

## Standortprofilierung durch Strategische Regionsbildung

Prof. Dr. Heinrich Mäding, Berlin  
Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

### 0. Große Trends und Nachhaltigkeit

Die deutschen Städte und Regionen sehen sich mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert. Ob man mit Praktikern spricht oder wissenschaftliche Veröffentlichungen liest: die Listen dieser Herausforderungen sind lang und unterschiedlich, aber zu ihrem harten Kern gehören überall mindestens die folgenden drei und sie stehen in Gewicht und Dringlichkeit weit oben

- die Globalisierung und ihre Folgen
- der demographische Wandel und seine Folgen
- der Klimawandel und seine Folgen.

Das Leitbild der Nachhaltigkeit fordert alle relevanten Akteure (nicht nur die Politiker, aber die vor allem!) dazu auf

- in der zeitlichen Perspektive: die Fairness zwischen den Generationen zu sichern,
- in der räumlichen Perspektive: die Fairness zwischen Teilräumen (Stadt und Land, Industrieländern und Entwicklungsländern) zu befördern,
- in der sachlichen Perspektive: die Ausgewogenheit von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen zu wahren.

Unsere drei großen Herausforderungen lassen sich mit ihren Folgen den drei Zielfeldern der Nachhaltigkeit zuordnen: jede Ecke unseres Nachhaltigkeitsdreiecks ist mit einer dominanten externen Herausforderung konfrontiert. Dies gilt allerdings nur schwerpunktmäßig und nicht für Folgeeffekte, denn es gibt ja auch soziale Folgen der Globalisierung, ökonomische des Klimawandels.

Will man vor diesem Hintergrund mein heutiges Thema „Strategische Regionsbildung“ verorten, so ist es am engsten mit der Globalisierung und den wirtschaftlichen Zielen verknüpft.

Das zentrale Bindeglied lässt sich im Wettbewerb ausmachen. Globalisierung intensiviert den Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen sondern – als abgeleiteten Wettbewerb – auch zwischen Städten und anderen Gebietskörperschaften. Strategische Regionsbildung als eine spezielle Form der Kooperation ist ein Weg unter mehreren, wie Unternehmen und Städte – meist mehr oder weniger Hand in Hand – diesem intensivierten Wettbewerb besser, erfolgreicher standzuhalten versuchen.

Es ist also ein Handlungskonzept, kein analytisches Konzept, wie beispielsweise die geographische Abgrenzung von Verflechtungsbereichen oder von Arbeitsmarktregionen. Und dieses Handlungskonzept kann vom Staat angestoßen werden, basiert aber zumeist auf kommunaler Initiative.

Ich werde daher im Folgenden nacheinander die folgenden Teilfragen behandeln:

1. Globalisierung und Wettbewerb
2. Vom Wettbewerb der Unternehmen zum Wettbewerb der Städte/Regionen
3. Regionale Kooperation als ein Wettbewerbsparameter
4. Strategische Regionsbildung: Wo liegt das Neue?
5. Entscheidungsfelder der Kooperation
6. Standortprofilierung
7. Ausklang: Eine Legende

## 1. Globalisierung und Wettbewerb

Etwa ab 1990 sammelten sich mehrere Diskussionsstränge unter dem damals neuen Schlagwort „Globalisierung“, obwohl die analysierten Prozesse teilweise schon viel früher begannen. „Die Debatte um die Folgen der Globalisierung ist u.a. deswegen so schwierig, weil je nach Blickwinkel die Globalisierung als dramatischer und neuer oder als kontinuierlicher und alter Entwicklungsprozess erscheint.“<sup>1</sup> (D. Henckel)

Im Kern geht es um eine räumliche Expansion der Arbeitsteilung, so dass für immer größere Anteile der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung die Entscheidungen in Beschaffung, Investition, Produktion und Absatz die nationalstaatlichen Grenzen überschreiten und transnationale, letztlich globale Verflechtungen entstehen. Dabei wächst der Welthandel schneller als das Weltsozialprodukt, wachsen die globalen Finanztransaktionen – weitgehend abgelöst von den Handelsströmen - schneller als der Welthandel. „Material-, Kapital- und Wissensströme sind räumlich immer mehr voneinander entkoppelt“.<sup>2</sup>

Die säkular sinkenden Transport- und Transaktionskosten und die neuen Möglichkeiten globaler Kommunikation, der schrittweise Abbau von Handelshemmnissen und das zunehmende Gewicht neuer Marktpartner erweitern die Optionsräume von mehr und mehr Unternehmen, im übertragenen Sinne, etwa wenn sie sich fragen: „Make or buy? Soll ich das Vorprodukt oder den Teilprozess selber machen oder einkaufen?“ Aber auch im wörtlichen geographischen Sinne, wenn sie sich fragen: „Wo in Europa, wo in der Welt ist der beste Standort für meine Produktion?“ Die Direktinvestitionen von deutschen Unternehmen im Ausland, von ausländischen Unternehmen in Deutschland wachsen, ganz zu schweigen von der wachsenden Bedeutung multinationaler Unternehmen.

Durch die geographische Expansion der Handlungsräume der Unternehmen wachsen auch

die Überschneidungen der Marktgebiete, wächst die Konkurrenz. Damit wächst der Druck weiter zu rationalisieren und Optionen in Erwägung zu ziehen, die man gestern noch ausgeklammert hatte. Aus sich heraus findet dieser Prozess kein Ende.

