

Regionen erfolgreich steuern

*Bernd Adamaschek,
Marga Pröhl (Hrsg.)*

Regionen erfolgreich steuern

Regional Governance – von der
kommunalen zur regionalen Strategie

Verlag
**Bertelsmann
Stiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2003 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Marga Pröhl

Lektorat: Heike Herrberg

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: HTG Werbeagentur, Bielefeld

Umschlagabbildung: Getty Images, Stone

Satz: digitron GmbH, Bielefeld

Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 3-89204-681-6

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	7
1 Region – »Regional Governance« – Regionalentwicklung . .	11
Einleitung	11
Der Begriff »Regional Governance«	12
Was ist eine Region?	15
Regionalisierung:	
Warum nimmt die Bedeutung der Regionen zu?	18
»Regional Governance«:	
Steuerung und Koordinierung in der Region	23
Typen von »Regional Governance«	26
Analytischer Ansatz	34
Identifikation der Faktoren	38
Offene Fragen	46
Zusammenfassung	54
Literatur	58
2 Praxisbeispiele	67
2.1 Kooperation in institutionalisierten Strukturen	67
Regionale Steuerung am Beispiel des Verbands	
Region Stuttgart	67
Die neue Region Hannover – ein Sonderfall stadtreptionaler Organisation?	80
Regionale Steuerung im Raumordnungsverband Rhein-Neckar	98

Faktoren von Erfolg und Misserfolg – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar	104
2.2 Kooperation in Netzwerk-Strukturen	109
Zusammenarbeit in der Region Bonn/Rhein-Sieg/ Ahrweiler	109
Regionale Kooperation in Ostwestfalen-Lippe	124
Regionale Netzwerke – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Ostwestfalen-Lippe und Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler	132
2.3 Grenzüberschreitende Kooperationen	139
Auf dem Weg zu einer grenzüberschreitenden Region – das Beispiel Pamina	139
Grenzübergreifende Region Euregio	155
Schwieriger Sonderfall oder Modell für Europas Regionen? – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Pamina und Euregio	176
3 Erfolgsbedingungen für »Regional Governance« –	
Resümee	189
Bestimmungsfaktoren regionaler Kooperation	189
»Regional Governance«	198
Die demokratische Legitimation in der Regionalpolitik . . .	203
Ausblick: Zum Vergleich zwischen Regionen	206
4 Schlussbetrachtung	213

Vorwort

Das Thema Region bzw. regionale Entwicklung rückt zunehmend in das Zentrum der politischen Diskussion. Denn die Folgen des globalen, technologischen und sozialen Wandels verlangen lokale Lösungen. Gleichzeitig aber machen Städte und Gemeinden zunehmend die Erfahrung, dass isolierte, an den Grenzen der Kommune endende Lösungen nicht Erfolg versprechend sind. Die Sicherung oder gar Verbesserung der Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger ist nur durch eine Vernetzung der Akteure in der Region zu erreichen. Fragen der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Verkehrs, der Versorgung und Entsorgung, der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, aber auch der Kultur- und Bildungslandschaft erfordern den Aufbau wirksamer und strukturell abgesicherter Kooperationsformen und eine Synergien schaffende Aufgabenteilung zur Verbesserung der Lebensqualität in Stadt und Region.

Die Bertelsmann Stiftung als Reformmotor hat diese Herausforderung in ihrer Projektarbeit aufgegriffen und erste Schritte in Richtung auf regional ausgerichtete Initiativen getan. So zielt zum Beispiel das Projekt »Schule & Co.« auf eine Vernetzung der Bildungsakteure in der Region. Die von der Stiftung mitgetragene »Initiative für Beschäftigung« entwickelt unter Beteiligung von Verbänden, IHK und Handwerkskammern regionale Lösungsansätze für Arbeitsmarktprobleme.

Im Rahmen der Aktivitäten der Bertelsmann Stiftung hat sich gezeigt, dass viele Fragen der Zusammenarbeit in der Region in Theorie und Praxis ungeklärt sind. Dies war Anlass, Fragen der

regionalen Entwicklung und Steuerung zum Thema des Verwaltungswissenschaftlichen Symposiums 2002 zu machen. In der Diskussion mit ausgewiesenen Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis sind wir der Frage nachgegangen, welche Formen der regionalen Kooperation es gibt, unter welchen Bedingungen sie erfolgreich sein können und wo bislang ungeklärte Fragen liegen.

Erkenntnisleitend für das Symposium war die Frage, ob es gelingen kann, ein normatives Konzept der »Good Regional Governance« zu entwickeln. Für die Ebene der Städte und Gemeinden hat die Bertelsmann Stiftung in Auswertung von mehr als zehn Jahren kommunaler Projektarbeit ein solches Konzept »Good Local Governance. Gemeinsame Verantwortung für Demokratie und Lebensqualität« entwickelt (vgl. Pröhl 2002). Die darin enthaltene Zielsetzung einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensqualität und die Förderung demokratischer Teilhabemöglichkeiten lässt sich in Good-Governance-Kriterien unter den Punkten »Zukunft gestalten durch gemeinsame Ziele«, »Problemlösung durch Partnerschaften«, »effiziente Verwaltung und effektive Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung«, »strategisches Management und Transparenz«, »zielorientierter Ressourceneinsatz und kommunales Budget« sowie »Innovation, Wissen und Lernen« fassen.

Für die Übertragbarkeit dieses Konzeptes auf die regionale Ebene lassen sich verschiedene Fragen ableiten:

- Wie kann es gelingen, eine handlungsleitende Vision für die zukünftige Entwicklung in der Region im Dialog der maßgeblichen Akteure zu entwickeln?
- Unter welchen Voraussetzungen können erfolgreiche Partnerschaften begründet werden?
- Wie verhalten sich informelle und formelle Strukturen zueinander?
- Was sind geeignete Organisationsformen?
- Welche Rolle spielt der Bürger in einem Konzept der »Regional Governance«, und wie gewährleistet man demokratische Legitimation und Partizipation nicht organisierter Gruppen?

Und vor allem: Gibt es überhaupt einen anerkannten Begriff der »Region«?

Diese Fragen lassen sich fortsetzen und machen gleichzeitig deutlich, dass das Konzept des »Good Local Governance« bei seiner Anwendung auf die Region überprüft und modifiziert werden muss. Denn die ohnehin gegebene Komplexität des »Good Governance«-Ansatzes potenziert sich bei Übertragung auf die Region. Bislang gibt es keinen feststehenden Regionenbegriff, ein organisatorischer Kern muss oft erst geschaffen werden und die Vielzahl der einzubindenden Partner mit ihren je eigenen Interessen nimmt noch einmal deutlich zu.

Im Rahmen des Symposiums ist zu diesen inhaltlichen Aspekten intensiv gearbeitet worden. Dabei war allen Beteiligten klar, dass die Tagung die aufgeworfenen Fragen nicht abschließend klären kann, sondern einen Beitrag zur Initiierung einer notwendigen Debatte darstellt.

Nach einer theoretischen Grundlegung und Aufarbeitung des derzeitigen Diskussionsstandes durch Dr. Arthur Benz und Dr. Dietrich Fürst (Kapitel 1: Region – »Regional Governance« – Regionalentwicklung) wird durch eine Vielzahl an Beispielen ein enger Bezug zu der Praxis regionaler Steuerung geschaffen (Kapitel 2: Praxisbeispiele). Dabei werden drei Fallgruppen (institutionalisierte, weniger institutionalisierte, eher netzwerkartige, sowie grenzüberschreitende Formen der Kooperation) vorgestellt. Jede dieser Gruppen wird einer kritischen Würdigung hinsichtlich ihrer Erfolgsfaktoren und deren Rahmenbedingungen unterzogen. Benz und Fürst fassen schließlich die Ergebnisse der ertragreichen Diskussion zusammen (Kapitel 3: Erfolgsbedingungen für »Regional Governance« – Resümee) und öffnen mit »Forschungsfragen« den Blick für die Zukunft und die weitere wissenschaftliche Arbeit.

Ich möchte an dieser Stelle allen danken, die zu dem Gelingen dieses Symposiums beigetragen haben. Mein Dank gilt insbesondere Professor Dr. Dietrich Fürst und Professor Dr. Arthur Benz. Sie haben uns mit ihrer hervorragenden wissenschaftlichen Arbeit bei der Vorbereitung und Durchführung des Symposiums sowie

bei der inhaltlichen Ausgestaltung der vorliegenden Publikation sehr unterstützt. Dank gilt auch allen Referenten des Symposiums und Mitautoren dieses Bandes sowie dem Beraterteam der Bertelsmann Stiftung, Herrn Prof. Dr. Bernd Adamascheck, Frau Sigrid Meinhold-Henschel und Frau Dr. Heidi Sinning.

Mit dieser Publikation wollen wir die Fachdebatte über »Good Regional Governance« in Wissenschaft und Praxis anregen. In diesem Sinne wünschen wir Ihnen als Leserinnen und Lesern eine gewinnbringende Auseinandersetzung mit den zahlreichen Fachbeiträgen aus Theorie und Praxis.

Prof. Dr. Marga Pröhl

1 Region – »Regional Governance« – Regionalentwicklung

(Arthur Benz, Dietrich Fürst)

Einleitung

Neben der Globalisierung hat in den letzten Jahren der Begriff der Regionalisierung in gesellschaftspolitischen und wissenschaftlichen Diskussionen eine zentrale Rolle gespielt. Vielfach wird die Regionalisierung als die zweite Seite der Globalisierung betrachtet. In der entgrenzten Welt wird der begrenzte Raum für das wirtschaftliche, soziale und politische Handeln nicht unwichtig, er verändert sich nur und wird durch globale Problem- und Handlungszusammenhänge beeinflusst. Gleichzeitig müssen in regionale Räume Aktivitäten integriert werden, die (in globalen Zusammenhängen) in spezialisierten Organisationen oder Teilsystemen erfüllt werden. Für viele Aktivitäten ist die Welt eben zu groß.

Regionalisierung gewinnt aber auch dadurch an Bedeutung, dass für viele Aktivitäten lokale Einheiten zu klein geworden sind. Entscheidungen in Gemeinden erzeugen häufig externe Effekte, die durch interkommunale Zusammenarbeit oder zentrale Regulierung bewältigt werden müssen. Um den Herausforderungen der Globalisierung begegnen zu können, müssen Gemeinden miteinander ihre Kräfte bündeln. Neben spezialisierten Funktionen müssen auch lokale Entscheidungen in der Region koordiniert werden.

Über diese Tatsachen besteht in Wissenschaft und Praxis Konsens. Damit aber werden viele Fragen aufgeworfen, über die keine Einigkeit herrscht: Wie ist eine Region zu definieren und in der Realität abzugrenzen? Welche Aufgaben sollen regionalisiert

werden? Wie kann in einer Region regiert werden? Wie soll die Region organisiert werden, welche Steuerungsformen sind erforderlich und praktikierbar?

Im Folgenden geht es nicht darum, diese Fragen zu beantworten, weil sie sich nicht in einer allgemein gültigen Weise beantworten lassen. Vielmehr soll die Diskussion über diese Fragen strukturiert werden. Zunächst wird der Begriff Region definiert. Danach wird mit dem Konzept der »Regional Governance« ein Begriffsschema eingeführt, das die Fragen, die sich auf die Steuerung in der Region beziehen, besser zu beantworten helfen soll. In einem dritten Schritt erläutern wir, worauf die Bedeutung von »Regional Governance« beruht und warum sie zugenommen hat. Viertens soll mit einer Typologie von Formen der »Regional Governance« darauf hingewiesen werden, dass die oben genannten Fragen sich nicht für alle Regionen in gleicher Weise klären lassen. Auf diesen Überlegungen aufbauend werden dann Bedingungen für eine erfolgreiche Steuerung untersucht.

Ziel des Beitrags ist es, ein Forschungskonzept mit den wesentlichen Fragen für die vergleichende Analyse von Regionen zu entwerfen. Denn wir gehen davon aus, dass die Leistungsfähigkeit von »Regional Governance« nicht nach eindeutigen Kriterien bestimmt werden kann, sondern nur im Vergleich zwischen Regionen zu ermitteln ist. Die Fragen, die wir am Ende formulieren, sollen den Vergleich unterschiedlicher Beispiele von »Regional Governance« anleiten.

Der Begriff »Regional Governance«

»Regional Governance« dient zur Bezeichnung einer komplexen Steuerungsstruktur in Regionen. Der Begriff wird in zweifacher Weise verwendet: Zum einen kann er als Analysebegriff gebraucht werden, der die genaue Erfassung der Realität ermöglicht; zum anderen wird er normativ verwendet und weist dann auf eine effektive und demokratische Steuerungsstruktur hin (»Good Governance«).

a) Als Analysebegriff macht »Regional Governance« insbesondere auf folgende Elemente aufmerksam:

- spezifische organisatorische Konstellationen, die neben einer Kernorganisation für die wesentlichen Initiativ- und Durchführungsfunktionen auch Entscheidungsorgane und Entscheidungsregeln beinhalten;
- den Netzwerkcharakter der Steuerungsstruktur, d.h. die Tatsache, dass im Wesentlichen Aufgaben in interorganisatorischer Kooperation bzw. in Zusammenarbeit zwischen relevanten Akteuren aus dem öffentlichen und privaten Sektor erfüllt werden;
- die Bedeutung von Akteuren (Personen) in der Regionalpolitik (die mit der Betonung des Netzwerkcharakters von Regionalpolitik verbunden ist);
- die Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen bzw. -instrumente wie etwa Rechtsnormen (verbindliche Planziele, Planungsgebot etc.), Verhandlungen, Anreizinstrumente und Ausgleichsregeln sowie Wettbewerb (Belohnung von »Best Practices«);
- die Bedeutung des Regionalmanagements (im Sinne der Leitung, Moderation und Lenkung nach expliziten Zielen und Strategien).

Für die Analyse wichtig sind auch die Rahmenbedingungen, die mit zum Erfolg oder Misserfolg von regionaler Kooperation beitragen bzw. die Ausprägung von »Regional Governance« beeinflussen. Dazu gehören

- der staatliche Rechtsrahmen (etwa Kommunalverfassung, Raumordnungsrecht, Fachplanungsrecht), wobei bei grenzüberschreitender Kooperation unterschiedliche Rechtsordnungen zu bewältigen sind;
- die spezifische politische und administrative Kultur in einer Region;
- die regionalpolitisch aktiven Personen (oder ihr Fehlen);
- externe Anreize durch staatliche Fördermittel oder Regionewettbewerbe;

- situative Bedingungen (landespolitische Mehrheitsverhältnisse, wirtschaftliche Situation etc.).

b) Normativ, im Sinne von »Good Governance« betrachtet, werden mit dem Begriff »Regional Governance« besonders Erfolg versprechende Ausformungen von regionalen Steuerungsstrukturen bezeichnet. Konkret geht es dabei um Aussagen über den institutionellen Rahmen (Organisationsstrukturen, Verfahren) einschließlich der Entwicklung von Institutionen, über die geeignete Kombination von Steuerungsinstrumenten sowie über das Prozessmanagement. Somit weist der Begriff über die Diskussion formaler Organisationsmodelle hinaus. In normativer Hinsicht stellt sich neben der Frage nach den Erfolgsbedingungen auch die Frage nach der Legitimation regionalpolitischer Entscheidungen.

Mit dem normativen Begriff von »Regional Governance« ist kein Modell für die Organisation oder die regionalpolitische Praxis verbunden. Ein solches Modell gibt es nicht und kann es angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen auch nicht geben. Aus dem Konzept können allerdings Leitfragen und Orientierungen gewonnen werden, die für die Evaluierung konkreter Regionen nützlich sind.

Der Begriff »Regional Governance« als solcher ist (anders als der Governance-Begriff der Institutionenökonomie) auch nicht mit einer bestimmten Theorie verbunden, aus der sich Aussagen über die Wirkung von Steuerungsstrukturen auf die regionale Politik oder über deren Effektivität ableiten ließen. Zwar lassen sich mit dem Konzept bestimmte Theorien leichter verknüpfen als andere, aber wir verfügen noch nicht über eine in sich geschlossene Theorie. Hier besteht noch erheblicher Forschungsbedarf.

Beide Sichtweisen – »Regional Governance« sowohl als Analysebegriff als auch im normativen Sinne als »Good Governance« – werden dieses Symposium beschäftigen. Vielleicht gelingt es, den Forschungsbedarf ein wenig aufzuarbeiten.

Was ist eine Region?

Der Begriff Region gibt immer wieder Anlass zu Missverständnissen (dazu Ellwein/Mittelstraß 1996; Hrbek/Weyand 1994: 23; Keating 1997: 17; Pintaris 1995); besonders dann, wenn man meint, diesen Begriff auf ein eindeutig bestimmbares Territorium anwenden zu können. Denn in der Wissenschaft wird sehr vieles als Region bezeichnet: nur grob abgrenzbare »Gegenden« ebenso wie politisch-administrative Gebietseinheiten, kleine Raumeinheiten innerhalb eines Staates oder Zusammenfassungen von lokalen Verwaltungsgebieten ebenso wie »Weltregionen«, die aus mehreren Staaten oder gar Kontinenten bestehen.

Diese Missverständnisse können vermieden werden, wenn man den Begriff Region als ein sozialwissenschaftliches Konstrukt versteht, das sich auf unterschiedliche Wirklichkeiten anwenden lässt. In diesem Sinne hat er sich in der Wissenschaft durchgesetzt. Entsprechend wird er in der Encyclopedia Britannica (Multimedia ed. 1999) wie folgt definiert: Eine Region ist

»a cohesive area that is homogeneous in selected defining criteria and is distinguished from neighbouring areas or regions by those criteria. It is an intellectual construct created by the selection of features relevant to a particular problem and the disregard of other features considered to be irrelevant. A region is distinguished from an area, which is usually a broader concept designating a portion of the surface of the Earth. Area boundaries are arbitrary, established for convenience. Regional boundaries are determined by the homogeneity and cohesiveness of the section.«

Als Merkmale einer Region können wir demnach festhalten:

- ihr Charakter als intellektuelles Konstrukt,
- der Zusammenhang (Interdependenz) zwischen Orten und Aktivitäten und die Besonderheit im Hinblick auf bestimmte Kriterien, die eine Region kennzeichnen sollen,
- die Grenzen, die sich aus diesen Kriterien ergeben.

Wenn wir eine Region als intellektuelles Konstrukt bezeichnen, so haben wir es dabei nicht nur mit einem theoretischen Begriff zu tun. Regionen existieren auch in der Realität, und zwar in einer gesellschaftlich konstruierten Realität. Relevant ist das geistige Konstrukt Region nur, wenn es Wirkungen auf Handlungen und Interaktionen, Personen, Gruppen oder Organisationen zeigt und es entweder für die Gesellschaft oder für die Politik Konsequenzen hat. Im ersten Fall ist eine Region durch gesellschaftliche Konventionen oder geteilte Vorstellungen konstruiert. Solche Konventionen und Vorstellungen resultieren vielfach (wenngleich nicht notwendigerweise) aus Identifikationen von Bevölkerungsgruppen mit ihren Lebensräumen. Wenn Region als Handlungsraum der Politik oder Bezugsraum der politischen Steuerung fungiert, so ist sie durch politische Entscheidungen konstruiert.

Wie die Konstruktion der Region ausfällt, hängt also von Bewertungen oder Entscheidungen ab. Diese beziehen sich aber auf vorhandene Eigenschaften.¹ Regionen können bestimmte landschaftliche oder ökologische Zusammenhänge erfassen. Als Wirtschaftsregionen werden sie durch Verflechtungen wirtschaftlicher Aktivitäten oder Besonderheiten von räumlich konzentrierten Produktionsstrukturen bestimmt. Regionen können durch Merkmale der Bevölkerung oder ihrer Kultur geprägt sein. Sie können auch lediglich der statistischen Erfassung bestimmter Phänomene dienen.

Politisch konstruierte Regionen dienen einer bestimmten Funktion des Staates, sei es der Planung räumlicher Entwicklung (Planungsregionen) oder der Organisation bzw. Verwirklichung

1 »Regions may be nodal, defined by the organization of activity about some central place (e.g., a town and its hinterland, or tributary area), or uniform, defined by the homogeneous distribution of some phenomena within it (e.g., a tropical rain forest).

Regions may be defined in terms of single or multiple features or in terms that approach the total content of human occupancy of an area. The most common features in social science are ethnic, cultural, or linguistic (Provence), climatic or topographical (the Tennessee Valley), industrial or urban (the Ruhr), economic specialization (the cotton belt of North America), administrative units (standard government regions in Great Britain), and international political areas (the Middle East)« (Encyclopedia Britannica).

besonderer raumbezogener Maßnahmen. Da die Staatsfunktion eher wirtschaftliche, soziale, kulturelle oder ökologische Aspekte betreffen können, sind politische Regionskonstruktionen in der Regel mit den entsprechenden sozial konstruierten Räumen deckungsgleich.

Die Grenzen einer Region sind somit nicht völlig willkürlich festzulegen, weil sie sich aus sachlichen Zusammenhängen ergeben. Sie sind aber auch nicht immer als eindeutige Linie zu ziehen, wie dies bei politisch-administrativen Gebietseinheiten (Gebietskörperschaften oder Verwaltungsbezirken) der Fall ist. Eine Region ist ein Raum, der durch (in vielen Fällen mehrere) Kerne und Randzonen zu beschreiben ist und dessen Grenzen sich aus der abnehmenden Dichte von Verflechtungszusammenhängen zwischen Ortspunkten oder örtlich gebundenen Akteuren bestimmen lassen. Wie diese Grenzen genau gezogen werden, ist wiederum eine Frage von (politischen) Entscheidungen. Ob genaue Grenzziehungen überhaupt erforderlich sind, hängt von den Funktionen ab, denen eine Region dienen soll.

Für regionalpolitische Steuerungs- und Entwicklungsaufgaben geht es in der Regel nicht darum, genaue Kompetenzgrenzen von staatlichen Institutionen festzulegen und Konflikte über räumliche Zuständigkeiten zu vermeiden. Vielmehr ist entscheidend, die Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren zu erreichen und Interdependenzen zwischen Raumeinheiten zu nutzen bzw. zu regeln. Relative Offenheit von Grenzzonen kann hierbei ein Vorteil, ja sogar ein zwingendes Erfordernis werden.

Für Regionen, in denen Aufgaben der politischen Steuerung organisiert werden, lässt sich damit folgende Begriffsbestimmung ableiten: Regionen sind durch gesellschaftliche Konventionen oder politische Entscheidungen konstruierte Räume, deren Ausdehnung durch die erfüllten Funktionen bestimmt wird.

Diese Definition sollte um einen weiteren Aspekt ergänzt werden: Regionen zeichnen sich durch eine Zwischenstellung zwischen Orten und globalen Räumen aus. In Orten sind die nicht mobilen Aktivitäten gebündelt, während die Globalisierung sich als »Raum der Ströme« (Castells 2002: 466–473) bildet. Der re-

gionale Raum entsteht einerseits durch Verflechtung von Orten bzw. ortsgebundenen Aktivitäten, ist andererseits in seiner Struktur und Funktion abhängig von den nicht an Orte gebundenen Strömen. Das hat zur Folge, dass Regionen zwar einerseits spezifische Besonderheiten aufweisen, sie andererseits aber in zunehmendem Maße gleichzeitig die Vielfalt der überregionalen, nationalen wie internationalen Zusammenhänge abbilden.

Wirtschaftsregionen mit relativ homogenen Strukturen sind selbstverständlich der Spannung ausgesetzt zwischen zentralen Betrieben, die in der internationalen Konkurrenz stehen, und Zulieferfirmen. Regionen, deren Bevölkerung sozio-kulturelle Besonderheiten aufweist und eine starke regionale Identität zeigt, können sich der Durchdringung der modernen Gesellschaft mit verschiedenen Kulturen nicht entziehen.

In Stadtregionen, die durch die Interdependenz zwischen Kernstädten und Umlandkommunen charakterisiert sind, verstärkt sich gerade wegen der globalen Wanderungsbewegungen die soziale Segregation. Es ist diese Zwischenstellung der Region und die dadurch verursachte interne Differenzierung, welche besondere Anforderungen an die regionalpolitische Steuerung stellt.

Regionalisierung:

Warum nimmt die Bedeutung der Regionen zu?

In der modernen Gesellschaft dominieren zwei Strukturierungsprinzipien, die gegen die Relevanz von Regionen sprechen: Die funktionale Differenzierung prägt die Einteilung gesellschaftlicher Teilsysteme, die territoriale Differenzierung liegt der Organisation des Staates zugrunde. Erstere resultiert aus den Vorteilen der Spezialisierung, welche die Effektivität und Anpassungsfähigkeit von Gesellschaften nachhaltig steigert. Letztere ist Ergebnis der Vereinheitlichung von Herrschaft für alle öffentlichen Angelegenheiten. Die Integration von Staatsaufgaben in einem Gebiet ist erforderlich, um Interdependenzprobleme zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen bewältigen zu können. Zudem dient sie der

Organisation demokratischer Prozesse, die eine möglichst weitgehende Kongruenz von Kompetenzbereichen der Herrschaft und dem Kreis der Betroffenen verlangt (Benz 2001: 83–137; Zürn 1998: 237).

Regionen sind zwar territoriale Einheiten, aber sie dienen nicht der territorialen Grenzziehung und der Organisation des politischen Systems. Bezogen auf die Gesellschaft gelten sie daher oft als nicht-moderne (vormoderne oder postmoderne) Strukturformen oder als Ausdruck unterschiedlicher evolutionärer Durchsetzung der funktionalen Differenzierung (Luhmann 1997: 810–812).

Tatsächlich bilden Regionen aber eine wichtige Schnittstelle, an der territoriale und funktionale Organisationsprinzipien aufeinandertreffen. Sie gewinnen an Bedeutung für Bereiche, in denen die Ausübung spezialisierter Funktionen in einem räumlichen Bezugsrahmen stattfindet bzw. nach Räumen differenziert erfolgt (Benz et al. 1999). Dies gilt in erster Linie für die Wirtschaft, deren Entwicklung durch die räumliche Konzentration von sich wechselseitig unterstützenden Produktions- und Dienstleistungsbetrieben, durch spezifische regionale »clusters« (Rehfeld 1999) bestimmt wird. Der internationale Wettbewerbsdruck verstärkt tendenziell die Regionalisierung der Produktionsstrukturen, weil in ihm die kostensenkenden Spezialisierungs- und Kooperationsvorteile wichtiger werden. Ferner können Regionen innovative »Milieus« oder produktive Netzwerke erzeugen (Camagni 1995; Maillat 1998; Scheff 1999).

Im sozio-kulturellen Bereich beobachten wir, dass Regionen zunehmend zu Räumen der verdichteten Sozialbeziehungen und der Identitätsbildung werden. Gefördert wird dies zum einen durch die Auflösung lokaler Gemeinschaften angesichts des Zusammenwachsens von Ortschaften, der Trennung von Wohnorten, Arbeitsorten und Orten der Freizeitbeschäftigung und der damit verbundenen Mobilität der Bevölkerung, die aber weitgehend innerregional bleibt. Zum anderen steigert die Globalisierung die Suche nach kleinräumigen Identifikationsräumen. In Deutschland ist diese Entwicklung dadurch sichtbar geworden,

dass im Vergleich zu den 50er Jahren die Länder deutlich positiver bewertet werden. Nach wie vor sind es aber weniger die durch Gebietskörperschaften festgelegten Räume, sondern historisch gewachsene oder durch geographische, wirtschaftliche oder soziale Eigenarten definierte Regionen, die identitätsstiftend wirken (Mayntz 1995). Dies wird neuerdings durch regionale Kulturpolitik gefördert, wobei damit nicht die Pflege von regionalem Brauchtum gemeint ist, sondern die Bündelung von Kulturangeboten in Regionen, die gleichzeitig diese für Bürger sichtbar machen.

Für den Staat hat die gesellschaftliche Regionalisierung zwei Konsequenzen: Zum einen müssen die mit der räumlichen Differenzierung verbundenen Folgen bearbeitet werden. Dies geschieht durch Programme und Maßnahmen im Politikfeld »Regionalpolitik«, zu denen zentrale wie dezentrale Institutionen beitragen (»Politik für die Region«). Zum anderen müssen neue Formen der räumlichen Organisation von Politik und Verwaltung gefunden werden, die den funktionsspezifischen Raumstrukturen entsprechen. Region wird dadurch zu einem Handlungsraum von Politik, Regionalpolitik zur »Politik in der Region« (Benz/Crow/Holtmann 1998).

Im politisch-administrativen Bereich zeigt sich die zunehmende Bedeutung der Regionen darin, dass die für die Steuerung der räumlichen Entwicklung relevanten politischen und administrativen Aufgaben in den regionalen Handlungsraum verlagert werden (Benz et al. 1999; Fürst 1999; Genosko 1999). Regionalisierung ist dabei eine Folge veränderter Staatstätigkeit, die durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen hervorgerufen wurde. Die Veränderungstendenzen können, in vereinfachender und pointierter Weise, folgendermaßen beschrieben werden:

- Vom Wohlfahrtsstaat zum Dienstleistungsstaat: Seit Mitte der 70er Jahre beobachten wir, dass die Expansion von monetären Sozialleistungen an Grenzen gestoßen ist. Zugleich erkannte man negative Nebenfolgen und Fehlsteuerungen einer Sozialpolitik, die ausschließlich auf der Vergabe von Finanzhilfen für bestimmte Lebenslagen oder Bevölkerungsgruppen beruhte. In der internationalen Konkurrenz nationaler Wirtschaften

sind die Spielräume dieser Form der Sozialpolitik weiter gesunken. Dies gilt auch für die Vergabe von Leistungen zugunsten von wirtschaftsschwachen Regionen mit dem sozialpolitischen Ziel, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse anzustreben.

Die neue Sozialpolitik setzt auf Hilfen zur Selbsthilfe, auf Anreize und Rahmenbedingungen und auf Dienstleistungen. Statt einer Angleichung von standardisiert bewerteten regionalen Lebensverhältnissen sollen die Unterschiede der Kontexte berücksichtigt werden.

- Von der sektoralen zur regional integrierten Wirtschaftsförderung: Die Wirtschaftsstrukturpolitik der Vergangenheit befasste sich schwerpunktmäßig mit Branchen, sei es solchen, die als besonders wachstumsträchtig galten oder solchen, die besonders krisenanfällig waren.

Angesichts der Öffnung der Märkte im Europäisierungs- bzw. Globalisierungsprozess werden sektorale Produktionsstrukturen immer mehr durch transnationale Märkte bestimmt und können durch nationale Politik kaum noch beeinflusst werden.

Beeinflusst werden kann die wirtschaftliche Entwicklung aber durch Gestaltung der Standortbedingungen. Wichtige Standortfaktoren bilden dabei vor allem regionale Infrastrukturen und Produktionsstrukturen, d. h. Vernetzungen zwischen Unternehmen zu »clustern« oder Produktionsketten sowie die Kooperation zwischen Betrieben, Forschungseinrichtungen, Ausbildungsinstitutionen und Verwaltungen. An die Stelle einer auf Einzelbetriebe oder Branchen zielenden Förderpolitik muss daher eine regionalisierte Wirtschaftspolitik treten, die in den Regionen vorhandene Möglichkeiten der Gestaltung von Produktionsstrukturen und Kooperationsbeziehungen nutzt (Thierstein/Leuenberger 1994).

- Von der Wachstumspolitik zur Förderung nachhaltiger Entwicklung: Wirtschaftliches Wachstum wird heute nicht nur nach ökonomischen oder sozialen Maßstäben, sondern auch im Hinblick auf ökologische Effekte bewertet. Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung erfordert die Zusammenschau ver-

schiedener sektoraler Prozesse im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Lebensräume. Als Bezugsrahmen einer entsprechenden Politik erweist sich in der Regel die lokale Ebene als zu klein, die nationale Ebene aber als zu groß (Thierstein/Walser 2000).

- Von der »Top down«-Steuerung zur dezentralen Selbststeuerung: Die genannten veränderten Staatsaufgaben machen die zentrale Steuerung nicht überflüssig. Neben der Regelung von Verteilungskonflikten und der Bewältigung externer Effekte lokaler und regionaler Entscheidungen muss diese dafür sorgen, dass in allen Gebieten die erforderlichen, den jeweiligen Raumverhältnissen angemessenen Leistungen erbracht werden. Steuerung muss aber zugleich die besonderen Bedingungen regional variierender Entwicklungen beachten sowie die dezentralen Problemlösungspotenziale fördern. Sie muss also sowohl regulierend wie motivierend wirken. Dies gelingt durch Formen der »dezentralen Kontextsteuerung« (Vorgabe von institutionellen Regeln für dezentrale Politik; Willke 1989) sowie der »offenen Koordinierung« mittels Standardsetzung, Zielvereinbarungen und Leistungsvergleichen (»benchmarking«). Diese neuen Steuerungsformen fördern dezentrale Selbststeuerung und lenken sie auf Ziele. Sie sind geeignet, »endogene« Prozesse auf den Ebenen zu mobilisieren, die am besten für differenzierte Problemlösungen geeignet sind. Übergeordnete Ziele werden durch Verhandlungen, Wettbewerb oder Kontrollen durch die Öffentlichkeit erreicht.
- Vom staatszentrierten Korporatismus zur regionalen Verhandlungsdemokratie: Regionalisierungsprozesse werden unterstützt durch die Dezentralisierung der Beziehungen zwischen Staat und Verbänden. Das gilt besonders für die Kooperation zwischen Regierungen mit Wirtschafts- und Sozialpartnern, die zunehmend auf die Regionalisierung von Produktionsstrukturen reagieren. Korporatistische Verhandlungssysteme zwischen Staat, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften lösen sich auf der nationalen Ebene auf, sie bilden sich aber auf der regionalen Ebene neu (Karlhofer 2002).

Der Kreis der Beteiligten beschränkt sich allerdings nicht auf die »klassische Triade«, sondern wird um Verbände aus dem sozialen, kulturellen und Umweltbereich erweitert. Damit entsteht eine Form der Verhandlungsdemokratie, die in dem Maße zur Legitimität beiträgt, je mehr die Mehrheitsdemokratie mit ihrer Parteienkonkurrenz in den Gebietskörperschaften kritisiert wird (Vetter 2002). In der Konkurrenz mit etablierten demokratischen Organen kann sie aber auch Konflikte erzeugen.

Man darf allerdings die Regionalisierung nicht als automatischen Prozess begreifen. Zwar sprechen gesellschaftliche Entwicklungen und die »Veränderung der Staatlichkeit« für eine Aufwertung der Region als Ebene staatlicher Aufgabenerfüllung wie als Raum, in dem wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aktivitäten sich verdichten. Die Region wird aber erst dann zu einem politischen Handlungsraum, wenn Akteure in der Region mit dem Ziel gemeinsamer Problemlösungen kooperieren oder wenn die erforderlichen institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden und diese dann von den regionalen Akteuren effektiv genutzt werden.

»Regional Governance«: Steuerung und Koordinierung in der Region

Politische Regionen werden eingerichtet, um Funktionen zu erfüllen. Dazu benötigen sie eine Organisationsstruktur, Verfahrensregeln und Akteure, die für die Funktionserfüllung verantwortlich sind und dementsprechende Entscheidungen treffen bzw. Maßnahmen ergreifen. Strukturen, Prozesse wie Politikinhalt müssen dabei den Funktionen und Aufgaben entsprechen, die sich in einer Region stellen.

Angesichts der Vielfalt von Regionen verbieten sich generelle Aussagen über die beste Regionalorganisation von selbst. Unbestritten ist aber, dass eine einfache »Aufbauorganisation« nicht

geeignet ist, die Herausforderungen der aktuellen Regionalisierungsprozesse zu bewältigen. Notwendig sind vielmehr komplexere Steuerungsstrukturen. Für die Diskussion über Regionalpolitik bedarf es daher eines analytischen Ansatzes, der entsprechende Kategorien liefert.

Besonders geeignet ist hierfür der Begriff »governance«. Er wird in der internationalen Sozialwissenschaft verwendet, um in sehr allgemeiner Weise die Form einer Steuerungsstruktur zu erfassen. Für diesen Begriff gibt es keine eindeutige Definition (vgl. Kooman 1993; Mayntz 1998; Pierre 2000). Üblicherweise bezeichnet er die Regeln, d.h. Organisationsstrukturen, Verfahrensnormen und Entscheidungsprinzipien, nach denen Handlungen von Akteuren im Hinblick auf bestimmte Funktionen koordiniert werden.

Der Begriff verweist auch darauf, dass Regeln nicht das Handeln und die Interaktionen der Akteure vollständig determinieren, sie vielmehr nur insoweit funktionieren, als sie mit der sozialen Praxis kompatibel sind. Im engeren Sinn werden mit »governance« netzwerkartige Strukturen umschrieben, in denen öffentliche und private Akteure zusammenwirken. In der Regionalpolitik werden private Akteure in der Regel zumindest informell beteiligt, sodass auch diese enge Definition im Folgenden anwendbar ist.

Wenn wir dieses Konzept auf die Region übertragen, so lenkt dies unseren Blick nicht allein auf die formale Verfassung bzw. Organisation einer regionalen Planungs- und Verwaltungseinheit, sondern auf die Art und Weise, wie regionale Akteure zusammenwirken. Mit »Regional Governance« (Benz 2002; Fürst 2001) erfassen wir also sowohl die relevanten öffentlichen Organisationen als auch private Akteure wie Unternehmen, Kammern, Verbände und Bürgergruppen.

»Regional Governance« lässt sich durch folgende Merkmale näher bestimmen:

- Interdependenzmanagement als Steuerungsziel: »Regional Governance« zielt auf eine integrierte Politik, aber nicht im Sinne der alten Entwicklungsplanung, sondern durch strategische

Koordination von interdependenten Prozessen (Mayntz 1993). Es geht um die Abstimmung von Plänen und Maßnahmen verschiedener Organisationen und Akteure, die teils gleichgerichtete, teils konkurrierende Ziele verfolgen. Koordination wird verwirklicht durch Entwicklungskonzepte und durch gemeinsame Projekte (wobei meist wichtige »Leitprojekte« im Mittelpunkt stehen).

- Interorganisatorischer Charakter von Regionalpolitik: Regionale Aufgaben werden nicht durch eine staatliche Institution erfüllt, sondern im Zusammenwirken von Organisationen aller Ebenen (europäische Kommission, nationale Förderinstitutionen und Fachbehörden, regionale Planungs- und Verwaltungsbehörden, Kreise und Gemeinden) sowie Organisationen aus dem öffentlichen wie dem privaten Sektor. Die Region stellt, so betrachtet, einen intermediären Handlungsraum dar, der die Grenzen zwischen staatlichen Ebenen wie zwischen Staat und Privatem überschreitet.
- Kombination von Steuerungsmodi (hybride Steuerungsformen): Regionalpolitische Entscheidungen beruhen im Kern auf Verhandlungsprozessen (Kooperation), weil einseitig-autoritäre Durchsetzung von Entscheidungen zu starke Widerstände erzeugt. Kooperation findet aber statt unter Akteuren bzw. Organisationen, die konkurrierende Interessen vertreten. Ausgeprägte Konflikte bestehen etwa zwischen Kommunen in unterschiedlichen Teilregionen, zwischen Unternehmen aus unterschiedlichen Wirtschaftsbranchen oder zwischen Vertretern wirtschaftlicher oder ökologischer Interessen. Diese können durch finanzielle Anreize abgebaut werden, die allerdings in Deutschland weitgehend auf staatlich geregelte kommunale Finanzausgleichssysteme und Förderprogramme beschränkt sind. Anreize können auch die Konkurrenz fördern, die innovative Prozesse stimulieren kann. Verhandlungs-, Anreiz- und Konkurrenzmechanismen sind vielfach eingebettet in institutionelle Strukturen, die im Konfliktfall Mehrheitsentscheidungen durch eine Versammlung gewählter Vertreter oder eine monokratische Entscheidung durch eine Behörde ermöglichen.

Regulierung durch verbindliche Pläne verliert an Bedeutung, sie wird aber flankierend zu Verhandlungen eingesetzt. Dieser Schatten der Hierarchie (Scharpf 1993) ist eine wesentliche Voraussetzung einer effektiven Regionalpolitik. Regionale Steuerungsformen zeichnen sich also regelmäßig durch eine Kombination aus Hierarchie, Anreizen und Kooperation aus. Die konkrete Form von »Regional Governance« lässt sich nach der Art der Kombination zwischen diesen Steuerungsformen bestimmen.

- Informelle und formelle Strukturen: Dauerhafte Verhandlungen verdichten sich oft zu Netzwerken, zu vertrauensgestützten Kommunikationsbeziehungen zwischen zentralen Akteuren der Region. Dauerhaftigkeit kann aber auch durch institutionelle Strukturen gesichert werden. Die Art und das Maß der Stabilisierung von Interaktionen kann als weiteres Merkmal unterschiedlicher Formen von »Regional Governance« betrachtet werden. Diese umfasst sowohl die »interne« Institutionalisierung der Politik in der Region als auch die »externe« Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der Region und anderen Handlungsebenen, die insbesondere auch die Politik für die Region der nationalen und europäischen Ebene einschließt.

Typen von »Regional Governance«

Jede Region hat ihre Eigenheiten. Dies gilt nicht nur für die Raumstruktur (Geografie, Siedlungsstruktur, Wirtschaft, Arbeitsmarkt etc.), sondern auch für die im Laufe ihrer Geschichte entstandenen Formen von »Regional Governance«. Diese Unterschiede können nach den oben genannten Kriterien bestimmt werden. Im Hinblick auf die Bedingungen des regionalpolitischen Erfolgs bietet es sich aber an, zunächst die Organisationsstruktur als Kriterium für die Typisierung zu wählen. Dem liegt die These zugrunde, dass die formale Institutionenordnung (im Sinne der internen Institutionalisierung) die anderen der genannten Bedin-

gungen erfolgreicher regionalpolitischer Kooperation zwar nicht determiniert, aber maßgeblich beeinflusst, sie jedenfalls den Rahmen bilden, in dem sich unterschiedliche Formen von »Regional Governance« bilden.

Die institutionellen Strukturen können bestimmt werden

- nach der Art der Regionsabgrenzung (nach bestehenden Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften oder nach regionalpolitischen Funktionen);
- nach der Rechtsform (Gebietskörperschaft, Verband, privatrechtliche Form, freiwillige Kooperation);
- nach der Instanz, die legitimiert ist, grundlegende Beschlüsse oder abschließende Konfliktentscheidungen zu treffen (Regionalparlament, Verbandsversammlung, Gemeinde-/Kreisräte);
- nach den Kompetenzen (Planungskompetenzen, Durchführungskompetenzen).

Für die deutschen Regionen können demnach folgende Formen unterschieden werden (vgl. ARL 1998; Benz et al. 1999: 59–111; Benz/Frenzel 1999; Diller 2002; Esser/Schamp 2001; Fürst et al. 1990; Potratz 2000):²

- Regionale Gebietskörperschaft: Sie ist in aller Regel nach Verwaltungszwecken abgegrenzt, entsprechend den Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften. Die Rechtsform der Gebietskörperschaft verleiht ihr staatliche Durchsetzungsgewalt. Grundsatz- und Letztentscheidungen trifft ein direkt gewähltes Regionalparlament. Neben Planungskompetenzen verfügt die regionale Gebietskörperschaft über die erforderlichen Zuständigkeiten zur Durchsetzung von Plänen und Programmen. Hinsichtlich des Umfangs der Kompetenzen lassen sich zwei Arten von regionalen Gebietskörperschaften unterscheiden:

2 Zum internationalen Vergleich, der hier nicht weiter berücksichtigt wird, sei auf folgende Publikationen hingewiesen: Heinz 2000; Jouve/Lefèvre 1999; Savitch/Vogel 2002; Van den Berg et al. 1993.

- Regionalkreis mit generellen übergemeindlichen Aufgaben (z. B. Region Hannover);
- regionale Gebietskörperschaft mit sachlich begrenzten regionalpolitischen Aufgaben (z. B. Region Stuttgart, wobei hier die Gebietskörperschaft als »Dach« für regionale Kooperation fungiert).
- Regionalverband: Auch sie sind nach kommunalen Verwaltungsgrenzen abgegrenzt. Rechtsform ist der vereinbarte Zusammenschluss oder ein Zwangsverband auf gesetzlicher Grundlage. Mitglieder sind in der Regel die Kommunen im Verbandsgebiet. Deren Vertreter bilden das oberste Entscheidungsorgan, die Verbandsversammlung. Der Regionalverband verfügt meistens über Planungskompetenzen, teilweise aber auch über fachliche Zuständigkeiten, insbesondere die gemeinsame Erfüllung regionaler Infrastrukturaufgaben. Dabei können folgende Varianten unterschieden werden:
 - einfache Planungsverbände,
 - Mehrzweckverbände (mit der Zuständigkeit für die regionale Entwicklungsplanung und für einzelne Fachaufgaben oder nur für Fachaufgaben),
 - mehrstufige Planungsverbände, in denen Verbände von Kommunen wiederum zu einem Dachverband zusammengeschlossen sind. Diese Organisationsform findet sich in Regionen, die Landesgrenzen überschreiten (z. B. Raumordnungsverband Rhein-Neckar; vgl. auch den Vorschlag in Scharpf/Benz 1991).
- Regionalkonferenzen: Sie werden in funktional abgegrenzten Räumen eingerichtet und können durch Gesetz oder durch Vereinbarung zustande kommen. Meistens sind sie nur schwach institutionalisiert bzw. unterliegen einem Prozess der schrittweisen Institutionalisierung. Allerdings werden sie teilweise an bestehende Verwaltungsorganisationen (Regierungspräsidien, Kreisverwaltungen) angelagert. Als Beratungs- und Beschlussorgan dient die Regionalkonferenz, in der öffentliche und private Vertreter versammelt sind. Verbindlichkeit erlangen Entscheidungen aber meistens nur durch Ratifikation im

Landesparlament oder in kommunalen Räten, da Regionalkonferenzen nur beratende Kompetenzen bei der Aufstellung von Entwicklungskonzepten und Leitprojekten ausüben. Diese können allerdings der Förderpolitik des Landes als Leitlinie dienen (Heinze/Voelzkow 1997; Potratz 2002).

- Regionale Netzwerke: Sie bilden sich in funktional definierten Regionen, deren Abgrenzung oft nicht festgelegt ist, sondern flexibel bleibt. Die Kooperation der regionalen Akteure hat keine Rechtsform. Dementsprechend gibt es auch keine Entscheidungsinstanz, sondern nur die freiwillige Kooperation ohne institutionellen Rahmen auf der Grundlage gemeinsamer Interessen. Regionale Netzwerke können mit oder ohne Führung einer explizit für die Moderation der regionalen Kooperation eingerichteten Organisation entstehen. Zu unterscheiden ist daher zwischen:
 - Netzwerken mit einem organisatorischen Kern, sei es in Form einer Lenkungsgruppe oder einer Entwicklungsagentur (diese Stellen übernehmen Moderations- und Lenkungsarbeiten, sie induzieren freiwillige Kooperation, üben aber keine, im Fall der Entwicklungsagentur allenfalls begrenzte Vollzugskompetenzen aus),
 - Netzwerke ohne einen organisatorischen Kern, d.h. ohne institutionalisierte Führungs- oder Moderationsleistungen.

Als Sonderform zu behandeln sind die Regionen, die Staatsgrenzen überschreiten. Ihnen gemeinsam ist eine funktionale Regionsabgrenzung und eine meistens relativ schwache Institutionalisierung der regionalen Kooperation. Zunehmend werden hier formale Organisationsstrukturen eingerichtet, bis hin zu indirekt gewählten Regionalversammlungen. In der Regel beobachten wir in grenzüberschreitenden Regionen komplexe Organisationsformen, die sich aus mehreren Einrichtungen für spezifische Aufgaben zusammensetzen. Zudem dominiert die freiwillige Kooperation in regionalen Netzwerken (vgl. z.B. Blatter 2000; Beck 1997; Schmitt-Egner 2000; Student 2000).

Übersicht 1: Typen regionaler Organisation

	Regionsabgrenzung	Rechtsform	Entscheidungsinanz	Kompetenzen
Regionale Gebietskörperschaft	kommunale Verwaltungsgrenzen	Gebietskörperschaft	Regionalparlament	rechtsverbindliche Planung, regionale Fachaufgaben
Regionalverband – einfacher Planungsverband – mehrstufiger Planungsverband – Zweckverband	kommunale Verwaltungsgrenzen	Verband (freiwilliger oder Zwangsverband)	Verbandsversammlung	Regionalplanung, regionale Entwicklungskonzepte Fachaufgaben
Regionalkonferenz	funktionale Abgrenzung	Vereinbarung	Regionalkonferenz	Entwicklungskonzept, Leitprojekte
Regionale Netzwerke – mit organisatorischem Kern – ohne organisatorischen Kern	funktionale Abgrenzung flexible Abgrenzung	(Entwicklungsgagentur: öffentliches/privates Unternehmen) keine Rechtsform	keine keine	Entwicklungskonzept, Leitprojekte Ad-hoc-Kooperation

Organisationsstrukturen bilden einen Rahmen. Für die Steuerung und Koordinierung wichtiger ist aber, was wir mit dem Begriff »Regional Governance« bezeichnen, nämlich Regelsysteme und Beziehungsstrukturen zwischen regionalen Akteuren. Sie können durch folgende Merkmale definiert werden:

- Kreis der beteiligten Akteure: eng oder weit, öffentlich oder/und privat, festliegend oder offen;
- Regelsystem,³ d.h. die Kombination aus Steuerungsformen (Hierarchie, Finanz- oder Lastenausgleichssysteme, Anreize; Wettbewerb, Verhandlungen);
- Stabilität der Beziehungen (institutionalisiert, Verträge, Netzwerke, Ad-hoc-Beziehungen).

Die folgende Übersicht charakterisiert die bisher nach der Organisation unterschiedenen Formen nach diesen Merkmalen. Hierbei sind der Regionalverband und die Mehrebenenorganisation getrennt betrachtet. Hinsichtlich der Steuerungsstrukturen macht es einen beträchtlichen Unterschied, ob wir es mit einfachen oder mehrstufigen Verbänden zu tun haben.

3 Der Begriff »Regelsystem« stammt von Gerhard Lehbruch (2000: 15). Er bezeichnet ein Bündel von »Spielregeln«, die teils formell festgelegt, teils in dauerhaften Interaktionen sich als Routinen herausgebildet haben. Regelsysteme erzeugen eine bestimmte Interaktionslogik, die sich aus dem Zusammenwirken von Regeln und Interessen der Akteure ergibt. Für die Hierarchie bedeutet dies z. B., dass die Empfänger von Anordnungen einer übergeordneten Stelle nicht blind gehorchen, sondern versuchen, die Entscheidungen über Anordnungen wie deren Durchsetzung zu beeinflussen. Regeln eines Finanzausgleichs zielen auf Verteilungsgerechtigkeit, die die Beteiligten aber nach ihren Interessen gestalten wollen. In Verhandlungen suchen Akteure nach einer Einigung unter Gleichberechtigten, verfolgen aber auch ihre individuellen Interessen und setzen ihre reale Macht ein.

