbänden die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, § 5 I ZwVG) auch Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts und natürliche Personen Mitglieder eines Zweckverbands werden.[777] Allerdings müssen die Mehrheit der Mitglieder und die Mehrheit der Stimmen in der Verbandsversammlung bei den kommunalen Gebietskörperschaften liegen.[778]

Die Aufgabe eines Zweckverbands kann eine einzelne Aufgabe oder mehrere sachlich verbundene Aufgaben sein (§ 3 ZwVG). Ein Zweckverband zur Erfüllung von stark unterschiedlichen Aufgaben ist danach nach rheinland-pfälzischem Recht nicht erlaubt.[779] So wird es regelmäßig als unzulässig angesehen, einem Zweckverband

774 Eine vollständige Übersicht der Regelungen für alle Bundesländer findet sich unter: Hilligardt, Jan (2005): a. a. O., S. 40/41.

775 Diese Definition findet sich im hessischen Recht unter § 6 I KGG.

776 Vgl. Geiger, Christian (2003): a. a. O., S. 11-13.

777 In Bayern dürfen dagegen natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts nur Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Eine Zustimmung einer Aufsichtsbehörde ist dazu nicht erforderlich (Art. 17 II KommZG Bayern). Diese Regelung findet sich wortgleich in § 5 II KGG Hessen.

778 In Bayern liegt die Grenze für natürliche und juristische Personen des Privatrechts bei 40 %, dagegen gibt es keine dahingehende Einschränkungen für Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Beschränkung gilt ebenfalls nicht für juristische Personen des Privatrechts, deren Kapital sich ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand befindet (Art. 31 I KommZG Bayern).
In Hessen ist die Verbandsversammlung – das oberste Organ eines Zweckverbandes – dann beschlussfähig, wenn die anwesenden Vertreter der Gemeinden und Landkreise wenigstens die Hälfte der vertretenen Stimmen erreichen (§ 15 IV KGG Hessen). Damit ergibt sich zwar nicht direkt eine Beschränkung des Anteils der privatrechtlichen Mitgliedssubjekte oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts, allerdings wird deren Einfluss auf die Arbeit des Verbands mit einer ähnlichen Zielsetzung wie in Bayern und Rheinland-Pfalz beschränkt.

779 In Bayern können dem Zweckverband ebenfalls einzelne Aufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen werden (Art. 17 I KommZG Bayern).

für den Bereich des ÖPNV zugleich auch die Aufgabe der Abwasserentsorgung zu übertragen. Dies erschwert die Anwendung des Zweckverbands für die interkommunale Kooperation erheblich, da der Nutzen oder die Belastung für den einzelnen Akteur nicht über die verschiedenen Tätigkeitsfelder des Zweckverbands gemittelt oder geteilt werden kann.

Die Schaffung regionalen Mehrzweckverbänden (z. B. Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main) behält sich der Landesgesetzgeber bislang selbst vor.[780] In der kommunalen Praxis stehen vor allem Aktivitäten im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur (Trinkwasser- und Energieversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen wie Sportstätten, Volkshochschulen, Musikschulen und Museen)[781] im Vordergrund. Durch die 1994 beschlossene Bahnstrukturreform haben Zweckverbände im ÖPNV-Bereich deutlich an Relevanz gewonnen, aber auch bei der Einrichtung interkommunaler Gewerbegebiete spielen Zweckverbände eine besondere Rolle.[782]

Die Deckung des Finanzbedarfs erfolgt insbesondere durch Entgelte für Lieferungen und Leistungen[783], sollte diese Einnahmen nicht ausreichen, kann der Zweckverband von seinen Mitgliedern eine Verbandsumlage erheben (§ 10 ZwVG).[784]

Grundsätzlich werden Zweckverbände auf freiwilliger Basis (Freiverband) gebildet (§ 4 I ZwVG), wenn die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben im dringenden öffentlichen Interesse geboten ist, kann die Errichtungsbehörde auch ohne Antrag der Beteiligten einen Zweckverband errichten (Pflichtverband, § 4 III ZwVG).[785]

Die Vor- und Nachteile der Organisationsform Zweckverband sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 26: Vor- und Nacheile der Organisationsform Zweckverband

Vorteile	Nachteile
• Offener Akteurskreis, d. h. es können auch natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglied werden • Umfassende Aufgabenübertragung durch die Gemeinden (Erlass von Satzungen, Erhebung von Gebühren und Beiträgen, Grundstückserwerb und -veräußerung) • Zügige Entscheidungen ohne Zustimmung weite-	• Erhöhter Aufwand aufgrund vielschichtiger Regelungen • Einschränkung der Einflussmöglichkeiten der beteiligten Gemeinden, Befürchtungen vor dem Verlust der Selbstverwaltungshoheit • Rückgang unmittelbarer demokratischer Kontrolle • Fragmentierung von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, schwierigere Erarbeitung über-

In Hessen existiert dagegen keine materielle Einschränkung der Aufgaben eines Zweckverbands, lediglich ist festgeschrieben, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände diejenigen Aufgaben, zu denen sie berechtigt und verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen können (§ 1 KGG Hessen). Dies schließt also nur die Erweiterung des Wirkungskreises aus, nicht die Kombination verschiedener sachlicher Aufgaben in einem Zweckverband.

780 Vgl. Geiger, Christian (2003): a. a. O., S. 11.

781 Vgl. Kiepe, Folkert (1996a): a. a. O., S. 4/5.

782 Vgl. Heinz, Werner (2000): a. a. O., S. 203/204.

783 In der Formulierung „Lieferungen und Leistungen" zeigt sich noch deutlich die ursprüngliche Intention der Zweckverbände, d. h. in erster Linie die Ver- und Entsorgung.

784 Das bayerische Recht sieht in Art. 42 I KommZG eine sinngemäße Regelung vor, das hessische Recht in den §§ 19 und 20 KGG.

785 Die Unterteilung nach Freiverband und Pflichtverband findet sich auch in Bayern: In Art. 17 I KommZG wird der Freiverband geregelt, die Errichtung eines Pflichtverbandes erfolgt auf Grundlage des Art. 28 KommZG. Dabei muss die Aufsichtsbehörde zunächst den Beteiligten eine angemessene Frist setzen, einen Freiverband zu bilden. Kommt innerhalb der Frist der Zweckverband nicht zustande, so kann die Behörde eine Verbandssatzung erlassen und somit den Verband bilden.
In Hessen kann die obere Aufsichtsbehörde Gemeinden und Landkreise zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben zu einem Zweckverband zusammenschließen (Pflichtverband) oder einem bestehenden Zweckverband anschließen (Pflichtanschluss), wenn die Erfüllung dieser Aufgaben aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten ist und ohne den Zusammenschluss oder Anschluss nicht wirksam oder zweckmäßig erfolgen kann (§ 13 I KGG). Davor ist ebenfalls den Beteiligten innerhalb einer entsprechenden Frist die Möglichkeit zu geben, einen Freiverband im relevanten Aufgabenfeld zu gründen (§ 13 II KGG). In Hessen wurden auf Grundlage des BallrG – das Elemente des KGG Hessen für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main konkretisiert – bereits zweimal ein Pflichtverband über eine Dringlichkeitserklärung angedroht: am 12. Juli 2004 für den Bereich Standortmarketing und am 11. Juli 2005 für den Bereich Kultur. Nach Gründung verschiedener zweckverbandsähnlicher Initiativen wurden die Dringlichkeitserklärungen der Landesregierung zurückgenommen.

rer Gremien • Eigenständige Rechtspersönlichkeit • Bündelung der Kompetenzen in einer Hand • Professionalisierung und Effizienzsteigerung • Kombination mit privatrechtlichen Organisationsformen möglich	greifender Strategien • Schwerfällige Organisationsstruktur gegenüber privatrechtlichen Organisationsformen • Vielfach Beschränkung auf eindimensionale und eher unproblematische Aufgabenbereiche

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach:
Ehlers, Dirk (1997): Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Heft 3, Jahrgang 112, S. 140.
Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Heinz, Werner (Hrsg., 2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, Stuttgart, S. 205.
Heinz, Werner (1998): Intraregionale Kooperation – Die Zusammenarbeit von Kernstädten und ihrem Umland, in: Der Städtetag, Heft 7/1998, S. 501
Schink, Alexander (1982): Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 771.
Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung - Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs "Stadt 2030" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. 2, Kaiserslautern, S. 102.
Wagner, Klaus (2003): Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2003): Stadt-Umland-Management, Zur Zukunft von Einzelhandel und Flächennutzung, München, S. 31.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung/Zweckvereinbarung

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, die in Rheinland-Pfalz als *Zweckvereinbarung* bezeichnet wird, gilt als die meistgenutzte öffentlich-rechtliche Form interkommunaler Kooperation.[786] Sie kann zwischen kommunalen Gebietskörperschaften, Zweckverbänden und rechtsfähigen kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts vereinbart werden und hat zum Ziel, dass einer der Beteiligten eine einzelne Aufgabe oder mehrere sachliche verbundene Aufgaben zugleich für die übrigen Beteiligten erfüllt. Es entsteht damit kein neuer Aufgabenträger, vielmehr gehen bestimmte Aufgaben durch einen koordinationsrechtlichen Vertrag auf einen der Beteiligten über.[787] Außerdem kann das Recht zur Mitbenutzung einer Einrichtung eingeräumt werden (§ 12 I ZwVG).[788] Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen können grundsätzlich nur zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, nicht aber von kommunalen Eigengesellschaften oder gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften, an denen Gemeinden oder Gemeindeverbände beteiligt sind, abgeschlossen werden.[789]

Die Zweckvereinbarung muss durch die Aufsichtsbehörden der beteiligten Gebietskörperschaften bestätigt werden (§ 12 II ZwVG).[790]

786 Vgl. Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): a. a. O., S. 53.

787 Vgl. Geiger, Christian (2003): a. a. O., S. 11.

788 Im hessischen Recht werden darüber hinaus noch weitere Anforderungen an die öffentlich-rechtliche Vereinbarung festgeschrieben: Ausstiegsklauseln bei Vereinbarungen, die mehr als 20 Jahre laufen sollen, Schriftform der Vereinbarung, etc. (§ 24 KGG).
Bayern legt zusätzlich fest, dass der Umfang der übertragenen Aufgaben im Verhältnis zum Umfang der entsprechenden eigenen Aufgaben der übernehmenden Gebietskörperschaft nachrangig sein soll (Art. 7 II KommZG).

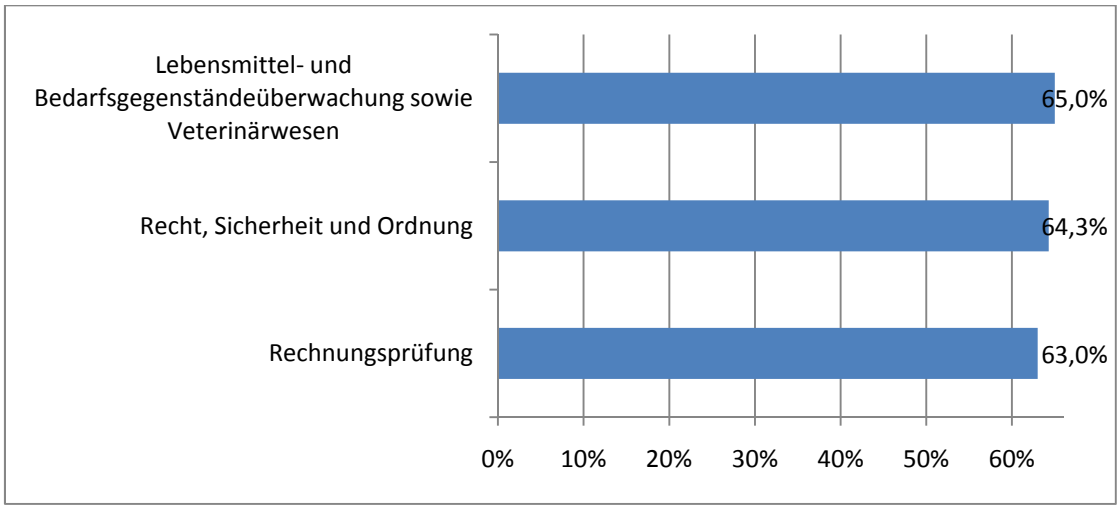
789 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2005): a. a. O., S. 5.

790 In Hessen wird unterschieden zwischen Vereinbarungen, durch die eine Gebietskörperschaft Aufgaben der übrigen Beteiligten in ihre Zuständigkeit übernimmt, und Vereinbarungen durch die sich eine Gebietskörperschaft verpflichtet, Aufgaben für die übrigen Beteiligten durchzuführen. Erstere Form bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, die zweite Form ist der Aufsichtsbehörde lediglich anzuzeigen (§ 26 I und II KGG).
In Bayern wird unterschieden zwischen Zweckvereinbarungen, nach denen nur Aufgaben übertragen oder gemeinschaftlich durchgeführt werden, und nach Vereinbarungen, durch die eine beteiligte Gebietskörperschaft auch Be-

Ähnlich den Regelungen zu einem Pflicht-Zweckverband besteht auch bei hier die Anordnung einer Zweckvereinbarung (Pflichtzweckvereinbarung, § 12 III ZwVG).[791]

Materiell eignet sich die Zweckvereinbarung besonders dann, wenn Kommunen mit stark differierender Leistungs- und Verwaltungskraft kooperieren und eine leistungsstärkere Gemeinde die Aufgabenwahrnehmung übernimmt. Die drei häufigsten Aufgabenbereiche, bei denen mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung kooperiert wird, sind in Abbildung 18 dargestellt. Als raumbedeutsame Beispiele nennen SPANNOWSKY/BORCHERT[792] Müllbeseitigungs- und Kläranlagen, gemeinsame Wasser und Energieversorgung, gemeinsames Kataster- und Liegenschaftswesen oder die gemeinsame Wirtschaftsförderung. In der Praxis wird die öffentlich-rechtliche Vereinbarung allerdings vor allem zur Erfüllung einzelner mehr technischer Verwaltungsaufgaben ohne große kommunalpolitische Bedeutung eingesetzt.[793]

Abbildung 18: Häufigste Aufgabenbereiche öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen/Zweckvereinbarungen



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2004): Interkommunale Zusammenarbeit, DStGB-Dokumentation Nr. 39, Berlin, S. 11.

Die Vor- und Nachteile der Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung/Zweckvereinbarung sind in nachfolgender Tabelle aufgeführt.

Tabelle 27: Vor- und Nacheile der Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung/Zweckvereinbarung

Vorteile	Nachteile
• Spielraum bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit (Flexibilität in Bezug auf organisatorische und inhaltliche Fragen) • Geringer Gründungsaufwand (weitgehende Freiheit bei der Vertragsgestaltung) • Geeignete Organisationsform für die Kooperation zwischen Gemeinden mit stark unterschiedlicher Leistungs- und Verwaltungskraft, z. B. im Stadt-Umland-Bereich • Auswirkungen für und gegen jedermann (im Ge-	• Keine eigene Rechtspersönlichkeit • Keine Mitgliedschaft für natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts möglich • Dominanz einer Gebietskörperschaft bei Aufgabenübertragung an eine stärkere Trägergemeinde möglich.

fugnisse erhält. Erstere ist lediglich bei der Aufsichtsbehörde anzeigepflichtig, zweitere bedarf der Genehmigung (Art. 12 I und II KommZG).

791 In Hessen und Bayern sind ebenfalls Pflichtvereinbarungen (§ 29 KGG und Art. 16 KommZG) möglich. Das Procedere ist analog zur hessischen Regelung bzw. zur bayerischen zu den Pflichtzweckverbänden.

792 Vgl. Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): a. a. O., S. 96.

793 Vgl. Asche, Michael; Krieger, Fritz (1990): a. a. O., S. 13.

gensatz zur kommunalen Arbeitsgemeinschaft)	

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach:
Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Heinz, Werner (Hrsg., 2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, Stuttgart, S. 205/206.
Schink, Alexander (1982): Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 773.
Wagner, Klaus (2003): Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2003): Stadt-Umland-Management, Zur Zukunft von Einzelhandel und Flächennutzung, München, S. 31.

Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Die *kommunale Arbeitsgemeinschaft* ist das unverbindlichste der drei geläufigsten öffentlich-rechtlichen Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit. In Rheinland-Pfalz können benachbarte kommunale Gebietskörperschaften zur gemeinsamen Beratung kommunaler Aufgaben eine kommunale Arbeitsgemeinschaft bilden.[794] Diese Arbeitsgemeinschaft ist nicht rechtsfähig,[795] an ihr können auch das Land, sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts beteiligt werden. Dabei muss lediglich ein Bedürfnis für die Beteiligung bestehen, weitere Voraussetzungen wie z. B. das nicht entgegenstehende Gemeinwohl, sind nicht genannt (§ 14 III ZwVG).[796]

Aufgabe einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft ist die Erarbeitung von Empfehlungen und Anregungen für ihre Mitglieder sowie die Abstimmung von Planungen und Vorhaben (§ 14 II ZwVG).[797] Die genauere Ausgestaltung wie z. B. die Bildung, den Aufgabenbereich, die Geschäftsordnung, die Geschäftsführung und den Vorsitz einer Arbeitsgemeinschaft können die Beteiligten eigenständig im Rahmen der Gesetze schriftlich vereinbaren (§ 14 III ZwVG).[798]

Eine kommunale Arbeitsgemeinschaft ist nicht genehmigungspflichtig, sie muss lediglich bei der Aufsichtsbehörde angezeigt werden (§ 14 IV ZwVG).[799]

---

794 In Bayern wird zusätzlich zwischen einfachen Arbeitsgemeinschaften (Art. 4 KommZG) und besonderen Arbeitsgemeinschaften entschieden. Bei besonderen Arbeitsgemeinschaften kann vereinbart werden, dass die Beteiligten an die Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft gebunden sind, wenn die zuständigen Organe aller Beteiligten diesen Beschlüssen zugestimmt haben (Art. 5 I KommZG).
Die Verpflichtung zur Umsetzung von Beschlüssen wird auch im hessischen Recht festgelegt, allerdings ohne die nominative Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Arbeitsgemeinschaften (§ 4 I KGG).

795 Diese Legaldefinition der nicht-rechtsfähigen Arbeitsgemeinschaft wird für Hessen auch in § 3 II KGG genannt.

796 Nach bayerischen Recht können ebenfalls die genannten Akteure beteiligen, sofern sich die Arbeitsgemeinschaft mit Angelegenheiten befasst, welche die an ihr Beteiligten berühren. In Bayern können sich zusätzlich natürliche Personen beteiligen (Art. 4 I KommZG).
In Hessen können ebenfalls die genannten Akteure beteiligt werden, zusätzlich auch natürliche Personen (§ 3 I KGG), es können Angelegenheiten behandelt werden, welche alle Beteiligten berühren (§ 3 III KGG).

797 Im bayerischen Recht dient die Arbeitsgemeinschaft insbesondere dazu, Planungen der einzelnen Beteiligten und das Tätigwerden von Einrichtungen aufeinander abzustimmen, gemeinsame Flächennutzungspläne vorzubereiten und die gemeinsame wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen (Art. 4 II KommZG).
In Hessen soll die kommunale Arbeitsgemeinschaft Planungen der einzelnen Mitglieder für die gemeinsamen Angelegenheiten und die Tätigkeit von Einrichtungen ihrer Mitglieder aufeinander abstimmen; sie soll Gemeinschaftslösungen einleiten, um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen (§ 3 III KGG).

798 Nach Art 4 IV KommZG sind in Bayern die Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft, die Geschäftsordnung und die Deckung des Finanzbedarfs in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln.
In Hessen wird lediglich festgeschrieben, dass die Beteiligten die Aufgaben, die Geschäftsführung sowie die Deckung des Finanzbedarfs der kommunalen Arbeitsgemeinschaft regeln (§ 4 I KGG). Diese Vereinbarungen bedürfen der Schriftform (§ 4 II KGG).

799 Im bayerischen sowie im hessischen Recht existieren keine Regelungen zur Genehmigungs- oder Anzeigepflicht kommunaler Arbeitsgemeinschaften.

SPANNOWSKY/BORCHERT[800], RENGELING[801], GEIGER[802] sowie HEINZ[803] bezeichnen die kommunale Arbeitsgemeinschaft als „lockerste Form der interkommunalen Kooperation“. Der Anwendungsbereich einer Arbeitsgemeinschaft sei aufgrund der fehlenden Bindungswirkung begrenzt. Durch sie könnten in der Praxis nur informierende, beratende und koordinierende Funktionen wahrgenommen werden, deshalb eigne sie sich als Vorstufe für eine spätere intensivere Kooperation. Teilweise wird sie sogar als in der Praxis bedeutungslos bezeichnet.[804] Trotzdem könne sie zur regelmäßigen Beratung und Abstimmung in allen Bereichen – z. B. Fremdenverkehrsförderung, Straßenbau, Terminabstimmung kultureller Veranstaltungen, Fahrplangestaltung und der Vorbereitung der Bildung festerer Organisationsformen – dienen oder als vertrauensbildende Maßnahme die Zusammenarbeit der Verwaltungen und verantwortlichen Politiker fördern.[805]

Raumordnerischer Vertrag

Als Instrument zum interkommunalen Interessensausgleich kann unter bestimmten Voraussetzungen auch der *raumordnerische Vertrag* dienen. Er bietet sich insbesondere dann an, wenn die Lösung des Interessenskonflikts nicht allein im Einflussbereich der Kommunen liegt, sondern auch eine Abstimmung mit der Landes- und Regionalplanung notwendig ist, d. h., wenn z. B. Ziele und Grundsätze der Raumordnung dem Interessenausgleich entgegenstehen. Raumordnerische Verträge hatten bis Juni 2009 nach § 13 S. 5 ROG (alte Fassung) die Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen zum Ziel. Im neuen Raumordnungsgesetz wurde der Paragraph bereits begrifflich unter der Überschrift „Raumordnerische Zusammenarbeit“ anstelle „Verwirklichung von Raumordnungsplänen“ neu gefasst (§ 13 ROG neue Fassung). Dabei wird ausdrücklich auch die Möglichkeit erwähnt, raumordnerische Verträge zur Koordinierung und Verwirklichung von Raumentwicklungskonzepten einzusetzen (§ 13 II Nr. 1 ROG neue Fassung).

Durch vertragliche Vereinbarungen im raumordnerischen Vertrag können nicht nur Vertragsziele fixiert werden, es können darüber hinaus auch weitergehende Bindungswirkungen ausgelöst werden. So kann der raumordnerische Vertrag auch eine Berücksichtigungspflicht der vertraglich gebundenen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auslösen, bei der allerdings die Grenzen des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots beachtet werden müssen. Als Vorteil des raumordnerischen Vertrages werden genannt, dass er durch seine flexiblen Einsatzmöglichkeiten die Planverwirklichung aktiviert und motiviert und zu einer besseren Planungskoordinierung beiträgt sowie die Initiativkräfte der Regional- und Bauleitplanung kanalisiert. Außerdem kann die Bindungswirkung der Raumordnungspläne vorhabenbezogen konkretisiert werden. Im Gegensatz zu den anderen Instrumentarien interkommunaler Kooperationen in öffentlich-rechtlicher Organisationsform wird beim raumordnerischen Vertrag die Landes- und Regionalplanung in den aktiven und umsetzungsorientierten Abstimmungsprozess miteinbezogen und die Raumordnung damit in eine umsetzungsorientierte Raumentwicklung umgewandelt.[806]

Streng genommen handelt es sich beim klassischen raumordnerischen Vertrag allerdings nicht um eine Kooperation. Der Vertrag dient zur Regelung eines Einzelfalls, eine dauerhafte, vertrauensvolle Kooperation zur Bearbeitung strategisch relevanter Themen wird damit in aller Regel nicht angestrebt. In der Praxis werden raumordnerische Verträge in erster Linie dazu eingesetzt, Planungsabsichten rechtsverbindlich zu fixieren und etwaige Flächennutzungsänderungen und Flächentausche auf Regionalplanebene ohne direkte Änderung des Regionalplans durchzuführen, diese dann aber bei der nächsten Gesamtfortschreibung ohne erneute Verhandlung umsetzen zu können.

800 Vgl. Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): a. a. O., S. 92.

801 Vgl. Rengeling, Hans-Werner (1982): Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Püttner, Günter (1982): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York/Tokio, S. 398-401.

802 Vgl. Geiger, Christian (2003): a. a. O., S. 10.

803 Vgl. Heinz, Werner (2000): a. a. O., S. 206/207.

804 Vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 2002a): Interkommunale Gewerbegebiete in Nordrhein-Westfalen, Public-Public-Partnership, ILS-Schriften Bd. 182, Dortmund, S. 30.

805 Vgl. Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): a. a. O., S. 38.

806 Vgl. Spannowsky, Willy (2000): Raumordnerische Verträge als Instrument des interkommunalen Interessensausgleichs, in: Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (2000): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, Materialien des IRS, Graue Reihe, Bd. 21, Erkner, S. 35/36 und 43/44.

4.1.8.2. Privatrechtliche Formen

Neben den genannten öffentlich-rechtlichen Formen der interkommunalen Kooperationen, die in den jeweiligen Landesgesetzen zur interkommunalen Zusammenarbeit geregelt sind, steht es den Kommunen und anderen Trägern öffentlicher Belange frei, sich den privatrechtlichen Organisationsformen zur Zusammenarbeit untereinander zu bedienen. Dies wird ihnen z. B. explizit im hessischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) in § 2 II gestattet, in dem festgelegt wird, dass die Befugnis, sich bei der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben der Rechtsformen des Privatrechts zu bedienen, unberührt bleibt. Privatrechtliche Organisationsformen werden insbesondere dann gewählt, wenn eine große Beweglichkeit und schnelle Anpassungsfähigkeit der Unternehmen notwendig sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine wirtschaftliche Betätigung durchgeführt werden soll.[807] Die privatrechtliche Organisationsform kann die Abflachung von Hierarchieebenen und die Zurückdrängung parteipolitischer Einflüsse erleichtern. Durch die Befreiung von haushaltsrechtlichen Bindungen kann es leichter sein, qualifiziertes Führungspersonal zu gewinnen und dieses leistungsgerecht zu bezahlen. Teilweise können einfacher und kostengünstiger Kredite beschafft werden.[808] Allerdings kann das verstärkte Engagement einer Kommune durch privatrechtliche Organisationsformen zu einer Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung führen, sodass die Gemeinden im Extremfall zu „bloßen Holding-Einheiten“ werden.[809] Oftmals werden die Vorteile einer privatrechtlichen Rechtsform allerdings überschätzt. [810] Der wesentliche Nachteil privatrechtlicher Organisationsformen besteht darin, dass ihnen keine gemeindehoheitlichen Rechte übertragen werden können.[811]

Prinzipiell können demnach sämtliche Formen des privatrechtlichen Organisationsrechts verwendet werden. Dies sind die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), die offene Handelsgesellschaft (oHG) und Kommanditgesellschaft (KG), die GmbH & Co. KG, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Aktiengesellschaft (AG), die Genossenschaft (e. G.), der Verein und die privatrechtliche Stiftung. Diese privatrechtlichen Organisationsformen selbst sind bundeseinheitlich geregelt, sodass keine Unterscheidungen zwischen für die vorliegende Arbeit relevanten Bundesländern Rheinland-Pfalz, Hessen und Bayern getroffen werden muss.

Aber auch wenn die Gemeinden sich einer privatrechtlichen Organisationsform bedienen, können sie sich weder der Grundrechtsbindung noch den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen entziehen, denen sie bei der Aufgabenerfüllung in öffentlich-rechtlicher Organisationsform unterworfen wären.[812] Deshalb muss eine Privatrechtsform[813] gewählt werden, bei der sichergestellt wird, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird (§ 87 I Nr. 2 GemO Rheinland-Pfalz, Art. 92 I Nr. 1 GO Bayern), dass die Haftung der Gemeinde auf einen gewissen Betrag begrenzt ist (§ 87 I Nr. 4 GemO Rheinland-Pfalz, § 122 I Nr. 2 HGO, Art. 92 I Nr. 3 GO Bayern) und dass die Gemeinde angemessene Kontrollbefugnisse erhält (§ 87 I Nr. 3 GemO Rheinland-Pfalz, § 122 I Nr. 3 HGO, Art. 92 I Nr. 2 GO Bayern). Aufgrund der nicht vorhandenen Haftungsbegrenzung eignen sich danach die Gesellschaft bürgerlichen Rechts sowie die offene Handelsgesellschaft nur in Ausnahmefällen als Rechtsformen für die interkommunale Zusammenarbeit.[814] Kommanditgesellschaften eignen sich wegen der nur geringen Einflussnahme der Kommanditisten auf die Geschäftsführung unter dem Gesichtspunkt der Sicherstellung angemessener Kontrollbefugnisse nicht. SPANNOWSKY/BORCHERT[815] sehen die Aktiengesellschaft nur als bedingt geeignet für interkommunale Aktivitäten an, da die kommunalrechtlich geforderten Einflussmöglichkeiten und Haftungsbeschränkungen nur durch spezielle rechtliche Konstrukte möglich sind, die wiederum die Flexibilität und Handlungsspielräume der Aktiengesellschaft einengen können. Wegen der Verpflichtung zur Verlustübernahme nach § 302 AktG[816] ist unsicher, ob der Abschluss eines Beherrschungsvertrages mit dem Gebot kommunal-

807 Vgl. Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): a. a. O., S. 55.

808 Geiger, Christian (2003): a. a. O., S. 13.

809 Vgl. Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (2006): Verselbständigung kommunaler Aufgabenerbringungen und die Folgen, in: Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hrsg., 2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen – empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 25, Berlin, S. 111-130.

810 Vgl. Ehlers, Dirk (1997): Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Heft 3, Jahrgang 112, S. 140/141.

811 Vgl. Asche, Michael; Krieger, Fritz (1990): a. a. O., S. 11.

812 Vgl. Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): a. a. O., S. 109/110.

813 Ausführlich zur Zulässigkeit von privatrechtlichen Organisationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben: Ehlers, Dirk (1984): Verwaltung in Privatrechtsform, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 464, Berlin.

814 Vgl. Geiger, Christian (2003): a. a. O., S. 13.

815 Vgl. Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): a. a. O., S. 109-127.

816 Aktiengesetz (AktG) in der Fassung vom 6. September 1965, BGBl. I, S. 1089, zuletzt geändert am 31. Juli 2009, BGBl. I, S. 2509.

rechtlicher Haftungsbeschränkungen in Einklang steht.[817] Die Organisationsform als Stiftung sehen Sie aufgrund gesetzlicher Einschränkungen als grundsätzlich ungeeignet für die interkommunale Zusammenarbeit an.

Demnach bleiben als privatrechtliche Rechtsformen für die interkommunale Zusammenarbeit nur die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, der eingetragene Verein und die eingetragene Genossenschaft. Bisher gibt es keine interkommunale Zusammenarbeit in Genossenschaftsform. Auch wenn sie im Einzelfall eine geeignete Rechtsform sein kann,[818] soll sie aufgrund ihres bislang nicht erfolgten praktischen Einsatzes im Weiteren nicht betrachtet werden. Vielmehr sollen die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und der Verein als Rechtsformen interkommunaler Kooperation in den nächsten Kapiteln näher beleuchtet werden.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gilt mittlerweile als klassische privatrechtliche Organisationform für die kommunale und staatliche wirtschaftliche Betätigung, wenngleich sie auch für nichtwirtschaftliche Zwecke eingesetzt werden kann. Sie ist nach dem GmbHG[819] geregelt. Ungefähr 10 % aller interkommunalen Kooperationsprojekte sind in dieser Form der privatrechtlichen Gesellschaft organisiert.[820] Bei ihr handelt es sich um eine juristische Person des Privatrechts mit eigenem Vermögen, deren Stammkapital in der Höhe von meist 25.000 € einen Haftungsfonds darstellt, der die Haftung für die Gesellschafter begrenzt. Dementsprechend genügt die GmbH als Rechtsform auch den Ansprüchen an die Haftungsobergrenzen der gemeindewirtschaftlichen Regelungen in den jeweiligen Gemeindeordnungen. In der Regel übernimmt sie nicht-hoheitliche kommunale Aufgaben mit der Verpflichtung, diese in wirtschaftlicher und gewinnorientierter Art und Weise zu bewältigen.[821]

Die Vor- und Nachteile der Organisationsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung sind in nachfolgender Tabelle aufgeführt.

Tabelle 28: Vor- und Nacheile der Organisationsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Vorteile	Nachteile
• Hohe Gestaltungsfreiheit im Gesellschaftsvertrag hinsichtlich Aufgabenübernahme • Uneingeschränkte Beteiligung weiterer Akteure (natürliche Personen und juristische Personen des öffentlichen und Privatrechts) • Umfangreiche Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftsführung im Rahmen der Gesellschafterversammlung • Kurze Entscheidungswege und flexible Steuerung • Hohe Akzeptanz in der privaten Wirtschaft	• Übernahme hoheitlicher Aufgaben ist nicht möglich • Steuerpflicht der GmbH • Keine direkten Weisungsrechte, Gefahr der Verselbständigung • Stammkapital zur Gründung erforderlich

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach:
Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Heinz, Werner (Hrsg., 2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, Stuttgart, S. 243/244.
Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung - Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs "Stadt 2030" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau-

817 Vgl. Geiger, Christian (2003): a. a. O., S. 14.
818 Vgl. Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): a. a. O., S. 122/123.
819 Vgl. Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) in der Fassung vom 1. August 1986, BGBl. I, S. 721, zuletzt geändert am 31. Juli 2009, BGBl. I, S. 2509.
820 Vgl. Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008 a. a. O., S. 55.
821 Vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2002a): a. a. O., S. 40/41.

und Umweltrecht, Bd. 2, Kaiserslautern, S. 116.
Umweltbundesamt (Hrsg., 2002): Managementleitfaden für regionale Kooperation, Berlin, S. 58.
Wagner, Klaus (2003): Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2003): Stadt-Umland-Management, Zur Zukunft von Einzelhandel und Flächennutzung, München, S. 30.

Die GmbH eignet sich besonders in Aufgabenfeldern, in denen Kommunen in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen stehen, wie dem Bereich der Abfallwirtschaft. Häufig findet sie aber auch Anwendung im Bereich Tourismus, Regionalmarketing und Wirtschaftsförderung.[822]

Verein

Der Verein ist ein auf Dauer angelegter freiwilliger Zusammenschluss von mindestens sieben Personen zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes, wobei der entsprechende Vereinszweck von der Mitgliederzahl und -zusammensetzung unabhängig ist. Der rechtsfähige Verein wird nach § 21 BGB[823] in den wirtschaftlichen Verein und den eingetragenen Idealverein unterschieden, der nicht auf wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb ausgerichtet ist. Der rechtsfähige Verein ist eine juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit und haftet lediglich mit dem Vereinsvermögen.

Die Vor- und Nachteile der Organisationsform des Vereins sind in nachfolgender Tabelle aufgeführt.

Tabelle 29: Vor- und Nacheile der Organisationsform des Vereins

Vorteile	Nachteile
• Formlose Bildung (ausgenommen eingetragener Verein) • Leicht möglicher Mitgliederwechsel, unkomplizierte Einbindung weiterer Akteure • Flexible Gestaltung der Vereinssatzung • Verschiedene steuerliche Vorteile	• Unsicherheiten hinsichtlich der Kontinuität durch einfachen Mitgliederwechsel, potenzielle Instabilität • Steuerpflicht des nicht-gemeinnützigen Vereins • Gefahr der fehlenden Professionalität • Geringer Erfolgsdruck durch oftmals fehlendes finanzielles Engagement der Mitglieder

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach:
Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, Texte der Kommunalakademie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Band 4, Bonn, S. 56.
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 2002)**:** Interkommunale Gewerbegebiete in Nordrhein-Westfalen, Public-Public-Partnership, ILS-Schriften Bd. 182, Dortmund, S. 33.
Umweltbundesamt (Hrsg., 2002): Managementleitfaden für regionale Kooperation, Berlin, S. 58.

In der interkommunalen Zusammenarbeit gelten vor allem Fremdenverkehrsvereine und Vereine zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie Vereine zum Zwecke des Standortmarketings und der Standortentwicklung als Beispiele.[824]

4.1.9. Chancen und Risiken interkommunaler Kooperation

Als Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit wurden bei einer Umfrage des Deutschen Städte- und Gemeindebundes 2004 in erster Linie die Verbesserung der kommunalen Haushaltslage, die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung, die Nutzung von Größenvorteilen sowie die Verbesserung der Service- und

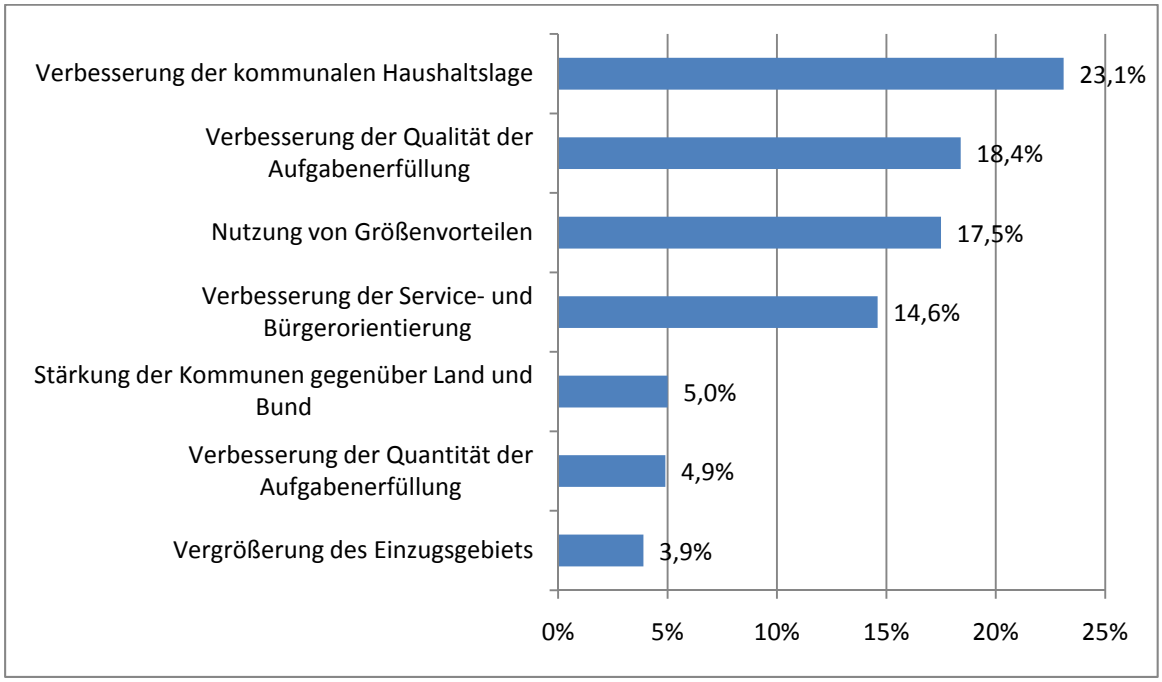
822 Vgl. Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): a. a. O., S. 55.

823 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung vom 02. Januar 2002, BGBl. I, S. 42, zuletzt geändert am 28. September 2009, BGBl. I, S. 3161.

824 Vgl. Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): a. a. O., S. 123/124.

Bürgerorientierung genannt (vgl. Abbildung 19).[825] Diese Chancen decken sich im Wesentlichen mit den von LUMMERSTORFER[826] genannten Zielen (vgl. Kapitel 4.1.4).

Abbildung 19: Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2004): Interkommunale Zusammenarbeit, DStGB-Dokumentation Nr. 39, Berlin, S. 14.

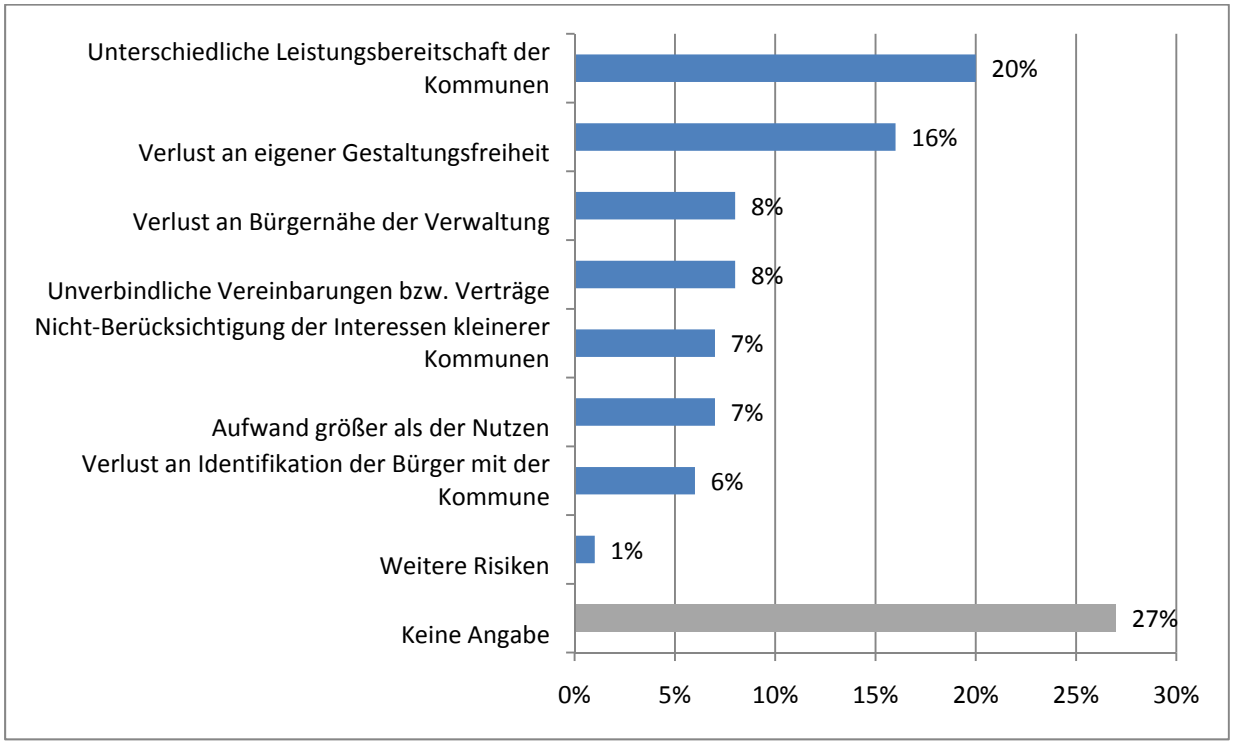
Als Risiken werden bei dieser Umfrage in erster Linie die unterschiedliche Leistungsbereitschaft der Kommunen (eine Kommune gibt mehr als die andere) und der Verlust an eigener Gestaltungsfreiheit genannt. Angesichts dieser Risiken muss jedem Kooperationsprojekt eine gründliche Prüfung und Vorbereitung ausgehen. Erfahrungen aus bestehenden Kooperationen sind dabei nützlich, es müssen aber immer auch die besonderen Umstände vor Ort berücksichtigt werden.[827]

825 Vgl. auch Mohn, Ulrich (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in Deutschland, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 76.

826 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., S. 68.

827 Vgl. Mohn, Ulrich (2006): a. a. O., S. 78.

Abbildung 20: Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit



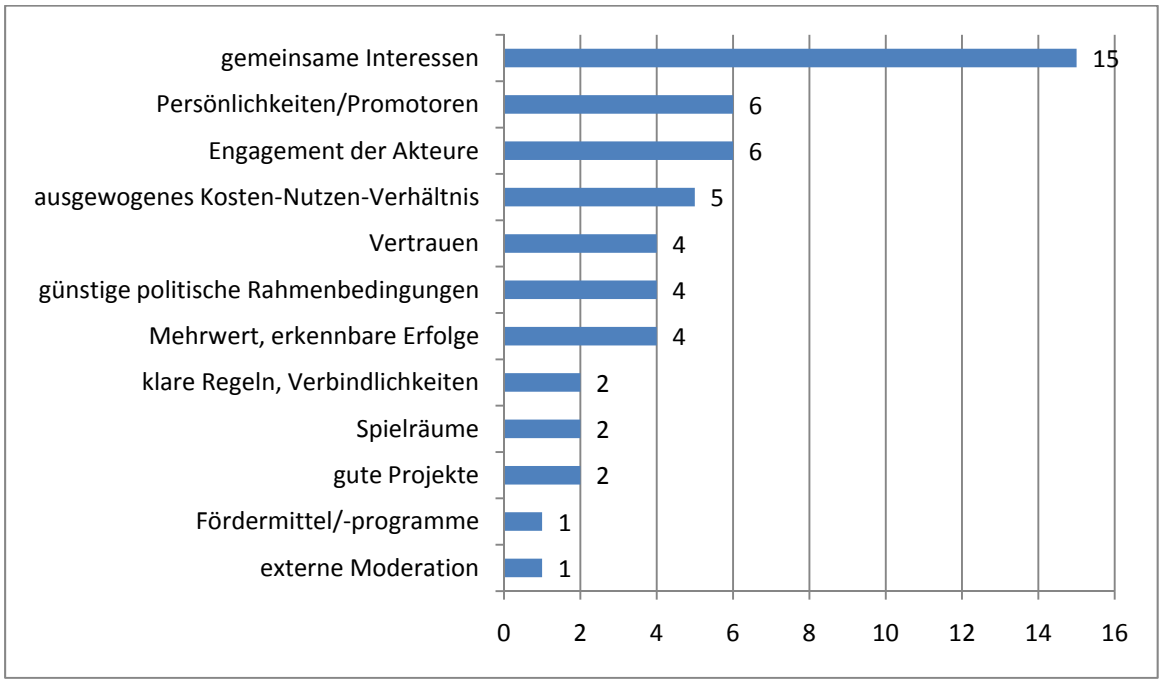
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2004): Interkommunale Zusammenarbeit, DStGB-Dokumentation Nr. 39, Berlin, S. 14.

4.1.10. Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation

Bei einer im Rahmen von Fallstudien durchgeführten Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik wurde als größter Erfolgsfaktor die gemeinsamen Interessen der beteiligten Akteure benannt. Als weitere wichtige Faktoren wurden das Vorhandensein von Persönlichkeiten und Promotoren sowie das Engagement der Akteure allgemein genannt (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin, S. 53.

LUMMERSTORFER[828] teilt die Erfolgsfaktoren den einzelnen Phasen[829] einer interkommunalen Kooperation zu, die er aus betriebswirtschaftlicher Sicht Selektionsphase, Gestaltungsphase, Betriebsphase und Evaluationsphase nennt (vgl. Tabelle 30). Neben diesen nach seiner Einteilung betriebswirtschaftlichen Faktoren sieht er Erfolgsfaktoren aus politischer Sicht, worunter er die politische Unterstützung, regionalpolitische Interessen sowie die Bürgerakzeptanz fasst.

Tabelle 30: Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation nach Entwicklungsphase

Entwicklungsphase	**Erfolgsfaktor**
Selektionsphase	Größe und Anzahl der Kooperationspartner
	Klare Ziele und gemeinsame Standards
	Handelnde Akteure
	Promotoren
Gestaltungsphase	Bereitschaft zur Leistungsabgabe und -übernahme
	Ressourcen- und Kosten-/Nutzen-Ausgleich
	Geeignete Konfliktlösungsmechanismen
	Professionelles Projektmanagement
Betriebsphase	Vertrauen und betriebsfreundliches Klima
	Zeit
Evaluationsphase	Monitoring und Controlling

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, Schriften der Johannes-Kepler-Universität Linz, Reihe B: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Nr. 198, Linz, S. 77-96.

Beide Auflistungen von Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation überschneiden sich stark. Im Folgenden sollen einige Faktoren näher beleuchtet werden.

4.1.10.1. Art, Größe und Anzahl der Kooperationspartner

Die Art, Größe und Anzahl der Kooperationspartner ist entscheidend für den Erfolg einer interkommunalen Kooperation. Bei der Auswahl der Kooperationspartner ist darauf zu achten, dass sich für die interkommunale Kooperation lediglich benachbarte Gemeinden oder Gemeinden in unmittelbarer Nähe eignen. In materieller Hinsicht ist eine Ähnlichkeit in Bezug auf die gelebte Gemeindephilosophie (kulturelle Übereinstimmung), auf die Größe wie Einwohner und Finanzkraft (strukturelle Übereinstimmung) und die beabsichtigte Gemeinde-

828 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., S. 77-96.

829 Eine ähnliche, aber leicht variierende Einteilung der interkommunalen Kooperation in Phasen findet sich bei Reschl: Er teilt den Ablauf der interkommunalen Kooperation in Stufen ein. In Stufe 1 (Vorbereitung) verständigen sich die Akteure über die Aufgabenfelder, ermitteln die Potenziale, informieren sich über vorhandene Beispiele und stimmen sich über das weitere Vorgehen ab. In der zweiten Stufe (Arbeitsphase) werden eine interkommunale Lenkungs- und Arbeitsgruppe gebildet, Aufgabenfelder definiert (auf Grundlage wirtschaftlicher Betrachtungen, möglicher Organisationsformen, Synergien usw.) sowie Beschlussvorschläge erarbeitet und abgestimmt. In Stufe 3 (Entscheidungsphase) kommt es zur Grundsatzentscheidung über die Aufgabenfelder in den einschlägigen Gremien und der Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit. Dieser Ablauf beschreibt also vielmehr die Entstehung einer Kooperation (Selektions- und Gestaltungsphase bei Lummerstorfer) als den tatsächlichen Betrieb. (Vgl. Reschl, Richard (2006): Interkommunale Kooperationen – Ressourcen und Handlungsansätze, in: Planerin, Heft 6/06, S. 29.)

entwicklung sowie gemeinsame Einsicht in Problemlagen (strategische Übereinstimmung) als förderlicher Faktor für die Entstehung einer interkommunalen Zusammenarbeit zu nennen.[830]

Hinsichtlich weiterer, nichtgemeindlicher Akteure sollten in erster Linie nur vom auslösenden Sachverhalt direkt betroffene Akteure an der Kooperation teilnehmen, da generell mit steigender Zahl an Teilnehmern die Transaktionskosten für Koordinierung zwischen den Akteuren steigen. Die geringsten Transaktionen ergeben sich bei wenigen Akteuren mit homogenen Interessen.[831] Zudem verringern sich mit steigender Teilnehmerzahl die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der einzelnen Akteure.[832] Grundsätzlich sollte von den Projektverantwortlichen genau abgewogen werden, mit wie vielen Beteiligten die Kooperationsprozesse noch mit vertretbarem Aufwand gestaltet werden können. Gerade Entscheidungsprozesse können bei zu vielen Beteiligten schwierig und lang sein.[833] Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass aus demokratietheoretischen aber auch sachlichen Erwägungen keine möglichen Akteure von vornherein exkludiert werden sollten (vgl. Kapitel 2.5.2.4).[834] Hoher Investitionsbedarf, die Einbindung von privatem Kapital oder fehlendes Expertenwissen in der Verwaltung sowie die Erwartung von Effizienzvorteilen eines Großbetriebs können als die hauptsächlichen Begründungen für eine Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren dienen.[835] Insbesondere das Argument des (bürgerschaftlichen) Expertenwissens dürfte in vielen Fällen auch für die Einbeziehung von natürlichen Personen außerhalb der Verwaltungen in ihrer Funktion als Bürger sprechen.

Grundsätzlich werden für eine Kooperation folgende funktionalen Akteure benötigt:[836]

- Charismatische Prozesstreiber (vgl. auch Kapitel 4.1.10.2), die die Beteiligten für das gemeinsame Vorhaben begeistern,
- Relevante Entscheidungsträger, d. h. meist Spitzen von Politik und Verwaltung,
- Neutrale Moderationen, die über den Verdacht der Parteilichkeit erhaben sind,
- Experten zur Lösung der materiellen Herausforderungen, die mit dem eigentlichen Inhalt der Kooperation zusammenhängen und
- Umsetzer auf der operativen Ebene.

Eine Übersicht über die Akteure in den verschiedenen Themenbereichen interkommunaler Kooperation auf Grundlage einer Umfrage unter zentralen Orten in Rheinland-Pfalz mit insgesamt 641 interkommunalen Kooperationsprojekten bietet FURKERT in der nachfolgenden Abbildung. Nicht verwunderlich ist, dass im Bereich der allgemeinen Verwaltung der größte Anteil öffentlicher Akteure vorhanden ist. Aber auch im Feld der räumlichen Planung und Entwicklung sind hauptsächlich öffentliche Akteure vorhanden. Anders stellt sich die Situation in den Feldern Tourismus und Regionalmarketing sowie Wirtschaftsförderung dar. In diesen Feldern beteiligen sich auch die meisten Verbände und Interessensgruppen sowie individuelle Promotoren. Private Investoren finden sich in erster Linie in der räumlichen Planung und Entwicklung, in der Wirtschaftsförderung sowie im Tourismus und Regionalmarketing.

---

830 Vgl. Wirth, Klaus; Hack, Hans (2006): Interkommunale Kooperation als gesteuerter Entwicklungsprozess, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 304.
sowie: Wirth, Klaus; Matschek, Markus (2005): Interkommunale Zusammenarbeit – Möglichkeiten, Grenzen und aktueller Entwicklungsbedarf, in: Österreichische Gemeinde-Zeitung, Nr. 11/2005, S. 10.

831 Vgl. Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): a. a. O., S. 158.

832 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., S. 82.
sowie: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2002b): Kooperation statt Konkurrenz? Neue Ansätze interkommunaler Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Nordrhein-Westfalen, Dortmund, S. 31.

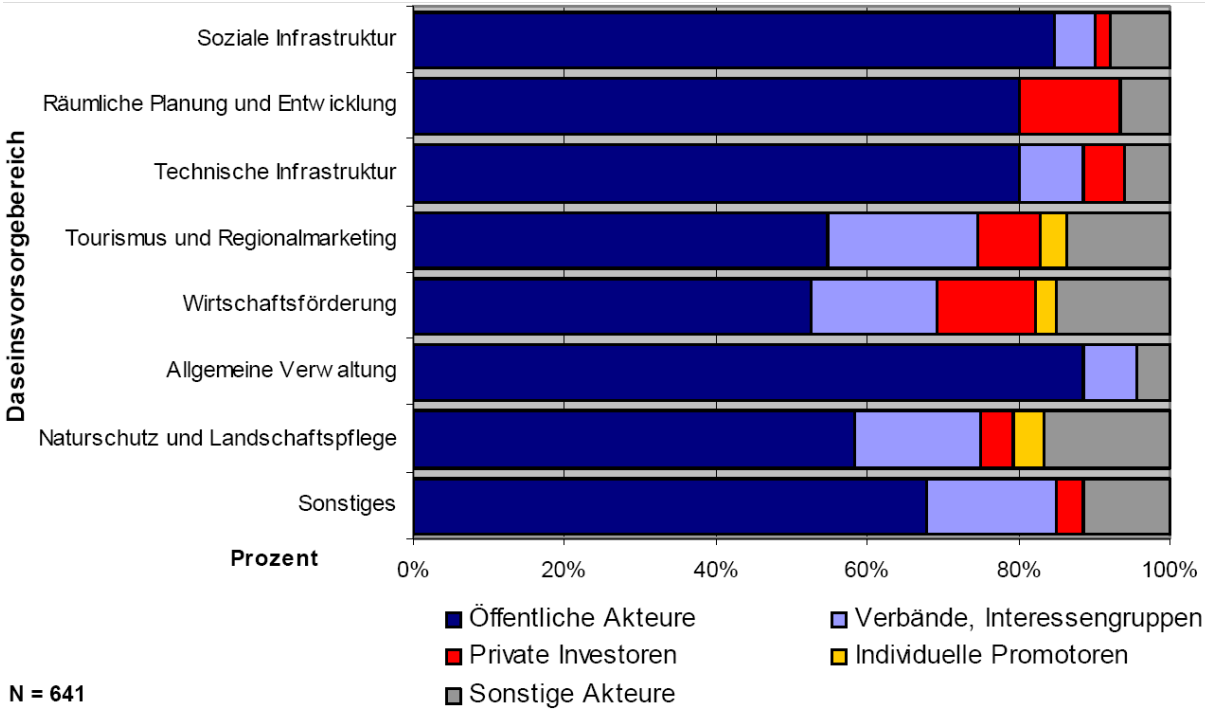
833 Vgl. Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): a. a. O., S. 55.

834 Vgl. Fürst, Dietrich et al. (1999): a. a. O., S. 56.

835 Vgl. Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (2006): a. a. O., S. 290.

836 Vgl. Witte, Kirsten; Weißenfels, Frank (2006): Regionale Kooperation: Eins und eins macht drei! in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg., 2006): Wegweiser demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh, S. 161.

Abbildung 22: Akteure innerhalb interkommunaler Kooperationen in ausgewählten Themenfeldern



N = 641

Entwurf: Matthias Furkert, Trier 2008

Quelle: Furkert, Matthias (2008): Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 2., Trier, S. 81.

4.1.10.2. Promotoren und starke Persönlichkeiten

Der Erfolg interkommunaler und regionaler Kooperation hänge sehr stark von Persönlichkeiten und Promotoren ab, die die Führung der Aktivitäten in einem Raum übernehmen, so FÜRST [837]. Diese Führungspersönlichkeiten könnten aus der regionalen Verwaltung kommen, wie dies in der Region Starkenburg in Hessen der Fall sei, aus der Privatwirtschaft (Stadt Wolfsburg und Umland mit der Volkswagen AG, Rhein-Neckar-Dreieck und BASF AG) stammen oder Vertreter regionaler Entwicklungsinitiativen (z. B. Bergisches Städtedreieck) und regionaler Planungseinheiten (z. B. Region Ostwestfalen-Lippe) sein. Weitere Beispiele sind verschiedene wachstumsstarke Regionen im ländlichen Raum außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume, in denen die Landräte und teilweise auch Unternehmer die regionale Entwicklung stark vorantreiben.[838]

Aber auch in der klassischen interkommunalen Kooperation hängt der Erfolg in hohem Maße von den obersten kommunalen Führungsorganen ab wie z. B. Bürgermeister und Amtsleiter.[839] Es ist daher notwendig, dass die politischen und administrativen Führungskräfte das geplante interkommunale Kooperationsvorhaben frühzeitig in die politische Diskussion innerhalb der einzelnen Gemeinden einbringen.[840] Sinnvoll ist es, alle politischen Fraktionen einzubinden, da dadurch die Chancen größer sind, bei Änderung der politischen Mehrheiten den notwendigen politischen Rückhalt nicht zu verlieren und parteipolitische Überlegungen dominieren zu lassen.[841]

837 Vgl. Fürst, Dietrich (2006): a. a. O., S. 931; ergänzt mit eigenen Beispielen.

838 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 41.

839 Vgl. Contextplan Slapa&Zemke GmbH (Hrsg., 2008 a. a. O., S. 17.
sowie: Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): a. a. O., S. 53.

840 Vgl. ebenda, S. 108.
sowie: Greskowiak, Dirk (2004): Interkommunale Zusammenarbeit – ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung am Beispiel eines Projekts der Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach, KGSt-Materialien, Nr. 3/2004, Köln, S. 29.

841 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg., 2002): Managementleitfaden für regionale Kooperation, Berlin, S. 17.

Unter Promotoren werden engagierte Personen verstanden, die als ständige Antriebskräfte einer interkommunalen Zusammenarbeit versuchen, bestehende Widerstände auf politischer sowie auf administrativer Ebene zu überwinden, aber auch das Thema mit seiner eher strategischen längerfristigen Bedeutung im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu halten, welches sehr stark durch tagesaktuelle Ereignisse beansprucht wird. Hier zeigt sich ein deutlicher Bezug zur Aufgabe des Agenda-Settings im Politikentstehungsprozess (vgl. Kapitel 2.4.2.1). Damit Promotoren ihrer Aufgabe gerecht werden können, muss es sich um Personen handeln, „die über die notwendige Integrationskraft verfügen und von allen Kooperationspartnern in dieser Rolle akzeptiert werden."[842]

Die Promotoren können in Macht- und Fachpromotoren unterschieden werden.[843] Bei Machtpromotoren handelt es sich um Personen, die einen Veränderungsprozess aktiv fördern und hierzu ihren hierarchischen Einfluss geltend machen können. Machtpromotoren sind in der Lage, in den Kommunen bestehende Willensbarrieren gegen interkommunale Kooperationen zu beseitigen und durch ihren aktiv vorgelebten Willen zur Kooperation eine Signalwirkung aufzubauen. Fachpromotoren tragen durch ihr Fachwissen zum Fortschritt bei, indem sie Wissensbarrieren überwinden helfen. Fachpromotoren sind einerseits Personen, die Kenntnisse über die der Zusammenarbeit zugrunde liegende kommunale Aufgabe besitzen und andererseits Fachwissen über interkommunale Zusammenarbeit im Allgemeinen besitzen. Teilweise werden zusätzlich Prozesspromotoren abgegrenzt, die sich durch Organisationskenntnisse auszeichnen und denen die Steuerung des Kooperationsprozesses obliegt.[844] Hinzu kommen in manchen Fällen Beziehungspromotoren, die aufgrund ihrer persönlichen Eigenschaften über enge Beziehungsnetzwerke verfügen und deshalb wichtige Meinungsträger sind, eine wichtige Mittlerfunktion innehaben und ihre Zugangsmöglichkeiten zu den Medien nutzbar machen können.[845]

4.1.10.3. Gemeinsame Ziele und Standards, geeignete Konfliktlösungsmechanismen

Die gemeinsame Zielfestlegung und -konkretisierung stellt einen weiteren zentralen Erfolgsfaktor einer interkommunalen Kooperation dar, was auch die Nennung „klare Regeln, Verbindlichkeiten" in der Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik widerspiegelt. Nur so können gemeinsame, aber auch in Teilen divergierende Interessen der Akteure in Einklang gebracht werden. Zur Festlegung der Ziele bedarf es einer ausführlichen Ist-Analyse des Ausgangszustandes und der Interessenslagen. Allerdings sollte auch darauf geachtet werden, dass die gesetzten Ziele realistisch und erreichbar sind. Der gewählte Aufgabenbereich sollte dabei begrenzt und an der Konfliktregelungskapazität ausgerichtet sein. Bei ersten Kooperationen ist es daher sinnvoll, sich auf Bereiche zu beschränken, bei denen eine große Wahrscheinlichkeit für „schnelle Anfangserfolge" gegeben ist.[846]

Da trotz gemeinsamer Kooperationszielsetzungen unterschiedliche Auffassungen in den Detailzielsetzungen bestehen, sind gemeinsame Standards und Regeln insbesondere im Umgang mit Entscheidungen und Konflikten festzulegen.[847] Die Spielregeln sollten auch weitere grundsätzliche Fragen umfassen wie die Grundphilosophie und die strategischen Ziele (Leitbild), die Mitgliederschaft und Mitgliederstatus wie Austrittsformalitäten, den Umgang mit Interessenskonflikten sowie der Vorteils- und Lastenausgleich zwischen den Kooperationspartnern.[848] Die Institutionalisierung in Form gemeinsam erarbeiteter Verhandlungs- und Entscheidungsregeln bis hin zu rechtlich institutionalisierten Organisationsformen der Zusammenarbeit sichert die Dauerhaftigkeit einer Kooperation und ihrer Wirkungen. Diese Einrichtung steht zudem unter dem Druck, ihre Existenz zu rechtfertigen, was sie durch die Entwicklung neuer regionaler Aktivitäten, die Koordination der Verflechtungen zwischen den Akteuren und der erfolgreichen Unterstützung der Implementationsprozesse ihrer ursprünglichen Aufgaben erreichen kann.[849]

Da viele Fragen sich erst im Laufe der gemeinsamen Kooperation ergeben, entstehen immer wieder Konflikte aufgrund divergierender Interessen der Kooperationspartner wie z. B. regionalen Interessen und Interessen der

---

842 Vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2002): Kooperation statt Konkurrenz? Neue Ansätze interkommunaler Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Nordrhein-Westfalen, Dortmund, S. 33.

843 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg., 2002): Managementleitfaden für regionale Kooperation, Berlin, S. 24.

844 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., S. 85/86.

845 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg., 2002): a. a. O., S. 24.

846 Vgl. Hatzfeld, Ulrich; Kahnert, Rainer (1993): a. a. O., S. 260.

847 Vgl. Wirth, Klaus; Hack, Hans (2006): a. a. O., S. 306.

848 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg., 2002): a. a. O., S. 68.

849 Vgl. Fürst, Dietrich (2006): a. a. O., S. 932

einzelnen Kommune.[850] Deren Lösung stellt in der Regel eine unabdingbare Voraussetzung für den Bestand und damit Erfolg einer interkommunalen Zusammenarbeit dar.[851] Auftretende Konflikte können in der Regel durch entsprechende Entscheidungsregeln geklärt werden.[852] Dabei kann zwischen Mehrheitsentscheidung, qualifizierter Mehrheitsentscheidung sowie Einstimmigkeit/Konsens unterschieden werden (vgl. Kapitel 2.5.3.1). Vor Beginn der Kooperation sollte daher die Art der Entscheidungsfindung sowie gemeinsame Standards und Regeln – gerade auch in Konflikten – von den verschiedenen Akteuren einvernehmlich festgelegt werden.[853] Gerade in der Anfangsphase von Kooperationen sollten die Entscheidungen im Konsensprinzip getroffen werden,[854] wenn das gemeinsame Vertrauen und die Bereitschaft zum Kompromiss noch nicht ausreichend entwickelt ist.[855] Allerdings werden auch dann zwischen den Akteuren in Einzelfällen Konstellationen auftreten (vgl. Kapitel 2.5.3.2), die durch einfache Entscheidungsregeln nicht zu lösen sind. Hier empfiehlt es sich, eine unabhängige Schlichtungsstelle zur Lösung von Konflikten, die von den Beteiligten nicht selbst überwunden werden können, zu installieren.[856] Die Anrufung der Schlichtungsstelle darf aber immer nur der letzte Schritt einer Konfliktbearbeitung sein, vorher sollte durch das Kompromissstreben aller Partner eine pragmatische Lösung – wenn nicht einvernehmlich dann doch mehrheitlich – gefunden werden. Die Etablierung eines Sanktionierungssystems kann im Sinne einer direkten Verhaltenssteuerung dazu beitragen, nichtkooperatives Verhalten einzelner Kooperationspartner zu vermeiden.[857]

4.1.10.4. Information und Akzeptanz, kooperationsfreundliches Klima

Ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor einer interkommunalen Kooperation ist die Akzeptanz bei den Bürgern. Dies gilt umso mehr, je konkreter die Bürger von den Veränderungen betroffen sind, d. h. bei der klassischen interkommunalen Verwaltungskooperation bei sog. Front-Office-Aktivitäten[858], bei deren Erbringung der Bürger anwesend ist, mitwirkt oder die direkt am Bürger erbracht werden.[859] Hier kann es beim Bürger leicht bei der Aufgabenübernahme zu Unsicherheiten bezüglich der Zuständigkeiten kommen. Auch wenn dies in erster Linie für klassische interkommunale Kooperationen des Verwaltungshandelns gilt, sollte der Gesichtspunkt auch bei „weicheren" Kooperationsthemen im Bereich der Raumentwicklung wie z. B. der Aufstellung eines interkommunalen Entwicklungskonzepts berücksichtigt werden. Insofern sollte auf eine starke Transparenz von Organisationsstrukturen und Entscheidungsabläufen sowie auf die Wahrung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger geachtet werden, um die Akzeptanz und damit die Erfolgschancen einer Kooperation zu erhöhen.[860]

Zur Informationsvermittlung können interkommunale und regionale Kooperationen verschiedene Wege nutzen, was dazu dient, in der Öffentlichkeit dauerhaft wahrgenommen zu werden.[861] Eine kurze Übersicht bietet Tabelle 31.

---

850 Vgl. Weichhart, Peter (2006): Interkommunale Kooperation – Zwischen Notwendigkeit und Verweigerung, in: in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 161

851 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., Linz, S. 89.

852 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg., 2002): a. a. O., S. 67.

853 Vgl. Greskowiak, Dirk (2004): a. a. O., S. 55.

854 Vgl. Baumgart, Sabine; Kinder, Ulrich (2007): Kooperation in einer Patchwork-Region, INTRAG - Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen, in: Raumplanung, Heft 132/133, Juli/August 2007, S. 141.

855 Vgl. Albert, Stephanie (1999): a. a. O., S. 34.

856 Vgl. Langer, Kerstin; Renn, Ortwin (2000): Kooperative Planungsansätze in der interkommunalen Zusammenarbeit – Konfliktschlichtung am Runden Tisch? Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, Nr. 116, Stuttgart, S. 42.

857 Vgl. Greskowiak, Dirk (2004): a. a. O., S. 98.
sowie: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2002b): a. a. O., S. 39.

858 Front-Office-Aktivitäten zeichnen sich durch eine starke Außenwirkung aus und sind somit profilstiftend für die Gemeinden. (Vgl. Greskowiak, Dirk (2004): a. a. O., S. 69).

859 Vgl. Grömig, Erko (2003): Interkommunale Zusammenarbeit unter organisatorischen Aspekten, in: Duhm, Sönke; Geiger, Christian; Grömig, Erko (Hrsg., 2003): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Reihe A des Deutschen Städtetags, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln, S. 29.

860 Vgl. Contextplan Slapa&Zemke GmbH (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 19.
sowie: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (2006): a. a. O., S. 288.

861 Vgl. Baumheier, Ralph et al. (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, Arbeitsmaterial der ARL, Band 244, Hannover, S. 60.

Tabelle 31: Informationsformen interkommunaler und regionaler Kooperationen

Informationsform	Instrumente
Presse- und Medienarbeit	Pressemitteilungen, gezielte Information von Pressesprechern, Produktion von Sonderbeilagen in Zeitungen, Anzeigenkampagnen, Sendungen im Lokalfernsehen, Berichterstattung im Radio, Live-Übertragung von Großereignissen
Präsenz im öffentlichen Raum	Plakate, großflächige Werbung, Fahnen, Projekt- und Wegemarkierungen/Beschilderung, Infoscreens
Printprodukte	Periodika, Buchveröffentlichungen, Faltblätter/Broschüren, Karten, Pläne, Postkarten, Artikel in Fachzeitschriften
Direkte Kommunikation	Projektbesichtigungen, Projektbegehungen, Projektfeste, Exkursionen, persönliche Gespräche, Vorträge, Informations- und Diskussionsveranstaltungen
Online-Kommunikation	Website, Email-Newsletter

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2007): Kommunikationsstrategien regionaler Kooperationen – Erfahrungen aus den Regionalen in Nordrhein-Westfalen und den Internationalen Bauausstellungen Emscherpark, Stadtumbau 2010 und Fürst-Pückler-Land, Dortmund, S. 7-9.

Nicht nur in der Politik und Öffentlichkeit muss Akzeptanz für interkommunale Aktivitäten geschaffen werden, sondern auch bei den Mitarbeitern innerhalb der betroffenen bisherigen Organisationsstrukturen. Dabei müssen etwaige Ängste thematisiert und ihnen begegnet werden, indem z. B. durch eine Wirkungsanalyse die Veränderungen der Implementierung einer interkommunalen Kooperationsaktivität für den einzelnen Mitarbeiter entstehen.[862] Denn nur, wenn die bisherigen Mitarbeiter über die Vorteile, Veränderungen und Mitgestaltungsmöglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit informiert sind und diese verstehen, werden sie die Implementation der Kooperation unterstützen und vorantreiben.[863]

Ein kooperationsfreundliches Klima basiert auf gegenseitigem Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren sowie der Zusicherung, dass eine Realisierung von Vorteilen auf Kosten anderer Kooperationspartner nicht in Frage kommt.[864] Der persönlichen und fachlichen Kompetenz sowie der für Kooperationen notwendigen Kommunikationsbereitschaft zwischen den beteiligten Personen ist hohe Bedeutung für das Kooperationsklima beizumessen. So empfiehlt es sich, häufig Kontakte auf formeller und informeller Ebene zwischen den Kooperationspartnern zu pflegen, aber auch zu internen und externen Schlüsselpersonen, zur politischen Ebene und zu den Bürgern.

4.1.10.5. Motivation der Akteure und ihre Aufrechterhaltung

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor ist die Motivation der kooperierenden Akteure und die Fähigkeit, diese Motivation zur Kooperation im Verlauf der Zusammenarbeit aufrecht zu erhalten. Dabei unterscheidet POLLERMANN handlungsbezogene Anreize wie z. B. das Erleben von Kompetenz, Wirksamkeit oder Selbstbestimmung sowie die Freude an der Tätigkeit und ergebnisbezogene Anreize wie z.B. das Erreichen von Zielen oder die Freude an einem Ergebnis.[865] Dabei existieren verschiedene kritische Phasen und Reaktionsmöglichkeiten im Verlauf einer interkommunalen Kooperation:[866]

- *Start:* In der Startphase muss den Beteiligten der Nutzen für ihre spezifischen Interessen deutlich gemacht und ihre Interessen aufgegriffen werden. Um die Motivation aufrecht zu erhalten ist es wichtig,

862 Vgl. Greskowiak, Dirk (2004): a. a. O., S. 29.
863 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., S. 84/85.
864 Vgl. Witte, Kirsten; Weißenfels, Frank (2006): a. a. O., S. 161/162.
865 Vgl. Pollermann, Kim (2008): Motivation der Akteure in kooperativen Prozessen – Empirische Befunde aus motivationspsychologischer Sicht, in: Raumplanung, Heft 138/139, Juni/August 2008, S. 159.
866 Vgl. ebenda, S. 161/162.

dass schnell erste Erfolge sichtbar werden. Falls sich zu wenige Akteure beteiligen, muss zusätzlich eine zielgruppenspezifische Mobilisierung erfolgen. Zu lange Analysephasen wirken motivationsmindernd und können evtl. durch entsprechende Vorarbeiten verkürzt werden.

- *Das Loch nach der Anfangseuphorie:* Nach Abklingen der Anfangseuphorie realisieren die Akteure einer Kooperation oftmals, dass nun die größeren Arbeitspakete anstehen. Deshalb sollte von Anfang der Kooperation an klar gemacht werden, wie lange die einzelnen Phasen voraussichtlich dauern werden und wann mit konkreten Ergebnissen zu rechnen ist. Sobald konkrete Arbeiten anstehen, kann auch versucht werden, solche Akteure neu zu motivieren, für die die eher theoretische Analysephase zunächst weniger tätigkeitsbezogene Anreize geboten hatte.
- *Erster Streit:* Am Anfang herrscht oftmals Einigkeit über die prinzipielle Handlungserfordernis, bei der Konkretisierung der Planung können dann allerdings vielfältige Kontroversen auftreten, wenn die Ziele bestimmt werden und manche Akteure ihre Interessen nicht berücksichtigt sehen. Das Gefühl einer tatsächlichen Mitbestimmung und dass die Planung den eigenen Zielen gerecht wird, darf in dieser Phase nicht unterminiert werden.
- *Bruch zwischen Planung und Umsetzung:* Um einen Bruch zwischen den Planungsphasen und der Umsetzungsphase zu vermeiden, müssen Pausen zwischen der Fertigstellung des Konzeptes und der Umsetzung z. B. mittels der Gründung von Projektgruppen vermieden werden. Dabei muss bedacht werden, dass Finanzierungslücken oder ein mangelnder Rückhalt bei den Entscheidungsträgern frühzeitig analysiert und ausgeräumt werden. Falls diese Probleme geballt in der Übergangsphase zwischen Planung und Umsetzung auftreten, kann diese zum Ausstieg von Akteuren oder zu negativen Eigendynamiken der Motivationsentwicklung führen.
- *Das Große-Aufgaben-Problem:* Wenn die leichter bewältigbaren Maßnahmen umgesetzt sind, kann der Prozess stocken, sodass durch nicht eingehaltene Ziele Frustrationen entstehen und der Prozess an Dynamik verliert. POLLERMANN[867] nennt an dieser Stelle des Prozesses als entscheidenden Aspekt die Einbeziehung privaten Kapitals, weil es danach wahrscheinlicher sei, dass die Akteure „am Ball bleiben“ und es leichter ist, weitere Akteure zur Mitarbeit und zu eigenen Investitionen zu motivieren.
- *Der Sättigungseffekt:* Bei längeren Kooperationsprozessen sinkt die Motivation in der Regel allmählich. Mögliche Ursachen sind die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Organisationsstruktur, sodass Arbeit unerledigt bleibt, der Abschluss eines Projektes, d. h. dass das Soll erfüllt ist oder allgemeine Ermüdungserscheinungen durch Arbeitsbelastung und Alltagsroutine. Dieser Ermüdung ist durch den Aufbau eines dauerhaften Rahmens für die Umsetzung entgegenzutreten. Der erreichte soziale Zusammenhalt in der Zusammenarbeit kann herausgestellt werden und mit Evaluationen daran erinnert werden, dass weitere Aufgaben anstehen.