## 2. Vom Wettbewerb der Unternehmen zum Wettbewerb der Städte

Städte stehen heute im Wettbewerb, ob sie wollen oder nicht, weil Unternehmen im Wettbewerb stehen und weil diese sich daher bei ihren im Prinzip freien Standortentscheidungen (Verlagerung, Investition) um ein günstiges Verhältnis von Nutzen zu Kosten am jeweiligen Standort bemühen müssen. Bei den Nutzen und Kosten vergleichen die Unternehmen interregional die (weitgehend immobilen) Standortfaktoren (z.B. Lage, Flächenverfügbarkeit, Flächenpreise, Arbeitskräfteverfügbarkeit, Löhnsätze/Produktivitäten, Infrastrukturangebote, deren Tarife, Steuersätze, Fördermittel u.a.m.) Diese Standortfaktoren steuern aber nicht nur Ansiedlungsentscheidungen und Bleibeentscheidungen von Unternehmen, diese Standortfaktoren beeinflussen auch in hohem Maße den wirtschaftlichen Erfolg aller Unternehmen vor Ort. Diese Standortfaktoren sind von den örtlichen politischen Entscheidungsträgern mehr oder weniger leicht gestaltbar, Steuersätze leichter als der Bildungsstand des lokalen Arbeitskräftepotentials. Ein letztes, vielleicht das Selbstverständlichste, kommt noch hinzu: Es ist das Interesse der politischen Entscheidungsträger an der Attraktivität des Standortes und am wirtschaftlichen Erfolg der örtlichen Unternehmen, ein Interesse, das sich auf zwei Wirkungsketten stützt:

- das Interesse der Wähler an (gut bezahlten) Arbeitsplätzen und
- das Interesse der lokalen Politik und Verwaltung an lokalen Einnahmen, die beim vorherrschenden Finanzsystem mit der örtlichen Wirtschaftskraft verbunden sind. Auch hinter diesem Interesse steht natürlich letztlich ein Wählerinteresse an den Leistungen, die mit diesen Einnahmen möglich werden.

<sup>1</sup> Henckel (1998), S.33

<sup>2</sup> Floeting/Hollbach-Grömig (2005) S.14

Bei dieser Betrachtung des internationalen Städtewettbewerbs als eines abgeleiteten Wettbewerbs muss noch ein weiterer Faktor ins Spiel gebracht werden: der sektorale Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft mit einer Schlüsselstellung des Produktionsfaktors Wissen, die es uns erlaubt, von einer „Wissensgesellschaft“ zu sprechen. Mit diesem Strukturwandel ändert sich nicht nur die Bedeutung einzelner Standortfaktoren, vielmehr wird die Produktion insgesamt standortunabhängiger. Am plakativen Beispiel erläutert: Für den optimalen Standort eines Stahlwerks sind Lagerstätten von Erz und Kohle und Verkehrsinfrastrukturen zentrale Einflussgrößen, ein Forschungslabor von IBM kann dagegen theoretisch überall errichtet werden, ein Werbetexter auch auf seiner Finca in Andalusien arbeiten.

In der englischen Fachliteratur spricht man plastisch vom Vordringen der „footloose industries“, der Unternehmen ohne große Bodenhaftung, die eigentlich überall produzieren könnten und, weil die Verlagerungskosten sinken, daher auch – wie Nomaden – leichter als andere ihre Zelte abbrechen. Die wechselseitige Verstärkung dieses Trends mit der Globalisierung liegt auf der Hand.

### 3. Regionale Kooperation als ein Wettbewerbsparameter

Für die Stadtregierungen, in Stellvertretung für die lokale Bevölkerung, ist die Attraktivität für wirtschaftliche Aktivitäten auf dem städtischen Territorium aus den dargelegten Gründen von hoher, ja höchster Wichtigkeit. Es bedarf keiner antikapitalistischen Verschwörungstheorien, um die herausragende und weiter wachsende Bedeutung wirtschaftlicher Wohlfahrt für städtische Politik zu erklären. Im Wettbewerb der Städte müssen alle Register gezogen werden. Überblickt man das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten aus der Sicht der oben angesprochenen Standortfaktoren müssen hier und heute einige wenige Bemerkungen genügen:

- Ihre geographische Lage ist für alle Städte ein Datum. Vor- und Nachteile aus der Lage variieren mit politischen Grenzen und deren Aufhebung, mit Änderungen der Verkehrstechnik und -infrastruktur, mit Änderungen der Hotspots von Produktion und Konsum und in deren Gefolge: der Richtung der Handelsströme. Lage ist ein Datum, Erreichbarkeit nicht. Daher das starke Interesse der Städte an Flughäfen oder dem Anschluss an die Netze des Schienenschnellverkehrs.
- Flächenverfügbarkeit ist nicht allein eine Frage der Hektarzahlen. Es geht auch hier um Lage, um Baurecht, Umweltauflagen, Leitungsanschlüsse u.a.m.
- Voraussetzungsvoller ist der Einfluss auf das Angebot von Arbeitskräften. Einerseits lässt sich seine Qualifikationsstruktur vor Ort nur in längeren Zeiträumen verändern, andererseits ist Arbeitskraft potentiell mobil. Die ostdeutschen Bundesländer, Städte und Gemeinden haben in den zurückliegenden 18 Jahren eine Schwächung ihrer Standortgunst (nicht notwendig auch: die Schwächung ihrer Wohlfahrtsposition) durch die erhebliche Netto-Abwanderung erfahren müssen.
- Finanzwirtschaftliche Parameter spielen eine unterschiedliche und unterschiedlich eingeschätzte Rolle. Für die Entscheidung der Deutschen Börse, von Frankfurt nach Eschborn umzuziehen, hat sicher die Hebesatzdifferenz bei der Gewerbesteuer eine gewichtige Rolle gespielt. Andererseits wird die Bedeutsamkeit von Steuerlasten bei Umfragen unter Unternehmen aus Eigeninteresse systematisch überbetont.
- Großes Gewicht wurde in Deutschlands Städten – mehr als im Bund und den Ländern – in den zurückliegenden 20 Jahren auf die sog. Binnenmodernisierung der Verwaltung gelegt, die überwiegend unter dem Sammelnamen „Neues Steuerungsmodell“ betrieben wurde. One-Stop-Agencies für Unternehmen sind inzwischen ähnlich weit verbreitet wie Bürgerbüros für die

Einwohner. Da Zeit bekanntlich Geld ist, hat auch die verlässliche Beschleunigung aller unternehmensbezogenen Verwaltungsvorgänge in vielen Städten Aufmerksamkeit gefunden.

