

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

2. Fachforum

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

Online-Konferenz am 10. November 2022 von 9:00 bis 12:30 Uhr (über Zoom)

Inhalt

1. Hintergrund und Ziel des Fachforums
2. Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland aus Sicht des Bundes
3. Die Rolle der Regiopolen in der Wissensökonomie
4. Regiopolität im deutschlandweiten Vergleich
5. Regiopolen im Spannungsfeld von Raumordnungs- und regionaler Strukturpolitik
6. Regional Governance für Regiopolregionen
7. Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Raumordnung ziehen?
8. Ausblick

Anlage

- A 1: Präsentation zum 2. Fachforum (Begleitforschung des Bundes)
- A 2: Präsentation zum Beitrag von PD Dr. Anna Growe
- A 3: Präsentation zum Beitrag von Prof. h.c. Dr. Johannes Weinand

Bearbeitet von:

agl Hartz • Saad • Wendl
Landschafts-, Stadt- und Raumplanung
Saarbrücken | www.agl-online.de
Andrea Hartz, 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 für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (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 10. November 2022 fand das zweite Fachforum „Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland: ein Mehrwert für Regionen und ihre Städte!“ mit über 120 Teilnehmenden statt. Im Fokus stand die Präsentation und Diskussion der Ergebnisse der Begleitforschung sowie eine empirische planerische und politische Einordnung dieser. An der Online-Veranstaltung nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Landesplanung und der Regionalplanung sowie Verwaltungsspitzen und Vertreterinnen und Vertreter der Stadtplanung teil.

2) Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland aus Sicht des Bundes

Krzysztof Luzar (BBSR) begrüßte die Teilnehmenden im Namen der Bundesraumordnung. Das Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bietet im Programm *Region gestalten* für die Bundesraumordnung die Chance, das Konzept der Regiopolen bzw. Regiopolregionen von Bundesseite aus zu fördern. Mithilfe der Projekte, die im Programm umgesetzt werden, soll die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilregionen Deutschlands aktiv gefördert und die Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume gestärkt werden. Ein entscheidender Ansatzpunkt zur Stärkung der ländlichen Räume stellt die Förderung der Städte, die eine besondere Bedeutung für die ländlichen Räume aufweisen, dar. Das Zentrale-Orte Konzept greift das Thema auf, wobei dieses nicht von allen Bundesländern vergleichbar umgesetzt wird und hier konzeptioneller Handlungsbedarf besteht. Durch die vonseiten des BBSR geförderten Stadt-Land-Partnerschaften konnten in der Vergangenheit nennenswerte Erfolge verzeichnet werden.

Das Programm sowie die Inhalte können den Präsentationen als Anlage zur Veranstaltungsdokumentation entnommen werden.

Krzysztof Luzar
(Bundesinstitut für Bau-,
Stadt- und Raumforschung)

Das Ziel des vorliegenden Projekts besteht unter anderem in der Etablierung der Stadt-Umland-Beziehungen zwischen den Regiopolen und deren Umlandkommunen, um die Regionalplanung und -entwicklung der Städte und deren ländliche Umlandräume nachhaltig zu prägen.

Durch die empirischen Eigenarbeiten der Begleitforschung soll die Diskussion bezüglich der Aufnahme der Regiopolen als eine mögliche Raumkategorie auf Bundes- und Landesebene einen neuen Schwung erhalten. Auf Grundlage der empirischen Ergebnisse können dabei Schlussfolgerungen für die Raumordnung und die Raumentwicklung in den Regionen gezogen werden.

3) Die Rolle der Regiopolität in der Wissensökonomie

In dem ersten Vortrag des Fachforums nahm PD Dr. Anna Growe (Universität Freiburg) den Zusammenhang zwischen ökonomischen Veränderungen und Bedeutungsveränderungen der Städte näher in den Blick.

Durch eine Analyse konnte die Rolle der identifizierten Regiopolen im Vergleich zu anderen Großstädten in Deutschland dargestellt werden. Ebenso erfolgte eine Betrachtung des Gesamttraumes der Großstadtregionen und deren Rolle in der Wissensökonomie. Bei der Abgrenzung der Berufe in der Wissensökonomie, die betrachtet wurden, handelt es sich um (technologie- und) wissensintensive Dienstleistungen, die über die Zeit in Deutschland an Bedeutung gewonnen haben und 2021 etwa 30% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten umfassten. Die Abgrenzung der Regiopolräume wurde entsprechend der Umgriffe der Großstadtregionen des BBSR getroffen, wobei die Kernstädte der Großstadtregionen die Regiopolen abbilden. Bei einer vollständigen Überlagerung der Großstadtregionen mit den definierten Metropolräumen, wurden diese nicht als Regiopolräume betrachtet. Dabei handelt es sich nicht um politische Kooperationsräume, sondern um rein analytische Konstrukte.

Bei der genaueren Differenzierung der wissensintensiven Dienstleistungen fallen räumliche Unterschiede in der Verteilung der Standorte auf. Die wissensbasierten unternehmensorientierten Dienstleistungen fokussieren sich stark auf Kernstädte und metropolitane Räume und weisen ein eher punktuell Muster auf. Die technologie- und wissensintensiven Unternehmensdienstleistungen sowie wissensbasierte haushaltsorientierte Dienstleistungen siedeln sich hingegen vermehrt in ländlicheren Räumen an. Die räumliche Analyse verdeutlicht somit, dass die Wissensökonomie auch außerhalb der Kernstädte eine tragende Rolle spielt.

Bei der Betrachtung der Rolle der Regiopolen in der Wissensökonomie im Vergleich zu anderen Stadttypen wird deutlich, dass in Regiopolen die wissensintensiven haushaltsorientierten Dienstleistungen überproportional vertreten sind und einen starken Arbeitsmarkt in diesem Bereich darbieten. Aber auch die technologie- und wissensintensiven unternehmensorientierten Dienstleistungen spielen in Anbetracht derer Anteile an dem Gesamtsektor mit dem Standortquotienten 1,16 eine entscheidende Rolle bei der Erbringung von wissensintensiven Dienstleistungen und der Anzahl der Beschäftigten in diesem Bereich.

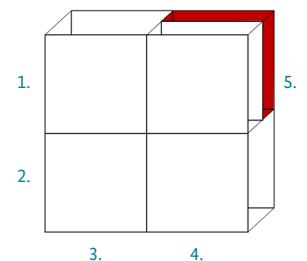
Bei der näheren Ausdifferenzierung werden die technischen Dienstleistungen und die Dienstleistungen im Bereich der Bautechnik im Vergleich mit den Großstädten im Metropolraum, in den Regiopolen gut vertreten. In den Jahren 2012 bis 2021 konnten Regiopolen wie Dresden, Aachen und Karlsruhe weiter an Bedeutung als Standort für Beschäftigte dieser Arbeitsgruppen gewinnen.

