

Stiftungslehrstuhl für Tourismus  
Zentrum für Entrepreneurship  
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

# **Diplomarbeit**

## **Governance als Steuerungsinstrument bei der Verfolgung von Regionalentwicklungszielen**

**- Die Region Bonn als Vorbild? -**

Thomas Eßer  
10. Fachsemester  
9525726

Heimatanschrift:  
Petersbergstraße 9  
53604 Bad Honnef

## Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre hiermit ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe.

Die Arbeit wurde noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Ich bin mir bewusst, dass eine unwahre Erklärung rechtliche Folgen haben wird.

Bad Honnef, den .....

.....

(Unterschrift)

**Diese Arbeit einschließlich aller ihrer Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, insbesondere die kommerzielle, außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes bedarf der schriftlichen Zustimmung des Verfassers. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in elektronischen Systemen.**

## **Danksagung**

Die vorliegende Arbeit entstand am Stiftungslehrstuhl für Tourismus an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, bei dessen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ich mich für die Unterstützung herzlich bedanken möchte. Hier sind vor allem zu nennen Herr Professor Pechlaner für die Anregungen zur Themenfindung und zur Problemstellung und Frau Bachinger, sowie Frau Schön für die wissenschaftliche Betreuung.

Ein besonderer Dank geht an die Gesprächspartner aus der Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler, die mit ihrem Fach- und Praxiswissen erheblich zur Aktualität der Arbeit beigetragen haben. Im Einzelnen sind dies Frau Wagner, Frau Strüwe, Herr Schäfer, Herr Reinders, Herr Bleeker, Herr Dr. Neuerbourg, Herr Pitz sen., Herr Dr. Pätz, Herr Trommer und Herr Rehsöft.

Bad Honnef, den 13.Mai 2008

# Inhalt

Ehrenwörtliche Erklärung.....	I
Danksagung.....	III
Inhaltsverzeichnis.....	IV
Abkürzungsverzeichnis.....	VI
Abbildungsverzeichnis.....	VII
Tabellenverzeichnis.....	VII
1. Einführung.....	8
2. Problemstellung und Zielsetzung.....	9
3. Gang der Arbeit.....	13
4. Regionalentwicklung.....	14
4.1. Begriff der Region.....	14
4.2. Begriff der Entwicklung.....	17
4.3. Verständnis von Regionalentwicklung.....	17
4.4. Erfolgskontrolle in der Regionalentwicklung.....	21
4.5. Organisationsformen in der regionalen Entwicklung.....	24
5. Governance als Steuerungsinstrument.....	26
5.1. Konzept der Governance.....	26
5.2. Steuerung.....	28
5.2.1. Steuerungsproblematik.....	28
5.2.2. Steuerungsstrukturen.....	32
5.2.3. Effizienz von Steuerungsstrukturen.....	34
5.2.4. Steuerungsmedien und Koordinationsverfahren.....	36
5.3. Netzwerke als Fundament von Governance.....	40
6. Regional Governance.....	43
6.1. Von Governance zu Regional Governance.....	43
6.2. Erfolgsfaktoren und Hemmnisse regionaler Governance Strukturen.....	48
7. Grenzen der theoretischen Ansätze.....	53
8. Studiendesign.....	55
8.1. Qualitative Methode des Interviews.....	56
8.2. Sekundärforschung.....	58

9.	Die zwei Vergleichsregionen .....	59
9.1.	Auswahl der Modellregion.....	59
9.2.	Vergleichskriterien .....	60
9.3.	Die Region Ingolstadt.....	62
9.3.1.	Harte Standortfaktoren .....	62
9.3.2.	Weiche Standortfaktoren.....	63
9.3.3.	Im Regionalplan erfasste Ziele der Regionalentwicklung .....	64
9.4.	Die Region Bonn.....	65
9.4.1.	Harte Standortfaktoren .....	65
9.4.2.	Weiche Standortfaktoren.....	67
9.4.3.	Im Regionalplan erfasste Ziele der Regionalentwicklung .....	68
9.5.	Vergleichbarkeit der Regionen.....	70
10.	Governancemodell der Region Bonn .....	71
10.1.	Gründungssituation und Zweck .....	72
10.2.	Leitbilder, Themen und Handlungsfelder .....	73
10.3.	Akteure und Akteurskonstellation.....	75
10.4.	Institutionalisierung.....	78
10.5.	Arbeitsprozesse .....	79
10.6.	Erfolgskontrolle.....	81
11.	Kritische Betrachtung des Bonner Governance Ansatz .....	82
11.1.	Perspektive der beteiligten Akteure .....	82
11.2.	Perspektive der Governance Forschung.....	85
11.3.	Kann Bonn Vorbild für die Region Ingolstadt sein?.....	89
12.	Handlungsempfehlungen.....	91
13.	Kritische Reflexion .....	96
14.	Zusammenfassung und Ausblick .....	99
	Literaturverzeichnis.....	104

## Abkürzungsverzeichnis

AW	Kreis Ahrweiler
BayLplG	Bayrisches Landesplanungsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BN	Bonn
IRMA	Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt
NIÖ	Neue Institutionenökonomie
NRW	Nordrheinwestfalen
ROG	Raumordnungsgesetz
SU	Rhein-Sieg Kreis

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Gründe für interkommunale Kooperation.....	10
Abbildung 2: Indikatoren für die Steuerungsfähigkeit.....	31
Abbildung 3: Koordinationsformen in Abhängigkeit der Spezifität.....	35
Abbildung 4: Grundlegende Anforderungen für erfolgreiche regionale Governance Systeme	52
Abbildung 5: Mehrebenen-Akteurskonstellation im :rak.....	76
Abbildung 6: Zusammenhang von Handlungsfeldern und Steuerungsinstanzen.....	77
Abbildung 7: Phasen des Projektablaufs Regionales Handlungskonzept Wohnen 2020.....	80

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Grundsätzliche Konzeption zur Regionsabgrenzung .....	15
Tabelle 2: Organisationsformen der regionalen Kooperation .....	24
Tabelle 3: Eigenschaften von Steuerungsmedien.....	37
Tabelle 4: Typen von Regional Governance.....	44
Tabelle 5: Dimensionen und Faktoren zur Beeinflussung von Regional Governance .....	46

### 1. Einführung

Die Begriffe Globalisierung und globaler Wettbewerb sind Schlagworte, die heute keineswegs allein supranationale Politik oder international agierende Unternehmen betreffen. Vielmehr zeigen sich auch im regionalen und kommunalen Umfeld deutliche Anzeichen, einer sich in ihrer Gesamtheit verändernden Welt. In der Zeit der Industrialisierung unterschieden sich Wirtschaftsstandorte in der Regel durch Divergenz natürlicher Ressourcen. Daraus entwickelten sich bereits früh ökonomische Standorttheorien wie etwa von Weber (1909) oder Hotelling (1929), die in erster Linie markt- und kostenorientiert waren. Die Abhängigkeit der ökonomischen Entwicklung von natürlichen Produktionsressourcen als Standortfaktoren verringerte sich jedoch stetig und wurde ersetzt, nicht zuletzt auch aufgrund der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors, durch technologische Entwicklung und Ausbau von Handelsbeziehungen (vgl. Baldwin/Martin/Ottaviano, 2001). So bildeten sich, insbesondere am Ende des 20. Jahrhunderts, Standorte heraus, die nahezu gänzlich ohne vorgegebene begünstigende Faktoren eine äußerst erfolgreiche Entwicklung vorweisen können. Schillerndes Beispiel eines solchen Standortes ist das Silicon Valley in den USA (vgl. Saxenian, 1994). Folglich stellt sich die Frage nach anderen Variablen, die für eine solche neuartige regionale Entwicklung ursächlich sein konnten. Erste Erklärungsansätze fanden Ökonomen und Geographen vor allem im Grad der Agglomeration wirtschaftlicher Akteure (Cluster), der Möglichkeit des Handels aufgrund entsprechender Freiheiten und Infrastrukturen sowie nicht zuletzt in der Bildung von Netzwerken und Kooperationen, die eine effizientere Nutzung von Wissen und Ressourcen ermöglichen (vgl. u.a. Baldwin/Martin/Ottaviano, 2001; Quah, 1996). Für einzelne Standorte bedeute dies also einen zunehmenden Wettbewerb um Unternehmen, Investitionen und Einwohner. Als Konsequenz kann dabei eine zunehmende Regionalisierung beobachtet werden. Diese drückt sich nicht nur im politischen-administrativen Bereich aus, sondern auch im sozio-kulturellen. Die Bedeutung der Region geht damit über den Ansatz der ökonomischen motivierten „Clusterbildung“ hinaus. Sie stellt für die lokale Bevölkerung aufgrund verdichteter Sozialbeziehungen ein identitätsstiftendes Gegenmodell zur Globalisierung dar (vgl. Benz/Fürst, 2003, S. 18ff.). In diesem Prozess der Veränderung des Bewusstseins bezüglich der Attraktivität eines Standorts stehen insbesondere drei Bezugsgruppen im Mittelpunkt: Unternehmen, Einwohner sowie Besucher und Gäste. Diese Gruppen stehen in wechselseitiger Beziehung und bestimmen die Anziehungskraft eines Standortes. So sind Unternehmen daran interessiert qualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen, die aber oft nur in

Regionen mit guter Bildungsstruktur und hohem Freizeitwert zu finden sind. Ein hoher Freizeitwert führt schließlich auch Gäste und damit zusätzliches wirtschaftliches Potential in den Raum. Arbeitnehmer hingegen suchen Standorte, die zusätzlich auch interessante Arbeitsplätze aufweisen. Eine strategische Regionalentwicklung steht also vor der Aufgabe, die Bedürfnisse der Bezugsgruppen zu erkennen und eventuelle Synergieeffekte zu nutzen. Dazu bedarf es einer der Komplexität angemessenen Herangehensweise, die nur durch Vernetzung der Akteure sichergestellt werden kann. Sind Regionen durch den Wettbewerb und veränderte Rahmenbedingungen gezwungen ihre Attraktivität zu steigern, so wird kaum ein Weg um Kooperation herumführen. Diese Kooperation kann und soll auf allen Ebenen und in allen Bezugsgruppen vorangetrieben werden.

Die Landkreise Eichstätt, Neuburg-Schrobenhausen, Pfaffenhofen und die Stadt Ingolstadt gründeten zu diesem Zweck zusammen mit der Audi AG Anfang 2007 eine Kooperationsinitiative. Diese verfolgt das Ziel die Wettbewerbsfähigkeit und die Wahrnehmung der Region nachhaltig zu verbessern. Ebenso wurde die Katholische-Universität Eichstätt-Ingolstadt integriert, hier insbesondere der Stiftungslehrstuhl für Tourismus und das dort angegliederte Zentrum für Entrepreneurship, an dem die vorliegende Diplomarbeit entstand. Zum aktuellen Zeitpunkt im März 2008 stellt sich die Situation so dar, dass der Kreis der Kooperationspartner stetig wächst und das nunmehr als „Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt“ (kurz: IRMA) benannte Gremium vor der konkreten Umsetzung in eine institutionelle Form steht. Primäres Ziel ist zunächst eigenständige Handlungsfähigkeit zu erlangen. In diesem Umfeld entstand die Idee zu der Diplomarbeit und stellten sich im Folgenden auch die konkrete Problemstellung und die Zielsetzung.

## 2. Problemstellung und Zielsetzung

Über die Tatsache einer Veränderung der Rahmenbedingungen für Kommunen und Regionen herrscht weitgehend Einigkeit (vgl. u.a. Benz/Fürst, 2003, S.18ff). Damit einhergehende neue Herausforderungen stellen Eichhorn und Spannowsky (2006) in ihrem Gutachten zur Region Rhein-Neckar vor. Die dort genannten neun kritischen Punkte können, ob ihrer generellen Aussagekraft auch für die Region Ingolstadt gelten: Globalisierung der Wirtschaft, Mobilität der Bevölkerung, Ressourcenknappheit bei öffentlichen Aufgabenträgern, Wettbewerb der Kommunen, EU-Osterweiterung mit Akzentverschiebung der Förderung, demographischer Wandel, Flächenrestriktionen, neue Forderungen der bundesrechtlichen Rahmenordnung, Veränderung der Vorgaben auf Länderebene. Als Resümee stellen die Autoren dabei fest:

„Weder wird die einzelne Kommune im internationalen Wettbewerb um Standorte und wirtschaftliche Entwicklung wahrgenommen, noch werden Aufgaben wie das Flächenmanagement, die Erhaltung der ökologischen Grundlagen, eines attraktiven Tourismus- und Kulturangebots, die Schaffung bzw. der Erhalt von Arbeitsplätzen ausschließlich innerhalb der kommunalen Grenzen zu bewältigen sein“ (Eichhorn/ Spannowsky, 2006, S. 21).

Unterstrichen wird diese Aussage durch eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik, die 2004 in einer Umfrage ähnliche Gründe für eine interkommunale Kooperation<sup>1</sup> ermittelte.

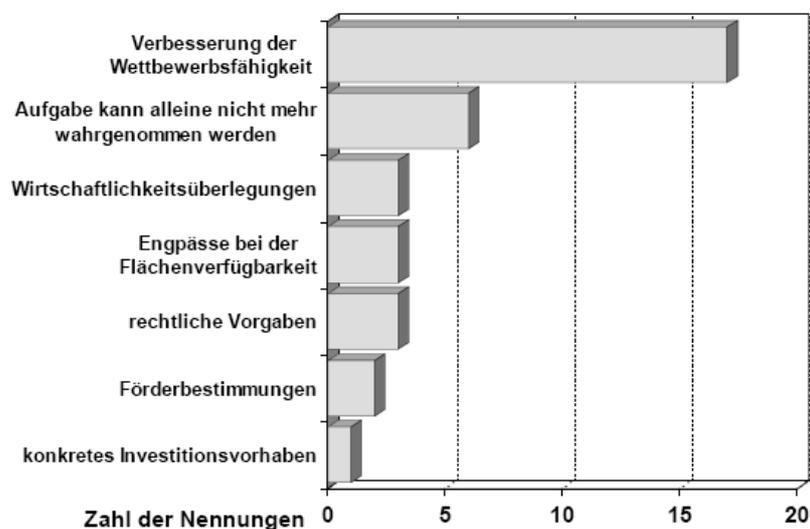


Abbildung 1: Gründe für interkommunale Kooperation  
Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, 2005, S.27

Die Idee der Kooperation ist dabei keineswegs eine Neue. Mit der Planungsregion 10 verfügt der Raum Ingolstadt bereits seit den 70er Jahren über einen etablierten Rahmen zur Steuerung der regionalen Planung. Dieser legitimiert sich im Bayrischen Landesplanungsgesetz (BayLplG), das gemäß § 6 des Raumordnungsgesetz (ROG) die länderspezifische Rechtsgrundlage schafft. Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung sind in den Artikeln 1-3 des BayLplG festgelegt und umfassen im Wesentlichen dabei die nachhaltige Nutzung des

<sup>1</sup> An dieser Stelle sei der Hinweis gegeben, dass die Literatur zwischen interkommunaler Kooperation und regionaler Kooperation unterscheidet. Während die interkommunale Kooperation fast ausschließlich örtlich gebundene Akteure einbezieht, so umfasst regionale Kooperation auch funktionell gebundene Akteure. (vgl. Fürst / Knieling, 2005, S.533). Im Folgenden wird daher weitgehend der Begriff der regionalen Kooperation verwendet.

Raums, unter Berücksichtigung ausgewogener Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen. Die konkrete Planung wird den Planungsverbänden übertragen, welche „Zusammenschlüsse der Gemeinden und Landkreise“ sind (BayLplG Art.3 Abs.2 S.1). Ob der hoheitlichen Aufgabe der Raumordnung werden jegliche andere natürliche oder juristische Personen von diesen Planungsverbänden explizit ausgeschlossen (vgl. BayLplG Art.3 Abs.2 S.4). Die Gesetzgebung unterscheidet jedoch zwischen Planungs- und Sicherungsinstrumenten. Letzt genannte beinhalten die formellen Vorschriften zum Raumordnungsverfahren sowie Bestimmungen zur Verwirklichung der Raumplanung. Das BayLplG verweist dabei in Artikel 25 Abs.4 u.a. auf den § 13 des ROG:

*„Die Träger der Landes- und Regionalplanung wirken auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hin. Sie sollen die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern. [...] Die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen (Städtenetze) ist zu unterstützen. Vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne können geschlossen werden.“*

Hervorzuheben ist hierbei insbesondere die ausdrückliche Forderung nach der Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen und privaten Personen bei der Verwirklichung der Raumordnungspläne, sowie die Möglichkeit vertraglicher Regelungen. Auf Basis dieses Grundsatzes werden Kommunen und Regionen vor das Problem gestellt, wie sie eine neue Instanz schaffen können, die die hoheitliche Raumordnung ergänzt und wie beide schließlich koordiniert werden können.

Trotz des Wissens um die Notwendigkeit einer Kooperation, können Hemmnisse bei deren Umsetzung entstehen. An erster Stelle steht hierbei sicherlich die Betrachtung von Kosten und Nutzen. Kooperationsbezogene Kosten können oft eindeutig bestimmt werden, während der Nutzen nur mittelbar wahrgenommen wird. So werden Kooperationsbemühungen scheitern, wenn Verteilungsfragen nicht im Vorfeld eindeutig geklärt werden. Besonders problematisch wird es dann, wenn einzelne Akteure im Sinne des Gemeinwohls zunächst Einbußen in Kauf nehmen müssen. Je heterogener die Ziele sind, desto größer werden auch die Gesamtkosten und der Zeitaufwand ausfallen. Machtverhältnisse, Rechtsunterschiede, divergierende Neigung zu Risiko aber auch „taktisch-strategische Fähigkeiten der Akteure“ spielen eine weitere bedeutende Rolle (vgl. Eichhorn/Spannowsky, 2006, S. 23).

Als Resümee lässt sich eine Problemstellung umreißen, die sich in drei wesentlichen Punkten ausdrückt:

- Regionen stehen bezüglich der nationalen und internationalen Attraktivitätswahrnehmung als Standort neuen Herausforderungen gegenüber. Diese erfordern eine über die reine Raumplanung hinausgehende Kooperation mit anderen Kommunen und nichtstaatlichen Akteuren.
- Die Beantwortung der Frage, wie die hoheitliche Raumplanung um eine kooperative Instanz ergänzt werden kann, wird weitgehend den Regionen überlassen.
- Bei der konkreten Umsetzung von regionalen Kooperationen bestehen bezüglich der Steuerung und Koordination Hemmnisse, aber auch Chancen.

Dass diese Problemstellung keineswegs eine rein theoretische ist, sieht man vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung in der Region Ingolstadt. Dabei lassen sich die drei problematischen Kernpunkte in konkrete Fragestellungen übersetzen, die letztlich auch die Forschungsfragen und die Zielsetzung der Diplomarbeit bestimmen.

Den neuen Herausforderungen ist man sich in der Region Ingolstadt durchaus bewusst. Wie diese Herausforderungen genau aussehen ist jedoch noch offen. Die Ansiedlung einiger international tätiger Großunternehmen kann erste Hinweise geben, welche Anforderungen der Standort zu erfüllen hat. Im Zusammenhang mit der Nähe zur Metropolregion München stellt sich also die Frage, **in welchem Maße und in welchen Punkten sich die Region dem europäischen, wenn nicht sogar globalen Wettbewerb stellen muss?**

Der Forderung nach einer kooperativen Instanz trug man bereits Rechnung mit der Gründung einer, von dem Konstrukt der Planungsregion unabhängigen, Initiative des Regionalmanagements. Genau dort heraus ergibt sich allerdings die Frage, **wie die Initiative zu gestalten ist, dass sie selbstständige Handlungsfähigkeit erlangt und mit den hoheitlichen Instrumenten der Raumordnung so koordiniert wird, dass sie tatsächlichen Einfluss auf die Regionalentwicklung nehmen kann?**

Die dritte Frage bezieht sich auf das Problem der Hemmnisse einer Kooperation. **Wie können bei heterogenen Einzelzielen die Akteure so koordiniert werden, dass man Ressourcen bündelt, um übergeordnete, gemeinsame Ziele zu verfolgen?** Aufgrund des eingeschränkten Umfangs einer Diplomarbeit können nicht alle drei Fragestellungen zur Gänze behandelt werden. Da innerhalb der Region Ingolstadt grundsätzlich ein Konsens über die Existenz neuer Herausforderungen besteht, soll die Frage nach deren genauen Gestalt zunächst hinten angestellt werden. Sie können Forschungsfeld einer weitergehenden Arbeit sein, da sie erst entscheidenden Einfluss auf die konkrete strategische Orientierung und die Formulierung von Leitbildern haben werden. Die vorliegende Diplomarbeit hat vielmehr zum

Ziel, die Fragen nach der Gestaltung einer effizienten Steuerung der Kooperation und ihrer Koordination mit staatlichen Planungsinstanzen zu beantworten. Es stehen also mehr die Probleme der institutionellen Struktur und insbesondere die möglichen Schwierigkeiten im Umgang mit den Kooperationsbarrieren im Vordergrund. Darüber hinaus kann der aktuelle theoretische Ansatz der Regional Governance nicht allein vorgestellt werden. Es muss zusätzlich, im Sinne einer „Best-Practice“, eine Modellregion herangezogen werden, in der bereits eine regionale Kooperation erfolgreich installiert wurde. Konkret ergeben sich die folgenden Forschungsfragen:

1. Welche Anhaltspunkte gibt das theoretische Konzept der Regional Governance für die Gestaltung einer erfolgreichen Regionalentwicklung?
2. Wie wird Regionalentwicklung in der Modellregion gesteuert und mit hoheitlichen Instanzen koordiniert?
3. Wie kann das Konzept in der Modellregion bewertet werden? Welche Steuerungsinstrumente erwiesen sich als erfolgreich?
4. Können konkrete Steuerungselemente aus der Modellregion Vorbild für die Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt sein?

Ziel der Arbeit ist es darzustellen und zu bewerten, welche praktischen Umsetzungen der Steuerung interkommunaler Interessen sich in der Modellregion als erfolgreich erwiesen haben, um daraus Handlungsempfehlungen zu entwickeln, die zur Profilierung der Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt herangezogen werden können.

### **3. Gang der Arbeit**

In der Diplomarbeit wird eine generelle theoretische Perspektive von Governance mit einem Best-Practice Beispiel verknüpft. Dazu sollen zunächst ausgewählte theoretische Ansätze zur Definition des Begriffs der Regionalentwicklung (Kapitel 4), zur Definition des Begriffs der Governance (Kapitel 5.1) und zur Steuerungsproblematik (Kapitel 5.2) vorgestellt werden. Daraus wird schließlich das Konzept der Regional Governance entwickelt (Kapitel 6). Nach einer Beschreibung des Studiendesigns (Kapitel 8) werden in einem zweiten Schritt die Strukturen der Räume Ingolstadt und Bonn miteinander verglichen (Kapitel 9). Im Speziellen interessiert dabei der Steuerungsansatz der Region Bonn als Modell für eine regionale Zusammenarbeit. Die Betrachtung der Modellregion wird dabei sowohl mit Hilfe von sekundären Quellen, als auch durch Interviews mit Beteiligten durchgeführt (Kapitel 10). Anschließend wird das Steuerungsmodell der Region Bonn aus zwei Perspektiven bewertet: Zum einen aus der Sicht der interviewten Betroffenen, zum anderen aus der der Governance

Theorie (Kapitel 11). Hieraus werden abschließend konkrete Handlungsempfehlungen für die Region Ingolstadt abgeleitet (Kapitel 12). Die Arbeit endet mit einer kritischen Reflexion (Kapitel 13) und einer Zusammenfassung (Kapitel 14).

### **4. Regionalentwicklung**

Regionale Entwicklung steht dieser Tage scheinbar hoch im Kurs der Rhetorik von Wirtschaft und Politik. Unternehmen entwickeln regionale Märkte oder Marken, politisch und volkswirtschaftlich fällt immer wieder der Begriff „Cluster“ als Ausdruck einer Regionalisierungsstrategie oder es erscheinen diverse Konzepte grenzüberschreitender regionaler Zusammenarbeit im vereinten Europa. Dabei bleibt jedoch in vielen Fällen weitgehend offen, was sich hinter den Begriffen der Region oder der Regionalentwicklung tatsächlich verbirgt. Verkaufsregionen entsprechen nicht politischen Regionen, politische Regionen nicht der Wahrnehmung ausländischer Gäste etc. Aus diesem diffusen Bereich der scheinbar unzähligen konkreten Bedeutungen regionaler Entwicklung kann nur schwer ein allgemeingültiges Verständnis abgeleitet werden. Dieser erste Abschnitt der Arbeit versucht zunächst durch die Diskussion der beiden Elemente „Region“ und „Entwicklung“, sowie durch ihre Verknüpfung, ein eher greifbares Bild von „Regionalentwicklung“ zu zeichnen. Darüber hinaus soll geklärt werden, wie der Erfolg einer regionalen Entwicklung gemessen werden kann, und welche Wege die politische Wirklichkeit aufzeigt, den Erfolg herbeizuführen.

#### **4.1. Begriff der Region**

Rein intuitiv betrachtet wirkt der Begriff der Region zunächst sehr eingängig. Bei näherem Hinsehen stellt sich allerdings heraus, dass vor allem die Abgrenzung von Regionen keineswegs trivial ist. „Denn in der Wissenschaft wird sehr vieles als Region bezeichnet: nur grob abgrenzbare „Gegenden“ ebenso wie politisch-administrative Gebietseinheiten, kleine Raumeinheiten innerhalb eines Staates oder Zusammenfassungen von lokalen Verwaltungsgebieten ebenso wie „Weltregionen“, die aus mehreren Staaten oder gar Kontinenten bestehen“ (Benz/Fürst, 2003, S.15). Behrens und Thisse (2007) erklären dieses Phänomen damit, dass zwar das essentielle Element, nämlich die Einnahme eines geographischen Raumes durch eine Menge an Orten noch eindeutig scheint, die Zuordnung der Orte zu der Menge jedoch problematisch ist. Die Orte dieser Menge, die eine Region bilden, müssen paarweise bis zu einem bestimmten Grad Gemeinsamkeiten aufweisen (vgl. Lösch, 1938). Neben den Gemeinsamkeiten müssen sie sich aber klar von den Orten anderer

Regionen unterscheiden. Nun scheint es jedoch in erster Linie Ansichtssache zu sein, welche Kriterien sich in welchem Umfang gleichen/unterscheiden müssen und was dabei als Äquivalenz verstanden werden kann. Die Region wird somit zu einem intellektuellen Konstrukt, dessen Grenzen aus dem Zusammenhang zwischen Orten und Aktivitäten im Hinblick auf bestimmte Kriterien bestimmt werden (vgl. Benz/Fürst, 2003, S.15f). Die Abgrenzung ist folglich von ihrem Zweck abhängig. Scherer (2006, S.29f) verweist auf drei Ansätze, die eine räumliche Abgrenzung von Regionen bestimmen können, aber in der Praxis häufig vermischt werden.

<b>Lebensräumliche Abgrenzung</b>		<b>Akteursorientierte Abgrenzung</b>		<b>Analyseorientierte Abgrenzung</b>	
<i>Wahrnehmungsraum</i>	Kognitiv-emotionale Raumabgrenzung einzelner Individuen oder Gruppen	<i>Formeller Raum</i>	Verbindliche Politisch-administrative Raumabgrenzung zwischen Gemeinde und Land	<i>Homogener Raum</i>	Abgrenzung in Folge der Gleichartigkeit eines oder mehrerer Strukturmerkmale
<i>Identitätsraum</i>	Raumabgrenzung durch Selbst-Definition einzelner Individuen oder Gruppen	<i>Informeller Raum</i>	Freiwillige Kooperation von unterschiedlichen Akteuren aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft	<i>Funktionaler Raum</i>	Basis der räumlichen Abgrenzung sind soziale, kulturelle, wirtschaftliche oder ökologische Beziehungsverflechtungen

Tabelle 1: Grundsätzliche Konzeption zur Regionsabgrenzung  
Quelle: Scherer, 2006, S.30

Die geringste Abstraktion weist die lebensräumliche Abgrenzung auf. „Der Einzelne konstruiert hier aus seinem individuellen Lebensräumen ‚seine‘ Region“ (Scherer, 2006, S.27). Weichert (1996, S.37ff) unterscheidet dabei zwischen „Wahrnehmungsregionen“ und „Identitätsregionen“. Die Wahrnehmungsregion ist ein kognitiv-emotionales Konstrukt, in dem Akteure Informationen zur Lage und zu Kerninhalten miteinander kombinieren und

letztlich einem Raum zuordnen. Dabei entsteht ein subjektives Abbild der Region, das auch Aussagen über die Bewohner beinhalten kann. Dieses Verständnis der Region lässt sich also durchaus mit dem Begriff des „Images“ umschreiben. Jenes Image kann gegebenenfalls beeinflusst werden. Die Wahrnehmungsregion ist somit eine externe Perspektive. Die Identitätsregion ist dagegen Bestandteil der eigenen Ich-Identität. Sie hilft Akteuren bei der gegenseitigen Abgrenzung voneinander. Die Akteure fühlen sich der Region zugehörig. Dabei muss die Identitätsregion nicht mit dem eigentlichen Lebensraum übereinstimmen. Der Umgang mit dieser Art von Abgrenzung bereitet den Individuen die geringsten Probleme und wird intuitiv gehandhabt.