In der regionalökonomischen Theorie sind in den zurückliegenden Jahrzehnten verschiedene Erklärungen für den Erfolg von Regionen entwickelt worden. Fast immer spielen dabei die Konzepte Cluster oder Netzwerke (zwischen Unternehmen und Unternehmen, zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen) als Basis für „lernende Regionen“ und für die Verstärkung von Innovation eine zentrale Rolle.<sup>3</sup> Als Initiator und Moderator wird nicht selten der kommunalen Wirtschaftsförderung und ihrem Cluster-Management eine wichtige Aufgabe zugewiesen<sup>4</sup>. Auch der Staat gibt über regional ausgerichtete Wettbewerbe wie Inno-Regio, BioRegio, Media@Komm oder jetzt dem mit 200 Mio. Euro dotierten „Spitzencluster“-Wettbewerb des Forschungsministeriums Impulse auf diesem Feld

Und hier ist dann auch der systematische Ort für mein Thema, die „Strategische Regionsbildung“.<sup>5</sup> Als eine spezifische Form der Kooperation zielt sie darauf ab, die durchs Territorium vorgeprägte Begrenztheit der einzelnen Stadt und ihrer Ressourcen zu überwinden. Es wird sogleich auch deutlich gemacht werden, dass es dabei aber nicht nur um eine allein geographisch zu beschreibende räumliche Ausweitung geht, deren Akteure nach draußen anschließend mehr Ressourcen einsetzen und mehr Optionen anbieten können, sondern dass – so die bisherige Erfahrung und meine Anregung fürs lokale Handeln – auch eine Veränderung im Handlungsmodus, in der Art der Aufgabenwahrnehmung, verbunden ist.

<sup>3</sup> Vgl. u.a. die Literatur bei Floeting/Hollbach-Grömig (2005) und Wiechmann (2002).

<sup>4</sup> Vgl. Wiechmann (2002), S. 90 ff.; Läßle/Soyka (2007); Floeting/Hollbach-Grömig (2005)

<sup>5</sup> Überlegungen unter dem Terminus „Strategische Regionsbildung“ wurden von mir erstmals vorgestellt in Mäding (1999).

#### 4. Strategische Regionsbildung: Wo liegt das Neue?

Spätestens mit der Urbanisierung und Industrialisierung Deutschlands, beginnend im 19. Jahrhundert und mächtig fortschreitend über alle Krisen und Kriege hinweg bis etwa 1960/1970, wurde zunehmend offenkundig, dass selbst die größeren Städte als politisch-administrative, territorial abgegrenzte Gebietskörperschaften für die effektive und effiziente Bearbeitung vieler öffentlicher Aufgaben und die Lösung vieler Probleme oft räumlich zu klein geschnitten sind, dass interkommunale Aufgabenerfüllung und Problemlösung überlegen ist und dafür auch eigene regionale Trägerstrukturen geschaffen werden sollten.

In den Stadtregionen waren es vor allem zwei Typen von Aufgaben, die nach neuen überkommunalen Lösungen riefen<sup>6</sup>:

- Die rapide Siedlungsentwicklung führte zur Zunahme von Konflikten zwischen unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen, etwa zwischen Wohnen und Arbeiten, Siedlung und Freiraum. Sie stellte neue Ordnungsaufgaben, etwa was die Sicherung von Freiräumen zur wohnungsnahen Erholung anging oder die Trassierung der Verkehrsinfrastruktur oder die Bündelung des Wohnens um Haltepunkte des Schienenverkehrs. Sozioökonomische Verflechtungsräume und administrative Zuständigkeitsräume fielen mehr und mehr auseinander.

Diese Probleme städtischer Ballungsräume sind die Geburtsstunde der Landes- und Regionalplanung in den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts, nicht nur beim oft genannten Vorreiter, dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Die Erfolge der Regionalplanung werden sehr unterschiedlich eingeschätzt bis hin zu Gansers Verdikt, sie sei „Protokollinstanz der Ohnmacht“<sup>7</sup>

- Technische Entwicklungen, Netzzusammenhänge und betriebliche Optimierungen

<sup>6</sup> Vgl. auch Beier/Matern (2007)

<sup>7</sup> Ganser (2005), S. 20

fürten darüber hinaus in einigen technischen Infrastruktursektoren, vor allem bei der Ver- und Entsorgung und im Verkehrswesen, dazu, dass die einzelnen Gebietskörperschaften für die optimalen Betriebsgrößen zu klein wurden. Zweckverbände und Verkehrsverbände waren die angemessenen Antworten. Das galt ähnlich auch für soziale und kulturelle Infrastrukturen, etwa im Gesundheitswesen, im beruflichen Schulwesen oder bei den Volkshochschulen.

Bei diesen „traditionellen“ Regionsbildungen, die den Versuch unternahmen, administrative Strukturen der Lebenswirklichkeit der Bürger anzupassen, sind Stuttgart (Verbandslösung) und Hannover (Regionalkreis) am weitesten – in verschiedenen Richtungen – vorangegangen und daher auch allgemein bekannt geworden.

Alle diese Regionalisierungen folgten primär der ökonomischen Vernunft und waren – eher reaktiv – auf die Verbesserung des inneren Funktionierens der Stadtregion gerichtet. Strategische Regionsbildung folgt eher der politischen Vernunft und agiert pro-aktiv. Der entscheidende Unterschied, den die Strategische Regionsbildung heute intendiert, das ist ihre Ausrichtung nach außen:

- erstens: die Erzeugung von Aufmerksamkeit und positivem Image (Regionalmarketing i.e.S.),
- zweitens: das Lobbying beim Land, beim Bund, bei der EU (regionale „Außenpolitik“), beides letztlich mit dem Ziel
- drittens: der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, des akquisitorischen Potentials der Stadtregion.

Dieses akquisitorische Bemühen, diese Entwicklungs- statt Ordnungsorientierung, kann auf die Anziehung oder Bindung unterschiedlicher mobiler Entwicklungspotentiale gerichtet sein:

Erstens richtet es sich auf Sachkapital, um produktive Investitionen meist privater Unternehmen als Voraussetzung für Arbeitsplätze und damit für Einkommenschancen der Bevölke-

rung und für Einnahmehancen für öffentliche Haushalte.