Übersicht 2: Typen von »Regional Governance«

	Kreis der beteiligten Akteure	Regelsystem	Stabilität der Beziehungen
Regionale Gebietskörperschaft	weit, öffentliche Akteure (Land, Region, Kommunen), festlegend	Regulierung, finanzielle Anreize, Finanzausgleich	institutionalisiert
Regionale Mehrebenenstruktur	weit, öffentliche (Land, Region, Kommunen) und private Akteure, relativ offen	Verhandlungen im Schatten der Hierarchie	institutioneller Rahmen, Vertragsbeziehungen und Netzwerke
Regionaler Planungsverband	eng, öffentliche Akteure (Planungsabteilungen des Landes und der Kommunen), festlegend	Regulierung durch verbindliche Pläne, faktische Verhandlungen	institutionalisiert, Netzwerke
Regionalkonferenz	weit, öffentliche und private Akteure, relativ offen	Verhandlungen, z. T. mit Anreizen	schwach institutionalisiert
Regionale Netzwerke	weit, öffentliche und private Akteure, offen	Verhandlungen	Netzwerke

Die Übersicht zeigt, dass die in Deutschland existierenden Formen von »Regional Governance« unterschiedliche Kombinationen aus hierarchischer Steuerungsstruktur und Verhandlungen in Netzwerken darstellen. Wettbewerb wird dagegen wenig genutzt. Er spielt als externe Steuerungsform regionaler Politik eine wachsende Rolle. Bund und EU führen Regionenwettbewerbe durch mit dem Ziel, Selbststeuerungspotenziale in Regionen zu mobilisieren (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 1999). Die Erfahrung zeigt, dass diese Verfahren zur Mobilisierung von Akteuren, zur Verbesserung der Kooperation und der internen Organisation führt. Als internes Regelsystem wird Wettbewerb dagegen kaum eingesetzt.

Dabei gibt es hierfür theoretische Konzepte wie praktische Beispiele. Die Theorie wird gegenwärtig mit dem Modell der FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdiction) von Bruno Frey und Reiner Eichenberger (1997) diskutiert, sie geht aber zurück auf das Konzept der »service industries« von Vincent Ostrom, Charles Tiebout und Robert Warren (1961). Entsprechende Überlegungen finden sich auch in der »New Public Management«-Diskussion (vgl. Wegener 2002). Die Region wird hier als ein Funktionszusammenhang betrachtet, in dem konkurrierende Organisationen (Dienstleistungsunternehmen, Zweckverbände etc.) Leistungen anbieten. Nachgefragt und erworben werden diese Leistungen von Zusammenschlüssen der Bürger, die entweder eine Art regionale Gebietskörperschaft bilden (so Ostrom, Tiebout und Warren) oder die funktionsspezifische Verbände bilden (so Frey und Eichenberger, die direktdemokratische Verfahren der Präferenzäußerung empfehlen). Der regionale Raum zeichnet sich damit durch eine variable Geometrie aus, wird also durch überlappende Einheiten mit spezifischen Funktionen konstituiert.

Als Praxisbeispiele, die diesem theoretischen Modell nahe kommen, verweisen Frey und Eichenberger zu Recht auf deutsche Zweckverbände. Zumindest im Bereich des Nahverkehrs wurden nach dessen Regionalisierung teilweise Organisationsformen ähnlich dem des FOCJ-Modells gewählt. Dies gilt etwa, wenn ein öffentlich-rechtlicher Zweckverband die Nachfrageseite repräsen-

tiert, diese in Bedarfsplanungen formuliert und die Leistungen aus Angeboten von konkurrierenden (öffentlichen oder privaten) Betreibern auswählt.

In den USA wurde das Modell der konkurrierenden »service industries« in der Region St. Louis verwirklicht, scheint hier allerdings zu einer ausgeprägten Fragmentierung der Region geführt zu haben. Wettbewerbselemente wurden auch in der IBA-Emscherpark genutzt, wo Projekte ausgeschrieben und die besten Lösungen ausgewählt wurden. Sie bildeten hier aber einen Bestandteil einer komplexen Steuerungsstrategie (Kilper 1999).⁴

Wir wissen bislang zu wenig darüber, welche Kombinationen unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen und für welche Problemkonstellationen in Regionen sich am besten bewähren. Aus Untersuchungen ist allerdings bekannt, dass der Erfolg von regionaler Steuerung nicht nur von den Organisationsformen und den institutionalisierten Steuerungsstrukturen, sondern auch von der Mobilisierung der Akteure, den Akteurskonstellationen und einem geeigneten Prozessmanagement abhängt.

Analytischer Ansatz

Kollektive regionale Selbststeuerung setzt Kooperation der Akteure voraus. »Förderliche und hinderliche Faktoren regionaler Selbststeuerung« beziehen sich deshalb auf regionale Kooperation. Sie beeinflussen die Entstehung, den Verlauf, die Effizienz und Effektivität des Verfahrens, die Entscheidungsfindung sowie die Umsetzung der Kooperationsergebnisse. Aber Kooperationserfolge sind nicht identisch mit Erfolgen der Regionalentwicklung. Die Beziehung zwischen regionaler Kooperation und Re-

4 Intraregionale Steuerung durch Wettbewerb eignet sich für spezifische Aufgaben. Sie kann die Probleme erheblich verschärfen. In Großbritannien hat man dies erkannt: Der Modernisierungsansatz des New Public Management wird inzwischen durch das »Join-up-Management« (Pollitt) ergänzt; dies belegt, dass eine Optimierung von »Regional Governance« nur durch hybride Steuerungsstrukturen möglich ist.

gionalentwicklung ist kompliziert. Sie wurde in der Literatur bisher auch noch zu wenig untersucht. Im deutschsprachigen Raum wird üblicherweise unterstellt, dass Kooperation die Regionalentwicklung verbessert, doch es mehren sich auch Stimmen, die solche Zusammenhänge in Zweifel ziehen (z.B. Hellmer et al. 1999; Lagendijk 2001), allerdings immer orientiert an der Frage, ob räumliche Nähe (also territoriale Bindungen) oder eher funktionale Kooperationsbeziehungen für regionale Entwicklungsprozesse relevant seien.

Solche Zusammenhänge sind tatsächlich schwer zu messen. Denn Indikatoren der Regionalentwicklung wie Wirtschaftsentwicklung, Veränderung der Arbeitslosigkeit oder der Lebensqualität sind Ergebnis komplexer Wirkungszusammenhänge, die zudem von regionalen Akteuren nur begrenzt beeinflusst werden können. Was Regionen erreichen können, wirkt darüber hinaus oft erst auf lange Sicht. Sichtbare Erfolgsindikatoren der Regionalpolitik sind zunächst nur die direkten »outputs« der Entscheidungsprozesse, also etwa Entwicklungskonzepte und -planungen, oder die Fähigkeit zum innerregionalen Leistungs- oder Lastenausgleich oder der Vollzug von Planungen und Konzepten. Erfolge in der Konkurrenz um attraktive Ressourcen (Unternehmensansiedlungen, staatliche Einrichtungen oder Fördermittel) sind demgegenüber schon wieder von anderen Faktoren abhängig, so dass Zurechnungsprobleme entstehen.

Deshalb wird diese (Erfolgs-)Beziehung im Folgenden nicht als Kriterium der »Förderlichkeit« oder »Hinderlichkeit« von Einflussfaktoren zugrunde gelegt. Vielmehr werden nur Faktoren benannt, die Kooperation grundsätzlich positiv oder negativ beeinflussen können. Sie finden sich zunächst im Problemfeld und seinen situativen Rahmenbedingungen, sodann im Verhalten der Akteure (Interessen, Handlungsfähigkeit, Kooperationsbereitschaft etc.), ferner im Verhältnis der Akteure zueinander (Machtverhältnisse, Bindungen und Abhängigkeiten, Interaktions-Orientierungen u.ä.), schließlich in den institutionellen Bedingungen (institutionelle Anreiz- und Restriktionswirkungen) und in Bedingungen der prozess-endogenen Eigendynamik. Diese analytische

Differenzierung folgt dem von Mayntz und Scharpf entwickelten Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995), weshalb die zugrunde liegenden Erklärungszusammenhänge hier nicht weiter erläutert werden müssen, sondern auf die relevante Literatur verwiesen werden kann (vgl. Scharpf 2000; Benz 2000).

Zusammengefasst wird die folgende Argumentation organisiert nach

- Faktoren, die die Probleme und situativen Rahmenbedingungen beschreiben (Herausforderungen, Anreizstrukturen, Potenziale, Chancen und Risiken u.ä.),
- Faktoren, die die Akteure und deren Handlungsorientierungen betreffen,
- Faktoren, die sich auf die Akteursstruktur, das Machtverhältnis der Akteure zueinander und auf die Interaktionsorientierung beziehen,
- institutionellen Faktoren, die Handlungen restringieren und kanalisieren,
- prozess-endogenen Faktoren, welche die Eigendynamik der Prozesse beeinflussen (Führungs-/Steuerungsfunktionen, Integrations-/Konfliktregelungsfunktionen, Lernverläufe, Sozialkapitalbildung u.ä.).

Wegen ihrer geringen Operationalisierbarkeit und Generalisierbarkeit werden persönlichkeitsgebundene Faktoren hier nicht weiter verfolgt, wie beispielsweise Persönlichkeitsmerkmale, persönliches Durchsetzungsvermögen, persönliche Sympathien/Antipathien. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie unwichtig wären – im Gegenteil: Meist sind sie die entscheidenden Filtervariablen, die Interaktionsprozesse begünstigen oder behindern können.

Solche Faktorenlisten geben nur Orientierungen und Suchmuster vor. Ihre konkrete Wirkung hängt davon ab,

- wie die Faktoren in der konkreten Situation zusammen wirken,
- wie Akteure ihre Situation und Handlungsbedingungen wahrnehmen (ob sie beispielsweise ihre Abhängigkeit von anderen erkennen und Perspektiven in der Kooperation sehen),

- wie Akteure die Situation bewerten (abhängig von ihrer subjektiven Kosten-Nutzen-Schätzung, ihrer Einstellung zum Handlungsfeld und zu den anderen Akteuren etc.),
- ob es Mechanismen gibt, die die Einflüsse kompensieren oder mildern können.

Zudem macht es einen Unterschied, in welcher Phase der Kooperation man sich befindet. Wenigstens drei Phasen sind relevant: die Initialphase, die Planungsphase und die Vollzugsphase. In der Phase der Initiierung der Kooperation ist der Einfluss der Faktoren, insbesondere ihr Gewicht, anders zu beurteilen als in der Phase des Kooperationsverlaufs (Planungsphase) oder in der Phase der Ergebnissicherung (Verbindlichmachung und Umsetzung von Ergebnissen). In den Phasen des Kooperationsverlaufs und der Ergebnissicherung ist ferner zu differenzieren, ob es sich um eine institutionalisierte oder eine lediglich auf Netzwerken basierende Kooperationsform handelt.

Die inhaltliche Bestimmung der Faktoren basiert auf der Auswertung der Literatur zu:

- Koordinationsprozessen
- regionaler Kooperation/»Regional Governance«
- »interorganizational decision-making«
- politisch-administrativen Konfliktregelungsprozessen
- »lernenden Region-Konzepten«/regionalen Innovationsprozessen
- Netzwerk-Kooperation
- Regionalmanagement⁵

5 Vgl. ARL 1998a, Alexander 1995, Baitsch/Müller 2001 (Kap. 2), Beckmann/Witte 2000, Benz 2001, Benz 2000, Benz 1994, Benz et al. 1999, Braczyk/Heidenreich 1998, Fuchs et al. 2002, Fietkau 1994, Fisher 1994, Fürst et al. 1999, Fürst et al. 2001, Fürst 2001a, Glasl 1999, Hellmer et al. 1999, Messner 1995, Müller/Beyer 1999, Scharpf 2000, Susskind et al. 1999, Wiechmann 1998.

Identifikation der Faktoren

Zweck, Thema und situative Rahmenbedingungen

Zweck, Thema und situative Rahmenbedingungen haben Einfluss darauf, welche konkreten Handlungsanreize bzw. -zwänge die Kooperation initiieren, ob die Interaktion konflikthaltig ist und welche Akteure mobilisiert werden.

Es macht einen Unterschied,

- was Anlass der Kooperation ist: ob es ein akutes Problem der Region ist (was ist ein solches Problem,⁶ wie wird es kollektiv wahrgenommen, wer initiiert den Prozess der Deutung als »kollektives Problem« etc.) oder ob es staatliche Handlungsprogramme sind, auf die eine Region reagieren soll;
- ob es dabei begünstigende »Political opportunity structures« gibt (Maloney/Smith/Stoker 2000), wie förderliche Paradigmata (z. B. Denken in Kategorien von »Wettbewerb der Regionen«⁷ oder »Standort Deutschland«), und ob die Transaktionskosten situativ niedrig sind⁸ oder ob solche Unterstützungen fehlen;
- ob das Thema die Region insgesamt berührt (z. B. Erstellung eines regionalen Entwicklungskonzepts) oder ob es sich um sektorale Kooperationsbedarfe handelt, die in projektgebundene Kooperation unter Sektoralisten münden. Letzteres bildet sich häufig aus konkreten Anlässen und Handlungszwängen »bottom up«, während regionale Themen eher durch Anstoß von außen, also eher »top down« initiiert werden;
- ob die Ergebnisse verbindliche Regelsysteme (z. B. Regional-

6 Offenbar meist ein ökonomisches.

7 Dieser unter wesentlichem Einfluss der EU geschaffene »Europevirus« (Soeters 1993) hat zumindest in Deutschland die regionale Kooperationsbereitschaft der Gemeinden deutlich beschleunigt (Fürst 2000: 82 f.).

8 Beispiel Region Hannover: Die Chance zur Umorganisation der Region Hannover war wesentlich davon mit beeinflusst worden, dass zur selben Zeit der Oberstadtdirektor, der Verbandsdirektor (Kommunalverband) und der Oberkreisdirektor ihre Bindung an ihr Amt aufgaben oder (Oberkreisdirektor) in absehbarer Zeit aufgeben würden.

pläne) oder lediglich orientierende Leitlinien sind (z.B. Leitbilder, Umweltqualitätsziele).

Dabei spielt eine Rolle, wie das Problem definiert und verhandelt wird (als Koordinations-, Kooperations- oder als Verteilungsproblem): Je konflikthaltiger die Themen sind, umso schwerer lassen sie sich in Kooperationen bearbeiten. Typische Kooperationsthemen in Regionen sind solche, die Kommunalhaushalte entlasten (z.B. Zweckverbände für Ver-, Entsorgungs- und Kultureinrichtungen) oder wirtschaftliche Vorteile versprechen (z.B. Regions-Vermarktung).

Wesentlich schwieriger sind dagegen die Themen kooperativ zu bearbeiten, die hohe Kollektivgüteranteile haben (z.B. regionale Standortpolitik) oder die sich schwierig »kartellieren« lassen, weil Individualstrategien von den Teilnehmern als erfolgreicher als kollektive Strategien angesehen werden (z.B. kommunale Standortpolitik).

Akteure

Wesentliche Kriterien zur Beschreibung der Akteure unter Kooperationsaspekten:

- Agieren Akteure als Individuen oder als organisierte Kollektive?
- Treten sie als Generalisten oder als Spezialisten auf?
- Welche Interessen verfolgen sie? (Dies hat Rückwirkungen darauf, wie sie Probleme und Situationen interpretieren.)
- Welche Handlungsorientierung und selbst gewählten Rollen nehmen die Akteure in den Interaktionen ein (z.B. Promotor/ Initiator, Kontrolleur, Mitläufer, Bremser)?

»Kollektive Akteure« müssen – je nach interner Struktur – unterschiedlich hohe interne Konsensbildungskosten tragen und haben generell mehr Schwierigkeiten, die »Fähigkeit zum strategischen Handeln« (Scharpf 2000: 107 f.) zu entfalten. Regionale Koope-

ration ist in Deutschland vor allem Angelegenheit kollektiver Akteure. In den in der Literatur beschriebenen Kooperationen handelt es sich primär um kommunale Akteure, Landesverwaltungen und Kammern; die Unternehmen scheinen sich weitgehend zurückzuhalten; auch Umweltverbände scheinen zwar mitzuarbeiten, erlangen aber offenbar selten größere Bedeutung.

Generalisten (Politiker, Verwaltungsleiter) fühlen sich im Vergleich zu den Spezialisten weniger zur Kooperation gezwungen, weil für sie die Handlungsautonomie einen wesentlich höheren Stellenwert hat und weil sie stärker auf die Unterstützung durch ihre gebietskörperschaftlichen politischen Gremien angewiesen sind. Vermutlich ist regionale Kooperation für kommunale Generalisten als »zweitbeste« Handlungsform, die nur gewählt wird, wenn autonome Entscheidungen nicht möglich oder sub-optimal sind, mit höheren Transaktionskosten belastet als für Sektorialisten.

Die Handlungsorientierung der Akteure wird wesentlich davon beeinflusst, wie sie ihre Interessen definieren und infolgedessen das Kooperationsproblem, aber auch die Interaktionssituation wahrnehmen. Hier spielt hinein, wie ihre Einstellung zu kooperativen Lösungen ist (negative Erfahrungen mit interkommunaler Kooperation können prägend wirken), wie sie ihr Verhältnis zu den anderen Akteuren einschätzen (Risiko der Ausbeutung) und wie günstig sie die Alternative des Allein-Handelns bewerten (vgl. auch Fürst 2000).

Akteurskonstellation

Mit »Akteurskonstellation« beschreibt Scharpf (2000: 87 f.) die »Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundene Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse«. Sie wird ergänzt durch die Interaktionsorientierungen: individualistisch, solidarisch, wettbewerbsorientiert, feindlich und altruistisch. Die Akteurskonstellation prägt die Muster der »Regional Governance« (vgl. Scharpf 2000:

92 f.), denn sie bestimmt wesentlich mit, welche Verfahrensregeln, Entscheidungsprinzipien und eventuell auch Organisationsstrukturen der Interaktion für eine bestimmte Akteurengruppe konsensfähig werden können.

Operationalisiert wird die Akteurskonstellation über a) die Machtverhältnisse (oligarchisch vs. pluralistisch, offene vs. geschlossene Führungszirkel)⁹ und die Zahl der Akteure¹⁰, b) die Interaktionsorientierung, sowie, damit verbunden, c) den präferierten Handlungsmodus (einseitiges Handeln, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen, hierarchische Steuerung). Akteure mit unterschiedlichen Interessen, unterschiedlichen Handlungslogiken, unterschiedlichen Handlungsmustern und Machtpositionen stellen eine schwierige Herausforderung für »Regional Governance« dar.

Allerdings sind dabei die Phasen-Verläufe zu beachten:

- In der Initialphase finden sich Akteure unsystematisch durch Selbstrekrutierung zusammen: Wenn es keinen institutionellen Rahmen gibt, der diese Kooperation kanalisiert und der Selbstrekrutierung gegensteuern kann, bestimmen deren Interessen die Problemwahrnehmung und -definition, den akzeptierten Problemlösungsraum sowie die konsensfähigen Regelsysteme.
- Kommunalpolitische Akteure, vor allem sie Generalisten unter ihnen, tendieren in der Initialphase dazu, Kooperationsituationen unter Verteilungsaspekten wahrzunehmen – schließlich sind sie dem Wohl ihrer Gebietskörperschaft verpflichtet und nicht dem eines übergeordneten Kollektivs. Dementsprechend neigen sie möglicherweise stärker (als Sektoralisten) zu egoistischen oder kompetitiven Handlungen. Die dominante Verteilungsorientierung kann innovative Prozesse behindern, zu-

9 Annahmen: Regionen mit wenigen Akteuren sind hier in günstigerer Position als Regionen mit vielen Akteuren. Wo viele große Gemeinden die Region beherrschen, sind ungünstigere Kooperationsbedingungen zu erwarten als dort, wo die Strukturen mono-zentrisch ausgerichtet sind. Geschlossene Akteurskonstellationen, die über Mitgliedschaften Eintrittsbarrieren aufbauen (z.B. Vereine), entwickeln deutlich andere Modi der Problembearbeitung als offene Konstellationen.

10 Je größer die Zahl der zu beteiligenden Akteure, desto stärker die Formalisierung der »governance«.

- mindest eine freie, sachadäquate Behandlung des Themas beeinträchtigen.
- Die Akteurskonstellation kann in der Initialphase, der Planungsphase und in der Vollzugsphase unterschiedlich sein. Insbesondere verändert sie sich in der Vollzugsphase: Denn dann kommt es auf Trägerschaften, Finanzierung und auf das Umsetzungsmanagement an, das häufig nicht mehr von dem Kreis betrieben wird, der für die Planung/das Leitbild/die Zielsetzung Verantwortung trägt.

Institutionelle Rahmenbedingungen

Zu unterscheiden sind interne und externen institutionelle Rahmenbedingungen. Die externen Rahmenbedingungen präjudizieren die Governance-Formen, während die internen Gegenstand der Interaktionen sein können. Letztere beziehen sich auf die erforderliche Mindestinstitutionalisierung der für Kooperation wichtigen Funktionen (Führung, Administration, Kommunikation, Konfliktregelung/Konsensbildung, Controlling). Dazu gehören:

- a) ein organisatorischer Kern mit administrativen und Controlling-Funktionen,
- b) die Trennung der »Machtpromotoren« (politische Akteure: verteilungsorientiert) von den »Fachpromotoren« (Experten: problemlösungsorientiert),
- c) eine Moderations-/Führungsfunktion und
- d) institutionalisierte Legitimationsinstanzen und -verfahren (z. B. durch Rückkopplung der Kooperationsergebnisse an legitimierte politische Gremien).¹¹

Zu Letzterem gehört auch die Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung.

11 Nordrhein-Westfalen hatte für das Konzept der Regionalkonferenzen vorgesehen, dass die demokratisch legitimierten Gremien der Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Kommunen die regionalen Entwicklungskonzepte beraten sollten (NRW-Handlungsempfehlungen 1990, Punkt 3).

Unterstützt wird der Prozess, wenn es Konfliktregelungssysteme gibt (z.B. für die Verteilung der Vorteile und Lasten) und wenn Kommunikationsbarrieren zwischen den Akteuren innerhalb der Gruppen, aber auch zwischen »Machtpromotoren« und »Fachpromotoren« weitgehend beseitigt wurden (z.B. Vermeidung von Hierarchien, von »In-group-/out-group«-Konstellationen, von Formalisierungen)¹².

Zu klären ist auch, welche rechtlichen Formen unter den jeweiligen Rahmenbedingungen die Mindestinstitutionalisierung einer Region erfordert. Wann empfehlen sich eher »weiche« Formen der Kooperation, wann eher »harte« Regeln, die im Zweifelsfall hierarchische Weisungen oder Mehrheitsentscheide ermöglichen?

Wichtige externe Rahmenbedingungen sind vor allem

- a) die auf die Governance durchwirkenden externen Hierarchien und Regelsysteme (Steuerung durch übergeordnete Ebenen, institutionelle Rahmensetzungen, aber auch zu berücksichtigende Standards, Konfliktregelungsverfahren, finanzielle Lastenausgleichsregelungen u. ä.),
- b) die Organisationsstrukturen der beteiligten Akteure, insbesondere der Kommunen,¹³
- c) das sog. »Mehrebenenproblem« (Benz 2000), d. h. die Art und Weise, wie die Koordination mit Land und Bund erfolgt (was auch die EU-Ebene einbeziehen kann), und
- d) die Gefährdung der Kooperation durch alternative Foren der Problembearbeitung mit niedrigeren Transaktionskosten (Ausweicheffekte).

12 Gerade Interaktionen zwischen politisch-administrativen Handlungsträgern tendieren zur Formalisierung, um einerseits die Akteure durch Regeln der Fairness, der Vermeidung von Macht-Asymmetrien u. ä. zu schützen, und andererseits legitimatorische Funktionen zu sichern.

13 So gelten die Stärkung der Gemeinden durch die Gebiets- und Funktionalreform, die Umwandlung der dualen Gemeindeverfassung in die sog. »eingleisige« Verfassung in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen als kooperationshinderlich. Die Frage ist, ob diese Einschätzung auch für andere Länder zutrifft.

Die Ausweicheffekte entstehen, wenn bestimmte Interaktionen durch hohe Transaktionskosten behindert werden und die Akteure Ersatzlösungen mit niedrigeren Kosten suchen. Typische Beispiele: Regional bearbeitbare Themen werden sektoral abgearbeitet oder multilaterale Fragestellungen werden eher bilateral verhandelt. Denn viele regional bearbeitbare Themen lassen sich sektoral und projektorientiert definieren, was vor allem dann geschieht, wenn Fachpolitiken finanzielle Anreize bieten können;¹⁴ und statt mit vielen Akteuren kooperieren zu müssen, werden oft bilaterale Beziehungen vorgezogen.

Externe Institutionen können die internen Konflikte über Mehrebenen-Bindungen intensivieren, insbesondere dadurch, dass sie den Spielraum für Kompromisse einengen: Kooperationsprozesse können sich nicht entfalten, wenn die Kooperationspartner nur ein sehr enges Verhandlungsmandat haben und ihre Heimatorganisationen jederzeit Kooperationsergebnisse »kassieren« können.

Prozess-endogene Faktoren/Prozessmanagement

Diese Faktoren der Prozess-Eigendynamik spielen eine umso größere Rolle, je weniger die Kooperation förmlich institutionalisiert wurde. Die potenziellen »Störquellen« in der Initial- und Planungsphase sind:

- die Überlagerung des Problem-solving durch restringierende Verteilungskonflikte,
- die Restriktion der Kooperation in (nicht-adäquate) tradierte Denkroutinen und Handlungsmodi,
- gruppendynamische Prozesse, die durch institutionelle Interferenzen (z. B. Mehrebenenproblem) überlagert werden.

14 Aktuell wird die Bildung von »Regional Governance« im ländlichen Raum dadurch erschwert, dass über Bundes-, Landes- und EU-Fördermittel sektorale Kooperationen stark gefördert werden (über das Landwirtschafts-, das Wirtschafts- und das Forschungs-Ressort).

In der Phase der Ergebnissicherung kommen »Störungen« aus Aufgaben der Integration von Projekten in bestehende Umsetzungsstrukturen. Damit verbundene Zusatzbelastungen können zu Ausweichreaktionen führen: Die übertragenen Aufgaben werden zugunsten der Tagesgeschäfte zunächst zurückgestellt, es können latente Widerstände der Vollzugsorgane auftreten etc.

Das Prozessmanagement kann durch eine sachgerechte Akteurszusammensetzung und durch die Gestaltung der Prozesse den Einfluss der prozess-endogenen Faktoren mindern. Bezüglich der sachgerechten Akteurszusammensetzung bieten sich Strategien an wie:

- a) nur die für das Thema relevanten Akteure zusammenzubringen,
- b) die Akteursgruppen handlungsfähig zu gestalten (z.B. durch Organisation unterschiedlicher Funktionsgruppen, wie Lenkungsgruppe, Koordinationsgruppe, Arbeitsgruppen, sowie durch Berücksichtigung von Macht- und Persönlichkeitsbeziehungen),
- c) Regelsysteme zu entwickeln, um den Interaktionsprozess möglichst reibungsfrei zu halten.

Für das Prozessmanagement sind Maßnahmen/Strategien relevant, die geeignet sind,

- die Motivation zu stabilisieren (z.B. durch »Drehbuchgestaltung«¹⁵ und »framing«¹⁶, durch Vermeidung von sperrigen Projekten zu Beginn der Kooperation, durch systematische Festlegung von »Meilensteinen«),

15 Entscheidend ist hier, an den Eigeninteressen der Kooperanten anzusetzen, d.h. mit kollektiven Maßnahmen zu beginnen, die weitgehend durch »Addition der Eigeninteressen« geschaffen werden (»die Akteure in ihrer Befindlichkeit abholen«) und später zu stärker regional-orientierten Maßnahmen überzugehen.

16 Solche »Framing«-Prozesse spielen in Kooperationen offenbar eine wichtige Rolle und können durch Überzeugungsstrategien (z.B. wissenschaftliche Analysen, Kongresse, Einsatz von Massenmedien) mit erzeugt werden (vgl. Schön/Rein 1994).

- Konflikte frühzeitig zu bearbeiten (z.B. durch Bezug auf Interessen statt Positionen, durch Ent-Emotionalisierung von Interaktionen, durch Anpassung der Sprachcodes),
- »Sozialkapital« entwickeln zu lassen (z.B. durch Inszenierungen),¹⁷ Förderung der Akteursvernetzungen,¹⁸
- Lernprozesse zu ermöglichen (z.B. durch Interaktionsprozesse¹⁹ und Organisation der Handlungsabfolgen) und
- um das Umsetzungsmanagement sicherzustellen (z.B. über einen eigenen »Regionalmanager«).

Offene Fragen

Aus dem Katalog relevanter Einflussfaktoren sollen im Folgenden diejenigen herausgestellt werden, die – bezogen auf die »Regional Governance«-Diskussion – besonders diskussionsbedürftig erscheinen, weil sie in ihrem Einfluss auf die Governance-Muster noch wenig untersucht wurden.

Zunächst sollte Einigkeit über den Begriff der »Regional Governance« gewonnen werden. Denn nicht jede regionale Kooperation ist als »Regional Governance« zu bezeichnen. Nach dem Verständnis der Autoren setzt sie von den Beteiligten anerkannte Regeln zur Konsensbildung und Konfliktbearbeitung voraus, d.h. aufbau- und ablauforganisatorische Regeln, Entscheidungsprinzipien und (soziale) Verhaltensregeln. Solche Regeln müssen über einzelne Projekte hinaus generalisierbar sein, d.h. verlässliche Grundlagen der politischen Interaktion in einer Region darstellen.

17 Kooperationsprozesse der Generalisten kommen – im Gegensatz zur projektbezogenen Kooperation von Fachpolitikern – selten spontan zustande. Sie verlangen deshalb einflussreiche Initiatoren (und meist Inszenierungen, um die Wertigkeit der Kooperation im Bewusstsein der Akteure anzuheben).

18 Dazu gehören auch unterstützende gesellschaftliche Zusammenkünfte wie Gespräche beim Bier am Abend, gemeinsame Mittagstische etc.

19 Hier spielen »Leitbildprozesse« eine große Rolle (vgl. Knieling 2000): Auch wenn ihre Ergebnisse häufig nur begrenzt handlungsleitend sind (zu wenig umsetzungsorientiert, zu stark von »Formel-Kompromissen« durchsetzt, zu starke Symbolwirkung), so wird den Prozessen relativ hohe integrierende und bewusstsensändernde Wirkung zugeschrieben.

len, und dazu beitragen, dass eine Region kollektive Probleme »besser« bearbeiten und den regionalen Möglichkeitsraum erweitern kann (vgl. Kooiman 1999: 69 und 79 f.).²⁰ »Regional Governance« wird deshalb von uns gekennzeichnet durch

- interorganisatorische Kooperation und Koordination, und zwar horizontal (gleiche hierarchische Ebenen) wie vertikal (unterschiedliche hierarchische Ebenen),
- den Modus der Verhandlungen, modifiziert durch hierarchische Einflüsse und Wettbewerbsanreize, und
- den Grad der Institutionalisierung der Interaktionen.

Die Regionstypen (Interaktionsmodelle) wurden folglich nach den Merkmalen »Kreis der beteiligten Akteure«, »Interaktionsstruktur« und »Stabilität der Beziehungen« differenziert. Zu fragen ist nun, wie sich diese Merkmale zu spezifischen Formen der »Regional Governance« verbinden und welche Probleme sich daraus ergeben könnten. »Probleme« bezieht sich zum einen auf Selektivitäten der unterschiedlichen Governance-Formen, die darauf zurückzuführen sind, dass nicht alle Akteure gleichen Zugang zur Entscheidungsfindung haben und dass Themen und Lösungsmöglichkeiten nach den – im Governance-System verkraftbaren – Transaktionskosten umformuliert resp. ausgeschlossen werden. Zum anderen bezieht es sich auf Verhaltensmuster, die von den Akteuren bevorzugt wahrgenommen werden, weil sie im Kontext der jeweiligen Governance für die Akteure am vorteilhaftesten sind.²¹

20 Kooiman hat die Literatur zur »Regional Governance« ausgewertet und daraus ein Konzept entwickelt, das »governance« auf drei Ebenen ansetzt, die miteinander verschränkt sind: die Mikro-, Meso- und Makro-Ebene oder »First-order governing« (= Problembearbeitung und Schaffung von neuen Möglichkeiten), »Second-order governing« (strukturelle Steuerungsbedingungen des »First-order governing«, die ihrerseits Gegenstand von Verhandlungen sein können) und »Third-order governing« (normativer Rahmen, der Interaktionsorientierungen, Legitimationsfragen, Akzeptanzfragen etc. zum Gegenstand hat).

21 Beispiele für Verhaltensmuster in diesem Sinne sind z.B. »Free-rider«-Verhalten, »pooling« (schwache Akteure suchen starke zur Unterstützung), »separation« (starke Akteure meiden schwache Mitstreiter) u. ä. (vgl. Pridat 2000: 3).

In der Vermittlung der Merkmale zur »Regional Governance« spielt der Grad der formalen Institutionalisierung, also die Stabilität der Beziehungen, eine wesentliche Rolle. Denn je weniger institutionalisiert die regionale Kooperation ist, umso mehr dominieren persönliche Faktoren, soziale Normen (und deren Bindungskraft) sowie situative Außeneinflüsse. Man könnte diese Aussage über die zeitliche Dimension weiter differenzieren: Je jünger der Kooperationsprozess ist (frühe Kooperationsphase), umso mehr wird er von persönlichen Beziehungen, von der Autorität des Initiators oder von der Kraft der kooperationsbegünstigenden Paradigmata beeinflusst. Wir verzichten hier auf diese Phasen-Differenzierung, weil sie in der deutschen Praxis eigentlich nur bei den netzwerkartigen Kooperationsprozessen Relevanz hat.

Akteure, Akteurskonstellation und Interaktionsmodi

Meist sind es kommunale Politiker und Fachverwaltungen, welche die Initiative ergreifen und weitere Akteure der Wirtschaft und des »Dritten Sektors« integrieren. Wenn förmliche Verfahren hier fehlen, so wird überwiegend per Selbstrekrutierung und Kooperation ausgewählt. Diese bewirken aber meist, dass regionale Kooperationen primär durch organisierte und konfliktfähige Akteure gestaltet werden (Voelzkow 2000). Üblicherweise sind die wichtigsten Akteure Kommunalpolitiker und Kammervereine. Organisierte und konfliktfähige Akteure verdrängen (ungewollt) Einzelpersonen (z.B. Bürger), die sich marginalisiert, nicht gleichberechtigt und nicht einflussreich empfinden. Zudem übernehmen kommunale Akteure meist die Führungsfunktionen.

Berichte über die Praxis der regionalen Kooperation weisen immer wieder darauf hin, dass es schwierig ist, Akteure unterschiedlicher Handlungslogiken (marktgesteuerte Wirtschaft, wählerabhängige Politik, mitgliederabhängiger Dritter Sektor) zu regionaler Kooperation zusammenzubinden. Das hängt u. a. damit zusammen, dass Akteure aufgrund ihrer Bindungen und spezifischen Anreizsysteme auch unterschiedliche Interaktionsorientie-

rungen (im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus) haben, die in unterschiedlicher Intensität den Prozess in Richtung »Verteilungskonflikt« verändern (vgl. Scharpf 2000: 128 ff.):

- Marktorientierte Unternehmen sind eher bereit, regionale Kooperationen als Problem-solving-Prozesse zu verstehen und zur Konstellation der »reinen Koordination« zu tendieren. Hier sind auch Lernprozesse zu beobachten mit der Folge, dass Unternehmen zunehmend ihre Einbindung in die Region akzeptieren und sich für die Region engagieren (z.B. unter Aspekten des »Wettkampfes um Talente«²² oder der »atmen- den Unternehmung«²³);
- Wählerabhängige Kommunalpolitiker (insbesondere Generalisten) tendieren eher dazu, Fragen der Verteilungswirkungen in den Vordergrund zu rücken und der Konflikthaltigkeit der Kooperation größere Aufmerksamkeit zu widmen.

Dabei wird das präferierte Deutungsmuster auch durch das Thema und die konkrete Handlungssituation beeinflusst (Grad der Konflikthaltigkeit, Grad der Kooperationszwänge). Aber es hängt vor allem davon ab, welche Akteure besondere Definitionsmacht besitzen oder an sich ziehen können. Denkbar ist nun,

- dass die Definitionsmacht einseitig bei kommunalen Akteuren liegt und dort primär Sektorialisten (und nicht Generalisten) die regionalen Kooperationen anstoßen. Das führt zu spezifischen Themenschwerpunkten (Infrastruktur, Regionalmarketing, Tourismusförderung u. ä);
- dass Kooperationen, die bottom up entstehen, also nicht über externe Anreize induziert werden, primär über Projekte vorangetrieben werden und damit das Problem erzeugen, ob und

22 Dieses hat im Frankfurter Raum die Großunternehmen bewogen, nach dem Vorbild der IBA Emscher Park eine »Metropolitana« zu fördern.

23 Das hat in Wolfsburg dazu geführt, dass VW mit der Stadt gemeinsam arbeitsmarktbezogene und zuliefererbezogene Entwicklungsprozesse förderte, um durch einen aufnahmefähigeren Arbeitsmarkt das Konzept der »atmen- den Unternehmung« leichter realisieren zu können.

wie projektgebundene »Governance«-Muster zu einer regionalen »governance« verbunden werden.

Die Ausgestaltung der »Regional Governance« hängt folglich auch vom Verhältnis der Individual- zur Gemeinwohlorientierung der Akteurskonstellation sowie von der Kooperationsbereitschaft (und -fähigkeit) der Akteure ab. Diese Interaktionsorientierungen beeinflussen die »Prädispositionen der Akteure für Strategien«, d.h. die Strategie-Vorauswahl, und über diese wiederum, ob Kooperationsbedarf überhaupt wahrgenommen und definiert wird und wie er bearbeitet wird (integrativ oder konfliktiv, regions- oder projektbezogen, dauerhaft oder einmalig etc.).

Wie akteursselektiv die unterschiedlichen Governance-Formen sind, ließe sich empirisch prüfen, etwa daran, ob es in den regionalen Kooperationen einflussreiche Akteure gibt, die nicht zum Kreis der üblichen Beteiligten der regionalen Politik gehören, also nicht Kommunal- und Kammervertreter sind. Zudem könnte beobachtet werden, ob der Kreis der Akteure im Laufe der Kooperation erweitert (oder verkleinert) wurde und, wenn ja, um welche Akteure es dabei in erster Linie ging.

Institutionalisierung

Die externe Institutionalisierung kann hier zunächst zurückgestellt werden. Sie ist zwar sehr einflussreich, hat aber in Deutschland bisher die regionale Kooperation wenig behindert, eher unterstützt: Bestehende Regionalplanungsorganisationen oder IHK-Bezirke wurden als räumlicher Bezugsrahmen für »Regional Governance« genutzt, staatliche Förderprogramme waren für die Initiierung und Lernprozesse in regionaler Kooperation wesentlich u. ä.

Diskussionsbedürftig ist dagegen die interne Institutionalisierung. Denn die regionale Selbststeuerung muss innovatorische Anpassungsprozesse (die möglichst wenig Institutionalisierung benötigen) mit politischen Entscheidungsstrukturen verbinden (die formale Strukturen erfordern). Die Qualität der Selbststeue-

rungsfähigkeit hängt vom »optimalen Mix« zwischen Institutionalisierung und netzwerkartigen Verflechtungen ab. Zu weitgehende Institutionalisierung lähmt vermutlich innovatorische Anpassungsprozesse; zu schwache Institutionalisierung verhindert möglicherweise regionale Handlungsfähigkeit (definiert als Fähigkeit zu Entscheidung, Umsetzung und Controlling von Problemlösungen). Wie findet aber eine Region den »optimalen Mix« von Institutionalisierung und offener Interaktion?

Gibt es dabei wiederum einen strukturellen Bias dergestalt, dass »härtere« Formen der Institutionalisierung bevorzugt werden, wenn Kommunalpolitiker das Sagen haben, während »weichere« vor allem dort genutzt werden, wo Akteure unterschiedlicher Handlungslogiken integriert werden müssen? Lassen sich die Bedingungen präzisieren, wann eher formale Institutionalisierungen, wann stärker offene Interaktionen indiziert sind? Und gibt es bestimmte Institutionalisierungsmuster, die strukturell bevorzugt werden, weil sie auf bekannten Mustern (z.B. in Deutschland: Vereinsmodell) aufbauen können oder bestimmte Akteure begünstigen?²⁴ Welches Mindestmaß an Organisation (organizing capacity: van den Berg et al. 1997)²⁵ braucht eine wettbewerbsfähige Region?

Zweck, Thema und situative Rahmenbedingungen

Für »Regional Governance« sind in diesem Zusammenhang zwei Aspekte wichtig. Zum einen geht es um die Frage, ob Themen und Interaktionszwecke projektbezogen oder regionsbezogen be-

24 Der »Dritte Sektor« präferiert häufig offene Diskussionsforen, die aber für Vertreter der Wirtschaft wegen der hohen Transaktionskosten abschreckend wirken; Letztere bevorzugen straffer »gemanagte« Formen der Kooperation mit der Fähigkeit zu verbindlichen Entscheidungen.

25 Van den Berg et al. (1997) verstehen darunter die Fähigkeit, relevante Akteure zu kollektivem Handeln zusammenzuschweißen, neue Problemlösungen zu entwickeln und umzusetzen. Elemente sind eine organisatorische Kernstruktur, strategische Netzwerke, eine Führungsfunktion, unterstützende Umfeldbedingungen.

handelt werden. Projektbezug reduziert die Akteure auf die vom Projekt Betroffenen; Regionsbezug verlangt, dass alle in einer Region relevanten Gruppen repräsentativ am Prozess beteiligt werden. Zu vermuten ist, dass »Regional Governance« eine inhärente Tendenz hat, den Projektbezug wegen günstigerer Transaktionskosten zulasten des Regionsbezugs zu bevorzugen.

Zum anderen geht es um die Frage der Konfliktregelungskapazität der »Regional Governance« im Verhältnis zum Konfliktregelungsbedarf. Akteure, Akteurskonstellation und institutioneller Rahmen bestimmen wesentlich mit, welche Konfliktregelungskapazität dem Akteursverbund zur Verfügung steht. Daraus leiten sich von den Akteuren wahrgenommene »Transaktionskosten« der Kooperation ab, die in Verbindung mit dem Kooperationsnutzen, also dem Interesse der beteiligten Akteure, die Kooperation aufrecht zu erhalten, die Selektivität der Kooperation beeinflussen, und zwar bezüglich:

- a) bearbeitbarer Themen (wer beeinflusst wie die Problemdefinition),
- b) zugelassenem Problemlösungsraum (welche Rücksichtnahmen wirken restringierend) und
- c) Chance der Umsetzung (welcher Grad der »Sperrigkeit« der Vorhaben wird nicht mehr toleriert).

Allerdings kommt es auch hier auf die prozess-endogene Dynamik an: So können Lernprozesse im Laufe der Kooperation, veränderte Paradigmata in der Wahrnehmung regionaler Themen, insbesondere aber auch der Informationsaustausch mit anderen Regionen (»lesson drawing«; Rose 1991) – etwa im Zuge von Qualitätswettbewerben (bench-marking) – das Spektrum verhandelbarer Themen erweitern.

Theoretisch wird die Organisation der Problembearbeitungsprozesse davon geprägt, welche Aufgaben zu erledigen sind. Denn die Aufgaben erfordern bestimmte Funktionen sowie Akteure, die diese Funktionen in bestimmter Art und zeitlichen Abfolge wahrnehmen. Aber bei Formen der Selbststeuerung, die auf Freiwilligkeit beruhen, werden Institutionen bzw. Regelsysteme

weitgehend ausgehandelt. Da von Personen wahrzunehmende Funktionen sich mit Rollenbildern mischen und neben der sachlichen Komponente immer auch eine sozio-emotionale Komponente haben, werden sie in nicht-institutionalisierten Kooperationen auch stärker von letztgenannter beeinflusst (Gruppendynamik). Es kommt folglich auch auf das prozess-endogene Management der Kooperation an.

Prozess-endogene Faktoren

Die interne arbeitsteilige Strukturierung und Institutionalisierung kann zu Spannungen führen

- zwischen erforderlicher Funktionswahrnehmung (z.B. als Führungs-/Moderationsfunktion, Such- und Entwicklungsfunktion, Controllingfunktion, Abstimmungs-/Konsensbildungsfunktion) und Widerständen der Kooperanten, die damit verbundenen Einfluss- und Machtunterschiede der Akteure zu akzeptieren;
- zwischen Verteilungskonflikten und dem Zwang, zugunsten der Kooperationskohäsion einen hohen Konsensgrad zu erreichen.

Da in diesen Spannungen in gewisser Weise »Sprengstoff« liegen kann, ist für die Entwicklung von »Regional Governance« auch wichtig, wie damit umgegangen wird. Werden Prozessfunktionen vom Prozessmanagement gezielt entwickelt und arbeitsteilig organisiert oder entfalten sich solche Rollen spontan und ungeplant? Wird der Konsensbildung ein zu großes Gewicht zulasten der sachlich adäquaten Problembearbeitung gegeben (die auch »produktive Konflikte« benötigt)?

Je nachdem, wie mit diesen Spannungen umgegangen wird, können »Prädispositionen für Strategien« der Akteure zur Geltung kommen. Beispiel: Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Akteure, auf hierarchische Steuerung zurückgreifen zu können, erzeugt Machtungleichgewichte, die der problem-orientierten Koopera-

tion abträglich sind. Es wäre nun denkbar, dass eine funktionsfähige »Regional Governance« auch dadurch gekennzeichnet ist, dass – je wichtiger die Kooperation von den Beteiligten genommen wird – hierarchische Steuerung an Bedeutung verliert.

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich an der Schnittstelle von der Planungsphase zur Umsetzungsphase, insbesondere dann, wenn in der Planungsphase regionsbezogen (regionale Entwicklungskonzepte), in der Umsetzungsphase aber projektbezogen (Aktionsprogramm) gearbeitet wird. Wie organisiert man den Prozess vom regionalen Entwicklungskonzept zur Umsetzung in konkrete Projekte (mit spezifischer Trägerschaft und Finanzierung)? Wie verhindert man dabei »Rosinenpicken« und »Projektitis«: Flucht in spektakuläre und leicht umsetzbare Projekte mit hohem Eigennutzen für den Träger; Vernachlässigung der »regionalen Wettbewerbsgüter«²⁶ (vgl. Voelzkow 1999: 56 f.)?

Zusammenfassung

Im Folgenden sollen nochmals die Faktoren herausgezogen werden, die für die Diskussion im Workshop besonders wichtig sind.

Faktoren zur Beschreibung der Regionen und ihrer Erfolgsbedingungen

Zweck, Themen, situative Rahmenbedingungen

- Welche Probleme/Themen werden in regionaler Kooperation behandelt?

26 Unter »regionalen Wettbewerbsgütern« versteht Voelzkow im Anschluss an Porter Kollektivgüter, welche die regionale Wettbewerbsfähigkeit im Sinne von *systemischer Wettbewerbsfähigkeit* verbessern (z.B. Qualifikationseinrichtungen für Arbeitnehmer; Forschungseinrichtungen für Betriebe, Beratungseinrichtungen für Innovationstransfer).

- Sind Themen durch institutionell festgelegte Aufgabenbestimmungen vorgegeben oder gibt es Möglichkeiten, diese regionsintern zu bestimmen?
- Welches Ergebnis der Kooperation wird angestrebt?
- Wie stark ist das Ausmaß der wahrgenommenen Verteilungskonflikte?

Akteure

- Welche Akteurstypen sind beteiligt, mit welchen Interessen und Handlungsorientierungen?
- Wodurch wird die Beteiligung geregelt bzw. wer bestimmt darüber?
- Welche Akteure übernehmen Initiativfunktionen?

Akteurskonstellationen

- Wie wurden »Machtpromotoren« und »Fachpromotoren« rekrutiert?
- Welche Akteurskonstellation dominiert die Kooperation (insbesondere Machtungleichgewichte)?
- Welche Interaktionsorientierungen (kooperativ, egoistisch, kompetitiv/feindlich) dominierten anfangs, im Verlauf und in der Phase der Umsetzung?

Institutionalisierung

- Welche interne Institutionalisierung wurde gewählt (Organisationsform)? Wurde dabei gezielt in (entscheidungsorientierte) und (problembearbeitende) Akteursgruppen unterschieden?
- Gibt es spezifische Regelungen zur Lösung innerregionaler Verteilungskonflikte (Lastenausgleichsregelungen)?
- Gab es spezifische förderliche/hinderliche externe Institutionalisierungen (z.B. rechtliche Vorgaben, Abstimmungszwänge, finanzielle Restriktionen oder Unterstützungen, Kommunalverfassung)?
- Welche spezifischen regionalpolitischen Maßnahmen des Landes, des Bundes oder der EU förderten regionale Kooperation (Förderpolitiken; Regionenwettbewerbe)?

Prozess-endogene Faktoren

- Wer hat das Prozessmanagement übernommen?
- Wie wurden die Akteure zur Kooperation motiviert?
- Welche besonderen (nicht-alltäglichen) Maßnahmen/Strategien wurden im Prozessmanagement erprobt? Insbesondere: Wie wurden potenzielle Verlierer integriert?
- Wie wurde die Beteiligung von Unternehmen und anderen gesellschaftlichen Interessen bzw. der Öffentlichkeit organisiert?
- Wie wurde die Verbindung zwischen Leitbild-/Zielfestlegung und Umsetzung konkreter Projekte hergestellt (Identifikation relevanter Projekte, Priorisierung, Identifikation der Trägerschaften, Finanzierung, Controlling der Umsetzung)?

Stärken und Schwächen, Erfolge und Misserfolge

- Welches sind die spezifischen Stärken und welches die Schwächen der Region?
- Worin zeigen sich wichtige Erfolge der Regionalpolitik? Welche Misserfolge sind festzustellen?