Regionen existieren natürlich nicht nur allein in den Köpfen der Menschen, sondern manifestieren sich genauso in den sozialen Verknüpfungen der Individuen. Demnach definieren sich Regionen auch aus ihren Bewohnern und deren Aktionen. Aus formeller Sicht ist eine politisch-administrative Abgrenzung zwingend notwendig. Sie bildet die vielleicht deutlichste, weil eindeutig abbildbare, Grenzziehung. Weniger deutlich sind informelle Räume, die über die reine Administration hinausgehen und ihren Schwerpunkt in der Vernetzung der Akteure haben.

Aus wissenschaftlicher Sicht kann der Raum einer Region schließlich noch weiter abstrahiert werden. Zum einen spielt die eingangs bereits erwähnte Homogenität der Strukturmerkmale eine Rolle, zum anderen aber auch die Funktionalität. In diesem Zusammenhang kann von einer Regionstypisierung gesprochen werden, die von dominierenden Raumelementen abgeleitet wird. Ergebnis einer solchen Typisierung ist etwa die Abgrenzung von ländlichen und städtischen Regionen, Agrar-, Tourismus oder Industrieregionen (vgl. Bätzing et al., 1995, S.41ff, Spitzer, 1991, S.243f, zit. nach Raich, 2006, S.91)

An den verschiedenen Ansätzen und ihrer Überschneidung in der realen Welt, und am Ende auch auf Grund der oftmals mangelnden Verfügbarkeit von Daten zur wissenschaftlichen Aufarbeitung, ist es somit nicht möglich eine allgemeingültige Definition der Region oder ihrer Abgrenzungsmethodik zu geben. Dennoch kann man festhalten, dass der Regionsbegriff über die rein geographische Ausdehnung hinausgeht. Vielmehr umschreibt der Begriff der Region ein komplexes Konstrukt aus sozio-ökonomischer Verflechtung, Selbst- und Fremdwahrnehmung. (vgl. Scherer, 2006, S.31) Da für die genaue Abgrenzung im Rahmen der Arbeit zusätzlich der Abgrenzungszweck von Bedeutung ist, kann diese erst anschließend im Zusammenhang mit dem Begriff der Regionalentwicklung vorgenommen werden.

### 4.2. Begriff der Entwicklung

Im Allgemeinen versteht man unter Entwicklung eine Veränderung von Dingen oder deren Zustand im Zeitablauf. Somit kann sich Entwicklung auf nahezu beliebig viele Gebiete erstrecken und wird infolgedessen auch ebenso häufig in den verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen verwandt. Entwicklung bezieht sich jedoch nicht ausschließlich auf selbständig ablaufende Vorgänge, wie etwa die biologische Entwicklung des Menschen, sondern auch auf Kreativprozesse bis hin zu einer abstrakten Ebene. Somit können nicht nur Objekte, sondern auch Theorien, Ziele, Leitbilder, Pläne etc. entwickelt werden. Ähnlich des Begriffs der Region ist also auch der Begriff der Entwicklung stark abhängig von der Beobachterperspektive und einem konkreten Bezug bzw. einer Zielsetzung. Dieser Notwendigkeit bezüglich der genauen Definition beider Begriffe soll der folgende Abschnitt gerecht werden, in dem der Begriff der Region mit dem Begriff der Entwicklung verschmolzen wird und sich somit auch ein konkretes Verständnis von Region und Entwicklung ergibt.

### 4.3. Verständnis von Regionalentwicklung

Die beiden vorangegangenen Abschnitte haben deutlich gemacht, dass die Begriffe der Region und der Entwicklung nur sehr schwer allgemeingültig zu fassen sind. Durch die Verschmelzung zum Begriff Regionalentwicklung können sie sich jedoch gegenseitig befruchten. Die Region kann, wie bereits angedeutet, auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit als eine Synthese einzelner Abgrenzungsansätze verstanden werden (vgl. Scherer, 2006, S.27f). Konkrete Planungsregionen wie beispielsweise in Bonn bzw. Ingolstadt definieren sich im Wesentlichen durch ihre politisch-administrativen Grenzen. Dies liegt am Einfluss der Regionalpolitik und der Verwaltung, die sich vor allem an Gebietskörperschaften orientieren. Dennoch können sich ebenso „grenzüberschreitende“ informelle Räume bilden, die gleichwohl nur indirekt (etwa durch Projekte außerhalb der formellen Grenzen oder durch Einbezug externer Partner) berücksichtigt werden. Solche informellen Räume bilden die Interessen privatwirtschaftlicher Akteure ab, die sich tendenziell unter funktionellen Aspekten vernetzen (vgl. Fürst, 2004, S.51). An dieser Stelle überschneiden sich die Ansätze der akteursorientierten und einer analytischen Perspektive der Region. In der weitergehenden Zerlegung der Gesamtplanungsregionen in Teilräume zeigen sich noch deutlicher derartige funktionelle Zusammenhänge. Es wird mithin eine Typisierung z.B. in ländliche oder urbane Teilräume möglich. Da der Blick allerdings auf die Gesamtregion gerichtet sein soll, kann eine solche Abgrenzung allenfalls bei exemplarischen Projekten oder speziellen lokalen

Konzepten herangezogen werden. Zudem unterliegt der analytische Ansatz dem Problem einer zu großen Abstraktion der Lebenswirklichkeit. „Es gibt zweifellos wissenschaftlich verlässliche Kriterien der Regionsabgrenzung. Aber wenn Regionen nicht nur analytische Gebilde sein sollen, sondern politische Handlungsforen, dann kommt es mehr darauf an, welche Akteure miteinander kooperieren können und sollten als darauf, ob die Region sachlich korrekt zugeschnitten ist“ (Fürst, 1996, S.43, zit. nach Scherer, 2006, S.31)

Betrachtet man den Aspekt des Standortwettbewerbs, so erhält schließlich auch das Konzept der Wahrnehmungsregion zumindest eine gewisse Bedeutung. Schließlich ist das Ziel fast einer jeden regionalen Kooperation auch die externe Wahrnehmung der Region zu beeinflussen. Durch den stark individuellen Charakter des Konzepts der lebensräumlichen Abgrenzung werden die tatsächlichen Grenzen jedoch so stark verwischt<sup>2</sup>, so dass sie zu einer klaren Regionsdefinition nicht geeignet sind.

Dies lässt den Schluss zu, dass primär der akteursorientierte Ansatz herangezogen werden sollte. Zum einen umfasst er formelle und informelle Räume (und mit diesen auch funktionale Aspekte), zum anderen sind die politisch-administrativen Grenzen meist aus pragmatischen Gründen deckungsgleich mit der eigenen Regionsdefinition der jeweiligen Planungsgremien. Die anderen Ansätze können jedoch unterstützend dazu beitragen, auch Wirkungen abseits der formellen Grenzziehung zu berücksichtigen und zu verstehen, vor allem wenn Problemräume nicht mehr mit den formellen Entscheidungsräumen übereinstimmen (vgl. Scherer, 2006, S.31)

**Als Region wird im Folgenden also als der Raum verstanden, auf den sich die Steuerungstätigkeit der zu betrachtenden formellen oder informellen Steuerungsorgane bezieht. Die Region wird pragmatisch abgebildet durch ihre politisch-administrativen Grenzen.**

Der Begriff der Entwicklung erhält bereits allein durch die Verknüpfung mit dem zuvor hergeleiteten Verständnis von Region eine erste weitergehende Charakterisierung. Die Entwicklung bezieht sich folglich auf einen fest umrissenen Raum. Fraglich bleibt jedoch, auf welche Ziele oder Objekte sich die Entwicklung im oder des Raums selbst abstellt. Diese Ziele werden sich im Detail von Region zu Region unterscheiden. Deshalb werden zu einer groben Orientierung Oberziele herangezogen, die sich aus den Leitbildern der

---

<sup>2</sup> Im Grunde wird jedes Individuum ein eigenes Verständnis der Grenzen der Region bilden.

Raumentwicklung ergeben. Diese Leitbilder wurden 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung neu verfasst und umfassen (BMVBS, 2006, S.12ff):

- Wachstum und Innovation
- Daseinsvorsorge sichern
- Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten

Wachstum und Innovation beziehen sich dabei in erster Linie auf die Stärkung des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandorts Deutschland sowie die Förderung strukturschwacher Räume.

*„Das Leitbild soll dazu beitragen, Stärken zu stärken, Kräfte und Potenziale zu bündeln, zu vernetzen und durch die Weiterentwicklung von Partnerschaften zwischen Stadt und Land die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen zu stärken. [...] Darüber hinaus soll das Leitbild Impulse für eine verbesserte Selbstorganisation (Regional Governance) für regionale Wachstumsbündnisse und zur Profilierung der Regionen vermitteln, um den regionalen und überregionalen Verflechtungen bei Entscheidungen über raumwirksame Investitionen, z.B. in Infrastruktur, Bildung oder Forschung, effektiver Rechnung zu tragen“ (BMVBS, 2006, S.12).*

Aufgrund veränderter demographischer Bedingungen wandeln sich auch die Anforderungen an soziale und gerechte Standards der Daseinsversorgung. Regionale Entwicklung muss demnach neben den wirtschaftlichen Zielen sicherstellen, dass sozialen Divergenzen Rechnung getragen wird.

*„Das Leitbild ‚Daseinsvorsorge sichern‘ unterstützt die Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten, der Raumordnung, um auch künftig in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten.“ (BMVBS, 2006, S.18)*

Als dicht besiedelter Raum entstehen in Deutschland immer wieder Nutzungskonflikte. Zudem ist ein zunehmender Trend zu nachhaltigem und ökologischem Handeln festzustellen (vgl. Bundesregierung, 2006).

*„Nachhaltige Raumentwicklung bedeutet daher auch künftig vor allem die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte und vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit Flächen und Böden als Ressource.“ (BMVBS, 2006, S.22)*

Die Ministerkonferenz greift also zusammenfassend jene Problematiken auf, die sich bereits bei der Analyse einzelner Regionen gezeigt haben, wie beispielsweise Globalisierungsdruck, Migration und demographischer Wandel, Flächenknappheit etc. (vgl. Kapitel 2). Jene Leitlinien, sowie die Übertragung der Planung an die Länder, setzen einen sehr weiten Rahmen, in dem öffentliche und private Akteure enger gefasste, regionale Ziele definieren können (vgl. §§6, 18 ROG). Über die Ziele hinaus schlägt die Ministerkonferenz Handlungsansätze und Strategien vor, von denen einige hier nur exemplarisch genannt werden sollen (vgl. BMVBS, 2006, S.12ff):

- Die europäische Perspektive der Metropolregion fördern
- Gemeinsame Verantwortung in großen Verflechtungsräumen
- Räume und Netze der Wissensgesellschaft
- Vermittlung notwendiger Anpassungsprozesse
- Langfristige Kosten der technischen und sozialen Infrastruktur berücksichtigen
- Siedlungsflächenmanagement und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Regionale Entwicklung endet demnach nicht bei der Festlegung von Zielen, sondern beinhaltet auch Planung und Umsetzungsmaßnahmen.

Der sehr weitläufige Begriff der Entwicklung wird somit durch die Leitlinien und Handlungsansätze mit Leben gefüllt und kann weitgehend von anderen Verständnissen der Entwicklung abgegrenzt werden.

Abschließend sollen die Überlegungen zur Region und zu Entwicklung zu dem Begriff der Regionalentwicklung kombiniert werden. In der Wissenschaft finden sich zahlreiche Ausführungen zur Definition von Regionalentwicklung. Stoltenberg (2005) spricht beispielsweise von nachhaltiger Regionalentwicklung als

*„[...] ein Konzept, mit dem langfristig die Lebensqualität in einer Region gesichert werden soll – unter Beachtung der Wirkungen, die die Lebens- und Wirtschaftsweise der Region auch für andere Regionen hat.[...] Nachhaltige Regionalentwicklung ist ein Prozess, an dem möglichst viele Akteure aus der Region beteiligt sind: die Produzenten und Verarbeitungsbetriebe von Nahrungsmitteln, der Handel; die Handwerker und kleinen Betriebe; die öffentliche Verwaltung und die Politik; die Verkehrsbetriebe; die Bürgerinnen und Bürger (jeden Alters) als Konsumenten und als Beteiligte an der Gestaltung der Region; die Bildungseinrichtungen: Schulen, Kindergärten und Einrichtungen für Erwachsene, die Universität; Verbände und Vereine.“*

Heintel (2001. S.194) legt dar:

*„Regionalentwicklung ist eingebettet in ein Spannungsfeld von Politik (Arbeitsmarkt-, Raumplanungs-, Regional-, Agrar-, Wirtschafts- und Sozialpolitik), Verwaltung (Europäische Union (Wettbewerbsrecht – Beihilfen, Strukturfonds – Zielgebiete und Agrarpolitik), Staats- und Länderebene, Gemeinde) und regionalen Akteuren (Vereine, Kooperativen, Beratungsinstitutionen, Regionalmanagements etc.).“*

Im Rahmen dieser Arbeit wird ein eigenes spezielles<sup>3</sup> Verständnis herausgearbeitet, welches sich unmittelbar aus der Definition von Region und den Ausführungen zum Begriff der Entwicklung ergibt:

**Regionalentwicklung ist die konkrete Umsetzung raumplanerischer, wirtschaftlicher und sozialer Oberziele in einem Raum, auf den sich die Steuerungstätigkeit der jeweils betrachteten formellen oder informellen Steuerungsorgane und der involvierten Akteure bezieht. Die Region wird dabei aufgrund der einhergehenden Deckungsgleichheit mit dem zu steuernden Raum pragmatisch durch politisch-administrativen Grenzen abgebildet.**

Diese Definition bildet die Grundlage für die spätere empirische Arbeit. Sie lässt zum einen zu, den betrachteten Raum vergleichsweise einfach anhand der politisch-administrativen Grenzen zu bestimmen, zum anderen gibt sie Anhaltspunkte lokale Arbeitsweisen und Projekte in den Kontext der raumordnerischer Leitbilder der Ministerkonferenz einzuordnen. Dabei muss der Begriff aber nicht nur als theoretisches Konstrukt zur Analyse betrachtet werden, sondern vielmehr ist Regionalentwicklung ein Ausschnitt der Wirklichkeit. Dies zeigt sich auch an der großen Bedeutung realer Gegebenheiten bei der Herleitung der Definition. Regionalentwicklung ist durchweg bestimmt durch einen dynamischen Prozess von Zielen und deren Erreichung.

#### **4.4. Erfolgskontrolle in der Regionalentwicklung**

Zielsetzung, Planung und vor allem Umsetzung einer Regionalentwicklung sind immer mit Ressourceneinsatz verbunden. Es entsteht der Wunsch nach einer Kontrolle über die

---

<sup>3</sup> ‚Speziell‘ vor allem aufgrund der weitgehenden Deckungsgleichheit der Region mit den politisch administrativen Grenzen. Andere Leitbilder oder Ziele oder ein anderer organisatorischer Rahmen als der der deutschen Raumordnung erfordern unter Umständen eine andere Abgrenzung der Region.

möglichst effiziente Nutzung jener Ressourcen. Dies ist der normative Rahmen einer ökonomisch fundierten Erfolgskontrolle.

*„Denn es stellt den Idealtypus wirtschaftspolitischen Handelns dar, von dem aus die tatsächlichen regionalwirtschaftlichen Aktivitäten und Unterlassungen der politischen Entscheidungsträger beurteilt werden. Ferner erzwingt und legitimiert die Forderung nach rationaler Regionalpolitik die empirische Erfolgskontrolle, weil sie als wichtige Voraussetzung zur Ermittlung und Beurteilung der Rationalität der getroffenen Mittelentscheidung und damit als unabdingbare Grundannahme des Rationalprinzips selbst erforderlich ist.“ (Recker, 1977, S.16)*

Für die Bundesrepublik Deutschland gilt für finanzwirksame Maßnahmen grundsätzlich das Wirtschaftlichkeitsgebot (vgl. §7 BHO). Zu diesem Gebot wurden 1995 Verwaltungsvorschriften erlassen, die der Erfolgskontrolle drei Dimensionen verleiht (vgl. Lammers/Niebuhr, 2002, S.11f)

- Die Zielerreichungskontrolle beantwortet die Frage, ob der Ist-Zustand mit dem Sollzustand übereinstimmt und bildet damit die Grundlage für eine mögliche Reformulierung von Zielen.
- Die Wirkungskontrolle ermittelt, ob die Maßnahmen für die Zielerreichung geeignet und ursächlich waren.
- Die Wirtschaftlichkeitskontrolle trifft Aussagen über die Effizienz der eingesetzten Ressourcen und die Wirtschaftlichkeit im Bezug auf übergeordnete Ziele.

Für eine praktische Umsetzung der Forderungen wäre die direkte Gegenüberstellung der Kosten und des aus den Maßnahmen resultierenden Nutzens theoretisch dabei die eleganteste Methode (Kosten-Nutzen-Analyse). Sie trifft in der Realität jedoch immer wieder auf praktische Schwierigkeiten vor allem bei der Quantifizierung des Nutzens, der nicht immer finanzwirtschaftlich ausgedrückt werden kann. Hier spielt vor allem die Komplexität der realen Zusammenhänge (z.B. indirekter Nutzen durch externe Effekte) und die mit einer statistischen Aufarbeitung notwendige Vereinfachung von Zusammenhängen eine gravierende Rolle. (vgl. Recker, 1977, S.16, S.167). „Anders dagegen sieht es bei einer Erfolgskontrolle durch Indikatoren aus. Sie lässt sich als auf ein oder mehrere Einzelziele verkürzte Kosten-Nutzen-Analyse auffassen, bei der die Zielwirkung durch verschiedene Indikatoren unvergleichbar miteinander gemessen werden“ (Recker, 1977, S16). Ein solches Vorgehen des Referenzvergleichs gründet sich auf das folgende idealtypische Vorgehen:

Zunächst müssen die Ziele und damit ein Soll-Zustand definiert werden. Diesen Zielen werden in einem nächsten Schritt ein oder mehrere passende Indikatoren zugeordnet mit denen der gewollte Soll-Zustand hinreichend konkretisiert werden kann. Unabdingbar ist dabei in einem letzten Schritt die Operationalisierbarkeit der Indikatoren. Der Indikator muss direkt messbar gestaltet werden oder zumindest theoretisch eine abgeleitete Messgröße darstellen (vgl. Recker, 1977, S19).

*„Für viele, insbesondere die nichtökonomischen Ziele der Regionalpolitik lassen sich nur schwerlich geeignete Indikatoren ableiten. Wegen der unmittelbaren Verbindung zwischen Instrumenteneinsatz als Ursache und der Veränderung des numerischen Werts der Zielvariablen als Wirkung bedarf der Wirkungszusammenhang einer einhergehenden Plausibilitätskontrolle und das jeweilige Ergebnis muss im Hinblick auf mögliche andere Ursachen als den Instrumenteneinsatz überprüft werden. Zum anderen muss der ausgewählte Indikator statistisch gesehen über einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen, [...] (Recker, 1977, S167).*

Mit Blick auf die Oberziele einer Regionalentwicklung nennt Recker (1977, S.100ff) exemplarisch die Indikatoren „Investitionen“ und „Beschäftigte“. In der wirtschaftspolitischen Praxis werden Statistiken zu bewilligten Förderfällen herangezogen. Die Daten dazu werden seit 1972 vom statistischen Bundesamt erfasst und beinhalten u.a. Indikatoren zu Investitionsvolumen, Arbeitsplätzen, Branchenzugehörigkeit, Art und Ort der Förderung (vgl. Lammers/Niebuhr, 2002, S.13). „Gemessen an den Verwaltungsvorschriften des Bundesministers für Finanzen sind die durchgeführten Erfolgskontrollen [...] sicherlich nicht zufrieden stellend. [...] Bei einer Bewertung dieser Kritik ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine strikte Anwendung der Verwaltungsvorschriften an die Grenzen der ökonomischen Wirkungsforschung stößt.“ (Lammers/Niebuhr, 2002, S.59).

Die Erfolgskontrolle in der Regionalentwicklung präsentiert sich folglich als ein problematisches Feld. „Diese Aufgabe wird erheblich dadurch erschwert, dass es weder in der wissenschaftlichen Literatur noch in der Verwaltungspraxis einen Konsens über Begriff und Inhalt von Erfolgskontrolle gibt“ (Lammers/Niebuhr, 2002, S.11). Eine detaillierte Betrachtung und die Ermittlung optimaler Kontrollinstrumente oder Indikatoren liegen nicht im Fokus dieser Arbeit und würden aus den zuvor genannten Gründen sicherlich den Rahmen sprengen<sup>4</sup>. Die Erfolgskontrolle soll dennoch nicht völlig unbeachtet bleiben. Sie ist Teil des empirisch betrachteten Gesamtsystems und muss somit auch mit abgebildet werden. Eine

---

<sup>4</sup> Eine Arbeit zu diesen Thema liefern Lammers/Niebuhr

Bewertung der Messinstrumente kann jedoch allenfalls subjektiv<sup>5</sup> ohne weitergehende theoretische Fundierung vorgenommen werden. Aufgrund der großen Problematik gibt die Frage sicherlich Anstoß zu weiterer Forschung.

#### 4.5. Organisationsformen in der regionalen Entwicklung

Bereits im Vorgriff auf den folgenden Abschnitt zu Governance und die damit verbundenen Ausführungen zur Steuerungsthematik, sollen bereits an dieser Stelle erste Wege zur organisatorischen Umsetzung einer Regionalentwicklung aufgezeigt werden. Ziel ist dabei nicht die vollständige Darstellung aller denkbaren Organisationsformen oder ihrer Kombinationen, sondern vielmehr die Erarbeitung eines Rasters, in das sich konkrete Umsetzungen der planerischen Realität einordnen lassen.

Zentral für die Ausgestaltung der Organisation ist der Grad der Institutionalisierung und somit, in wie weit die beteiligten Akteure rechtlich gebunden werden. Die gewählte Rechtsform bildet somit ein geeignetes Ordnungskriterium, das auch andere in der Literatur diskutierte Kriterien<sup>6</sup> mit abbilden kann. Das Spektrum möglicher Rechtsformen umfasst dabei öffentlich-rechtliche, privatrechtliche und kaum oder gar nicht institutionalisierte Formen (vgl. Klemme, 2002, S.49).

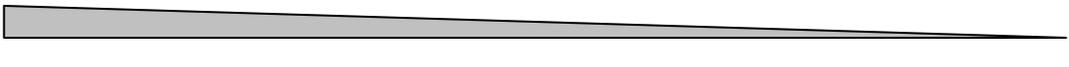
<b>Grad der Institutionalisierung</b>			
			
Öffentlich-rechtlich		Privatrechtlich	Neue Formen
Aufgabenspezifisch	Territorial		
Zweckverband	Nachbarschaftsverbände	GmbH	Netzwerke, Foren, Regionalkonferenzen
Zweckvereinbarung	Regionalverbände	AG	Städtenetze, Städteverbände
kommunale Arbeitsgemeinschaft	Mehrzweck-Pflichtverbände, Umlandverbände	eingetragener Verein	Public-Private-Partnership
	Neue Gebietskörperschaften	GbR	

Tabelle 2: Organisationsformen der regionalen Kooperation  
Quelle: in Anlehnung an Klemme (2002, S.49)

<sup>5</sup> Hier sollen in erster Linie die Ergebnisse aus den Interviews Anhaltspunkte über die Eignung der Messinstrumente liefern (vgl. Abschnitt 8)

<sup>6</sup> Als weitere mögliche Kriterien benennt Heinz (2000, S.195, zit. nach Klemme, 2002, S.49): Aufgabenumfang (mono- vs. mulitsektoral), Ausrichtung (territorial vs. funktional), Grad der Rechtsverbindlichkeit (formell vs. informell), Initiative (bottom-up vs. top-down), Zielrichtung (konsensorientiert vs. effizienzorientiert, Lage im Raum (ländlich vs. urban)

An dieser Stelle sei noch einmal der Unterschied zwischen der hoheitlichen Raumordnung und der Regionalentwicklung betont. Während die (kommunale) Verwaltung Entscheidungen über die Flächennutzung und -gestaltung trifft, kommt der Regionalentwicklung eine übergeordnete strategische Funktion zu. Nichtsdestotrotz können formale raumordnerische Entscheidungen allein durch öffentlich-rechtliche Instanzen getroffen werden. Insofern ist die Wahl der Organisationsform, auch trotz der allgemeinen Wahlfreiheit, in allen hoheitlichen Handlungsfeldern der Regionalentwicklung ganz praktisch eingeschränkt. Dies erklärt letztlich auch die Koexistenz verschiedener Organisationsformen in vielen Regionen.

Die privat-rechtlichen Formen spielen ihre Vorteile in erster Linie bei ökonomischen Problemstellungen der Finanzierung und der effizienten Bewirtschaftung aus. So lässt sich etwa die Haftung beschränken oder es kann benötigtes Kapital ohne langwierige Genehmigungsverfahren am Markt beschafft werden. Zudem können in so strukturierten Gesellschaften Akteure jeglicher Herkunft und Funktion miteinander gleichberechtigt kombiniert werden. Privat-rechtliche Organisationsformen der Regionalentwicklung bieten somit eine gewisse Flexibilität bei gleichzeitiger Rechtssicherheit. Im Gegensatz dazu sind die öffentlich-rechtlichen Organisationen weit mehr an Vorschriften gebunden. Darüber hinaus sind die teilnehmenden Akteure oftmals nicht nach funktionellen, sondern nach politischen oder nach verwaltungshierarchischen Kriterien bestimmt. Informelle Formen bieten ob Ihrer geringen Institutionalisierung die höchste Flexibilität, aber auch nur eine geringe Rechtssicherheit. Welche Organisationsform die „richtige“ oder beste ist, kann nicht pauschal beantwortet werden. Informelle Formen sind „Ausdruck von Deregulierung, Privatisierung und Abbau demokratischer Kontrolle. Gleichzeitig findet jedoch eine Öffnung politisch-administrativer Strukturen und Prozesse für ein breites Spektrum an Akteuren und neuen Ideen statt“ (Klemme, 2002, S.61). Ungeachtet des Trends zu neuen Steuerungsformen in vielen Regionen, wird vor unreflektiertem Aktionismus gewarnt. „Ein Mix erweist sich dann als sinnvoll, wenn die Instrumente aufeinander abgestimmt, keine unnötigen Parallelstrukturen geschaffen und zudem die jeweiligen Vorteile einer Form ausgeschöpft werden“ (Klemme, 2002, S.61). Es geht also um das Zusammenspiel von staatlichen, kommunalen und privaten Akteuren. Ein solches, oft in weiten Teilen informell geprägtes Konzept der Selbststeuerung (vgl. u.a. Fürst, 2004, S.46ff), umschreibt „Governance“ bzw. „Regional Governance“. Governance als Steuerungsinstrument wird mithin in den folgenden Kapiteln als konkretes Steuerungsinstrument diskutiert.

### 5. Governance als Steuerungsinstrument

Auch der Begriff Governance gerät, ähnlich wie der der Regionalentwicklung, vermehrt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Bei dem folgenden Ansatz den Begriff der Governance näher zu bestimmen wird klar, dass dieses keineswegs unproblematisch ist. Ursache hierfür ist u.a. die mangelnde Verknüpfung mit einer eigenständigen Governancetheorie, „aus der sich Aussagen über die Wirkung von Steuerungsstrukturen [...] oder über deren Effektivität ableiten ließe“ (Benz/Fürst, 2003, S.11). Vielmehr steht immer wieder allein eine normative Forderung nach der effizienten Kooperation, im Sinne einer „Good Governance“ im Mittelpunkt, ohne dabei explizit Steuerungsproblematiken zu berücksichtigen. Folglich muss bei der Betrachtung von Governance als Steuerungsinstrument auf verschiedene theoretische Ansätze zurückgegriffen werden. Dazu werden die Begriffe Governance und Steuerung zunächst separat diskutiert. Governance wird allgemein definiert und anschließend ein Überblick zu Steuerungsproblematiken gegeben. Als theoretische Grundlage dienen Aussagen der politischen Steuerungstheorie und der Neuen Institutionenökonomie (NIÖ). In einem abschließenden Schritt werden Netzwerke als kooperative Steuerungsstruktur der Governance vorgestellt.