Zweitens konkurrieren Regionen um qualifizierte Einwohner als Anreiz für solche Investitionen und als Steuerquelle. Dieses Interesse am Einwohner als Arbeitskraft wird heute – gerade in Regionen mit Bevölkerungsrückgang – ergänzt um ein Interesse am Einwohner auch als Transferempfänger, etwa am Rentner, dessen Kaufkraft örtliche Nachfrage ebenfalls stabilisiert und der im einwohnerbezogenen Finanzausgleich positiv zu Buche schlägt.

Drittens geht es um erwünschte öffentliche Investitionen höherer Ebenen (Verkehrsverbindungen, Hochschulen, Forschungsinstitute, Behördenstandorte) oder auch nur um Zuschüsse von oben, zunehmend auch von der EU.

Viertens gibt es schließlich eine Konkurrenz um attraktive Ereignisse in Kultur und Sport, die die Lebensqualität der Bewohner steigern und Besucher und Touristen und deren Kaufkraft anlocken und die die Stadt darüber hinaus weit, möglichst weltweit bekannt machen sollen.

Die Verbesserung und Inszenierung der „weichen“ Standorteigenschaften im Rahmen des Regionalmarketing für die Gewinnung von mobilen Entwicklungspotentialen ist eine zwar nach innen gerichtete, aber nach außen orientierte Teilstrategie der Strategischen Regionsbildung. Ziele richten sich auf eine intakte Umwelt und dabei auch auf die Verschonung von unerwünschten öffentlichen Investitionen (z.B. Müllverbrennungsanlagen), auf ein Klima von Sicherheit und Toleranz im öffentlichen Raum, auf ein Image der Verwaltung als „wirtschaftsfreundlich“<sup>8</sup> und/oder „kinder- und familienfreundlich“.

Dieses akquisitorische Bemühen im Wettbewerb kennen wir zwar auch von den einzelnen Städten, der entscheidende Unterschied in der

<sup>8</sup> In einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik erwies sich „Unternehmensfreundlichkeit“ als der wichtigste weiche Standortfaktor, Grabow u.a. (1995).

Wirksamkeit liegt darin, dass die Region als ganze sich als „kooperativer Gesamtstandort“<sup>9</sup> anbieten kann, der auch dann aus der Gesamtheit und Unterschiedlichkeit des regionalen Potentials eine Lösung zu bieten vermag, wenn die einzelne Gemeinde „passen“ müsste, der aus seiner internen Diversität die Kraft schöpft alle anzuziehen und sich zugleich als Ort des Business und der Entspannung, als Ort der Moderne und der Tradition darstellt, quasi mit „Laptop und Lederhose“.

Die zweite große Neuerung neben der Außenorientierung liegt in den neuen Kooperationsformen zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Hand. Das wäre natürlich ein Vortrag für sich. In der hier gebotenen Kürze beschränke ich mich auf wenige Argumente:

Die Unternehmen im Wettbewerb und die Städte und Regionen im Wettbewerb haben mit dessen Intensivierung deutlicher zu spüren bekommen und besser erkannt, dass sie in einem Boot sitzen, da sie wechselseitig Vorleistungen für einander erbringen. Die Städte gestalten Standortfaktoren, auf die die Unternehmen angewiesen sind; die Unternehmen sind Hauptquelle der Wirtschaftskraft, von der die Städte über Arbeitsmarkt und Einnahmen profitieren.

Zu dieser Vorleistungsverflechtung tritt die Komplementarität („Synergie“) in den Handlungsmöglichkeiten und Orientierungen<sup>10</sup> hinzu. Beide Seiten haben ihre spezifischen Stärken und Schwächen: Die öffentlichen Hände sind dauerhafter, gehen auch bei krassen Fehlentscheidungen nicht einfach unter, haben Finanzierungsmöglichkeiten über Steuern und Kredite, von denen Unternehmen nur träumen können, können über legitimierte Rechtsetzung, z.B. auch räumliche Pläne, wirtschaftliche Optionen eröffnen und verschließen. Die privaten Unternehmen andererseits sind insgesamt flexibler, können noch dort operieren, wo etwa das Gemeindewirtschaftsrecht oder die

EU-Richtlinien öffentliches Handeln begrenzen, sind wegen ihrer Verletzlichkeit stärker an Erfolg und Effizienz orientiert, haben im Geld einen einheitlichen Maßstab, der das Abwägen erleichtert.

Komplementaritäten spielen aber auch bei simpleren Fragen eine große Rolle, etwa wenn öffentliche Hand und Privatwirtschaft sich wechselseitig zusichern, bei der Akquise von Spitzenkräften für den Arbeitsplatz des Ehepartners zu sorgen („Dual Career Program“).

Aus diesen und anderen guten Gründen haben beide Seiten in den letzten Jahrzehnten immer häufiger ihre Handlungsmöglichkeiten kombiniert: in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, in sogenannten Public Private Partnerships etwa bei den großen Projekten der Stadtentwicklung, im Konzept der Gewährleistungsverwaltung, wo die öffentliche Hand die Leistungen, z.B. im ÖPNV, plant und vergibt, mitfinanziert und kontrolliert und die private Wirtschaft die Leistungen im engeren Sinne herstellt, also die Busse betreibt.

Solche Kooperation charakterisiert auch die Strategische Regionsbildung. Sie ist damit ein Element, ein Beispiel für den tiefgreifenden Wandel der Staatlichkeit, der dadurch gekennzeichnet ist, dass immer häufiger im Verhältnis zur Wirtschaft (übrigens auch zu den Bürgern) der Herrschaftsaspekt mit seiner expliziten Über- und Unterordnung zurücktritt und der Aspekt der Suche nach win-win-Konstellationen, der Kooperation „auf Augenhöhe“ und der Koproduktion nach vorn tritt.