Fragen zur allgemeineren Diskussion der »Regional Governance« in Deutschland

Zweck, Themen, situative Rahmenbedingungen

- Ist die Beobachtung generalisierbar, dass Governance-Formen sich themen(issue-)spezifisch entwickeln (und kaum regional) und dass es außerordentlich schwierig ist, Akteure unterschiedlicher Handlungslogiken (Wirtschaft, Politik, Dritter Sektor) zu regionaler Kooperation zusammenzubinden?
- Lassen sich inzwischen »selbstverstärkende« oder stabilisierende Entwicklungen der regionalen Kooperation beobachten, etwa, indem sektor-übergreifende Muster der regionalen Selbststeuerung aufgebaut werden oder neue, auch nicht-kommunale Themen in die regionale Selbststeuerung einbezogen werden?

Akteure

- Gibt es in einzelnen Regionen Akteure, die nicht zum Kreis der üblichen Beteiligten in der regionalen Politik gehören?
- Wurde der Kreis der Akteure im Laufe der Kooperation erweitert (oder verkleinert)?

Akteurskonstellationen

- Gibt es spezifische Konflikte oder Machtungleichgewichte, die mit dem Regionstyp zusammenhängen?
- Wurden besondere Lösungen gefunden, um die daraus resultierenden Kooperationsprobleme zu bewältigen?
- Wie werden die issue-gebundenen Governance-Formen zu einer »Regional Governance« koordiniert?

Intitutionalisierung

- Wie findet eine Region den »optimalen Mix« von Institutionalisierung und offener Interaktion? Lassen sich die Bedingungen präzisieren, wann stärker Institutionalisierung, wann stärker offene Interaktion indiziert sind?
- Welches Mindestmaß an Organisation braucht eine wettbewerbsfähige Region?

Prozess-endogene Faktoren

- In nicht-institutionalisierter Kooperation werden die damit verbundenen Funktionen eher informell wahrgenommen, z. B. als Führungs-/Moderationsfunktionen, Such- und Entwicklungsfunktion, Controllingfunktionen, Abstimmungs-/Konsensbildungsfunktion. Werden in funktionsfähigen Governance-Formen solche Funktionen gezielt entwickelt und arbeitsteilig organisiert oder entfalten sie sich spontan und ungeplant?
- Wie organisiert man den Prozess vom Regionalen Entwicklungskonzept zur Umsetzung in konkrete Projekte (mit spezifischer Trägerschaft und Finanzierung)? Wie verhindert man dabei »Rosinenpicken« und »Projektitis«?

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). *Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtre-gionen*. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 204. Hannover 1998.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung. *Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit*. ARL-Materialien Nr. 244. Hannover 1998(a).
- Alexander, E. R. *How organizations act together. Interorganizational coordination in theory and practice*. Amsterdam 1995.
- Baitsch, C., und B. Müller (Hrsg.). *Moderation in regionalen Netzwerken*. München 2001.
- Beck, J. *Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik – Rahmenbedingungen, Funktionsweisen, Folgen*. Baden-Baden 1997.
- Beckmann, K., und A. Witte. »Stadtplanung im Rahmen von Public Private Partnership – Erfahrungen, Chancen, Risiken«. In: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport NRW (Hrsg.). *Stadtentwicklung. Neue Kooperationsformen und Partnerschaften*. Düsseldorf 2000: 7–28.
- Benz, A. »Vom Stadt-Umland-Verband zu ›Regional Governance‹ in Stadtre-gionen«. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 40, H.2 (i. E.) 2002.
- Benz, A. *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*. München und Wien 2001.
- Benz, A. »Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenen-systemen«. In: Werle, R., und U. Schimank (Hrsg.). *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt/Main und New York 2000: 97–124.
- Benz, A. *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden 1994.
- Benz, A., und A. Frenzel. »Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene«. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Grundriß der Landes- und Regionalplanung*. Hannover 1999: 341–350.

- Benz, A., Crow, K., und E. Holtmann. »Regionen und regionale Politik – eine Einführung«. In: Benz, A., und E. Holtmann (Hrsg.). *Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer*. Opladen 1998: 15–29.
- Benz, A., Fürst, D., Kilper, H., und D. Rehfeld. *Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven*. Opladen 1999.
- Blatter, J. *Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika*. Baden-Baden 2000.
- Braczyk, H.-J., und M. Heidenreich. »Regional Governance structures in a globalized world«. In: Braczyk, H.-J., und M. Heidenreich (Hrsg.). *Regional Innovation Systems*. London und Bristol 1998: 414–440.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). *Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung*. Werkstatt Praxis Nr. 5. Bonn 1999.
- Camagni, R. »The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in European lagging regions«. In: *Papers in Regional Science* (74) 1995: 317–340.
- Castells, M. *Das Informationszeitalter I: Die Netzwerkgesellschaft*. Opladen 2002.
- Cohen, M. D., March, J. H., und J. P. Olsen. »A garbage can model of organizational choice«. In: *Administrative Science Quarterly* (17) 1972: 1–25.
- Deutsch, M. »Constructive conflict resolution. Principles, training, and research«. In: *Journal of Social Issues* (50) 1994: 13–32.
- Diller, C. *Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland*. Opladen 2002.
- Ellwein, Th., und J. Mittelstraß (Hrsg.). *Regionen – Regionalismus – Regionalentwicklung*. Oldenburg 1996.
- Esser, J., und E. W. Schamp. *Metropolitane Region in der Vernetzung*. Frankfurt/Main und New York 2001.
- Esser, H. »Habits«, »Frames« und »Rational Choice« – die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung des Befragtenverhaltens)«. In: *Zeitschrift für Soziologie* (19) 1990: 231–247.

- Förderverein Umweltmediation e.V. *Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung*. Bonn 1999.
- Fietkau, H.-J. *Leitfaden Umweltmediation. Hinweise für Verfahrensbeteiligte und Mediatoren (FS II 94–323)*. Berlin 1994.
- Fisher, R. J. »Generic principles for resolving intergroup conflict«. In: *Journal of Social Issues* (50) 1994: 47–66.
- Frey, B., und R. Eichenberger. »Competition among Jurisdictions. The Idea of FOJC«. In: Gerken, L. (Hrsg.) *Competitions among Institutions*. London 1997: 209–229.
- Fuchs, O., Fürst, D., und R. Rohr-Zänker. *Neue Kooperationsformen zwischen Kommune, Bürgern und Wirtschaft*. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. (Werkstatt. Praxis 2/2002).
- Fürst, D. »Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?« In: *Raumforschung und Raumordnung* (59) 2001: 370–380.
- Fürst, D. »Die ›learning region‹ – Strategisches Konzept oder Artefakt?« In: Eckey, H.-F., u. a. (Hrsg.). *Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftspolitische Herausforderungen*. Stuttgart 2001(a): 71–90.
- Fürst, D. »Regionale Politik in Grenzregionen als kooperativer Lernprozess«. In: *Neues Archiv für Niedersachsen* (2) 2000: 73–94.
- Fürst, D. »Regionalisierung – die Aufwertung der regionalen Steuerungsebene?« In: ARL (Hrsg.). *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. Hannover 1999: 351–363.
- Fürst, D., u. a. *Modellvorhaben Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Oktertal/nordwestliches Harzvorland*. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Werkstatt. Praxis 2/2001).
- Fürst, D., u. a. »Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen«. In: *Raumforschung und Raumordnung* (57) 1999: 53–58.
- Fürst, D., und H. Schubert. »Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle der Netzwerke«. In: *Raumforschung und Raumordnung* (56) 1998: 352–361.
- Fürst, D., Klinger, W., Knieling, J., Mönnecke, M., und H. Zeck.

- Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen.* Baden-Baden 1990.
- Geißel, B., und C. Kern. »Soziales Kapital und Lokale Agenda 21«. In: Heinelt, H., und E. Mühlich (Hrsg.). *Lokale »Agenda 21«-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse.* Opladen 2000: 257–276.
- Genosko, J. *Netzwerke in der Regionalpolitik.* Marburg 1999.
- Glasl, F. *Konflikt-Management. Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater.* 6. Auflage. Bern und Stuttgart 1999.
- Heinz, W. *Stadt und Region. Kooperation oder Koordination. Ein internationaler Vergleich.* Stuttgart 2000.
- Heinze, R. G., und H. Voelzkow (Hrsg.). *Die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen.* Opladen 1997.
- Hellmer, F., u. a. *Mythos Netzwerke. Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel.* Berlin 1999.
- Hrbek, R., und S. Weyand. *betrifft: Das Europa der Regionen.* München 1994.
- Jehn, K. A. »A qualitative analysis of conflict types and dimensions in organizational groups«. In: *Administrative Science Quarterly* (42) 1997: 530–557.
- Jouve, B., und C. Lefèvre (Hrsg.). *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique.* Paris 1999.
- Karlhofer, F. »Sozialpartnerschaftliche Interessenvermittlung in föderativen Systemen. Ein Vergleich Deutschland – Österreich – Schweiz«. In: Benz, A., und G. Lehmsbruch (Hrsg.). *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive* (PVS-Sonderheft 32). Wiesbaden 2002: 234–253.
- Keating, M. »The Political Economy of Regionalism«. In: Keating, M. (Hrsg.). *The Political Economy of Regionalism.* London 1997: 17–40.
- Kilper, H. *Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion.* Opladen 1999.
- Knieling, J. *Leitbildprozesse und Regionalmanagement.* (Beiträge zur Politikwissenschaft Bd. 77) Frankfurt/Main u. a. 2000.

- Kooiman, J. »Social-political governance. Overview, reflections and design«. In: *Public Management* (1) 1999: 67–92.
- Kooiman, J. (Hrsg.). *Modern Governance*. London 1993.
- Läpple, D. »Zwischen gestern und übermorgen. Das Ruhrgebiet – eine Industrieregion im Umbruch«. In: Kreibich, R., u. a. (Hrsg.). *Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen*. Essen 1994: 37–51.
- Legendijk, A. »Three stories about regional salience«. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* (45) 2001: 139–158.
- Lawson, C., und E. Lorenz. »Collective learning, tacit knowledge and regional innovative capacity«. In: *Regional Studies* (33) 1999: 305–317.
- Le Galès, P. »Gouvernement et gouvernance des régions: faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations«. In: Le Galès, P., und Chr. Lequesne (Hrsg.). *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris 1997: 237–263.
- Le Galès, P., und H. Voelzkow. »The governance of local economies. Introduction«. In: Crouch, C., u. a. (Hrsg.). *Local production systems in Europe: Rise or Demise?* Oxford 2001: 1–24.
- Lehmbruch, G. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 3. erw. Auflage. Wiesbaden 2000.
- Luhmann, N. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt/Main 1997.
- Maloney, W., Smith, G., und G. Stoker. »Social capital and urban governance: Adding a more contextual ›top-down‹ perspective«. In: *Political Studies* (48) 2000: 802–820.
- Maillat, D. »Innovative milieux and new generations of regional policies«. In: *Entrepreneurship & Regional Development* (10) 1998: 1–16.
- Mayntz, R. »Governing failures and the problem of governability: Some comments on an emerging paradigm«. In: Kooiman, J. (Hrsg.). *Modern Governance*. London 1993.
- Mayntz, R. »Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart«. In: Bentele, K., Reissert, B. und R. Schettkat (Hrsg.). *Die Re-*

- formfähigkeit von Industriegesellschaften*. Frankfurt und New York 1995: 131–144.
- Mayntz, R. »New Challenges to Governance Theory«. Jean Monnet Chair Paper (50). Robert Schuman Centre of the European University Institute. Florenz 1998.
- Mayntz, R., und F. W. Scharpf. »Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus«. In: Mayntz, R. und F.W. Scharpf (Hrsg.). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt und New York 1995: 39–72.
- Messner, D. *Die Netzwerkgesellschaft: Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*. Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik. Köln 1995.
- Müller, B., und B. Beyer. *Regionalentwicklung im kommunalen Verbund. Städteverbände in Sachsen, Dresden, München*. Region und Stadt Band 3. Dresden U.P 1999.
- NRW-Handlungsempfehlungen. Handlungsempfehlungen »Regionale Entwicklungskonzepte« des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (26.11.1990).
- Offe, C., und S. Fuchs. »Schwund des Sozialkapitals? Der Fall Deutschland«. In: Putnam, R. D. (Hrsg.). *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*. Gütersloh 2001: 417–451.
- Ostrom, V., Tiebout, Ch., und R. Warren. »The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry«. In: *The American Political Science Review* (55) 1961: 831–842.
- Pierre, J. (Hrsg.). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford 2000.
- Pintaris, S. »Der ›Region‹ auf der Spur«. In: Althaler, K. S., u. a. (Hrsg.). *Sozioökonomische Forschungsansätze*. Marburg 1995: 265–289.
- Potratz, W. *Dezentral und koordiniert? Die Innenwelt der regionalisierten Strukturpolitik in NRW*. München 2000.
- Priddat, B. P. *Governance im globalen staatsfreien Raum: »Third party enforcement«*. Manuskript 2000.

- Putnam, R. (Hrsg.). *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*. Gütersloh 2001.
- Rehfeld, D. *Produktionscluster. Konzeption, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik*. München 1999.
- Rose, R. R. »What is lesson-drawing?« In: *Journal of Public Policy* (11) 1991: 3–30.
- Rubin, J. Z. »Models of conflict management«. In: *Journal of Social Issues* (50) 1994: 33–45.
- Sabatier, P. A. »Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik«. In: Héritier, A. (Hrsg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. (PVS-Sonderheft 24) Opladen 1993: 116–148.
- Savitch, H. V., und R. K. Vogel (Hrsg.). *Regional Politics America in a Post-City Era*. Urban Affairs Annual Review 45. Louisville 2002.
- Scharpf, F. W. *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen 2000.
- Scharpf, F. W. »Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen«. In: Héritier, A. (Hrsg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. (PVS-Sonderheft 24) Opladen 1993: 57–83.
- Scharpf, F. W. »Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen«. In: Benz, A., Scharpf, F. W., und R. Zintl. *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt und New York 1992: 51–96.
- Scharpf, F. W. »Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts«. In: *Politische Vierteljahresschrift* (32) 1991: 621–634.
- Scharpf, F. W., und A. Benz. *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden 1991.
- Scheff, J. *Lernende Regionen. Regionale Netzwerke als Antwort auf globale Herausforderungen*. Wien 1999.
- Schmitt-Egner, P. *Handbuch der Europäischen Regionalorganisa-*

- tionen. *Akteure und Netzwerke des Transnationalen Regionalismus von A bis Z*. Baden-Baden 2000.
- Schön, D. A., und M. Rein. *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York 1994.
- Soeters, J. L. »Managing euregional networks«. In: *Organization Studies* (14) 1993: 639–656.
- Stoker, G. »Urban political science and the challenge of urban governance«. In: Pierre, J. (Hrsg.). *Debating governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford 2000: 91–109.
- Student, Th. *Regionale Kooperation zwischen Integration und Konkurrenz. Zusammenarbeit an der deutsch-niederländischen Grenze im Rahmen der Ems Dollart Region und der Neuen Hanse Interregio*. Baden-Baden 2000.
- Susskind, L., McKearman, S., und J. Thomas-Larmer (Hrsg.). *The consensus building handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks/Ca. 1999.
- Thierstein, A., und Th. Leuenberger. »Der Prozeß der Internationalisierung: Handlungsspielraum für Regionen?« In: *Aussenwirtschaft* (49) 1994: 497–525.
- Thierstein, A., und M. Walser. *Die nachhaltige Region. Ein Handlungsmodell für Bern*. Bern 2000.
- Van den Berg, L., Braun, E., und J. van der Meer. »The organizing capacity of metropolitan regions«. In: *Environment and Planning C: Government and Policy* (15) 1997: 253–272.
- Van den Berg, L., van Klink, H. A., und J. van der Meer. *Governing Metropolitan Regions*. Aldershot 1993.
- Vetter, A. *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Gestaltungsspielräume, lokale Institutionenstrukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen und nationalen Politik im europäischen Vergleich*. Opladen 2002.
- Voelzkow, H. »Regieren im Europa der Regionen. Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, vom Makro-Korporatismus zum Meso-Korporatismus?« In: *Informationen zur Raumentwicklung* (9/10) 2000: 507–516.
- Voelzkow, H.: »Die Governance regionaler Ökonomien im internationalen Vergleich: Deutschland und Italien«. In: Kraus, G.,

- Fuchs, G., und H.-G. Wolf (Hrsg.). *Die Bindungen der Globalisierung*. Marburg 1999: 48–91.
- Wall, J. A. Jr., und A. Lynn. »Mediation. A current review«. In: *Journal of Conflict Resolution* (37) 1993: 160–194.
- Wegener, A. *Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland*. Berlin 2002.
- Wiechmann, Th. *Vom Plan zum Diskurs? Anforderungen, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland*. Baden-Baden 1998.
- Willke, H. *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*. München 1989.
- Zürn, M. *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt/Main 1998.

2 Praxisbeispiele

2.1 Kooperation in institutionalisierten Strukturen

Regionale Steuerung am Beispiel des Verbands Region Stuttgart

(Dr. Bernd Steinacher, Regionaldirektor Verband Region Stuttgart)

Die Diskussion um die Stärkung der regionalen Ebene wird regelmäßig mit falschen Begriffen geführt. Dabei wird diskutiert über die Abgrenzung zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben, die Organisation von Rechtsaufsicht und Fachaufsicht, die Existenz von Regierungspräsidium oder Regionalkreis, die Verlagerung der Gewichte zwischen der Zentralregion eines Landes und dem räumlichen Umfeld. Da diese Fragestellungen dazu führen, die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger in die bisher vorhandenen rechtlichen Kategorien einzupassen, führt der Verband Region Stuttgart diese Diskussionen nicht weiter. Vielmehr muss die Regionalentwicklung mit Themen beginnen, die an die Lebensverhältnisse der Menschen anknüpfen. Dort, wo Menschen leben und arbeiten, müssen öffentliche Aufgaben durch regionales Management erfüllt werden.

Aktuelle Begriffe der Regionalentwicklung sind in Stuttgart:

- Wettbewerb der Standorte,
- Globalisierung der Wirtschaft,
- Flächenverbrauch und Zersiedelung,
- neue Konzepte für eine umweltverträgliche Mobilität,

- nachhaltige Finanzierbarkeit des ÖPNV,
- Kostenoptimierung öffentlicher Einrichtungen.

Die Region Stuttgart ist die zentrale Region des Landes Baden-Württemberg und umfasst den Stadtkreis Stuttgart und die fünf umliegenden Landkreise mit insgesamt 179 Städten und Gemeinden. In der hochverdichteten Region leben 2,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Wichtige Merkmale der Region Stuttgart sind neben der Bevölkerungsdichte mit 718 Einwohnern pro Quadratkilometer die hohe Wirtschaftskraft mit über 80 Milliarden Euro Bruttoinlandsprodukt (1998) und eine besondere internationale Verflechtung, die sich an einer Exportquote der Industrie von 51 Prozent zeigt. Am Beispiel des Verbands Region Stuttgart lässt sich ein Modell regionaler Steuerung in einem Ballungsraum aufzeigen, das sich an den Lebensverhältnissen der Menschen orientiert.

Zweck, Themen und situative Rahmenbedingungen

Die Themen regionaler Kooperation ergeben sich aus den gesetzlich geregelten Aufgaben des Verbands Region Stuttgart. Dieser wurde 1994 mit dem Landesgesetz »Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart« gegründet. Seine Pflichtaufgaben, die sich in die Bereiche Infrastruktur, Verkehr, Wirtschaft und Umwelt gliedern lassen, sind:

- Regionalplanung
- Infrastrukturplanung
- Regionalverkehrsplanung
- Regional bedeutsamer Schienennahverkehr (z. B. Trägerschaft für die S-Bahn)
- Wirtschaftsförderung
- Tourismus-Marketing
- Landschaftsrahmenplanung
- Landschaftsparks
- Teile der Abfallwirtschaft

Hinzu kommen als freiwillige Aufgaben: Messe-Beteiligung, die Trägerschaft und Organisation regional bedeutsamer Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Kongresse.

Die Aufgaben sind gesetzlich geregelt. Eine Ausgestaltung und Veränderung der regionalen Zuständigkeiten ist dennoch möglich. Freiwillige Aufgaben können durch einen Zweidrittelmehrheitsbeschluss der Regionalversammlung übernommen werden. Beschlossen wurde beispielsweise 1997 die Beteiligung des Verbands an dem Bau und der Finanzierung der neuen Messe. Ein weiteres Beispiel für flexibles regionales Handeln ist die Wirtschaftsförderung, die auf die eigens gegründete »Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH« (WRS) übertragen wurde. Neue Arbeitsfelder, Instrumente und Projekte der Wirtschaftsförderung kristallisieren sich regelmäßig heraus. Auch per Gesetz wurde der Aufgabenkatalog des Verbands bereits geändert, 1999 kamen Konzeption und Planung eines Landschaftsparks Mittlerer Neckar hinzu.

Das Land Baden-Württemberg wollte 1994 die Region Stuttgart stärken. Die Zusammenarbeit in der Region sollte enger werden, um im Wettbewerb mit den übrigen Standorten Deutschlands, Europas und der Welt konkurrenzfähig zu bleiben. Anstöße zur Verbandsgründung gingen, öffentlich von der Wirtschaft vertreten, von der Industrie- und Handelskammer aus. Dieser Druck wurde durch die Medien transportiert und verstärkt. Hinzu kam die landespolitische Konstellation einer großen Koalition. Die Rahmenbedingungen, die die IHK zu einem Fürsprecher einer handlungsfähigen Regionaleinheit machten, waren stark von einer wirtschaftlich schwierigen Entwicklung gekennzeichnet, die nicht an der Grenze einzelner Gemeinden Halt machte, sondern die gesamte Region und ihre Einwohnerinnen und Einwohner betraf. Hohe Arbeitsplatzverluste in der wirtschaftlich stärksten Region des Landes – 1992 bis 1998 waren es 120 000, was zehn Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entsprach – zeigten die Probleme auf. Durch die Gründung des Verbands Region Stuttgart sollte eine eigenständige handlungsfähige Regionaleinheit entstehen.

Verteilungskonflikte zwischen einzelnen Kommunen werden

hier nicht primär als regionales Problem thematisiert, und der Verband Region Stuttgart ist kein Instrument des Kommunalen Finanzausgleichs. Von Vorteil ist hier die polyzentrale Struktur der Region mit ihren bevölkerungs- und wirtschaftsstarke Zentren rund um die Landeshauptstadt, d.h. die Region ist nicht nur auf eine einzelne Agglomeration ausgerichtet.

Institutionalisierung

Der Verband Region Stuttgart ist nach der Typisierung von »Regional Governance« als Regionale Gebietskörperschaft mit sachlich begrenzten regionalpolitischen Aufgaben zu verstehen. Per Landesgesetz in einem Top-down-Prozess geschaffen, arbeitet der Verband in der Rechtsform »Körperschaft des öffentlichen Rechts«. Eine Besonderheit liegt darin, dass diese Organisationsform mit eigenem Parlament und weitreichenden Planungs- und Trägerschaftsaufgaben nur für den Ballungsraum Stuttgart und nicht für die übrigen Teile des Landes Baden-Württemberg geschaffen wurde.

Wichtigstes Organ ist die direkt vom Volk gewählte Regionalversammlung. Eine eigenständige politische Organisation und das demokratische Prinzip der Mehrheitsentscheidung bilden ein gutes Fundament für regionale Kooperationen. Die 90 ehrenamtlichen Mitglieder der Regionalversammlung verstehen sich als Vertreterinnen und Vertreter der ganzen Region, die über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinaus denken und arbeiten und häufig parteiübergreifend gemeinsame Wege für die Weiterentwicklung der Region Stuttgart suchen.

Geleitet wird der Verband von einer Doppelspitze mit dem ehrenamtlichen Verbandsvorsitzenden und dem hauptamtlichen Regionaldirektor.

Der Verband Region Stuttgart ist nicht als Instrument des Kommunalen Finanzausgleichs zu verstehen, sodass er nur sehr eingeschränkt bei innerregionalen Verteilungskonflikten gegensteuern kann. Bei einzelnen Regionalprojekten bzw. Förderpro-

grammen wird versucht, wirtschaftlich schwache Teilräume besonders zu fördern (Beispiel interkommunale Gewerbegebiete und Standortkonferenzen).

Anreize zur Erschließung von neuen regionalen Themenfeldern und zur Initiierung von regionalen Kooperationen und Netzwerken wurden schon mehrfach durch Wettbewerbe insbesondere des Bundes gegeben. Beispielhaft zu nennen sind der BioRegion- und BioProfile-Wettbewerb des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft zur Förderung der Biotechnologie, EXIST für Existenzgründerprogramme, MOBILIST – Mobilität in Ballungsräumen sowie »Regionen der Zukunft« des Bundesbauministeriums. Aus dem europäischen Sozialfonds erhält die Region finanzielle Unterstützung für das Projekt »Mentoring für gering qualifizierte Frauen«. Die Region Stuttgart hat durch Wettbewerbe in den vergangenen Jahren rund 146 Millionen Euro Fördermittel eingeworben.

Akteure

Wichtige Akteure und Partner in der Region Stuttgart sind durch die 179 Mitgliedsgemeinden, die fünf Landkreise und den Stadtkreis Stuttgart gegeben. Hinzu kommen die 90 Abgeordneten der Regionalversammlung, die in der zweiten Legislaturperiode sechs Fraktionen angehören.

Die Gründung des Verbands Region Stuttgart markiert aber auch den Beginn einer intensiven Zusammenarbeit regionaler Partner aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Gesellschaft. Ihre kollektiven Akteure haben sich selbst regional organisiert oder neu gegründet: Industrie- und Handelskammer, Gewerkschaften, Handwerkskammer, Kirchen, Umweltverbände, Forum Region Stuttgart als Verein zur Stärkung des regionalen Bewusstseins, Kultur-, Jugend- und SportRegion und FrauenRatschlag.

Vielfach handelt es sich um »kollektive Akteure« wie die Gewerkschaften oder Umweltverbände, die die Interessen ihrer Mitglieder im regionalen Themenspektrum einbringen wollen. Hinzu

kommen in den Netzwerkprojekten die Partner aus der Wissenschaft und einzelne Firmen, die an konkreten Aufträgen interessiert sind.

Die Beteiligung gestaltet sich je nach Aufgabe sehr verschieden. Bei den Planungsaufgaben wie Regionalplanung, Landschafts- und Regionalverkehrsplanung sind die Beteiligungsverfahren und damit auch die Akteure wie Kommunen und Verbände hoheitlich geregelt. Bei Projekten insbesondere der Wirtschaftsförderung übernimmt der Verband eine Moderatorenrolle und lädt die Akteure zur freiwilligen Zusammenarbeit ein.

Initiativen für neue Projekte übernehmen häufig die Geschäftsstelle des Verbands, welche mit nur 80 hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Haushalt von 150 Millionen Euro umsetzt. In der Initialphase ist auch die Regionalversammlung aktiv, die nicht nur formal ihre Zuständigkeiten abarbeitet, sondern sich mit neuen Ideen für die Region und regionales Denken engagiert. Neben diesen Machtpromotoren aus der Regionalpolitik sind als wichtige Akteure mit Initiativfunktion aus den Reihen der Fachpromotoren die Gewerkschaften und Kammern zu nennen.

Akteurskonstellationen

Der Verband Region Stuttgart bildet den organisatorischen Kern für die Schaffung regionaler Strukturen durch Kooperation vieler unterschiedlicher Partner. Vereinfacht wird die Kooperation durch die demokratische Legitimation der Region. Je nach Aufgabe, z. B. Regionalplanung, S-Bahn oder Wirtschaftsförderung, sind die Partner sehr verschieden. Bei der Erarbeitung der inzwischen verabschiedeten Pläne Regionalplan, Landschaftsrahmenplan und Regionalverkehrsplan und auch bei Verkehrsvorhaben wie der Erweiterung des S-Bahn-Netzes wird vor allem mit den Kommunen zusammengearbeitet. Gesucht wird dabei nach einer Balance zwischen notwendiger regionaler Steuerung und kommunaler Planungshoheit. Weitere vor allem von öffentlichen Ak-

teuren wie Land, Regierungspräsidium, Landkreisen und Städten gekennzeichnete Themen sind Abfall und ÖPNV. Der Verband ist für diese Aufgaben bislang nicht allein verantwortlich – beim ÖPNV gibt es acht Aufgabenträger –, sodass das institutionelle Nebeneinander verschiedener staatlicher Bereiche und Mischkompetenzen die regionale Steuerung teilweise erschweren.

Bei der Wirtschaftsförderung haben sich dagegen vor allem Akteurskonstellationen in Form von Netzwerken herauskristallisiert. Die Wissenschaftler der Hochschulen übernehmen hier wichtige Aufgaben, ebenso die Wirtschaft und Verbände. Geschaffen werden soll eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten. Aus erfolgreichen regionalen Netzwerken haben sich inzwischen auch acht Gesellschaften mit Beteiligungen des Verbands Region Stuttgart bzw. der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart etabliert. Ein erstmals erstellter Beteiligungsbericht des Verbands nennt die verschiedenen Anteile und Partner u. a. der Wirtschaftsförderung GmbH, BioRegio STERN GmbH, Stuttgart 2012 Olympia-Bewerbungs-GmbH, Projektgesellschaft Neue Messe GmbH.

Die Form der Zusammenarbeit entspringt dem sich wandelnden Verständnis öffentlicher Aufgabenerfüllung und einer stärkeren Outputorientierung. Veränderte Rahmenbedingungen, wie der anhaltende Konsolidierungsdruck bei den öffentlichen Haushalten und ein verändertes Leitbild staatlicher und kommunaler Aufgabenerfüllung im Sinne stärkerer Outputorientierung und New Public Management befördern privatrechtliche Organisationen zur Aufgabenerledigung.

Public-Private-Partnerships und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in privatrechtlichen Organisationen werden damit zu wesentlichen Instrumenten eines öffentlichen Managements. Die Vorteile sind:

- hohe Flexibilität durch Ergebnisorientierung;
- finanzielle Entlastung durch Einbindung von regionalen Partnern und durch die Möglichkeit, Förder- und andere Drittmittel zu akquirieren;
- Stärkung regionaler Kooperationsstrukturen und die Schaffung einer auf Verbindlichkeit setzenden Kooperationskultur.

Prozessmanagement

Bestimmte Formen der Kooperation sind in der Region Stuttgart durch eine förmliche Institutionalisierung vorgegeben, wie die Anhörungen der Träger öffentlicher Belange bei der Regionalplanung oder die Stellungnahmen der Regionalversammlung zu kommunalen Bauleitplänen, sodass hier Faktoren der Prozess-Eigendynamik eine geringe Rolle spielen. Wichtig ist aber auch hier, dass die Geschäftsstelle des Verbands Region Stuttgart, mit dem Regionaldirektor an der Spitze, das Prozessmanagement übernimmt und mit eigenen konkreten Vorschlägen auf die Kommunen und die regionalen Gremien zugeht.

Nach den Kriterien eines modernen leistungsfähigen Verwaltungsmanagements orientiert sich die Region Stuttgart auch bei den übrigen Projekten, insbesondere der Wirtschaftsförderung, aber z.B. auch der Landschaftsrahmenplanung:

Sie arbeitet »katalytisch«, d.h. sie beweist mit ihren Projekten, dass sie Rahmenbedingungen verändern will und kann, dass sie mit Dritten zusammenarbeitet und nicht den Trend hat, möglichst die ganze Wertschöpfungskette bei sich zu halten (Steuern statt Rudern).

Die Region Stuttgart arbeitet »wettbewerbsorientiert«. Wettbewerbsorientierung ist ein Kernstück des Regionalgedankens, da die Regionen im europaweiten Wettbewerb stehen. Dies zeigt sich gerade bei Großprojekten wie der Neuen Messe, dem Bahnprojekt Baden-Württemberg 21 (bisher: Stuttgart 21) und der Bewerbung um die Olympischen Spiele 2012.

Das regionale Management der Region ist »ziel- und ergebnisorientiert«. Die Region Stuttgart ist nicht den engen Raumgrenzen eines Kreises oder einer Markung verpflichtet und kann so aufgabenbezogen mit unterschiedlichen Partnern zusammenarbeiten. Privatrechtliche Organisationsformen bieten bei einigen Projekten zusätzliche Freiräume.

Die Region, insbesondere die Geschäftsstelle des Verbands Region Stuttgart und seine Wirtschaftsförderungs GmbH, wird bei der Initiierung von Projekten, der regionalen Vernetzung und der

Gründung der bisher neun Gesellschaften als treibende Kraft erkennbar. Die Motivation von Akteuren gelingt durch die nicht-hierarchischen und verwaltungsuntypischen Arbeitsformen, gleichberechtigte Partnerschaften, zeitlich befristetes Engagement und Eigeninteresse der Partner. Über Projekte gelang so die Beteiligung der Wirtschaft – beispielsweise bei dem Projekt Mobilist: Zum Konsortium aus insgesamt 35 Partnern gehören sechs Großbetriebe/Konzerne, neun kleinere und mittlere Unternehmen und drei Verkehrsbetriebe.

Auf dem gleichen Wege wird die sicherlich schwierigere Integration der Verlierer angestrebt. In der Region Stuttgart sind dies in erster Linie die Landkreise, da sie Aufgaben an die Region abgegeben haben, ihre verbleibenden Aufgaben weniger attraktiv und die Gestaltungsmöglichkeiten gering sind. Die Mitarbeit eines Landkreises erfolgt ebenfalls bei dem Projekt Mobilist. Institutionell sind die Landkreise Mitglied des Vereins »Kommunaler Pool Region Stuttgart«, der Teilhaber an der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH ist.

Die Regionalversammlung hat 1998 mit großer Mehrheit den Regionalplan für die Region Stuttgart verabschiedet und damit auch wichtige Hinweise für ein Leitbild gegeben. Der Regionalplan umfasst eine Vielzahl von Zielen, Grundsätzen und Vorschlägen. Hinter diesen Festlegungen im Detail steht aber ein übergreifendes Leitbild für die Region. Elemente sind:

- die Region als Einheit
- die Region als Metropole
- die Region im Strukturwandel
- die Region als Innovations- und Mobilitätsregion
- Zukunftsregion Stuttgart (nachhaltige Entwicklung)

In wichtigen inhaltlichen Akzenten des Regionalplans spiegelt sich das Leitbild wider:

- Pflege und Ausbau bestehender Siedlungs- und Gewerbeflächen hat Vorrang vor Neubauten auf der »grünen Wiese«;
- restriktive Vorschriften für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben;

- insgesamt werden 36 regional bedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen ausgewiesen;
- an 26 Schwerpunkten soll sich die Entwicklung des Wohnungsbaus konzentrieren;
- zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes soll eine neue Landesmesse gebaut werden;
- damit mehr Menschen mit Bussen und Bahnen fahren, soll der öffentliche Nahverkehr ausgebaut werden; ein wichtiger Beitrag dazu ist das Projekt Baden-Württemberg 21.

Neben diesem planerischen Leitbild hat die Region Stuttgart bisher keine weitere umfassende Leitbilddiskussion geführt. Hier wurde der umgekehrte Weg gewählt und die Arbeit der Region seit 1994 mit konkreten Aufgaben und Projekten mit jeweils spezifischer Zielsetzung begonnen. Die Ergebnisse und Erfahrungen dieser projektbezogenen Arbeitsweise zeigen, dass sich hieraus wichtige Elemente für ein querschnittsorientiertes, umfassendes Leitbild entwickeln.

Der Strukturbericht 2001/02, herausgegeben von Verband, Industrie- und Handelskammer, IG Metall und Handwerkskammer (jeweils Region Stuttgart), hat als Schwerpunkt die Herausforderungen durch demografischen Wandel herausgearbeitet. In den nächsten zehn Jahren wird sich der Anteil der Beschäftigten über 55 Jahre von heute rund 12 Prozent auf 24 Prozent verdoppeln. Die aktuelle Altersstruktur und die Alterung der Bevölkerung bzw. der Erwerbspersonen stellen eine weitere große strukturelle Herausforderung für die Region Stuttgart dar, die auch Bestandteil in einem noch weiter auszuarbeitenden Leitbild sein müsste.

Das Modellprojekt »Mentoring für gering qualifizierte Frauen«, das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert wird, unterstützt ebenfalls den Ansatz, dass Wirtschaftsförderung nicht nur die Spitze im Auge behalten darf. Gefördert werden sollen auch die über 210 000 gering qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Region.

Stärken und Schwächen

Eine klassische Analyse mit Standortfaktoren bringt in Kurzform folgende Ergebnisse (Quelle: Verband Region Stuttgart, Industrie und Handelskammer Stuttgart: Die Region Stuttgart im Standortwettbewerb. Ein Vergleich von Regionen in Deutschland und Europa. Stuttgart 1998):

Die Region Stuttgart garantiert seit Jahren einen starken Arbeitsmarkt mit hoher Arbeitsplatzdichte trotz Beschäftigungsabbau. Es herrscht ein besonderer Branchenmix mit sehr hoher Industriedichte und entsprechend geringerem Dienstleistungsbesatz. Das hohe Innovationspotenzial in der Region drückt sich in zahlreichen Patentanmeldungen aus. Hier belegt Stuttgart im deutschen Regionenvergleich Platz 1. Ebenfalls überdurchschnittlich schneidet die Region bei der Kaufkraft der Bevölkerung ab, was zu einem attraktiven Absatzmarkt führt.

Den »Award of Excellence for Innovative Regions« der Europäischen Kommission hat die Region Stuttgart für ihre Gründerinitiative PUSH erhalten. Dieses europäische Gütesiegel für Spitzenleistungen in der Innovationsförderung belegt eine führende Position der Region als Hochtechnologiestandort.

Bei den Standortfaktoren Lagegunst und Erreichbarkeit schneidet die Region bisher nur durchschnittlich ab, und als Messestandort gilt sie als schwach. Auf die beispielhaft genannten Schwächen hat die Region als Partner des Bahnprojekts Baden-Württemberg 21 und Teilhaber der Projektgesellschaft Neue Messe bereits reagiert.

Erfreulich sind auch die Ergebnisse einer aktuellen Allensbach-Studie aus dem Jahre 2001 zur Wahrnehmung des Wirtschaftsstandorts. Die Region Stuttgart nimmt unter zwölf deutschen Metropolregionen durchgängig einen Spitzenplatz ein. Befragt wurden 2 500 Personen und 600 Unternehmen, davon 1 000 Personen und 250 Unternehmen innerhalb der Region. Bei der Bewertung der Qualität von deutschen Wirtschaftsstandorten durch Unternehmen ist die Region durchgängig bei allen Fragen in der Spitzengruppe vertreten. Wenn sie etwa nach ihrer Einschätzung

für besonders erfolgreiche Wirtschaftsregionen mit Zukunft gefragt werden, setzen die deutschen Unternehmen die Region Stuttgart an die zweite Stelle nach München.

Das regionale Management kann mit einheitlichen Konzepten zu diesem internationalen Spitzenplatz beitragen, u.a. mit einer langfristigen Regionalplanung, integrierten Verkehrskonzepten, einem erfolgreichen ÖPNV und einem regionalen Standortmarketing.

Erfolge der Regionalpolitik: Kräfte bündeln

Die Stärke der Regionalpolitik liegt darin, dass seit Bestehen des Verbands Region Stuttgart die Region als Handlungsebene in das Blickfeld gerückt ist, etwa wenn es um erfolgreiche Strategien der Wirtschaftsförderung, um einheitliche Verkehrskonzepte oder um die Realisierung von großen Infrastrukturvorhaben geht. Der Verband Region Stuttgart mit der Regionalversammlung erfüllt die Funktion als Kristallisationskern regionalen Handelns und regionaler Initiativen und Projekte. Eine Besonderheit regionaler Steuerung stellt hier die erfolgreiche Netzwerkbildung dar. Die Netzwerke, die insbesondere Themen der Wirtschaftsförderung bearbeiten, ergänzen die Arbeit der politischen Regionalversammlung, können zusätzliche Impulse geben und die Clusterbildung fördern. Bewährt hat sich das regionale Motto »Kräfte bündeln«.

Gerade europaweit ist ein eigenständiger regionaler Akteur wichtig, um im Wettbewerb um Standorte, Großprojekte, Arbeitsplätze oder Förderprogramme konkurrieren zu können. Für die Wahrnehmbarkeit innerhalb Europas ist die regionale Beteiligung an Projekten wie Olympiabewerbung, Baden-Württemberg 21 und Neue Messe ebenso von Bedeutung wie die eigene Lobbyarbeit auf europäischem Parkett.

Die Bildung regionaler Gewichte ist auch angezeigt, um gegenüber den Anbietern von Leistungen der Daseinsvorsorge, die sich zunehmend als internationale Großkonzerne organisieren,

eine möglichst starke Verhandlungsposition zu haben. Bei europaweiten Ausschreibungen für Verkehr, Energie, Wasser oder Abfall sind regionale Zusammenschlüsse als Partner mit hoher Fachkompetenz und gebündelter Nachfragemacht gefordert.

Eine Allensbach-Umfrage aus dem Jahr 2001 zeigt, dass gerade auch die wichtigen Akteure aus der Wirtschaft selbst an Kooperationen innerhalb der Region Stuttgart interessiert sind. Die Frage: »Finden Sie es gut, wenn möglichst viele Aufgaben der Städte, Landkreise und Gemeinden für die Region gemeinsam geregelt werden, oder bringt das wenig?« beantworteten 71 Prozent von 253 Unternehmen aus der Region Stuttgart mit Ja (21 Prozent: bringt wenig; 8 Prozent: unentschieden).

Zum Schluss ein Zitat aus der Stuttgarter Zeitung vom 13.12.2001:

»Sieben Jahre nach ihrer Gründung durch die große Koalition aus CDU und SPD im Landtag hat die politische Region Stuttgart ihre Daseinsberechtigung einmal mehr unter Beweis gestellt. Das müssen selbst ihre Kritiker zwischen Mannheim und dem Bodensee anerkennen, namentlich die Landräte, von denen einige noch immer darauf hoffen, das Rad der Regionalgeschichte lasse sich zurückdrehen. Doch daraus wird nichts werden.«

Die neue Region Hannover – ein Sonderfall stadtregiionaler Organisation?

(Prof. Dr. Axel Prieb, Erster Regionsrat, Dezernat Ökologie und Planung, Region Hannover)

Die Region Hannover

Die Region Hannover wurde zum 1. November 2001 gebildet. Sie ist Gebietskörperschaft und Gemeindeverband in einem und hat die Rechtsnachfolge sowohl für den Landkreis Hannover als auch für den Kommunalverband Großraum Hannover angetreten. Sie bündelt alle wesentlichen regionalen Zuständigkeiten und hat deswegen auch eine Reihe von Aufgaben übernommen, die bis dahin von der Landeshauptstadt Hannover und der Bezirksregierung Hannover wahrgenommen wurden. Die Landeshauptstadt hat auf ihre Kreisfreiheit verzichtet, ihr verbleiben jedoch entsprechend ihrer Größe und Bedeutung bestimmte Rechte und Aufgaben, die den kreisfreien Städten vorbehalten sind.

Die interne Struktur der Region entspricht dem üblichen Aufbau kommunaler Gebietskörperschaften in Niedersachsen. Wichtigstes Organ ist das regionale »Parlament«, die Regionsversammlung, deren 84 Abgeordnete direkt von der Bevölkerung gewählt werden. In dieser Regionsversammlung sind fünf Fraktionen sowie zwei Einzelabgeordnete vertreten. Weitere Organe neben der Regionsversammlung sind der Regionsausschuss und der Regionspräsident. Letzterer wird ebenfalls direkt gewählt, hat Stimmrecht in der Regionsversammlung und leitet die Regionsverwaltung. Diese ist derzeit ein Schmelztiegel unterschiedlicher Verwaltungstraditionen, da zum 1.11.2001 Personal des Landkreises Hannover, des Kommunalverbands Großraum Hannover, der Landeshauptstadt sowie – wenn auch in begrenztem Umfang – der Bezirksregierung Hannover zusammengeführt wurde.

Die Personalstärke der neuen Regionsverwaltung beträgt

(ohne Krankenhäuser und Abfallwirtschaftsbetriebe) ca. 1900. Sie ist in vier Dezernate gegliedert für die Aufgabenbereiche

- Organisationale Infrastruktur (Dez. I),
- Soziale Infrastruktur (Dez. II),
- Ökologie und Planung (Dez. III) sowie
- Sicherheit, Wirtschaft und Verkehr (Dez. IV).

Diese Dezernate werden von je einem hauptamtlichen Regionsrat bzw. einer hauptamtlichen Regionsrätin geleitet. Unterhalb der Dezernatsebene wurden elf Fach- bzw. vier Servicebereiche eingerichtet, die an die Stelle der früheren Ämter des Landkreises bzw. der Fachbereiche des Kommunalverbands getreten sind.

Mit der Bildung der Region Hannover wurde eine grundlegende Reform der stadtregionalen Verwaltungsstruktur umgesetzt. Ihre Kompetenzen gehen dabei deutlich weiter als die aller anderen regionalen Institutionen in den deutschen Großstadtreionen.

So wurden mit der Regionalreform die Voraussetzungen geschaffen, dass in den Bereichen Gesundheitswesen, Abfallwirtschaft, Berufsschulen, Regionalplanung, Verkehr, Umweltschutz, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie Jugend- und Sozialhilfe eine regionale Politik aus »einem Guss« realisiert wird, d.h. in der ausschließlichen Verantwortung eines direkt gewählten Regionalparlaments und einer Regionalverwaltung. Einige Beispiele sollen belegen, wie weit die Befugnisse der neuen Region gehen:

- Die Region ist Aufgabenträgerin für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene und Straße. Sie ist Bestellerin der Verkehrsleistungen, ist verantwortlich für den Bau von Stadtbahnstrecken und besitzt Anteile an den regionalen Verkehrsunternehmen. Ferner wurde im vergangenen Jahr eine Infrastrukturgesellschaft für den Schienenpersonennahverkehr als Tochtergesellschaft einer von Region und Landeshauptstadt getragenen Gesellschaft gebildet.
- Sie ist zuständig für die Wirtschaftsförderung und das Regionalmarketing; darüber hinaus ist sie auch – neben den staatli-

chen Stellen – zuständig für Beschäftigungsförderung. Im operativen Bereich kann sie sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben mehrerer Gesellschaften bedienen, z.B. der Hannover Region Grundstücksgesellschaft (HRG), der Hannover Region Beschäftigungsgesellschaft (HRB) und des Technologie Centrum Hannover (TCH).

- Für ihr gesamtes Gebiet ist sie örtliche Trägerin der Sozial- und Jugendhilfe, was bedeutet, dass die erforderlichen Leistungen in der gesamten Region auch durch sämtliche regionsangehörige Kommunen solidarisch finanziert werden.
- Im Bereich des Umweltschutzes (Naturschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz) bündelt die Region alle wesentlichen Aufgaben, die vor dem 1. November 2001 vom Landkreis Hannover, von der Landeshauptstadt Hannover und von der Bezirksregierung Hannover wahrgenommen wurden. Ab 2003 wird die Region zudem für die Abfallbeseitigung in ihrem gesamten Gebiet zuständig sein, womit auch eine einheitliche Abfallpolitik ermöglicht wird.
- Die Region ist nicht nur Trägerin der Regionalplanung, sondern auch selbst untere Landesplanungsbehörde (und damit z.B. verantwortlich für Raumordnungsverfahren) und Genehmigungsbehörde für die Flächennutzungsplanung der Städte und Gemeinden. Für die kleineren regionsangehörigen Kommunen nimmt die Region zudem die Aufgaben der Bauaufsichtsbehörde wahr.
- Ansprechende Naherholungsmöglichkeiten werden in der Region Hannover als wichtiger Beitrag zur Sicherung und Steigerung der Lebensqualität gesehen. Deswegen ist die Planung, Förderung und Trägerschaft regional bedeutsamer Erholungseinrichtungen der Kommunen ausdrücklich eine regionale Aufgabe; u.a. ist die Region für den Zoo Hannover, der in den vergangenen Jahren wegen seines herausragenden Edutainment-Konzepts bundesweite Anerkennung erfuhr, verantwortlich.
- Im Bereich des Gesundheitswesens wurden zum 1.11.2001 die Gesundheitsämter der Landeshauptstadt und des bisherigen

Landkreises bei der Region zusammengeführt. Ab 2003 wird die Region Trägerin sämtlicher Krankenhäuser sein, die früher vom Landkreis Hannover und von der Landeshauptstadt Hannover betrieben wurden. Auch in diesem Bereich besteht dann die Möglichkeit einer einheitlichen politischen Weichenstellung, z. B. hinsichtlich der optimalen Betriebsform für die zur Region gehörenden Krankenhäuser.

Diese Beispiele zeigen, dass die Region Hannover über hervorragende Voraussetzungen für gebündeltes regionales Entscheiden und Handeln verfügt, die es nun auszunutzen gilt.

Die Vorgeschichte der Region

Die fast revolutionär anmutende Regionalreform im Großraum Hannover ist in Wirklichkeit das Ergebnis eines evolutionären Prozesses. Der Großraum Hannover kann nämlich auf fast vier Jahrzehnte erfolgreicher interkommunaler Kooperation in wichtigen regionalen Aufgabenbereichen zurückblicken (vgl. Kommunalverband Großraum Hannover 2001). Seit der Gründung des Verbandes Großraum Hannover im Jahr 1963 wurde für Kernstadt und Nachbarkommunen eine gemeinsame Entwicklungsplanung betrieben, die stets einen hohen Grad an Verbindlichkeit und Umsetzungsorientierung aufwies. Beispielsweise wurden für Zwecke der Wirtschaftsförderung und der Naherholung schon früh strategisch wichtige Grundstücke erworben und aufbereitet. 1970 wurde im Großraum Hannover der GVH als der (nach dem Hamburger HVV) zweite deutsche Verkehrsverbund geschaffen, wodurch die innere Integration des Verbandsbereichs in besonderer Weise vorangetrieben wurde.

Der Großraumverband, der im Laufe seiner Geschichte organisatorische Veränderungen durchlief, war seit 1980 als Zweckverband (seit 1992 unter der Bezeichnung »Kommunalverband Großraum Hannover«) für die folgenden vier regionalen Kernaufgaben verantwortlich:

- die Regionalplanung
- den Öffentlichen Personennahverkehr
- die Wirtschaftsförderung
- die Naherholung

Damit wurden wesentliche regionale Aufgaben – teils auf gesetzlicher Grundlage, teils durch freiwillige Übertragung seitens der Landeshauptstadt und des Landkreises als Verbandsmitglieder – ganz selbstverständlich und unbestritten in regionaler Trägerschaft wahrgenommen, was auch eine solidarische Finanzierung dieser Aufgaben durch die Verbandsmitglieder bedeutete. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass bereits 1974 das Umland der Landeshauptstadt einer gründlichen Strukturreform unterzogen wurde. Aus rund 200 Gemeinden, die zu fünf verschiedenen Landkreisen gehörten, wurden die heute noch bestehenden 20 Städte und Gemeinden gebildet und in einem großen Ringkreis zusammengeschlossen. Nur dieser Rückblick auf die Vorgeschichte der Region lässt verstehen, warum die Regionalreform im Großraum Hannover in weitestgehendem politischen Konsens und in verhältnismäßig kurzer Zeit, nämlich in den Jahren 1996 bis 2001, realisiert werden konnte.

