

Herzlich willkommen!

2. Fachforum

Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland

ein Mehrwert für Regionen und ihre Städte!

Online-Konferenz am
10. November 2022
9:00 bis 12:30 Uhr

Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland aus Sicht des Bundes

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

Andrea Hartz, agl, Begleitforschung des Bundes



Auftraggeber

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat S III 1 Grundsatzangelegenheiten, Raumordnung, Raumentwicklung
Betreuung: Jens-Uwe Staats



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat RS 1 „Raumentwicklung“
Betreuung: Krzysztof Luzar

Begleitforschung des Bundes



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

In Kooperation mit

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

Programm

- 8:30 Uhr Eintreffen im Online-Konferenzraum
- 9:00 Uhr **Begrüßung und Einführung**
Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland aus Sicht des Bundes
Krzysztof Luzar, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Andrea Hartz, agl, Begleitforschung des Bundes
- 9:15 Uhr **Die Rolle der Regiopolen in der Wissensökonomie**
PD Dr. Anna Growe, Universität Freiburg
Madeleine Wagner, Universität Heidelberg
Rückfragen und Austausch
- 9:45 Uhr **Regiopolität im deutschlandweiten Vergleich**
Dr. Thomas Terfrüchte, Begleitforschung des Bundes
Rückfragen und Austausch
- 10:30 Uhr Pause

Programm

- 10:45 **Regiopolen im Spannungsfeld von Raumordnungs- und regionaler Strukturpolitik**
Prof. h.c. Dr. Johannes Weinand, StadtForschungEntwicklung der Stadt Trier
Rückfragen und Austausch
- 11:30 Uhr **Regional Governance für Regiopolregionen**
Prof. Dr. Thorsten Wiechmann, Begleitforschung des Bundes
Rückfragen und Austausch
- 12:00 Uhr **Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Raumordnung ziehen?**
Prof. Dr. Stefan Greiving, Begleitforschung des Bundes
Rückfragen und Austausch
- 12:25 Uhr **Fazit und Ausblick**
Jens-Uwe Staats, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
- 12:30 Uhr Ende der Veranstaltung

Die Rolle der Regiopolen in der Wissensökonomie

PD Dr. Anna Growe, Universität Freiburg

Madeleine Wagner, Universität Heidelberg

Regiopolität im deutschlandweiten Vergleich

Dr. Thomas Terfrüchte, Begleitforschung des Bundes

Was macht eine Regiopole aus? – Regiopolindizes

Gemeinden
(10.994)

Oberzentrale Versorgungsfunktion

Innovationsfunktion

Gesamtindex

1 (Aggregierte) Indikatoren „Versorgung“ <ul style="list-style-type: none">– Spezialisierte fachärztliche Versorgung– Gesonderte fachärztliche Versorgung– (Studierende an) Universitäten– (Studierende an) Fachhochschulen HAW– (Studierende an) Kunst- und Musikhochschulen– Krankenhäuser Maximalversorgung– Krankenhäuser der höheren Versorgungsstufen– Shoppingcenter– Kinosäle	2 (Aggregierte) Indikatoren „Behörden“ <ul style="list-style-type: none">– Fachgerichte– Landgerichte– Untere Bundesbehörden– Obergerichte– Landesober- und -mittelbehörden– Arbeitsagenturen– Obere und mittlere Bundesbehörden	3 (Aggregierte) Indikatoren „Innovation“ <ul style="list-style-type: none">– Wissenschaftliche Bibliotheken– Bundesforschungseinrichtungen– Fernverkehrsanbindung– Spezialbibliotheken– (Studierende an) Universitäten– (Studierende an) Fachhochschulen HAW– (Studierende an) Kunst- und Musikhochschulen– TOP Banken– TOP Versicherungen– TOP größte Unternehmen– TOP innovative Unternehmen – Bindungskoeffizient (gerechnet auf die ROR)
1 <ul style="list-style-type: none">→ Versorgungsindex (wieviel Angebot gibt es in der Gemeinde als absolute Größen?) >> Hauptkomponentenanalyse >> Teilindex 1a (z-standardisierte Werte)→ Versorgungsvielfalt (welche Art von Angebot gibt es in der Gemeinde – ja/nein?) >> Hauptkomponentenanalyse >> Teilindex 1b (z-standardisierte Werte)→ Bedeutungsüberschuss „Versorgung“ (gemittelter Angebotsüberschuss der Gemeinde): pro (aggregiertem) Indikator berechnet bezogen auf den bevölkerungsgewichteten Mittelwert >> Hauptkomponentenanalyse >> Teilindex 1c (z-standardisierte Werte)	2 <ul style="list-style-type: none">→ Behördenindex >> Teilindex 2a→ Behördenvielfalt >> Teilindex 2b→ Bedeutungsüberschuss „Behörden“ >> Teilindex 2c	3 <ul style="list-style-type: none">→ Innovationsindex >> Teilindex 3a→ Innovationsvielfalt >> Teilindex 3b→ Bedeutungsüberschuss „Innovation“ >> Teilindex 3c

- BKG POI Bund 12/2021, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2022),
Datenquellen: https://sg.geodatenzentrum.de/web_public/Datenquellen_POI-Bund.pdf
- BBSR INKAR 2021, © 2021 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit 06/2021, © Bundesagentur für Arbeit (2022)
- Eigene Recherchen durch agl 07/2021 (Datenquellen: www.top100.de, www.cio.de/top500)

- 1 → **9 Teilindizes** >> Hauptkomponentenanalyse >> **Gesamtindex Regiopolität** (z-standardisierte Werte für alle Gemeinden) >> **877 Gemeinden über 0-Wert**
- 2 → Anwendung des Kriteriums **„Erreichung überdurchschnittlicher Werte in allen Teilindizes“** >> **122 Gemeinden** (inkl. aller Netzwerk-Partner)
- 3 → **Ausschluss Metropolen** >> RegioStar-Typologie „Metropole“ >> 11 Metropolen der 122 Gemeinden von Schritt 2 >> **111 Gemeinden**
- 4 → Wie verfahren mit den 12 „Großstädten in metropolitanen Stadtregionen“ der RegioStar-Typologie innerhalb der Liste der 122 Gemeinden von Schritt 2?

Die Methode Hauptkomponentenanalyse

Ausgangspunkt

- (Aggregierte) Rohindikatoren (z. B. Obere Bundesbehörden, Krankenhäuser der höheren Versorgungsstufen, usw.) oder aggregierte Indizes (z. B. die hier vorliegenden 9 Teilindizes)
- Ggf. z-Standardisierung als Zwischenschritt
- „Gewichtungsproblem“

Korrelative Verknüpfung

- Entspricht einem additiv gewichteten Index ohne (!) vorab definierte/vorgegebene Gewichte
- Die Gewichtung ist ein Teilergebnis der räumlich-sachlichen Interkorrelation (→ Faktorladungen)
- Ein Indikator bekommt ein umso höheres Gewicht, je stärker das räumliche Standortmuster mit der Gesamtvarianz der Grundgesamtheit korreliert (er ist dann „typisch“)
- Geringe Gewichte bekommen Indikatoren, deren Standortmuster statistisch weitgehend unabhängig von der Grundgesamtheit ist („atypische“ Standortmuster aufgrund zu hoher oder zu geringer Häufigkeit oder bei vergleichbarer Häufigkeit abweichend von der Grundgesamtheit)

Beispiel
Gesamtindex
Regiopolitität

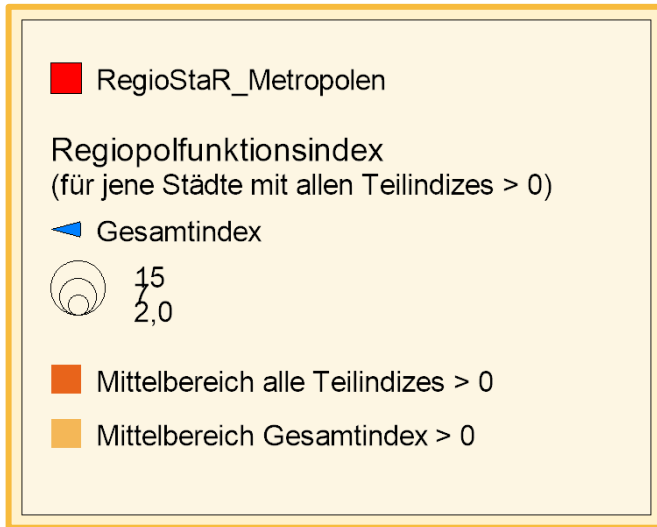
Indikator	Faktorladung/ Gewicht
Behördenindex	0,960
Versorgungsindex (BÜ)	0,931
Innovationsindex	0,917
Innovationsvielfalt	0,917
Versorgungsindex	0,907
Behördenvielfalt	0,891
Innovationsindex (BÜ)	0,878
Versorgungsvielfalt	0,845
Behördenindex (BÜ)	0,536