Die Entscheidung für öffentlich-private Kooperation bedeutet natürlich nicht, dass hinfort alles gemeinsam gemacht wird. Die Umsetzung gemeinsamer Richtungsentscheidungen erfolgt oft separiert, entweder in öffentlicher oder in privater Verantwortung. Legitimationsprobleme, etwa zwischen der verhandelnden Verwaltung und dem ratifizierenden Rat, oder Verteilungskonflikte, etwa zwischen großen und kleinen Gemeinden, bleiben nicht aus<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Brake (1994)

<sup>10</sup> Vgl. die Unterscheidung bei D. Fürst (2008) zwischen der eher territorialen Orientierung der Verwaltung und der eher funktionalen Orientierung der Wirtschaft, die in Metropolregionen zu Spannungen führt.

<sup>11</sup> Fürst u.a. (2002), S. 7: „one should be careful not to overvalue networks and regional cooperation because

Lassen Sie mich zur Charakterisierung der Strategischen Regionsbildung neben Außenorientierung und öffentlich-privater Kooperation noch einige Bemerkungen zur Verwendung des Adjektivs „strategisch“ machen. Es zieht seinen Nimbus aus drei positiven Konnotationen, die auch hier wirksam sind<sup>12</sup>:

- Strategisch nennen wir Entscheidungen, Projekte oder Kooperationen, die hohes Gewicht haben, die Marschrichtung definieren.
- Strategisch nennen wir Entscheidungen, Projekte oder Kooperationen, die auf lange Dauer und den langfristigen Erfolg angelegt sind, in denen nicht der kurzfristige Vorteil gesucht wird, die beim Vorteils-Nachteils-Ausgleich unter den Kooperationspartnern mit dem Faktor Zeit hantieren können und so die Einigungschance erhöhen und die Basis für Vertrauensbildung legen.
- Strategisch nennen wir schließlich Entscheidungen, Projekte oder Kooperationen, die nicht in jedem Detail in der Stunde Null ausformuliert und festgezurrert sind, die Anpassungsspielräume bieten und so mit wechselnden Rahmenbedingungen besser fertig werden können<sup>13</sup>.

## 5. Entscheidungsfelder der Kooperation

Meines Erachtens stehen drei interdependente Fragenkreise im Prozess der Strategischen Regionsbildung jeweils im Mittelpunkt

- a) Regionale Reichweite
- b) Aufgabenbreite und
- c) Trägerstruktur.

Das Bild der gefundenen „Lösungen“, also der tatsächlichen Regionsbildungen, ist – auch

---

of their inherent tendency towards oligarchic structures and economic interests.“

<sup>12</sup> In der ARL hat sich 2008 ein Arbeitskreis „Strategische Regionalplanung“ konstituiert, der den Aspekt der Raumentwicklung – auch international vergleichend – in den Mittelpunkt stellt.

<sup>13</sup> Vgl. die aktuelle Debatte zur „Strategischen Planung“ bei Kühn (2008)

wenn man nur Deutschland betrachtet – vielfältig, ja verwirrend. Die Lage wird dadurch erschwert, dass einzelne Regionen im Laufe der Zeit ihren „Zuschnitt“ geändert haben, dass die Unterscheidung, zwischen dem, was ist, und dem, was nach außen vermittelt wird, nur schwer von Externen getroffen werden kann<sup>14</sup> und dass es in einzelnen Regionen oft eine Gemengelage von regionalen Aktivitäten mit unterschiedlicher Reichweite, Aufgabenstellung und Trägerstruktur gibt, die sich teils ergänzen, teils überschneiden, sozusagen eine Flottille, die erst als Ganzes die Region ausmacht, aber nicht von einer Entscheidungsinstanz zentral kommandiert wird. Solche regionalen Akteursnetze werden zukünftig nicht mehr nur links und rechts „mit Nachbarn“ konkurrieren (z.B. um Fördermittel, Aufmerksamkeit oder Image), sondern auch mit „Vorder- und Hintermännern“ also anderen Regionen und Netzen mit sachlich oder räumlich abweichendem Zuschnitt, aber überlappenden Aufgaben – und Gebietsdefinitionen.

Im Folgenden werde ich vor allem auf Beispiele aus den inzwischen 11 Regionen verweisen, die durch Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung in einen Kreis der „Europäischen Metropolregionen“ aufgenommen worden sind.

### *Zu a) Regionale Reichweite*

Das grundlegende Dilemma bei der Bestimmung der regionalen Reichweite ist schnell beschrieben: mit wachsender Größe wächst einerseits das Gesamtpotential (an Akteuren, an Geld, an Standorten), es wächst aber zugleich der Umfang der zu berücksichtigenden Interessen und damit nehmen auch das Konfliktpotential und die Abstimmungsdauer zu. Letzteres ist vor allem dann von Nachteil, wenn wettbewerbliche Konstellationen ein rasches Handeln erfordern. Unterschiedliche Interessen wirken aber nicht nur verzögernd. Ihr Ausgleich im – vielleicht faulen – Kompromiss kann sich nach innen zu ineffektiven Projekten, nach außen zu verwaschenen Bildern führen, zu einem Profil-

---

<sup>14</sup> Hier brauchte es in die Tiefe gehende Fallstudien mit der ganzen Bandbreite der politikwissenschaftlichen Methoden (Experteninterviews, Dokumentenanalyse).

verlust der den Intentionen der Regionsbildung widerspricht

Beim Blick auf die elf Metropolregionen erscheinen einige monozentrische in ihrer Abgrenzung weitgehend unproblematisch (Beispiele Stuttgart, München), bei anderen stellt sich sehr deutlich die Frage der Erstreckung in ländliche Räume, so vor allem bei der räumlich größten Berlin-Brandenburg, die das ganze ländlich geprägte Land Brandenburg mit umfasst, aber auch bei Nürnberg. Gaben im Berliner Fall landespolitische Rücksichten auf Brandenburg den Ausschlag, so war es im Nürnberger Fall wohl eher die Sorge, die Mindesteinwohnerzahlen zu verfehlen - die man als Voraussetzung für die politische Zustimmung durch die MKRo unterstellte. Größe geht aber leicht zu Lasten der internen Handlungsfähigkeit<sup>15</sup>. Dass auch „Überregionale Partnerschaften“ funktionieren können, soll ein neues Modellprojekt der Raumordnung (MORO) belegen.<sup>16</sup>

Besondere Abgrenzungsprobleme werfen polyzentrische Neukonzeptionen auf wie der Raum Hannover – Braunschweig – Göttingen, der den Verwaltungsraum des Regionalkreises, des Nachfolgers des Verbandes Großraum Hannover, deutlich übersteigt, oder – besonders eindrücklich – die Metropolregion Sachsendreieck mit ihren fünf Großstädten Chemnitz, Dresden, Halle, Leipzig und Zwickau.