#### 5.1. Konzept der Governance

Die Weltbank definierte bereits 1989 zum ersten Mal den ursprünglichen Governancebegriff. damals lag allerdings noch ein klarer Fokus auf der politischen Steuerung von Staaten, insbesondere von Entwicklungsländern. Seitdem wurde die anfängliche Erklärung um zahlreiche normative Elemente ergänzt und avancierte zu einem Sammelbegriff für institutionelle und interaktive Arrangements (vgl. Budäus, 2007, S. 17). Eine allgemein akzeptierte Definition lieferte 1995 die Kommission zur globalen Governance:

*„Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest“ (Commission on Global Governance, 1995, S. 2).*

Im Hinblick auf eine klare Abgrenzung von Governance erscheinen dabei das enorm breite Spektrum der genannten Handlungsfelder und die fehlende Eingrenzung der Akteure als

problematisch. Es wird keine Möglichkeit (politischer) Steuerung ausgeschlossen. Eine noch weiter gefasste Definition gibt Budäus von Governance als:

*“... die Analyse und Gestaltung von Prozessen und Strukturen, zur generellen Verbesserung der Problemlösungsfähigkeiten und –kompetenzen von institutionellen und interaktiven Arrangements unter besonderer Hinwendung zur Außen-Binnenperspektive.“ (Budäus, 2007, S.17).*

Trotz der mannigfaltigen Interpretationsmöglichkeiten und der Hinweise auf die Gefahr einer Beliebigkeit des Begriffs (vgl. Budäus, 2007, S.17) beziehen sich dennoch alle Versuche der Definition von Governance im Kern auf den Regelungsaspekt komplexer Strukturen im Spannungsfeld zwischen privaten Akteuren und öffentlichen Interessen. Mit der Frage nach Regelungsstrukturen und deren Wirkung liegt der Governance eine institutionalistische Denkweise zu Grunde (vgl. Raich, 2006, S.5). Das Konzept beschreibt jedoch nicht ein genau abgestecktes Feld an Instrumenten und Mechanismen, sondern setzt vielmehr einen Ordnungsrahmen für die kooperative Ausrichtung administrativer Systeme (vgl. Klimecki, 2007, S.153). Die Idee von Governance geht demnach über rein formale Organisationsmodelle hinaus. Neben dieser allgemeinen Betrachtung haben sich in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen engere Interpretationen von Governance herausgebildet. Lattemann (2007, S.33ff) benennt hierbei nicht nur den aus der Betriebswirtschaft bekannten Begriff der „Corporate Governance“, sondern auch Ansätze aus der Volkswirtschaftslehre und den Rechtswissenschaften. Einen besonderen Stellenwert nehmen die Politik- und Sozialwissenschaften ein, spiegelt sich hier doch ein großer Teil der von Governance abgedeckten Problemfelder wieder (vgl. Benz, 2004). Dort wird Governance in die politische Steuerungstheorie eingeordnet. „Dabei kann grob zwischen einem systemtheoretischen und einem handlungstheoretischen Ansatz unterschieden werden“ (Scherer, 2003, S. 89f).

Im Kontext von Governance und regional bezogenen Fragestellungen wird zur näheren Bestimmung des Begriffs immer wieder auf das Konzept des „akteurszentrierten Institutionalismus“ (Maytz/Scharpf, 1995) verwiesen. Vorteil dieses Ansatzes ist die Zusammenführung der handlungstheoretischen und institutionalistischen Paradigmen (vgl. Scherer, 2003, S. 91). Politische Akteure müssen in ihrem Handlungsrahmen betrachtet werden, will man eine Analyse oder Wertung vornehmen. Das heißt, man muss nicht nur die Ziele, Fähigkeiten und Normen des einzelnen Akteurs kennen, sondern auch dessen spezifische Umwelt und den institutionellen Rahmen in dem er handelt. (vgl. Scherer, 2006; Raich, 2006). Eine darauf basierende Definition der Governance liefert Scherer (2006, S.91):

*„Governance ist ein neues Modell der systemübergreifenden Zusammenarbeit von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Die Kooperation erfolgt innerhalb von vertikal und horizontal verflochtenen Netzwerken und basiert auf einem System gemeinsam heraus gebildeter Normen und Regeln.“*

Eine Verwendung dieser Definition in der Diplomarbeit erscheint aus zwei Gründen als sinnvoll: Sie benennt zum einen die Bezugsgruppen bzw. Akteure und ermöglicht damit den weiteren Schritt eines Übergang zu dem Konzept der „Regional Governance“ (vgl. 6.1). Ein systemtheoretischer Ansatz mit gesellschaftlichen Teilsystemen ohne Akteure ist für eine empirische Arbeit nicht geeignet (vgl. Raich, 2006, S.29). Zum anderen wird durch die Forderung nach Netzwerken eine Quelle von Normen und Regeln als institutioneller Rahmen gegeben. Der zunächst sehr weite Ordnungsrahmen der Governance als „grenzenloses“, rein normatives Konzept der Kooperation reduziert sich demnach auf ein akteursorientiertes Konstrukt, das mithin als Basis für eine analytische Betrachtung von speziellen institutionalisierten Governancestrukturen dienen kann.

## 5.2. Steuerung

### 5.2.1. Steuerungsproblematik

*„Steuerung bedeutet allgemein, ein System, einen kollektiven oder korporativen Akteur, aber auch Gruppen und einzelne Individuen durch gezielte Intervention in seiner / ihrer Handlungsweise auf die Ziele des Steuerungsobjekts festzulegen“ (Lange/Schimanek, 2004, S.23).*

Noch allgemeiner formuliert bedeutet Steuerung durch Eingaben (Input) in ein System eine Antwort (Output) zu erhalten. Diese Definition entspricht weitgehend dem Steuerungsverständnis aus der Kybernetik. Zu bemerken ist, dass etwa in der Natur selbständig ablaufende Prozesse ebenfalls als Steuerung angesehen werden. Ein bewusstes Handeln muss folglich nicht unbedingt mit dem Steuerungs begriff verbunden sein. Vielmehr ist die Absicht eine zusätzliche Charakterisierung und grenzt im Zweifel allein bei der Bewertung der Ergebnisse den zulässigen Bereich ab (vgl. Schwegler/Roth, 1992, S.13). Im Bereich der politischen Steuerung kann allerdings problemlos davon ausgegangen werden, dass diese zweckgerichtet gestaltet ist. Insofern gilt für die Akteure, dass sie durchaus bewusst Maßnahmen ergreifen, um vorbestimmte Ziele zu erreichen. Die Ungewissheit

besteht nun darin, ob diese Absichten auch verwirklicht werden können (vgl. Schwegler/Roth, 1992, S.41).

*„Die grundlegenden Fragen in der Steuerungsdiskussion sind jene nach der Steuerbarkeit und der Steuerungsfähigkeit, wobei die Steuerung beide Dimensionen verlangt. Während sich die Steuerbarkeit auf das zu steuernde System bezieht, umfasst die Steuerungsfähigkeit die Eigenschaften und Fähigkeiten des Steuernden. Beide Dimensionen zusammen bestimmen das Ergebnis des Steuerungsprozess [...]“ (Raich, 2006, S.30)*

Probleme bei der Steuerung können in beiden Feldern auftreten. Um Steuerungsproblematiken gezielt erfassen zu können, muss in einem ersten Schritt die Steuerbarkeit festgestellt werden. Bei nicht steuerbaren Systemen kann der Akteur auch trotz umfassender Fähigkeiten keine intendierten Ergebnisse erzielen. Dabei ist es wesentlich, welche Bandbreite von Ergebnissen noch als gewollt angesehen wird. Je größer die zulässige Antwort bezüglich einer spezifischen Maßnahme streuen darf, desto eher kann ein System als theoretisch steuerbar charakterisiert werden. Schwegler/Roth (1992, S.17f) leiten daraus zwei Sätze zur Steuerbarkeit her:

*„Satz 1: Aussagen zur Steuerbarkeit beziehen sich auf bestimmte Antwortprozesse im Hinblick auf eine festgelegte Menge von Eingaben und in Abhängigkeit von Anfangsbedingungen.“*

*Satz 2: Steuerbarkeit setzt eine Regelmäßigkeit (Gesetzmäßigkeit) dahingehend voraus, dass die relevanten Anfangsbedingungen zusammen mit den Eingabeprozessen aus der festgelegten Menge eine Antwortprozess determinieren (oder wenigstens nach einem probabilistischen Gesetz hochwahrscheinlich machen).“*

Der zweite Satz impliziert zudem, dass systemimmanente Einflussgrößen (verwurzelt in der Regelmäßigkeit) unter bestimmten Umständen eine größere Einwirkung auf das Endergebnis haben, als die Interventionen selber. Dies ist dann der Fall, wenn trotz ähnlichen Anfangsbedingungen und gleichen Maßnahmen jeweils unterschiedliche, gar chaotische Ergebnisse produziert werden. Solche Systeme werden als hochgradig autonom bezeichnet (vgl. Schwegler/Roth, 1992, S.19)

Hinsichtlich der beiden Sätze ergeben sich aus politischer Perspektive zwei Schwierigkeiten. Zum einen sind in einem gesellschaftlichen Umfeld „Antwortprozess, Eingabemenge und

Vorgeschichte nicht genau bestimmbar“, zum andern „ist bisher formal noch empirisch weder eindeutig bewiesen noch widerlegt worden, dass gesellschaftliche Systeme [...] wirklich gesetzmäßig sind“ (Schwegler/Roth, 1992, S.43). Demnach ist festzustellen, dass die Frage nach der Steuerbarkeit gesellschaftlicher Systeme nicht eindeutig beantwortet werden kann. Auch eine Reduktion auf Einzelprozesse führt zu keiner verlässlichen Aussage bezüglich der Steuerbarkeit. Ein Versagen der Steuerung bei Einzelprozessen führt nicht unbedingt zu einer Unsteuerbarkeit des gesamten Systems. Unter diesen Prämissen muss also, mangels Gegenbeweis, sozialen Systemen grundsätzlich eine Steuerbarkeit zugesprochen werden (vgl. Schwegler/Roth, 1992, S.41ff, Raich, 2006, S.30ff).

Die Steuerungsfähigkeit ist hingegen subjektiver Natur. Sie bezieht sich auf die Fähigkeit eines einzelnen, oder auch eines gesellschaftlichen Systems, zur Erzielung einer gewünschten Antwort korrekte Eingaben zu machen. Dabei unterscheiden Schwegler/Roth (1992, S.20) drei Gründe, die eine tatsächliche Steuerung verhindern können: „mangelnde Zugriffsmöglichkeit auf die Eingabevariablen, [...] Unkenntnis oder eingeschränkte Kenntnis der relevanten Anfangsbedingungen und [...] Unkenntnis oder eingeschränkte Kenntnis der Gesetzmäßigkeiten, welche zwischen Eingabeprozessen, relevanten Anfangsbedingungen und den Antwortprozessen bestehen“. Die Autoren weisen jedoch explizit darauf hin, dass es sich dabei nicht um bewusste Kenntnisse handeln muss. Dennoch sind die notwendigen Kenntnisse, bewusst oder unbewusst, nicht immer zu erlangen. Je komplexer ein System aufgebaut ist, desto schwieriger wird auch seine Regelhaftigkeit zu erkennen sein. Aber auch vordergründig einfache Systeme können chaotische wirkende Antworten erzeugen. Allein eine hohe Anzahl an Anfangsbedingungen kann es sogar bei deterministischen Prozessen als unmöglich erscheinen lassen, langfristige Folgen von Interventionen vorherzusagen. Hier greift analog die Argumentation, wie sie bereits bei der Steuerbarkeit angewandt wurde. Da die Steuerungsfähigkeit nicht kategorisch ausgeschlossen werden kann, allenfalls für einzelne Prozesse, aber nicht für das gesamte System, so muss auch sie grundsätzlich bejaht werden (vgl. Schwegler/Roth, 1992, S.41ff, Raich, 2006, S.30ff). Als groben Indikator für die Steuerungsfähigkeit setzt Benz (2000, S.99) das Ausmaß an Veränderungen in einem politischen (mehrebenen-) Umfeld an. In Gegenüberstellung mit der Akzeptanz der getroffenen Entscheidung ergeben sich fünf verschiedene Indikatoren.

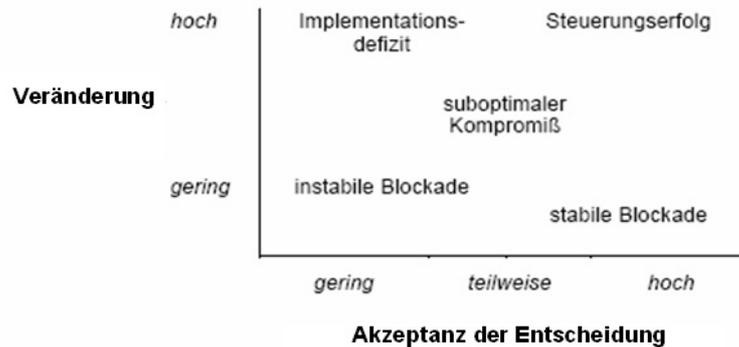


Abbildung 2: Indikatoren für die Steuerungsfähigkeit  
Quelle: in Anlehnung an Benz, A., 2000, S.100

Defizite in der Steuerungsfähigkeit führen Druwe/Görlitz (1992, S.149) auf sechs konkrete Problemfelder zurück:

- Varietätsproblem
- Komplexitätsproblem
- Wissensproblem
- Implementationsproblem
- Motivationsproblem
- Problem nicht-intendierter Folgen

Die Unfähigkeit eines Systems seine interne Struktur einer komplexen und stark differenzierten Umwelt anzupassen wird als Varietätsproblem bezeichnet. „Überwiegen [...] die Verhaltensmöglichkeiten der Umweltstrukturen die Steuerungsvarietäten des politischen Systems, dann können Steuerungsvorgaben ignoriert, umgangen oder transformiert werden“ (Druwe/Görlitz, 1992, S.149). Aber auch wenn die internen Strukturen ausreichend differenziert sind, gelingt es nicht immer reale Interdependenzen korrekt nachzubilden. Maßgeblich sind hier komplizierter werdende Wirkungszusammenhänge in der Gesellschaft und der Globalisierungstrend. Überdies besteht die Reaktion auf eine komplexere Umwelt oft in einer unerwünschten Überbürokratisierung (vgl. Druwe/Görlitz, 1992, S.149). Aus diesem Komplexitätsproblem resultiert zusätzlich ein Wissensproblem. Komplexere Planungen bedürfen einer größeren Datenmenge, die zudem kommunizierbar sein muss. Eine Unterscheidung zwischen relevanten und irrelevanten Daten ist bei entsprechender Komplexität nicht problemlos oder gar nicht möglich. „Ein solches Informationsproblem kann sich zu einem Implementationsproblem entwickeln, wenn Kenntnisse über Implementationsstrukturen, Umsetzungsträger, Verfahrensnormen, Steuerungsinstrumenten oder über Adressaten fehlen“ (Raich, 2006, S.43). In einem direktem Zusammenhang mit dem

Varietätsproblem steht auf der Seite der Adressaten das Motivationsproblem. „Mayntz spricht von einem Motivationsproblem, wenn die Steuerungsobjekte die Befolgung des Programms verweigern“ (Druwe/Görlitz, 1992, S.150). Schließlich können selbst bei einer erfolgreichen Intervention nicht-intendierte Folgen auftreten. Dies korreliert mit den Wissensdefiziten des steuernden Akteurs (vgl. Druwe/Görlitz, 1992, S.150).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass gesellschaftliche Systeme grundsätzlich zwar steuerbar sind, aber vor allem mit Bezug auf die Steuerungsfähigkeit erheblichen Problemen unterliegen können. Zur Überwindung von (einzelnen) Steuerungsproblematiken kann auf verschiedene Steuerungsstrukturen, -medien und Koordinationsverfahren zurückgegriffen werden. Diese behandeln die folgenden Abschnitte.

### 5.2.2. Steuerungsstrukturen

Die Koordination von Aktivitäten findet immer in einem strukturellen Rahmen statt. Einen Ansatz für die Bestimmung eines solchen Rahmens liefert die Neue Institutionenökonomie. Der Begriff der Governance ist hier jedoch klar zu trennen von dem zuvor hergeleiteten Verständnis als kooperative Zusammenarbeit verschiedener Akteure (vgl. 5.1) Vielmehr steht er in der NIÖ als Synonym für jegliche institutionalisierte Steuerung.

Die Notwendigkeit einer gesonderten Betrachtung der Struktur ergibt sich aus der Annahme, „[...] dass die Interaktionsformen ihren Charakter verändern, wenn sie unter unterschiedlichen institutionellen Bedingungen eingesetzt werden. Verhandlungen ‚im Schatten der Hierarchie‘ haben eine andere Problemlösungsfähigkeit als Verhandlungen des Marktes“ (Scharpf, 2000, S.167).

Williamson (1985) geht dabei in der Transaktionskostentheorie als Teil der NIÖ zunächst von zwei wesentlichen Strukturen aus: Markt und Hierarchie. Der Markt ist in seinem fundamentalen ökonomischen Verständnis zu betrachten. Die Koordination von Aktivitäten geschieht über Angebot und Nachfrage und somit über den Preis. Adam Smith bezeichnete dieses Phänomen bereits 1759 als „unsichtbare Hand“ zum Wohle der Gesellschaft. Der große Vorteil des Marktes ist seine Schnelligkeit bei unspezifischen Transaktionen. Die beteiligten Partner können in kurzer Zeit abwandern und neue Bindungen eingehen. Sie orientieren sich alleine am individuellen Nutzen und gehen dabei weitgehend kompromisslos vor. Es steht nicht die Beziehung zwischen den Tauschpartnern im Fokus, sondern alleine das Tauschobjekt.

*„Die Vorteile des Marktes entfalten sich vor allem dort, wo sich ökonomische Transaktion auf einfache, freie, kurzfristige, direkte und somit überschaubare*

*Interaktionen beziehen. Ist dies nicht der Fall, dann muss an der Kostengünstigkeit der Koordinationsform Markt gezweifelt werden“ (Raich, 2006, S.69)*

Es wird deutlich, dass der Markt bei Störungen, wie z.B. Unüberschaubarkeit durch Informationsasymmetrien, eine weitergehende Regelung oder alternativ den Ersatz durch eine andere Struktur bedarf. Die Koordinationsform Markt ist aus Sicht der Soziologie ob ihres hohen Grades an Individualismus somit immer eingebettet in kollektiv geltende Rahmenbedingungen wie z.B. Vertragsfreiheit und Eigentumsschutz. In jedem Fall ist festzuhalten, dass dem Markt nicht nur eine rein ökonomische Funktion zukommt, sondern auch eine Funktion der Steuerung (vgl. Raich, 2006, S.69).

Ein gänzlich anderes Konzept stellt die Hierarchie dar. Hier kommt es im Besonderen auf die Beziehungskonstellation der Transaktionspartner an, wird durch sie doch festgelegt, wo Entscheidungen getroffen werden. Der individualistische Ansatz des Marktes weicht der Vorstellung eines einzelnen „Entscheidungszentrums mit absoluter Macht und Wissen“ (Raich, 2006, S.72) Weber (1980, S.561f) sieht die Vorteile einer Bürokratie vor allem in „Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuirlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibungen [...]“. Zwingende Voraussetzung sind allerdings „klare Abteilungsgrenzen, deutliche Autoritätslinien und formale Prozeduren der Entscheidungsfindung“ (Raich, 2006, S.72). Die Nachteile hierarchischer Strukturen finden sich in erster Linie in mangelnder Flexibilität, Langsamkeit und fehlender Fähigkeit, komplexe Probleme zu lösen. So führt eine Steigerung der Komplexität in Umfeld, sachlicher und sozialer Hinsicht zu einer weiteren Komplexitätssteigerung des hierarchischen Systems. Als Folge wird das System zunehmend schwerer zu kontrollieren und die immanenten Kosten steigen.

Die bereits genannten Steuerungsstrukturen Markt und Hierarchie bilden zwei Extreme auf einem Kontinuum. Daneben existieren jedoch genauso Strukturen, die sich nicht eindeutig einem der beiden Pole zuordnen lassen. Diese hybriden Formen „[...] zeichnen sich insbesondere durch die gegenseitigen Abhängigkeit der Partner aus. Im Gegensatz zu Hierarchien, wo eine klare Weisungszuordnung von Eigentümern und Managern besteht, werden in hybriden Formen Kontrolle und Verantwortung geteilt“ (Legel/Kupke, 2007, S.68). Raich (2006, S.73) stellt eine Liste solcher möglichen Koordinationsformen zusammen. Trotz der zahlreichen verschiedenen Ansichten in der Literatur, kristallisieren sich immer wieder zwei Begriffe in der Diskussion um die Hybridformen heraus. Einer bezieht sich auf Solidarität, ein anderer auf Netzwerke. Ferner verweist Raich (2006, S.74) auf diverse Autoren, die empfehlen das Poldenken aufzugeben und die den hybriden Formen eine eigene

Logik zuordnen. Da diese Arbeit thematisch jedoch anders angesiedelt ist, soll es an dieser Stelle bei dem Hinweis auf die laufende Diskussion belassen werden, um später allein die Netzwerke im Detail zu betrachten. Im Vordergrund steht jedoch, wie mit Hilfe der Frage nach der Effizienz einzelner Strukturalternativen, das Phänomen der Kooperationen ökonomisch erklärt werden kann.

### 5.2.3. Effizienz von Steuerungsstrukturen

In der Vorstellung der NIÖ verhalten sich die Akteure nach dem Konzept des „homo oeconomicus“ als rational begrenzte, aber opportunistische Subjekte. So lassen sich Kooperationen nur dann erklären, wenn sie entweder unumgänglich sind oder dem Akteur einen eindeutigen Nutzen versprechen. Andernfalls wird die Koordination von (ökonomischen) Aktivitäten auf anderem Weg erfolgen, besteht bei Kooperation doch immer die Gefahr eines opportunistischen Verhaltens. Die Wurzeln dieser rein ökonomischen Vorstellung von Kooperation liegen in den Arbeiten von Coase (1937) und Williamson (1985, 1986)(vgl. Legel/Kupke, 2007). Neben den Umwelt- und den Verhaltensannahmen stellen die Autoren dabei als Analyseeinheit die Kosten der Transaktionen in den Vordergrund. Damit sind jene Kosten gemeint, die zur (unumgänglichen) Koordination verschiedener Akteure aufgewendet werden müssen. Solche Kosten sind beispielsweise Anbahnungskosten, Such- und Informationskosten, Vertragskosten und Kosten zur Organisationsbildung und deren Kontrolle (vgl. Legel/Kupke, 2007, S. 66ff). Coase (1937) erklärt durch die Existenz der Transaktionskosten etwa das Entstehen von Unternehmen, in deren Struktur bestimmte Transaktionen intern günstiger abgewickelt werden können, als extern über den Markt. Die Minimierung der Transaktionskosten führt letztlich zu einer gesteigerten Effizienz der Koordination und damit zu einem höheren Nutzenlevel aller Beteiligten. Inwieweit überhaupt Kosten entstehen hängt von drei Umweltfaktoren ab: Spezifität, Unsicherheit und Häufigkeit der Transaktion (vgl. Williamson, 1985). Die initialen Kosten einer Koordination werden von der Spezifität bestimmt. Je spezifischer das Objekt der Transaktion ist, desto eher werden die Akteure aneinander gebunden sein, da opportunistisches Verhalten zum sofortigen Verlust der Anfangsinvestition führt. Als Gegenpol fungiert die Transaktionshäufigkeit. Je mehr spezifische Transaktionen durchgeführt werden, desto mehr werden die Investitionskosten verteilt. Die Unsicherheit hat schließlich einen Einfluss auf die Planbarkeit. Geringe Unsicherheit ermöglicht eine langfristige und damit kostengünstige Planung. Große Unsicherheit hingegen erfordert relativ teurere Kontrollsysteme (vgl. Legel/Kupke, 2007, S.66ff). Aus den genannten Umweltfaktoren und den daraus resultierenden

Transaktionskosten kann schließlich auch auf eine effiziente Steuerungsstruktur geschlossen werden. Abbildung 3 zeigt den Zusammenhang zwischen der Spezifität, ausgedrückt in den transaktionsabhängigen Investitionen, und den eigentlichen Transaktionskosten.

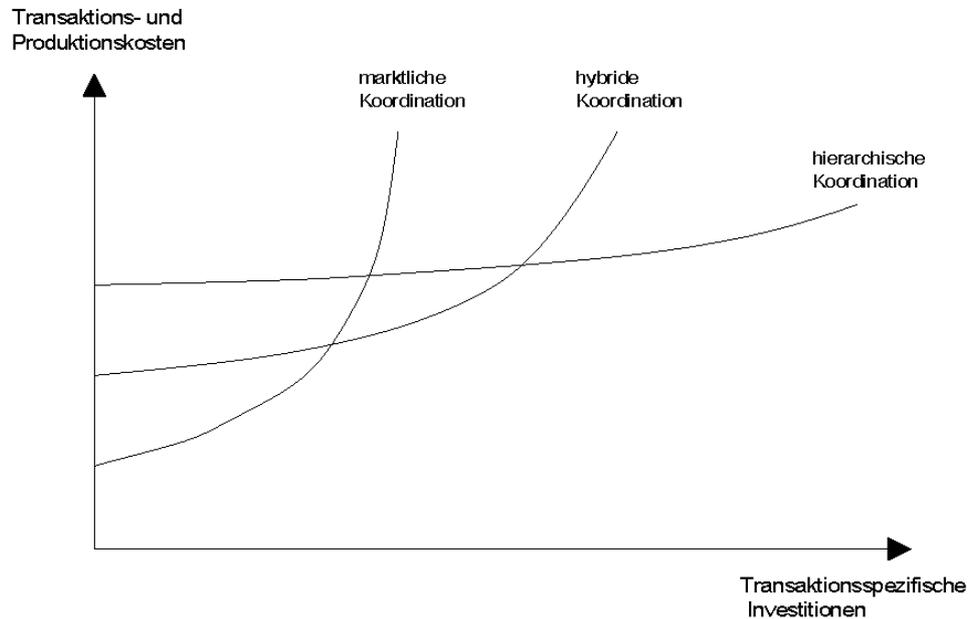


Abbildung 3: Koordinationsformen in Abhängigkeit der Spezifität

Quelle: in Anlehnung an Jost, 2000, S. 247

Es wird deutlich, dass bei geringer Spezifität eine Marktlösung die geringsten Transaktionskosten generiert. Bis zu einem gewissen Grad der Spezifizierung sind längerfristige Bindungen an einen bestimmten Partner also nicht von Vorteil. Aus der gegensätzlichen Perspektive einer sehr hohen Spezifität betrachtet, erweist sich jedoch eine hierarchische Struktur als am leistungsfähigsten. Die Gründe für beide Ausprägungen sind gut nachvollziehbar. Wie zuvor erläutert (vgl. 5.2.2) erlaubt der Markt in der Regel einen schnellen Wechsel zu einem anderen Transaktionspartner. Eigenständige Akteure sind demnach flexibler in ihren Reaktionen. Bei annähernd perfektem Markt fallen nur sehr geringe Transaktionskosten an. Erst wenn der Marktmechanismus gestört wird oder die Transaktion eine spezifische Gestalt annimmt, so rechnet es sich Anfangsinvestitionen z.B. in Form von höheren Such- oder Vertragskosten in Kauf zu nehmen. Die Hierarchie hingegen verspricht eine hohe Sicherheit in den Transaktionen. Diese ist dann von Vorteil, wenn die anfänglichen Investitionen sehr hoch waren. Diese Investitionen bestehen dabei in großen Teilen allerdings aus dem Aufbau der Organisationsstruktur. Sie „[...] ist als Strukturform besonders geeignet, wenn die zu bearbeitenden Probleme in einzelne Schritte zerlegt werden können und die hierarchische Aggregation der Teillösungen wiederum die Gesamtlösung

ergibt“ (Raich, 2006, S.71). Hybride Lösungen umfassen schließlich jene Koordinationsformen, in denen keine besonders ausgeprägte Spezifität der Transaktion vorliegt, die aber dennoch für den Markt zu komplex sind. Die Erklärung für das Vorkommen von Kooperationen ergibt sich in der Transaktionskostentheorie also aus der ökonomischen Vorteilhaftigkeit von hybriden Formen. Kooperatives Vorgehen zeigt sich dann als effizient, wenn hierdurch Transaktionskosten gesenkt werden können (vgl. Legel/Kupke, 2007, S.70). Bereits im Vorgriff auf die Beantwortung der ersten Forschungsfrage, kann an diesem Punkt festgehalten werden, dass es auch für die Effizienz einer Regionalentwicklung darauf ankommen wird, ob je nach Aufgabe die „richtige“ Koordinationsstruktur gewählt wird. So werden bestimmte Aufträge etwa durch Vergabe an private Akteure über den Markt günstiger abzuwickeln sein, als über die bestehende politische Hierarchie. Die große Langfristigkeit und die hohen Investitionen einer politischen Raumordnung machen eine hierarchische Organisationsstruktur hingegen unabdingbar.

