

Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland – Begleitforschung des Bundes
Modellvorhaben im BMI-Programm Region gestalten im Rahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung

Fachforum

Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland – ein Mehrwert für Regionen und ihre Städte

Online-Konferenz am 29. November 2021 von 9:30 bis 12:30 Uhr (über Zoom)

Inhalt

1. Hintergrund und Ziel des Fachforums
2. Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland aus Sicht des Bundes
3. Das Regiopolenkonzept: ein Blick zurück
4. Das Regiopolenkonzept: ein Blick nach vorne
5. Ziele, Perspektiven und Projekte des RegioPole-Netzwerks
6. Podiumsdiskussion: Wozu braucht es Regiopolen und Regiopolregionen?
7. Fazit und Ausblick

Anlage

A 1: Präsentationen der Online-Konferenz

Bearbeitet von:

agl Hartz • Saad • Wendl
Landschafts-, Stadt und Raumplanung
Saarbrücken | www.agl-online.de
Andrea Hartz, Eva Langenbahn,
David Frey, Anna Buchholz

In Kooperation mit

Prof. Dr. Stefan Greiving (Olfen)
Prof. Dr. Thorsten Wiechmann (Dortmund)
Dr. Thomas Terfrüchte (Dortmund)

Ergebnisse

1) Hintergrund und Ziel des Fachforums

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat mit den 2016 beschlossenen „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ erneut die Weiterentwicklung der Metropolregionen als wesentliche Aufgabe zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit identifiziert. Gleichzeitig wurde explizit auf die Bedeutung von „Regiopolen“ als Wachstums- und Innovationskerne außerhalb der Metropolregionen hingewiesen, die ebenfalls einen erheblichen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten und wichtige Entwicklungs- und Versorgungsfunktionen für ihre Verflechtungsbereiche übernehmen.

Das Projekt „Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland“ ist zweiteilig aufgebaut: Die Mitglieder des Deutschen RegioPole-Netzwerks bearbeiten unterschiedliche thematische Schwerpunkte im Bereich der Infrastrukturentwicklung. Gleichzeitig installierte der Bund eine Begleitforschung. Die Begleitforschung des Bundes reflektiert die Grundidee der Regiopolen im Kontext neuer Herausforderungen, stellt Beitrag und Mehrwert des Konzepts im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung zur Diskussion und erarbeitet Empfehlungen für eine mögliche Verankerung im raumordnungspolitischen Rahmen des Bundes, der Länder und der Regionen.

Im Projektzusammenhang führt die Begleitforschung gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) größere Fachveranstaltungen durch. Diese richten sich an die breite Fachöffentlichkeit sowie an Interessierte aus Wissenschaft und Forschung wie auch Vertreterinnen und Vertreter anderer potenzieller Regiopolen bzw. Regiopolregionen. Ziel ist es, einen Austausch der Akteurinnen und Akteure – zu aktuellen Untersuchungsergebnissen und Erkenntnissen aus dem Projekt „Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland“ sowie zu Erfahrungen aus den Regionen und Städten – zu fördern.

Am 29. November 2021 fand das erste Fachforum „Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland: ein Mehrwert für Regionen und ihre Städte“ mit über 120 Teilnehmenden statt. Im Fokus standen das Regiopol(regionen)konzept sowie der Mehrwert, der dadurch für die Region entstehen kann. An der Online-Veranstaltung nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Landesplanung und der Regionalplanung sowie Verwaltungsspitzen und Vertreterinnen und Vertreter der Stadtplanung von Städten mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW) teil. Die Teilnehmenden zeigten großes Interesse am Thema und gaben zahlreiche Hinweise. Zu den Vorträgen und der Podiumsdiskussion fand ein intensiver Austausch statt.

2) Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland aus Sicht des Bundes

Jens-Uwe Staats (BMI) begrüßte die Teilnehmenden im Namen der Bundesraumordnung. Mit der Partizipation des BMI am Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Programm Region gestalten bot sich für die Bundesraumordnung die Chance, das Konzept der Regiopolen bzw. Regiopolregionen von Bundeseite aus zu fördern. Mithilfe der Projekte, die im Programm umgesetzt werden, soll die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilregionen Deutschlands aktiv gefördert werden. Daher werden auch Herausforderungen von Städten und ihren umgebenden – insbesondere ländlichen – Räumen vertieft betrachtet.

In der Raumwissenschaft sowie in der Planungspraxis wird die Diskussion um Regiopolen bzw. Regiopolregionen seit etwa 15 Jahren geführt. Der Diskurs ist dabei eng mit Fragen, Möglichkeiten oder Konzepten der Zusammenarbeit im räumlichen Kontext verbunden: Stadt-Umland Kooperationen, Zentrale-Orte-Konzepte oder Metropolregionen. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, ob darüber hinaus die

Das Projekt „Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland“ besteht aus der Arbeit des Deutschen RegioPole-Netzwerks und der Begleitforschung des Bundes.

Das Programm sowie die Inhalte können der Präsentation als Anlage zur Veranstaltungsdokumentation entnommen werden.

Die Diskussion um Regiopolen bzw. Regiopolregionen ist eng mit Konzepten der Zusammenarbeit im räumlichen Kontext verbunden.

Notwendigkeit gegeben ist, konzeptionell bestehenden Konzepte und planerischen Handlungsempfehlungen umzusetzen und zu ergänzen.

Kommunen, Stadt-Umland-Beziehungen, aber auch die räumliche Planung sind mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die stetig zunehmen und gleichzeitig an Komplexität gewinnen. Daher besitzen räumliche Kooperationen eine immer größer werdende Bedeutung und treffen den Nerv der Zeit. So könne gegenwärtig beobachtet werden, dass das Thema Regiopolen und Regiopolregionen auf großes Interesse auf Ebene der Kommunen, der Regionen, der Wissenschaft, aber auch anderer planerischer Bereiche stoße.