Besondere Schwierigkeiten und Abgrenzungsprobleme gibt es auch in Nordrhein-Westfalen mit der Metropolregion Rhein-Ruhr wegen der Größe der erfassten Bevölkerung (11,5 Mio. Einwohner), wegen der Vielzahl und relativen Gleichwertigkeit der umfassten 20 kreisfreien Städte mit jeweils mehr als 100.000 Einwohnern, wegen der Unterschiedlichkeit der beiden Teilregionen Ruhrgebiet und Rheinschiene, aber auch wegen alter Rivalitäten, wie bekanntlich zwischen Köln und Düsseldorf. Hier erscheint das Konzept einer „variablen themati-

schen und räumlichen Geometrie“<sup>17</sup> bei der Regionsbildung besonders naheliegend, bei der eine Stadt wie Bonn teils gemeinsam mit ihren zwei angrenzenden Kreisen als Region Bonn, teils im Verbund Köln-Bonn, teils in der Teilregion Rheinschiene und nur in den seltensten Fällen im größten Regionszuschnitt, nämlich im Kontext der Metropolregion Rhein-Ruhr, aktiv wird. Wir haben es dann mit einer gestuften, konzentrischen Identität zu tun, die der Einzelperson ja auch nicht fremd ist, die sich als Bonner, Rheinländer, Deutscher und Europäer fühlt.

### **Zu b) Aufgabenbreite**

Oben sind die nach außen gerichteten Funktionen als prägende Kennzeichen der Strategischen Regionsbildung hervorgehoben worden (Regionalmarketing, Lobbying und Wirtschaftsförderung, vor allem in Richtung Akquisition). In einzelnen Regionen werden aber auch die beiden klassischen Aufgabenfelder für regionale, d.h. überkommunale Zusammenarbeit wahrgenommen, nämlich räumliche Planung für Siedlung und Freiraum, so bei den Metropolregionen Stuttgart und Rhein-Neckar, und die Zuständigkeit für bestimmte regional wichtige Infrastruktursektoren wie Verkehr, Energie- und Wasserversorgung, Abfallentsorgung.

Wegen ihrer Außenwirkung stellen auch die sportlichen und kulturellen Großereignisse ein Aufgabenfeld der Strategischen Regionsbildung dar, wie bei der Kulturhauptstadt Ruhr 2010 deutlich wird. Natürlich kann eine etablierte Region auch Routineaufgaben in diesem Feld wahrnehmen, doch sind sie nicht konstitutiv für Strategische Regionsbildung.

Zwischen Aufgabenbreite und regionaler Reichweite besteht ein direkter Zusammenhang: Für reine Marketingaktivitäten mögen sehr große Kooperationsräume geeignet sein – man denke etwa an die bekannten Inseratkampagnen des Kommunalverbandes Ruhrgebiet „ein starkes Stück Deutschland“ oder des Landes Baden-Württemberg „Wir können alles außer hochdeutsch“ – für detaillierte Zusam-

<sup>15</sup> Fürst (2008), S.226

<sup>16</sup> Informationen aus der Forschung des BBR Heft 2/2008, S. 6

<sup>17</sup> Aring 2006, S. 14

menarbeit bei Leistungen der Wirtschaftsförderung (Technologie- und Gründerzentren, gemeinsame Gewerbegebiete, Liegenschaftsfonds, Technologietransfer oder Förderung von Existenzgründern) scheinen kleinere Zuschnitte eher zielführend zu sein.

### **Zu c) Trägerstruktur**

Die grundlegende Frage ist allenthalben zugunsten der Kooperation von öffentlichen und privaten Trägern entschieden. Schon vor 20 Jahren schrieb mein Vorgänger als Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Prof. Dr. Dieter Sauberzweig: „Das regionale Entwicklungspotential lässt sich nur mobilisieren, wenn öffentliche und private Akteure und Institutionen ihr spezifisches Know-how in einen Kooperationsverbund einbringen.“<sup>18</sup> Doch in welcher Form?

Versteht man „strategisch“ in der Bedeutung von langfristig und dauerhaft werden weder freiwillige Arrangements wie gelegentliche Gesprächsrunden (Regionalkonferenzen, Technologierunden) oder auch aufwendige Leitbildprozesse ausreichen noch Berge von individuellen Verträgen. Ein organisatorischer Kern ist erforderlich. Je nach der konkreten Aufgabenstellung bieten sich in erster Linie die Rechtsformen der GmbH oder des eingetragenen Vereins für die formalisierte und dauerhafte Kooperation an. Dies ist ausdrücklich nicht als eine ja-nein-Entscheidung aufzufassen. In vielen Fällen treten beide Formen verzahnt nebeneinander auf.

Die organisatorischen Schemata werden schnell komplex, wenn man für die Gesamtsteuerung und die verschiedenen Einzelaufgaben jeweils passgerechte organisatorische Lösungen konzipiert. Die Organigramme solcher Kooperationen sind schon vor Jahr und Tag spöttisch mit einem Computerschaltplan verglichen worden<sup>19</sup>.

Besonders komplex muss die Trägerstruktur in Räumen ausfallen, die Ländergrenzen überschreiten. Dafür ist die Metropolregion Rhein-

Neckar ein besonders gutes Beispiel. Hier bilden drei Großstädte aus zwei Bundesländern (Mannheim und Heidelberg aus Baden-Württemberg, Ludwigshafen aus Rheinland-Pfalz) zusammen mit mehreren Landkreisen, von denen einer in einem dritten Bundesland, in Hessen, liegt einen eng verflochtenen Wirtschaftsraum. Hier hatte es schon längere Zeit einen zweistufigen Planungsverband gegeben, in dem die regionalen Planungen der Teilräume koordiniert wurden.