4.1.10.6. Controlling und Evaluierung

Bislang wird in der kommunalen Praxis dem Monitoring, dem Controlling und der Evaluation der laufenden und abgeschlossenen Kooperationen nur wenig Bedeutung zugemessen.[868] Die Evaluation und das Controlling der interkommunalen Zusammenarbeit schafft Transparenz über den aktuellen Stand der Kooperation, zeigt die bereits erreichten Ziele auf und soll gewährleisten, dass durch die Setzung gegebenenfalls notwendiger Gegenmaßnahmen die gemeinsamen Kooperationsziele erreicht werden können.[869] Gerade bei „weichen“ Kooperationsthemen steht die Evaluation allerdings oftmals vor methodenimmanenten Problemen (vgl. Kapitel 2.4.2.4): In vielen Fällen lassen sich die Nutzen und Outputs bestimmter durchgeführter Maßnahmen nicht valide indizieren, sodass eine Evaluation nur mit großem Aufwand und fehleranfälliger Interpretation der vorhandenen Daten möglich ist. Teilweise wird in der Praxis beklagt, dass Evaluationen zu einseitig sind, da viele Projekte nur finanziell, nicht auch inhaltlich evaluiert werden. Neben Best-Practice-Beispielen sollten auch schlechte Projektergebnisse veröffentlicht werden.[870]

---

867 Vgl. ebenda, S. 162.

868 Vgl. Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): a. a. O., S. 8.

869 Vgl. Biwald, Peter (2006): Kooperationsmanagement aufbauen – neue Anforderungen aus interkommunalen Kooperationen, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 296.
sowie: Baumheier, Ralph et al. (1998): a. a. O., S. 60.

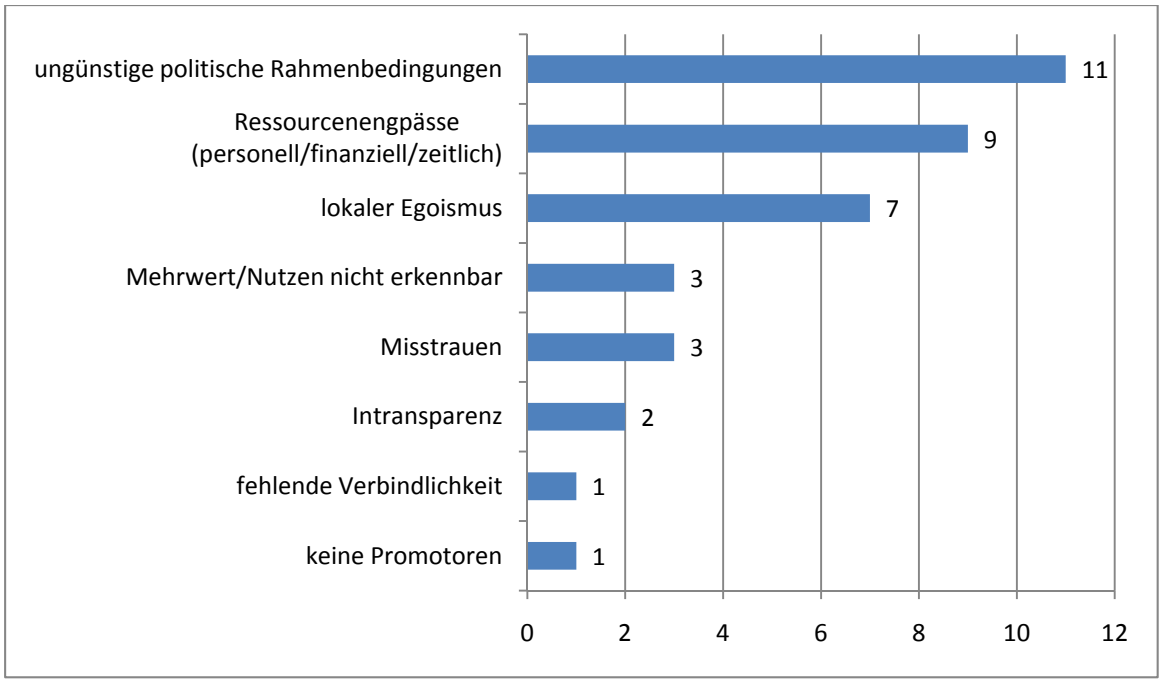
870 Vgl. Contextplan Slapa&Zemke GmbH (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 9.

Dennoch sind Evaluationen, die im Idealfall von außenstehenden Akteuren durchgeführt werden, sinnvoll, da sie zu einer Sicherung und Dokumentation der Erkenntnisse einer interkommunalen Kooperation führen und ein transparentes Informationssystem zur Vertrauensbildung zwischen den Kooperationspartnern beiträgt.[871] Auch die mögliche Beendigung einer Kooperation aufgrund Erfolgslosigkeit lässt sich nur auf Basis einer Evaluation begründen.

4.1.11. Hemmnisse interkommunaler Kooperation

Als Hemmnisse interkommunaler Kooperation wurden in einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik hauptsächlich ungünstige politische Rahmenbedingungen, personelle/finanzielle/zeitliche Ressourcenengpässe sowie der lokale Egoismus eruiert (vgl. Abbildung 23).

Abbildung 23: Hemmnisse interkommunaler Kooperation



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin, S. 54.

Ein Hemmnis interkommunaler und intraregionaler Kooperation ist, dass die verschiedenen Aktivitäten zur Förderung der Kooperation untereinander nicht koordiniert sind und sich demzufolge vielfach überlagern. Teilweise wird bereits von einem „Kooperationschaos“ gesprochen.[872] So erfolgen finanzielle und ideelle Förderung von Kooperationen von den verschiedenen Ebenen wie EU, Bund und Länder in unterschiedlicher Intensität und fachlicher sowie räumlicher Ausprägung. Neben den nicht koordinierten Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen existieren zahlreiche sektoral untereinander nicht abgestimmte Förderprogramme und Kooperationsanreize.[873] Hier ist eine stärkere Abstimmung zwischen den einzelnen Ebenen und Fachressorts unabdingbar.

Ein weiteres Hemmnis der Entstehung und Weiterentwicklung interkommunaler Kooperationen ist die Angst der Akteure vor dem Verlust der kommunalen Eigenständigkeit bzw. der ihrer Institution und die Befürchtung, ihr Gestaltungsspielraum könnte eingeschränkt und der Einfluss verringert werden.[874] Dies kann insbesondere dann passieren, wenn bereits in einer sehr frühen Phase der Kooperation „Institutionalisierungsdebatten“

871 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., S. 95/96.
sowie: Witte, Kirsten; Weißenfels, Frank (2006): a. a. O., S. 162.

872 Vgl. Contextplan Slapa&Zemke GmbH (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 53-58.

873 Vgl. Fürst, Dietrich (2006): a. a. O., S. 931.

874 Vgl. Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): a. a. O., S. 96/97.

geführt werden.[875] Das Eingehen einer Kooperation ist mit einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen der einzelnen Akteure auf den Träger der Kooperation und damit mit einem Verlust an direkter Einflussnahme der Verantwortlichen verbunden,[876] was zu Befürchtungen in Bezug auf den Verlust der Steuerungs- und Kontrollfähigkeit führen kann.[877] Eine Verwaltungs- und Managementkultur bei den Akteuren, die stärker über Ziele und Ergebnisse und weniger durch Einzelanweisungen steuert, kann dies eventuell ausgleichen. Dies umso mehr, wenn sich die Partner einer privatrechtlichen Lösung bedienen. Hinzu können Ängste vor Bedeutungs-, Image- oder Autonomieverlust kommen.[878] Diese Ängste werden in Stadt-Umland-Kooperationen nicht selten durch den in vielen Fällen immer noch bestehenden regionalen Dominanzanspruch der Kernstädte, die sich nicht als gleichberechtigter sondern als höherrangiger Akteur in „ihrer" Stadtregionen sehen, gefördert.[879] Auf der Länderebene formiert sich oftmals ebenfalls Widerstand, da diese Gebietskörperschaften in den neu geschaffenen regionalen Organisationseinheiten ernst zu nehmende, ihren Einfluss potenziell beschneidende Konkurrenten sehen.[880]

Einige kooperationsinterne Einflussfaktoren beschreiben MÜLLER[881], FÜRST ET AL.[882], THOMAS[883] und SPANNOWSKY/BORCHERT[884]. Dazu gehören:

- mangelnde Sensibilität, Selbstüberschätzung und das Verkennen von Kooperationsvorteilen bei den regionalen Akteuren, welches häufig bei nicht genügend operationalisiertem, diffus bleibendem Kooperationsnutzen auftritt,
- unzulängliche Kenntnisse über die Konkurrenzverhältnisse und ein falsches Konkurrenzverständnis, unbegründete Befürchtungen sowie fehlerhafte Beurteilungen aufgrund nicht ausreichender Kenntnisse der zur Verfügung stehenden Kooperationsmöglichkeiten,
- sachliche Konfliktlagen, die nur schwer überbrückbar sind und den Aufbau gegenseitigen Vertrauens erschweren, weil dadurch Lasten-Nutzen-Konkurrenzen und die Sorge um unausgewogene Kooperationsstrukturen entstehen können; durch gegenseitiges Vertrauen müssten nicht permanent Win/Win-Verhältnisse geschaffen werden, d. h. es könnten auch verschiedene zeitlich versetzte Projekte angegangen werden, bei denen erst nach Ablauf einer langen Zeitspanne der Nutzen und die Lasten ausgeglichen sind,
- Unklarheiten bezüglich organisatorischer Lösungen und finanzieller Auswirkungen von Kooperationen und
- mangelnde oder fehlerhafte Organisation, d. h. das Kooperationsmanagement ist den Anforderungen von Netzwerken nicht gewachsen, weil die Führungsfunktionen nicht wahrgenommen, selbstbindende Regelungen nicht entwickelt oder verstärkt, Konflikte nicht adäquat bearbeitet sowie die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsgruppen nicht in ein stimmiges Gesamtkonzept integriert werden können.

Bei Kooperationen, die aufgrund von finanziellen Anreizen durch den Staat oder die EU geschaffen worden sind, ist die dauerhafte Wirkung oftmals durch das Auslaufen der Förderung gefährdet. Haben sich dann die Kooperationspartner das Problem bzw. die Problemlösung nicht zu eigen gemacht und war die Kooperation ein reines Zweckbündnis zum Ausschöpfen von Fördergeldern, besteht oftmals seitens der beteiligten Akteure kein Interesse an einer Fortführung, obwohl die Problemlage unverändert fortbesteht.[885]

875 Vgl. Contextplan Slapa&Zemke GmbH (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 19.
876 Vgl. Kahnert, Rainer; Rudowsky, Karin (1999): a. a. O., S. 2.
877 Vgl. Priebs, Axel (1999): a. a. O., S. 626.
878 Vgl. Wirth, Klaus; Hack, Hans (2006): a. a. O., S. 305.
879 Vgl. Müller, Wolfgang; Rohr-Zänker, Ruth (1997): a. a. O., S. 157.
880 Vgl. Heinz, Werner (1998): a. a. O., S. 502.
881 Vgl. Müller, Bernhard (1999): a. a. O., S. 598.
882 Vgl. Fürst, Dietrich et al. (1999): a. a. O., S. 56.
883 Vgl. Thomas, Roland (1999): a. a. O., S. 21.
884 Vgl. Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): a. a. O., S. 158.
885 Vgl. Baumheier, Ralph et al. (1998): a. a. O., S. 57.

Im Verhältnis zwischen der Kooperation und der Öffentlichkeit kann es zu Störeinflüssen kommen, wenn die Legitimationsproblematik solcher kaum zu kontrollierenden „intermediären Strukturen“ (zwischen Markt und politischen Entscheidungsgremien) nicht gelöst wird und unter den „Ausgeschlossenen“ ein Misstrauen erwächst (vgl. auch Kapitel 4.1.5.3).[886]

4.2. Großräumige regionale Kooperationen

Da großräumige regionale Kooperationen im Sinne der vorliegenden Arbeit noch nicht existieren, müssen die Ausführungen zu großräumigen regionalen Kooperationen in diesem Kapitel deduktiv abgeleitet werden. Dazu ist zunächst die Verwandtschaft des Instruments „Großräumige regionale Kooperationen“ mit der interkommunalen Kooperation zu berücksichtigen, daher sind die Aspekte der interkommunalen Kooperation (vgl. Kapitel 4.1) auf ihre Übertragbarkeit auf großräumige regionale Kooperationen zu überprüfen. Darüber hinaus liegen durch das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften“ einige Hinweise auf das Wesen und die Ausgestaltung großräumiger regionaler Kooperationen vor, die es bei den Überlegungen zu berücksichtigen gilt. Deshalb wird im Folgenden zunächst die Idee der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ beschrieben.

4.2.1. Das Beispiel „großräumige Verantwortungsgemeinschaften“

4.2.1.1. Idee und Konzept

Mit den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland wurde als eine neue Form der großräumigen regionalen Kooperation die großräumige Verantwortungsgemeinschaft propagiert. Die Perspektive der „Verantwortungsgemeinschaft“ lenkt den Blick darauf, die künftige Orientierung endogener Regionalpolitik im Bereich von Wertschöpfungsketten und Know-how auch in der besseren Verknüpfung mit den Zentren zu suchen und hierfür geeignete Instrumente zu schaffen.[887] Als Grund für die Etablierung überregionaler Partnerschaften nennt KNIELING die mit der Globalisierung einhergehende Maßstabsvergrößerung, die Ökonomie der Aufmerksamkeit („Mediendemokratie“, vgl. Kapitel 2.4.2.1) und die Entwicklung der Wissensökonomie in Verbindung mit der Herausbildung kreativer Klassen, welche ohne gesteuerte Partnerschaften zu einer Polarisierung zwischen Stadt und Land führen könnte.[888]

Städte und ihr Umland waren schon in früheren Jahrzehnten arbeitsteilig aufeinander angewiesen und bilden daher nach SINZ[889] „natürliche“ Verantwortungsgemeinschaften. Aus Sicht der Raumordnung stellt sich daher die Frage, welcher Grad von Arbeitsteilung und Spezialisierung innerhalb und zwischen Regionen gesellschaftlich zuträglich ist. Die heute erkennbaren Tendenzen in der räumlichen Arbeitsteilung gehen in Richtung relativ großer funktionaler Verflechtungsräume großer Zentren („Metropolen“) und es stellt sich die Frage, ob eine Raumentwicklungsstrategie diesem Trend abermals entgegentreten oder ihn als gegeben akzeptieren sollte, um produktiv damit umzugehen.

Die Bundesregierung definiert die großräumigen Verantwortungsgemeinschaften wie folgt: „Neben den bisher in vielfältiger Form bestehenden regionalen und kommunalen Kooperationsbündnissen geht es langfristig darum, die Zusammenarbeit von starken und schwachen Räumen zu organisieren, die immer stärker und großräumiger miteinander verflochten und aufeinander angewiesen sind. Dies erfordert neben der Stärkung vorhandener Potenziale auch das Herausarbeiten gemeinsamer Interessen und die Identifikation lohnender gemeinsamer Projekte. Darüber hinaus gilt es, den Dialog über räumliche Entwicklungstrends und -strategien zu fördern, um dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtregionen zu stärken sowie eine zukunftsfähige und nachhaltige Raumentwicklung zu unterstützen. Vor allem die elf Metropolregionen müssen sich ihrer wachsenden Verantwortung für künftige Entwicklungsperspektiven ihrer großräumigen Verflechtungsräume bewusst sein. Die großräumigen Verantwortungsgemeinschaften gehen zum Teil weit über Ländergrenzen und beste-

886 Vgl. Fürst, Dietrich et al. (1999): a. a. O., S. 56.

887 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): a. a. O., S. 8.

888 Vgl. Knieling, Jörg (2007): Überregionale Partnerschaften im Kontext der raumordnerischen Leitbilddiskussion, Vortrag beim Informationsworkshop „Modellvorhaben der Raumordnung: Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und großräumigen Verantwortung“ des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, 11.09.2007.

889 Vgl. Sinz, Manfred (2006): a. a. O., S. 608.

hende Planungsregionen hinaus. Sie sollen diese nicht ersetzen, sondern können bestehende administrative Strukturen und Aufgaben ergänzen und unterstützen."[890]

Daher fordern die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien, dass Metropolen und ihre Verflechtungsräume gemeinsam mit den peripher gelegenen, überwiegend ländlich geprägten Teilräumen Kooperationen suchen und etablieren. Ziel sollte die Etablierung von Netzwerken, überregionalen Wachstumsbündnissen und solidarischen Partnerschaften in Räumen sein, die immer stärker miteinander verflochten und aufeinander angewiesen sind. Die Herausbildung und Weiterentwicklung von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften sowie der Verstetigung vorhandener Partnerschafts- und Kooperationsbeziehungen sind dabei gleichermaßen von Bedeutung für das Funktionieren von Metropolregionen wie auch für die Räume mit Stabilisierungsbedarf.[891] „Großräumige Verantwortungsgemeinschaften als Strategie verstanden setzt darauf, dass die „starken" Räume ihre Aufgabe als Motoren noch besser erfüllen und gleichzeitig eine partnerschaftliche Verantwortung mit „schwächeren" und peripheren Regionen entwickeln."[892] Der Ansatz der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft fokussiert dabei auf die Erzeugung eines Mehrwertes durch Komplementarität und versteht sich nicht als Plattform für einen finanziellen Ausgleich oder als neue Definition von regionalen Subventionsräumen.[893]

Vom räumlichen Umgriff her nennt LUTTER den weiteren metropolitanen Verflechtungsraum als grobe Vorstellung einer möglichen großregionalen Verantwortungsgemeinschaft.[894] Diese Großregion umfasst die gesamte Spannweite vom dichtbesiedelten zentralen Kern bis hin zu den dünn besiedelten peripheren Räumen.[895]

Als Handlungsansatz wird gesehen, dass das Partnerschafts- und Verantwortungsprinzip in den Metropolregionen mit ihren weiterzuentwickelnden Verantwortungsgemeinschaften als bottom-up-Prozess für stabile regionale Organisationsformen und für eine wachsende regionale Steuerungskompetenz gestärkt werden muss. Dabei sind Modellvorhaben zur Organisation von Kooperationsprozessen zwischen Metropolregionen und anderen Räumen sowie zur Selbstorganisation in den dynamischen Wachstumsräumen außerhalb der Metropolregionen ein wichtiges Unterstützungsinstrument. Dies könnten sowohl ein betreuter Wettbewerb als auch langfristig der Aufbau eines Initiativkreises solcher Regionen sein.[896]

Auch wenn in vielen Metropolen und Metropolregionen derzeit eher Restrukturierungs- und Konzentrationsprozesse im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen und kein Verteilungsdruck, der zu einer Dezentralisierung führen könnte, vorhanden ist, sehen HAHNE/GLATTHAAR trotz der nur eingeschränkt vorhandenen ökonomischen Voraussetzungen für eine großräumige Kooperation verschiedene Themenbereiche für die Kooperation zwischen Metropolenkern und Peripherie:[897]

- *Support-Regionen:* Verkehrliche Überlastungserscheinungen in Metropolregionen könnten durch das Angebot von Flächen für Logistikdienstleistungen und Flughäfen in periphereren Räumen ausgeglichen werden.[898]
- *Ressourcen- und Freiraumschutz*: Die Peripherie übernimmt bereits heute im Bereich des Ressourcen- und Freiraumschutzes zahlreiche Aufgaben für den Gesamtraum. Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft bietet der Peripherie die Chance, mit der Metropole in Verhandlungen über die Ausgleichsfunktionen zu treten.

---

890 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Glossar Raumordnung, Begriff „Verantwortungsgemeinschaft, großräumige", http://www.bmvbs.de/-,1582.20402/Glossar-Raumordnung.htm#V, aufgerufen am 2. April 2010.

891 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006): a. a. O., S. 11/12.

892 Vgl. Lütke Daldrup (2007): Leitbilder und Entwicklungsstrategien für die Metropolregionen in Deutschland, Vortrag auf der wissenschaftlichen Plenarsitzung „Metropolregionen und territoriale Kohäsion" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hamburg, 14./15.06.2007.

893 Vgl. Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (Hrsg., 2008): Großräumige Verantwortungsgemeinschaft Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung "Kooperation und Vernetzung im Nordosten", Endbericht November 2008, Berlin/Brandenburg, S. 10.

894 Vgl. Lutter, Horst (2006): a. a. O., S. 444.

895 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): a. a. O., S. 5.

896 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006): a. a. O., S. 13.

897 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): a. a. O., S. 7.

898 An dieser Stelle nennen Hahne/Glatthaar explizit den Flughafen Frankfurt-Hahn als singuläre Supportfunktion für das Rhein-Main-Gebiet.

- *Ressourcen- und Energiebereitstellung*: Je stärker in Zukunft für die Energieerzeugung auf regenerative Ressourcen, insbesondere Biomasse umgestellt wird, desto mehr werden Flächen der Peripherie für den Anbau von Energiepflanzen in Anspruch genommen. Hier könnten erhebliche Wertschöpfungspotenziale für die Peripherie entstehen.
- *Erholung und Tourismus*: Die Erholungsfunktion der Peripherie existiert bereits, eine neue Wertschätzung ländlich-peripherer Gebiete könnte hier durch neue – auch ausländische – Zielgruppen aber neue Impulse setzen, wobei Marktbeziehungen durch die Metropolkerne vermittelt werden könnten. Hierbei wird es sich jedoch vornehmlich um Nischen handeln mit eher geringen und punktuellen regionalökonomischen Effekten.

Für diese Art der großräumigen Kooperation ist der Begriff der Verantwortungsgemeinschaft allerdings weniger geeignet, da es um eine Interessens- bzw. um eine Ausgleichsgemeinschaft im Rahmen punktueller Kooperationen geht.[899]

4.2.1.2. Rezeption in der Fachdiskussion

In der Fachdiskussion wird das Konzept der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften ambivalent gesehen. „Teils wird […] [die Idee] als weltfremde Vision abgelehnt, teils wird in ihr eine besondere Innovation gesehen, die ein neues Raumverständnis und ein Ausnutzen komplementärer Vorteile in Großregionen erst ermöglicht."[900] Deshalb wird im Diskussionspapier zu den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland überlegt, wie großräumige Verantwortungsgemeinschaften funktionieren könnten und zwar:

- als von unten getragene Form (bottom-up-Ansatz) des Auslotens kooperativer urbaner Wachstumskoalitionen, wobei die Metropolregionen der Anker sein könnten oder
- als eine Regionalisierung von oben (top-down-Ansatz), die anstelle sektoraler Förderungen integrierte regionale Förderfonds für die Hilfe zur Selbsthilfe bereitstellt.[901]

HAHNE/GLATTHAAR[902] kritisieren das Konzept der Verantwortungsgemeinschaften als „verbalen Umarmungsversuch", um auch die ländlichen Räume am Leitbild „Wachstum und Innovation" teilhaben zu lassen. Empirisch ließen sich keine Belege für die in den Leitbildern abgegrenzten Verantwortungsgemeinschaften finden, sie beruhten vielmehr auf interessensgeleiteter Setzung. BLOTEVOGEL fragt, ob es wirklich eine realistische Perspektive ist, dass sich zwischen Metropolregionen und ihren benachbarten zwischenstädtischen und ländlichen Regionen eine strategische Partnerschaft bildet, von der alle profitieren oder ob es sich dabei letztlich um „leere Raumordnungsrhetorik" handle.[903] Entwicklungskonzepte, die auf die Ausstrahlungskraft von Metropolen in einer „Verantwortungsgemeinschaft" setzten, beruhten mehr auf Idealismus denn auf Realität, zumal die Ausstrahlungseffekte allenfalls die durchschnittliche Pendlerdistanz umfassten, konstatiert REIMER.[904]

KNIELING bezeichnet den Ansatz der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften als neues Instrument, das die Polarisierung zwischen Konzentrations- und Ausgleichspolitik überwinden soll, der begrüßenswert sei, da er als Raumsolidarität einen Qualitätsanspruch thematisiere und das Wettbewerbsprinzip in der Regionenkonkurrenz um eine partnerschaftliche Komponente ergänze. Gleichzeitig fragt er aber, wie eine derartige Verantwortung der Metropolregionen aussehen könne und ob es auch eine Verantwortungsbeziehung in die andere Richtung – vom Stabilisierungs- zum Wachstumsraum gäbe. Die Leitbilder allein böten noch keine Konkretisierung und benennten weder mögliche Handlungsfelder noch Instrumente. Deshalb bestehe die Gefahr, dass die Verantwortungsgemeinschaften nicht die gewünschte Wirkung entfalten könnten und so die

899 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): a. a. O., S. 7.

900 Büro für angewandte Geographie; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): a. a. O., S. 32.

901 Vgl. ebenda, S. 32.

902 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2007): a. a. O., S. 118.

903 Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2006): a. a. O., S. 468.

904 Vgl. Reimer, Wolfgang (2007): Zukunft der Ländlichen Räume im „Metropolfieber", Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik? des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

Ungleichheit zwischen Wachstumskernen und Peripherien eher weiter verstärkt werde.[905] Dazu ergänzen HAHNE/GLATTHAAR, dass nicht klar sei, woraus die Verantwortung der Metropole für die ihr zugedachte Peripherie und umgekehrt erwachsen solle. Mit der neuen Verantwortungsethik sollen Metropolen aufgefordert werden, sich „nicht mit dem Rücken zum Rest des Landes aufzustellen". Die Formulierung stellt klar, dass die Metropolen zwar keine „natürliche Verantwortung" für die Peripherie haben, sie diese – nicht gegebene – Verantwortung aber übernehmen sollen.[906]

ZIMMERMANN weist darauf hin, dass die top-down-Festlegung regionaler Verantwortungsgemeinschaften – wie sie durch die Abgrenzung der weiteren metropolitanen Verflechtungsräume in den Leitbilddokumenten geschehen sei – auch als Kritik an den Ländern verstanden werden kann, welche ihre auf diese Regionen zielenden Aufgaben nicht angemessen erfüllt hätten, wenn derartige neue räumliche und administrative Konstrukte angedacht würden. Bei den großräumigen Verantwortungsgemeinschaften fehlten aber aufgrund ihrer Größe die Win/Win-Situationen, wie sie bei kleinräumigeren Verantwortungsgemeinschaften in Form der bereits seit langem praktizierten Stadt-Umland-Zusammenarbeit vorhanden seien. Die allgemeinen Solidaritätsapelle drückten eher ein politisches Ziel der übergeordneten Ebene – des Bundes – aus, sie könnten kaum als gemeinsames Ziel der Kooperanden gesehen werden.[907]

Den Befürchtungen, die Abgrenzung metropolitaner Verflechtungsbereiche sei der Einstieg in eine neue Runde der Neugliederung der Bundesländer tritt SINZ entgegen: „Eine wichtige Rolle in diesem strategischen Konzept spielen die Länder, die nach ihrer politischen Konstruktion und Aufgabenstellung ja als staatliche Verantwortungsgemeinschaften angelegt sind, aber aufgrund ihrer historisch bedingten territorialen Abgrenzung nicht immer mit den funktionalen Verflechtungsräumen ihrer größten Zentren übereinstimmen. […] [Das Konzept ist] keine Alternative zu den bestehenden territorialen Gliederungen auf kommunaler, regionaler und staatlicher Ebene, sondern eine Aufforderung zur Anpassung der Strukturen überall dort, wo die tatsächlichen Verflechtungen die überkommenen Abgrenzungen durchbrechen oder überlagern. Dies muss nicht zwangsläufig zu Länderfusionen oder Verwaltungsneugliederungen führen, sondern kann auch in neue Kooperationsformen im Sinne einer von funktionalen Verflechtungen getragenen Regional Governance münden."[908] Dazu stellt BAUMHEIER die Frage, wer in solch großräumigen Kontexten mit welcher Legitimation handle.[909]

Das Konzept impliziert die Fortsetzung einer Übertragung des räumlichen Steuerungsanspruches von der staatlichen Ebene auf metropolitane Großregionen. Der Vorschlag bedeutet insbesondere für die Bundesebene, die räumliche Steuerungskompetenz mehr und mehr an neuformierte Regionen abzugeben – darin kann auch eine Regionalisierung von oben gesehen werden.[910] Dennoch bleibt eine übergeordnete staatliche Ebene notwendig, um die Grundversorgung sicherzustellen, da „die neue Verantwortungsgemeinschaft nicht zu einer altruistischen Alimentierung ländlicher Räume im Rahmen großherziger Kooperationsvereinbarungen führen"[911] wird.

Bereits kurz nach Veröffentlichung der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland wird der Begriff „großräumige Verantwortungsgemeinschaft" in den Jahresbericht 2006 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit übernommen.[912] Schon 2007 findet sich der Begriff allerdings nicht mehr im Jahresbericht, vielmehr wird dort nicht mehr von Wachstumsbündnissen und Verantwortungsgemeinschaften, sondern von der Stärkung von Netzwerken, um Kompetenzen zu bündeln und vom „Unternehmen Region" mit eigenem regionalen Kompetenzprofil gesprochen[913], was sich auch 2008[914] und 2009[915]

---

905 Vgl. Knieling, Jörg (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung – Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 482/483.

906 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): a. a. O., S. 6.

907 Vgl. Zimmermann, Horst (2007): Anmerkungen zum Argument der Verantwortungsgemeinschaft, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2007, S. 214/215.

908 Vgl. Sinz, Manfred (2006): a. a. O., S. 609/610.

909 Vgl. Baumheier, Ralph (2007): Metropolregionen und territoriale Kohäsion – wie funktionieren großräumige Verantwortungsgemeinschaften, Einführende Thesen zur Podiumsdiskussion bei der wissenschaftlichen Plenarsitzung „Metropolregionen und territoriale Kohäsion" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hamburg, 14./15.06.2007.

910 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): a. a. O., S. 6.

911 Ebenda, S. 8.

912 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2006, Berlin, S. 43.

913 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2007): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2007, Chancen nutzen – Zusammenhalt sichern, Berlin, S. 49-55.

fortsetzt. Dies könnte eventuell die Auswirkung davon sein, dass dem Instrument der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften nicht die notwendige Erfolgsfähigkeit zugesprochen wird.

Noch Ende 2008 konstatiert die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg: „Der Begriff ist bisher hinsichtlich seiner möglichen Inhalte, Instrumente, Verfahren und Akteure programmatisch noch nicht ausgefüllt."[916]

4.2.1.3. Umsetzung des Instruments: Modellvorhaben der Raumordnung

Die Umsetzung von Leitbildern und Zielvorstellungen der Bundesraumordnung kann aufgrund der fehlenden formellen Kompetenz immer nur durch Anreizinstrumente (vgl. Kapitel 2.5.1.3) und in gewissem Maße auch durch Angebot und Strukturierung (vgl. Kapitel 2.5.1.4) angestoßen werden. Die heutigen Modellvorhaben der Raumordnung stehen in der Tradition des Orientierungs- und Handlungsrahmen der Raumordnung aus den 1990er Jahren. „Mehr Aktionen und Projekte statt Programme und Pläne lautet das neue Arbeitsprinzip für die räumliche Planung. Sie soll Anstöße geben, informieren, motivieren, moderieren, Mitarbeit durch Beteiligung erlauben. Sie verlangt aber auch eine aktivere Rolle der mit der Umsetzung von Projekten betrauten Akteure, ein projektorientiertes Regionalmanagement."[917] Von 1996 bis 2006 wurden bundesweit fast 100 Modellvorhaben mit weit über 500 Projekten entwickelt und erprobt.[918]

In erster Linie sollen mit MORO

- innovative Lösungsansätze für neue Problemlagen und Aufgabenstellungen in der Raumentwicklung entwickelt und erprobt sowie auch
- die Leistungsfähigkeit vorhandener rechtlicher und finanzieller Regelungen des Bundes und der Länder zur Beeinflussung der Raumentwicklung überprüft werden.[919]

Da bei den in den Jahren vor 2006 durchgeführten Modellvorhaben die Themenfelder Infrastruktur und demographischer Wandel sowie nachhaltige Siedlungsentwicklung im Mittelpunkt standen, können die Leitbilder „Daseinsvorsorge sichern" und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten" bereits auf diesen Ergebnissen aufbauen.[920] Impulse zur Umsetzung durch Modellvorhaben müssen daher vor allem auf das Leitbild „Wachstum und Innovation" mit dem Instrument der Verantwortungsgemeinschaft gerichtet werden. Das Ziel eines solchen Modellvorhabens muss dabei sein, dass alle Teilräume von einem stärkeren Miteinander profitieren. Anhand von innovativen Projekten soll dargestellt werden, welche Bedeutung Metropolen haben, gleichzeitig aber auch, welche Verantwortung sie für ihr weiteres Umland besitzen. Ausdrücklich sollen auch strukturschwache Regionen eingebunden werden, um den Bewohnern dieser Räume eine Perspektive zu geben.[921]

Auch die Forderung nach der Erarbeitung integrierter Stabilisierungsstrategien für Räume mit Stabilisierungsbedarf lässt sich dahingehend interpretieren, dass die Stabilisierungsregionen zusammen mit den Metropolkernen und den Wachstumsregionen außerhalb der Metropolen – also im Rahmen einer großräumigen Verantwortungsgemeinschaft – eine Lösung für ihre wirtschaftlichen Schwierigkeiten suchen sollen.[922] Leitgedanke ist dabei die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Lebensqualität von unterschiedlich strukturierten Regionen durch partnerschaftliche Zusammenarbeit.[923]

---

914 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2008): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2008, Die neuen Länder – für ein modernes und soziales Deutschland, Berlin, S. 59-63.

915 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2009): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2009, Berlin, S. 67-70.

916 Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 9.

917 Gatzweiler, Hans-Peter (2006): Leitbilder in der Praxis – Impulse zur Umsetzung durch Modellvorhaben der Raumordnung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/2006, S. 677.

918 Vgl. ebenda, S. 679.

919 Vgl. ebenda, S. 690.

920 Vgl. Staats, Jens-Uwe (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zur Umsetzung durch die Raumordnung des Bundes, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/2006, S. 697.

921 Vgl. Gatzweiler, Hans-Peter (2006): a. a. O., S. 687.

922 Vgl. Staats, Jens-Uwe (2006): a. a. O., S. 696.

923 Vgl. Melzer, Michael (2007): Die Konzeption des MORO und die Erwartungen an die Modellvorhaben, Vortrag beim Informationsworkshop „Modellvorhaben der Raumordnung: Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und großräumigen Verantwortung" des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, 11.09.2007.

Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung

Das zweijährige Modellvorhaben der Raumordnung „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung" startete Ende des Jahres 2007 und soll folgende Fragen beantworten:[924]

- Welchen Beitrag leisten die einzelnen Teilräume der überregionalen Partnerschaften für Wachstum und Innovation der Gesamtregion?
- Welche Vorteile der Kooperation ergeben sich für die einzelnen Teilräume aus überregionalen Partnerschaften bzw. großräumigen Verantwortungsgemeinschaften?
- Welche rechtlichen, finanziellen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen sind für die Herausbildung überregionaler Partnerschaften erforderlich?
- Welche raumentwicklungspolitischen Instrumente befördern eine auf Wachstum und Innovation ausgerichtete überregionale Partnerschaft?
- Welche Akteure sind in überregionale Partnerschaften einzubinden?
- Wie können Unternehmen in die regionale Verantwortung einbezogen werden? Wie kann regionale Verantwortung in die Unternehmensziele eingebracht werden?
- Welche Kooperationsmodelle tragen zum Erfolg überregionaler Partnerschaften bzw. großräumiger Verantwortungsgemeinschaften bei?
- Welche besonderen Anforderungen ergeben sich bei grenzüberschreitenden regionalen Partnerschaften?

Das zunächst auf zwei Jahre (Januar 2008-Dezember 2009) angelegte Modellvorhaben mit sieben Modellregionen und 38 Teilprojekten (Stand April 2009) wurde aufgrund seiner Komplexität um ein halbes Jahr bis Mitte 2010 verlängert.[925] Dabei reicht die Bandbreite an Themen von regionalen Wirtschaftskreisläufen über Cluster und Netzwerke bzw. die Vernetzung von ähnlichen Netzwerken, regionalen Entwicklungskonzepten, Infrastruktur bis hin zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.[926]

Um als Modellvorhaben ausgewählt zu werden, mussten die vorgeschlagenen Projekte folgende grundsätzliche Anforderungen erfüllen:[927]

- Differenzierte Gebietskulisse mit unterschiedlich strukturierten Teilräumen (Wachstumspole und ökonomisch schwächere Teilräume),
- Mitwirkungsbereitschaft der regionalen Akteure, Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren,
- Regionale Bedeutung und Betonung der Partnerschaft durch die ausgewählten Handlungsfelder, Strategien und Projekte,
- Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Lebensqualität als Ziel der Handlungsfelder (Geringe Priorität der Handlungsfelder Regionalmarketing, Landwirtschaft und Tourismus).

Die sieben Modellregionen (vgl. Abbildung 24) und ihre jeweiligen Haupthandlungsfelder sind im Einzelnen:[928]

- Großräumige Partnerschaft Norddeutschland – Metropolregion Hamburg: Clusterbildung, Logistik, maritime Wirtschaft, Ausbildung,

924 Vgl. Kawka, Rupert (2007): Überregionale Partnerschaften – Ein neues MORO-Projekt zur praktischen Umsetzung des Leitbilds „Wachstum und Innovation", in: Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 5/Oktober 2007, S. 6.

925 Vgl. Kawka, Rupert (2009b): Ein Modellvorhaben zur Erprobung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften, in: MORO-Informationen 3/2, April 2009, S. 2.

926 Vgl. Kawka, Rupert (2008b): Ein Modellvorhaben zur Erprobung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften, in: MORO-Informationen 3/1, Mai 2008, S. 2.

927 Vgl. Kawka, Rupert (2008a): Anliegen und Konzeption des Forschungsfeldes, in: MORO-Informationen 3/1, Mai 2008, S. 4.

928 Vgl. Melzer, Michael (2008): Die Modellregionen im Überblick, in: MORO-Informationen 3/1, Mai 2008, S. 7.

- Kooperation und Vernetzung im Nordosten: Kooperation in ausgewählten Branchen, Verknüpfung der Ostseehäfen mit ihrem Hinterland,
- Metropolregion Sachsendreieck: Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft, Fachkräftestrategie,
- Metropolregion Frankfurt Rhein-Main, Mittelhessen, Metropolregion Rhein-Neckar, Westpfalz: Wissen – Kooperation – Innovation: Bildung und Vernetzung von Wissensclustern insbesondere im Bereich Life Science,
- Europäische Metropolregion Nürnberg: Regionales Cluster Energie, regionale Wirtschaftskreisläufe,
- Metropolregion Stuttgart: Ausweitung des regionalen Entwicklungskonzepts auf den Kooperationsraum sowie
- Europäischer Verflechtungsraum Bodensee: Aufbau einer grenzüberschreitenden regional Governance und Einstieg in eine funktionsräumliche Arbeitsteilung.

Abbildung 24: Modellregionen des MORO „Überregionale Partnerschaften – innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und großräumigen Verantwortung

Entwurf: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, 2007.

Quelle: Melzer, Michael (2008): Die Modellregionen im Überblick, in: MORO-Informationen 3/1, Mai 2008, S. 7.

Zur Halbzeit des Projektes Anfang 2009 ist bereits deutlich geworden, dass aus dem großräumigen Ansatz neue, komplexe Anforderungen erwachsen, die zwangsläufig Rückwirkungen auf die organisatorische Struktur der Kooperationsprozesse haben. Erfahrungen und Vorbilder aus bilateralen oder stadtregionalen interkommunalen Kooperationen können, das zeigt der aktuelle Stand der Diskussion, nur bedingt auf die großräumig angelegten Partnerschaften übertragen werden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die großräumig angelegten Kooperationen vielfach ganz oder teilweise andere, bereits etablierte Kooperationsebenen überlagern. Eine Folge daraus ist, dass zwischen den Akteuren Unklarheiten und Irritationen über Zuständigkeit und Kompetenzen und auch Konkurrenzen zwischen den Initiativen und Kooperationsebenen entstehen können.[929] Dies zeigt deutlich, dass dem Denkansatz der Mehrebenenverflechtung in politischen Systemen (vgl. Kapitel 2.5.3.1), in großräumigen regionalen Partnerschaften eine erhöhte Relevanz zukommt.

MELZER nennt darüber hinaus gemeinsame Ziele, transparente Interessen und Nutzenerwartungen, grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der Akteure sowie verbindliche, im Konsens getragene Kooperationsregeln als erste Hinweise zur organisatorischen Entwicklung überregionaler Partnerschaften.[930] Aus Sicht des Autors der vorliegenden Arbeit handelt es sich dabei allerdings um Erkenntnisse, die bereits bei den zahlreichen vorhandenen Untersuchung zu Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation aufgetreten sind und somit keinen wesentlich neuen Erkenntnisgewinn darstellen, allenfalls in einem großräumigeren Zusammenhang. Die grundsätzliche Funktionsweise überregionaler Partnerschaften unterscheidet sich aber in dieser Frage nicht von der bewährten interkommunalen Kooperation.

Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung

Nachdem sich beim MORO-Projektaufruf im Sommer 2007 auch mehrere Regionen mit grenzüberschreitenden Herausforderungen gemeldet hatten, wurde das Feld der überregionalen Partnerschaften aufgeweitet und im Oktober 2008 das zusätzliche MORO-Projekt „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ ins Leben gerufen. Auch diesem „Modellvorhaben liegt der Ansatz zugrunde, großräumige Kooperation zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen zu initiieren und weiterzuentwickeln. Städtische und ländliche, zentrale und periphere sowie wirtschaftlich starke und schwache Teilräume sollen miteinander kooperieren.“[931]

Das Modellvorhaben der Raumordnung zu Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen will

- „die Netzwerkbildung unterstützen – mit dem Ziel, eine langfristige und tragfähige Partnerschaft der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume zu institutionalisieren,
- grenzüberschreitende Verflechtungsräume als „eigene“ Raumkategorie etablieren und die besonderen Potenziale dieser Grenzregionen für das Leitbild „Wachstum und Innovation“ und die europäische Integration fördern,
- gemeinsame Handlungsfelder für eine kohärente grenzüberschreitende Regionalentwicklung und zur Förderung der Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit erarbeiten.“[932]

Aus den Ergebnissen des Modellvorhabens sollen Schlussfolgerungen abgeleitet werden:[933]

- zu den Spezifika grenzüberschreitender Verflechtungsräume,
- zum Selbstverständnis und zur Wahrnehmung grenzüberschreitender Verflechtungsräume,
- zu den Spezifika grenzüberschreitender Kooperations- und Governance-Kulturen,

929 Vgl. Melzer, Michael (2009): Stand des Forschungsfeldes zur „Halbzeit“, in: MORO-Informationen 3/2, April 2009, S. 4/5.

930 Vgl. ebenda, S. 6.

931 Vgl. Kawka, Rupert (2009a): Ein Modellvorhaben zu grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen, in: MORO-Informationen 5/1, Mai 2009, S. 2.

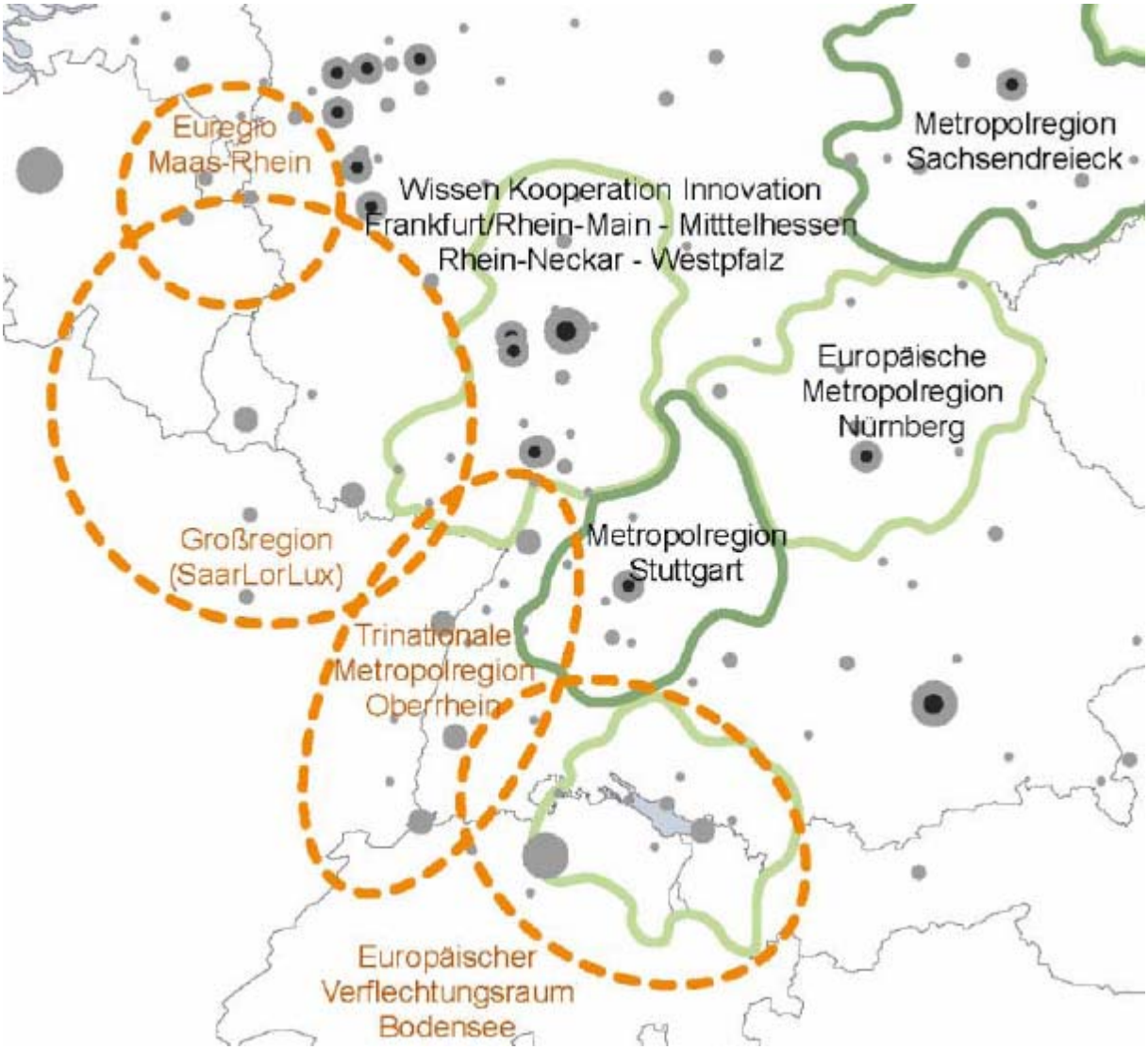
932 Vgl. Kawka, Rupert; Staats, Jens-Uwe (2009): Im Fokus: Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume, in MORO-Informationen 5/1, Mai 2009, S. 4.

933 Vgl. Hartz, Andrea (2009): Forschungskonzeption und Forschungsleitfragen, in: MORO-Informationen 5/1, Mai 2009, S. 6.

- zur Förderung von Kooperationsmodellen in Grenzräumen in Bezug auf überregionale Partnerschaften,
- zur Rolle der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume im Netz der europäischen Stadt- und Metropolregionen und besserer Nutzung der spezifischen Standortvorteile.

Die beteiligten Regionen sind aus Abbildung 25 ersichtlich:

Abbildung 25: Modellregionen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“



Entwurf: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, 2009.

Quelle: Wiechmann, Thorsten; Knippschild, Robert (2009): Definition und Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume – Schlussfolgerungen und Empfehlungen, Vortrag auf dem MORO-Partnertreffen, Karlsruhe, 8. September 2009.

4.2.2. Abgrenzung zu interkommunalen und intraregionalen Kooperationen

Die verschiedenen Kooperationsarten zwischen Gebietskörperschaften und weiteren ortsgebundenen Akteuren lassen sich hinsichtlich verschiedener Kriterien voneinander abgrenzen:

- Räumliche Entfernung der Kooperationspartner,

- Raumstrukturelle Ausgangssituation der Kooperationspartner,
- Herausforderungen/Problemlagen als Motivation für die Kooperation.

Demnach lassen sich die bekannten (regionalen) Kooperationsformen wie folgt charakterisieren:

Tabelle 32: Großräumige regionale Kooperationen im Spektrum der Kooperationen

	Räumliche Entfernung der Kooperationspartner	**Raumstrukturelle Ausgangssituation der Kooperationspartner**	**Herausforderungen und Problemlagen der Kooperationspartner**	**Beispiele für Kooperationen**
Interkommunale/Intraregionale Kooperation	Kurze Entfernung, i. d. R. Nachbargemeinden, i. d. R. zusammenhängendes Kooperationsgebiet	Gleiche und ähnliche Raumstruktur	Gleiche Herausforderungen und Problemlagen	„Klassische" interkommunale Kooperationen wie z. B. der gemeinsame Betrieb einer Kläranlage
Stadt-Umland-Kooperation	Relativ kurze Entfernungen, i. d. R. Kernstadt und umliegenden Gemeinden (teils 2. und 3. Ring), zusammenhängendes Kooperationsgebiet	Ähnliche Raumstruktur, aber kleinräumiges Gefälle zwischen Kernstadt und Umland	Gemeinsame Herausforderungen und Problemlagen	Stadtregionale Verbände: Umlandverband Frankfurt, Verband Region Stuttgart, Hannover
Kooperation im ländlichen Raum	Relativ kurze Entfernungen, i. d. R. mehrere benachbarte ländliche Gemeinden, i. d. R. zusammenhängendes Kooperationsgebiet	Gleiche Raumstruktur	Gleiche Herausforderungen und Problemlagen	LEADER+-Kooperationen, Konzepte der integrierten ländlichen Entwicklung (ILEK)
Großräumige regionale Kooperationen	Größere Entfernungen, oft nur partiell zusammenhängendes Kooperationsgebiet	Unterschiedliche Raumstrukturen	Nur partiell gemeinsame Herausforderungen und Problemlagen	MORO-Programm „Überregionale Partnerschaften" (Verantwortungsgemeinschaften)
Europäische Kooperationen	Große Entfernungen, kein zusammenhängendes Kooperationsgebiet	Gleiche oder ähnliche Raumstrukturen	Gleiche Problemlagen	INTERREG-B-Kooperationen zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Karlsruhe 2010

Dabei zeigt sich, dass sich die großräumige regionale Kooperation von den anderen Kooperationen in erster Linie dadurch unterscheidet, dass sie eine größere räumliche Entfernung zwischen den Kooperationspartnern aufweist als die meisten anderen „gängigen" Kooperationen, sich die Raumstruktur der Kooperanden in der Regel deutlich unterscheidet und demnach mehr unterschiedliche als gemeinsame bzw. gleiche Herausforderungen bestehen. Daraus resultiert eine erhöhte Schwierigkeit, den Nutzen für die Kooperationspartner deutlich zu machen und sie zu einer Zusammenarbeit zu motivieren.

4.2.3. Großräumige regionale Kooperationen und Policy-Analyse

4.2.3.1. Politikdimensionen großräumiger regionaler Kooperationen

Die Erscheinungsform bzw. das Instrument „großräumige regionale Kooperation“ lässt sich – wie jeder andere Politikbereich und -prozess – unter Gesichtspunkten der Policy-Forschung betrachten.

Zunächst lässt sich darstellen, wie sich die großräumige regionale Kooperation als Politik in den drei Dimensionen des Politischen beschreiben lässt:

Tabelle 33: Politikdimensionen großräumiger regionaler Kooperationen

Dimension	*Zugehörige Aspekte*
Polity (Form)	Gesetze: Grundgesetz (insbesondere Art. 28 II: Garantie der kommunalen Selbstverwaltung), Gemeindeordnungen und besonderes Kommunalrecht etc., Gesellschafts- und Vereinsrecht (je nach Institutionalisierungsform), Vorschriften der EU (insbesondere Vergaberecht) Akteure/Institutionen: Bundes- und Landesministerien, Organisationen der Regionalentwicklung, Kommunen, Landkreise, Wissenschaft, Zivilgesellschaft etc.
Policy (Inhalt)	Organisatorische Aspekte: Institutionalisierungsform der Kooperation Materielle Aspekte: Ziele und Wirkungen der Kooperation (z. B. Angleichung von Disparitäten, Effizienzgewinne, Informationsaustausch)
Politics (Prozess)	Aushandlungsprozesse (vgl. die Phasen des Policy-Cycle)

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Die Form der großräumigen regionalen Kooperation muss sich an übergeordneten Regeln und Werten messen lassen. Dazu gehört in erster Linie die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 28 II GG). Keine großräumige regionale Kooperation wird die Eigenständigkeit und das Recht der Gemeinden umgehen können, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenständig zu regeln. Darüber hinaus sind die Kommunen und Landkreise (und ihre regionalen Zusammenschlüsse als Regionalverband, Planungsgemeinschaft etc.) als wesentliche Akteure an Gemeindeordnungen und die weiteren speziellen kommunalen Vorschriften gebunden. Je nach gewählter Form der Kooperation (vgl. Kapitel 4.1.8) sind die jeweiligen vereins- oder gesellschaftsrechtlichen Vorschriften zu beachten. Auch vergaberechtliche Vorschriften und ihre Auswirkungen auf das nationale Recht dürfen bei der großräumigen regionalen Kooperation nicht außer Acht gelassen werden.

Der materielle Inhalt der Politik der großräumigen regionalen Kooperation (die eigentlich policy) enthält die Ziele sowie die intendierten und nicht intendierten Auswirkungen der jeweiligen Kooperation. Als Ziele könnten zum Beispiel der Ausgleich regionaler Disparitäten, der Lastenausgleich zwischen unterschiedlich strukturierten Regionen, angestrebte Effizienzgewinne durch gemeinsame Bearbeitung von Herausforderungen und Problemen oder auch – in ganz weichen Kooperationen – lediglich der Informationsaustausch zwischen den Kooperationspartnern genannt werden.

Die Entstehung und Umsetzung einer großräumigen regionalen Kooperation fällt dann unter die Dimension „politics“. Sie ist in Kapitel 4.2.3.3 beschrieben.

4.2.3.2. Großräumige regionale Kooperationen im politischen System

Das politische-administrative System nach EASTON wurde von JANN erweitert. Seine Grundlagen sind ausführlich in Kapitel 2.4.1 beschrieben. Die Politikformulierung in Form von Programmen (Policy im eigentlichen Sinne) ist Grundlage für die Politikdurchführung. Die Politik wird durch gewisse Leistungen oder Markteingriffe durchgeführt, was als output der Politik beschrieben wird. Durch diese outputs werden bei den Adressaten der Politik Reaktionen hervorgerufen, die sich wiederum auf das gesamtgesellschaftliche System auswirken (impact). Die Reaktion des gesamtgesellschaftlichen Systems und sein neuer Zustand wird dann als Auswirkung der Politik (outcome) bezeichnet. Prägnant fassen BLUM/SCHUBERT zusammen: „Als Output werden die unmittelbaren faktischen Ergebnisse politischer Entscheidungen bezeichnet – sie geben Antwort auf die Fragestellung, was politi-

sche Akteure tun. Outcomes hingegen sind die Folgen und auf den Politikfeldern freigesetzten Wirkungen politischer Entscheidungen – sie geben […] [auf die] Frage Auskunft, was politische Akteure letztlich bewirken."[934]

Dieses Modell des politischen Systems kann auch auf die Politik großräumiger regionaler Kooperationen übertragen werden. Im Folgenden ist dies anhand eines idealtypischen Beispiels dargestellt, in dem unterschiedlich strukturierte Räume miteinander kooperieren, um die Abwanderung vom einen zum Anderen zu vermeiden, da sonst im Abwanderungsraum Tragfähigkeitsprobleme der Infrastruktur und im Zuwanderungsraum Ballungsmehrkosten auftreten:

Tabelle 34: Großräumige regionale Kooperation im politischen System nach EASTON/JANN

Phase	*Beispiele für Inhalt, Ergebnis und Wirkung*
Politikformulierung	Definition des Problemfeldes: Ungleiche Ausgangsvoraussetzungen zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen mit ungleicher Attraktivität, Wanderungen zwischen den Räumen auslöst
Politikdurchführung	Aufbau einer institutionalisierten Kooperationsform zur Verhinderung weiterer Wanderungen, Transfers zwischen den Regionen zur Steigerung der Attraktivität der Abwanderungsregion und zur Vermeidung von Ballungsmehrkosten
Reaktion der Adressaten	Adressaten sind beim Aufbau der großräumigen regionalen Kooperation nicht die Betroffenen (Einwohner) selbst, sondern die öffentlichen Akteure. Im Idealfall greifen die in der Policy formulierten Maßnahmen und führen in diesem Fall zu einer Attraktivitätssteigerung des Abwanderungsraumes.
Reaktion des Systems	Wenn sich die Attraktivität des Abwanderungsraumes erhöht, wird im idealtypischen Fall die Abwanderung gestoppt, d. h. die Reaktion des Systems entspricht der intendierten Wirkung der formulierten Politik. In manchen Fällen reagiert das System aber in anderer Weise als ursprünglich intendiert. Im vorliegenden Beispiel wurde evtl. zur Attraktivitätssteigerung des Abwanderungsraumes eine Autobahn gebaut. Diese erweist sich nun jedoch nicht als Standortvorteil zur Ansiedlung neuer Betriebe sondern erhöht die Erreichbarkeit des Zuwanderungsraums, sodass sich dort weitere Aktivitäten ballen.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Das Beispiel in Tabelle 34 zeigt, dass die Auswirkungen (outcomes) politischer Programme und Maßnahmen (policies) nicht immer vorhersehbar sind und nicht immer die intendierten Ziele erreicht werden. Dies gilt es bei der Implementierung jeglicher Art von Politik – und damit auch bei großräumigen regionalen Kooperationen – zu beachten.

4.2.3.3. Politikprozess einer großräumigen regionalen Kooperation (Policy-Cycle)

Die Formulierung einer Politik einer großräumigen regionalen Kooperation kann im Rahmen der Policy-Analyse ebenfalls in den idealtypischen Ablauf des Policy-Cycle eingepasst werden. Dies soll im Folgenden anhand des abstrahierten Beispiels aus dem vorangegangenen Kapitel beschrieben werden.

[934] Vgl. Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): a. a. O., S. 127.

Tabelle 35: Politikprozess einer großräumigen regionalen Kooperation (Policy-Cycle)

Phase	*Beispiel*
Problemdefinition	Wanderung zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen und damit einhergehend Tragfähigkeitsprobleme der Infrastruktur im Abwanderungsraum und Überlastungserscheinungen/Ballungsmehrkosten im Zuwanderungsraum
Informationsbeschaffung, Problemanalyse	Information und Analyse über die Motive der Wanderung
Zielsetzung, Zielformulierung, „Agenda-Setting"	Abschwächung der Wanderung vom Abwanderungs- in den Zuwanderungsraum zur Sicherung der Tragfähigkeit der Infrastruktur im Abwanderungsraum und zur Vermeidung von Ballungsmehrkosten im Zuwanderungsraum
Entwicklung verschiedener Varianten zur Zielerreichung	Auf Basis des zur Verfügung stehenden Instrumentariums (Regulative, Anreiz- und persuasive Instrumente) können verschiedene Varianten zur Zielerreichung entwickelt werden (z. B. Einschränkung der Freiheit der Wohnortwahl, Eigenheimförderung im Abwanderungsraum, Informationskampagnen)
Bewertung der Alternativen hinsichtlich Kosten, Nutzen, Effektivität	Bewertung der verschiedene Alternativen nach ihrer Umsetzbarkeit, voraussichtlichen Wirkungsintensität, Kontrollaufwand etc.
Auswahl der besten Alternative, Programmformulierung	Entscheidung über geeignete Alternativen und Ausformulierung der einzelnen Maßnahmen
Durchführung, Umsetzung, Implementation	Aufbau einer den Gegebenheiten entsprechend institutionalisierten Kooperationsform, Durchführung der Maßnahmen (z. B. Erlass von Gesetzen, Auszahlung von Förderung, Marketingaktivitäten)
Kontrolle, Evaluation	Überprüfung der Wirksamkeit der implementierten Programme und Maßnahmen (z. B. Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und gezeitigten Wirkungen, tatsächliche Auswirkungen der Maßnahmen, Reaktion der Adressaten und des Systems)
Terminierung oder Neudefinition	Entscheidung über Beendigung des Politikprogrammes, Veränderung oder Neuauflage

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

4.2.3.4. Programmelemente und Steuerungsinstrumente bei der Implementation großräumiger regionaler Kooperationen

Bei der Implementation von politischen Programmen (policies) können drei Typen von Programmelementen unterschieden werden (vgl. Kapitel 2.4.2.3): Verhaltensregulierende Programmelemente, entscheidungsregulierende Programmelemente und Programmelemente zur direkten Verteilung von materiellen und immateriellen Gütern und Lasten.

Bei den verhaltensregulierenden Programmelementen einer großräumigen regionalen Kooperation können wiederum zwei Untertypen differenziert werden: Die Verhaltensregulierung der handelnden Akteure und die Verhaltensregulierung der Betroffenen der Politik, d. h. auch des gesellschaftlichen Systems als Ganzem. Die Verhaltensregulierung der Akteure untereinander durch die Installation von gemeinsam vereinbarten Entscheidungsregeln und die Verhandlung über die Ausgestaltung der Kooperation kann teilweise auch als entscheidungsregelndes Programmelemente betrachtet werden, da dort auch geregelt wird, wie Entscheidungsmacht verfahrensmäßig erworben und zugeordnet wird.

Um beim Beispiel einer großräumigen regionalen Kooperation aus Kapitel 4.2.3.1 zu bleiben, können die Programmelemente folgendermaßen zugeordnet werden:

Tabelle 36: Programmelemente bei der Implementation großräumiger regionaler Kooperationen

Programmelementtyp	*Beispiele für Programmelemente*
Entscheidungsregelnde Programmelemente	Ausführungsgesetze und -verträge, welche im Rahmen der großräumigen regionalen Kooperation geschlossen wurden, d. h. z. B. die Ausgestaltung von Entscheidungsregelungen, Vertretungskompetenzen etc.
Verhaltensregulierende Programmelemente im engeren Sinn	Maßnahmen, die das Verhalten der Adressaten (i. d. R. öffentliche Stellen) regeln, welche Aktivitäten zur Steigerung der Attraktivität des Abwanderungsraums entfalten können
Programmelemente zur direkten Verteilung von materiellen und immateriellen Lasten und Gütern	Direkte Förderung und Steuern, z. B. Eigenheimförderung im Abwanderungsraum, Förderung von Wirtschaftsansiedlungen im Abwanderungsraum, Einführung einer zusätzlichen Steuer für Einwohner und Unternehmen im Zuwanderungsraum etc.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Die Programmelemente zur großräumigen regionalen Kooperation können auch nach der vorherrschenden Art ihrer Steuerungsinstrumente kategorisiert werden:

- Steuerung durch regulative Instrumente (vgl. Kapitel 2.5.1.2): Zu den regulativen Instrumenten gehören in erster Linie Ge- und Verbote. Im oben genannten Beispiel könnte dies z. B. das – zugegebenermaßen vor dem Hintergrund von Grundgesetz und EU-Verfassung nicht sehr realistische – Verbot der freien Wohnortwahl sein. Gleichzeitig könnte durch entsprechende normative Regelungen wie Regional- und Bauleitpläne die Ansiedlung weiterer Wohnbevölkerung und Arbeitsplätze im Zuwanderungsraum verhindert werden.
- Steuerung durch finanzielle Anreize (vgl. Kapitel 2.5.1.3): Als Beispiel könnte im oben genannten abstrakten Beispiel die Gewährung von Eigenheimförderung oder generell niedrigeren Steuern im Abwanderungsraum und die Einführung zusätzlicher Steuern im Zuwanderungsraum gelten. Auch die Änderung der Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit der Fahrt zum Arbeitsplatz würde das Wanderungsverhalten beeinflussen.
- Steuerung durch Angebot und Strukturierung (vgl. Kapitel 2.5.1.4): Die Steuerung durch Angebot und Strukturierung findet sich in der Regional- und Kommunalentwicklung derzeit am häufigsten in Form von Wettbewerben. Durch das Angebot eines Wettbewerbs werden Kommunen zu entsprechendem Verhalten bzw. zur Durchführung von Projekten angehalten und i. d. R. entsprechend belohnt. Durch die inhaltlichen Vorgaben des Wettbewerbs – wie z. B. beim Wettbewerb „kommKOOP“ – werden die Aktivitäten in eine entsprechende gewünschte Richtung gelenkt. Weitergeführt bedeutet dies auch, dass den Teilnehmern durch die Bindung von Kapazitäten zur Bearbeitung des Wettbewerbs auch Ressourcen fehlen, um in unerwünschter Weise Aktivitäten zu entfalten.
- Steuerung durch Information und Überzeugung (vgl. Kapitel 2.5.1.5): Durch Information und Überzeugung kann auch das Verhältnis der Akteure der kommunalen und regionalen Entwicklung untereinander und ihre Einstellung zu großräumigen regionalen Kooperationen beeinflusst werden. Dies kann z. B. mit der Durchführung von Modellvorhaben – wie bei den Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) (vgl. Kapitel 4.2.1.3) – erreicht werden. Dabei werden gute Beispiele herausgestellt und damit Anreize zur Nachahmung gesetzt.

4.2.4. Anlässe und Ziele großräumiger regionaler Kooperationen

HEINRICH[935] konstatiert zum Anlass und Beweggrund interkommunaler Kooperationen folgendes:

- Kooperationen und Zusammenschlüsse über Netzwerke sind eine notwendige Antwort auf die in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen wachsende Komplexität.

[935] Vgl. Heinrich, Bettina (2003): a. a. O., S. 42.

- Kooperationen sind vor dem Hintergrund veränderterer Zusammenhänge von Stadt und Region zunehmend notwendig.
- Kooperationen ermöglichen Effektivitäts- und Qualitätssteigerung.
- Über Kooperationen können Ressourcen gebündelt und damit der Einsatz finanzieller Mittel optimiert werden.

Diese Punkte sind nicht ohne Weiteres auf großräumige regionale Kooperationen zu übertragen. Zwar können großräumige regionale Kooperationen eine Antwort auf die in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen wachsenden Komplexität sein und können helfen, neue Herausforderungen an die Raumentwicklung (vgl. Kapitel 3.2) zu bewältigen, gleichzeitig tragen sie durch ihre oftmals notwendigerweise komplexe Institutionalisierung nicht zwangsweise zur Reduktion der Komplexität bei. Unumstritten ist dagegen, dass großräumige regionale Kooperationen vor dem Hintergrund veränderter Zusammenhänge von Stadt, Region und weiteren Verflechtungsräumen zunehmend notwendig sind.

Durch großräumige regionale Kooperationen wird mittelfristig eine Qualitätssteigerung in der Raumentwicklung möglich sein. Ob großräumige regionale Kooperationen allerdings kurz- und mittelfristig zu einer Steigerung der Effektivität führen werden, darf bezweifelt werden. Zunächst wird ein relativ langer Zeitraum zur Entstehung einer solchen Kooperation und zum Aufbau von Vertrauen unter den Akteuren benötigt. In diesem Zeitraum fallen hohe Transaktionskosten an, denen anfangs noch kein sichtbarer Nutzen gegenüber steht. Dieser wird sich erst längerfristig ergeben. Zwar ist diese Problematik aus interkommunalen Kooperationen bereits bekannt, sie wird sich aber durch die räumliche und akteursbedingte Komplexität großräumiger regionaler Aktionen im Vergleich zur interkommunalen Kooperation nochmals deutlich erhöhen. Zunächst ist von allen Akteuren ein erhöhter Einsatz gefordert, sodass die Bündelung von Ressourcen und die Optimierung des Einsatzes finanzieller Mittel sich erst in einer späten Phase der Kooperation auswirken werden.

4.2.5. Grundprinzipien großräumiger regionaler Kooperationen

Die Grundprinzipien der interkommunalen Kooperation sind:

- Freiwilligkeit,
- Subsidiarität
- Demokratische Legitimation und Partizipation
- akzeptierter Lastenausgleich, Vorteils-/Nachteilsausgleich sowie
- Kooperations- und Planungskultur.

Diese gelten in ähnlicher Weise auch für großräumige regionale Kooperationen. Da großräumigere Kooperationen i. d. R. wesentlich komplexere Inhalte aufweisen als „klassische“ interkommunale Kooperationen und die Verknüpfung zwischen den weitere entfernt voneinander liegenden Regionen bzw. Akteuren oftmals nicht auf den ersten Blick erfassbar ist, ist die *Freiwilligkeit* eine der Prämissen, die bei der großräumigen Kooperation noch stärker gewichtet werden sollte als bei der interkommunalen Kooperation (vgl. Kapitel 4.1.5.1). Nur durch die freiwillige Teilnahme an einer Kooperation kann die notwendige Akzeptanz geschaffen werden, sich dauerhaft zu engagieren. Großräumige Kooperationen durch Zwang zu verordnen scheint wenig erfolgsversprechend: nicht ohne Grund ist auch das MORO-Programm „Überregionale Partnerschaften“ lediglich ein Anreizprogramm, das auf finanzielle und ideeller Förderung basiert.

Die Frage der *Subsidiarität* (vgl. zur Subsidiarität in der interkommunalen Kooperation Kapitel 4.1.5.2) stellt sich in großräumigen Kooperationen auf andere Weise. In den meisten Fällen drängen die Akteure der unteren Ebenen auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Bei einer großräumigen Kooperation handelt es sich im Wesentlichen um eine horizontale Kooperation zwischen Akteuren mittlerer Ebene (i. d. R. Landkreise, Raumordnungsregionen). Hier ist daher eher zu vermuten, dass sich die Akteure der oberen Ebenen (Bundesländer, evtl. Bundesrepublik) auf das Subsidiaritätsprinzip berufen werden mit der Argumentation, die großräumige regionale Kooperation habe einen derart weiten Umgriff, dass es sich dabei wohl eher um eine Länder- bzw. Bundesaufgabe handle. Außerdem würden funktionierende großräumige regionale Kooperationen – insbesondere, wenn sie über Ländergrenzen hinweg reichen – dem Vertretungsanspruch der Bundesländer Konkurrenz machen und in den bearbeiteten Themenfeldern vermutlich zu einem Kompetenzwettstreit führen. Die Idee der großräumigen regionalen Kooperationen kann auch als Kritik an den Ländern verstanden werden, welche ihre auf diese Regionen zielenden Aufgaben nicht angemessen erfüllt hätten, wenn derartige neue räumliche

und administrative Konstrukte angedacht werden.[936] Deshalb ist die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips genau zu überprüfen, d. h. ob eine großräumige regionale Kooperation wirklich die unterste noch geeignete Ebene ist, um spezielle Aufgaben wahrzunehmen.

Die in interkommunalen Kooperationen oftmals kritisierte schwache *demokratische Legitimation* und mangelnde *Partizipation* (vgl. Kapitel 4.1.5.3) lässt sich auch bei großräumigen regionalen Kooperationen feststellen, wo sie mutmaßlich noch stärker ausgeprägt ist. Eine großräumige regionale Kooperation mit Akteuren verschiedenster Organisationsform lässt sich nur schwer direkt demokratisch legitimieren. Hier lässt sich nur über die Hilfskonstruktion argumentieren, dass die jeweiligen korporativen Akteure durch die dahinterstehenden Mitglieder mandatiert sind. Die Führung einer Industrie- und Handelskammer ist z. B. durch die Mitglieder in der Hauptversammlung legitimiert, eine Kommune durch den (in zahlreichen Bundesländern direkt von den Bürgern) gewählten Bürgermeister als Vorstand der Verwaltung und den direkt gewählten Gemeinderat. Schwierig stellt sich die Situation bei Zweckverbänden dar, da die Vertretungs- und Aufsichtsberechtigten von Zweckverbänden i. d. R. von Gemeinderäten entsandt und nicht originär gewählt werden. Auch die Partizipation in großräumigen regionalen Kooperationen stellt sich als nicht ganz einfach dar. Während beklagt wird, dass bereits bei interkommunalen Themen und in der Regionalplanung aufgrund der geringen Betroffenheit nur wenig Interesse bei den Bürgern zur Partizipation besteht, wird das Interesse zur Partizipation in großräumigen regionalen Kooperationen mit ihren vielfach abstrakteren Themen gegen den Nullpunkt tendieren. Idealtypus einer großräumigen regionalen Kooperation wäre ein großräumiger Zweckverband mit demokratisch gewählter Führungsspitze und evtl. einem Parlament als Aufsichtsgremium. Eine derartige Struktur ist allerdings im deutschen Recht nicht bekannt. Zudem dürfte das Interesse privater Akteure an einer Mitgliedschaft und einem Engagement in einer solchen Institution stark zurückgehen, da sie ihre klar definierten Interessen weniger direkt umsetzen können.

Der *Lastenausgleich und der Vorteils-/Nachteilsausgleich* stellt sich in großräumigen regionalen Kooperationen ebenfalls schwieriger dar als in „klassischen" interkommunalen Kooperationen. Generell muss davon ausgegangen werden, dass alle Akteure ihrem Mandat und ihren Kompetenzen entsprechend handeln. In erster Linie werden sie allerdings ihren eigenen Nutzen zu maximieren suchen. Die Schaffung von Win/Win-Situationen ist durch den oftmals abstrakteren und schwer mess- und monetarisierbaren Nutzen ungleich schwieriger. Erschwert wird der Ausgleich zwischen den Interessen auch dadurch, dass es nach rheinland-pfälzischem Recht nicht erlaubt ist, einen Zweckverband zur Erfüllung von stark unterschiedlichen Aufgaben zu gründen (§ 3 ZwVG). Nach hessischem Recht bestehen dahingehend dagegen keine materiellen Einschränkungen. Aufgrund der unterschiedlichen Begabungen der kooperierenden Teilräume muss entweder auf sehr „weichen" Feldern kooperiert werden (vgl. Kapitel 4.2.9) oder in Kauf genommen werden, dass sich ein Vorteils- und Nachteilsausgleich – ohne den eine erfolgreiche Kooperation nicht möglich ist – auf nur einem Themen- bzw. Politikfeld nur schwer erreichen lässt.