### 5.2.4. Steuerungsmedien und Koordinationsverfahren

„Um Ziele bewusst anzustreben und zu erreichen, gilt es Interventions- bzw. Steuerungsmedien einzusetzen“ (Raich, 2006, S.33). Die Theorie unterscheidet dabei zwischen weichen Medien auf der einen Seite und harten auf der anderen. Harte Steuerungsmedien bedienen sich in der Regel der Kontrolle und der Verpflichtung. Die weichen Medien hingegen basieren auf Information, Überzeugung oder Konsens. (vgl. Schuppert, 1989). In diesem Spannungsfeld existieren nahezu beliebige Zwischen- und Kombinationsformen, auch wenn einige Medien durchaus inkompatibel sind. Messner (1995, S.162f) weist darauf hin, dass die weichen Steuerungsmedien gerade in der Entscheidungsvorbereitung als vorteilhaft angesehen werden können, geht es doch um die Beschaffung und die Koordination von Wissen. Die Bandbreite konkreter Steuerungsmedien reicht dabei von Macht und Gewalt bis hin zu Sympathie oder gar Liebe (vgl. Raich, 2006, S.33). Eben jene Bandbreite lässt es beinahe unmöglich erscheinen alle Medien und ihre Kombinationen näher zu diskutieren. Raich (2006) führt exemplarisch Macht, Geld, Wissen und Vertrauen an. Abbildung 2 fasst die Eigenschaften der beispielhaft genannten Steuerungsmedien zusammen.

	<b>Macht</b>	<b>Wissen</b>	<b>Geld</b>	<b>Vertrauen</b>
<b>Grundlage</b>	Gewalt	Beratungsbedarf	Bedürfnisse und Begierden	Annahmen zu zukünftigen Verhalten
<b>Ordnung</b>	Hierarchisch	Kollektivistisch	Indifferent	Kollektivistisch
<b>Stärken</b>	Minimale Ausstattung an Regeln nötig	Geteiltes Wissen als stabile Ressource	Begierden praktisch grenzenlos	Komplexitätsreduktion
<b>Schwächen</b>	Aufbau von Gegenpotentialen	Individuelles Wissen reicht nicht aus	Nicht alles ist „bezahlbar“	Hohes Risiko

Tabelle 3: Eigenschaften von Steuerungsmedien  
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Raich, 2006, S.33ff

Die Schwierigkeit in der konkreten Steuerung liegt letztlich bei der Auswahl des geeigneten Mediums. Dabei sind die verschiedenen Ansätze weniger als Substitute, sondern vielmehr als einzelne Bausteine zu verstehen. „Steuerung muss sich damit beschäftigen, wie die Steuerungsmedien in speziellen Situationen verknüpft werden können, und wie sich die Wirkung der Medien dadurch verändert“ (Raich, 2006, S.41).

Neben der Steuerung durch entsprechende Medien bedürfen die Akteure einer sozialen Handlungskoordination. Die Koordinationsformen schließen somit den Kreis von der Steuerungsproblematik zum Governancebegriff, indem sie ihn mit Leben füllen. Die Forderung nach Kooperation konkretisiert sich in einseitigem Handeln mit wechselseitiger Anpassung, Verhandlung, Abstimmung und hierarchischer Entscheidung (vgl. Scharpf, 2000, S.167ff).

Einseitiges Handeln und wechselseitige Anpassung können nahezu unabhängig von Institutionen und Regeln auftreten. Aus ökonomischer Perspektive wird ein solches Verhalten oftmals in oligopolistischen Märkten beobachtet. Trotz Regeln oder Vereinbarungen entstehen wiederholt instabile Lösungen, in dem ein Abweichen eines Akteurs von Arrangements ihm einen größeren Nutzen verspricht. Erst „[...] das Konzept des Nash-Gleichgewichts (Nash 1951) [...] bezeichnet eine Konstellation individueller Strategien, in der es keinem Spieler mehr möglich ist, sein Ergebnis durch den einseitigen Wechsel zu einer anderen Option zu verbessern“ (Scharpf, 2000, S.172). Im Zeitablauf führt die wechselseitige Anpassung als Reaktion auf das einseitige Handeln auch ohne Verhandlungen, Regeln oder Hierarchien zu einer solchen stabilen Lösung. Dabei ist jedoch nicht gesichert, dass das Nash-

Gleichgewicht pareto-effizient oder gar gerecht ist. Es kann durchaus zu Lösungen kommen, die ein- oder beidseitig mehr Schaden als Nutzen bringen (vgl. Scharpf, 2000, S.192). Darüber hinaus erweisen sich die Anpassungsprozesse manchmal als langwierig. Hier offenbaren sich die Schwächen des Konzepts im Vergleich zu bindenden Vereinbarungen oder kollektiv verbindlichen Entscheidungen. Allerdings werden die Akteure zunächst nicht in ihrer Handlungsfähigkeit beschnitten und können somit flexibel auf Veränderungen reagieren und neue, für sie optimale Lösungen generieren ohne eine Rechtfertigung finden zu müssen (vgl. Raich, 2006, S.60). Führt man allerdings beschränkende Variablen, wie etwa den einseitigen Schutz bestimmter Interessen oder Vetorechte ein, so wandelt sich einseitiges Handeln zu negativer Koordination. Negative Koordination entsteht immer dann, wenn auf Einzelinteressen Rücksicht genommen werden muss. Diese Koordination ist insofern negativ, als dass bei genügend vielen Vetorechten der gesamte Koordinationsprozess blockiert wird (vgl. Raich, 2006, S60f).

Blockaden können auch bei Verhandlungen auftreten, wenn einzelne Verhandlungspartner als nicht vertrauenswürdig angesehen und Zugeständnisse einseitig ausgebeutet werden. Das Konzept der Verhandlungen basiert auf dem Coase-Theorem. Dieses beschreibt, dass der Gesamtnutzen verschiedener Akteure unabhängig von den anfänglichen Eigentumsrechten durch gemeinschaftliche Vereinbarungen maximiert werden kann, solange die Beteiligten rational handeln und vollständig informiert sind. Jene Prämisse und die Vernachlässigung von Transaktionskosten werfen zwei Probleme auf. Aufgrund der Transaktionskosten sind Verhandlungen nur zwischen einer überschaubaren Anzahl von Akteuren möglich. Übersteigt die Anzahl von Akteuren eine gewisse Grenze, dann überwiegen die Kosten der Abstimmung Informationsbeschaffung und -kommunikation den Vorteil einer Verhandlungslösung. Eine Verteilung in verschiedene Gruppen oder eine Splitterung des Verhandlungsgegenstandes können die Transaktionskosten in solchen Situationen minimieren. Ein derartiges Vorgehen muss jedoch wiederum von institutionellen Arrangements flankiert werden. So arbeiten beispielsweise kleinere Gremien konkrete Lösungen aus, die von einer zuvor legitimierten Gruppe ratifiziert werden (vgl. Einig, 2003, 489ff)

Vollständige und symmetrische Information würde oftmals nur zu einer Abbildung des Ausgangszustandes führen. Insofern sind Verhandlungen und deren Ergebnisse im Grunde bestimmt von asymmetrischen Informationen über Werte, Ziele und Absichten der Verhandlungspartner (vgl. Raich, 2006, S.62f). Im Verhandlungsprozess müssen sich die

Beteiligten dabei zweier Dimensionen annehmen. Einmal einer Produktionsdimension<sup>7</sup>, die möglichst kooperativ gestaltet sein sollte, und einer Verteilungsdimension, die das Verhandlungsergebnis darstellt und somit höchst individualistisch geprägt ist. Die Verhandelnden befinden sich also in einem Dilemma ihre Position in beiden konträren Dimensionen zu bestimmen. Maßgeblich für die eigene Position und die Verhandlung ist die jeweilige Bedeutung der Dimension. Ist etwa das Austauschobjekt über das verhandelt wird bereits im Vorfeld festgelegt und Verteilungsfragen über den Preis ebenfalls gelöst, so werden sich die Verhandlungen verhältnismäßig einfach gestalten. So bezieht sich die Verhandlung allenfalls auf die Frage, ob der Austausch stattfindet oder nicht. Erheblich komplexer gestalten sich Verhandlungen, in denen sowohl die Produktionsdimension, als auch die Verteilungsdimension von hoher Bedeutung sind. Eine solche „positive Koordination“ ist die schwierigste aller Verhandlungsformen (vgl. Scharpf, 2000, S.212).

*„Je stärker die Verteilungsaufgabe die Verhandlungssituation prägt, desto durchschlagender machen sich Streben nach Eigennutzen und Vetopositionen bemerkbar und desto unwahrscheinlicher wird die Einigung auf eine wohlfahrtsökonomisch optimale Lösung. [...] Voraussetzung ist, dass die Suche nach einer fairen Lösung im Vordergrund steht, eine Bedingung, die bei unvollständigen und asymmetrischen Informationen nicht leicht aufrecht zu erhalten ist, da die Akteure immer wieder versuchen werden, die eigenen Vorteile zu maximieren. [...] Institutionelle Regelungen können dazu beitragen, die Schwierigkeiten in Verhandlungssituationen zu überwinden. Sie verändern die Situation so, dass Verhandlungen nicht nur vom guten Willen und vom Problemdruck abhängig sind [...]“*  
(Raich, 2006, S.64f)

Verhandlungen sind demnach in vielen Fällen dynamisch und komplex. Um ein Scheitern, vor allem ausgelöst durch vom Verhandlungsergebnis negativ Betroffene, abzuwenden, können beispielsweise Kompensationen herangezogen werden, deren auf die Gesamtheit betrachteter Nutzen allerdings die Kosten übersteigen muss (vgl. Einig, 2003, S.496f).

Mehrheitsentscheidungen sind, ähnlich wie bei der Splittung und Ratifizierung von Verhandlungsergebnissen, durch legitimierende Mechanismen gedeckt. Im Unterschied zur Verhandlung können hier Minderheiten verhältnismäßig einfach überstimmt werden. Die Transaktionskosten vermindern sich dementsprechend. Scharpf (2000, S.260f) weist indes darauf hin, dass die Gefahr einer Fraktionsbildung besteht in dem die Fraktionen wie in einer

---

<sup>7</sup> Der Begriff „Produktion“ ist hier auf den Produktionsprozess des Verhandlungsergebnisses bezogen

Zweipersonen-Interaktion agieren. Da in diesem Zusammenhang egoistisches oder opportunistisches Verhalten nicht ausgeschlossen werden kann, führen auch Mehrheitsentscheidungen nicht zwangsläufig zu gerechten Entscheidungen.

Die hierarchische Koordination konkretisiert die Steuerungsstruktur der Hierarchie als Interaktionsform. „Diese Möglichkeit der Bestimmung kann auf Belohnung, Bestrafung oder auf hierarchisch legitimer Autorität beruhen“ (Raich, 2006, S.67). Die Interaktion wird in der Hierarchie zu großen Teilen einseitig bestimmt sein, so dass kaum noch von einer wechselseitigen Kooperation oder gegenseitigen Anpassung gesprochen werden kann. Allerdings verbleiben in vielen Fällen für den untergeordneten Akteur Austrittsoptionen. Wie schon bei der hierarchischen Steuerungsstruktur gezeigt, ist auch diese Koordinationsform bei differenzierten Problemstellungen anfällig für Ineffizienzen, so dass sich der Vorteil der geringen Transaktionskosten schnell ins Gegenteil kehren kann. Zudem existieren ein Informations- und Motivationsproblem. Der Akteure der jeweils höheren Hierarchiestufe verfügt keinesfalls über die idealtypischen vollständigen Informationen. So werden Wissen und Informationen untergeordneter Stufen nicht immer berücksichtigt beziehungsweise man geht davon aus, dass bei steigender Hierarchiestufe die Informationsqualität niemals abnehmen kann. Hierarchien sind eng mit dem Medium der Macht verknüpft. So zeigt sich auch hier ein ganz ähnliches Motivationsproblem, dem nur mit entsprechenden Anreiz- und Kontrollmechanismen begegnet werden kann (vgl. Scharpf, 2000, 283f).

### 5.3. Netzwerke als Fundament von Governance

Wie in Abschnitt 5.2 gezeigt entsprechen hybride Steuerungsstrukturen noch am ehesten dem zuvor hergeleitet Verständnis von Governance als einem kooperativem Vorgehen. Eine solche hybride Form stellen Netzwerke dar. Um bei der Begriffsbestimmung konsistent vorzugehen und auch hier, ähnlich wie bei dem Begriff der Governance, einen akteurszentrierten, institutionalistischen Ansatz zu wählen, kann zur Definition von Netzwerken erneut Scherer (2006, S. 57) herangezogen werden:

*„Netzwerke stellen eine Gruppe von mehr als zwei Akteuren dar, die in einer interdependenten Beziehung zueinander stehen und nicht an formale System- oder Organisationsgrenzen gebunden sind. Konstituierendes Merkmal ist die dauerhaft angelegte Interaktion und die lose Kopplung zwischen den einzelnen Akteuren. Netzwerke bilden Arenen für kollektives Handeln und beeinflussen damit direkt oder*

*indirekt das individuelle Handeln des einzelnen Akteurs. Sie sind als Ganzes jedoch keine Akteure mit einer eigenständigen Handlungsoption.“*

Im Hinblick auf die speziellen Fragestellungen dieser Arbeit bietet die Definition von Scherer einen guten Kompromiss zwischen den verschiedenen Ansätzen der ausgedehnten Netzwerkdiskussion. Zudem ist eine solche Vorstellung von Netzwerken offen für die all jene Sichtweisen von Region, die über eine geographische oder politisch-administrative Abgrenzung hinausgehen. Netzwerke können sogar ob ihrer funktionellen Bedeutung selber Abgrenzungskriterium für eine Region sein<sup>8</sup>.

Netzwerke weisen, wie jede der anderen Steuerungsstrukturen, individuelle Vor- und Nachteile auf. Genosko (1999, S.48f) entwickelt eine Aufstellung von netzwerktypischen Vorzügen. Im Zentrum stehen dabei die Verringerung von Verhandlungs- und Investitionsrisiken durch den Aufbau von Vertrauen, wechselseitigen Abhängigkeiten und gegenseitigem Lernen, sowie eine Steigerung der Effizienz aufgrund verringerter Such- und Informationskosten, Überwachungskosten und günstiger Organisationsstrukturen. Raich (2006, S.113) betont, dass Netzwerke über den Kosten- und Effizienzgedanken hinaus auch in der Lage sind neue Ressourcen zu schaffen. Dies beruht darauf, dass die Akteure Risiken teilen und individuelle Stärken besser einbringen können. Netzwerke reagieren darüber hinaus dynamisch und können externe Effekte sehr gut internalisieren. Nukleus der Vorteile einer netzwerkartigen Struktur ist der Ausgleich von Interessen, der wiederum eine gemeinsame Problemlösungsorientierung schafft (vgl. Raich, 2006, S113). Daraus resultiert oftmals ein öffentliches Bild von Netzwerken, das diese auf eine Art Ideologie von gemeinsamer Stärke reduziert; „Wir ziehen alle an einem Strang“ (vgl. Genosko, 1999, S.60). Dass ein solches Bild nicht unbedingt die Realität widerspiegelt, zeigt Messner (1995, S.244) mit einer Auflistung spezifischer Risiken.

- Problem der großen Zahl: Je mehr Akteure beteiligt werden, desto unterschiedlicher stellen sich die Interessen dar. Die Gefahr einer Blockade steigt.
- Problem der Zeitdimension von Entscheidungen: In Netzwerken können sich Kulturen der Konsensfindung etablieren, die eine Tendenz von konservativem und strukturhaltendem Verhalten zur Folge hat. Man einigt sich oft nur auf ‚den kleinsten Nenner‘ und übersieht kurzfristiges Optimierungspotential.

---

<sup>8</sup> Beispielsweise können Netzwerke von Vereinen, Unternehmen einer Branche etc. funktionale Regionen abgrenzen

- Problem der institutionellen Konsolidierung: Durch die Herausbildung notwendiger gemeinsamer Identitäten und die Institutionalisierung des Netzwerks schotten sich die Beteiligten nach außen ab, bringen sich damit aber selber in Abhängigkeiten nach innen und können kognitiv, sozial oder politisch blockiert werden.
- Probleme der Koordination: Netzwerke verbinden die Akteure horizontal, womit allerdings nicht immer ein gleiches Verständnis der Verteilung von Kosten und Nutzen einhergeht.
- Problem der Verhandlung: Netzwerke basieren auf Vertrauen und fördern dieses. Allerdings besteht auch im Netzwerk immer die latente Gefahr, dass besonders vertrauensvolle Akteure ausgebeutet werden. Manipulation führt letztlich zu einer Unterminierung der gesamten Netzwerkbasis.
- Problem der Macht: Die Akteure eines Netzwerks teilen sich zwar die Macht, das heißt aber nicht, dass Ressourcen und Einfluss gleich verteilt sind. Somit sind Netzwerke apriori nicht hierarchiefrei. Zudem verführt Macht des Netzwerks, nicht mehr Lernen zu müssen und unterbindet damit dynamisches Verhalten.
- Spannungsverhältnis von Konflikt und Kooperation: Akteure in einem Netzwerk müssen konfliktfähig sein. Eine übertriebene Harmonisierung blockiert die Entwicklung, Konflikte sind essentielle Treiber und können als ‚Binde- und Lösungsmittel‘ wirken.

Die Vorteile können augenscheinlich in weiten Bereichen auch gleichsam Risiko sein. Netzwerke unterliegen somit der ständigen Gefahr, ihre Dynamik durch innere Blockade einzubüßen oder gar ganz zu zerfallen. Dieses resultiert, analog zur generellen Steuerungsproblematik, aus der Frage nach dem ‚richtigen‘ Einsatz von Steuerungsmedien und Koordinationsverfahren und betont die systematische Einordnung von Netzwerken in das Feld der Steuerungsstrukturen.

In der Definition von Governance (vgl. 5.1) spielen Netzwerke eine wesentliche Rolle. Somit lassen sich die genannten Stärken und Schwächen von Netzwerken auf das Konzept der Governance übertragen (vgl. auch Fürst, 2003, S.443) Dies bedeutet aber auch, dass sich Governance den gleichen oder zumindest sehr ähnlichen Herausforderungen stellen muss.

Zusammenfassend lässt sich der Schluss ziehen, dass auch Governance nicht das neue „Allheilmittel“ sein kann, als das es in der modernen Gesellschaft oft gepriesen wird. Es mag noch einmal betont werden, dass der Steuerungserfolg in erster Linie davon abhängt, die

richtige oder zumindest die zur Umwelt möglichst passende Kombination von Strukturen, Medien und Koordinationsformen auszuwählen. Governance kann hier eine Möglichkeit sein. Das vorgestellte Governance Konzept fordert dabei ein kooperatives Vorgehen, welches sich aus der ökonomischen Vorteilhaftigkeit hybrider Steuerungsstrukturen bei komplexen Problemstellungen erklärt und schließlich auf dem Zusammenspiel weicher Steuerungsmedien und positiven Koordinationsverfahren beruht.

## 6. Regional Governance

Nachdem die Konzepte der Regionalentwicklung und Governance als Steuerungsinstrument diskutiert wurden, bleibt offen, in wieweit man beide fruchtbar miteinander kombinieren kann. Diesen Weg schlägt Regional Governance ein, indem die Ansätze der Governance bzw. der Steuerungstheorie auf regionale Fragestellungen bezogen werden. Das folgende Kapitel geht zunächst vor dem Hintergrund des allgemeinen Governance Konzepts auf die speziellen Charakteristika von Regional Governance ein. Im Anschluss werden von der Literatur ausgehend konkrete Erfolgsfaktoren und Hemmnisse regionaler Governance Strukturen aufgezeigt.

### 6.1. Von Governance zu Regional Governance

Das Konzept der Governance ist keineswegs eines, das sich seinem Ursprung nach auf regionale Fragestellungen bezieht (vgl. 5.1). Dennoch gewinnt es im regionalen Kontext zunehmend an Bedeutung. Fürst (2004) führt dies darauf zurück, dass im regionalen Bereich Defizite hinsichtlich einer effizienten Steuerung bestehen.

*„Solche Steuerungsformen entwickeln sich, wenn die herkömmlichen Verfahren mit neuen Aufgaben nicht mehr ausreichend zurechtkommen, oder wenn es für die Akteure vorteilhafter ist, herkömmliche Aufgaben anders als früher zu bearbeiten. Beides trifft auf regionaler Ebene zu, sei es, dass Rahmenbedingungen aufgetreten sind, welche die traditionellen Steuerungsstrukturen beeinträchtigt, sei es, dass sich soziale Innovationen und neue Verhaltensweisen entwickeln, die intermediäre Interaktionsformen erleichtern, oder das neue Aufgaben auftreten, die in den bisherigen Strukturen nicht mehr adäquat bewältigt werden können.“ (Fürst, 2004, S.46)*

Regional Governance wird häufig als Oberbegriff für diverse Arten neuartiger regionaler Steuerung verwendet. Benz/Fürst (2003, S. 32) geben eine Übersicht über die verschiedenen Formen deutscher Regional Governance Typen<sup>9</sup>.

	<b>Kreis der beteiligten Akteure</b>	<b>Regelsystem</b>	<b>Stabilität der Beziehung</b>
<b>Regionale Gebietskörperschaft</b>	Weit, öffentliche Akteure (Land, Region, Kommune), festliegen	Regulierung, finanzielle Anreize, Finanzausgleich	Institutionalisiert
<b>Regionale Mehrebenenstruktur</b>	Weit, öffentlich (Land, Region, Kommunen) und private Akteure, relativ offen	Verhandlungen im Schatten der Hierarchie	Institutionalisierter Rahmen, Vertragsbeziehungen und Netzwerke
<b>Regionaler Planungsverband</b>	Eng, öffentliche Akteure (Planungsabteilung des Landes und der Kommunen)	Regulierung durch verbindliche Pläne, faktische Verhandlung	Institutionalisiert, Netzwerke
<b>Regionalkonferenz</b>	Weit, öffentliche und private Akteure, relativ offen	Verhandlungen, z.T. mit Anreizen	Schwach institutionalisiert
<b>Regionale Netzwerke</b>	Weit, öffentliche und private Akteure, offen	Verhandlungen	Netzwerke

Tabelle 4: Typen von Regional Governance  
Quelle: Benz/Fürst, 2003, S.32

Mit Blick auf das ursprüngliche Konzept der Governance muss jedoch deutlich gemacht werden, dass vor allem stärker institutionalisierten Typen kaum noch als Governance im engeren Sinne bezeichnet werden können. Sinnvoll erscheint eine Unterscheidung, zumindest in der Konnotation, zwischen regionaler Selbststeuerung und Regional Governance (vgl. Fürst, 2003, S.441). Regionalkonferenzen und regionale Netzwerke entsprechen dabei noch am ehesten der Konzeption von Governance im Sinne einer freiwilligen Kooperation. Während die stärker institutionalisierten Typen in erster Linie lokale, politisch-administrative Akteure einbinden, versucht Regional Governance den Kreis der Beteiligten auf Grundlage von Freiwilligkeit in den privaten Bereich zu erweitern. Damit ergeben sich jedoch neue Herausforderungen. Zunächst bedarf es einer komplexeren, auf Netzwerken basierenden Steuerung. Das Zusammenspiel der Akteure fußt auf wechselseitigen Abhängigkeiten. Die

---

<sup>9</sup> Sie sind zu unterscheiden von den in Kapitel 4.5 vorgestellten Organisationsformen. Die Governancetypen beziehen sich auf die Steuerung und auf das Regelsystem. Die Verwendung des Governancetypus kann jedoch von der gewählten Organisationsform abhängen. So sind regionale Gebietskörperschaften beispielsweise zwingend öffentlich-rechtlich organisiert.

Interaktion findet horizontal über Verhandlungen statt. Damit verbunden ist ein eigenes Regelsystem zur Formalisierung der Interaktion (vgl. Fürst, 2004, S.50) Nicht zuletzt beinhaltet die Mitgliedschaft in solchen Netzwerken stets eine ‚Exit-Option‘, d.h. ein Verlassen der Kooperation ist jederzeit möglich (vgl. Fürst, 2003, S.443).

Das Konzept der Governance fordert außerdem explizit das Einbinden von privaten Akteuren. Mit Bezug auf den Regionsbegriff stellt sich erneut die Frage nach der Abgrenzung und damit auch nach der Auswahl der einzubeziehenden Akteure. Zu unterscheiden ist zwischen einem territorialen Governance Ansatz und einem funktionalen (vgl. Fürst, 2004, S.51) Bei der territorialen Betrachtung wird versucht die Geschicke eines bereits vordefinierten Raums zu lenken. Dabei werden die innerhalb der räumlichen Grenzen ansässigen Akteure möglichst mit eingebunden. Dies entspricht weitgehend dem gängigen Verständnis von Regionalplanung bzw. Regionalentwicklung, wie es auch in dieser Arbeit herausgearbeitet wurde. Die funktionale Betrachtung geht hingegen von den Interessen der Akteure aus und vernachlässigt zunächst räumliche Grenzen. Mit Blick auf die tendenziell funktionale Vernetzung privatwirtschaftlicher Akteure ergibt sich also zwangsläufig eine Überschneidung beider Ansätze. Politische Akteure sind an einer territorialen Betrachtung interessiert, privatwirtschaftliche an einer funktionalen. Allerdings macht es keinen Sinn, von einer Regional Governance zu sprechen, wenn kein gemeinsamer Regionalbezug bei den Beteiligten besteht (vgl. Fürst, 2004, S.51). Ein solcher Regionalbezug kann durch eine lebensräumliche Abgrenzung entstehen (hier vor allem durch die Identitätsregion) oder durch den Einsatz von entsprechenden Vermittlern (vgl. Fürst, 2003, S.444). Vor allem in der Initialphase bedarf es solcher starken „politischer Unternehmer“, wenn Governance bottom-up gestaltet wird. Die regionalen Akteure müssen mobilisiert werden und es erfordert Themen, die zum einen nicht durch einzelne Akteure oder Institutionen zu bewältigen sind und die zum anderen von hohem Interesse sind oder einen Leidensdruck erzeugen. Dem Vermittler wohnt die Aufgabe inne ein „agenda-setting“ voranzutreiben und durch richtiges Timing in der Auswahl der Themen die Handelnden an einen Tisch zu führen (Fürst, 2004, S.53f). Der Initialphase und dem Vermittler kommen folglich besondere Bedeutung zu, da durch sie wesentliche Grundmerkmale des jeweiligen Governance Ansatz bestimmt werden. Auf die Initialphase folgen die Planungs- und schließlich die Vollzugsphase (Benz/Fürst, 2003, S.37). Der Planungsprozess verfolgt das Ziel Governance in eine Organisationsform zu überführen um letztlich handlungsfähig zu sein. Nur so können konkrete Erfolge herbeigeführt und somit das Motivationsniveau erhalten werden. In der Umsetzung werden schließlich konkrete Aufgaben an Projektträger übertragen (vgl. Fürst, 2004, S.54).