Die Bedeutungsveränderung der Regiopolräume als Standorte in der Wissensökonomie im deutschlandweiten Vergleich zeigt auf, dass keine direkte Korrelation zwischen

PD Dr. Anna Growe
Universität Freiburg

Madeleine Wagner, M.Sc.
Universität Heidelberg

Was umfasst der
quartäre Sektor genau?



1. Wissensintensive Dienstleistungen
2. Operative Dienstleistungen
3. Haushaltsdienstleistungen
4. Unternehmensdienstleistungen
5. Technologie und wissensintensive Dienstleistungen

Bei der Analyse wurde das von Prof. Dr. Johannes Glückler und Prof. Dr. Hans Zademach entwickelte Modell zur Dienstleistungsanalyse des Standortes Bayern als Grundlage für die Struktur der Differenzierung von Dienstleistungsberufen auf funktionaler Ebene herangezogen

der Größe des Regiopolraums und dessen Entwicklung im Vergleich zu den restlichen Räumen besteht. Die Regiopolräume Aachen, Koblenz, Bielefeld und Würzburg haben in dem Zeitraum 2012-2021 eher eine positive relative Entwicklung erfahren, wohingegen Paderborn, Erfurt und Saarbrücken eine abgeschwächte Bedeutung aufweisen. Jeder Regiopolraum hat grundsätzlich ein eigenständiges Spezialisierungsprofil. Eine Gemeinsamkeit bilden – mit Ausnahme von Erfurt und Münster – die eher schwächer aufgestellten beratungsorientierten Tätigkeiten, die vorrangig in größeren Kernstädten und Metropolen zu finden sind.

Rückfragen und Anmerkungen

- Die spanisch-baskische Regiopole San Sebastian ist mit ihrer wissensökonomischen Ausrichtung zumindest in Europa mit seinem talent-attraction-program führend. Damit wird ein spezifisches sozial-räumliches Milieu eingeladen und gefördert. Ist diese Zielrichtung durch amtliche Statistik erfassbar? Die statistische Identifikation eines Milieus könnte anhand einer Kombination von Statistiken mit über Wirtschaftsindikatoren hinausreichenden Inhalten vermutlich erfasst werden.
- Frau Dr. Growe und Frau Wagner untersuchen in ihrer Arbeitsgruppe den Einfluss der Wissensökonomie auf die Entwicklung von unterschiedlichen Stadttypen. Der Vortrag fokussierte sich daher nicht primär auf die Abgrenzung der Regiopolen und das Messen von Regiopolität, sondern beleuchtete die Regiopolen und Regiopolräume als Standort für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und zeigte die möglichen Schwerpunkte und die zeitliche Entwicklung auf.
- Bei der Analyse werden die Zahlen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort – nicht am Wohnort – erfasst.
- Sind bei den grenznahen Regionen die grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte mitberücksichtigt worden? Für die Analyse wurde die deutsche Statistik der Bundesagentur für Arbeit einbezogen. Die Statistik zeigt alle Personen, die in Deutschland als beschäftigt gemeldet sind samt ihrem Beruf und Arbeitsort auf. Neben ausländischen Beschäftigten werden auch Selbstständige und Beamtinnen und Beamte in dieser Statistik nicht erfasst.

4) Regiopolität im deutschlandweiten Vergleich

Nachdem die Unterschiede der Regiopolen in ihrer Funktionalität deutlich dargelegt wurden, stellte Dr. Thomas Terfrüchte in seinem Vortrag die möglichen Methoden zur Identifizierung von Regiopolen und die empirischen Befunde der Begleitforschung vor. Diese wurden im Vergleich zu dem ersten Fachforum weiterentwickelt und bieten eine Grundlage für Analysen und darauf basierende raumordnungspolitische Überlegungen.

Die Regiopolindizes wurden analog zu den Indizes, mit denen die Metropolität gemessen wird, gewählt. Diese lassen sich der oberzentralen Versorgungs- und der Innovationsfunktion zuordnen. Die (aggregierten) Indikatoren der oberzentralen Versorgungsfunktion können dabei in Bereiche, die primär auf Endverbraucherinnen und Endverbraucher ausgerichtet sind (Versorgung) und die Versorgungsfunktionen, die nicht unmittelbar auf die Bevölkerung ausgerichtet sind (Behörden), unterteilt werden. Insgesamt wurden 25 Indikatoren in den drei Teilfunktionsbereichen „Versorgung“, „Behörden“ und „Innovation“ berücksichtigt, aus denen statistisch jeweils drei Teilindizes gebildet wurden. Die Teilindizes beziehen sich dabei auf die absolute Performance, die Vielfalt der Ausprägungsmerkmale und den Bedeutungsüberschuss von Städten bezogen auf die jeweils berücksichtigten Indikatoren. Die neun Teilindizes weisen eine hohe Varianz auf und lassen einen statistischen Zusammenhang erkennen. Das bedeutet, dass oftmals eine hohe Vielfalt bei Behörden, bei Versorgung usw. auch dort vorliegt, wo es einen hohen Bedeutungsüberschuss gibt. Durch diesen (räumlich) statistischen Zusammenhang wird die Bildung eines Gesamtindex der Regiopolität aus den neun Teilindizes möglich. Die Analyse wurde für alle 10.994 Gemeinden in Deutschland vorgenommen,