Der neue einstufige Verband, der bis 2020 einen einheitlichen Raumordnungsplan erstellen soll, wurde 2005 durch einen Staatsvertrag als Verband Region Rhein-Neckar (VRRN) auf eine neue Grundlage gestellt. Zusammen mit den Industrie- und Handelskammern und dem Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar<sup>20</sup>, der der strategischen Steuerung und der Mobilisierung dient, wurde eine GmbH gegründet, die neben den Geschäftsstellen von Verband und IHK's eigene Vollzugsaufgaben wahrnimmt.

Hier – wie übrigens auch am Bodensee oder Oberrhein – ist es ein Ziel, durch Kooperation quasi aus drei Randlagen einen gemeinsamen Wachstumspol zu entwickeln. Bei aller Strukturoptimierung darf aber nicht vergessen werden, dass regelmäßig zentrale Führungspersonen als Meinungsführer und Promotoren bei der Regionsbildung eine große Rolle spielen, diese aber neben Führungsqualitäten politische Sensibilität brauchen, um gerade die kleineren Gemeinden nicht durch ein machtpolitisch getöntes Selbstbewusstsein der Städte zu verschrecken. Besonders wichtig sind auch die „Organising Capacities“ und „Management Skills“ dieser Personen.

Neue Organisationsformen brauchen Ressourcen, um ihre Ziele zu erreichen. In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden verschiedene solcher Ressourcen unterschieden, vor allem:

- Das Recht als Handlungsbasis des öffentlichen Sektors im modernen Rechtsstaat.

<sup>18</sup> Sauberzweig 1988, S.11

<sup>19</sup> Kölner Stadtanzeiger 7.11.1991

<sup>20</sup> Vormals Rhein-Neckar-Dreieck

- Das Geld als Steuerungsmedium der Wirtschaft.
- Das Wissen, das technische Produkte und soziale Strategien effektiver und effizienter macht.
- Die Macht, die aus Recht, Geld und Wissen oder personalen Faktoren („Charisma“) abgeleitet wird.

Meine These ist nun, dass diese Ressourcen, die die sozialwissenschaftlichen Theorien dominieren, beim Aufbau regionaler Kooperationen nicht im Mittelpunkt stehen, sondern dass es hier primär um etwas geht, was in der politikwissenschaftlichen Systemtheorie<sup>21</sup> „Unterstützung“ (support) genannt wird. Dies ist die freiwillige, durch Anreize gestützte, dauerhaft internalisierte Bereitschaft der einzelnen Akteure, die gemeinsamen Ziele zu fördern („Teamgeist“ und „Commitment“).

Auch nach Einrichtung einer Region ist über eine kontinuierliche Beobachtung von Schwachstellen eine gelegentliche Anpassung von Reichweite, Aufgaben und Organisation erforderlich. Wichtig ist also nicht die lange Suche nach einer anfänglich richtigen Lösung der materiellen und prozeduralen Probleme, sondern die Bereitschaft, einen innovativen und fairen Prozess „gelenkter Selbstorganisation“<sup>22</sup> zu beginnen, in den Wirtschaft und Kommunen, Hochschulen und Bürgergruppen ihre Ideen von nachhaltiger Regionalentwicklung und öffentlich-privater Kooperation einbringen können.

Ein solcher Prozess bedarf zur Steuerung eines inneren Führungszirkels engagierter Personen. Die Vorstellung, alle Ideen könnten gleiches Gewicht oder gleiche Realisierungschance haben, ist eine Illusion. Diesen kontinuierlichen Prozess der Aushandlung, Anpassung und Verbesserung nennen die Wissenschaftler heute überwiegend „Regional Governance“. Es ist offenkundig, dass solche Entscheidungsprozesse außerhalb der traditionellen demokratischen

Entscheidungsstrukturen ablaufen und Impulse füttern, sie dahin zurückzuholen. Es ist aber ebenso offenkundig, dass damit sowohl die Vorteile lateraler Kooperation mit den Unternehmen als auch die Projektorientierung und Anpassungsflexibilität der Entscheidungen leiden müsste: kein geringer Preis, denn „mit zunehmender Unsicherheit und Komplexität wird die Anpassungsfähigkeit und -geschwindigkeit als solche immer entscheidender“<sup>23</sup>.

## 6. Standortprofilierung

Standortprofilierung ist also nur ein Aspekt dieser Regional Governance, ein Aspekt, der sich leicht fordern und schwer machen lässt, denn natürlich liegt das Problem im Wie und Was: Wie packen wir es prozedural an und was ist materiell unser – möglichst unverwechselbares – Profil? Dazu nur wenige Bemerkungen:

- 1) Am Anfang des Wie muss eine rigorose Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT-Analyse) stehen, die nicht nur ein Standortprofil definiert, sondern es über internationale Benchmarks mit dem von Konkurrenten vergleicht.
- 2) Die vorhandenen regionalen Potentiale sollten ziel- und zukunftsgerichtet weiterentwickelt werden. Dabei setzen viele Regionen auf Leitbildprozesse<sup>24</sup> hin zu regionalen Entwicklungskonzepten, denn es kommt ja nicht nur darauf an, dass man wahrgenommen wird, sondern als was man wahrgenommen wird. Betriebswirtschaftliches Denken der beteiligten Unternehmen, der externen Berater und mehr und mehr der öffentlichen Verwaltung selbst führt leicht zu einer Präferenz zugunsten enger „Kernkompetenzen“, der „Alleinstellungsmerkmale“, führt zum Motto „Stärken stärken“.

<sup>23</sup> Ebd S.292

<sup>24</sup> SWOT-Analyse und Leitbildprozesse sieht auch Kühn (2008, S. 234ff.) als zentrale Elemente seiner „Modelle strategischer Planung“ an.