3) Das Regiopolenkonzept: ein Blick zurück

Der erste Teil der Veranstaltung nahm das Konzept der Regiopolen bzw. Regiopolregionen näher in den Blick. Prof. Dr. Thorsten Wiechmann stellte in seinem Beitrag die Historie des Regiopol(regionen)konzeptes dar. Die Debatte entwickelte sich ein Stück weit aus der Diskussion um Metropolregionen und legte den Fokus auf Städte außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume als bedeutende Knotenpunkte. Zwar wurde der Diskurs zum Teil durch die Wissenschaft angestoßen, dennoch kamen die Entwicklungsimpulse vor allem aus der Praxis, aus einzelnen Regiopolen – zu Beginn insbesondere aus der Regiopolregion Rostock – sowie von Seiten einzelner Landes- und Regionalplanungen. Anfänglich war die Debatte sehr stark durch die Entwicklungsfunktion geprägt. Mit der Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse geriet die Versorgungsfunktion – also die Rolle der Städte für ihren umgebenden Raum in Bezug auf Daseinsvorsorge – stärker in den Blick. Der Vortrag beleuchtete schlaglichtartig wichtige Meilensteine:

- Das 2006 von der MKRO beschlossene Leitbild der Raumentwicklung „Wachstum und Innovation“ betonte den Entwicklungsauftrag der Raumordnung und mahnte eine verbesserte Selbstaufstellung und Kooperation der Regionen an. Neben Metropolregionen wurden auch ausgewählte Wachstumsräume außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume angesprochen.
- Auf Initiative von Prof. Dr. Jürgen Aring und Prof. Dr. Iris Reuther wurde im gleichen Jahr an der Universität Kassel, in Kooperation mit der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und dem Zweckverband Raum Kassel, die Tagung „Regiopolen – Zwischen Metropolregionen und Peripherien“ organisiert. Diese griff die Frage auf, wie mit jenen Standorten metropolitaner Funktionen umzugehen ist, die außerhalb von Metropolregionen liegen. Die Ergebnisse der Tagung sowie eines nachfolgenden Forschungsprojekts an der Universität Kassel in Kooperation mit der Region Rostock wurden im Tagungsband „Regiopolen – Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung“ veröffentlicht (Aring/Reuther 2008)¹. Dieser umfasste auch eine empirische Untersuchung zur Identifikation potenzieller Regiopolen.
- Regiopolen fanden 2016 in den von der MKRO beschlossenen Leitbildern ihren Niederschlag (Leitbild Wettbewerbsfähigkeit). Parallel zum politischen Diskurs gründete sich 2016 das Deutsche RegioPole-Netzwerk mit acht Großstädten.
- Mit dem Landesentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern (2016) und dem LEP Bayern (2018) haben zwei Landesplanungen das Konzept aufgegriffen und in den Plänen verankert. Darüber hinaus sehen mehrere im Entwurf befindliche Regionalpläne explizit Regiopolen vor.
- Die Ergebnisse der Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wurden in „Unser Plan für Deutschland“ festgehalten. Hier werden Regiopolen explizit angesprochen, als Städte, die in ihrer Funktion als Ankerpunkte im ländlichen Raum agieren, und einen wichtigen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse leisten.
- Im aktuellen Koalitionsvertrag wird das Thema Regiopolen bzw. Regiopolregionen zwar nicht explizit angesprochen, zahlreiche Aussagen, wie die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen, die Unterstützung ländlicher Räume oder die Förderung von regionalen Innovation, bieten aber gute Anknüpfungspunkte für die Weiterentwicklung von Regiopolregionen.



¹ Aring, Jürgen; Reuther, Iris (Hrsg.), 2008: Regiopolen – Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung. Berlin.

Anmerkung: Die Förderung des Modellvorhabens des RegioPole-Netzwerks im Rahmen von Region gestalten stellt neben den genannten Aspekten einen weiteren Meilenstein dar.

4) Das Regiopolenkonzept: ein Blick nach vorne

Nach ersten Untersuchungen zur Funktionalität von Regiopolen und Regiopolregionen in Deutschland von Aring/Reuther (2008) führte die Begleitforschung eigene empirische Analysen zum Mitversorgungs- und Innovationspotenzial potenzieller Regiopolen durch. Ziel war, die Ausprägung dieser Potenziale von Regiopolen bzw. Regiopolregionen in Unterscheidung zu Oberzentren und Metropolen zu ermitteln und auf diese Weise „Regiopolität“ zu messen. In ihrem Vortrag präsentierten Dr. Thomas Terfrüchte und Prof. Dr. Stefan Greiving erste Zwischenergebnisse sowie vorläufige Schlussfolgerungen und Thesen.

Mit Regiopolen bzw. Regiopolregionen werden unscharfe Begriffe verbunden. Darüber hinaus ist die Funktionszuschreibung seitens der Raumordnung weitgehend offen; die Landesentwicklungs- bzw. Regionalpläne gehen unterschiedlich mit Regiopolen bzw. Regiopolregionen um. Das bietet die Möglichkeit, neue empirische Befunde zu „Regiopolität“ zu generieren. Da ein einheitliches Begriffsverständnis für die Durchführung von Analysen grundlegend ist, wurden auf Basis des aktuellen Forschungsstandes die Begriffe Regiopole, Regiopolraum und Regiopolregion zu Beginn der Arbeiten definiert.

Für die empirischen Untersuchungen wurden verschiedene Prämissen gesetzt:

Potenzielle Regiopolen

- sind idealtypisch raumordnerisch ausgewiesene Oberzentren,
- weisen substantielle oberzentrale Versorgungs- und metropolitane Innovationsfunktion auf und
- liegen außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume.

Zentraler Unterschied zur Analyse von Aring/Reuther (2008) oder zur RegioStaR-Typologie² ist die Annahme, dass potenzielle Regiopolen keine Großstädte sein müssen, d.h. es wurde kein Schwellenwert von mindestens 100.000 EW gesetzt. Grundgesamtheit sind alle Städte über 20.000 EW (699 Städte). So konnte sichergestellt werden, dass alle Städte, die potenziell Regiopole sein könnten, in die Untersuchungen einbezogen werden.