Alle drei Phasen werden, in unterschiedlichem Maße, beeinflusst durch bestimmende Faktoren. Solche Faktoren können durch eine analytische Interpretation des Governance Begriffs gewonnen werden. Benz/Fürst (2004, S.13) weisen darauf hin, dass neben dem normativen Verständnis von Governance mit seinen Aussagen zu Steuerungsstrukturen auch eine analytische Ebene abgeleitet werden kann. „Aus dem Konzept können [...] Leitfragen und Orientierungen gewonnen werden, die für die Evaluierung konkreter Regionen nützlich sind“ (Benz/Fürst, 2003, S.14). Dabei macht die analytische Perspektive auf folgende Elemente aufmerksam (vgl. Benz/Fürst, 2003, S.13):

- Spezifische organisatorische Konstellation
- Netzwerkcharakter der Steuerungsstruktur
- Bedeutung von Akteuren
- Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen
- Bedeutung eines Regionalmanagements im Sinne von Leitung, Moderation und Lenkung

Weiterhin konkretisieren die Autoren anhand der genannten Elemente Faktoren für die Entwicklung von Regional Governance. Scherer (2006, S.92ff) aggregiert die Ergebnisse zu drei Dimensionen: einer strukturellen Dimension, einer prozessualen Dimension und einer kontextualen Dimension. Tabelle 5 stellt beide Ansätze gegenüber.

<b>Scherer (2006)</b>	<b>Benz/Fürst (2003)</b>
Strukturelle Dimension	Funktionale vs territoriale Betrachtung Akteure Akteurskonstellation
Prozessuale Dimension	Interne institutionelle Rahmenbedingungen Prozessendogene Faktoren / Prozessmanagement
Kontextuale Dimension	Zweck, Thema Situative Rahmenbedingungen Externe institutionelle Rahmenbedingungen

Tabelle 5: Dimensionen und Faktoren zur Beeinflussung von Regional Governance  
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Scherer (2006, S.96f) und Benz/Fürst (2003, S.38ff)

Mit Hilfe der Einflussfaktoren lässt sich erklären, warum Governance Systeme von Region zu Region variieren. Die strukturelle Dimension bezieht sich dabei auf Fragen der regionalen Abgrenzung und der Beziehungen der Akteure zueinander. Dabei spielen sowohl die individuellen Interessen der Akteure eine Rolle, als auch deren Handlungsmuster (vgl. 5.2.4). Operationalisiert wird die Akteurskonstellation über Machtverhältnisse, die Zahl der Akteure und deren Interaktionsorientierung (vgl. Benz/Fürst, 2003, S.39f). Die prozessuale Dimension

stellt hingegen auf die interne Steuerung und das Prozessmanagement ab. Auch ein Governance System benötigt zumindest ein Minimum an Institutionalisierung um Verlässlichkeit und Transparenz zu garantieren.

*„Governance tendiert deshalb zu einem Mindestmaß an Institutionalisierung zu der wahrscheinlich gehört:*

- *ein organisatorischer Kern, der die erforderliche administrative Infrastruktur bildet;*
- *eine definierte Führungsfunktion, die nach innen neue Initiativen entwickeln darf, nach außen die Region vertreten kann;*
- *Ressourcen (oder zumindest vereinfachter Zugang zu Ressourcen [...])“ (Fürst, 2003, S.445)*

Die kontextuale Dimension schließlich umschreibt die externen Bedingungen einer Regional Governance. Im Vordergrund stehen dabei, die bereits erwähnten, notwendigen gemeinsamen Themen als Motivation zur Kooperation, oft als Leitbilder verfasst, sowie der institutionelle Rahmen. Genau wie die interne Institutionalisierung sichern externe Institutionen die Verlässlichkeit und geben Stabilität. Dabei dürfen die externen Institutionen jedoch nicht mit einer hierarchischen Einflussnahme gleichgesetzt werden. Zwar stehen sie in der Regel in einem übergeordneten Verhältnis zu dem Governance System, greifen aber nicht zielgerichtet ein. Fürst (2004, S.55) spricht in diesem Zusammenhang von einer „hierarchischen Kontextsteuerung“.

Überträgt man also das Governance Konzept auf eine regionale Ebene, so lassen sich anhand der genannten Dimensionen durchaus konkrete Ausprägungen differenzieren. Dies macht noch einmal deutlich, warum der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus im Mittelpunkt der Analyse von Governance Systemen steht. Regional Governance wird im Wesentlichen beeinflusst durch die beteiligten Akteure und deren (institutionelles) Umfeld. Auf dieser Grundlage und aufgrund der zuvor erarbeiteten Aussagen zu Regionalentwicklung und Governance kann schließlich in Anlehnung an Scherer (2006, S.94) das folgende Verständnis von Regional Governance hergeleitet werden:

**Regional Governance ist die freiwillige Kooperation von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in einem abgegrenzten Raum zur Steuerung von Regionalentwicklung. Die Kooperation erfolgt in horizontalen, vertikalen und lateralen Netzwerken und basiert auf einem Mindestmaß an externer und interner Institutionalisierung durch gemeinsam bestimmte Normen und Regeln.**

Regional Governance bedarf jedoch einer aktiven Gestaltung, weil sie sich sonst oft nur in einzelnen Bereichen oder in Projekten spontan entwickelt. „Ohne Gestaltung gibt es Tendenzen, die projektbezogene Kooperation der allgemeinen regionalen Kooperation, bilaterale den multilateralen Kooperationsformen und Kleingruppen-Aushandeln dem Großgruppen-Aushandeln vorzuziehen“ (Fürst, 2003, S.448). Gerade jene Notwendigkeit birgt jedoch die Gefahr, dass eine Gestaltung oder nahezu ein Zwang zur Institutionalisierung, besonders im Umfeld deutscher Regionen, auf Widerstand stößt. Regional Governance wird oftmals verstanden als ein Versuch der Reorganisation von Gebietskörperschaften oder der Beschneidung kommunaler Entscheidungshoheit. Das Konzept bewegt sich also in einem Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit einer Institutionalisierung und dem Verlust der Vorteile einer freiwilligen Kooperation bei zu starker Institutionalisierung. Fürst (2003, S.448f) wirft dazu drei Fragen auf: Wer trägt die Verantwortung und legitimiert Entscheidungen? Welche Dominanz haben politisch-administrative Akteure? Wie passt eine vergleichsweise weiche Steuerungsform in ein Umfeld extensiver Institutionalisierung ohne selbst Teil der vorhandenen inflexiblen Struktur zu werden? Eine erste Antwort darauf gibt er selbst, in dem er die Regionalplanung als potentiellen Nukleus von Regional Governance bezeichnet. Denn Regionalplanung

*„ [...] ist natürliche Regionsrepräsentantin, arbeitet übersektoral und übergemeindlich gemeinwohlorientiert (ist insofern eine ‚neutrale‘ Instanz) und ist überwiegend als Moderatorin tätig. Damit bietet sie alles, was Regional Governance unterstützt: ein regionales Handlungsforum, einen organisatorischen Kern, eine breitgefächerte Regionalkompetenz und ein Instrumentarium, das auf regionale Integration unterschiedlicher Handlungsbeiträge ausgerichtet ist (Regionalplan)“ (Fürst, 2003, S.449)*

Regional Governance allein auf Regionalplanung aufzubauen reicht indes nicht aus. Die zuvor aufgeführten Bestimmungsfaktoren müssen weiterhin Beachtung finden, haben sie doch den größten Einfluss auf die Gestaltung. Im folgenden Abschnitt werden daher konkrete Erfolgsfaktoren und Hemmnisse regionaler Governance Strukturen aufgezeigt.

### **6.2. Erfolgsfaktoren und Hemmnisse regionaler Governance Strukturen**

Trotz der Versuche Regional Governance analytisch zu fassen mangelt es, ganz analog zum allgemeinen Governance Konzept, an einer präzisen Theorie (vgl. Fürst, 2004, S.57). Es

lassen sich allerdings dennoch, teils empirisch, teils aus der Theorie heraus, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse aufzeigen.

Von der Theorie ausgehend lässt sich die Grenze der Regional Governance leicht belegen, nämlich dort, wo einzelne Mitglieder der Kooperation aus ihrer Sicht heraus benachteiligt werden und folglich die Exit-option wählen. Die Freiwilligkeit kann somit positive als auch negative Auswirkung auf das Gesamtsystem haben. Es besteht die Gefahr, dass sich die Akteure auf der Suche nach einer win-win Lösung „im Korridor des kleinsten gemeinsamen Nenners“ bewegen. Dieser wird geprägt von dem Akteur mit dem geringsten Veränderungswillen und liegt somit nah am status quo. Das Regional Governance System läuft Gefahr entweder handlungsunfähig zu werden oder aber bloß Ausdruck einer Konsensgesellschaft zu sein (vgl. Fürst, 2003, S.446). Eine weitere Herausforderung ist der Kooperationstrend selbst. Durch die Ausweitung kooperativer Steuerung in allen Bereichen und den damit verbundenen teils langwierigen Verhandlungsprozessen müssen die Akteure zunehmend differenzieren, in welchen Kooperationen sie teilnehmen. Dies gilt verstärkt in der Schnittmenge von territorialer und funktionaler Vernetzung, d.h. privatwirtschaftliche Akteure können dazu tendieren mangels eigenem Interesse aus territorial vernetzten Kooperationen auszuschneiden oder vice versa politisch-administrative Akteure aus funktionalen Netzwerken. Statt des Austritts aus der Kooperation können sich die Akteure auch durch Personen mit geringer Entscheidungskompetenz vertreten lassen, was die Effektivität von Verhandlungen weiter beeinträchtigen kann (vgl. Fürst, 2003, S.446f).

Die Konsensbildung nach innen führt andererseits oftmals zu verstärktem Selbstbewusstsein nach außen. Vor allem in Situationen mit extern induziertem Leidensdruck oder bei starkem Wettbewerb bildet sich eher ein Bewusstsein von der Notwendigkeit gemeinsamen Handelns. Die Entwicklung eines solchen Bewusstseins ist ein Lernprozess in der Region. Klimecki (2007, S.156) weist darauf hin, dass aus der Erkenntnis „Wandel ist notwendig“ auch ein Bekenntnis zu neuen Steuerungsstrukturen gestaltet werden muss und dass dieses Lernen zunächst eine wesentliche Managementaufgabe sei. Auch Fürst (2003, S.447) betont, dass es entscheidend vom Management der Selbststeuerung und von der Wahl der geeigneten Institutionalisierung abhängt, ob Regional Governance funktioniert. Darüber hinaus stellt er fest, dass besonders die Fähigkeit mit Konflikten umzugehen „geradezu ein Gütekriterium“ für Regional Governance ist. Neben solchen internen Faktoren kann auch die räumliche Struktur einen positiven oder negativen Einfluss aufweisen. Urbane oder verdichtete Räume mit ‚großen‘ Akteuren, so die These von Fürst, haben eine größere Chance Regional Governance zu entwickeln als diversifizierte ländliche Gebiete mit zahlreichen ‚kleinen‘

Akteuren (vgl. Fürst, 2003, S.448). Eine konträre Argumentation ist ebenso denkbar. Gerade ländliche Räume stehen unter einem besonderen Entwicklungsdruck, so dass hier eher ein kollektives Bewusstsein entwickelt werden kann. Allgemein kann jedoch gesagt werden, dass je größer der regionale Handlungsspielraum gestaltet ist und je weiter sich regionales Denken etabliert hat, desto eher wird Regional Governance erfolgreich sein.

Knieling (2003, S.463ff) verfolgt den Ansatz Regional Governance auf Grundlage einer bereits existierenden Regionalplanung zu realisieren. Er identifiziert an Hand von Beispielregionen Hürden beim institutionellen Rahmen (u.a. Dominanz der Ordnungsfunktion, institutionalisierter Lokalismus, Konflikte mit der Landesplanung), in der Akteurskonstellation (große Anzahl, heterogene Interessen, Konkurrenz) und in den Einstellungen und Verhaltensmustern der Teilnehmer (u.a. fehlendes Regionalbewusstsein, Feindlichkeit, Routine in der Regionalplanung). Als Maßnahme zur Förderung der Entwicklung von Regional Governance werden eine Steigerung der Attraktivität der Regionalplanung u.a. durch Ausgestaltung als Moderator und Dienstleister, institutionelle Verbesserungen und eine Modernisierung der Aus- und Fortbildung vorgeschlagen.

Die bisherigen Erkenntnisse werden in weiten Bereichen durch eine weitere empirische Untersuchung von Scherer (2006) gestützt. Scherer unterscheidet dabei zwischen notwendigen, fördernden und hemmenden Faktoren. Es gelingt ihm damit stärker auszudifferenzieren, welche konkreten Rahmenbedingungen und Bestimmungsfaktoren eine Regional Governance Struktur beeinflussen. Zunächst erscheint dabei überraschend, dass einige externe Faktoren wie das regionale Interaktionssystem, das politisch-administrative System oder die Verfügbarkeit von Ressourcen zwar fördernd, aber nicht ausschlaggebend sind für das Entstehen oder Nichtentstehen von Regional Governance (vgl. Scherer, 2006, S.237). Viel entscheidender seien die interne Steuerungskompetenz und die externen Impulse. Bezüglich der internen Steuerung verweist er darauf, dass Netzwerke und eine führende Gruppe von Akteuren gerade in der Initialphase von großer Bedeutung sind, während erst in der Umsetzungsphase die traditionellen politisch-administrativen Strukturen an Bedeutung gewinnen und damit auch die Institutionalisierung. Dabei kommt es im Laufe der Zeit zu einer zunehmenden Formalisierung der Prozesse. Jene Formalisierung dient zudem der langfristigen Sicherung des Governance Systems, vor allem dann, wenn sich die zu Beginn zentrale Akteursgruppe oder Konstellation auflöst. Scherer (2006, S.246ff) arbeitet zudem eine Auflistung von Erfolgsfaktoren und ‚Stolpersteinen‘ heraus. Als Erfolgsfaktoren gelten:

- Die Entwicklung Regionaler Governance Systeme kann aktiv durch regionsexterne Impulse gefördert werden. Dies können positive Anreize wie Förderprogramme oder Wettbewerbe sein, die in der Region auf bereits bestehende politische Strukturen treffen, die sich an Chancen orientieren (political opportunity structures)
- Regionale Governance kann sich dort gut entwickeln, wo keine konkurrierenden Institutionen existieren, d.h. in bislang unbesetzten Themenfeldern oder in ‚structural holes‘.
- Im Zentrum des Netzwerks sollte eine Gruppe an führenden Akteuren stehen, die gesellschaftlich akzeptiert sind. Ihr Engagement soll sich nicht aus institutionellen Rollen heraus entwickeln, sondern aus persönlichen Motiven mit gemeinsamen Werten (shared values).
- Eine Fachebene ergänzt die zentrale Akteursgruppe sachdienlich. Die Mitglieder der Fachebene sollten dabei trotz unterschiedlicher fachlicher Ausrichtung ein gemeinsames Problemverständnis aufweisen (shared knowledge).
- Die regionale Bevölkerung sollte aus drei Gründen einbezogen werden: Erstens fördert Partizipation die Akzeptanz, zweitens können neue Impulse entstehen, drittens können neue Akteure rekrutiert werden.
- Regionalentwicklung sollte durch eine umfassende Kommunikationsarbeit begleitet werden. Vor allem können Belobigungen und Auszeichnungen wichtige Effekte sowohl nach außen als auch nach innen hervorrufen.

Die oben genannten Bausteine sind eine Möglichkeit, Regional Governance zu einem Erfolgsmodell werden zu lassen. Bei der Entwicklung solcher Steuerungssysteme warnt Scherer (2006, S.250ff) allerdings auch vor den folgenden Stolpersteinen:

- In der Vernetzung mit übergeordneten politisch-administrativen Ebenen oder mit Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft kann es zu Defiziten kommen. Ohne die umfassende horizontale, vertikale und laterale Vernetzung können Regional Governance System kaum ihren Zielsetzungen gerecht werden.
- Die Zugänglichkeit für neue Akteure kann schnell verloren gehen, wenn sich innerhalb des Systems eigene Normen, Standards und Traditionen herausbilden.
- Aufgrund des Konsensprinzips sind Regional Governance Systeme oftmals konfliktunfähig. Es besteht die Gefahr, dass man eine Flucht in leicht umsetzbare

Projekte mit hohem Eigennutz antritt. Konfliktbehaftete Themen werden explizit ausgeklammert oder dürfen gar nicht entstehen.

- Personelle Veränderungen können die gesamte Stabilität bedrohen, wenn das System stark auf personellen Beziehungen aufgebaut ist und nicht über eine nötige Formalisierung verfügt.

In Abbildung 4 werden noch einmal die grundlegenden Anforderungen zusammengestellt.

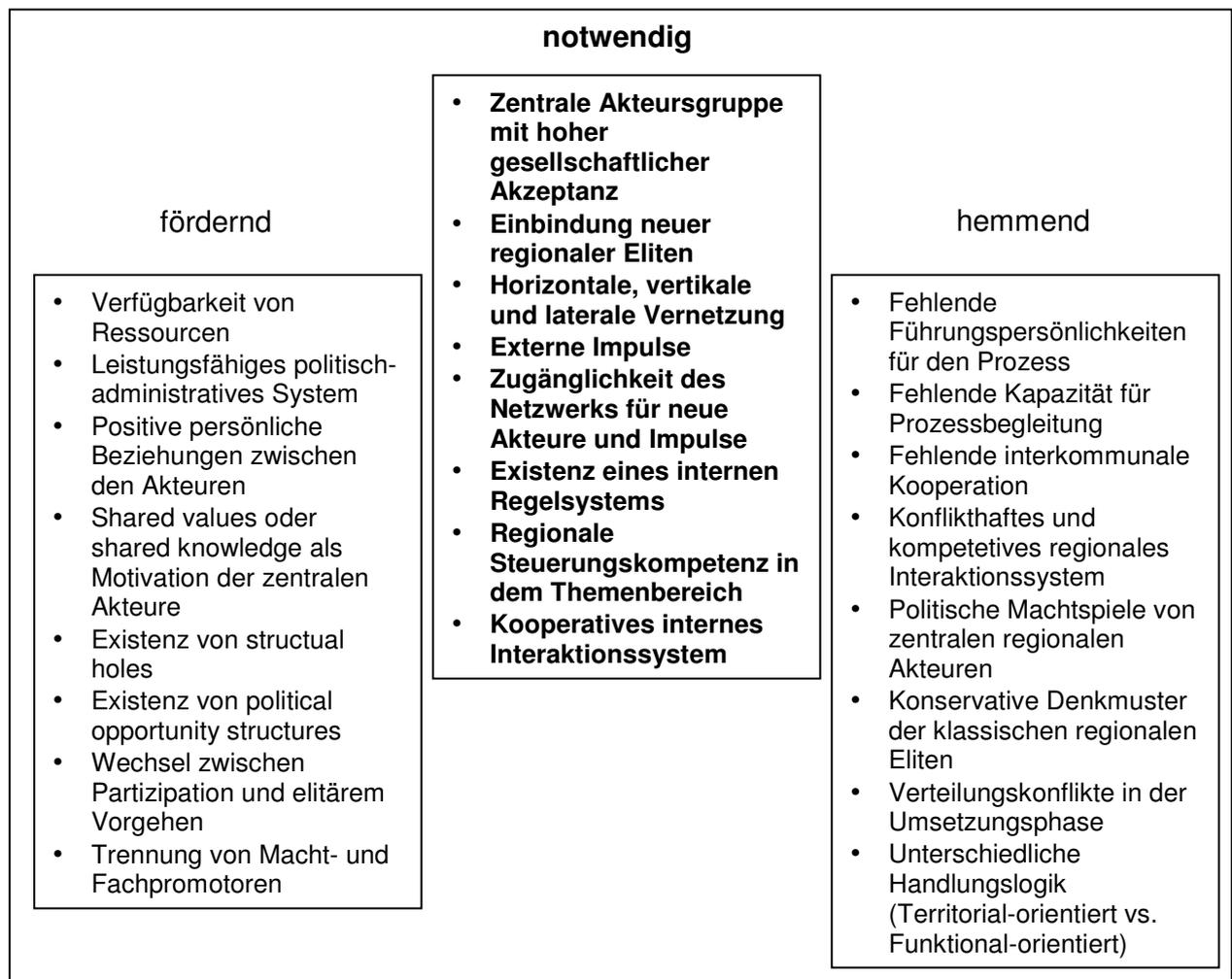


Abbildung 4: Grundlegende Anforderungen für erfolgreiche regionale Governance Systeme  
Quelle: in Anlehnung an Scherer, 2006, S.247

Trotz der umfangreichen empirischen Ergebnisse lässt sich kein „Patentrezept“ für die Entwicklung regionaler Governance ableiten. Betrachtet man allerdings die verschiedenen Arbeiten zu dem Thema, so lassen sich zumindest einige Gemeinsamkeiten festhalten. Regional Governance wird bestimmt durch gemeinsame Themen in einer Region, mit denen sich die Akteure identifizieren können und in denen bereits eine regionale

Steuerungskompetenz besteht. Diese Themen entspringen entweder einem externen Impuls und / oder werden durch eine zentrale Führungsgruppe mit einer Leaderfunktion (regionale Entrepreneurure) in den Mittelpunkt des Interesses gebracht. Um den organisatorischen Kern bildet sich ein Netzwerk auf fachlicher Ebene, das in zahlreiche gesellschaftliche und politisch-administrativen Bereiche hinein reicht. Dabei steht Regional Governance, vor allem in den späteren Phasen der Planung und der Umsetzung, im Spannungsfeld zwischen Freiwilligkeit, und damit weicher Koordination, und notwendiger Institutionalisierung.

## 7. Grenzen der theoretischen Ansätze

Die aufgezeigten theoretischen Ergebnisse bedürfen zum Abschluss einer kritischen Hinterfragung, bevor mit ihrer Hilfe konkrete Beispiele bewertet werden können. Ein Grundproblem der Regional Governance ist dabei, dass sie sehr stark von ihren Kontexten geprägt ist (vgl. Fürst, 2004, S.57). Damit zeigt sich die Wirklichkeit von Regional Governance als ein äußerst komplexes Konstrukt, das nur schwer theoretisch zu erfassen ist. In den Erläuterungen zum Begriff der Regionalentwicklung wird bereits deutlich, dass in diesem Punkt kein allgemein gültiges Verständnis existiert. Dies beginnt bei einer individuellen Abgrenzung der Region und endet bei der Bestimmung der Entwicklungsziele. Das Verständnis von Regionalentwicklung, so wie es hier entworfen wurde, muss also in seinem Gesamtzusammenhang gesehen werden. Durch die Verwendung der deutschen Oberziele einer Regionalentwicklung und dem, in der Praxis vielfach verwendeten Ansatz der Regionsabgrenzung anhand politisch-administrativer Linien, kann zumindest eine theoretische Vergleichbarkeit innerhalb Deutschland gewährleistet werden. Bezüglich der Anwendung auf andere Staaten oder in anderen Zusammenhängen als dem der politisch motivierten Raumordnung erreicht die theoretische Einordnung von Regionalentwicklung schnell die Grenzen einer trennscharfen Definition.

Auch der Governance Begriff und das Konzept der Regional Governance bewegen sich innerhalb kritischer Grenzen. Die eklektische Theoriebildung verhindert, dass ein präzises Bild entstehen kann. So fließen Theorien aus der Politikwissenschaft, der Steuerungstheorie, der Ökonomie und der Geographie in die Überlegungen mit ein. Jede der einzelnen Theorien umfasst wiederum nur einen Ausschnitt der Realität und weist damit seine eigenen Grenzen auf. So basiert die in dieser Arbeit gewählte Erklärung von Kooperation als ökonomisch vorteilhafte Steuerungsstruktur bei komplexen Thematiken auf der Transaktionskostentheorie. Allerdings unterstellt diese einige fundamentale Annahmen, die diskussionswürdig sind. Zum einen kann durch den Ansatz nur unzureichend erklärt werden, wie Kognitionen tatsächlich in

die Entscheidungsprozesse einwirken. Akteure scheinen sich nicht immer objektiv rational zu verhalten und werden beeinflusst durch ihren kulturellen oder sozialen Rahmen. Dies gilt vor allem auch dann, wenn sich die Akteure gegenseitig beeinflussen. Ein solcher gegenseitiger Einfluss kann nun gerade in hybriden Steuerungsstrukturen von besonderer Bedeutung sein (vgl. Legel/Kupke, 2007, S.71f). Ebenso werden Präferenzen als stabil und exogen unterstellt. Damit kann entweder jede Verhaltensweise von Akteuren als exogene Präferenz verstanden werden, ist also somit ad hoc erklärbar, oder die Nutzenfunktionen sind auf bloß ein Problem bezogen (vgl. Legel/Kupke, 2007, S.72). Ein weiterer Aspekt, in dem die Transaktionskostentheorie soziale Verflechtung unbeachtet lässt sind Machtbeziehungen. „Es hat sich gezeigt, dass empirisch der Schlüssel zur Erklärung der Entstehung zahlreicher Strukturen in Organisationen nicht in Effizienzüberlegungen zu suchen ist“ (Legel/Kupke, 2007, S.73). Allerdings weisen Legel/Kupke auch darauf hin, dass es neue Ansätze gibt Macht und soziale Verflechtung über das Konstrukt der Spezifität besser in die Theorie zu integrieren. Macht und Einflussnahme ist letztlich nur eine Frage des Objekts der Transaktion und der Eigentumsrechte an selbigem. Eine Monopolstellung ist beispielsweise mit Macht behaftet, weil die Transaktion sehr spezifisch, nämlich nur auf das Monopolgut, ausgerichtet ist. Mithin verwischen die Grenzen zwischen ökonomischem und soziologischem Denken. Darüber hinaus bleibt offen, ob und wie die Transaktionskosten überhaupt operationalisiert werden können. Das Effizienzkriterium orientiert sich demnach an einer nicht oder kaum fassbaren Kostenstruktur, die darüber hinaus einer Dynamik unterliegt. Nichtsdestotrotz scheint es unbestritten zu sein, dass für Transaktionen Aufwand getätigt werden muss, auch wenn sich dieser nicht exakt quantifizieren lässt. Eine Quantifizierbarkeit ist demnach für eine ordinale Einordnung zum Vergleich mit anderen Steuerungsstrukturen nicht notwendig (vgl. Legel/Kupke, 2007, S.74).

Darüber hinaus kann die Theorie nicht eindeutig erklären, ob die Konzeption von Regional Governance tatsächlich das geeignete Steuerungsinstrument für eine Regionalentwicklung ist. Dem gegenüber stehen zahlreiche weitere Ansätze. Raich (2006, S.129ff) stellt diese zusammen: regionalwirtschaftliche Ansätze, der Millieu Ansatz, Industrielle Distrikte, Regulation, die lernende Region, sowie das Regime-Konzept. Zu den ebenfalls noch offenen Fragen gehört die Rolle und Gestaltung des „Leaderships“ in der Regionalentwicklung. Alle bisherigen Studien kommen zu dem Ergebnis, dass sich Regional Governance auf einen organisatorischen Kern stützt, der von einer oder mehreren zentralen Figuren geprägt ist. Diese Figuren, oftmals als „regionale Entrepreneure“ bezeichnet, weisen zwar eine gewisse gesellschaftliche Akzeptanz auf und verfügen über eine hohe Motivation, über notwendige

Steuerungskompetenzen wurden bislang allerdings keine Aussagen getroffen. In einem engen Zusammenhang dazu steht die Frage nach der Auswahl der Akteure. Das normative Konstrukt einer Einbindung möglichst vieler (relevanter) Akteure steht im Gegensatz zu den Problemen, die eine große Anzahl an Teilnehmern in Netzwerken mit sich bringen. Letztlich kann auch nicht geklärt werden, wie Regional Governance im deutschen Umfeld eine Legitimation erhalten kann. Eine solche ist in der Regel verbunden mit einem hohen Grad an Institutionalisierung, die im dem Gedanken der freiwilligen Kooperation widerspricht und bereits in Richtung hierarchischer Struktur geht. In Ermangelung an Legitimation kann zumindest eine Tendenz zu Vorentscheidungsstrukturen festgestellt werden (vgl. Fürst, 2004, S.59), die sich dann aber dem Eingriff der Politik entzieht und damit Akteure systematisch ausschließt. In der öffentlichen Diskussion wird zudem laut, dass Regional Governance kaum etwas anderes sei, als Regionalmarketing. Schließlich sei die Idee hinter einem solchen System die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und diese könne auch durch gezieltes Standortmarketing erfolgen. Diese rein pragmatische Sichtweise scheint im Hinblick auf die vielschichtigen Aufgaben einer regionalen Selbststeuerung jedoch zu kurz gegriffen.