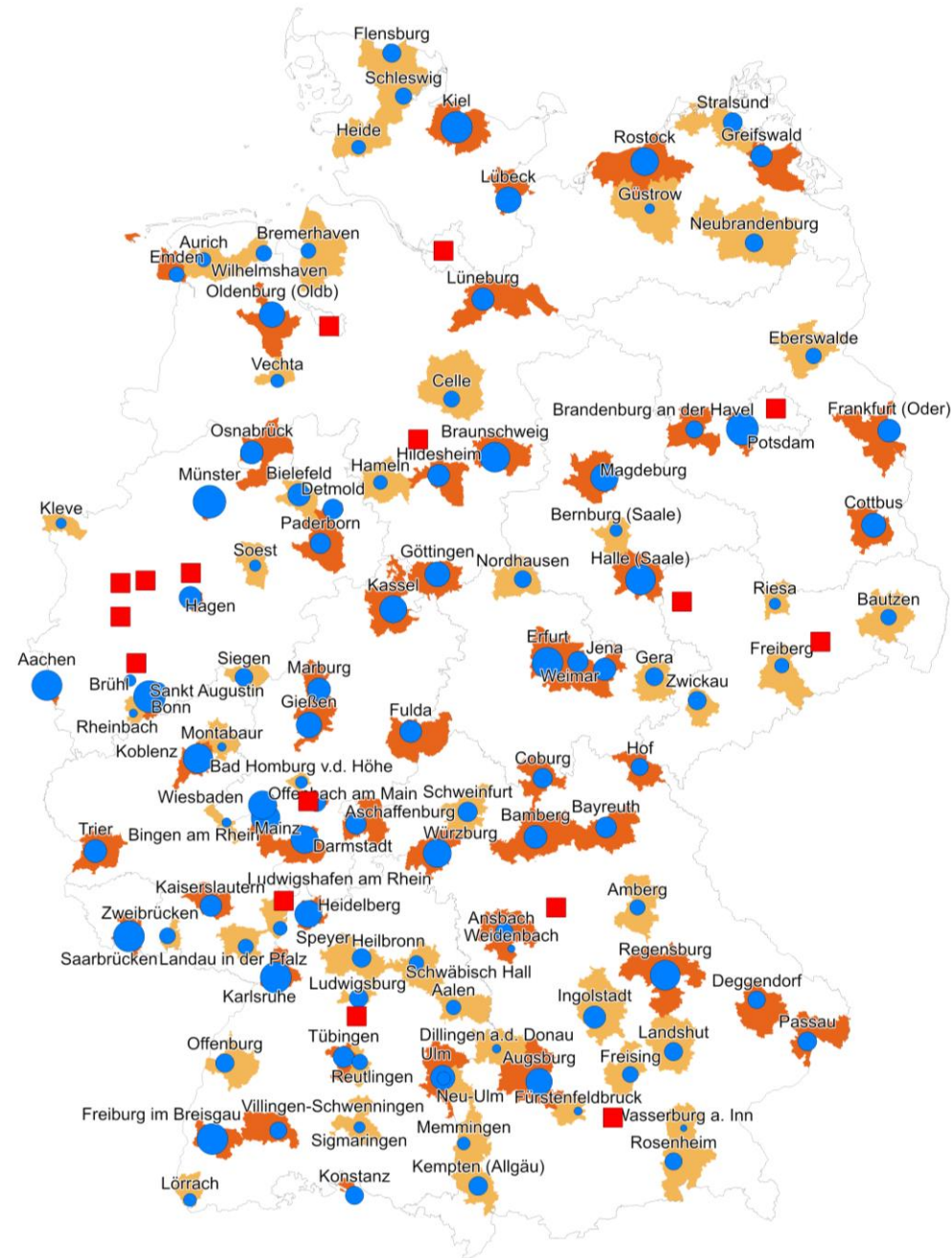
Stadt	Indexwert
A	+ 1,3
B	+ 0,7
...	...
C	0,0
D	- 0,3
...	

BÜ=Bedeutungsüberschuss/absolutes Mitversorgungspotenzial

Empirische Befunde in der Übersicht



- 16 Metropolen 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

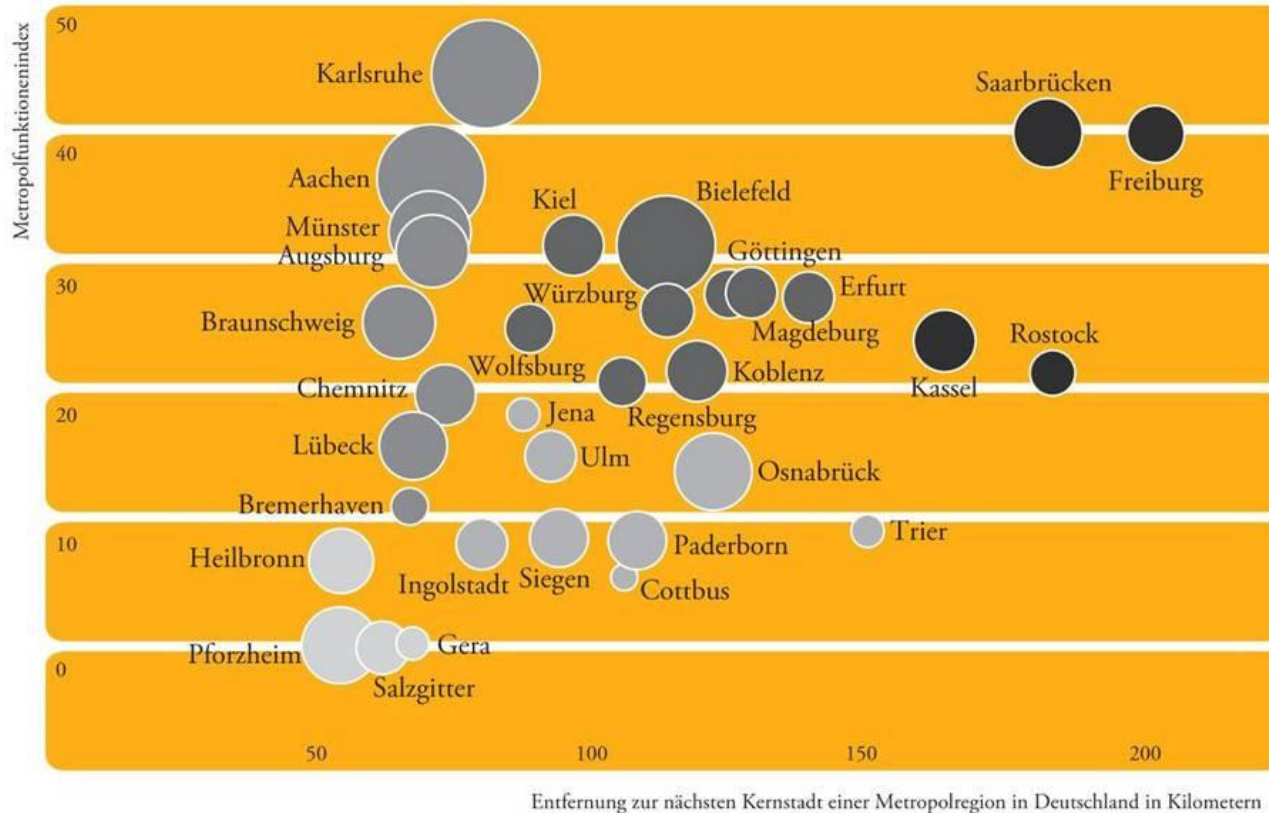


Statistische Befunde

- Städte mit überdurchschnittlich ausgeprägter „**Regiopolitität**“ (*Gesamtindex und (!) alle Teilindizes überdurchschnittlich im deutschlandweiten Vergleich*) finden sich **überall in Deutschland**, auch in unmittelbarer Nähe bzw. innerhalb der Metropolregionen
- Oberzentren (87 von 111) dominieren, aber **auch 23 Mittelzentren**
- Städte weisen meist mind. 20 Tsd. EW auf (Median rund 70 Tsd. EW)
- Rund **die Hälfte der 111 Städte** zeigen „**Bedeutungsüberschuss**“ **über** den eigenen **Mittelbereich** hinaus (größerer Verflechtungsbereich)
 - durchweg Oberzentren mit Ausnahme Detmold
 - meist mind. 40 Tsd. EW (Median rund 120 Tsd. EW)

Räumliche Muster

- Größere „Lücken“ insb. zwischen Hamburg und Berlin, Dreieck Potsdam/Leipzig/Dresden und in einigen Grenzregionen
 - Teilweise liegen Städte mit hoher **Regiopolitität räumlich (sehr) nah beieinander** (z. B. Reutlingen/Tübingen, Erfurt/Weimar/Jena, Marburg/Gießen)
- Funktionsteilung analog zum Zentrale-Orte-Konzept
- oder sie liegen **innerhalb eines oberzentralen Verflechtungsbereichs** (hier hilfswise Raumordnungsregionen) (z. B. Greifswald/Stralsund, Emden/Aurich/Wilhelmshafen)
- Polyzentrale Regiopolregionen analog zu Metropolregionen