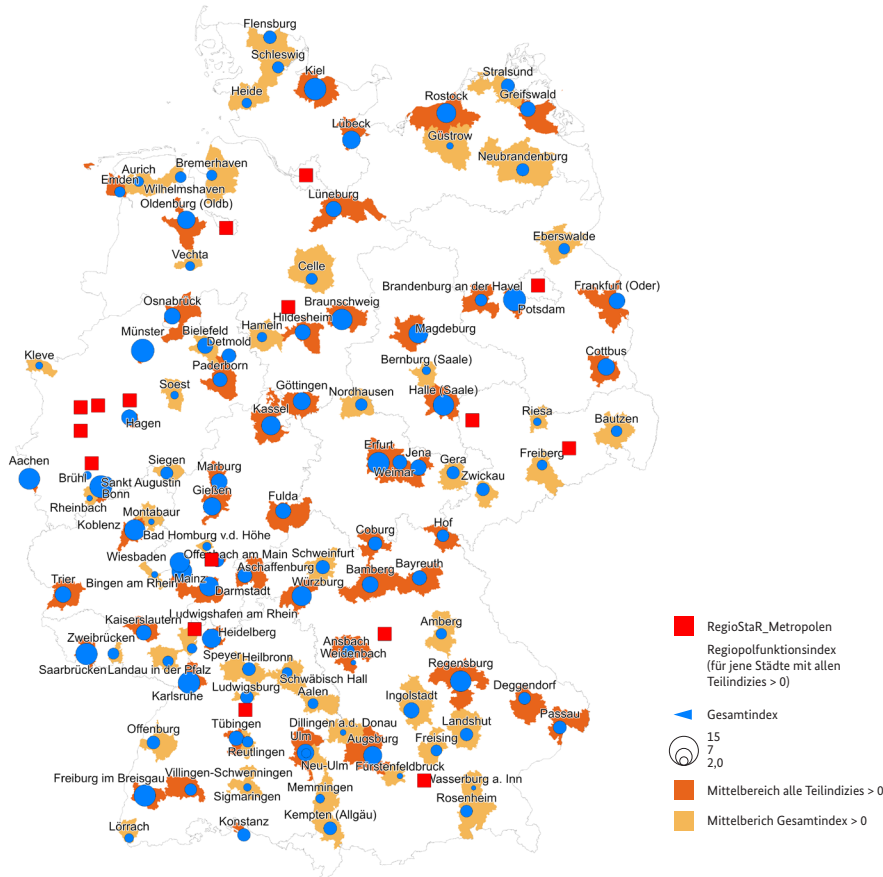
Dr. Thomas Terfrüchte
Begleitforschung des
Bundes

wobei kein Schwellenwert hinsichtlich der Bevölkerungszahl gesetzt wurde. Die vollständige Liste der Indikatoren und der Vorgehensweise kann der Präsentation in Anlage A1 entnommen werden.

Um das Gewichtungssystem der Indikatoren zu umgehen, wurde eine Hauptkomponentenanalyse angewendet. Im Rahmen der Hauptkomponentenanalyse wird geprüft, inwiefern die funktionspezifischen Merkmale untereinander korrelieren und sich eine latente Variable (interpretiert als Index) abzeichnet, die einen Großteil der Gesamtvarianz der einbezogenen Merkmale umfasst. Durch eine Verknüpfung der gewichteten neun Teilindizes der 10.994 Gemeinden konnte für jede Stadt ein Gesamtindex für Regiopolität gebildet werden.

Die deutschlandweiten empirischen Befunde wurden auf einer bundesweiten Karte abgebildet (Abb. 1). Dabei konnten 111 Städte identifiziert werden, bei denen alle neun Teilindizes überdurchschnittlich stark ausgeprägt sind. Ebenfalls dargestellt ist, ob die regiopolitane Bedeutung auch über den eigenen Mittelbereich (also das engere Umland) hinausragt. Eher auf ein kleineres Umland ausgerichtet sind etwa Kleve im Westen, Bautzen im Osten, Flensburg im Norden und Lörrach, Rosenheim und Kempten im Süden. Auf der anderen Seite gibt es Städte, deren gesamter Mittelbereich auch auf das Umland ausstrahlt. Hier sind gerade in der Mitte Deutschlands Kassel, Marburg, Gießen, Fulda, aber auch Richtung Thüringen, Erfurt, Jena, Weimar, Münster, Paderborn, Osnabrück, Trier, Würzburg usw. zu nennen.

Abb. 1: Empirische Befunde in der Übersicht
Quelle: Begleitforschung des Bundes 2022



- 16 Metropoliten gemäß RegioStaR-Typologie (BBSR)
- 111 Städte mit Gesamtindex und allen Teilindizes > 0
- davon alle mit Gesamtindex > 0 auf Mittelbereichsebene
- und 56 mit allen Teilindizes > 0 auf Mittelbereichsebene

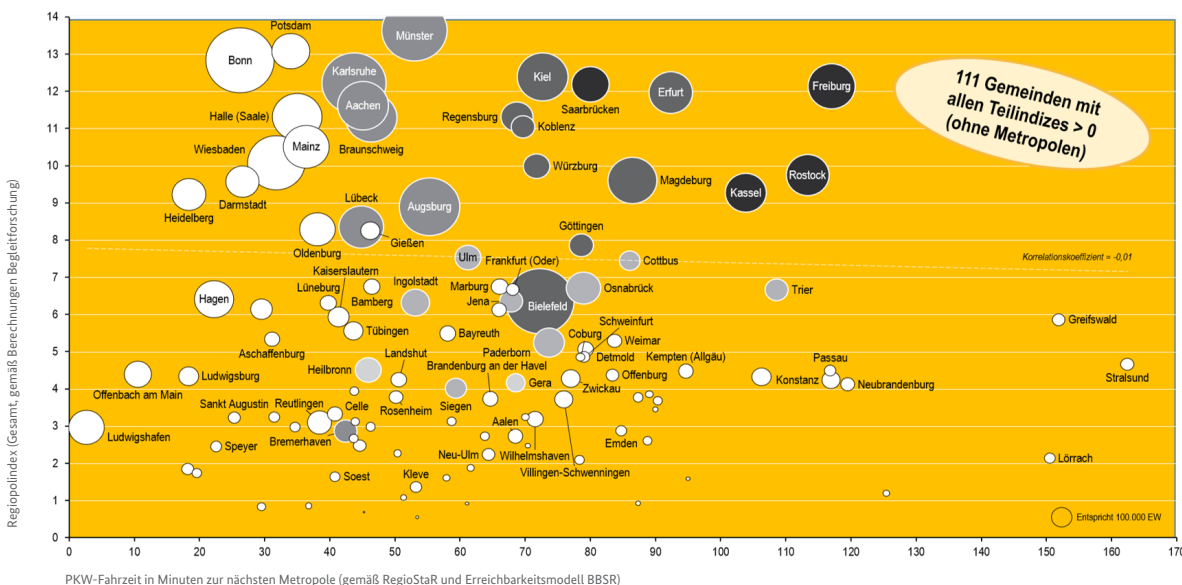
Die statistischen Befunde der Analysen zeigen, dass sich Städte mit überdurchschnittlich ausgeprägter Regiopolität überall in Deutschland, auch in unmittelbarer Nähe zu Metropolregionen, befinden. Bei der räumlichen Verteilung der 111 Städte konnten im südöstlichen Nordrhein-Westfalen, in Richtung Hessen, zwischen Hamburg und Berlin, im Dreieck Potsdam-Leipzig-Dresden und in einigen Grenzregionen Lücken identifiziert werden. Bei den Städten in der Grenzregion kann jedoch die Regiopolität gegebenen-

falls durch die Städte in Nachbarländern gewährleistet werden. Rund die Hälfte dieser 111 Städte weist einen Bedeutungsüberschuss über den eigenen Mittelbereich hinaus auf. Dabei handelt es sich mit Ausnahme von Detmold ausschließlich um Oberzentren.