## 8. Studiendesign

Nachdem Regional Governance als Steuerungsinstrument in der Regionalentwicklung aus Sicht der Literatur betrachtet wurde, soll das bereits entstandene Bild durch eine eigene empirische Untersuchung ergänzt werden. Im Fokus steht dabei nicht nur die Überprüfung der theoretischen Ergebnisse anhand einer Modellregion, sondern ebenso die Möglichkeit konkrete Handlungsempfehlungen aus den Erfahrungen einer praktischen Umsetzung von Regional Governance zu entwickeln. Dazu bedarf es zunächst der Wahl einer zweckmäßigen Forschungsmethode, sowie der Entscheidung für eine passende Modellregion.

Die Untersuchung stützt sich dabei auf zwei Vorgehensweisen: Primär wurden Experten aus der Modellregion interviewt, sekundär wurden Veröffentlichungen des örtlichen regionalen Arbeitskreises, sowie Statistiken der Städte und Landkreise herangezogen. Die folgenden beiden Abschnitte erläutern zunächst die grundsätzliche Methodik, bevor auf die konkreten Regionen eingegangen wird.

## 8.1. Qualitative Methode des Interviews

Bei der Entscheidung über die zu wählende Forschungsmethodik spielten in dieser Arbeit drei wesentliche Faktoren eine Rolle:

- Regional Governance basiert, wie gezeigt, nicht auf einer durchgängigen Theorie. Es lassen sich bislang kaum eindeutige Faktoren oder Variablen herausfiltern, die operationalisierbar erscheinen.
- Regional Governance ist stark kontextabhängig. Der Konzeption von Regional Governance wohnt eine starke persönliche und umfeldbezogene Komponente inne, d.h. die beteiligten Akteure sehen sich jeweils individuell in das System eingebunden. Deutlich wird dies beispielsweise an der territorialen oder funktionalen Perspektive von Regionalentwicklung. Der individuelle Kontext sollte Berücksichtigung finden.
- Der Kreis an aktiven Akteuren in einer regionalen Steuerung ist auf eine überschaubare Anzahl an Personen begrenzt. Für eine valide quantitative Untersuchung zu Funktionsweisen der Steuerung mangelt es folglich an Größe des zu befragenden Samples<sup>10</sup>.

Darüber hinaus zielen die Forschungsfragen auf Aspekte, die nur schwer durch abstrakte Variablen oder standardisierte Fragen abgebildet werden können. Vielmehr stehen die subjektive Einschätzung und die Erfahrungen der Befragten im Vordergrund. Somit wurde die Entscheidung zugunsten einer qualitativen Herangehensweise getroffen. Konkret handelt es sich dabei um Experteninterviews, einem Vorgehen aus der qualitativen Sozialforschung. Bei einem Experteninterview steht weniger die Person, mit ihrem biographischen Hintergrund im Fokus, als ihre Rolle als Akteur im Gesamtzusammenhang. In dieser Rolle entwickelt der Experte spezifisches Wissen, das Expertenwissen (vgl. Hitzler/Honer/Maeder, 1994). Die Interviews wurden mit Hilfe eines Leitfadens geführt, um die grundsätzliche Vergleichbarkeit bezüglich bestimmter thematischer Schwerpunkte sicherzustellen. Dabei erhalten die Aussagen der Befragten ihre Bedeutung nicht aus der Stelle im Leitfaden, an dem sie gemacht werden, sondern werden hinterher inhaltlich den Themen neu zugeordnet. Die Vorteile sind hier im Wesentlichen die Offenheit und die Flexibilität mit der das Interview geführt werden

---

<sup>10</sup> Der Kreis der Betroffenen umfasst alle Bewohner der Region und ist dementsprechend ausreichend. Ziel der Untersuchung ist jedoch nicht die Darstellung einer Bewertung des Steuerungskonzeptes aus Sicht der Betroffenen, sondern durch die aktiv beteiligten Akteure. Nur diese verfügen über das Expertenwissen.

kann. Hierdurch können Erkenntnisse gewonnen werden, die bei stark standardisierten Fragebögen verloren gingen.

Der Leitfaden besteht aus fünf Schwerpunkten, die in den Gesprächen je nach professionellem Hintergrund des Befragten mit unterschiedlicher Intensität behandelt wurden. Die Schwerpunkte richten sich nach den von Benz/Fürst (2003) entwickelten Fragen zu analytischen Bestimmungsfaktoren eines Regional Governance Systems: (1) Zweck, Themen, situative Rahmenbedingungen, (2) Akteure, (3) Akteurskonstellation, (4) Institutionalisierung und (5) Prozess-endogene Faktoren. Die Fragen wurden kontextspezifisch formuliert und nach praxisrelevanten Gesichtspunkten neu geordnet. Es ergaben sich daraus die folgenden fünf Themen (in Klammern jeweils die zugeordneten Bestimmungsfaktoren nach Benz/Fürst):

- a) Allgemeine Fragen zur interviewten Person (2)
- b) Einstellung zur Region und Umfeld (1)
- c) Organisation des :rak (2;3;4)
- d) Arbeit des :rak (1;5)
- e) Erfolgskontrolle (4;5)

Die Interviews wurden im Zeitraum zwischen dem 12. April 2008 und dem 30. April 2008 geführt. Die Länge der Interviews variierte zwischen 30 und 70 Minuten, betrug in der Regel aber ca. 40 Minuten.

Das Sample der Befragten wurde ausschließlich in der Modellregion gebildet. Bei der Auswahl der Befragten stand im Vordergrund, dass diese aktiv an der Steuerung der Regionalentwicklung beteiligt sind oder waren. Das Sample besteht aus zehn Akteuren und setzt sich wie folgt zusammen: je ein Vertreter der beteiligten Landkreise bzw. der Stadt Bonn, der Geschäftsführer der Kooperation, ein Vertreter der übergeordneten Behörde, zwei Gründungsmitglieder, die heute nicht mehr aktiv sind, sowie einem Vertreter der Industrie und Handelskammer, dem Geschäftsführer einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft und einem Einzelunternehmer aus dem Baugewerbe. Ziel war es, einen ausgewogenen Mix aus politisch-administrativ und wirtschaftlich tätigen Akteuren zu erreichen. Aufgrund der fokussierten Zusammenarbeit des regionalen Arbeitskreises mit dem Baugewerbe der Modellregion war hier die Gruppe an Einzelunternehmern als möglicher Gesprächspartner besonders viel versprechend. Durch den Einbezug der IHK und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft konnten andere Branchen, wenn auch nur konzentriert, abgedeckt werden. Die in der Modellregion ansässigen Großunternehmen erklärten sich nicht bereit Angaben zu ihrer regionalen Einbindung zu machen und konnten somit nicht direkt berücksichtigt werden. Allerdings wird sich herausstellen, dass durchaus Schlussfolgerungen zu der Rolle der

Großunternehmen aus den anderen Interviews, sowie aus der sekundären Forschung gezogen werden können (vgl. Kapitel 10). Eine Befragung von externen Experten erschien aus folgendem Grund als nicht sinnvoll. Die Forschungsfragen zielen auf die Entwicklung eines detaillierten Bildes der Regional Governance in der Modellregion. Dazu bedarf es tiefer gehenden Wissens über interne Strukturen und Vorgänge sowie längerfristige Erfahrung, über die die nur sporadisch involvierten, externen Experten nicht verfügen. Eine zusätzliche Befragung von Akteuren aus der Region Ingolstadt erschien ebenso als nicht sinnvoll. Die Handlungsempfehlungen sollen zunächst unabhängig von der Einschätzung der Akteure in der Region Ingolstadt entwickelt werden, so dass kein zusätzlicher Filter Alternativen bereits in diesem Stadium ausschließt. Die Forschungsfrage nach der Anwendbarkeit bestimmter Steuerungselemente soll in dieser Arbeit auf einer externen, zunächst abstrakten Ebene beantwortet werden. Eine detaillierte Einordnung konkreter Elemente in den Kontext der Region Ingolstadt benötigt einen eigenen Forschungsrahmen und Fragebogen. Ein solches Vorgehen würde in dieser Arbeit folglich über die Zielsetzung hinausgehen und Gefahr laufen, den Rahmen zu sprengen. Sinnvoller erscheint es, die hier entstehende Sammlung von Vorschlägen in einem weiteren Schritt separat durch die Akteure in der Region Ingolstadt auf ihre Tauglichkeit hin prüfen zu lassen. Dort kann der lokale Kontext besser berücksichtigt werden.

Die Vorgehensweise in der Auswertung orientiert sich an der Referenz von Meuser/Nagel (1991) und umfasst die Schritte von Transkription bis hin zu der Einbindung in den theoretischen Diskurs. Für die inhaltliche Einordnung konnte die Software „MaxQDA“ eingesetzt werden.

### **8.2. Sekundärforschung**

Um den situativen Rahmen und die lokalen Bedingungen zu einem Gesamtbild verdichten zu können, wurden neben den Interviews sekundäre Quellen herangezogen. Diese setzen sich zusammen aus Veröffentlichungen in der Region, Statistiken, sowie der Berichterstattung in den lokalen Medien und im Internet. Hilfreich waren die sekundären Quellen vor allem bei der generellen Betrachtung beider Regionen als Standort, sowie mit Bezug auf die Modellregion, in Fragen der organisatorischen Strukturen. Die Interviews konnten daraufhin auf wesentliche Fragestellungen reduziert werden, da Leitbilder, Entwicklungsgeschichte und Organisation bereits in ihren Grundzügen dokumentiert waren. Die sekundären Quellen wurden in ihrem Kontext betrachtet und ausgewertet. Wesentliche Aussagen zu Struktur, Arbeitsweise und Erfolgen wurden nicht nur in den Interviews hinterfragt, sondern auch

zwischen verschiedenen Quellen abgeglichen. Dabei wurden die jeweils zuletzt verfügbaren Informationen verarbeitet.

Über die öffentlich verfügbaren Quellen hinaus standen Kopien der Kooperationsverträge zur Verfügung. Diese unterliegen jedoch der Vertraulichkeit und wurden somit nur indirekt verwendet.

Die sekundäre Forschung ist mithin sowohl Basis, als auch Ergänzung zu der primären Methode der Interviews.

## 9. Die zwei Vergleichsregionen

Die grundlegende Zielsetzung der Arbeit ist die Beantwortung der Frage, wie ein Regional Governance System in der Regionalentwicklung konkret zu gestalten ist und wie man von bereits existierenden Modellen lernen kann. Dazu bedarf es einer lernwilligen Region und einer geeigneten Modellregion. Zwar spricht die Theorie davon, dass Governance Systeme grundsätzlich stark kontextgebunden sind, und damit kaum übertragbar, allerdings können trotzdem einzelne Elemente oder Erfahrungen herausgearbeitet werden, die Anhaltspunkte für eine eigene Entwicklung liefern. Durch die Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt wurde die „lernende“ der beiden Regionen bereits vorgegeben. Aufgabe war es folglich eine geeignete Modellregion zu identifizieren. In diesem Kapitel werden die strukturellen Merkmale beider Regionen aufgezeigt und eine Aussage zur Vergleichbarkeit getroffen.

### 9.1. Auswahl der Modellregion

In Deutschland ist in den letzten Jahren der zunehmende Trend zur Einrichtung von regionaler Selbststeuerung festzustellen. Dabei reichen die Modelle von locker verbundenen Arbeitskreisen bis hin zu stark institutionalisierten Regionalparlamenten (vgl. Kapitel 4.5). Eine ausführliche Darstellung verschiedener Regionen und ihrer Governance Systeme liefern Adamschek/Pröhl (2003). In der Region Ingolstadt befindet man sich derzeit noch in einer sehr frühen Phase der Entwicklung regionaler Selbststeuerung. Damit kommen als mögliches Vorbild nur solche Modelle in Frage, die zwar bereits eine langfristig stabile Phase erreicht haben, aber noch nicht so weit fortgeschritten sind, dass sie hoch komplexe und damit kaum übertragbare Elemente aufweisen<sup>11</sup>. Ebenso sollten Regionen ausgeschlossen werden, die von

---

<sup>11</sup> Die Institutionalisierung hängt u.a. stark von der jeweiligen Gesetzgebung des Bundeslandes ab. Konkrete, rechtlich haltbare Umsetzungen bzw. ihre Übertragbarkeit bedürfen daher einer eingehenden juristischen Prüfung und Bewertung. Eine solche rechtliche Bewertung ist nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

europäischen Förderprogrammen grenzüberschreitender Zusammenarbeit bestimmt werden, weil hier teilweise andere Zielsetzungen verfolgt werden.

Erste Hinweise auf die Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler als mögliches Vorbild ergaben sich zum einen aus den persönlichen Vorkenntnissen des Verfassers, sowie zum anderen aus der Tatsache, dass man 2006 den Bundeswettbewerb „kommKOOP - Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen“ gewinnen konnte. Bei einer weitergehenden Beschäftigung mit der Region stellte sich heraus, dass die Organisation eine lockere, netzwerkähnliche Struktur aufwies. Dies passte zunächst einmal zu der normativen Vorstellung von Regional Governance. Gleichwohl kann man bereits auf über 15 Jahre Kooperation zurück blicken, so dass das Modell augenscheinlich stabil genug ist, langfristig wirken zu können. Letztlich ist die Formalisierung aber noch nicht so weit fortgeschritten, dass man von einer juristisch komplexen Institutionalisierung sprechen kann. Damit bietet die Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler auf der einen Seite die gewünschte Erfahrung in Fragen der Regional Governance, ohne aber andererseits schon gedanklich weit von ihrer eigenen Gründungsphase entfernt zu sein. Letztlich spielten bei der Auswahl auch pragmatische Gründe eine Rolle. Die Region ist dem Verfasser persönlich sehr gut bekannt und daher leicht zugänglich. Außerdem konnte die empirische Arbeit problemlos vor Ort durchgeführt werden. Trotz der augenscheinlichen Eignung der Region Bonn zu einem Vergleich sollten dennoch weitere, objektive Kriterien herangezogen werden. Anhand dieser Vergleichskriterien werden die beiden Regionen zunächst skizziert und in einem weiteren Schritt schließlich die Frage nach der objektiven Vergleichbarkeit beantwortet.

### 9.2. Vergleichskriterien

Der interregionale Vergleich und die Wahl der dazu geeigneten Kriterien ist eine Fragestellung, die nicht nur durch die analytische Perspektive Wissenschaft beantwortet wird. Vielmehr richten sich gerade in der Praxis Standortentscheidungen von Unternehmen nach eben solchen Eigenschaften von Räumen, die ökonomische Vorteile mit sich bringen. Diesen Fakt konnte bereits 1909 Weber beobachten. In seiner Theorie ergibt sich der optimale Standort einer Unternehmung aus dem Trade off zwischen lokalen Produktionskostenvorteilen und den Transportkosten zu den relevanten Märkten. Ökonomisch betrachtet können somit zahlreiche regionale Strukturmerkmale in der Unternehmensrechnung internalisiert werden. Ein anderer klassischer Erklärungsversuch geht bis in das frühe 19. Jahrhundert zurück. Von Thünen gilt mit seiner Arbeit zu den „Thünenschen Ringen“ als einer der Begründer von Regionalökonomie. Nicht minder

bekannt ist das Modell des „System der zentralen Orte“ von Christaller (1933). Modernere Ansätze basieren auf der ökonomische Geographie bzw. auf der neuen ökonomische Geographie. Wesentliche Vertreter sind Fujita (1989), Krugman (1991) und Venables (1996). Die Modelle dieser Autoren erweiterten die Aussagen zur Standortwahl und zur ökonomischen Leitungsfähigkeit von Regionen um weitere Variablen wie Mobilität des physischen Kapitals, Lerneffekte innerhalb von Räumen durch Agglomeration oder den Einfluss von Migrationsbewegungen. Ähnliche Faktoren bilden auch die Grundlage der Clusterdiskussion von Porter (2000). Sowohl in der Praxis, als auch in der Theorie zeigt sich immer deutlicher, dass nicht nur jene klassischen Faktoren einen Standort beeinflussen, die sich direkt quantifizieren lassen, sondern auch solche, die nur einen indirekten Einfluss haben. Folglich unterscheidet man zwischen „harten“ und „weichen“ Standortfaktoren. Harte Standortfaktoren sind demnach solche, die eindeutig messbar sind und denen man einen vergleichsweise direkten Einfluss auf die Rentabilität von Unternehmen zurechnen kann. Klassische harte Standortfaktoren sind etwa der Arbeitsmarkt, die Infrastruktur oder auch Steuern und Abgaben. Weiche Standortfaktoren lassen sich hingegen nicht, oder nur schwer erfassen. Zu ihnen zählen unter anderem die politische Verhältnisse, das Image des Standorts oder das Kultur- und Freizeitangebot. Harte Standortfaktoren unterliegen tendenziell kurzfristigen Schwankungen, während weiche Faktoren mittel- bis langfristig wirken.

Aufgrund der breiten theoretischen Fundierung und der praktischen Relevanz sind Standortfaktoren auch im Kontext dieser Arbeit geeignete Kriterien, die gewählten Regionen objektiv miteinander zu vergleichen. Um die Anzahl der Vergleichskriterien überschaubar zu halten, wurden exemplarisch jene Faktoren herausgegriffen, die zum einen als besonders wichtig erscheinen, und über die zum anderen statistische Daten vorlagen. Als harte Standortfaktoren wurden neben der Lage die Bevölkerungsstruktur, die Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur, die Arbeitslosenzahl, die Kaufkraft, sowie die Verkehrsanbindung berücksichtigt. Die weichen Faktoren sind naturgemäß schwieriger zur erfassen. Hier standen Forschungs- und Bildungseinrichtungen, die soziale Infrastruktur, die wirtschaftliche Vernetzung, sowie das Kultur- und Freizeitangebot im Vordergrund. Als weiterer Indikator wurden die Rankings des Prognos Zukunftsatlas 2007, sowie die Deutschlandstudie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung herangezogen.

Über die Standortfaktoren hinaus soll ein kurzer Abriss zu den regionalen Entwicklungszielen gemäß des formellen und rechtlich verbindlichen Instruments des Regionalplans gegeben werden.

### 9.3. Die Region Ingolstadt

#### 9.3.1. Harte Standortfaktoren

Die Region Ingolstadt umfasst die Landkreise Eichstätt, Pfaffenhofen an der Ilm, Neuburg-Schrobenhausen, sowie die kreisfreie Stadt Ingolstadt. Damit entspricht sie der Raumordnungsregion 10 der bayrischen Raumplanung. Geographisch befindet sich die Region in Oberbayern zwischen den beiden Metropolregionen Nürnberg im Norden und München im Süden, zu deren Gebiet sie noch hinzugezählt wird. Auf der Ost-Westachse liegen benachbart die Städte Regensburg und Augsburg. Landschaftlich wird das Bild wesentlich geprägt von Donau- und Altmühltal im Norden und der Hallertau im Süden.

Auf den 2848 km<sup>2</sup> leben ca. 450.000 Einwohner (Bevölkerungsdichte ca. 159 Einwohner pro km<sup>2</sup>). Davon sind rund 123.000 Menschen im Kreis Eichstätt, 90.000 im Landkreis Neuburg/Schrobenhausen, 116.000 im Kreis Pfaffenhofen und 120.000 in Ingolstadt beheimatet. Im Zeitraum 2003 bis 2007 verzeichnete die Planungsregion 10 ein im bundesdeutschen Vergleich überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum von 1,4%. Die gesamte Region zählt 67 Gemeinden in den Landkreisen, sowie die Stadt Ingolstadt.

Wirtschaftlich ist die Region nach München und Südostoberbayern die drittstärkste in Oberbayern und erwirtschaftete 2005 ein Bruttoinlandsprodukt von 14,4 Millionen Euro. Die namhaftesten Arbeitgeber sind die Audi AG in Ingolstadt, EADS und Hipp im Landkreis Pfaffenhofen, sowie OMV, BP/Ruhroel und Agip, die gemeinschaftlich die Bayernoilraffinerien in Ingolstadt, Vohburg an der Donau und Neustadt an der Donau betreiben. Daneben haben sich zahlreiche erfolgreiche kleine- und mittelständische Betriebe etablieren können. Von den Beschäftigten sind ca. 0,8% in der Landwirtschaft, 47,5% im produzierenden Gewerbe und ca. 51% in Handel und Dienstleistung tätig. Das Pendlersaldo ist für Ingolstadt positiv, für die Landkreise negativ. Das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Einkommenssteuerpflichtigen beträgt etwa 35.000 Euro per anno. Dies entspricht einem durchschnittlichen verfügbaren Einkommen je Einwohner von 17.400 Euro. Die Arbeitslosenquote beträgt 5,7%. Damit weist die Region eine vergleichsweise stabile wirtschaftliche Lage auf.

Mit den Autobahnen 9 und 93 sind die Gebietskörperschaften direkt an das Fernstraßensystem angebunden. Eine Autobahn in westlicher Richtung fehlt, so dass Umwege über Nürnberg oder München gemacht werden müssen. Ergänzt wird die Nord-Süd-Achse durch die Bundesstraße 13, die Ost-West-Richtung durch die Bundesstraße 16. Mit dem kürzlich eröffneten ICE Halt in Ingolstadt und die Neubaustrecke zwischen Nürnberg und München

besteht darüber hinaus ebenso eine Anbindung an das europäische Hochgeschwindigkeits-Schiennetz. Zwischen Ulm und Regensburg verkehren Regionalzüge auf der Ost-West-Achse. Mit Nürnberg und München sind zwei internationale Flughäfen in unter 60 Minuten zu erreichen. Privater und militärischer Luftverkehr findet mit Manching einen Flugplatz in der Region. Weder Donau noch Altmühl sind schiffbar. Allerdings besteht durch die Nähe zu Kehlheim und dem dort in die Donau mündenden Rhein-Main-Donaukanal ein gut erreichbarer Zugang zu Schifffahrtswegen. Die Region verfügt grundsätzlich über eine sehr gute und diversifizierte Verkehrsinfrastruktur, die jedoch auf der Ost-West-Achse leichte Defizite aufweist.

### 9.3.2. Weiche Standortfaktoren

Zu den bedeutenden weichen Standortfaktoren gehören sicherlich Forschungs- und Bildungseinrichtungen. Mit der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und der Fachhochschule verfügt die Region über Kompetenzen in Geistes- und Sozialwissenschaften, sowie in Naturwissenschaft und Technik. Ergänzt werden die beiden Wissenschaftsstandorte Eichstätt und Ingolstadt durch zahlreiche Gymnasien in der Fläche, sowie Fachoberschulen, Berufs- und Spezialschulen.

Die Wirtschaftsvernetzung wird im Wesentlichen durch die Industrie- und Handelskammer München, sowie durch die Handwerkskammer sichergestellt. Daneben verfügen die Kreise über eigene Beauftragte der Wirtschaftsförderung. Eine weitere selbststeuernde Vernetzung existiert nicht.

Mit durchschnittlich 5,4 Krankenhausbetten je 1000 Einwohner ist die Gesundheitsversorgung in der Fläche im deutschen Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Allerdings verfügt Ingolstadt mit dem Klinikum mit über 1000 Betten in 20 Fachbereichen über das viertgrößte Krankenhaus in Bayern, so dass die medizinische Versorgung generell gesichert ist. An sozialen Einrichtungen existieren weiterhin Kindergärten und Kindertagesstätten, Einrichtungen zur Jugendförderung, sowie Alten- und Pflegeheime.

In der Freizeitgestaltung bietet die Region verschiedene Angebote. Diese lassen sich unterscheiden in Kulturangebote und in Freiraumangebote. An Kulturangeboten bietet die Stadt Ingolstadt als Oberzentrum unter anderem das bayrische Armeemuseum, das Museum für konkrete Kunst, das Medizinhistorische Museum, sowie das Museum Mobile der Audi AG. Weitere wichtige Bausteine sind mehrere Theater, Kinos, sowie die jährlich stattfindenden Musik Festivals und Traditionsfeste. Das Sportangebot beinhaltet neben dem

Breitensport im Speziellen Eishockey, Fußball, sowie ein Ganzjahres-Erlebnisbad. Die umliegenden Landkreise ergänzen die Angebote des Oberzentrums durch weitere Museen mit den Schwerpunkten Geschichte und Natur, sowie teils eigenen Theatern. Die beiden Städte Eichstätt und Neuburg an der Donau verfügen ferner über Architekturdenkmäler.

Ein regionales Schwerpunktthema ist überdies die Nutzung des Freiraums und der Natur. Der Naturpark Altmühltal im Landkreis Eichstätt bietet zahlreiche Möglichkeiten der Erholung. Dazu gehören u.a. Radwege, Kanutouren, ein ausgebautes Netz an Wanderwegen, sowie die Ausstellungen zu Fossilien und archäologischen Funden. Der südliche und östliche Teil der Region wird bestimmt durch landwirtschaftliche Nutzung und lokale Spezialitäten wie Hopfen-, Spargel- und Kartoffelanbau. Darüber hinaus hat auch in dieser Region die bayrische Bier- und Brautradition einen besonderen Stellenwert.

Als ein weiterer grober Anhaltspunkt für die Freizeitqualität können Statistiken zum Tourismus herangezogen werden. Allerdings unterscheiden die Statistiken hier nicht zwischen Freizeit- und Geschäftsübernachtungen. Daher sind die Zahlen nur bedingt aussagekräftig. In der Region 10 waren 2007 610.645 Ankünfte und ca. 1,5 Millionen Übernachtungen zu verzeichnen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer beträgt 2 Tage. Der Großteil der Ankünfte und Übernachtungen fällt auf Ingolstadt und den Landkreis Eichstätt.

In den Zukunftsstudien bzw. Rankings der Prognos AG und des Berlin Instituts für Bevölkerung und Entwicklung liegen Stadt und Region jeweils im deutschen Spitzenfeld. Damit unterstreichen die Rankings die Aussage, dass die Region über durchaus attraktive Einzelangebote im Sinne weicher Standortfaktoren verfügt. Diese sind allerdings bislang nur unzureichend vernetzt. Eine gemeinschaftliche Darstellung der Region und ihrer Angebote fehlt bislang.

### 9.3.3. Im Regionalplan erfasste Ziele der Regionalentwicklung

Die Leitbilder des Regionalplans orientieren sich an den allgemeinen Grundsätzen der bayrischen Landesplanung. Sie umfassen die nachhaltige Nutzung des Raumes der

*„als attraktiver Lebens- und Wirtschaftsraum für die Bevölkerung ausgebaut wird. Dabei sind die dynamische Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft sowie ein differenziertes Angebot an zukunftsfähigen Arbeitsplätzen in der Region zu erhalten und auszubauen; die landschaftliche Schönheit und Vielfalt erhalten, die natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen auch für kommende Generationen gesichert, ggf. wiederhergestellt werden, der Landschaftsverbrauch verringert und das Kulturerbe bewahrt wird“ (Planungsverband Ingolstadt, 2006).*

Das Oberzentrum Ingolstadt soll dabei als Impulsgeber fungieren, um strukturschwache Teile der Region zu unterstützen. Hauptentwicklungsträger sind dabei die Verkehrswege und ihr Ausbau. In der ländlichen Teilregion sollen die Unter- und Kleinzentren bewusst erhalten und gestärkt werden. Ökologische, ökonomische und soziale Grundsätze, sowie konkrete Ziele werden fachlich gesondert festgelegt in den Bereichen: Natur und Landschaft, Nutzung natürlicher Ressourcen, Siedlungswesen mit Lärmschutzzonen, Gewerbliche Wirtschaft / Arbeitsmarkt und Tourismus, Verkehr und Nachrichtenwesen, Kultur und Sozialwesen. Der Regionalplan gibt dabei nicht nur Rahmenbedingungen, sondern auch zahlreiche konkrete Projekte (Ziele) vor.

Aus den einzelnen Grundsätzen und Zielen lassen sich drei strategische Grundaussagen zusammenfassen. Die Planung betont zunächst das Verhältnis von Ober- Unter- und Kleinzentren. Dabei erhalten gerade die Unter- und Kleinzentren ein vergleichsweise großes Gewicht. Das Siedlungswachstum soll organisch erfolgen und gewerbliche Ansiedlungen die Grundversorgung in der Fläche sichern. Großflächiger Einzelhandel darf die Rolle der Unterzentren nicht unterminieren. Ebenso sollen die Unterzentren in den Bereichen Kultur und Bildung ausgebaut werden. Die zweite Säule der Regionalplanung ist die Landschaftsentwicklung. Hier wird versucht Bestände zu erhalten und gleichzeitig eine touristisch interessante Region zu schaffen. Böden und Gewässer werden unter besonderen Schutz gestellt, sofern sie für die Gesamtregion von Bedeutung sind. Dritte Säule der Regionalplanung ist der Verkehr. Zum einen sind bereits bestehende Verbindungen im Fern- und Regionalverkehr auf der Schiene zu erhalten, zum anderen soll der intraregionale Verkehr auf Straße und Schiene effizienter gestaltet werden.