Der Aufbau einer *gemeinsamen Kooperations- und Planungskultur* ist zwischen unterschiedlichen Räumen in großräumigen regionalen Kooperationen ebenfalls schwieriger zu bewerkstelligen als in räumlich relativ eng gefassten interkommunalen und regionalen Kooperationen. Durch die größere Entfernung kann es zum Teil bereits zu Mentalitätsunterschieden zwischen den handelnden Akteuren kommen. Auch die unterschiedlichen strukturellen Ausgangsvoraussetzungen können Quelle für unterschiedliche Planungskulturen sein: Während im ländlich geprägten Raum in den vergangenen Jahren stärker die Entwicklungskomponente der Raumordnung betont wurde, stehen im Mittelpunkt der Planung in Ballungsräumen eher Verteilungskonflikte und damit einhergehend die ordnungspolitische Komponente der Raumordnung. Die Regionalentwicklung in den ländlichen Räumen hat sich in ihrem Prozess und ihrer Gewichtung einzelner Themenfelder in den letzten Jahren ebenfalls gewandelt (vgl. Kapitel 3.3.2.4) und ist wieder stärker auf die landwirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet. Somit kann es durchaus sein, dass in großräumigen regionalen Kooperationen unterschiedlichste Planungskulturen aufeinandertreffen und die Akteure zunächst Vertrauen untereinander aufbauen müssen.

4.2.6. Aufgabenfelder und Themen großräumiger regionaler Kooperationen

Nachdem in Deutschland bislang keine großräumigen regionalen Kooperationen im Sinne der vorliegenden Arbeit existieren, muss für die nachfolgenden Überlegungen auf die Aufgabenfelder des MORO-Programms „Überregionale Partnerschaften" (vgl. Kapitel 4.2.1.3) zurückgegriffen werden. Diese lassen sich wie folgt abstrahieren (vgl. auch Tabelle 37):

- Allgemeine Wirtschaftsentwicklung, Förderung von Mobilität,

[936] So auch zu den großräumigen Verantwortungsgemeinschaften: Zimmermann, Horst (2007): a. a. O., S. 214/215.

- Förderung der Wissensgesellschaft, Stärkung des Arbeitsmarkts sowie
- Raumentwicklung.

Tabelle 37: Aufgabenfelder großräumiger regionaler Kooperationen (Beispiel MORO)

Aufgabenfeld	Aktivität	Raum
Allgemeine Wirtschaftsentwicklung, Mobilität	Clusterbildung, Logistik, maritime Wirtschaft, Ausbildung	Metropolregion Hamburg
	Branchenkooperation, Hinterlandverknüpfung der Seehäfen	Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern
Förderung der Wissensgesellschaft, Arbeitsmarkt	Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft, Fachkräftestrategie	Metropolregion Sachsendreieck
	Bildung und Vernetzung von Wissensclustern insbesondere im Bereich Life Science	Metropolregion Frankfurt Rhein-Main, Mittelhessen, Metropolregion Rhein-Neckar, Westpfalz
Raumentwicklung	Ausweitung des regionalen Entwicklungskonzeptes	Metropolregion Stuttgart
	Aufbau einer grenzüberschreitenden Regional Governance und Einstieg in eine funktionsräumliche Arbeitsteilung	Europäischer Verflechtungsraum Bodensee

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Melzer, Michael (2008): Die Modellregionen im Überblick, in: MORO-Informationen 3/1, Mai 2008, S. 7.

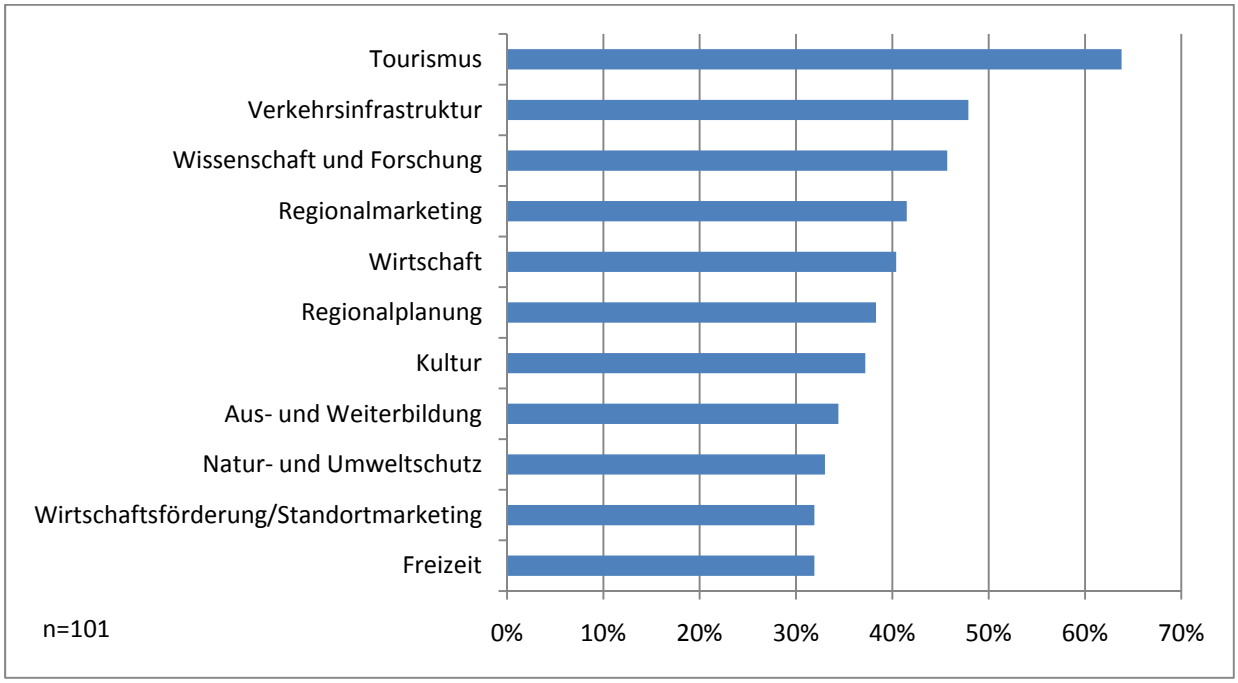
Anhand der Kategorisierung der Aufgabenfelder zeigt sich, dass im Wesentlichen die drei Bereiche „Wirtschaftsentwicklung", „Wissensgesellschaft" und „Raumentwicklung" in Angriff genommen werden. Auch im Bereich „Raumentwicklung" handelt es sich um sehr „weiche" Themen. Die Clusterbildung und Branchenkooperationen in der Metropolregion Hamburg und in der Gemeinschaft Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern ist als Thema der wirtschaftsbezogenen Regionalentwicklung leicht gestaltbar und mit wenigen Konflikten behaftet. Bei diesen beiden Projekten wird die Problematik weniger in der Moderation von Verteilungskonflikten bestehen als vielmehr darin, eine geeignete Branche zu finden, in der Verflechtungen zwischen den kooperierenden Regionen bestehen. Auch im Bereich des Arbeitsmarktes (Ausbildung in der Metropolregion Hamburg und Fachkräftestrategie in der Metropolregion Sachsendreieck) handelt es sich eher um einen entwickelnden und motivierenden als einen ordnungspolitischen Ansatz. Die Bildung und Vernetzung von Wissensclustern im Bereich Life Science (Mittelhessen, Metropolregion Frankfurt Rhein-Main, Metropolregion Rhein-Neckar, Westpfalz) fällt ebenfalls im Wesentlichen unter Erfahrungs- und Informationsaustausch und steht damit erst am Anfang der Institutionalisierung einer regionalen Kooperation (vgl. Kapitel 2.7.3.5).

Im Bereich der Raumentwicklung ist die Ausweitung eines bestehenden regionalen Entwicklungskonzeptes (Metropolregion Stuttgart) ebenfalls noch als relativ weiche Maßnahme zu betrachten. Sofern in diesem Entwicklungskonzept keine klaren Zielvorgaben gemacht werden und auch – im Sinne der klassischen Planung – Belange abgewogen und zurückgestellt werden, handelt es sich bei regionalen Entwicklungskonzepten oftmals um reine „Wunschkonzerte". Interessant ist das Ziel im Europäischen Verflechtungsraum Bodensee, eine grenzüberschreitende Governance aufzubauen und eine funktionsräumliche Arbeitsteilung einzuläuten. Sollte dies gelingen, handelte es sich dabei um das einzige Projekt, das den Zielsetzungen der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften" (vgl. 4.2.1.3) gerecht werden würde.

Eine Untersuchung im Rahmen des MORO-Vorhabens „Großräumige Verantwortungsgemeinschaft Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern" hat ergeben, dass sich Aufgabenfelder für großräumige Verantwortungsgemeinschaften in erster Linie in den Bereichen Tourismus, Verkehrsinfrastruktur, Wissenschaft und Forschung, Regionalmarketing und Wirtschaft ergeben (vgl. Abbildung 26). Interessant ist dabei, dass das Themenfeld „Standortmarketing/Wirtschaftsförderung", das bei Themenfeldern für die interkommunalen Kooperation

immer als geeignet bewertet wird, in dieser Befragung bezogen auf großräumige Verantwortungsgemeinschaften zusammen mit dem Feld „Freizeit“ auf dem letzten Platz zeigt.

Abbildung 26: Aufgabenfelder großräumiger Verantwortungsgemeinschaften



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (Hrsg., 2008): Großräumige Verantwortungsgemeinschaft Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Kooperation und Vernetzung im Nordosten”, Endbericht November 2008, Berlin/Brandenburg.

Welche Aufgabenfelder sich weiterhin für die großräumige regionale Kooperation anbieten, wird sich in der empirischen Untersuchung des Fallbeispiels (vgl. Kapitel 5) zeigen.

4.2.7. Rechtsformen der großräumigen regionalen Kooperation

Grundsätzlich kommen für die Umsetzung einer großräumigen regionalen Kooperation die gleichen Rechtsformen wie für die „klassische“ interkommunale Kooperation in Betracht (vgl. Kapitel 4.1.8). Dies sind im Wesentlichen im öffentlich-rechtlichen Bereich der Zweckverband, die Zweckvereinbarung und die Arbeitsgemeinschaft und im Bereich des Privatrechts der eingetragene Verein (BGB) und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung nach GmbHG. Dabei gilt es aber, einige Aspekte zu berücksichtigen:

Da sich großräumige regionale Kooperationen oftmals über Ländergrenzen erstrecken, die Regelungen zu den öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen aber länderspezifisch sind, scheint es sinnvoll, sich bei der Umsetzung der Kooperation auf bundesrechtliche Regelungen des Privatrechts zu konzentrieren. Dabei kommt insbesondere der Idealverein als relativ flexible Institution in Frage. Durch entsprechende Konstruktionen können dem Verein verschiedene Gremien (Beirat, Aufsichtsrat etc.) zugeordnet werden und die Entscheidungsregelungen so gestaltet werden, dass sich alle Mitglieder angemessen vertreten fühlen. Zudem ist die Vereinsstruktur flexibel hinsichtlich der Aufnahme von natürlichen und juristischen Personen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Art.

Die alleinige Konzentration auf Organisationsformen des Privatrechts zur Umsetzung einer großräumigen regionalen Kooperation greift allerdings zu kurz. Auch in einem Zweckverband können privatrechtliche öffentlich-rechtliche Akteure Mitglied werden. Wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, können neben kommunalen Gebietskörperschaften nach Zustimmung der Errichtungsbehörde (in der Regel die Kreisverwaltung oder bei kreisgrenzenüberschreitenden Zweckverbänden die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, § 5 I ZwVG) auch

Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts und natürliche Personen Mitglieder eines Zweckverbands werden.[937]

Eine besonders interessante Organisationsform zur großräumigen regionalen Kooperation stellt der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit dar, welcher durch Rechtsverordnung der EU geregelt ist.[938] Der EVTZ hat zum Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit seiner Mitglieder zu erleichtern und zu fördern. Er setzt sich aus Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und/oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts (auf fakultativer Basis) zusammen. Diese Konstruktion lässt sich auch für die interkommunale und vor allem großräumige regionale Kooperation nutzen.

Die Kompetenzen des EVTZ werden in einer auf Initiative der Mitglieder geschlossenen Übereinkunft zur Zusammenarbeit definiert. Im Rahmen seiner Zuständigkeit handelt der EVTZ im Namen und im Auftrag seiner Mitglieder. Zu diesem Zweck besitzt er die Rechts- und Geschäftsfähigkeit juristischer Personen entsprechend nationalem Recht.

Der EVTZ legt seine Satzung auf der Grundlage der Übereinkunft fest. Diese muss Folgendes präzisieren:

- die Liste der Mitglieder,
- den Gegenstand und die Aufgaben des EVTZ sowie sein Verhältnis zu den Mitgliedern,
- die Bezeichnung und Adresse des Sitzes des EVTZ,
- die Organe und deren Kompetenzen und Funktionsweise,
- die Entscheidungsverfahren,
- die Arbeitssprache(n),
- die Vereinbarungen hinsichtlich der Arbeitsweise: Personalverwaltung, Einstellungsverfahren, Gestaltung der Arbeitsverträge usw.,
- die Vereinbarungen hinsichtlich der Finanzbeiträge der Mitglieder sowie der anwendbaren Buchhaltungs- und Haushaltsregeln,
- die Bestimmung einer unabhängigen Stelle zur Finanzkontrolle und externen Prüfung.
- Die Mitglieder beschließen einen jährlichen Haushaltsplan und erstellen jährlich einen Geschäftsbericht, der von unabhängigen Experten zertifiziert wird. Im Schuldenfall steht die finanzielle Haftung der Mitglieder im Verhältnis zu ihrem Beitrag.[939]

Diese relativ flexible Organisationsform hat lediglich den Nachteil, dass Akteure aus mindestens zwei EU-Staaten am EVTZ beteiligt sein müssen und sie sich somit zwar für grenzüberschreitende großräumige regionale Kooperationen gut eignet, bei Kooperationen innerhalb Deutschlands allerdings nicht angewendet werden kann.

4.2.8. Erfolgsfaktoren großräumiger regionaler Kooperation

Für großräumige regionale Kooperationen ist es noch wichtiger als für interkommunale Kooperationen, dass sich *Promotoren und starke Persönlichkeiten* finden und für die Kooperation engagieren. Dabei sind dies im Idealfall Personen mit großer Integrationskraft aus den jeweiligen Teilräumen der Kooperation. Nur wenn aktive Akteure die Kooperation vorantreiben und weitere Akteure in ihrer Region begeistern können, kann die Kooperation über weitere räumliche Strecken erfolgreich verlaufen.

Mit der *Auswahl der Akteure* steht und fällt auch die großräumige regionale Kooperation. Bei diesen Kooperationen wird es sich vornehmlich um öffentlich-rechtliche Akteure handeln, die politisch motiviert werden kön-

937 In Bayern dürfen dagegen natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts nur Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Eine Zustimmung einer Aufsichtsbehörde ist dazu nicht erforderlich (Art. 17 II KommZG Bayern). Diese Regelung findet sich wortgleich in § 5 II KGG Hessen.

938 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. EG Nr. L 210/19.

939 Vgl. Europäische Kommission, Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung, Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_de.htm, aufgerufen am 02.04.2010.

nen. Private Akteure werden in großräumigen regionalen Kooperationen seltener zu finden sein, da diese kaum aus altruistischen Motiven einen in der Regel sehr vagen Kooperationsnutzen unterstützen dürften. Die *Größe der jeweiligen Kooperationspartner* spielt ebenfalls eine Rolle. Auf der einen Seite sollten die Akteure ausreichend groß sein, um auch eine entsprechende Bekanntheit und den legitimierten Vertretungsanspruch für ihren Raum zu besitzen. Gleichzeitig sind große korporative Akteure aber oftmals schwerfällig in ihren Aktivitäten und verursachen langwierige Entscheidungsprozesse. Deshalb sind die Vor- und Nachteile bei der Beteiligung kleiner und großer Akteure sorgfältig abzuwägen. Sicher scheint allerdings zu sein, dass es sinnvoll ist, aus allen Teilregionen ungefähr gleich große und gleich „wichtige" Partner bzw. Akteure zu wählen (Begegnung auf „Augenhöhe"). Außerdem ist es sinnvoll, zunächst mit einer kleineren Anzahl an Akteuren zu beginnen, da sich in einer kleineren Gruppe schneller Vertrauen bildet.

Die *Festsetzung gemeinsamer Ziele und Standards* ist genauso wichtig wie die *Festlegung geeigneter Konfliktlösungsmechanismen* für den Erfolg großräumiger regionaler Kooperationen. Nur wenn das Ziel eindeutig festgelegt und für alle beteiligten Akteure nachvollziehbar ist, kann der Fortschritt der Kooperation erfahren und gemessen werden. Falls einige Akteure nicht mit voller Energie hinter der Verfolgung des gemeinsamen Zieles stehen, werden sich Verzögerungen ergeben, evtl. Diskussionen um einzelne Unterziele entflammen oder Ziele gar in Frage gestellt werden. Deshalb ist die gemeinsame Erarbeitung von Zielen, die im Idealfall messbar sind, von entscheidender Bedeutung für die Motivation und den Einsatz der Akteure. Bei der gemeinsamen Erarbeitung der Ziele zeigt sich dann in der Regel bereits die Notwendigkeit, geeignete Konfliktlösungsmechanismen festzulegen. Am Anfang einer Kooperation sollten die Entscheidungen zunächst im Konsens getroffen werden, in einem späteren Stadium werden dann auch leichter Mehrheitsentscheidungen akzeptiert. Je größer die Zahl der Akteure ist, desto eher sollte die Mehrheitsentscheidung eingesetzt werden, da sich mit steigender Zahl der Akteure die Gefahr, dass ein Akteur die Rolle des Vetospielers übernimmt, rasant erhöht.

Klare Regeln sowohl bei der Entscheidungsfindung als auch in der „täglichen" Zusammenarbeit sind die Voraussetzung für ein kooperationsfreundliches Klima, denn nur dann können sich die kooperierenden Akteure darauf verlassen, auch in Konfliktfällen eine für alle nachvollziehbare Entscheidung zu treffen. Ein kooperationsfreundliches Klima erhöht darüber hinaus die Motivation und somit die Kooperationsbereitschaft der Akteure. Ein besonderes Augenmerk bei großräumigen regionalen Kooperationen ist auf die unterschiedlichen Mentalitäten der beteiligten Akteure zu richten. Insbesondere bei grenzüberschreitenden großräumigen regionalen Kooperationen kann es zu Missverständnissen zwischen den einzelnen Planungskulturen und auch im Umgang miteinander kommen. Während Akteure einiger Kulturen sich durch klare Regeln in ihrer Improvisationsmöglichkeit eingeschränkt sehen (z. B. tschechische Kultur), sind in anderen Ländern wie z. B. Deutschland klare Regelungen und eine klare Rahmensetzung Voraussetzung dafür, dass sich Akteure „sicher" fühlen.

Die gemeinsame und nachvollziehbare Festsetzung von messbaren Zielen – sofern Ziele in komplexen Policy-Feldern überhaupt messbar sind – ist auch für ein akzeptiertes Controlling und die Evaluierung wichtig. Über die Evaluierungsmethode und einen Evaluierungszeitplan sollte möglichst bald nach der Zieldefinition entschieden werden. Dabei gilt es die allgemeinen Voraussetzungen für Evaluationen zu beachten (vgl. Kapitel 2.4.2.4).

4.2.9. Probleme, Risiken und Hemmnisse großräumiger regionaler Kooperationen

Die möglichen Probleme und Risiken bei der Umsetzung großräumiger regionaler Kooperationen überschneiden sich stark mit denen der „klassischen" interkommunalen Kooperation. Auch wenn der HAUPTAUSSCHUSS DER MKRO – bezogen auf das Projekt Überregionale Partnerschaften, aber übertragbar auf eine Vielzahl großräumiger regionaler Kooperationen – feststellt, dass Erfahrungen und Vorbilder aus bilateralen oder stadtregionalen interkommunalen Kooperationen nur bedingt auf die großräumig angelegten Partnerschaften übertragen werden können,[940] so decken sich die Risiken und Problemlagen der beiden Kooperationsformen nach Einschätzung des Autors der vorliegenden Arbeit weitgehend. Die im Folgenden genannten Risiken treten allerdings sicherlich bei großräumigen regionalen Kooperationen in stärkerem bzw. verschärftem Maße auf als bei der „klassischen" interkommunalen Kooperation.

[940] Vgl. Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung", http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1101090/Bericht-zum-Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder.pdf, aufgerufen am 20.12.2009, S. 10.

Bereits seit längerem im Forschungsinteresse stehende Risiken, Probleme und Hemmnisse interkommunaler Kooperation sind (vgl. dazu insbesondere Kapitel 4.1.9 und 4.1.11):

- Übergehen der Interessen kleinerer bzw. schwächerer Akteure,
- fehlende Promotoren und fehlende Akzeptanz bei Akteuren und Betroffenen sowie
- fehlende Konfliktlösungsmechanismen und mangelhaftes Kooperationsklima

Dass die Gefahr besteht, Interessen kleinerer bzw. schwächerer Akteure zu übergehen, stellt sich in großräumigen Partnerschaften sicherlich in verschärftem Ausmaß. Allerdings ist dieser Aspekt in großem Maße von der Zahl und Art der Kooperanden abhängig. In einer Kooperation mit nur wenigen Akteuren kann den Interessen des Einzelnen und insbesondere der schwächeren Akteure sicher eher entsprochen werden als in einer Kooperation mit vielen – unter Umständen sehr heterogenen – Akteuren. Den großräumigen regionalen Kooperationen kommt in diesem Fall zugute – zumindest wenn sie im Sinne von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften bzw. Partnerschaften gesehen werden -, dass die Idee bereits eine Solidarität zwischen den Akteuren bzw. Räumen impliziert, die es schwieriger macht, die spezifischen Interessen und Befürchtungen einzelner, schwächerer Akteure zu übergehen.

Das Fehlen von starken Persönlichkeiten und Promotoren korrespondiert bei großräumigen Partnerschaften oftmals mit einer ganz eigenen Legitimationsproblematik. Die politischen Spitzen der Gebietskörperschaften sind lediglich für ihren eigenen „Sprengel“ verantwortlich. Was bei der klassischen interkommunalen Kooperation bereits regelmäßig zur Zurückhaltung führt, nämlich die Befürchtung, dass mit der Kooperation der Nutzen für eine andere Gebietseinheit größer ist als für die eigene, verschärft sich bei großräumigen regionalen Kooperationen. Zum Einen ist es noch schwieriger zu vermitteln, warum sich die eigene Gebietskörperschaft mit einer anderen, weit entfernten zum gemeinsamen Nutzen zusammen tun soll, zum Anderen ergeben sich durch die unterschiedlichen Interessenlagen unterschiedlich strukturierter Räume besonders komplexe Zusammenhänge und Gegenüberstellungen eines gemeinsamen bzw. des jeweiligen Einzelnutzens der beteiligten Gebietskörperschaften. Aus dieser Komplexität sowohl im Hinblick auf die Legitimation zur Implementation einer großräumigen regionalen Kooperation als auch auf die oftmals divergierenden Problemlagen ergibt sich, dass geeignete Promotoren oder starke Persönlichkeiten noch seltener zu finden sind als für die interkommunale Kooperation. Daraus lässt sich wiederum ableiten, dass es für großräumige regionale Kooperationen ebenfalls schwieriger ist, um Akzeptanz bei Verantwortlichen, Akteuren und Betroffenen zu werben.

Aufgrund der großen Entfernung zwischen den einzelnen Kooperanden bei großräumigen regionalen Kooperationen fehlt vielfach ein gemeinsames Kooperationsklima, wie es bei interkommunaler Kooperation oftmals zumindest in Ansätzen vorhanden ist. Während es sich bei der interkommunalen Kooperation in der Regel um benachbarte Gemeinden handelt, die meist über viele wirtschaftliche, soziale, kulturelle und auch familiäre Verflechtungen verfügen, kann es bei großräumigen regionalen Kooperationen zu regelrechten Kulturunterschieden kommen. Dabei können neben den in Teilaspekten unterschiedlichen Lebensweisen in städtischen Agglomerationen und ländlichen Peripherieräumen auch Unterschiede in der Mentalität der Menschen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Dies kann die Etablierung von Konfliktlösungsmechanismen in großräumigen regionalen Kooperationen erschweren. GLATTHAAR/HAHNE stellen dazu fest: „Die Zusammenarbeit in großräumigen regionalen Kooperationen impliziert das Einbeziehen einer neuen Steuerungsebene als Ausprägung zeitangepasster regionaler Governance. Ganz wesentlich für die Etablierung von Governance-Strukturen im Sinne sind dabei die Fragen nach der Verbindlichkeit und der Reichweite der angestrebten Kooperationen. Zentral ist daher letztlich, dass über den Konsensprozess und die lose Kooperation hinausgegangen wird.“[941] Die Institutionalisierung einer Kooperation erfordert allerdings ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten bei den Akteuren. Gerade weil die großräumige regionale Kooperation noch nicht üblich und als „Kür“ angesehen wird, scheitern viele Kooperationsideen und -ansätze an der mangelnden Einsatzfähigkeit der notwendigen Akteure.

Die Entfernung zwischen den Kooperationspartnern kann – neben Mentalitätsunterschieden – auch praktische Probleme hervorrufen. Trotz fortgeschrittener Informations- und Kommunikationstechnik lässt sich Vertrauen und Kooperationsbereitschaft oft nur in direkten Face-to-Face-Kontakten befriedigend herstellen. Dies wird durch die Entfernung erschwert. Außerdem überlagern die großräumig angelegten Kooperationen vielfach ganz oder teilweise andere Kooperationsebenen. Ähnliche Konstellationen können sich auch auf der Projektebene einstellen. Das kann dazu führen, dass zwischen den Akteuren Unsicherheiten über

941 Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): a. a. O., S. 9.

Zuständigkeiten und Konkurrenzen zwischen den Initiativen und Kooperationsebenen entstehen können.[942] Aber auch bei den Akteuren anderer Kooperationsebenen (Landkreise, Regionen/Regionalverbände, Bundesländer) kann es zu Irritationen kommen, da diese sich möglicherweise in ihren Kompetenzen beschnitten fühlen.

Nicht zuletzt ist bei großräumigen Kooperationen auch die unterschiedliche Raum- und damit Problemstruktur der Kooperanden zu benennen (siehe Tabelle 32, Kapitel 4.2.2). Dadurch wird es wesentlich schwieriger, gemeinsame Ziele zu identifizieren und den individuellen Nutzen gerecht zu verteilen. Vielfach ergibt sich aus der unterschiedlichen Problemstruktur auch eine unterschiedliche Problemwahrnehmung, d. h. Probleme, die in einem Teilraum als evident eingeschätzt werden, werden in anderen Teilräumen als nachrangig angesehen.

4.3. Zwischenfazit

Die Untersuchung der Voraussetzungen, Erfolgsbedingungen und Hemmnisse interkommunaler Kooperation und die Überlegungen zu ihrer Übertragbarkeit auf großräumige regionale Kooperationen zeigen, dass sich interkommunale Kooperationen und großräumige regionale Kooperationen in vielen Punkten ähnlich sind.

Großräumige regionale Kooperationen lassen sich wie folgt charakterisieren: Bei der Betrachtung ihres räumlichen Umgriffs zeigt sich, dass die kooperierenden Akteure oftmals weit voneinander entfernt sind. Dies kann in vielen Fällen zu einem nur partiell zusammenhängenden räumlichen Kooperationsgebiet führen. Kennzeichnend sind die unterschiedlichen Raum- und damit Problemstrukturen zwischen den Herkunftsräumen der Akteure. Deshalb ergeben sich nur teilweise gemeinsame Herausforderungen und Problemlagen. Darüber hinaus sind sich großräumige regionale Kooperationen und die interkommunale Kooperation in vielen Punkten ähnlich.

Aus Sicht der Policy-Forschung kann der Ansatz der großräumigen regionalen Kooperation als „Policy“ aufgefasst werden. Es lassen sich sowohl die Politikdimensionen dieser Policy aufzeigen sowie ihre Einordnung in das politisch-administrative System mit seinen Wirkungen (outputs) und Auswirkungen (outcomes). Der Policy-Cycle lässt sich nahezu in idealtypischer Form auf den Entstehungsprozess einer großräumigen regionalen Kooperation übertragen. Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Einmal der Politikprozess zur Setzung der rechtlichen Rahmenbedingungen für großräumige regionale Kooperationen und einmal die Entstehung und Umsetzung eines konkreten großräumigen regionalen Kooperationsprojektes. Innerhalb des Policy-Feldes „großräumige regionale Kooperationen“ finden sich entscheidungs- und verhaltensregulierenden Programmelemente ebenso wie Programmelemente zur direkten Verteilung von Gütern und Lasten. Bei der Betrachtung der Steuerungsinstrumente innerhalb dieses Policy-Feldes müssen ebenfalls die beiden Ebenen „Rahmensetzung/Initiierung“ und „Umsetzung/konkrete Problembearbeitung“ unterschieden werden. Während finanzielle Anreize, die Steuerung durch Angebot und Strukturierung und regulative Elemente eher bei der Rahmensetzung zum Einsatz kommen, ist die konkrete Arbeit einer großräumigen regionalen Kooperation in der Regel durch das Instrument der Information- und Überzeugung sowie die Setzung finanzieller Anreize zur Verhaltensänderung der Adressaten geprägt.

Die Aufgabenfelder bislang angewandter Kooperationen, die den großräumigen regionalen Kooperationen im räumlichen Umgriff ähnlich sind, sind eher „weichen“ Maßnahmen zuzuordnen. Hier geht es in erster Linie um gemeinsame Aktivitäten, die sich nicht im Bereich der Pflichtaufgaben bewegen. Ein Schwerpunkt liegt bislang im Bereich der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung und zur Förderung der Wissensgesellschaft im Allgemeinen. Bei den gemeinsamen Aktivitäten handelt es sich in erster Linie um Aktivitäten, die jede Region auch hätte gemeinsam bewältigen können. Ein Nutzen, der sich allein aus der großräumigen Kooperation generiert, ist (noch) nicht ersichtlich. Deshalb ist abzuwarten, inwiefern sich großräumige regionale Kooperationen dazu eignen, auch Verteilungskonflikte zwischen Ballungsräumen und eher ländlich geprägten Räumen zu lösen und Kooperationsfelder zu finden, in denen die Akteure aller beteiligten Regionen einen zusätzlichen Nutzen erfahren, der sich eventuell auch als akzeptierter Nachteil auf andere Partner auswirkt.

Die wesentlichen Herausforderungen und damit verbunden Risiken, Probleme und Hemmnisse großräumiger regionaler Kooperationen, die sie von „klassischen“ interkommunalen Kooperationen unterscheiden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

---

[942] Vgl. Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung“, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1101090/Bericht-zum-Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder.pdf, aufgerufen am 20.12.2009, S. 10.

- Größere Entfernung der Kooperationspartner,
- Unterschiedliche Raumstruktur und daraus resultierende Interessen und Problemlagen.

Diese beiden Gesichtspunkte müssen bei der Implementation großräumiger regionaler Kooperationen immer auch bedacht werden, um erfolgreiche Partnerschaften und Projekte zu generieren.

Im folgenden Kapitel soll nun versucht werden, anhand bereits bestehender Kooperationen in den Räumen Rhein-Hunsrück und Rhein-Main die Potenziale für gemeinsame großräumige Kooperationen zu ermitteln und Ansatzpunkte für ihre Implementation zu untersuchen.

5. Großräumige regionale Kooperationen in der Praxis – das Beispiel Rhein-Main/Rhein-Hunsrück

5.1. Auswahl und Abgrenzung der Untersuchungsräume

Bei der Auswahl der Untersuchungsräume wurde bewusst darauf verzichtet, bestehende Kooperationen im Rahmen des MORO-Forschungsprojekts zu untersuchen, sondern zu prüfen, ob großräumige regionale Kooperationen auch in anderen Teilen Deutschlands möglich sind. Daher fiel ausgehend vom Flughafen Frankfurt-Hahn die Wahl auf die Rhein-Hunsrück-Region und ihre Verknüpfungen zum Rhein-Main-Gebiet.

Bei der Abgrenzung der Untersuchungsräume wurden aus Gründen der statistischen Vergleichbarkeit Landkreisgrenzen herangezogen. Bei vielen aktuellen interkommunalen und regionalen Kooperationen werden allerdings variable Geometrien in Bezug auf die Abgrenzung angewandt, insbesondere dann, wenn auch private Akteure an den Kooperationen beteiligt sind, die naturgemäß keine Hoheit über eine Gebietskörperschaft inne haben und räumlich meist wenig gebunden sind. Um einen Eindruck der Situation in den Untersuchungsräumen zu gewinnen, wurden die Daten auf Ebene der Landkreise miteinander verglichen.

5.1.1. Region Rhein-Hunsrück

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Region Rhein-Hunsrück ist der ehemalige Militärflughafen Hahn, den die amerikanischen Streitkräfte Anfang der 1990er Jahre verlassen haben und der nun zu einem internationalen Verkehrsflughafen ausgebaut worden ist. Er liegt auf der Gemarkung der Ortsgemeinden Hahn und Lautzenhausen der Verbandsgemeinde Kirchberg/Hunsrück im äußersten Westen des Landkreises Rhein-Hunsrück (Sitz der Kreisverwaltung: Simmern).[943] Die räumlich-funktionalen Verflechtungen erstrecken sich naturgemäß über die – engen – Kreisgrenzen des Rhein-Hunsrück-Kreises hinaus auch in die angrenzenden Landkreise.

Deshalb sollen hier folgende Gebietskörperschaften als „Region Rhein-Hunsrück“ betrachtet werden:

Tabelle 38: Gebietskörperschaften der Region Rhein-Hunsrück

Landkreise		
Bad Kreuznach (RP)	Birkenfeld (RP)	Rhein-Hunsrück-Kreis (RP)
Bernkastel-Wittlich (RP)	Cochem-Zell (RP)	

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

[943] Der in der vorliegenden Arbeit verwandte Begriff der Region Rhein-Hunsrück ist nicht zu verwechseln mit den Grenzen der Gebietskörperschaft Rhein-Hunsrück-Kreis. Der Begriff „Region Rhein-Hunsrück“ ist für den hier betrachteten Untersuchungsraum bewusst gewählt, da das Mittelgebirge Hunsrück und das Rheintal weit über die Grenzen des Rhein-Hunsrück-Kreises für die Region rund um den Flughafen Hahn prägend sind.

Abbildung 27: Gebiet der Region Rhein-Hunsrück

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Die Region Rhein-Hunsrück umfasst in dieser Abgrenzung 4.501 km² und ca. 526.000 Einwohner (2007).[944]

5.1.2. Region Rhein-Main

Als Region Rhein-Main wird in der vorliegenden Arbeit das Gebiet der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main bezeichnet. Mögliche andere Abgrenzungen der Region Rhein-Main wären – wesentlich enger gefasst – das Gebiet des ehemaligen Umlandverbandes Frankfurt (vgl. Abbildung 28), das Gebiet des heutigen Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (vgl. Abbildung 29) oder der Regierungsbezirk bzw. die Planungsregion Südhessen (vgl. Abbildung 30).

944 Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.

Abbildung 28: Gebiet des ehemaligen Umlandverbandes Frankfurt (UVF, bis 2001)

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Abbildung 29: Gebiet des heutigen Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM, seit 2001)

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Abbildung 30: Gebiet des Regierungsbezirks bzw. der Planungsregion Südhessen

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Die genannten Abgrenzungen einer Region Rhein-Main sind unterschiedlich weit gefasst. Während der ehemalige Umlandverband lediglich aus den beiden großen Städten Frankfurt und Offenbach sowie 43 angrenzenden Umlandgemeinden bestand, umfasst der Regierungsbezirk Südhessen den gesamten südlichen Teil Hessens mit den kreisfreien Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden sowie den Landkreisen Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis und Wetteraukreis. Allen diesen Abgrenzungen ist gemein, dass sie sich stark an großräumigen administrativen Grenzen – insbesondere an den Grenzen des Regierungsbezirks und Ländergrenzen – orientieren.[945]

Für eine Untersuchung zu (großräumigen) regionalen Kooperationen ist es daher unerlässlich, eine Abgrenzung zu wählen, die sich weniger stark an großräumigen administrativen Grenzen, sondern vielmehr an kleinräumigeren Grenzen (Landkreise und kreisfreie Städte) orientiert und mehr die funktionalen Verflechtungen im Raum berücksichtigt. Daher bietet sich für die vorliegende Untersuchung die „Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main“, wie sie das Forum der Industrie- und Handelskammern Rhein-Main 2004 definiert hat, als Untersuchungsraum an. Sie umfasst den gesamten Regierungsbezirk Südhessen, einzelne Landkreise der Regierungsbezirke Mittel- und Nordhessen sowie einzelne Landkreise und kreisfreie Städte in den angrenzenden Bundesländern in Bayern und Rheinland-Pfalz (vgl. Abbildung 31).

Demnach gehören zur Region Rhein-Main die folgenden Gebietskörperschaften:

[945] Selbstverständlich orientieren sich die Abgrenzungen auch an Gemeinde- und Landkreisgrenzen. Allerdings ist für die wissenschaftliche Untersuchung der regionalen Kooperationen die Definition des Untersuchungsraums unerlässlich, weswegen eine Abgrenzung anhand der Landkreise/kreisfreien Städte vorgenommen werden soll.

Tabelle 39: Gebietskörperschaften der Region Rhein-Main (Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main)

Kreisfreie Städte	Landkreise		
Darmstadt (HE)	Bergstraße (HE)	Main-Kinzig-Kreis (HE)	Aschaffenburg-Land (BY)
Frankfurt (HE)	Darmstadt-Dieburg (HE)	Main-Taunus-Kreis (HE)	Miltenberg (BY)
Offenbach (HE)	Fulda (HE)	Odenwaldkreis (HE)	Alzey-Worms (RP)
Wiesbaden (HE)	Gießen (HE)	Offenbach-Land (HE)	Mainz-Bingen (RP)
Aschaffenburg (BY)	Groß-Gerau (HE)	Rheingau-Taunus-Kreis (HE)	
Mainz (RP)	Hochtaunuskreis (HE)	Vogelsbergkreis (HE)	
Worms (RP)	Limburg-Weilburg (HE)	Wetteraukreis (HE)	

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Hrsg., 2008): Regionales Monitoring 2008, Zahlen und Karten zur Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, S. 4.

Abbildung 31: Gebiet der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main umfasst in dieser Abgrenzung 14.755 km² und ca. 5.523.000 Einwohner (2007).[946]

5.2. Vergleichende Strukturanalyse der Untersuchungsräume

Ein Wesensmerkmal großräumiger regionaler Kooperationen ist die Kooperation zwischen Räumen (bzw. Gebietskörperschaften) unterschiedlicher Struktur (Raum-, Bevölkerungs-, Wirtschaftsstruktur etc.). Deshalb werden in den folgenden Kapiteln die Indikatoren für die einzelnen Untersuchungsräume stets auch nach dem raumstrukturellen Typus (Agglomerationsraum, Verstädterter Raum, Ländlicher Raum) aufgeschlüsselt. Damit kann aufgezeigt werden, dass sowohl innerhalb der einzelnen Untersuchungsräume (Rhein-Hunsrück-Region, Rhein-Main-Gebiet) bereits Unterschiede in der Ausprägung der Indikatoren bestehen. Gleichzeitig kann deutlich gemacht werden, dass zwischen den beiden Untersuchungsräumen Gemeinsamkeiten aber auch Unterschiede hinsichtlich ihrer Struktur bestehen.

5.2.1. Raumstruktureller Typus

Nach der Kategorisierung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung existieren drei siedlungsstrukturelle Grundtypen von Regionen: Agglomerations-, verstädterte und ländliche Räume. Diese Grundtypen sind wie folgt gekennzeichnet:

Tabelle 40: Merkmale der raumstrukturellen Grundtypen nach der Kategorisierung des BBR

Grundtypen/Regionstypen	Merkmale
Agglomerationsräume	Oberzentrum über 300.000 EW und/oder Bevölkerungsdichte über 300 EW/km²
Verstädterte Räume	Bevölkerungsdichte über 150 EW/km² oder Oberzentrum über 100.000 EW mit Bevölkerungsdichte über 100 EW/km²
Ländliche Räume	Bevölkerungsdichte unter 150 EW/km² und ohne Oberzentrum über 100.000 EW und/oder mit Oberzentrum mit Bevölkerungsdichte unter 100 EW/km²

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

Demnach sind die Landkreise und kreisfreien Städte der beiden Untersuchungsräume wie folgt einzuordnen:

946 Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.

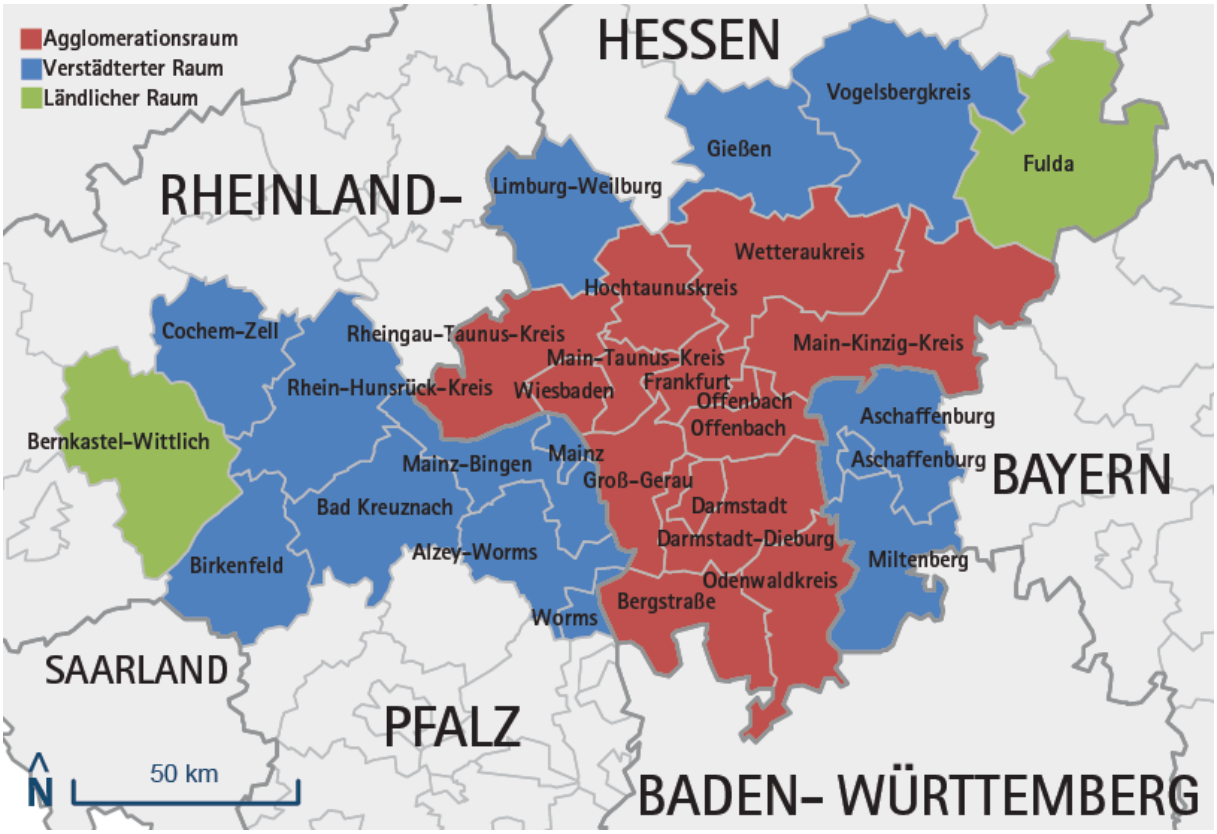
Tabelle 41: Raumstrukturtypen in den Untersuchungsräumen

	Kreisfreie Städte	Landkreise	
Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main			
Agglomerationsraum	Darmstadt (HE)	Bergstraße (HE)	Main-Taunus-Kreis (HE)
	Frankfurt (HE)	Darmstadt-Dieburg (HE)	Odenwaldkreis (HE)
	Offenbach (HE)	Groß-Gerau (HE)	Offenbach-Land (HE)
	Wiesbaden (HE)	Hochtaunuskreis (HE)	Rheingau-Taunus-Kreis (HE)
		Main-Kinzig-Kreis (HE)	Wetteraukreis (HE)
Verstädterter Raum	Aschaffenburg (BY)	Gießen (HE)	Miltenberg (BY)
	Mainz (RP)	Limburg-Weilburg (HE)	Alzey-Worms (RP)
	Worms (RP)	Vogelsbergkreis (HE)	Mainz-Bingen (RP)
		Aschaffenburg-Land (BY)	
Ländlicher Raum		Fulda (HE)	
Region Rhein-Hunsrück			
Agglomerationsraum			
Verstädterter Raum		Bad Kreuznach (RP)	Cochem-Zell (RP)
		Birkenfeld (RP)	Rhein-Hunsrück-Kreis (RP)
Ländlicher Raum		Bernkastel-Wittlich (RP)	

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

Abbildung 32: Raumstrukturtypen in den Untersuchungsräumen



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

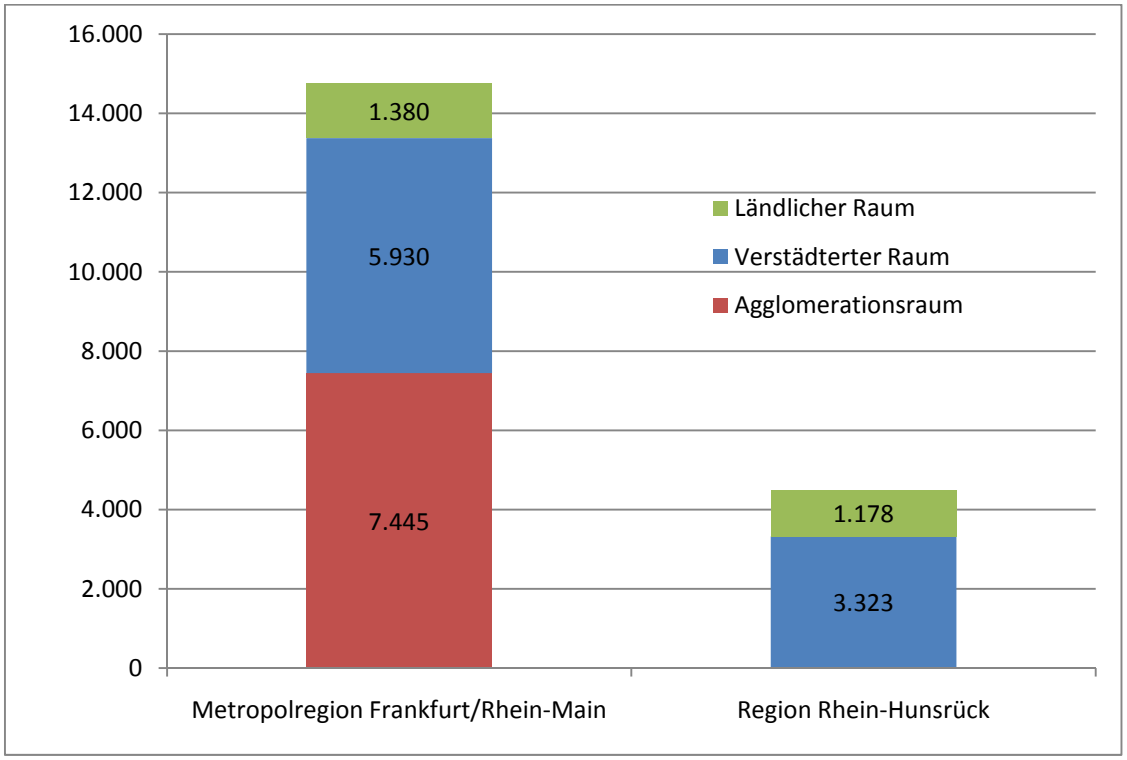
Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

Raumstrukturell wird die *Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main* dominiert von den hochverdichteten Agglomerationsräumen rund um Wiesbaden, Frankfurt und Darmstadt. Hinzu kommen verstädterte Räume höherer Dichte rund um die Städte Aschaffenburg, Mainz und Worms. Im Norden schließt sich mit der Planungsregion Mittelhessen (Landkreise Gießen, Limburg-Weilburg und Vogelsbergkreis innerhalb der Metropolregion) ein verstädterter Raum mittlerer Dichte ohne große Oberzentren an. Im äußersten Nordosten befindet sich mit dem Landkreis Fulda (Planungsregion Nordhessen) ein ländlicher Raum höherer Dichte.

Die Region Rhein-Hunsrück besitzt kein herausragendes Zentrum und ist dem Grundsatz nach eher ländlich geprägt. Sie umfasst mit den Landkreisen Bad Kreuznach und Birkenfeld zwei verstädterte Räume höherer Dichte, mit den Landkreisen Rhein-Hunsrück und Cochem-Zell zwei verstädterte Räume mittlerer Dichte mit großem Oberzentrum (Koblenz) sowie den Landkreis Bernkastel-Wittlich als ländlichen Raum höherer Dichte.[947]

947 Bei dieser raumstrukturellen Einteilung zeigt sich deutlich die Schwierigkeit einer verbindlichen Definition ländlicher Räume (vgl. auch Kapitel 3.3.2.1). Neben dieser Schwierigkeit ist auch die Problematik von Aggregationen zu größeren Einheiten zu beachten, mit denen Unterschiede innerhalb der Betrachtungseinheit nivelliert werden. Eine feingliedrige Kategorisierung des BBR (siedlungsstrukturelle Kreistypen) hinsichtlich ländlicher Räume lässt daher auch ländliche Kreise in den Agglomerations- und verstädterten Räumen zu. Darin sind in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main der Vogelsbergkreis (HE) und in der Region Rhein-Hunsrück die Landkreis Birkenfeld, Cochem-Zell und der Rhein-Hunsrück-Kreis als ländliche Kreise in verstädterten Räumen gekennzeichnet. Darüber hinaus ist in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main der Landkreis Fulda ländlicher Kreis höherer Dichte, in der Region Rhein-Hunsrück der Landkreis Bernkastel-Wittlich als ländlicher Raum geringerer Dichte kategorisiert.

Abbildung 33: Fläche der Untersuchungsräume nach Raumstrukturtypen

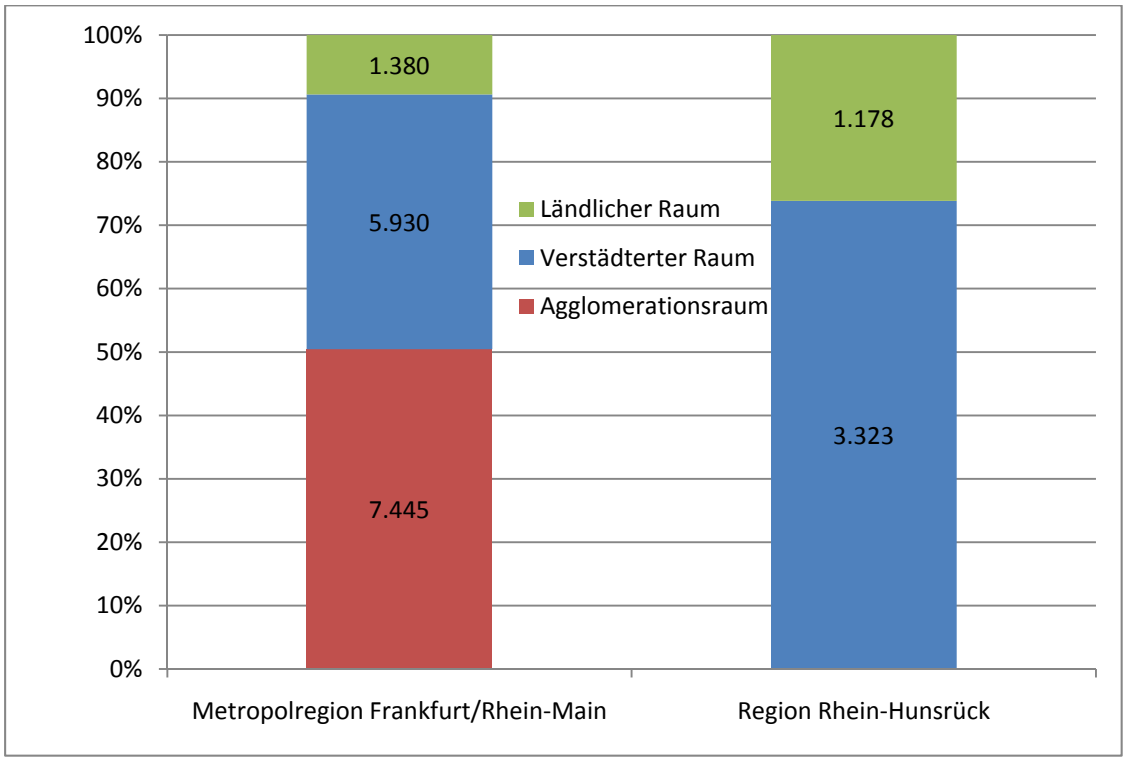


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

Betrachtet man die Raumstrukturtypen in den Untersuchungsräumen hinsichtlich ihrer Fläche, so zeigt sich, dass in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main der Agglomerationsraum ca. 50 % der Fläche umfasst, der verstädterte Raum ca. 40 % und der ländliche Raum ca. 10 %. In der Region Rhein-Hunsrück sind die Anteil des verstädterten Raumes mit ca. 75 % und des ländlichen Raumes mit ca. 25 % deutlich höher, wogegen kein Teil dieser Region als Agglomerationsraum eingestuft wird (vgl. Abbildung 34).

Abbildung 34: Flächenanteile der Raumstrukturtypen in den Untersuchungsräumen



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

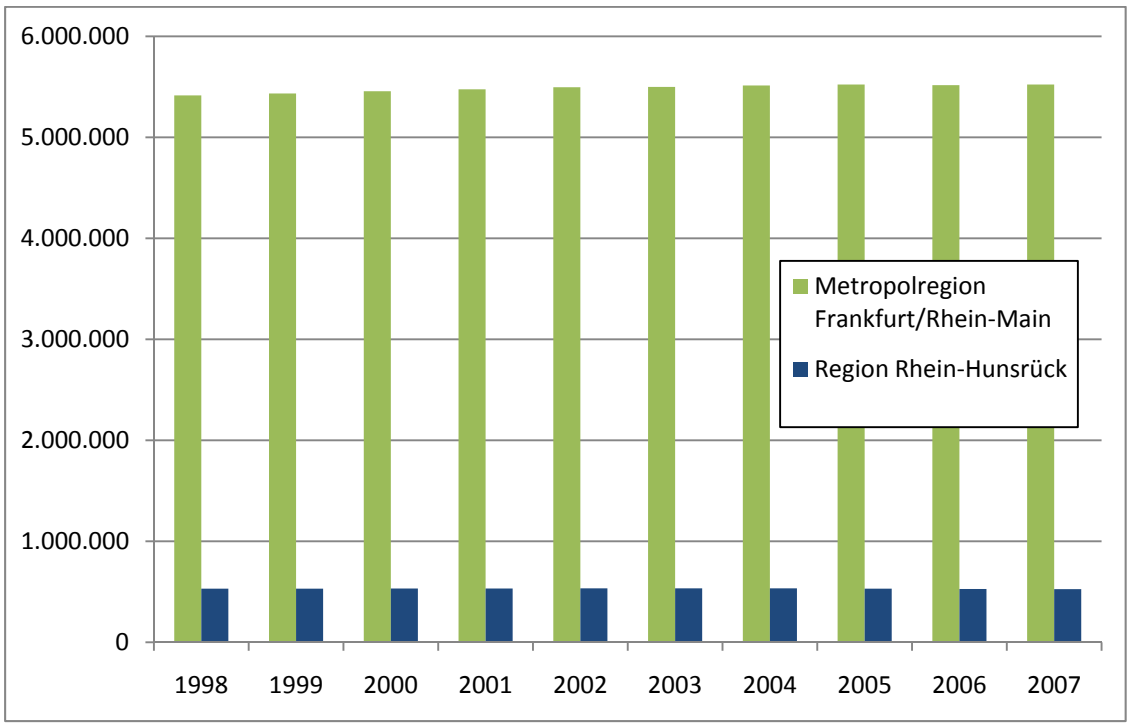
Quellen: Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

5.2.2. Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

5.2.2.1. Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte

Die Einwohnerzahl der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main betrug am 31.12.2007 5.522.969 Einwohner und war damit ungefähr zehnmal höher als die Einwohnerzahl der Region Rhein-Hunsrück zum gleichen Zeitpunkt (526.109 EW) (vgl. Abbildung 35).

Abbildung 35: Einwohnerzahl in den Untersuchungsräumen 1998-2007

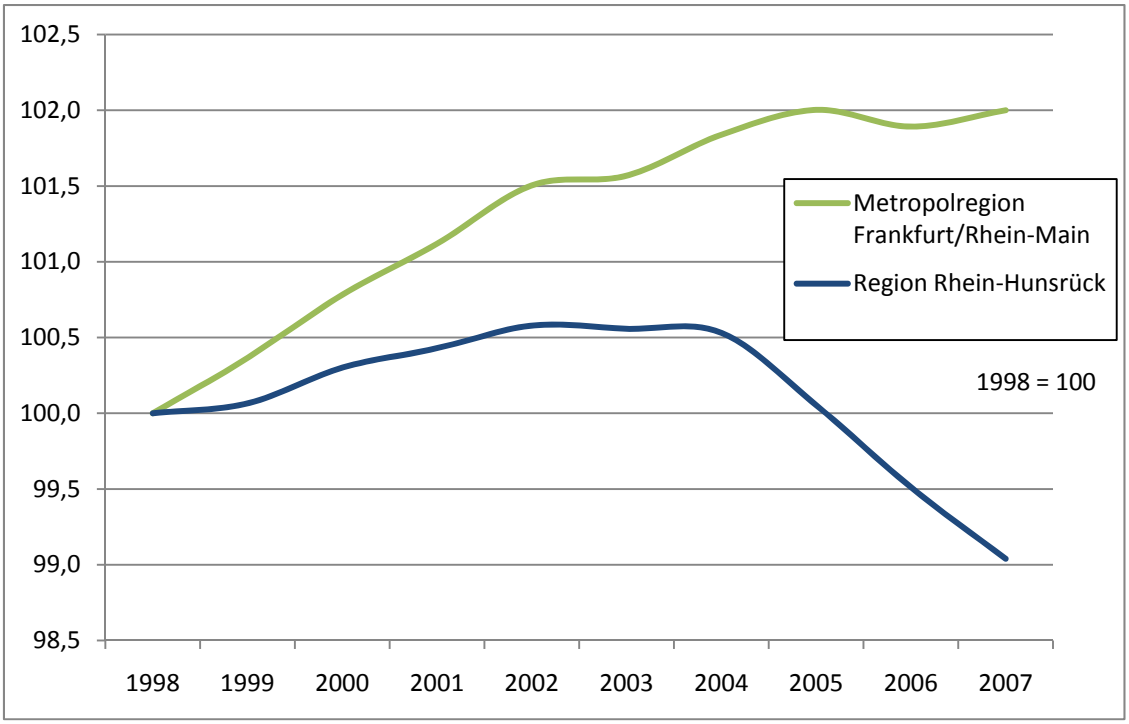


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.

Insgesamt hat sich die Anzahl der Einwohner im zehnjährigen Betrachtungszeitraum von 1997 bis 2007 nur minimal verändert. Die Einwohnerzahl der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main wuchs in diesem Zeitraum um ca. 2 %, wobei sie in den fünf Jahren zwischen 1998 und 2002 wesentlich stärker wuchs als zwischen 2003 und 2007. In der Region Rhein-Hunsrück stieg die Einwohnerzahl in den ersten fünf Jahren um ca. 0,5 %, nach einer zweijährigen Stagnation nimmt die Einwohnerzahl seit 2004 konstant ab und liegt nun ungefähr 1 % unter dem Ausgangswert von 1998 (vgl. Abbildung 36).

Abbildung 36: Indizierte Entwicklung der Einwohnerzahl der Untersuchungsräume 1998-2007

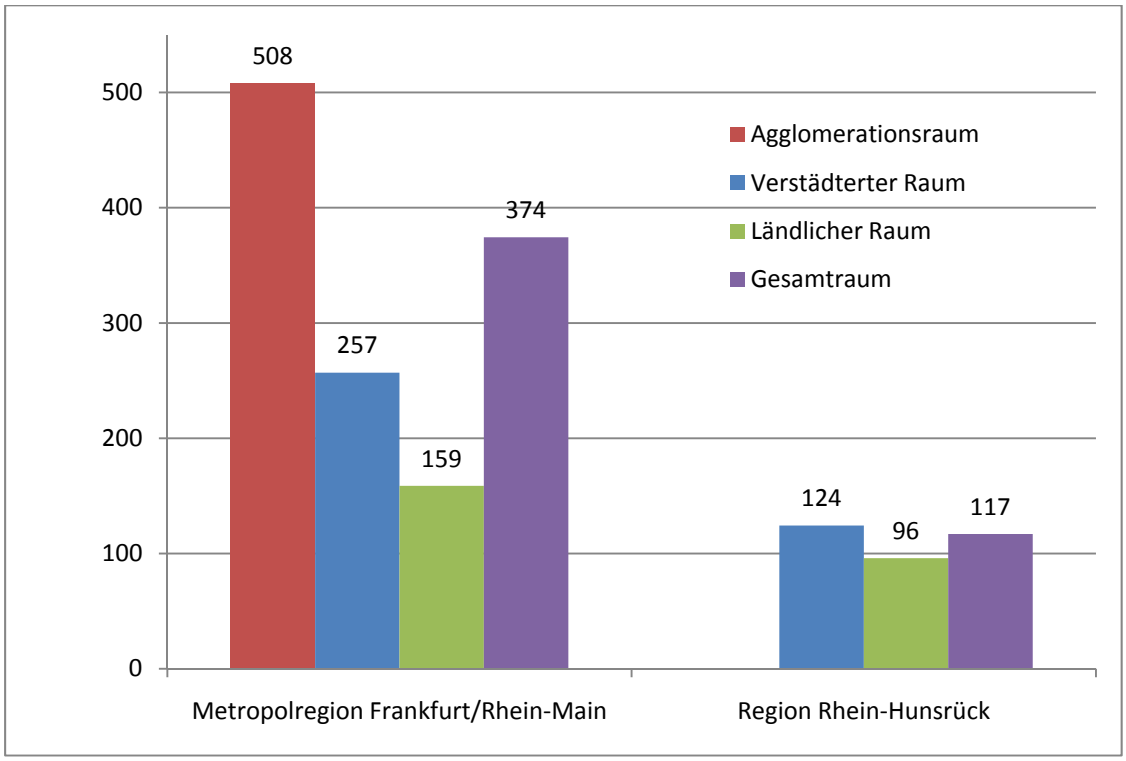


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.

Die Einwohnerdichten der beiden Untersuchungsregionen sind ebenfalls unterschiedlich, hinzu kommen Disparitäten innerhalb der einzelnen Regionen. Während die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main insgesamt eine Bevölkerungsdichte von 374 EW/km² aufweist, beträgt sie in der Region Rhein-Hunsrück lediglich 117 EW/km². Innerhalb der Metropolregion bewegen sich die Einwohnerdichte zwischen 508 EW/km² in den Agglomerationsräumen und 159 EW/km² in den ländlichen Räumen, wobei sie in den verstädterten Räumen bei 257 EW/km² liegt. Die unterschiedlichen Siedlungsstrukturtypen in der Region Rhein-Hunsrück unterscheiden sich nicht so deutlich voneinander: In den verstädterten Bereichen beträgt die Dichte 124 EW/km² in den ländlichen Bereichen 96 EW/km² (vgl. Abbildung 37).

Abbildung 37: Bevölkerungsdichte in den Untersuchungsräumen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen



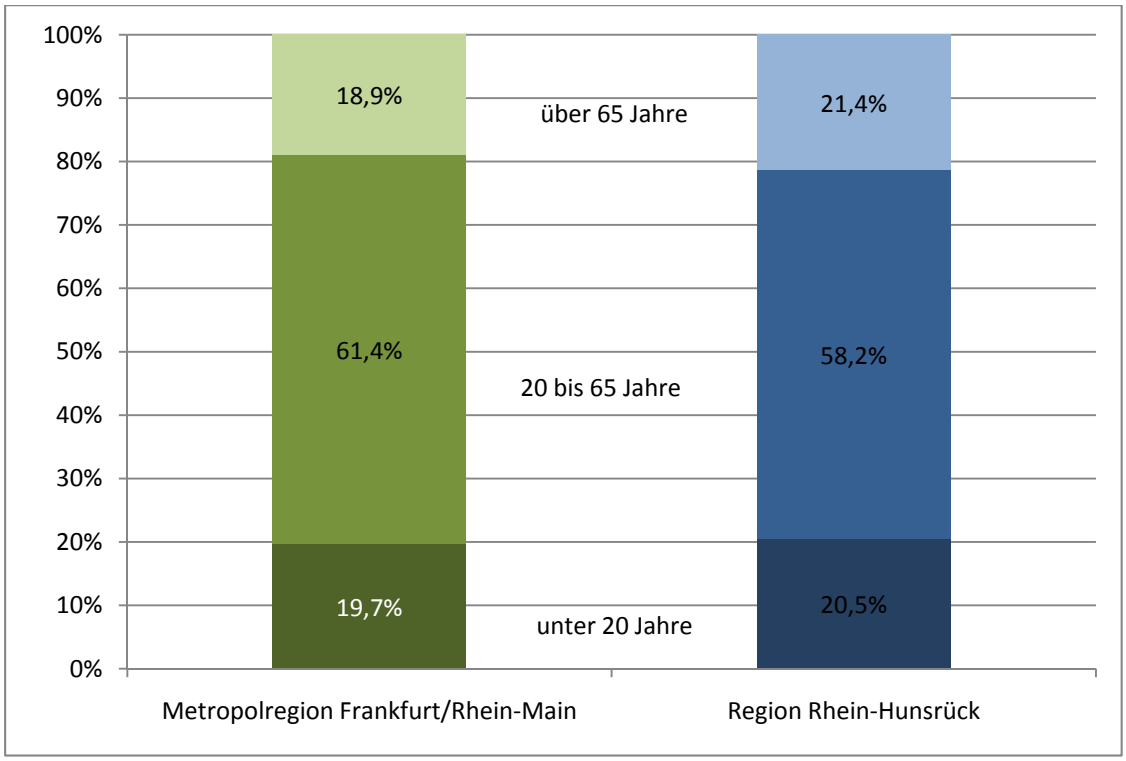
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

5.2.2.2. Altersstruktureller Aufbau

Der altersstrukturelle Aufbau ist in den beiden Untersuchungsräumen leicht unterschiedlich. In der Region Rhein-Hunsrück ist der Anteil der jungen Menschen (unter 20 Jahren) mit 20,5 % etwas höher als in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main mit 19,7 % (2007). Der Anteil der Bevölkerung zwischen 20 und 65 Jahren ist hingegen in der Metropolregion mit 61,4 % höher als in der Region Rhein-Hunsrück (58,2 %). Der Anteil der Senioren (über 65 Jahre) an der Gesamtbevölkerung ist wiederum in der Region Rhein-Hunsrück mit 21,4 % höher als in der Metropolregion (18,9 %) (vgl. Abbildung 38).

Abbildung 38: Anteile der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung 2007

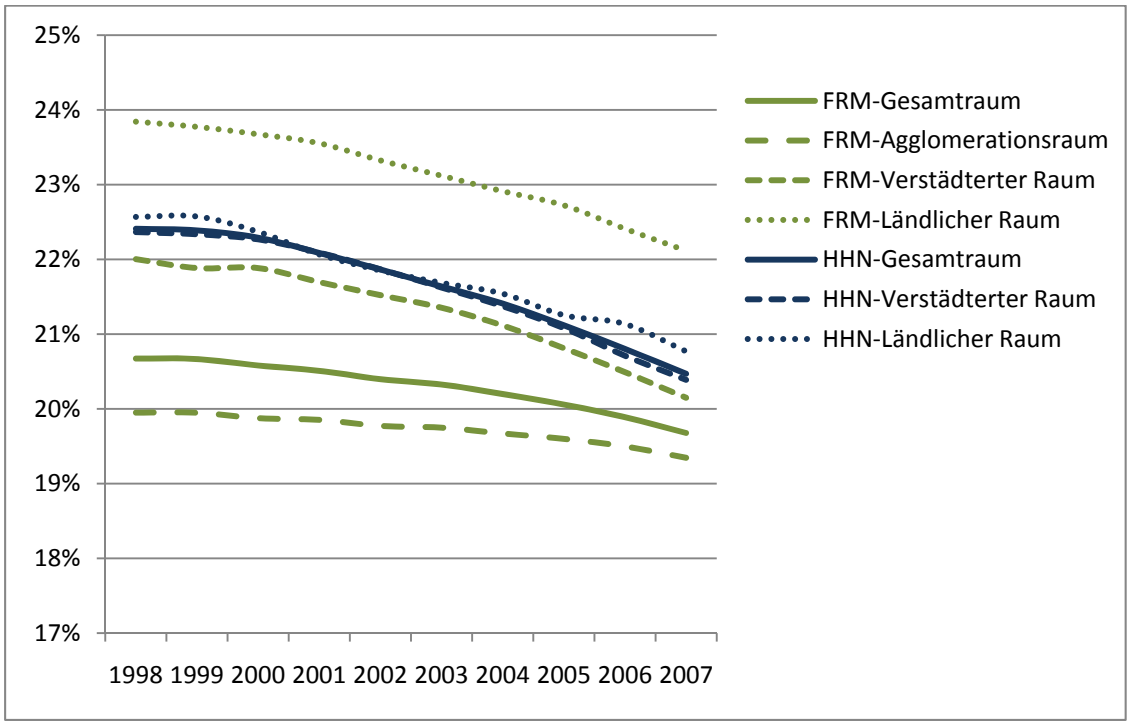


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.

Im Zeitverlauf geht der Anteil der Personen unter 20 Jahren in beiden Untersuchungen kontinuierlich zurück. Waren 1998 noch 22,4 % der Einwohner der Region Rhein-Hunsrück unter 20 Jahre alt, waren es im Jahr 2007 nur noch 20,5 % (-8,5 %). Etwas weniger stark war der Rückgang in der Metropolregion von 20,7 % auf 19,7 % (-4,9 %). Während innerhalb der Region Rhein-Hunsrück keine wesentlichen Unterschiede bestehen, sind die Rückgänge innerhalb der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main je nach siedlungsstrukturellen Regionstyp unterschiedlich: Agglomerationsraum -3,5 %, Verstädterter Raum -8,6 %, Ländlicher Raum -7,1 %. Dabei sind allerdings das Ausgangs- und damit auch das Endniveau ebenfalls unterschiedlich. Die ländlichen Räume in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main haben dabei den höchsten Anteil von Personen unter 20 Jahren (22,1 %), während der Anteil im Agglomerationsraum lediglich 19,3 % beträgt (vgl. Abbildung 39).

Abbildung 39: Anteil der unter 20-Jährigen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1998-2007

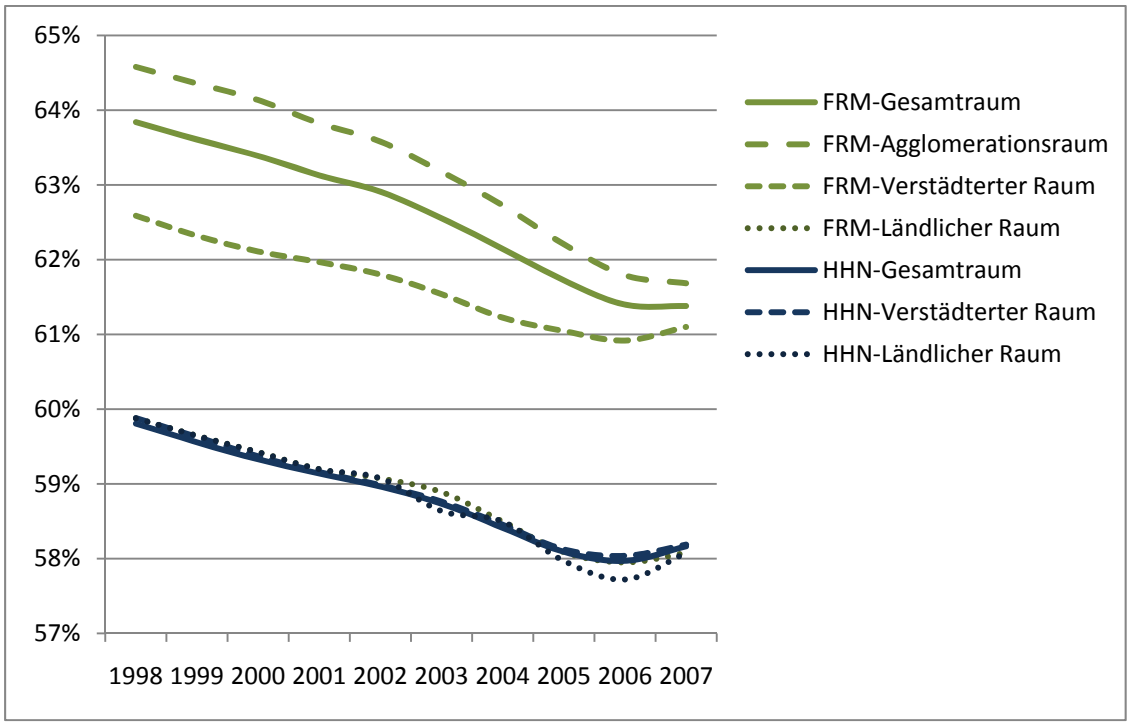


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

Der Anteil der Personen zwischen 20 und 65 Jahren geht in beiden Untersuchungen ebenfalls nahezu kontinuierlich zurück. Waren 1998 noch 59,8 % der Einwohner der Region Rhein-Hunsrück zwischen 20 und 65 Jahre alt, waren es im Jahr 2007 nur noch 58,2 % (-2,7 %). Etwas stärker war der Rückgang in der Metropolregion von 63,8 % auf 61,4 % (-3,8 %). Während innerhalb der Region Rhein-Hunsrück keine wesentlichen Unterschiede bestehen, sind die Rückgänge innerhalb der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main je nach siedlungsstrukturellen Regionstyp unterschiedlich: Agglomerationsraum -4,5 %, Verstädterter Raum -2,4 %, Ländlicher Raum -3,2 %. Dabei sind allerdings das Ausgangs- und damit auch das Endniveau ebenfalls unterschiedlich. Der Agglomerationsraum innerhalb der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main hat 2007 dabei den höchsten Anteil von Personen zwischen 20 und 65 Jahren (61,7 %), während sich der Anteil im ländlichen Raum der Region auf lediglich 58,1 % beläuft. Bemerkenswert ist die seit 2006 vorhandene Trendumkehr. Danach steigt seit 2006 der Anteil der Personen zwischen 20 und 65 Jahren in den verstädterten und ländlichen Räumen beider Untersuchungsräume leicht an, in den anderen siedlungsstrukturellen Regionstypen geht die Entwicklung von einem Rückgang in die Stagnation über (vgl. Abbildung 40).