Um Regiopolität zu messen, wurden verschiedene Indikatoren eingesetzt. Die Untersuchungen fokussierten sich dabei auf Indikatoren, die vergleichend für alle Städte und Gemeinden in Deutschland abrufbar sind. Mit der INKAR-Datenbank des BBSR und des Zentrale-Orte-Monitoring innerhalb der INKAR-Datenbank steht dafür eine sehr gute und umfangreiche Datenbasis bereit. Die Ermittlung der oberzentralen Versorgungsfunktion erfolgte mit Blick auf das Mitversorgungspotenzial. Um diese Bedeutung für das Umland analytisch ermitteln zu können, wurde die eigentliche Stadtbevölkerung vom absoluten Versorgungspotenzial abgezogen. Für die oberzentrale Versorgungsfunktion wurden beispielsweise Krankenhäuser der höheren Versorgungsstufen, hochrangige Verwaltungseinrichtungen wie Gerichte oder Shoppingcenter herangezogen. Es handelt sich dabei um Indikatoren, die klassischerweise in den Ausstattungskatalogen der Landesentwicklungsprogramme enthalten sind. Die metropolitane Innovationsfunktion wird u.a. über Hochschulen, TOP-Banken und -Unternehmen abgebildet. Diese Indikatoren werden auch bei der Ermittlung der Innovations- und Wettbewerbsfunktion bei den Metropolenindizes herangezogen.

Im Ergebnis wurden die beiden Teilindizes „metropolitane Innovationspotenzial“ sowie „Mitversorgungspotenzial“ ermittelt und zum Gesamtindex Regiopolität statistisch multiplikativ verknüpft, d.h., dass jene Städte die höchsten Indexwerte aufweisen, bei denen jeweils beide Teilindizes stark ausgeprägt sind, wohingegen „Spezialisten“ (also hohe Werte nur bei einem Teilindex) beim Gesamtindex vergleichsweise schlechter abschneiden. Die vorläufigen Analysebefunde zeigen, dass 47 der untersuchten 699 Städte zugleich ein substantielles metropolitane Innovationspotenzial sowie ein substantielles oberzentrales Mitversorgungspotenzial aufweisen und somit ein vergleichsweise umfangreiches Funktionsspektrum erfüllen.

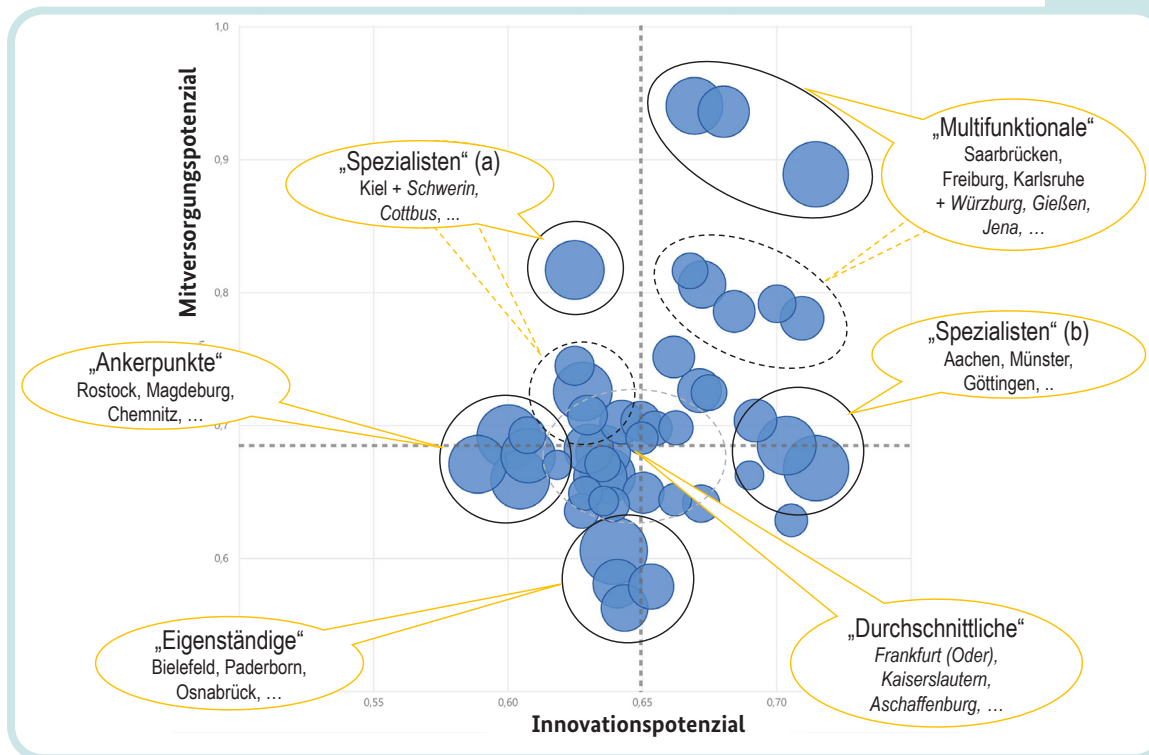
Regiopole: Oberzentrum, das als regionaler Entwicklungsmotor fungiert und eine herausgehobene Bedeutung für ein größeres Umland besitzt

Regiopolraum: Ein empirisch beschreibbarer räumlicher Cluster von metropolitanen Innovationsfunktionen und oberzentralen (Mit-)Versorgungsfunktionen um eine Regiopole inkl. deren Verflechtungsbereich

Regiopolregion: Ein regionaler Handlungsraum um eine Regiopole, der von einem Netzwerk aus öffentlichen und privaten Akteuren getragen wird und auf regional-politischen Erwägungen und der Selbstbindung der handelnden Akteure fußt

² Die Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR) des BBSR unterscheidet auf Gemeindeebene insgesamt 17 verschiedene Typen; von der Metropole bis zu kleinstädtisch, dörflichen Räumen in ländlichen Regionen. Innerhalb der sog. „regiopolitanen“ Stadtregionen findet sich zudem die Kategorie der „Regiopole“ wieder (vgl. BMVI 9.12.2021; Zugriff: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/regionalstatistische-raumtypologie.html>)

Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass es neben den in der RegioStaR-Typologie des BBSR identifizierten Regiopolen Städte mit weniger als 100.000 EW gibt, die eine vergleichbare Funktionalität aufweisen. Darüber hinaus zeigen die vorläufigen Befunde unterschiedliche Ausprägungen bzw. Schwerpunkte in der Funktionalität innerhalb des Feldes der potenziellen Regiopolen. Diese unterscheiden sich mitunter deutlich: Beispielsweise besitzen die sogenannten „Multifunktionalen“ sowohl ein überdurchschnittliches Mitversorgungspotenzial als auch ein überdurchschnittliches Innovationspotenzial für ihre Region. Dagegen weisen die „Spezialisten“ im Schwerpunkt entweder ein überdurchschnittliches Mitversorgungs- (a) oder Innovationspotenzial (b) auf.



Diskussion zum Beitrag // Anmerkungen und Rückfragen

Die Teilnehmenden zeigten großes Interesse an den durchgeführten Analysen und bewerteten es positiv, dass die Analyse im Sinne einer Überprüfung bestehender Ansätze (Aring/Reuter; RegioStaR-Typologie) durchgeführt wurde. Auch die Abkehr von der 100.000 EW-Schwelle wurde positiv aufgefasst. Im Folgenden sind einzelne Diskussionspunkte dargestellt:

- **Stadtgrenzen sind zufällig gesetzt. Warum ist die administrative Grenze zwischen Kernstadt und Region erheblich für funktionale Aussagen? Wurde eine Untergrenze für die Bevölkerung angenommen?** In den Bundesländern haben die Gebietsreformen unterschiedlich Stände. In Bayern ist der Gebietsumfang der Städte relativ eng bemessen, etwa im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen oder auch Hessen und Niedersachsen. Im Gegensatz zu Aring/Reuther wurde in der Analyse der Begleitforschung eine sehr niedrige Bevölkerungsschwelle analytisch gesetzt und das Mitversorgungspotenzial in den Blick genommen. So konnte herausgestellt werden, worin die spezifische Begabung im Bereich der versorgungsbezogenen Leistungen für eine Region bei einer potenziellen Regiopole liegt. Damit wurde die eigentliche Bevölkerungszahl einer Stadt in der Untersuchung irrelevant und weder Unter- noch Obergrenze gesetzt. Durch die Weiterentwicklung der Methodik entsteht ein zentraler Erkenntnisgewinn gegenüber dem ursprünglichen Ansatz.
- **Wurde bei der Untersuchung in Bezug auf Innovations- und Mitversorgungsfunktion eine kritische Masse unterstellt?** Bei der Analyse wurde keine kritische Masse abgeleitet, sondern sich über eine empirische Abschneidegrenze genähert. Innerhalb des Gesamtrankings der Regiopolitik wurden 47 Städte identifiziert, die sich als Gruppe innerhalb des Städtesystems der insgesamt 699 Städte abgegrenzt haben.

- **Wie wurden Innovations- und Mitversorgungspotenziale festgelegt und gemessen?** Die verschiedenen relevanten Funktionen bzw. Indikatoren wurden mittels Hauptkomponentenanalyse miteinander verknüpft und lagen dann z-standardisiert vor. Nach der Z-Standardisierung der Bevölkerungszahlen resultierte ein gesamtes Innovations- und Versorgungspotenzial für Deutschland. Erst mit dem Herausrechnen der Stadtbevölkerung zeigte sich als Ergebnis das Mitversorgungspotenzial. Dieses sagt letztendlich aus, wie leistungsstark Regiopolen für ihr Umland sind, da eine Stadt mehr Funktionen besitzt, als sie – bei angenommener Gleichverteilung über das Bundesgebiet – zur Versorgung der eigenen Stadtbevölkerung bräuchte.
- **Warum wurde die Innovationsfunktion für die Analyse ausgewählt und andere Metropolfunktionen nicht betrachtet?** Die Diskussion um Regiopolen bzw. Regiopolenregionen speist sich aus zwei Perspektiven: Aus der Mitversorgung in Bezug auf Daseinsvorsorge und metropolitaner Funktionen. Auch der politische Rahmen stellt insbesondere auf die Innovationsfunktion ab. In der Metropolenforschung werden – neben der Innovations- und Wettbewerbsfunktion – die Gateway-Funktion sowie die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, teilweise auch die Symbolfunktion, einbezogen. Außerhalb der Metropolregionen sind in Deutschland jedoch wenige Städte vorhanden, die in diesen Bereichen substantielle Potenziale besitzen. Daher wurde aus der Empirie heraus die Entscheidung getroffen, dass sich aus dem Spektrum der Metropolfunktionen vor allem die Innovationsfunktion eignet, um potenzielle Regiopolen zu beschreiben.
- **Wie lässt sich die vorgestellte Methode mit den Ansätzen von Aring/Reuther bzw. der RegioStar-Typologie des BBSR vergleichen?** Ziel der durchgeführten Analysen war es, Regiopolität unabhängig von bestehenden Analysen und den damit einhergehenden Prämissen zu messen. Wenngleich die RegioStar-Typologie nicht Ausgangspunkt der Analysen war, wurde deren Indikatorliste mitgeführt. Beide Ansätze besitzen eine große Schnittmenge. Im Rahmen der RegioStar-Typologie wurden 35 Regiopolen identifiziert, 30 davon finden sich in der Analyse der Begleitforschung im Ranking der 47 Städte wieder.
- **Wurde bei Städten in Grenznähe auch die grenzüberschreitende Funktionalität – insbesondere in Bezug auf das oberzentrale Mitversorgungspotenzial – betrachtet?** Der Großteil der Daten stammt aus dem Zentrale-Orte-Monitoring des BBSR, das die Informationen für Städte außerhalb Deutschlands nicht standardisiert führt. Dies ist gerade mit Blick auf zentralörtliche Versorgung nicht ideal, weil Teile der Versorgung nicht an Landesgrenzen gebunden sind, sondern sie auch wechselseitig in Anspruch genommen werden können. Insofern können Räume, die sehr grenznah liegen aus dem Ausland mitversorgt werden oder im umgekehrten Fall Orte aus Deutschland andere Orte im Ausland mitversorgen. Bei der durchgeführten Analyse zur Identifizierung des Mitversorgungspotenzials spielt die grenzübergreifende Mitversorgung zunächst jedoch noch keine Rolle. Es wurden nur Städte in Deutschland betrachtet und ermittelt, welches Potenzial zur Versorgung der eigenen Stadtbevölkerung erforderlich und ob darüber hinaus gehend noch Potenzial zur Versorgung des Umlands vorhanden ist. Spätestens bei der Frage nach der Abgrenzung von Regionen würde es spannend werden, auch die potenziellen Kerne im Ausland mit in den Blick zu nehmen.
- **Wie sieht eine mögliche Arbeitsteilung zwischen Metropolregionen und Regiopolenregionen aus? Kann man da zu einer Komplementarität kommen?** In den Debatten um Metropolen und Regiopolen ist immer die Ebene der Region mit in den Blick zu nehmen. Im eingangs dargelegten Begriffsverständnis wurde zwischen Regiopolenraum und Regiopolenregion unterschieden. Regiopolenregion beschreibt den regionalen Handlungsraum um eine Regiopole; ein Netzwerk aus öffentlichen und privaten Akteuren findet dort zusammen. Die Regiopolenregion fußt auf regional-politischen Erwägungen und der Selbstbindung der handelnden Akteurinnen und Akteure. Das kann auch zu einer engen Nachbarschaft oder auch Vernetzung mit Metropolregionen führen. Sowohl bei der Versorgungsfunktion als auch bei der Innovationsfunktion sind große Anknüpfungspunkte vorhanden. In den heutigen Ausführungen wurde deutlich, dass Regiopolen unterschiedliche Talente besitzen und verschiedene Funktionsbereiche in unterschiedlicher Form bedienen. Insofern ist bei möglichen Handlungsfeldern als auch bei den Fragen nach Kooperationspotenzial, Vernetzung oder Arbeitsteilung mit Metropolregionen im Einzelfall zu entscheiden.