Aring/Reuther 2008: 25

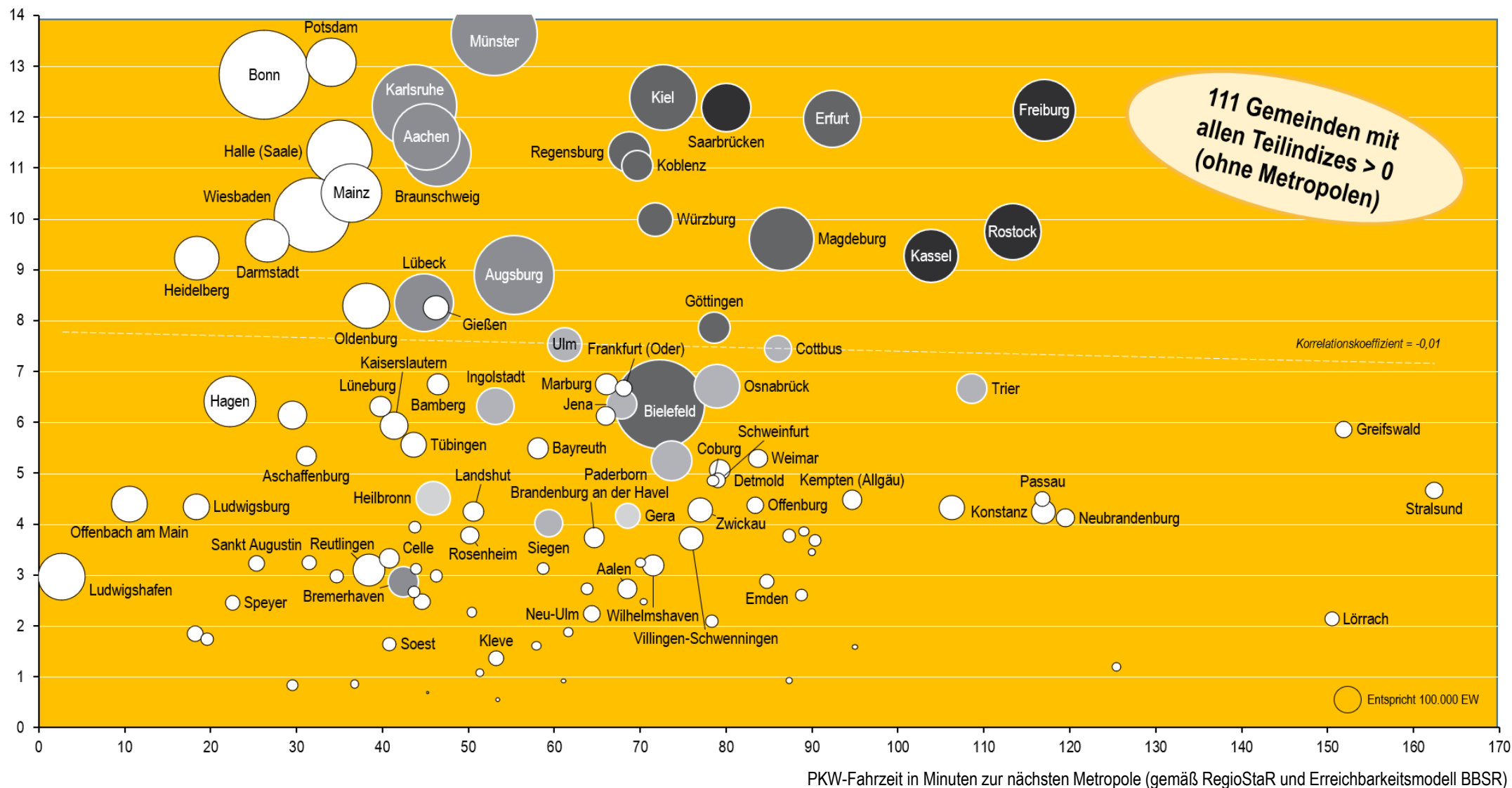
Welche kleinen Großstädte können die Rolle von Regiopolen wahrnehmen?

- Empirische Untersuchung von Aring/Reuther (2008) zur Identifikation potenzieller Regiopolen
- „Das .. legt die Frage nahe, ob neben den metropolitanen Kernen gegebenenfalls auch die **kleineren Großstädte** in den Metropolregionen oder auch in den nicht minder großen Zwischenräumen spezifische Rollen für **Wachstum und Innovation** übernehmen können und wie weit diese dann ausstrahlen.“ (ebd.: 11)
- 33 der 82 deutschen Großstädte liegen außerhalb metropolitaner Verdichtungsräume
- In Abhängigkeit von der
 - Distanz zur nächsten Kernstadt einer Metropolregion,
 - dem regionalen Bevölkerungspotenzial und
 - dem BBSR-Metropolfunktionenindex

wurden 29 mögliche Regiopolen in vier Gruppen identifiziert (mit ca. 6 bzw. 13 Mio. Ew. in den Städten bzw. Stadtregionen)

... und zurück in die Gegenwart

Regiopolindex (Gesamt, gemäß Berechnungen Begleitforschung)



Gemeinsamkeiten und Unterschiede

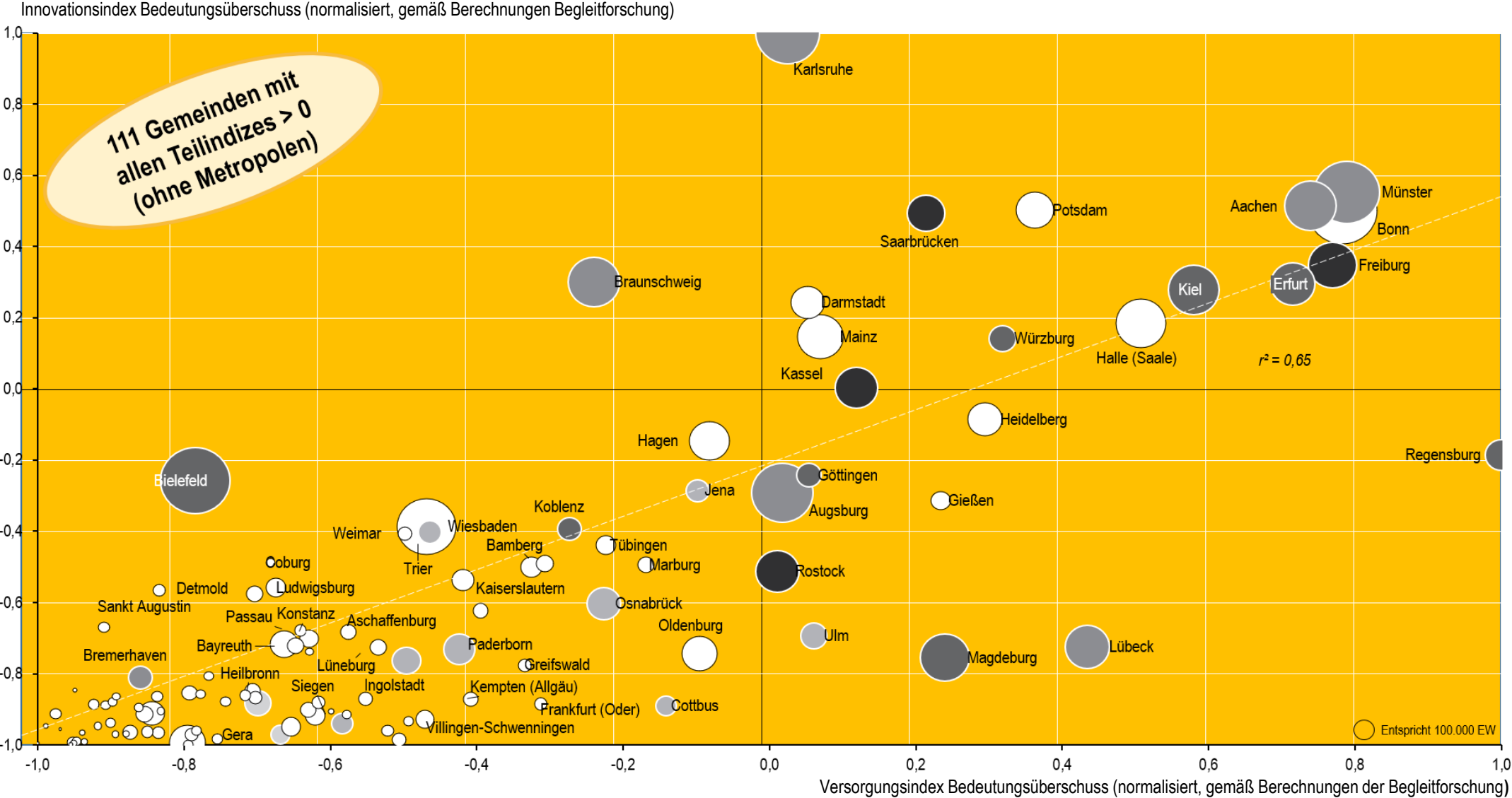
- Für **Großstädte außerhalb der Metropolregionen** (notwendige Kriterien bei Aring/Reuther) zeigen sich **ähnliche Befunde in Abhängigkeit von Funktionalität und Distanz** zu metropolitanen Kernen (Übergänge Graustufen zu schwarz im Diagramm)
- Aber: **Einwohnerzahl und Distanz sind sog. Proxy-Indikatoren**, ein Zusammenhang zur Funktionalität wird lediglich vermutet
- Vorliegende Befunde zeigen
 - **keinen Zusammenhang zwischen Distanz und Regiopolität**
 - große funktionale Unterschiede bei vergleichbarer EW-Zahl und vergleichbarer Distanz (z. B. Münster > Augsburg oder Würzburg > Paderborn) bzw.
 - vergleichbare Funktionalität trotz großer Größenunterschiede und vergleichbarer Distanz (z. B. Bielefeld, Jena, Marburg)
- Werfen die Frage nach dem **Umgang mit größeren Städten in Metropolregionen** auf (z. B. Reutlingen/Tübingen, Heidelberg, Oldenburg)