Abbildung 40: Anteil der 20-65-Jährigen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1998-2007

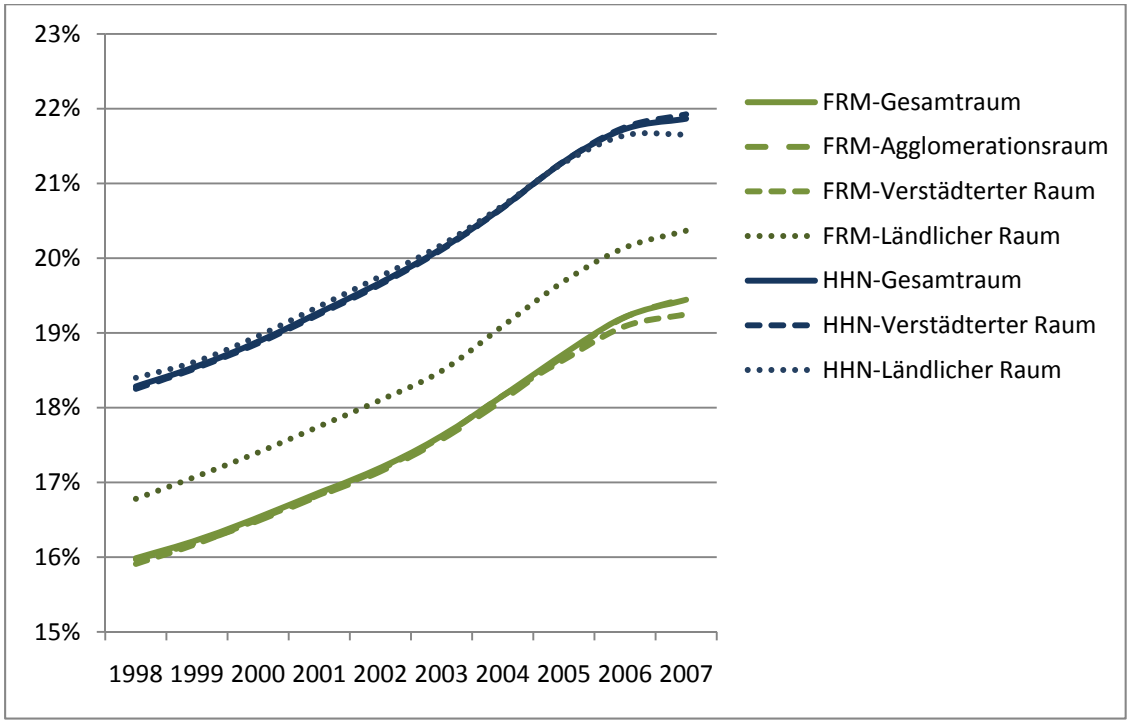


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

Im Zeitverlauf steigt der Anteil der Personen über 65 Jahren in beiden Untersuchungen kontinuierlich an. Waren 1998 noch 17,8 % der Einwohner der Region Rhein-Hunsrück über 65 Jahre alt, waren es im Jahr 2007 bereits 21,4 % (+20,2 %). Noch etwas stärker war der Anstieg in der Metropolregion von 15,5 % auf 18,9 % (+21,9 %). Innerhalb der beiden Untersuchungsräume bestehen allerdings im Gegensatz zu den beiden anderen untersuchten Altersgruppen kaum Unterschiede. Einzig der Anteil der über 65-Jährigen liegt in den ländlichen Gebieten der Metropolregion etwas höher als in der gesamten Metropolregion. Insgesamt sind bei der Betrachtung das unterschiedliche Ausgangs- und damit auch das unterschiedliche Endniveau der Entwicklungen zu berücksichtigen. Die verstädterten Räume in der Region Rhein-Hunsrück haben dabei den höchsten Anteil von Personen über 65 Jahren (21,4 %), während der Anteil mit 18,7 % in den verstädterten Bereichen der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main am geringsten ist. Zu bemerken ist, dass der Anstieg des Anteils der über 65-Jährigen seit 2006 etwas weniger steil verläuft als in den Jahren zwischen 1998 und 2005, was für beide Untersuchungsräume gilt (vgl. Abbildung 41).

Abbildung 41: Anteil der über 65-Jährigen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1998-2007



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

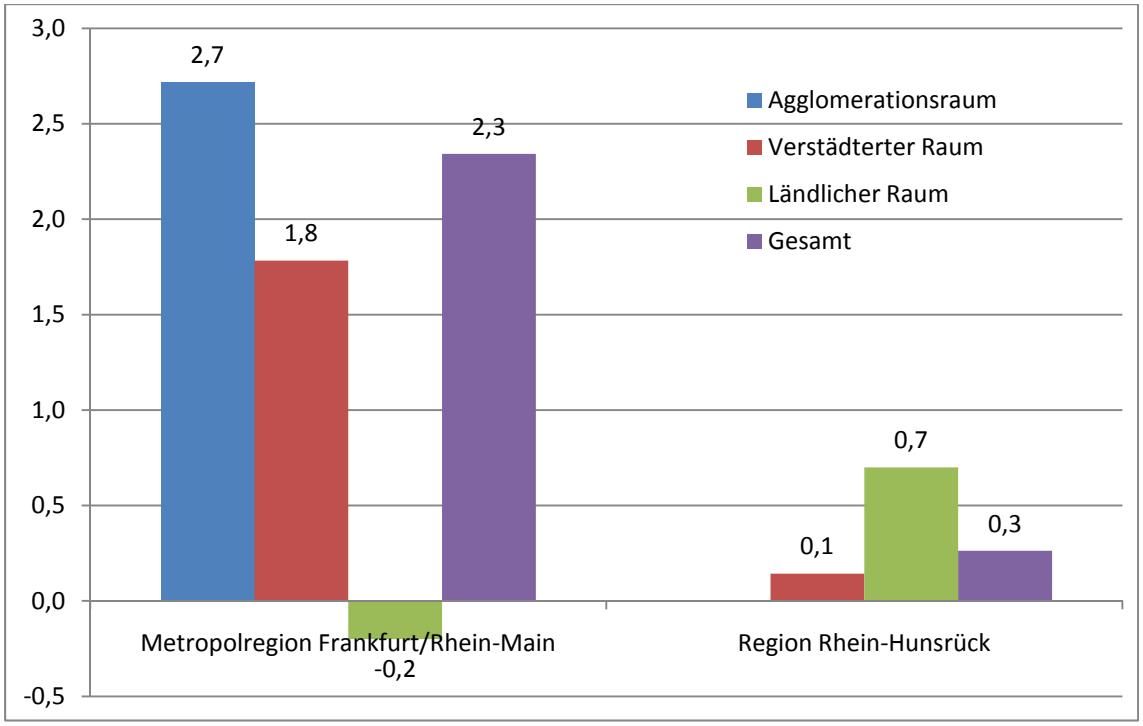
Quellen: Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

5.2.2.3. Bevölkerungsprognose

Für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ist bis zum Jahr 2020 (ausgehend vom Jahr 2004) ein Bevölkerungswachstum von 2,3 % prognostiziert. Das Wachstum ist unterschiedlich auf die verschiedenen Regionstypen verteilt: Während die Einwohnerzahl des Agglomerationsraums um 2,7 % wachsen soll, wächst sie im verstädterten Raum lediglich um 1,8 %. Im ländlichen Raum der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main geht sie sogar um 0,2 % zurück. Der größte Zuwachs wird mit 10,2 % im Landkreis Alzey-Worms (verstädterter Raum) erwartet, der stärkste Rückgang soll im Vogelsbergkreis (ebenfalls verstädterter Raum) stattfinden (-5,2 %).

In der Region Rhein-Hunsrück soll die Einwohnerzahl nach der Raumordnungsprognose des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung bis 2020 um insgesamt 0,3 % steigen und damit annähernd gleichbleiben. Die Einwohnerzahl des verstädterten Raumes wächst um 0,1 %, die des ländlichen Raums in der Region Rhein-Hunsrück um 0,7 % (vgl. Abbildung 42). Der stärkste Zuwachs wird mit 3,0 % im Landkreis Bad Kreuznach erwartet, der dem Landkreis Alzey-Worms in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main benachbart ist. Der stärkste Rückgang soll im Landkreis Birkenfeld mit -2,6 % stattfinden.

Abbildung 42: Prognostizierte Entwicklung der Einwohnerzahl in den Untersuchungsregionen 2004-2020 in Prozent



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), Ausgabe 2007, Bonn.

5.2.2.4. Stärken und Schwächen der Bevölkerungsstruktur- und -entwicklung in den Untersuchungsräumen

Im Folgenden sollen nun die Stärken und Schwächen der Untersuchungsräume im Bereich Bevölkerungsstruktur- und -entwicklung dargestellt werden, um aus den Ergebnissen Handlungsansätze für großräumige Kooperationen (Kapitel 5.6) ableiten zu können (vgl. Tabelle 42).

Tabelle 42: Stärken und Schwächen der Bevölkerungsstruktur- und -entwicklung in den Untersuchungsräumen

	Analysebereich	Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main	Region Rhein-Hunsrück
S +	*Bevölkerungsentwicklung*	Leichter Anstieg zwischen 1998	

		und 2007	
	Bevölkerungsdichte		Geringe, aber homogene Bevölkerungsdichte
	Altersstruktur	• Niedrigerer Anteil an Über-65-Jährigen • Hoher Anteil an Menschen im arbeitsfähigen Alter	Höherer Anteil an Unter-20-Jährigen, homogene Verteilung über die Region
	Bevölkerungsprognose	Positive Entwicklung bis 2020 (+2,3 %), leichte Abnahmen im ländlichen Raum	Leicht positive Entwicklung bis 2020 (+0,3 %), Zunahme vor allem im ländlichen Raum
Schwächen	*Bevölkerungsentwicklung*		Stetiger Rückgang 2004-2007
	Bevölkerungsdichte	Stark divergierende Bevölkerungsdichte innerhalb der Region	
	Altersstruktur	Niedrigerer Anteil an Unter-20-Jährigen, große Unterschiede innerhalb der Region	Höherer Anteil an Über-65-Jährigen

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Karlsruhe 2010.

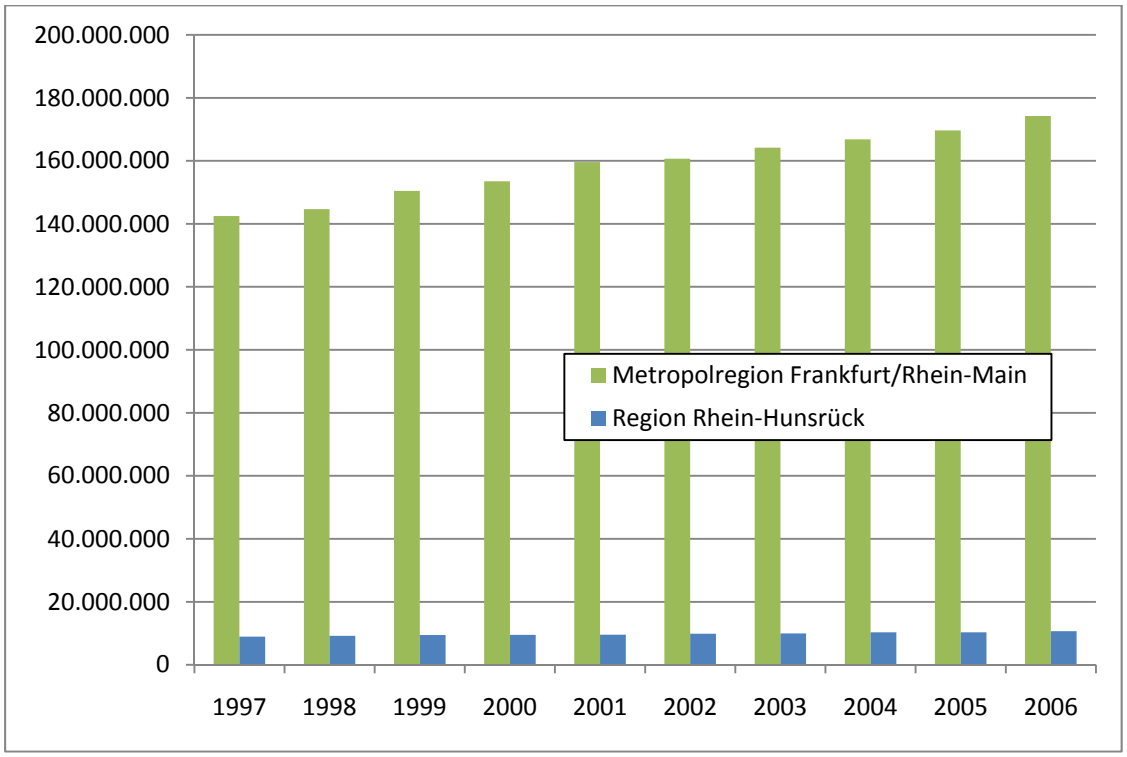
Die Gegenüberstellung der Stärken und Schwächen zeigt, dass der demographische Wandel in der Region Rhein-Hunsrück bereits weiter fortgeschritten ist als in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main: Bereits 2007 gab es in der Region Rhein-Hunsrück einen höheren Anteil an Über-65-Jährigen Einwohnern, dem allerdings auch ein höherer Anteil an Unter-20-Jährigen gegenüberstand. Auch findet sich in der Region Rhein-Hunsrück bereits ein leichter Bevölkerungsrückgang, der sich den Prognosen entsprechend allerdings bis 2020 abschwächen und sich sogar zu einem geringen Bevölkerungswachstum entwickeln könnte. Für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main kann als Herausforderung der hohe Anteil an 20-65-Jährigen gelten, von denen viele in den kommenden Jahren in die Kategorie der Über-65-Jährigen wechseln werden, während der geringe Anteil an Unter-20-Jährigen dafür sorgt, dass die Gruppe der 20-65-Jährigen kaum weiter wachsen wird. Außerdem sind in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main die inhomogenere Verteilung der Altersgruppen und Bevölkerungsdichten in den einzelnen Raumstrukturtypen zu nennen. In der Metropolregion unterscheiden sich der ländliche Raum und der verstädterte Raum dahingehend weitaus mehr als in der Region Rhein-Hunsrück. Dies deutet auf ein stärkeres Entwicklungsgefälle innerhalb der Metropolregion im Gegensatz zu den eher homogenen Strukturen in der Region Rhein-Hunsrück hin.

5.2.3. Wirtschaft und Arbeitsmarkt

5.2.3.1. Bruttowertschöpfung

Die Bruttowertschöpfung war in der Region Frankfurt/Rhein-Main im Jahr 2006 mit 174 Mrd. Euro ungefähr 16 mal höher als in der Region Rhein-Hunsrück mit ca. 11 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 43).

Abbildung 43: Bruttowertschöpfung in den Untersuchungsräumen 1997-2006 in Tsd. Euro

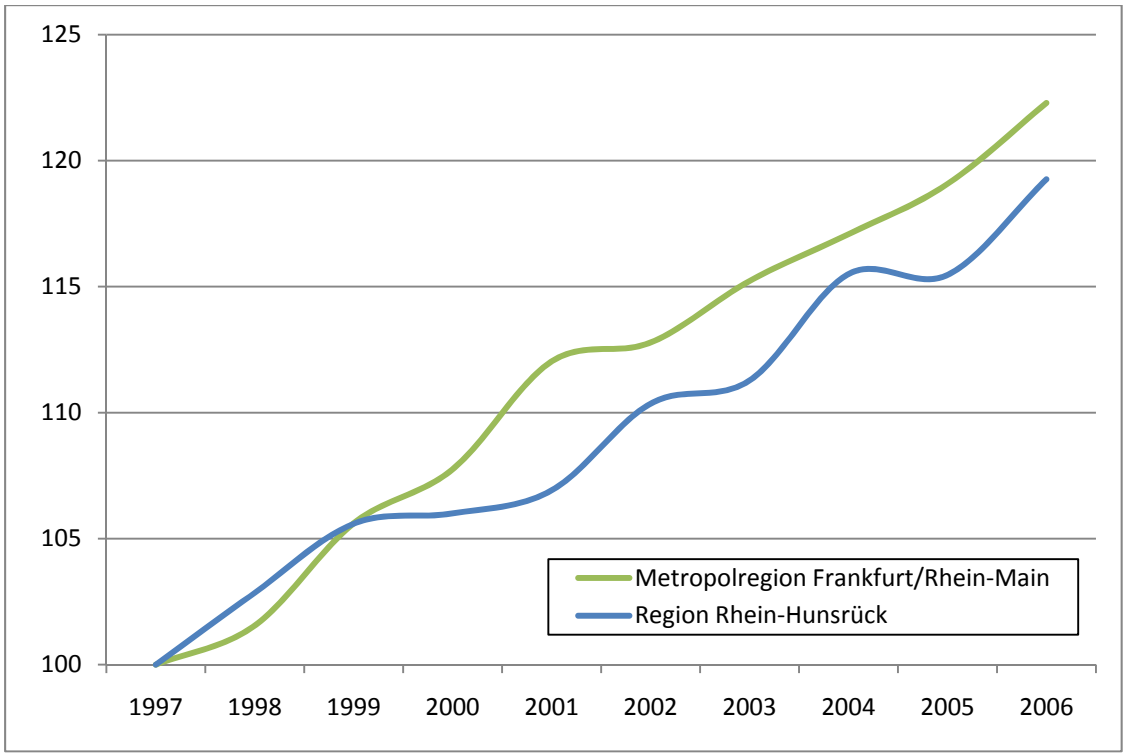


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 15.02.2009.

Bei der Betrachtung der Bruttowertschöpfung im Zeitverlauf zeigt sich in beiden Untersuchungsräumen eine ähnliche Entwicklung. In der Region Frankfurt/Rhein-Main stieg die Höhe der Bruttowertschöpfung zwischen den Jahren 1997 und 2006 um rund 22 %, im selben Zehn-Jahres-Zeitraum in der Region Rhein-Hunsrück um 19 %. Dabei entwickelte sich die Bruttowertschöpfung in den ersten beiden Jahren in der Region Rhein-Hunsrück dynamischer als in der Region Frankfurt/Rhein-Main. In den darauffolgenden Jahren entwickelte sich die Bruttowertschöpfung in der Region Frankfurt/Rhein-Main gleichmäßiger als in der Region Rhein-Hunsrück, wo die Steigerung tendenziell im Zwei-Jahres-Rhythmus mit dazwischenliegenden Phasen der Stagnation einherging (vgl. Abbildung 44).

Abbildung 44: Indizierte Entwicklung der Bruttowertschöpfung 1997-2006

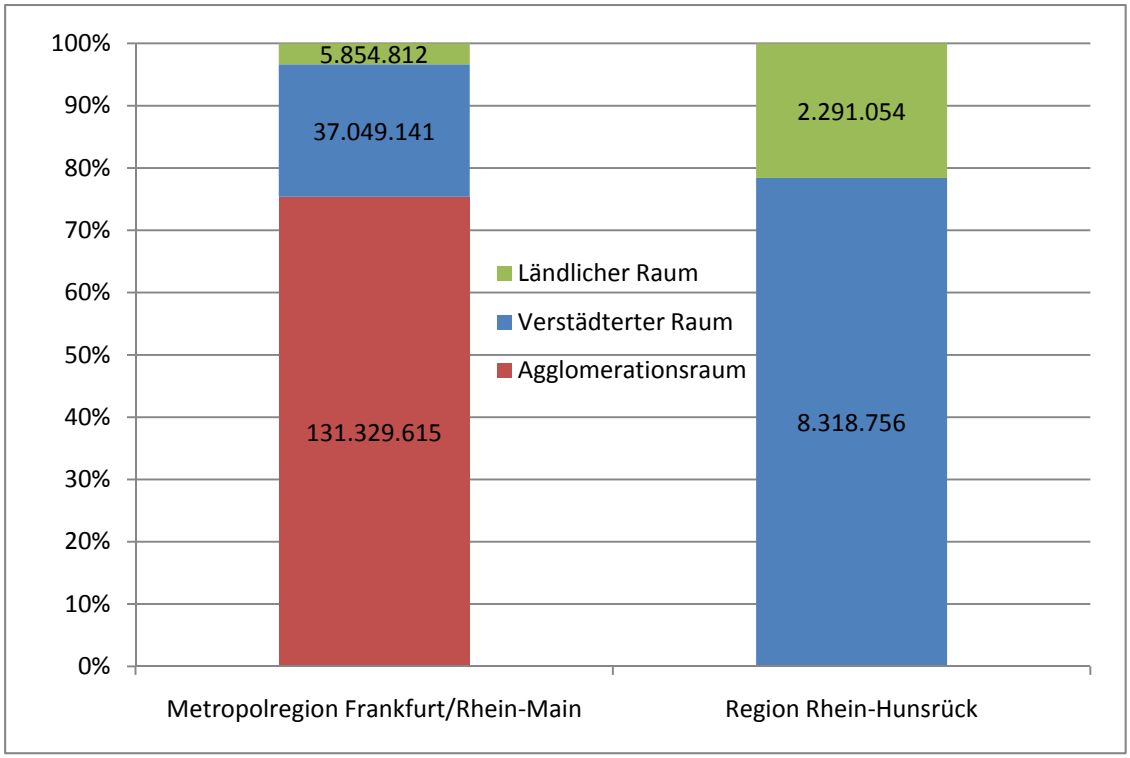


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 15.02.2009.

Betrachtet man die Bruttowertschöpfung nach raumstrukturellen Regionstypen, so zeigt sich, dass sie in der Region Frankfurt/Rhein-Main im Jahr 2006 zu ungefähr drei Vierteln im Agglomerationsraum stattfindet, weitere 21 % im verstädterten Raum und lediglich knapp 4 % im ländlichen Raum. In der Region Rhein-Hunsrück trägt der verstädterte Raum mit 78 % zur Bruttowertschöpfung des Jahres 2006 bei, der ländliche Raum mit 22 % (vgl. Abbildung 45).

Abbildung 45: Anteile der Bruttowertschöpfung nach Raumstrukturtypen 2006 in Prozent bezogen auf Tsd. Euro



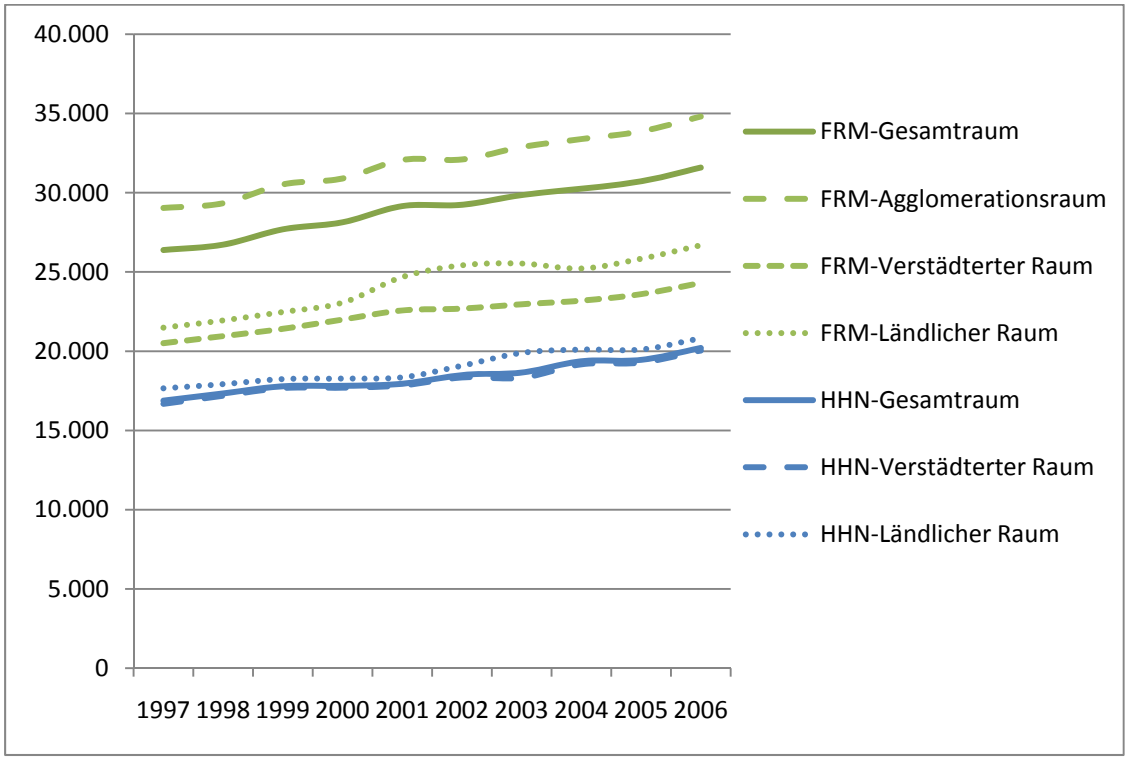
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 15.02.2009.

Wird die Bruttowertschöpfung pro Einwohner untersucht, ergibt sich für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ebenfalls eine höhere Pro-Kopf-Bruttowertschöpfung (2006: ca. 31.600 Euro) als in der Region Rhein-Hunsrück (2006: ca. 20.200 Euro). Dabei finden sich innerhalb der Region Frankfurt/Rhein-Main größere Streuungen: im Agglomerationsraum liegt die Bruttowertschöpfung pro Kopf mit 34.800 Euro (2006) deutlich höher als im ländlichen Raum (26.700 Euro) und im verstädterten Raum (24.300 Euro). Innerhalb der Region Rhein-Hunsrück bestehen keine derart großen Unterschiede, so beträgt die Bruttowertschöpfung im verstädterten Raum 20.000 Euro, im ländlichen Raum 20.800 Euro (2006). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass im Vergleich zu anderen Strukturindikatoren der ländliche Raum in beiden Untersuchungsräumen bessere Werte aufweist als der jeweilige verstädterte Raum dieser Region. Im Zeitverlauf zwischen 1997 und 2006 ist die Bruttowertschöpfung in allen Teilräumen der Untersuchungsräume gestiegen, wobei die Entwicklung in den ländlichen Räumen nicht so gleichmäßig verlief wie in den anderen betrachteten Regionstypen der Untersuchungsräume (vgl. Abbildung 46).

Setzt man die Bruttowertschöpfung in Bezug zur Bevölkerungsverteilung auf die Raumstrukturtypen zeigen sich in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main Diskrepanzen: 68 % der Bevölkerung erwirtschaften 75 % der Bruttowertschöpfung (Agglomerationsraum), 28 %/21 % im verstädterten Raum und 4 %/3 % im ländlichen Raum. In der Region Rhein-Hunsrück gibt es dahingehend nur unwesentliche Unterschiede. Dies bedeutet, dass der Agglomerationsraum in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ein überproportional hohes Gewicht bei der Bruttowertschöpfung aufweist.

Abbildung 46: Entwicklung der Bruttowertschöpfung 1997-2006 nach Raumstrukturtypen



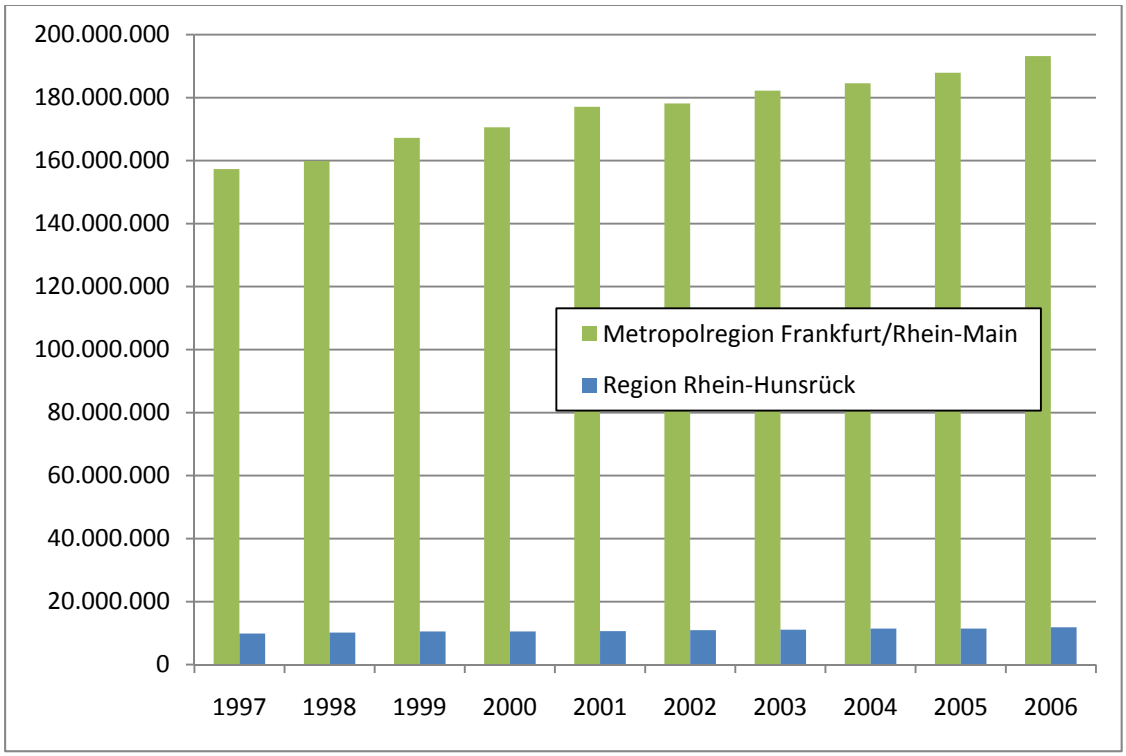
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 15.02.2009.

5.2.3.2. Bruttoinlandsprodukt

Das Bruttoinlandsprodukt war absolut gemessen im Jahr 2006 in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main mit 193 Mrd. Euro über 16 mal höher als in der Region Rhein-Hunsrück mit 12 Mrd. Euro.

Abbildung 47: Bruttoinlandsprodukt in den Untersuchungsräumen 1997-2006 in Tsd. Euro

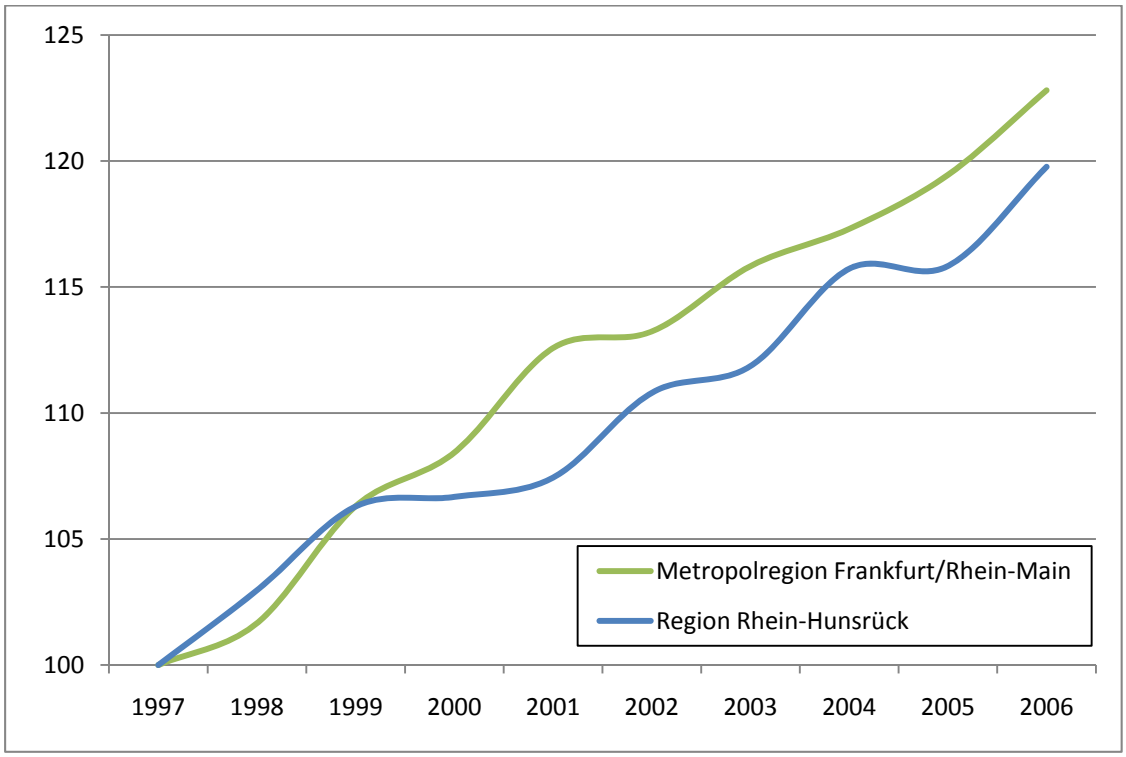


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 15.02.2009.

Das Bruttoinlandsprodukt entwickelte sich in den 10 Jahren zwischen 1997 und 2006 naturgemäß ähnlich der Bruttowertschöpfung. In der Region Frankfurt/Rhein-Main stieg die Höhe des Bruttoinlandsprodukts um rund 23 %, im selben Zehn-Jahres-Zeitraum in der Region Rhein-Hunsrück um 20 %. Dabei entwickelte sich das Bruttoinlandsprodukt in den ersten beiden Jahren in der Region Rhein-Hunsrück dynamischer als in der Region Frankfurt/Rhein-Main. In den darauffolgenden Jahren entwickelte sich das Bruttoinlandsprodukt in der Region Frankfurt/Rhein-Main gleichmäßiger als in der Region Rhein-Hunsrück, wo die Steigerung tendenziell im Zwei-Jahres-Rhythmus mit dazwischenliegenden Phasen der Stagnation einherging (vgl. Abbildung 48).

Abbildung 48: Indizierte Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts 1997-2006

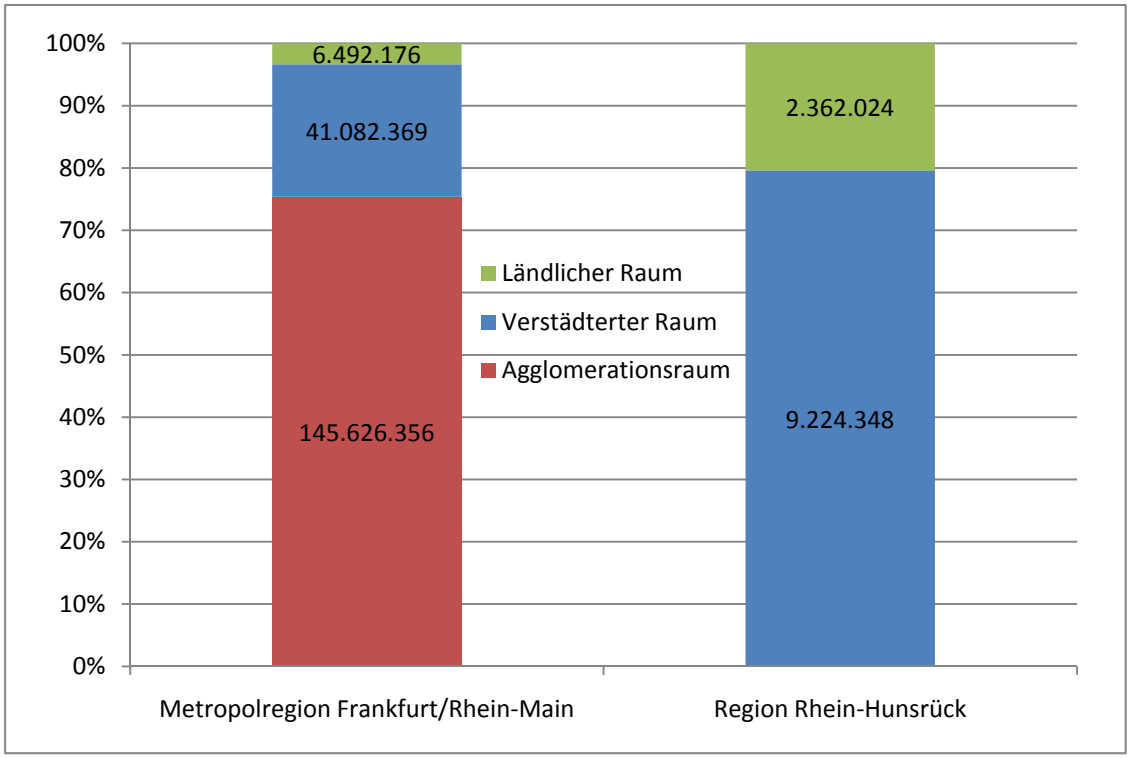


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 15.02.2009.

Betrachtet man das Bruttoinlandsprodukt nach raumstrukturellen Regionstypen, so zeigt sich, dass es in der Region Frankfurt/Rhein-Main im Jahr 2006 zu ungefähr drei Vierteln im Agglomerationsraum erzeugt wurden, weitere 21 % im verstädterten Raum und lediglich knapp 4 % im ländlichen Raum. In der Region Rhein-Hunsrück trägt der verstädterte Raum mit 78 % zur Bruttowertschöpfung des Jahres 2006 bei, der ländliche Raum mit 22 % (vgl. Abbildung 49).

Abbildung 49: Anteil des Bruttoinlandsprodukts nach Raumstrukturtypen 2006 in Prozent auf Basis von Tsd. Euro



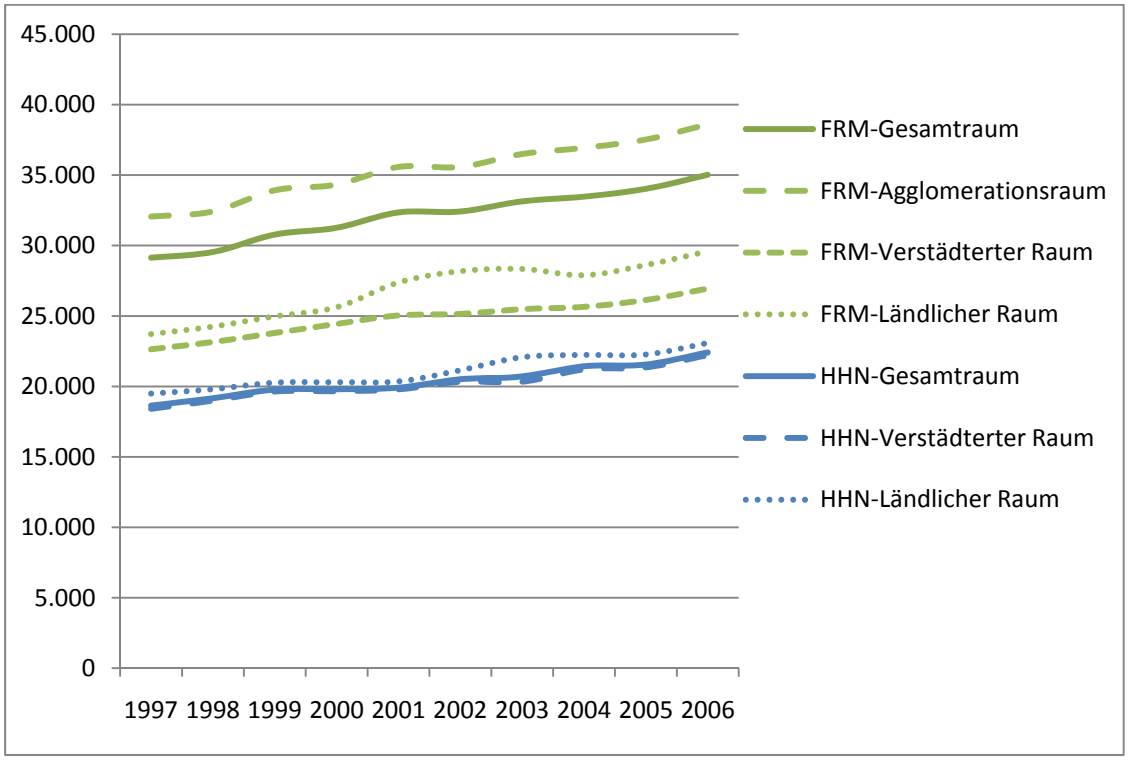
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 15.02.2009.

Wird das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner untersucht, ergibt sich für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ebenfalls ein höheres Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (2006: ca. 35.000 Euro) als in der Region Rhein-Hunsrück (2006: ca. 22.400 Euro). Dabei finden sich innerhalb der Region Frankfurt/Rhein-Main größere Streuungen: im Agglomerationsraum liegt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf mit 38.600 Euro (2006) deutlich höher als im ländlichen Raum (29.600 Euro) und im verstädterten Raum (27.000 Euro). Innerhalb der Region Rhein-Hunsrück bestehen keine derart großen Unterschiede, so beträgt die Bruttowertschöpfung im verstädterten Raum 22.200 Euro, im ländlichen Raum 23.100 Euro (2006). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass im Vergleich zu anderen Strukturindikatoren der ländliche Raum in beiden Untersuchungsräumen bessere Werte aufweist als der jeweilige verstädterte Raum dieser Region. Im Zeitverlauf zwischen 1997 und 2006 ist die Bruttowertschöpfung in allen Teilräumen der Untersuchungsräume gestiegen, wobei die Entwicklung in den ländlichen Räumen nicht so gleichmäßig verlief wie in den anderen betrachteten Regionstypen der Untersuchungsräume (vgl. Abbildung 50).

Setzt man das Bruttoinlandsprodukt in Bezug zur Bevölkerungsverteilung auf die Raumstrukturtypen zeigen sich in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main Diskrepanzen: 68 % der Bevölkerung erwirtschaften 75 % des Bruttoinlandsprodukts (Agglomerationsraum), 28 %/21 % im verstädterten Raum und 4 %/3 % im ländlichen Raum. In der Region Rhein-Hunsrück gibt es dahingehend nur unwesentliche Unterschiede. Dies bedeutet, dass der Agglomerationsraum in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ein überproportional hohes Gewicht bei der Bruttowertschöpfung aufweist.

Abbildung 50: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts 1997-2006 nach Raumstrukturtypen



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

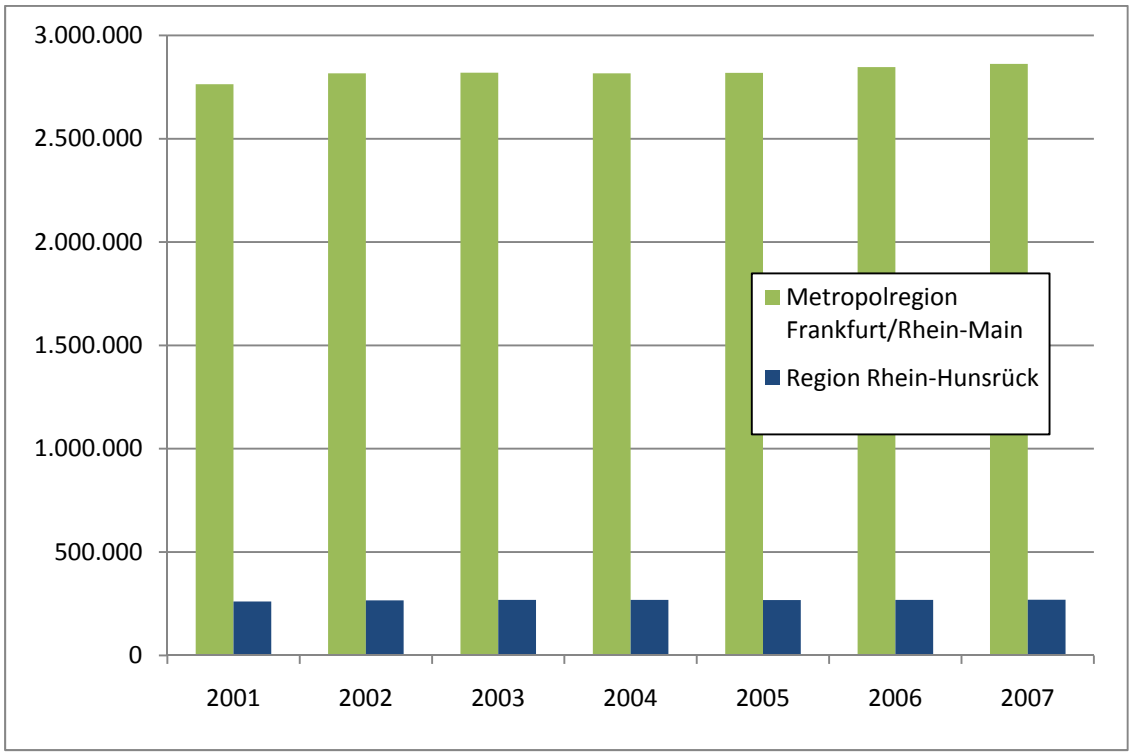
Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 15.02.2009.

5.2.3.3. Erwerbstätigkeit

Als erwerbstätig werden alle Personen bezeichnet, die als Arbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis stehen. Dazu gehören die Gruppen der Arbeiter, Angestellten, Beamten, Soldaten und Auszubildenden sowie Selbständige einschließlich deren mithelfende Familienangehörige, die ein Gewerbe, Landwirtschaft oder einen freien Beruf betreiben. Vom Beschäftigungsumfang werden auch geringfügig Beschäftigte sowie Heimarbeiter und Zusatzjobs („Ein-Euro-Jobs“) zu den Erwerbstätigen gezählt.[948]

Die Zahl der Erwerbstätigen lag in der Region Frankfurt/Rhein-Main im Jahr 2007 mit ca. 2.862.000 Personen fast 11 mal höher als in der Region Rhein-Hunsrück mit ca. 269.000 Beschäftigten (vgl. Abbildung 51).

Abbildung 51: Erwerbstätige in den Untersuchungsräumen 2001-2007



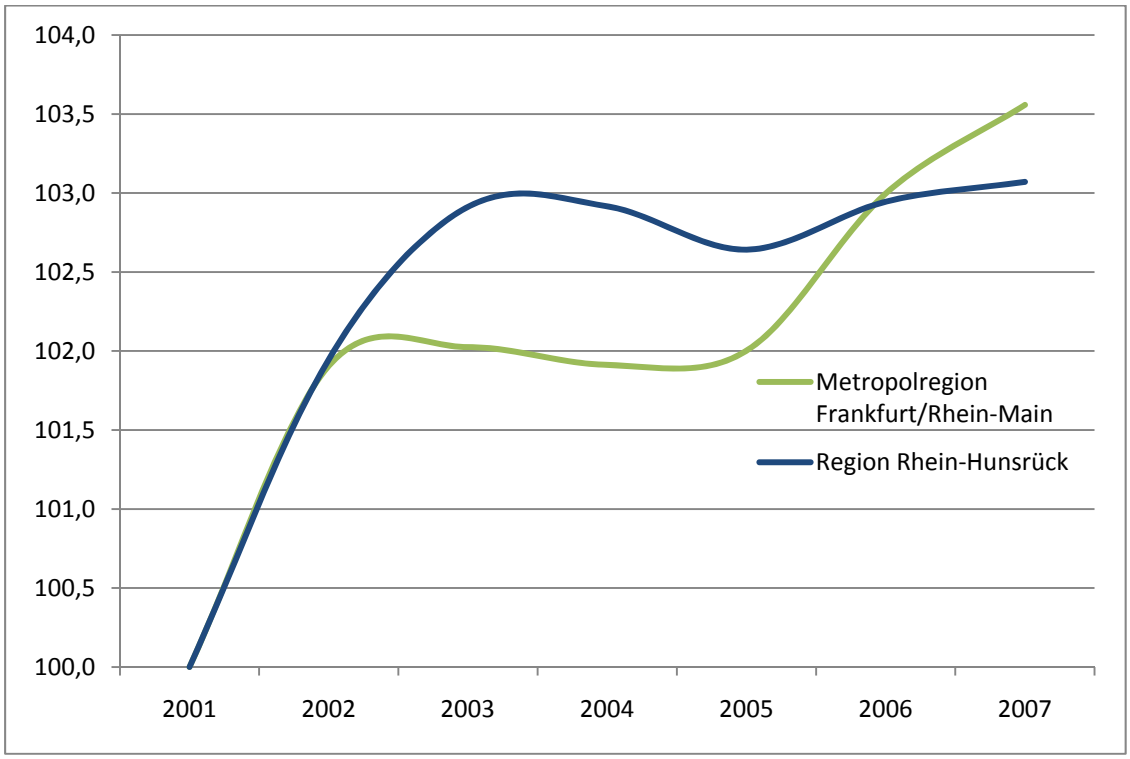
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

948 Vgl. Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Glossar, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Bei der Betrachtung des Entwicklungsverlaufs zwischen 2001 und 2007 zeigt sich in beiden Räumen im Ergebnis eine ähnliche Steigerungsrate: In der Region Frankfurt/Rhein-Main stieg die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Zeitraum um ca. 3,6 %, in der Region Rhein-Hunsrück um ca. 3,1 %. Dabei zeigte die Erwerbstätigenzahl die stärkste Entwicklung in den Jahren 2001-2003 und blieb von 2003-2007 mit geringem Rückgang und darauffolgendem leichten Zuwachs auf ähnlichem Niveau, während in der Region Frankfurt/Rhein-Main das Wachstum in zwei Phasen in den Jahren 2001-2002 und 2005-2007 verlief mit einer Stagnation zwischen 2002 und 2005 (Abbildung 52).

Abbildung 52: Indizierte Entwicklung der Erwerbstätigenzahl in den Untersuchungsräumen 2001-2007

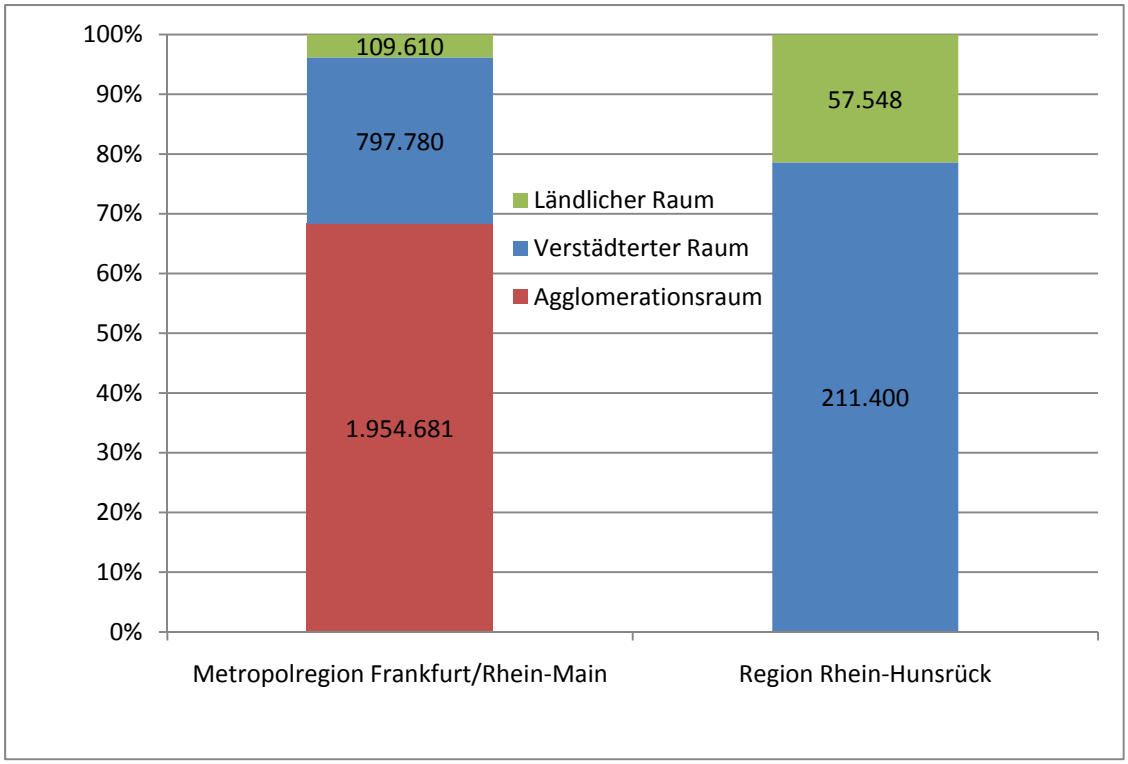


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Betrachtet man die Erwerbstätigen anteilig nach Raumstrukturtypen, so arbeiten in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main 68 % der Erwerbstätigen im Agglomerationsraum, 28 % im verstädterten Raum und lediglich 4 % im ländlichen Raum. In der Region Rhein-Hunsrück ist der Anteil der Erwerbstätigen mit 79 % in den verstädterten Räumen deutlich höher, 21 % der Erwerbstätigen arbeiten im ländlichen Raum (Abbildung 53). Damit entspricht die Einwohnerverteilung auf die Raumstrukturtypen auch der Verteilung der Erwerbstätigen, was eine durchgehend gleiche Erwerbstätigenquote impliziert.

Abbildung 53: Anteil der Erwerbstätigen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2007



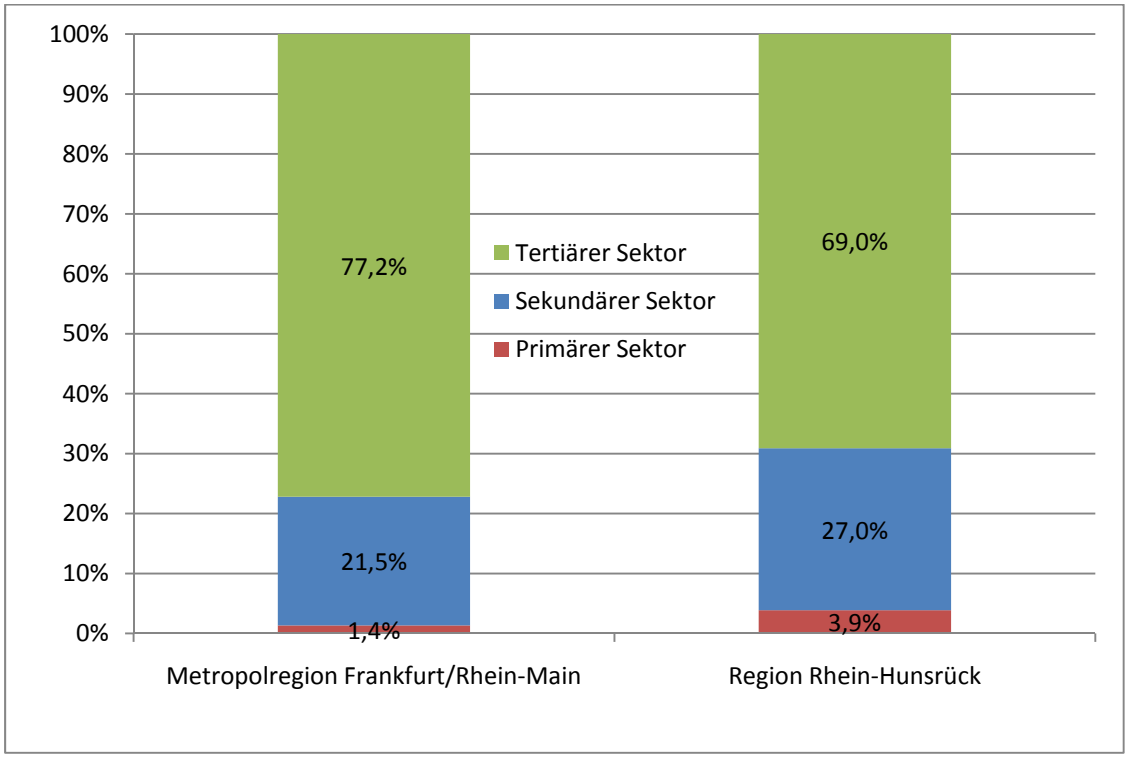
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Erwerbstätigkeit in den Wirtschaftssektoren

Der Raumstruktur entsprechend weist die Metropolregion einen wesentlich höheren Anteil an Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich auf (77 %) als die Region Rhein-Hunsrück (69 %). Im industriellen Sektor weist die Region Rhein-Hunsrück 2006 anteilsmäßig dagegen einen höheren Erwerbstätigenbesatz auf (27 %) als die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (22 %). Der Anteil des primären Sektors liegt in der stärker ländlich geprägten Region Rhein-Hunsrück mit 4 % ebenfalls über dem der Region Frankfurt/Rhein-Main (1 %) (Abbildung 54).

Abbildung 54: Anteile der Erwerbstätigen in den Wirtschaftssektoren der Untersuchungsräume 2006



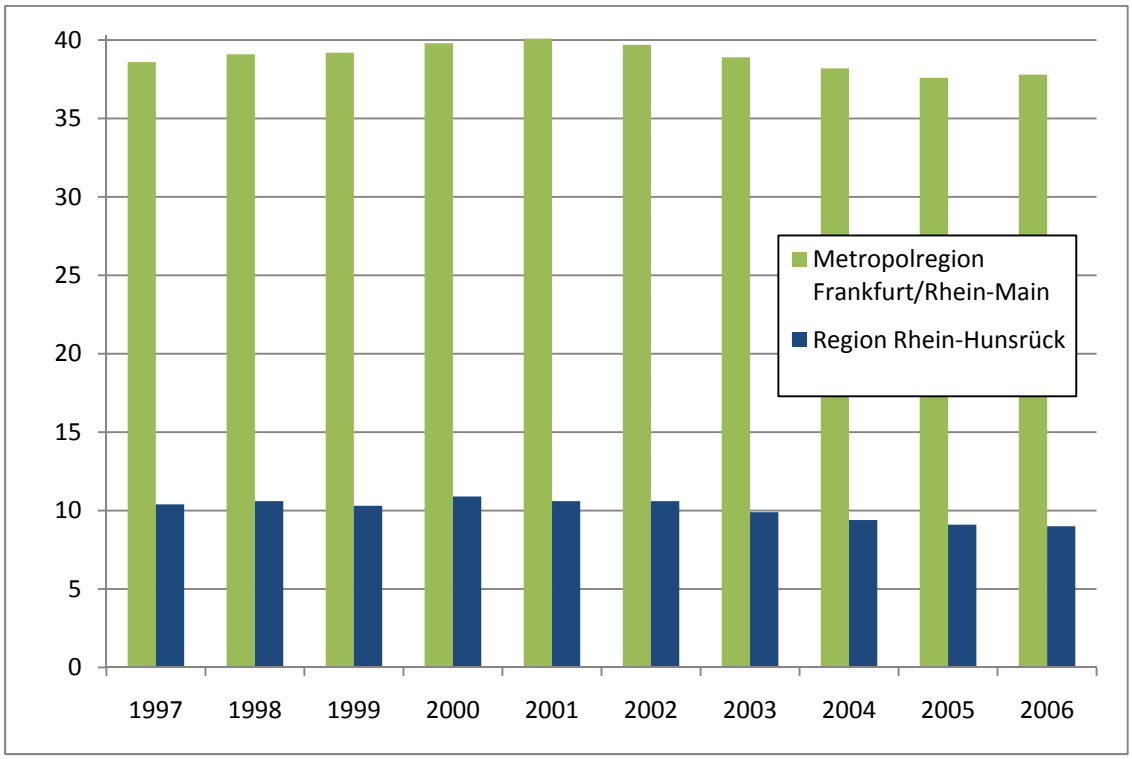
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Erwerbstätigkeit im primären Sektor

Die Zahl der Erwerbstätigen in Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei liegt 2006 in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main trotz der wesentlich höheren durchschnittlichen Siedlungsdichte mit ca. 37.800 Personen ungefähr viermal so hoch wie in der Region Rhein-Hunsrück (ca. 9.000 Personen) (vgl. Abbildung 55).

Abbildung 55: Zahl der Erwerbstätigen im Primärsektor in den Untersuchungsgebieten 1997-2006 in Tsd.

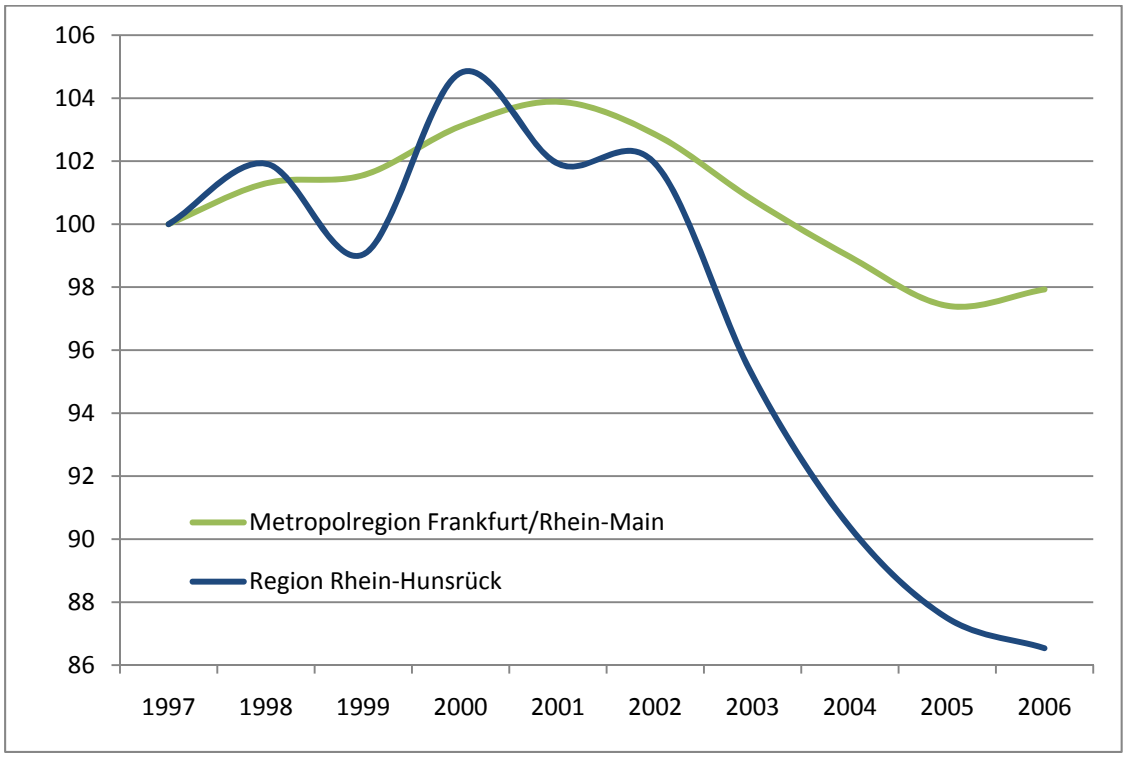


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Wird die Entwicklung im Zeitverlauf 1997-2006 betrachtet, so zeigt sich in der Metropolregion in den Jahren zwischen 1997 und 2001 eine Steigerung der Zahl der Erwerbstätigen im primären Sektor um insgesamt 3,9 %, danach sinkt sie stetig bis zum Jahr 2005 auf 97,4 % des Werts des Jahres 1996. Danach steigt sie minimal um 0,5 Prozentpunkte an. In der Region Rhein-Hunsrück ist die Zahl der Erwerbstätigen im Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei stärker schwankend. Zwischen 1997 und 2003 steigt und sinkt die Zahl im Jahreswechsel, die gesamte Entwicklung der Zahl ist in diesem Zeitraum jedoch leicht positiv. Seit dem Jahr 2002 sinkt die Zahl der Erwerbstätigen im primären Sektor stark ab und liegt 2006 lediglich noch bei 86,5 % des Ausgangswerts von 1996 (vgl. Abbildung 56).

Abbildung 56: Indizierte Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen im Primärsektor in den Untersuchungsbereichen 1997-2006



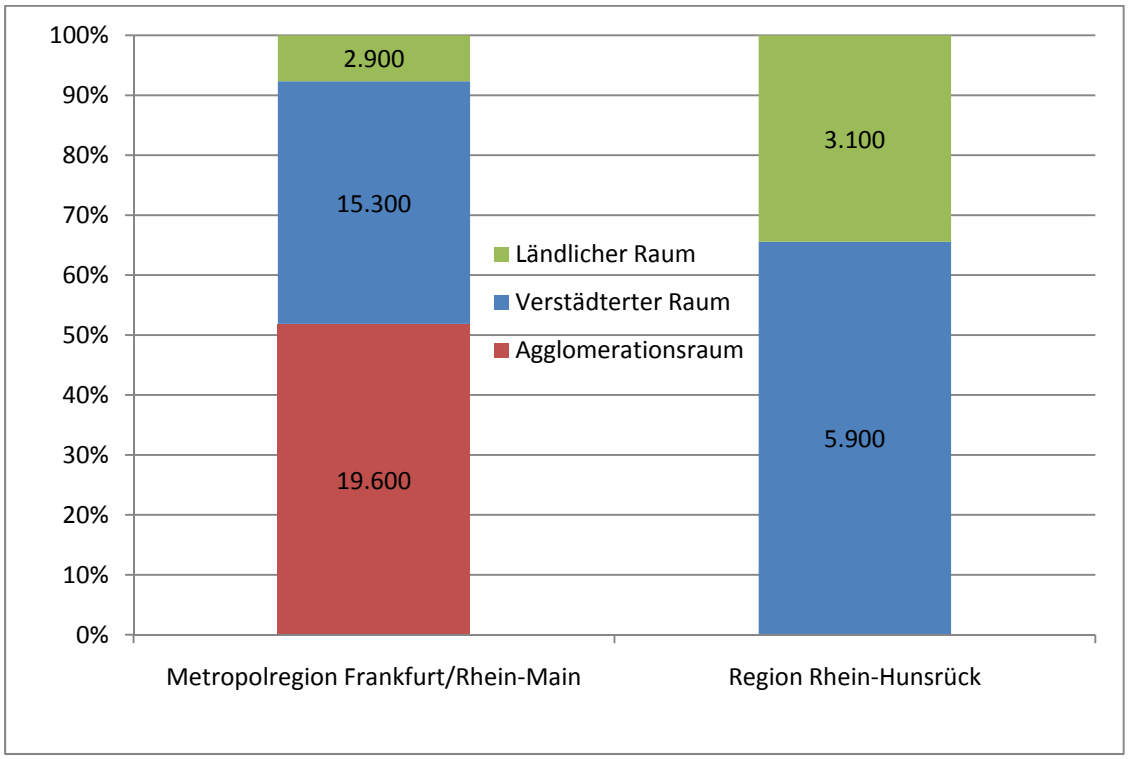
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Nach Raumstrukturtypen aufgeschlüsselt sind in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main 2006 52 % der im Primärsektor Erwerbstätigen im Agglomerationsraum beschäftigt, 40 % im verstädterten Raum und lediglich 8 % im ländlichen Raum. In der Region Rhein-Hunsrück arbeiten zwei Drittel der Erwerbstätigen im verstädterten Raum, ein Drittel im ländlichen Raum (vgl Abbildung 57).

Im Vergleich zur Bevölkerung weisen die Arbeitsplätze im primären Sektor in den ländlichen Räumen eindeutig anteilig höhere Konzentrationen auf. Während in den Agglomerationsräumen der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main 68 % aller Menschen dieser Region leben, aber nur 52 % der Arbeitsplätze im primären Sektor zu finden sind, sind es in den verstädterten Räumen 28 %/40 % und in den ländlichen Räumen 4 %/8 %. In der Region Rhein-Hunsrück sind die Arbeitsplätze im primären Sektor ebenfalls stärker in den ländlichen Räumen konzentriert: hier arbeiten 34 % der im primären Sektor Beschäftigten, während nur 20 % der Einwohner der Gesamtregion dort wohnen.

Abbildung 57: Anteil der Erwerbstätigen im Primärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2006

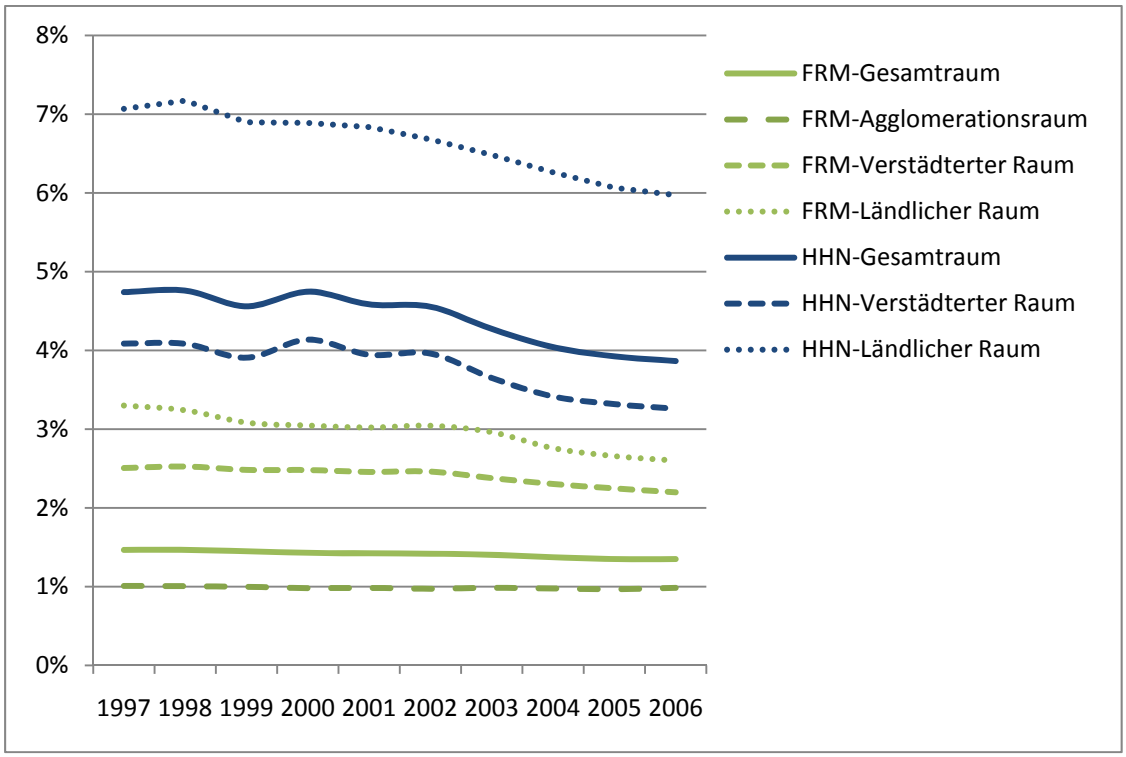


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Wenn die Anteile der Erwerbstätigen im Primärsektor an allen Erwerbstätigen zwischen 1997 und 2006 aufgeschlüsselt nach den einzelnen siedlungsstrukturellen Regionstypen in den untersuchten Regionen betrachtet werden, so zeigt sich ein ähnlicher Trend. Im Gesamtraum der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main verändert sich der Anteil 2006 kaum auf 1,4 %, lediglich in dessen verstädterten Bereichen geht er um 0,3 Prozentpunkte auf 2,2 %, im ländlichen Bereich nahezu kontinuierlich insgesamt um 0,7 Prozentpunkte auf 2,6 %zurück. Im Betrachtungszeitraum bleibt der Anteil in der Region Rhein-Hunsrück mit einzelnen leichten Schwankungen zwischen 1996 und 2002 gleich, sinkt dann aber in allen siedlungsstrukturellen Regionstypen. Im Gesamtraum der Region Rhein-Hunsrück sinkt der Anteil im Betrachtungszeitraum 1996-2007 von 4,7 % auf 3,9 %, im verstädterten Bereich von 4,1 % auf 3,3 % und im ländlichen Raum von 7,1 % auf 6,0 %. Im Vergleich der Untersuchungsräume liegen dabei sämtliche siedlungsstrukturellen Regionstypen der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main beim Anteil ihrer Erwerbstätigen im primären Sektor unter den Teilräumen der Region Rhein-Hunsrück. Dies illustriert die stärkere Bedeutung der Landwirtschaft in der Region Rhein-Hunsrück in allen Teilräumen gegenüber der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (vgl. Abbildung 58).

Abbildung 58: Anteil Erwerbstätigen im Primärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1997-2006



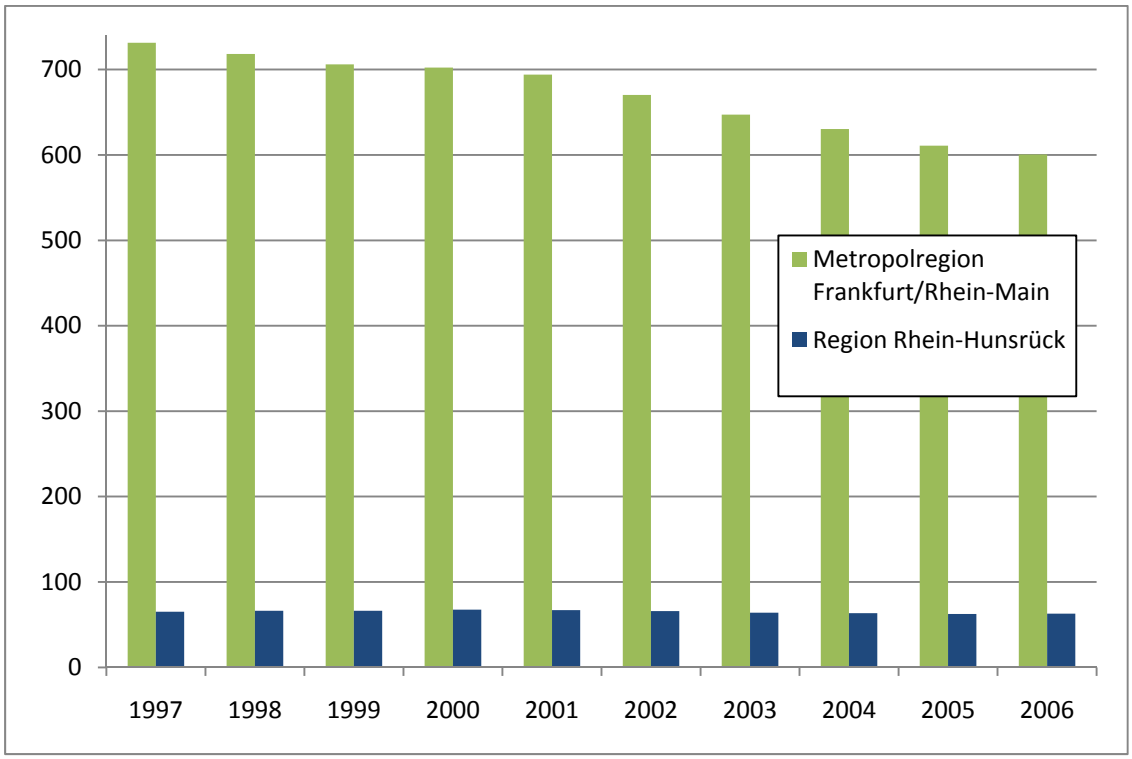
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Erwerbstätigkeit im sekundären Sektor

Die Zahl der Erwerbstätigen im sekundären Sektor liegt mit 601.000 Personen im Jahr 2006 in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ungefähr zehnmal höher als in der Region Rhein-Hunsrück mit ca. 63.000 Personen.

Abbildung 59: Zahl der Erwerbstätigen im Sekundärsektor in den Untersuchungsgebieten 1997-2006 in Tsd.