- **Das Thema Regiopolen bzw. Regiopolregionen wird von Seiten der Landes- und Regionalplanung noch wenig aufgegriffen. Wären mehr bzw. konkretere Festlegung zur Flankierung des Konzepts durch die Raumordnung sinnvoll?** Landesentwicklungs- und Regionalpläne werden in relativ langsamen Zyklen fortgeschrieben. Die Leitbilder der Raumentwicklung der MKRO von 2016 wurden bislang nur in wenigen Plänen aufgegriffen. Eine stärkere Verankerung des Themas wäre sicher sinnvoll und auch wünschenswert.
- **Zur besseren Nachvollziehbarkeit der Methodik zur Ermittlung von Mitversorgungs- und Innovationspotenzial wäre es hilfreich, bei der Veröffentlichung der Ergebnisse das Vorgehen an einem konkreten Beispiel aufzuzeigen.** Die Veröffentlichung der Ergebnisse wird neben methodischen Details auch Beispiele zur Erläuterung erhalten. Im Prinzip geht der Ansatz davon aus, dass Innovations- und Versorgungsfunktionen ebenso wie die Bevölkerung im Raum gleichverteilt sind. Große Städte müssten insofern auch mehr Funktionen lokalisiert haben. Eine Mitversorgung wird dann möglich, wenn mehr Funktionen als Bevölkerung lokalisiert sind.
- **Wo können die Ergebnisse, insbesondere die Liste der potenziellen Regiopolen, abgerufen werden?** Bei den im ersten Fachforum vorgestellten und diskutierten Ergebnissen handelt es sich um einen Zwischenstand, der noch nicht veröffentlicht wurde. Dieser Zwischenstand muss mit der Bundesebene sowie den Netzwerk-Partnerinnen und -Partnern diskutiert werden. Mit Fortschreibung der INKAR-Datenbank 2022 wird die Analyse aktualisiert und somit durch Daten mit neuerem Stichtag qualifiziert. Die finalen Ergebnisse werden entsprechend veröffentlicht; der Arbeitsstand kann jedoch nicht herausgegeben werden. Ziel ist es auch, mit Veröffentlichung der Ergebnisse in einen breiteren Diskurs mit der Planungspraxis zu treten.

5) Ziele, Perspektiven und Projekte des RegioPole-Netzwerks

Im zweiten Teil der Veranstaltung stand das Thema des Mehrwertes von Regiopolen bzw. Regiopolregionen im Mittelpunkt. Wolfram Leibe (Oberbürgermeister der Stadt Trier) erläuterte als Vertreter des Deutschen RegioPole-Netzwerks dessen Ziele, Perspektiven und Projekte. Jede der acht Netzwerk-Städte hat für die Zusammenarbeit im Modellprojekt „Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland“ ein eigenes Schwerpunktthema im Bereich der Infrastrukturentwicklung gewählt. Ziel des Modellvorhabens ist die Entwicklung und Umsetzung regiopolitaneer Leitprojekte, die einen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürgern in den jeweiligen Regionen mit sich bringen. Über das Modellvorhaben sammeln die Netzwerk-Partnerinnen und -Partner Erfahrungen in den unterschiedlichen Schwerpunktthemen und tauschen diese untereinander aus. Die Erkenntnisse können dann auch auf andere Regionen übertragen werden.