Bei der räumlichen Verteilung kann beobachtet werden, dass die Städte mit hoher Regiopolität teilweise räumlich sehr stark konzentriert sind. Hieraus kann die Überlegung abgeleitet werden, ob es auch eine Funktionsteilung bei Regiopolen analog zum Zentrale-Ort-Konzept geben könnte.

Durch die Darstellung des Regiopolindex in dem Zusammenhang mit der PKW-Fahrzeit in Minuten zur nächsten Metropole (Abb. 2) wird besonders deutlich vor Augen geführt, dass es bei vergleichbarer Distanz zur Metropole und vergleichbarer Regiopolität, Städte gibt, die eine sehr unterschiedliche Bevölkerungszahl aufweisen. Es konnte durch die Ergebnisse der Begleitforschung Regiopolität auch bei Städten mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern festgestellt werden. Ebenso wurde deutlich, dass mit der wachsenden Entfernung zur nächsten Metropole die Regiopolität der Städte nicht zwangsläufig zunimmt.

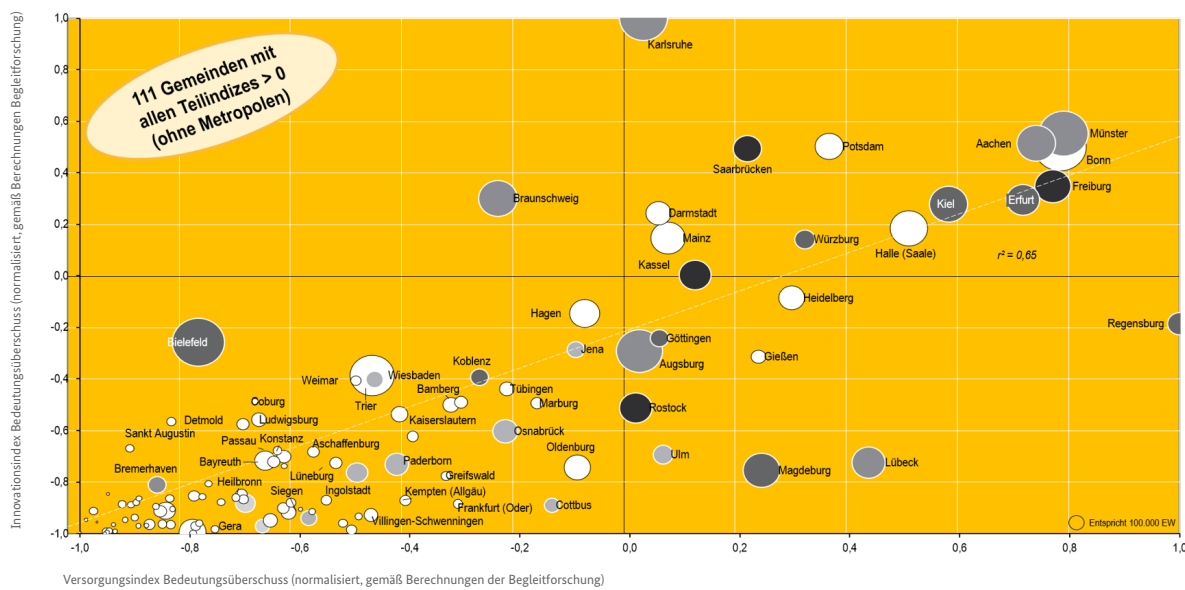
Abb. 2: Regiopolindex der Begleitforschung in Abhängigkeit zur nächsten Metropole
Quelle: Begleitforschung des Bundes 2022



Hinsichtlich der funktionalen Unterschiede zeigt sich ein differenziertes Bild. Bei der Versorgungsvielfalt sind es beispielsweise mit 1.540 Gemeinden weit mehr als die 111 Städte, die bzgl. dieses Teilindizes überdurchschnittlich sind. Bei der Innovationsvielfalt sind es 654 Gemeinden. Davon sind wiederum 171 Gemeinden (26 %) bei der Versorgungsvielfalt unterdurchschnittlich. Mit diesen Befunden kann festgestellt werden, dass es Innovations-Hubs gibt, die aber keine Versorgungsfunktion übernehmen. Bei der Betrachtung der Verteilung der Städte (Abb. 3) wird ersichtlich, dass die Skalierung in den unterschiedlichen Graustufen, die 2008 von Aring/Reuther über Distanz, Stadtgröße und Metropolitätsindex ermittelt wurde, in dem Streudiagramm keinem bestimmten Muster folgt. Dieses Bild deutet darauf hin, dass starke funktionale Unterschiede zwischen den Städten vorliegen.

Im Vergleich zu den empirischen Untersuchungen von Aring/Reuther (2008), die sich mit der Identifikation potenzieller Regiopolen beschäftigten, lag den bundesweiten empirischen Analysen die Messung der Regiopolität zugrunde und die Frage, was Regiopolen ausmacht. Für Großstädte außerhalb der Metropolregion zeigen sich in Abhängigkeit von Funktionalität und Distanz zu metropolitenen Kernen ähnliche Befunde

Abb. 3: Funktionale Unterschiede
 Quelle: Begleitforschung des Bundes 2022



wie in den Untersuchungen von Aring/Reuther (2008). Bei Einwohnerzahl und Distanz handelt es sich allerdings um Proxy-Indikatoren. Ein Zusammenhang zur tatsächlichen Funktionalität wird nur vermutet und konnte nicht nachgewiesen werden. Der vorliegende Befund zeigt darüber hinaus auch große funktionale Unterschiede bei vergleichbarer Einwohnerzahl. Beispielsweise ist nach den Untersuchungsergebnissen der Begleitforschung Münster deutlich funktionaler als Augsburg und Würzburg ist deutlich funktionaler als Paderborn, die aber jeweils vergleichbare Einwohnerzahlen haben und eine vergleichbare Distanz zur nächsten Metropole aufweisen.