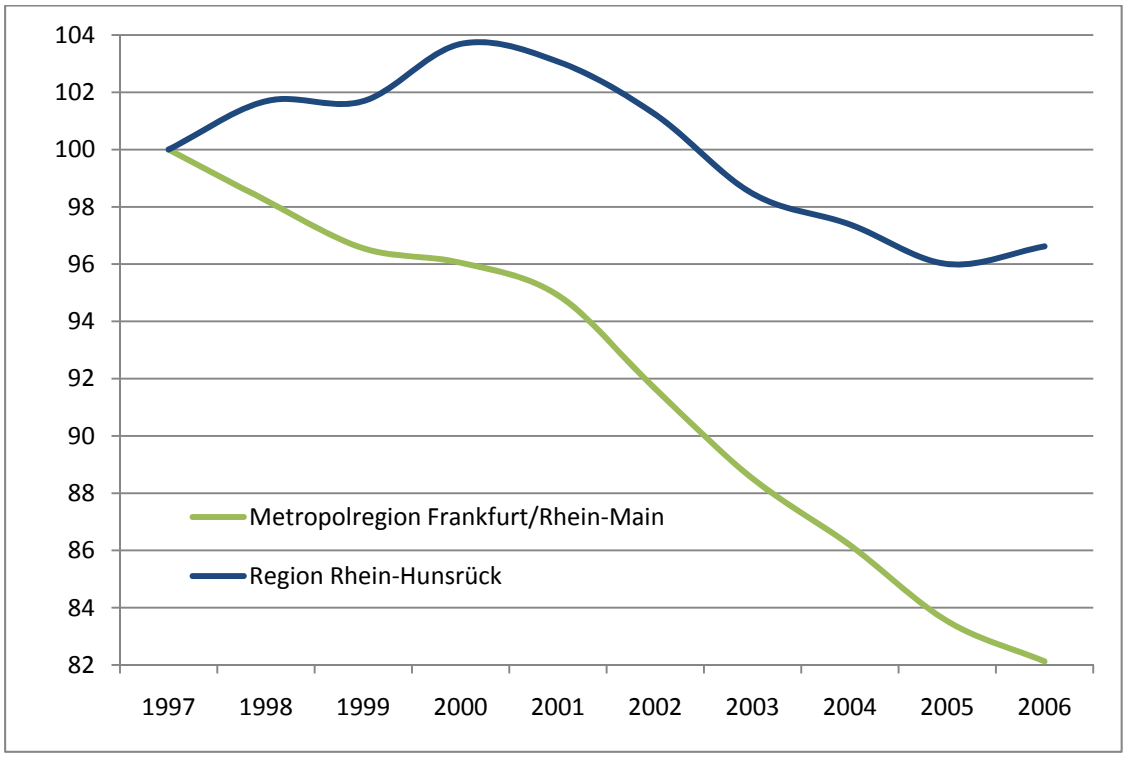


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Über 10 Jahre betrachtet sinkt die Zahl der Erwerbstätigen im sekundären Sektor zwischen 1997 und 2006 in beiden Untersuchungsräumen deutlich. Während in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ein kontinuierlicher Rückgang von 18 % zu beobachten ist, steigt in der Region Rhein-Hunsrück die Zahl der Erwerbstätigen im sekundären Sektor bis 2000 um 3,7 % an, um dann bis zum Jahr 2005 auf 96 % des Ausgangswertes von 1996 zu sinken. Zwischen 2005 und 2006 steigt die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Sektor um 0,6 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 60).

Abbildung 60: Indizierte Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen im Sekundärsektor in den Untersuchungsbereichen 1997-2006



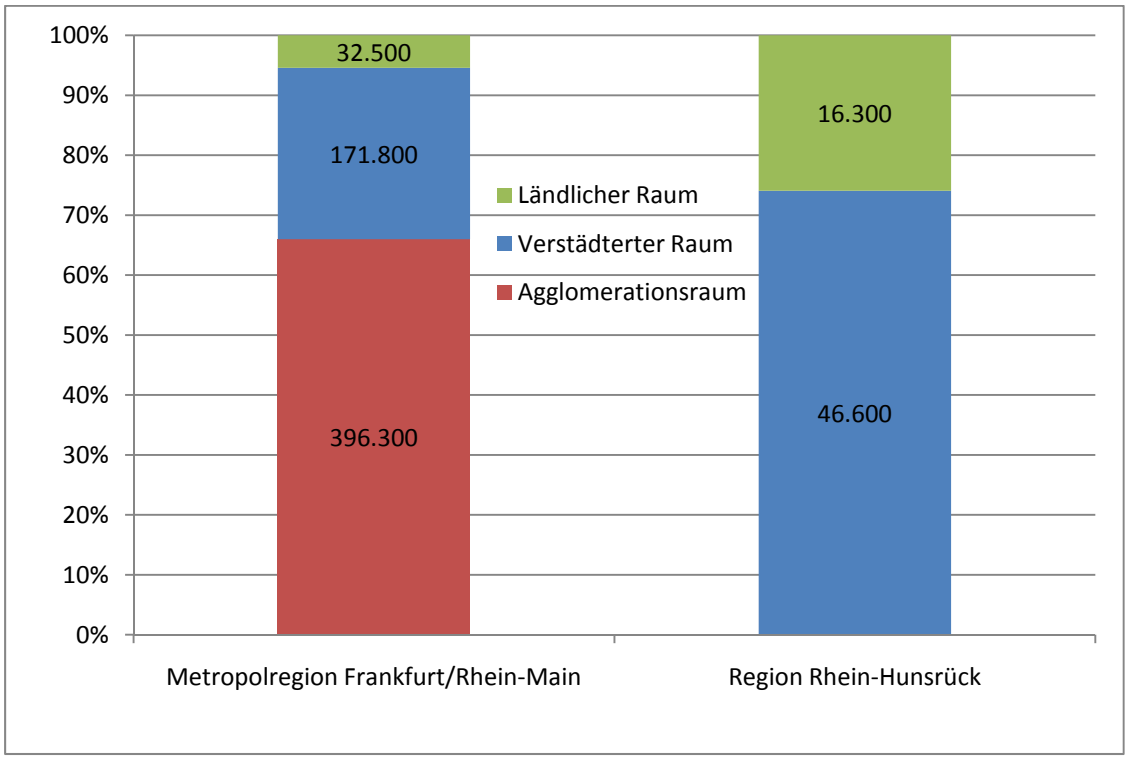
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

In der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main sind 2006 zwei Drittel der Erwerbstätigen im sekundären Sektor im Agglomerationsraum beschäftigt, 29 % im verstädterten Raum und 5 % im ländlichen Raum. In der Region Rhein-Hunsrück sind es dagegen 74 % in verstädterten Räumen und 26 % im ländlichen Raum (vgl. Abbildung 61).

Im Sekundärsektor verteilen sich die Beschäftigten in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ähnlich wie die Einwohner auf die Raumstrukturtypen. 68 % Einwohnern im Agglomerationsraum stehen 66 % der Arbeitsplätze im sekundären Sektor gegenüber, im verstädterten Raum sind es 28 % gegenüber 29 %, im ländlichen Raum 4 % gegenüber 5 %. In der Region Rhein-Hunsrück sind die Unterschiede etwas deutlicher: Im verstädterten Raum der Region leben 79 % der Bevölkerung, dem stehen 74 % der im sekundären Sektor Erwerbstätigen gegenüber, im ländlichen Raum sind es 21 % gegenüber 26 %.

Abbildung 61: Anteil der Erwerbstätigen im Sekundärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2006

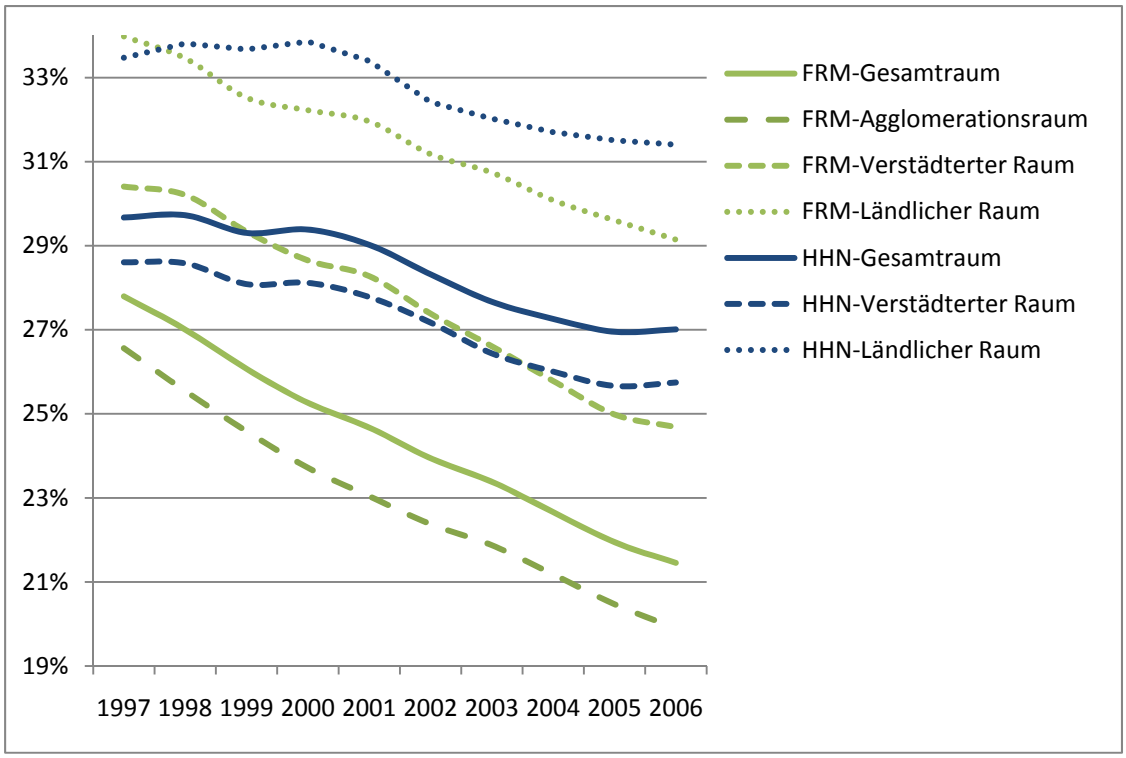


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Werden die Erwerbstätigenzahlen im sekundären Sektor im Zeitverlauf 1997-2006 betrachtet so zeigt sich, dass der Anteil in der Gesamtregion Rhein-Hunsrück proportional weniger stark zurückgegangen ist wie in der Region Frankfurt/Rhein-Main. Der Anteil in der Region Rhein-Hunsrück sank im Betrachtungszeitraum von 29,7 % auf 27,0 %, der Anteil in der Region Frankfurt/Rhein-Main von 27,8 % auf 21,5 %. Den niedrigsten Anteil an Erwerbstätigen im sekundären Sektor und gleichzeitig den stärksten Rückgang weist der Agglomerationsraum der Region Frankfurt/Rhein-Main auf. Hier sank der Anteil von 26,6 % im Jahr 1997 auf 19,9 % im Jahr 2006. Den geringsten Rückgang und gleichzeitig den höchsten Anteil weist der ländliche Raum der Region Rhein-Hunsrück auf, hier sank der Anteil von 33,5 % im Jahr 1997 lediglich auf 31,4 % im Jahr 2006. Im Vergleich der beiden Untersuchungsregionen weisen jeweils die verstädterten und ländlichen Räume ähnliche Entwicklungen auf. Während in beiden Fällen die genannten Teilräume der Region Frankfurt/Rhein-Main einen höheren Anteil aufwiesen als ihre Pendants in der Region Rhein-Hunsrück, sank er im Rahmen des generellen Rückgangs in diesen Regionen jedoch stärker, sodass im Jahr 2006 der Anteil in den verstädterten und ländlichen Räumen der Region Rhein-Hunsrück über denen der siedlungsstrukturell gleich eingeordneten Räume der Region Frankfurt/Rhein-Main liegt (vgl. Abbildung 62).

Abbildung 62: Anteil Erwerbstätigen im Sekundärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1997-2006



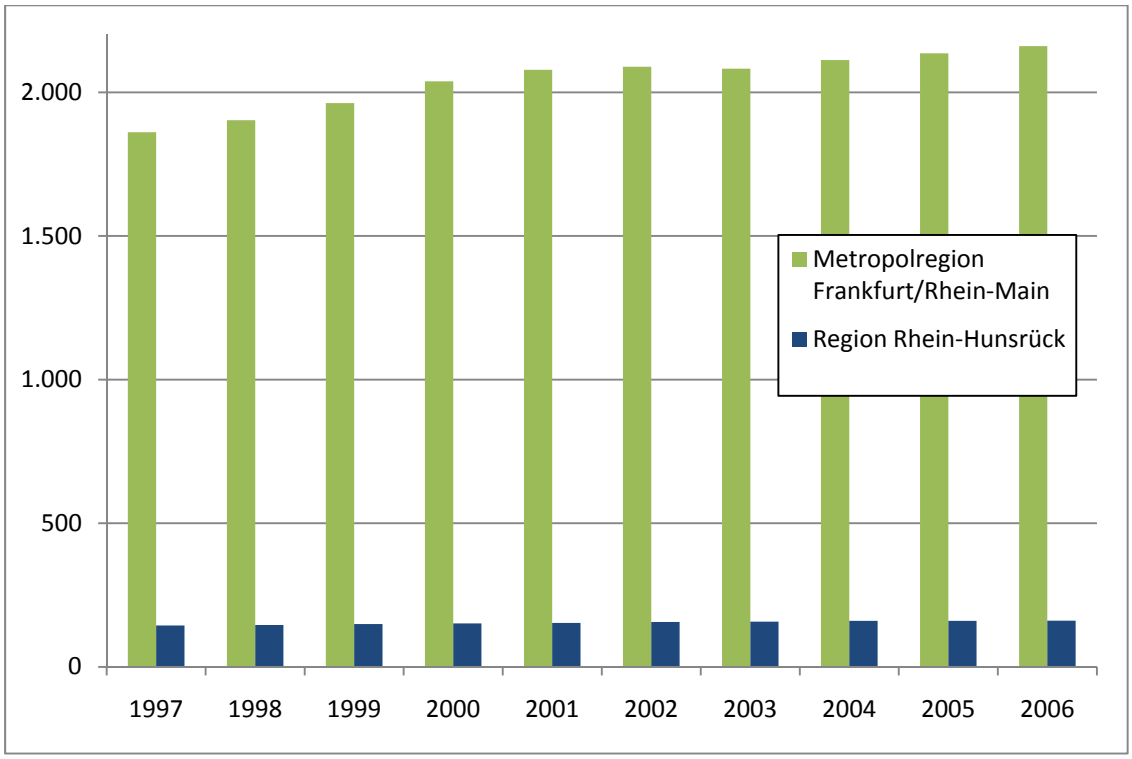
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Erwerbstätigkeit im tertiären Sektor

Die Zahl der Erwerbstätigen im tertiären Sektor liegt 2006 in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main mit ca. 2.161.200 Personen ungefähr 13-mal so hoch wie in der Region Rhein-Hunsrück (ca. 160.700 Personen).

Abbildung 63: Zahl der Erwerbstätigen im Tertiärsektor in den Untersuchungsgebieten 1997-2006 in Tsd.

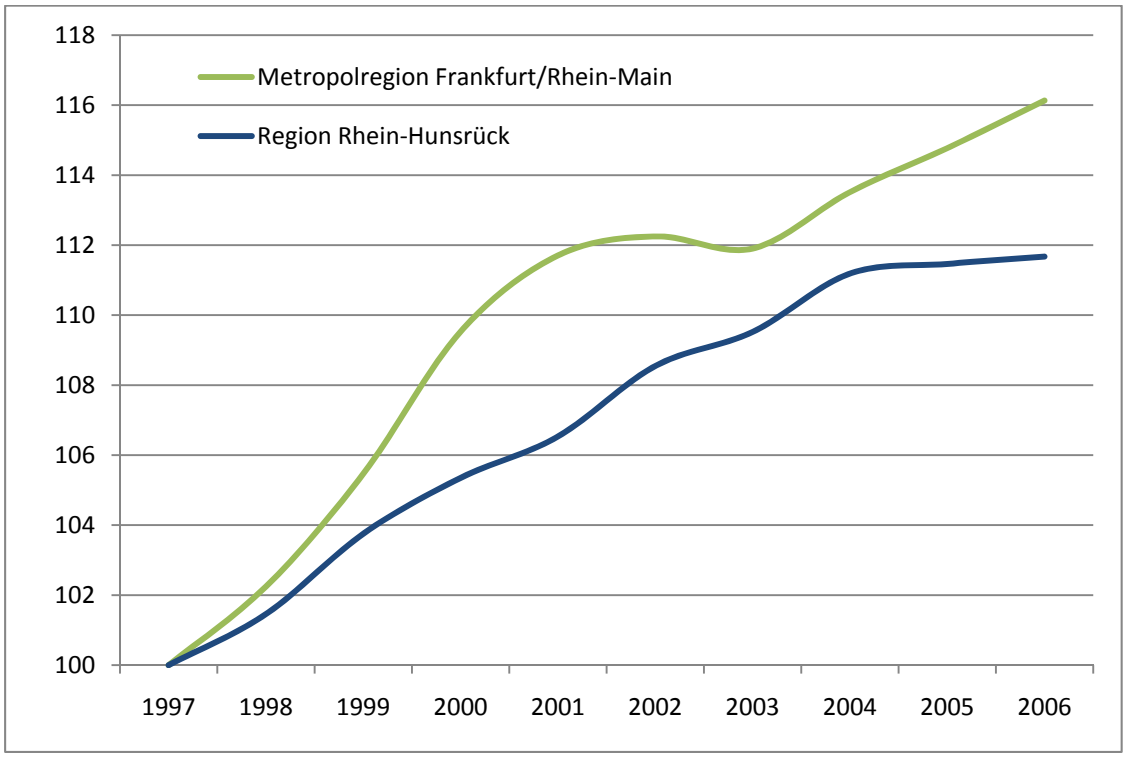


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Die Zahl der Erwerbstätigen im Tertiärsektor stieg in beiden Untersuchungsregionen zwischen 1997 und 2006 an. In der Region Frankfurt/Rhein-Main folgte auf eine starke Wachstumsphase zwischen 1997 und 2001 im Jahr 2003 ein leichter Einbruch, bevor zwischen 2003 und 2006 wieder ein deutliches Wachstum stattfand. Insgesamt stieg die Zahl in dieser Region um 16,1 %. In der Region Rhein-Hunsrück vollzog sich zwischen 1997 und 2004 ein kontinuierliches, nahezu gleichbleibendes Wachstum der Zahl der Erwerbstätigen im tertiären Sektor, das sich zwischen 2004 und 2006 aber abschwächte und sich die Zahl nur noch um 0,5 Prozentpunkte erhöhte. Insgesamt lag das Wachstum zwischen 1997 und 2006 in der Region Rhein-Hunsrück bei 11,7 % (vgl. Abbildung 64).

Abbildung 64: Indizierte Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen im Tertiärsektor in den Untersuchungsbereichen 1997-2006



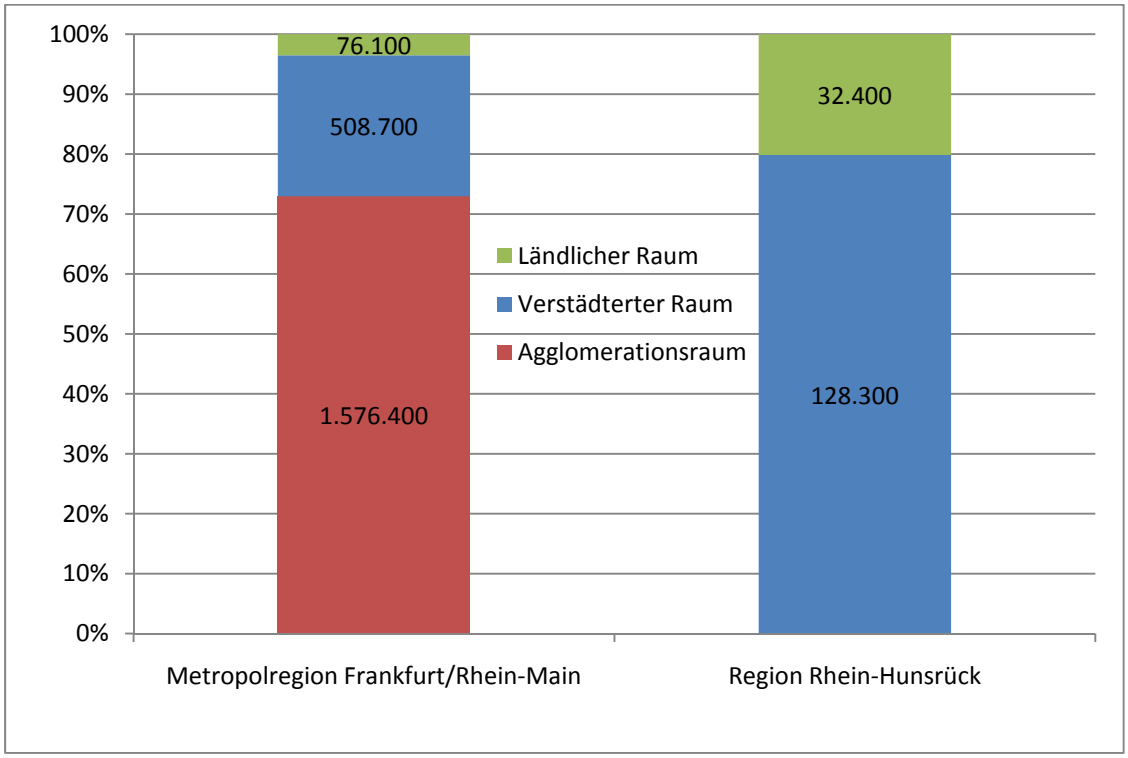
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Aufgeschlüsselt nach siedlungsstrukturellen Regionstypen waren in der Region Frankfurt/Rhein-Main 73 % der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich im Agglomerationsraum beschäftigt, 24 % im verstädterten Raum und lediglich 4 % im ländlichen Raum. In der Region Rhein-Hunsrück arbeiteten 80 % der Erwerbstätigen in verstädterten Bereichen und lediglich 20 % in ländlichen Räumen (vgl. Abbildung 65).

Im tertiären Sektor sind die Beschäftigten auf die einzelnen siedlungsstrukturellen Regionstypen in der Region Rhein-Hunsrück im gleichen Verhältnis verteilt wie die Bevölkerung. In der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main arbeiten dagegen in den Agglomerationsräumen 73 % aller Beschäftigten im Dienstleistungsgewerbe, während hier nur 68 % der Bevölkerung wohnen. Im verstädterten Raum ist das Verhältnis 24 % Beschäftigte gegenüber 28 % Einwohnern, im ländlichen Raum 4 % gegenüber 4 %.

Abbildung 65: Anteil der Erwerbstätigen im Tertiärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2006

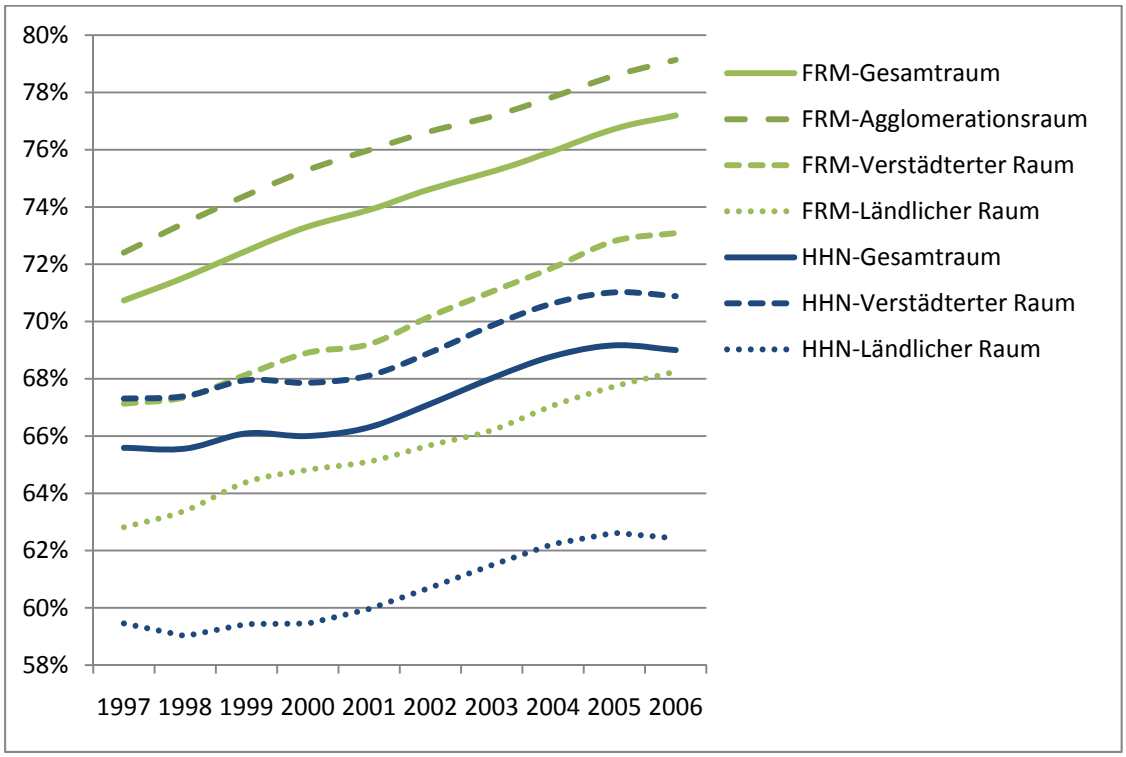


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Zwischen den einzelnen Teilräumen der Untersuchungsbereiche existieren auch im Hinblick auf die Anteile der Erwerbstätigenzahlen im Dienstleistungsbereich starke Unterschiede. Wird der Zeitraum von 1997 bis 2006 betrachtet, zeigen sich der höchste Anteil und gleichzeitig das stärkste Wachstum im Agglomerationsraum der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main. Dort stieg der Anteil von 72,4 % auf 79,1 %. Den niedrigsten Anteil und gleichzeitig das geringste Wachstum weist der ländliche Raum der Region Rhein-Hunsrück auf, hier fand ein Wachstum von 59,5 % auf 62,4 %, dabei ging der Anteil von 1997 auf 1998 und von 2005 auf 2006 um 0,5 bzw. 0,2 Prozentpunkte zurück. Insgesamt zeigt sich in der Region Rhein-Hunsrück zwischen 2005 und 2006 ein Rückgang von ebenfalls 0,2 Prozentpunkten des Anteils der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor (Abbildung 66).

Abbildung 66: Anteil Erwerbstätigen im Tertiärsektor nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 1997-2006



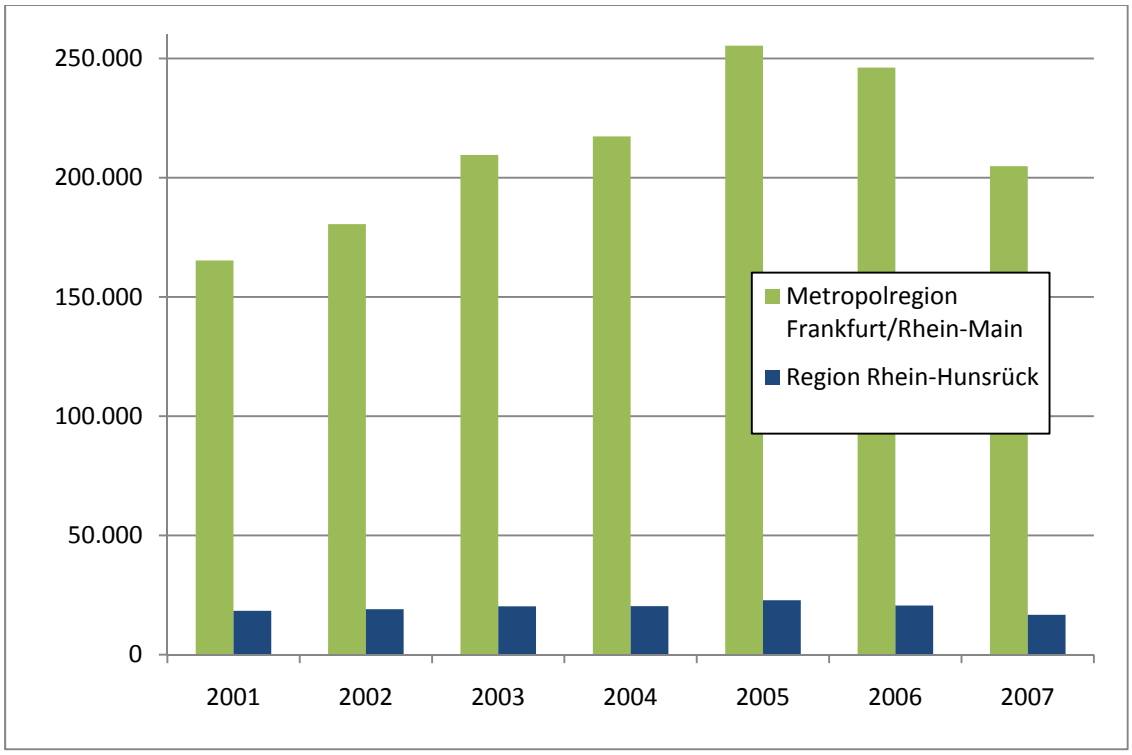
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

5.2.3.4. Arbeitslosigkeit

Die absolute Zahl der Arbeitslosen liegt 2006 mit ca. 204.800 Personen in der Region Frankfurt/Rhein-Main ungefähr zwölfmal so hoch wie in der Region Rhein-Hunsrück (ca. 16.700 Personen).

Abbildung 67: Zahl der Arbeitslosen in den Untersuchungsgebieten 2001-2007

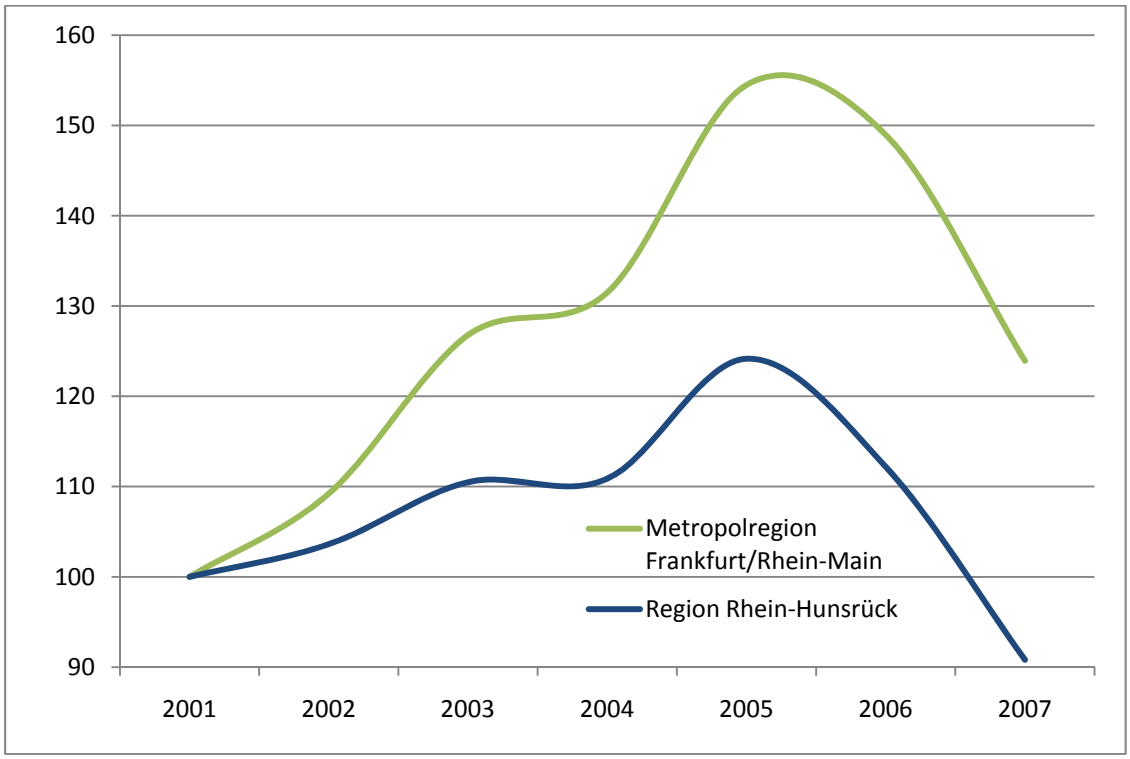


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Bei der Betrachtung der Arbeitslosenzahlen zwischen 2001 und 2007 lassen sich in beiden Untersuchungsräumen die gesamtwirtschaftlichen Konjunkturzyklen erkennen. In beiden Räumen stieg die Arbeitslosenzahl zwischen 2001 und 2003 zunächst um 27 % (Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main) und 11 % (Region Rhein-Hunsrück) an, um dann ein Jahr lang ungefähr auf diesem Niveau zu verharren. In beiden Regionen erreichte sie 2005 ihren Höchststand mit 55 % bzw. 24 % über dem Ausgangswertes von 2001. In den Jahren 2005 bis 2007 ging die Zahl der Arbeitslosen in der Region Rhein-Hunsrück bis auf 91 % des Ausgangswertes stärker zurück als in der Region Frankfurt/Rhein-Main mit einem Rückgang bis auf 124 % des Ausgangswertes (vgl. Abbildung 68).

Abbildung 68: Indizierte Entwicklung der Arbeitslosenzahl in den Untersuchungsbereichen 2001-2007



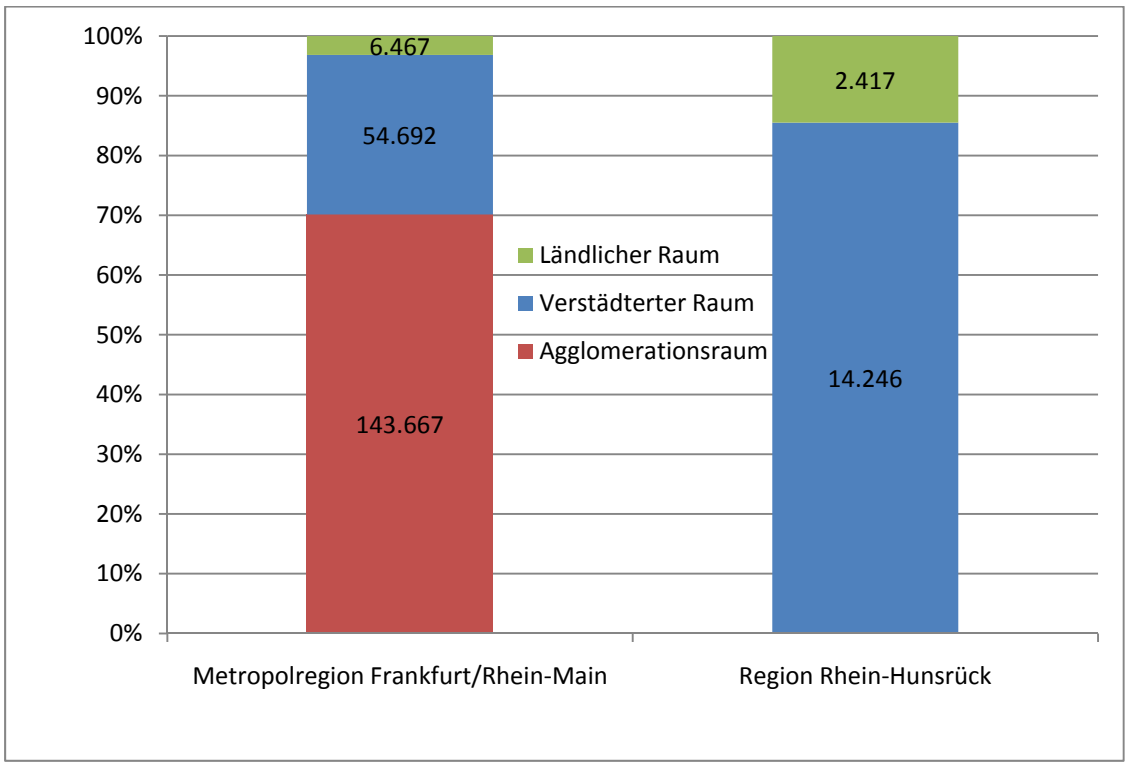
Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Etwa 70 % der Arbeitslosen in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main lebten 2006 im Agglomerationsraum, 27 % in verstädterten Räumen und lediglich 3 % in ländlichen Räumen. In der Region Rhein-Hunsrück verteilten sich die Arbeitslosen zu 85 % auf die verstädterten und zu 15 % auf die ländlichen Räume (vgl. Abbildung 69).

Die Arbeitslosen verteilen sich in der Region Frankfurt/Rhein-Main auf die Raumstrukturtypen in einem ähnlichen Verhältnis wie die Einwohner. In der Region Rhein-Hunsrück dagegen leben im verstädterten Raum 79 % aller Einwohner dieser Region aber 85 % der Arbeitslosen. Im ländlichen Ruam dieser Region wohnen 21 % der Menschen und lediglich 15 % der Arbeitslosen.

Abbildung 69: Anteil der Arbeitslosen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2006

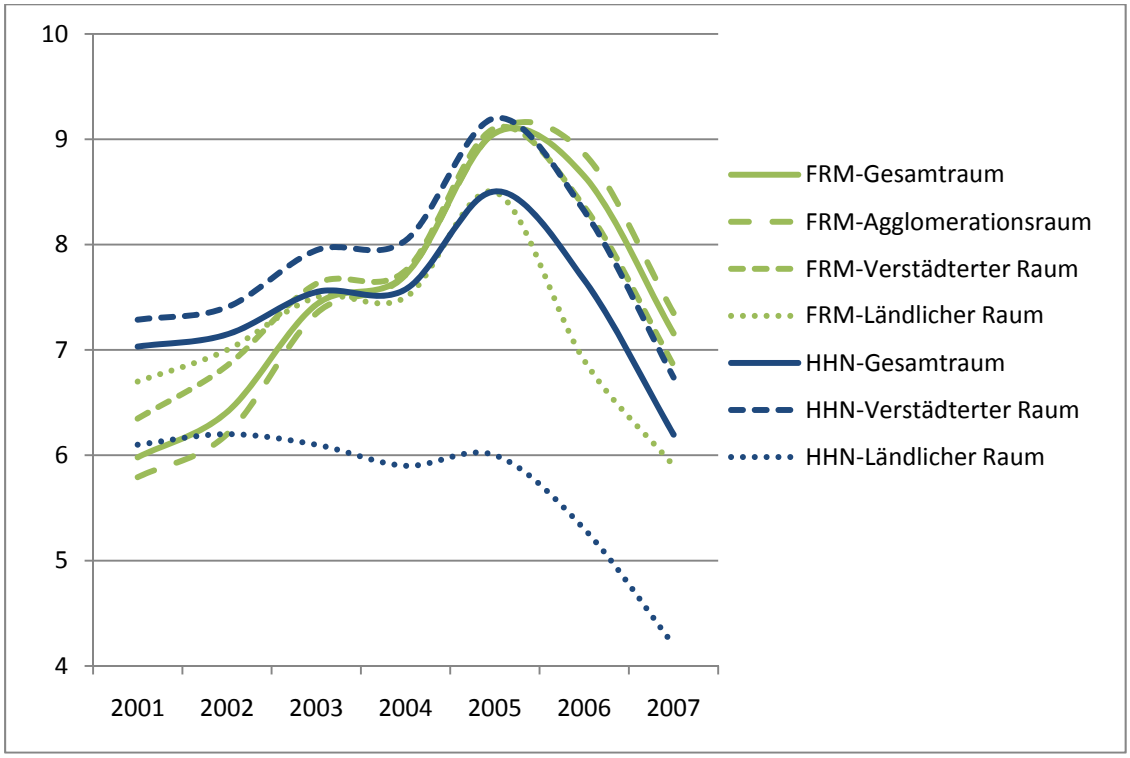


Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Raumstrukturell betrachtet weisen 2007 der Agglomerationsraum der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main mit 7,3 % die höchste, der ländliche Raum in der Region mit 4,2 % die niedrigste Arbeitslosenquote auf. Im Betrachtungszeitraum 2001-2007 zeigt sich eine interessante Entwicklung. Während 2001 die Arbeitslosenquote in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main mit 6,0 % noch deutlich unter der der Region Rhein-Hunsrück lag (7,0 %), liegt sie 2007 mit 7,2 % um einen Prozentpunkte höher als in der Region Rhein-Hunsrück im gleichen Jahr. Innerhalb der Region Frankfurt/Rhein-Main gibt es zwischen den einzelnen siedlungsstrukturellen Regionstypen bis 2007 keine wesentlichen Unterschiede in der Entwicklung. Lediglich der ländliche Raum dieser Untersuchungsregion weist im Jahr 2007 eine Arbeitslosenquote auf, die ungefähr einen Prozentpunkt unter dem Durchschnitt des restlichen Raums liegt. Interessant ist darüber hinaus die Entwicklung der Arbeitslosenquote in den ländlichen Räumen der Region Rhein-Hunsrück. Lediglich zwischen 2001 und 2002 stieg die Arbeitslosenquote an, im übrigen Betrachtungszeitraum ist sie stetig gefallen, ab 2005 sogar deutlich auf 4,2 % im Jahr 2007.

Abbildung 70: Arbeitslosenquote nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2001-2007



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

5.2.3.5. Stärken und Schwächen der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts in den Untersuchungsräumen

Im Folgenden sollen nun die Stärken und Schwächen der Untersuchungsräume im Bereich der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes dargestellt werden, um aus den Ergebnissen etwaige Handlungsansätze für großräumige Kooperationen (Kapitel 5.6) ableiten zu können (vgl. Tabelle 43).

Tabelle 43: Stärken und Schwächen der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts in den Untersuchungsräumen

	Analysebereich	**Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main**	**Region Rhein-Hunsrück**
Stärken	*Bruttowertschöpfung*	Stabile positive Entwicklung 1997-2006	Stabile positive Entwicklung 1997-2006, homogene Verteilung zwischen den Raumstrukturtypen
	Bruttoinlandsprodukt	Stabile positive Entwicklung 1997-2006	Stabile positive Entwicklung 1997-2006, homogene Verteilung zwischen den Raumstrukturtypen
	Erwerbstätigkeit	• Stabile positive Entwicklung der Erwerbstätigenzahl 2001-2007 • Ausgeprägter Dienstleistungssektor (78 %)	• Stabile positive Entwicklung der Erwerbstätigenzahl 2001-2007 • Ausgeprägter sekundärer Sektor (69 %)
	Arbeitslosigkeit		Niedrige Arbeitslosenquote, vor allem im ländlichen Raum
Schwächen	*Bruttowertschöpfung*	Heterogene Verteilung zwischen den Raumstrukturtypen	
	Bruttoinlandsprodukt	Heterogene Verteilung zwischen den Raumstrukturtypen	
	Erwerbstätigkeit	• Anfälligkeit der Wirtschaft durch starke Konzentration auf Dienstleistungssektor • Starker Rückgang der Erwerbstätigen im sekundären Sektor	• Hoher Anteil Erwerbstätiger im Primärsektor
	Arbeitslosigkeit	Stärker konjunkturabhängige Arbeitslosenquote	

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Karlsruhe 2010.

Bei der Betrachtung der Bruttowertschöpfung und dem Bruttoinlandsprodukt und deren Vergleich zwischen den Untersuchungsräumen zeigt sich deutlich, dass mittels eines ausgeprägten Dienstleistungssektors (insbesondere Finanzdienstleistungen) wesentlich höhere Werte für Bruttowertschöpfung und Bruttoinlandsprodukt erzielt werden können, was die deutliche Dominanz der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und insbesondere die hohen Werte im dortigen Agglomerationsraum erklärt. Dagegen spielt in der Region Rhein-Hunsrück der Primärsektor immer noch eine große Rolle, die sich aber in den letzten Jahren ebenfalls verringert hat. Für die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen, bei welcher der ländliche Raum in der Region Rhein-Hunsrück bei weitem am besten abschneidet, scheint eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur von großer Bedeutung zu sein. Dabei kann vor allem das produzierende Gewerbe eine wichtige Stütze sein.

5.3. Besondere Ausgangsbedingungen und spezielle Herausforderungen in der Region Rhein-Hunsrück

Die bestehenden regionalen Kooperationen sind bedingt durch die Ausgangsbedingungen und Herausforderungen im der Region Rhein-Hunsrück. Die wirtschaftlich strukturschwache Region bietet zahlreiche Anknüpfungspunkte für Kooperationen. Ein Alleinstellungsmerkmal der Region ist die dynamische Entwicklung des Flughafens Hahn im Hunsrück in den letzten 15 Jahren, die ebenfalls den Ausgangspunkt für einige Kooperationen bildete.

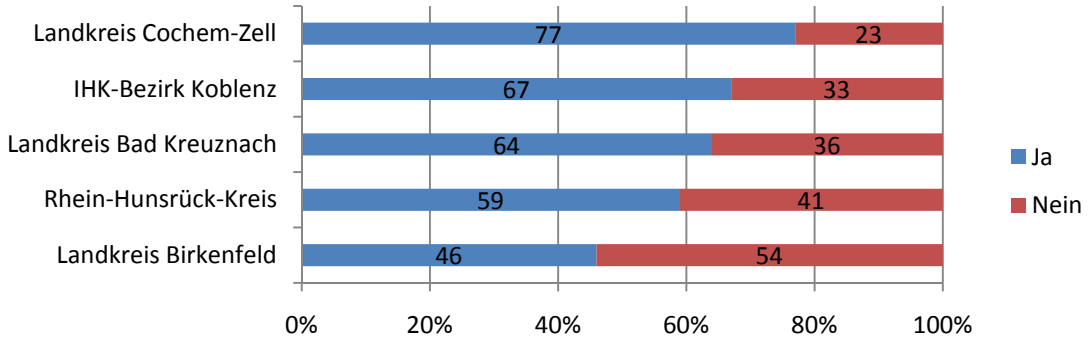
5.3.1. Ausgangsbedingungen und Herausforderungen

Als besondere räumliche Ausgangsbedingungen und Herausforderungen der Region Rhein-Hunsrück charakterisiert das Lokale integrierte ländliche Entwicklungskonzept der Lokalen Leader-Aktionsgruppe Hunsrück - stellvertretend und größtenteils übertragbar auf die gesamte Region Rhein-Hunsrück:[949]

- große Entfernung zu rheinland-pfälzischen Oberzentren trotz zentraler Lage in Rheinland-Pfalz, deshalb hohe Bedeutung der umliegenden Mittelzentren,
- sehr gute Anbindung an europäische Flugziele durch Flughafen Frankfurt-Hahn,
- mit der Zunahme des Luftverkehrs verbundene ökologische Negativeffekte sowie
- hohes Aufkommen an Berufspendlern mit PKW.

Exemplarisch für die wirtschaftliche Situation in der Region Rhein-Hunsrück kann eine Studie der IHK Koblenz angeführt werden. Im IHK-Bezirk Koblenz liegen die Landkreis Bad Kreuznach, Birkenfeld, Cochem-Zell und der Rhein-Hunsrück-Kreis im Untersuchungsgebiet der vorliegenden Arbeit. 23 % der Unternehmer im Landkreis Cochem-Zell, 36 % der Unternehmer im Landkreis Bad Kreuznach, 41 % der Unternehmer im Rhein-Hunsrück-Kreis und 54 % der Unternehmer im Landkreis Birkenfeld würden befreundeten Unternehmern ihre Gemeinde nicht als Standort weiterempfehlen. Der Durchschnitt im IHK-Bezirk Koblenz liegt bei 33 %.[950]

Abbildung 71: Bereitschaft von Unternehmern, ihre Gemeinde befreundeten Unternehmern als Standort weiterzuempfehlen



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: IHK Koblenz (Hrsg., 2007): Stärken stärken – Defizite beseitigen – Schlüsselfaktoren ausbauen, Analyse der Standortzufriedenheit im Bezirk der IHK Koblenz, Koblenz, S. 8.

Im Rhein-Hunsrück-Kreis werden als größte Standortdefizite angesehen:[951]

- Qualifikation Facharbeiter,
- Verfügbarkeit Facharbeiter,
- öffentlicher Personennahverkehr,
- Wasser-/Abwassergebühren,
- Strom-/Gaspreise,
- Müll-/Entsorgungsgebühren,
- Verwaltungsauflagen,
- Schienenanbindung Personenfernverkehr sowie
- Schienenanbindung Güterverkehr.

949 Vgl. LAG Hunsrück, Lokales integriertes ländliches Entwicklungskonzept, http://www.lag-hunsrueck.de/LILE-Hunsrueck-Langfassung-GESAMT_gesendet.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

950 Vgl. IHK Koblenz (Hrsg., 2007): Stärken stärken – Defizite beseitigen – Schlüsselfaktoren ausbauen, Analyse der Standortzufriedenheit im Bezirk der IHK Koblenz, Auswertung für den Rhein-Hunsrück-Kreis, Koblenz, S. 4/5.

951 Vgl. ebenda, S. 8.

Im Landkreis Birkenfeld ist der IHK besonders an der Verbesserung der Verkehrsanbindung gelegen: 54 % der befragten Unternehmer sehen den Kreis als schlecht, 38 % als befriedigend und lediglich 8 % als gut angebunden an.[952]

5.3.2. Entwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn

Der heutige Flughafen Hahn im Hunsrück – aus Marketinggründen Flughafen Frankfurt-Hahn genannt – war eine NATO-Basis und wurde im Jahr 1993 von den US-Streitkräften freigegeben. Bis zu diesem Zeitpunkt waren 15.000 amerikanische Soldaten mit ihren Familien in der Region stationiert.[953] Sukzessive wurde er zum ersten internationalen Verkehrsflughafen von Rheinland-Pfalz entwickelt. Im Sommer 2007 wurde die von 3.048 m auf 3.800 m verlängerte Landebahn eröffnet.[954]

Das Flughafenkonzept 2009 der Bundesregierung[955] kategorisiert den Flughafen als „mittleren Flughafen", dies entspricht der dritten von fünf Stufen[956].

Die rheinland-pfälzische Landesregierung sieht in einer engen Kooperation der Flughäfen Rhein-Main und Frankfurt-Hahn ein wichtiges Element für eine abgestimmte Luftverkehrspolitik der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz und strebt gemeinsam mit der hessischen Landesregierung ein Flughafensystem an. Mit dem System werden Erleichterungen bei der Umsetzung des Nachtflugverbots am Flughafen Frankfurt Rhein-Main sowie die bessere Handhabung der Verteilung der Verkehre zwischen beiden Flughafenstandorten erwartet.[957] Inwiefern dieses Ziel nach dem Ausstieg der Fraport AG weiterverfolgt wird, ist bislang nicht klar (vgl. Kapitel 5.3.2.4).

5.3.2.1. Passagier- und Frachtaufkommen

Die Passagier- und Frachtzahlen am Flughafen Hahn haben sich in den letzten Jahren wie aus den folgenden Abbildungen (Abbildung 72 und Abbildung 73) ersichtlich entwickelt. Die Passagierzahl stieg zwischen den Jahren 2002 und 2007 um 175 %, während sie zwischen den Jahren 2007 und 2009 im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise um 5,5 % zurückging. Die Frachtzahlen wuchsen zwischen 2002 und 2006 um 449 %, stagnierten 2006/2007 und stiegen zwischen 2007 und 2008 nochmals um 43 %. Ebenfalls ausgelöst durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ging die Menge der Luftfracht zwischen 2008 und 2009 um 2,6 % zurück.

Im ersten Halbjahr 2010 vermeldete der Flughafen einen Rückgang der Passagierzahl um 8 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum, das Luftfrachtaufkommen stieg um 1,5 %. Die Passagierzahlen liegen damit auf dem Niveau des Jahres 2005.[958] Der Flughafen Hahn könnte nach Aussagen der Branchenverbände durch die Einführung einer Luftverkehrssteuer aufgrund seiner großen Abhängigkeit von der Fluggesellschaft Ryanair von der Schließung bedroht sein.[959] Nach Aussage des rheinland-pfälzischen Wirtschaftsministers wären durch die Einführung einer Flugsteuer 17.000 Arbeitsplätze gefährdet.[960]

---

952 Vgl. IHK Koblenz (Hrsg., 2009): Wirtschaft vor Ort stärken! Kommunalpolitisches Papier 2009-2014 der Industrie- und Handelskammer Koblenz, Koblenz, S. 22.

953 Vgl. Schödl, Diana C.; Troeger-Weiß, Gabi (2006): Active Regions and Sustainable Tourism, Prospects of transnational cooperation in tourism, Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 19, Kaiserslautern, S. 51.

954 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008a): Konversionsbericht 2006/2007 der Landesregierung Rheinland-Pfalz, Mainz, S. 7.

955 Vgl. Bundesregierung (Hrsg., 2009): Flughafenkonzept 2009, Berlin, S. 33.

956 Kategorisierung der Flughäfen im Flughafenkonzept 2009 der Bundesregierung: Hub-Flughäfen, Große Flughäfen (> 10 Mio. Passagiere), Mittlere Flughäfen (3-10 Mio. Passagiere), Kleine Flughäfen (< 3 Mio. Passagiere, Große Regionalflughäfen (mit Linien- und Charterverkehr) und Kleine Regionalflughäfen (ohne reguläre Flugangebote, >200 kommerzielle Flugbewegungen).

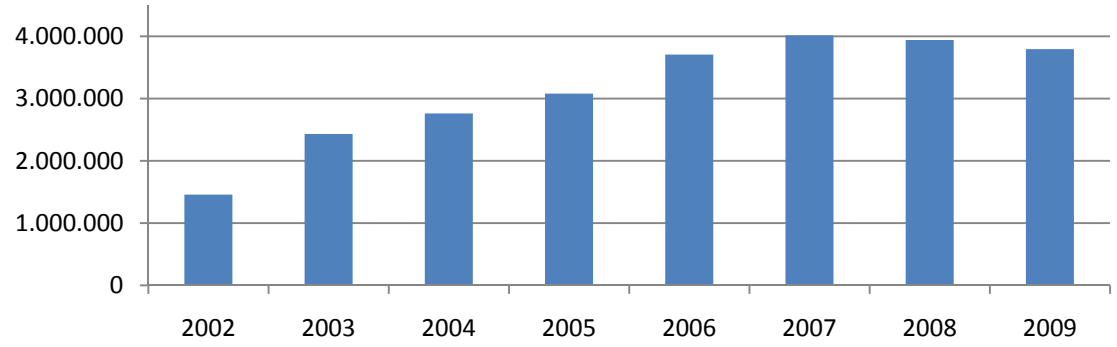
957 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008a): a. a. O., S. 9.

958 Vgl. Die Rheinpfalz (27.07.2010): Hahn mit Passagierrückgang – Zahl der Fluggäste auf dem Hunsrück-Airport sinkt im ersten Halbjahr um 8 Prozent, S. 4.

959 Vgl. Die Rheinpfalz (10.07.2010): Protest gegen Luftverkehrssteuer – Resolution gegen Pläne der Bundesregierung – Initiative von Minister Hering, S. 4.

960 Vgl. Die Rheinpfalz (09.09.2010): Hering warnt vor Flugsteuer – Nachteile für Hahn und Zweibrücken? S. 16.

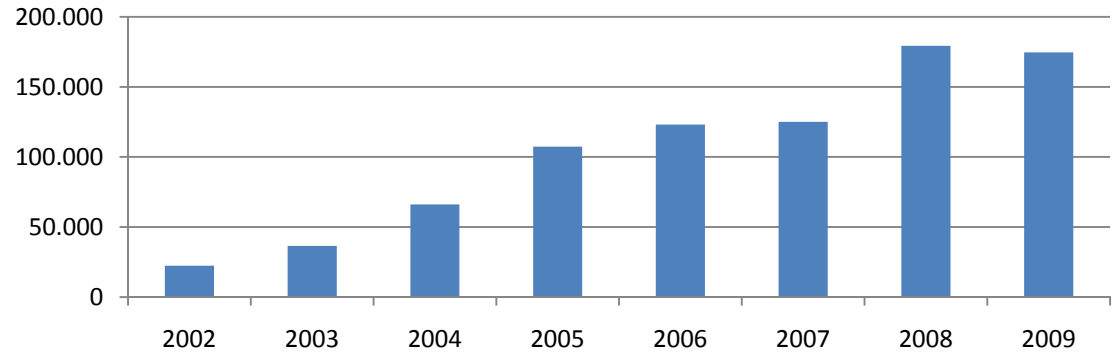
Abbildung 72: Passagierzahlen am Flughafen Frankfurt-Hahn (2002-2009)



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Daten und Fakten, http://www.hahn-airport.de/default.aspx?menu=traffic_data&cc=de, aufgerufen am 07.02.2010.

Abbildung 73: Luftfrachtmenge in t am Flughafen Frankfurt-Hahn (2002-2009)



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Daten und Fakten, http://www.hahn-airport.de/default.aspx?menu=traffic_data&cc=de, aufgerufen am 07.02.2010.

Im Vergleich zu den anderen deutschen Flughäfen liegt der Flughafen Frankfurt-Hahn im Passagierverkehr an elfter Stelle, im Frachtverkehr an fünfter Stelle:

Tabelle 44: Passagier- und Frachtaufkommen an deutschen Flughäfen 2009

Rang	Flughafen	Passagiere
1	Frankfurt (FRA)	50.932.840
2	München (MUC)	32.681.067
3	Düsseldorf (DUS)	17.793.493
4	Berlin-Tegel (TXL)	14.180.237
5	Hamburg (HAM)	12.229.319
6	Köln/Bonn (CGN)	9.739.581
7	Stuttgart (STR)	8.934.493
8	Berlin-Schönefeld (SXF)	6.797.158
9	Hannover (HAJ)	4.969.799
10	Nürnberg (NUE)	3.965.743
11	**Frankfurt-Hahn (HHN)**	**3.793.710**

Rang	Flughafen	Fracht [t]
1	Frankfurt (FRA)	1.917.227
2	Köln/Bonn (CGN)	562.036
3	Leipzig/Halle (LEJ)	524.084
4	München (MUC)	242.149
5	**Frankfurt-Hahn (HHN)**	**174.665**
6	Düsseldorf (DUS)	65.594
7	Hamburg (HAM)	31.595
8	Stuttgart (STR)	25.011
9	Berlin-Tegel (TXL)	18.842
10	Hannover (HAJ)	11.492
11	Nürnberg (NUE)	10.611

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) e. V., http://www.adv.aero/fileadmin/pdf/statistiken/2009/Dezember_2009.pdf, aufgerufen am 20.02.2010.

Interessant zu beobachten ist, dass jedes neue Flugziel und jede neu angekündigte Charterfluglinie auf politischer Ebene als großer Durchbruch zu einem Drehkreuz mit nahezu internationalen Dimensionen regelrecht gefeiert wird. So wurde zum Beispiel im Frühjahr 2009 das grundsätzliche Interesse der Fluggesellschaft „Emirates“ pressewirksam von Ministerpräsident Kurt Beck vermarktet,[961] der Rückzug der Fluglinie im Sommer 2009 war sodann Gegenstand einer Kleinen Anfrage der Opposition im Landtag Rheinland-Pfalz.[962] Diese Episode illustriert die mit dem Flughafen Hahn verbundenen Hoffnungen und das daraus resultierende große politische Interesse.

Im Jahr 1999 wurden für das Jahr 2009 etwa 3 Mio. Passagiere prognostiziert.[963] Eine im Jahr 2005 für das Jahr 2015 aufgestellte Prognose im Auftrag der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH erwartete 4,24 Mio. Passagiere und 1.012.000 t Luftfracht.[964] Während diese prognostizierte Passagierzahl aus heutiger Sicht durchaus als realistisch angesehen werden kann, müsste das Luftfrachtaufkommen zur Erfüllung dieser Prognose erheblich gesteigert werden. Diese Prognose wurde im Jahr 2007 für das Jahr 2012 aktualisiert und erwartet nun 9,4 Mio. Passagiere und 494.000 t Luftfracht.[965] Ob derartige Steigerungsraten angesichts der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise aus heutiger Sicht noch realistisch sind, ist fragwürdig.

961 Vgl. Die Rheinpfalz (02.03.2009): Arabische Verstärkung für Hahn?, Vereinigte Emirate und Indien Ziel einer Wirtschaftsreise von Ministerpräsident Beck, S. 11.
Die Rheinpfalz (13.03.2009): Emirates am Flughafen Hahn interessiert, S.14.

962 Vgl. Landtag von Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/3904 vom 20.10.2009, Kleine Anfrage des Abgeordneten Alexander Licht (CDU), Rückzug einer Frachtfluglinie vom Flughafen Hahn;
Die Rheinpfalz (23.09.2009): Emirates fliegt nicht mehr auf Hahn, Araber ziehen für ihr Frachtgut Flughafen Frankfurt vor, S. 12.

963 Vgl. Der Spiegel (48/1999): Gockel im Nirgendwo, Ein Provinzflughafen hebt ab: Der „Hahn im Hunsrück“ hat erstaunlichen Erfolg im Fracht- und Passagierverkehr, S. 132.

964 Vgl. Heuer, Kai; Klophaus, Richard; Schaper, Thorsten (2005): Regionalökonomische Auswirkungen des Flughafens Frankfurt-Hahn für den Betrachtungszeitraum 2003-2015, Wissenschaftliche Forschungsstudie im Auftrag der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Birkenfeld, S. 5.

965 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2007): Regionalökonomische Auswirkungen des Flughafens Frankfurt-Hahn für den Betrachtungszeitraum 2003-2015, Wissenschaftliche Forschungsstudie des Zentrums für Recht und Wirtschaft des Luftverkehrs an der Fachhochschule Birkenfeld im Auftrag der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Mainz, S. 5.

5.3.2.2. Verkehrliche Anbindung

Der Flughafen Frankfurt-Hahn ist derzeit über die B 50 an das überregionale Autobahnnetz (Autobahn 60 Belgien-Wittlich und 61 Niederlande-Köln-Mainz-Ludwigshafen) angebunden. Die B 50 wurde in den letzten Jahren zwischen der A 61 und dem Flughafen Frankfurt-Hahn stetig ausgebaut. Bis Ende 2011 soll sie auf diesem Abschnitt komplett vierspurig ausgebaut sein. Alle noch auszubauenden Abschnitte sind mittlerweile planfestgestellt.

In westlicher Richtung soll die B 50 neu gebaut werden und ersetzt damit die in den 1970er-Jahren geplante A 60 von Belgien ins Rhein-Main-Gebiet. Der Neubau erstreckt sich als Lückenschluss über eine Gesamtlänge von 25 km vom Autobahnkreuz Wittlich am Kreuzungspunkt der A 1 mit der neuen A 60 bis nach Longkamp. Kernstück der neuen B 50 ist der Hochmoselübergang.[966]

Die Hunsrückbahn (eigentlich Hunsrückquerbahn) über Langenlonsheim, Stromberg, Rheinböllen, Simmern, Büchenbeuren, Morbach nach Hermeskeil führt in unmittelbarer Nähe am Flughafen Hahn vorbei, dieser besitzt einen Gleisanschluss. Derzeit findet auf dem Streckenabschnitt zwischen Stromberg und Hermeskeil kein Verkehr mehr statt, teilweise ist die Strecke stillgelegt. Um den Flughafen Hahn über die Schiene anzubinden, ist eine Reaktivierung der Strecke vorgesehen. Die Strecke soll grundsätzlich im Stundentakt bedient werden, wobei auch in Bingen und teilweise in Langenlonsheim, Stromberg, Rheinböllen, Simmern und Kirchberg gehalten werden soll. Richtung Mainz muss teilweise in Bingen umgestiegen werden, dafür sollen aber auch durchgehende Verbindungen nach Frankfurt angeboten werden. Die Strecke muss für dieses Betriebsprogramm in zwei Abschnitten von insgesamt 8,5 km Länge zweigleisig ausgebaut werden, die übrige Strecke muss grundlegend saniert werden. Ungefähr die Hälfte der vorhandenen 80 Bahnübergänge soll aufgelassen werden.[967]

Da der Ausbau der Hunsrückbahn eine Voraussetzung für eine langfristig positive Entwicklung des Flughafens sei, wird von der Landesregierung trotz der Wirtschaftskrise und sinkenden Passagierzahlen an diesem Projekt festgehalten. Die Verbindungsspange zwischen Langenlonsheim und Gensingen-Horrweiler für eine direkte Strecke vom Flughafen nach Mainz ohne Umweg über Bingen wird zunächst zurückgestellt, da sie nur eine Fahrzeitverkürzung um wenige Minuten bringt.[968] Im Dezember 2014 soll die Strecke in Betrieb genommen werden. Das Investitionsvolumen beläuft sich nach derzeitigen Angaben auf 103 Mio. €, im Jahr 2005 waren 62 Mio. € veranschlagt.[969]

Das Landesentwicklungsprogramm IV von 2009 sieht zwischen Bingen und dem Flughafen Frankfurt-Hahn den Neubau einer Schnellfahrstrecke vor. Zur Sicherung dieser Verbindung wird durch das Landesentwicklungsprogramm ein 300 m breiter Korridor für die zukünftige Trasse von Bebauung grundsätzlich freigehalten.[970] Die Schnellfahrstrecke stellt einen wichtigen Baustein zur langfristigen Entwicklung des Flughafensystems dar.[971]

5.3.2.3. Strukturpolitische Effekte des Flughafens

Strukturpolitisch weist der Flughafen Hahn vielfältige regionalwirtschaftliche Effekte auf: Arbeitsmarkteffekte, Wertschöpfungs- und Einkommenseffekte sowie fiskalische Effekte und Effekte auf den Tourismus in der Region.

Eine Studie[972] sowie deren Aktualisierung[973] des Zentrums für Recht und Wirtschaft des Luftverkehrs an der Fachhochschule Birkenfeld im Auftrag der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH zeigte und prognostiziert folgende Effekte:

966 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008a): a. a. O., S. 7/8.

967 Vgl. ebenda, S. 9.

968 Vgl. Die Rheinpfalz (15.05.2009): Land hält trotz Krise an Hunsrückbahn fest, Flughafen Hahn soll über die Schiene angebunden werden, S. 15.

969 Vgl. Die Rheinpfalz (13.11.2009): Hahn: Ab Ende 2014 sollen Züge fahren, o. S.

970 Vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008): Landesentwicklungsprogramm IV, Mainz, S. 150.

971 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008a): a. a. O., S. 9/10.

972 Vgl. Heuer, Kai; Klophaus, Richard; Schaper, Thorsten (2005): a. a. O.

973 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2007b): a. a. O.

Tabelle 45: Regionalwirtschaftliche Effekte des Flughafens Frankfurt-Hahn

Effekt		2003	2005	Prognose 2012 (Basis 2005)	Prognose 2015 (Basis 2003)
Beschäftigung [Erwerbstätige]	Direkt	2.315	2.431	6.461	5.850
	Indirekt	2.233	2.579	9.691	8.190
	Induziert	968	1.008		
	Summe	5.516	6.018	16.152	14.040
Produktionswert [Mio. €]	Direkt	208,9	226,9	603,0	631,2
	Indirekt	247,7	291,2	1.025,1	1.009,9
	Induziert	89,3	95,4		
	Summe	545,9	613,5	1.628,1	1.641,1
Bruttowertschöpfung [Mio. €]	Direkt	109,0	112,0	297,7	329,3
	Indirekt	118,9	141,2	506,1	494,0
	Induziert	46,0	50,8		
	Summe	273,9	304,0	803,8	823,3
Lohn- und Gehalts-summe [Mio. €]	Direkt	47,2	48,2	128,1	142,6
	Indirekt	51,1	59,6	217,8	213,9
	Induziert	20,1	27,4		
	Summe	118,4	135,2	345,9	356,5
Auftragsvolumen [Mio. €]	Vorleistungen	99,9	114,9		
	Investitionen	45,5	55,3		
Gesamtwirtschaftliche Multiplikatoren	Einkommensmultiplikator	1,5	1,7		
	Beschäftigungsmultiplikator	1,4	1,5		
Regionaler Beschäftigungseffekt [Erwerbstätige]		1.630	1.718	4.523	4.095
Regionale Einkom-menseffekte [Mio. €]	Produktionswert	168,5	181,4	482,4	505,0
	Bruttowertschöpfung	83,0	91,1	238,2	263,4
	Lohn- und Gehaltssumme	35,9	42,5	102,5	114,1
Regionale Multiplika-toren	Einkommensmultiplikator	0,8	0,8		
	Beschäftigungsmultiplikator	0,7	0,7		
Beschäftigungseffekt des Incoming-Tourismus für Rheinland-Pfalz [Erwerbstätige]		2.596	2.655		
Einkommenseffekte des Incoming-Tourismus für Rhein-land-Pfalz [Mio. €]	Produktionswert	105,7	133,7		
	Bruttowertschöpfung	54,1	74,1		
	Lohn- und Gehaltssumme	34,5	36,0		
Fiskalische Effekte für Deutschland [Mio. €]	Steueraufkommen	47,1	52,3		

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

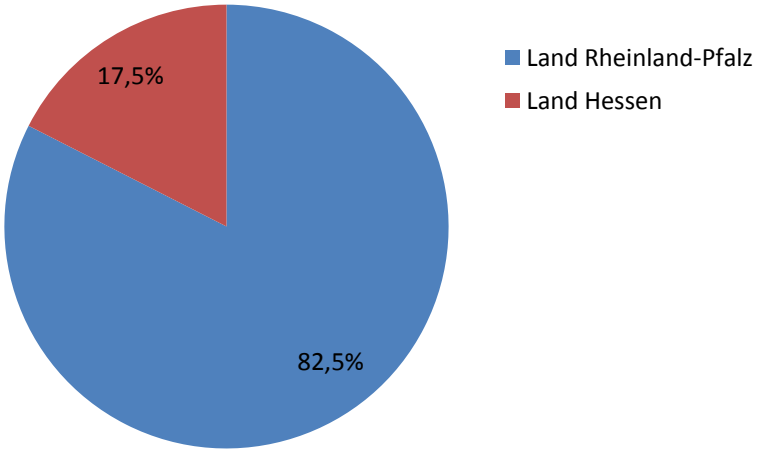
Quelle: Heuer, Kai; Klophaus, Richard; Schaper, Thorsten (2005): Regionalökonomische Auswirkungen des Flughafens Frankfurt-Hahn für den Betrachtungszeitraum 2003-2015, Wissenschaftliche Forschungsstudie im Auftrag der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Birkenfeld, S. 4/5;
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2007): Regionalökonomische Auswirkungen des Flughafens Frankfurt-Hahn für den Betrachtungszeitraum 2003-2015, Wissenschaftliche Forschungsstudie des Zentrums für Recht und Wirtschaft des Luftverkehrs an der Fachhochschule Birkenfeld im Auftrag der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Mainz, S. 4/5.

Angesichts der rasanten Entwicklung rund um den Flughafen Hahn wurde die Zahl der Arbeitsplätze bei der zweiten Prognose für 2012 bereits höher angegeben als ursprünglich für 2015. Allerdings ist interessant, dass die Bruttowertschöpfung trotz höherer Arbeitsplatzzahl 2012 unter dem prognostizierten Wert von 2015 liegen soll. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei der Lohn- und Gehaltssumme der regionalen Beschäftigung feststellen. Dies deutet darauf hin, dass entgegen ursprünglicher Überlegungen mehr geringer bezahlte – und damit in der Regel geringer qualifizierte – Arbeitsplätze, wahrscheinlich in Serviceberufen in Gastronomie, Hotellerie, Einzelhandel und Fluggastabfertigung, entstanden sind und entstehen werden.

5.3.2.4. Gesellschafterverhältnisse

Bis Februar 2009 war die Betreibergesellschaft Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH zu 65 % im Besitz der Fraport AG (Betreibergesellschaft des Flughafens Frankfurt/Main) und zu jeweils 17,5 % im Besitz der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz. Als die Fraport AG als Mehrheitsgesellschafter eine passagierbezogene Abgabe („Hahn-Taler“) forderte, um das betriebswirtschaftliche Ergebnis des in den roten Zahlen stehenden Flughafens zu verbessern, drohte die Fluglinie Ryanair, von der ein Großteil der Flugbewegungen und des Passagieraufkommens ausgehen, mit einem teilweisen Rückzug. Im Ergebnis zog sich die Fraport AG vom Flughafen Hahn zurück,[974] das Land Rheinland-Pfalz übernahm deren Anteile für einen symbolischen Preis von einem Euro.[975] Die derzeitige Eigentümerstruktur der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH stellt sich demnach folgendermaßen dar: Das Land Rheinland-Pfalz hält nun 82,5 % der Anteile, ein Minderheitsanteil (17,5 %) wird weiterhin vom Land Hessen gehalten (vgl. Abbildung 74).

Abbildung 74: Anteilseigner der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Porträt, http://www.hahn-airport.de/default.aspx?menu=about_us&cc=de, aufgerufen am 07.02.2010.

974 Vgl. Die Rheinpfalz (13.02.2009): Hering streicht „Hahn-Taler“, Wirtschaftsminister nimmt umstrittene Flughafengebühr zurück – Ryanair bleibt, Fraport geht, S. 14.

975 Vgl. Die Rheinpfalz (4.2.2009): Land übernimmt von Fraport alle Hahn-Anteile, Mit Frankfurter Flughafenbetreiber und Hessen handelseinig, S. 14.

5.3.2.5. Angestrebte Entwicklung

Im Mai 2009 hat die Landesregierung ein „Zukunftskonzept“ vorgestellt, das drei Elemente enthält:[976]

- Die Entwicklung des Non-Aviation-Bereichs auf dem Flughafengelände und Gründung der Entwicklungsgesellschaft Hahn: Schaffung attraktiver Verkaufs- und Dienstleistungsangebote auf größeren Flächen durch einen privaten Investor.
- Die Einrichtung eines Fracht- und Logistikparks.
- Die Weiterentwicklung des Passageverkehrs, mit dem Ziel, weitere Airlines zum Flughafen Frankfurt-Hahn zu bringen: Anwerbung von Fluggesellschaften aus Mittel- und Osteuropa.

Ein Neubau des Terminals am Flughafen Frankfurt-Hahn ist derzeit nicht geplant. Nach dem Ausstieg der Fraport AG soll das Ziel, den Einzelhandel und die Gastronomie zu stärken, kostengünstiger umgesetzt werden.[977] Die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH und die neu gegründete Entwicklungsgesellschaft Flughafen Hahn (EGH) arbeiten derzeit an einer Planung zur Ertüchtigung des Terminals und zur integrierten Weiterentwicklung des zentralen Flughafenbereichs. Dabei sollen die Fluggastabfertigung, der Einzelhandel und die Gastronomie aufeinander abgestimmt werden, wobei auch die Parkflächen und der in der Nähe des Terminals geplante Bahnhof für die Hunsrückbahn einbezogen werden.[978] Die Landesregierung sieht in der Entwicklung des Einzelhandels keine Verzerrung des Wettbewerbs zuungunsten bestehender Einzelhandelseinrichtungen.[979]

Dagegen sieht ein Gutachten im Auftrag der IHK Koblenz bereits bei einer Verkaufsfläche von 15.000 m² und einem überwiegend innenstadtrelevanten Sortiment negative Effekte für den Einzelhandel der Städte Simmern und Kirchberg. Ein Fabrikverkaufszentrum mit erweiterten Öffnungszeiten könne sogar den Oberzentren Trier und Koblenz schaden.[980] Die Gutachter befürworten Einzelhandel nur, sofern er das Angebot der Region ergänzt oder dem Tourismus dient. Daneben sollte ein Unterhaltungs- und Wellnessangebot, eine Erlebnisgastronomie, Hotels für Kurzurlauber und eine Marketingplattform für die ganze Region entstehen. Außerdem wird ein „Hahn Airport Park“ mit Angeboten für Freizeit und Naherholung angeregt.[981] Weitere Gutachter sehen dagegen die Wirtschaftlichkeit nur für Systemgastronomie und ein weiteres Hotel, solange die Passagierzahlen nicht deutlich steigen und weiterhin lediglich Billigflieger vom Flughafen Hahn starten.[982] Nach Angaben des Wirtschaftsministers ist kein Factory-Outlet-Center und auch kein klassisches Einkaufszentrum geplant, vielmehr soll ein „neuartiger Erlebnis-Einkauf“ angestrebt werden, der mit seinem gehobenen Warenangebot und seinem großen Freizeit- und Gastronomieanteil dem Einzelhandel in der Region nicht schade.[983]

Im Jahr 2010 sollen über 30 Mio. Euro investiert werden, darunter in neue Vorfeldparkpositionen, ein Schulungs- und Wartungszentrum, die Erweiterung des Terminals und die Verlegung des Towers und des Tanklagers. Die Landesregierung erwartet, dass am Flughafen Frankfurt-Hahn im Jahr 2016 schwarze Zahlen geschrie-

---

976 Vgl. Landtag von Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/3448 vom 3.06.2009, Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Licht und Hans-Josef Bracht (CDU), Entwicklung des Flughafens Hahn;
Die Rheinpfalz (13.05.2009): Logistikpark am Hahn geplant, Entwicklungsgesellschaft soll Gelände am Flughafen vermarkten – 89 Millionen Euro Kosten für das Land, S. 15.