Am Beispiel des Schwerpunktthemas der Regiopole Trier „Weiterentwicklung von Infrastrukturen im Bereich Gesundheit“ zeigte Herr Leibe auf, wie ein solcher Mehrwert zwischen Regiopole und Regiopolregion konkret aussehen kann. In der Stadt Trier ist eine große Augenklinik vorhanden, jedoch gibt es in der Region nur wenige kleine Krankenhäuser und kaum niedergelassene Augenärzte. Preiswerte Praxisräume in den ländlich strukturierten Landkreisen führen bislang nicht dazu, dass sich dort mehr Augenärzte ansiedeln. Daher ist es das Ziel, den Standort der Augenklinik im Oberzentrum Trier zu stabilisieren, die Region über digitale Angebote mit augenärztlichen Dienstleistungen zu versorgen und so Synergien zu schaffen. Die Universitätsmedizin in Mainz ist das einzige Universitätsklinikum in Rheinland-Pfalz. Im Jahr 2020 wurde in der Stadt Trier ein Zweitcampus eröffnet. Dadurch soll es gelingen, Medizinstudierende auch nach der Ausbildung in der Region zu halten und so Versorgungslücken in Arztpraxen oder Krankenhäusern zu schließen.

Anmerkungen und Rückfragen

- Bestünde über das RegioPole-Netzwerk nicht auch eine große Chance, vernetzt nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz voranzubringen? Die Themen Klima und Flächennutzung sind übergreifend in den Fragestellungen des Netzwerks verankert. Im Modellvorhaben befasst sich die Regiopolregion Rostock darüber hinaus schwerpunktmäßig mit dem Thema der Energieinfrastruktur.

- Es gab das Interesse anderer Teilnehmenden/Kommunen, in Kontakt mit dem Netzwerk ob ihrer Erfahrungen zu treten, was von Herrn Leibe motiviert wurde.

6) Podiumsdiskussion: Wozu braucht es Regiopolen und Regiopolregionen?

In der Podiumsdiskussion erfolgte ein Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundes-, Landes- und Regionalplanung zum aktuellen Stand des Regiopolenkonzeptes in den Ländern sowie zum konkreten Mehrwert für die Regionen. Ein zentraler Diskussionspunkt war das Verhältnis zwischen Regiopolen und dem Zentrale-Orte-Konzept. Hierbei wurde insbesondere die Frage nach der Erforderlichkeit einer formellen Verankerung von Regiopolen als Teil des Zentrale-Orte-Systems diskutiert. Auch wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit konkrete Festlegungen und Kriterien in den Landesentwicklungsplänen benötigt werden, oder ob seitens der Landesplanung besser mit großer Offenheit agiert werden sollte, um individuelle Lösungen in den Regionen zu entwickeln. Mit diesem Ansatz könnten Regiopolen eher als informelles Instrument der Raumordnung eingesetzt werden.

Verankerung von Regiopolen bzw. Regiopolregionen auf Ebene der Landesplanung

Zunächst erfolgte die raumordnungspolitische Einordnung des Regiopol(regionen)konzeptes aus der Perspektive der Landesplanung. Petra Schmidt-Kaden schilderte die unterschiedliche Verankerung von Zentralen Orten und Regiopolen/Regiopolregionen im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V 2016). Zentrale Orte sind formale Instrumente der Raumplanung und als Ziele festgelegt. Sie fokussieren insbesondere auf die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge im Verflechtungsraum. An diese Aufgabe sind in Mecklenburg-Vorpommern finanzielle Mittel aus dem Finanzausgleichsgesetz gekoppelt. Regiopolen bzw. Regiopolregionen sind im LEP M-V als informelle Instrumente der Raumordnung – als Grundsatz mit Bindungswirkung – verankert und erlangen so Verbindlichkeit. Damit erfolgte auch die Festlegung von Aufgaben, die mit der Regiopole Rostock und der Regiopolregion Rostock verbunden werden. Der Aufgabenschwerpunkt liege auf dem Heben von Innovations- und Wettbewerbspotenzialen, d.h. in der dynamischen Weiterentwicklung ohne verbindliche Vorgaben zu konkreten Aufgabenbausteinen und Aufgabenfeldern zu machen. Mit den Grundsatzfestlegung bekannte sich die Landesplanung dazu, Regiopolen und Regiopolregionen zu entwickeln und zu unterstützen. Auch bestehe ein kleines Budget zur Förderung der Umsetzung von Maßnahmen. Darüber hinaus wies Frau Schmidt-Kaden darauf hin, dass die Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinaus stark in der Landesplanung in Mecklenburg-Vorpommern verankert sei, beispielsweise durch die Festlegung von Stadt-Umland-Räumen oder ländlichen Gestaltungsräumen.

Martin Orth erläutere, dass das LEP Rheinland-Pfalz (2008) in der aktuellen Fassung Regiopolen bzw. Regiopolregionen noch nicht aufgreife, dennoch habe sich auch die Ebene der Landesplanung und auch die Regionalplanung in der Vergangenheit intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt. Die Fortschreibung des Regionalplans Trier wird Regiopolen als informelles Raumentwicklungsinstrument berücksichtigen. Aus Sicht der Landesplanung spiele die Frage der Regionalentwicklung eine wesentliche Rolle. Die Frage, ob und wie Regiopolen in zentralörtliche Kategorien oder Raumkategorien eingeordnet werden könnten, sei dagegen eher nachrangig und müsse im Rahmen der Neuaufstellung des LEP diskutiert werden. Der Regiopole-Ansatz sei ein zusätzliches Format der interkommunalen Kooperation. Durch gemeinsame Aktionen in einem Raum mit intensiven Stadt-Umland-Verflechtungen könnten aus Kooperationen Mehrwerte für Innovation und die Verbesserung der Lebensverhältnisse entstehen und Konkurrenzen abgebaut werden. Die Raumordnung besitze die Möglichkeit, die Kommunikation und Kooperation zwischen Regionen, Kommunen, der Raumordnung sowie den Fachplanungen zu stärken, um so individuelle Lösungen zu entwickeln. Da sich Städte und ihr Umland stets unterschiedlich darstellen, würden einheitliche Lösungen den Strukturen in den Regionen nicht gerecht.