Rückfragen und Anmerkungen

- **Wie sind die Flächen um die Regiopolen abgegrenzt?** Als Grundlage für die Raumabgrenzung wurden die BBSR-Mittelbereiche verwendet. Diese Abgrenzung bietet näherungsweise Hinweise zum Ausstrahlungspotenzial der Regiopolen im Gemeindegebiet und darüber hinaus.
- **Der Blick richtet sich ausschließlich auf die Dienstleistungen. Welche Rolle spielt der Arbeitsmarkt in seiner Gänze und in unterschiedlichen Sektoren im Hinblick auf die Identifikation von Regiopolen?** Der Arbeitsmarkt wurde nicht als Indikator zur Bewertung der Regiopolität verwendet. Aufgrund bestimmter Ausstattungsmerkmale wie Universitäten und hochrangige Unternehmen in den Städten, dominieren entsprechende Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern deren Arbeitsmarkt. Eine bestimmte Beschäftigtenstruktur qualifiziert aber eine Stadt nicht als Regiopol.
- **Inwieweit wurden die grenzüberschreitenden Verflechtungen berücksichtigt?** Statistisch konnten die grenzüberschreitenden Beziehungen nicht berücksichtigt werden. Die Analysen geben jedoch Hinweise auf Regionen, in denen es die Rolle der Nachbarstaaten zu untersuchen gilt.
- **Inwieweit spielt die Digitalisierung bei der Abbildung der Entfernung eine Rolle?** Die Digitalisierung spielt bei der Analyse keine Rolle, da die Hochleistungs-Internetverbindungen, die die Fahrzeiten ersetzen könnten, nicht berücksichtigt wurden. Bei der Abbildung der Entfernung wurde die Fahrzeit aus dem BBSR-Erreichbarkeitsmodell verwendet. Diese stellt die PKW-Fahrzeit zur nächsten Metropole dar.

- Gibt es über die quantitativen Indikatoren hinaus auch qualitative Ansätze/Indikatoren z.B. Standortqualitäten oder Bedeutung für regionale Identität/Verbundenheit? Die qualitativen Ansätze könnten Hinweise auf eine mögliche regionale Identität und Verbundenheit liefern, deren Berücksichtigung für die weiteren Analysen relevant sein könnte. Eine valide Messung dieser qualitativen Indikatoren ist derzeit allerdings nicht möglich.
- Wie stark sollten die Indikatoren "Mitglied im Regiopolenetzwerk", "Stadtratsbeschluss, Regiopole sein zu wollen" oder "Anerkennung als Regiopole im Landesentwicklungsprogramm" gewichtet werden? Die empirischen Analysen haben keine Aussagekraft über das tatsächliche Interesse der identifizierten Städte an der Regiopolität. Das Wechselspiel zwischen den empirischen Befunden und normativen Vorgaben wird während des Vortrags von Prof. Dr. Stefan Greiving näher erläutert.
- Verbindet sich mit dem empirischen Befund eine Dekonstruktion der Exklusivität der Regiopolen? Die empirischen Befunde zur Regiopolität bilden sich nicht anhand eines vorab abgestimmten Schwellenwerts, sondern anhand einer funktionalen Beschreibung der Städte. So können auch Städte, die den Schwellenwert nicht erreichen – z.B. unter 100.000 Einwohner haben –, aber die Funktionalität aufweisen, regiopolitan sein.

5) Regiopolen im Spannungsfeld von Raumordnungs- und regionaler Strukturpolitik

Im zweiten Teil der Veranstaltung erläuterte Prof. h.c. Dr. Johannes Weinand als Leiter der StadtForschungEntwicklung der Stadt Trier und Geschäftsführung der Projektträgerin des Modellvorhabens „Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland“ nach einer Einführung über die Zielsetzungen und die Entstehungsgeschichte des Modellvorhabens, anhand von Thesenblöcken die Spannungsfelder zwischen der Raumordnung und der regionalen Strukturpolitik. Ebenso schilderte er seine Erkenntnisse zu den Spannungsfeldern in der Entwicklung und Umsetzung von Regiopolen und Regiopolregionen.

Das Modellvorhaben umfasst vier Module, die es zu bearbeiten gilt. Die finale Zielsetzung dabei ist es, über konkrete Ziele regionsspezifische Leitprojekte zu entwickeln und diese in die Umsetzung zu führen. Infrastrukturentwicklungspolitik (IEP) bildet den zentralen Handlungsbereich des Modellvorhabens. Es gilt die Qualität und Quantität der Infrastrukturen in den Regiopolen zu erhalten, zu sanieren, zu erweitern oder aufzubauen. Dabei wurde jeder Regiopole und Regiopolregion ein Infrastrukturbereich zugeordnet. Für die nachhaltige Entwicklung und Umsetzung von Regiopolen ist dabei ein gutes Zukunftsmanagement einer der bedeutendsten Erfolgsfaktoren. Ebenfalls stellte Prof. h.c. Dr. Johannes Weinand einen Vorschlag zur Governance-Struktur der Regiopolregion Trier dar und wies auf eine notwendige Institutionalisierung der Konstruktion des Regiopole-Netzwerks hin, welche mit weiteren Ressourcen ausgestattet werden sollte.

Anschließend wurden Thesenpaare vorgestellt, die sowohl das grundsätzliche Spannungsfeld zwischen der Raumordnung und (regionaler) Strukturpolitik aufzeigen als auch sich spezifisch auf die Regiopolen beziehen. Die allgemeinen Spannungsfelder des Thesenblocks 1 sind „Überordnung der Raumordnung gegenüber (regionaler) Strukturpolitik“, „Nebeneinander von Raumordnung und regionaler Strukturpolitik“, „Konkurrenz zwischen Raumordnung und (regionaler) Strukturpolitik“ und „Zielsetzung: Arbeitsteilung, Konfliktminimierung, Planungsbeschleunigung und Investitionssicherheit“. Die den Spannungsfeldern zugrundeliegenden Friktionen sind dabei nicht zwangsläufig negativ zu verstehen, sondern können auch Potenziale aufzeigen, aus denen Vorteile für die Zusammenarbeit entstehen können. Die einzelnen Spannungsfelder und Thesenpaare werden in der beiliegenden Präsentation (A3) näher beleuchtet. Ebenfalls werden die (Leit)projekte in dem Bereich der Gesundheitsinfrastruktur vorgestellt.

Prof. h.c. Dr. Johannes Weinand
 Leiter der StadtForschung
 Entwicklung der Stadt
 Trier und Geschäftsführung
 der Projektträgerin
 des Modellvorhabens „Re-
 giopolen und Regiopolre-
 gionen für Deutschland“