Die Erfolgsfaktoren für die Regionalreform

Außerhalb der Region Hannover wird es meist mit Überraschung registriert, dass die Regionalreform im Großraum Hannover vergleichsweise geräuschlos verlaufen ist. Neben dem durch die Existenz eines regionalen Verbandes über vier Jahrzehnte gewachsenen regionalen Bewusstsein sind hierfür mehrere Kompromissbausteine verantwortlich, die das Hannoveraner Modell von anderen, z. T. gleichzeitig diskutierten Reformansätzen unterscheidet:

- Im Gegensatz etwa zum Jordan-Vorschlag für den Rhein-Main-Raum (Jordan 1997), der wertvolle Anregungen für das »Blaue Papier« lieferte, war in Hannover stets klar, dass nur bestimmte »operative« Aufgaben der Bezirksregierung auf die

Region verlagert werden sollten, während die Auflösung der Bezirksregierung nie ernsthaft angestrebt wurde. Dadurch wurde dem Land die Möglichkeit gegeben, sich konstruktiv an der Erprobung neuer Verwaltungsstrukturen zu beteiligen.

- Auch hinsichtlich der Position der Landeshauptstadt mussten Kompromisse gefunden werden. Obwohl diese mit rd. 515 000 Einwohnern erheblich größer ist als die nächstgrößte Kommune der Region mit ca. 65 000 Einwohnern, wurde eine Auflösung der LHH in selbstständige Stadtbezirke nicht ernsthaft überlegt. Da schon früh klar war, dass diese ihre Kreisfreiheit aufgeben müsste, sollte sie doch im übertragenen Wirkungskreis grundsätzlich behandelt werden wie eine kreisfreie Stadt.
- Für die Akzeptanz der Reform im damaligen Kreisgebiet war von besonderer Bedeutung, dass weder eine Gemeindegebietsreform vorgesehen war, noch eine Reform gemeindlicher Kompetenzen nach »oben«. Die Städte und Gemeinden sollten durch zusätzliche Kompetenzen – bei gleichzeitiger finanzieller Entlastung – gestärkt werden.
- Schließlich erstreckt sich das Modell nur auf die Landeshauptstadt und den sie umgebenden Landkreis. Eine Einbeziehung der Landkreise des »2. Ringes« wäre trotz deren intensiven Verflechtungen mit dem engeren Großraum Hannover auf deren Widerstand gestoßen.

Zum Erfolg trug auch bei, dass das Modell von drei anerkannten kommunalen Praktikern »von unten« entwickelt worden war und das Land bei der Ausgestaltung des Gesetzes den intensiven Dialog mit den regionalen Akteuren suchte. Klar erkennbar war, dass der Wille zur Bildung der Region bei den entscheidenden Akteuren stärker war als die ungelösten Probleme. Sie argumentierten, dass es wichtiger wäre, überhaupt den Einstieg in die Region zu schaffen, als von Anfang an ein Optimalmodell zu konstruieren. Für die konkrete Umsetzung der Regionalreform war es schließlich von Bedeutung, dass die Landeshauptstadt, der Landkreis und der Kommunalverband gemeinsam ein Beratungsunter-

nehmen beauftragt hatten, das mit einem sehr stringenten Zeitplan die Zusammenführung der betroffenen Verwaltungsteile moderierte (PLS Rambøll management 2001).

Die Akteure der regionalen Steuerung

Die Region ist eine öffentlich-rechtlich verfasste Gebietskörperschaft und unterscheidet sich damit ganz erheblich von den eher informellen regionalen Kooperationen in anderen Verdichtungsräumen. Dies hat auf der einen Seite den Vorteil, dass es eine direkt von der Bevölkerung gewählte Politik gibt, die damit über die weitestgehende Legitimation für regionale Steuerung verfügt. Auf der anderen Seite ist erkennbar, dass die Einbeziehung zahlreicher privater Akteure aus Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen, aber auch der Städte und Gemeinden in die internen Strukturen eine deutlich geringere Rolle spielt als etwa bei regionalen Strukturkonferenzen in Nordrhein-Westfalen. Trotzdem haben diese auf vielfältige Weise die Möglichkeit, sich in die Politik der Region einzubringen:

- In den Ausschüssen der Region sind sachverständige Bürgerinnen und Bürger tätig – auf diese Weise wirken z.B. RepräsentantInnen der Naturschutzverbände und der Industrie- und Handelskammer an der Beratung wichtiger Angelegenheiten der Region mit.
- Im Verwaltungshandeln der Region spielen fachliche Netzwerke eine große Rolle, wobei insbesondere die Städte und Gemeinden einbezogen werden. Dies gilt beispielsweise für die Bereiche Planen und Bauen, wo sich die Verantwortlichen der kommunalen und der regionalen Ebene seit Jahren in einem sogenannten »Technischen Regionalgespräch« austauschen. Entsprechend wirken die Fachleute der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung eng in einem Arbeitskreis zusammen.
- Auch wenn der ursprüngliche Ansatz, eine Gemeindekammer als beratendes Gremium einzuführen, im Laufe des Gesetz-

gebungsverfahrens strandete, gibt es doch eine gute Zusammenarbeit zwischen den Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten der Region und der regionsangehörigen Städte und Gemeinden. Insbesondere im Vorfeld der Haushaltsaufstellung der Region findet ein über die gesetzliche Verpflichtung hinausgehender Austausch statt. Trotzdem wird seitens der Städte und Gemeinden eine noch engere Abstimmung gewünscht. Dieser Wunsch wird bei einzelnen Sachthemen erfüllt, wie etwa der geplante kommunale Beirat für die regionale Abfallentsorgung zeigt.

- Über die Aufsichtsräte und Beiräte der Unternehmen, deren Gesellschafter die Region ist, bestehen weitere Verbindungen mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften. Außerdem engagieren sich zahlreiche Unternehmen im Verein »Pro Region« gemeinsam mit der Region für die Zukunft des Wirtschaftsstandortes »Region Hannover«.

Neben diesen Netzwerken bestehen weitere, nicht zuletzt über das Engagement von Abgeordneten sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Region. Die Region arbeitet ihrerseits in Netzwerken anderer Institutionen mit.

Der Mehrwert der Regionsbildung

Mit der Bildung der Region Hannover wurden die regionalen Kompetenzen mehrerer Behörden gebündelt, womit vor allem

- eine verbesserte Außendarstellung,
- eine einheitliche und eigenständige politische Verantwortung für die Region,
- ein Vorteils- und Lastenausgleich zwischen den Kommunen,
- eine effizientere und bürgerorientiertere Verwaltung sowie
- mehr Transparenz bezüglich der politischen und finanziellen Verantwortung

erreicht werden sollten. Am Beispiel des Vorteils- und Lastenausgleichs zwischen den finanzstärkeren und -schwächeren

Kommunen, der in der Reformdiskussion eine ganz besondere Rolle gespielt hatte, lassen sich die Veränderungen durch die Regionalreform besonders deutlich zeigen. Hier war es vor allem die erhebliche finanzielle Belastung der Landeshauptstadt Hannover durch Kosten der Sozial- und Jugendhilfe, die thematisiert worden war. Erstaunlicherweise zeigte es sich aber, dass auch die übrigen kommunalen Akteure in der Region an einer leistungs- und handlungsfähigen Kernstadt interessiert waren. Deswegen wurde ein breiter Konsens darüber hergestellt, dass die Landeshauptstadt von ihren besonderen finanziellen Verpflichtungen entlastet werden sollte. Seit der Bildung der Region werden nun tatsächlich, wie eingangs erwähnt, die Leistungen in der Sozial- und Jugendhilfe durch sämtliche regionsangehörigen Kommunen jeweils entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit über die Regionsumlage solidarisch finanziert.

Der erste Prüfstein für die erhoffte neue Dimension regionalen Denkens und Handelns war die Beratung und Beschlussfassung über den Haushalt 2002, den ersten Haushalt der Region Hannover. Hier zeigte sich zwar durchaus, dass alte Gegensätze zwischen Stadt- und Landkreispolitik noch nicht überwunden waren, aber auch, dass das Kalkül der Reformüberlegungen, nämlich eine regionale Politikebene zu schaffen, aufging: Nach intensiven, vor allem innerhalb der Fraktionen zum Teil heftig geführten Diskussionen wurde ein Haushalt beschlossen, der von Seiten der Landeshauptstadt als auch der ehemals kreisangehörigen Kommunen akzeptiert wurde.

Insbesondere bei den Diskussionen um den Haushaltsansatz »Hilfe zur Arbeit« wurde deutlich, dass die besonderen Problemstellungen in der Landeshauptstadt durchaus anerkannt wurden. Auf der anderen Seite wurde aber auch der Wille der Regionspolitik erkennbar, unter Würdigung dieser Besonderheiten künftig eigene Akzente auf diesem Politikfeld zu setzen und nicht unverändert die Ansätze der Landeshauptstadt fortzuführen.

Nicht unwichtig ist, dass die Region Hannover für die Umsetzung einer am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierten Regionalentwicklung besonders gute Voraussetzungen hat. Neben der

direkten politischen Legitimation ist hier auf die gebündelte Verantwortung für zahlreiche raumbedeutsame Fachplanungen (z. B. Naturschutz), für die Regionalplanung und die Genehmigung der Flächennutzungspläne hinzuweisen. Gerade für einen sparsamen und verantwortungsbewussten Umgang mit der Ressource Fläche verfügt die Region Hannover über alle erforderlichen fachlichen Steuerungsinstrumente und politischen Voraussetzungen. Hier zeigen erste politische Diskussionen, z. B. über beantragte Löschungen von Landschaftsschutzgebieten für Siedlungszwecke und über großflächige Einzelhandelsprojekte, dass die Regionspolitik zur Umsetzung einer stringenten regionalen Flächenpolitik bereit ist.

Vor welchen Herausforderungen steht die Region Hannover?

Mit ihrer Bildung sieht sich die Region Hannover nicht nur mit hohen Erwartungen konfrontiert, sondern sie muss sich auch einer Reihe nicht einfacher Herausforderungen stellen.

Dazu gehört die Zusammenführung des Personals aus vier Ursprungskörperschaften mit jeweils eigenem Selbstverständnis, was nicht innerhalb kurzer Zeit zu leisten ist. Dabei müssen klassische Funktionen der Ordnungs- und Leistungsverwaltung mit stadtreionalen Planungs-, Moderations- und Managementaufgaben zu einer neuen »Corporate Identity« zusammenwachsen. Hierbei ist zu beachten, dass die oberste Führungsebene der Region erst zum 1.4.2002 mit dem Dienstantritt der neuen Dezernentinnen und Dezernenten arbeitsfähig war.

Auch im politischen Raum trafen unterschiedliche Kulturen und Erfahrungen aufeinander. Auch hier müssen die Fraktionen erst zusammenwachsen, damit die Regionsversammlung als politische Entscheidungsebene die an sie gestellten Erwartungen erfüllen kann. Dabei geht es auch um eine innere Stabilisierung in dem Sinne, dass nicht nachträglich eine politische Polarisierung bezüglich der Regionalreform auftritt, welche im Vorfeld der Regionsbildung vermieden werden konnte.

Die Region hat eine Reihe unpopulärer Altlasten abzuarbeiten, die ihr von den Vorgängerinstitutionen überlassen wurden. Dabei geht es beispielsweise um die Umsetzung längst überfälliger Gebührenerhöhungen im Abfallbereich, um den Abbau des Investitionsstaus in öffentlichen Gebäuden sowie um die finanzielle Sanierung einiger Tochtergesellschaften.

Das Verhältnis der neuen Region zu den 21 Städten und Gemeinden ist nicht spannungsfrei. Seitens der Kommunen bestehen hohe Erwartungen, dass die Region die angekündigten Synergieeffekte möglichst bald realisiert, damit sie bei der Regionsumlage deutlich entlastet werden. Auch der Umgang der Region mit der Landeshauptstadt als der größten und bedeutendsten Kommune bleibt auf Dauer eine Aufgabe, die besonderes diplomatisches Geschick erfordert.

Die für den 1. Januar 2003 vorgesehene Zusammenführung der Abfallwirtschaft und der Krankenhäuser bei der Region erfordert intensive Vorarbeiten, da auch hier außerordentlich unterschiedliche Systeme zusammengebracht werden müssen. Interessanterweise schreitet außerhalb der eigentlichen Regionspolitik die Fusion der beiden Sparkassen zügig voran.

Eine wichtige Aufgabe ist auch die »Außenpolitik« der künftigen Region. So gilt es, sowohl mit den Nachbarkreisen eine engere und stabilere Kooperation herbeizuführen als auch Vertrauen im übrigen Land Niedersachsen aufzubauen und dort das Verständnis für den auch politisch gestärkten Kernraum zu vergrößern.

Die Umsetzung der Regionalreform ist folglich eine Aufgabe, die Politik und Verwaltung in der ersten Wahlperiode erheblich fordert. Hinzu kommt die notwendige Öffentlichkeitsarbeit, um die Region im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern und damit die Voraussetzungen für eine gute Wahlbeteiligung bei der zweiten Regionalwahl im Jahr 2006 zu schaffen.

Region Hannover – ein Sonderfall?

Die Bildung der Region Hannover ist zweifelsohne ein besonders herausragendes Ereignis in dem Bemühen, die Stadtregionen zu verbessern und zu zukunftsfähigeren politischen Strukturen zu kommen. Allerdings ist das zugrunde liegende kommunalverfassungsrechtliche Modell, der Regionalkreis, nicht neu; schon in den 70er Jahren wurde dieses Modell in mehreren Regionen intensiv diskutiert, konnte jedoch – mit Ausnahme des 1974 gebildeten Stadtverbandes Saarbrücken (vgl. Wolter 2000) – nicht realisiert werden. Mit dem Regionalkreis »Region Hannover« wurde für die niedersächsische Landeshauptstadt und ihren engeren Verflechtungsbereich jetzt eine kommunal verfasste regionale Gebietskörperschaft gebildet, mit der die wesentlichen regionalen Verwaltungsaufgaben in einer Hand liegen und eine regionale politische Verantwortlichkeit erreicht wurde. Damit ist ein delikater Spagat gelungen: Auf der einen Seite bündelt diese deutlich mehr regionale Zuständigkeiten als ein Landkreis und gestattet ein geschlossenes Auftreten der gesamten Stadtregion, auf der anderen Seite passt sich der Regionalkreis grundsätzlich in das traditionelle Verwaltungsgefüge ein.

Obwohl mit der Bildung der Region Hannover also – ebenso wenig wie bei dem ähnlich konzipierten Stadtverband Saarbrücken – kein völliges kommunalrechtliches Neuland betreten wurde, ist hier doch von einem Qualitätssprung in der stadtreionalen Verwaltung auszugehen. Beispielsweise wurde durch die genannten Regelungen bei der Sozial- und Jugendhilfe der Einstieg in einen stadtreionalen Vorteils- und Lastenausgleich geschaffen. Wenn auch das Ziel einer eigenständigen Regionsfinanzierung, d.h. einer eigenen Steuerquelle für die Region, nicht erreicht wurde, ist sie im Gegensatz zu den klassischen Zweckverbänden nicht ausschließlich von der Umlage abhängig, sondern erhält im Rahmen des Finanzausgleichs auch direkte Zuweisungen des Landes Niedersachsen.

Bei der Frage der Übertragbarkeit des Modells auf andere Stadtregionen ist stets zu berücksichtigen, dass jede Region ihre

eigene Tradition und politische Kultur hat und Lösungen nicht beliebig auf andere Regionen übertragen werden können. Insbesondere ist bei Stadtregionen, die sich auf Teile mehrerer Bundesländer erstrecken, das Regionalkreismodell nach heutiger Rechtslage nicht realisierbar. Allerdings ist auch zu beachten, dass im Wettbewerb der Stadtregionen die jeweilige organisatorische Infrastruktur einen nicht unwesentlichen Baustein für die Wettbewerbsfähigkeit darstellt: Effizientere und klarere Verwaltungsstrukturen stellen einen Standortvorteil dar, der andere, suboptimal organisierte Regionen, unter Handlungsdruck setzt. Vor diesem Hintergrund sollten die folgenden Bausteine für eine Optimierung der regionalen Ebene in den einzelnen Stadtregionen nicht aus dem Blickfeld geraten:

- Es sollte eine klare Abschichtung zwischen stadtreionalen und lokalen Verantwortlichkeiten angestrebt werden mit dem Ziel, die Transparenz für Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen und damit auch weiterer Politikverdrossenheit vorzubeugen.
- Möglichst alle erstinstanzlichen regionalen Aufgaben sollten bei einer verantwortlichen regionalen Institution gebündelt werden, womit auch eine Zusammenführung von Planung und Umsetzung verbunden ist.
- Es sollte eine direkt legitimierte regionale Politikebene geschaffen werden, die sich für die Gesamtregion verantwortlich fühlt. Auf diese Weise wird eine »Arena« für regionale Politikerinnen und Politiker geschaffen, die es in den meisten Stadtregionen bislang nicht gibt.
- Die Region sollte nicht ausschließlich auf Umlagen angewiesen sein, sondern auch über andere Finanzquellen verfügen. Mittel- bis langfristig ist eine eigenständige Regionsfinanzierung (eigene Steuerquelle) anzustreben.

In diesem Sinne dürfte die Region Hannover kaum als Sonderfall stadtreionaler Organisation zu bezeichnen sein. Vielmehr hat sie die Chance, Schrittmacher nicht nur für eine neue Organisationsstruktur der Stadtregionen zu werden, sondern auch für eine grundlegende Reform der Verteilung und Finanzierung öffentli-

cher Aufgaben in Deutschland überhaupt. Bei aller notwendigen Stabilität des Staatsaufbaus braucht die deutsche Verwaltung am Beginn des 21. Jahrhunderts auch derartige »innovative Labore«, um die öffentliche Verwaltung in den Stadtregionen fit zu machen für die gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen.

Welche spezifischen Akteurskonstellationen haben die Bildung der Region Hannover begünstigt?

Die jetzt abgeschlossene Reform hatte ihren Ursprung zur Jahreswende 1995/96 in einer Diskussion um die Möglichkeiten einer verbesserten Außendarstellung der Region. Um das Thema aus dem gerade beginnenden Kommunalwahlkampf 1996 herauszuhalten, kündigten die damaligen Verwaltungschefs von Landeshauptstadt, Landkreis und Kommunalverband eine eigene Konzeption für eine Regionalreform an, die im Herbst 1996 als »Blaues Papier« vorgelegt wurde (Droste et al. 1996). Dieser Vorschlag skizzierte schon weitgehend das jetzt realisierte Modell und diente gleichzeitig als politische Diskussionsgrundlage.

Ende 1997 lag mit dem »Gelben Papier« eine Konkretisierung sowie ein Finanzierungsmodell für die Region vor (Lenkungsgruppe Region Hannover 1997), das bei den kommunalen Akteuren auf großes Interesse und breite Zustimmung stieß. Bemerkenswert ist dabei, dass eine echte parteipolitische Polarisierung in der Reformdiskussion nicht eintrat, obwohl die drei Verfasser des »Blauen Papiers« durchweg Sozialdemokraten sind. Es wurde jedoch schon früh versucht, einen parteiübergreifenden Konsens zu schaffen. Beispielsweise waren in der Lenkungsgruppe, die die Regionsbildung begleitete, auch Verwaltungsfachleute der CDU, die sich engagiert für die Reform einsetzten (Rosenzweig 1997).

Allerdings gab es durchaus auch kritische Phasen, in denen eine Polarisierung drohte. Dabei spielte eine Rolle, dass insbesondere in der Landkreis-CDU immer wieder kritische Aussagen zur geplanten Reform zu hören waren. Anfang 1998 schien sich

der Widerstand in der Kreis-CDU gegen das Reformmodell zu verfestigen, als dem Kreisparteitag der CDU Hannover-Land am 25.4.1998 ein ablehnender Leitantrag vorgelegt wurde. Überraschenderweise handelte sich die Spitze der Landkreis-CDU mit diesem Papier jedoch eine Niederlage ein. Die Delegierten ließen sich von den Argumenten, die vor allem vom Landtagsvizepräsidenten und einem erfahrenen Stadtdirektor vorgetragen wurden, überzeugen. Sie gingen auf deutliche Distanz zur Position des Kreisvorstandes und vertagten die endgültige Entscheidung. Ende 1998 gab dann auch die Landkreis-CDU ein positives Votum ab, was wiederum Voraussetzung war, dass in kurzer Folge positive Beschlüsse zur Regionalreform im Rat der Landeshauptstadt, im Kreistag des Landkreises Hannover sowie in der Verbandsversammlung des Kommunalverbandes Großraum Hannover gefasst werden konnten.

Die niedersächsische Landesregierung zeigte gegenüber den Reformbestrebungen anfänglich eine wohlwollende Distanz. Sie vermied es, den Reformprozess offiziell zu unterstützen, und verwies auf den kommunalen Meinungsbildungsprozess. Dies belegt, dass die Regionalreform im Großraum Hannover tatsächlich ein Bottom-up-Prozess war. Erst nach den positiven Voten der Parteien sowie der kommunalen Vertretungsorgane zeigte die Landesregierung den Willen, den für die Reform erforderlichen Gesetzgebungsprozess einzuleiten. Dabei legte die Landesregierung großen Wert auf einen engen Kontakt mit der kommunalen Ebene. Vor dem eigentlichen Gesetzentwurf wurde deswegen im Herbst 1999 den kommunalen Gremien ein so genannter Diskussionsentwurf vorgelegt. Das Ergebnis der Behandlung dieses Papiers floss dann in den eigentlichen Gesetzentwurf ein, der im September 2000 in den Landtag eingebracht wurde.

Es verdient Beachtung, dass sich die Landesregierung von dem Moment an, als sie den Reformvorschlag offiziell aufgegriffen hatte, auch eindeutig hinter die Reformkonzeption stellte und das Verfahren vorantrieb (Bartling 2000). Dies war in zweifacher Hinsicht von Bedeutung: Zum einen gab es in den Jahren 1999/2000 durchaus auch bei einigen kommunalen Akteuren in der

Region Überlegungen, den Zeitpunkt der Regionalreform hinauszuschieben. Zum anderen war die Begeisterung im übrigen Niedersachsen außerhalb der Region Hannover wenig ausgeprägt, den ohnehin wirtschaftlich starken Kernraum des Landes auch politisch zusätzlich zu stärken. Das fast einstimmige Abstimmungsergebnis im Landtag zeigt jedoch, dass sich sowohl die SPD-Mehrheitsfraktion als auch – mit Ausnahme eines der PDS angehörenden Abgeordneten – die Oppositionsfraktionen CDU und Bündnis 90/Die Grünen hinter das Reformprojekt stellten. Dieses Ergebnis kam allerdings nicht ganz überraschend, da eine Anhörung im Landtag schon im Dezember 2000 eine breite Zustimmung der gesellschaftlichen Gruppen – mit Ausnahme des Deutschen und des Niedersächsischen Landkreistages (Henneke 2000) – zur Regionsbildung erbracht hatte.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). »Die Region ist die Stadt«. Gemeinsame Jahrestagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung 1998. Forschungs- und Sitzungsberichte (Bd. 199) Hannover.
- Aring, J. »Region Hannover? Auf der Suche nach geeigneten Selbstverwaltungsstrukturen für eine urbanisierte Stadtregion«. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.). *Hannover Region 2001. Beiträge zur regionalen Entwicklung* (Heft 59). Hannover 1997: 78–89.
- Bartling, H. »Anmerkungen zum Diskussionsentwurf für ein Gesetz über die Region Hannover«. In: *NLT-Information* (2) 2000: 13–16.
- Danielzyk, R. »Die Stärkung der regionalen Ebene im Raum Hannover. Von der Leitbilddiskussion zum ›Blauen Papier‹«. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.). *Hannover Region 2001. Beiträge zur regionalen Entwicklung* (Heft 59), Hannover 1997: 65–77.

- Droste, H., Fiedler, J., und V. Schmidt. *Region Hannover. Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben in der Region Hannover*. Hannover 1996.
- Frohner, S., und A. Priebs. »Der Prozess der Bildung der Region Hannover«. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): *Großraum Hannover – Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft. Beiträge zur regionalen Entwicklung* (Heft 96). Hannover 2001: 347–363.
- Fürst, D. »Region Hannover – Aufbruch zu neuen Ufern?« In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.). *Hannover Region 2001. Beiträge zur regionalen Entwicklung* (Heft 59). Hannover 1997: 59–64.
- Henneke, H.-G. »Region Hannover – Experimentierfeld ohne Fernwirkungen oder Keimzelle einer neuen Gebiets- und Funktionalreform?« In: *Der Landkreis*. 2000: 790.
- Jordan, J. »Der Regionalkreis Rhein-Main«. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.). *Hannover Region 2001. Beiträge zur regionalen Entwicklung* (Heft 59). Hannover 1997: 43–58.
- Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.). *Hannover Region 2001. Beiträge zur regionalen Entwicklung* (Heft 59). Hannover 1997.
- Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.). *Großraum Hannover – Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft. Beiträge zur regionalen Entwicklung* (Heft 96). Hannover 2001.
- Lenkungsgruppe Region Hannover. *Region Hannover. Vorschlag zur Umsetzung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben im Großraum Hannover*. Hannover 1997.
- PLS-Rambøll management. *Die Steuerung der Region Hannover. Ergebnis der operativen Organisationsentwicklung. Abschlussbericht* (Stand: 7. Mai 2001). Hannover 2001.
- Priebs, A. »Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion«. In: *Informationen zur Raumentwicklung*. 1999: 617–628.

- Priebs, A. »Neubau der Region«. In: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. Auflage. Opladen 2001: 134–143.
- Priebs, A. »Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtregionaler Organisationsstrukturen«. In: *Die Öffentliche Verwaltung* (55). 2002: 144–151.
- Rosenzweig, K. »Statement zum Vorschlag ›Region Hannover‹«. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.). *Hannover Region 2001. Beiträge zur regionalen Entwicklung* (Heft 59). Hannover 1997: 25–28.
- Thiele, R. »Die Region Hannover«. In: *KommunalPraxis* Nr. 2/1999.
- Wolter, U. »Kooperation in der Stadtregion – Stadtverband Saarbrücken«. In: Jähnke, P., und Th. Gawron (Hrsg.). *Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik*. Graue Reihe (Materialien des IRS) 21. Erkner bei Berlin 2000: 69–76.

Regionale Steuerung im Raumordnungsverband Rhein-Neckar

(Christian Specht, Verbandsdirektor, Raumordnungsverband Rhein-Neckar)

Regionale Steuerung im achtgrößten Verdichtungsraum Deutschlands, dem Rhein-Neckar-Raum, stellt eine besondere Herausforderung dar. Die 2,3 Mio. Einwohner in und um die Oberzentren Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg verteilen sich auf Teile der drei Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen. In dem föderalen »Melting-pot« leben 1,2 Mio. Baden-Württemberger, 900 000 Rheinland-Pfälzer und 200 000 Hessen in 290 kommunalen Gebietskörperschaften auf einer Fläche von 5 637 qkm. Die große Anzahl von Gemeinden und deren Verteilung auf drei Bundesländer, drei Stadtkreise, fünf kreisfreie Städte und sieben Landkreise erfordert einen erheblichen Bedarf an horizontaler und vertikaler Koordination.

Historisch reichen die Ansätze regionaler Steuerung bis in die 30er Jahre des letzten Jahrhunderts zurück. Begünstigt durch eine fast 600-jährige gemeinsame Geschichte als »Kurpfalz« gibt es einen Identitätsrestkern, der sich z. B. in gemeinsamen kulturellen Vereinigungen, Organisationen und in Teilen der regionalen Medienlandschaft spiegelt.¹ Zu einer Wiederbelebung der Zusammenarbeit kam es unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Form einer privatrechtlich organisierten kommunalen Arbeitsgemeinschaft. 1969 haben sich dann die drei Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen zu einer auch bundesweit vertragsrechtlich einzigartigen Kooperationsstruktur in der Region durchgerungen.

1 Kurpfälzisches Kammerorchester, Verein Kurpfalz, SWR 4 Kurpfalzradio, Rhein-Neckar-Fernsehen als Ballungsraumfernsehen usw.

Mehrstufige Planungsverbandsorganisation

Grundlage des regionalen Steuerungsmodells in der Region Rhein-Neckar ist eine mehrstufige Planungsverbandsorganisation auf staatsvertraglicher Grundlage. Im Staatsvertrag verpflichteten sich die beteiligten Bundesländer, alle Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung im Rhein-Neckar-Raum gemeinsam wahrzunehmen. Hierzu wurde auf der Ebene der Länder eine Raumordnungskommission eingerichtet, die aus den für die Landesplanung in den jeweiligen Bundesländern zuständigen Fachministern besteht. Aufgabe der Kommission ist es, die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung für den Rhein-Neckar-Raum abzustimmen. Die Kommission entscheidet nach dem Prinzip der Einstimmigkeit.

Die Abstimmung auf der regionalen Ebene erfolgt durch die grenzüberschreitende öffentlich-rechtliche Körperschaft »Raumordnungsverband Rhein-Neckar«. Dieser wird getragen von den Regionalplanungsträgern der beteiligten Bundesländer. Der Raumordnungsverband Rhein-Neckar bildet dabei das Dach für die regionalen Planungsträger, die gemäß den landesrechtlichen Vorgaben als Verbände in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts oder als Planungsgemeinschaft verfasst sind.

Organisation der Zusammenarbeit

Die Komplexität der Beziehungen zwischen den Regionalplanungsträgern untereinander und zum Dachverband wird durch zwei Elemente reduziert: Einheitsverwaltung und Personalidentitäten.

In einem öffentlich-rechtlichen Dienstbesorgungsauftrag ist geregelt, dass die Aufgaben der Teilraumverbände von der Verwaltung des Dachverbandes wahrgenommen werden. Darüber hinaus verständigte man sich auch für die Verbandsgeschäftsführung auf eine Person. Diese personale Identität setzt sich bei den Mitarbeitern fort.

Aufgaben

Die Aufgaben des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar lassen sich unterscheiden nach ihrer Kooperationspflichtigkeit. Regionale Pflichtaufgabe ist die verbindliche Raumordnungsplanung für den Gesamttraum und die allgemeine Kompetenz zur Verwirklichung des Raumordnungsplans. Daneben bestehen pflichtige und freiwillige regionale Koordinationsaufgaben. Unter pflichtigen Koordinationsaufgaben versteht man regionale Themen, die vom Raumordnungsverband auf der Grundlage eines regionalen Entwicklungskonzeptes aufgegriffen, behandelt und koordiniert werden müssen. Hierzu zählen Aktivitäten im Bereich Wirtschaftsförderung und Standortmarketing, in der integrierten Verkehrsplanung, bei der Sicherung und Verbesserung der Umweltqualität, der Optimierung der Abfallwirtschaft, bei Wohnungsbau und Gewerbeschwerpunkten, in regionalen Naherholungs- und Freizeitzentren und im Bereich der Informations- und Kommunikationstechniken.

In den Aufgabenfeldern Sozial- und Gesundheitswesen, Ausbildung, Wissenschaft und Forschung, Tourismus sowie Großveranstaltungen, Kultur und Sport besteht keine Pflicht zur Koordination für den Verband. Er kann jedoch auf der Grundlage eines Mehrheitsbeschlusses der Verbandsversammlung Koordinierungsfunktionen auf freiwilliger Basis in diesen Aufgabenfeldern übernehmen.

Wahrnehmung der Aufgaben

Die Wahrnehmung der einzelnen regionalen Teilaufgaben erfolgt in unterschiedlichen Formen der Trägerschaft. Bei der Abfallwirtschaft und im ÖPNV existieren öffentlich-rechtliche Zweckverbände bzw. Vereinbarungen. Hier gab es bislang weder innerhalb der Region noch bei den beteiligten Bundesländern den Wunsch, die Aufgaben auf den Dachverband zu übertragen. Die regionale Steuerung durch Koordinierung erfolgt hier auf der Arbeitsebene.

So hat der Raumordnungsverband Rhein-Neckar jahrelang die Geschäftsführungsaufgaben für den Verkehrsverbund Rhein-Neckar und den Zweckverband in der Abfallwirtschaft übernommen. Nach der Verselbstständigung der jeweiligen Aufgabenträger regeln zurzeit regionale Kooperationsvereinbarungen die Mitwirkungsmöglichkeiten des Dachverbandes bei den regionalen Aufgabenträgern.

Für die Aufgabe Wirtschaftsförderung/Standortmarketing beteiligt sich der Raumordnungsverband an einer regionalen GmbH; diese wird zurzeit auf Initiative des Verbandes im Sinne einer »Public Private Partnership« umgestaltet und sowohl für Wirtschaftsverbände, Kammern, Unternehmen als auch für die Gebietskörperschaften geöffnet. Steuerungsmöglichkeiten bestehen über die Gesellschafterversammlung bzw. über den Aufsichtsrat. Ein Aufsichtsratsvorsitz wird vom Raumordnungsverband Rhein-Neckar gestellt. Zudem existiert beim Verband ein Spiegelreferent für die Aufgabe Wirtschaftsförderung/Standortmarketing, der die Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften sicherstellt.

Im Bereich Informations- und Kommunikationstechniken bewegt sich der Verband auf Neuland. Ähnlich der Forderung, die an der Wiege des Verkehrsverbundes stand (»eine Region – ein Fahrschein«), konnte in Verhandlungen mit den Anbietern ein einheitlicher Ballungsraumtarif für regionale Telekommunikationsdienstleistungen vereinbart werden.

Bei den übrigen regionalen Koordinationsaufgaben hat der Verband vielfach die Rolle eines »Inkubators«. Dabei werden regionale Bedarfe systematisch ermittelt, Vorschläge für ein gemeinsames Vorgehen erarbeitet und – bei entsprechendem politischen Willen – institutionelle Regelungen vorbereitet. Der Verband begleitet danach die Koordinationsstruktur durch Sach- und Personalleistungen und zieht sich nach Erledigung der Aufbauarbeiten aus der Organisation zurück.

Für die weichen Standortfaktoren Kultur, Sport, Tourismus und auch für die Zusammenarbeit im Bereich Wissenschaft und Forschung bedient sich der Verband eines privaten Vereins, der

organisatorisch eng mit dem Dachverband verflochten ist. Um in diesem wichtigen Koordinierungsfeld nicht zu stark von schwankenden Mitgliederbeiträgen abhängig zu sein, wurde neben dem Verein Rhein-Neckar-Dreieck eine gleichnamige Stiftung eingerichtet. Der Direktor des Raumordnungsverbandes ist immer zugleich Mitglied des Vereinsvorstandes.

Symptomatisch für die Rolle des Dachverbandes als Inkubator regionaler Entwicklungsprozesse sind die Trägerschaftsstrukturen in thematisch orientierten Netzwerken der Region. Dazu zählen z.B. die Themenbereiche Biotechnologie, Medizintechnik und Energieeffizienz. In diesen Aufgabenfeldern ist der Verband recht initiativ gewesen. Mittlerweile gibt es hier eine Trägerschaftsstruktur, zum Teil aus einer Gesellschaft und Risikokapitalfonds in Form von Kapitalgesellschaften, in denen der Verband nicht mehr vertreten ist. Die Steuerung der regionalen Interessen erfolgt aber über die Mitgliedschaft des Verbandes in den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsteilen.

Daneben bestehen für zeitlich befristete Aufgaben rechtlich nicht gestaltete Kooperationsstrukturen, die vom Raumordnungsverband entweder gemanagt oder mitgestaltet werden. Hierzu zählen Initiativen für Beschäftigung oder regionale Foren zu verkehrspolitischen Fragen, wie z. B. einer ICE-Anbindung und der gemeinsamen Entwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur in der Region.

Im Ergebnis besteht regionale Steuerung in der Region Rhein-Neckar-Dreieck aus einer Mischung institutionalisierter Aufgabenträger und kooperativer Netzwerke. Aufgabe des Raumordnungsverbandes ist es, aufgrund einer staatsvertraglichen Kooperationsallzuständigkeit als Verbindungselement zwischen den etablierten regionalen Organisationen und den kooperativen Netzwerken zu fungieren.

Akteursnetzwerk

Die Akteure kommen aus der Wirtschaft, der kommunalen Politik, den Verwaltungen, der Wissenschaft und den Gewerkschaften. Es gibt ein permanentes Dialogforum, das von dem regionalen Dachverband organisiert und gemanagt wird. Schlüsselpositionen in Arbeitskreisen übernehmen dabei Entscheider aus Politik und Wirtschaft, die oftmals auch die Initiativfunktion für Regionalgesprächsthemen haben. Eine gezielte Rekrutierung von Macht- und Fachpromotoren erfolgt über die Geschäftsführung des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar.

Stärken und Schwächen der regionalen Steuerungsformen

Die Mischung aus institutionalisierten und weichen Kooperationsformen trägt der besonderen Situation der Region in einem Drei-Länder-Raum Rechnung. Die Verteilungskonflikte sind groß, da neben der Stadt-Umland-Problematik die Polyzentralität mit drei Oberzentren und sieben Landkreisen von zusätzlichen Verteilungskonflikten zwischen den beteiligten drei Bundesländern überlagert wird. Die horizontalen und vertikalen Kooperationsnotwendigkeiten erfordern deshalb ein Mehrebenensystem.

Andererseits führt die Ausdifferenzierung in vielfältige, weiche Kooperationsnetzwerke zu einer Intransparenz und zu einem Steuerungsdefizit. Auch die Wahrnehmbarkeiten nach Innen und Außen werden durch die Vielfalt der zum Teil losen Kooperationsstrukturen erheblich erschwert. Es ist deshalb abzusehen, dass mittelfristig wieder eine stärkere Reinstitutionalisierung von Koordinationsstrukturen auf der regionalpolitischen Agenda steht.

Faktoren von Erfolg und Misserfolg – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar

(Priv. Doz. Dr. Jörg Bogumil, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften)

Das Konzept des »Regional Governance« beschreibt die Art und Weise, wie regionale Akteure zusammenwirken. Benz und Fürst betonen dabei als wichtige Faktoren die interorganisatorische Kooperation und Koordination (vertikal und horizontal), die Kombination der Steuerungsmodi (im Kern Verhandlungen, kombiniert mit Hierarchie und Anreizen) und den Grad der Institutionalisierung der Interaktionen. Auf dieser Grundlage werden verschiedene Regionstypen nach den Merkmalen Kreis der beteiligten Akteure, Interaktionsstruktur und Stabilität der Beziehungen gebildet. Zur Beschreibung und Analyse regionaler Kooperationen entwerfen Benz und Fürst 21 Fragen an die Regionsvertreter, untergliedert nach

- Zweck und Themen
- Institutionalisierung
- Akteuren und Akteurskonstellationen
- prozess-endogenen Faktoren
- Erfolgen und Misserfolgen

In besonderem Maße interessieren sie sich für die Fragen,

- welche Akteure einen Zugang zur Entscheidungsfindung erhalten,
- welche Verhaltensmuster sich herausbilden und
- welche Auswirkungen der Grad der formellen Institutionalisierung mit sich bringt.

Bezüglich der Frage des Erfolgs bzw. Misserfolgs machen sie darauf aufmerksam, dass es aufgrund der enormen Messprobleme vor allem um Faktoren geht, die Kooperation grundsätzlich positiv oder negativ beeinflussen, auch wenn damit nicht unterstellt

wird, dass Kooperationserfolge mit Erfolgen der Regionalentwicklung identisch sind.

Die Vertreter aus den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar versuchen auf einige dieser Fragen Antworten zu geben. Diese werden im Folgenden zusammen mit den kritischen Diskussionen an den runden Tischen und im Plenum zusammengefasst.

Institutionalisierung

Bezogen auf die Typologie des »Regional Governance« handelt es sich bei allen drei Beispielen um stärker institutionalisierte Formen: Stuttgart und Hannover entsprechen dem Typ der regionalen Gebietskörperschaft, Rhein-Neckar dem der regionalen Mehrebenenstruktur. Insbesondere die sehr stark institutionalisierten Regionen Hannover und Stuttgart beschreiben die Effekte dieser Institutionalisierung als durchweg positiv. Sie erlauben eine sehr breite Aufgabenwahrnehmung (insbesondere Hannover), bringen Effizienzvorteile in der politischen Bearbeitung dieser Themen und geben dem regionalen Zusammenschluss Stabilität.

Interessant ist dabei, dass die beiden Entstehungsgeschichten sehr unterschiedliche Ursachen haben. War diese Form der Regionalisierung in Stuttgart offenbar Folge eher krisenhafter wirtschaftlicher Entwicklungen, erscheint es für Hannover ein Ergebnis langfristiger interkommunaler Kooperationen und eines damit gestiegenen regionalen Bewusstseins in Kombination mit einigen günstigen Begleitfaktoren (Machtpromotoren mit der richtigen Idee zur richtigen Zeit). Auf die Frage, ob die Annahme stimmt, dass in stärker institutionalisierten Strukturen prozessendogene Faktoren, persönliche Einflussnahmen und situative Außeneinflüsse an Bedeutung verlieren, gab es von Stuttgart und Hannover keine eindeutige Antwort. Zwar geben institutionelle Arrangements eine gewisse Sicherheit und sorgen für eine gewissermaßen automatische Behandlung von Problemlagen, doch sind persönliche Einflussnahmen nach wie vor ebenso wie situative Außeneinflüsse von nicht geringer Bedeutung.

Im Beispiel Rhein-Neckar wird dagegen darauf hingewiesen, dass die Mehrebenenstruktur und die relativ schwache Kompetenzgrundlage problematisch sind. Diese Institutionalisierungsform ist im Vergleich der drei Regionen am schwächsten ausgeprägt. Insofern erscheint für Rhein-Neckar eine stärkere Institutionalisierung wünschenswert, steht jedoch aufgrund der »drei Bundesländer-Region« vor erheblichen Durchführungs- und Kompetenzproblemen. So wird also die Frage der Institutionalisierung zwar vielfach diskutiert, als ob sie frei zu wählen wäre, doch in der Realität prägen äußere Zwänge vielfach die Form stark vor, sodass die Handlungsalternativen sehr eingeengt sind. Nicht jede Form der Institutionalisierung ist für jede Region wählbar.

Akteurskonstellationen und Entscheidungen

Bezogen auf die Akteurskonstellationen wird im Rhein-Neckar-Raum von erheblichen Verteilungskonflikten berichtet und intensiven Diskussionen über Lastenausgleichsmodelle, wobei es auch schon differenzierte Regelungen gibt. In Hannover und Stuttgart wird der Lastenausgleich in den Regionsversammlungen vorgenommen bzw. ist bereits ein wesentliches Ergebnis des regionalen Zusammenschlusses. Das heißt nicht, dass dies immer unproblematisch vonstatten geht, aber die Regionenvertreter waren der Ansicht, dass es gerade in den stärker institutionalisierten Formen eine relativ hohe Bereitschaft zum Lastenausgleich gebe.

Unter den beteiligten Akteuren finden sich in diesem Raum im Gegensatz zu Stuttgart keine Vertreter der Kirchen, Umweltverbände und von Kultur, Jugend, Sport und Fraueninteressen. Allerdings sind auch in Stuttgart und Hannover die Interessenvertreter nicht immer an der Entscheidungsfindung beteiligt, sondern vielfach im Vorfeld oder in beratender Form.

Hier entsprechen die Entscheidungsprozesse im Wesentlichen denen kommunaler Gebietskörperschaften. Doch schlägt sich die Parteipolitik nach Aussagen der Regionenvertreter nicht in dem Ausmaß wie in manchen Kommunalparlamenten nieder.

Erfolgs- und Misserfolgsk Faktoren

Bei den Erfolgsfaktoren ist zu unterscheiden zwischen denen zur Konstituierung eines regionalen Zusammenschlusses und denen, die über die Ergebnisse des Zusammenschlusses Aufschluss geben. Bei der Konstituierung zeigt sich, dass verschiedenste Faktoren von Bedeutung sind und dies von Region zu Region variiert. Dabei ist der externe Problemdruck (wirtschaftliche Entwicklung Stuttgart, suboptimale Aufgabenwahrnehmung im Länderdreieck Rhein-Neckar, europäische Entwicklung mit bestimmten Fördermöglichkeiten für alle Regionen) von besonderer Bedeutung, aber auch die Funktion von Machtpromotoren und historisch gewachsene Erfahrungen mit regionaler Zusammenarbeit (Hannover und Rhein-Neckar).

Unter Erfolgen im Sinne von erzielten Ergebnissen verbuchen alle Regionen die Steigerung von Kooperationsbeziehungen, die Bündelung regionaler Kompetenzen, den Gewinn von Wettbewerben und die Aktivierung von Geldern. Inwieweit dies Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung oder die Steigerung der Lebensqualität hat, wird nicht näher dargelegt, aber offenbar implizit unterstellt. Hier wirken sowohl das Eigenleben einer einmal konstituierten regionalen Institutionalisierung als auch die positiven Erfahrungen, die generell mit Kooperationsbemühungen verbunden werden.

Kritische Anmerkungen zu den Effekten regionaler Zusammenschlüsse beziehen sich vor allem auf deren demokratische Legitimation, auf den Stellenwert der Regionen für die Bürger (welcher Mehrwert?) sowie auf die oftmals vorhandene Intransparenz. Auch wurde die Frage aufgeworfen, was denn die »Regionen« machen, die sich noch nicht als regionale Zusammenschlüsse konstituiert haben. Werden diese von der zunehmenden Entwicklung in Richtung eines Wettbewerbs der Regionen immer weiter abgekoppelt und streben sie in vorhandene regionale Gebilde hinein? Die Effekte des sich verschärfenden Wettbewerbs wurden unter dem Gesichtspunkt weitgehend einheitlicher Lebensverhältnisse durchaus kritisch betrachtet. Außerdem: Beschäftigen wir

uns nicht mit den Sonnenkindern der Republik, anstatt uns den weniger entwickelten Regionen und deren Problemlagen zu widmen?

Offene Fragen

Die Frage der Institutionalisierung und ihrer Wirkungen nahm in der Diskussion einen breiten Raum ein. In der Tendenz befürworteten viele Teilnehmer weitgehende Institutionalisierungsformen, aber auch deren negative Auswirkungen wurden genannt, sodass die Frage der Wirkung immer noch zumindest halboffen ist.

Nicht völlig geklärt werden konnte auch die Frage, was denn den Erfolg der Region ausmacht. Neben den schon erwähnten Messproblemen stand hier im Raum, dass den Entscheidungsträgern zwar in irgendeiner Form Ergebnisse des regionalen Zusammenschlusses präsentiert werden (z. B. die eingeworbenen Drittmittel oder Firmengründungen), jedoch eine systematische Evaluation unterbleibt bzw. wegen der Komplexität von Bedingungsfaktoren unterbleiben muss. Trotzdem wurde von mehreren Teilnehmern ein Leistungsvergleich der Regionen («Pisa der Regionen») angeregt und nachgefragt, ob die Bertelsmann Stiftung hier ihre Erfahrungen mit nationalen und internationalen Leistungsvergleichen einbringen könnte.

Diskutiert wurde jedoch auch, inwieweit der Vergleich so verschiedener regionaler Zusammenschlüsse überhaupt fruchtbar ist. Die interessante Diskussion in Gütersloh wurde allerdings als ein Indiz für die Sinnhaftigkeit eines solchen Vergleichs interpretiert.

»Regional Governance« in den hier dargelegten, stark institutionalisierten Beispielen stellt weniger eine Kombination der Steuerungsmodi dar, die im Kern Verhandlungen beinhaltet; gerade in Stuttgart und Hannover steht im Kern die Mehrheitsentscheidung in den neu konstituierten Versammlungen, und von daher ist die Ausgangsthese von Benz und Fürst im »Regional Governance« diesbezüglich möglicherweise zu präzisieren.

2.2 Kooperation in Netzwerk-Strukturen

Zusammenarbeit in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

(Sigurd Trommer, Baudezernent, Stadt Bonn)

Krise als Auslöser einer regionalen Kooperation

Ein nächtliches Satellitenbild von Europa zeigt uns deutlich die Besiedlungsdichte in Europa mittels der nächtlichen Ausleuchtung der Städte. Die hellste Struktur und damit dichteste Besiedlung weist der Bereich Benelux-Rhein-Ruhr auf. Hier leben so viele Menschen wie in Großbritannien, und sie erzeugen ein höheres Bruttoinlandsprodukt. Dies ist ein schöner Raum zum Arbeiten und Leben, die Dichte ist nicht unangenehm, es gibt vitale Städte und vitale Freiräume. Ich behaupte, dass es ein für die Menschen optimaler Raum, ein beispielhafter Raum ist.

Die Regierungs- bzw. Verwaltungsstrukturen sind

- supranational (Europa)
- national (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Nordrhein-Westfalen als Bundesland)
- regional (z. B. die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler)
- lokal (z. B. die Stadt Bonn)

Bewertet man die Qualität der Regierungs-/Verwaltungsstrukturen, so sind die lokale und die nationale Ebene perfekt strukturiert. Seien wir glücklich über die supranationale Ebene, auch wenn sie noch viele Mängel aufweist! Und die regionale Ebene? Fehlanzeige! Bis auf Ausnahmen. Über einige sprechen wir auf diesem Symposium.

Die Hauptstadtentscheidung zu Lasten Bonns bedeutete für die Bundeshauptstadt und die an ihren Arbeitsplätzen hängenden Städte und Gemeinden der Umgebung eine epochale Krise. Wenn man die 50 Jahre währende tatsächliche Hauptstadtzeit (1949–1999) in eine andere Zeitepoche verschiebt, z. B. auf die

Gründung der Weimarer Republik 1919, dann hätte diese Epoche erst 1969 geendet. Für die deutsche Geschichte ist die Hauptstadtzeit von Bonn also eine sehr lange Epoche, und dementsprechend tief wurzelte die Krise in den Menschen der Stadt und denen der sie umgebenden Städte und Gemeinden.

Schon lange vor der Bundestagsdebatte hatte ich die Planungsdezernenten der benachbarten Kreise Rhein-Sieg und Ahrweiler sowie eine Gruppe von Experten für den »Tag danach« zu einem Gespräch eingeladen für den Ausbau der Hauptstadtregion im wiedervereinigten Deutschland. Schließlich waren alle Prognosen von einer knappen Entscheidung zugunsten Bonns ausgegangen.

Das knappe Ergebnis im Deutschen Bundestag hieß dann allerdings »Berlin«. Also besprach ich am »Tag danach« mit dem Kollegen- und Expertenkreis, wie ein Strukturwandel einzuleiten und durchzuführen sei.

Innerhalb von nur drei Wochen entwickelten wir eine Zukunftsstrategie, ein Zukunftsbild, ein Leitbild aus fünf Säulen.