Der Regionalplan der Region 10 sieht sowohl Vorschläge und konkrete Projekte vor, die eine interkommunale Wirkung haben (bspw. Umgehungsstraßen, ICE Halt, etc.), als auch Projekte von teilträumlicher Bedeutung.

### **9.4. Die Region Bonn**

#### **9.4.1. Harte Standortfaktoren**

Auch die Region Bonn liegt im Zentrum zwischen zwei Metropolregionen, der Metropolregion Rhein/Main im Süden und Rhein/Ruhr im Norden. Sie wird der Metropolregion Rhein/Ruhr Region zugerechnet und liegt an deren südlichen Rand. Neben der Bundesstadt Bonn gehört zu der Planungsregion der Landkreis Rhein-Sieg. Eine Besonderheit aus dem Beschluss zum Umzug der Bundesregierung von Bonn nach Berlin

ergab sich in den 90er Jahren. Man definierte, abseits der politisch-administrativen Grenzen, eine „Betroffenheitsregion“, der gesondert Ausgleichszuwendungen seitens des Bundes zustanden. Grundlage für die Regionsabgrenzung waren die Pendlerverflechtungen zwischen dem ehemaligen Regierungssitz und dem Umland. In dieser Betroffenheitsregion lagen nicht nur Gebiete des Landes Nordrheinwestfalen, sondern auch vier Verbandsgemeinden in Rheinlandpfalz<sup>12</sup>. Als Folge erstreckt sich die Region Bonn nunmehr über zwei Gebiete hoheitlicher Planung. Die nördlichen Teile gehören zum Regierungsbezirk Köln, der Kreis Ahrweiler im Süden zur oberen Landesplanungsbehörde Nord des Landes Rheinlandpfalz. Auf der Fläche von 2082 km<sup>2</sup> leben 1.024.000 Einwohner. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte beträgt 492 Einwohner/km<sup>2</sup>, wobei diese geprägt ist von einem stark verstädterten Agglomerationsraum (>2000 Einwohner/km<sup>2</sup>) und dünn besiedelten ländlichen Gebieten. Die Gesamtbevölkerung ist wie folgt aufgeteilt: Bundesstadt Bonn ca. 314.000 Einwohner, Rhein-Sieg-Kreis ca. 580.000 Einwohner, Kreis Ahrweiler ca. 130.000 Einwohner. Die Region konnte in den letzten 25 Jahren, auch noch nach dem Regierungsumzug, einen Bevölkerungszuwachs aufweisen. Administrativ umfasst die Region 27 Gemeinden und die kreisfreie Stadt Bonn.

Die Wirtschaft der Region wird geprägt vom Dienstleistungssektor. Bekannte Arbeitgeber sind die Deutsche Telekom AG, Deutsche Welle und die Deutsche Post World Net AG. In einer 2008 veröffentlichten Studie der Unternehmensberatung Simon, Kucher & Partner belegt Bonn in der Bedeutung des Standorts, gemessen am gesamten Börsenwert (Dax, M-Dax und Tec-Tax) der Unternehmen, deutschlandweit den dritten Platz. Der Kreis Ahrweiler ist hingegen stärker geprägt von Landwirtschaft und Tourismus. Die Pendlerverflechtung ist auf das Oberzentrum Bonn ausgerichtet. Das durchschnittlich verfügbare Einkommen je Einwohner beträgt ca. 18.200 Euro. Die Arbeitslosenquote liegt bei etwa 8%.

Die Verkehrsinfrastruktur der Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler ist sehr gut ausgebaut. Das Netz an Autobahnen ist ausnehmend dicht. Beiderseits des Rheins bestehen Verbindungen auf der Nord-Süd-Achse. Nördlich der Region besteht in geringer Distanz mit der Autobahn 4 eine wichtige Ost-West-Verbindung. Ergänzt werden die Autobahnen durch ein dichtes Netz an, teils ausgebauten, Bundes- und Landstraßen. Im Bahnhof Siegburg/Bonn existiert eine Anbindung an das Schienen-Hochgeschwindigkeitsnetz mit direkten Verbindungen zu allen deutschen Metropolen, sowie nach Brüssel und nach Amsterdam.

---

<sup>12</sup> Aus politischen und pragmatischen Gründen erweiterte man die Zugehörigkeit wenig später auf den gesamten Kreis Ahrweiler mit 8 Verbandsgemeinden

Darüber hinaus sind die Bahnhöfe Bonn und Remagen Halt für IC und EC Züge. Die ländlichen Räume werden durch Regionalzüge bedient, zu denen in Bonn und Remagen Umsteigemöglichkeiten bestehen. Die Verbindung zwischen der Stadt Bonn und dem ICE Halt in Siegburg wird bislang nur durch eine Stadtbahn sichergestellt (Fahrzeit 30 Minuten). Durch die Eisenbahn Neubaustrecke ist der Flughafen Frankfurt in unter 60 Minuten zu erreichen. Der Flughafen Köln/Bonn liegt unmittelbar angrenzend zur Region und ist von Bonn aus in ca. 20 Minuten zu erreichen. In Hangelar steht zusätzlich ein Verkehrslandeplatz für die allgemeine Luftfahrt zur Verfügung. Mit dem Rhein als wichtigste Schifffahrtstraße Europas besteht ferner ein unmittelbarer Anschluss an den Seehafen Rotterdam.

### 9.4.2. Weiche Standortfaktoren

Mit über 27.000 Studenten ist die Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität eine der größten Universitäten Deutschlands. Das wissenschaftliche Angebot wird erweitert durch die Fachhochschule Bonn/Rhein-Sieg mit Standorten in Rheinbach und St. Augustin, dem Standort der Fachhochschule Koblenz in Remagen, sowie die private Fachhochschule für Tourismus und Luftverkehrsmanagement in Bad Honnef. Mit dem Fraunhofer-Institutszentrum, drei Max-Planck-Instituten, dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), dem Forschungszentrum caesar, der Alanus Hochschule, der Forschungsgesellschaft für Angewandte Naturwissenschaften (FGAN) konnte sich die Region darüber hinaus zu einem bedeutenden Standort für Forschung und Bildung entwickeln.

Die Wirtschaft ist über eine eigene regionale Industrie- und Handelskammer und über die Handwerkskammer zu Köln vernetzt. Ergänzt werden die Angebote durch zahlreiche funktionale Vernetzungen wie dem Mittelstandsnetzwerk Bonn/Rhein-Sieg, den Bonner Wirtschaftsgesprächen, der Geoinformationsinitiative Bonn/Rhein-Sieg und zahlreichen Gründernetzwerken.

Sozial- und Bildungseinrichtungen wie Kindergärten und Schulen sind durchweg gut erreichbar. Im Gesundheitswesen verfügt die Region über durchschnittlich 7,9 Krankenhausbetten pro 1000 Einwohner. Besonderer Schwerpunkt ist hier Bonn mit dem Universitätsklinikum. In Bad Godesberg existieren zudem private Spezialkliniken internationaler Bedeutung. Mit Bad Neuenahr liegt zusätzlich ein erfolgreicher Kur- und Badeort in der Region. Im Zuge des Bonn-Berlin Ausgleichs siedelte man namhafte Museen in Bonn und Umgebung an. Dazu gehören die Bundeskunsthalle, das Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und das erst kürzlich eröffnete ARP Museum. Ferner gab es bereits vor den Ausgleichmaßnahmen unter anderem das naturkundliche Museum König, das

rheinische Landesmuseum, das ägyptische Museum und in der Region zahlreiche weitere kleine Museen mit lokalen Themenschwerpunkten. Bonn verfügt über mehrere Theater und Schauspielhäuser, eine Oper und die Beethovenhalle als weiteren Konzertsaal. Ergänzt werden diese durch viele andere mittlere und kleinere Veranstaltungsorte wie etwa die Kurhäuser von Bad Neuenahr und Bad Honnef. Mit dem Ahrtal, dem Rheintal, den Naturparks Siebengebirge, Kottenforst-Ville und Bergisches Land, sowie Teilen des Nationalparks Eifel bieten sich unterschiedliche Landschaften und Ziele zum Wandern und Radfahren an. Die Rad- und Wegenetze sind entsprechend ausgebaut. Ein besonderer Attraktionspunkt der Region ist zudem die international bekannte Rennstrecke des Nürburgrings in der Verbandsgemeinde Adenau. In 2006 verzeichnete die gesamte Region über 1,5 Millionen Ankünfte und 3,5 Millionen Übernachtungen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in der Region betrug 2,3 Tage, wobei der Kreis Ahrweiler mit 2,8 Tagen seine touristische Bedeutung unterstreichen konnte.

Gesondert zu erwähnen ist noch die Rolle Bonns in der internationalen Politik. Nach New York befindet sich hier der zweitgrößte Standort der Vereinten Nationen (UN). Die Durchführung großer internationaler Konferenzen ist eine Kernkompetenz, die zurzeit durch die Errichtung eines modernen Konferenzentrums ausgebaut wird.

Die Prognos Studie bescheinigt der Region durchweg gute Zukunftschancen. Bonn weist sogar hohe Chancen auf. In der demographischen Untersuchung des Berlin-Instituts platzieren sich die Kreise und die Stadt Bonn deutschlandweit ebenfalls im oberen Drittel.

Die weichen Standortfaktoren ergeben zusammengefasst ein sehr gut diversifiziertes Angebot. Aus der ehemaligen Rolle als Bundeshauptstadt heraus, kann von Einrichtungen profitiert werden, die gemessen an der Größe der Region, sonst nicht zu erwarten wären. Besonders sticht das vielfältige Kulturangebot in Kombination mit großen Naturräumen hervor. Die räumliche Nähe zueinander erhöht dabei den Freizeit- und Wohnwert.

### **9.4.3. Im Regionalplan erfasste Ziele der Regionalentwicklung**

Im Folgenden soll nur der Regionalplan der Bezirksregierung Köln betrachtet werden, da große Teile der Region durch ihn abgedeckt werden. Die Planungsstellen des Landes Rheinlandpfalz geben dem Kreis Ahrweiler weit reichende Freiheiten, um den Gesamtplanungszielen der Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler Rechnung tragen zu können. Der Regionalplan bezieht sich auf die Grundsätze des ROG und des Landesentwicklungsprogramms NRW.

„(1) Das ROG (1998) hat in den Allgemeinen Vorschriften explizit aufgeführt, dass bei den Aufgaben der Raumordnung die **nachhaltige Raumentwicklung**, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt, als Leitvorstellung dienen soll.

(2) Als übergeordnete und fachübergreifende Planung ist die Regionalplanung – übereinstimmend mit der Vorstellung einer nachhaltigen Entwicklung – seit jeher auf die Abstimmung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ansprüche an den Raum ausgerichtet.

(3) Die Regionalplanung schafft damit die notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung, ohne diese aber weitergehend steuern bzw. umsetzen zu können. Die notwendigen steuer-, wirtschafts- oder beschäftigungspolitischen Instrumente zur Beeinflussung und Lenkung des Verhaltens der regionalen Akteure fehlen ihr. Daher kann die Annahme und Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung im Ergebnis immer nur vom Zusammenspiel aller regionalen Akteure, wie den Kommunen, den Fachplanungsträgern und den Sozialpartnern gemeinsam abhängen“ (Bez. Regierung Köln, 2006, S.7.)

Besondere Bedeutung hat zudem noch immer der Ausgleich des Bonn-Berlin-Umzugs. Dazu werden Sonderziele in die Regionalplanung aufgenommen, die über die einer klassischen Planung hinausgehen. Im Einzelnen sind dies:

„- Bonn (bleibt) Verwaltungszentrum in der Bundesrepublik Deutschland, in dem insbesondere die Bereiche in den Ministerien und die Teile der Regierung, die primär verwaltenden Charakter haben, ihren Sitz in Bonn behalten.

- Es soll eine Übernahme und Ansiedlung neuer Funktionen und Institutionen von internationaler Bedeutung vorbereitet werden.

- Die Region soll die Übernahme und Ansiedlung neuer Funktionen von nationaler und internationaler Bedeutung im wissenschaftlichen Bereich erhalten.

- Sie soll Ausgleich für den Verlust des Parlamentssitzes und von Regierungsfunktionen erhalten (Ausgleich der finanziellen Sonderbelastung durch Funktionsänderung).

- Und sie soll die Übernahme und Ansiedlung neuer Funktionen und Institutionen von nationaler und internationaler Bedeutung im kulturellen Bereich erhalten“ (Bez. Regierung Köln, 2006, S.8).

Neben diesen Sonderzielen werden allgemeine Ziele der Flächenvorsorge mit Siedlungs- und Gewerbestruktur, der Freiraumgliederung und der Infrastruktur festgelegt. Die strategische

Richtung der Raumplanung in der Region ist der Erhalt der Natur, von Freiräumen und der Identität der Region. Große Teile der Regionalplanung befassen sich mit Aussagen zu zweckmäßiger Siedlungsstruktur (darin implizit inbegriffen Bildung und Kultur), Landschaftsschutz und nachhaltiger Verkehrsplanung. Freiräumen, Grünflächen und Wäldern kommt eine besondere Bedeutung zu. Im Verkehrswesen ist besonders der öffentliche Verkehr und dort der Schienenverkehr auszubauen.

Der Regionalplan sieht in seinen Aussagen nur wenige konkrete Projekte vor. Vielmehr werden Rahmenbedingungen vorgegeben, in denen sich die Planungen der Kommunen bewegen sollen. Ziel ist es, dass die Kommunen eigenständig planerisch tätig werden können, dabei aber nicht die Gesamtstrategie der Region verletzen. Dieses „Gegenstromprinzip“ ist Grundlage jeder raumplanerischen Tätigkeit in NRW.

### 9.5. Vergleichbarkeit der Regionen

Vergleicht man die Regionen anhand der aufgezeigten harten und weichen Standortfaktoren, so ergeben sich zahlreiche Übereinstimmungen, aber auch einige Abweichungen. Zu den Übereinstimmungen zählt in erster Linie die wirtschaftliche Stabilität mit einem entsprechenden Zukunftspotential. Dabei weisen die Regionen ähnliche Strukturen zwischen großen, mittleren und kleinen Unternehmen auf. In beiden Fällen agieren in den Oberzentren oder deren unmittelbaren Umfeld international tätige Großunternehmen. Die umliegenden Landkreise sind geprägt von Klein- und Mittelständischen Unternehmen, sowie dem Tourismusgewerbe. Die Wirtschaft wird gestützt durch die jeweils gute Infrastruktur in Kombination mit einer günstigen Lage in West- bzw. in Süddeutschland. Sowohl Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler, als auch Ingolstadt befinden sich im Randgebiet einer Metropolregion. Durch die neu geschaffenen Schnellzugverbindungen und die Nähe zu bedeutenden Flughäfen können nationale wie internationale Wirtschaftsräume und Metropolen gut erreicht werden. Der Wohlstand der Bevölkerung, gemessen am verfügbaren Einkommen, ist annähernd gleich.

Auch bei den weichen Standortfaktoren zeigen sich Überschneidungen. Beide Regionen bieten Naturerlebnisse und ausreichende Freiräume. Angebote an Unterhaltung und Kultur sind in der Region Bonn allerdings stärker vorzufinden. Dies kann zum einen auf die wesentlich höhere Bevölkerungsdichte zurückgeführt werden. In Bonn und den betrachteten Landkreisen leben mehr als doppelt so viele Menschen wie in der Region Ingolstadt. Zum anderen profitiert die Region von den Einrichtungen aus der früheren Zeit als Regierungssitz. In diesem Zusammenhang ist auch der wesentlichste Unterschied zu nennen. Mehr als 1,4

Milliarden Euro flossen zwischen 1995 und 2004 als Ausgleichsmaßnahmen von Berlin in die Betroffenheitsregion. Diese wurden zu großen Teilen in langfristig wirkende Projekte wie den Ausbau als Wissenschaftsstandort, das Kulturangebot und Infrastrukturen, sowie den Strukturwandel allgemein investiert. Ob die einzelnen Investitionen auch die beabsichtigte Wirkung erzielen, kann bislang nicht eindeutig belegt werden. Darüber hinaus unterscheiden sich die Standorte in ihren Kernkompetenzen. Während in Bonn überwiegend Wissenschaft, Telekommunikation, Logistik und Konferenzwesen zu den Kompetenzen gehören, kann Ingolstadt als bekannter Automobil und Technologie Standort bezeichnet werden. Prägnant kann der wesentliche Unterschied wie folgt zusammengefasst werden: Bonn entwickelt sich aus einem Strukturwandel heraus, Ingolstadt baut die bereits bestehende Strukturen aus.

Dennoch kann grundsätzlich von einer Vergleichbarkeit der Regionen ausgegangen werden. Entscheidender Grund ist hier die weitgehende Übereinstimmung bei den harten und damit objektiven Standortfaktoren. Die weichen Faktoren unterliegen in der Regel einer subjektiven Bewertung und haben einen individuellen Charakter. Sie geben allerdings wichtige Hinweise zu Identität und empfundener Attraktivität der Region. Teile der weichen Faktoren fließen zudem in die genannten Studien ein, die für beide Regionen zu ähnlich positiven Ergebnissen kommen und somit die Vergleichbarkeit unterstreichen. Beide Regionen verfügen also, trotz unterschiedlicher Identität, über ähnlichen Grundlagen in Raum, Wirtschaft und Infrastruktur, sowie abseits der Spezialziele im Rahmen des Hauptstadtbeschlusses, über ähnliche Ziele der Regionalplanung..

## 10. Governancemodell der Region Bonn

Nachdem beide Region hinsichtlich ihrer Standortfaktoren verglichen wurden, soll in diesem Kapitel näher auf das Governancemodell in Bonn eingegangen werden. Der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler, kurz :rak, bildet dabei das Rückgrat des Bonner Governancemodells. Er fungiert als Schnittstelle zwischen Kommunen, Planungsbehörden und der Wirtschaft. Normatives Ziel ist ein Umdenken von der „Ich- zur Wir-Region“. Der :rak hat eine steuernde Funktion, indem er Diskussionsprozesse hinsichtlich gemeinsamer Ziele und Qualitäten moderiert und somit versucht eine gemeinsame Handlungsbasis zu schaffen. Seit November 2001 ist die vormals freiwillige Kooperation durch einen Vertrag geregelt. Im Weiteren wird das Bonner Konzept zunächst deskriptiv erfasst, bevor später Aussagen zur Bewertung und Übertragbarkeit getroffen werden können. Die Deskription folgt dabei der, bereits in der Konzeption des

Fragebogens verwendeten, Struktur der Dimensionen von Regional Governance, wie sie Scherer (2006) bzw. Benz/Fürst (2004) entworfen haben (vgl. Kapitel 6.1 und 8.1).

### 10.1. Gründungssituation und Zweck

Einer der wesentlichen Aspekte bei der theoretischen Betrachtung von Regional Governance ist das Umfeld und die Ausgangssituation, aus der sich eine regionale Selbststeuerung entwickelt. Diese Beeinflussung durch die Umwelt implizierte bereits der ausgangs verwendete Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus (vgl.u.a. Mayntz/Scharpf, 1995). In der Zeit als Regierungssitz befanden sich Bonn und die Region in einer gesicherten Position. Die ansässigen Ministerin und Verwaltungseinrichtungen des Bundes sorgten für eine ausreichende Versorgung mit Arbeitsplätzen in einem Raum mit hohem Freizeitwert. Darüber hinaus konnte man von der repräsentativen Funktion als Hauptstadt insofern profitieren, als dass Infrastrukturen und Kulturangebote geschaffen wurden, die für eine Stadt der Größe Bonns vergleichsweise überdimensioniert schienen. Auch Gewerbeansiedlungen fanden entsprechend dieses Rahmens nahezu automatisch statt. Standortwettbewerb war bis dato kein kritisches Thema. Mit der Wiedervereinigung 1989 / 1990 und insbesondere mit dem Beschluss zur Umsiedlung der Regierung nach Berlin am 20. Juni 1991 änderte sich die Situation schlagartig. Der Region drohte ein grundlegender Strukturwandel. Auf Initiative der Stadt Bonn hin fand bereits symbolisch einen Tag nach dem Bundestagsbeschluss eine Sitzung mit Teilnehmern der Stadt und des Rhein-Sieg Kreises statt. Für alle Akteure überraschend, einigte man sich umgehend, dass eine Notwendigkeit zur Kooperation bestand, wollte man den neuen Herausforderungen bereits frühzeitig begegnen. Diese ersten Bestrebungen einer Kooperation wurden von Forderungen des Bundes unterstützt, ein Konzept des Ausgleichs zu entwickeln. Die vom Bundestag zugesprochenen finanziellen Zuwendungen sollten sinnvoll und langfristig investiert werden.

Eine der ersten Fragestellungen war, wer von diesen Maßnahmen profitieren sollte. Wo waren die Grenzen zu ziehen? Die Abgrenzung hatte schnell, aber gleichzeitig auch fundiert zu erfolgen. Man entschied sich die Betroffenheitsregion anhand der Pendlerverflechtungen zu definieren. Gleichzeitig kam bereits der Kreis Ahrweiler auf die Arbeitsgruppe in Bonn zu und meldete sein Interesse an einer Zusammenarbeit an. Im Ergebnis ergab sich eine Konstellation, die als Nukleus des :rak angesehen werden kann und sich selbst „Lenkungsgruppe Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler“ nannte. Ob des hohen Zeitdrucks in der Gründungsphase standen organisatorische und institutionelle Fragen zunächst im Hintergrund. Vielmehr wurde das brennende Thema des Strukturwandels aufgegriffen um

dort die Kräfte und Ressourcen zu bündeln. Als Resultat fanden die Gespräche in einem freiwilligen und kooperativen Klima statt. Der gemeinsame Leidensdruck und die ersten Anstrengungen anderer Gebietskörperschaften, wie z.B. Köln, ebenfalls von den Ausgleichsmaßnahmen zu profitieren, zwangen die regionalen Akteure letztlich zur Zusammenarbeit. Erste Erfahrungen interkommunaler Kooperation sammelte man zudem bereits vor dem kritischen Tag des Hauptstadtbeschluss, indem ein Verkehrsverbund, die IHK Bonn/Rhein-Sieg und ein gemeinsamer Arbeitsamtbezirk erfolgreich installiert wurden.

Die entscheidende Gründe für die Entwicklung eines :rak waren demnach nahezu ausschließlich externer Natur: der drohende Strukturwandel, die Forderungen des Bundes nach einer Ausgleichsstrategie und finanzielle Begehrlichkeiten allenfalls sekundär betroffener Regionen. Dennoch entsprang der Wille zu Kooperation ebenso der intern einstimmigen Überzeugung von der Notwendigkeit gemeinsam zu Handeln, gepaart mit Fachbezogenheit und Partnerschaft.

### 10.2. Leitbilder, Themen und Handlungsfelder

Ebenso wie die Grenzen der Betroffenheitsregion, galt es auch die noch junge Kooperation abzusichern. Man brauchte, jenseits des externen Drucks, gemeinsame Themen und Identifikationsmerkmale, um die „depressive Phase“ überwinden zu können. Innerhalb von nur zwei Wochen entwickelte man fünf Leitbilder für die Zukunft. Der Entstehungsprozess war dabei von zwei Bedingungen beeinflusst: Zum einen mussten die Leitbilder die Funktion einer Monstranz haben. Sie sollten keine wissenschaftlichen Konstrukte sein, sondern einfach zu verstehende Wegweiser, nicht nur für die direkt Betroffenen, sondern auch für die Entscheidungsträger im Bundestag. Zum anderen sollten eben jene Entscheidungsträger noch vor den Parlamentsferien ein Vision von der Zukunft Bonn erhalten. Man nahm also das Risiko in Kauf, die Leitbilder nahezu intuitiv zu gestalten. Als Grundlagen dienten „die Begabungen“ der Region. Im Ergebnis entstand ein fünf Säulen Modell, das bis heute Bestand hat:

- **Bonn als Bundesstadt:** Schon vor den Weltkriegen hatte Bonn in der rheinischen Provinz administrative Funktion. Diese wurde mit der Gründung der Bundesrepublik und der Entscheidung für Bonn als Sitz der Regierung stark ausgeweitet. Diese Kompetenzen sollten auch in Zukunft nicht ungenutzt bleiben. Der Titel „Bundesstadt“ sollte einen Hinweis darauf geben, dass sich nach Berlin dort der zweitwichtigste Standort deutscher Verwaltung befindet.

- **Bonn als Zentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit:** Im Zusammenhang mit der Regierungsfunktion siedelten sich in den 50er und 60er Jahren zahlreiche Botschaften und ausländische Dependancen in der Region an. Somit konnten auch hier früh Erfahrungen im Umgang mit internationalen Gästen gesammelt werden. Aus diesen Erfahrungen heraus entwickelte sich mit Unterstützung des Bundes schließlich ein Standort der Vereinten Nationen. Heute ist er der zweitgrößte nach New York.
- **Region der Wissenschaft und Forschung:** Wissenschaft hat Tradition in Bonn. Die Rheinische Friedrich Wilhelms Universität galt einst als wissenschaftliche Grenzmarkierung zu Frankreich. In dieser Funktion wurde sie stets mit guten Kräften und Ressourcen ausgestattet und avancierte letztlich zu einer der größten Universitäten Deutschlands.
- **Region zukunftsorientierter Wirtschaftsstruktur:** Historisch gesehen war Bonn niemals Industrie-, sondern immer Wohn- und später Dienstleistungsstandort. Ziel war es zukunftsfähige Branchen anzusiedeln, die jene Tradition fortführen würden.
- **Modell einer umweltgerechten Städtelandschaft und Kulturregion:** Eine der wesentlichen Standortqualitäten der Region war seit jeher ihre räumliche Nähe von Arbeit, attraktiven Freizeit- und Kulturangeboten, sowie der Natur. Bereits vor Nachhaltigkeits- und Umweltdiskussion erkannte man diesen Wettbewerbsvorteil und nahm ihn als, damals noch innovative, fünfte Säule mit in das Programm auf.

Die genannten strukturellen Leitbilder als gemeinsames Ziel wurden später ergänzt durch das raumordnerische Leitbild der „Dezentralen Konzentration“ in dem sich die Region wieder finden sollte und dem Kooperationsleitbild des Gegenseitigen Nutzens. Unter der dezentralen Konzentration verstand man eine ausgewogene Stärkung der Mittelzentren. Mithin wird versucht bestehende Strukturen zu nutzen und Expansionsdynamiken zu bündeln. Im Zentrum der Überlegungen steht die Verkürzung von Pendlerverkehren und / oder die Verlagerung auf die Schiene. Das Leitbild des Gegenseitigen Nutzens spielt auf die gegenseitigen Abhängigen zwischen Bonn als Oberzentrum und der Region an. Beide Teilräume verfügen über komplementäre Ressourcen; Bonn beispielsweise über Arbeitsplätze und Kulturangebot, die Region über Freiräume und Siedlungspotential. So wird versucht bei verschiedenen Themen eine „win-win-Situation“ zu erreichen.

Die vom :rak behandelten Themen resultieren aus zwei Philosophien: Die Themen dürfen nicht so konfliktbehaftet sein, dass sie die Existenz der Kooperation gefährden und sie müssen

für eine Mehrheit der Betroffenen von Interesse sein. Die Idee dahinter war, dass es vorteilhafter sei, wenigstens lösbare Aufgaben anzugehen, als sich in unlösbaren Aufgaben zu verstricken. „Von 100 Themen mag es 20 geben, die man nicht lösen kann, aber deswegen die 80, die gehen außer Acht lassen, das wäre dumm.“ Somit ist die Themenwahl tendenziell bottom-up gestaltet, d.h. sie basiert auf dem Input verschiedener Akteure. Durch diese Herangehensweise schien es wahrscheinlich, dass zumindest ein gewisser Grundkonsens bestand. Auf Basis dieses Grundkonsenses sollte, gerade in der Anfangsphase, Vertrauen zwischen den Akteuren aufgebaut werden. „Das kleine Pflänzchen der Kooperation sollte langsam wachsen“. Die Strategie zur Festigung der Kooperation war, Themen, die wahrscheinlich gemeinsame Erfolge nach sich zogen, zu bevorzugen. Nach der Gründung war dabei zunächst im Mittelpunkt, Ausgleichsmaßnahmen für den Strukturwandel zu definieren. Daraus ergaben sich im Laufe der Zeit weitere Themen, deren Schwerpunkte bei Wohnen und Einzelhandel lagen. Eine neues, aktuelles Thema ist die nachhaltige Gestaltung des Freiraums.