Typen vs. Ranking

- Es besteht **einerseits ein großer statistischer Zusammenhang** hinsichtlich der Ausprägung der **neun Teilindizes** (daher auch Bildung des Gesamtindex möglich)
- Andererseits bestehen auch **funktionale Differenzierungen** (bspw. Versorgungsvielfalt 1.540 Gemeinden überdurchschnittlich, Innovationsvielfalt 654 Gemeinden, davon 171 (26 %) aber bei Versorgungsvielfalt unterdurchschnittlich im bundesweiten Vergleich)
- Über die Teilindizes können auch funktionale **Unterschiede innerhalb der Gruppe der 111 Städte mit „multifunktionaler“ Regiopolität** hervorgehoben werden
- Je nach Kombination der Indizes ergeben sich unterschiedliche Muster im Streudiagramm, die mitunter stark vom Gesamtindex abweichen

→ Perspektive auf Regiopoltypen

Ein Blick auf funktionale Unterschiede



Pause – um 10:45 Uhr geht es weiter



Bundesministerium
für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen



Region gestalten

2. Fachforum

Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland

ein Mehrwert für Regionen und ihre Städte

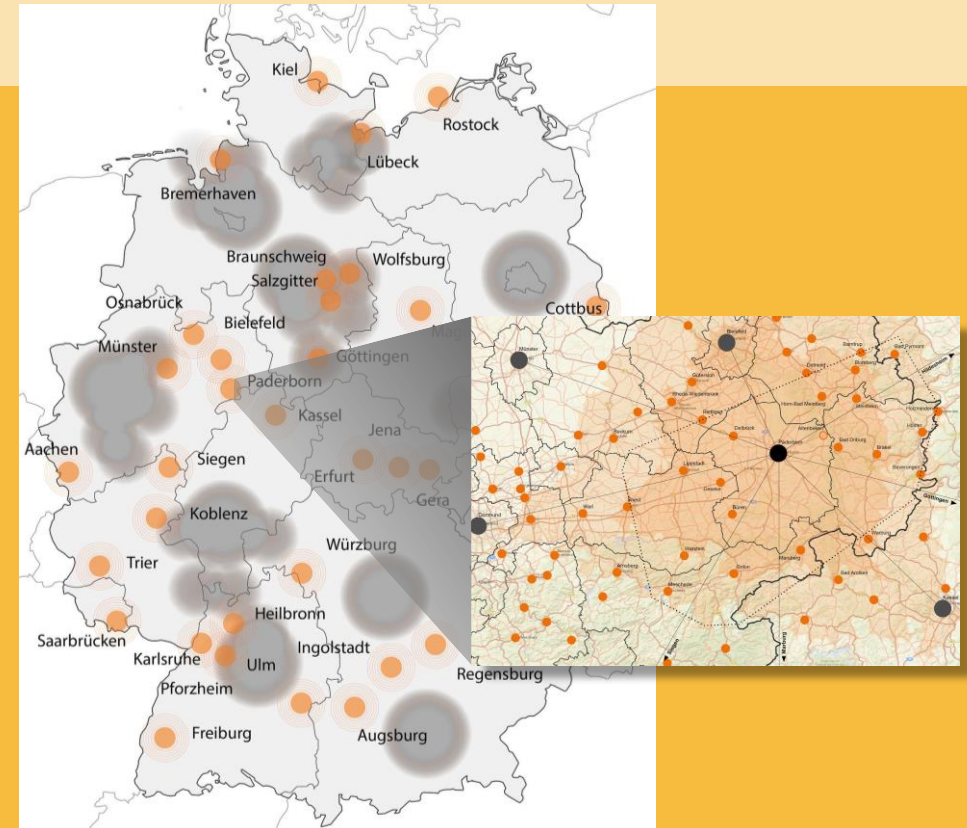
Ein Modellvorhaben im BMWBSB-
Programm *Region gestalten*
im Rahmen des Bundesprogramms
Ländliche Entwicklung

Regiopolen im Spannungsfeld von Raumordnungs- und regionaler Strukturpolitik

Prof. h.c. Dr. Johannes Weinand, StadtForschungEntwicklung der Stadt Trier

Regional Governance für Regiopolregionen

Prof. Dr. Thorsten Wiechmann,
Begleitforschung des Bundes



Zum Begriff Regional Governance

Regional Governance umfasst **Strukturen** und **Prozesse** zur absichtsvollen Regelung kollektiver Fragen der überörtlichen Entwicklung.

Die Arrangements umfassen **Akteure**, **Akteurskonstellationen** und **Institutionen** in einer Region.

(nach Benz 2001 und Fürst et al. 2006)

- Ausdruck des **Rescaling** staatlichen Handelns und des Aufkommens neuer Steuerungsansätze in vielen Ländern
- Überörtliche Handlungskoordination eingebettet in eine **Mehrebenenverflechtung**
- Vielfalt an Begriffsverwendungen (normativ versus deskriptiv)
- Bislang keine spezifische Debatte zu **Regiopolregionen**
- Welche Fragen stellen sich?
 - Zweck und Thema
 - Akteure
 - Akteurskonstellationen
 - Institutionelles Arrangement
 - Prozessmanagement
 - situativer Kontext

Prämissen

- Der Schritt von der **Regiopole**, die als Großstadt schlagkräftig aufgestellt ist, zur **Regiopolregion** erfordert ein situationsangepasstes **Regional Governance-Arrangement**.
- Eine Regiopolregion 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 Regiopolregion ist **nicht Voraussetzung** für stadtreional abgestimmtes Handeln, **sondern** dessen **Konsequenz**.

Verbreitung von Regional Governance

<i>Regionale Entwicklungsansatz</i>	<i>Beispiele</i>
Regionale Selbstverwaltung	Verband Region Stuttgart Region Hannover
Entwicklungsorientierte Regionalplanung	Kooperationsraum Bodensee-Oberschwaben Regierungsbezirk Düsseldorf
Regionale Entwicklungskonzepte (REK)	REK Weserbergland RHK Grüner Ring Leipzig
Regionalkonferenz	Regionalkonferenz Mecklenburgische Seenplatte Raumordnungskonferenz Bremen / Niedersachsen
Regionalmanagement	Regionalmanagement Nordhessen REGINA Landkreis Neumarkt
Regionalmarketing	Oberfranken offensiv OstWestfalenLippe Marketing
Metropolregion	Metropolregion Hamburg Metropolregion Nürnberg
Städtenetz	Technologie-Region K.E.R.N. Städtering Zwolle – Emsland
Interkommunale Kooperation	Regionaler Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau
Regionale Agenda 21	Großraum Braunschweig Region Starkenburg
Regionale Events / Festivals	EXPO Hannover Regionale „Bergische Expo 2006“
Internationale Bauausstellung (IBA)	IBA Emscher Park IBA Fürst-Pückler-Land
Euroregion (INTERREG)	Regio PAMINA Euregio Egrensis
LEADER-Region	Aller-Leine-Tal LEADER+ Region Südschwarzwald
Integriertes ländl. Entwicklungskonzept (ILEK)	ILEK Anhalt ILEK Südsiegerland
Regionalpark	Regionalpark Rhein-Main Regionalpark Barnimer Feldmark
Großschutzgebietsmanagement	Biosphärenreservat Rhön Biosphärenreservat Schaalsee

- **Zunehmende Verbreitung von Regional Governance-Arrangements**
 - Raumordnung, insb. Metropolregionen
 - Regionalpolitik, Regionale Strukturpolitik
 - EU-Fonds (insb. LEADER, INTERREG)
 - Modellvorhaben und Wettbewerbe des Bundes
 - Regionale Events, Schutzgebiete, Regionalparks, etc. pp.

- **Kriterien der Kategorisierung**
 - formell ↔ informell (Fürst 1994)
 - sektoral-spezialisiert ↔ querschnittsor.-integrativ (Danielzyk 1999)
 - direkte ↔ indirekte Finanzierung (Heinz 2000)
 - Government ↔ Governance (Benz 2001)
 - bottom-up ↔ top-down (Behrens et al. 2002)
 - feste ↔ lose Koppelung (Mayntz 1993, Scharpf 2000)

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

Quelle: Blatter / van der Heiden 2010

Governance Muster in deutschen Metropolregionen

Handlungstypen und Logiken regionaler Kooperation (Blatter / van der Heiden 2010)

- Mehrdimensionale Typologie von Governance-Formen für ein besseres Verständnis der Institutionen und Mechanismen zur regionalen Steuerung
- **8 Idealtypen** auf Basis von
 - 4 **Handlungstypen** nach Weber/Habermas
 - Unterscheidung von **fester & loser Kopplung**
- Metropolregionen entwickelten sehr unterschiedliche Governance-Landschaften
- Es gibt **keine Konvergenz** der Strukturen regionaler Zusammenarbeit in deutschen Metropolregionen
- neuere Governance-Formen beruhen stärker auf kommunikativem und dramaturgischem Handeln

Handlungstypen und Logiken regionaler Kooperation

Handlungstyp	Strukturelle Logik der Kooperation		Prozessuale Logik der regionalen Kooperation
	Feste Koppelung	Lose Koppelung	
Norm-orientiertes Handeln	Hannover	Stuttgart, Umlandverband	Deduktion
Zweckrationales Handeln	Club Regionaler Zweckverband	Stuttgart, Unternehmensvereinbarung	Evolution
Kommunikatives Handeln	Konsens, Dialog, Resonanz	Bremen, Multiple Allianzen	Konstruktion
Dramaturgisches Handeln	Marke(ting-Gesellschaft)	Hamburg, Bewegungen, Sturm-...e	Induktion