- Säule 1: »Bonn als Bundesstadt« setzt auf die Ausnutzung 40-jähriger Erfahrung als Hauptstadt und Regierungssitz. Mit Erst- und Zweitsitzen von Bundesministerien und -oberbehörden ist Bonn die nach Berlin wichtigste Verwaltungsstadt für den Bund.
- Säule 2: »Zentrum für internationale Zusammenarbeit« setzt auf die internationale Kompetenz. Vereinte Nationen, Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs), internationale Institutionen, Unternehmen und Bildungseinrichtungen sind Kern dieser zweiten Säule.
- Säule 3: »Region der Wissenschaft und Forschung« greift Traditionen auf und entwickelt die Universitätsstadt Bonn mit ihrer ebenfalls akademisch besetzten Region als international orientierten Standort der Zukunft für Wissenschaft, Forschung und Lehre.
- Säule 4: »Region zukunftsorientierter Wirtschaftsstruktur« zielt auf Entwicklungen zukunftsorientierter Forschungs- und Dienstleistungsfelder.

- Säule 5: »Modell einer umweltgerechten Städtelandschaft und Kulturregion« will die Stärken der Region als Wohnstandort, als kulturelles Zentrum und als ein einmaliges Zusammenspiel von abwechslungsreichem Natur- und Kulturraum fortentwickeln.

Mit dem Säulenmodell war ein verständliches, zielorientiertes und identifikationsbildendes Symbol geschaffen, das einen auf das Wesentliche konzentrierten Strukturwandel wirkungsvoll gesteuert hat und weiterhin steuert.

Räumliche und inhaltliche Kooperationen

Die räumliche und politische Abgrenzung der Region wurde anfangs gar nicht diskutiert. Wir Planer hatten uns einfach an den Pendlerverflechtungen orientiert. Diese bestanden und bestehen sehr intensiv mit dem umgebenden Rhein-Sieg-Kreis sowie mit dem in Rheinland-Pfalz gelegenen Kreis Ahrweiler. Spätere Bestrebungen des Kreises Neuwied und der Stadt Köln, in die »Ausgleichs- oder Betroffenheitsregion« einbezogen zu werden, wurden aufgrund dieser funktionalen Beziehungen im Einvernehmen mit dem Bund und den beiden betroffenen Bundesländern abgelehnt.

Es gab aber auch schon vor dem Hauptstadtbeschluss regionale Abgrenzungen, so den Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS), der Köln, Bonn, Leverkusen und einige umgebende Landkreise umfasst, den IHK-Bezirk Bonn/Rhein-Sieg und den Arbeitsamtsbezirk Bonn/Rhein-Sieg.

Neben dem »Regionalen Arbeitskreis für Planung, Entwicklung und Verkehr« (rak), der die Kommunen der »Ausgleichsregion« umfasst, kamen weitere regionale Aktivitäten hinzu, z. B. für Wirtschaftsförderung und Tourismus.

Außerdem wurde später der Verein Regio Rheinland gegründet, der die Städte Köln, Bonn, Leverkusen sowie den Erftkreis, Rheinisch-Bergischen Kreis, Oberbergischen Kreis und Rhein-

Sieg-Kreis umfasst. Dazu gehören auch die Industrie- und Handelskammern dieses Bereichs.

Die ABC-Region (Aachen, Bonn, Cologne) weist eine funktional abgegrenzte regionale Aktivität aus: die der Wissenschaftseinrichtungen. Die Anzahl der Institutionen, der Forscher, Lehrenden und Studierenden ist in der ABC-Region höher als in jeder anderen bundesdeutschen Region.

Schließlich sind da noch die »Vier am Rhein«, ein funktional abgegrenzter Zusammenschluss der Rheinanliegerstädte Duisburg, Düsseldorf, Köln und Bonn. Ziele dieser Kooperation sind gemeinsame kulturelle und verkehrliche Aktivitäten.

Organisation

Organisationsstrukturen haben sich an dem »Tag danach« zunächst ohne strategisch-taktische Überlegungen bedarfsorientiert nach spontanen Verabredungen herausgebildet. Man kann vermuten, dass in dieser unkonventionellen Handlungsweise einer der Schlüssel für eine erfolgreiche regionale Zusammenarbeit liegt. Man tat einfach das Sinnvolle und Notwendige und verbrauchte nicht Kräfte für Rangordnungen, Proporz, Zuständigkeiten, Rechte. So etablierte sich eher zufällig eine Art Führungsgruppe, die »Lenkungsgruppe Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler«, wie sich die Akteure im Laufe der ersten Zusammenarbeit selbst benannten, sowie eine Art Geschäftsführung aus Mitarbeitern der zuständigen Ämter in Bonn, im Rhein-Sieg-Kreis und im Kreis Ahrweiler.

Aus beiden Gruppierungen bildeten sich eher eigendynamisch im Laufe der Zusammenarbeit ein Vorsitzender (Trommer, Stadt Bonn) und eine Geschäftsstelle (Stadt Bonn). Diese Strukturen konnten sich nur deshalb so unproblematisch und unspektakulär etablieren, weil die Akteure auf jede Selbstdarstellung verzichteten und auf Kollegialität, Fachbezogenheit und Partnerschaft setzten. Auch der Verzicht auf Öffentlichkeitsarbeit in der Anfangsphase gehörte zu dieser sehr sensibilitätsorientierten Zusammenarbeit. Missgunst, Neid und Partikularismus sollten ver-

mieden werden; man wollte nicht durch vorzeitig geweckte Erwartungshaltungen unter Druck geraten. Konkrete bedeutsame Arbeitsergebnisse wurden im Nachhinein in Abstimmung mit den Verwaltungsspitzen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Erstmals wurde im Jahr 2001 ein Kooperationsvertrag zwischen den drei Gebietskörperschaften abgeschlossen, der für Vorsitz und Geschäftsführung nunmehr eine alle zwei Jahre wechselnde Zuständigkeit vorsieht.

Prozesse und Projekte der regionalen Kooperation (1991 bis 2001)

Nach der Gründungsphase 1991 begann zunächst die Sammlung von »Bausteinen« für die vom Bund zugesagten Ausgleichs für den Verlust des Parlaments und Teilen der Regierung. Aus diesen Bausteinen wurden die Ausgleichsforderungen konkretisiert, die schließlich in den Ausgleichsvertrag zwischen Bund, Ländern und Region mündeten.

Aus wenigen Projekten entwickelten sich im Laufe der Jahre immer mehr. Besonders hervorzuheben sind die regional abgestimmte Wohnungspolitik mit gemeinsamer Budgetierung von Wohnungsbau-Förderungsmitteln, der gemeinsame Internet-Auftritt »www.umzug-nach-bonn.de«, das Regionale-Online-Planungs-System ROPS, Bearbeitung regionaler Verkehrsprobleme bis hin zu gemeinsam finanzierten Verkehrsprojekten (Durchbindung der Ahrtalbahn bis Bonn Hauptbahnhof). Die zurzeit wichtigsten und anspruchsvollsten Projekte sind die Erarbeitung eines regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes sowie die Arbeiten für ein Regionales integriertes Freiraumsystem.

Die Finanzierung von Gutachten oder Moderationsleistungen Dritter erfolgt über Zuwendung aller beteiligten Städte, Gemeinden und Kreise nach Einwohnerschlüssel. Hierin zeigt sich ein weiterer Vorteil regionaler Kooperation, da der Kostenbeitrag für die einzelne Gebietskörperschaft auch für aufwändige Gutachten überschaubar bleibt.

Mit öffentlichen Informationsveranstaltungen, einer Schriftenreihe »Beiträge zur Regionalentwicklung« und Beteiligung an Wettbewerben wurde »Erfolgspotenzial angehäuft«. Mit einem eigenen Wettbewerb zur Prämierung der Impulsprojekte wurde öffentlich auf die beispielhafte Zusammenarbeit im Wohnungsbau aufmerksam gemacht.

Die regionalen Aktivitäten

Bis heute gab es 33 Sitzungen der Lenkungsgruppe bzw. des rak. Die Besetzung der Sitzungen – vorbereitet von der Geschäftsstelle – veränderte sich und spiegelt die zunehmende Bedeutung und Anerkennung der regionalen Zusammenarbeit wider.

In der Anfangsphase wurden von den drei regionalen Partnern Stadt Bonn, Rhein-Sieg-Kreis und Kreis Ahrweiler themenrelevante Berater oder Gutachter sowie Gäste hinzugezogen, Mitarbeiter der beiden Landesregierungen und des Bundes, der Deutschen Bahn AG und andere. »Ständige Gäste« wurden dann die Vertreter der beiden Bezirksregierungen aus Köln und Koblenz, der Industrie- und Handelskammer (IHK), der Strukturförderungsgesellschaft Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (SFG) sowie des Vereins Regio Köln, Bonn und Nachbarn (Regio Rheinland). Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden wurden auf ihren Wunsch hin zunächst nur durch ihre Sprecher vertreten. Zunehmend fanden sich aber auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit ihren Bürgermeistern oder Planungsdezernenten zu den Sitzungen ein.

Zu den wichtigen, partnerschaftsstärkenden Gepflogenheiten gehört auch, dass die Sitzungen abwechselnd in den Städten und Gemeinden der Region stattfinden.

Zu diesen zwei- bis viermal im Jahr stattfindenden Sitzungen des rak entwickelte man »regionale Informationsveranstaltungen«, die zu herausragenden Themen interne und externe Akteure einbezogen, wie beispielsweise beim »Regionalen Wohnungsmarkt« Investoren, Finanzierer, Mieter- und Vermieterorganisa-

tionen, Wohnungsbaugesellschaften, dazu Vertreter der zuständigen Landesministerien, Fachreferenten und Medienvertreter. Für die Erarbeitung konkreter Zielvorstellungen und Ergebnisse hat sich die externe Moderation bewährt. Bis heute gab es fünf regionale Informationsveranstaltungen.

Zu Beginn der Zusammenarbeit wurde die Politik nicht einbezogen, weil man Eingriffe und Behinderungen befürchtete. Nach dem ersten großen Erfolg mit dem Strukturkonzept »Fünf Säulen für die Zukunft der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler« 1991 wurde im Planungsausschuss der Stadt Bonn regelmäßig über die wesentlichen Aktivitäten der Lenkungsgruppe bzw. des rak berichtet. Ein wichtiges Zeichen gab der Landrat des Kreises Ahrweiler, Dr. Pföhler, im Jahr 2000, indem er mich als Vorsitzenden des rak zu einem Vortrag über Ziele und Ergebnisse regionaler Kooperation im Kreistag in Bad Neuenahr einlud, um den Beschluss zur Durchbindung der Ahrthalbahn bis zum Bonner Hauptbahnhof vorzubereiten.

Das Interesse der Politik an der regionalen Zusammenarbeit nahm zu und fand in der ersten gemeinsamen Sitzung der drei Planungsausschüsse am 6.11.1991 im Stadthaus Bonn einen Höhepunkt. Es folgten zwei weitere Sitzungen in Siegburg und Ahrweiler. Waren diese Sitzungen durchaus substanziell, kooperativ sowie partnerschaftlich und zeigten interessante Arbeitsergebnisse, so war doch die Einbeziehung der Politik in die freiwillige regionale Kooperation schwierig. Äußere Anzeichen sind die sich im Vorfeld oft über Monate hinziehende Abstimmung einer Tagesordnung, die Bestimmung eines Sitzungsleiters und anderer Fragen für eine gemeinsame Sitzung der Planungsausschüsse. Dies ist verständlich und war den Verwaltungsakteuren auch bewusst, sind doch die Abgeordneten sehr auf ihre jeweiligen Wahlkreise fixiert. Darüber hinaus wird von ihnen erwartet, dass sie einen guten Überblick über ihr jeweiliges Stadt- oder Kreisgebiet haben; und nun wurde von ihnen auch noch ein Überblick und Interesse für die gesamte Region gefordert.

Problematisch ist auch die zumeist den regionalen Themen zugeordnete Langfristrelevanz im Gegensatz zur Ausrichtung der

Politik auf die eher als mittelfristig anzusehende Legislaturperiode. Und nicht zuletzt spürt man aus der Politik immer wieder die unausgesprochene Frage: »Was bringt mir das an Wählerstimmen?« Die Erfahrung zeigt, dass man bei der Strategie der freiwilligen regionalen Kooperation ein zurückhaltendes Interesse der Politik verallgemeinern kann. Durch kluge Information und geeignete eher repräsentative und medienwirksame Aktivitäten sollte man sich eine »Goodwill-Haltung« und Unterstützung der Politik für eine regionale Kooperation der Verwaltungen erarbeiten. Im Gegensatz zu der eher schwerfälligen politischen regionalen Kooperation sind leistungsstarke, psychologisch geschickte und in der Sache motivierte Fachverwaltungen in der Lage, zügig Ergebnisse zu erzielen.

Die Wohnsiedlungsentwicklung: ein Meilenstein regionaler Kooperation

Es gab die allgemeine Auffassung, dass mit dem Umzug von Parlament und Teilen der Regierung, der damit einhergehenden Verlagerungen von Medien, Verbänden und der dadurch auch ausgelösten Schrumpfungen in Handel, Handwerk, Hotellerie und Gastronomie die Einwohnerzahl deutlich sinken würde, wobei der Umfang nicht abzuschätzen war. Aber insbesondere bei uns Stadtplanern gab es Stimmen, dass nicht nur eine gleichbleibende Bewohnerzahl in der Region, sondern sogar ein Zuwachs vorstellbar war. Diesen Überlegungen lag zugrunde, dass die Mitarbeiter der Ministerialbürokratie, aber auch der Verbände, Botschaften und Medien eher ein höheres Durchschnittsalter als in der Wirtschaft allgemein haben. Das ließ vermuten, dass viele von ihnen entweder ihren Wohnsitz beibehalten und ein Pendlerleben eingehen oder sogar versuchen würden, einen Arbeitsplatzwechsel vorzunehmen, um den Wohnstandort nicht verändern zu müssen.

Diese Vermutungen haben sich inzwischen bewahrheitet und lassen sich differenziert darstellen. So haben z.B. zahlreiche Mi-

nisteriale einen Arbeitsplatzwechsel in Bonn in eine nachgeordnete Behörde mit teilweise ungünstigeren finanziellen Bedingungen und weniger attraktiven Arbeitskonditionen einem Wechsel nach Berlin vorgezogen. Da die Zukunftsperspektiven im Fünf-Säulen-Konzept insbesondere in den Bereichen zukunftsorientierte Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung, Internationalität und Verwaltungen gesehen wurden, waren sogar Zuzüge in die Region Bonn zu vermuten. Bei diesen Überlegungen spielte natürlich eine große Rolle, dass der Bonner Raum nicht nur in seiner wirtschaftsgeografischen Lage hohe Standortvorteile ausweist, sondern auch Stadtqualitäten; zudem übt er durch höchst attraktive Umgebungen große Anziehungskraft als Wohnraum und auf Arbeitsplatzstrukturen aus.

Um zu konkreteren Vorstellungen zu kommen, wurde ein Gutachten »Wohnungsmarktuntersuchung für die Region Bonn« bei der Prognos AG, Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung, in Auftrag gegeben, das einerseits vom Bund bezuschusst, andererseits von den Städten und Gemeinden der Region finanziert wurde. Schon das war eine hoffnungsvolle Ausgangsposition, zeigte sie doch die Bereitschaft, nicht nur kommunikativ, sondern auch finanziell gemeinsam für die Zukunft zu arbeiten.

Das Ergebnis dieser Studie im Jahre 1994 hat die positivste Erwartungshaltung noch übertroffen: Es zeigte, dass in den folgenden 15 Jahren rund 50 000 zusätzliche Wohnungen in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler erforderlich wären, was einer Zahl von zusätzlich 100 000 bis 150 000 Einwohnern entspricht.

Als Nächstes wurde die bauleitplanerisch abgesicherte Wohnbaulandkapazität ermittelt und mit Standortkriterien übergeordneter Art sowie regionalen und lokalen Vorgaben versehen. Es kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden, dass dieser Prozess von einer großen Offenheit der Kommunen getragen war, ist doch die Planungshoheit einer der wichtigsten Eckpfeiler kommunalen Handelns. Dieser Prozess der Standortfindung wurde moderiert vom Büro Ursula Stein, Frankfurt/Main. Wichtig war, dass nicht nur die Kommunen in diesen Prozess eingebunden

waren, sondern auch die Akteure im Wohnungsbau, wie Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungsbaufinanzierer, Mieterverein, Haus- und Grundbesitzerverein, Investoren und andere.

Mit diesem Planungs- und Moderationsprozess wurden die wesentlichen Standorte und ihre Potenziale in der Region Bonn gefunden, die insbesondere auf die vorhandene Infrastruktur von Schiene, Arbeitsplätzen, Sozial- und Freizeitstruktur ausgerichtet war. In Zusammenarbeit mit den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wurde in den Jahren 1996 bis 1999 ein Impulsprogramm für innovativen und zukunftsorientierten Wohnungsbau in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler aufgelegt, das mit Standorten und Qualitätskriterien die Realisierung beispielhafter Wohnungsbauvorhaben demonstrieren sollte. Es entstanden rund 8000 Wohneinheiten mit besonderer Ausrichtung auf energiesparendes Bauen, flächensparendes Bauen, Mehrgenerationenwohnen, studentisches Wohnen, Altenwohnen, kostensparendes Bauen usw. Als Anreiz und zur Etablierung in der Öffentlichkeit wurde ein Wettbewerb durchgeführt, der die gelungensten Projekte würdigte.

Parallel zu diesem Planungs- und Projektverfahren wurden mehrere öffentliche Veranstaltungen durchgeführt mit den Themen:

- »Regionale Annäherung«
- »Konsens – Leitbild«
- »Ergebnisse der Wohnungsmarktuntersuchung«
- »Impulsprogramm 1996–1999 für innovativen und zukunftsorientierten Wohnungsbau in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler«
- »Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler – bereit für 2000«

(Dokumentationen dieser Veranstaltungen sind im Literaturverzeichnis aufgelistet.)

Die regionale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Wohnungswesens brachte das Land Nordrhein-Westfalen auf die Idee, der Region ein Pilotverfahren vorzuschlagen, das die Wohnungsbaufördermittel des Landes nicht mehr auf die einzelnen Wohnungs-

bauförderämter der Region zulaufen lassen sollte, sondern diese Mittel pauschaliert als Budget der Region zur Verfügung zu stellen. Auch hier funktionierte die Abstimmung der zuständigen Gebietskörperschaften, und seit dem 1.1.2001 wird die Vergabe der Wohnungsbaufördermittel und die dazu erforderliche Auswahl der Projekte durch die Region koordiniert.

Bezüglich der Wohnungsmarktstudie von 1994 mit der Prognose von 50 000 zusätzlich erforderlichen Wohnungen in 15 Jahren ist festzustellen, dass bereits nach rund der Hälfte dieses Prognosezeitraums 40 000 Wohnungen in der Region neu gebaut worden sind. Seit dem Hauptstadtbeschluss 1991 ist die Region nicht geschrumpft, sondern um über 80 000 Einwohner gewachsen, sodass heute über eine Mio. Einwohner in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler zu Hause sind.

Ein großes Problem konzeptioneller regionaler Zusammenarbeit ist die völlig unterschiedliche kartografische Grundlage der einzelnen Gemeinden. Außerdem engagieren sich größere Städte, insbesondere mit eigenem Katasteramt, viel intensiver für gute Kartengrundlagen, Luft- und Satellitenbilder. Der Aufbau eines Regionalen Online Planungssystems (ROPS) im Rahmen eines »Public Private partnership« war deshalb eine besonders begehrte und geförderte Aktivität. Das ROPS bildet heute nicht nur für alle Gebietskörperschaften der Region, sondern über das Internet auch allen Bürgern, Dienstleistern wie Maklern und Entwicklern, Immobilienunternehmen und ansiedlungsinteressierten Firmen eine hervorragende Arbeitsbasis. Das ROPS ist ein Auslösefaktor für eine dynamische regionale Entwicklung.

Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung in der Region ist insgesamt positiv verlaufen. Zwar hat hier wie überall in Ballungsräumen die Suburbanisierung zugenommen; aber auch in der Stadt Bonn hat in den letzten zehn Jahren ein Einwohnerzuwachs von rund drei Prozent stattgefunden, was für bundesdeutsche Großstädte über

200 000 Einwohner völlig atypisch ist. Dieser Trend hielt auch 2002 an, wobei Bonn im dritten Jahr Geburtenüberschuss aufweist. Dass die nördlich und nordöstlich von Bonn gelegenen Städte bis zu 25 Prozent Einwohnerzuwachs verzeichnen, liegt u. a. auch daran, dass Bonn mit 310 000 Einwohnern auf 141 qkm Fläche eine sehr viel größere Siedlungsdichte aufweist und dieser Siedlungsdruck im Umland abgefangen wird.

Auch die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze verlief fast überall sehr positiv. Sowohl die Stadt Bonn als auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Region weisen erheblich höhere Arbeitsplatzzahlen auf als zur Zeit des Hauptstadtbeschlusses 1991. Hier wiederum ist erstaunlich und erfreulich, dass nicht nur Bonn, sondern auch die anderen Städte und Gemeinden von der dynamischen Entwicklung profitiert haben.

Während es in Bonn zu einem Wechsel von der öffentlichen zur privaten Dienstleistung gekommen ist – 85 Prozent sind Dienstleistungsarbeitsplätze –, entstanden in den anderen Städten und Gemeinden auch warenproduzierende Arbeitsplätze.

Die sowohl stadt- wie regionalplanerisch günstige und vergleichsweise homogene Entwicklung lässt hoffen und erwarten, dass die Pendlerzahlen sich im Gegensatz zu anderen Räumen (Frankfurt, Düsseldorf) in erträglichen Größenordnungen halten werden. Das wirkt sich auch auf die hohen Wohn- und Freiraumqualitäten in der Region positiv aus.

Resümee

Aus der vom Bundestagsbeschluss zur Hauptstadtfrage ausgelösten Krise hat die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler eine informelle regionale Kooperation begonnen, die sich inzwischen durch verschiedene Verträge und Abmachungen zu institutionalisieren beginnt. Aus den Erfahrungen und Erkenntnissen ist zu schließen, dass der freiwillige regionale Prozess von der Kommunikation mit Vertrauensbildung zur Entwicklung und Realisierung von

Projekten vermutlich Erfolg versprechender verläuft als der Versuch einer regionalen Institutionalisierung aus dem Stand heraus. Die dabei erforderliche Erarbeitung der formalen Grundlagen, die Zuteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten, das Problem der Beachtung von Proporz und viele weitere Schwierigkeiten nehmen mit Sicherheit zwei bis drei oft qualvolle Jahre in Anspruch, nach denen alle Akteure erst einmal ermattet zurücksinken, bevor sie neue Kraft zum Beginn der eigentlichen Arbeit tanken können. Demgegenüber bietet die freiwillige regionale Kooperation die Chance, das Geflecht der Formalitäten zu überspringen und Erfolg als Motor zur Bewältigung weiterer Herausforderungen zu nutzen.

Literatur

- Büro für Stadtplanung und Stadtforschung, Zlonicky, P. u.a. *Wohnungsmarktuntersuchung für die Region Bonn. Analyse der 306 von den Städten und Gemeinden benannten Wohnbaulandpotenziale* (Ergebnisse der 1. Untersuchungsphase). Materialband 2. Dortmund 1995.
- Herles, H. (Hrsg.). *Die »Hauptstadt-Debatte«*. Bonn und Berlin 1991.
- Prognos AG. *Wohnungsmarktuntersuchung für die Region I. Wohnungsangebot und -bedarf in der Region Bonn: Ausgangssituation und Entwicklung bis 2010*. Materialband 1. Köln 1995.
- Prognos AG. *Wohnungsmarktuntersuchung für die Region II. Stadt Bonn. MiniBepro: Bevölkerungs-/Wohnungsbauschenario II. Berücksichtigung von Wohnbaulandpotenzialen in der Region*. Köln 1995.
- Prognos AG. *Wohnungsmarktuntersuchung für die Region. Wohnungsangebot und -bedarf in der Region Bonn: Ausgangssituation und Entwicklung bis 2010*. Materialband 1. Köln 1995.
- Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Hrsg.). *Die Region Bonn/Rhein-*

- Sieg/Ahrweiler baut auf die Zukunft.* Beiträge zur Regionalentwicklung Nr. 1. Bonn 1997.
- Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Hrsg.). *Impulsprogramm 1996–1999 für innovativen und zukunftsorientierten Wohnungsbau in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler.* Dokumentation der 4. Regionalen Informationsveranstaltung am 24. Juni 1997 in Bonn/T-Mobil. Beiträge zur Regionalentwicklung Nr. 2. Bonn 1997.
- Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Hrsg.). *Wettbewerb Regionen der Zukunft.* Beiträge zur Regionalentwicklung (unveröffentlichtes Sonderheft) Nr. 3. Bonn 1998.
- Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Hrsg.). *Dokumentation der 5. Regionalen Informationsveranstaltung am 25. November 1999 in der Beethovenhalle in Bonn.* Beiträge zur Regionalentwicklung Nr. 4. Bonn 2001.
- Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler u. Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Beauftragter der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich, Bonn-Berlin (Hrsg.). *Wohnungsbauprojekte in der Region.* Projektmappe.
- Stein, U., Büro für Raumplanung – Projekte – Beratung, Prognos AG, Zlonicky, P. u.a., Büro für Stadtplanung und Stadtforschung, Boll, J., Kiehle, W., WohnBund-Beratung NRW. *Wohnungsmarktuntersuchung für die Region Bonn.* Abschlussbericht im Auftrag des Regionalen Arbeitskreises Entwicklung, Planung und Verkehr (rak). Dortmund 1995.
- Stein, U. »Moderation zwischen lokalen und regionalen Interessen: Die Wohnungsmarktuntersuchung für die Region Bonn«. In: *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung.* ETH Zürich 1996: 32–36.
- Stein, U. »Regional und kommunikativ. Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler organisiert Qualitäten im Wohnungsbau.

- Ein Bericht zum Thema Wohnungsmarktentwicklung«. In: *WohnBund-Informationen* (4) 1997: 20–21.
- Stein, U. »Wohnungsmarkt Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler: Entwicklung in freiwilliger Kooperation«. In: Jähnke, P., Gawron, Th. (Hrsg.): *Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik*. Schriftenreihe des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung. Erkner bei Berlin 2000.
- Stein, U., und S. Trommer. »Regionale Kooperationssysteme: Synergien mit Planungskultur und Baukultur«. In: *Planerin* (1) 2001: 20–23.
- Trommer, S. »Auf dem Weg in eine neue Entwicklungsepoche«. In: *RaumPlanung* (96) 2001.
- Trommer, S. »Die Zukunft der Bundesstadt Bonn«. In: *Bonner Universitätsblätter* 2000.
- Verband Deutscher Architekten- und Ingenieur-Vereine (Hrsg.). »Baukultur«. In: Bonn 2000 Jahre, Heft 4/5, Bonn 1989.
- WohnBund-Beratung NRW. »Regionale Wohnungsmarktentwicklung in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. Stationen der regionalen Wohnungsmarktentwicklung 1993 bis 1999«. Ergebnisse zur 5. Regionalen Informationsveranstaltung am 25. November 1999 in der Beethovenhalle in Bonn. Bochum 1999.
- WohnBund-Beratung NRW und Stein, U., Büro für Raumplanung und Kommunikation. *Modellversuch einer abgestimmten Wohnungspolitik auf freiwilliger Basis. Impulsprogramm 1996–1999 für innovativen und zukunftsorientierten Wohnungsbau in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler*. Vorläufiger Abschlussbericht im Auftrag des Ministeriums für Bauen und Wohnen des Landes NW. Bochum und Frankfurt/Main 1997.

Regionale Kooperation in Ostwestfalen-Lippe

*(Andreas Wiebe, Regierungspräsident,
Regierungsbezirk Detmold)*

Die Region Ostwestfalen-Lippe

Ostwestfalen-Lippe ist mit über zwei Millionen Einwohnern der kleinste Regierungsbezirk in NRW und flächenmäßig die größte der 15 Regionen nach den Abgrenzungen der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen.

Die Region Ostwestfalen-Lippe (OWL) umfasst den ganzen Regierungsbezirk mit sechs Kreisen, der kreisfreien Stadt Bielefeld und 69 kreisangehörigen Städten und Gemeinden. In der Region müssen 76 Gebietskörperschaften kooperieren, was verständlicherweise nicht immer einfach ist.

Als vorteilhaft hat sich erwiesen, dass die Regionsabgrenzung nicht in Frage gestellt wird, da die Region räumlich identisch ist mit dem Regierungsbezirk Detmold. Ein großer Teil der Regionsgrenze ist zugleich Landesgrenze. Die Einzugsbereiche von Kammern, Arbeitsämtern und Medien sind mit der Region deckungsgleich.

Seit über 10 Jahren wird die Marke »Ostwestfalen-Lippe« beworben. Durch vielfältige Aktivitäten der Ostwestfalen-Lippe Marketing GmbH ist sowohl in der Wirkung nach außen als auch im Bewusstsein in die Region hinein viel erreicht worden. Sie wird auch subjektiv verstärkt als eine Region wahrgenommen, die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit OWL wächst.

Stärken und Schwächen der Region

OWL ist eine stark wachsende Region: In den letzten 14 Jahren sind mehr als eine Viertel Million Menschen hinzugekommen,

das sind mehr Einwohner als beispielsweise der Kreis Herford aufweist. Die Region wird im Gegensatz zu vielen anderen Regionen Deutschlands auch in den nächsten 20 Jahren noch weiterhin Einwohnerzuwächse haben.

Bis zur Mitte der 90er Jahre hatte OWL eine hohe Wachstumsdynamik; die Region wies und weist eine interessante Mischung von einerseits flexibel agierenden kleinen und mittelständischen (Familien-)Unternehmen auf und ist andererseits Stammsitz von Konzernen mit Europa- oder Weltgeltung.

Aber die Bäume wachsen nicht in den Himmel, auch OWL hat zunehmend mit Branchenproblemen zu kämpfen: In der ersten Hälfte der 90er Jahre hat der hier stark vertretene Maschinenbau erhebliche Arbeitsplatzverluste erlitten, in der zweiten Hälfte musste der Kurortebereich aufgrund umfangreicher Umstrukturierungen im Gesundheitswesen viele Arbeitsplätze abbauen. In den letzten Jahren waren die Unternehmen der Holz- und Möbelindustrie zu Entlassungen in der Region und in einigen Fällen zu Insolvenzen gezwungen.

Die Region OWL steht im Rahmen dieses Symposiums vor allem für eine vielfältige Struktur freiwilliger regionaler Netzwerke. In vielen gesellschaftlichen Bereichen ist deutlich erkennbar, dass das Bedürfnis nach regionaler Verständigung wächst. Daraus entstehen viele Aktivitäten und Initiativen, zum Teil noch mit mehr oder weniger offenen Akteurskreisen.

Neben solchen Netzwerken verfügen wir natürlich auch wie alle Regierungsbezirke in Nordrhein-Westfalen über die rechtlich festgelegten Institutionen der Regionalpolitik: Das ist der Regionalrat (vor 2001: Bezirksplanungsrat) mit seinen erweiterten Kompetenzen für die regionalisierte Strukturpolitik und die Gebietsentwicklungsplanung. Die gewählten Kommunalpolitiker sind die stimmberechtigten Mitglieder im Regionalrat. Die Landräte, Kammern, Arbeitgebervertreter, Arbeitnehmervertreter und Vertreter des Naturschutzes, Sports sowie der Gleichstellungsstellen sind beratende Mitglieder.

Der Regionalrat in OWL hat zwei Kommissionen gebildet: Die Kommission für Regionalplanung und Strukturfragen sowie

die Verkehrskommission. Ersterer sind vier Fachbeiräte zugeordnet: Kultur, Sport, Tourismus, Entwicklung im ländlichen Raum.

Die Region OWL wird im November 2002 eine Regionalkonferenz durchführen. Auf einer Vorkonferenz wurden Vorschläge zur Verbesserung der regionalen Entwicklung gesammelt und nunmehr in fünf Arbeitsgruppen bearbeitet:

- Kompetenzfelder der Wirtschaft
- Entwicklung im ländlichen Raum
- Verkehrsinfrastruktur
- Gesundheitswirtschaft
- Bildung/Wissenschaft
- Tourismus

Für das Regionalmarketing ist als »Public Private Partnership« die OWL Marketing GmbH geschaffen worden. Sie ist ein Gemeinschaftsunternehmen der sechs Kreise und der kreisfreien Stadt Bielefeld sowie der Wirtschaft der Region und wird seit 1997 vom Land NRW mit jährlich ca. 500 000 € gefördert. Aufgabe der Gesellschaft ist es, Potenziale und Ressourcen der Region deutlich zu machen und das Standortprofil zu präsentieren. Ergänzt wird diese Kooperation durch die von den Kreisen getragene »Teutoburgerwald Touristik« als gemeinsame Fremdenverkehrs- und Tourismusagentur.

Eine sehr erfolgreiche Kooperation in der Region war die von der OWL Marketing GmbH organisierte EXPO-Initiative Ostwestfalen-Lippe.

Ostwestfalen-Lippe hat aus Anlass der Weltausstellung in Hannover im Jahr 2000 die Gelegenheit zur sinnvollen und langfristigen Strukturverbesserung ergriffen und gemeinsam mit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen ein zeitlich befristetes Regionalentwicklungsprogramm aufgelegt. In einem strengen Wettbewerb-Auswahlverfahren sind aus über 300 Projektvorschlägen von Bürgern, Vereinen, Initiativen, Kommunen und Unternehmen 54 Projekte ausgewählt worden. Einige davon waren von der Weltausstellung in Hannover anerkannte weltweite Projekte. Im Rahmen der OWL-EXPO-Initiative sind ca. 273 Millio-

nen DM Landesfördermittel in die Region geleitet worden, die ein Investitionsvolumen von ca. 1,5 Milliarden DM ausgelöst haben.

Am Ende dieses Prozesses präsentiert sich OWL als Energiekompetenz-, Gesundheitskompetenz- und Kulturregion. Über die rein wirtschaftlichen Aspekte hinaus, hat diese Initiative erhebliche Auswirkungen auf das Regionalmarketing; von den 54 Projekten gehen wichtige Impulse für die Imagearbeit aus: Die Region profiliert sich zunehmend als innovative und kreative Adresse. Ein Ideenwettbewerb, an dem alle privaten und öffentlichen Institutionen sowie Bürgerinitiativen und einzelne Bürgerinnen und Bürger teilnehmen konnten, hat sich als eine besonders erfolgreiche Form der Kooperation und Vernetzung herausgestellt.

Die regionale EXPO-Initiative, die Ende 2001 auslief, wird mit neuen Initiativen seit Anfang 2002 für drei Jahre fortgeführt. In den Kompetenzfeldern »Wirtschaftsfreundliche Verwaltung« und »Gesundheitswirtschaft« will OWL schneller und besser als andere Regionen Beispiele verwirklichen und Sachlösungen selbst ausarbeiten.

Die insgesamt sehr erfolgreichen Bemühungen um Vernetzung der verschiedensten regionalen Akteure wurden auf dem Kongress des Landes Nordrhein-Westfalen »NRW in globaler Verantwortung« im Jahr 2000 besonders gewürdigt. Die Region OWL konnte sich als einziger Regierungsbezirk als ein Best-practice-Beispiel für regionale Vernetzung und Kooperation präsentieren.

Regionale Netzwerke und Initiativen

Im Folgenden möchte ich einige Beispiele für fachbezogene regionale Netzwerke anführen. Allen ist gemeinsam, dass sie auf regionaler Ebene dazu beitragen wollen, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in OWL auf ökonomischen, ökologischen oder sozialen Feldern zu leisten.

Das Regionalnetzwerk Ostwestfalen Lippe »Initiative für Beschäftigung!« wurde auf Initiative von Dr. Mark Wössner, dem

damaligen Vorstandsvorsitzenden der Bertelsmann Stiftung, im Jahr 1999 gegründet. Rund 30 Netzwerkmitglieder aus kommunaler Politik, Unternehmen, Gewerkschaften, Verbänden und öffentlicher Verwaltung engagieren sich darin für die Lösung der drängendsten Probleme des regionalen Arbeitsmarktes. Diese Initiative hat sich als Verein organisiert, der mittelfristig über Mitgliedsbeiträge finanziert werden soll.

Der Verein Energie-Impuls Ostwestfalen-Lippe will die in der Region vorhandenen Kompetenzen im Bereich der erneuerbaren Energien konzentrieren. Mit dem Aktionsprogramm Energiekompetenzregion Ostwestfalen-Lippe sollen die vorhandenen, besonderen Potenziale im Bereich Zukunftsenergien weiter erschlossen und gestärkt werden.

OWL ist auf dem Weg zu einem auch in Deutschland einzigartigen übergreifenden Netzwerk im Bildungsbereich für lebensbegleitendes Lernen. Mit dem RegioNet Ostwestfalen-Lippe soll die Lernende Region zu einem Qualitätsbegriff in ganz OWL werden. Das Besondere an diesem Projekt ist, dass hier 130 Einrichtungen der allgemeinen, beruflichen und politischen Bildung sowie Kammern, Verbände und Unternehmen partizipieren. Das Projekt, das bis zum Jahr 2006 läuft, wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert.

In der Region OWL gibt es eine ganze Reihe von Modellprojekten im Bereich der Kooperation von allgemein bildenden Schulen mit der Wirtschaft. Schulen gehen hier mit Wirtschaftsunternehmen feste Kooperationsvereinbarungen ein. Im Kern geht es um ökonomische Bildung und um eine fundierte Berufswahlorientierung. Unser Haus übernimmt hier eine initiierende und prozessbegleitende Funktion. Beispielhaft zu nennen ist hier das Projekt »Schulen und Unternehmen im Dialog« mit Unterstützung der Weidmüller-Stiftung.

Zum Thema »Vernetzung und Kooperationen« in der Region OWL ließe sich noch viel mehr sagen. Im Kooperationsprojekt »M.Art.a« kooperieren ganz unterschiedliche Institutionen aus der Holz- und Möbelindustrie, der Stadt Herford und Museumseinrichtungen in Herford für die Region: Es ist eine hoffentlich

gute Verbindung von Möbeldesign, Kunst, Wirtschaft und Kommune.

Ein weiteres Beispiel ist das ZIG – Zentrum für Innovation in der Gesundheitswirtschaft Ostwestfalen-Lippe. Das ZIG wird maßgeblich auf Initiative der Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft in Bielefeld und der Gesundheitswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bielefeld von dem Verein zur Förderung von Innovationen in der Gesundheitswirtschaft Ostwestfalen-Lippe e.V. betrieben. Unternehmen und Einrichtungen der Gesundheitswirtschaft haben diesen Verbund gegründet, um innovative Wege der Vernetzung und Kooperation in der Gesundheitswirtschaft zu gehen. Das ZIG arbeitet als Entwicklungsagentur mit dem Ziel, zusammen mit den im Verein beteiligten Einrichtungen und Unternehmen neue und bessere Produkte und Dienstleistungen rund um die Gesundheit zu initiieren und umzusetzen.

Es gelingt den Akteuren im Kulturleben immer besser, zu kooperieren und gemeinsam die Reize unserer Region zu betonen. So wurde z.B. der Verein »Museumsinitiative in Ostwestfalen-Lippe e.V.« im Oktober 1999 von ca. 160 Museen gegründet. Seine Arbeit zielt auf die Verbesserung der Kooperation zwischen den Museen in OWL und die Entwicklung und Realisierung gemeinsamer Projekte auf inhaltlicher Ebene.

Aber auch auf anderen Gebieten wie zum Beispiel im Bereich des Naturschutzes sind zahlreiche Netzwerke aktiv. Ein besonderes Kleinod mit großen Entwicklungschancen ist die Sennelandschaft. Durch die über hundertjährige militärische Nutzung hat sich hier eine einmalige Sand- und Heidelandschaft erhalten, die auf Dauer zu schützen und zu bewahren ist. Für den Fall der Beendigung der militärischen Nutzung ist hier die Ausweisung eines Nationalparks geplant. Die Anrainergemeinden, Kreisverwaltungen, Vertreter der Landwirtschaft und die Naturschutzverbände haben sich mit Vertretern des Landes in verschiedenen Senne-Arbeitsgruppen zusammengefunden, um konkrete Zukunftsprojekte für die Senneregion zu diskutieren. Viele Aspekte müssen noch geklärt werden, wobei die Formen der Kooperation vielversprechender sind als mögliche Konfrontationen.

Im Juni 2002 hat sich der Förderverein »Bio-Tech-Region Ostwestfalen-Lippe« gegründet. Unter Koordination des Technologiezentrums Bielefeld wollen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen die Entwicklungsmöglichkeiten der Biotechnologie fördern und die Region zu einem attraktiven Standort für diese Branche machen.

Fazit

Diese Struktur hat Stärken und Schwächen. Die Stärke liegt in den Kooperationen und Netzwerken der regional wichtigen Handlungsfelder Wirtschaft, Bildung, Kultur, Energie und Natur. Dabei ist festzustellen, dass die Bereitschaft zu regionaler Kooperation bei der Wirtschaft und im ehrenamtlichen Bereich deutlicher ausgeprägt ist als bei Kommunalpolitikern. Auch lässt die Kooperation zwischen den Hochschulen und den wissenschaftlichen Einrichtungen noch zu wünschen übrig.

Die Schwäche dieser zahlreichen Netzwerke liegt darin, dass sie sich zum Teil eher naturwüchsig entwickeln und eine Vernetzung der verschiedenen Handlungsfelder fehlt. Das Funktionieren und Weiterentwickeln der Strukturen hängt stark von einzelnen Persönlichkeiten, der Offenheit der Beteiligten und der Moderationsbereitschaft ab. Die Kommunikation von Netzwerken ist häufig unorganisiert und teils auch zufällig.

Es besteht zurzeit noch keine regionale Klammer, die alle diese guten Initiativen und Ansätze stärker auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung der Region OWL fokussiert. Hier liegt eine wichtige Aufgabe der geplanten Regionalkonferenz mit Vertretern aller gesellschaftlichen Gruppen im Regierungsbezirk. Dabei ist insbesondere die Frage zu klären, wie aus den vorhandenen Ansätzen eine Art »Entwicklungsagentur« entstehen kann, die den Hauptakteuren der kommunalen Ebene, der Wirtschaft und des Landes Handlungsspielräume bietet.

Die räumliche Identität von Region und Regierungsbezirk bietet viele Vorteile in administrativen Vorgängen und in den Kom-

munikationsprozessen, da zahlreiche Akteure formale oder formelle Beziehungen haben.

Andererseits führt die traditionelle Aufteilung zwischen den durch den Regierungspräsident vertretenen Landesaufgaben und den kommunalen Aufgaben zu Reibungsverlusten bei regionalen Aufgaben, da die Wahrung der jeweiligen Kompetenzen eine wichtige Rolle spielt.

Regionale Netzwerke – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Ostwestfalen-Lippe und Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

(Dr. Werner Heinz, Deutsches Institut für Urbanistik)

Governance-Typus

Die vorgestellten Kooperationsansätze aus den Regionen Ostwestfalen-Lippe und Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler zählen gleichermaßen zum Typus der regionalen Netzwerke, weisen aber einen signifikanten Unterschied auf: Im Bonner Raum handelt es sich im Wesentlichen nur um ein Netzwerk, während in der Region Ostwestfalen-Lippe (OWL) mehrere Netzwerke und Initiativen nebeneinander existieren.

Träger der Kooperation im Raum Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler ist der Regionale Arbeitskreis »Entwicklung, Planung und Verkehr«, dem die Stadt Bonn und die beiden Landkreise Rhein-Sieg und Ahrweiler angehören. Der Arbeitskreis hat keine Entscheidungskompetenzen, sondern fungiert in erster Linie als Informations- und Diskussionsforum. Institutionelle Strukturen bestehen nicht, die Zusammenarbeit erfolgt auf informeller und freiwilliger Basis. Räumlicher Einzugsbereich des mit unterschiedlichen Aktivitäten befassten Arbeitskreises ist die gesamte Region.

Die das Kooperationsgeschehen in der Region OWL bestimmenden Kooperationsansätze sind gleichfalls regional orientiert, unterscheiden sich aber im Hinblick auf ihre Aufgabenschwerpunkte und Akteure wie auch in Bezug auf ihre Rechtsform (Netzwerke und Initiativen auf freiwilliger Basis, Vereine und GmbHs).

Maßgebliche Erfolgsfaktoren

Bei der Frage nach den Erfolgsfaktoren fällt zunächst auf, dass beide Regionen vergleichsweise günstige Ausgangsbedingungen für die Einrichtung freiwilliger Kooperationsansätze aufweisen:

- In beiden Fällen handelt es sich um relativ überschaubare Regionen mit Kernstädten mittlerer Größe und einer Reihe kleinerer Gemeinden.
- Die räumlichen Grenzen der Region orientieren sich entweder an tradierten Strukturen (OWL versteht sich als Einheit mit einer historisch gewachsenen Identität) oder an aktuellen funktionalen Verflechtungen (Pendlerbeziehungen im Raum Bonn).
- Die Zahl potenzieller Akteure ist jeweils begrenzt; die Kontakte auf der Spitzenebene scheinen gut zu sein.
- Die wirtschaftliche Situation ist – ungeachtet aller signifikanten strukturellen Unterschiede (hoher Anteil tertiärer Nutzungen im Raum Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, Dominanz des verarbeitenden Gewerbes in der Region OWL) – in beiden Regionen günstig. 1998 zählte die Region OWL zu den wirtschaftsstärksten Regionen Deutschlands und rangierte auf Platz neun von 36 untersuchten Regionen. Signifikante teilräumliche Unterschiede, die oft mit Verteilungskonflikten einhergehen, scheinen in beiden Regionen nicht oder kaum zu bestehen. Viele der in der Region ansässigen Unternehmen – dies gilt in besonderem Maße für OWL – besitzen ungeachtet ihrer europäischen oder auch Weltgeltung (wie Bertelsmann, Melitta, Miele und Dr. Oetker) eine ausgeprägte regionale Identität, die oft mit einem starken regionalen Engagement einhergeht.

In der ersten Hälfte der 90er Jahre waren beide Regionen einem deutlichen Problemdruck ausgesetzt: die Region OWL infolge des Strukturwandels mit hohen Arbeitsplatzverlusten im sekundären Sektor; die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler infolge eines politisch initiierten Strukturwandels bzw. Strukturbruchs (Verlagerung der Hauptstadtfunktion und einer Vielzahl der damit zusammenhängenden Arbeitsplätze nach Berlin).

Initialphase

Problemdruck alleine führt nur selten zu kooperativen Problemlösungsansätzen. Erforderlich für derartige Ansätze sind vielmehr konkrete Auslöser. In diesen Regionen spielte dabei die Bereitstellung öffentlicher Anreize und Fördermittel eine maßgebliche Rolle:

- Im Raum Bonn waren dies die 1994 geschlossene »Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn« (zur Kompensation des erwarteten hohen Arbeitsplatzverlustes als Folge der Verlegung von Parlament und Kernbereichen der Regierungsfunktionen nach Berlin) und die damit in Aussicht gestellten Mittel des Bundes in Höhe von insgesamt 3,4 Milliarden DM.
- In Ostwestfalen-Lippe mit seiner Palette von Kooperationsansätzen kamen mehrere Faktoren zusammen: Die Expo in Hannover und die davon ausgehenden Impulse (sowie die damit zur Verfügung gestellten Mittel), Fördermittel von Bundes- oder Landesministerien für die Realisierung von Modellprojekten (beispielsweise im Bereich der beruflichen und politischen Bildung) und nicht zuletzt konkrete Aktionen von Seiten privater Stiftungen wie der Bertelsmann oder der Weidmüller-Stiftung oder auch von Seiten des zuständigen Regierungspräsidenten.

Realisierungsphase

Informelle Kooperationsansätze basieren auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und individuellen Nutzenorientierung. Dies hat Auswirkungen auf die Kooperations- und Aufgabenschwerpunkte solcher Ansätze. Nicht zufällig konzentrieren sich diese daher (zunächst) auf so genannte Win-Win-Bereiche, in denen die Kooperation für alle Beteiligten Vorteile in Aussicht stellt.

In Raum Bonn sind dies vor allem Projekte im Verkehrsreich (Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, Ausbau der ICE-Trasse) sowie Wohnungsbauvorhaben, von deren Umset-

zung ein Großteil der regionalen Akteure profitiert; in OWL liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten hingegen im Bildungs-, Kultur- und Gesundheitssektor.

Zu den Erfolgsfaktoren zählen schließlich auch Engagement und »Promotion«-Aktivitäten relevanter regionaler Akteure. Im Raum Bonn ist dies vor allem der Planungsdezernent der Stadt Bonn, der sich sowohl regionsintern als auch -extern für das intraregionale Kooperationsgeschehen engagiert; in OWL scheint diese Rolle insbesondere dem RP des Regierungsbezirks Detmold zuzufallen.

Probleme und Risiken

Probleme und Risiken werden interessanterweise vor allem bei jenen Merkmalen gesehen, die auch bei den Erfolgsfaktoren genannt worden sind: Aufgaben, Akteure und räumliche Grenzen von Kooperationsansätzen. Dem bei den Erfolgsfaktoren als positiv bewerteten »Zuschnitt« dieser Merkmale wird dabei eine negative Kehrseite attestiert:

- Aufgaben und Kompetenzen: Die Konzentration der Kooperationsansätze auf nur wenige, weitgehend unproblematische Aufgabenfelder führe zwangsläufig zur Ausblendung relevanter regionaler Aufgabenstellungen (wie beispielsweise Flächennutzungsplanung oder Wirtschaftsentwicklung) und lasse die Frage, was eigentlich im Falle von Win-Lose-Situationen zu geschehen habe, gar nicht zu. Für die Region OWL wird zudem kritisch angemerkt, dass die kooperativ bearbeiteten verschiedenen Aufgabenfelder unverbunden nebeneinander stehen.
- Akteure: Bei den Kooperationsansätzen beider Regionen seien jeweils nur bestimmte Akteure beteiligt, andere blieben hingegen außen vor. So fehlten im Raum Bonn Akteure aus der Privatwirtschaft bisher völlig, das Gleiche gelte auch für Repräsentanten aus dem Hochschul- oder Wissenschaftsbereich. In der Region OWL wird die geringe Einbindung(sbereitschaft)

der Kommunalpolitik sowie – ähnlich wie im Bonner Raum – das weitgehende Fehlen des Hochschul- und Wissenschaftssektors beanstandet.