Das Podium

Andreas Eul, Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald

Prof. Dr. Stefan Greiving, Begleitforschung des Bundes

Dr. Holger Janßen, Planungsverband Region Rostock

Wolfram Leibe, Oberbürgermeister der Stadt Trier

Martin Orth, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz

Petra Schmidt-Kaden, Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern

Jens-Uwe Staats, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Mit Blick auf das RegioPole-Netzwerk ergänzte Wolfram Leibe, dass die Landesplanungen sehr verschieden agieren, und deshalb der Erfahrungsaustausch der Regiopolen aus den unterschiedlichen Bundesländern im deutschen RegioPole-Netzwerk einen Mehrwert für den Diskurs biete.

Verhältnis von Entwicklungsaufgaben und Versorgungsfunktionen

Es wurde die Frage aufgeworfen, wie zielführend eine klare Trennung informeller Festlegungen von Entwicklungsaufgaben auf der Ebene der Regiopolen/Metropolen und verbindlichen Festlegungen von Versorgungsfunktionen bei den Zentralen Orte ist. Prof. Dr. Stefan Greiving ordnete dies in die Zentrale-Orte Forschung ein. Diese gehe davon aus, dass Oberzentren in erster Linie Entwicklungs- und Innovationsfunktionen erfüllen sollen. Allerdings gingen die Festlegungskriterien der Landesplanungen bisher primär auf Versorgungsfunktionen ein. Wird dieser Perspektive der Zentrale-Orte-Forschung gefolgt, sei eine klare Trennung eher nicht zielführend. Konzeptionell-theoretisch seien das Regiopole- und Metropolekonzept mit der die Zentrale-Orte-Hierarchie vereinbar und integrierbar. Letztendlich sei dies jedoch eine politisch normative Frage. Dabei verwies Prof. Dr. Greiving auf Ansätze in anderen Bundesländern wie Thüringen, wo die Kategorie der sog. Funktionsräume definiert wurde, die explizit darauf abzielt, dass Zentrale Orte mit ihrem Versorgungsbereich gemeinsame Entwicklungsperspektiven entwickeln. Bei der durchaus provokanten Frage aus dem Plenum, ob Oberzentren mit der Festlegung von Regiopolen überhaupt noch gebraucht würden, verwies er auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie die Erreichbarkeit. Die Frage der Erreichbarkeit bestimmter versorgungsbezogenen Merkmale stehe bei der Regiopolen-Diskussion außen vor. Um gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten zu können, würden insbesondere in ländlichen Räumen Oberzentren und eine hochrangige Versorgungsinfrastruktur benötigt, ohne dass Oberzentren notwendigerweise auch über überdurchschnittliche Innovationsfunktionen verfügen müssten.

Mehrwert empirischer Untersuchungen und des Regiopolen-Ansatzes

Des Weiteren wurde die Frage nach dem Mehrwert empirischer Untersuchungen sowie des Regiopol(regionen)konzeptes an sich aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet. Empirische Analysen können nicht nur zur Abgrenzung herangezogen werden und bilden regionale Verflechtungen, Netzwerke und Kooperation evidenzbasiert ab. Sie könnten den methodischen Prozess anstoßen und als Basis für gelebte Entwicklungsprozesse dienen. Dies bestätigte Andreas Eul in seinen Ausführungen zur Vorstudie zur Entwicklung einer Regionalentwicklungsstrategie in der Planungsregion. Die darin abgebildeten Verflechtungsstrukturen untermauern bestehende Kooperationsstrukturen in der Region Mittelrhein-Westerwald, stoßen einen Bewusstseinswandel an, der das Denken in administrativen Strukturen ein Stück weit auflöse. Über das Regiopolekonzept werden bestimmte Handlungsfelder in den Verflechtungsräumen adressiert, die innerregionale Arbeitsteilung befördert und somit letztlich regionale Lösungen gefunden. Oberbürgermeister Leibe fügte hinzu, mithilfe des Konzepts könne die Arbeitsteilung Regionen nicht nur befördert, sondern auch strukturiert werden, um dauerhafte sowie personenunabhängig Strukturen zu etablieren.

Die Podiumsgäste waren sich einig, dass das analytische Konzept auch auf Projektebene runtergebrochen werden muss, um so einen konkreten Mehrwert für Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Der potenzielle Mehrwert interkommunaler Kooperationen werde nur um sich greifen, wenn das Ergebnis eines Regiopolenprozesses zu Maßnahmen, Handlungen sowie Governance-Strukturen führe und damit zur Verbesserung der Lebensverhältnisse beitrage. Kooperation seien stets Konkurrenzsituationen ausgesetzt. Um innerregionale Konkurrenzen zu überwinden, müssten regionale Kooperationen immer einen Mehrwert für alle Partnerinnen und Partner bieten. Die Erfahrungen auf städtischer Ebene haben gezeigt, dass dieser Mehrwert deutlich kommuniziert und für die Partnerinnen und Partner herausgestellt werden muss.

Aufbau von Governance-Strukturen und Verhältnis zu Metropolregionen

In der Region Rostock wurden bereits Erfahrungen mit der Regiopolregionsbildung und auch mit dem Aufbau von Governance-Strukturen gemacht, die Dr. Holger Janßen anhand der Erfahrungen der Region Rostock schilderte. Das Konzept der Regiopole bzw. Regiopolregion verfestigte sich in der Region Rostock von abstrakten Ideen der

Das Podium

Andreas Eul, Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald

Prof. Dr. Stefan Greiving, Begleitforschung des Bundes

Dr. Holger Janßen, Planungsverband Region Rostock

Wolfram Leibe, Oberbürgermeister der Stadt Trier

Martin Orth, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz

Petra Schmidt-Kaden, Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern

Jens-Uwe Staats, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Zusammenarbeit hin zu konkreten Themen, wie beispielsweise Regionalmarketing oder Energiewende, immer weiter. Basis eines erfolgreichen Kooperationsprozesses sei insbesondere der Wille zur Zusammenarbeit und zur Überwindung interkommunaler Konkurrenzen sowie die damit verbundene Erkenntnis, Herausforderungen gemeinsam besser begegnen zu können. Zudem seien die Anerkennung der Leistung, die eine Kernstadt für ihren Oberbereich und auch darüber hinaus erbringt sowie Rückhalt und Rückkopplung im politischen Raum förderlich.