Quelle: Blatter / van der Heiden 2010

Governance Muster in deutschen Metropolregionen

Handlungstypen und Logiken regionaler Kooperation (Blatter / van der Heiden 2010)

- Mehrdimensionale Typologie von Governance-Formen für ein besseres Verständnis der Institutionen und Mechanismen zur regionalen Steuerung
- **8 Idealtypen** auf Basis von
 - 4 **Handlungstypen** nach Weber/Habermas
 - Unterscheidung von **fester & loser Kopplung**
- Metropolregionen entwickelten sehr unterschiedliche Governance-Landschaften
- Es gibt **keine Konvergenz** der Strukturen regionaler Zusammenarbeit in deutschen Metropolregionen
- neuere Governance-Formen beruhen stärker auf kommunikativem und dramaturgischem Handeln

Umfassend Komplex / Kollektiv	Multiplexe selbstorganisierende Systeme 7	Regionalentwicklungs- gesellschaft / Metropolitan Planning Organization 8	Regionale Gebietskörper- schaften 9	Extern verordnete Gebietskörperschaft/ Annexion 12
Intermediär / Multilateral	Arbeitsgruppen 4	Partnerschaften / multilaterale interkommunale Vereinbarungen 5	Mehrzweck- verbände 6	Verordnetes Netzwerk 11
Enges Einzelthema / Bilateral	Informelle Netzwerke 1	Service-Verträge 2	Zweckverbände 3	Verordnete Mandats- vereinbarungen 10
	Einbettung	Verträge	Delegierte Kompetenz	Verordnete Kompetenz

Quelle: Feiock 2013 (eigene Übersetzung)

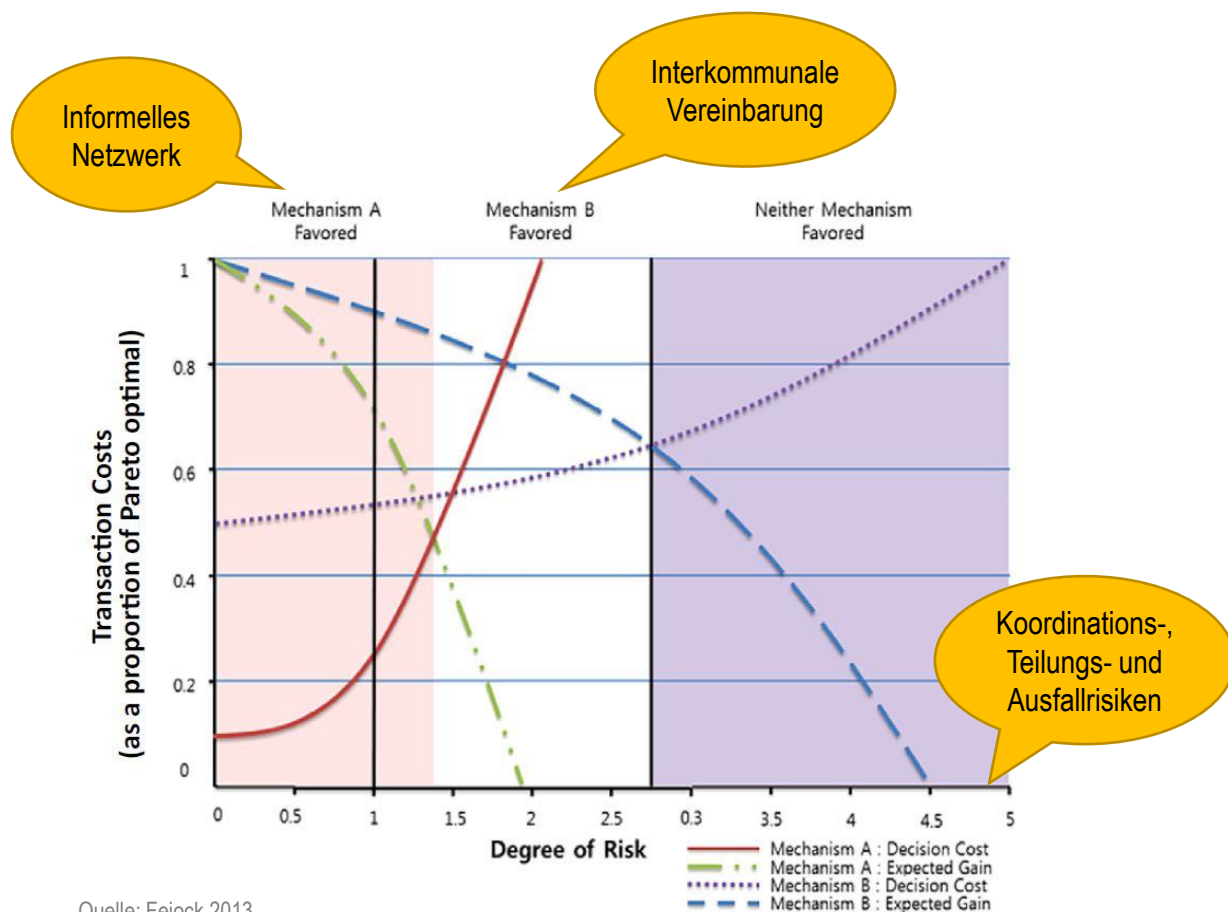
Der von Feiock entwickelte ICA Ansatz vereint Elemente der Theorie kollektiven Handelns, der Transaktionskostenökonomie, der sozialen Netzwerktheorie. Er erlaubt einen neuen Blick auf die Dilemmata regionaler Kooperation in komplexen Mehr-Ebenen-Systemen.

Regional Governance als kollektives Handeln

Institutional Collective Action Framework (ICA) (Feiock 2009)

- Fragmentierung interdependenter politischer Einheiten: **Problem kollektiven Handelns**
- Fokus auf **Externalitäten** von individuellen Entscheidungen in fragmentierten Systemen
- Annahme: Entscheidung über Kooperationsart hängt von dem antizipierten **Kooperationsrisiko** sowie der erwarteten **Kosten-Nutzen-Relation** ab
- Fähigkeit zu strategischem Handeln setzt eine doppelte Integrationsleistung voraus:
 - Integration der divergierenden Präferenzen** der Mitglieder
 - Mechanismus**, der Entscheidungen **über Politikfelder** und **Zuständigkeitsbereiche** hinweg übergreifend integriert.

Institutional Collective Action Framework



Quelle: Feiock 2013

Da die Kosten bei geringerem Risiko für Mechanismus A so viel geringer sind als für B, würde A gegenüber B bevorzugt werden, bis die Nettorenditen gleich sind. Steigen die Risiken, steigen auch die Kosten, formellere Beziehungen bleiben aber wirksam.

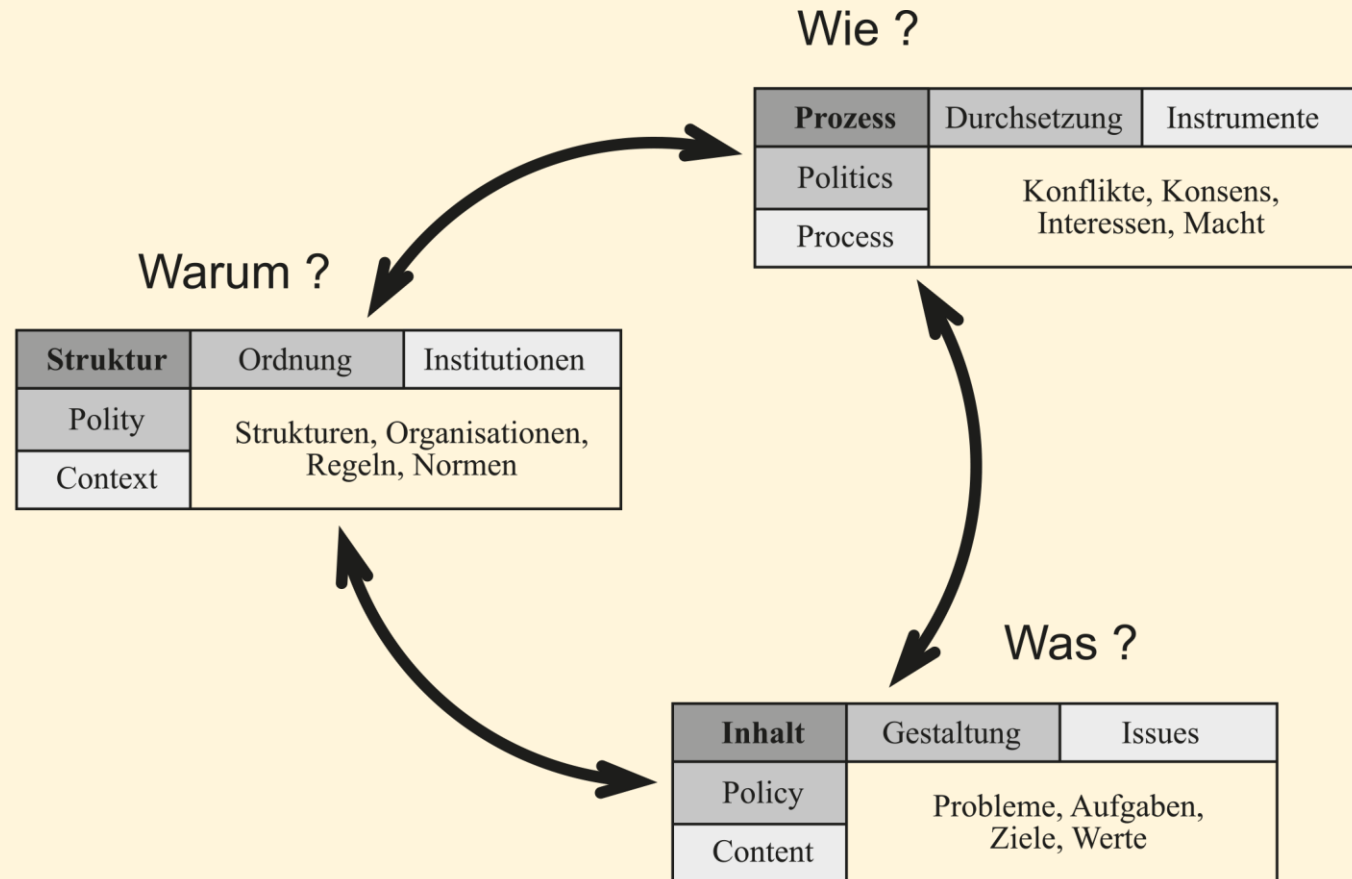
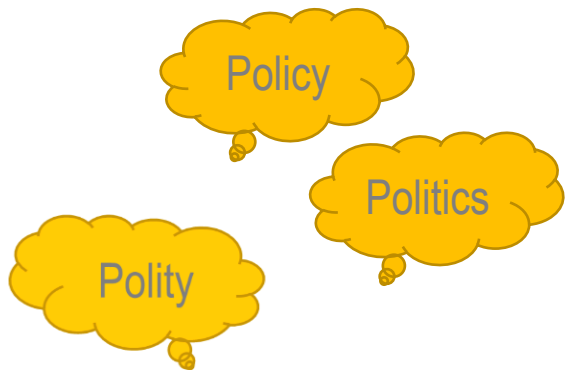
Regional Governance als kollektives Handeln