Rückfragen und Anmerkungen

- **Was waren die Gründe, warum die übrigen 25 Städte sich nicht in das Netzwerk eingebracht haben?** Die Städte zeigten ein generelles Interesse, haben jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht die Bereitschaft gezeigt, einem Netzwerk beizutreten. Einige der Städte haben keinen Mehrwert in einer Positionierung als Regiopole erkannt. Ebenso konnten zum Teil keine personellen Ressourcen für eine Mitarbeit bereitgestellt werden. Letztendlich konnte ein Netzwerk mit sechs Städten gegründet werden, dem anschließend auch Koblenz und Würzburg beigetreten sind.
- Das dem Modellprojekt zugrundeliegende Netzwerk aus bisher acht Städten ist grundsätzlich offen für neue Mitglieder. Eine Vergrößerung des Netzwerks um weitere Regiopolen wäre für die Netzwerkarbeit und die Interessen der „Großstädte abseits der Metropolen“ sehr zu begrüßen.
- **Ist bezüglich der Thesenpaare grundsätzlich eine Tendenz eher zur Raumentwicklung herauszuhören?** Das Netzwerk orientiert sich mit dem Projekt stark in Richtung eines Mehrs an Entwicklungsperspektiven. Die Raumordnung bildet dabei die Grundlage und ist notwendig, um Entwicklungsprozesse auslösen zu können.
- Die vorgestellten Thesen bilden Entwicklungsperspektiven und sind nicht als Gegenthesen wahrzunehmen, sondern als Thesen, die nebeneinander betrachtet werden können.
- **Wie lässt sich ein spezifisch regiopolitaner Ansatz in den Leitprojekten des Netzwerks erkennen, der zu gleichwertigen Lebensbedingungen beiträgt?** Die Leitprojekte sollen zur Stärkung der bestehenden Infrastruktur beitragen und die Angebote in ländlichen Räumen ausbauen, damit die Bürgerinnen und Bürger über das Oberzentrum hinaus Dienstleistungen empfangen können. Die Projekte strahlen weit in die Region heraus und führen zur Weiterentwicklung und Erweiterung der Infrastruktur und zu einem Ausgleich der räumlichen Infrastrukturangebote. Für die Bürgerinnen und Bürger spielen die Begrifflichkeiten „Regiopole“ oder „Oberzentrum“ eine eher untergeordnete Rolle.
- Koblenz stellt klar, dass der Prozess, der sich in einem Entwicklungsstadium befindet, mit einer rechtlichen Dimension auszustatten ist. Aus dem allgemeinen Empfinden der Bürgerinnen und Bürger entsteht eine Abgrenzung der Region. Die Mitarbeit im Netzwerk soll daher handhabbar und rechtssicher in die gesamte Planung in der Region eingebracht werden. Durch die Pandemie und die weltwirtschaftliche Lage haben sich allerdings die prioritären Handlungsfelder verschoben und das Thema der Regiopolen und Regiopolregionen an Relevanz verloren.
- Frau Dr. Growe merkt bezugnehmend zu ihrem Vortrag an, dass sich das Verständnis von Regiopolen nur mit einem Blick auf die Regiopolregionen erfassen lässt, da die Bedeutung des Versorgungsüberschusses nur dann deutlich wird, wenn man die Rolle des Umlands einbezieht. Statt den Blick auf die Betrachtung der Kernstädte zu begrenzen, sollte der regionale Kontext miteinbezogen werden.

6) Regional Governance für Regiopolregionen

Prof. Dr. Wiechmann befasste sich in seinem Vortrag mit der Untersuchung der Kooperations- und Organisationsmöglichkeiten, die sich einer Regiopolregion als politisch verfasste Initiative bieten. Die Region wird dabei nicht analytisch abgegrenzt, sondern bezieht sich auf das, was regionalpolitisch gewollt ist. Aus Sicht der Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik spielt der regionale Ansatz eine große Rolle, da hierdurch neben der Kernstadt auch das Umland in seiner Fläche miteinbezogen wird. Der deskriptive Ansatz von Regional Governance beschreibt die Aufstellung der Region bezüglich der Strukturen und Prozesse und gewann in den letzten 20 Jahren an Bedeutung, da die neuen Kooperations- und Organisationsformen die stattfindenden Veränderungen ausdrücken. Insbesondere ist dabei die Rede von „Rescaling staatlichen Handelns“ –

**Prof. Dr. Thorsten
Wiechmann**
Begleitforschung des
Bundes

einer Verlagerung von Aufgaben auf andere Ebenen, in diesem Fall auf die nicht sehr stark institutionalisierte regionale Ebene. Dabei handelt es sich um ein sehr komplexes Steuerungssystem, in dem es die kollektive Handlungsfähigkeit und Handlungskoordination auf der überörtlichen Ebene zu koordinieren gilt. Die Handlungskoordinationen sind dabei in Mehrebenenverflechtungen eingebettet, die sowohl vertikal von den Kommunen bis hin zur Bundes- und europäischen Ebene, als auch horizontal zwischen den Akteurinnen und Akteuren der regionalen Ebene wirken.

Aus dem Begriffsverständnis von Regional Governance resultieren Fragen zu den beteiligten Akteuren, den Akteurskonstellationen und den institutionellen Arrangements. An dieser Stelle gilt es zu betonen, dass die Frage nach der Kooperations- und Organisationsform nicht unabhängig von den Inhalten betrachtet und nur aus dem Zweck und den jeweiligen Themen abgeleitet werden kann. Nachfolgend stellte Prof. Dr. Wiechmann die Prämissen vor, die die möglichen Grenzen einer allgemeinen Darstellung der Regional Governance in Regiopoleregionen aufzeigen:

Prämissen

- Der Schritt von der Regiopole, die als Großstadt schlagkräftig aufgestellt ist, zur Regiopoleregion erfordert ein situationsangepasstes Regional Governance-Arrangement.
- Eine Regiopoleregion kann als regionaler Handlungsraum um eine Regiopole nur durch den Einsatz adäquater Governance-Formen Effizienz und Effektivität ihrer Kooperation erhöhen und kollektive Handlungsfähigkeit sichern.
- Das grundlegende Set an Regional Governance-Optionen ist unabhängig vom Raumtyp (metropolitan, regiopolitan, ländlich etc.).
- Die Eignung bestimmter Governance-Arrangements ist an Kontext und Aufgaben gebunden – Form Follows Function.
- Eine stärkere Institutionalisierung einer Regiopoleregion ist nicht Voraussetzung für stadtreional abgestimmtes Handeln, sondern dessen Konsequenz.

Bei der Betrachtung der Verbreitung von Regional Governance-Arrangements lässt sich feststellen, dass sich in den letzten 20 Jahren ein sehr umfassendes Spektrum an Regional Governance-Arrangements entwickelt hat. Diese breite Vielfalt ist wiederum der Ausdruck des Rescalings und veränderter Steuerungsverständnisse. Den unterschiedlichen Ansätzen der Regionalentwicklung folgen eigene Lösungen der Regional Governance, die teilweise temporär sind und einer dynamischen Veränderung unterliegen.

Mit den zwei nachfolgenden beispielhaften Ansätzen wird versucht, eine Kategorisierung der unterschiedlichen Faktoren von Regional Governance vorzunehmen und diese in einen komplexeren Zusammenhang zu bringen.