- Räumliche Grenzen: Die räumlichen Grenzen der Kooperationsansätze werden in beiden Regionen als willkürlich erachtet. Im Falle Bonn wird die bewusste Ausgrenzung aus dem Wirtschaftsraum Köln als Problem angesehen; in OWL ist die Identität der räumlichen Grenzen von Kooperationsansätzen und politisch-administrativen Grenzziehungen (Regierungsbezirk) Anlass von Kritik. Gefragt wird, ob diese Grenzziehungen die derzeitigen funktionalen Verflechtungen adäquat widerspiegeln.

Die weitgehende Konzentration der Darstellungen auf die prosperierenden Kernräume der beiden Regionen blende unterprivilegierte Teilräume aus. Im Raum Bonn sind dies die Region Ahrweiler und der östliche Rand des Rhein-Sieg-Kreises (mit insgesamt schwächeren Pendlerverflechtungen, höheren Arbeitslosenzahlen, geringeren Kaufkraftkennziffern, nur wenigen Impulsprojekten); in der Region OWL sind dies Gebietskörperschaften wie der Landkreis Höxter oder die Stadt Bielefeld.

Weitere, als problematisch erachtete Aspekte sind im Wesentlichen in der Logik des hier zur Diskussion stehenden Governance-Typus begründet:

- Fehlende demokratische Legitimation der Beteiligten: Ihre Zusammensetzung ist zwar nach Zahl und Herkunft prinzipiell offen; ein Merkmal ist ihnen jedoch gemeinsam: Sie sind entweder selbst ernannt oder kooptiert, demokratisch legitimiert sind sie nicht.
- Verteilungskonflikte: Diese werden in den vorgestellten Papieren nicht angesprochen, allerdings stellt sich die Frage, inwieweit sie sich mit einem Ansatz, der sich auf Win-win-Situationen konzentriert, überhaupt bearbeiten lassen.
- Übergreifende Institutionalisierung: Dieser Aspekt wurde im Hinblick auf beide Regionen problematisiert, wenn auch mit

unterschiedlichen Schwerpunkten. Bei der Region OWL stand das Fehlen einer »härteren« Koordinierungsinstanz zur Vernetzung der unterschiedlichen sektoral ausgerichteten Kooperationsansätze im Zentrum der Diskussion (die Einrichtung einer Entwicklungsagentur mit entsprechender Zielstellung ist angedacht). Für den Raum Bonn wurde hingegen die Frage gestellt, ob der bisherige »weiche« Governance-Typus nicht allmählich durch einen »härteren« ersetzt werden müsste. Schwierigkeiten sind hier allerdings aus der Tatsache zu erwarten, dass die beteiligten Kreise und Gemeinden zwei verschiedenen Bundesländern angehören.

Fragen

Die meisten der abschließend aufgeworfenen Fragen knüpften an den genannten Problemen und Risiken an. Gefragt wurde unter anderem danach,

- wie lange sich regionale Prozesse offen gestalten ließen;
- wie auf Strukturprobleme mit den gegebenen Kooperationsansätzen eingegangen werden könne;
- ob es sich bei den vorgestellten Ansätzen letztlich nicht um so genannte »Schönwettermodelle« handele;
- welche Verbindlichkeit Vereinbarungen dieser Kooperationsansätze infolge ihrer »weichen« Strukturen eigentlich besäßen und ob es sich nicht weitgehend um Diskussionsforen ohne jedwede Entscheidungskompetenz handele;
- ob nicht – und damit wurde ein bereits bei den Problemen und Risiken genannter Aspekt erneut aufgegriffen – übergreifende Steuerungsstrukturen zur Vernetzung von Initiativen und Projekten erforderlich seien;
- wie Aufgaben und Kompetenzen im Falle der Einrichtung einer zentralen Koordinierungsinstanz zwischen dieser Instanz und den vorhandenen Kooperationsansätzen zu verteilen seien;
- welche Konsequenzen für die Region (dies gilt für den Raum

- Bonn) aus dem Wegfall externer Fördermittel zu erwarten seien;
- inwieweit sichtbare Erfolge in den beiden Regionen mit der Arbeit der Kooperationsansätze zu tun hätten oder aber Ergebnis großräumiger Entwicklungen seien (hingewiesen wird dabei auf den Wirtschaftsraum Köln im Falle der Bonner Region) und
 - welche Lehren sich schließlich aus der Diskussion von Kooperationsansätzen in zwei wohlhabenden Regionen für strukturschwache Räume ziehen ließen.

Fazit: Der Governance-Typ »Regionale Netzwerke« hat unter bestimmten Konstellationen für die Bearbeitung bestimmter Aufgaben und Probleme unbestreitbare Vorteile. Dieser Typus weist allerdings auch eine Reihe von Defiziten auf, die offenbar nur durch die Einrichtung eines weiteren, »härteren« Governance-Typs mit Steuerungskompetenzen – entweder als Ergänzung oder auch als Ersatz – behoben werden können.

2.3 Grenzüberschreitende Kooperationen

Auf dem Weg zu einer grenzüberschreitenden Region – das Beispiel Pamina

(Dr. Gerd Hager, Verbandsdirektor, Regionalverband Mittlerer Oberrhein)

Die Regio Pamina ist heute als grenzüberschreitender Zweckverband verfasst. Die Geschichte dieser Einrichtung reicht mehr als 30 Jahre zurück. Dieser Beitrag nennt die regionalen Grunddaten und beschreibt den Weg, der zu der Regio Pamina geführt hat. Danach skizziert er die rechtliche Basis, auf der der Zweckverband ruht und stellt seine Institutionen und die Aufgaben vor. Nach einem Exkurs zur Oberrheinkonferenz werden die Erfahrungen aus den bewegten Jahren zusammengefasst. Wir enden mit den Horizonten der regionalen Zusammenarbeit entlang des Rheins.

Grunddaten zur Pamina-Region

Der Pamina-Raum umfasst ein rund 6 000 qkm großes Gebiet. Er ist Teil des Oberrheintals, in der Mitte vom Rhein durchflossen, im Westen von den Vogesen und dem Pfälzer Wald begrenzt und im Osten vom Schwarzwald und seinen nördlichen Ausläufern. Ihm gehören an: die Südpfalz mit den Landkreisen Germersheim und Südliche Weinstraße, Teilen des Landkreises Südwestpfalz und die kreisfreie Stadt Landau, die Region Mittlerer Oberrhein mit den Landkreisen Karlsruhe und Rastatt und den Stadtkreisen Baden-Baden und Karlsruhe, das Nordelsass mit den Arrondissements Wissembourg, Haguenau und Saverne.

Der eingängige Name Pamina ist eine Wortschöpfung aus der französischen Bezeichnung für die Pfalz (Palatinat), der Abkürzung für den Mittleren Oberrhein (MI) und den Anfangsbuchstaben der französischen Bezeichnung für das Nordelsass (Nord Alsace).

Fast zwei Drittel der 1,55 Millionen Einwohner des Pamina-Raumes leben in der Region Mittlerer Oberrhein. Ihr Oberzentrum Karlsruhe ist die größte Stadt und zusammen mit seinem dicht besiedelten Umland der »wirtschaftliche Motor« des Raumes. Die beiden anderen Teilräume Südpfalz und Nordelsass weisen mit 299 000 und 273 000 Einwohnern in etwa gleiche Bevölkerungszahlen auf. Ein ähnliches Bild ergeben die Beschäftigungszahlen. Schwerpunkt ist das Gebiet des Mittleren Oberrheins mit 355 000 versicherungspflichtig Beschäftigten, in der Südpfalz arbeiten 80 000 und im Nordelsass 70 000 Menschen. Die Wirtschaftsstruktur ist durch die Bereiche Handel und Dienstleistungen sowie durch das verarbeitende Gewerbe geprägt, dabei unterscheiden sich die einzelnen Teilräume: So dominiert in der Stadt Karlsruhe der tertiäre Sektor; in der übrigen Region Mittlerer Oberrhein und im Nordelsass überwiegt dagegen das verarbeitende Gewerbe. Die Südpfalz wiederum ist durch einen sehr hohen Dienstleistungsanteil im Landkreis Südliche Weinstraße und der Stadt Landau gekennzeichnet.

Mitten durch den Pamina-Raum verläuft die Grenze zwischen Frankreich und Deutschland. Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, durch viele Jahre der Feindschaft beeinflusste historische Erfahrungen und eine andere Lebensart haben die Menschen diesseits und jenseits der Grenze in ihrer Weise geprägt. Die unzureichende Kenntnis der Nachbarsprache erweist sich noch heute immer wieder als Hürde und erzeugt Unsicherheit im Umgang miteinander.

Zugleich wächst aber auch das Bewusstsein, vieles gemeinsam zu haben: Jeder der drei Teilräume liegt peripher zu »seiner« jeweiligen Hauptstadt, aber inmitten der zentralen europäischen Wachstumszone. Dieselbe naturräumliche Großstruktur, dasselbe Klima und die gleiche landschaftliche Vielfalt prägen die Gebiete links und rechts des Rheins. Die Siedlungsstruktur folgt – unter gleichen räumlichen Bedingungen – einer gemeinsamen Logik: Die Orte entstehen nahe dem Wasser, meiden aber die Überschwemmungsgebiete. Sie erstrecken sich entlang der Mittelgebirgsränder und in den Tallagen.

Karlsruhe ist der städtische Mittelpunkt des Pamina-Raumes. Er wird ergänzt durch eine Anzahl mittlerer und kleinerer Zentren, die in der Region Mittlerer Oberrhein und in der Südpfalz zusammen eine vergleichsweise ausgewogene vielpolige Versorgungsstruktur bilden. Im Nordelsass ist das Netz der mittleren und kleineren Städte weit weniger dicht, sodass in manchen Teilen die Erreichbarkeit von Dienstleistungen und Infrastrukturen mangelhaft erscheint.

Das Verkehrsnetz orientiert sich noch heute an dem Grundmuster des römischen Straßenbaus: Es gleicht einer Leiter mit Längsholmen und Quersprossen, wobei die Nord-Süd-Verbindungen sowohl des Schienen- als auch des Straßennetzes deutlich stärker ausgebaut sind als die Verbindungen von Ost nach West. Insgesamt weist der Pamina-Raum dasselbe raumstrukturelle Grundmuster auf, welches das gesamte Oberrheingebiet prägt.

Der Weg nach Pamina

Die Anfänge der Kooperation im Pamina-Raum reichen bis unmittelbar in die Zeit um 1945 zurück. Nach den bitteren Erfahrungen, dem Leid und den Verlusten vieler Kriege war der Wille nach Verständigung und Veränderung so stark, dass das überkommene nationalstaatliche Denken in den Hintergrund zu treten begann. Zunächst waren es einzelne Bürger in den Städten und Dörfern im Grenzraum – Politiker, Geschäftsleute, Privatpersonen –, die aus eigener Initiative, ohne Auftrag und offizielle Unterstützung und häufig auch ohne ausreichende Sprachkenntnisse, erste Kontakte zu ihren Nachbarn jenseits der Grenze knüpften. Gegenseitige Besuche, gemeinsame Feste, Kulturveranstaltungen und bald auch Partnerschaften standen im Vordergrund.

Anfang der 70er Jahre begannen die auf deutscher Seite neu gegründeten Planungsgemeinschaften und Regionalverbände – sozusagen aus beruflichem Interesse – ihren Blick über die Grenzen zu richten. Neugierig, wie man in den Nachbarregionen mit

den Fragen der Raumordnung und -entwicklung umging, waren auch die französischen Planer. So entstanden erste grenzübergreifende Arbeitsgruppen, in denen ein intensiver Informationsaustausch, hin und wieder auch zaghafte Abstimmungsversuche bei einzelnen Maßnahmen von grenzüberschreitender Bedeutung stattfanden. Die Bezeichnungen dieser Arbeitsgruppen, »Kleiner Oberrhein«, »Großer Oberrhein«, »Konferenz Oberrheinischer Regionalplaner«, verdeutlichen den lockeren, informellen Charakter dieser Zusammenarbeit.

1974 schlossen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz einen Staatsvertrag über die Zusammenarbeit und Abstimmung bei der Raumordnung. Auf der Grundlage des Staatsvertrages bildete sich die Arbeitsgemeinschaft »Mittlerer Oberrhein/Südpfalz«, dessen Aufgabe in der Koordinierung der Arbeitsgrundlagen und der Entwicklung gemeinsamer Leitlinien für die Regionalplanung lag. Mit der Arbeitsgemeinschaft entstand erstmals in einem Teilbereich des heutigen Pamina-Raumes ein grenzüberschreitendes Gremium, das sich auf eine formell-rechtliche Grundlage stützen konnte.

Die vielen grenzüberschreitenden Kontakte begannen sich bald auch auf die sehr intensive Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft auszuwirken. Zunächst informell, seit 1989 auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung, wurden Vertreter aus dem Nordelsass in die Arbeit eingebunden. Die Arbeitsgemeinschaft nannte sich jetzt »Arbeitsgemeinschaft Mittlerer Oberrhein/Südpfalz/Nordelsass«.

Einen deutlichen »Qualitätssprung« erfuhr der Integrationsprozess durch die Beteiligung des Grenzraumes an der Gemeinschaftsinitiative »Interreg« der Europäischen Union. Nach einer Vorbereitungsphase Ende der 80er Jahre wurde im Dezember 1988 die »Willenserklärung von Wissembourg« unterzeichnet, in der der Französische Staat, die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie die beteiligten regionalen Stellen ihren Willen bekundeten, »die bisher praktizierte Zusammenarbeit weiter zu vertiefen, vor allem in neuen, zukunftssträchtigen Bereichen«.

Die europäische Förderung entwickelt sich in vier Phasen:

- Pilotphase 1990–1991 mit einer Million ECU Förderung und acht Projekten;
- Interreg I-Pamina 1992–1995 mit 3,8 Millionen ECU Förderung und 27 Projekten;
- Interreg II-Pamina 1996–2000 mit 11,6 Millionen Euro Förderung und 55 Projekten;
- Interreg III-Pamina seit 2001 mit 14,7 Millionen Euro Förderung und einer noch nicht bekannten Anzahl von Projekten.

Das breite Spektrum der im Rahmen der Interreg-Kooperation in Angriff genommenen Studien, Maßnahmen und Veranstaltungen reicht von der Raumordnung über den Öffentlichen Nahverkehr, den Tourismus bis hin zu Projekten für Schüler und Jugendliche, die Erarbeitung eines Oberrhein-Reiseführers und die Einrichtung einer grenzüberschreitenden Volkshochschule. Ein Projekt »der ersten Stunde«, das sich zugleich als eines der innovativsten bewährt hat, war die Gründung der Informations- und Beratungsstelle in einem ehemaligen Zollhaus an der Grenze.

Die Vielfalt der Kontakte über die Grenzen hat im Laufe der Jahre bei allen Erfolgen zu einem Gewirr bilateraler und trilateraler Gremien, Arbeitskreise und Projektgruppen geführt. Schon früh entstand daher der Wunsch nach einer Zusammenführung aller Kräfte. Diese Vereinfachung der Strukturen wird von der Gründung des Zweckverbandes Regio Pamina erwartet, der nach jahrelangen Bemühungen und der Überwindung vieler rechtlicher Hürden jetzt seine Arbeit aufnimmt.

Die rechtliche Basis

Die Regio Pamina ist als örtlicher grenzüberschreitender Zweckverband mit Sitz in Lauterbourg verfasst. Eine Beteiligung deutscher Gebietskörperschaften an einem Hoheitsträger in Frankreich ist ein juristisch anspruchsvolles Unternehmen. Dabei stellen sich völkerrechtliche, verwaltungsrechtliche und kommunalrechtliche

Fragen. Konkrete Vorbilder für das grenzüberschreitende »syndicat mixte« nach französischem Recht gab es nicht.

Die entscheidende Rechtsgrundlage für den örtlichen Zweckverband ist das so genannte Karlsruher Übereinkommen. Dabei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der Republik Frankreich, der Schweizer Eidgenossenschaft, dem Großherzogtum Luxemburg und der Bundesrepublik Deutschland. Ziel dieser Vereinbarung ist die Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf der kommunalen Ebene. Nach Abschluss einer vertraglichen Kooperationsvereinbarung können Kommunen gemeinsame Einrichtungen ohne und Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit schaffen oder grenzüberschreitende örtliche Zweckverbände errichten.

Der grenzüberschreitende örtliche Zweckverband ist die rechtlich anspruchsvollste der drei Handlungsalternativen. Er kann Aufgaben und Dienstleistungen übernehmen, die im jeweiligen gemeinsamen Kompetenzbereich liegen und im allseitigen Interesse sind. Der Zweckverband ist eine juristische Person des Öffentlichen Rechts, für den das Kommunalrecht seines Sitzstaates gilt.

Bei der Regio Pamina ist indes ein juristisches Problem aufgetaucht, dessen Tragweite von den Gründungsakteuren lange Zeit unterschätzt wurde: Die Regionalverbände bzw. die Planungsgemeinschaften in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sind in der abschließenden Aufzählung der potenziellen Beteiligten im Karlsruher Übereinkommen nicht genannt. Deshalb wurde die Änderung des Landesrechts und die Fortschreibung des Karlsruher Übereinkommens im Umlaufverfahren notwendig. Alleine für diese legislatorischen und völkerrechtlichen Aktionen waren über zwei Jahre Zeit notwendig. Zudem enthalten die Art. 12 ff. des Karlsruher Übereinkommens detaillierte Vorgaben über die Verfassung, die Finanzierung und die Organisation der juristischen Person. Daher war die Formulierung der Verbandsatzung eine juristisch interessante Aufgabe.

Das rechtliche Fundament des Zweckverbandes ist entsprechend dem Karlsruher Übereinkommen eine Kooperationsvereinbarung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften. Bei der

Regio Pamina fanden sich 12 Partner² zusammen. Die Vereinbarung regelt alle wesentlichen Grundfragen der Zusammenarbeit: Aufgaben, Organe, Finanzierung, Haftung, Auflösung, Erweiterung und anwendbares Recht. Beim Abschluss und bei der Änderung der Vereinbarung herrscht das Einstimmigkeitsprinzip. Jede Vertragspartei muss allen Änderungen zustimmen.

Einzelheiten der gemeinsamen Arbeit sind in der Satzung des örtlichen grenzüberschreitenden Zweckverbandes Regio Pamina festgelegt. Dazu gehören die Organe der Rechtspersönlichkeit, ihre Arbeitsweise und ihr Zusammenwirken. Dazu gehören auch die Einzelheiten der Aufgaben des Verbandes, seine Finanzverfassung sowie Haftungsfragen. Entscheidendes Beschlussorgan ist die Verbandsversammlung. Dort herrscht bei Abstimmungen das Mehrheitsprinzip vor. Allerdings haben sich die drei Teilräume darauf verständigt, dass in der Regel eine Zweidrittelmehrheit für einen wirksamen Beschluss notwendig ist. Damit soll die Dominanz eines Teilraumes durch die beiden anderen erschwert werden. Hier zeigt sich deutlich, dass sich die schon lange Zeit zusammenwirkenden Partner noch immer mit einer gewissen Vorsicht begegnen. Im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen dabei Beschlüsse mit gravierenden finanziellen Folgen.

Die vierte und letzte juristische Ebene des gemeinsamen Regelwerks ist eine Geschäftsordnung. In der Geschäftsordnung sind Einzelheiten des Sitzungsablaufes, der Zuständigkeiten von Untergliederungen der Verbandsorgane und von Rechten der einzelnen Verbandsvertreter enthalten. Beispiele sind die Sitzungsleitung, Ladungsfristen und Rederechte, die Befangenheit oder die Öffentlichkeit der Sitzungen.

Die Regelungen der Satzung und der Geschäftsordnung müssen sowohl dem Karlsruher Übereinkommen und der Kooperationsvereinbarung als auch dem nationalen Recht des Sitzstaates entsprechen. Zudem dürfen bestimmte nationale Rechtspositio-

2 Region Alsace, Département du Bas-Rhin, Planungsgemeinschaft Rheinpfalz, Stadt Landau, Landkreise Südliche Weinstraße, Germersheim und Südwestpfalz, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Stadt Karlsruhe, Stadt Baden-Baden, Landkreise Karlsruhe und Rastatt.

nen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht angetastet werden. Daneben muss bei den Aufgaben des Zweckverbandes die Aufgabenwahrnehmung in die Kompetenz jedes einzelnen Unterzeichners der Kooperationsvereinbarung fallen. Bei der Regio Pamina ist es daher notwendig, dass sich die Kompetenzkreise aller zwölf Mitgliedskörperschaften schneiden. Die Schnittmenge ist erwartungsgemäß nicht übermäßig groß.

Nach Art. 8 II des Karlsruher Übereinkommens bedarf die Beteiligung an einer juristischen Person in einem fremden Staat der vorherigen Genehmigung der nach innerstaatlichem Recht zuständigen Aufsichtsbehörde. Bei der Regio Pamina waren die Zustimmungsakte für zehn Gebietskörperschaften in zwei Bundesländern notwendig. Am Ende benötigt der Zweckverband für seine Gründung nach französischem Recht noch die abschließende Genehmigung des zuständigen Regionalpräfekten.

Der hier in den Grundzügen beschriebene Weg ist zeit- und arbeitsintensiv. Ein solcher Aufwand lohnt sich nur, wenn der Zweckverband auf lange Zeit angelegt, mit substanziellen Kompetenzen versehen und mit bedeutenden Finanzmitteln ausgestattet sein kann und soll.

Institutionen

Das Hauptorgan des Zweckverbandes ist die Verbandsversammlung. Jeder der drei Teilräume entsendet unabhängig von seiner Größe oder von seiner Einwohnerzahl zehn Vertreter. Innerhalb der Teilräume ist die Sitzverteilung in der Kooperationsvereinbarung festgehalten. Die Vertreter werden durch Beschluss des Hauptorgans der entsendenden Gebietskörperschaft gewählt.

Die Verbandsversammlung nimmt alle gesetzlichen Aufgaben des Zweckverbandes wahr und beschließt z. B. den Haushalt und den Stellenplan. Sie wählt den Vorsitzenden, seine beiden Stellvertreter und drei weitere Sekretäre des Vorstandes. Weiterhin beschließt sie die Bildung, Zusammensetzung und die Arbeitsweise von Ausschüssen und wählt ihre Mitglieder. Ebenso entschei-

det sie über die Geschäftsordnung und über eine mögliche Auflösung des Zweckverbandes. Letztendlich entscheidet hier aber die Gemeinschaft der Unterzeichner der Kooperationsvereinbarung.

Der Verbandsvorsitzende leitet die Sitzungen der Verbandsversammlung und der Ausschüsse. Daneben ist er der Chef der Verbandsverwaltung, erledigt die Geschäfte der Verwaltung und vertritt den Verband nach Außen, insbesondere bei Rechtsstreitigkeiten. Der Vorsitzende bereitet die Sitzungen der Gremien vor und sorgt für die Ausführung ihrer Beschlüsse.

Der Verbandsvorstand besteht aus dem Vorsitzenden, seinen beiden Stellvertretern und drei Sekretären. Seine Aufgaben werden von der Verbandsversammlung bestimmt.

Die Verbandsversammlung kann für die Alltagsarbeit Ausschüsse bilden. Die Ausschüsse bestehen aus dem Vorsitzenden und je zwei Mitgliedern aus jedem der drei Teilräume. Die Regio Pamina hat einen Finanz-, einen Verkehrs- und einen Kulturausschuss gebildet. Daneben besteht ein Vergabeausschuss, seine Existenz ist im französischen Zweckverbandsrecht vorgeschrieben. Die Ausschüsse erledigen die Tagesarbeit auf der Grundlage von vorbereitenden Unterlagen der Verwaltung.

Aufgaben

Der Kooperationsvertrag legt den Rahmen fest, innerhalb dessen sich der Zweckverband bewegen darf. Die Einzelheiten der Aufgaben sind in der Satzung bestimmt. Es handelt sich um eine Mischung von Planungs-, Beratungs- und Abstimmungszuständigkeiten, daneben sind aber auch operative Handlungsmöglichkeiten eröffnet.

An der Spitze des Aufgabenkataloges steht die Erarbeitung eines gemeinsamen Konzeptes nebst Empfehlungen zur Gewährleistung einer kohärenten Entwicklung des Pamina-Raumes (Raumentwicklungskonzept). Die Voraussetzungen für dieses Konzept wurden innerhalb eines mehrjährigen Interreg-Projektes geschaffen.

Erste Aufgabe war die Gewinnung von gemeinsamen Daten Grundlagen. Darauf baute sich eine »Stärken-Schwächen-Analyse« der einzelnen Teilräume auf. Den Schlusspunkt bildet die Formulierung von gemeinsamen Entwicklungszielen und von einzelnen Projektvorschlägen, die diese Ziele mit Leben füllen sollen.

An zweiter Stelle des Aufgabenkatalogs steht die Koordination und Förderung der Zusammenarbeit im Alltag. Hier geht es um die grenzüberschreitende Abstimmung von Alltagsproblemen im Miteinander der Gebietskörperschaften. Der Zweckverband ist als Rat- und Impulsgeber vorgesehen. Die Umsetzung seiner Erkenntnisse liegt bei den einzelnen Mitgliedern.

Hinzu kommt die Informationsvermittlung und Beratung öffentlicher Stellen sowie von Privatpersonen bezüglich grenzüberschreitender Fragen. Im Vordergrund steht die Beratung der Bürger. Dabei wird der Zweckverband unmittelbar für die Bewohner erlebbar, seine Vorteile können von den Einzelnen direkt in Anspruch genommen werden. Das Beratungsspektrum ist sehr weit gefächert. Im Vordergrund stehen Auskünfte über Behördengänge, touristische Interessen und steuerrechtliche Fragen.

An letzter Stelle der Aufgabengruppe steht die Vorbereitung und Betreuung europäischer Programme. Diese Tätigkeit wird derzeit von dem Programm Interreg III A dominiert. Es ist geplant, die gesamte Abwicklung für den Pamina-Raum in einer Hand zusammenzufassen: Von der Projektvorbereitung über die Antragsbearbeitung, die Mittelauszahlung bis hin zur Projektabwicklung und Projektabrechnung.

Als Handlungsformen stehen dem Zweckverband zunächst die Muster des informellen Verwaltungshandelns wie Beratung, Moderation, Raumbeobachtung und Informationsvermittlung zur Verfügung. Daneben ist die Durchführung von Daseinsvorsorge-Projekten möglich. Im Zusammenhang mit der Abwicklung der Interreg-Programme ist auch formelles, hoheitliches Verwaltungshandeln möglich.

Der Aufgabenkatalog ist abschließend gefasst. Erweiterungen sind nur über die Änderung der Kooperationsvereinbarung möglich. Dazu bedarf es der Zustimmung aller zwölf Vertragspartei-

en. Der Aufgabenkatalog ist zudem optional formuliert. Es bleibt den Verbandsgründern überlassen, welche Aufgaben sie für den Zweckverband in Anspruch nehmen, in welcher Tiefe dies geschieht und welche Finanzmittel sie dafür bereitstellen. Pflichtaufgaben besitzt der Zweckverband nicht. Entscheidend für die Qualität der Arbeit und für seine operative Kraft ist die Anzahl der Stellen, die für den Zweckverband bereitgestellt werden. Derzeit sind fünf Personen für die Aufgaben des Zweckverbandes und weitere sechs Personen für das Interreg-Geschäft vorgesehen.

Erfahrungen aus 30 bewegten Jahren

Die Erfolgsfaktoren in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind zunächst sehr individuell auf den konkreten Raum bezogen, der sich zu einer gemeinsamen Entwicklung zusammengefunden hat. Dabei spielen der Zufall, äußere Anstöße und persönliche Initiativen eine große Rolle. Daneben lassen sich aus der Fülle der Eindrücke einige Aspekte herausdestillieren, die über den Tag, über die Region und über den ganz speziellen und eigenartigen Prozess im Pamina-Raum hinaus weisen.

Im Europa des 20./21. Jahrhunderts sind die Grenzen von Nationalstaaten immer noch starke Trennlinien. Sie zerschneiden bestehende Zusammenhänge und verneinen vorhandene Gemeinsamkeiten. Die Menschen entlang des Rheins atmen eine Luft, trinken das gleiche Wasser, siedeln an denselben Verkehrssträngen, profitieren gemeinsam von der wirtschaftlichen Entwicklung des Raumes. Und dennoch gibt es ganz verschiedene Umweltgesetze, ganz unterschiedliche Umweltqualitätsstandards, ganz gegensätzliche Verkehrspolitiken und ganz andere wirtschaftliche Entwicklungsansätze. Grund dafür ist die Verschiedenheit der Völker, die sich an der Grenze begegnen. Sie haben eine andere Rechtsordnung, verfolgen andere Politikziele und sprechen auch häufig keine gemeinsame Sprache. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann nur erfolgreich sein, wenn sie diese Unter-

schiede erkennt und anerkennt und dennoch die (vielen) vorhandenen Gemeinsamkeiten sucht und herausstellt.

Bei der Beziehung über die Grenze hinweg ist es wie bei der Beziehung zwischen den Menschen. Am Beginn ist sie besonders aufregend, anregend, aber auch noch nicht gefestigt. Daher sollte die Beziehung spielerisch beginnen, sich Zeit nehmen und nach und nach an Breite und Tiefe gewinnen. Der Anfang ist die Zeit der Experimente, des Ausprobierens, was trägt, was aber auch nicht begeistern kann. Die Akteure erkennen sehr schnell, wo Erfolge möglich sind, aber auch, wo sich Widerstände versteifen, Befindlichkeiten wachsen und sich Gegenkräfte mobilisieren. Zunächst sollte der leichte Weg eingeschlagen werden, mit leichtem Gepäck sozusagen. Die schweren Brocken lassen die Akteure erst einmal liegen, auf sie kann später zurückgekommen werden, sie gehen nicht verloren, verlieren teilweise aber mit der Zeit an Gewicht.

Die Schwierigkeiten liegen im Formellen, im Rechtlichen oder im Missverstehen des Anderen. Sie sind meist größer als zunächst erwartet. So differieren die Rechtsordnungen von Frankreich und Deutschland ganz wesentlich. Sobald gemeinsame Projekte angegangen werden, besteht die Notwendigkeit, beiden Rechtsordnungen zu entsprechen. Das erfordert einen erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand. Noch viel schwieriger ist die Gründung gemeinsamer formeller Strukturen. Sobald die formellrechtliche Ebene erreicht wird, sollten die notwendigen Schritte in die Zukunft analysiert werden. Danach können die Akteure abschätzen, ob der Aufwand lohnt oder ob sie bei den informellen Handlungsformen bleiben.

Nachbarn entlang der Grenze sind stets auch Konkurrenten. Sie bewerben sich um Investoren, Fördermittel, Großereignisse oder Infrastruktureinrichtungen. Diese Konkurrenz ist eine Antriebskraft regionaler Entwicklung. Konkurrenz ist aber keine gute Grundlage für eine gemeinsame Zusammenarbeit. Deshalb beginnt das grenzüberschreitende Miteinander bei Themen, die beiden Seiten Gewinn bringen: Begegnungen zwischen den Menschen, Austausch von Informationen, gemeinsamem Kulturereig-

nissen und Sportveranstaltungen. Ein grenzüberschreitendes Radwegenetz hat im Pamina-Raum viele Menschen entlang des Rheins zusammengeführt und den Pamina-Gedanken wesentlich vorangebracht.

Bei den harten Themen, bei denen sich die regionalen Akteure als Konkurrenten begegnen und auch als Gegner wahrnehmen, ist schon die Formulierung des kleinsten gemeinsamen Nenners ein Fortschritt. Dazu gehören die Kanalisierung des Wettbewerbs, Informationsaustausch und der Verzicht auf die direkte Schädigung des anderen. Darüber hinaus muss Vertrauen wachsen. Vertrauen basiert aber auf positiven Erfahrungen im Miteinander entlang der Grenze. Vertrauen lässt sich nicht verordnen, es muss sich entwickeln und braucht Zeit. Es ist der größte Mehrwert der gemeinsamen Arbeit, lässt sich nur schwer gewinnen und ist schnell verspielt. Wenn das Vertrauen vorhanden ist, können auch schwierigere Fragen aufgegriffen werden.

Öffentliche Aufmerksamkeit ist für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von besonderer Bedeutung. Deshalb spielen die Medien, ihre Sicht der Dinge und ihre Berichterstattung eine besondere Rolle. Herausgehobene Aktionen, die viele Menschen erreichen und die Medienresonanz auslösen, geben der Entwicklung Kraft und Schwung. Ein beständiger – auch persönlicher Kontakt – mit den Journalisten ist eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Resonanz in Rundfunk, Fernsehen und vor allem in der Tagespresse.

Die grenzüberschreitenden Akteure sollten sich über den Erfolg ihrer Arbeit freuen, die – zwangsläufig auftretenden – Misserfolge wegstecken und sich stets zu dem integrativen Prozess bekennen. Die Entwicklung lebt von Personen, die sich mit ihr verbinden, die in der Öffentlichkeit mit ihr zusammengebracht werden, die der Arbeit ein Gesicht geben und das Thema beständig auf der Agenda der regionalen Öffentlichkeit halten.

Planungen sind ein wichtiges Bindeglied zwischen der Vielzahl von Projekten und den rechtlich verbindlichen Abmachungen. Planungen geben der Entwicklung Richtung und Ziel. Dafür ist aber zumindest eine gemeinsame Datenbasis notwendig. Sie zu

gewinnen, ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Wegen der sehr unterschiedlichen Planungssysteme und -kulturen in den einzelnen Staaten kann die gemeinsame Planung nur informell vorgehen. Zu ihrer Umsetzung sind innerstaatliche Agenten notwendig, welche die Ergebnisse in die Teilräume transformieren und für Planungssicherheit und Planungsverbindlichkeit sorgen. Dafür ist ein erhebliches Maß an Vertrauen notwendig; deshalb bleibt dieses Ziel einer späteren Verlaufsphase des Miteinanders vorbehalten.

Horizonte

Das Europa der Nationalstaaten ist ein Modell der vergangenen Jahrhunderte. Der Abbau von Handelshemmnissen, die gemeinsame Währung und das Integrationsbemühen der Europäischen Union haben dazu geführt, dass die Entwicklung im europäischen Kernraum und insbesondere die Siedlungsentwicklung immer stärker ohne Grenzen verläuft. Wenn dieser Prozess gesteuert weitergehen soll, ist eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwingend erforderlich.

Im europäischen Wettbewerb der Regionen ist ein grenzüberschreitendes Profil ein Merkmal der Stärke. Dieses Profil verbessert die Chancen beim Rennen um Fördermittel, beim Marketing als Standort für Unternehmen, Behörden und Einrichtungen und bringt die Region bei der medialen Wahrnehmung als attraktiver Lebensstandort voran.

Unser Erbe als Kulturraum ist ein Kosmos von kultureller Vielfalt auf engstem Raum. Dem steht heute der Trend einer anglo-amerikanisierten medialen Einheitskultur im globalen Maßstab gegenüber. Im grenzüberschreitenden Miteinander können wir in der Zukunft für die Erhaltung gemeinsamer regionaler Besonderheiten sorgen. Denn unsere Gesellschaft ist tagtäglich auf der Suche nach Anlässen zum Staunen und greift dabei gerne auf besondere Qualitäten einzelner Gebiete zurück.

Exkurs: Die Oberrheinkonferenz

Als größeren Rahmen für die Zusammenarbeit am Oberrhein zwischen Karlsruhe und Basel gibt es seit 1991 die Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz. Sie geht zurück auf das so genannte Bonner Abkommen vom 22. Oktober 1975, in dem die Bildung einer trinationalen Regierungskommission zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen und zweier Regionalausschüsse für den nördlichen und den südlichen Teil des Oberrheingebietes vereinbart wurde. Die Konferenz entstand durch den Zusammenschluss der beiden Regionalausschüsse, die ursprünglich getrennt voneinander getagt hatten.

Das Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz umfasst Teile zweier deutscher Bundesländer, zwei französischer Départements und fünf schweizerischer Kantone. Es ist 21000 qkm groß und hat 5,67 Millionen Einwohner; 2,6 Millionen Menschen arbeiten hier.

Die Oberrheinkonferenz befasst sich mit Angelegenheiten regionaler Bedeutung von grenzüberschreitendem Interesse, die grundsätzlich alle drei Vertragspartner betreffen. Als Informations- und Abstimmungsgremium der Exekutive für den Grenzraum greift sie entweder von sich aus Probleme auf und entwickelt Lösungsvorschläge, oder sie wird von der Regierungskommission beauftragt, sich mit bestimmten Themen zu befassen. Umgekehrt hat die Konferenz das Recht, die Regierungskommission um die Behandlung von Fragen zu bitten, die nicht in ihre Zuständigkeit fallen. Die Umsetzung der erarbeiteten Vorschläge ist Aufgabe der Nationalstaaten.

Die Plenarsitzungen der Konferenz finden einmal im Jahr statt. In ihnen treffen sich die Delegationen Deutschlands, der Schweiz und Frankreichs mit jeweils 25 Mitgliedern. Zusätzlich treten – ebenfalls einmal jährlich – Vertreter der drei Länder zu Arbeitssitzungen zusammen. Die in den Sitzungen beratenen Themen werden in neun Arbeitsgruppen vorbehandelt, die sich aus Fachleuten der in der Konferenz vertretenen Stellen zusammensetzen. Themen der Arbeitsgruppen sind beispielsweise Wirt-

schaftspolitik, Verkehrspolitik, Umwelt, Kultur, Raumordnung, Gesundheit und Jugend.

Ein trilateral besetztes gemeinsames Sekretariat bereitet die Sitzungen der Oberrheinkonferenz vor, unterstützt die Arbeit ihres Präsidenten und der Arbeitsgruppen und stellt den Kontakt mit anderen grenzüberschreitenden Gremien und mit der Öffentlichkeit her.

Grenzübergreifende Region Euregio

*(Dipl.-Vw. Jens Gabbe, Generalsekretär der Arbeitsgemeinschaft
Europäischer Grenzregionen)*

Ausgangssituation

Das heutige Europa ist geprägt durch eine oft gemeinsame Kultur und Geschichte, aber auch durch vielfältige Unterschiede. Vor allem bis zum 17. Jahrhundert entstand ein »Flickenteppich« aus Geschichtslandschaften. Das 18. Jahrhundert mit seiner dynamischen Entwicklung in Industrie und Politik formulierte Begriffe wie Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Grundrechte, freie Wirtschaft. Im Spannungsfeld zur Region, die durch vielfältige Gemeinsamkeiten geprägt wurde, entwickelte sich im 19. und 20. Jahrhundert als vorherrschende Erscheinung der Nationalstaat. Die Grenzen der Nationalstaaten durchschnitt häufig die europäischen Geschichtslandschaften mit ihren Regionen und Volksgruppen. Diese hörten ihrerseits aber nicht auf zu bestehen.

Grenzen sind »Narben der Geschichte«. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit hilft die Nachteile dieser Grenzen zu mildern, die nationale Randlage der Grenzgebiete zu überwinden und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern.

Die Vielfalt der Probleme und Chancen beiderseits der Grenzen in Europa macht eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit unverzichtbar. Sie hilft, die völkerrechtlichen Grundsätze auf grenzübergreifendem und regional überschaubarem Gebiet zu verwirklichen: Die Zusammenarbeit der öffentlich-rechtlichen Instanzen unterhalb der staatlichen Ebene und der verschiedenen Bevölkerungsgruppen über Staatsgrenzen hinweg fördert Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wahrung der Menschenrechte sowie den Schutz ethnischer und nationaler Minderheiten. Grenz- und grenzübergreifende Regionen sind damit Bausteine und Brücken für den europäischen Einigungsprozess, für das Zusammenleben der europäischen Bevölkerungen und der Minderheiten.

Von Süd- über Mittel- und Osteuropa bis Skandinavien und Irland zeigt sich eine Fülle von typischen, im Grundsatz oft mit gleichen Problemen behafteten Grenzlandschaften; im angrenzenden Nachbarland liegt ihnen im Allgemeinen ein verwandtes Problemgebiet gegenüber.

Nach dem Zweiten Weltkrieg machten sich die europäischen Staaten, Regionen und Kommunen auf, diese geschichtlich gewachsenen, aber kulturell nicht begründeten Probleme zu entflechten (z.B. Minderheitenprobleme). Europarat und Europäische Union wuchsen zu Plattformen der Verständigungsbereitschaft. Die im Osten gelegenen Staaten und Regionen Europas blieben von dieser politischen Entwicklung zunächst bis Ende der 80er Jahre ausgeschlossen. Viele Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten zeigten bis dahin warnend die fast undurchlässige Barrierefunktion (Eiserner Vorhang), die aus politischen Gründen entstehen kann.

Heute haben die Grenzen ihre nationalstaatliche Sperrwirkung früherer Zeiten weitgehend verloren, wenn auch noch deutliche wirtschaftliche und soziale Unterschiede an den Grenzen innerhalb der Europäischen Union, den Außengrenzen der Europäischen Union zu Mittel- und Osteuropa sowie den Grenzen in Osteuropa selber und im Mittelmeerraum unverkennbar sind.

Motive und Ziele der grenzübergreifenden Zusammenarbeit

Besonders in den Grenzgebieten benachbarter Staaten ist die Notwendigkeit erkennbar, behindernde staatliche Regelungen zu überwinden. Was für den »Inländer« oft europäische Theorie ist, bedeutet für den im Grenzgebiet wohnenden Bürger tägliche praktische Erfahrung. Er leidet unter den Folgen der Grenze und wünscht deshalb ihre Beseitigung. Die Bereitschaft der Bürger, Gemeinden und Regionen, gemeinsam grenzüberschreitende Lösungen zu suchen, beinhaltet nicht die Absicht, die Souveränität der Staaten aufzuheben. Es sollen lediglich die »Narben der Geschichte« überwunden, der Bevölkerung eine verbesserte Zu-

sammenarbeit in allen Lebensbereichen ermöglicht und ein »Europa der Bürger« verwirklicht werden.

Seit Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre kamen in Europa Entwicklungen in Gang, deren Prozess noch andauert:

- der schrittweise Abbau der Binnengrenzen der EU seit dem 1. Januar 1993; dieser Prozess wurde begleitet durch eine Verschiebung der bisherigen nationalen Staatsgrenzen an die heutigen Außengrenzen der EU mit anderen Staaten. Er wurde verstärkt durch den Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland zur EU;
- die Bestrebungen, über die neuen Außengrenzen hinweg Kontakte zu schaffen mit dem Ziel, den geistigen, politischen und wirtschaftlichen Austausch mit Drittländern, z. B. der Schweiz, Norwegen, den Ländern in Mittel- und Osteuropa und den Mittelmeerländern zu erleichtern;
- die Tatsache, dass durch die weitere Aufnahme neuer Mitglieder in die EU heutige EU-Außengrenzen zu neuen Binnengrenzen werden und bisherige Grenzen in Mittel- und Osteuropa zu neuen Außengrenzen der EU werden;
- der Demokratisierungsprozess in den Staaten Mittel- und Osteuropas und deren Aufnahme in den Europarat.

Von all diesen Entwicklungen sind die Grenz- und grenzübergreifenden Regionen in Europa unmittelbar betroffen.

Die wesentlichen Motive für grenzübergreifende Zusammenarbeit sind:

- Umwandlung der Grenze als Trennungslinie hin zu Räumen der Begegnung zwischen Nachbarn;
- Überwindung der national (manchmal auch europäisch) peripheren Lage und Isolation;
- Überwindung gegenseitiger Vorurteile und Animositäten in Grenzgebieten, die oft aus dem historischen Erbe resultieren;
- Förderung der sozio-kulturellen Zusammenarbeit, des wirtschaftlichen Wachstums und des Lebensstandards.

Speziell in Mittel- und Osteuropa:

- Stärkung der jungen Demokratien und Aufbau funktionsfähiger Regional/Kommunalverwaltungen;
- schnelle Eingliederung in die bzw. Annäherung an die Europäische Union.

Ziel der Arbeit in Grenzregionen und der grenzübergreifenden Zusammenarbeit ist es deshalb, Hemmnisse und trennende Faktoren in diesen Regionen abzubauen, letztlich die Grenze zu überwinden bzw. sie zur Verwaltungsgrenze zu »degradieren«. In der fortschreitenden europäischen Integration und wirtschaftlichen Zusammenarbeit müssen auch die Menschen in den Grenzgebieten ihr Recht auf gleichwertige Lebensverhältnisse in diesem neuen Europa fordern können. Das »menschliche Gesicht« der europäischen Politik kann sich am ehesten dort beweisen, wo der Wille zur Zusammenarbeit lebensnotwendig ist und praktiziert wird: in den Grenzregionen. Hier muss der Abbau der Barrieren fortgesetzt und das Leben »Rücken an Rücken« in ein Zusammenleben »von Angesicht zu Angesicht« umgewandelt werden.

Die Arbeitsweise einer grenzübergreifenden Region

Grenzübergreifende Zusammenarbeit muss, wenn sie effektiv sein und bleiben will, breit angelegt sein und von Anfang an Folgendes gemeinsam verfolgen:

- alle Aspekte des täglichen Lebens in einer grenzübergreifenden Region sollten einbezogen werden: Wirtschaft, Arbeit, Freizeit, Kultur, Soziales, Wohnen, Planen etc.;
- sie muss täglich und regelmäßig erfolgen sowie Partner aus allen Bereichen und von beiden Seiten der Grenze von Anfang an mit einbeziehen (Nutzung des bereits vorhandenen Wissens);
- sie sollte auf allen Ebenen durchgeführt werden, d.h. national, regional und lokal.

Dieses Verständnis von grenzübergreifender Zusammenarbeit beinhaltet die Notwendigkeit zur Kooperation auf allen Ebenen

sowie die Einführung von koordinierten Prozessen. Andernfalls sind Konflikte über Kompetenzen aufgrund der unterschiedlichen, manchmal unvereinbaren Strukturen auf beiden Seiten der Grenze unvermeidlich. Folgende Grundsätze für eine erfolgreiche grenzübergreifende Zusammenarbeit haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten herausgeschält:

- Bürgernähe
- Einschaltung der Politiker (europäisch/national/regional/lokal)
- Partnerschaft und Subsidiarität
- Gemeinsames grenzübergreifendes Entwicklungskonzept und -programm
- Gemeinsame Strukturen auf regionaler/lokaler Ebene und eigene Finanzierungsquellen

Grenzübergreifende Zusammenarbeit beinhaltet also nicht, dass benachbarte Grenzregionen ihre einzelnen Programme, Prioritäten oder Projekte unabhängig voneinander – zunächst jeweils national – entwickeln und erst anschließend ihre Partner auf der anderen Seite kontaktieren bzw. beteiligen. Es reicht nicht aus, lediglich nationale Pläne abzustimmen oder jeweils nationale Grenzlandprojekte zu addieren, vorzuschlagen und dies dann als grenzübergreifendes Programm oder Projekt zu bezeichnen. Auch sollte grenzübergreifende Zusammenarbeit nicht nur stattfinden, weil externe Finanzierungsquellen (europäisch/national) erhältlich sind – obwohl dies selbstverständlich ein bedeutender Anreiz und Beschleuniger zur Kooperation ist.

Ein Programm oder Projekt ist erst dann grenzübergreifend, wenn sich Partner von beiden Seiten der Grenze organisatorisch, personell, inhaltlich und finanziell beteiligen.

Die wesentlichen Akteure

Eine langfristige, zielgerichtete grenzübergreifende Zusammenarbeit erfordert früher oder später dauerhafte und verpflichtende grenzübergreifende Organisationsstrukturen. Diese Strukturen

sollten über technische/administrative, finanzielle und entscheidungsfähige Instrumente verfügen, entsprechend ihren wachsenden Aufgaben. Bei entscheidungsfähigen Gremien mit politischer oder Managementverantwortung sollten die Partner von beiden Seiten der Grenze zu gleichen Teilen paritätisch vertreten sein, unabhängig von der Größe, der Bevölkerung und der Rechtsprechung einer nationalen Grenzregion.

Das Personal, das mit grenzüberschreitenden Aufgaben in einer Geschäftsstelle oder einem Sekretariat betraut ist, muss einem grenzübergreifenden Gremium verantwortlich sein. Dies hilft, Hindernisse zu überwinden, die durch starke nationale Interessen und »Kirchturmdenken« auftreten können. Das ist der einzige Weg, um grenzübergreifenden regionalen Konsens zu erzielen, der intern akzeptabel und extern glaubwürdig ist.

Fehlende grenzübergreifende Organisationen/Strukturen und Strategien können bei der Unterstützung von Grenzregionen wesentliche Bedenken auf europäischer und nationaler Ebene hervorrufen: z. B. inwieweit Grenzregionen weitgehende dezentralisierte Befugnisse gegeben werden können, ob sie mit der Ausführung eines Programms wie Interreg betraut werden, ihnen Finanzmittel direkt gegeben werden oder inwieweit sie dafür haften können.

Während tatsächlich grenzübergreifende Strukturen nur äußerst schwierig in kurzer Zeit zu verwirklichen sind, können einige praktische Vereinbarungen schon sehr schnell getroffen werden. Grenzübergreifendes Management von Programmen und die Durchführung von Projekten sind kurzfristig unter privatem Recht und nur langfristig unter öffentlichem Recht zu erreichen. Es besteht zunächst ohne größere Schwierigkeiten die Möglichkeit, nationale Vereinigungen/Gesellschaften auf beiden Seiten der Grenze zu gründen, die auf dem bestehenden öffentlichen Recht in jedem Land basieren. Diese regionalen/lokalen Strukturen nach nationalem Recht (nationale rechtliche »Krücken«) dienen dazu, grenzübergreifende Abkommen nach dem Privatrecht zu treffen, mit dessen Hilfe sich eine gemeinsame Struktur bilden lässt.

Die vergleichsweise weit entwickelten Strukturen zur Zusammenarbeit an der deutsch-niederländischen Grenze werden oft als

ein Ergebnis besonderer politischer und geographischer Faktoren betrachtet. Auch wenn das zum Teil richtig sein mag, so sind doch die Grundvoraussetzungen in ganz Europa annähernd dieselben: Vor allem die rechtlichen Strukturen müssen sich an den unterschiedlichen regionalen/lokalen und nationalen Anforderungen orientieren. Dass dies durchaus möglich ist, hat sich in den vergangenen Jahren z.B. an der spanisch-portugiesischen Grenze, an den Grenzen Deutschlands zu Polen und zur Tschechischen Republik, in Österreich, Irland/Nordirland oder Nordgriechenland, aber auch vor allem in den assoziierten Staaten wie Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Bulgarien oder den baltischen Staaten gezeigt.

Die immer wiederkehrenden Fehler, die grenzübergreifende Strukturen und das gemeinsame Management von Programmen behindern, sind Versuche, Kompetenzen und Strukturen auf beiden Seiten der Grenze zu harmonisieren und einander anzugleichen, sozusagen als Voraussetzung für grenzübergreifende Zusammenarbeit. Durch derartige Bemühungen gehen viele Jahre verloren, und sie können sich eher als kontraproduktiv herausstellen.