<sup>21</sup> Easton (1965)

<sup>22</sup> Birk/Dumont du Voitel (2006)

3) Allerdings sehe ich hier deutliche Dilemmata:

- a) Bei ähnlicher Einschätzung der ökonomischen Megatrends ergibt sich dann zwar ein Profil, aber es gleicht dem der Nachbarn: Profil ohne Profilierung.
- b) Von qualifizierten Standorten wird eigentlich alles erwartet. Das ist in der Metropolendiskussion deutlich geworden. Metropolen können z.B. auch nicht die fehlende Entscheidungscentralität durch einen größeren Flughafen wettmachen. Überspezialisierung führt angesichts einer ungewissen Zukunft in die Sackgasse. Es müssen nicht nur Leuchttürme gestärkt werden, sondern gerade auch Schwächen ausgemerzt werden. „Die Konzentration auf bestimmte Branchen und Kompetenzfelder darf aber nicht dazu führen, Entwicklungen in anderen Branchen zu behindern oder die Erschließung neuer Kompetenzfelder zu verschlafen.“<sup>25</sup>
- c) Das dritte Dilemma überschreitet eine rein ökonomische Betrachtung und rückt diese in die umfassendere Nachhaltigkeitsdebatte ein. Regelmäßig ist ein bestimmtes Profil für einige Adressaten anziehend, für andere abschreckend. Die Bürger mit ihren sozialen und ökologischen Erwartungen an Lebensqualität müssen auch mitgenommen werden. Die Region ist nicht nur Standort sondern auch Lebensraum. Schon das Gefühl der Bürger, die eigenen Interessen seien bei der Abwägung ausgeklammert worden, kann dramatische Folgen haben, wie das bizarre Berliner Beispiel zeigt, wo einige hundert Leute im Schlauchboot und einige Tausend beim Bürgerentscheid unter der

Überschrift „Mediaspree versenken“ eine gut gemeinte und zukunftsorientierte Standortentwicklung zu torpedieren drohen, und das in Berlin, wo neue Arbeitsplätze wirklich nötig sind!

- 4) Ein vereinbartes Profil muss aber auch wirksam kommuniziert werden, was oft bedeutet, dass es mit Symbolen (aus der Geschichte, für die Zukunft) verzahnt werden muss. Schließlich muss es von Zeit zu Zeit fortentwickelt werden, was bei einer erfolgreichen Imagebildung nicht einfach ist. Alles dies ist also eher Kunst als Wissenschaft.

## 7. Ausklang: eine Legende

Lassen Sie mich mit einer „Legende“ schließen, für deren Wahrheitsgehalt ich mich nicht verbürge, deren Kern aber nicht unwahrscheinlich klingt:

Als ein internationaler Medienkonzern einen Standort in Deutschland suchte, besuchte er auch Hamburg und Berlin. Nach den faktenreichen Sachgesprächen – natürlich mit der Stadtspitze – zeigte der Erste Bürgermeister Hamburgs den Gästen noch ein Viertelstündchen das imposante Hamburger Rathaus, der Regierende Bürgermeister Berlins ging mit ihnen für den Abend ins Varieté Wintergarten und orderte Champagner. Dreimal dürfen Sie raten, wo sich heute der Firmensitz befindet.

Standortprofilierung kann also nicht nur durch systematische SWOT-Analysen, Leitbildprozesse und Clustermanagement erfolgen, auch Strategische Regionsbildung ist im Einzelfall meist nicht ausschlaggebend. Oft machen die Personen und ihr Verhalten – quasi als Obertöne – die Musik und auch diese sind nicht beliebig modellierbar.

<sup>25</sup> Floeting/Hollbach-Grömig (2005), S.15

## Literatur

- Beier, M./Matern, A. (2007):* Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit; Stand und Perspektiven der Forschung. (= Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 332), Hannover
- Birk, F./Dumont du Voitel, R. (2006):* Strategisches Management für Kommunen: Stadtmarketing als gelenkte Selbstorganisation strategischer Initiativen in der kooperativen Stadtentwicklung. In: Birk/Grabow/Hollbach-Grömig (Hg.): Stadtmarketing – Status quo und Perspektiven (= Difu-Beiträge zur Stadtforschung 42) Berlin, S. 279-307
- Brake, K. (1994):* Aufgabenspektrum und Wirkungspotentiale von Städtenetzen. Ms.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (2005):* Perspektiven der Regionalisierung. (= Zukunft von Stadt und Region 2), Wiesbaden
- Easton, D. (1965):* A Framework for Political Analysis. New York
- Floeting, H./Hollbach-Grömig, B. (2005):* Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 44/I, S. 10-39
- Fürst, D. (2008):* Metropolregionen, Wissensregion und Governance. Raumforschung und Raumordnung 66/3, S. 219-229
- Fürst, D./Knieling, J. (eds.) (2002):* Regional Governance. New Modes of Self-Government in the European Community. (=Studies in Spatial Development 2), Hannover
- Fürst, D. u.a. (2002):* Regional Governance: New Modes of Self-Government in the European Community. In: Fürst/Knieling (eds.), S. 1-12
- Ganser, K. (2005):* Die Region die Stadt der Zukunft – Perspektiven für die Regionalisierung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.), S. 19-26
- Grabow, B. u.a. (1995):* Weiche Standortfaktoren. (=Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 89), Stuttgart etc.
- Henckel, D. (1998):* Stadtentwicklungspolitische Konsequenzen der Globalisierung. In: Globalisierung. Dokumentation der 66. Sitzung des (Berliner) Stadtforums am 5.12.1997, S. 33-41
- Kühn, M. (2008):* Strategische Stadt- und Regionalplanung. Raumforschung und Raumordnung 66/3, S. 230-243
- Läpple, D./Soyka, A. (2007):* Raumwirtschaftliche Transformationen in der Stadtregion Frankfurt/Rhein-Main. (= Schriftenreihe „Zwischenstadt“ 10), Wuppertal
- Mädig, H. (1999):* Perspektiven für ein Europa der Regionen. In: Die Region ist die Stadt (= Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 206), Hannover, S. 10-22
- Sauberzweig, D. (1988):* Die Zukunft der Stadt im Regionalgefüge. In: Zweckverband Großraum Hannover (Hg.) Beiträge zur Regionalentwicklung H. 18, Hannover
- Wiechmann, Th. (2002):* How to promote regional networks? The German Inno Regio experience and its implications for the role of regional planners in shaping regional governance. In: Fürst/Knieling (eds.), S. 89-102