Bei dem ersten Ansatz handelt es sich um die Arbeit von Joachim Blatter und Nico van der Heiden aus dem Jahr 2010, die eine Kategorisierung zu Regional-Governance-Mustern in deutschen Metropolregionen entwickelt haben. Die mehrdimensionale Typologie dient einem besseren Verständnis der Institutionen und Mechanismen zur regionalen Steuerung und geht von acht Idealtypen regionaler Kooperationen aus, die auf Basis von vier Handlungstypen und der strukturellen Logik der Kooperation entwickelt wurden. Die maximal institutionalisierte Kopplung bildet dabei den Idealtyp der hierarchischen Organisation, die in Form einer Regionalstadt umgesetzt werden kann. Das komplette Muster und die entsprechenden Kooperationsformen können in der Abb. 4 nachvollzogen werden. Bei der Zuteilung der Metropolregionen innerhalb dieses Musters ist festzustellen, dass diese sich sehr unterschiedlich positionieren und keine Konvergenz zu erkennen ist. Die Metropolregion Hannover hat eine feste Kopplung gewählt, diese gesetzlich verankert und wäre somit im Feld „hierarchische Organisationen“ anzusie-

deln. Die Metropolregion Hamburg hingegen ist mit ihrer lockeren Organisation, den Projekten und Förderfonds eher dem Bereich „Bewegungen“ zuzuordnen. Bei dem Versuch einer solchen Einordnung können die Governance-Arrangements durchaus mehrere dieser Felder umfassen, also komplexe Lösungen finden, die sich nicht nur auf eine Antwort beziehen, sondern unterschiedliche Governance-Arrangements in einer Region zugleich installieren. Auch wenn sich diese Arbeit auf Metropolregionen bezieht, kann vieles auf die Governance-Optionen in Regiopolregionen übertragen werden, weil dieses Instrumentenset durchaus in vergleichbarer Form zur Verfügung steht.

Abb. 4: Handlungstypen und Logiken regionaler Kooperation
Quelle: eigene Darstellung nach Blatter/van der Heiden 2010

<i>Handlungstyp</i>	Strukturelle Logik der Kooperation		Prozessuale Logik der regionalen Kooperation
	Feste Koppelung	Lose Koppelung	
Norm-orientiertes Handeln	Hierarchische Organisation Regionalstadt	Mehrebenensystem Stadt-Umland-Verband	Deduktion
Zweckrationales Handeln	Club Regionaler Zweckverband	Verhandlungssystem Rahmenvereinbarung	Evolution
Kommunikatives Handeln	Konsensorient. Dialog Regionalkonferenz	Diskursives Feld Regionale Allianzen	Konstruktion
Dramaturgisches Handeln	Vereinigung Marke(ting)-Gesellschaft	Bewegungen Reg. Leuchtturmprojekte	Induktion

Als zweites Beispiel dient der von Richard Feiock im Jahr 2009 entwickelte Ansatz des Institutional Collective Action Framework, der auch in Europa zunehmend wahrgenommen wird. Der Ansatz setzt an dem Problem des kollektiven Handelns in fragmentierten Governance-Konstellationen an. Der Fokus liegt dabei auf Externalitäten von individuellen Entscheidungen in fragmentierten Systemen. Dies bedeutet, dass Entscheidungen gewisse Auswirkungen auf Dritte nach sich ziehen – beispielweise haben die Entscheidungen von Ländern Auswirkungen auf das Handeln in den Kommunen oder Fachpolitiken. Dieses Muster dient als Hilfestellung zu der Frage, wie in einem fragmentierten System kollektives Handeln organisiert und sichergestellt werden kann und erlaubt, die Dilemmata solcher Organisationen kollektiver Handlungsfähigkeit im komplexen Mehrebenensystem zu analysieren und angepasste Lösungen zu finden. Das Muster beinhaltet unterschiedliche Governance-Mechanismen, die die Transaktionskosten definieren, die mit der Aufnahme oder Beendigung einer solchen Beziehung verbunden sind. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Mechanismen und der unterschiedlichen Risiken, die sie beherrschen, aber auch der unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Erwartungen, wird ersichtlich, dass verschiedene Mechanismen für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe bei bestimmten Risiken besser geeignet sind. Wenn das Risiko von Komplikationen zwischen den Kooperationspartnern sehr gering ist, lässt sich mit relativ geringen Kosten ein informelles Netzwerk wählen, was in dem Fall optimal wäre. Wenn aber das Risiko deutlich steigt, dass keine Einigung zwischen den Kooperationspartnern erzielt wird, dass einzelne Kosten bzw. Nutzen nicht im Konsens verteilt werden können, oder dass Akteure aussteigen bzw. ausfallen, dann braucht es stärker institutionalisierte Mechanismen.

Rückfragen und Anmerkungen

- Können Regiopole bei den neuen Herausforderungen der Klimaanpassung (blaugrüne-Strukturen/ Starkregen-/ Hitzeereignisse) und Decarbonisierung (Elektrizität/ Wärme) eine wichtige Rolle spielen? Wie könnte diese aussehen? Die Auswahl der behandelten Themen und Themenfelder der Regiopole ist die Frage der politischen Themensetzung und muss von den Regiopolen und Regiopolen eigenständig getroffen werden. Unstrittig ist, dass die Themen der Klimaanpassung in der Agenda auf allen Ebenen des Systems weit oben stehen sollten. Aus der Governance-Perspektive ist vor allem der Umkehrschluss wichtig: wenn man sich den Themen der Klimaanpassung und der Decarbonisierung annimmt, sollten die Governance-Arrangements diesen Themen entsprechen. Aus der Themensetzung können entsprechende Schlussfolgerungen für die angepasste Governance-Struktur geschlossen werden. Aufgrund dessen, dass bei den angesprochenen Themen ein großes Kooperationsrisiko besteht, eignet sich eher eine stärker institutionalisierte Form von Governance um eine Handlungsfähigkeit sicherzustellen.
- In Bezug auf Regional Governance ist möglicherweise ein Blick nach Finnland von Interesse. Dort wird in der Region Helsinki-Uusimaa von "Orchestration of the regional innovation ecosystem" gesprochen.

7) Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Raumordnung ziehen?

Prof. Dr. Stefan Greiving präsentierte seitens der Begleitforschung erste Schlussfolgerungen für die Raumordnung, die als Grundlage für Empfehlungen an die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern dienen sollen. Weitreichendere Empfehlungen für die Planungsebenen werden in dem Endbericht der Begleitforschung bzw. einer BBSR-Einzelpublikation formuliert.

Für ein bundesweit einheitliches Begriffsverständnis wird die Verwendung der Begriffe „Regiopole“, „Regiopolraum“ und „Regiopole“ vorgeschlagen. Dieser Dreiklang von Begriffen zeichnet sich auf Grundlage der empirischen Analysen und Überlegungen zu Regional Governance ab.