Denn kein Staat innerhalb oder außerhalb der EU wird seine kulturell gewachsenen Strukturen oder Kompetenzen nur wegen der Grenzregionen ändern. Es ist viel wichtiger, die Möglichkeiten, die beiderseits der Grenze bestehen, zu nutzen und auf Wegen zu gehen, die bereits auf beiden Seiten bestehen. Für alle an der grenzübergreifenden Zusammenarbeit beteiligten Partner ist es außerdem von Bedeutung, innerhalb der nationalen Rahmenbedingungen zu kooperieren. Dies hat sich besonders deutlich bei den verschiedenen bilateralen oder trilateralen Anwendungsabkommen der »Europäischen Rahmenkonvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften« des Europarates (Abkommen von Anholt, Karlsruher Abkommen etc.) gezeigt.

Grenzübergreifende Regionen sollten auch nicht den Fehler begehen, alles selbst machen zu wollen. Ein Management ist sicherlich notwendig, um alle Fäden zu bündeln; jedoch sollte die Umsetzung der einzelnen Projekte Aufgabe der Körperschaften,

Organisationen, Verbände und aller anderen Organe/Instanzen und Sozialpartner bleiben, die bereits auf jeder Seite der Grenze mit ihrem Fachwissen tätig sind. Dies erleichtert nicht nur die verwaltungsmäßigen Lasten der grenzübergreifenden Arbeit, sondern es stärkt auch die Basis in der Region und das Engagement aller Partner.

Strategische grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen fester Strukturen (Arbeitsgemeinschaften, Euroregionen etc.) zielt nicht darauf ab, eine neue Verwaltungsebene zu schaffen, sondern sie dient als Drehscheibe und Motor für alle grenzübergreifenden Aufgaben und Kontakte. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Dienstleistungsfunktion für Bürger, Wirtschaft, offizielle Instanzen und Sozialpartner. Auf diese Art und Weise kann sehr viel durch eine »Euroregion« erreicht werden, sei es als »Anwalt für grenzübergreifende Angelegenheiten« oder bis hin zum Management von Programmen und der Durchführung von konkreten gemeinsamen Projekten.

Grenzübergreifende Akzeptanz und Kompetenz lassen sich vor allem durch erfolgreiche politische und praktische Aktivitäten erzielen. Die Schlüsselemente sind Partnerschaft und Subsidiarität, sowohl vertikal (von unten nach oben und umgekehrt), als auch horizontal (über die Grenzen hinweg) zwischen den unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen. Dies zeigt, dass Euroregionen nicht die Befugnisse anderer übernehmen oder gar gegen den Staat handeln; im Gegenteil: Sie respektieren die Partner auf beiden Seiten der Grenze und deren soziale, kulturelle, geschichtliche, rechtliche und wirtschaftliche Gegebenheiten und Verschiedenartigkeit.

Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- Grenzübergreifende Zusammenarbeit funktioniert am besten und erfolgreichsten, wenn die regionalen/lokalen Akteure die Initiative ergreifen und Verantwortung übernehmen (können).
- Eine umfangreiche grenzübergreifende Zusammenarbeit in allen Bereichen ist notwendig. Die These: »Jeder darf auf beiden Seiten der Grenze im Rahmen seiner nationalen Kompetenzen tätig werden« führt nur zu minimalen Lösungen, da

Kompetenzen und Strukturen in Europa praktisch nicht vergleichbar sind und auch nicht angeglichen werden (kein Staat in Europa wird wegen der Grenzregionen seine Kompetenzen und Strukturen ändern).

- Auf europäischer Ebene oder zwischen benachbarten Staaten wurden zahlreiche Abkommen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit getroffen. Grenzübergreifende Regionen geben diesen Abkommen einen praktischen Inhalt und füllen sie mit Leben. Sie setzen praktisch das um, was in den Verträgen politisch gewollt ist.
- Die wichtigsten Akteure stellt die regionale/lokale Ebene, d. h. die Gemeinden, Städte und Kreise mit ihren Nachbarn auf der anderen Seite der Grenze, im Rahmen von Euregios oder ähnlichen Strukturen. Manchmal bestehen politische Entscheidungsgremien, ansonsten ein Vorstand. Eine wesentliche Rolle spielt das gemeinsame Sekretariat (gemeinsam besetzt, hauptberuflich) als Motor und Antriebsfeder.
- Eine Euregio (siehe Anlage) sollte nicht den Fehler machen, alles selber umsetzen zu wollen. Deshalb kommt den Sozialpartnern und Instanzen sowie Verbänden innerhalb einer grenzübergreifenden Region wesentliche Bedeutung zu (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Universitäten, Polizei, Zoll, Grenzschutz, Rettungsdienste, Feuerwehr, Kulturträger, Kirchen, Sozialverbände etc.). Diese verfügen bereits über das notwendige Fachwissen, das grenzübergreifend zu bündeln und für gemeinsame Programme und Projekte zu nutzen ist.

Entwicklung der Arbeit in einer grenzübergreifenden Region – Von einzelfallorientierten zu langfristigen strategischen Aktivitäten

Europas politische, kulturelle und soziale Vielfalt hat ein breites Spektrum von Verwaltungs- und Rechtssystemen, an Strukturen, Gesetzen und Rechtsprechungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und denen des Europarats geschaffen. Die Ver-

schiedenartigkeit von Systemen und Strukturen kann die alltägliche Zusammenarbeit über die Grenze hinweg sehr schwierig gestalten. Diese Situation muss überwunden werden. Grenz- und grenzübergreifende Regionen können als Brücken oder Drehscheiben zwischen den Nationalstaaten mit ihren strukturellen Eigenarten tätig werden. Die davon am meisten betroffenen Grenzregionen haben nicht nur direkte Erfahrungen mit diesen Problemen, sondern auch mit der Förderung und Umsetzung einer Zusammenarbeit mit allen beteiligten Partnern auf beiden Seiten der Grenze.

Strukturen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit können sich sehr stark unterscheiden hinsichtlich der generellen Zielsetzung (Ad-hoc-Zusammenarbeit oder langfristige dauerhafte Zusammenarbeit) und auch des Grades an Zusammenarbeit. In beiden Fällen werden verschiedene Prozesse, Arbeitsmethoden und Verfahren zur Verwirklichung von Initiativen und Programmen angewandt. Die Art und Weise der Zusammenarbeit kann ebenfalls stark variieren. Welche Strukturen auch immer gewählt werden: Ihre Ergebnisse hängen in jedem Fall vom Engagement und Vertrauen der Menschen ab. Die Beteiligung aktiver Einzelpersonen ist auf allen Ebenen der Zusammenarbeit von ausschlaggebender Bedeutung. Sie umfasst Politiker, Fachleute in öffentlichen Einrichtungen (z.B. regionale Behörden, Städte und Gemeinden, Ausbildungseinrichtungen), Wissenschaftler, Einzelpersonen aus dem privaten Sektor (z.B. Unternehmen, Berufsverbände und Gesellschaften), aus Gewerkschaften und gesellschaftlichen Gruppierungen.

- Bei den Arbeitsstrukturen gibt es zwei grundsätzliche Formen:
- einzelfallorientierte Aktivitäten – Zusammenarbeit, die zu einem bestimmten Zweck erfolgt, z.B. um grenzübergreifende Netzwerke zum Informationsaustausch zu knüpfen oder eine bestimmte Maßnahme (Brückenbau über einen Grenzfluss) durchzuführen;
 - strategische und entwicklungsorientierte Zusammenarbeit zur Nutzung des endogenen Potenzials der Grenzregion durch grenzübergreifende Zusammenarbeit, zur Förderung neuer

wirtschaftlicher Aktivitäten, zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zum Umweltschutz und zur sozio-kulturellen Entwicklung. In dieser Hinsicht kann die grenzübergreifende Region als eine eigenständige Identität betrachtet werden.

Es ist offenkundig, dass bei allen Bemühungen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit diese unterschiedlichen Stufen auch unterschiedliche Strukturen erforderlich machen.

In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig zu erkennen, dass der »Aufbau« grenzübergreifender Strukturen nicht in erster Linie die Schaffung von rechtlichen Instanzen bedeutet – schon gar nicht Instanzen nach internationalem Recht. Der Aufbau von Strukturen bedeutet in erster Linie das Zusammenbringen von Akteuren und Organisationen auf regionaler/lokaler (und in einigen Fällen nationaler) Ebene, die häufig bereits existieren, sowie die Schaffung von dauerhaften Möglichkeiten (politischen, technischen, administrativen Strukturen) zur Zusammenarbeit, wie z.B. den Aufbau gemeinsamer Sekretariate oder Geschäftsstellen. Dies wird nachfolgend anhand von drei Stufen erörtert: Abstimmung zwischen den Partnern, Entwicklung von Strategien und Management von Programmen.

Abstimmung zwischen Partnerregionen

Im Normalfall beginnt grenzübergreifende Zusammenarbeit mit einzelnen Initiativen, auch wenn die Zielsetzung langfristig ist. Häufig hängt sie von Einzelpersonen ab, die die notwendigen ersten Schritte tätigen. Dies gilt vor allem für Grenzen mit einer sensiblen politischen oder geschichtlichen Vergangenheit, mit sehr unterschiedlichen kulturellen Hintergründen oder Problemen mit ethnischen Minderheiten.

Die Entwicklung einer Vertrauensbasis zwischen den Partnern genießt Priorität bei den ersten Kontakten. Vertrauen kann nur schrittweise aufgebaut werden. Die Partner auf der anderen Seite der Grenze kennen zu lernen, bedeutet Kenntnisse über ihre ge-

schichtliche Vergangenheit, Traditionen und Gewohnheiten, über politische und rechtliche Strukturen, das Rechtssystem, die wirtschaftlichen Verhältnisse und, was von größter Wichtigkeit ist, über ihre Sprache zu erwerben.

Ein Instrument, das in dieser ersten Phase genutzt werden kann, sind verschiedene grenzübergreifende Foren oder Netzwerke, die in den Regionen beiderseits der Grenze gebildet und von einer Geschäftsstelle unterstützt werden. Diese Netzwerke dienen nicht nur als Mechanismus, die Zusammenarbeit hinsichtlich der Ausstattung mit Infrastruktur oder durch Unterstützung von Geschäftskontakten zu erleichtern, sondern auch zur Überwindung wesentlicher Hindernisse (z. B. auf kultureller, sozialer, Bildungs- und sprachlicher Ebene). Sie bieten auch Lösungen zum Abbau alltäglicher Grenzprobleme. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit auf sozio-kulturellem Gebiet gilt erfahrungsgemäß als gleichermaßen bedeutsam wie die sozio-ökonomische Kooperation. Häufig schafft sie erst die Grundlage für erfolgreiche wirtschaftliche oder infrastrukturelle Projekte. Grenzübergreifende Zusammenarbeit im kulturellen Bereich erzielt meistens sehr schnell sichtbare Resultate, die wesentlich zur Entwicklung von Verständnis über die Verhältnisse im Nachbarland beitragen. Dies ist von grundlegender Bedeutung für die Erarbeitung von Raumordnungsplänen, bei Umweltfragen, für notwendige Entscheidungen bei wirtschaftlichen Maßnahmen oder zur Durchführung von Infrastrukturprojekten.

Einzelfallorientierte Aktivitäten stehen am Anfang jeder Art von Zusammenarbeit. Sie können die Grundlage für eine langfristige, strategisch orientierte grenzübergreifende Zusammenarbeit bilden. Diese einzelfallorientierten Aktivitäten schaffen Netzwerke und führen in einigen Fällen auch zu Strukturen mit einem Multiplikatoreffekt, da diese die Plattform zur Förderung einer allgemeinen grenzübergreifenden Zusammenarbeit darstellen. Darüber hinaus können grenzübergreifende Informationsnetzwerke genutzt werden, um erste Kontakte zwischen den Akteuren in der Region herzustellen, die von einer Zusammenarbeit Vorteile haben. Die Erarbeitung und Verbreitung von zweisprachigen

Informationen über spezifische Themenbereiche (z.B. Marktchancen, Produzenten) und Statistiken unterstützen diesen Prozess weiter. Diese Informationen erhöhen nicht nur die Bewusstseinsbildung in den Grenzregionen, sie ebnen auch den Weg für das Knüpfen von Verbindungen zwischen bereits bestehenden Akteuren beiderseits der Grenze aus dem privaten oder öffentlichen Bereich, z.B. im Geschäftsleben (vor allem Klein- und Mittelbetriebe), zwischen Unternehmen- oder Innovationszentren, Tourismusbüros oder Forschungsinstituten von Universitäten.

Öffentliche, private oder gemeinnützige Instanzen können in den Aufbau dieser grenzübergreifenden Netzwerke miteinbezogen werden. Die Zusammenarbeit kann ad-hoc erfolgen, entweder auf der Grundlage von Vereinbarungen und durch sporadische Arbeitsgruppen oder durch Abkommen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene. Eine solche vergleichsweise lockere Zusammenarbeit kann zwischen Gebietskörperschaften, Industrie- und Handelskammern, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften oder anderen Gruppen entstehen, die mit ihren Partnern jenseits der Grenze zusammenarbeiten.

Einige allgemeine Grundsätze für den Beginn einer erfolgreichen grenzübergreifenden Zusammenarbeit können aus der Vielfalt einzelfallorientierter Vorgehensweisen abgeleitet werden:

- grenzübergreifende Zusammenarbeit sollte so bürgernah wie möglich auf regionaler und lokaler Ebene erfolgen;
- gewählte Politiker auf allen Ebenen (national, regional und lokal und soweit zutreffend europäisch) sollten in die Arbeit eingebunden werden;
- Zusammenarbeit sollte auf Partnerschaft und Subsidiarität basieren (nach innen und außen, d.h. Beteiligung aller, die zum grenzübergreifenden Prozess innerhalb und außerhalb der Region beitragen können);
- grenzübergreifende Strukturen mit ihren Organen, einer gemeinsamen Geschäftsstelle und mit einem gemeinsamen Haushalt müssen als Ergebnis und als ein Werkzeug für eine verstärkte Zusammenarbeit entwickelt werden, nicht als Selbstzweck.

Entwicklung von grenzübergreifenden »Konzepten und Entwicklungsstrategien«

Strategische und entwicklungsorientierte Zusammenarbeit erfordert einen langfristigen Ansatz. Sie beruht auf einer Analyse der Situation, bisheriger grenzübergreifender Zusammenarbeit und der Potenziale für wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer europäischen, d.h. grenzübergreifenden Region, in der Leitbilder, Ziele, Prioritäten, Schwerpunkte und Aktionsbereiche definiert werden. Einer der ersten Schritte ist die Abgrenzung der grenzübergreifenden Region. Dabei stehen die gemeinsamen Probleme, Themenbereiche und allgemeinen Interessen/Belange in verschiedenen Bereichen im Mittelpunkt und weniger rein geographische oder administrative Faktoren. Auch die Namensgebung ist wichtig!

Das Ziel grenzübergreifender Entwicklungskonzepte ist die Bereitstellung von Informationen und Analysen für einen integrierten und langfristigen (ca. 15 bis 20 Jahre) strategischen Ansatz, der die spezifischen Entwicklungsziele und Prioritäten definiert, in deren Rahmen einzelne Projekte verwirklicht werden können. In einem zweiten Schritt werden aus dieser langfristigen Strategie kurzfristige operationelle Programme (ca. 3 bis 5 Jahre) entwickelt.

Programmmanagement und Umsetzung

Die Umsetzung einer langfristigen und aufgabenorientierten grenzübergreifenden Strategie erfordert ein arbeitsfähiges Management. Zuständigkeiten müssen dabei ebenso berücksichtigt werden, wie qualitative und zeitliche Prioritäten. Bei der Umsetzung einer umfassenden Strategie gibt es verschiedene Komponenten, die entweder nur mit Hilfe der EU (z.B. Gemeinschaftsinitiative Interreg, Phare-CBC, TACIS-CBC) oder mit Hilfe nationaler Instanzen (z.B. nationaler Förderprogramme) oder durch die Regionen selber auf kommunaler und regionaler Ebene bearbeitet werden können. Bedingt durch die unterschiedlichen Strukturen und

Rechtssysteme in Europa müssen jeweils spezifische Lösungen für das praktische Management solcher grenzübergreifender Programme und Projekte gefunden werden.

Sowohl eine grenzübergreifende Strategie, als auch die Verwirklichung der Prinzipien von Partnerschaft und Subsidiarität sind wesentliche Voraussetzungen für ein erfolgreiches Management von grenzübergreifenden Entwicklungskonzepten/-programmen und Projekten auf regionaler und kommunaler Ebene. Diese Grundsätze müssen sich in den praktischen Lösungen widerspiegeln, die für jede Grenzregion entwickelt und bei den verschiedenen Stufen der Programmplanung und Umsetzung angewendet werden.

Diese langfristige und nachhaltige Vorgehensweise dient der Aktivierung und Nutzung des endogenen Entwicklungspotenzials der Grenzregion durch grenzübergreifende Zusammenarbeit. Ziel ist letztendlich die Förderung von neuen wirtschaftlichen Aktivitäten, die Entwicklung wirtschaftlicher Grundlagen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die weitere Förderung der grenzübergreifenden Entwicklung einer europäischen Grenzregion in allen Lebensbereichen. Dieser regionspezifische strategische Ansatz zur Entwicklung einer Grenz- bzw. grenzübergreifenden Region wird von der EU mit einer Reihe von Initiativen und Programmen gefördert, besonders durch Interreg und Phare-CBC.

In einem solchen Stadium der Zusammenarbeit wird es wichtig, eine ständige grenzübergreifende Organisationsstruktur zu schaffen, damit dieser Prozess der strategischen Entwicklung und Überprüfung kontinuierlich begleitet werden kann. Dies kann durch einen Vorstand geschehen, der für eine grenzübergreifende Struktur/Region gebildet wird, sowie durch ständige Arbeitsgruppen und/oder eine Geschäftsstelle mit Mitarbeitern von beiden Seiten der Grenze. Solche beschlussfähigen Strukturen sowie finanzielle und technische Fördersysteme (von innerhalb und außerhalb der Grenzregion) werden in diesem weiter entwickelten Stadium der Zusammenarbeit zwingend erforderlich.

In grenzübergreifenden, entscheidungsfähigen Strukturen (Arbeitsgemeinschaften oder Euroregionen), seien sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich, sollte bei der Besetzung der jeweili-

gen Organe von beiden Seiten der Grenze Parität gewährleistet sein. Außerdem sollten alle wichtigen Akteure beiderseits der Grenze, die einen praktischen Beitrag zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit leisten können, an der Umsetzung von Programmen und Projekten beteiligt werden (Behörden, Sozialpartner, Umweltverbände etc.). Dazu eignen sich besonders Arbeitskreise, in denen Projekte geplant, entwickelt und durchgeführt werden. Dort ist eine zahlenmäßig paritätische Vertretung nicht erforderlich, vor allem, wenn die Zahl der Partner aufgrund von Unterschieden in den nationalen Verwaltungen, Strukturen und Kompetenzen auf beiden Seiten der Grenze unterschiedlich sein muss. Diese breite Beteiligung aller Ressourcen einer grenzübergreifenden Region an praktischen Aktionen gewährleistet:

- echte grenzübergreifende Schwerpunkte und Aktionsbereiche;
- den grenzübergreifenden Charakter von Programmen und Projekten;
- die Erfüllung der EU-Kriterien für Interreg, Phare-CBC und den Anforderungen von nationalen Plänen und Regelungen, wenn diese gut entwickelt sind;
- eine Ausgewogenheit der Programme hinsichtlich der Aktionsbereiche und Projekte innerhalb einer grenzübergreifenden Region;
- die Bereitstellung von finanziellen Mitteln von beiden Seiten der Grenze (z. B. für nationale, regionale und lokale Kofinanzierung der EU-Programme);
- Kapazitäten zur Verwirklichung von grenzübergreifenden Projekten;
- die Verfolgung der grenzübergreifenden Prioritäten während der Durchführung;
- die zweckmäßige Evaluierungen der Programme und Projekte.

Partnerschaft und Subsidiarität

Das Prinzip der Partnerschaft beinhaltet zwei Elemente: eine jeweils vertikale Partnerschaft auf beiden Seiten der Grenze sowie

eine horizontale Partnerschaft der oft unterschiedlichen Partner über die Grenze hinweg.

Vertikale Partnerschaften betreffen die Beziehungen zu und zwischen der EU-Ebene, der nationalen Ebene sowie der regionalen und lokalen Ebene in den Regionen beiderseits der Grenze. Zu diesem Zweck gebildete vertikale Organisationen/Strukturen sollten bereits bestehende ergänzen oder vervollständigen und nicht mit diesen konkurrieren oder sie ersetzen.

Horizontale Partnerschaften betreffen die Beziehungen zwischen diesen Partnern (Organisationen/Strukturen) auf beiden Seiten der Grenze. Dieses Prinzip basiert auf der Parität beider Partner ungeachtet der Größe eines Landes, der physischen oder wirtschaftlichen Bedeutung oder anderer Charakteristika. Um diese Art der horizontalen Partnerschaft aufzubauen, müssen eine Reihe von Schwierigkeiten in Bezug auf die Unterschiede in den Verwaltungen, die Kompetenzen und Finanzierungsmöglichkeiten berücksichtigt werden.

Die Erfahrung zeigt, dass die grenzübergreifende Zusammenarbeit dort sehr gut funktioniert und besonders erfolgreich ist, wo die regionalen und lokalen Akteure die Initiative ergreifen und Verantwortung übernehmen. Das Prinzip »von unten nach oben« und die Berücksichtigung der Spielregeln für horizontale und vertikale Partnerschaft ermöglichen eine grenzübergreifende Zusammenarbeit nach den Grundsätzen der Subsidiarität. In diesem Zusammenhang bedeutet Subsidiarität auch die Stärkung der regionalen und lokalen Instanzen als geeignetste Verwaltungsebene für die Zusammenarbeit. Sie verfügen über die notwendige Flexibilität, um die weiterhin bestehenden Unterschiede in den Strukturen und Kompetenzen auszubalancieren bzw. in grenzübergreifenden Strukturen auszugleichen.

Auf europäischer Ebene oder zwischen benachbarten Staaten wurden zahlreiche Abkommen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit getroffen. Nur die Grenz- und grenzübergreifenden Regionen können diesen Abkommen einen praktischen Inhalt geben und sie mit Leben füllen. Schwierigkeiten bei der praktischen Zusammenarbeit auf regionaler/lokaler Ebene beruhen

daher oft auf der Tatsache, dass die auf hoher (europäischer, bi- oder multilateraler) Ebene getroffenen Vereinbarungen noch nicht in nationale Gesetze umgesetzt wurden.

Grenzübergreifende »Konzepte« und Strategien

Partnerschaft und Subsidiarität sind im Prozess der Erarbeitung und Umsetzung von gemeinsamen grenzübergreifenden Strategien oder Konzepten besonders wichtig. Sie stellen eine Grundvoraussetzung dar, um gleichberechtigte strategische Rahmenbedingungen und Perspektiven für eine gemeinsame dauerhafte und langfristige Zusammenarbeit zu schaffen.

Diese gemeinsamen Konzepte und Strategien berücksichtigen die jeweils bestehenden nationalen und europäischen Programme und Pläne. Sie schaffen die Rahmenbedingungen, um das isolierte Denken auf beiden Seiten der Grenze zu überwinden und eine gemeinschaftliche Perspektive für eine grenzübergreifende Regionalentwicklung aufzubauen. Diese Perspektive ermöglicht es den Partnern, von Anfang an gemeinsame Probleme und Chancen in Bezug auf negative und positive Auswirkungen der Grenze und dementsprechend auf gemeinsame Entwicklungspotenziale zu erkennen. Grenzübergreifende Konzepte basieren normalerweise auf einer gemeinsamen Swot-(Stärken-Schwächen-)Analyse, um generelle Entwicklungschancen und Prioritäten zu identifizieren, sodass vorhandene Stärken genutzt und Schwachstellen reduziert werden können. Diese Analyse führt zu Programmen mit spezifischen, qualitativen, finanziellen und zeitlichen Prioritäten sowie Aktionsbereichen. Solch mittelfristige operationelle Programme haben eine Laufzeit von etwa fünf Jahren. Sie beinhalten dann neben den Aktionsbereichen bereits konkrete mögliche Maßnahmen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit, die in spätere Projekte umgesetzt werden können.

Partnerschaft und Subsidiarität sind im Prozess der Erarbeitung und Umsetzung von gemeinsamen grenzübergreifenden Strategien oder Konzepten besonders wichtig. Sie stellen eine Grundvoraus-

setzung dar, um gleichberechtigte strategische Rahmenbedingungen und Perspektiven für eine gemeinsame dauerhafte und langfristige Zusammenarbeit zu schaffen.

Ausblick

Grenzübergreifende Zusammenarbeit steht im Bewusstsein der historischen Hintergründe und der Verantwortung für die Zukunft eines zusammenwachsenden Europas, in dem die Grenz- und grenzübergreifenden Regionen eine entscheidende Rolle spielen. Sie werden zu Prüfsteinen für

- ein friedliches menschliches Miteinander unter Achtung der Verschiedenartigkeiten von Minderheiten;
- Achtung der Grundsätze von Partnerschaft und Subsidiarität;
- aktive Beteiligung von Bürgern, Politikern, Instanzen und gesellschaftlichen Gruppierungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit;
- Ausgleich, Toleranz und Gleichwertigkeit trotz unterschiedlicher Partner;
- soziale, kulturelle, wirtschaftliche Kooperationsverflechtung bis hin zu grenzüberschreitender Integration unter Wahrung staatlicher Souveränität;
- ein Europa der Regionen.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit ist also eine europäische politische Priorität und Rahmenaufgabe der Europäischen Union, deren Umsetzung regional/lokal in Partnerschaft mit den nationalen Instanzen vor Ort erfolgen muss.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit ist daher als europäische Aufgabe und politisches Ziel der EU in die Verträge der Europäischen Union und in alle europäischen Politikbereiche aufzunehmen.

Organisation

- Zusammenschluss regionaler und lokaler Körperschaften beiderseits einer Staatsgrenze, manchmal mit einer parlamentarischen Versammlung;
- grenzübergreifende Organisation mit einem ständigen Sekretariat und mit Fach- und Verwaltungspersonal und eigenen finanziellen Mitteln;
- nach dem Privatrecht, basierend auf nationalen Zweckverbänden oder Stiftungen beiderseits der Grenze nach jeweils geltendem öffentlichem Recht; oder
- nach dem öffentlichem Recht, basierend auf Staatsverträgen, die auch die Mitgliedschaft der Gebietskörperschaften regeln.

Arbeitsweise

- entwicklungs- und strategieorientierte Zusammenarbeit, nicht einzelfallorientierte Maßnahmen;
- grundsätzlich grenzüberschreitend, nicht als nationale Grenzregion;
- keine neue Verwaltungsebene;
- Drehscheibe für alle grenzübergreifenden Beziehungen: Bürger, Politiker, Institutionen, Wirtschaft, Sozialpartner, Kulturträger etc.;
- Ausgleichsebene zwischen unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen beiderseits der Grenze sowie in psychologischer Hinsicht;
- partnerschaftliche Kooperation sowohl vertikal (europäisch, staatlich, regional, lokal) beiderseits der Grenze als auch horizontal über die Grenze hinweg;
- Umsetzung von grenzübergreifend getroffenen Entscheidungen auf nationaler Ebene gemäß den beiderseits der Grenze jeweils geltenden Verfahren (Vermeidung von Kompetenz- und Strukturkonflikten);
- grenzübergreifende Beteiligung von Politikern und Bürgern,

Institutionen und Sozialpartnern an den Programmen, Projekten und Entscheidungsprozessen;

- Eigeninitiative und Einsatz von Eigenmitteln als Voraussetzung für Hilfe und Unterstützung von Dritten.

Inhalte der grenzübergreifenden Kooperation

- Abgrenzung des Arbeitsgebiets entsprechend gemeinsamer Interessen (z. B. Infrastruktur, Wirtschaft, Kultur);
- Zusammenarbeit in allen Lebensbereichen: Wohnen, Arbeit, Freizeit, Kultur etc.;
- sozial-kulturelle Zusammenarbeit gleichberechtigt mit wirtschaftlich-infrastruktureller Zusammenarbeit;
- Umsetzung der Verträge, Vereinbarungen und Abkommen, die auf europäischer Ebene und zwischen Staaten abgeschlossen worden sind, in die grenzübergreifende Praxis;
- Beratung, Förderung und Koordinierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, insbesondere auf folgenden Gebieten:
 - Wirtschaftliche Entwicklung – Tourismus und Erholung
 - Transport und Verkehr – Agrarentwicklung
 - Raumordnung – Innovation
 - Umwelt- und Naturschutz – Technologietransfer
 - Kultur und Sport – Schule und Bildung
 - Gesundheitswesen – Soziale Kooperation
 - Energie – Rettungswesen
 - Abfallwirtschaft – Katastrophenschutz
 - Kommunikation
 - Öffentliche Sicherheit

Schwieriger Sonderfall oder Modell für Europas Regionen? – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Pamina und Euregio

*(Dr. Thorsten Wiechmann, Institut für ökologische
Raumentwicklung)*

»Regional Governance« in Euroregionen

»Grenzen sind Narben der Geschichte, die vor allem den Grenzregionen zahlreiche Nachteile bringen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa ist unerlässlich, denn sie hilft solche Nachteile auszugleichen und die Lebensbedingung der Bevölkerung zu verbessern.«³ Die Benachteiligung von Grenzregionen ist in doppelter Hinsicht evident: Zum einen durchschneiden Verwaltungsgrenzen diese Räume, trennen ihre Teilgebiete wirtschaftlich, sozial und kulturell voneinander ab und erschweren eine kohärente Entwicklungsstrategie. Zum anderen wurden Grenzgebiete im Rahmen nationaler Politiken häufig vernachlässigt, sodass ihre Wirtschaft tendenziell marginalisiert wurde.⁴

Um diese Nachteile auszugleichen und dafür zu sorgen, dass nationale Grenzen kein Hindernis für eine ausgewogene Entwicklung und Integration des europäischen Raums sind, hat die Europäische Kommission bereits 1990 die Einrichtung einer Gemeinschaftsinitiative Interreg speziell für Grenzregionen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beschlossen. Die Gemeinschaftsinitiativen (GI) sind spezifische Finanzierungsinstrumente der EU-Strukturpolitik, die darauf abzielen, Maßnahmen zu unterstützen, die eine spezielle Auswirkung auf europäischer Ebene

3 Aus der Präambel der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG).

4 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums vom 28. April 2000.

haben. Sie werden von der Kommission in Form von Leitlinien für jede Initiative beschlossen und sind die Grundlage für Programme im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen, die der Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden.

In den letzten Jahren haben sich entlang europäischer Grenzen über 90 so genannte Euroregionen gebildet.⁵ Darunter werden freiwillige Zusammenschlüsse von lokalen Gebietskörperschaften beiderseits einer Staatsgrenze verstanden, die die regionale grenzüberschreitende Kooperation koordinieren und im Rahmen der Interreg-Initiative Sekretariatsfunktion übernehmen. Die Euroregionen verstehen sich als regionales Netzwerk mit unterschiedlichem Institutionalisierungsgrad.

Bei den Staatsgrenzen überschreitenden Euroregionen handelt es sich zweifellos um einen Sonderfall von »Regional Governance«, der durch spezifische Probleme und Restriktionen, aber auch durch spezifische Chancen und Handlungsoptionen gekennzeichnet ist.

Herausforderungen sind vor allem die außerordentlich hohen rechtlichen und administrativen Barrieren, zu denen auch noch kulturelle und sprachliche Barrieren hinzukommen. Für gemeinsame Konzepte und Planungen fehlt in der Regel eine gemeinsame Datengrundlage. Vorhandene Statistiken beiderseits der Grenze sind nur in Ausnahmefällen kompatibel. Dem stehen komparative Vorteile an der Grenze von zwei Volkswirtschaften und die gesonderte Förderung dieser Gebiete durch spezielle Grenzraumprogramme gegenüber. Außerdem finden sich die Akteure in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit häufig in der Rolle als Pioniere wieder, mit entsprechend großen Freiheitsgraden beim Betreten von politischem und rechtlichem Neuland in der transnationalen sowie regionalen Zusammenarbeit. Gabbe spricht deshalb in diesem Zusammenhang von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als einem »Paradiesvogel« in der Regionalentwicklung. Im Sinne einer »Output-Legitimation« habe man »nie

5 Zur Geschichte der Euroregionen vgl. Schmitt-Egner (2000), 257 ff.

gefragt, einfach gemacht« und so »Kompetenz durch Handeln« erworben.

Im Hinblick auf die europäische Integration und die anstehende Osterweiterung der EU kommt den Euroregionen politisch eine Schlüsselrolle zu. Das Zusammenwachsen Europas hängt nicht nur im entscheidenden Maße davon ab, ob es gelingt, in den Grenzräumen eine intensive regionale Kooperation zu etablieren. Die Kooperation gestaltet sich auf diesen Ebenen mitunter auch leichter als auf der nationalen Ebene. Beispielhaft ist dies an der deutsch-tschechischen Grenze zu beobachten.

Grundsätzlich steht demnach »Regional Governance« in Euroregionen vor anderen Herausforderungen und folgt anderen Handlungsmustern als »Regional Governance« in intranationalen Regionen. Im Folgenden soll, gestützt auf die vorhergehenden Beiträge von Hager und Gabbe in diesem Band sowie auf eigene Erfahrungen des Autors an der deutschen Grenze zur Tschechischen Republik und zu Polen, umrissen werden, wie regionale Selbststeuerungssysteme über Staatsgrenzen hinweg funktionieren, welche Besonderheiten sie aufweisen und ob daraus übertragbare Erfahrungen für »Regional Governance« in intranationalen Regionen abgeleitet werden können. Die Gliederung folgt dem analytischen Ansatz von Benz/Fürst (vgl. Beitrag in diesem Band) zur Beschreibung regionaler Selbststeuerungssysteme. Zunächst werden Zweck, Thema und situative Rahmenbedingungen der regionalen Kooperation beleuchtet und die Akteurskonstellation betrachtet. Anschließend werden Fragen der Institutionalisierung und prozessendogene Faktoren der Zusammenarbeit behandelt.

Charakteristika regionaler Selbststeuerung über Staatsgrenzen – Zweck, Thema und situative Rahmenbedingungen

Ausschlaggebend für die regionale Kooperation in Euroregionen sind die negativen Auswirkungen der Staatsgrenzen, die einerseits regionale Verflechtungen abschneiden und andererseits die Gebiete entlang der Grenze national »peripherisieren«.

Die Anfänge der regionalen Kooperation liegen fast immer in dem Engagement einzelner Bürger (»Pioniere«), die erste Kontakte knüpfen, eine Vertrauensbasis aufbauen und so die Voraussetzungen schaffen für größere regionale Kooperationen öffentlicher Akteure. Viele Grenzregionen sind jedoch nach dem 2. Weltkrieg über Jahrzehnte nicht über den Status vereinzelter, loser Kontakte auf privater Ebene hinausgekommen. Weitergehende Initiativen scheiterten am fehlenden finanziellen und rechtlich-administrativen Rahmen und am mangelnden Interesse der nationalen Politik für die Entwicklung des Grenzraums. Die bloße Deutung der Grenze als kollektives Problem reichte offensichtlich nicht, um ein einverständliches, organisiertes und mithin nicht zufälliges, sondern leistungsfähiges Zusammenwirken zweier oder mehrerer Gemeinden zur Verfolgung gemeinsamer Ziele im Sinne einer »Bottom up«-Kooperation anzustoßen.

Hierzu bedurfte es in der Regel begünstigender »Political opportunity structures« (Malony/Smith/Stoker 2000). Eine Schlüsselrolle bei dem Aufbau grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Europa kam daher der Europäischen Union zu, da ihre Programme die materielle Basis für die Zusammenarbeit bieten. Vor allem das seit 1990 speziell auf die Grenzregionen zugeschnittene Programm Interreg und die damit verbundenen finanziellen Anreize wirken sehr förderlich auf die regionale Kooperation in den Euroregionen, setzen aber auch einen institutionellen Rahmen und zeichnen Aufgabenfelder vor.

So vielfältig die mit der Grenze zusammenhängenden Probleme sind, so wenig lassen sich die Ansätze, ihnen zu begegnen, auf wenige Handlungsfelder oder sektorale Politiken eingrenzen. Dementsprechend erstrecken sich die Maßnahmenfelder in den Euroregionen von sozio-kulturellen Themen über regionalökonomische Aufgaben und den Ausbau der technischen Infrastruktur bis zu Vorhaben des Umwelt- und Naturschutzes; Letzteres allerdings in geringerem Umfang.

Nach der von Fürst vorgenommenen Unterscheidung von themen(issue)spezifischen und regionalen Governance-Formen sind die Euroregionen trotz ihres übersektoralen Ansatzes eindeutig

den themenspezifischen Ansätzen zuzuordnen, da die akute Problematik »Grenze« die regionale Zusammenarbeit und die relevanten (supra-)staatlichen Handlungsprogramme in allen Phasen bestimmt. Dennoch gehen die Initiativen deutlich über projektbezogene Kooperationen von Sektoralisten hinaus.

Akteure und Akteurskonstellationen

Wie in den meisten regionalen Kooperationen treten in den Euroregionen primär kollektive Akteure in Erscheinung. Allerdings sind hier gerade in den Euroregionen Programm- und Projektebene zu trennen. Auf der Programmebene sind fast ausschließlich öffentliche Akteure aktiv. Dominiert wird die Kooperation von »Generalisten«, nämlich den Gemeinden und Landkreisen auf beiden Seiten der Grenze. Im Fall Pamina kommt die kommunal verfasste Regionalplanung hinzu.

Aufgrund des internationalen Charakters der Zusammenarbeit in den Euroregionen spielen aber auch die übergeordneten Behörden eine wichtige rahmensetzende Rolle. Auf der Ebene der EU ist dies die Europäische Kommission, v. a. die Generaldirektion Regionalpolitik mit der für die Gemeinschaftsinitiative Interreg zuständigen Direktion B: »Gemeinschaftsinitiativen und innovative Maßnahmen«. Auf nationalstaatlicher Ebene haben die Außenministerien und die jeweils relevanten Fachministerien (wie z. B. Wirtschafts-, Verkehrs- oder Innenressort) wichtige Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten. Dies gilt sowohl für eigene Initiativen als auch für die europäischen Programme, da sich die Regierungen der Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Art der Mittelvergabe mit der Europäischen Kommission teilen. In Deutschland obliegt es darüber hinaus weitgehend den Ländern, das EU-Programm Interreg zu verwalten, Projekte auszuwählen und die Umsetzung zu überwachen und zu bewerten. Außerdem stellen sie in vielen Fällen die erforderliche nationale Ko-Finanzierung. Damit erhalten die Länder eine sehr starke Position in allen Fragen, die die euroregionale Kooperation betreffen.

Bürger, private Unternehmen, Vereine und Verbände werden v. a. auf der Projektebene in die Arbeit der Euroregionen einbezogen. Durch die zur Verfügung stehenden Mittel gelingt dies oft in einem höheren Maße als in intraregionalen Kooperationen, die weniger staatliche Subventionen erhalten.

Hinsichtlich der dominanten Interaktions-Orientierung ist davon auszugehen, dass eine langjährige intensive Kooperation über die Grenze hinweg das Schwergewicht von einer eher kompetitiven Haltung zu einer stärker kooperativen Haltung verschiebt. Dennoch stellen nationale Egoismen ein anhaltendes Problem in der Zusammenarbeit dar. Hinzu kommt die Gefahr von reinen Mitnahmeeffekten in den Förderprogrammen.

Hager weist zudem darauf hin, dass in der Zusammenarbeit mit französischen Partnern die Etikette eine überragende, anfangs unterschätzte Rolle spielte. Auch wenn sicher graduelle Unterschiede zu attestieren sind, ist zu vermuten, dass dieser Aspekt ganz allgemein typisch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist.

In jedem Fall ist die Akteurskonstellation in den Euroregionen geprägt von einer politischen Handlungslogik und dem für staatliche Akteure und Förderprogramme typischen Handlungsmodus mit einer Mischung aus Verhandlung und Mehrheitsentscheidung.

Institutionalisierung

Die Organisationsstrukturen der Euroregionen lassen sich nicht ohne weiteres in die Typologie von Benz/Fürst (vgl. Beitrag in diesem Band) einordnen. Sie werden dort zu Recht als Sonderformen klassifiziert. Die institutionellen Strukturen in Euroregionen variieren zwischen den Organisationstypen Netzwerk, Regionalkonferenz und Zweckverband.

Rechtlich unverbindlichen Kooperationsformen (z. B. Konsultationen, Austausch von Planungsunterlagen, gegenseitige Teilnahme an Sitzungen, gemeinsame Konferenzen und gegenseitige

Hilfe in Notfällen) stehen verbindliche Formen gegenüber. Zu Letzteren zählen etwa interkommunale Verträge über die Durchführung kommunaler Aufgaben und die Bildung eines neuen Verwaltungsträgers in Form eines Zweckverbandes. Rechtlich betreten die Kommunen dabei schwieriges Terrain, da sie durch die Kooperation mit ausländischen Gemeinden über Staatsgrenzen hinaus wirken. Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist jedoch nach Art. 32 GG allein Sache des Bundes. Damit ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass grenznahe Kommunen im Sinne der kommunalen Planungshoheit »Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft« auch grenzüberschreitend wahrnehmen. Die grundsätzliche Rechtsunsicherheit wird auch durch die wenigen bestehenden Abkommen, wie z.B. das multinationale Madrider Rahmenübereinkommen von 1980 oder die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutschen Westgrenze regelnden Ausführungsabkommen von Anholt (1991), Mainz (1996) und Karlsruhe (1996), nicht behoben.

Zumeist basiert die regionale Zusammenarbeit heute auf nationalen öffentlich-rechtlichen Arbeitsgemeinschaften, die sich grenzüberschreitend unter einem informellen oder privatrechtlichen Dach zusammenschließen. Nur in wenigen Ausnahmefällen ist es bisher gelungen, grenzüberschreitende Zweckverbände als eigenständige Rechtspersönlichkeit zu errichten (Rhein/Waal, Ems-Dollart-Region, künftig auch Pamina). Diese ermöglichen nach Gabbe nicht nur eine größere Binnenwirkung, sondern erhöhen auch die Verbindlichkeit von Beschlüssen und erleichtern das Management von EU-Programmen. Die mit ihrer Errichtung und ihrem Betrieb einhergehenden Schwierigkeiten sind jedoch immens und werden anfangs oft unterschätzt (vgl. hierzu den Beitrag von Hager). Ob sich der Aufwand lohnt, kann allgemein kaum beantwortet werden und bedarf daher in jeder Region einer kritischen Einzelfallprüfung.

Hinsichtlich der Typen von »Regional Governance« nach Benz/Fürst lassen sich die Euroregionen am ehesten der regionalen Mehrebenenstruktur zuordnen. Es handelt sich um einen relativ offenen, breiten Kreis von überwiegend öffentlichen, aber auch

privaten Akteuren, der sich einerseits in dem gegebenen administrativen Rahmen bewegt, andererseits aber durch Vertragsbeziehungen und Netzwerkansätze vielfältige Beziehungsmuster schafft. Gerade in Grensräumen überlagern sich viele Initiativen, wie etwa das Beispiel Oberrhein anschaulich belegt.

Allerdings ist der »Schatten der Hierarchie« als typisches Element der regionalen Mehrebenenstruktur nur schwach ausgeprägt, da ein administrativer oder rechtlicher Rahmen oft fehlt und die Euroregionen in vielen Fällen Neuland betreten. Erfolgt auf freiwilliger Basis keine Einigung, gibt es in der Regel auch keine übergeordnete Instanz, die stattdessen Entscheidungen hierarchisch trifft. Gemeinsame Problembearbeitung ist a priori auf Konsens angewiesen.

Als dominante Rahmenbedingungen erweisen sich für die Euroregionen die mit der Staatsgrenze einhergehenden hinderlichen externen Institutionalisierungen, insbesondere das unterschiedliche Rechts- und Verwaltungssystem auf beiden Seiten der Grenze, und das fehlende Instrumentarium des öffentlichen Rechts für grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Demgegenüber steht der spezifische Vorteil von Grenzregionen, am Interreg-Programm der EU zu partizipieren und dadurch ein stabiles Prozessmanagement mit eigener gemeinsam besetzter, hauptamtlicher Geschäftsstelle und zahlreichen Projekten aufbauen zu können.

Prozess-endogene Faktoren und Prozessmanagement

Das Prozessmanagement in den Euroregionen weist einige Besonderheiten gegenüber »normalen« Regionen auf. So übernimmt i. d. R. die Geschäftsstelle der Euroregion das Prozessmanagement, zu deren Hauptaufgaben die Umsetzung des Interreg-Programms gehört. Da dieses Programm einen finanziellen Anreiz für die beteiligten Akteure bietet und auch selber Mittel für seine Verwaltung bereitstellt, sind die Geschäftsstellen in den Euroregionen mit mehreren hauptamtlichen Mitarbeitern oftmals per-

sonell und finanziell besser ausgestattet als vergleichbare Einrichtungen in intranationalen Regionen.

Die prozessendogenen Faktoren werden damit stark durch die Regularien der bestehenden Förderprogramme, insbesondere Interreg, geprägt. Der Etat der Euroregionen besteht i. d. R. zu mindestens einem Drittel aus EU-Fördermitteln, hinzu kommen nationale Ko-Finanzierungen und eigene Mitgliedsbeiträge der regionsangehörigen Kommunen.

Die Besonderheiten der Grenzlage und insbesondere die fehlenden oder eingeschränkten Möglichkeiten, die Gegenseite zu bestimmten Maßnahmen zu verpflichten bzw. den »Schatten der Hierarchie« einzusetzen, führen dazu, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nahezu ausschließlich auf Win-Win-Situationen fokussiert ist. Die Schwierigkeit, potenzielle Verlierer zu integrieren oder Opponenten zu begegnen, besteht daher kaum; oder, wie Hager es formuliert, »bei harten Themen mit erheblichen beiderseitigen Eigeninteressen ist schon die Formulierung des kleinsten gemeinsamen Nenners ein Fortschritt«. Gleichwohl zeigt die Erfahrung, dass es mit der Zeit gelingen kann, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und dieses für die Bewältigung schwieriger Herausforderungen einzusetzen. Ein Beispiel ist die – zumindest nach heutigem Stand – erfolgreiche Verhinderung eines »Factory Outlet Centers« in der Region Pamina (vgl. Beitrag Hager).

In einem weiteren wichtigen Punkt unterscheidet sich das Prozessmanagement in den Euroregionen von dem Prozessmanagement in intranationalen Regionen: Die Erstellung des operationellen Programms für die jeweilige Interreg-Förderperiode sowie die Auswahl der Projekte gehören zu den wichtigsten strategischen Entscheidungen im regionalen Kooperationsprozess, werden aber – unbeschadet umfangreicher Beteiligungs- und Anhörungsreglements – nicht durch die Region, sondern mehrheitlich durch übergeordnete staatliche Behörden (v. a. die Landesministerien) vorgenommen. Der Grad der Einflussnahme durch die Euroregion (Recht zur Stellungnahme, Mitwirkung in Gremien, Mitentscheidungsrechte, Entwicklung von Aktionsprogrammen) variiert

in den einzelnen Programmräumen, bleibt aber begrenzt. Insofern ist es nicht ganz unproblematisch, »Regional Governance« in Euroregionen mit regionaler Selbststeuerung zu übersetzen. Der Top-Down-Ansatz mit dem »goldenen Zügel« ist in den Euroregionen stark ausgeprägt und hat in der Vergangenheit wiederholt zu Forderungen nach mehr Selbstständigkeit der Regionen geführt.

Fazit

Die Eingangsfrage »Regional Governance« in Euroregionen: Schwieriger Sonderfall oder Modell für Europas Regionen?« lässt sich hier am ehesten mit einem »sowohl als auch« beantworten. Klar ist, dass Grenzregionen in mancher Hinsicht benachteiligt sind und auch bleiben werden. Unterschiedliche Rechts- und Verwaltungssysteme werden auch künftig die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu einem schwierigen Sonderfall machen, wobei es allerdings allein in Europa weit über 100 Grenzregionen mit ähnlichen Problemen gibt.

Richtig ist aber auch, dass der erreichte Stand der freiwilligen regionalen Kooperation in den Grensräumen, massiv unterstützt durch die staatliche Förderung, ein Niveau erreicht hat, das weit über das in vielen intranationalen Regionen hinaus geht. Der Zwang, Regionalentwicklung auf informellem Weg konsensual voranzutreiben, kann vor dem Hintergrund der aktuellen Governance-Diskussion auch als Chance für eine regionale Verhandlungsdemokratie mit staatlicher Kontextsteuerung interpretiert werden. Angesichts der Pfadabhängigkeit von »Regional Governance« darf »Modell« in diesem Zusammenhang jedoch nicht als übertragbare Blaupause verstanden werden. Es muss vielmehr darum gehen, innovative Ideen und Konzepte auf erfolgreiche Aspekte hin zu überprüfen und dadurch Lerneffekte in anderen Regionen zu erzielen.

Kritisch ist anzumerken, dass die heute erreichte Stabilität der Kooperationsstrukturen in den Euroregionen stark auf externer öffentlicher Förderung basiert, die intern durch eine von öffentli-

chen Akteuren dominierte Organisationsstruktur gewährleistet wird. Die positive Wirkung des Interreg-Programms in den Euroregionen in den vergangenen zwölf Jahren birgt die Gefahr, dass durch ein denkbare Auslaufen oder Zurückschrauben dieses Programms die regionale Kooperation in den Euroregionen in eine Krise gerät. Nur wenige Euroregionen lassen erkennen, dass sie sich bereits heute auf die Zeit danach einstellen.

Gleichwohl kann in Bezug auf das Interreg-Programm der Europäischen Kommission von einer Erfolgsstory der grenzüberschreitenden regionalen Kooperation gesprochen werden. Die Entwicklung der Euroregionen beweist, dass es möglich ist, mit staatlichen Programmen eine Regionsfindung zu unterstützen und regionalbedeutsame Vorhaben voranzutreiben. Die Zukunft wird allerdings erst zeigen müssen, ob diese Erfolge in dauerhafte, selbsttragende regionale Strukturen münden, die stärker als bisher eine dezentrale Selbststeuerung ermöglichen.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). *Planerische Zusammenarbeit und Raumentwicklung in tschechischen, slowakischen und deutschen Grenzregionen*. ARL Arbeitsmaterial Nr. 231. Hannover 1996.
- Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.). *Institutionelle Aspekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit*. Grounau 1999.
- Blatter, J. »Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen«. In: *Politische Vierteljahresschrift* (42) 2001: 193–222.
- Cramer, M. *Empirische Untersuchungen zur grenzüberschreitenden Kooperation*. Dissertation. Bochum 1995.
- Eckart, K., und H. Kowalke (Hrsg.). *Die Euroregionen im Osten Deutschlands*. Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung (Bd. 55) Berlin 1997.