977 Vgl. Die Rheinpfalz (19.08.2009): Umbau am Hahn liegt auf Eis, Nach Fraport-Ausstieg: Investitionen in Höhe von 12 Millionen Euro gekippt, S. 12.

978 Vgl. Landtag von Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/3627 vom 31.07.2009, Kleine Anfrage des Abgeordneten Günter Eymael (FDP), Geplanter Neubau des Terminals auf dem Flughafen Frankfurt-Hahn.

979 Vgl. Landtag von Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/3789 vom 18.09.2009, Kleine Anfrage des Abgeordneten Hans-Josef Bracht (CDU), Einzelhandelsansiedlung am Flughafen Hahn.

980 Vgl. Stadt + Handel (Hrsg., 2010): Gutachten zur regionalverträglichen Umfeldentwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn mit dem Schwerpunkt Einzelhandel, Teil A: Verträglichkeitsuntersuchung für Einzelhandelsvorhaben am Flughafen Frankfurt-Hahn, Dortmund.

981 Vgl. Stadt + Handel; Immobilien- und Standortentwicklungsberatung Edgar Neufeld (Hrsg., 2010): Gutachten zur regionalverträglichen Umfeldentwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn mit dem Schwerpunkt Einzelhandel, Teil B: Entwicklungsoptionen, Dortmund/Bochum.

982 Vgl. IFT Freizeit- und Tourismusberatung GmbH (Hrsg., 2010): Gutachten zur regionalverträglichen Umfeldentwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn mit dem Schwerpunkt Einzelhandel, Teil C: Plausibilitätsprüfung für touristische Einrichtungen, Köln.
sowie: Die Rheinpfalz (5.12.2009): Gutachter regen Freizeitpark am Hahn an, Expertise der IHK Koblenz warnt vor Einzelhandelsansiedlung am Hunsrück-Flughafen, S. 15.

983 Vgl. Die Rheinpfalz (12.12.2009): Flughafen Hahn: Hering lehnt Einkaufszentrum ab, S. 15.

ben werden.[984] Im Mai 2010 kündigte Ryanair an, 20 Mio. Euro in eine neue Wartungshalle und ein Schulungszentrum zu investieren.[985]

5.3.2.6. Kritik an der bisherigen und zukünftigen Entwicklung

Die Entwicklung des und am Flughafen Hahn waren nie unumstritten. Bereits 1991 attestierten Gutachter im Auftrag des Mainzer Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr beim Vergleich von acht bestehenden Militärflugplätzen[986] dem Flugplatz Hahn ein relativ hohes Marktpotenzial im Marktsektor „Linie/Personen", jedoch nur ein durchschnittliches Marktpotenzial in den Sektoren „Charter/Personen" und „Fracht".[987] Außerdem sei der Standort „weniger gut erschließbar für den Schienenverkehr" [988]. Die für das Gutachten befragten Fluggesellschaften, Spediteure, Expressdienste, Reiseveranstalter, Nachbarflughäfen, die Deutsche Bundespost und sonstige Marktkenner beurteilten die Chancen eines neuen Flughafens in Rheinland-Pfalz überwiegend skeptisch aufgrund des zu geringen Verkehrspotenzials in den engeren Einzugsbereichen im Vergleich zu anderen deutschen Flughäfen.[989] Während dieses Gutachten bereits auf die bestehenden Risiken und Herausforderungen hinwies, bezog die Opposition im Landtag eine klare Position: „Es kann nicht Aufgabe der Politik sein, mit Steuermitteln ökonomisch unsinnige und ökologisch bedenkliche Projekte zu betreiben. […] Die Landesregierung müßte hierzu endlich einmal verbindlich erklären, welche Millionen-Summen dazu erforderlich sind."[990]

Die „Bürgerinitiative gegen den Nachtflughafen" Hahn brachte Alternativvorschläge für das Gelände ins Spiel: eine Anlage für Autorecycling, eine Kinderkrebsklinik und oder ein Ausbildungszentrum für technische Berufe. Die Bürgerinitiative bemängelte zudem, dass nach dem Luftverkehrsgesetz ein Raumordnungsverfahren und die dazugehörige Umweltverträglichkeitsprüfung hätte durchgeführt werden müssen, die Landesregierung ging davon aus, dass die Umnutzung vom Militär- zum Zivilflughafen lediglich eine betriebliche Änderung sei, der durch eine einfache Genehmigung genüge getan werden könne.[991]

Auch angesichts des unter hohem finanziellen Einsatz erreichten achtbaren Ergebnis sehen Experten die Entwicklung kritisch. Während in der Anfangszeit nach dem Abzug der US-Militärs die Förderung noch sinnvoll gewesen sei, betoniere man seither den Hunsrück. Die Fraport AG hätte sich trotz der hohen Subventionen zurückgezogen, weil sie erkannt habe, dass der Flughafen ein Fass ohne Boden sei. Die Abhängigkeit des Monopolisten Ryanair könnte fatal sein, wenn dieses Unternehmen in eine Krise komme. Für klassische Fluggesellschaften sei die Lage des Hahn nicht attraktiv. Die Zahl der entstandenen Arbeitsplätze hätte auch durch konsequente regionale Wirtschaftsförderung der Klein- und Mittelbetriebe in der Hunsrücker Tourismus- und Holzwirtschaft erreicht werden können.[992] Nach Einschätzung von Kritikern wird der Flughafen wahrscheinlich nie Gewinne abwerfen aufgrund einer möglichen künftigen Besteuerung des Flugbenzins und wegen des Verbots staatlicher Beihilfen. Bereits heute koste der Flughafen den Steuerzahler 17 Mio. € pro Jahr.[993]

5.4. Kooperationen innerhalb der Region Rhein-Hunsrück

In diesem Kapitel werden die bestehenden interkommunalen und regionalen Kooperationen innerhalb der Region Rhein-Hunsrück beschrieben. Teilweise reicht ihr räumlicher Geltungsbereich über die Abgrenzung des Untersuchungsraums hinaus. Diese Kooperationen können als Grundlage und evtl. als Ansatzpunkt zur Etablierung großräumiger regionaler Kooperationen dienen und werden deshalb im Folgenden näher beleuchtet.

---

984 Vgl. Die Rheinpfalz (27.04.2010): Hering: Flughafen Hahn nähert sich der Gewinnzone, Minister kündigt über 30 Mio. Euro Investitionen an, S. 14.

985 Vgl. Die Rheinpfalz (21.05.2010): Ryanair bindet sich an Hahn – Über 20 Mio. Euro an Investitionen geplant, S. 5.

986 Büchig, Büchel, Hahn, Pferdsfeld, Ramstein, Sembach, Spangdahlem, Zweibrücken

987 Vgl. Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH; Prognos – Europäisches Zentrum für Angewandte Wirtschaftsforschung (1991): Möglichkeiten der Umnutzung bestehender Militärflugplätze in Rheinland-Pfalz in zivile Verkehrsflughäfen, Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Mainz, S. 25.

988 Vgl. ebenda, S. 29.

989 Vgl. ebenda, S. 17.

990 Vgl. Georg-Forster-Institut – Verein für sozialökologische Studien e. V. (Hrsg., 1992): Stellungnahme im Auftrag der Fraktion „Die Grünen" des Landtags Rheinland-Pfalz zum Gutachten der Prognos AG „Möglichkeiten der Umnutzung bestehender Militärflugplätze in Rheinland-Pfalz in zivile Verkehrsflughäfen", Mainz, S. 20.

991 Vgl. Der Spiegel (21/1993): Klang des Fortschritts, Eine Air Base der US-Streitkräfte soll zum ersten Zivilflughafen mit unbeschränkter Nachtflugerlaubnis werden – Ärzte warnen vor den Folgen, S. 85/86.

992 Vgl. Die Rheinpfalz (16.02.2009): „Standort in der Pampa", Interview: Trierer Professor Monheim sieht für Flughafen Hahn wenig Zukunft, S. 9.

993 Vgl. Trierischer Volksfreund (26.01.2010): Flughafen Hahn: Jobmotor mit Kolbenfresser, o. S.

Die bestehenden Kooperationen in der Region Rhein-Hunsrück können in verschiedene Themenbereiche eingeteilt werden:

Tabelle 46: Themenbereiche und Kooperationsaktivitäten in der Region Rhein-Hunsrück

Themenbereich	**Kooperationen**
Querschnittsbezogene Kooperationen	Regionale Planungsgemeinschaften • Mittelrhein-Westerwald • Region Trier • Rheinhessen-Nahe Initiative Region Mittelrhein e. V. Initiative Region Trier e. V. Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V.
Wirtschaftsförderung	Kooperation der Wirtschaftsförderer Rheinland-Pfalz-Nord Regionalrat Wirtschaft e.V.
Ländliche Entwicklung	LEADER-LAG Hunsrück LEADER-LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal LEADER-LAG Vulkaneifel LEADER-LAG Erbeskopf LEADER-LAG Mosel
Tourismus	Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH • Hunsrück-Touristik GmbH • Naheland-Touristik GmbH • Mosellandtouristik GmbH • Romantischer Rhein Tourismus GmbH Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal Forum Mittelrheintal UNESCO Club e.V.
Energie	Regionale Energieagentur Trier Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH
Verkehr	Verkehrsverbünde • Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbund (RNN) • Verkehrsverbund Rhein-Mosel (VRM) • Verkehrsverbund Region Trier (VRT)
Natur und Erholung	Regionalpark Rheinhessen
Kooperationen im Zusammenhang mit dem Flughafen Frankfurt-Hahn	AG der Landkreise um den Flughafen Hahn Zweckverband Flughafen Hahn Entwicklungsgesellschaft Flughafen Hahn GmbH

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quellen: Eigene Zusammenstellung, Karlsruhe 2010.

Diese Zusammenstellung – auch in der weiteren Betrachtung der Arbeit – erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Vielzahl der regionalen Initiativen in den verschiedenen Aktivitätsfeldern macht eine lückenlose Erfassung nahezu unmöglich und wäre von ihrem Umfang her eine eigenständige Forschungsarbeit. Deshalb fokussiert sich die vorliegende Arbeit an dieser Stelle auf die einschlägigen, bekannten Initiativen, welche Aus-

wirkungen auf mögliche Kooperationen zwischen den beiden Regionen Rhein-Main und Rhein-Hunsrück haben könnten.

5.4.1. Querschnittsbezogene Kooperationen

5.4.1.1. Regionale Planungsgemeinschaften

Bei den Regionalen Planungsgemeinschaften handelt es sich im Wesentlichen um eine Pflicht-Kooperation auf Grundlage des Landesplanungsgesetzes Rheinland-Pfalz[994]. Mitglied der Regionalen Planungsgemeinschaften sind in erster Linie die kreisfreien Städte und Landkreise der betreffenden Region. Auf Antrag der jeweiligen Institution können nach § 14 II LPlG RLP auch große kreisangehörige Städte, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in die Planungsgemeinschaft aufgenommen werden.

Im Bereich des für die vorliegende Arbeit untersuchten Gebiets liegen Teile der drei Planungsgemeinschaften

- Mittelrhein-Westerwald
- Region Trier
- Rheinhessen-Nahe

Die räumliche Lage wird aus der folgenden Karte ersichtlich:

Abbildung 75: Regionale Planungsgemeinschaften in der Rhein-Hunsrück-Region

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Nach § 14 III LPlG RLP ist die Aufstellung eines Regionalplans sowie dessen notwendige Konkretisierung durch fachlich oder räumlich begrenzte Teilpläne Pflichtaufgabe der Planungsgemeinschaft. Darüber hinaus kann die Planungsgemeinschaft regionale Entwicklungskonzepte erarbeiten und mit Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörde weitere konzeptionelle und koordinierende Aufgaben im Zusammenhang mit der Regionalplanung übernehmen. Sie kann auf Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und des Regionalplans Vor-

994 Vgl. Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz (LPlG), in der Fassung vom 10.04.2003, GVBl. S. 41, zuletzt geändert am 2.03.2006, GVBl. S. 93.

schläge für Förderprogramme und -maßnahmen von regionaler Bedeutung unterbreiten. Außerdem muss alle fünf Jahre ein Regionaler Raumordnungsbericht vorgelegt werden.

5.4.1.2. Initiative Region Mittelrhein e. V.

Die Initiative Region Mittelrhein e. V. besteht seit dem Jahr 2001 und möchte Zukunftsaufgaben für die Region Mittelrhein benennen und an ihrer Lösung mitarbeiten. Mitglieder sind engagierte Bürger aus allen Teilen der Gesellschaft. Zur Erfüllung der Zukunftsaufgaben soll die Identität nach innen und die Attraktivität nach außen gestärkt werden, wozu gemeinsame Kräfte gebündelt werden sollen.[995]

Zweck des Vereins[996] ist insbesondere die Schaffung einer regionalen Identität im nördlichen Rheinland-Pfalz. Weiterhin stehen die Förderung von Wissenschaft und Bildung, Kunst und Kultur und des Umwelt-, Landschafts- und Denkmalschutzes im Vordergrund.

Hauptaufgabe ist es, das nördliche Rheinland-Pfalz als prosperierende Region zu behaupten und weiterzuentwickeln. Dazu ist die Region als bewusst wahrgenommener und identitätsstiftender, wirtschaftlich attraktiver, ökologisch intakter sowie kulturell und historisch geprägter Raum zu sichern und zukunftsfähig zu entfalten. Hierbei soll der Verein die Unternehmen, Institutionen, Gebietskörperschaften und Einzelpersonen in der Region zu einer bewussten und gezielten Zusammenarbeit motivieren. Zur Erreichung dieser Zielsetzung obliegen dem Verein insbesondere

- die konzeptionelle Vorbereitung, Unterstützung, Betreuung und Umsetzung überörtlich bedeutsamer Projekte, in den für eine gedeihliche regionale Entwicklung wichtigen Aufgabenfeldern und dies auch insbesondere mit den Nachbarregionen, wenn es der grundsätzlichen Zielsetzung dient,
- die Erarbeitung und Umsetzung eines mit dem Land Rheinland-Pfalz abgestimmten Standortmarketingkonzeptes für die Region,
- die Leistung maßgeblicher Beiträge zu einer Vernetzung der regionalen Einrichtungen in ihrer Gesamtbreite,
- die Unterstützung einer besseren Erschließung von Finanzierungsangeboten der EU und anderer Stellen.

Zur Entwicklung eines Regionalbewusstseins arbeitet der Verein mit allen staatlichen und kommunalen, standespolitischen und gesellschaftlichen Kräften, insbesondere auch der Wirtschaft zusammen. Er fördert eine Vernetzung aller regional bedeutsamen Struktur- und Entwicklungsmaßnahmen.

Die Initiative Region Mittelrhein e. V. möchte handelnde Personen zusammenführen, damit ihre Unternehmen und Institutionen enger zusammen arbeiten. Damit sollen Netzwerke geschaffen werden, welche Doppelarbeit vermeiden, Kosten sparen und die Wertschöpfung erhöhen sollen.[997]

Das Gebiet der Initiative Region Mittelrhein e. V. umfasst die Landkreise Ahrweiler, Altenkirchen, Bad Ems, Bad Kreuznach, Birkenfeld, Cochem-Zell, Mayen-Koblenz, Neuwied, den Rhein-Hunsrück-Kreis, den Westerwaldkreis und die kreisfreie Stadt Koblenz (vgl. Abbildung 76).

---

995 Vgl. Initiative Region Mittelrhein e. V., Wer sind wir? http://www.region-mittelrhein.info/main.php?contentId=45, aufgerufen am 5.01.2010.

996 Vgl. Initiative Region Mittelrhein e. V., Satzung, http://www.region-mittelrhein.de/down/satzung.pdf, aufgerufen am 5.01.2010.

997 Vgl. Initiative Region Mittelrhein e. V., Was machen wir? http://www.region-mittelrhein.info/main.php?contentId=47, aufgerufen am 5.01.2010.

Abbildung 76: Gebiet der Initiative Region Mittelrhein e. V.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Die Arbeit der Initiative wird in Arbeitskreisen geleistet, die sich mit den Themenfeldern

- kulturelles Erbe,
- Wirtschaft und Verkehr,
- Bildung,
- Kultur,
- Sport und Freizeit,
- ländlicher Raum sowie
- Gesundheit.

beschäftigen.[998]

5.4.1.3. Initiative Region Trier e. V.

Die Initiative Region Trier e. V. (IRT) wurde 1994 von den vier Landkreisen der Region, der Stadt Trier, der Industrie- und Handelskammer Trier, der Handwerkskammer Trier sowie der Bitburger Brauerei gegründet. Laut Satzung führt der Verein Aufgaben des regionalen Standortmarketings zur Förderung der Strukturentwicklung in der Region Trier durch, soweit diese im Rahmen der übergemeindlichen und interinstitutionellen Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts, der Wirtschaftskammern, der beteiligten Unternehmen der privaten Wirtschaft, von Verbänden, Institutionen und Einzelpersonen mit Unterstützung des Landes Rheinland-Pfalz liegen.[999]

998 Vgl. Initiative Region Mittelrhein e. V., Arbeitskreise, http://www.region-mittelrhein.info/main.php?contentId=47, aufgerufen am 5.01.2010.

999 Vgl. Initiative Region Trier e. V., IRT im Überblick, http://www.region-trier.de/cgi-bin/cms, aufgerufen am 17.01.2010.

Zur Erreichung dieser Zielsetzung obliegen dem Verein insbesondere[1000]

- die Erarbeitung und Umsetzung eines mit dem Land Rheinland-Pfalz abgestimmten Standortmarketingkonzeptes für die Region;
- die konzeptionelle Vorbereitung, Unterstützung, Betreuung und Umsetzung überörtlich bedeutsamer Projekte in den für eine gedeihliche Regionalentwicklung wichtigen Aufgabenfeldern, namentlich im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen Luxemburg, Belgien und Lothringen;
- die bessere Erschließung der Finanzierungsangebote der EU und sonstiger Stellen;
- die Leistung maßgeblicher Beiträge zu einer Vernetzung der regionalen Einrichtungen.

Die Initiative Region Trier e.V. umfasst das Gebiet der Regionalen Planungsgemeinschaft Region Trier:

Abbildung 77: Gebiet der Initiative Region Trier e. V.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

5.4.1.4. Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V.

Die Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V. wurde am 9. November 1995 durch insgesamt 15 Gründungsmitglieder ins Leben gerufen. Der Verein führt Aufgaben der wirtschaftsbezogenen Regionalförderung für die Region Rhein-Nahe-Hunsrück durch. In diesem Zusammenhang fördert der Verein sowohl die Zusammenarbeit seiner Mitglieder als auch die regionale und überregionale Zusammenarbeit mit den Kommunen, den Ministerien, den Verbänden sowie den Unternehmen der privaten Wirtschaft.[1001]

Zielsetzung der Vereinsarbeit ist:

- die wirtschaftsbezogene Vermarktung der Region „Rhein-Nahe-Hunsrück“ nach außen mit Wirtschaftsmagazin, Standortatlas, Anzeigen, Messen etc.,

1000 Vgl. Initiative Region Trier e. V., Satzung, http://www.region-trier.de/upload/dokumente/10108.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1001 Vgl. Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V., Der Verein – Organisationsstand, http://www.milder-westen.de/Organisationsstand.29.0.html, aufgerufen am 21.02.2010.

- die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Förderung des „Wir-Gefühls“ innerhalb der Region; Austausch von Auftragspotentialen/ Verlängerung der Wertschöpfungskette,
- die Erstellung und Betreuung einer wirtschaftsbezogenen Datenbank sowie
- die Bildung und Aufbau einer zentralen Stabsstelle u.a. als Anlaufstelle z.B. für externe Kooperationspartner, wie Investitions- und Strukturbank, Banken, Kammern, Wirtschaftsverbänden etc.[1002]

Das Gebiet der Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V. deckt folgende Fläche ab:

Abbildung 78: Gebiet der Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

5.4.2. Wirtschaftsförderung

5.4.2.1. Kooperation der Wirtschaftsförderer Rheinland-Pfalz-Nord

Die Kooperation der Wirtschaftsförderer Rheinland-Pfalz-Nord (WiR nord) umfasst den gleichen Raum wie die Initiative Region Mittelrhein e. V. (vgl. Kapitel 5.4.1.2 und Abbildung 76). Die Federführung liegt beim Landkreis Ahrweiler.

Zunächst handelte es sich bei der WiR nord um ein lockeres Diskussionsforum, dass sich zur interkommunalen Kooperation entwickelt hat. Als Oberziel der Kooperation soll die Region bekannter gemacht werden (Regional- und Standortmarketing) und die gemeinsamen Interessen gegenüber dem Land Rheinland-Pfalz gebündelt werden. Dabei spielt vor allem die Profilierung des Gebietes als einheitliche Region zwischen zwei Ballungsräumen (Rhein-Main und Köln/Bonn) eine entscheidende Rolle. Die Synergieeffekte, die mit einem gemeinsamen Standortmarketing verbunden sind, sollen genutzt, vorhandene Planungen der kommunalen Wirtschaftsförderung der Landkreise zusammengeführt und harmonisiert sowie der Informationsaustausch gepflegt werden. Obwohl die einzelnen Wirtschaftsförderer weiterhin im Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen stehen, ist die Idee, Partnerschaft vor Konkurrenz zu stellen. Als Maßnahmen der Initiative können genannt werden:

[1002] Vgl. Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V., Der Verein – Satzung, http://www.milder-westen.de/Satzung.28.0.html, aufgerufen am 21.02.2010.

- gemeinsame Auftritte auf überregional bedeutsamen Veranstaltungen (z.B. Handwerksmesse Koblenz, Existenzgründungsveranstaltungen, „Loc@l bit“ und „Business to dialog“),
- Beteiligung am Rheinland-Pfalz-Stand auf der EXPO Real sowie
- Organisation der Hochschul- und Technologiekontaktmesse „Wirtschaft trifft Wissenschaft“.[1003]

5.4.2.2. Regionalrat Wirtschaft e. V.

Der „Regionalrat Wirtschaft e. V.“ stellt die Wirtschaftförderung des Rhein-Hunsrück-Kreises dar (vgl. Abbildung 79). Er ist eine Public Private Partnership (PPP) in der Rechtsform eines Vereins. Mitglieder sind Unternehmen aus Industrie, Handel und Handwerk, Banken, Gastronomiebetriebe, Landwirte und Stellen der öffentlichen Verwaltung. Das Serviceangebot umfasst nach eigener Darstellung:[1004]

- Standortberatung: Standortsuche und Ansiedlungsbegleitung,
- Kontaktvermittlung: Vermittlung von Kontakten und Partnerschaften zwischen Unternehmen, Institutionen und Forschungseinrichtungen im In- und Ausland,
- Information: Newsletter, Veranstaltungshinweise, eigene Informationsveranstaltungen oder Unternehmerstammtische,
- Netzwerke,
- Förderung: Information über Fördermöglichkeiten und Hilfe bei der Fördermittelakquise,
- Außenwirtschaftsberatung: Nähe zum Flughafen Frankfurt-Hahn und Zusammenarbeit mit dem dort angesiedelten Mittel- und Osteuropazentrum Rheinland-Pfalz,
- Arbeitsmarktberatung: Information über Arbeitsmarktdaten, Aus- und Weiterbildungsangebote,
- Kommunalberatung: Beratung bei der Planung von Einzelprojekten und der Erarbeitung von Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raumes,
- Regionalentwicklung: Partner der Verwaltungen und der Politik bei der Umsetzung raumplanerischer Vorhaben und Ideen,
- Existenzgründerberatung.

Projekte des Regionalrats Wirtschaft e. V. sind

- Kompetenznetzwerk Gesunde Betriebe Rhein-Hunsrück,[1005]
- Personalaustauschprojekt Rhein-Hunsrück,[1006]
- Sozialpädagogische Begleitung von Auszubildenden im Rhein-Hunsrück-Kreis,[1007]
- Geschäftsstelle der LEADER-LAG „Hunsrück“,[1008]
- Regionaler Beschäftigungsentwickler,[1009]

1003 Vgl. WiR nord, Wirtschaftsförderer im nördlichen Rheinland-Pfalz, http://www.wir-nord.de/wir.php, aufgerufen am 17.01.2010.

1004 Vgl. Regionalrat Wirtschaft e. V., Service, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/ueberuns/service.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

1005 Vgl. Regionalrat Wirtschaft e. V., Kompetenznetzwerk Gesunde Betriebe Rhein-Hunsrück, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/kompetenznetzwerk_gesunde_betriebe_rhein_hunsrueck.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

1006 Vgl. Regionalrat Wirtschaft e. V., Personalaustauschprojekt Rhein-Hunsrück, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/personal_austausch_projekt_rhein_hunsrueck.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

1007 Vgl. Regionalrat Wirtschaft e. V., Sozialpädagogische Begleitung von Auszubildenden im Rhein-Hunsrück-Kreis, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/sozialpaedagogischen_begleitung_von_auszubildenden.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

1008 Vgl. Regionalrat Wirtschaft e. V., Leader-LAG Hunsrück, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/leader.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

1009 Vgl. Regionalrat Wirtschaft e. V., Regionaler Beschäftigungsentwickler, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/beschaeftigungsentwickler.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

- à la région – Hunsrück, Mosel und Rhein – Kulinarisches mit Wein.[1010]

Abbildung 79: Gebiet des Regionalrats Wirtschaft e. V.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

5.4.3. Ländliche Entwicklung (LEADER und ILE/ELER)

Die ländliche Entwicklung im Untersuchungsgebiet (vgl. Abbildung 27, S. 184), welche durch die ehemalige europäische Gemeinschaftsinitiative LEADER und den heutigen Schwerpunkt 4 im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert wird, gliedert sich in fünf lokale Aktionsgruppen (LAG):

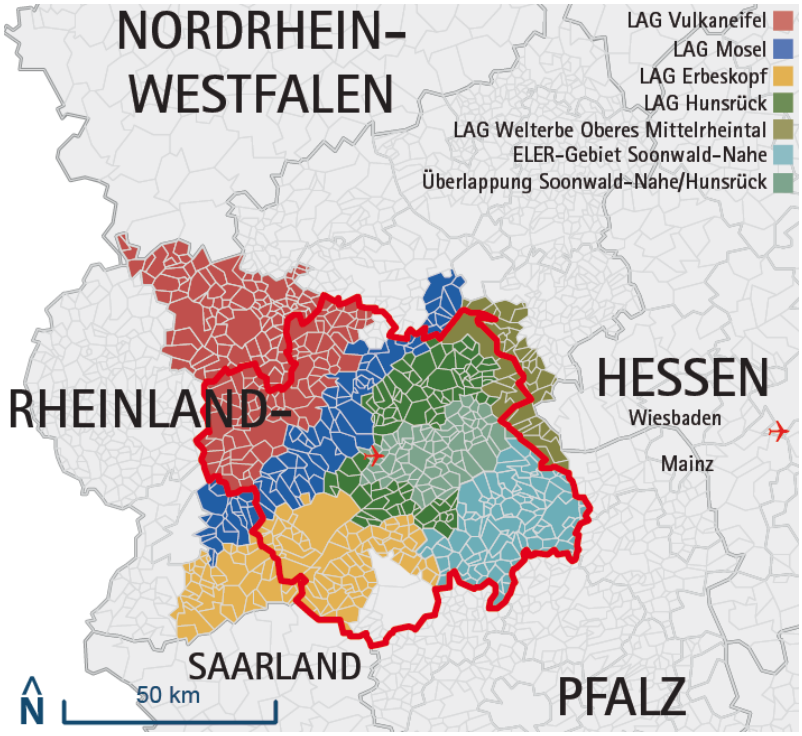
- LEADER-LAG Hunsrück,
- LEADER-LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal,
- LEADER-LAG Vulkaneifel,
- LEADER-LAG Erbeskopf,
- LEADER-LAG Mosel.

Hinzu kommt das rheinland-pfälzische ILE-Gebiet „Soonwald-Nahe“ für das 2005/2006 ein integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) aufgestellt wurde, dessen Projekte nun mittels eines Regionalmanagement umgesetzt werden.

Die folgende Karte zeigt die Lage der fünf LAG-Gebiete in Rheinland-Pfalz:

[1010] Vgl. Regionalrat Wirtschaft e. V., à la région – Hunsrück, Mosel und Rhein – Kulinarisches mit Wein, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/a_la_region.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

Abbildung 80: Lokale Aktionsgruppen (LEADER-LAG) im rheinland-pfälzischen Untersuchungsraum



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

5.4.3.1. LEADER-LAG Hunsrück

Die Geschäftsstelle der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) Hunsrück liegt beim Regionalrat Rhein-Hunsrück (vgl. Kapitel 5.4.2.2.). Das vom TAURUS-Institut in Trier erarbeitete lokale integrierte ländliche Entwicklungskonzept für das Gebiet der LEADER-LAG Hunsrück basiert auf einer umfassenden Stärken-Schwächen-Analyse und entwickelt daraus eine Entwicklungsstrategie. Der Vorgabe von Handlungsfeldern folgt die Herausarbeitung von Themenschwerpunkten, aus welchen einzelne Entwicklungsschwerpunkte und konkrete Einzelprojekte erarbeitet werden. Als Handlungsfelder wurden „Tourismus“, „Dorfentwicklung“ und „Energie“ definiert.[1011]

Bereits abgeschlossene Projekte der LAG Hunsrück im Förderzeitraum 2007-2013 sind (Stand 7.09.2009):

- Erstellung des lokalen integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts für die LAG Hunsrück,[1012]
- Entdeckungsreise in geschichtliche Epochen: Behinderte und nichtbehinderte Jugendliche forschen gemeinsam in der VG Hunsrück.[1013]

Bewilligte Projekte sind derzeit (Stand 7.09.2009):

- Förderung des Management der Lokalen Aktionsgruppe Hunsrück,[1014]
- Frauen der Hunsrück-Region im Wandel der Zeiten,[1015]
- Untersuchung zur Kalten Nahwärmeversorgung für das Neubaugebiet Auf‘m Hahnacker (Ortsgemeinde Riesweiler),[1016]

1011 Vgl. LAG Hunsrück, Konzept, http://www.lag-hunsrueck.de/konzept.html, aufgerufen am 17.01.2010.

1012 Vgl. LAG Hunsrück, Erstellung des LILE der LAG Hunsrück, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P2.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1013 Vgl. LAG Hunsrück, Entdeckungsreise in geschichtliche Epochen: Behinderte und nichtbehinderte Jugendliche forschen gemeinsam in der VG Hunsrück, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P4.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1014 Vgl. LAG Hunsrück, Förderung des Management der Lokalen Aktionsgruppe Hunsrück, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P1.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1015 Vgl. LAG Hunsrück, Frauen der Hunsrück-Region im Wandel der Zeiten, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P3.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

- Erwerb und Betrieb eines Bürgertaxis/Seniorenmobils (Ortsgemeinde Külz).[1017]

5.4.3.2. LEADER-LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal

Die Lokale Aktionsgruppe Welterbe Oberes Mittelrheintal hat ihre Geschäftsstelle bei der Verbandsgemeindeverwaltung St. Goar-Oberwesel. Das Lokale Integrierte Ländliche Entwicklungskonzept für das Gebiet der LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal nennt als Leitmotiv „Lebens- und erlebenswertes UNESCO-Welterbe Oberes Mittelrheintal". Darunter werden drei Leitbilder gefasst:[1018]

- Lebensqualität am Oberen Mittelrhein,
- multifunktionaler Lebens- und Erholungsraum sowie
- raumprägende Kulturlandschaft.

Die Handlungsfelder dazu sind:

- Erlebnis- und Erholungsraum Welterbe Oberes Mittelrheintal,
- Wirtschaft und Bildung,
- Zusammenleben am Mittelrhein sowie
- regionale Kultur und Regionale Identität.

Als einzelne Maßnahmenbereiche werden genannt:

- demographische Entwicklung,
- neue Wege des Tourismus,
- Kulturlandschaft und kulturelles Erbe,
- Weinbau,
- Energie,
- Qualifikation und Bildung,
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie
- Wellness und Gesundheit.

5.4.3.3. LEADER-LAG Vulkaneifel

Die LEADER-LAG Vulkaneifel hat ihren Sitz bei der Kreisverwaltung des Landkreises Vulkaneifel. Für die vorliegende Untersuchung ist die Betrachtung der LEADER-LAG Vulkaneifel weniger relevant, weil sie lediglich einige Verbandsgemeinden und Städte im Landkreis Bernkastel-Wittlich umfasst.[1019] Deshalb soll sie an dieser Stelle nur kurz beschrieben werden.

Das Leitbild der ländlichen Entwicklung im Gebiet der LAG Vulkaneifel, welches im lokalen integrierten ländlichen Entwicklungskonzept[1020] festgelegt wurde, lautet „Region Vulkaneifel – Leben, arbeiten und erholen, wo die Natur Ereignis ist". Das Oberziel ist dabei die Entwicklung einer zukunftsfähigen ländlichen Vorbildregion

---

1016 Vgl. LAG Hunsrück, Untersuchung zur Kalten Nahwärmeversorgung für das Neubaugebiet Auf´m Hahnacker, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P7.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1017 Vgl. LAG Hunsrück, Erwerb und Betrieb eines Bürgertaxis / Seniorenmobils (Ortsgemeinde Külz), http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P31.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1018 Vgl. LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal, Lokales Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept, http://www.lag-mittelrhein.de/txt/Lile%20LAG%20Welterbe.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1019 Vgl. LAG Vulkaneifel, Leader+ - eine Erfolgsgeschichte in der LAG Vulkaneifel, http://www.eler-paul.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/b81d6f06b181d7e7c1256e920051ac19/600B0AC5BD238D20C12575760036B4B4/$FILE/Brosch%C3%BCre_LAG_Vulkaneifel_druckfertiger_Stand.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1020 Vgl. LAG Vulkaneifel, Lokales Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept, http://www.vulkaneifel.de/index.php/wirtschaftsfoerderung/downloads/doc_download/210-entwicklungskonzept-leader-2007-2013, aufgerufen am 17.01.2010.

Vulkaneifel als integrierter Natur-, Lebens- und Wirtschaftsraum. Darunter finden sich sechs zentrale gebietsspezifische Entwicklungsziele:

- auf das Alleinstellungskapital Vulkanismus setzen undVulkanlandschaft erhalten,
- Vernetzung als Motor nutzen,
- mehr Arbeitsplätze vor Ort schaffen und Arbeitskraft sichern,
- mit Klimaschutz regionalen Mehrwert schaffen,
- innovative zukunftsfähige Dorf- u. Lebensmodelle gestalten sowie
- kulturelle Identität leben und erlebbar machen.

Aus diesen werden einzelne Handlungsfelder mit Maßnahmenbereichen entwickelt:

- Werte der Vulkaneifel wahren und entwickeln: Inwertsetzung des Alleinstellungsmerkmals Vulkanismus, Ausbau der interregionalen und transnationalen Vernetzung, regionstypischer Natur- und Landschaftsschutz, Nutzung des Potenzials der erneuerbaren Energien,
- Arbeitschancen für die Vulkaneifel schaffen: Unternehmensbestandssicherung und Neugründung, Aufbau von Zukunftsbranchen, verbesserte Einkommenschancen in der Land- und Forstwirtschaft, Erwerbsausbau bei Jugend, Frauen und Älteren, innovative Wissensvermittlung sowie
- Lebensräume der Vulkaneifel zukunftsfähig machen: Eifel-Dorf der Zukunft, Lebensraum Dorf gestalten, Erhalt intakter Sozialstruktur, Stärkung regionaler Identität, innovative Informations- und Kommunikationsinfrastruktur.

5.4.3.4. LEADER-LAG Erbeskopf

Die LEADER-LAG Erbeskopf hat ihren Sitz bei der Verbandsgemeindeverwaltung Hermeskeil. Für die vorliegende Untersuchung ist die Betrachtung der LEADER-LAG Erbeskopf weniger relevant, weil sie lediglich einige Verbandsgemeinden im äußersten Westen des für die vorliegende Arbeit relevanten Untersuchungsraums umfasst. Deshalb soll sie an dieser Stelle nur kurz beschrieben werden.

Das Leitbild der LAG Erbeskopf ist „natürlich – energiegeladen – auf der Höhe“. Das lokale integrierte ländliche Entwicklungskonzept[1021] definiert als Entwicklungsziele:

- Attraktivitätssteigerung des touristischen Angebots,
- hohe Lebensqualität im ländlichen Raum,
- nachhaltiger Umgang mit Energie sowie
- Etablierung regionaler Produkte am Markt.

Die Handlungsfelder mit Maßnahmenbereichen sind demnach:

- Tourismus und Freizeit: Inwertsetzung aktivitäts- und sportorientierter Tourismusinfrastruktur, Inwertsetzung erholungs- und kulturorientierter Tourismusinfrastruktur, Zertifizierung und Kennzeichnung touristischer Angebote, Durchführung von Fortbildungsangeboten im Tourismus, Schärfung des touristischen Profils der Region, Vernetzung touristischer Angebote und Informationsdienstleistungen,
- Dorfentwicklung: Erhöhung der Mobilität im ländlichen Raum, Versorgung mit Lebensmitteln, öffentlichen Dienstleistungen, Gesundheits- und Pflegediensten, Errichtung von Treffpunkten, Kommunikationsforen und innovativen Wohnformen, Förderung kultureller Veranstaltungen Entwicklung flexibler Arbeitszeit- und Betreuungsmodelle, Unterstützung der Bildung Jugendlicher,
- Erneuerbare Energie: Förderung von Energienetzwerken und -kooperationen, Förderung der Energieerzeugung durch regenerative Energieträger, Förderung des Energieeinsparens in öffentlichen und privaten Gebäuden, Einrichtung einer Energieberatung für Privathaushalte, Unternehmer, Landwirte und öffentliche Träger sowie

[1021] Vgl. LAG Erbeskopf, Lokales Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept, http://www.lag-erbeskopf.de/langfassung.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

- Regionale Produkte: Erschließung von Potentialen zur Herstellung regionaler Erzeugnisse, Förderung der Veredelung zu regionalen Produkten, Unterstützung beim Vertrieb regionaler Produkte, Entwicklung und Unterstützung einer Regionalmarke.

5.4.3.5. LEADER-LAG Mosel

Die LEADER-LAG Mosel hat ihren Sitz bei der Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich. Für die vorliegende Untersuchung ist die Betrachtung der LEADER-LAG Mosel weniger relevant, weil sie lediglich einige Verbandsgemeinden im äußersten Nordwesten des für die vorliegende Arbeit relevanten Untersuchungsraums umfasst. Deshalb soll sie an dieser Stelle nur kurz beschrieben werden.

Das Leitbild der LAG Mosel lautet „Mosel – WeinKulturLand“ und ist im Lokalen Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzept[1022] definiert. Dort finden sich auch folgende gebietsspezifische Zielsetzungen:

- WeinKulturLandschaft im Einklang mit NATURA 2000-Gebieten entwickeln,
- nachhaltige Tourismusentwicklung fördern,
- regionale Wertschöpfung erhöhen, neue Arbeitsplätze schaffen und vorhandene erhalten,
- regionale Identität stärken, Authentizität erfahren,
- zukunftsfähige Dorf- und Gesellschaftsstrukturen gestalten sowie
- Energie sparen und effizienter einsetzen sowie erneuerbare Energiequellen nutzen.

Zur Realisierung ihrer Entwicklungsziele sieht die LAG Mosel fünf Handlungsfelder vor:

- Akademie der Mosel,
- nachhaltige Tourismusentwicklung,
- regionale und kulturelle Identität,
- WeinKulturLandschaft Mosel sowie
- nachhaltige Gebietsentwicklung.

5.4.3.6. ILE-Gebiet Soonwald-Nahe

Der Entwicklungsraum Soonwald-Nahe (ILE-Gebiet, vgl. Abbildung 80) umfasst im Wesentlichen den Naturpark Soonwald-Nahe, ergänzt mit Weinbaugemeinden an der Nahe. Im September 2006 wurde als erster Schritt der integrierten ländlichen Entwicklung das Integrierte ländliche Entwicklungskonzept (ILEK) abgeschlossen. Basierend auf einer Stärken-Schwächen-Analyse wurden strategische Ziele, die Ziele und Aufgaben für das Regionalmanagement sowie Leuchtturm- und Leitprojekte festgelegt.

Die strategischen Ziele gliedern sich in verschiedene Bereiche:

- Tourismus: Nutzung von Wald, Weinkulturlandschaft, Naturreichtum und Gesundheitseinrichtungen für den Aktivtourismus, Entwicklung attraktiver Angebote, Abstimmung von Aktivitäten und Verbesserung von Kooperationen,
- Regionalwirtschaft: Schaffung dezentraler Arbeitsplätze und Ausbau des Dienstleistungssektors, Vermarktung heimischer Produkte und Schaffung regionaler Identität,
- Land- und Dorfentwicklung: Erschließung neuer Einkommensquellen für die Land- und Forstwirtschaft (erneuerbare Energien, Kulturlandschaftspflege, Bodenmanagement), Sicherung der dörflichen Attraktivität für alle Altersgruppen.

Die Ziele und Aufgaben des Regionalmanagements sind dabei Ergebnisorientierung, Wahrung von Nachhaltigkeit und Chancengleichheit, Projektmanagement und -finanzierung, Controlling, Regionalmarketing und Öffentlichkeitsarbeit.

Als Leuchtturmprojekte sind vorgesehen:

[1022] Vgl. LAG Mosel, Lokales Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept, http://www.bernkastel-wittlich.de/fileadmin/data/FB40/Leader/LILEMoselLangversion.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

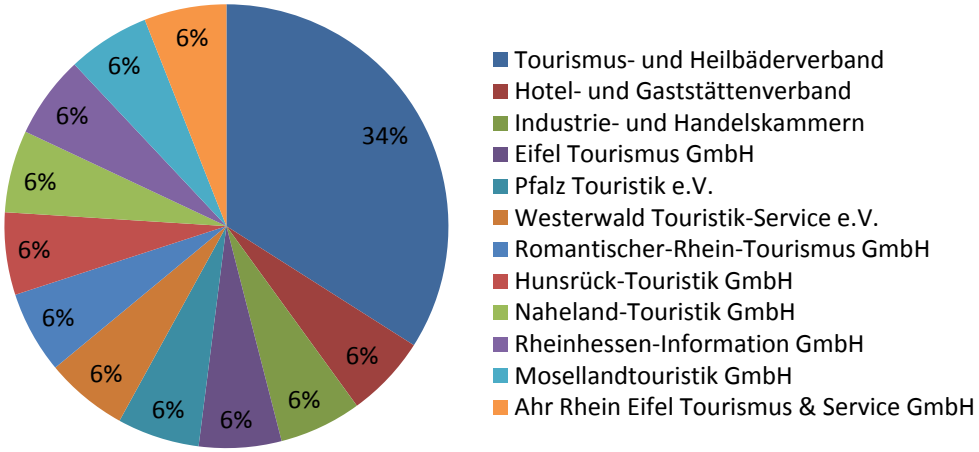
- Naturparkplan Soonwald-Nahe mit Gesamtkonzeption, einheitlichem Wege- und Informationssystem, attraktiven Angeboten, effektiver Werbung und Gästeführern,
- Faszination Naheweinstraße: Aushängeschild der Weinbauregion, authentische Weingärten, regionale Vinotheken,
- Etablierung der Regionalmarke „Soonahe“ mit hochwertigen Produkten und Regionalbewusstsein nach innen und außen,
- Referenzregion für erneuerbare Energien: Energieerzeugung und -nutzung in der Region, Einkommensquellen für Landwirtschaft, Forst, Dienstleister,
- Aktionskreis lebendige Dörfer: Erhalt lebendiger Dörfer durch gemeinsame Überlegungen und neue Ansätze,
- Erhalt, Pflege und Entwicklung der Kulturlandschaft: Gepflegte Landschaft durch regionales Flächenmanagement.[1023]

5.4.4. Tourismus

5.4.4.1. Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH und Unterorganisationen

Die Struktur der touristischen Institutionen ist in Rheinland-Pfalz dreistufig ausgebildet. Auf Landesebene existiert die Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH (RPT) mit Sitz in Koblenz, die für das landesweite touristische Marketing zuständig ist. Ziel der RPT ist die Erhöhung des Bekanntheits- und Beliebtheitsgrades der rheinland-pfälzischen Regionen als Ziel von Touristen aus dem In- und Ausland und die daraus resultierende Steigerung der Übernachtungszahlen. Die RPT bewirbt dabei nicht einzelne rheinland-pfälzische Regionen sondern baut ihre Marketingaktivitäten auf vier thematische Felder auf, die sie als typisch für das Land Rheinland-Pfalz eruiert hat: Wandern, Radfahren, Wein und Gesundheit.[1024] Gesellschafter der RPT sind zu 34 % der Tourismus- und Heilbäderverband, zu 6 % der Hotel- und Gaststättenverband sowie zu 6 % die Industrie- und Handelskammern. Darüber hinaus sind 9 regionale Tourismusorganisationen mit jeweils 6 % an der RPT beteiligt:[1025]

Abbildung 81: Gesellschafter der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e.V. (Hrsg., o. J.): Strukturen und Aufgaben der lokalen Ebene im Tourismus in Rheinland-Pfalz – Ein Leitfaden zur Umsetzung der Tourismusstrategie 2015 in den rheinland-pfälzischen Tourismuskommunen, Koblenz, S. 17.

1023 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Hrsg., 2007a): Integrierte ländliche Entwicklung (ILE) Soonwald-Nahe, Mainz, S. 1/2.

1024 Vgl. Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH, Über uns, http://www.rlp-info.de/rheinland-pfalz-tourismus_1116.0.html?&MP=1099-1429, aufgerufen am 21.02.2010.

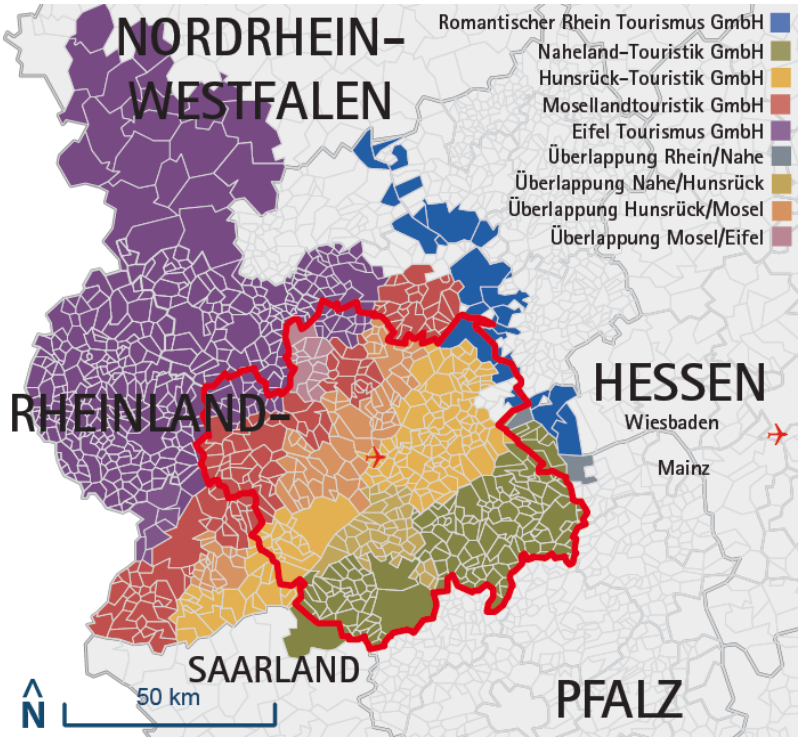
1025 Vgl. Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e. V. (Hrsg., o. J.): Strukturen und Aufgaben der lokalen Ebene im Tourismus in Rheinland-Pfalz – Ein Leitfaden zur Umsetzung der Tourismusstrategie 2015 in den rheinland-pfälzischen Tourismuskommunen, Koblenz, S. 17.

Für die im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersuchte Region sind folgende vier regionale Tourismusorganisationen von Relevanz:

- Hunsrück-Touristik GmbH,
- Naheland-Touristik GmbH,
- Mosellandtouristik GmbH,
- Romantischer Rhein Tourismus GmbH sowie
- Eifel Tourismus GmbH.

Diese Organisationen überlappen sich räumlich:

Abbildung 82: Regionale Tourismusorganisationen in der Region Rhein-Hunsrück



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Auf der kleinräumigerer Ebene existieren in der Regel die kommunalen Tourismusinformationen.

5.4.4.2. Zweckverband Welterebe Oberes Mittelrheintal

Beim Zweckverband Oberes Mittelrheintal handelt es sich um einen interkommunalen Zusammenschluss der Kommunen entlang des oberen Mittelrheintals. Er will sich der Aufgabe annehmen, das Welterbegebiet in seiner wirtschaftlichen, kulturellen, ökologischen und sozialen Funktion zu sichern und weiterzuentwickeln.[1026] Auch wenn hier auch ökologische und soziale Funktionen genannt werden, stehen diese doch immer in engem Zusammenhang mit dem Tourismus und seiner Förderung, weswegen der Zweckverband hier im Kapitel „Tourismus“ beschrieben wird.

Der räumliche Umgriff des Zweckverbands stellt sich wie folgt dar:

[1026] Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Startseite, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/index.php?id=8, aufgerufen am 17.01.2010.

Abbildung 83: Gebiet des Zweckverbands Welterbe Oberes Mittelrheintal

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

In seinem Handlungsprogramm 2006-2011 beschreibt der Zweckverband verschiedene Aktivitätsfelder:

- Verkehrsinfrastruktur: Radwege, Ortsdurchfahrten, Wanderwege, Häfen, Bahnhöfe und ihr Umfeld,[1027]
- Städtebau: Uferpromenaden, Stadt- und Dorferneuerung, Stadtsanierung, städtebaulich bedeutsame Einzelvorhaben,[1028]
- Kulturlandschaft: Gartenkultur, Landschaftspflege, Weinbau, Burgen und Denkmäler,[1029]
- Entwicklung Loreley,[1030]
- Touristische Attraktionen,[1031]
- Tourismusförderung, Regionalmarketing, Information: Investitionshilfen, Beratung und Qualifizierung, Marketing,[1032]
- Events[1033] sowie

1027 Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Verkehrsinfrastruktur, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/verkehr.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1028 Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Städtebau, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/staedtebau.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1029 Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Kulturlandschaft, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/kulturlandschaft.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1030 Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Loreley, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/loreley.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1031 Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm touristische Attraktionen, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/touristischeattraktionen.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1032 Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Marketing, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/marketing.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1033 Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Events, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/events.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

- Sonderthemen: Brücken, Fähren, Hochwasserschutz, Lärmschutz/-minderung, Rheinufer Rüdesheim, Kloster Marienberg.[1034]

Umgesetzte und aktuelle Projekte sind:[1035]

- Welterbeatlas,
- Kulturlandschaftsentwicklungskonzept,
- Corporate Design-Handbuch,
- Handbuch Informations-, Leit- und Orientierungssystem,
- Lichtleitlinie/Lichtmasterplan,
- Luminale 2008 – Mittelrhein-Projekte sowie
- Bahnlärmmessung.

5.4.4.3. Forum Mittelrheintal – UNESCO-Club e. V.

Ursprünglich schlossen sich im Forum Mittelrheintal die Städte, Gemeinden und Kreise, die Verbände des Naturschutzes und der Denkmalpflege, die Touristikorganisationen und engagierte Bürger der Region zusammen, um die Aufnahme des Rheintales in die Liste des UNESCO Welterbes zu betreiben.[1036] Nach der Aufnahme in die UNESCO-Liste als Welterbe ist sein satzungsgemäßes Zweck, die regionale historische und kulturelle Identität im Welterbegebiet „Oberes Mittelrheintal“ zu stärken, seine Werte als Kulturlandschaft zu erhalten und für die Zukunft zu gestalten, in der heimischen Bevölkerung und außerhalb der Region durch Bildungs-, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit bewusst zu machen.

Die von den Mitgliedern des Forums Mittelrheintal abgedeckte Fläche ist aus nachfolgender Karte ersichtlich:

Abbildung 84: Gebiet des Forums Mittelrheintal – UNESCO-Club e. V.

1034 Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Sonderthemen, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/sonderthemen.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

1035 Vgl. Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Projekte und Maßnahmen, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/index.php?id=82, aufgerufen am 17.01.2010.

1036 Vgl. Forum Mittelrheintal, Startseite, http://mittelrheinforum.de/home.html, aufgerufen am 17.01.2010.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Die Aufgaben des Vereins ist es, Aktivitäten zu fördern, welche die ökologische Situation und die Lebensqualität im Mittelrheintal erhalten. Dazu will er auch Fehlentwicklungen der Kulturlandschaft aufzeigen und zusammen mit dem Zweckverband und anderen einschlägigen Institutionen gemeinsame Lösungsansätze erarbeiten. Er unterstützt die Träger öffentlicher Belange, insbesondere Raum- und Bauleitplanung, Naturschutz, Landschafts- und Denkmalpflege.[1037]

Das Forum Mittelrheintal e. V. gilt als Vorgänger des Zweckverbands Welterbe Oberes Mittelrheintal (vgl. Kapitel 5.4.4.2).

5.4.5. Energie

5.4.5.1. Regionale Energieagentur Trier

Die Regionale Energieagentur Trier gGmbH wurde im Oktober 2009 gegründet und nahm zum 1. Januar 2010 ihre Arbeit auf. Die Gründung einer Energieagentur wurde bereits 2001 im Energiegutachten der Planungsgemeinschaft der Region Trier sowie 2006 beim Runden Tisch „Neue Energie“ der Stadt Trier diskutiert. 2006/2007 fand die Idee Aufnahme in das Regionale Entwicklungskonzept der Region Trier. Ziele der Regionalen Energieagentur Trier sind:

- Senkung des Mittelabflusses aus der Region für Energiebezug,
- Nutzung vorhandener wirtschaftlicher Einsparpotenziale,
- Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien,
- Steigerung der Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien,
- Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen u. a. in der Baubranche,
- Sicherung von Landes,- Bundes- und EU-Fördermittel für die Region,
- Umsetzung nationaler Klimaschutzziele in der Region,
- Vorbereitung der Akteure auf neue Gesetze und Verordnungen sowie
- Bündelung und Vernetzung der zahlreichen vorhandenen Akteure.

Die Energieagentur wird getragen von den Gebietskörperschaften in der Region Trier (Landkreise Vulkaneifel und Trier-Saarburg, Eifelkreis Bitburg-Prüm und Stadt Trier), der Stadtwerke Trier und RWE, der Handwerkskammer Trier sowie durch den Förderverein „Freunde der Energieagentur“, in dem wiederum Sparkassen und Genossenschaftsbanken der Region, Interessensgruppen, Firmen, Planer, Verbände, Bürger und europäische Partner Mitglied sind.[1038]

Das räumliche Einflussgebiet der Regionalen Energieagentur Trier erstreckt sich auf die Region Trier:

[1037] Vgl. Forum Mittelrheintal, Satzung, http://mittelrheinforum.de/home.html, aufgerufen am 17.01.2010.

[1038] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Region Trier, Regionale Energieagentur Trier, www.region-trier.de/upload/dokumente/10126.pdf, aufgerufen am 21.02.2010.

Abbildung 85: Gebiet der Regionalen Energieagentur Trier

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

5.4.5.2. Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH

Die Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH (EDG) betreibt in erster Linie „Contracting“, teilweise auch unter dem Schlagwort „Energie-Einspar-Contracting“ bekannt. Auf Basis langfristiger Verträge übernimmt die die Energieversorgung von Objekten. Die vorhandenen Energieversorgungsanlagen werden von der EDG erneuert und durch die eingesparten Energiekosten im Vergleich zur Altanlage refinanziert. Dabei begleitet die EDG den ganzen Wertschöpfungsprozess von der technischen Konzeption über die Wirtschaftlichkeitsanalyse, die Vertragsgestaltung sowie die Umsetzung und Betriebsführung.[1039]

Der Aktivitätsbereich der EDG erstreckt sich auf das folgende Gebiet:

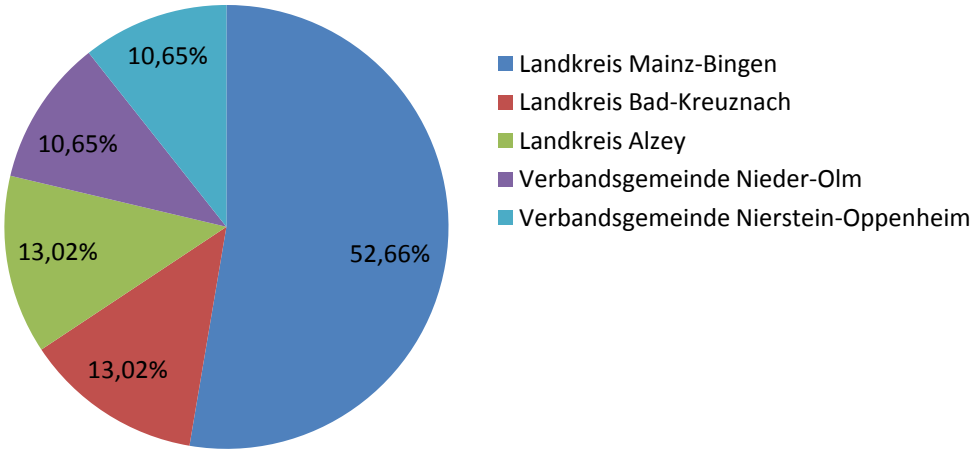
[1039] Vgl. Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH, Das Unternehmen, http://www.edg-mbh.de/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=1, aufgerufen am 21.02.2010.

Abbildung 86: Gebiet der Energiedienstleistungsgesellschaft Rhein-Nahe

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Die Gesellschaft besteht zu 100 % aus öffentlich-rechtlichen Teilhabern:

Abbildung 87: Gesellschafter der Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH



Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.

Quelle: Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH, Gesellschafterstruktur, http://www.edg-mbh.de/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=6, aufgerufen am 21.02.2010.

5.4.6. Verkehr

5.4.6.1. Verkehrsverbünde

Im Bereich der Region Rhein-Hunsrück (Landkreise Bad Kreuznach, Bernkastel-Wittlich, Birkenfeld, Cochem-Zell und Rhein-Hunsrück-Kreis) befinden sich drei Verkehrsverbünde:

- Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbund (RNN),
- Verkehrsverbund Rhein-Mosel (VRM) sowie
- Verkehrsverbund Region Trier (VRT).

Die räumliche Lage der Verkehrsverbünde ist aus der nachfolgenden Karte ersichtlich:

Abbildung 88: Verkehrsverbünde in der Region Rhein-Hunsrück

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

5.4.7. Kooperationen im Zusammenhang mit dem Flughafen Frankfurt-Hahn

5.4.7.1. Zweckverband Flughafen Hahn

Der Zweckverband Flughafen Hahn wurde zum 1. Januar 2002 gegründet. Er hat die Aufgabe, die ökonomische, technologische und soziale Entwicklung im Bereich des Flughafens Frankfurt-Hahn durch Erschließung des Verbandsgebietes zu fördern. Dabei ist der Zweckverband ausschließlich im landseitigen Bereich des Flughafens tätig, für den Ausbau des luftseitigen Bereichs ist der Betreiber, die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH zuständig. Mitglieder des Zweckverbandes sind die Ortsgemeinden Bärenbach, Büchenbeuren, Hahn und Lautzenhausen, die Verbandsgemeinde Kirchberg, der Rhein-Hunsrück-Kreis sowie die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH.[1040] Die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH befindet sich wiederum zu 82,5 % im Besitz des Landes Rheinland-Pfalz und zu 17,5 % im Besitz des Landes Hessen.[1041]

1040 Vgl. Heuer, Kai; Klophaus, Richard; Schaper, Thorsten (2005): a. a. O., S. 25.

1041 Vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2009): Beteiligungsbericht 2009, Bericht über die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbständigen Anstalten bzw. rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen, Mainz, S. 30.

Zu den vorrangigen öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen des Zweckverbandes zählen der Aus- und Neubau von Straßen sowie die Herstellung und Erneuerung von Ver- und Entsorgungsleitungen einschließlich der Stromversorgung – von der Planung über die Verwirklichung bis zur gesamten finanziellen Abwicklung. Maßnahmen werden nur dann verwirklicht, wenn die Erforderlichkeit gegeben ist. Diese stellt eine Steuerungsgruppe mit Vertretern des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, des Ministeriums des Innern und für Sport, der Verbandsgemeinde Kirchberg, der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH und des Zweckverbandes besetzt ist, sicher.[1042]

Finanziert wird der Zweckverband zu 47,5 % durch das Land Rheinland-Pfalz (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie Ministerium des Innern und für Sport).

5.4.7.2. AG der Landkreise um den Flughafen Hahn

Die Arbeitsgemeinschaft der Landkreise um den Flughafen Hahn, welche die Landkreise Bad Kreuznach, Bernkastel-Wittlich, Birkenfeld, Cochem-Zell und den Rhein-Hunsrück-Kreis umfasst, ging aus einer Empfehlung im Entwicklungskonzept Region Hunsrück/Flughafen Frankfurt-Hahn[1043] hervor.

Zur Umsetzung einer ganzheitlichen Strategie – so die Gutachter – sei eine Lösung auf regionaler Ebene für das Gebiet der fünf Landkreise zu finden und zu konstituieren. Nur so könne ein dauerhafter, sich selbst verstärkender Entwicklungsprozess in der Region Hunsrück/Flughafen Frankfurt-Hahn gefunden sowie eine geordnete und Konflikte vermeidende Entwicklung der Region auf den Weg gebracht werden. Diese Arbeitsgemeinschaft hat die Aufgabe, die Region Hunsrück/Flughafen Frankfurt-Hahn hinsichtlich Entwicklung und Vermarktung aktiv zu gestalten. Weitere Aufgaben sind:

- Unterstützung der Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen,
- Trägerschaft und Koordinierung im Zusammenwirken mit den in der Region tätigen Institutionen und Einrichtungen.

Als erste konkrete Aufgabe ist die Erstellung eines Impulsplanes für den inneren Verflechtungsbereich zu nennen.

Auf folgender Karte ist die Lage der AG der Landkreise um den Flughafen Hahn grafisch dargestellt:

Abbildung 89: Gebiet der Arbeitsgemeinschaft der Landkreise um den Flughafen Hahn

1042 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008a): a. a. O., S. 10.

1043 Vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2007): Entwicklungskonzept Region Hunsrück/Flughafen Frankfurt-Hahn, Mainz, S. 27.

Entwurf: Eigener Entwurf, Karlsruhe 2010.
Kartengrundlage: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

Nach Einschätzung des Autors der vorliegenden Arbeit befindet sich die Arbeitsgemeinschaft der Landkreise rund um den Flughafen Hahn zur Zeit in einer Stagnationsphase. Den befragten Experten war nur in den seltensten Fällen diese Kooperation bekannt, beteiligte Akteure in dieser Institution bezeichneten den Output als gering. Über die möglichen Gründe dafür kann nur spekuliert werden. Als Idee aus dem regionalen Entwicklungskonzept, das von der Landesebene in Auftrag gegeben wurde, könnte die Arbeitsgemeinschaft manch lokalem Akteur als aufoktroyiert erscheinen und somit Motivation und Engagement bremsen. Eventuell hat aber auch der Flughafen Hahn für die jeweiligen Landkreise als Ganzes betrachtet nicht das Gewicht, um diese Kooperation mit großem Einsatz voranzutreiben. Möglicherweise ist der Umgriff von fünf Landkreisen – die in der AG noch von den regionalen Planungsgemeinschaften unterstützt werden – bereits räumlich zu umfassend angesetzt und es wäre sinnvoller, den bestehenden Zweckverband der Kommunen (vgl. Kapitel 5.4.7.1 um einige angrenzende kommunale Gebietskörperschaften auszudehnen. Dies hätte den Vorteil, dass nur Gemeinden Mitglied wären, die von der Entwicklung am Flughafen Hahn unmittelbar betroffen sind.

5.4.7.3. Entwicklungsgesellschaft Hahn (EGH) mbH

Die Entwicklungsgesellschaft Flughafen Hahn GmbH wurde im April 2009 gegründet. Ihre Gesellschafter sind das Land Rheinland-Pfalz (60 %), die IRP Immobiliengesellschaft Rheinland-Pfalz GmbH (Mainz, 15 %), die TRIWO AG (15 %, Trier), die FIRU Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH (5 %, Kaiserslautern) und der Zweckverband Flughafen Hahn (5 %, Kirchberg/Hunsrück). Das Stammkapital beträgt 250.000 €.[1044] Gegenstand des Unternehmens ist die Planung, Erschließung, Entwicklung und Vermarktung von Grundstücken und Infrastruktur am Flughafen Frankfurt-Hahn.[1045]

Nach Aussagen der befragten Experten soll die Entwicklung des Einzelhandels auf der Landseite des Flughafens zu den Aufgaben der Entwicklungsgesellschaft zählen. Dabei sind die Kooperation und die Kompetenzverteilung mit der bestehenden Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH noch nicht abschließend definiert. Bislang ist die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH für die Verkehrsplanung, die Projektsteuerung, die Ver- und Entsorgung des Geländes mit Wasser/Abwasser, Fernwärme und Strom zuständig und tritt auch als Bauherrin auf.

5.5. Vorhandene Ansätze regionaler Kooperation zwischen der Region Rhein-Hunsrück und dem Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

5.5.1. Vorhandene Kooperationen und Verflechtungen

Bislang sind großräumige regionale Kooperationen zwischen den beiden untersuchten Räumen nur schwach ausgeprägt. Kennzeichnend hierfür ist die Aussage eines befragten Akteurs im Hunsrück: „Das Einzige, was uns mit der Region Rhein-Main verbindet, ist der gemeinsame Name des Flughafens."

Bei der Kooperation zwischen den beiden Gebieten kann unterschieden werden zwischen Verflechtungen und institutionalisierten Kooperationen.

Verflechtungen zwischen den Regionen bestehen vor allem im östlichen Teil der Rhein-Hunsrück-Region: Von dort pendeln viele Arbeitnehmer in das Rhein-Main-Gebiet, insbesondere in den rheinland-pfälzischen Teil um Mainz. Von einigen befragten Experten bzw. Akteuren wurde berichtet, dass sich auch Handwerksbetriebe aus der Region Rhein-Hunsrück im Rhein-Main-Gebiet engagieren. Diese tatsächlichen Verflechtungen (Wohnort-Arbeitsort bzw. Unternehmenssitz-Absatzmarkt) weisen allerdings nicht die Merkmale einer großräumigen regionalen Kooperation auf, sie sind vielmehr vielfach ebenso in „klassischen" Stadt-Umland-Bereichen – den „Speckgürteln" der Kerne in Metropolregionen – zu finden. Da die Rhein-Hunsrück-Region aufgrund ihrer Distanz nicht als Suburbanisierungszone der Metropolenkerne Frankfurt/Wiesbaden/Mainz gelten kann, handelt es sich um weiträumigere Verflechtungen. Diese sind aber durchaus mit Verweis auf die gestiegenen Pendlerdistanzen von Arbeitnehmern in den letzten Jahren aufgrund eines schwindenden Arbeitsplatzangebots erklärbar.

1044 Vgl. Rhein-Zeitung (13.05.2009): Hahn-Konzept in Mainz vorgestellt, Entwicklungsgesellschaft ist gegründet – Flughafen soll zukunftsfähig gemacht werden – Hering erteilt FOC klare Absage, o. S.

1045 Vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2009): a. a. O., S. 103/104.

Institutionalisierte Kooperationen zwischen den beiden Regionen bestehen nur direkt an den Grenzen, d. h. entlang des Rheins und hier insbesondere im Oberen Mittelrheintal, sowie auf der rheinland-pfälzischen Seite des Rhein-Main-Gebiets im Bereich der Planungsregion Rheinhessen-Nahe. Zu nennen sind hier insbesondere:

- die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (vgl. Kapitel 5.4.1.1),
- die Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück (vgl. Kapitel 5.4.1.4),
- der Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal (vgl. Kapitel 5.4.4.2),
- die Energiedienstleistungsgesellschaft Rhein-Nahe (vgl. Kapitel 5.4.5.2) sowie
- der Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund (vgl. Kapitel 5.4.6.1).

Dabei ist allerdings festzuhalten, dass weder das Obere Mittelrheintal noch die südöstlichen Bereiche des Landkreises Bad Kreuznach zu den engeren Ausstrahlungsbereichen der Entwicklung am Flughafen Frankfurt-Hahn gehören und der östliche Bereich des Landkreises Bad Kreuznach aufgrund seiner Nähe zu den Zentren der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main nur wenig mit Strukturschwächen zu kämpfen hat. Hinzu kommt, dass der rheinland-pfälzische Teil des Rhein-Main-Gebiets nicht den Mittel- und Schwerpunkt des Rhein-Main-Gebiets darstellt. Insgesamt beschränken sich die Kooperationen zwischen den beiden untersuchten Räumen demnach auf die räumlichen Randbereiche, so z. B. im Tourismus bei der Vermarktung des Welterbes Oberes Mittelrheintal. Direkte Kooperationen zwischen den Ausgangs- und Entwicklungsschwerpunkten der beiden Regionen – d. h. Kooperationen großräumigerer Art – finden sich bislang nicht.

Ein Ansatzpunkt für die großräumige regionale Kooperation war zudem die Kooperation zwischen den beiden Flughäfen Frankfurt/Main und Frankfurt-Hahn. Seit dem Jahr 2005 ist das Land Hessen an der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH mit 17,5 % beteiligt (vgl. Kapitel 5.3.2).[1046] Zwischen 1998 und 2009 war die Fraport AG, die Betreibergesellschaft des Flughafens Frankfurt/Main, zu 65 % an der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH beteiligt. Aus dieser Zeit stammt die Idee eines Flughafensystems Frankfurt-Hahn. Die beiden Flughafengesellschaften haben die Einrichtung eines derartigen Systems über die Bundesregierung bei der Europäischen Kommission beantragt.[1047] Die Verwirklichung eines Flughafensystems der Flughäfen Frankfurt/Main und Frankfurt-Hahn würde dem Flughafen Frankfurt/Main ermöglichen, Verkehre auf den Flughafen-Hahn zu verlagern. Dies wäre insbesondere sinnvoll, um die nächtlichen Einschränkungen des Flugbetriebs am Flughafen Frankfurt/Main zu umgehen. Am Flughafen Hahn existiert kein Nachtflugverbot.[1048] Daher sieht die Landesregierung Rheinland-Pfalz auch weiterhin gute Chancen für den Flughafen Hahn als logistische und wirtschaftliche Alternative zum Flughafen Frankfurt.[1049] Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass eine Verlagerung der Frachtflugzeuge der Lufthansa Cargo möglich ist.[1050] Dazu müssten allerdings vier bis sechs Abstellpositionen neu gebaut werden, die Bodengeräteausrüstung erneuert und erweitert werden, mittelfristig ein paralleler zur Landebahn liegender Taxiway gebaut sowie weitere Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden. Zur wirtschaftlichen Rentabilität der Verlagerung und der damit verbundenen Ausbaumaßnahmen treffen die Gutachter keine Aussage.

Im Oktober 2007 sahen sich die beiden Ministerpräsidenten Beck und Koch nach dem Erhalt eines Schreibens der EU-Kommission auf gutem Weg: Nach einer Realisierung der geplanten Verkehrsanbindungen des Flughafens Hahn an die Rhein-Main-Region geht die EU-Kommission davon aus, dass die Aufnahme des Flughafensystems Frankfurt in den Anhang 2 der entsprechenden Verordnung möglich wird.[1051] Gleichzeitig sprachen sich

---

1046 Vgl. Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Pressemitteilung vom 05.04.2004, http://www.hahn-airport.de/default.aspx?menu=press_archive&cc=de&dataid=6230, aufgerufen am 22.02.2010.

1047 Vgl. Fraport AG, Pressemitteilung vom 29.08.2002, http://www.fraport.de/cms/presse/dok/215/215768.fraport_ag_und_frankfurthahn_gmbh_beantr.htm, aufgerufen am 22.02.2010.

1048 Eine ausführliche Darstellung des Flughafensystems, seiner Intention, seinen Vorteilen und Kritikpunkten findet sich unter: Sutter, Sandra (2006): Entwicklungen und Perspektiven für den Regionalflughafen Hahn, Untersuchungen der Marktsegmente Privat- und Geschäftsverkehr, Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 7, Kaiserslautern, S. 98-102.

1049 Vgl. Die Rheinpfalz (04.05.2010): „Hahn Alternative zu Frankfurt" – Landesregierung legt Gutachten vor: Nächtlicher Frachtbetrieb auf Hunsrück-Flughafen schnell und günstig, S. 13.

1050 Vgl. Dorsch Consult Airports GmbH (2010): Fracht-Studie Flughafen Frankfurt-Hahn, München, S. 49.

1051 Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Pressemitteilung vom 9.10.2007, http://www.rlp.de/index.php?id=2810, aufgerufen am 22.02.2010.

Vertreter der Deutschen Lufthansa AG gegen ein Flughafen-System aus.[1052] Dies ist aus unternehmerischer Sicht nicht verwunderlich, da die Deutsche Lufthansa AG Aktionärin der Fraport AG[1053] ist und seit längerem einen Rechtsstreit gegen die Länder Rheinland-Pfalz und Hessen über vermeintlich unzulässige staatliche Beihilfen an die Konkurrenzgesellschaft Ryanair am Flughafen Hahn führt.[1054] Der hessische Wirtschaftsminister gab im November 2007 auf eine Landtagsanfrage hin bekannt, dass der hessischen Landesregierung über das konkrete Stadium der Entscheidung der Europäischen Kommission keine Kenntnisse vorlägen.[1055] Das Verfahren ist bislang noch nicht abgeschlossen. Ein Vertreter der Lufthansa-Tochter Cargo wies Anfang 2009 erneut darauf hin, dass ein Flughafen-System mit Hahn niemals funktionieren könne, für jeden Sachkundigen stehe dies außer Zweifel.[1056]

Wie sich die Kooperation zwischen den beiden Flughäfen weiterentwickeln wird, ist nach dem Ausstieg der Fraport AG bei der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH im Februar 2009 (vgl. Kapitel 5.3.2.4) noch nicht absehbar. Auch wenn beide Seiten betonten, die enge Zusammenarbeit der Flughäfen Frankfurt am Main und Frankfurt-Hahn werde unverändert fortgesetzt,[1057] scheint dies fraglich, zumal der Flughafen Frankfurt seit der Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses im Dezember 2007 das Recht auf 17 Flüge zwischen 23 und 5 Uhr besitzt[1058] und somit nicht zwingend auf die 24-Stunden-Flugerlaubnis des Flughafens Frankfurt-Hahn angewiesen ist. Nachdem fünf Kommunen, zwei Familien und das Klinikum Offenbach gegen die Aufweichung des Nachtflugverbots geklagt hatten, welches im Mediationsverfahren von der hessischen Landesregierung garantiert wurde,[1059] verurteilte der VGH Kassel die Landesregierung, die Regelung zu den Nachtflügen zu revidieren.[1060] Ob die Landesregierung Revision beim Bundesverwaltungsgericht einlegt, ist noch nicht entschieden, sodass – bei einer zustimmenden Haltung des BVerwG zum Nachtflugverbot – dem Flughafensystem Frankfurt/Main/Frankfurt-Hahn wieder weiterverfolgt werden könnte.