Regiopolen verstehen sich als „neuen“ Raumtyp der Raumordnungspolitik, weisen jedoch mit ihrem Entwicklungs- und Mitversorgungsauftrag keine grundlegend anderen Aufgaben als Metropolen und Oberzentren auf. Somit bildet das Regiopolenkonzept eine Art „Dazwischen-Konzept“, welches sich zwischen dem Zentrale-Orte-Konzept und den Metropolregionen positioniert. Ebenso ordnen sich die Regiopolen zwischen den MKRO-Leitbildern 1 „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ und 2 „Daseinsvorsorge sichern“ ein, da sie beide Handlungsaufträge gleichermaßen bedienen.

Innerhalb des Regiopolraums ist eine Binnendifferenzierung zu erkennen. Ein Regiopolraum lässt sich somit zu einem Mehrebenen-Modell ausgestalten, bei dem auf jeder Ebene andere Handlungsfelder und andere Akteure angesprochen werden. Das betrifft neben dem sogenannten „inneren Regiopolraum“ mit der Kernstadt und dem unmittelbaren Verflechtungsraum mit den ansässigen Versorgungseinrichtungen auch den „äußeren Regiopolraum“, innerhalb dessen und für den insbesondere Mitversorgungsfunktionen erbracht werden. Allerdings erbringen auch die „äußeren Regiopolräume“ Ökosystemdienstleistungen, von denen der „innere Regiopolraum“ profitiert und somit Leistungsempfänger ist. Das Ausmaß des Koordinations- und Abstimmungserfordernisses ist eng damit verbunden, ob es sich um leistungserbringende oder leistungsempfangende Teilräume handelt und lässt sich per se nicht definieren.

Prof. Dr. Stefan Greiving
Begleitforschung des Bundes

Regiopole: Oberzentren, die aufgrund ihrer funktionalen (Umland-) Bedeutung in den Bereichen Innovation, Versorgung und/oder Verwaltung eine besondere Bedeutung für die Regionalentwicklung und die Sicherung der Daseinsvorsorge besitzen

Regiopolraum: Ein empirisch beschreibbarer räumlicher Cluster von metropolitanen (Innovations) Funktionen und Versorgungsfunktionen um eine Regiopole

Für die weiteren raumordnungspolitischen Überlegungen sollte der Unterschied zwischen den Regiopolen als mögliche Hierarchiestufe im Zentrale-Orte-Konzept und der raumordnungspolitischen Würdigung durch mögliche Entschließungen der MKRO vor Augen geführt werden. Somit gibt es sowohl eine bundes- als auch landespolitische Implikation, letztere vor allem im Zusammenhang stehend mit Zentrale-Orte-Konzepten, deren Aufstellung die Aufgabe der Landesplanungen ist.

Das Leitbild 1 der MKRO behandelt zwar die Regiopolen, die Regiopolregionen hingegen werden nicht gewürdigt und somit bleibt der regiopolitane Gestaltungsraum außer Betracht. Hier gilt es, die Regiopolregionen raumordnungspolitisch in einer MKRO-Entscheidung zu würdigen, um damit die Bedeutung der raumordnerischen Zusammenarbeit hervorzuheben. Dabei soll die Funktion der Regiopolen als Ankerpunkte und die Innovationskomponente einbezogen werden. Genauso bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen den Kommunen in den Regiopolräumen, die Standorte regiopolitane Funktionen sind und über Potenziale für eine wirtschaftliche Entwicklung verfügen.

Das Zentrale-Orte Konzept umfasst neben den hierarchischen Festlegungen der Zentralen Orte ebenfalls eine Zuordnung der entsprechenden Mitversorgungsbereiche, die auch für Regiopolen im Sinne des Mitversorgungsauftrags relevant sind. Die Regiopolen werden zunehmend in den Zentrale-Orte-Konzepten der Landesentwicklungs- und Regionalpläne aufgenommen, was auch der Tatsache geschuldet ist, dass Regiopolen zugleich Zentrale Orte sind. Die Bildung einer eigenen Hierarchiestufe in der Landesplanung scheint unangebracht, jedoch sollten die besonderen Funktionen der Oberzentren, die über herausgehobene Innovations- und Mitversorgungspotenziale verfügen, in den Zentrale-Orte-Konzepten gewürdigt werden.

Bezüglich der Förderung von Regiopolen ist nicht eine Berücksichtigung bei einwohnerbezogenen Schlüsselzuweisungen, sondern eine zweckgebundene Zuweisung für regionalpolitische Vorhaben zu empfehlen. Zudem sollte über Förderpolitiken nachgedacht werden, die insbesondere auf strategisch ausgerichtete Konzepte zur Regionalentwicklung als Voraussetzung für die Vergabe von raumwirksamen Fördermitteln setzen.

Rückfragen und Anmerkungen

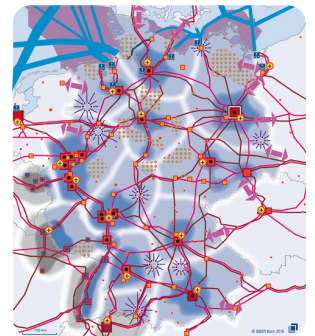
- **Wie kann die Landesentwicklungsplanung den Fachplanungen konkrete Maßstäbe für die Ausweisung von Regiopolen geben?** Formelle Ausweisungen unterliegen der Landesraumordnung und somit der Landesentwicklungsplanung. Es bedarf jedoch einer einheitlichen Methodik bei der Festlegung der Zentralen Orte, um diese besser nachvollziehen zu können. Die Bemerkung betrifft jedoch alle planerischen Hierarchiestufen gleichermaßen und spricht nicht gegen eine Würdigung von Regiopolität oder Metropolität bestimmter herausgehobener Mittel- oder Oberzentren, sondern bezieht sich auf die grundsätzliche Art und Weise, wie in Raumordnungsplänen Festlegungen erfolgen.
- Rostock hatte ehemals einen Regiopol-Bonus im Finanzausgleich.
- Alle EU-Ostsee-Interreg-Projektantragsformulare fragen ab, wie das beantragte Projekt in übergeordnete Strategien/Pläne eingeordnet ist, bzw. zuordenbar wäre. Da spielen Raumstrategien eine entscheidende Rolle, sei es die VASAB (Vision and Strategies Around the Baltic Sea), die BSR (Baltic Sea Region)-Strategie oder Landes- bzw. Regionalentwicklungspläne.

8) Ausblick

Die Begleitforschung wird zu Beginn des zweiten Quartals 2023 die abschließenden Auswertungen und Befunde in Form einer BBSR-Einzelpublikation zusammentragen und der Fachöffentlichkeit zugänglich machen. Die Abgabe des Endberichts der Begleitforschung Ende April 2023 stellt zugleich den Projektabschluss dar.

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

MKRO - Leitbild 1:
Wettbewerbsfähigkeit stärken



MKRO - Leitbild 2:
Daseinsvorsorge sichern