- Europäische Kommission/Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.). *Praktisches Handbuch zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*. 2. Auflage. 1997.
- Fürst, D. »Regionale Politik in Grenzregionen als kooperativer Lernprozess«. In: *Neues Archiv für Niedersachsen* (2) 2000: 73–94.
- Geiger, M. (Hrsg.). *Pamina – Europäische Region mit Zukunft. Baden, Elsass und Pfalz in grenzüberschreitender Kooperation*. Speyer 2001.
- Groß, B., und P. Schmitt-Egner. *Europas kooperierende Regionen. Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa*. Baden-Baden 1994.
- Jurczek, P. »Zwischenbilanz der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in den deutsch-tschechischen Euroregionen, dargestellt am Beispiel der Euregio Egrensis«. In: *Experimentelle Geographie und Planung*. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung. Sonderband. Augsburg 1997: 309–321.
- Lados, M. »Zusammenarbeit über die Grenzen: der sanfte Druck der EU«. In: *Raum – ÖIR* (37) 2000: 18–21.
- Lezzi, M. *Raumordnungspolitik in europäischen Grenzregionen zwischen Konkurrenz und Zusammenarbeit. Untersuchungen an der EG-Außengrenze Deutschland – Schweiz*. Zürich 1994.
- Liberda, E. *Regionalentwicklung in Grenzregionen. Eine Euregio als Regionalentwicklungsstrategie? Das Beispiel der Inn-Salzach-Euregio an der bayerisch-österreichischen Landesgrenze*. Passau 1996.
- Malony, W., Smith, G., und G. Stoker. »Social Capital and Urban Governance: Adding a more contextual ›Top-down‹-perspective«. In: *Political Studies* (Vol. 48) 2000: 802–820.
- Miosga, M. »Ansätze zur Lösung grenzüberschreitender Probleme – ein Vergleich der institutionellen Arrangements der Euregios im nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzraum«. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* (724) 1998: 245–265.
- Moll, P. »Probleme und Ansätze zur Raumentwicklung in der europäischen Grenzregion Saarland – Lothringen – Luxemburg –

- Rheinland-Pfalz – Wallonien«. In: *Raumforschung u. Raumordnung* (584) 2000: 343–355.
- Morhard, B. *Das deutsch-polnische Grenzgebiet als Sonderfall europäischer Regionalpolitik – die institutionelle Ausgestaltung und Förderung grenzüberschreitender Kooperation im Kontext der EU-Erweiterungsstrategien im Zeitraum von 1989 bis 1998*. Schriftenreihe der Juristischen Fakultät der Europa-Uni Viadrina. Frankfurt/Oder und Berlin 2001.
- Schmitt-Egner, P. *Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen – Akteure und Netzwerke des Transnationalen Regionalismus von A bis Z*. Schriftenreihe des Instituts für Europäische Regionalforschungen (6). Baden-Baden 2000.
- Schulz, Ch. »Saar-Lor-Lux – Die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europäischen Integrationsprozess«. In: *Europa Regional* (2) 1997: 35–43.
- Schwab, O. »Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze – gefangen im Politik- und Verwaltungsnetz?«. In: *Raumforschung und Raumordnung* (1) 1997: 4–13.
- Soeters, J. L. »Managing euregional networks«. In: *Organization Studies* (14) 1993: 639–656.
- Student, Th. »Regionale Zusammenarbeit zwischen Ems und Dollart: Die Euroregion DER«. In: *Europa regional* (64) 1998: 12–22.
- Wiechmann, Th. »Grenzüberschreitende Regionalentwicklung an der EU-Außengrenze – Erfahrungen aus Sachsen«. In: ARL (Hrsg.): *Zukunft von Räumen – Räume mit Zukunft?* ARL-Arbeitsmaterial Nr. 261. Hannover 1999: 19–22.

3 Erfolgsbedingungen für »Regional Governance« – Resümee

(Prof. Dr. Arthur Benz, Universität Hagen, Institut für Politikwissenschaft; Prof. Dr. Dietrich Fürst, Universität Hannover, Institut für Landesplanung und Raumforschung)

Die Vielfalt der in diesem Symposium vorgestellten Regionen und der Handlungsbedingungen, unter denen sie sich jeweils entwickelt haben, macht deutlich, dass eindeutige Aussagen zu Erfolgsfaktoren der Kooperation aus diesen Praxisbeispielen schwer abzuleiten oder gar zu generalisieren sind.

Bestimmungsfaktoren regionaler Kooperation

Der Versuch einer Generalisierung soll dennoch unternommen werden, wobei allerdings nach speziellen Bestimmungsfaktoren regionaler Kooperation differenziert wird. Dies bezieht sich vor allem auf

- die Phasen der Kooperation
- das Kooperationsmanagement
- den Institutionalierungsgrad

Phasen der Kooperation

Eine wichtige Erkenntnis scheint darin zu liegen, dass stärker zwischen den Phasen der Kooperation unterschieden wird. Denn in der Anfangsphase, wenn die Kooperation schwach institutionalisiert und noch sehr labil ist, kommt es entscheidend darauf an, den Mitgliedern den Nutzen deutlich zu vermitteln. Am einfachsten ist das über einen Problemdruck zu erreichen, sofern er

regional (und nicht nur individuell) relevant ist. Es kommt dann darauf an, ihn so zu definieren und wirksam zu artikulieren, dass er genügend Akteure aufrüttelt.¹ Das erfordert Promotoren oder Promotoren-Allianzen, die wiederum auf förderliche Umfeldbedingungen zurückgreifen können (z.B. Stiftungsunterstützung, staatliche Unterstützung). Regionale Kooperation wird dann erleichtert, wenn es ein Bewusstsein über die Existenz einer relevanten Region bereits gibt,

- sei es, dass ein historisches Regionsbewusstsein sich entwickelt hat (z.B. Ostwestfalen-Lippe),
- sei es, dass es eine von der Mehrheit der relevanten Akteure implizit anerkannte Regionsabgrenzung gibt (z.B. Ostwestfalen-Lippe: Bezirksregierung; Region Hannover: Verbandsgebiet des früheren Kommunalverbands),
- sei es, dass eine intensive Pendlerverflechtung entstanden ist, die regionale Bezüge ausbilden ließ (z.B. Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler),
- sei es, dass das ÖPNV-Netz dieses Bewusstsein vermittelt hat (z.B. Hannover).

Regionale Identifikation ist folglich ein wichtiger Unterstützungsfaktor in der Anfangsphase der Kooperation, aber regionale Identität im Sinne einer sozio-emotionalen Verbundenheit ist nicht erforderlich. Zumindest war in keiner der vorgestellten Regionen die ideelle Bindung von Promotoren an »ihre« Region für ihr Engagement entscheidend.

1 Das ist allerdings ein typisches politisches Problem des »Agenda-setting« und funktioniert nicht losgelöst von entsprechenden (situativen) Rahmenbedingungen, den vielfach zitierten Fenstern der Gelegenheit.

Kooperationsmanagement

Dem Management der Kooperation wurde die zentrale Bedeutung zugesprochen, weil es dazu beiträgt, die Handlungsorientierung der Akteure von einer egoistischen zu einer kollektiven Perspektive zu verändern, die Interaktionsorientierung vom kompetitiven zum kooperativ-vertrauensvollen Verhalten zu verändern, Kooperationsverhalten zu motivieren, Ziele/Meilensteine festzulegen, schnelle und kontinuierliche Erfolge zu sichern (sperrige Vorhaben zunächst zurückzustellen) etc. Aber es ist schwierig, Erfolgsfaktoren eines solchen Managements zu systematisieren. Versucht man, die Praxiserfahrungen in übertragbare »Regeln« zu gießen, so wirken diese ziemlich banal. Denn entscheidend ist, wie sie in konkreten Kontexten, in konkreten Situationen, umgesetzt werden. Dafür gibt es keine Rezepte, nur viel Erfahrung, diplomatisches Feingefühl und die Fähigkeit der konstruktiven Kommunikation, welche die anderen Akteure mobilisiert und motiviert, sich aktiv für die Kooperation einzusetzen. Denn Kooperation funktioniert nur dort, wo die Beteiligten sie wollen; sie scheitert, sobald die Kooperation ihre Reize verliert. Diese lebendig zu halten, ist das Geheimnis des Kooperationserfolges.

Regionale Kooperation ist in Deutschland primär die Domäne von kommunalpolitischen Akteuren. Das hängt offenbar damit zusammen, dass die territoriale Dimension des Handelns vor allem politisch-administrativ bestimmt ist: Politiker, die von Wählern abhängen, und Verwaltungsleute, die von gebietskörperschaftlichen Kompetenzzuschnitten beeinflusst werden, denken stärker in Raumbezügen als beispielsweise Unternehmen. Aber sicherlich ebenso wichtig sind die Kooperations-Anlässe: Es sind in erster Linie staatliche/europäische Förderprogramme, die zur regionalen Kooperation führen; und dabei sind überwiegend politisch-administrative Akteure angesprochen. Schließlich gibt es spezifische Aufgaben, die regionale Kooperation herausfordern, die wiederum auf kommunaler Ebene anfallen: Regionalplanung, ÖPNV, Abfallbeseitigung, Standort-Marketing.

Möglicherweise ist die Vermutung, dass regionale Koopera-

tion primär Angelegenheit der politisch-administrativen Akteure sei, aber auch nur ein Problem »verzerrter Wahrnehmung«. Denn die zahlreichen raumbundenen Kooperationen der Wirtschaft geraten meist nicht in den Blick. Die Wirtschaft organisiert ihre eigenen Kooperationen funktional, und zwar heute vermehrt über »Cluster« (z. B. Biotechnologie-Region, Bildungsnetzwerke). Dabei verwundert auch nicht, dass die funktionale Kooperation sehr viel leichter zu entwickeln ist als die regionale.

Insofern scheint der Gegensatz zwischen territorialer und funktionaler Orientierung im Kooperationsverhalten unterschiedlicher regionaler Akteure fundamental zu sein: Territorial ausgerichtete Akteure (Kommunalpolitiker, Verwaltungsleute) sind sehr viel stärker um eine regional-repräsentative Rekrutierung der Akteure besorgt. Funktional orientierte Akteure tendieren dazu, die Mitglieder »handverlesen« zu rekrutieren.

Territorial orientierte Akteure denken stärker in Kompetenzfragen und Institutionalisierungen, funktional orientierte stärker in Prozessen (und deren Management). Territorial orientierte Akteure sind mehr auf Verteilungsfragen ausgerichtet, funktional orientierte mehr auf »Problem solving«.

Unterschiede in der Handlungsorientierung territory vs. function

Orientierung: territory	Orientierung: function
politische Generalisten	(fachliche) Spezialisten
Kompetenz-Denken	Prozess-Denken
eher: multi-funktional	dominant: mono-funktional
auch wichtig: identitätsstiftend (sozio-emotional)	dominant: nutzen-rational
dominant: verteilungsorientiert	dominant: »Problem-solving«-bezogen

Von vielen Praktikern der regionalen Kooperation wurde betont, dass kommunalpolitische Akteure der regionalen Kooperation strukturell bedingt sehr viel zögerlicher gegenüberstehen, dass

Kommunalpolitiker (im Sinne von Generalisten) eher »Bremsen« seien, während Wirtschaft und NGOs sehr viel offener agierten.²

Regionale Kooperation benötigt regionale »entrepreneurship«. Wenn es institutionalisierte »regionale Unternehmer« gibt (zu denen im Einzelfall auch der Regierungspräsident gehören kann, wenn sein Bezirk identisch ist mit der Kooperations-Region wie bei Ostwestfalen-Lippe), ist Kooperation leichter zu gestalten. Umgekehrt gilt: Wo diese »entrepreneurship« fehlt, sind regionale Kooperationsprozesse sehr viel schwieriger dauerhaft zu etablieren.

Jede Region entwickelt ihre eigenen Formen der Selbststeuerung, die aus der Mischung bestehender Institutionen, (projektbezogenen) Akteurs-Netzwerken und »organisatorischen Leitvorstellungen« der Kooperations-Promotoren entstehen. Mit »organisatorischen Leitvorstellungen« bezeichnen wir kognitive Prägungen, die sich darauf beziehen, welche Organisationsform für die anstehenden Aufgaben mit dem gegebenen Akteurskreis in der Region am geeignetsten erscheint. Da kommunalpolitische Akteure dabei Definitionsmacht haben, sind es letztlich Varianten zwischen Zweckverbandsregelungen und gebietskörperschaftlichen Regelungen.

Der Einfluss des Institutionalisierungsgrades

Eine der Leitfragen der Veranstaltung war u. a., welchen Einfluss der Grad der Institutionalisierung auf die Kooperation haben kann. Vergleicht man die Modelle, so scheint es auf den ersten Blick keinen nennenswerten Unterschied zu machen, ob die Kooperation institutionalisiert (Hannover, Stuttgart, Rhein-Neckar)

2 Immer wieder wurde auf Lokalegoismen als Hemmnis der Kooperation verwiesen. Am klarsten kommt dieses in der Stellungnahme des RP Wiebe (Ostwestfalen-Lippe/Detmold) zum Ausdruck: »Dabei ist festzustellen, dass die Bereitschaft zu regionaler Kooperation bei der Wirtschaft und im ehrenamtlichen Bereich deutlich ausgeprägter ist als bei Kommunalpolitikern.«

oder nur über Akteurs-Netzwerke organisiert wurde (Ostwestfalen-Lippe, Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler):

- In allen Modellen gibt es einen »organisatorischen Kern«³, dessen Leiter regionale »entrepreneurship« entfalten: Sie sind bestrebt, die regionale Kooperation über Projekte lebendig zu machen, Akteurs-Netzwerke zu knüpfen und über die Vielzahl der darin verbundenen Akteure das Bewusstsein für die Region als Handlungsebene zu intensivieren.
- In allen Modellen steuert die Kooperation auf Modelle einer »Entwicklungsagentur« zu: Das ist die flexibelste Organisationsform, um regionale Projekte anzustoßen, ohne in schwierige Fragen der regionalen Institutionalisierung zu geraten. Zwar wird der Begriff der Entwicklungsagentur kaum verwendet. Aber der Sache nach arbeiten die Modelle so.
- In allen Modellen ist der Umgang mit Verteilungskonflikten ein Schwachpunkt und wird dadurch reduziert, dass
 - Konflikte möglichst ausgeklammert werden: Man vermeidet konfliktträchtige Themen oder verlagert die Konfliktregelung auf eine andere Ebene (z.B. auf bilaterale Aushandlungen) oder definiert konfliktthaltige Themen in Win-Win-Spiele um. Beispiel: Der Konflikt um regionale Wirtschaftsförderung zulasten kommunaler Ansiedlungskonkurrenz wird dadurch ausgeschaltet, dass die Region lediglich für das Marketing der Region insgesamt zuständig ist, aber den Gemeinden überlässt, wie sie mit ansiedlungsinteressierten Betrieben »ins Geschäft kommen«;
 - dort, wo Konflikte unumgänglich sind, diese unter »Sachzwänge« gestellt werden (man muss sich einigen; Beispiel: Wenn »harte« Standortentscheidungen notwendig sind, so wird zunächst Konsens hergestellt, dass die Entscheidung getroffen werden soll und dass dafür Entscheidungskriterien vereinbart werden);

3 Organisatorischer Kern ist i. d. R. die Geschäftsstelle eines Verbandes oder einer anderen regionalen Institution (bei Ostwestfalen-Lippe: Bezirksregierung). Im Raum Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler ist offenbar das Bonner Planungsdezernat der »organisatorische Kern«.

- eine funktionierende Kooperation konstruktive Lösungen sucht, um Konflikte einvernehmlich zu regeln. Die Gefahr, dass freiwillige Kooperationen über Verteilungskonflikte auseinander brechen, ist praktisch nur dort gegeben, wo der Wille zur Kooperation erloschen ist. Dann aber wird der Verteilungskonflikt eher »instrumentalisiert«, um den Ausstieg zu rechtfertigen.
- In allen Modellen wird die Kooperation von der Wirtschaft unterstützt (teilweise gibt sie Initial-Zündungen). Motive der Wirtschaft sind Befürchtungen, die Wettbewerbsfähigkeit der Region könnte zurückfallen, die Region könnte im »Wettbewerb um Talente« nicht mithalten, größere Infrastrukturprojekte (z.B. Flughafenausbau) könnten »auf der Strecke« bleiben etc. Aber die konkrete Zusammenarbeit mit der Wirtschaft erfolgt primär auf der Ebene von Projekten.
- In allen Modellen wird zwischen »Koordination« (Kooperation auf regionaler Ebene) und »Vollzug« getrennt: Sobald ein Projekt »ins Laufen« gekommen ist, wird es über Vereine, Zweckverbände oder sogar eine GmbH institutionalisiert.

Dass die Unterschiede in diesen Aspekten so niedrig sind, verwundert nicht. Denn wo die Institutionalisierung offenbar eine geringe Rolle spielte, handelte es sich um Themen, die für die regionale Zusammenarbeit neuartig waren und für die es folglich noch keine Routinen gab. Deshalb wählten alle Regionen – auch die stärker institutionalisierten – vergleichbare Handlungspfade: vorsichtig sich auf das Thema zubewegen, auf Akteursnetzwerke zurückgreifen, die Kooperation unverbindlich halten, mit Anreizen, Inszenierungen und sichtbaren Erfolgen die Prozesse vorantreiben.

Die Unterschiede der Institutionalisierung mussten sich dort zeigen, wo ihre Vorteile zum Tragen kommen können:

- institutionalisierte Kooperationen gestatten, größere Projekte aufzugreifen (Stuttgart);
- mit der Institutionalisierung lässt sich die Kooperation nicht nur stabilisieren, sondern auch intensivieren: Es gibt

- einen legitimierten »Regional entrepreneur«, der Themen aufgreifen und Initiativen starten darf,
- eine organisatorische Infrastruktur mit Ressourcen, um regional handlungsfähig zu sein,
- eine Stabilisierung der Kooperation,
- ansatzweise eine Identifikation mit der regionalen Kooperation, und es ist sehr viel leichter, Akteure für eine gemeinsame Antragstellung zur Einwerbung von Fördermitteln zu gewinnen (Beispiel: Stuttgart, Rhein-Neckar).
- Institutionalisierung erhöht deutlich die regionale Handlungsfähigkeit nach innen (Vollzug) wie nach außen (Regionsvertretung)⁴, vor allem dann, wenn es ein regionales politisches Entscheidungsgremium gibt (»Regionalrat«, »Regionalversammlung«); allerdings gilt auch: Wo die Institutionalisierung schwach ist, bilden sich »äquifunktionale Mechanismen« heraus. Typischerweise
 - steht die Leitbild-Debatte in schwach institutionalisierten Regionen im Vordergrund (z. B. Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, Ostwestfalen-Lippe, Euregio),
 - werden »runde Tische« häufiger eingesetzt,
 - wird »networking« intensiver gestaltet (Verbindung von Arbeitstreffen mit sozialen »Events«, z. B. Pamina, Euregio, Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler),
 - gibt es Bestrebungen, über die Massenmedien die Region ins Bewusstsein der Akteure zu bringen.

Auch in schwach institutionalisierten Kooperationen bildet sich eine Mindest-Institutionalisierung heraus: Es gibt eine »Entscheidungs«- und eine »Arbeits«-Ebene (Lenkungsgruppe vs. Arbeitsgruppen); es gibt einen organisatorischen Kern (Geschäftsstelle) und eine »institutionalisierte« Führung (meist: externer Moderator).

4 Etwa, wenn die Region Stuttgart sich bemüht, eine eigene Vertretung in Brüssel zu erhalten.

Je schwächer die Kooperation institutionalisiert ist (Beispiel Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, Ostwestfalen-Lippe) oder je schwieriger die Kooperationsbeziehungen zu gestalten sind (Beispiele der grenzüberschreitenden Kooperation), umso größere Bedeutung scheint dabei das Prozess-Management zu gewinnen.

Aber Institutionalisierung produziert auch Schattenseiten für die regionale Kooperation:

- Institutionalisierungsprozesse werden primär von politisch-administrativen Akteuren vorangetrieben. Damit aber werden zunehmend nicht-politische Akteure, insbesondere aus der Wirtschaft und aus Nicht-Regierungsorganisationen, herausgedrängt.
- Es treten schärfere Kompetenzkonflikte zwischen regionaler Institutionalisierung und kommunaler Selbstverwaltung (insbesondere: Landkreise, kreisfreie Städte) auf, die dazu führen, dass der Handlungsspielraum der Region im Sinne des Subsidiaritätsprinzips formal begrenzt wird (Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar).
- Regionale Institutionalisierung intensiviert auch den Konflikt mit dem Land. Das Land empfindet die Region immer stärker als »Themen-Konkurrentin« und die regionalen Politiker als potenzielle Konkurrenten um politische Macht im Land.⁵

Offenbar gibt es – vor allem unter Praktikern der regionalen Kooperation – Vorstellungen von der »Idealform« einer institutionalisierten regionalen Kooperation. Diese wird primär von der Lösung zweier zentraler Probleme bestimmt:

- Wie überwindet man den Kommunalegoismus und
- wie erlangt man größere Verbindlichkeit in der Kooperation und in der Umsetzung der Ergebnisse?

Die Eckpunkte der dafür gewünschten Lösungen sind ein regionales Parlament (direkt gewählte Repräsentanten) und eine eigene

5 Verbandsdirektor Dr. Steinacher (Stuttgart): »Unser Erfolg verschafft uns auf Landesebene mehr Probleme als der Nicht-Erfolg.«

Kompetenzfülle mit entsprechenden eigenen Ressourcen. Das Parlament ermöglicht, regionale Kollektivgüter gegenüber kommunalen Egoismen zu verteidigen. Die kompetenz- und ressourcenstarke Institution erlaubt einen unabhängigeren Umgang mit Problemlösungen. Insofern wird von vielen Praktikern der regionalen Kooperation das Hannoveraner Modell (Regionalkreis) insgeheim favorisiert und z.T. auch offen diskutiert (z.B. in den Regionen Aachen, Halle/Leipzig/Dessau, Karlsruhe, Kassel, Rostock, Stuttgart).

»Regional Governance«

Regionale Selbststeuerung

Fast alle Beiträge mündeten implizit in die Thematik der regionalen Selbststeuerung, kurz: der »Regional Governance«. Hier geht es um weiche, netzwerkartige Steuerungsformen mit starkem Projektbezug. Interessant dabei ist, wie die projektbezogenen Kooperationen zu regionaler Selbststeuerung integriert werden. Die Beispiele Stuttgart, Rhein-Neckar, Ostwestfalen-Lippe, Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, aber auch Euregio machten deutlich, dass sich hier neue Steuerungsformen entwickeln, die sich in unsere traditionell stark institutionalisierte, politisch-administrative Steuerung nur bedingt einpassen lassen. Da sie neuartig sind, besteht die Gefahr, dass sie mit Etiketten wie Neo-Korporatismus oder Vorentscheidersysteme vorschnell in Denkschablonen gegossen werden, die sie als »vertraut« erscheinen lassen sollen, aber den Blick dafür verstellen, dass sich dahinter Neues entwickelt.

Offen ist, wie weit Vermutungen über die gegenwärtige Entwicklungsdynamik von »Regional Governance«, wie sie sich in den Beispielen Region Stuttgart, Rhein-Neckar, Ostwestfalen-Lippe zeigen, zu generalisieren sind (wenn man von der Region Hannover absieht, der es gelungen ist, über die Organisation eines Regional-Kreises eine neue gebietskörperschaftliche Struktur für die gesamte Region des früheren Kommunalverbandes zu

schaffen). Die Entwicklungsdynamik wird offenbar geprägt von folgenden Faktoren:

- Wichtig ist eine regionale »entrepreneurship«, die von einem organisatorischen Kern getragen wird. Die »entrepreneurship« wird über wahrgenommene Handlungszwänge verstärkt.⁶
- Entrepreneurs konzentrieren sich vor allem auf Themen, an denen die Wirtschaft ebenfalls interessiert ist. Wirtschaftliche Themen haben den Vorzug, andere als kommunalpolitische Akteure gewinnen und Kooperationen anbieten zu können, die einen vergleichsweise hohen Mehrwert erwarten lassen. Der Einbezug wirtschaftlicher Akteure scheint für die Governance-Entwicklung wichtig zu sein.
- »Regional Governance« entsteht offenbar zu einem beträchtlichen Maße chaotisch, d.h. nicht-integriert und nicht gesamtstaatlich gesteuert. Zunächst entwickelt sich nur eine Vielfalt von regionalen Akteursnetzwerken, die projektbezogen operieren. Auch die »entrepreneurs« sind nicht unbedingt an »Regional Governance« interessiert: Das könnte leidige Konflikte mit den Kommunen über die Etablierung einer neuen Ebene sowie Kompetenzstreitigkeiten zwischen Regional- und Kommunalebene auslösen. Entrepreneurs stoßen vielmehr viele Themen und Netzwerke an; wenn sie sich erfolgreich und dauerhaft entfalten, werden sie in festere Strukturen (GmbH, Verein, Zweckverband) überführt.
- Gleichwohl sind die »entrepreneurs« an der Verknüpfung der Themen interessiert: »Mehrthemenkooperation« lässt Tauschmasse gewinnen.
- Wo sich »Regional Governance« im engeren Sinne entfaltet, gibt es offenbar bei den Akteuren eine Vorstellung von der relevanten Region. Häufig hat wahrscheinlich die Regionalplanung dieses Bewusstsein geprägt. Denn die regionalen Verbände gingen fast alle aus der Regionalplanung hervor. Noch

6 Zwänge sind: Bedarf an Stabilisierung der 1994 gegründeten »Region Stuttgart«, Verteidigung des Gebildes gegen Akteure, die dieses eher wieder zurückdrängen wollen, Konkurrenz der Landkreise, Anforderungen der Wirtschaft u. ä.

stärker dürfte eine Vorstellung der relevanten Region dort verankert sein, wo mehrere Institutionen dieselbe Regionsabgrenzung für ihr Handeln zugrunde legen (Beispiel Ostwestfalen-Lippe: Die Regionsabgrenzung von Bezirksregierung, IHK und Arbeitsamt ist identisch) und/oder wo es ein regionales Massenmedium gibt und/oder wo das ÖPNV-Netz auf die Region bezogen ist.

- »Regional Governance« entwickelt sich mit großer Wahrscheinlichkeit dort, wo es regionale Repräsentanten gibt, die Gemeinschaftsgüter gegenüber Lokalegoismen verteidigen können. Die Region Stuttgart hat hier sicherlich Vorteile, weil sie über eine direkt gewählte Regionalversammlung verfügt. Aber auch die Region Ostwestfalen-Lippe hat vergleichsweise gute Voraussetzungen, wo der Bezirksplanungsrat, seit 2000 der Regionalrat, die Region in bestimmten Themen repräsentieren kann.

Forschungsfragen

Die Thematik der regionalen Selbststeuerung und der sich dabei entwickelnden Muster von »Regional Governance« ist ein noch wenig bearbeitetes Forschungsgebiet. Es gewinnt wachsende Bedeutung, weil auch die Wirtschaft immer stärker den Bezug zur Region sucht, die Vorteile von Cluster-Effekten sowie komplementäre Leistungen und Lebensqualität im »Wettbewerb um Talente« bietet. Dabei sollte die Stoßrichtung der Forschung in folgende Richtungen gehen:

Institutionalisierung

Es ist offensichtlich, dass auf regionaler Ebene zwei unterschiedliche Handlungslogiken dominieren: Auf der einen Seite ist es politisch-administrative, die auf »härtere« Institutionalisierung drängt, weil nur so Kooperation berechenbar, regional hand-

lungsfähig und verlässlich bezüglich der Konfliktregelung sowie der Umsetzung von Vereinbarungen ist. Auf der anderen Seite ist es die aus der Wirtschaft kommende, auf »regionale Cluster« abstellende Kooperation, die auf lose gekoppelten Netzwerken basiert und von vornherein zeitlich befristet wird. Dabei sind Institutionalisierungsprozesse interessant. Forschungsfragen dazu könnten sein,

- wie diese Prozesse der Institutionalisierung verlaufen (wer integriert wird, welche Mindeststrukturen sich etablieren, wie Interessen berücksichtigt und Konflikte geregelt werden),
- wie projektbasierte Prozesse regional aufeinander bezogen werden,
- welche Restriktionen, Handlungsselektivitäten, aber auch -möglichkeiten für regionale Selbststeuerung aus den unterschiedlichen Handlungslogiken erwachsen.

Organisatorischer Kern

Regionale Kooperation benötigt für Effektivität und Effizienz einen »organisatorischen Kern«. Dabei scheinen sich Formen der regionalen Entwicklungsagenturen als besonders geeignet herauszustellen. Sie sind in Deutschland noch vergleichsweise selten, aber die regionalen Kooperationen, die sich etabliert haben, arbeiten faktisch nach diesem Modell (Stuttgart, Rhein-Neckar, Euregio). Interessante Leitfragen könnten sein,

- wie sich regionale Entwicklungsagenturen in unser Institutionensystem einfügen (Arbeitsweisen, Erfolgsfaktoren, Spannungslagen in bestehendem Institutionenrahmen etc.),
- welche Elemente mindestens vorhanden sein müssen, um einen für »Regional Governance« tauglichen »organisatorischen Kern« zu bilden (damit verbindet sich beispielsweise auch die Frage nach direkt gewählten »Regionalparlamenten«).

Sozialkapitalbildung

Immer wieder wird als eine wichtige Voraussetzung für die regionale Kooperation die Regionsidentität, das Regionsbewusstsein der relevanten Akteure und die Vernetzungsbereitschaft erwähnt. Umstritten ist das Kausalitätsverhältnis: Sind das Voraussetzungen oder lediglich Folgen der Kooperation, welche die Kooperationsintensität vertiefen?

Relevante Leitfragen könnten hier sein:

- Unter welchen Bedingungen und bei welchen Akteuren kann Regionalidentität relevant sein?
- Welche Rolle spielen dabei die Massenmedien?
- Wie weit kann der ÖPNV für Regionalidentität wichtig sein?

»Akteursnetz der Nachhaltigkeit«

Regionale Kooperation steht heute unter dem Zeichen der »Nachhaltigkeit« (für die Regionalplanung über § 1 ROG verbindlich gemacht). Das verlangt ein konstruktives Zusammenspiel von Akteuren mit drei sehr unterschiedlichen Handlungslogiken:

- Verwaltung/Politik
- Wirtschaft
- Bürgergesellschaft/NGOs

Leitfragen für eine Kooperation mit Nachhaltigkeitszielen könnten sein:

- Wie integriert man unterschiedliche Handlungslogiken, ohne einer der Handlungslogiken die strukturelle Dominanz zu verschaffen?
- Welche Steuerungsmodelle bilden sich dabei heraus und wie lassen sie sich effektiver und effizienter gestalten?
- Wie lässt sich insbesondere über die Cluster-Strategie eine wirkungsvolle »Regional Governance« aufbauen?

Die demokratische Legitimation in der Regionalpolitik

Formen der Legitimation und ihre Bedeutung in den Regionen

Die Frage nach der demokratischen Legitimation von regionaler Kooperation wird selten gestellt. Wenn sie aufgeworfen wird, so geschieht dies durch Vertreter von kommunalen Räten oder Landesparlamenten, die damit aber faktisch Kompetenzkonflikte artikulieren. Seitens der Bürgerschaft gibt es dagegen kaum Interesse an einer Beteiligung.

Es wäre jedoch falsch, daraus zu folgern, dass die Legitimation kein Problem darstelle. Zum einen werden die Folgen von Legitimationsdefiziten in der Regel erst dann erkennbar, wenn unlösbare Krisen entstehen. Zum anderen äußern Bürgerinnen und Bürger ihre Interessen an regionalpolitischen Themen in den Institutionen, die für sie sichtbarer sind als die Region und in denen ihre gewählten Vertreter sitzen, nämlich in den Kommunen sowie auf der Landesebene. Gerade diese indirekte Interessenvermittlung verstärkt allerdings neben den Kompetenzkonflikten auch die Ausbildung von kommunalen und landespolitischen Egoismen (Letzteres gilt vor allem für grenzüberschreitende Regionen). Es gibt somit genügend Gründe, nach der Qualität der Legitimation von regionaler Kooperation zu fragen.

Legitimation bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen als gut und richtig akzeptieren. Die Politikwissenschaft kennt im Wesentlichen drei Bedingungen, die dies gewährleisten können. Demnach kann Legitimation hergestellt werden

- durch Erfolg (»Output-Legitimation«),
- durch Beteiligung aller betroffenen Bürgerinnen und Bürger oder ihrer Vertreter (»Input-Legitimation«) oder
- durch Institutionalisierung (»Legitimation durch Verfahren«).

Legitimation durch Erfolg

In der Praxis legitimieren sich Regionen überwiegend durch Erfolg. Gerade deswegen erhalten Leitprojekte der Kooperation, die im allgemeinen Interesse der regionalen Bevölkerung liegen, eine besondere Bedeutung. Die sichtbaren Erfolge legitimieren auch regionalpolitische »entrepreneurs«: die Manager in den Kernorganisationen, die politischen Führungspersonen sowie die regionalpolitisch engagierten Akteure aus der Wirtschaft. Solange ihr Erfolg anerkannt wird, ist diese Legitimationsbasis ausreichend. Allerdings genügt sie nicht, wenn Verteilungskonflikte zu lösen sind, dass die Gültigkeit von Entscheidungen durch die Benachteiligten bestritten werden kann. Solche Konflikte treten regelmäßig bei Standortentscheidungen auf, weil diese einzelne Gebiete (Gemeinden) bevorzugen oder benachteiligen. Ferner besteht die Gefahr, dass die auf wirtschaftliche Aspekte konzentrierte Regionalpolitik wegen der Vernachlässigung anderer Ziele kritisiert wird. Problematisch ist in diesem Fall nicht die Kritik, sondern die Tatsache, dass die Verfechter der Interessen, deren Vernachlässigung behauptet wird, nicht an der regionalpolitischen Willensbildung und Entscheidung beteiligt sind.

Legitimation durch Beteiligung

Welche Interessen und Akteure in der regionalen Kooperation beteiligt sind, hängt von den institutionellen Strukturen ab. In der Praxis reduziert sie sich generell auf Amtsträger aus Gebietskörperschaften und öffentlichen Verwaltungen sowie Verbandsfunktionäre, seltener auch Unternehmer. Kooperationsprozesse finden notwendigerweise unter wenigen Akteuren statt, sie sind exklusiv. Interessen werden häufig aber in Versammlungen von Repräsentanten vermittelt, die entweder direkt gewählt oder aus kommunalen Räten berufen werden. Eine Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern erweist sich hingegen als schwierig, sie gelingt nur, wenn besonders umstrittene Vorhaben zur Entschei-

dung anstehen. Allerdings können regionale Politiker günstige Gelegenheiten für eine Einbeziehung von Bürgern nicht immer nutzen, weil sie in Konkurrenz zur Landespolitik treten. Und sie sind auch oft nicht bereit, die Entscheidungsprozesse durch Bürgeranhörungen oder -versammlungen zu erschweren.

Bürgerbeteiligung ist allerdings wenig sinnvoll, wenn sie sich auf ein Verfahren reduziert. Demokratische Qualität erlangt sie nur, wenn die Beteiligten in der Lage sind, sich eine Meinung über die relevanten Angelegenheiten zu bilden. Voraussetzung dafür ist eine regionale Öffentlichkeit, die zum Teil durch organisierte Veranstaltungen, zum Teil auch durch Presse, Rundfunk und Fernsehen hergestellt werden muss. An beidem herrscht in der Praxis ein beträchtlicher Mangel, wenngleich es durchaus positive Beispiele und entsprechende Bemühungen von Regionalmanagern (etwa im Raumordnungsverband Rhein-Neckar) gibt.

Legitimation durch Institutionalisierung

Festzuhalten ist aber, dass Regionen ohne ein Mindestmaß an Institutionalisierung zumindest auf längere Sicht unter einem Legitimationsdefizit leiden. Institutionell verankerte Regeln über Verantwortlichkeiten und Beteiligungsverfahren sind erforderlich, um die Transparenz von Politik zu erzeugen, ohne die Akzeptanz nicht gewährleistet werden kann. Die Risiken der Institutionalisierung sind oben bereits erörtert worden. Im Hinblick auf die demokratische Qualität von Regionalpolitik ist aber darauf hinzuweisen, dass in jedem Fall die explizite Festlegung darüber erforderlich ist, wer in letzter Instanz für die Ergebnisse der regionalen Kooperation Verantwortung trägt und wie diese eingelöst wird.

Dabei sind Ex-post-Kontrollen nicht weniger wichtig als Beteiligungsverfahren, denn sie ermöglichen nicht nur, dass Bürgerinnen und Bürger Regionalpolitik beurteilen können, sondern zwingen auch die verantwortlichen Repräsentanten zur Antizipation von Bürgerinteressen.

Forschungsfragen

Die Frage der demokratischen Legitimation von Regionalpolitik ist bislang nur ein Randthema in wissenschaftlichen wie praktischen Diskussionen. Dabei stellen sich hier eine Reihe wichtiger und ungelöster Probleme. Keine gesicherten Kenntnisse liegen darüber vor, welche Beteiligungsverfahren geeignet sind, wie repräsentative und direkte Beteiligungsformen zu kombinieren sind und wie ein Ausgleich zwischen Experten- und Bürgerbeteiligung bzw. zwischen Offenheit der Verfahren und Entscheidungseffizienz erreicht werden kann.

Konkret bedarf es der Untersuchung folgender Fragen:

- Unter welchen Bedingungen lässt sich eine regionale Öffentlichkeit herstellen? Insbesondere: In welchem Maße und in welcher Weise kann Regionalpolitik selbst zur Generierung von Öffentlichkeit beitragen?
- In welchen Formen (repräsentative oder direktdemokratische Formen) und Verfahren (Wahlen, Abstimmungen, Anhörungen, Beschwerdemöglichkeiten; Ausschussbeteiligung etc.) können Bürgerinnen und Bürger in der Regionalpolitik beteiligt werden?
- Welchen Regeln müssen Verfahren der regionalen Kooperation und Entscheidung genügen, um Legitimation auf Dauer zu gewährleisten?

Ausblick: Zum Vergleich zwischen Regionen

Um die Fragen zu beantworten, bedarf es der vergleichenden Forschung. Das gilt vor allem für die Untersuchung der Effektivität bzw. Effizienz regionaler Kooperation wie der Legitimation von regionalpolitischen Entscheidungen, welche unter normativer Betrachtung (im Hinblick auf »Good Governance«) die Leitfragen schlechthin betreffen. In vergleichenden Analysen sind unterschiedliche Formen von »Regional Governance« im Hinblick auf die Erfüllung gleicher oder vergleichbarer Aufgaben zu untersu-

chen. Daraus können Aussagen über geeignete und weniger geeignete Governance-Formen abgeleitet werden. Auf vorhandene Untersuchungen kann allerdings nur bedingt aufgebaut werden. Zwar entstanden gerade in jüngster Zeit eine Reihe von Arbeiten zu Regionen und zur Regionalpolitik, die meisten sind jedoch auf ökonomische Themen oder spezifische Aspekte regionaler Politik konzentriert. Vor allem mangelt es noch immer an einer systematisch komparativen Forschung.

Dass der Stand der vergleichenden Forschung unbefriedigend ist, kann u. a. mit den Schwierigkeiten erklärt werden, die sich hier stellen. Zum einen ist der Gegenstand der Forschung, die Regionen mit ihren Aufgaben und Zielen, nicht ohne weiteres eindeutig gegeben. Zum Zweiten können entscheidende Aspekte des Erfolgs nur unter beträchtlichem Aufwand ermittelt werden, weil regionale Kooperation sich vielfach informell abspielt. Drittens stellen sich methodische Probleme, insbesondere bei der Zurechnung von Erfolg zu bestimmten Formen von »Regional Governance«.

Wir können nicht auf alle Forschungsprobleme vertiefend eingehen, wollen hier aber einige Anregungen geben, wie der Vergleich von Regionen möglich werden kann.

Regionale Aufgaben als Bezugspunkt der Erfolgsbewertung

Aus der Tatsache, dass der Begriff Region in der Literatur wie in Praxisdiskussionen nicht einheitlich verwendet wird, erwächst für die Forschung die Schwierigkeit, ihren Gegenstand der Untersuchung angemessen abzugrenzen. Dies betrifft sowohl die territoriale Ausdehnung des regionalen Raumes, dessen Grenzen selbst bei der Betrachtung konkreter Regionen oft nicht unumstritten sind, als auch die Aufgaben, die auf regionaler Ebene zu erfüllen sind. Will man die Erfolge regionaler Kooperation erfassen, so stellt Letzteres ein besonders gravierendes Problem dar. Erfolg lässt sich immer nur im Hinblick auf zu erfüllende Aufgaben messen; und nicht alle Aufgaben sind gleichermaßen geeignet für Kooperation.

Unter Praktikern scheint es einen Konsens darüber zu geben, welche Aufgaben als genuin regionale Aufgaben bezeichnet werden können; dazu gehören im Wesentlichen (wobei Bezeichnungen und Gliederung variieren):

- Siedlungsentwicklung
- Freiraumsicherung
- Wirtschaftsförderung (Bildung regionaler Unternehmenscluster; Regionalmarketing)
- Bedarfsplanung für öffentliche Güter: Verkehr, Energie, Wasser, Krankenhäuser, Berufsschulen
- Entsorgung: insbesondere Abfallwirtschaft
- Großprojekte der Infrastruktur, z. B. Flughäfen

All dies sind Aufgaben, die nicht nur die Handlungsfähigkeit der Kommunen übersteigen, sondern die sich durch einen expliziten Raumbezug auszeichnen. Letzteres führt dazu, dass die Aufgaben nicht isoliert betrachtet werden können, sondern sie interdependent und deswegen koordiniert zu erfüllen sind. Der Erfolg einer Region liegt also nicht allein in der Erledigung der Einzelaufgaben, sondern im Management der Interdependenzen.

Wenn es zutrifft, dass dieser Aufgabenkatalog für alle Regionen gilt und in funktionaler Hinsicht das Besondere der regionalen Politik erfasst, so bietet er sich als Ausgangspunkt für die Evaluierung von »Regional Governance« an.

Bestimmung des Erfolgs regionaler Kooperation

Mit den regionalen Aufgaben haben wir Bezugspunkte gewonnen, die im Hinblick auf die »Regional Governance« bewertet werden können. Wie aber kann der Erfolg konkret gemessen werden? Objektive Aussagen über die Qualität der Aufgabenerfüllung sind schwer möglich, weil diese von den konkreten Umständen in einer Region abhängen. Als normative Maßstäbe können keine generalisierbaren Ziele verwendet werden. Sie liegen allenfalls als abstrakte Kriterien wie »nachhaltige Entwicklung«

vor. Konkrete, für einzelne Regionen geltende Ziele aber sind für den Vergleich nicht geeignet.

Gleichwohl lassen sich aufgabenbezogene Maßstäbe für die vergleichende Evaluierung regionaler Politik annehmen. So kann etwa untersucht werden, ob die Aufgabenerfüllung eher territorial integriert bzw. koordiniert oder sektoral spezialisiert erfolgt,

- ob Entscheidungen aus strategischen Zielen abgeleitet wurden,
- ob die Ziele operationalisiert, d. h. überprüfbar sind,
- inwieweit die Ziele umgesetzt wurden (Grad der Zielerreichung).

Darüber hinaus kann die Qualität der regionalen Kooperation bei der Erfüllung regionalpolitischer Aufgaben bewertet werden. Zu untersuchen ist,

- ob bzw. in welchem Maße eine Mobilisierung der für die Aufgabenerfüllung relevanten Akteure gelingt,
- ob und gegebenenfalls wie eine Einigung zwischen den Kooperationspartnern zustande kommt (durch sachliche Überzeugung in Verhandlungen oder durch Kompromisse auf dem »kleinsten gemeinsamen Nenner«),
- ob Vereinbarungen von den Kooperationspartnern auch eingehalten werden.

Schließlich ist es denkbar, die subjektiven Bewertungen durch regionale Akteure als Erfolgsindikatoren zugrunde zu legen. In Bezug auf die Legitimation regionaler Politik müsste dazu die Akzeptanz der Bevölkerung ermittelt werden, was ohne aufwändige Umfragen nicht zu leisten ist. Weniger anspruchsvoll sind Expertenbefragungen in der Region, in denen allerdings die Auswahl der Befragten sorgfältig vorzunehmen und zu begründen ist. Schließlich kann in Befragungen externer Fachleute erkundet werden, wie kompetente Praktiker oder Wissenschaftler die Effektivität und Effizienz verschiedener Regionen vergleichend einschätzen.

Wird der Maßstab für die Bewertung des Erfolgs von »Regional Governance« richtig gewählt, so vermeidet man Ansprüche,

die eine regionale Politik nicht erfüllen kann. Für die Bevölkerungsentwicklung, das Wirtschaftswachstum oder die Arbeitslosigkeit in der Region etwa sind regionalpolitische Programme und Entscheidungen in der Regel nur partiell verantwortlich. Deswegen macht es wenig Sinn, die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, der Arbeitslosenquote oder des Bevölkerungswachstums als Indikatoren für den Erfolg von »Regional Governance« heranzuziehen. Die oben genannten Kriterien hingegen lassen sich alle in der autonomen Verantwortung der Region erfüllen.

Gleichwohl bleibt ein Restproblem im Hinblick auf den Kausalzusammenhang zwischen der Form von »Regional Governance« und dem Erfolg von Regionalpolitik. Dieses liegt im Einfluss der Rahmenbedingungen, die in der vergleichenden Analyse nie völlig konstant gehalten werden können. Aber dies ist ein bekanntes Problem der vergleichenden Methode, das bei der Festlegung des Untersuchungsdesigns zu beachten ist. Man kann nur Regionen miteinander vergleichen, in denen ähnliche Rahmenbedingungen vorliegen. Wenn man sich an diese Regel hält, wird die Zahl der vergleichbaren Regionen klein. Je größer die Zahl der berücksichtigten Regionen, desto mehr muss man auf die Besonderheiten in den Rahmenbedingungen achten.

Schließlich ist auf die Bedeutung der historischen Entwicklung von Regionen hinzuweisen. »Regional Governance« ist eingebettet in Institutionen, die nicht beliebig veränderbar sind. Regionale Steuerungsstrukturen entwickeln sich deswegen »pfadabhängig«, d. h. im Rahmen eines begrenzten Spektrums von Optionen, das durch die jeweils existierenden Organisationsformen vorgegeben ist.

Die lernende Region

Angesichts dieser Rahmenbedingungen wird die Anpassungsfähigkeit zu einem der wichtigsten Erfolgsfaktoren der Regionalpolitik. Erfolgreiche Anpassung besteht allerdings nicht in ständigen

Neuerungen der Organisationsform, die tatsächlich auch Ausdruck anhaltender Krisen oder eines bloßen politischen Aktivismus sein kann. Sie erfordert die optimale Ausnutzung der Möglichkeiten, die durch einen Entwicklungspfad definiert sind mit dem Ziel, die Strukturen von »Regional Governance« auf neue Problemkonstellationen und neue Aufgabenstellungen einzustellen. Erfolgreiche Regionalpolitik setzt deswegen immer »lernende Regionen« voraus.

4 Schlussbetrachtung

*(Prof. Dr. Bernd Adamaschek, Institut für Leistungsvergleich,
Herten)*

Ein Land ist so stark wie seine Regionen. Ihre Attraktivität entscheidet den Standortwettbewerb um Wohnbevölkerung, Arbeitsplätze, Unternehmensansiedlung, Tourismus etc.

Daher rückt der regionale Aspekt politisch-strategischer Steuerung für die Verantwortlichen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses. Die lokalen Akteure erkennen immer mehr die Synergiepotenziale, die in regionaler Kooperation zu realisieren sind. Der globale Wettbewerb, aber auch die Finanzkrise öffentlicher Haushalte wird in Zukunft die Notwendigkeit verstärken, diese Chancen zu nutzen. So wird die Nachfrage nach den Rezepten für erfolgreiche »Regional Governance« immer drängender. Schlüssige Antworten sind allerdings Mangelware.

»Die Thematik der regionalen Selbststeuerung und der sich dabei entwickelnden Muster von »Regional Governance« ist ein noch wenig bearbeitetes Forschungsgebiet«, resümieren Benz und Fürst den Stand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit diesem Felde. So überrascht es nicht, wenn für die Leserinnen und Leser dieser Veröffentlichung ebenfalls mehr Fragen als Antworten bleiben.

Dennoch lassen sich manche Feststellungen präzisieren: Das Thema ist wichtig und wird in Zukunft noch wichtiger werden. Es ist ein neues, lohnendes interdisziplinäres Forschungsfeld: »Regional Governance« bedeutet zwar auch, aber nicht nur Raumplanung, Müllbeseitigung oder ÖPNV. Es geht vielmehr um die Gestaltung aller strategischen Politikfelder einer Region,

die die Lebensqualität ihrer Bürger prägen. Institutionelle Strukturen können hilfreich sein. Informelle, netzwerkartige Kooperationsformen werden aber an Bedeutung gewinnen. Wichtig ist auch die Erkenntnis, dass die Analyse funktionierender Praxisbeispiele ein guter Weg zur Identifikation von Erfolgsfaktoren regionaler Steuerung ist.

Die Bertelsmann Stiftung würde sich freuen, mit dieser Veröffentlichung einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Forschung über »Regional Governance« geleistet zu haben. Vielleicht bietet diese Dokumentation auch für manchen Wissenschaftler den Anlass, sich diesem Thema mit einer neuen, ganzheitlichen, alle Politikfelder umfassenden Betrachtungsweise zu nähern und gleichzeitig den Fokus von der bisher eher institutionell geprägten Sicht auf die Betrachtung informeller, netzwerkartiger Strukturen und deren Funktionieren zu verlagern.

Spannend wäre in diesem Zusammenhang sicherlich eine Vertiefung der Thematik durch einen Blick über den Zaun, indem eine internationale Recherche zu »Best-practice« bei »Regional Governance« realisiert würde. Ebenso interessant wäre eine empirische Untersuchung zu den Erfolgsfaktoren, die sowohl deutsche als auch internationale Beispiele zum Gegenstand hätte. Dies sind nur einige von vielen denkbaren Anknüpfungspunkten für weiterführende Arbeit, die die derzeitigen Erkenntnislücken schließen und vor allem die dringend notwendige Hilfe für die in der Praxis Verantwortlichen bieten könnte.