5.5.2. Gründe für die bislang nur geringe Kooperation zwischen den Regionen

Die Gründe für die bislang nur in geringem Maße vorhandenen institutionalisierten Kooperationen zwischen den Regionen Rhein-Main und Rhein-Hunsrück (vgl. Kapitel 5.5.1) sind sowohl innerhalb als auch außerhalb der beteiligten Regionen zu suchen.

Beiden Regionen ist gemeinsam, dass sie selbst nur wenig (Rhein-Hunsrück-Region) bzw. nicht unumstritten (Rhein-Main-Gebiet) organisiert und institutionalisiert sind. Die Region Rhein-Hunsrück liegt im Zentrum des Landes Rheinland-Pfalz, in dem sich die Schwerpunkte der Entwicklung in den Oberzentren am Rand und in den

---

1052 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung Finance.net, Mayrhuber lehnt Flughafensystem Frankfurt-Hahn ab, http://www.fazfinance.net/Aktuell/Wirtschaft-und-Konjunktur/Mayrhuber-lehnt-Flughafensystem-Frankfurt-Hahn-ab-8697.html, aufgerufen am 22.02.2010.

1053 Aktionäre der Fraport AG zum 30.09.2009:
Land Hessen: 31,52 %
Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH: 20,13 % (zu 100 % im Besitz der Stadt Frankfurt am Main)
Deutsche Lufthansa AG: 9,93 %
Private Investoren: 22,82 %
Streubesitz: 15,60 %
Quelle: Fraport AG, Konzernzwischenbericht zum 30. September 2009, S. 4, http://www.fraport.de/cms/investor_relations/dokbin/386/386695.zwischenbericht_9m_2009.pdf, aufgerufen am 22.02.2010.

1054 Vgl. Die Rheinpfalz (26.02.2009): Gericht weist Lufthansa ab, Im Streit um Beihilfen an Ryanair siegt Flughafen Hahn in zweiter Instanz – Revision möglich, S. 10.
Die Rheinpfalz (27.01.2009): Flughafen Hahn weiter im Visier, EU-Kommission begründet Beihilfeverfahren gegen den Airport – Lufthansa-Klage in zweiter Instanz, S. 16.

1055 Vgl. Hessischer Landtag, Drucksache 15/3904 vom 10.09.2007, Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Hammann und Frank-Peter Kaufmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Flughafensystem Frankfurt und „Frankfurt-Hahn".

1056 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (13.02.2009): Im Gespräch: Carsten Spohr, „Wir reden von der Existenz des Logistikstandorts Frankfurt", o. S.

1057 Vgl. Fraport AG, Pressemitteilung vom 03.02.2009, http://www.fraport.de/cms/presse/dok/395/395256.flughafen_frankfurthahn_fraport_uebertra.htm, aufgerufen am 23.02.2010.

1058 Vgl. Die Welt (19.12.2007): Frankfurter Flughafen: Koch bricht Versprechen zum Nachtflugverbot, o. S.

1059 Vgl. Der Spiegel (46/2007): Garantie ohne Wert, Regierungschef Roland Koch hat zu viel versprochen: Nach dem Ausbau des Frankfurter Flughafens wird auch nachts geflogen werden – sogar häufiger als bislang. S. 54.

1060 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (04.12.2009): Frankfurter Flughafen: Landesregierung muss Regelung zu Nachtflügen neu fassen, o. S.

angrenzenden (Bundes-) Ländern (Koblenz/Bonn/Köln, Trier/Luxemburg, Mainz/Wiesbaden/Frankfurt, Ludwigshafen/Mannheim/Heidelberg) liegen. Somit stellt die Region rund um den Flughafen Hahn de facto keinen Schwerpunkt der Entwicklung dar. Sie ist im Landesentwicklungsprogramm IV (LEP IV) zwar als „Entwicklungsbereich Hahn/Hunsrück" gekennzeichnet, in dem auf der Grundlage eines teilräumlichen Entwicklungskonzeptes die Sicherung und Weiterentwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn für Fracht- und Personenflugverkehr mit internationaler Bedeutung weiter konkretisiert und der Ausbau der erforderlichen Verkehrsinfrastruktur sowie die Nutzung der Impulse für gewerbliche Nutzungen auf dem Flughafengelände und den Tourismus in der umliegenden Region präzisiert werden. Gleichzeitig stellt das LEP IV klar, dass die Oberzentren auch im wirtschaftlichen Bereich die wesentlichen Entwicklungsschwerpunkte darstellen. Die sonstigen Entwicklungsschwerpunkte – darunter auch der Flughafen Hahn – stellen Projektentwicklungen dar, die durch Alleinstellungsmerkmale im Land charakterisiert sind.[1061] Die bislang erfolgte dynamische Entwicklung in diesem Bereich ist nicht endogen sondern aus strukturpolitischen Gründen angestoßen und massiv gefördert worden.

Die Region Rhein-Hunsrück in der Definition der vorliegenden Arbeit (Landkreise Bad Kreuznach, Bernkastel-Wittlich, Birkenfeld, Cochem-Zell und Rhein-Hunsrück-Kreis) stellt keine „Region" im administrativen Sinne dar. Sie ist vielmehr im Sinne der Regionalwissenschaft ein intellektuelles Konstrukt, das durch die Auswahl von Identifikations- und Abgrenzungskriterien bezogen auf einen bestimmten Tatbestand erzeugt wird.[1062] Das gemeinsame Problem – oder in diesem Fall eher eine Chance – ist die dynamische Entwicklung des Flughafens Hahn und seine Auswirkungen im Hunsrück. Neben den Wirkungen, die durch diese Entwicklung auf die angrenzenden Landkreise ausgehen, werden der Belegenheitslandkreis und die weiteren vier angrenzenden Landkreise allerdings kaum durch andere raumrelevante Aspekte (z. B. gemeinsame Pendlerverflechtungen, gemeinsame Arbeitsmarktregion, gemeinschaftliche landschaftliche Identität) zusammengehalten. Die Landkreise Bernkastel-Wittlich und Birkenfeld orientieren sich in ihrer Entwicklung stärker nach Trier und Luxemburg, der Landkreis Cochem-Zell und Teile des Rhein-Hunsrück-Kreises in Richtung Koblenz, wohingegen sich die anderen Teile des Rhein-Hunsrück-Kreises sowie der Landkreis Bad Kreuznach in Richtung des Rhein-Main-Gebiets orientieren.

Die zu verschiedenen Zentren divergierende Entwicklung in der Region Rhein-Hunsrück ist allerdings nicht allein durch die tatsächlichen Verflechtungen bedingt. Vielmehr liegt die Region in fast allen Tätigkeitsbereichen der öffentlichen Verwaltung und von ihr beeinflussten Organisationen an den Grenzen mehrerer Institutionen auf gleicher Ebene:

- Die Untersuchungsregion liegt auf dem Gebiet dreier regionaler Planungsgemeinschaften: Region Trier, Rheinhessen-Nahe und Mittelrhein-Westerwald (vgl. Abbildung 75). Ebenso wie für das ganze Land betrachtet ist die Region Rhein-Hunsrück ein eher peripherer Teil der genannten regionalen Planungsgemeinschaften. Bis zur Auflösung der Regierungsbezirke im Jahr 1999 war der Untersuchungsraum zudem Teil zweier Regierungsbezirke: Trier (Landkreis Bernkastel-Wittlich) und Koblenz (Landkreise Bad Kreuznach, Birkenfeld, Cochem-Zell und Rhein-Hunsrück-Kreis).
- Die Region Rhein-Hunsrück im Sinne der vorliegenden Arbeit hat Anteil an drei Regionalinitiativen: Initiative Region Trier e. V., Initiative Mittelrheintal e. V. und Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V. (vgl. Abbildung 76 bis Abbildung 78), wobei sich diese Initiativen räumlich teilweise überlagern. Dabei muss allerdings festgehalten werden, dass die Stellung und Situation der Regionalinitiativen in Rheinland-Pfalz nicht vergleichbar ist mit z. B. der Rolle und finanziellen Ausstattung des Regionalmanagements auf Landkreisebene in Bayern. In der Öffentlichkeit spielen diese Initiativen nur eine geringe Rolle. Allenfalls die Initiative Region Trier e. V. scheint durch ihre enge Zusammenarbeit mit der Regionalen Planungsgemeinschaft ein stärkeres Gewicht zu haben.
- Auch im Bereich der LEADER-Aktionsgruppen, die in ihrem räumlichen Umgriff recht flexibel sind, hat es die Region Rhein-Hunsrück nicht geschafft, für den zentralen Bereich rund um den Flughafen Hahn eine eigene LAG zu gründen. Im Untersuchungsraum befinden sich die LAG Hunsrück, Mosel und Erbeskopf sowie randlich die LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal und Vulkaneifel. Sicherlich sind die aus der EU-Agrarförderung entstandenen LAG nicht in erster Linie dazu geeignet, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung rund um einen sich dynamisch entwickelnden Flughafen zu gestalten, dennoch können sie ein geeignetes Instrument darstellen, um eine regionale Identität und ein Zusammengehö-

1061 Vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008): a. a. O., S. 70.

1062 Vgl. Sinz, Manfred (2005): Region, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 920.

rigkeitsgefühl aufzubauen. Hierbei kommt der Ländlichen Entwicklung über LEADER und ILE zugute, dass sie gerade die Dorfgemeinschaften und Landwirte mit einbezieht.

- Drei regionale Tourismusorganisationen finden sich im zentralen Bereich der Region Rhein-Hunsrück: die Naheland-Touristik GmbH, die Hunsrück-Touristik GmbH und die Mosellandtouristik GmbH (vgl. Abbildung 82). Randlich haben auch die Romantische Rhein Tourismus GmbH und die Eifel Tourismus GmbH Anteile am Untersuchungsgebiet. Im Vergleich zu den LEADER-LAG deckt zumindest die Hunsrück-Touristik GmbH den zentralen Bereich rund um den Flughafen Hahn ab. Somit könnte im Tourismusbereich am ehesten eine einheitliche Vertretung der Region Rhein-Hunsrück als Destination gelingen.
- Der öffentliche Personennahverkehr des Untersuchungsraums berührt drei Verkehrsverbünde: Verkehrsverbund Region Trier, Verkehrsverbund Rhein-Mosel und Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund (vgl. Abbildung 88). Zwischen diesen Verkehrsverbünden existiert kein Übergangstarif, wie dies zwischen Verkehrsverbünden, zwischen denen größere Verflechtungen bestehen (z. B. zwischen Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund und Rhein-Main-Verkehrsverbund), üblich ist. Einziger verbundüberschreitender Regional- bzw. Nahverkehrsfahrschein ist das landesweit gültige Rheinland-Pfalz-Ticket (allerdings nicht in Bussen). Die fehlenden Überlappungsbereiche zwischen den Verkehrsverbünden machen es schwer, die Rhein-Hunsrück-Region durch gut vernetzte ÖPNV-Angebote „erfahrbar" zu machen.

Diese Vielfalt an Organisationen in jeweils einem Themenbereich (Regionalplanung, Regionalentwicklung, Tourismus, ländliche Entwicklung, ÖPNV-Tarifverbund) macht es schwer, eine konsistente regionale Entwicklung für die Rhein-Hunsrück-Region rund um den Flughafen Hahn zu gestalten. Eine Vielzahl an Akteuren erhöht die Wahrscheinlichkeit signifikant, dass bei nicht ausreichend ausgestalteten Entscheidungsregeln Akteure zu Vetospielern (vgl. Kapitel 2.5.3.1) werden und damit eine zielgerichtete Entwicklung blockieren. Die Generierung von Win/Win-Situationen (vgl. Kapitel 4.1.10.3) wird dadurch erschwert, dass der Flughafen Hahn als dynamisches Zentrum der Region in keinem der untersuchten Fälle räumlicher Mittelpunkt bzw. zentraler Ausgangspunkt der Überlegungen der einzelnen Institutionen (Regionale Planungsgemeinschaften, Tourismusinitiativen) ist.

Aber auch das Rhein-Main-Gebiet kämpft mit seiner inneren Organisation und seiner Darstellung nach außen. Dort existieren ebenfalls viele unterschiedliche Kooperationsformen in den einzelnen Themenfeldern, auch wenn trotz der Polyzentralität im Rhein-Main-Gebiet ein stärkerer Mittelpunkt in Form der Stadt Frankfurt, auf die sich viele Aktivitäten ausrichten, wahrzunehmen ist. Zur Diskussion um die verschiedene Regionsorganisationen und Verfasstheiten sei auf die ausführliche Darstellung bei SCHAFFER/SCHECK[1063] hingewiesen. Dort sind auch die intraregionalen Kooperationen des Rhein-Main-Gebiets ausführlich dargestellt. Teilweise merken befragte Akteure an, dass die derzeitige Organisationsform der für die regionale Entwicklung bedeutsamen Aufgaben in Form von zahlreichen kleineren Gesellschaften, Vereinen und Arbeitsgemeinschaften bewusst so gewählt wurde, um die Kooperationen künstlich schwach zu halten und den Ballungsraum innerhalb des hessischen Gesamtgefüges nicht zu stark werden zu lassen.

Das Rhein-Main-Gebiet – wenn es nach der weiter gefassten Definition der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main betrachtet wird – weist die besondere Problematik auf, dass es durch Landesgrenzen durchschnitten wird und die Bundesländer Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz räumliche Anteile besitzen. Zudem finden sich bereits innerhalb der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ländliche Räume (vgl. Abbildung 32), sodass bereits innerhalb der Metropolregion starke räumliche Disparitäten bestehen (vgl. Kapitel 5.2.2.4 und 5.2.3.5) 201und damit die Bereitschaft der Akteure sinkt, sich mit weiteren, außerhalb des eigenen Verantwortungsbereiches liegenden, strukturschwachen Räumen zu beschäftigen.

5.6. Handlungsempfehlungen für die großräumige regionale Kooperation zwischen der Rhein-Hunsrück-Region und dem Rhein-Main-Gebiet

5.6.1. Grundsätzliche Handlungsempfehlungen für die beteiligten Regionen

Vor der Etablierung großräumiger regionaler Kooperationen ist es essentiell, die Stärken und Schwächen der eigenen Region zu eruieren, um vorhandene Defizite zu entdecken, die möglicherweise durch eine Kooperation ausgeräumt werden können und vorhandene Stärken zu identifizieren, von den möglicherweise die Kooperati-

[1063] Vgl. Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): a. a. O.

onspartner profitieren können. Dazu ist es zunächst unerlässlich, die jeweilige Region zu definieren und zu institutionalisieren.

Insbesondere die Region Rhein-Hunsrück ist bislang wenig institutionalisiert. Die Region liegt in fast allen Tätigkeitsbereichen der öffentlichen Verwaltung und ihr nahestehenden Organisationen an den Grenzen mehrerer Institutionen auf gleicher Ebene (vgl. Kapitel 5.5.2). Als Ansatz für eine Selbstfindung der Region Rhein-Hunsrück bietet sich – ausgehend von der dynamischen Entwicklung am Flughafen Frankfurt-Hahn – die Arbeitsgemeinschaft der Landkreise um den Flughafen Hahn an (vgl. Kapitel 5.4.7.2). Deren Umgriff deckt mit den Landkreisen Bad Kreuznach, Bernkastel-Wittlich, Birkenfeld, Cochem-Zell und dem Rhein-Hunsrück-Kreis die räumlichen Auswirkungen des Flughafens Hahn im Hunsrück ab. Nach Einschätzung des Autors der vorliegenden Arbeit befindet sich die Arbeitsgemeinschaft der Landkreise rund um den Flughafen Hahn zur Zeit in einer Stagnationsphase. Den befragten Experten war nur in den seltensten Fällen diese Kooperation bekannt, beteiligte Akteure in dieser Institution bezeichneten den Output als gering.

Über die möglichen Gründe dafür kann nur spekuliert werden. Als Idee aus dem regionalen Entwicklungskonzept, das von ministerialer Ebene in Auftrag gegeben wurde, könnte die Arbeitsgemeinschaft manch lokalem Akteur als aufoktroyiert erscheinen und somit Motivation und Engagement bremsen. Eventuell hat aber auch der Flughafen Hahn für die jeweiligen Landkreise als Ganzes betrachtet nicht das Gewicht, um diese Kooperation mit großem Einsatz voranzutreiben. Möglicherweise ist die Ebene von fünf Landkreisen – die in der AG noch von den regionalen Planungsgemeinschaften unterstützt werden – bereits zu großräumige definiert und es wäre sinnvoller, den bestehenden Zweckverband der Kommunen (vgl. Kapitel 5.4.7.1) räumlich um einige kommunale Gebietskörperschaften auszudehnen. Dies hätte den Vorteil, dass nur Gemeinden Mitglied wären, die von der Entwicklung am Flughafen Hahn unmittelbar betroffen sind und der Tatsache entgegengewirkt werden kann, dass sich die Landkreise untereinander in Bezug auf ihre Entwicklung bereits faktisch in unterschiedliche räumliche Richtungen (Koblenz, Trier/Luxemburg, Rhein-Main-Gebiet) orientieren.

Hier muss in Zusammenarbeit mit den Landesbehörden und weiteren relevanten Akteuren eine Kooperationsstruktur gefunden werden, die den Akteuren und Herausforderungen vor Ort gerecht wird. Die Leitbilderarbeitung nimmt im vorliegenden Gutachten/Entwicklungskonzept[1064] nur wenig Raum ein. Eventuell hätte hier stärker auf eine Einbindung der Akteure vor Ort gesetzt werden müssen, um deren Mitwirkungsbereitschaft zu erhöhen. Zur „Selbstfindung" einer Region und der Definition ihrer Stärken und Schwächen ist die Entwicklung eines Leitbildes sicherlich sinnvoll. Dieses Leitbild muss aber auch auf Konflikte (wie in diesem Fall z. B. negative Umweltauswirkungen des Flughafens) eingehen und darf sich nicht in unrealistischen Zielvorstellungen erschöpfen, die als Wunschkataloge der Kooperationen gegenüber ihren staatlichen Geldgebern verstanden werden.[1065] Bevor die „Region Rhein-Hunsrück" in der Lage ist, mit anderen Regionen großräumige regionale Kooperationen einzugehen, sollte zunächst eine Institution geschaffen werden, die das Vertrauen der meisten Akteure der Region hat und von sich mit Recht behaupten kann, die Region angemessen zu vertreten.

Ähnlich verhält es sich in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main. Dort existieren mehrere Leitbilder (Leitbild der Planungsregion Südhessen und des Planungsverbands Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main für den Regionalplan und den regionalen Flächennutzungsplan vom Januar 2005[1066], Themenwelten „Ewiger Drehpunkt", „Offene Denkmaschine" und „Wachsende Schönheit" der Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein Main e. V.[1067] aus dem Jahr 2009[1068]), die sich mit unterschiedlichen Themenaspekten beschäftigen. Doch bereits 2006 konstatierten SCHAFFER/SCHECK: „Derartige Leitbilder mögen zwar in ihrem Aufstellungsprozess einen gewissen Nutzen haben, in dem der Kontakt zwischen den gesellschaftlich relevanten Akteuren zustande kommt und diese sich evtl. näher kennen lernen, allerdings sind sie in ihrer Aussagekraft so unscharf, dass sich aus ihnen prinzipiell beinahe jede möglich zukünftige Entwicklung der Region ableiten lässt. […] Das Rhein-Main-Gebiet benötigt daher nicht unbedingt ein übergeordnetes Leitbild im Sinne eines Images sondern ein konkretes funktionales Leitbild, aus dem sich konkrete Maßnahmen zu dessen Umsetzung ergeben. […] Dabei auftretende Konflikte müssen bearbeitet und unter Umständen auch zum Nachteil einer Interessensgruppe gelöst werden."[1069]

1064 Vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2007): a. a. O.

1065 Vgl. Müller, Bernhard (1999): a. a. O., S. 599.

1066 Vgl. Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main; Regierungspräsidium Darmstadt (Hrsg., 2005): Frankfurt/Rhein-Main 2020 – die europäische Metropolregion, Leitbild für den Regionalen Flächennutzungsplan und den Regionalplan Südhessen, Frankfurt/Darmstadt.

1067 Vgl. Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): a. a. O., S. 83.

1068 Vgl. Arthesia AG (Hrsg., 2009): Themenwelt FrankfurtRheinMain, Strategiebuch, Zürich.

1069 Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): a. a. O.

Der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM) ist zwar eine starke Institution im Kerngebiet der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, allerdings vertritt er nicht alle Gemeinden der Metropolregion. Zudem befindet er sich als regionale Organisation in einem parteipolitischen Spannungsfeld zur Institutionalisierung des Rhein-Main-Gebiets und der Regionalisierungsdebatte in Hessen im Allgemeinen.[1070] Auch hier wäre es zunächst notwendig, eine von der Mehrheit der Akteure im Rhein-Main-Gebiet getragene, länderübergreifende Institution mit politischer Rückendeckung der Landesregierungen zu schaffen, um mit einer Stimme sprechen zu können und großräumige regionale Kooperationen mit anderen Akteuren einzugehen.

5.6.2. Institutionelle Ausgangspunkte zur Verknüpfung der Untersuchungsregionen

Verknüpfungen der beiden Untersuchungsräume Rhein-Hunsrück und Rhein-Main-Gebiet sind an mehreren Stellen denkbar. In erster Linie sind die regionalen Planungsgemeinschaften, die regionalen Entwicklungsinitiativen sowie die Kooperation der Flughäfen zu nennen.

Nach § 14 III LPlG RLP ist die Aufstellung eines Regionalplans sowie dessen notwendige Konkretisierung durch fachlich oder räumlich begrenzte Teilpläne Pflichtaufgabe der Planungsgemeinschaft. Darüber hinaus kann die Planungsgemeinschaft regionale Entwicklungskonzepte erarbeiten und mit Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörde weitere konzeptionelle und koordinierende Aufgaben im Zusammenhang mit der Regionalplanung übernehmen. Insbesondere die Aufgabenzuweisung „Entwicklung regionaler Entwicklungskonzepte“ und „weitere konzeptionelle und koordinierende Aufgaben im Zusammenhang mit der Regionalplanung“ kann als Ansatzpunkt für die Organisation großräumiger regionaler Kooperationen gesehen werden. Zusammen mit der AG der Landkreise rund um den Flughafen Hahn könnten die drei regionalen Planungsgemeinschaften (vgl. Kapitel 5.4.1.1) mit Unterstützung der obersten Landesplanungsbehörde ein Konzept zur Anknüpfung der Rhein-Hunsrück-Region an das Rhein-Main-Gebiet erarbeiten. Die regionalen Planungsgemeinschaften sind bereits jetzt ein Zusammenschluss verschiedener öffentlich-rechtlicher und intermediärer Akteure und könnten damit gut als Sprachrohr der jeweiligen Region dienen. Dazu müssten sie aber in der Stellung der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz eine Aufwertung erfahren.

Auf einer etwas unverbindlicheren Ebene wäre zu überlegen, inwieweit zwischen der Regionalentwicklungsinitiative Region Mittelrhein e. V. (vgl. Kapitel 5.4.1.2) und der Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein Main e. V. eine Zusammenarbeit möglich ist. Der Initiative Region Mittelrhein obliegt zur Erreichung ihrer Zielsetzung insbesondere die konzeptionelle Vorbereitung, Unterstützung, Betreuung und Umsetzung überörtlich bedeutsamer Projekte, in den für eine gedeihliche regionale Entwicklung wichtigen Aufgabenfeldern und dies auch insbesondere mit den Nachbarregionen, wenn es der grundsätzlichen Zielsetzung dient.[1071] Die Satzung des eingetragenen Vereins Initiative Region Mittelrhein erwähnt sogar ausdrücklich die Bearbeitung überörtlich bedeutsamer Projekte auch mit den Nachbarregionen.

Ein weiterer punktueller Ausgangspunkt war bis vor wenigen Jahren noch die Kooperation der beiden Flughäfen Frankfurt/Main und Frankfurt-Hahn (vgl. Kapitel 5.3.2). Inwieweit diese Kooperation nach dem Ausstieg der Fraport AG aus der Betreibergesellschaft des Flughafens Hahn wiederbelebt werden kann, ist derzeit noch offen. Entscheidender Punkt wird hierbei sein, ob die derzeitige Regelung zu den Nachtflügen am Frankfurter Flughafen vor den Gerichten Bestand haben wird.

5.6.3. Ausgewählte Themenfelder als Ansatzpunkte

Neben der Herangehensweise, Institutionen zu suchen, von denen aus großräumige regionale Kooperationen eingeleitet werden können, kann auch über die materiellen Voraussetzungen an sich Ausgangspunkte für großräumige regionale Kooperationen gefunden werden.

Nach HAHNE/GLATTHAAR bieten sich folgende Themenfelder für die Kooperation zwischen Ballungsräumen und eher ländlich geprägten Räumen an:[1072]

- *Support-Regionen:* Verkehrliche Überlastungserscheinungen in Metropolregionen könnten durch das Angebot von Flächen für Logistikdienstleistungen und Flughäfen in peripherereren Räumen ausgeglichen werden.[1073]

1070 Vgl. Scheller, Jens Peter (1998): Rhein-Main – Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz, Materialien des Instituts für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung, Bd. 25, Frankfurt/Main, S. 98-108.

1071 Vgl. Initiative Region Mittelrhein e. V., Was machen wir? http://www.region-mittelrhein.info/main.php?contentId=47, aufgerufen am 5.01.2010.

1072 Vgl. Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): a. a. O., S. 7.

- *Ressourcen- und Freiraumschutz*: Die Peripherie übernimmt bereits heute im Bereich des Ressourcen- und Freiraumschutzes zahlreiche Aufgaben für den Gesamtraum. Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft bietet der Peripherie die Chance, mit der Metropole in Verhandlungen über die Ausgleichsfunktionen zu treten.
- *Ressourcen- und Energiebereitstellung*: Je stärker in Zukunft für die Energieerzeugung auf regenerative Ressourcen, insbesondere Biomasse umgestellt wird, desto mehr werden Flächen der Peripherie für den Anbau von Energiepflanzen in Anspruch genommen. Hier könnten erhebliche Wertschöpfungspotenziale für die Peripherie entstehen.
- *Erholung und Tourismus*: Die Erholungsfunktion der Peripherie existiert bereits, eine neue Wertschätzung ländlich-peripherer Gebiete könnte hier durch neue – auch ausländische - Zielgruppen aber neue Impulse setzen, wobei Marktbeziehungen durch die Metropolkerne vermittelt werden könnten. Hierbei wird es sich jedoch vornehmlich um Nischen handeln mit eher geringen und punktuellen regionalökonomischen Effekten.

Ein Ansatzpunkt für die Abfederung verkehrlicher Überlastungserscheinungen in Metropolregionen war die Kooperation zwischen den Flughäfen Frankfurt/Main und Hahn. Allerdings ist derzeit nicht klar, wie und ob sich die Zusammenarbeit zwischen den beiden Flughafengesellschaften Fraport AG nochmals entwickeln wird.

Das Zukunftskonzept der rheinland-pfälzischen Landesregierung für den Flughafen Hahn (vgl. Kapitel 5.3.2.5) sieht zudem vor, einen Fracht- und Logistikpark am Flughafen Hahn einzurichten. In jedem Fall wird sich dadurch und zusammen mit dem Hochmoselübergang (vgl. Kapitel 5.3.2.2) die Umweltbelastung in der Region Rhein-Hunsrück erhöhen, da sie sich verstärkt zu einem Transitraum zwischen den ARA-Häfen (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen) und dem Rhein-Main-Gebiet entwickeln wird. Ob sich dadurch allerdings Entlastungseffekte für das Rhein-Main-Gebiet ergeben werden, darf bezweifelt werden. Meist werden technische Einsparungen (Verkürzung der Reisezeit) durch verstärkte menschliche Aktivitäten wieder ausgeglichen (Rebound-Effekt[1074]), sodass voraussichtlich keine Verlagerung sondern eine Ausweitung von Logistikaktivitäten zu verzeichnen ist.

Im Bereich des Ressourcen- und Freiraumschutzes könnte die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main von den Qualitäten der Region Rhein-Hunsrück profitieren. Hochbelasteten Räumen wie dem Rhein-Main-Gebiet stünden dann in einer Kooperation dünner besiedelte Räume mit entsprechend hohen Freiraumanteilen gegenüber. Hierzu muss allerdings noch ein geeigneter Ausgleichsmechanismus gefunden werden, der den Nutzen für die Region Rhein-Hunsrück aufzeigt. Bislang ist nicht ersichtlich, inwiefern Ballungsräume dazu verpflichtet werden könnten, den kostenlosen Nutzen (Frischluft, Trinkwasser, Landschaftsbild), den die sie umgebenden ländlichen Räume bereit stellen und der sich nicht monetär messen lässt, auszugleichen. Für eine großräumige regionale Kooperation ist hier über Ausgleichsmechanismen nachzudenken, vor allem, in welcher Weise der Ausgleich für die Rhein-Hunsrück-Region stattfinden könnte, ohne dass neue Formen der Subvention entstehen.

Der Bereich der Ressourcenbereitstellung hat durch den Ausbau erneuerbarer Energien in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. So böte es sich an, dass die Region Rhein-Hunsrück für den Ballungsraum Rhein-Main erneuerbare Energie produziert, da dort entsprechende Flächen zum Anbau von Biomasse und zur Erzeugung von Windenergie vorhanden sind. Dabei stellt sich allerdings ein ähnliches Problem wie beim vorgenannten Themenfeld des Ressourcen- und Freiraumschutzes. Zwar lässt sich Energie außerordentlich gut monetär bewerten, allerdings handelt es sich bei der Lieferung von Energie von Erzeugern in der Region Rhein-Hunsrück an Verbraucher in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main lediglich um einen Liefervertrag und nicht um eine partnerschaftliche großräumige regionale Kooperation. Auch hier müsste überlegt werden, inwiefern die Bereitstellung von Energie durch den Tausch anderer Nutzen vergütet werden kann. Zwar ist die Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe (EDG, vgl. Kapitel 5.4.5.2) in erster Linie mit Maßnahmen zur Energieeinsparung und Effizienzsteigerung befasst, doch bietet es sich u. U. an, das Aufgabenspektrum und die Gesellschafterstruktur inhaltlich und räumlich zu erweitern, da diese Gesellschaft bereits direkt an der Schnittstelle der beiden Untersuchungsregionen liegt.

Ein potenzieller Bereich für großräumige regionale Kooperationen ist „Tourismus und (Nah-)Erholung“. Die Region Rhein-Hunsrück könnte als ländlich strukturierte Region mit differenziertem Landschaftsbild eine touris-

---

1073 An dieser Stelle nennen Hahne/Glatthaar explizit den Flughafen Frankfurt-Hahn mit singulären Supportfunktion für das Rhein-Main-Gebiet.

1074 Vgl. Radermacher, Franz Josef (2002): a. a. O., S. 9.

tische Destination für Menschen aus der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main sein. Möglicherweise kann dieser Bereich als Ausgleich für die Belastung in anderen Feldern dienen. Allerdings stellt sich bei einer großräumigen regionalen Kooperation in diesem Bereich die Frage, wer hier Akteur, wer Betroffener und wer Nutznießer bzw. sogar Trittbrettfahrer ist. Wenn die tourismuspolitischen Institutionen der beiden Regionen kooperieren, können sie sich allenfalls über den Ausbau übergreifender touristischer Infrastruktur verständigen und durch entsprechende Werbung dafür Sorge tragen, viele Besucher und Touristen aus der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main für die Region Rhein-Hunsrück zu gewinnen. Der Nutzen für die Metropolregion wäre dann aber negativ: Es entstünden Umsatzabflüsse, weil die Touristen in die Rhein-Hunsrück-Region abwandern. Deshalb stellt sich die Frage, welchen Nutzen es für die Tourismusorganisationen in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main gibt, mit den Tourismusorganisationen in der Region Rhein-Hunsrück zu kooperieren.

Insgesamt zeigt sich, dass monofunktionale großräumige regionale Kooperationen wegen des fehlenden Nutzenausgleichs, d. h. in der Regel trägt ein Partner die Last, der andere hat den Nutzen, äußert schwierig zu vermitteln und zu installieren sind. Erst wenn mehrere materielle Politikfelder mit einbezogen werden, kann es gelingen, Win/Win-Situationen zu schaffen. Ob der Gewinn des einen oder des anderen Partners dann aber größer ist, lässt sich aufgrund der oftmals fehlenden Messbarkeit des Nutzens selten mit Sicherheit sagen.

5.7. Übertragbarkeit der empirischen Ergebnisse auf andere Regionen und die großräumige regionale Kooperation im Allgemeinen

Die aus der empirischen Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse lassen sich nur eingeschränkt auf andere Regionen übertragen. Da zwischen den beiden ausgewählten Regionen trotz ihrer relativen räumlichen Nähe keine ausgeprägten Verknüpfungen bestehen,[1075] war es nur aus einer stark abstrahierenden Perspektive möglich, die Voraussetzungen und Potenziale für großräumige regionale Kooperationen zwischen der Region Rhein-Hunsrück und der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main zu untersuchen.

Dennoch lassen sich aus den für großräumige regionale Kooperationen gewonnenen Kenntnissen in einige abstrahierte Kernaussagen zusammenfassen, die sich auch auf andere Räume übertragen lassen:

- Der Ansatz der großräumigen regionalen Kooperationen ist noch wenig bekannt und muss – soll er auf breitem Feld erprobt werden – zunächst ins Bewusstsein der Akteure regionaler Entwicklung gebracht werden. Informationsangebote mit nachvollziehbaren Argumenten erleichtern die Akzeptanz großräumiger regionaler Kooperationen und damit auch die Motivation der potenziellen Akteure. Hinzu kommt, dass den handelnden Akteuren die regionalen Akteure in den potenziellen Kooperationsregionen nicht bekannt sind und zunächst ein Informationsbedarf über die jeweiligen Strukturen dort besteht.

- Nur starke und gut institutionalisierte Regionen können großräumige regionale Kooperationen mit anderen Partnern eingehen. In Einzelfällen reicht es auch aus, dass die kooperierenden Regionen im entsprechenden Policy-Feld (Verkehr, Energie, allgemeine Regionalentwicklung, Wirtschaftsförderung etc.) gut institutionalisiert sind.

- Vor dem Eingehen einer Kooperation sollten sich alle Akteure über ihre Stärken und Schwächen sowie diejenigen ihrer jeweiligen Region bewusst sein, um die eigene Situation realistisch einschätzen und daraus resultierend realistische Kooperationsangebote machen zu können. Dies gilt für großräumige regionale Kooperationen besonders, weil sich hier in der Regel unterschiedlich strukturierte Räume begegnen.

- Monofunktionale großräumige regionale Kooperationen sind in der Regel nicht funktionsfähig, da ein entsprechend akzeptierter Nutzen- und Lastenausgleich über lediglich ein Kooperationsthema nicht geschaffen werden kann. Allerdings sind multifunktionale Kooperationen im derzeitigen politisch-administrativen System unüblich. Meist beschränken sich Zusammenschlüsse wie Zweckverbände lediglich auf ein Aufgabenfeld, in manchen Bundesländern ist es explizit untersagt, Mehrzweckverbände zu gründen. Hier sind die Landesgesetzgeber gefragt, einheitliche und problemgerechte Strukturen zu schaffen. Allerdings münden solche „Mehrzweckverbände“[1076] oftmals in ausufernde Bürokratien und

[1075] Eine prägnante Aussage in einem Experteninterview in der Rhein-Hunsrück-Region war: „Das einzige, was uns mit der Region Rhein-Main verbindet, ist der gemeinsame Name des Flughafens.“

[1076] Als Beispiel für einen Mehrzweckverband im übertragenen Sinne können die von der SPD regelmäßig für das Rhein-Main-Gebiet geforderten Regionalkreise gelten (vgl. Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): a. a. O., S. 70/71 mit weiteren Nachweisen). Überträgt man eine derartige Konstruktion sinngemäß auf den räumlichen Umgriff einer

würden dann im großräumigen regionalen Umgriff schnell den Bundesländern ihre Kompetenzen streitig machen. Dabei verliert sich auch der situationsbezogene Kooperationscharakter.

- Großräumige regionale Kooperationen sind eine sehr fragile Konstruktion, die aufgrund ihrer Komplexität nur funktioniert, wenn sie von den darüber liegenden Ebenen (Länder, Bund) und den darunter liegenden Ebenen (Regionalverbände/Regionale Planungsgemeinschaften, Landkreise, Gemeinden) politisch unterstützt werden und Rückendeckung erhalten. Dabei muss ein Weg gefunden werden, der es den unteren Ebenen ermöglicht, ihre Kompetenzen ohne Gesichtsverlust auf die Kooperation zu übertragen und gleichzeitig die Befürchtung der höheren Ebenen ausräumt, mit der großräumigen regionalen Kooperation erwachse ein zu starker Akteur, welcher den Bundesländern Konkurrenz macht. Erst wenn die meisten Befürchtungen ausgeräumt sind, kann begonnen werden, Vertrauen unter den Akteuren aufzubauen, Kooperationsziele zu erarbeiten und die Zusammenarbeit umzusetzen.
- Kooperationen großräumiger Art sollten nicht erzwungen werden. Sofern die Akteure vor Ort noch keine Kooperationsnotwendigkeit sehen, wird es schwierig sein, ihnen den möglichen Nutzen einer großräumigen regionalen Kooperation deutlich zu machen. Dies dürfte vor allem auf die prosperierenden Metropolregionen im Süden Deutschlands wie die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main zutreffen. Dennoch lässt sich durch Information und Überzeugungsarbeit eventuell eine Kooperationsbereitschaft erreichen, da die regionalen Akteure – wie alle institutionalisierten Organisationen – teilweise „betriebsblind“ sind und Lösungen, die jenseits des eigenen Horizontes entstehen, nicht wahrnehmen können.

großräumigen regionalen Kooperation, können rasch Strukturen entstehen, die kleinen Bundesländern vergleichbar sind. Solche in der Verfassung nicht vorgesehenen Strukturen („Groß“-Regionalkreise) würden die Staats- und Verwaltungsstruktur noch komplexer machen und wären insgesamt in das Verfassungssystem nicht einzuordnen.

6. Schlussbetrachtung und weiterer Forschungsbedarf

6.1. Schlussbetrachtung

Die großräumige regionale Kooperation ist aller widerstrebenden Beteuerungen in der Fachdiskussion zum Trotz eine besondere Form der interkommunalen Kooperation. Sie funktioniert in vielen Aspekten ähnlich wie die interkommunale bzw. regionale Kooperation, weist aber auch einige Unterschiede zu ihr auf. Dabei zeigt sich, dass sich die großräumige regionale Kooperation von den anderen Kooperationen in erster Linie dadurch unterscheidet, dass sie eine größere räumliche Entfernung zwischen den Kooperationspartnern aufweist als die meisten anderen „gängigen" Kooperationen, sich die Raumstruktur der Kooperanden in der Regel deutlich unterscheidet und demnach mehr unterschiedliche als gemeinsame bzw. gleiche Herausforderungen bestehen.

Der Ansatz der großräumigen regionalen Kooperationen ist trotz seiner komplexen Ausgestaltung in der politischen Diskussion und im politischen Prozess einfacher zu handhaben als der Ansatz der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften bzw. der überregionalen Partnerschaften. Während der Begriff der Partnerschaft bzw. Verantwortungsgemeinschaft über die gegenseitige Abhängigkeit hinaus einen moralischen Aspekt der Verpflichtung intendiert, der demokratie- und legitimationstheoretisch nicht einfach zu begründen ist, beinhaltet der Begriff der großräumigen regionalen Kooperation lediglich die Ausdehnung bereits erprobter interkommunaler und teilregionaler Kooperation auf großräumigere Zusammenhänge. Die allgemeinen Solidaritätsapelle im Rahmen der Diskussion um die „Verantwortungsgemeinschaften" drücken eher ein politisches Ziel der übergeordneten Ebene – des Bundes – aus, sie könnten kaum als gemeinsames Ziel der Kooperanden gesehen werden. Bei großräumigen regionalen Kooperationen werden die beteiligten Partner nicht in die Übernahme gegenseitiger Verantwortung „gezwungen", sondern können in einem Aushandlungsprozess ihre komparativen Stärken und möglichen „Leistungen" für eine Kooperation einbringen. Die Zusammenarbeit erfolgt dann nicht unter dem moralischen Gesichtspunkt der Verantwortung sondern vielmehr durch Definition gegenseitiger Win/Win-Situationen, einen Nutzenaustausch und – in einem späteren Stadium – eine folgerichtige gegenseitige Abhängigkeit, da keiner mehr auf die Vorteile, die er durch die Kooperation mit dem anderen erhält, verzichten will und kann.

Dennoch sind großräumige regionale Kooperationen nicht einfach umzusetzen:

- Bereits bei der Umsetzung der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften in Form des MORO-Vorhabens „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung" hat sich gezeigt, dass großräumige regionale Kooperationen nur punktuell, d. h. in einzelnen Policy-Feldern, möglich sind.
- Bei den großräumigen regionalen Kooperationen fehlen aufgrund ihrer Größe die Win/Win-Situationen, wie sie bei kleinräumigeren Verantwortungsgemeinschaften in Form der bereits seit langem praktizierten interkommunalen Kooperation vorhanden sind. So ist es äußert schwierig, in monofunktionalen Kooperationen den Nutzen der Kooperation gerecht zu verteilen. Dies scheint wesentlich einfacher, wenn es sich um eine Kooperation mit mehreren Dimensionen handelt, auch wenn die gegenseitige Aufrechnung unterschiedlicher nicht-monetarisierbarer Nutzen immer schwierig bleiben wird.
- Ein weiteres Hemmnis großräumiger Kooperation ist, dass die verschiedenen Aktivitäten zur Förderung von Kooperationen in den verschiedenen raumbezogenen Politikbereichen untereinander nicht koordiniert sind und sich demzufolge vielfach überlagern. Teilweise wird von einem „Kooperationschaos" gesprochen. So erfolgen finanzielle und ideelle Förderung von Kooperationen von den verschiedenen Ebenen wie EU, Bund und Länder in unterschiedlicher Intensität und fachlicher sowie räumlicher Ausprägung. Neben den nicht koordinierten Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen existieren zahlreiche sektoral untereinander nicht abgestimmte Förderprogramme und Kooperationsanreize. Hier ist eine stärkere Abstimmung zwischen den einzelnen Ebenen und Fachressorts unabdingbar.
- Der Aufbau einer gemeinsamen Kooperations- und Planungskultur ist zwischen unterschiedlichen Räumen in großräumigen regionalen Kooperationen ebenfalls schwieriger zu bewerkstelligen als in räumlich relativ eng gefassten interkommunalen und regionalen Kooperationen. Durch die größere Entfernung kann es zum Teil bereits zu Mentalitätsunterschieden zwischen den handelnden Akteuren kommen. Auch die unterschiedlichen strukturellen Ausgangsvoraussetzungen können Quelle für unterschiedliche Planungskulturen sein: Während im stärker ländlich geprägten Raum in den vergange-

nen Jahren stärker die Entwicklungskomponente der Raumordnung betont wurde, stehen im Mittelpunkt der Planung in Ballungsräumen eher Verteilungskonflikte und damit einhergehend die ordnungspolitische Komponente der Raumordnung.

Im empirisch untersuchten Beispiel beschränken sich die Kooperationen zwischen den beiden untersuchten Räumen auf die jeweiligen räumlichen Randbereiche. Direkte Kooperationen zwischen den Ausgangs- und Entwicklungsschwerpunkten der beiden Regionen – d. h. Kooperationen großräumigerer Art – finden sich bislang nicht. Dies vermag nicht zu verwundern, da beide Regionen nur schwach (Region Rhein-Hunsrück) bzw. äußerst umstritten (Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main) institutionalisiert sind und somit keine Institution für Großteile der Region ihre Stimme erheben kann. Hierzu müssen im Sinne einer Regional Governance noch entsprechende Strukturen geschaffen bzw. besser koordiniert werden. In Zusammenarbeit mit den Landesbehörden und weiteren relevanten Akteuren muss eine Kooperationsstruktur gefunden werden, die den Akteuren und Herausforderungen vor Ort gerecht wird.

Die größte Herausforderung großräumiger regionaler Kooperationen ist die Integration kleinerer Maßnahmen, lokaler und regionaler Entwicklungskonzepte sowie Leuchtturmprojekte in ein strategisches Gesamtkonzept. Dies stellt aber ein aufwändiges und schwieriges Unterfangen dar und widerspricht damit der Forderung nach schnellen Erfolgen und konkreten, überschaubaren Projekten, welche eine Kooperation für ihren Erfolg benötigt. Insofern steht der Etablierung großräumiger regionaler Kooperationen noch ein langer und steiniger Weg bevor, dessen Beschreitung allerdings angesichts der vielfältigen Herausforderungen an Kommunal-, Regional- und Raumentwicklung nicht umgangen werden kann.

6.2. Weiterer Forschungsbedarf

Weitergehende Forschungen müssen zunächst grundlegend ansetzen und schlüssige Argumentationen bereitstellen, inwiefern eine ausgleichs- oder eine wachstumsorientierte Raumentwicklungspolitik sinnvoller ist. Dabei handelt es sich aber nicht nur um Grundlagenforschung, sondern vor dem Hintergrund von Grund- und Raumordnungsgesetz (gleichwertige Lebensverhältnisse) und den derzeitigen Herausforderungen wie dem demographischen Wandel und auf nicht absehbare Zeit angespannte öffentliche Haushalte um Politikberatung und vor allem auch um eine politische Entscheidung. Diese gilt es, im Sinne einer evidenzbasierten Politik wissenschaftlich zu untermauern. Von dieser Entscheidung muss abhängig gemacht werden, ob der Ansatz der großräumigen regionalen Kooperationen politisch weiterverfolgt werden soll, um die „solidarische Partnerschaft zwischen Stadt und Land“ auszubauen oder als Alternative auf die Ausstrahlung der Zentren mit ihren anonymen Sickereffekten zu setzen.

Aus dem Blickwinkel der Policy-Forschung stellt sich die Frage, wie die Umsetzung großräumiger regionaler Kooperationen begleitet werden kann. Hierbei spielt weniger die eigentliche policy eine Rolle, sondern vielmehr der Prozess der Politikgestaltung (politics). Dabei gilt es zu klären, inwiefern die Form des Politikprozesses auf übergeordneter Ebene dazu genutzt werden kann, entsprechende Kooperationen und Governance-Strukturen zu installieren. Im europäischen und deutschen Mehrebenensystem kommt dabei der Frage besondere Bedeutung zu, wie verhindert werden kann, dass noch stärkere Politikverflechtungen entstehen und die Kooperation für Akteure und Betroffene unübersichtlich in ihren Entscheidungen und ihrem Handeln wird. An dieser Stelle kommt dann die Frage nach einer Vereinfachung der Verwaltung ins Spiel und es muss überlegt und erforscht werden, inwiefern Neugliederungen der Bundesländer (als Urform der regionalen Kooperation und auch Verantwortungsgemeinschaft) und im kleinräumigeren Zusammenhang eine Vereinfachung der Gemeindestrukturen sinnvoll sind. Die Bedeutung und Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips stellt hier die größte Herausforderung dar. Dabei sind sowohl Verwaltungswissenschaft zur Ausarbeitung der materiellen Grundlagen als auch die Policy-Forschung zur Umsetzung des Prozesses in Politik und Gesellschaft gefordert.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt, der genauer erforscht werden sollte, ist die Schaffung von Win-/ Win-Situationen. Sie können bei monofunktionalen großräumigen regionalen Kooperationen oftmals nicht hergestellt werden, sodass es notwendig ist, die Kooperation auf weitere Kooperationsfelder auszuweiten, um einen Vorteils-/Nachteilsausgleich zwischen den Kooperanden zu schaffen. Hier stellt sich allerdings die Frage nach der Bewertung unterschiedlicher Nutzendimensionen. Auch wenn die Entwicklung der Nutzwertanalyse bereits einige Zeit zurückliegt, ist es ihr bislang nur unzureichend gelungen, nicht monetarisierbare Nutzen gegeneinander in Wert zu setzen, sodass auch hier weiterer Forschungsbedarf besteht.

Quellenverzeichnis

Literatur

Adam, Brigitte; Göddecke-Stellmann, Jürgen; Heidbrink, Ingo (2005): Metropolen als Forschungsgegenstand, Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2005, S. 417-430.

Adam, Brigitte; Göddecke-Stellmann, Jürgen (2003): Konzepte und Strategien in Metropolregionen, in: RaumPlanung, Heft 108/9, Juni/August 2003, S. 120-124.

Adam, Brigitte; Göddecke-Stellmann, Jürgen (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2002, S. 513-525.

Adam, Silke; Kriesi, Hanspeter (2007): The Network Approach, in: Sabatier, Paul A. (2007): Theories of the Policy Process, 2nd edition, Boulder (Colorado), S. 129-154.

Ahlke, Brigitte; Schön Karl Peter (2010): Herausforderungen und Rahmenbedingungen für eine Politik des territorialen Zusammenhalts in Europa, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 525-542.

Ahner, Dirk; Fuechtner, Natascha-Miriam (2010): Territoriale Kohäsion: EU-Politik im Dienste regionaler Potenziale, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 543-552.

Albert, Stephanie (1999): Informelle Kooperationen als Aufgabe der Regionalplanung, Werkstattberichte des Lehr- und Forschungsgebiets Regional- und Landesplanung der Universität Kaiserslautern, Band 32, Kaiserslautern.

Alecke, Björn; Untiedt, Gerhard (2007): Wachstumsregionen – Theoretische Grundlagen und vorliegende empirische Erkenntnisse über ihr Entstehen, in: Rosenfeld, Martin T. W. et al. (Hrsg., 2007): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“, Halle/Saale, S. 24-31.

Ante, Ulrich (2005): Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung, in: Ante, Ulrich (Hrsg., 2005): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 318, Hannover, S. 1-15.

Ante, Ulrich (1985): Zur Grundlegung des Gegenstandsbereich der politischen Geographie – über das „Politische“ in der Geographie, Erdkundliches Wissen – Schriftenreihe für Forschung und Praxis, Heft 75, Stuttgart.

Ante, Ulrich et al. (2007): 10 Thesen zu Entwicklungen, Strukturen, Problemen und Lösungsstrategien peripherer, strukturschwacher Regionen in Bayern, Positionspapier aus der ARL Nr. 72, Hannover.

Aring, Jürgen (2009): Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 10-21.

Aring, Jürgen (2006): Der Entstehungsprozess der neuen Leitbilder der Raumentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12-2006, S. 613-620.

Aring, Jürgen (2005): Modernisierung der Raumordnung, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2005): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung, Dortmund, S. 39-49.

Aring, Jürgen; Sinz, Manfred (2006a): Neue Leitbilder der Raumentwicklung – Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung?, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 450-459.

Aring, Jürgen; Sinz, Manfred (2006b): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs, in: DISP, Heft 165, S. 43-60.

Articus, Stephan (2005): Wer sich nicht positioniert, der verliert – Kommunale Reaktionen auf die Europäische Integration, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 2005/II, S. 64-76.

Asche, Michael; Krieger, Fritz (1990): Interkommunale Zusammenarbeit – gemeinschaftliche Industrie- und Gewerbegebiete, ILS-Schriften, Nr. 41, Dortmund.

Auel, Katrin (2005): Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika (Hrsg., 2005): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 293-318.

Augustin, Theo (2006): Bundespolitische Handlungsmöglichkeiten – Politik für ländliche Räume, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 659-663.

Baestlein, Angelika; Hunnius, Gerhard; Jann, Werner; Konukiewitz, Manfred (1980): Der „Goldene Zügel“ und die Kommunen – Ein Rückblick auf die Thesen vom staatlichen „Durchgriff“ am Beispiel der Standortprogrammplanung in Nordrhein-

Westfalen, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 103-129.

Baestlein, Angelika; Konukiewitz, Manfred (1980): Implementation der Raumordnungspolitik: Die Schwierigkeiten der Koordination, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 39.

Banner, Gerhard (1998): Der Staat muss neue Rahmenbedingungen schaffen – Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune – Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg., 1998): Über den Kirchtumshorizont hinaus: Überlokale Zusammenarbeit, Der Bürger im Staat, 48. Jahrgang, Heft 4/1998, S. 179-186.

Bathelt, Harald; Glückler, Johannes (2003): Wirtschaftsgeographie, 2. Auflage, Stuttgart.

Battis, Ulrich; Kersten, Jens (2008): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts - Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung, Berlin/Bonn.

Bauer, Siegfried (2005): Zertifikate oder finanzpolitische Anreize zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Umweltbelastungen durch Siedlung und Verkehr, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005, S. 347-350.

Bauer, Siegfried (2002): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg., 2002): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 214, Hannover, S. 26-44.

Baumgart, Sabine et al. (2009): Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen , Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Positionspapier aus der ARL Nr. 80, Hannover.

Baumgart, Sabine; Kinder, Ulrich (2007): Kooperation in einer Patchwork-Region, INTRAG - Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen, in: Raumplanung, Heft 132/133, Juli/August 2007, S. 139-144.

Baumgart, Sabine; Schlegelmilch, Frank; Stefansky, Andreas (2007): Neue Impulse für interkommunale Interaktionen – Der MORO-Wettbewerb „kommKOOP“, in: Raumplanung, Heft 134, Oktober 2007, S. 189-193.

Baumheier, Ralph et al. (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, Arbeitsmaterial der ARL, Band 244, Hannover.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hrsg., 2008): Regionalmanagement Bayern – Im Netzwerk zum Erfolg, München.

Beetz, Stephan (2006): Ländliche Politik im demographischen Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006, S. 25-31.

Beetz, Stephan; Neu, Claudia (2009): Lebensqualität und Infrastrukturentwicklung im ländlichen Raum, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 53-60.

Beier, Markus; Matern, Antje (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit, Stand- und Perspektiven der Forschung, Arbeitsmaterial der ARL, Heft 332, Hannover.

Beirat für Kommunalentwicklung Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2006): Stellungnahme zur öffentlichen Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen des Landes Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern.

Beirat für Raumordnung (2007): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung zur „räumlichen Ausgleichspolitik“, Berlin.

Benz, Arthur (2007): Multilevel Governance, in: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg., 2007): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 297-310.

Benz, Arthur (Hrsg., 2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.

Benz, Arthur (2004): Europäisierung der Arbeit nationaler Parlamente, Hagen.

Benz, Arthur (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern – Das Beispiel der Region Stuttgart, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 505-512.

Benz, Arthur (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jahrgang, Heft 2, S. 55-71.

Benz, Arthur (1992): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungssystemen, in: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg., 1992): Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, S. 147-205.

Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung, in: Adamaschek, Bernd; Pröhl, Marga (Hrsg., 2003): Regionen erfolgreich Steuern, Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh, S. 11-66.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009): Demographischer Wandel – Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder, Berlin.

Bernat, Erwin (2009): Niedersachsen – Regionale Kooperationen im Überblick und landespolitische Anreizstrukturen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 347, Hannover, S. 13-26.

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg., 2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – ein Ländervergleich, Gütersloh.

Beyme, Klaus von (2009): Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 25-36.

Bickenbach, Frank et al. (2008): Neue Wege der Kooperation – Schleswig-Holstein und Hamburg in einer gemeinsamen Wirtschaftsregion, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Kiel.

Bieker, Susanne; Othengrafen, Frank (2005): Organising Capacity – Regionale Handlungsfähigkeit von Regionen im demographischen Wandel, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2005, S. 167-178.

Bielenberg, Walter; Runkel, Peter; Spannowsky, Willy (fortlaufend): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Loseblattsammlung.

Biwald, Peter (2006): Kooperationsmanagement aufbauen – neue Anforderungen aus interkommunalen Kooperationen, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 294-299.

Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (2006): Perspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 281-293.

Blatter, Joachim (2006): Die Vielfalt des „New Regionalism“: Communitarian, Civic und Creative Governance-Ansätze für die Steuerung und Integration von US-amerikanischen Stadtregionen, in: DISP, Heft 167, S. 5-24.

Blatter, Joachim; Knieling, Jörg (2009): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen, in: in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, S. 224-269.

Blotevogel, Hans Heinrich (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 460-472.

Blotevogel, Hans Heinrich (2005a): Metropolregionen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 642-646.

Blotevogel, Hans Heinrich (2005b): Zentrale Orte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1307-1314.

Blotevogel, Hans Heinrich (2002): Deutsche Metropolregion in der Vernetzung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6-7/2002, S. 345-351.

Blotevogel, Hans Heinrich; Danielzyk, Rainer (2009): Leistungen und Funktionen von Metropolregionen, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, S. 22-29.

Blotevogel, Hans Heinrich; Schulze, Kati (2009): Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 30-58.

Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse, Wiesbaden.

Bock, Stephanie (2006): Mit regionaler Governance auf dem Weg zur „Stadt 2030“ – ausgewählte Ergebnisse eines BMBF-Forschungsverbundes, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 317-328.

Bodelschwingh, Arnt von; Rosner, Ulf; Gloede, Klaus (2002): Gemeinsame Gewerbegebiete durch interkommunale Kooperation: Grundlagen, Erfahrungen, Empfehlungen, Potsdam.

Böcher, Michael; Krott, Max; Tränkner, Sebastian (2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung, in: Böcher, Michael; Krott, Max; Tränkner, Sebastian (Hrsg., 2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv", Wiesbaden, S. 11-22.

Böhme, Kai; Zillmer, Sabine (2010): Die Territoriale Agenda der EU und ihr Aktionsprogramm: zwischen europäischen Obstkörben und Papiertigern, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 567-576.

Bönker, Frank (2008): Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 315-330.

Boesler, Klaus-Achim (1983): Politische Geographie, Stuttgart.

Bohnert, Werner; Klitzsch, Wolfgang (1980): Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung – Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 200-215.

Bose, Marc; Wirth, Peter (2006): Gesundschrumpfen oder Ausbluten? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 20-21/2006, S. 18-24.

Brake, Klaus (2007): „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2007, S. 175-185.

Brandl, Uwe (2007): Daseinsvorsorge und interkommunale Kooperation, in: Politische Studien, Zweimonatsschrift für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, Themenheft 2/2007, „Zukunftsorientierte Kommunalpolitik", S. 104-111.

Braun, Dietmar (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft, Opladen.

Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2009): Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 159-186.

Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2003): Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien/Oldenbourg, S. 147-174.

Bremeier, Wolfram; Hammer, Torsten (1998): Über die Grenzen, Serie „Rechtsform städtischer Beteiligungen" (Teil 4), in: Der Gemeinderat, Heft 7-8/98, S. 44.

Brock, Ditmar (2008): Globalisierung, Wirtschaft – Politik – Kultur – Gesellschaft, Wiesbaden.

Brückner, Christof; Mammes, Michael (2006): Ländlich strukturierte Gebiete in Nordrhein-Westfalen, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2006): Quartalsberichte zur Landesentwicklung, Ausgabe 2/2006, Dortmund.

Büro für angewandte Geographie; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland – Diskussionspapier, Meckenheim/Berlin/Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Erläuterungen zu analytischen Grundlagen der Leitbildkarten, Arbeitspapier, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2005): Raumordnungsbericht, Berichte Band 21, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg., 2010): Metropolräume in Europa, BBSR-Kompakt 4/2010, Bonn.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg., 2008): Bevölkerung – Daten, Fakten, Trends zum demographischen Wandel in Deutschland, Wiesbaden.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg., 2004): Innovative regionale Wachstumskerne, Ein Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für die neuen Länder, Berlin.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg., 2007): Politik für ländliche Räume, Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume, Berlin.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen, Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 08. März 1995, Bonn.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen, Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2009): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2009, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2008): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2008, Die neuen Länder – für ein modernes und soziales Deutschland, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2007): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2007, Chancen nutzen – Zusammenhalt sichern, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006a): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2006, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2006b): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2010): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel, Werkstatt: Praxis Heft 64, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Deutschland in Europa, Forschungen, Heft 135, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2008): Erfolgsfaktoren von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen, Werkstatt: Praxis, Heft 56, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2007a): Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, Forschungen, Heft 128, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2007b): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. In: Werkstatt: Praxis, Heft 54, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006): Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung – Ein Leitfaden zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastrukturen, Werkstatt: Praxis, Heft 43, Berlin/Bonn.

Bundesregierung (Hrsg., 2009): Flughafenkonzept 2009, Berlin.

Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2009): Einführung, in: Beckmann, Klaus J.; Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hrsg., 2009): Städte im europäischen Verfassungssystem – Dokumentation eines Symposiums des Deutschen Städtetags und des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, S. 7-9.

Bunzel, Arno; Reitzig, Frank; Sander, Robert (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau, Berlin.

Burgi, Martin (2006): Vergaberecht und interkommunale Zusammenarbeit, in: Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Nr. 12/2006, S. 439.

Burzinski, Matthias (2007): Interkommunale Kooperation im Tourismus, Burgwedel.

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hrsg., 1997): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a. M.

Canzler, Weert; Knie, Andreas (2007): Demographie und Verkehrspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 29-30/2007, S. 9-14.

Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland : Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena.

Contextplan Slapa&Zemke GmbH (Hrsg., 2008): Interkommunale Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung: Von lokalen Egoismen und gemeinsamen Interessen – Dokumentation einer Tagung am 21. und 22. April 2008 in Bad Emstal bei Kassel, Berlin.

Cools, Marion; Fürst, Dietrich; Zimmermann, Karsten (2003): Sind Prozesse der gemeinsamen Raum- und Umfeldgestaltung geeignet, Gemeinsinn und neue Formen der Selbststeuerung zu entwickeln? In: Neues Archiv für Niedersachsen, Heft 1, S. 33-48.

Dahme, Heinz-Jürgen; Grunow, Dieter (1983): Die Implementation persuasiver Programme, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 117-141.

Danielzyk, Rainer (2004): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, in: Region Hannover (Hrsg., 2004): Die Zukunft der Region Hannover gestalten! Erwartungen und Anforderungen an das Regionale Raumordnungsprogramm 2005, Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft 101, S. 63-71.

Danielzyk, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9-10/1999, S. 577-586.

Danz, Walter (2002a): Stadt-Umland-Management: Partnerschaft statt Konkurrenz, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2003): Stadt-Umland-Management, Partnerschaft statt Konkurrenz, Dokumentation der 1. Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräche, München, S. 5-8.

Danz, Walter (2002b): Schlussfolgerungen und Fazit, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2002): Stadt-Umland-Management, Partnerschaft statt Konkurrenz, Dokumentation der 1. Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräche, München, S. 62-63.

David, Carl-Heinz (2005): Subsidiaritätsprinzip, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1129-1134.

Dehne, Peter et al. (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung, Positionspapier aus der ARL Nr. 77, Hannover.

deLeon, Peter (1993): Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 471-485.

Derichs, Sascha (2007): Regional und Rural Governance – ein effektiver Steuerungsansatz zur regional bestimmten Entwicklung, Aachen.

Deutscher Städtetag (Hrsg., 2004): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Köln.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2009): Vergaberecht 2009: Novellierung, aktuelle Entwicklungen und Verfahrensablauf, DStGB-Dokumentation Nr. 90, Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2005): Interkommunale Zusammenarbeit - Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, DStGB-Dokumentation Nr. 51, Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg., 2004): Interkommunale Zusammenarbeit, DStGB-Dokumentation Nr. 39, Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund; Projektträger Jülich; Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2008): Kommunales Flächenmanagement – Flächen sparen und intelligent nutzen, DStGB Dokumentation No. 83, Berlin.

Dicken, Peter; Lloyd, Peter E. (1999): Standort und Raum – Theoretische Perspektiven in der Wirtschaftsgeographie, Stuttgart.

Diller, Christian (2006): „Governance by Government" – Welchen Einfluss haben unterschiedliche staatliche Anreizmodi auf die Ergebnisse von Regional Governance, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 273-303.

Diller, Christian (2005): Regional Governance im Konsens – Das Einstimmigkeitsprinzip in regionalen Entscheidungsprozessen, in: Raumplanung, Heft 123, Dezember 2005, S. 254-258.

Diller, Christian; Hirschfeld, Markus (2009): Schleswig-Holstein – Regionale Kooperationen im Überblick und landespolitische Anreizstrukturen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 347, Hannover, S. 47-52.

Diller, Christian; Löb, Stephan; Nischwitz, Guido (2009): Theoretische Ausgangsüberlegungen und Leitfragen der empirischen Untersuchungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 347, Hannover, S. 3-12.

Domhardt, Hans-Jörg et al. (Hrsg., 1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung , Anforderungen – Analysen – Empfehlungen, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 200, Hannover.

Dorbritz, Jürgen; Lengerer, Andrea; Ruckdeschel, Kerstin (2005): Einstellungen zu demographischen Trends und zu bevölkerungsrelevanten Politiken - Ergebnisse der Population Policy Acceptance Study in Deutschland 2003, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Sonderheft, Wiesbaden.

Dorsch Consult Airports GmbH (2010): Fracht-Studie Flughafen Frankfurt-Hahn, München.

Dose, Nicolai (2008): Wiederbelebung der Policy-Forschung durch konzeptionelle Erneuerung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 175-188.

Downs, Anthony (1972): Up and down with Ecology – The ‚Issue Attention Cycle', in: Public Interest, Bd. 28, S. 38-50.

Dür, Andreas (2006): Regionalismus in der Weltwirtschaft: Baustein oder Stolperstein für Globalisierung? in: Schirm, Stefan A. (2006): Globalisierung, Forschungsstand und Perspektiven, Internationale Politische Ökonomie, Bd. 4, S. 215-233.

Dufeil, Michel-Eric (2005): Zwischen Kohäsionsziel und Wettbewerbspolitik? Die Neujustierung der EU-Strukturförderung, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2005): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung, Dortmund, S. 88-93.

Eberlein, Burkard; Grande, Edgar (2009): Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 131-156.

Eberlein, Burkard; Grande, Edgar (2003): Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien/Oldenbourg, S. 175-202.

Ebersberger, Bernd; Edler, Jakob; Lo, Vivien (2006): Improving Policy Understanding by Means of Secondary Analyses of Policy Evaluation – A concept development, Diskussionspapiere "Innovationssysteme und Policy-Analyse" des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 12/2006, Karlsruhe.

Ebert, Markus; Thaler, Andreas (2009): EU-Strategien im Dilemma von Zusammenhalt und Wettbewerb – über das Verständnis von Kohäsion im Kontext der EU-Regionalpolitik, in: Raumplanung, Heft 142, Februar 2009, S. 38-42.

Eckey, Hans-Friedrich (2005): Regionale Strukturpolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 933-940.

Eckey, Hans-Friedrich; Kosfeld, Reinhold; Türck, Matthias (2007): Regionale Entwicklungen mit und ohne räumliche Spill-over-Effekte, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 27. Jahrgang, Heft 1, S. 23-42.

Ehlers, Dirk (1997): Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), Heft 3, Jahrgang 112, S. 137-145.

Ehlers, Dirk (1984): Verwaltung in Privatrechtsform, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 464, Berlin.

Einig, Klaus (2005): Integration des Marktmechanismus in der Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005, S. 281-296.

Einig, Klaus (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 479-503.

Einig, Klaus et al. (2006): Analytische Grundlagen der Leitbilder, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 621-636.

Elbe, Sebastian; Middelmann, Ute (2008): Fokus Land-Stadt-Kooperationen: Zwischen Grabenkämpfen und konzeptionellen Ansätzen, in: Elbe, Sebastian (Hrsg., 2008): Land-Stadt-Kooperationen und Politikintegration für ländliche Räume, zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008, Aachen, S. 1-55.

Emenlauer, Rainer; Lang, Georg W. (1980): Regionalplanung in Ost-Württemberg – Scheitert die Landesplanung an der kommunalen Interessensstruktur eines ländlich geprägten Raumes?, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 153-179.

Eppler, Annegret (2006): Föderalismusreform und Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 50/2006, S. 18-23.

Esser, Josef (2005): Kommunen und Länder im Sog der europäischen Mehrebenenverflechtung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 2005/II, S. 20-37.

Europäische Kommission (2010): Bewertung der Lissabon-Strategie, Brüssel.

Europäische Kommission (2009): Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.

Europäische Kommission (2008): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Vielfalt als Stärke, Brüssel.

Europäische Kommission (Hrsg., 1999): EUREK, Europäisches Raumentwicklungskonzept, Luxemburg.

Europäischer Rat (2010): Tagung am 25./26. März 2010 – Schlussfolgerungen, Brüssel.

Expertenrat Europäische Raumentwicklung zur Ausgestaltung der Raumentwicklung in der europäischen Verfassung (Hrsg., 2005): Expertise zur Position der EU-Mitgliedsstaaten zur künftigen Aufgabenverteilung zwischen der europäischen Union und den Mitgliedsstaaten im Bereich Raumentwicklung, Berlin.

Faludi, Andreas (2009): A turning point in the development of European spatial planning? The "Territorial Agenda of the European Union" and the "First Action Programme", in: Progress in Planning, Vol. 71, S. 1-42.

Foißner, Peter (2000): Endogene Entwicklung in peripheren Regionen: Region Vorpommern, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/2000, S. 297-306.

Franz, Peter (2004): Schrumpfende Städte – Schrumpfende Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jahrgang, Heft 2004/I, S. 33-50.

Frey, Oliver (2008): Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung, in: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breitfuss, Andrea (Hrsg., 2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden, S. 224-249.

Frey, René L. (2003): Regional Governance zur Steuerung territorialer Subsysteme, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 451-462.

Frick, Hans-Jörg; Hokkeler, Michael (2008): Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, Texte der Kommunalakademie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Band 4, Bonn.

Friedmann, John (1986): The World City Hypothesis, in: Development and Change, Vol. 17, Issue 1, S. 69-84.

Friedmann, John (1973): Urbanization, Planning and National Development, Newsbury Park.

Fuchs, Timm (2008): Politik auf dem Rücken der Kommunen – Mitteilung der Europäischen Kommission zur Daseinsvorsorge, in: Stadt und Gemeinde, Heft 3/2008, 63. Jahrgang, S. 55-57.

Funke, Michael; Niebuhr, Annekatrin (2005): Regional Geographic Research and Development Spillovers and Economic Growth: Evidence from West Germany, in: Regional Studies, Band 39.1, S. 143-153.

Fürst, Dietrich (2008): Metropolregionen, Wissensregion und Governance, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2008, S. 219-229.

Fürst, Dietrich (2007): Planungskultur – Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? in: Planung neu denken, Ausgabe 3/2007, S. 1-15.

Fürst, Dietrich (2006a): The Role of Experimental Regionalism in Rescaling the German State, in: European Planning Studies, Volume 14, Issue 7, S. 923-938.

Fürst, Dietrich (2006b): Regional Governance – ein Überblick, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Göttingen, S. 37-59.

Fürst, Dietrich (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung, in: DISP, Heft 163, S. 16-27.

Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance, in: Benz, Arthur (Hrsg., 2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 45-64.

Fürst, Dietrich (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 441-450.

Fürst, Dietrich (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5-6/2001, S. 370-380.

Fürst, Dietrich (1999): „Weiche Kooperationsstrukturen" – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen?, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 9/10.1999, S. 609-615.

Fürst, Dietrich; Gailing, Ludger; Pollermann, Kim; Röhring, Andreas (Hrsg., 2008): Kulturlandschaft als Handlungsraum, Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft, Dortmund.

Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (2005): Kooperation, interkommunale und regionale, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 531-533.

Fürst, Dietrich; Lahner, Marion; Pollermann, Kim (2005): Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern des Ressourcenschutzes: das Beispiel Biosphärenreservate, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2005, S. 330-339.

Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (2004): Innovation und Konsens – ein Widerspruch? Lösungsstrategien für die Regionalentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4-5/2004, S.280-289.

Fürst, Dietrich; Schubert, Herbert (2001): Regionale Akteursnetzwerke zwischen Bindungen und Optionen – Über die informelle Infrastruktur des Handlungssystems bei der Selbstorganisation von Regionen, in: Geographische Zeitschrift, Jahrgang 89, Heft 1, S. 32-51.

Fürst, Dietrich et al. (1999): Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/1999, S. 53-58.

Furkert, Matthias (2008): Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 2., Trier.

Garlichs, Dietrich (1980): Politikformulierung und Implementierung im föderativen Staat, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 20-35.

Garlichs, Dietrich (1980): Grenzen zentralstaatlicher Planung in der Bundesrepublik – Bund-Länder-Kooperation im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Bundesauftragsverwaltung, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 71-102.

Gatzweiler, Hans-Peter (2006): Leitbilder in der Praxis – Impulse zur Umsetzung durch Modellvorhaben der Raumordnung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/2006, S. 677-691.

Gatzweiler, Hans-Peter; Maretzke, Steffen (2008): Städte im demographischen Wandel – Stadtentwicklung zwischen Sub- und Reurbanisierung, Wachstum und Schrumpfung, in: Maretzke, Steffen (Hrsg., 2008): Städte im demografischen Wandel – Wesentliche Strukturen und Trends des demographischen Wandels in den Städten Deutschlands, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Heft 125, S. 17-30.

Gawron, Thomas (2008): Interkommunale Kooperation – Chancen für eine aktive regionale Einzelhandelsentwicklung : die Novellierung des BauGB und nachhaltige Steuerungsinstrumente, Berlin.

Gawron, Thomas (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? UFZ-Bericht, Leipzig/Halle.

Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (2000): Kooperation in der Region – Einführung und Problemstellung, in: Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (Hrsg., 2000): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, Materialien des IRS, Graue Reihe, Bd. 21, Erkner, S. 11-34.

Gebhardt, Hans (2001): Das Jahrzehnt der Bürgerinitiativen – Partizipative Bewegungen der siebziger und achtziger Jahre als Thema der politischen Geographie, in: Reuber, Paul; Wolkersdorfer, Günter (Hrsg., 2001): Politische Geographie - Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics, Heidelberger Geographische Arbeiten, Heft 112, Heidelberg, S. 147-176.

Geiger, Christian (2003): Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Duhm, Sönke; Geiger, Christian; Grömig, Erko (Hrsg., 2003): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Reihe A des Deutschen Städtetags, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln, S. 9-15.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (Hrsg., 2008): Großräumige Verantwortungsgemeinschaft Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung “Kooperation und Vernetzung im Nordosten”, Endbericht November 2008, Berlin/Brandenburg.

Genschel, Philipp; Zangl, Bernhard (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 20-21/2007, S. 10-16.