Institutional Collective Action Framework (ICA) (Feiock 2009)

- Fragmentierung interdependenter politischer Einheiten: **Problem kollektiven Handelns**
- Fokus auf **Externalitäten** von individuellen Entscheidungen in fragmentierten Systemen
- Annahme: Entscheidung über Kooperationsart hängt von dem antizipierten **Kooperationsrisiko** sowie der erwarteten **Kosten-Nutzen-Relation** ab
- Fähigkeit zu strategischem Handeln setzt eine doppelte Integrationsleistung voraus:
 - Integration der divergierenden Präferenzen** der Mitglieder
 - Mechanismus**, der Entscheidungen **über Politikfelder** und **Zuständigkeitsbereiche** hinweg übergreifend integriert.

Struktur – Inhalt – Prozess

Warum gibt es im Englischen 3 Wörter für „Politik“?



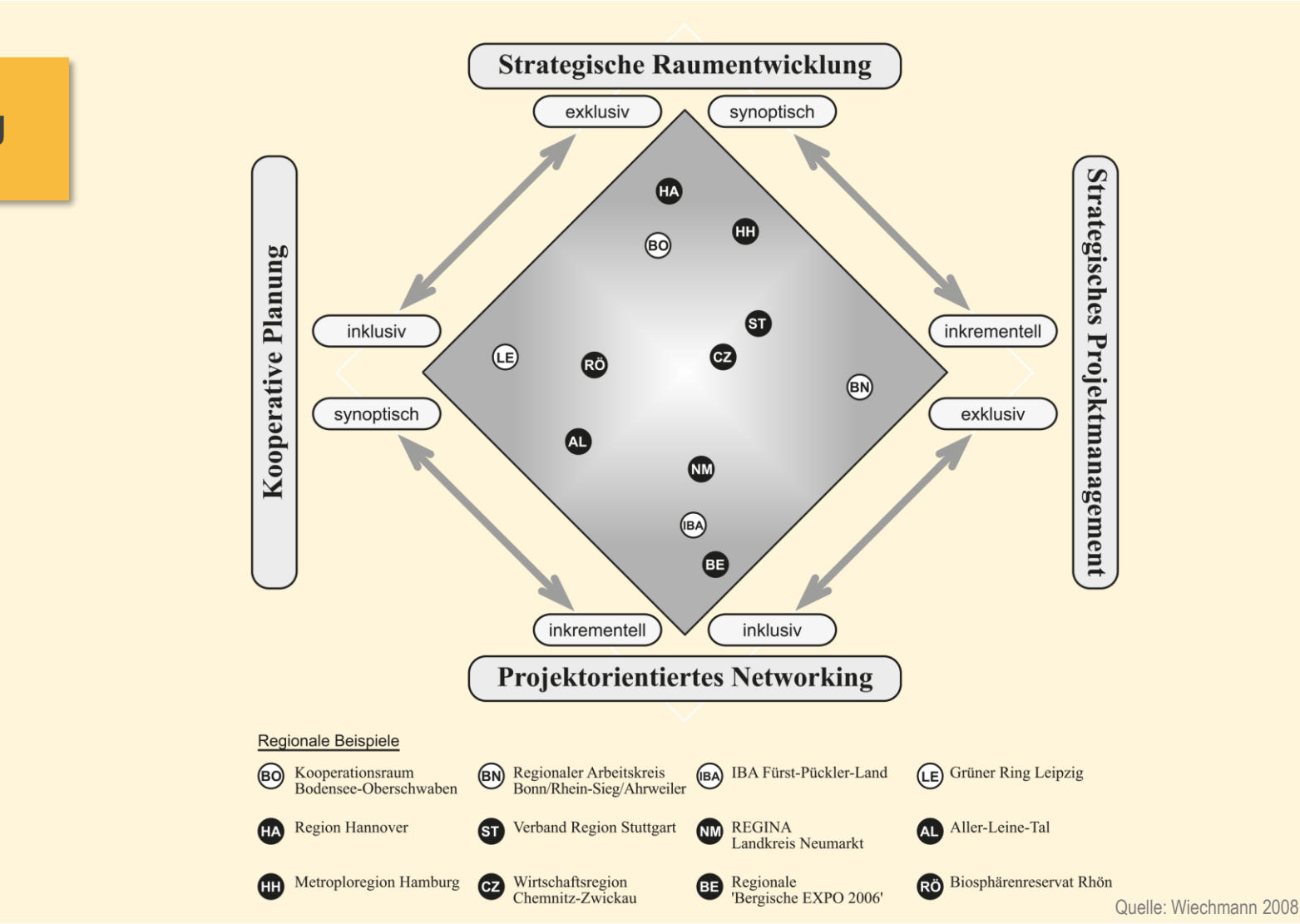
Quelle: Wiechmann 2008

Typen regionaler Strategieentwicklung

	synoptisch	inkrementell
exklusiv	Strategische Raumentwicklung	Strategisches Projektmanagement
inklusiv	Kooperative Planung	Projektorientiertes Networking

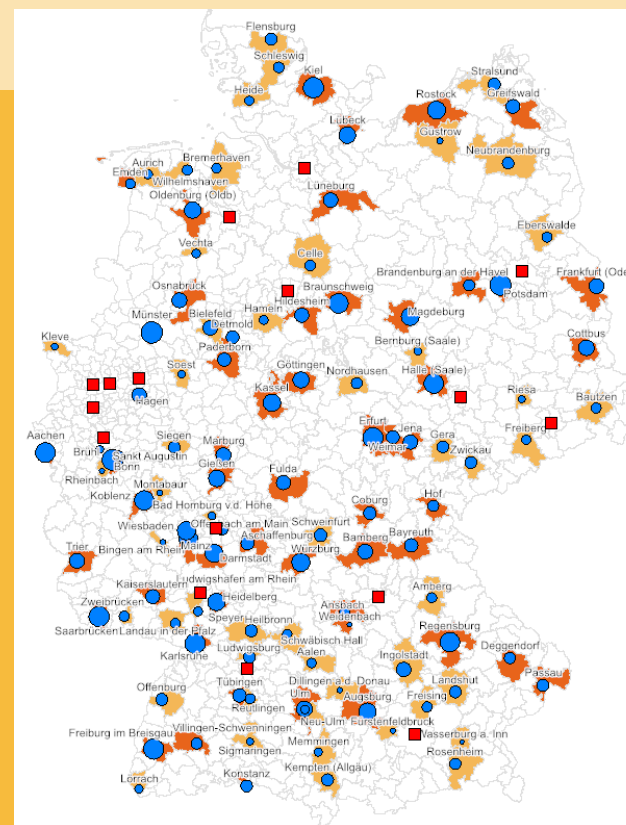
Quelle: Wiechmann 2008

Typen regionaler Strategieentwicklung



Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Raumordnung ziehen?

Prof. Dr. Stefan Greiving,
Begleitforschung des Bundes



Vorschlag für ein bundesweit einheitliches Begriffsverständnis

- **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.
- **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.