Darüber hinaus wurde das Verhältnis zwischen Metropolregionen und Regiopolregionen angesprochen. Hierbei ging es im Wesentlichen um Fragen nach Konkurrenzen, aber auch um mögliche Synergien bzw. Arbeitsteilung. Auch wurde diskutiert, die Etablierung von Metropolregionen als gutes Beispiel für Prozesse zur Etablierung von Regiopolregionen heranzuziehen, insbesondere in Bezug auf Governance-Strukturen, auch wenn diese Erfahrungen nicht immer eins zu eins auf Regiopolregionen übertragbar sind. Gleichzeitig könnte auch von den Hemmnissen der Bildung der Metropolregionen gelernt werden.

Bundesweite Diskussion zum Thema Regiopolen und Regiopolregionen

Die bundesweite Diskussion zum Thema Regiopolen bzw. Regiopolregionen wird aktuell wieder intensiver geführt und trifft auf großes Interesse auf unterschiedlichen Planungsebenen. Die Podiumsgäste wiesen darauf hin, dass dies mit einer veränderten Wahrnehmung in den Regionen zusammenhängen könnte. Die Beiträge zeigten, dass regionale Entwicklungen und die Herausforderungen vor Ort immer komplexer werden und gleichzeitig Regionen immer enger verflochten sind. Da nicht alle Aufgaben und Herausforderungen alleine gemeistert werden können, entsteht ein verstärktes Interesse an regionalen Kooperationen, gerade wenn große Themenbereiche wie Klimaschutz, Erneuerbare Energien adressiert sind. Dies könnte zu einem verstärkten Interesse an regionalen Kooperationen beitragen.

Jens-Uwe Staats verwies in seinem Fazit auf die Diskussion im Kontext der Metropolregionen. Viele Diskussionspunkte, Anregungen oder Kommentare im Rahmen des Fachforums erinnerten daran. Auch dieser der Diskurs begann mit analytischen methodischen Diskussionen, wurde um die Diskussion auf politischer Ebene erweitert und wurde in den jeweiligen Regionen mit verschiedenen Schwerpunkten geführt.

Anmerkungen und Rückfragen

- Das Projekt „Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland“ adressiert sowohl die Regiopole als auch die Regiopolregion. Daher ist es wichtig, die Region über eine räumliche Abgrenzung im Hinblick auf eine tragfähige Governance-Struktur zu betrachten.
- Ein wissenschaftlicher Impuls ist wichtig und liefert wesentliche Inspirationen für Praxis und Politik.
- Die informelle Unterstützung von Regiopolen bzw. Regiopolregionen ermöglicht ein deutlich flexibleres Agieren/Reagieren mit Blick auf Veränderungen. Um dies zu erhalten, sollten keine formale Festlegung anhand von bindenden Kriterien erfolgen.
- Es stellt sich die Frage, ob im Diskurs um Regiopolregionen überhaupt scharf abgegrenzte Räume benötigt werden. Räume können auch überlappen, wie beispielsweise mittelzentrale Funktionsräume in Thüringen.
- Fuzzyness (unscharfe Suche) ist ein anerkanntes raumordnerisches Konzept, das auch hier in der Frage der Abgrenzung Anwendung finden könnte.
- Konkret half im Falle von Paderborn die Differenzierung zwischen Regiopolraum und Regiopolregion, die Ansätze einer objektiven Auseinandersetzung mit der Ausdehnung von Regiopolräumen von politisch-praktischen regionalen Zusammenhängen zu trennen.

Die Ergebnisse des Fachforums werden durch die Begleitforschung ausgewertet, dokumentiert und fließen auch in die weitere Projektbearbeitung ein. Für das Jahr 2022 ist die Durchführung eines weiteren Fachforums geplant.

7) Fazit und Ausblick

Am Ende der Veranstaltung fasste Prof. Dr. Thorsten Wiechmann die Ergebnisse der Diskussionen kurz zusammen. Aus Sicht der Begleitforschung sei insbesondere die positive Rückmeldung der Teilnehmenden zu den empirischen Analysen sowie die große Zustimmung bezüglich des Lösens von starren EW-Schwellenwerten in den Analysen erfreulich. Die Rolle der Raumordnung wurde von verschiedenen Standpunkten aus beleuchtet. In Bezug auf den Erfolg des Regiopol(regionen)konzeptes sollten die Möglichkeiten der Raumordnung jedoch nicht überschätzt werden. Zwar müsse die Frage, ob Regiopole bzw. Regiopolregionen ein Teil des zentralörtlichen Systems werden oder nicht, letztlich seitens der Landesplanungen beantwortet werden, dennoch würden Projekte, Initiativen sowie konkrete Handlungen vor Ort über den Erfolg oder auch Misserfolg entscheiden. Auch wies Prof. Dr. Wiechmann nochmal auf den Unterschied zwischen Regiopolraum und Regiopolregion hin: Der Regiopolraum ist der analytische Blick, der Potenziale aufzeigt. Die Regiopolregion greift diese Potenziale auf, ist aber eine politische Entscheidung, die in den Regionen und Kommunen entschieden werden muss.

Auch Dr. Rupert Kawka, BBSR, zog eine positive Bilanz der Veranstaltung und dankte den Teilnehmenden für ihr Interesse sowie für die zahlreichen Anregungen und konstruktiven Diskussionen. Mit dem Fachforum sei es gelungen, die Idee der Regiopole und Regiopolregionen mit einer breiten Fachöffentlichkeit sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Landesplanung, der Regionalplanung und der kommunalen Ebene zu diskutieren und auf diese Weise einen weiteren Fortschritt für dieses Thema zu erzielen. Insbesondere hob er das Nebeneinander zwischen der Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und dem Thema Regiopole bzw. Regiopolregionen hervor. So stehe nicht nur die Stadt, sondern auch das Zusammenspiel zwischen der Stadt mit dem Umland im Fokus.