Georg-Forster-Institut – Verein für sozialökologische Studien e. V. (Hrsg., 1992): Stellungnahme im Auftrag der Fraktion „Die Grünen“ des Landtags Rheinland-Pfalz zum Gutachten der Prognos AG „Möglichkeiten der Umnutzung bestehender Militärflugplätze in Rheinland-Pfalz in zivile Verkehrsflughäfen“, Mainz.

Gesprächskreis Ost der Bundesregierung (2004): Kurskorrektur des Aufbau Ost, Bericht des Gesprächskreises Ost der Bundesregierung, Berlin.

Gießen, Lukas; Lukesch, Robert; Böcher, Michael; Elbe, Sebastian (2008): Politikintegration für ländliche Räume? Die (Nicht-)Koordination der Förderung, in: Elbe, Sebastian (Hrsg., 2008): Land-Stadt-Kooperationen und Politikintegration für ländliche Räume, zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Begleitforschung Regionen Aktiv 2007 bis 2008, Aachen, S. 57-120.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden.

Göhler, Gerhard (2010): Neue Perspektiven politischer Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 2-3/2010, S. 34-40.

Görmar, Wilfried (2010): Makroregionale Strategien: eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit? in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 577-589.

Grabow, Busso; Becker, Anna (2009): Metropolregionen – Quellen und Mündungen von Wanderungsströmen, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 270-299.

Grande, Edgar (1999): Der demokratische Wohlfahrtsstaat vor dem Aus? Dominiert der globale Markt die Politik? Globalisierung und die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg., 1999): Das Ende der Politik? Staat – Wirtschaft – Globalisierung, Der Bürger im Staat, 49. Jahrgang, Heft 4/1999, S. 205-211.

Greven, Michael Th. (2008): „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache, Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 23-33.

Greskowiak, Dirk (2004): Interkommunale Zusammenarbeit – ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung am Beispiel eines Projekts der Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach, KGSt-Materialien, Nr. 3/2004, Köln.

Grömig, Erko (2003): Interkommunale Zusammenarbeit unter organisatorischen Aspekten, in: Duhm, Sönke; Geiger, Christian; Grömig, Erko (Hrsg., 2003): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Reihe A des Deutschen Städtetags, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln, S. 29-36.

Große Hüttmann, Martin (2005): Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 13-14/2005, S. 27-32.

Große Hüttmann, Martin (1996): Das Subsidiaritätsprinzip in der EU, Occasional Papers des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Nr. 5, Tübingen.

Große Hüttmann, Martin; Knodt, Michèle (2000): Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 52-53/2000, S. 40-52.

Growe, Anna (2007): Metropolregionen in der Wissensgesellschaft – Die Ressource Wissen in metropolitanen Strategiedokumenten, in: Raumplanung, Heft 132/133, Juli/August 2007, S. 151-155.

Gualini, Enrico (2006): Mehrebenen-Governance und neue Formen der Territorialität - Institutioneller Wandel in der Regionalpolitik, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Göttingen, S. 82.

Gutsche, Jens-Martin (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte, ECTL-Working Paper 18 der Technischen Universität Hamburg-Harburg, Hamburg.

Habermas, Jürgen (1968): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Habermas, Jürgen (Hrsg., 1968): Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt/Main, S. 120-145.

Hämmerle, Walter (2000): Zwischen Konkurrenz und Konsens – Entscheidungsregeln im kommunalen politischen System, Opladen.

Hahne, Ulf (1985): Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potenziale – zu den Chancen endogener Entwicklungsstrategien, Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel, Band 8, München.

Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2007): Nachhaltige Strategien für den Standort Deutschland? Vages und Gewagtes in den neuen Leitbildern der Raumordnung, in: Raumplanung, Heft 132/133, Juli/August 2007, S. 113-118.

Hahne, Ulf; Glatthaar, Michael (2006): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft – Eine neue Formel für den regionalen Verteilungskampf?, in: Raumplanung, Heft 124, Februar 2006, S. 5-10.

Hansen, Carsten (2006): Regional Governance außerhalb von Verdichtungsräumen, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 1, Göttingen, S. 225-235.

Hartz, Andrea (2009): Forschungskonzeption und Forschungsleitfragen, in: MORO-Informationen 5/1, Mai 2009, S. 6/7.

Hatzfeld, Ulrich; Kahnert, Rainer (1993): Kooperation ist schwieriger als Konkurrenz, in: Raumplanung, Heft 63, S. 257-262.

Heclo, Hugh (2004): Issue networks and the executive establishment, in: Stillman, Richard J. (Hrsg., 2004): Public Administration, Concept and Cases, 8. Auflage, Boston, S. 441-450.

Heinelt, Hubert (1993): Policy und Politics – Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalten und Politikprozessen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 307-327.

Heinrich, Bettina (2003): Kooperationen im Kulturbereich, in: Duhm, Sönke; Geiger, Christian; Grömig, Erko (Hrsg., 2003): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Reihe A des Deutschen Städtetags, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln, S. 42-47.

Heinrichs, Bernhard (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 653-658.

Heinz, Werner (2008): Der große Umbruch, Deutsche Städte und Globalisierung, Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Band 6, Berlin.

Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Heinz, Werner (Hrsg., 2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, Stuttgart, S. 169-274.

Heinz, Werner (1998): Intraregionale Kooperation – Die Zusammenarbeit von Kernstädten und ihrem Umland, in: Der Städtetag, Heft 7/1998, S. 498-502.

Helmig, Jan (2007): Geopolitik – Annäherung an ein schwieriges Konzept, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 20-21/2007, S. 31-37.

Henkel, Gerhard (2004): Der ländliche Raum, 4. Auflage, Berlin/Stuttgart.

Héritier, Adrienne (1995): Die Koordination von Interessensvielfalt im europäischen Entscheidungsprozess und deren Ergebnis: Regulative Politik als „Patchwork“, Diskussionspapier 95/4 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln.

Héritier, Adrienne (1993a): Policy-Analyse – Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 9-36.

Héritier, Adrienne (1993b): Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 432-447.

Herrschel, Tassilo; Newman, Peter (2003): Die Governance europäischer Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 543-555.

Heuer, Kai; Klophaus, Richard; Schaper, Thorsten (2005): Regionalökonomische Auswirkungen des Flughafens Frankfurt-Hahn für den Betrachtungszeitraum 2003-2015, Wissenschaftliche Forschungsstudie im Auftrag der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Birkenfeld.

Hill, Hermann (2003): Urban Governance und lokale Demokratie, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 567-577.

Hilligardt, Jan (2005): Regionale Kooperationen der Landkreise, Städte und Gemeinden – Stand, Potenziale, Perspektiven, Schriftenreihe WAR der TU Darmstadt, Nr. 164, Darmstadt.

Hirschle, Michaela; Sigismund, Markus (2008): Zurück in die Stadt ist kein Selbstläufer – Unterschiede der Stadt-Umland-Wanderungen in schrumpfenden und wachsenden Wohnungsmarktregionen, in: Maretzke, Steffen (Hrsg., 2008): Städte im demografischen Wandel – Wesentliche Strukturen und Trends des demographischen Wandels in den Städten Deutschlands, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Heft 125, S. 41-50.

Hirschman, Albert (1967): Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart.

Hobe, Stephan (2005): Zur Stellung der Kommunen in der Europäischen Union, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 2005/II, S. 38-49.

Hölscheidt, Sven (2009): Zum Inhalt und zur Durchsetzbarkeit des Subsidiaritätsprinzips zugunsten der Kommunen in der europäischen Union, in: Beckmann, Klaus J.; Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hrsg., 2009): Städte im europäischen Verfassungssystem – Dokumentation eines Symposiums des Deutschen Städtetags und des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, S. 17-28.

Holland, Iris (2006): Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ein Vergleich des Instrumentes der handelbaren Flächenausweisungsrechte mit dem Instrument des Emissionshandels, Leipzig.

Hollbach-Grömig, Beate et al. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin.

Hoyler, Michael (2005): Transnationale Organisationsstrukturen, vernetzte Städte: Ein Ansatz zur Anaylse der globalen Verflechtung von Metropolregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2005, S. 431-438.

Hrbek, Rudolf (1997): Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 24/1997, S. 12-21.

Hucke, Jochen; Bohne, Eberhard (1980): Bürokratische Reaktionsmuster bei regulativer Politik und ihre Folgen, in: Wollmann, Helmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 180-197.

Hustedt, Thurid; Veit, Silvia; Fleischer, Julia (2010): Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 19/2010, S. 15-21.

Huttenloher, Christian; Rydykowski, André (2010): Raumwirksame EU-Vorhaben in der Perspektive: Konsequenzen für die Stadt- und Regionalentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 591-599.

IFT Freizeit- und Tourismusberatung GmbH (Hrsg., 2010): Gutachten zur regionalverträglichen Umfeldentwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn mit dem Schwerpunkt Einzelhandel, Teil C: Plausibilitätsprüfung für touristische Einrichtungen, Köln.

IHK Koblenz (Hrsg., 2009): Wirtschaft vor Ort stärken! Kommunalpolitisches Papier 2009-2014 der Industrie- und Handelskammer Koblenz, Koblenz.

IHK Koblenz (Hrsg., 2007): Stärken stärken – Defizite beseitigen – Schlüsselfaktoren ausbauen, Analyse der Standortzufriedenheit im Bezirk der IHK Koblenz, Koblenz.

IHK Koblenz (Hrsg., 2007): Stärken stärken – Defizite beseitigen – Schlüsselfaktoren ausbauen, Analyse der Standortzufriedenheit im Bezirk der IHK Koblenz, Auswertung für den Rhein-Hunsrück-Kreis, Koblenz.

Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH; Prognos – Europäisches Zentrum für Angewandte Wirtschaftsforschung (1991): Möglichkeiten der Umnutzung bestehender Militärflugplätze in Rheinland-Pfalz in zivile Verkehrsflughäfen, Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Mainz.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2007): Kommunikationsstrategien regionaler Kooperationen – Erfahrungen aus den Regionalen in Nordrhein-Westfalen und den Internationalen Bauausstellungen Emscherpark, Stadtumbau 2010 und Fürst-Pückler-Land, Dortmund, S. 7-9.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2002)**:** Interkommunale Gewerbegebiete in Nordrhein-Westfalen, Public-Public-Partnership, ILS-Schriften Bd. 182, Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2002): Kooperation statt Konkurrenz? Neue Ansätze interkommunaler Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Nordrhein-Westfalen, Dortmund.

Interministerielle Arbeitsgruppe Aufbau Ost des Landes Brandenburg (2005): Stärkung der Wachstumskräfte durch räumliche und sektorale Fokussierung von Landesmitteln, Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost vom 4. April 2005, Potsdam.

Jann, Werner (2005): Politikfeldanalyse, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg., 2005): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, N-Z, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, München, S. 706-710.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 75-112.

Janning, Frank; Toens, Katrin (2008): Einleitung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 7-20.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, Arthur (Hrsg., 2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 193-214.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, S. 71-104.

Jansen, Paul; Hoogerbrugge, Marco (1999): Die regionale Entwicklungsperspektive: eine Basis für interkommunale Zusammenarbeit, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen, ILS-Schriften, Bd. 148, Dortmund, S. 63/64.

Jappe-Heinze, Arlette; Baier, Elisabeth; Kroll, Henning (2008): Clusterpolitik: Kriterien für die Evaluation von regionalen Clusterinitiativen, Arbeitspapiere Unternehmen und Region des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 3/2008, Karlsruhe.

Jessen, Johann; Meyer, Ute; Schneider, Jochem (2008): Akteure: kooperieren, initiieren, realisieren, in: Planung neu denken (PND), Ausgabe 3/2008, S. 1-3.

John, Gunnar (2006): Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland – eine finanzpolitische Betrachtung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/2006, S. 671-676.

Jordan, Jörg (1994): Kommunaler Interessenausgleich, in: Wentz, Martin (1994): Region, Die Zukunft des Städtischen, Bd. 5, Frankfurt am Main, S. 83-89.

Kahnert, Rainer; Rudowsky, Karin (1999): Interkommunale Gewerbegebiete – Eine Dokumentation an Fallbeispielen, Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, Nr. 143, Stuttgart.

Karl, Helmut (2006): Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2006, S. 485-493.

Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert (2006): Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau – Gemeindefinanzbericht 2006, in: Der Städtetag, Heft 5/2006.

Kaufmann, Franz-Xaver; Rosewitz, Bernd (1983): Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 25-49.

Kawka, Rupert (2009): Ein Modellvorhaben zu grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen, in: MORO-Informationen 5/1, Mai 2009, S. 2.

Kawka, Rupert (2009): Ein Modellvorhaben zur Erprobung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften, in: MORO-Informationen 3/2, April 2009, S. 2.

Kawka, Rupert (2008): Anliegen und Konzeption des Forschungsfeldes, in: MORO-Informationen 3/1, Mai 2008, S. 4.

Kawka, Rupert (2008): Ein Modellvorhaben zur Erprobung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften, in: MORO-Informationen 3/1, Mai 2008, S. 2.

Kawka, Rupert (2007): Überregionale Partnerschaften – Ein neues MORO-Projekt zur praktischen Umsetzung des Leitbilds „Wachstum und Innovation“, in: Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 5/Oktober 2007, S. 6.

Kawka, Rupert; Staats, Jens-Uwe (2009): Im Fokus: Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume, in MORO-Informationen 5/1, Mai 2009, S. 4/5.

Kersten, Jens (2010): European Territorial Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/2010, S. 553-565.

Kersting, Norbert (2006): Interkommunale Kooperation und Wettbewerb, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006, S. 32-38.

Kessler, Wolfgang (2003): Gesellschaften unter Globalisierungsdruck, in: Informationen zur politischen Bildung, Globalisierung, Heft 280, S. 27-33

Kiepe, Folkert (1999): Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen, ILS-Schriften, Bd. 148, Dortmund, S. 14-19.

Kiepe, Folkert (1996a): Die Städte und ihre Regionen – Zur Notwendigkeit einer verbesserten kommunalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene, in: Der Städtetag, Heft 1/1996, S. 2-5.

Kiepe, Folkert (1996b): Die Stadt und ihr Umland – Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4-5/1996, S. 307-316.

Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (2006): Einleitung, in: Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hrsg., 2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen – empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 25, Berlin, S. 9-24.

Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (2006): Verselbständigung kommunaler Aufgabenerbringungen und die Folgen, in: Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hrsg., 2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen – empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 25, Berlin, S. 111-130.

Kilper, Heiderose; Rosenfeld, Martin T. W. (2007): Gegenstand, Wirkungsweise und Begründung der interregionalen Ausgleichspolitik, in: Rosenfeld, Martin T. W. et al. (Hrsg., 2007): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“, Halle/Saale, S. 32-40.

Kingdon, John W. (1995): Agendas, Alternatives and Public Policies, 2. Auflage, New York.

Klees, Bernd (2003): Wirtschaftsethik der Globalität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5/2003, S. 3-6.

Kleinfeld, Ralf (2006): Regional Governance in Theorie und Praxis – eine vergleichende Zwischenbilanz, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 385-423.

Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung, Dortmund.

Klodt, Henning (1999): Bedrohung oder Chance? Globalisierung: Hintergründe und Perspektiven – auf dem Weg zu einer integrierten Weltwirtschaft, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg., 1999): Das Ende der Politik? Staat – Wirtschaft – Globalisierung, Der Bürger im Staat, 49. Jahrgang, Heft 4/1999, S. 199-204.

Knapp, Wolfgang (1999): Prozesse der Re-Territorialisierung im Rahmen der Globalisierung, „Europäische Metropolregionen“ als neue Raumordnungskategorie, in: PlanerIn, Heft 4/99, S. 50-53.

Knieling, Jörg (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung – Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 473-485.

Knieling, Jörg (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 463-478.

Knieling, Jörg; Matern, Antje (2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 324-348.

Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich; Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung – Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland, Dortmund.

Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich; Danielzyk, Rainer (2001): Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2-3/2001, S. 184-191.

Knippschild, Robert (2009): Erklärungsansätze für erfolgreiche Kooperationsprozesse in der Stadt- und Regionalentwicklung im grenzüberschreitenden Kontext, in: Planung neu denken (PND), Ausgabe 1/2009, S. 1-5.

Knoepfel, Peter; Kissling-Näf, Ingrid; Bussmann, Werner (1997): Evaluation und Politikanalyse, in: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hrsg., 1997): Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt (Main), S. 134-146.

Knoepfel, Peter; Weidner, Helmut (1980): Normbildung und Implementation - Interessensberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 82-104.

Kocks, Martina (2006): Lokale und regionale Infrastrukturplanung, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg., 2006): Wegweiser demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh, S. 97-105.

Köppen, Bernhard (2008): Reurbanisierung als Hoffnung der Städte im demographischen Wandel, in: Maretzke, Steffen (Hrsg., 2008): Städte im demografischen Wandel – Wesentliche Strukturen und Trends des demographischen Wandels in den Städten Deutschlands, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Heft 125, S. 31-40.

Kohler-Koch, Beate (2000): Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: Knodt, Michèle; Kohler-Koch, Beate (Hrsg., 2000): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt am Main/New York, S. 11-31.

Kohlisch, Thorsten (2008): Regional Governance in europäischen Regionen, eine empirische Analyse der transnationalen Verbünde Großregion/Grande Région und Oder-Partnerschaft/Partnerstwo-Odra, Münster, S. 33.

Konukiewitz, Manfred (1985): Die Implementation räumlicher Politik, Opladen.

Koschatzky, Knut (2002): Innovationsorientierte Regionalentwicklungsstrategien: Konzepte zur regionalen Technik- und Innovationsförderung, Arbeitspapiere Unternehmen und Region des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 2/2002, Karlsruhe.

Koschatzky, Knut; Stahlecker, Thomas (2009): Cohesion policy at the interface between regional development and the promotion of innovation, Arbeitspapiere Unternehmen und Region des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 3/2009, Karlsruhe.

Koziol, Matthias (2004): Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jahrgang, Heft 2004/I, S. 69-83.

Kroll, Henning (2009): Spillovers and Proximity in Perspective – A Network Approach to Improving the Operationalisation of Proximity, Arbeitspapiere Unternehmen und Region des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 2/2009, Karlsruhe.

Krüger, Thomas (2007): Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie, in: Raumplanung, Heft 132/133, S. 125-130.

Kübler, Daniel (2003): „Metropolitan Governance“ oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 535-541.

Kühnhardt, Ludger (2003): Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration? Discussion Paper C113 des Zentrums für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn.

Küpper, Patrick (2008): Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeit oder Widerspruch? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/2008, S. 346-359.

Kuhlmann, Stefan; Schmoch, Ulrich; Heinze, Thomas (2003): Governance der Kooperation heterogener Partner im deutschen Forschungs- und Innovationssystem, Diskussionspapiere “Innovationssysteme und Policy-Analyse” des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung, Nr. 1/2003, Karlsruhe.

Kuhn, Marco (2006): Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Kooperation in der Praxis unter Berücksichtigung des Vergaberechts, in: Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Nr. 12/2006, S. 443-448.

Kujath, Hans-Joachim (2009): Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie – Die institutionentheoretische Sicht, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 200-222.

Kujath, Hans Joachim (2002a): Auswirkungen der transnationalen Verflechtungen deutscher Metropolräume auf die nationale Raumstruktur und die Raumpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6-7/2002, S. 325-339.

Kujath, Hans Joachim (2002b): Die Logiken internationaler und nationaler ökonomischer Verflechtung zwischen Metropolräumen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6-7/2002, S. 289-300.

Lammers, Konrad (2006): Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik?“ in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2006, S. 525-531.

Lammers, Konrad (2005): Gesamtwirtschaftliches Wachstum versus räumlicher Ausgleich – zielkonflikt oder Komplementarität, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2005): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung, Dortmund, S. 50-53.

Lang, Achim; Leifeld, Philip (2008): Die Netzwerkanalyse in der Policy-Forschung: Eine theoretische und methodische Bestandsaufnahme, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 223-241.

Lange, Stefan; Braun, Dietmar (1999): Gesellschaftliche Differenzierung und politische Steuerung, Hagen.

Langer, Kerstin; Renn, Ortwin (2000): Kooperative Planungsansätze in der interkommunalen Zusammenarbeit – Konfliktschlichtung am Runden Tisch? Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, Nr. 116, Stuttgart.

Leber, Nils; Kunzmann, Klaus R. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers, in: disP, Heft 166, 3/2006, S. 58-70.

Leif, Thomas (2001): Macht ohne Verantwortung – Der wuchernde Einfluss der Medien und das Desinteresse der Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 41-42/2001, S. 6-9.

Leitermann, Walter (2009): Die Konsultation der kommunalen Spitzenverbände in den Verfahren zum Erlass der Richtlinien und Verordnungen der EU, in: Beckmann, Klaus J.; Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hrsg., 2009): Städte im europäischen Verfassungssystem – Dokumentation eines Symposiums des Deutschen Städtetags und des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, S. 39-43.

Lhotta, Roland (2006): Kooperation (kooperative Verwaltung), in: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hrsg., 2006): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 197-199.

Lintner, Peter (2005): Interkommunale Kooperation – neue Wege zur Standortsicherung in Standortgestaltung in Verdichtungsräumen, in: Ante, Ulrich (Hrsg., 2005): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich, Arbeitsmaterial der ARL, Heft 318, Hannover, S. 40-56.

Loer, Elmar (2007): Public Private Partnership und Public Public Partnership – Kooperations- und Konzessionsmodelle sowie interkommunale Zusammenarbeit im Lichte des Vergaberechts, Schriften zum europäischen und internationalen Recht, Band 15, Osnabrück.

Lösch, August (1940): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft – Eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalen Handel, Jena.

Longo, Francesco (2006): Organisatorische Netzstrukturen und Managementsysteme, Voraussetzungen zur Steuerung von Regional Governance, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 261-272.

Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, Schriften der Johannes-Kepler-Universität Linz, Reihe B: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Nr. 198, Linz.

Lutter, Horst (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 441-450.

Machura, Stefan (2006): Privatisierung, in: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hrsg., 2006): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 277-281.

Mäding, Heinrich (2004): Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen, einige Trends und Erwartungen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jahrgang, Heft 2004/I, S. 84-102.

Maier, Gunther; Tödtling, Franz; Trippl, Michaela (2006): Regional und Stadtökonomik 2, Regionalentwicklung und Regionalpolitik, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wien/New York.

Maier, Gunther; Tödtling, Franz (1996): Regional- und Stadtökonomik 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik, Wien/New York.

Maier, Jörg; Hacke, Andreas (2008): Chancen und Möglichkeiten, jedoch auch Hemmnisse interkommunaler Kooperation – eine Herausforderung für die Zukunft, in: Mayer, Jörg (Hrsg., 2008): Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für die ländlichen Räume in Bayern, Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume Teil 1, Arbeitsmaterial der ARL, Band 348, Hannover, S. 169-182.

March, James G. (1988): Decisions and Organizations, Oxford.

Maretzke, Steffen; Weiß, Wolfgang (2009): Demographische Herausforderungen ländlichster Räume, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 34-44.

Mayntz, Renate (2009): Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Band 62, Frankfurt a.M.

Mayntz, Renate (2007): The Architecture of Multi-level Governance of Economic Sectors, Discussion Paper des Max-Plank-Instituts für Gesellschaftsforschung 07/13, Köln.

Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg., 2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 65-76.

Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 39-56.

Mayntz, Renate (1983): Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 7-24.

Mayntz, Renate (1983): Implementation von regulativer Politik, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 50-74.

Mayntz, Renate (1977): Die Implementation politischer Programme - Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung, Heft 10/1977, S. 51-66.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrieren Institutionalismus, in: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg., 1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York, S. 39-72.

Meißner, Barbara (2003): Rechtliche Grenzen der Zulässigkeit von Einkaufsgemeinschaften der öffentlichen Hand, in: Duhm, Sönke; Geiger, Christian; Grömig, Erko (Hrsg., 2003): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Reihe A des Deutschen Städtetags, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln, S. 16-28.

Melzer, Michael (2009): Stand des Forschungsfeldes zur „Halbzeit“, in: MORO-Informationen 3/2, April 2009, S. 4-6.

Melzer, Michael (2008): Die Modellregionen im Überblick, in: MORO-Informationen 3/1, Mai 2008, S. 7.

Meyer, Thomas (2003): Die Theatralität der Politik in der Mediendemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 53/2003, S. 12-19.

Meyer, Thomas (2002): Mediokratie – Auf dem Weg in eine andere Demokratie? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 15-16/2002, S. 7-14.

Michel, Dieter (1998): Das Netz der europäischen Metropolregionen in Deutschland, Raumordnungspolitische Fragestellung an die Regional- und Raumforschung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5-6/1998, S. 362-368.

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2009): Beteiligungsbericht 2009, Bericht über die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbständigen Anstalten bzw. rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen, Mainz.

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2009): Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz.

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008): Landesentwicklungsprogramm IV, Mainz.

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2007): Entwicklungskonzept Region Hunsrück/Flughafen Frankfurt-Hahn, Mainz.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008a): Konversionsbericht 2006/2007 der Landesregierung Rheinland-Pfalz, Mainz,

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008b): Strategiepapier für die Entwicklung der ländlichen Räume in Rheinland-Pfalz, Mainz.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Hrsg., 2007a): Integrierte ländliche Entwicklung (ILE) Soonwald-Nahe, Mainz.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2007b): Regionalökonomische Auswirkungen des Flughafens Frankfurt-Hahn für den Betrachtungszeitraum 2003-2015, Wissenschaftliche Forschungsstudie des Zentrums für Recht und Wirtschaft des Luftverkehrs an der Fachhochschule Birkenfeld im Auftrag der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Mainz

Miosga, Manfred (1999): Die Rolle der Regionen in der europäischen Strukturpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9-10/1999, S. 675-685

Mohn, Ulrich (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in Deutschland, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 72-84.

Mose, Ingo (2005): Ländliche Räume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 573-578.

Müller, Axel (1980): Handlungsrationalitäten bei der Politikimplementation auf kommunaler Ebene, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1980): Implementation politischer Programme – empirische Forschungsberichte, Königsstein/Ts., S. 59-81.

Müller, Bernhard (1999): Kooperative Entwicklungsansätze in Ostdeutschland: von der Raumordnung zur Regionalentwicklung in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9-10/1999, S. 597-608.

Müller, Bernhard; Siedentop, Stefan (2004): Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumlichen Planung und Entwicklung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jahrgang, Heft 2004/I, S. 14-32.

Müller, Wolfgang; Rohr-Zänker, Ruth (1997): Die Städte und ihr Umland – Plädoyer für einen Perspektivenwechsel, in: Raumplanung, Heft 78, S. 153-158.

Münch, Ursula; Meerwaldt, Kerstin (2002): Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus, in: Informationen zur politischen Bildung, Heft 275, S. 30-37.

Münch, Ursula; Meerwaldt, Kerstin; Fischer, Thomas (2002): Deutsche Länder in der Europäischen Union, in: Informationen zur politischen Bildung, Heft 275, S. 53-51.

Myrdal, Gunnar (1974): Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Frankfurt/Main.

Neubauer, Günter; Beivers, Andreas (2008): Im Spannungsfeld zwischen Bevölkerungsentwicklung und Sicherstellung einer flächendeckenden medizinischen Versorgung, in: Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Heft 6/2008, 78. Jahrgang, S. 266-268.

Newig, Jens (2005): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-)politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität, in: Feindt, Peter H.; Newig, Jens (Hrsg., 2005): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit, Marburg, S. 89-116.

Niebuhr, Annekatrin (2000): Räumliche Wachstumszusammenhänge – empirische Befunde für Deutschland, Discussion Paper des Hamburgischen Weltwirtschaftsarchivs, Nr. 84, Hamburg.

Nullmeier, Frank (2005): Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg., 2005): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 108-120.

Oel, Hans-Ulrich (2009): Das Ende der Ressorthoheit? Der demografische Wandel erfordert neue Politikkonzepte und neue Entscheidungsstrukturen, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 124-132.

Ohne Verfasserangabe (2009): 2008 in vielen Städten noch Aufschwung, aber Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich weiter – Deutscher Städtetag legt aktuelle Finanzdaten vor, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetags, Ausgabe 2/2009, S. 2/3.

Ohne Verfasserangabe (2009): Kommunale Zusammenarbeit vom Vergaberecht freistellen, Zwangsprivatisierungen verhindern – Kommunale Spitzenverbände und VKU zur Novelle des Vergaberechts, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetags, Ausgabe 1/2009, S. 2.

O'Loughlin, John (2003): Spatial Analysis in Political Geography, in: Agnew, John; Mitchell Katharyne; Gerard Toal (Hrsg., 2003): A Companion to Political Geography, Malden/Oxford/Carlton, S. 30-46.

Panke, Diana; Börzel, Tanja A. (2008): Policy-Forschung und Europäisierung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 138-156.

Pappi, Franz Urban (1993): Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 84-94..

Patzelt, Werner J. (2003): Einführung in die Politikwissenschaft, Passau, 5. erneut überarbeitete und erheblich erweiterte Auflage.

Pelinka, Anton (2004): Grundzüge der Politikwissenschaft, Wien/Köln/Weimar, 2. Auflage.

Petrin, Julian; Knieling, Jörg (2009): Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie, in: Knieling, Jörg (Hrsg., 2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 231, Hannover, S. 300-322.

Plamper, Harald (2006): Regional Governance: eine Managementaufgabe! In: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 361-383.

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Hrsg., 2008): Regionales Monitoring 2008, Zahlen und Karten zur Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main.

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main; Regierungspräsidium Darmstadt (Hrsg., 2005): Frankfurt/Rhein-Main 2020 – die europäische Metropolregion, Leitbild für den Regionalen Flächennutzungsplan und den Regionalplan Südhessen, Frankfurt a. M./Darmstadt.

Plate, Bernard von (2003): Grundzüge der Globalisierung, in: Informationen zur politischen Bildung, Globalisierung, Heft 280, S. 3-6.

Pollermann, Kim (2008): Motivation der Akteure in kooperativen Prozessen – Empirische Befunde aus motivationspsychologischer Sicht, in: Raumplanung, Heft 138/139, Juni/August 2008, S. 159-163.

Priddat, Birger P. (2006): Netzwerk, Cluster und Fusionen als drei Modelle von Regional Governance, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 249-259.

Priebs, Axel (1999): Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen in Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9-10/1999, S. 617-628.

Prittwitz, Volker von (2007): Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart.

Prognos AG (2010): Analyse zu den Wirkungen der EFRE-Förderung auf das regionale Innovationssystem im Land Bremen und daraus abgeleitete Handlungsoptionen für die Fortführung des RWB-Ziels nach 2013, Studie im Auftrag des Senators für Häfen und Wirtschaft des Landes Bremen, Bremen.

Pütz, Marco (2006): Regional Governance in der räumlichen Planung, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 39-52.

Pütz, Marco (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München, München.

Raab, Andreas; Thierstein, Alain (2009): Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit – nur Theorie? Zu realen Perspektiven einer verbesserten ökonomischen Tragfähigkeit in ländlichen Regionen, in; Raumplanung, Heft 144/145, Juni/August 2009, S. 135-140.

Radermacher, Franz Josef (2002): Kommunale Zukunftsfragen im Zeichen von Globalisierung und New Economy, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2002): Stadt-Umland-Management – Partnerschaft statt Konkurrenz, Dokumentation der 1. Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräche, München, S. 9-13.

Rengeling, Hans-Werner (1982): Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Püttner, Günter (1982): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo, S. 385-412.

Reschl, Richard (2006): Interkommunale Kooperationen – Ressourcen und Handlungsansätze, in: Planerin, Heft 6/06, S. 29/30.

Reuber, Paul (2000): Die Politische Geographie als handlungsorientierte und konstruktivistische Teildisziplin - angloamerikanische Theoriekonzepte und aktuelle Forschungsfelder, in: Geographische Zeitschrift, Jahrgang 2000, Heft 88, S. 36-52.

Reuber, Paul; Wolkersdorfer, Günter (2001): Die neuen Geographien des Politischen und die neue Politische Geographie – eine Einführung, in: Reuber, Paul; Wolkersdorfer, Günter (Hrsg., 2001): Politische Geographie - Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics, Heidelberger Geographische Arbeiten, Heft 112, Heidelberg, S. 1-16.

Richter, Maike (2006): Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/2006, S. 665-669.

Ritter, Ernst-Hasso (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Jahrgang 1, Heft 1, S. 50-88.

Röber, Manfred (2005): Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg., 2005): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 84-94.

Rooks, Percy (2006): Zukunftschancen nutzen – Beitrag der Leitbilder der Raumentwicklung für ein neues Selbstverständnis der Regionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 637-643.

Rosenstiel, Lutz von (2005): Verhandlungsstrategien, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 1206-1213.

Rüb, Friedbert (2008): Policy-Analyse unter Bedingungen von Kontingenz. Konzeptuelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 88-111.

Ruß-Mohl, Stephan (1993): Konjunkturen und Zyklizität in der Politik: Themenkarrieren, Medienaufmerksamkeitszyklen und „lange Wellen“, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 356-368.

Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 116-148.

Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (2007): The Advocacy Coalition Framework, in: Sabatier, Paul A. (2007): Theories of the Policy Process, 2nd edition, Boulder (Colorado), S. 189-220.

Sack, Detlef; Gissendanner, Scott Stock (2007): Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister – Trends lokaler Steuerung in Deutschland, in: Planung neu denken (PND), Ausgabe 2/2007, S. 1-9.

Sarcinelli, Ulrich (2003): Demokratie unter Kommunikationsstress? Das parlamentarische System in der Mediengesellschaft, S. 39-46.

Sarcinelli, Ulrich; Stopper, Jochen (2006): Demographischer Wandel und Kommunalpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006, S. 3-10.

Saretzki, Thomas (2008): Policy-Analyse, Demokratie und Deliberation: Theorieentwicklung und Forschungsperspektiven der „Policy Sciences of Democracy“, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 34-54.

Sassen, Saskia (1996): Metropolen des Weltmarkts: Die neue Rolle der Global Cities, Frankfurt/Main/New York.

Sassen, Saskia (1991): The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton (NJ).

Schaffer, Martin; Scheck, Christoph (2006): Regionale Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet – Anforderungen und Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung, Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 18, Kaiserslautern.

Scharpf, Fritz W. (2010): Community and Autonomy – Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe Publication Series of the Max Planck Institute for the Study of Societies, Volume 68, Frankfurt a. M.

Scharpf, Fritz W. (2009a): Föderalismusreform, Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 64, Frankfurt a. M.

Scharpf, Fritz W. (2009b): Legitimacy in the Multilevel European Polity, Working Paper des Max-Plank-Instituts für Gesellschaftsforschung 09/1, Köln.

Scharpf, Fritz W. (2007): Reflections on Multilevel Legitimacy, Working Paper des Max-Plank-Instituts für Gesellschaftsforschung 07/3, Köln.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.

Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg., 1993): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 57-83.

Scharpf, Fritz W. (1992a): Einführung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg., 1992): Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, S. 11-27.

Scharpf, Fritz W. (1992b): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg., 1992): Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, S. 51-96.

Scharpf, Fritz W. (1983): Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 99-116.

Scharpf, Fritz W.; Schnabel, Fritz (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Beiträge Nr. 29, Hannover.

Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung – Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.

Scheller, Jens Peter (1998): Rhein-Main – Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz, Materialien des Instituts für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung, Bd. 25, Frankfurt/Main.

Schiller, Georg; Siedentop, Stefan (2005): Infrastrukturkosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, in: DISP, Heft 160, S. 83-93.

Schirm, Stefan A. (2003): Politische Optionen für die Nutzung von Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5/2003, S. 7-16.

Schink, Alexander (1982): Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 769-777.

Schlager, Edella (2007): A Comparison of Frameworks, Theories and Models of Policy Process, in: Sabatier, Paul A. (2007): Theories of the Policy Process, 2nd edition, Boulder (Colorado), S. 293-319.

Schlömer, Claus; Spangenberg, Martin (2009): Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 17-32.

Schmedes, Hans-Jörg (2010): Das Mosaik der Interessensvermittlung im Mehrebenensystem Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 19/2010, S. 22-27.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (2008): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung: Demokratische und rechtsstaatliche Rationalität, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg., 2008): Leitlinien Politikberatung, Berlin, S. 19-34.

Schmidt, Kerstin; Große Starmann, Carsten (2006): Kommunen im demographischen Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006, S. 10-17.

Schmidt, Klaus-Dieter (1999): Gefordert ist ein anderer Staat – Auf dem Wege zum Minimalstaat? Nationale Wirtschaftsordnungen im globalen Wettbewerb, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg., 1999): Das Ende der Politik? Staat – Wirtschaft – Globalisierung, Der Bürger im Staat, 49. Jahrgang, Heft 4/1999, S. 212-216.

Schmidt, Manfred G. (1995): Policy-Analyse, in: Mohr, Arno (Hrsg., 1995): Grundzüge der Politikwissenschaft, München/Wien, S. 567-604.

Schnabel, Fritz (1980): Politik ohne Politiker, in: Wollmann, Helmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 49-70.

Schneider, Volker (2008): Komplexität, politische Steuerung, und evidenzbasiertes Policy-Making, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg., 2008): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 55-70.

Schneider, Volker (2009): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 191-218.

Schneider, Volker (2003): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien/Oldenbourg, S. 107-146.

Schneider, Volker; Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.

Schneider, Volker; Janning, Klaus (2005): Politikfeldanalyse – Akteure, Strukturen und Diskurse in der öffentlichen Politik, Hagen.

Schödl, Diana C.; Troeger-Weiß, Gabi (2006): Active Regions and Sustainable Tourism, Prospects of transnational cooperation in tourism, Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 19, Kaiserslautern.

Schön, Susanne; Wendt-Schwarzburg, Helke (2009): Zukunftsfähige Infrastrukturangebote für schrumpfende Regionen am Beispiel von Wasser und Abwasser, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2009): Ländliche Räume im demographischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34, Berlin/Bonn, S. 111-123.

Schubert, Klaus (2009): Pragmatismus, Pluralismus und Politikfeldanalyse: Ursprünge und theoretische Verankerung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 39-71.

Schubert, Klaus; Klein, Martina (2006): Politiklexikon, 4. aktualisierte Auflage, Bonn.

Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (2009): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 1-22.

Schürt, Andreas; Spangenberg, Martin; Pütz, Thomas (2005): Raumstrukturtypen - Konzept – Ergebnisse – Anwendungsmöglichkeiten – Perspektiven, BBR-Arbeitspapier, Bonn.

Schultze, Rainer-Olaf (2005): Politikverflechtung, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg., 2005): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, N-Z, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, München, S. 711-712.

Schulz zur Wiesch, Jochen (1980): Strukturelle und prozessuale Aspekte regionaler Planung – Das Beispiel Hessen, in: in: Wollmann, Hellmut (Hrsg., 1980): Politik im Dickicht der Bürokratie – Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen, S. 130-152.

Schwarting, Henning (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen: Interkommunale Kooperation, Wiesbaden.

Seht, Hauke von (2010): Stärker koordinieren! Regionalplanung vor neuen Herausforderungen, in: Raumplanung, Heft 150/151, Juni/August 2010, S. 165-170.

Seimetz, Hans-Jürgen (2009): Regional Governance – Voraussetzung für eine zukunftsweisende Regionalentwicklung, Sonderheft der Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 28, Kaiserslautern.

Selle, Klaus (2008): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive" – Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute, in: Planung neu denken (PND), Ausgabe 3/2008, S. 1-12.

Simon, Olaf (2008): Die Entwicklung einer regionalen Bildungslandschaft im ländlichen Raum am Beispiel des Kreises Herford, in: Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Heft 6/2008, 78. Jahrgang, S. 273/274.

Sinning, Heidi (2003): Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governance-Form, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9/2003, S. 579-588.

Sinz, Manfred (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 605-612.

Sinz, Manfred (2005): Region, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 919-923.

Spannowsky, Willy (2000): Raumordnerische Verträge als Instrument des interkommunalen Interessensausgleichs, in: Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (2000): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, Materialien des IRS, Graue Reihe, Bd. 21, Erkner, S. 35-46.

Spannowsky, Willy; Borchert, Dieter (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung - Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs „Stadt 2030" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. 2, Kaiserslautern.

Speth, Rudolf (2010): Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 19/2010, S. 9-15.

Staats, Jens-Uwe (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zur Umsetzung durch die Raumordnung des Bundes, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/2006, S. 693-700.

Stadt + Handel (Hrsg., 2010): Gutachten zur regionalverträglichen Umfeldentwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn mit dem Schwerpunkt Einzelhandel, Teil A: Verträglichkeitsuntersuchung für Einzelhandelsvorhaben am Flughafen Frankfurt-Hahn, Dortmund.

Stadt + Handel; Immobilien- und Standortentwicklungsberatung Edgar Neufeld (Hrsg., 2010): Gutachten zur regionalverträglichen Umfeldentwicklung des Flughafens Frankfurt-Hahn mit dem Schwerpunkt Einzelhandel, Teil B: Entwicklungsoptionen, Dortmund/Bochum.

Stahl, Gerhard (2009): Die Rolle des AdR bei der Sicherung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Europa. Was bewirkt die Klagebefugnis vor dem EuGH? in: Beckmann, Klaus J.; Bunzel, Arno; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (Hrsg., 2009): Städte im europäischen Verfassungssystem – Dokumentation eines Symposiums des Deutschen Städtetags und des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, S. 45/46.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg., 2009): Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 3: Auswirkungen auf Kindertagesbetreuung und Schülerzahlen im Bund und in den Ländern, Wiesbaden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg., 2008): Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 2: Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern, Wiesbaden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg., 2007): Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2009): Statistisches Jahrbuch 2009 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2008): Statistisches Jahrbuch 2008 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2006): 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Annahmen und Ergebnisse, Wiesbaden.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2008): Rheinland-Pfalz – ein Ländervergleich in Zahlen, Statistische Analysen, Nr. 8/2008, Bad Ems.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2007): Rheinland-Pfalz 2050 – zweite regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2006), Statistische Analysen, Nr. 7/2007, Bad Ems.

Stiens, Gerhard (2000): Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen „Europäischen Metropolregionen“ als Fall, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10 2000, S. 517-535.

Stiller, Silvia (2005): Ökonomische Raumentwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 850-856.

Stillman, Richard J. (Hrsg., 2004): Public Administration, Concept and Cases, 8. Auflage, Boston.

Stipar, Oliver (2005): Interkommunale Kooperationen bei der Gewerbeflächenentwicklung als neuer Ansatz im Stadt-Umland-Kontext, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg., 2005): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich, Arbeitsmaterial Bd. 318, Hannover, S. 57-65.

Stitz, Jürgen (2007): Kooperationsprojekte „Regionales Einzelhandelskonzept“ – ein Erfahrungsbericht aus der kommunalen Praxis im östlichen Ruhrgebiet, in: Raumplanung, Heft 134, Oktober 2007, S. 194-198.

Stock, Günter (2008): Vorwort, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg., 2008): Leitlinien Politikberatung, Berlin, S. 7-9.

Streeck, Wolfgang (2009): Man weiß es nicht genau: Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Politik, Working Paper des Max-Plank-Instituts für Gesellschaftsforschung 09 /11, Köln.

Strohmeier, Gerd Andreas (2003): Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 51/2003, S. 17-22.

Strünck, Christoph; Heinze, Rolf G. (2005): Public Private Partnership, in: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg., 2005): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 120-128.

Stuber, Kerstin (2006): Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht, in: Sachsenlandkurier 9/06, S. 381-384.

Südekum, Jens (2002) Wie sinnvoll ist die Regionalpolitik der Europäischen Union? in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Band 51, S. 121-141.

Sutter, Sandra (2006): Entwicklungen und Perspektiven für den Regionalflughafen Hahn, Untersuchungen der Marktsegmente Privat- und Geschäftsverkehr, Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 7, Kaiserslautern.

Thomas, Roland (1999): Kommunale Zusammenarbeit in der Region, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen, ILS-Schriften, Bd. 148, Dortmund, S. 20-22.

Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e.V. (Hrsg., o. J.): Strukturen und Aufgaben der lokalen Ebene im Tourismus in Rheinland-Pfalz – Ein Leitfaden zur Umsetzung der Tourismusstrategie 2015 in den rheinland-pfälzischen Tourismuskommunen, Koblenz.

Troeger-Weiß, Gabi (1998): Regionalmanagement – ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung, Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 2, Augsburg.

Umweltbundesamt (Hrsg., 2002): Managementleitfaden für regionale Kooperation, Berlin.

Vedung, Evert (1999): Evaluation im öffentlichen Sektor, Wien/Köln/Graz.

Verband Region Stuttgart (Hrsg., 2006): Neubaugebiete und demografische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart, Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart, Heft 25, Stuttgart.

Walkenhaus, Ralf (2006): Governance, in: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hrsg., 2006): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 162-166.

Wagner, Klaus (2003): Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit, in: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg., 2003): Stadt-Umland-Management, Zur Zukunft von Einzelhandel und Flächennutzung, München, S. 30-32.

Wahl, Rainer (1998): Gegen allzu „glatte“ Lösungen ist Skepsis angebracht: Landkreise, Regionen, Regierungsbezirke – zu viele Ebenen? Reformnotwendigkeiten und Reformchancen, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg., 1998): Über den Kirchtumshorizont hinaus: Überlokale Zusammenarbeit, Der Bürger im Staat, 48. Jahrgang, Heft 4/1998, S. 209-213.

Waschkuhn, Arno (2002): Grundlegung der Politikwissenschaft – zur Theorie und Praxis einer kritisch-reflexiven Orientierungswissenschaft, München.

Wassermann, Jens (2008): Die Region Hannover – Regionale Kooperation vor dem Hintergrund einer institutionalisierten Gebietskörperschaft, Saarbrücken.

Wehling, Hans-Georg (2006): Akteure in der Kommunalpolitik, in: Informationen zur politischen Bildung, „Kommunalpolitik“, Heft 242, überarbeitete Neuauflage, S. 46-51.

Weichhart, Peter (2006): Interkommunale Kooperation – Zwischen Notwendigkeit und Verweigerung, in: in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 151-166.

Weick, Theophil (2005): Impulswirkungen einbinden, Interview mit Manfred Sinz, Leiter der Unterabteilung Raumentwicklung und Strukturpolitik im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), in: Westpfalz-Informationen Nr. 119, 6/2005, S. 7/8.

Werres, Bettina (2009): EuGH stärkt interkommunale Zusammenarbeit, in: Bus & Bahn, Heft 10/09, 43. Jahrgang, S. 13-15.

Westphal, Manfred (1999): Diskussionsbeitrag, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg., 1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen, ILS-Schriften, Bd. 148, Dortmund, S. 47/48.

Wickel, Martin (2001): Zur rechtlichen Organisation von Regionen, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 54. Jahrgang, Heft 20, S. 837-849.

Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption, Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken, Dortmund.

Wiechmann, Thorsten (2007): Induced vs. autonomous behavior in regional development – a process model for regional strategic formation, Dresden.

Wiechmann, Thorsten; Siedentop, Stefan (2006): Chancen des Schrumpfens – Stadtumbau als kommunale Gestaltungsaufgabe, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg., 2006): Wegweiser demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh, S. 106-111.

Wiegand, Claus-C.; Wiesemann, Lars (2008): Neue Formen der interkommunalen Kooperation – Das Regionale Handlungskonzept Wohnen 2020 Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, in: Raumplanung, Heft 138/139, Juni/August 2008, S. 124-128.

Wiese-von Ofen, Irene (2006): Prämierungskonzept, Kriterien, Verfahren – und die Wahl der Qual in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006): kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation, Dokumentation des MORO-Wettbewerbs 2005/2006, Berlin/Bonn, S. 16-18.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse – eine Einführung, Frankfurt a. M./New York.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1980): Politikimplementation – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts.

Wirth, Klaus (2006): Strategien zur Motivation – Monetäre und nichtmonetäre Anreize der Länder, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 167-175.

Wirth, Klaus; Hack, Hans (2006): Interkommunale Kooperation als gesteuerter Entwicklungsprozess, in: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus (Hrsg., 2006): Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Wien/Graz, S. 300-307.

Wirth, Klaus; Matschek, Markus (2005): Interkommunale Zusammenarbeit – Möglichkeiten, Grenzen und aktueller Entwicklungsbedarf, in: Österreichische Gemeinde-Zeitung, Nr. 11/2005, S. 8-12.

Witte, Kirsten; Weißenfels, Frank (2006): Regionale Kooperation: Eins und eins macht drei! in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg., 2006): Wegweiser demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh, S. 160-162.

Wollmann, Hellmut (2009): Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg., 2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeite und erweiterte Auflage, München, S. 379-400.

Wollmann, Helmut (2005): Politikevaluierung, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg., 2005): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, N-Z, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, München, S. 703-706.

Wollmann, Hellmut (1994): Implementationsforschung/Evaluationsforschung, in: Kriz, Jürgen; Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg., 1994): Lexikon der Politik, Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden, München, S. 173-179.

Wollmann, Hellmut (1983): Implementation durch Gegenimplementation von unten?, in: Mayntz, Renate (Hrsg., 1983): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 168-196.

Wortmann, Rolf (2006): Regional Governance – Legitimationsprobleme einer neuen Form des Regierens, in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 305-315.

Zimmermann, Horst (2007): Anmerkungen zum Argument der Verantwortungsgemeinschaft, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2007, S. 213-215.

Zimmermann, Horst (2005a): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2005): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung, Dortmund, S. 12-27.

Zimmermann, Horst (2005b): Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen – Regionaler Ausgleich versus Wachstumsschwerpunkte, in: Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2005): Neugestaltung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Konzepts, Mainz, S. 10-14.

Zimmermann, Karsten (2006): Regional Governance als kollektiver Lernprozess? in: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hrsg., 2006): Regional Governance – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Bd. 2, Göttingen, S. 289-303.

Zimmermann, Uwe (2006): Die Europäische Verfassung – Eine Bilanz aus kommunaler Perspektive, in: Alemann, Ulrich von; Münch, Claudia (Hrsg., 2006): Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden, S. 25-47.

Zintl, Reinhard (1992): Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, in: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg., 1992): Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, S. 97-146.

Rechtsvorschriften, Gerichtsurteile und Beschlüsse

Aktiengesetz (AktG) in der Fassung vom 6. September 1965, BGBl. I, S. 1089, zuletzt geändert am 31. Juli 2009, BGBl. I, S. 2509.

Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) in der Fassung vom 27. Dezember 2004, GVBl., S. 521.

Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 10. Juni 2009, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1089257/Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder-10.-Juni-2009.pdf, aufgerufen am 20.12.2009.

Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 29. April 2008, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1048714/Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-29.-April-2008.pdf, aufgerufen am 20.12.2009.

Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30. Juni 2006, http://www.m-r-n.com/fileadmin/ikm/Papers/Beschluss_Leitbildern_Handlungsstrategien_300606.pdf, Zugriff: 20.12.2009.

Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28. April 2005, http://www.bmvbw.de/Anlage/original_931801/Beschluss-zur-Weiterentwicklung-raumordnungspol.-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-28.04.2005.pdf, Zugriff: 12.08.2005.

Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung „Raumordnerische Anforderungen an den Schienenpersonenverkehr“ vom 13. Oktober 2003, abgedruckt in: Bielenberg, Walter; Runkel, Peter; Spannowsky, Willy (fortlaufend): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Loseblattsammlung, Bd. 1, Nr. 47, S. 152-157.

Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung „Bedeutung der großen Metropolregionen Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa“ vom 03. Juni 1997, abgedruckt in: Bielenberg, Walter; Runkel, Peter; Spannowsky, Willy (fortlaufend): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Loseblattsammlung, Bd. 1, Nr. 32, S. 88/89.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung vom 02. Januar 2002, BGBl. I, S. 42, zuletzt geändert am 28. September 2009, BGBl. I, S. 3161.

EuGH, Urteil vom 13. November 2008, Aktenzeichen C-324/07.

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) vom 22. August 1998, GVBl. 1998, S. 796, zuletzt geändert am 27. Juli 2009, GVBl., S. 400.

Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO) vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994, S. 153, zuletzt geändert am 7. April 2009, GVBl., S. 162.

Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) in der Fassung vom 1. August 1986, BGBl. I, S. 721, zuletzt geändert am 31. Juli 2009, BGBl. I, S. 2509.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 15. Juli 2005, BGBl. I, S. 2114; zuletzt geändert am 25. Mai 2009, BGBl. I, S. 1102.

Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Hessen (KGG) vom 16. Dezember 1969, GVBl. 1969, S. 307, zuletzt geändert am 21. März 2005, GVBl. 2005, S. 229.

Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit Bayern (KommZG) vom 20. Juni 1994, GVBl. 1994, S. 555, zuletzt geändert am 27. Juli 2009, GVBl., S. 400.

Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (BallrG) vom 19. Dezember 2000, GVBl. 2000, S. 542, zuletzt geändert am 2. Februar 2006, GVBl. 2006, S. 10.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert am 29. Juli 2009, BGBl. I, S. 2248.

Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 142, zuletzt geändert am 1. April 2005, GVBl. I, S. 119.

Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 6. September 2002, GVBl. I, S. 548, zuletzt geändert am 12. Dezember 2007, GVBl. I, S. 851.

Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz (LPlG RLP), in der Fassung vom 10.04.2003, GVBl. S. 41, zuletzt geändert am 2.03.2006, GVBl. S. 93.

Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung vom 22. Dezember 2008, zuletzt geändert am 31. Juli 2009, BGBl. I, S. 2585.

Raumordnungsgesetz (ROG-alt) in der Fassung vom 18. August 1997, BGBl. I, S. 2081, zuletzt geändert am 22. Dezember 2008, BGBl. 2008, S. 2986.

Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. EG Nr. L 210/19.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union C 83/47.

Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 2. Oktober 1997, zuletzt geändert durch den Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union vom 25.4.2005, ABl. EG Nr. L 157/11.

Zweckverbandsgesetz Rheinland-Pfalz (ZwVG) vom 22. Dezember 1982, GVBl. 1982, S. 476, zuletzt geändert am 2. April 2009, GVBl., S. 162.

Parlamentarische Drucksachen

Hessischer Landtag, Drucksache 15/3904 vom 10.09.2007, Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Hammann und Frank-Peter Kaufmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Flughafensystem Frankfurt und „Frankfurt-Hahn“.

Landtag von Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/3904 vom 20.10.2009, Kleine Anfrage des Abgeordneten Alexander Licht (CDU), Rückzug einer Frachtfluglinie vom Flughafen Hahn.

Landtag von Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/3789 vom 18.09.2009, Kleine Anfrage des Abgeordneten Hans-Josef Bracht (CDU), Einzelhandelsansiedlung am Flughafen Hahn.

Landtag von Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/3627 vom 31.07.2009, Kleine Anfrage des Abgeordneten Günter Eymael (FDP), Geplanter Neubau des Terminals auf dem Flughafen Frankfurt-Hahn.

Landtag von Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/3448 vom 3.06.2009, Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Licht und Hans-Josef Bracht (CDU), Entwicklung des Flughafens Hahn.

Überregionale und regionale Presse

Der Spiegel (46/2007): Garantie ohne Wert, Regierungschef Roland Koch hat zu viel versprochen: Nach dem Ausbau des Frankfurter Flughafens wird auch nachts geflogen werden – sogar häufiger als bislang. S. 54.

Der Spiegel (48/1999): Gockel im Nirgendwo, Ein Provinzflughafen hebt ab: Der „Hahn im Hunsrück“ hat erstaunlichen Erfolg im Fracht- und Passagierverkehr, S. 132.

Der Spiegel (21/1993): Klang des Fortschritts, Eine Air Base der US-Streitkräfte soll zum ersten Zivilflughafen mit unbeschränkter Nachtflugerlaubnis werden – Ärzte warnen vor den Folgen, S. 85/86.

Die Rheinpfalz (09.09.2010): Hering warnt vor Flugsteuer – Nachteile für Hahn und Zweibrücken? S. 16.

Die Rheinpfalz (27.07.2010): Hahn mit Passagierrückgang – Zahl der Fluggäste auf dem Hunsrück-Airport sinkt im ersten Halbjahr um 8 Prozent, S. 4.

Die Rheinpfalz (10.07.2010): Protest gegen Luftverkehrssteuer – Resolution gegen Pläne der Bundesregierung – Initiative von Minister Hering, S. 4.

Die Rheinpfalz (21.05.2010): Ryanair bindet sich an Hahn – Über 20 Mio. Euro an Investitionen geplant, S. 5.

Die Rheinpfalz (04.05.2010): „Hahn Alternative zu Frankfurt“ – Landesregierung legt Gutachten vor: Nächtlicher Frachtbetrieb auf Hunsrück-Flughafen schnell und günstig, S. 13.

Die Rheinpfalz (27.04.2010): Hering: Flughafen Hahn nähert sich der Gewinnzone, Minister kündigt über 30 Mio. Euro Investitionen an, S. 14.

Die Rheinpfalz (12.12.2009): Flughafen Hahn: Hering lehnt Einkaufszentrum ab, S. 15.

Die Rheinpfalz (5.12.2009): Gutachter regen Freizeitpark am Hahn an, Expertise der IHK Koblenz warnt vor Einzelhandelsansiedlung am Hunsrück-Flughafen, S. 15.

Die Rheinpfalz (13.11.2009): Hahn: Ab Ende 2014 sollen Züge fahren, o. S.

Die Rheinpfalz (23.09.2009): Emirates fliegt nicht mehr auf Hahn, Araber ziehen für ihr Frachtgut Flughafen Frankfurt vor, S. 12.

Die Rheinpfalz (19.08.2009): Umbau am Hahn liegt auf Eis, Nach Fraport-Ausstieg: Investitionen in Höhe von 12 Millionen Euro gekippt, S. 12.

Die Rheinpfalz (15.05.2009): Land hält trotz Krise an Hunsrückbahn fest, Flughafen Hahn soll über die Schiene angebunden werden, S. 15.

Die Rheinpfalz (13.05.2009): Logistikpark am Hahn geplant, Entwicklungsgesellschaft soll Gelände am Flughafen vermarkten – 89 Millionen Euro Kosten für das Land, S. 15.

Die Rheinpfalz (13.03.2009): Emirates am Flughafen Hahn interessiert, S.14.

Die Rheinpfalz (02.03.2009): Arabische Verstärkung für Hahn?, Vereinigte Emirate und Indien Ziel einer Wirtschaftsreise von Ministerpräsident Beck, S. 11.

Die Rheinpfalz (26.02.2009): Gericht weist Lufthansa ab, Im Streit um Beihilfen an Ryanair siegt Flughafen Hahn in zweiter Instanz – Revision möglich, S. 10.

Die Rheinpfalz (16.02.2009): „Standort in der Pampa“, Interview: Trierer Professor Monheim sieht für Flughafen Hahn wenig Zukunft, S. 9.

Die Rheinpfalz (13.02.2009): Hering streicht „Hahn-Taler“, Wirtschaftsminister nimmt umstrittene Flughafengebühr zurück – Ryanair bleibt, Fraport geht, S. 14.

Die Rheinpfalz (4.2.2009): Land übernimmt von Fraport alle Hahn-Anteile, Mit Frankfurter Flughafenbetreiber und Hessen handelseinig, S. 14.

Die Rheinpfalz (27.01.2009): Flughafen Hahn weiter im Visier, EU-Kommission begründet Beihilfeverfahren gegen den Airport – Lufthansa-Klage in zweiter Instanz, S. 16.

Die Welt (19.12.2007): Frankfurter Flughafen: Koch bricht Versprechen zum Nachtflugverbot, o. S.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (04.12.2009): Frankfurter Flughafen: Landesregierung muss Regelung zu Nachtflügen neu fassen, o. S.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (13.02.2009): Im Gespräch: Carsten Spohr, „Wir reden von der Existenz des Logistikstandorts Frankfurt“, o. S.

Rhein-Zeitung (13.05.2009): Hahn-Konzept in Mainz vorgestellt, Entwicklungsgesellschaft ist gegründet – Flughafen soll zukunftsfähig gemacht werden – Hering erteilt FOC klare Absage, o. S.

Trierischer Volksfreund (26.01.2010): Flughafen Hahn: Jobmotor mit Kolbenfresser, o. S.

Internetquellen und andere elektronische Ressourcen

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Kohäsionspolitik 2007-2013 – Nationale Strategische Rahmenpläne, http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=KN8107104DEC_002.pdf&eubphfUid=574169&catalogNbr=KN-81-07-104-DE-C, aufgerufen am 30.12.2009.

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) e. V., http://www.adv.aero/fileadmin/pdf/statistiken/2009/Dezember_2009.pdf, aufgerufen am 20.02.2010.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg. 2008): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR), CD-ROM, Ausgabe 2007, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Glossar Raumordnung, Begriff „Verantwortungsgemeinschaft, großräumige“, http://www.bmvbs.de/-,1582.20402/Glossar-Raumordnung.htm#V, aufgerufen am 2. April 2010.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Pressemitteilung vom 07.05.2010, 40 Jahre Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=341896.html, aufgerufen am 19.05.2010.

Bundespräsidialamt, Interview mit dem Bundespräsidenten, http://www.bundespraesident.de/dokumente/-,2.620582/Rede/dokument.htm, aufgerufen am 13.12.2009.

Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH, Das Unternehmen, http://www.edg-mbh.de/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=1, aufgerufen am 21.02.2010.

Europäische Kommission, Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urban/com_2006_0385_de.pdf, aufgerufen am 30.12.2009.

Europäische Kommission, EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept: Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf, aufgerufen am 30.12.2009.

Europäischen Kommission, Pressemitteilung „Kommission startet Konsultation zur EU 2020: Eine neue Strategie, um aus der EU einen intelligenteren und ökologischeren sozialen Markt zu machen“, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1807&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en, aufgerufen am 30.12.2009.

Europäische Kommission, Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung, Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_de.htm, aufgerufen am 02.04.2010.

Europäischer Rat, Lissabon-Strategie, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm, aufgerufen am 30.12.2009.

Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Rates zur Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu Clustern von Weltrang in der Europäischen Union: Die Umsetzung der breit angelegten Innovationsstrategie“, http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st14/st14679.de08.pdf, aufgerufen am 30.12.2009.

Europäischer Rat, Territoriale Agenda der Europäischen Union, „Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen“, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998207/Territoriale-Agenda-der-Europaeischen-Union-Angenommen-am-25.-Mai-2007-barrierefrei.pdf, aufgerufen am 30.12.2009.

Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Daten und Fakten, http://www.hahn-airport.de/default.aspx?menu=traffic_data&cc=de, aufgerufen am 07.02.2010.

Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Porträt, http://www.hahn-airport.de/default.aspx?menu=about_us&cc=de, aufgerufen am 07.02.2010.

Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Pressemitteilung vom 05.04.2004, http://www.hahn-airport.de/default.aspx?menu=press_archive&cc=de&dataid=6230, aufgerufen am 22.02.2010.

Forum Mittelrheintal, Satzung, http://mittelrheinforum.de/home.html, aufgerufen am 17.01.2010.

Forum Mittelrheintal, Startseite, http://mittelrheinforum.de/home.html, aufgerufen am 17.01.2010.

Frankfurter Allgemeine Zeitung Finance.net, Mayrhuber lehnt Flughafensystem Frankfurt-Hahn ab, http://www.fazfinance.net/Aktuell/Wirtschaft-und-Konjunktur/Mayrhuber-lehnt-Flughafensystem-Frankfurt-Hahn-ab-8697.html, aufgerufen am 22.02.2010.

Fraport AG, Konzernzwischenbericht zum 30. September 2009, S. 4, http://www.fraport.de/cms/investor_relations/dokbin/386/386695.zwischenbericht_9m_2009.pdf, aufgerufen am 22.02.2010.

Fraport AG, Pressemitteilung vom 03.02.2009, http://www.fraport.de/cms/presse/dok/395/395256.flughafen_frankfurthahn_fraport_uebertra.htm, aufgerufen am 23.02.2010.

Fraport AG, Pressemitteilung vom 29.08.2002, http://www.fraport.de/cms/presse/dok/215/215768.fraport_ag_und_frankfurthahn_gmbh_beantr.htm, aufgerufen am 22.02.2010.

Genesis-Online-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, aufgerufen am 27.12.2008.

Initiative Region Mittelrhein e.V., Arbeitskreise, http://www.region-mittelrhein.info/main.php?contentId=47, aufgerufen am 5.01.2010.

Initiative Region Mittelrhein e. V., Satzung, http://www.region-mittelrhein.de/down/satzung.pdf, aufgerufen am 5.01.2010.

Initiative Region Mittelrhein e. V., Was machen wir? http://www.region-mittelrhein.info/main.php?contentId=47, aufgerufen am 5.01.2010.

Initiative Region Mittelrhein e. V., Wer sind wir? http://www.region-mittelrhein.info/main.php?contentId=45, aufgerufen am 5.01.2010.

Initiative Region Trier e. V., IRT im Überblick, http://www.region-trier.de/cgi-bin/cms, aufgerufen am 17.01.2010.

Initiative Region Trier e. V., Satzung, http://www.region-trier.de/upload/dokumente/10108.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Erbeskopf, Lokales Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept, http://www.lag-erbeskopf.de/langfassung.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Hunsrück, Entdeckungsreise in geschichtliche Epochen: Behinderte und nichtbehinderte Jugendliche forschen gemeinsam in der VG Hunsrück, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P4.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Hunsrück, Erstellung des LILE der LAG Hunsrück, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P2.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Hunsrück, Förderung des Management der Lokalen Aktionsgruppe Hunsrück, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P1.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Hunsrück, Frauen der Hunsrück-Region im Wandel der Zeiten, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P3.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Hunsrück, Konzept, http://www.lag-hunsrueck.de/konzept.html, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Hunsrück, Lokales integriertes ländliches Entwicklungskonzept, http://www.lag-hunsrueck.de/LILE-Hunsrueck-Langfassung-GESAMT_gesendet.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Hunsrück, Untersuchung zur Kalten Nahwärmeversorgung für das Neubaugebiet Auf´m Hahnacker, http://www.lag-hunsrueck.de/projekte/P7.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Mosel, Lokales Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept, http://www.bernkastel-wittlich.de/fileadmin/data/FB40/Leader/LILEMoselLangversion.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Vulkaneifel, Leader+ - eine Erfolgsgeschichte in der LAG Vulkaneifel, http://www.eler-paul.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/b81d6f06b181d7e7c1256e920051ac19/600B0AC5BD238D20C12575760036B4B4/$FILE/Brosch%C3%BCre_LAG_Vulkaneifel_druckfertiger_Stand.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Vulkaneifel, Lokales Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept, http://www.vulkaneifel.de/index.php/wirtschaftsfoerderung/downloads/doc_download/210-entwicklungskonzept-leader-2007-2013, aufgerufen am 17.01.2010.

LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal, Lokales Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept, http://www.lag-mittelrhein.de/txt/Lile%20LAG%20Welterbe.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), Bericht des Hauptausschusses, „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung“, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1101090/Bericht-zum-Beschluss-zur-Umsetzung-der-Leitbilder.pdf, aufgerufen am 20.12.2009

Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 13.01.2009.

Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V., Der Verein – Organisationsstand, http://www.milder-westen.de/Organisationsstand.29.0.html, aufgerufen am 21.02.2010.

Regionalinitiative Rhein-Nahe-Hunsrück e. V., Der Verein – Satzung, http://www.milder-westen.de/Satzung.28.0.html, aufgerufen am 21.02.2010.

Regionale Planungsgemeinschaft Region Trier, Regionale Energieagentur Trier, www.region-trier.de/upload/dokumente/10126.pdf, aufgerufen am 21.02.2010.

Regionalrat Wirtschaft e. V., à la région – Hunsrück, Mosel und Rhein – Kulinarisches mit Wein, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/a_la_region.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

Regionalrat Wirtschaft e. V., Kompetenznetzwerk Gesunde Betriebe Rhein-Hunsrück, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/kompetenznetzwerk_gesunde_betriebe_rhein_hunsrueck.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

Regionalrat Wirtschaft e. V., Leader-LAG Hunsrück, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/leader.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

Regionalrat Wirtschaft e. V., Personalaustauschprojekt Rhein-Hunsrück, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/personal_austausch_projekt_rhein_hunsrueck.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

Regionalrat Wirtschaft e. V., Regionaler Beschäftigungsentwickler, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/beschaeftigungsentwickler.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

Regionalrat Wirtschaft e. V., Service, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/ueberuns/service.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

Regionalrat Wirtschaft e. V., Sozialpädagogische Begleitung von Auszubildenden im Rhein-Hunsrück-Kreis, http://www.rhein-hunsrueck.de/de/projekte/sozialpaedagogischen_begleitung_von_auszubildenden.aspx, aufgerufen am 17.01.2010.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Pressemitteilung vom 9.10.2007, http://www.rlp.de/index.php?id=2810, aufgerufen am 22.02.2010.

Informationen zu gemeinsamen kommunalen Dienstleistungszentren beim Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, http://www.hessen.de/irj/HMdI_Internet?cid=61a20fd8287ed89a46927846b8a02895, aufgerufen am 8. April 2009.

WiR nord, Wirtschaftsförderer im nördlichen Rheinland-Pfalz, http://www.wir-nord.de/wir.php, aufgerufen am 17.01.2010.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Events, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/events.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Kulturlandschaft, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/kulturlandschaft.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Loreley, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/loreley.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Marketing, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/marketing.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Sonderthemen, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/sonderthemen.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Städtebau, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/staedtebau.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Startseite, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/index.php?id=8, aufgerufen am 17.01.2010.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm touristische Attraktionen, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/touristischeattraktionen.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal, Handlungsprogramm Verkehrsinfrastruktur, http://www.welterbe-oberes-mittelrheintal.de/fileadmin/dokumente/PDF/verkehr.pdf, aufgerufen am 17.01.2010.

Manuskripte und Vortragsfolien

Alker, Hartmut (2007): Potenziale der Ländlichen Räume in Baden-Württemberg, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?“ des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

Aring, Jürgen (2007): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?“ des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

Baumheier, Ralph (2007): Metropolregionen und territoriale Kohäsion – wie funktionieren großräumige Verantwortungsgemeinschaften, Einführende Thesen zur Podiumsdiskussion bei der wissenschaftlichen Plenarsitzung „Metropolregionen und territoriale Kohäsion“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hamburg, 14./15.06.2007.

Blotevogel, Hans Heinrich (2007): Metropolregionen – Das neue Zentrensystem?, Vortrag auf der wissenschaftlichen Plenarsitzung „Metropolregionen und territoriale Kohäsion“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hamburg, 14./15.06.2007.

Drautz, Richard (2007): Die Rolle der Regionen in der Landesentwicklung, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?“ des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

Kaufmann, Rainer (2007): Möglichkeiten der Regionalpolitik, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?“ des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

Knieling, Jörg (2007): Überregionale Partnerschaften im Kontext der raumordnerischen Leitbilddiskussion, Vortrag beim Informationsworkshop „Modellvorhaben der Raumordnung: Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und großräumigen Verantwortung“ des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, 11.09.2007.

Lütke Daldrup (2007): Leitbilder und Entwicklungsstrategien für die Metropolregionen in Deutschland, Vortrag auf der wissenschaftlichen Plenarsitzung „Metropolregionen und territoriale Kohäsion“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hamburg, 14./15.06.2007.

Melzer, Michael (2007): Die Konzeption des MORO und die Erwartungen an die Modellvorhaben, Vortrag beim Informationsworkshop „Modellvorhaben der Raumordnung: Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und großräumigen Verantwortung“ des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, 11.09.2007.

Mose, Ingo; Nischwitz, Guido (2009): Thesen zur regionalen Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen, Vortrag auf dem Kolloquium „Regionale Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen – Strategien für die Zeit nach 2013“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, des Johann-Heinrich-von Thünen-Instituts und des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Goslar, 8. Mai 2009.

Reimer, Wolfgang (2007): Zukunft der Ländlichen Räume im „Metropolfieber“, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?“ des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

Steinacher, Bernd (2007): Aktivitäten und Vernetzung der Metropolregionen in Deutschland und Europa, Vortrag auf der Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume – Ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik?“ des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg und der Akademie ländlicher Raum Baden-Württemberg, Königsfeld, 22. März 2007.

Weingarten, Peter (2009): Politikmaßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume, Vortrag auf dem Kolloquium „Regionale Entwicklungspolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen – Strategien für die Zeit nach 2013“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, des Johann-Heinrich-von Thünen-Instituts und des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Goslar, 8. Mai 2009.

Wiechmann, Thorsten; Knippschild, Robert (2009): Definition und Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume – Schlussfolgerungen und Empfehlungen, Vortrag auf dem MORO-Partnertreffen, Karlsruhe, 8. September 2009.

Anhang

Leitfaden Experteninterview

Einführung in die Zielsetzung der Arbeit

- Interkommunale/intraregionale Kooperation
- Großräumige regionale Kooperation
- Kooperation zwischen den Regionen Rhein-Hunsrück und dem Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Informationen zur eigenen Region

- Was bewegt Ihren Landkreis/Ihre Region/Ihre Organisation derzeit? Selbstverständnis des Landkreises/der Region? Stärken/Schwächen?
- Welchen Herausforderungen muss Ihr Landkreis/Ihre Organisation derzeit begegnen?
- Gibt es strukturelle Veränderungen?
- Welche Bedeutung hat die Stadt-Umland-Problematik? Welche Bedeutung die periphere/zentrale Lage?
- Welchen Einfluss haben sozio-demographische Veränderungen (insbesondere demographischer Wandel)?
- Welchen Einfluss haben Globalisierung und Europäische Integration?

Intraregionale Kooperation

- Besteht ein Bewusstsein für die Region als Handlungsraum oder dominiert „Kirchturmdenken“?
- Sehen Sie Vorgaben/Herausforderungen, die NICHT von der Gemeinde ALLEINE bewältigt werden können?

Ansätze der Regionalentwicklung in der eigenen Region

- Welche Initiativen (Governancestrukturen) zur Regionalentwicklung bestehen bereits in Ihrer Region?
- Wer waren die Initiatoren?
- Welche Zielsetzungen haben diese?
- Welche Akteure sind daran beteiligt?
- Wie „arbeiten“ diese Strukturen? Organisationsform? Regelungen innerhalb der Strukturen hinsichtlich Machtverteilung und Konfliktlösung?
- Wie sind diese Initiativen demokratisch legitimiert?
- Welche Initiativen und Strukturen werden zusätzlich benötigt?

Zusammenarbeit zwischen den Regionen/über den Bereich der eigenen Institution hinaus

- Welche Kooperationen bestehen bereits zwischen den Regionen/mit anderen Landkreisen?
- Welche Rolle spielt dabei der Flughafen Hahn/Hunsrück?
- Wer sind die Initiatoren, wie sieht der Entstehungsprozess aus?

Kooperation zwischen ländlichen Strukturen und Metropolregionen

- Wer sind die Akteure, wie gestaltet sich das Zusammenspiel? Erfolgsfaktoren, Hemmnisse?
- Können Sie sich vorstellen, stärker mit Akteuren in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main bzw. in der Region Rhein-Hunsrück stärker zu kooperieren?
- In welchen Themenbereichen wären Kooperationen notwendig und sinnvoll?

Lebenslauf

Name	Christoph Martin Scheck
Beruf	Diplom-Ingenieur Raum- und Umweltplanung
Geburtsjahr	1981
Geburtsort	Leonberg/Württ.

Berufstätigkeit

seit 2009	Regionalplaner (Verkehr, Energie, Wirtschaft) beim Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe
2006-2009	Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung (Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß), Technische Universität Kaiserslautern
2006-2009	Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V., Kaiserslautern

Ausbildung

2001-2006	Studium der Raum- und Umweltplanung an der Technischen Universität Kaiserslautern, Abschluss: Diplom
1992-2001	Gymnasium Renningen, Abschluss: Abitur
1988-1992	Friedrich-Silcher-Grundschule Renningen-Malmsheim