Regiopolen und Regiopolregionen – eine neue raumordnerische Kategorie zwischen Zentrale-Orte-Konzept und Metropolregionen

Das Regiopolregionen-Konzept als ein „Dazwischen-Konzept“

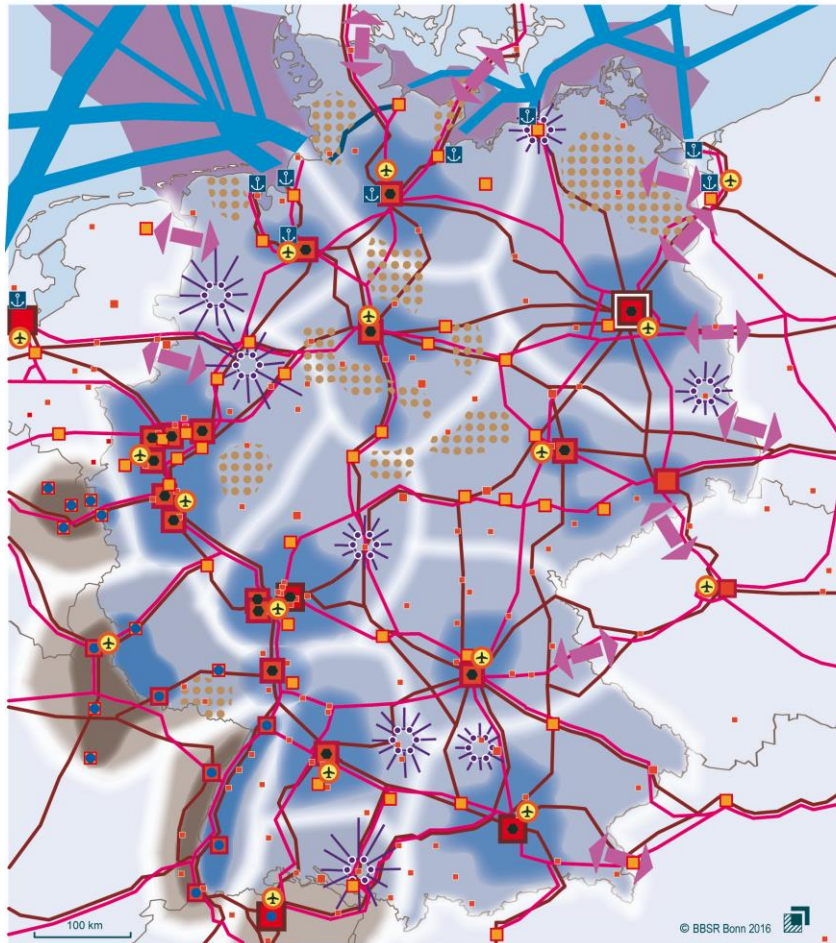
- Die Regiopolen verstehen sich als „neuer Raumtyp“ der Raumordnungspolitik.
- Regiopolen weisen keine grundlegenden anderen Aufgaben auf als Metropolen einerseits (Entwicklungsauftrag) und Oberzentren (Mitversorgungsauftrag).
- Gilt auch für mögliche funktionsteilige Regiopolen: Kandidaten dafür wären etwa Bielefeld und Paderborn, aber auch Städte Marburg/Gießen, Ulm/Neu-Ulm, Reutlingen-Tübingen.
- Ein Regiopolraum lässt sich zudem zu einem Mehr-Ebenen-Modell ausdifferenzieren, bei dem auf jeder Ebene andere Handlungsfelder und Akteure angesprochen werden:
 - Die Regiopole als Kernstadt
 - Der unmittelbare Verflechtungsraum nahegelegener metropolitaner Funktionen als „innerer Regiopolraum“
 - Ein „äußerer Regiopolraum“ innerhalb dessen und für den oberzentrale Versorgungsfunktionen erbracht werden.

Regiopolen und Regiopolregionen – eine neue raumordnerische Kategorie zwischen Zentrale-Orte-Konzept und Metropolregionen

Das Regiopolregionen-Konzept als ein „Dazwischen-Konzept“

- Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung ist es, den „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume [...] durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.“
- Dem Entwicklungsauftrag ist die MKRO durch ihre EntschlieÙung zu Metropolregionen und dem raumordnungspolitischen Leitbild 1 („Wettbewerbsfähigkeit stärken“) nachgekommen.
- Der Ordnungs- und Sicherungsauftrag wird durch Leitbild 2 („Daseinsvorsorge sichern“) adressiert.
- Grundsätzlich ist zwischen dem Umgang mit Regiopolen als möglicher zusätzlicher Hierarchiestufe in den Zentrale-Orte-Konzepten und einer raumordnungspolitischen Würdigung durch die MKRO zu unterscheiden.
- Regiopolen stehen zwischen Leitbild 1 und 2, da sie beide Handlungsaufträge bedienen.

Wettbewerbsfähigkeit



Die Karte veranschaulicht lediglich beispielhaft das Leitbild. Die Signaturen stellen keine planerischen Festlegungen dar.

Metropolräume

- Kerne der Hauptstadtregion und der europäischen Metropolregionen
- weitere Standorte von Metropolfunktionen
- engere metropolitane Verflechtungsräume
- weitere metropolitane Verflechtungsräume einschließlich ländlicher Räume
- Übergangszonen zwischen metropolitane Verflechtungsräumen
- Kerne der metropolitane Grenzregionen (IMeG, Stand 2015)
- engere metropolitane Verflechtungsräume in metropolitane Grenzregionen (IMeG, Stand 2015)
- Metropolitane Grenzregionen (IMeG, Stand 2015)

Beispiele potenzieller grenzüberschreitender Verflechtungsräume

Ländliche und verstädterte wirtschaftliche Wachstumsräume



Räume mit besonderem strukturellem Handlungsbedarf



Verkehrsinfrastruktur

(gemäß Transeuropäisches Verkehrsnetz 2013)

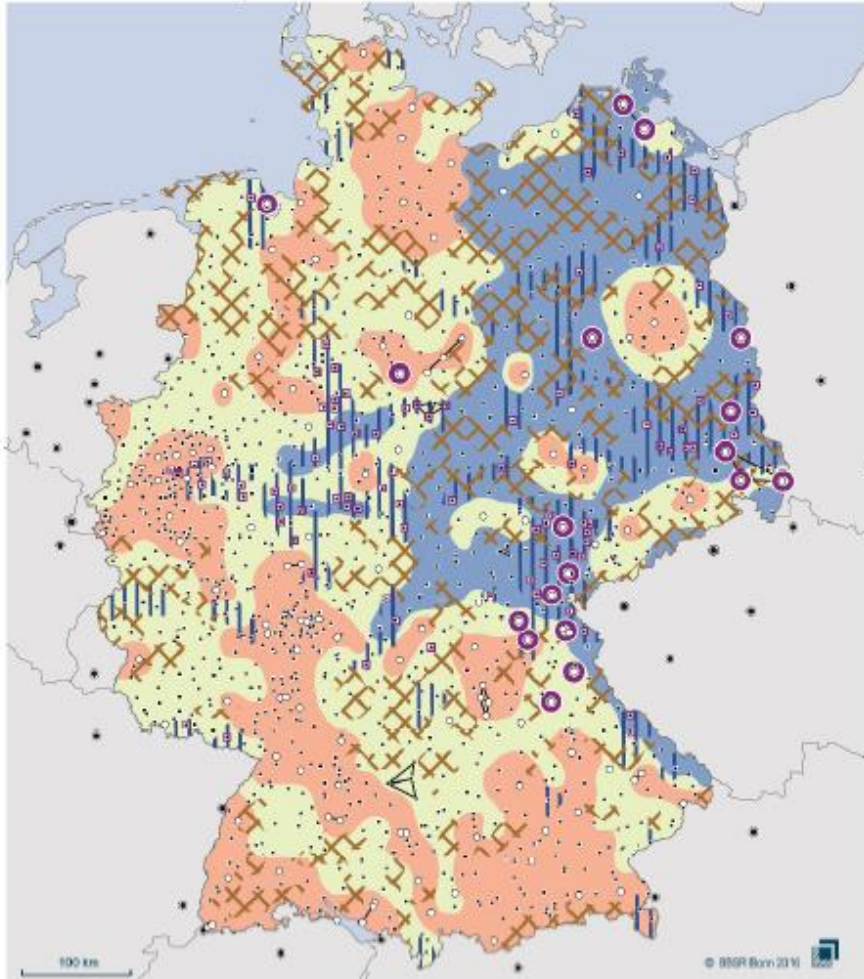
- Straße
- Schiene
- Internationaler Flughafen
- Internationaler Seehafen
- Hauptschiffahrtswege
- Nord-Ostsee-Kanal
- maritimer Planungsraum

Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen stärken

„Auch außerhalb von Metropolregionen leisten Städte und ländliche Teilräume mit hoher Wirtschafts- und Innovationskraft schon heute einen erheblichen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum und übernehmen wichtige Entwicklungs- und Versorgungsfunktionen für ihre Verflechtungsbereiche. Im Rahmen einer Raumentwicklungsstrategie sollen diese Wirtschafts-, Innovations- und Technologiestandorte gestärkt werden. Initiativen zur Weiterentwicklung von Stadtregionen, mit denen Wachstums- und Innovationsprozesse in Räumen abseits der Metropolregionen als Prozesse der Selbstorganisation auf Initiative regionaler Akteure befördert werden können (im Sinne von **Regiopolen**), sollen dabei unterstützt werden. Dies findet insbesondere seinen Niederschlag in den **Regiopolenkonzepten**.“

BMVI 2016:10, Hervorhebung durch Verf.

Daseinsvorsorge



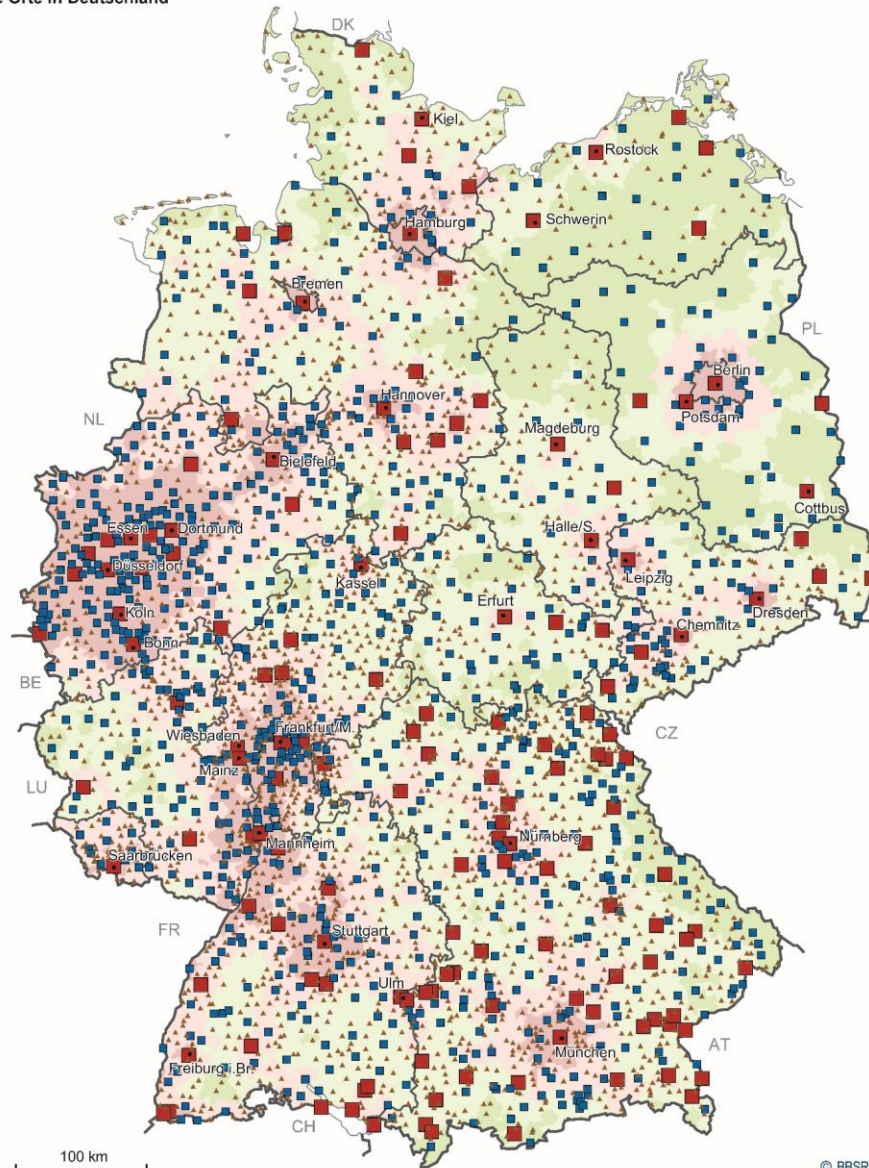
Die Karte veranschaulicht lediglich beispielhaft das Leitbild. Die Signaturen stellen keine planerischen Festlegungen dar.

„Zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse soll die **Versorgung** mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen gesichert werden. Dazu gehört vor allem die **Erreichbarkeit** von entsprechenden Einrichtungen und Angeboten für alle Bevölkerungsgruppen. Als Grundlage dafür ist eine **Raum- und Siedlungsstruktur** anzustreben, die eine sichere, effiziente und kostengünstige infrastrukturelle Versorgung gewährleistet. Insbesondere in ländlich-peripheren Teilräumen mit besonderen demografischen Herausforderungen ist derzeit die Tragfähigkeit von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge gefährdet.“

BMVI 2016:10, Hervorhebung durch Verf.

Das Zentrale-Orte-Konzept als raumordnerische Hierarchisierung

Zentrale Orte in Deutschland



- Das zentralörtliche System ist hierarchisch gegliedert und umfasst Ober-, Mittel- und Grundzentren (Unter-, Kleinzentren), denen jeweils ein entsprechender Versorgungsbereich (Ober-, Mittel- und Nahbereich) zugeordnet wird.
- 11 von 13 Flächenländern (ohne Nordrhein-Westfalen und Saarland) sehen eine funktionsteilige Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch zwei oder mehr Gemeinden vor.

Das Zentrale-Orte-Konzept als raumordnerische Hierarchisierung

Metropolen wurden auch in das Zentrale-Orte-Konzepte aufgenommen:

- „Metropole“ (hier: Berlin), in der die höchstwertigen metropolitanen Funktionen zu sichern und zu qualifizieren sind (Ziel 3.4, LEP HR)
- Das Oberzentrum Frankfurt am Main wird als Metropole festgelegt (Ziel 5.2.1-2 LEP Hessen 2021) – aber über zusätzliche oberzentrale Funktionen
- LEP Bayern 2018 sieht Metropolen als Hierarchiestufen vor (München, Nürnberg/Fürth/Erlangen/Schwabach, Augsburg)

Auch Regiopolen werden zunehmend in Zentrale-Orte-Konzepte aufgenommen:

- LEP Bayern 2018 sieht „Regionalzentren“ als Hierarchiestufen vor (Ingolstadt, Regensburg und Würzburg)
- Im LEP M-V von 2016 bleibt es zwar bei der traditionellen Dreiteilung von Ober-, Mittel- und Grundzentren, das Oberzentrum Rostock soll jedoch als Regiopole gestärkt werden
- Der Entwurf des Regionalplans Ostwestfalen-Lippe vom Oktober 2020 weist die beiden Oberzentren Bielefeld und Paderborn als Regiopolen, die Bezugsräume der jeweils begonnenen interkommunalen Initiativen als Regiopolregionen aus
- Der Entwurf des Regionalplans Mittelthüringen vom September 2019 sieht für die Entwicklung Erfurts die Entwicklung als Regiopole mit der Übernahme von metropolitanen Funktionen vor

Empfehlungen für die Bundesraumordnung

- Leitbild 1 hat bisher nicht anerkannt, dass es auch beim Regiopolekonzept den regionalen Gestaltungsraum mit zu betrachten gilt.
- Regiopolen haben auch Mitversorgungsfunktionen und kommt aufgrund ihrer Funktion als Ankerpunkte im überwiegend ländlich strukturierten Teilräumen eine besondere Bedeutung zu.
- Die fiskalische und raumstrukturelle Fähigkeit von Regiopolen zur Mitversorgung ihrer Regiopolräume hängt eng mit der Wettbewerbsfähigkeit und damit der Innovationskraft der Regiopolregion zusammen.
- Dafür bedarf es einer engen Zusammenarbeit mit den Kommunen in den Regiopolräumen, die vielfach Standorte regiopolitaner Funktionen sind, aber auch über die raumstrukturellen (Flächen-)potenziale für wirtschaftliche Entwicklung verfügen.
- Regiopolregionen sollten daher raumordnungspolitisch in einer **MKRO-Entscheidung** gewürdigt werden. Damit würde auch der Bedeutung der raumordnerischen Zusammenarbeit Rechnung getragen.

Empfehlungen für Zentrale-Orte-Konzepte der Länder

- Zentrale-Orte-Konzepte adressieren Regiopolen und nicht Regiopolregionen.
- Im Sinne der Leitvorstellung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse folgt die Festlegung von Oberzentren nicht alleine der Logik bestimmter, diesen Zentralen Orten innewohnenden Funktionalitäten.
- Sie sollte vom raumordnerischen Erfordernis bestimmt werden, lage- bzw. erreichbarkeitsabhängig gebündelte Güter und Dienstleistungen anzubieten.
- Diese Perspektive wird in Bezug auf Regiopolen nicht verfolgt, womit diese im Gegensatz zu Oberzentren auch kein alle Teilräume abdeckendes Netz darstellen (müssen).
- Eine eigene Hierarchiestufe erscheint daher unangebracht.
- Gewürdigt werden sollten aber die besonderen Funktionen derjenigen Oberzentren, die über herausgehobene Innovations- und Mitversorgungsfunktionen verfügen.
- Damit würden automatisch auch funktionsteilige Regiopolen möglich.

Empfehlungen für Förderprogramme

- Eine Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich (bei Schlüsselzuweisungen), die über die bestehende Einwohnerveredelung als Oberzentren hinausgeht, erscheint aufgrund der mangelnden Netzorientierung nicht angebracht.
- Sinnvoll wäre aber eine besondere Berücksichtigung bei zweckgebundenen Zuweisungen für regionalpolitische Vorhaben.
- Voraussetzung dafür ist eine Institutionalisierung als Regiopolregion, da die Region als Ganzes Innovationstreiber ist und daher Fördermittelempfängerin sein sollte.

Fazit und Ausblick

Jens-Uwe Staats, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

2. Fachforum

Regiopolen und Regiopolregionen für Deutschland

ein Mehrwert für Regionen und ihre Städte

Ein Modellvorhaben im BMWBSB-
Programm *Region gestalten*
im Rahmen des Bundesprogramms
Ländliche Entwicklung