### 10.3. Akteure und Akteurskonstellation

Zu Beginn bestand der :rak, damals noch als Lenkungsgruppe, vorwiegend aus Vertretern der Kreisverwaltungen. Man erkannte jedoch, dass es zum einen notwendig war Fachwissen zu integrieren und zum anderen, im Sinne einer regionalen Identifikation, die einzelnen Kommunen nicht nur über die Kreisverwaltungen zu beteiligen. Der Rahmen der Teilnehmer erweiterte sich auf themenspezifische Experten und Betroffene aus der Region, sowie auf die Bürgermeister. Dieser Kreis bildete die Kernversammlungen. In der Anfangsphase gab es zudem Bestrebungen auch die politischen Gremien in Form der Kreistage einzubinden. Es stellte sich jedoch heraus, dass diese andere Handlungsorientierungen aufwiesen. Die Versammlungen drohten zur Bühne „politischer „Machtspiele“ zu werden und damit die sachbezogene und pragmatische Orientierung der beteiligten Verwaltungen zu unterminieren. Die Ideen der Politik deckten sich nicht immer mit den regionalen oder planerischen Notwendigkeiten. Man entschied sich letztlich die Politik zunächst aus den inhaltlichen Verhandlungen weitgehend auszuschließen und nur mit bereits ausgearbeiteten Konzepten individuelle politische Beschlüsse zu erlangen. Abbildung 5 zeigt die sich daraus ergebene Mehrebenen-Akteurskonstellation.

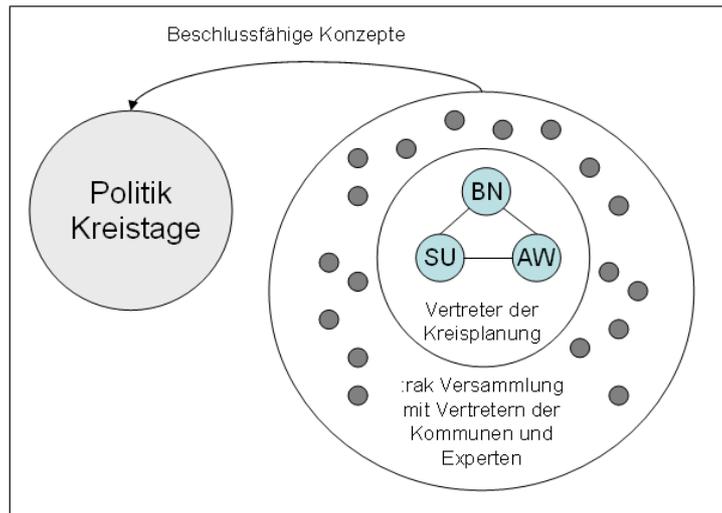


Abbildung 5: Mehrebenen-Akteurskonstellation im :rak  
Quelle: eigene Darstellung

Den organisatorischen Kern bildeten die Vertreter der Kreisverwaltungen und der Stadt Bonn. Dieser wurde umgeben von den kommunalen Vertretern und der der IHK als Wirtschaftsvertreter. Darüber hinaus wurden externe Experten themenbezogen eingeladen. Die wesentliche, lenkende Funktion hatte jedoch die Kerngruppe. In der Beziehung untereinander galt es als Maxime, und gilt es noch heute, auf „gleicher Augenhöhe“ in einer kooperativen Interaktionsorientierung miteinander zu sprechen. Dennoch bestand eine feine Gewichtung in der Akteurskonstellation. Die Stadt Bonn, vertreten durch ihren damaligen Stadtbaurat, übernahm eine Führungsrolle. Zwei Gründe waren dafür ausschlaggebend. In Bonn verfügte man über ausreichende Ressourcen und Freiheiten die organisatorischen Arbeiten zu übernehmen. Der Baurat der Stadt Bonn war zudem sowohl Fach-, als auch Machtpromoter. Sein hohes persönliches Engagement, vor allem in den ersten Jahren, führte dazu, dass er als Initiator, aber auch als Gesprächsführer angesehen wurde. Um diese zentrale Figur herum bildete sich das Konstrukt des :rak.

Der :rak zeigt sich als eine stark von administrativen Akteuren geprägte Konstellation. Vertreter der Wirtschaft werden zwar inhaltlich beteiligt, aber nur bedingt in Entscheidungen integriert. Dies resultiert zum einen durch die Herkunft des :rak aus dem regionalplanerischen Umfeld, zum anderen daraus, dass andere kooperative Steuerungsinstanzen parallel in wirtschaftsbezogenen Fragen agieren. Hier sind vor allem die Wirtschaftsförderer der Kreise, die regionale Marketing Gesellschaft Tourismus & Congress GmbH (T&C), sowie die bereits liquidierte Strukturförderungsgesellschaft (SFG), zu nennen. Ein Austausch zwischen den verschiedenen Instanzen findet zwar statt, aber dieses kann nicht als gemeinsames Vorgehen im engeren Sinne bezeichnet werden. Die Wirtschaft, mit Ausnahme der Bauwirtschaft

Wohnprojekten, hatte bislang nur ein geringes Interesse an den Themen des :rak und der Regionalentwicklung. Kleine und mittelständische Betriebe orientieren sich maßgeblich an lokalen, enger gefassten Problemfeldern. Die großen Unternehmen zählen die Schaffung einer attraktiven Region nicht zu ihrem Aufgabenfeld oder agieren ausschließlich auf Ebenen der Politik. Vor allem das Engagement der Konzerne bezieht sich auf einzelne, direkt vereinbarte Projekte des public private partnership und des Sponserings. Im Ergebnis zeigt sich ein komplexes Netzwerk zwischen den Akteuren aus den Handlungsfeldern Wirtschaft, Raumordnung und Politik und den zwischengeschalteten kooperativen Steuerungsinstanzen.

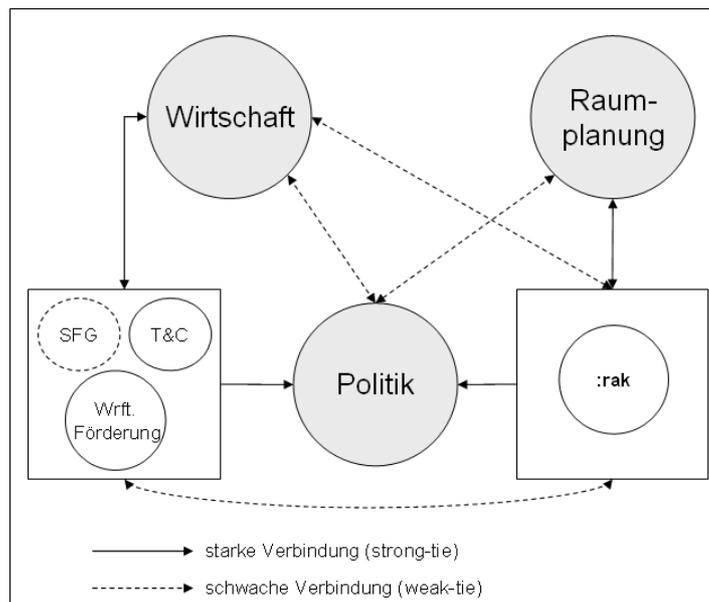


Abbildung 6: Zusammenhang von Handlungsfeldern und Steuerungsinstanzen  
Quelle: eigene Darstellung

Dieses Netzwerk bestimmt die, den :rak umgebende, Akteurskonstellation. Die Darstellung soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sehr wohl auch im :rak Fragen der wirtschaftlichen Regionalentwicklung thematisiert werden<sup>13</sup>. Die T&C GmbH sieht ihr Aufgabenfeld allerdings mehr in der Vermarktung der Region, die Wirtschaftsförderer in der Vergabe von staatlichen Fördermaßnahmen und der Unterstützung von Existenzgründern. Somit unterscheiden sich die Handlungsorientierungen beider Steuerungsinstanzen deutlich und ersetzen nicht einander.

In der Öffentlichkeit trat der :rak zunächst nur im Hintergrund auf, um die Kooperation nicht zu früh durch äußere Einwirkung zu gefährden oder in fremde Handlungsfelder wie Marketing einzugreifen. Eine erste Außendarstellung ergab sich schließlich aus der Anfrage

<sup>13</sup> Hier vor allem Bau- und Wohnungswirtschaft, Gewerbeansiedlung und Einzelhandel

des Bundes, eine Internetpräsenz zu gestalten, die die Region in Berlin als Wohnstandort präsentiert. In einer späteren Evolutionsstufe entstand das Portal *wohnregion-bonn.de*, das nicht nur die Arbeit des :rak darstellt, sondern die Region und ihre Angebote als Ganzes. Als Ergänzende Maßnahme werden zudem regionale Informationsveranstaltungen, Fachtagungen und Hearings veranstaltet. Somit bewegt sich der :rak nicht nur in einem spezifischen Akteursumfeld, sondern ansatzweise auch in einem breiteren Spektrum.

### 10.4. Institutionalisierung

In der Anfangszeit des :rak gab es keinerlei förmliche Organisationsstruktur. Verabredungen wurden bedarfsorientiert getroffen. Man hatte die Sorge, dass eine Diskussion über Institutionalisierungsfragen dringend gebrauchte Ressourcen verschlingen würde. Man sagte: „Lasst uns die Ressourcen nicht über Institutionalisierungsdiskussionen führen und bündeln, sondern lasst uns die Ressourcen, die wir jetzt haben, wo wir es dringend nötig haben, wo wir einen Leidensdruck haben, lasst uns die Ressourcen auf inhaltliche Fragestellungen bringen.“ Die Kooperation war daher allein auf der Ebene persönlicher Beziehungen gestaltet. Erst im Laufe der Zeit bildete sich, in einer Art organischem Wachstum, eine Arbeitsstruktur heraus. Grundstein dazu waren zunächst regelmäßige Treffen. Mit der Erweiterung des Teilnehmerkreises übernahm die Stadt Bonn eine Geschäftsstellen Funktion. Sie verfügte über die entsprechende Ressourcen. Als zentraler Führungsfigur wurde dem Bonner Stadtbaurat sukzessive von außen die Position des Vorsitzenden zugetragen. Erst nach 10 Jahren entwickelte man einen formellen Kooperationsvertrag, der von den Landräten und der Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn unterzeichnet wurde. In diesem Kooperationsvertrag wird festgelegt, dass der Vorsitz und gleichsam die operative Arbeit des :rak in Form der Geschäftsstelle alle 2 Jahre zwischen den Kreisen und der Stadt Bonn wechselt. Darüber hinaus darf ein externer, unterstützender Geschäftsführer beschäftigt werden. Die Aufgaben der Geschäftsstelle umfassen „[...] insbesondere die Vor- und Nachbereitung der mind. zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen sowie die operative Betreuung von Projekten und Planungsvorhaben [...]“. Ferner fungiert die Geschäftsstelle als zentraler Ansprechpartner für externe Anfragen. Die Grundfinanzierung wird über einen Einwohnerschlüssel geregelt. Projekte und Sondervorhaben sind allerdings gesondert zu finanzieren. Ebenso werden die Mitglieder des :rak bestimmt. Hier spiegelt sich die Arbeit in den beiden Ebenen wieder. Der :rak Arbeitsgruppe, bestehend aus den Vertretern der Landkreise bzw. der Stadt, obliegt „neben der fachlichen und inhaltlichen Vorbereitung der Sitzungen des *rak* sowie der Erledigung der verschiedenen gemeinsam definierten Planungsaufgaben, insbesondere die

externen Kontakte, die Begleitung von Projekten und regionalen Untersuchungen sowie die Pflege und Weiterentwicklung des regionalen Internetangebotes.“ Der :rak selbst wird zusätzlich gebildet durch die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen der 28 Gemeinden und durch die Geschäftsstelle bestimmte Gäste. Dauergäste sind die IHK, sowie die Vertreter der übergeordneten Planungsbehörden. Wichtigster Grundsatz der Kooperation ist die Freiwilligkeit, die ebenfalls in dem Vertrag festgeschrieben wird. Diese Freiwilligkeit betrifft in erster Linie die Partizipation der Gemeinden. Jeder Kommune steht es frei, ob sie sich an den Planungen und Beschlüssen beteiligt. Die Bewahrung der kommunalen Planungshoheit wird als absolut zentrales Element angesehen. Aus diesem Grund verfügt der :rak über keine eigene Beschlussfähigkeit in Fragen der formellen Raumplanung. Es werden vielmehr Zielvorgaben und Qualitätskriterien definiert, die sich die Gemeinden im Rahmen einer freiwilligen Selbstbindung auferlegen.

Eine weitere, über den Kooperationsvertrag hinausgehende, Institutionalisierung existiert nicht. Ebenso stellt der :rak keine juristische Person dar. Bewusst verzichtet man auf formellere Formen, um den Grundsatz der Freiwilligkeit nicht zu gefährden.

### **10.5. Arbeitsprozesse**

Die Arbeitsprozesse des :rak sind stark projektbezogen. Einzelne Themen werden aufgegriffen und zunächst durch die Arbeitsgruppe und die Geschäftsstelle reflektiert. Erst in einem zweiten Schritt werden möglichen Projekte in die Sitzungen des gesamten :rak eingebracht. Die Umsetzung konkreter Vorhaben vollzieht sich in zwei Phasen. Auf der regionalen Ebene wird ein Konsens zwischen allen beteiligten Akteuren getroffen. Dabei werden nicht nur politisch-administrative, sondern auch wirtschaftliche und soziale Aspekte einbezogen. Hier kommt insbesondere das Leitbild des „Gegenseitigen Nutzens“ zur Geltung. Es wird versucht, dass es keine „Verlierer“ der Regionalentwicklung gibt. Dazu können exemplarisch konkrete Projekte benannt werden. So wurden beispielsweise die Fachhochschulstandorte nicht in Bonn, sondern im Rhein-Sieg Kreis und im Kreis Ahrweiler bestimmt. Die peripheren Gebiete der Region wurden im Siedlungskonzept aufgrund der fehlenden Schienenanbindung benachteiligt. Diese Benachteiligung soll in Zukunft aufgewogen werden durch eine Förderung der dort bestehenden Freiraumpotentiale. Durch den ICE Halt in Siegburg verlor die Stadt Bonn interregionale Verbindungen. Sie ist aber nunmehr mit einer durchgehenden Bahnverbindung nach Bad Neuenahr und mit der, vor der Stilllegung geretteten Verbindung in den Nationalpark Eifel, intraregional besser angebunden. Die Vorteile ergeben sich vor allem hier in der touristischen Vernetzung.

Der Grundsatz der Freiwilligkeit wird in den Arbeitsprozessen ergänzt durch den Grundsatz der Beteiligung. Symbolisch steht dafür die Durchführung von :rak Sitzungen in möglichst vielen Gemeinden. „Jeder Bürgermeister muss sich selbst mal darstellen können mit seiner Stadt und Gemeinde und mit dem was er macht. Und dann müssen wir prüfen, was daraus ist regional so bedeutsam, dass man das entweder in gemeinsame Projekte hineinbringt oder aber auch dass man das öffentlich darstellen kann“. Dieser Grundsatz der Beteiligung steht für eine bottom-up Konzeption im :rak. Man sieht sich offen für jeden Input, denn „wenn wir keine Projekte mehr haben, dann können wir zumachen Die Projekte leben aber nur dann und Projekte funktionieren nur dann, wenn zumindest das Gros der Bürgermeister, das Gros der Kommunen mit im Boot ist“.

Für die individuellen Projekte existieren keine einheitlichen Arbeitsprozesse. Ein exemplarisches Vorgehen stellt Abbildung 7 aus dem Regionalen Handlungskonzept Wohnen 2020 dar.



Abbildung 7: Phasen des Projektablaufs Regionales Handlungskonzept Wohnen 2020  
Quelle: rak, 2007, S.21

Im Laufe der Zeit nahm die Projektkompetenz der :rak zu. Nach der Gründungsphase folgte eine „Ein-Projekt-Phase“, in der nur einzelne Themenfelder schrittweise bearbeitet wurden. Mit den dort gewonnenen Erfahrungen entwickelte man sich über eine „Mehr-Projekt-Phase“ weiter bis zur heutigen „Multi-Projekt-Phase“, in der verschiedene Themen parallel bearbeitet werden können.

Die Arbeitsweise des :rak wird in den „Rheinischen Regeln für freiwillige interkommunale Kooperation“ zusammengefasst (vgl. rak, 2005):

- **Flexibilität im Zuschnitt der Projekte:** An den gewählten Themen müssen genügend Kommunen interessiert sein. Nicht interessierte Kommunen sind nicht gezwungen sich zu beteiligen, bleiben aber dennoch im Kommunikationsfluss.
- **Lösbare Aufgaben:** Es werden zunächst nur Themen aufgegriffen, die wenig Konfliktpotential bergen. Konfliktbehaftete Themen sollen erst dann aufgegriffen werden, wenn „[...] Kooperationserfahrung, Vertrauen und Offenheit gewachsen sind“
- **Konzentrierte Eigenständigkeit:** Die kommunale Planungshoheit wird nicht in Frage gestellt, sondern es sollen durch interkommunale Abstimmung neue Spielräume geschaffen werden. Vorteile sind: gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit, schnellere Abstimmung, gemeinsam erworbene Fördermittel, positive Außendarstellung, Teilhabe an Erfolgen
- **Produktive Konflikte:** Die Beteiligten sollen ihre Interessen klar zum Ausdruck bringen. Konflikte müssen ausgetragen werden, im Zweifelsfall durch formelle oder juristische Verfahren. Sie sollen aber auf sachlicher Ebene geführt werden und die Kooperation nicht belasten.
- **Externe Moderation für komplexe Probleme:** Bei stark konfliktbehafteten oder fachlich komplexen Themen soll professioneller Rat eingeholt werden. Die Moderation „[...] hilft Machtspiele zu vermeiden und die Basis für Vertrauen zu legen, zielorientiert zu arbeiten und präzise Ergebnisse für eine rasche Realisierung zu erreichen“.

Im Jahr 2006 konnte die Region mit ihrer Arbeitsweisen und den aufgeführten Regeln den Bundeswettbewerb „KommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation“ gewinnen.

### 10.6. Erfolgskontrolle

Wie bereits im theoretischen Teil dargestellt, ist die Erfolgskontrolle in der Regionalentwicklung unpräzise (vgl. Kapitel 4.4). Auch die Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler führt keine systematische Analyse anhand von Indikatoren durch. Ähnlich der freiwilligen Selbstbindung findet allerdings eine Selbstkontrolle im Rahmen der Sitzungen statt. Dazu werden die aktuellen Projekte ständig beobachtet und reflektiert. Eine weitere Kontrolle kann anhand der individuell definierten Qualitäts- und Zielkriterien und deren Erreichungsgrad in den Projekten vorgenommen werden. Ferner spielen im Wesentlichen qualitative Merkmale eine Rolle. Als ein wichtiger Faktor wird dabei die Identifikation mit

der Region herangezogen. Ist in den Projekten ein „Wir-Gefühl“ erkennbar, oder eher das „Kichturmdenken“? Ebenso gilt die Resonanz als ein stilles Messkriterium. Waren anfangs nur wenige an der Arbeit des :rak interessiert, so engagieren sich heute in den Sitzungen bis zu 70 Teilnehmer.

Neben dieser internen Reflexion beteiligt man sich im Netzwerk „Regionen im Dialog“ und nimmt an Wettbewerben teil. In diesen Wettbewerben konnten, neben dem erwähnten KommKOOP-Preis des Bundes, noch weitere Erfolge verbucht werden. Das externe Bild wird vervollständigt durch wissenschaftliche Arbeiten und Studien über den :rak oder zu einzelnen Themengebieten.

## 11. Kritische Betrachtung des Bonner Governance Ansatz

Im Nachgang an die Darstellung des Bonner Governancemodells muss dieses kritisch reflektiert und bewertet werden. Dazu werden zwei Perspektiven eingenommen: Zum einen die der beteiligten Akteure, zum anderen die der Governance Forschung. Durch diese duale Herangehensweise werden nicht nur objektive Kriterien, sondern auch subjektive Erfahrungen und Eindrücke von aktiv Beteiligten verarbeitet. Die Aussagen zum vorher beschriebenen Soll-Zustand des Modells können so auf ihren Wahrheitsgehalt geprüft werden. So soll es ermöglicht werden, im nächsten Schritt Elemente zu identifizieren, die sowohl objektiv, als auch subjektiv aufgrund von praktischer Erfahrung als Erfolgsfaktoren oder Hindernisse bezeichnet werden können und von denen eine Region Ingolstadt letztlich profitieren könnte.

### 11.1. Perspektive der beteiligten Akteure

In der Befragung der Akteure lässt sich ein deutlich positiver Grundtenor erkennen. Dies ist insofern kaum überraschend, als dass die bejahende Einstellung zu einer regionalen Selbststeuerung Voraussetzung für deren Existenz ist. Auch die Vertreter der Wirtschaft und der übergeordneten Behörde sehen in dem Modell grundsätzlich einen erfolgreichen Ansatz. Als die drei ganz entscheidenden Erfolgsfaktoren wurden einhellig die Freiwilligkeit, persönliche Beziehungen und Engagement genannt. Durch die Wahrung der kommunalen Gestaltungshoheit fühle sich kein Akteur in seinem Spielraum beschnitten, werde aber dennoch an regionalen Konzepten beteiligt. Dabei werde die Freiwilligkeit durch zwei Aspekte gestützt: Zum einen durch das Streben nach win-win Situationen, zum anderen durch gemeinsame Erfolge. Diese Erfolge wurden immer wieder in den Gesprächen herausgestellt. Die Konzentration auf das Wesentliche und das Umgehen von konfliktbehafteten Themen erleichterte entscheidend den Weg zu den win-win Situationen. Die Zusammenarbeit fände

folglich in einem konstruktiven und sachbezogenen Klima statt, Streit gäbe es nur selten und wenn, dann in der fachlichen Feinabstimmung. Dies sei nur möglich, da zwischen den Beteiligten eine langsam aber stetig gewachsene Vertrauensbasis bestünde. Ein solches Konzept der regionalen Kooperation müsse langfristig betrachtet werden<sup>14</sup>. Insofern wäre die schrittweise und vorsichtige Entwicklung der richtige Weg gewesen. Alle Beteiligten würden involviert und sprächen auf gleicher Augenhöhe. Verabredungen könnten schneller, gar direkt in einem persönlichen Gespräch getroffen werden. Hier sähe man auch die Vorteile der nur sehr geringen Institutionalisierung. Es müsse auf kein Protokoll, bestimmte Vorgehensweisen oder Richtlinien geachtet werden. Man könne „burschikoser“ arbeiten. Zwar seien einige Regeln nötig, diese wären aber offen genug gehalten, um den eigentlichen Arbeitsprozess zu unterstützen und ihn nicht zu behindern. Die Institutionalisierungsdebatte benötige ferner zu viel Energie, allein schon um zu verhindern, dass jeder „seine Pfründe sammle“. Außerdem bewege man sich dann in einem juristischen Feld, das ungeahnte Schwierigkeiten mit sich brächte. Der :rak bediene sich daher nur mittelbar kommunal- und landesrechtlicher Regelungen und zwar in der Art, dass formelle Ergebnisse über die bestehenden Instanzen geregelt würden. Man würde bereits beschlussfähige Konzepte einbringen bzw. die Instanzen gleich am Planungsprozess teilhaben lassen, so dass diese Abstimmung weitgehend problemlos sei und man eine eigene rechtlich verbindliche Beschlussfähigkeit nicht benötige. Die Frage nach der fehlenden Institutionalisierung wurde von einigen Befragten jedoch auch offen kritisch betrachtet, von anderen zumindest zwischen den Zeilen angesprochen. Der :rak könne an einem Punkt angekommen sein, wo eine weitere Institutionalisierung nötig wäre, um langfristig handlungsfähig zu bleiben. Erste Tendenzen eines Auseinanderdriftens wären bereits festzustellen. Außerdem sähe man die Gefahr, „im eigenen Saft zu braten“ und sich in Gewohnheiten zu verlieren. Allerdings wäre man objektiv gesehen „noch lange nicht“ belastbar genug, um formellere Strukturen durchzusetzen. Insbesondere bestehe die Angst, die kommunale Selbstständigkeit opfern zu müssen. Eine Vorstellung, die nicht nur den Bürgermeistern, sondern auch den Kreisen bislang nicht zuzumuten wäre. Seitens der Wirtschaft wurde in diesem Zusammenhang bemängelt, dass der :rak noch nicht ausreichend ein zentraler Ansprechpartner für alle Fragen der Regionalentwicklung sei. Hier würde in vielen Fällen wieder auf einzelne Kommunen verwiesen. So vorteilhaft die reine Freiwilligkeit auch wäre, desto mehr blockiere sie bei problematischen Themen. Um das

---

<sup>14</sup> Als Beispiel einer langfristigen Kooperation wurde häufig das Beispiel Hannover genannt, in der seit ca. 40 Jahren interkommunal gehandelt wird und wo später auch eine institutionelle Form geschaffen wurde.

weiche Gesamtkonstrukt nicht zu gefährden würden solche Themen zu oft unausgesprochen bleiben und damit der Region mögliche Wettbewerbsnachteile entstehen. Die herausragenden kritischen Themen seien hier der Verkehr und Umweltbelange. Eine stärkere Institutionalisierung könne dafür sorgen, dass auch diese Themen bearbeitet würden. Außerdem könne man aus einer stärkeren Position heraus mit den, manchmal notwendigen, „härteren Bandagen“ agieren. Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass in der Region eine große Unsicherheit und Ambivalenz besteht, ob eine stärkere formelle Organisation vorteilhaft, oder überhaupt durchsetzbar wäre. Einig ist man sich jedoch, dass zumindest in der Phase des Aufbaus der regionalen Selbststeuerung die Freiwilligkeit und die geringe Institutionalisierung der richtige Weg war.

Als ebenso richtig betrachtet man die Entscheidung, politische Akteure (mit Ausnahme der Bürgermeister) zunächst aus sachlichen Verhandlungen herauszunehmen. Zu schnell wäre der :rak zu einer Bühne politischer Machtspiele und Ideologien geworden. Zudem sei das regionale Denken in vielen politischen Köpfen noch nicht angekommen, da die Konzentration auf die eigene Gebietskörperschaft, und nicht zuletzt auf die eigene Wählerschaft, als „Kirchturmdenken“ noch zu ausgeprägt wäre. Vielmehr konzentriere man sich auf die sachliche Ebene und bemühe sich dort, die entscheidenden Akteure einzubinden. Hier vor allem die Verwaltung, aber auch Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft. Die gezielte Arbeit mit abgestuften Gremien und Öffentlichkeiten erweise sich als weitgehend erfolgreich. Vornehmlich die Einbindung der Wirtschaft erfolge individuell und themengebunden, um bei nicht betroffenen Branchen kein Desinteresse zu wecken. Bezüglich der großen Konzerne fürchte man außerdem, dass auch hier Machtspiele entstünden. Diese seien auf der Ebene der Politik „besser aufgehoben“. Nichtsdestotrotz gab es unter den befragten Vertretern der Wirtschaft Äußerungen, dass man noch stärker einbezogen werden könne. Zwar wäre bislang nicht zu Lasten wirtschaftlicher Interessen gehandelt worden, aber der :rak könne durchaus noch offener auf Belange der Wirtschaft eingehen. Auch in diesem Zusammenhang wurde wieder die Institutionalisierungsfrage aufgeworfen und die, aus wirtschaftlicher Sicht, mangelnde eigene Handlungsfähigkeit des :rak kritisiert.

In den Gesprächen immer wieder betont wurde die Rolle des ehemaligen Baurates der Stadt Bonn als zentrale Führungsperson. Ohne eine solche Person bzw. die Gruppe um ihn wäre, nach Meinung der Befragten, der :rak nicht in dieser Form entstanden. Besonders wichtig wäre dabei nicht nur das fachliche und persönliche Engagement, sondern auch die menschliche Offenheit gewesen. Die Idee sei „gelebt worden“. Eine freiwillige Kooperation sei nur mit Menschen aufzubauen, die bis zu gewissen Grenzen altruistisch handeln würden,

aber auch die Freiheit dazu bekämen. Die persönlichen Beziehungen zwischen diesen Menschen übertrügen sich am Ende auch auf andere Handlungsfelder. So habe man gegenüber anderen Regionen den Vorteil, dass man durch die Erfahrungen in der Gesamtregion auch in lokalen Teilräumen andere Kooperationen, beispielsweise im Schulwesen, anstreben könnte. Es sei eine neue Kommunikationskultur entstanden, auch wenn sich gelegentliche Konflikte nicht vermeiden ließen. Gerade durch den starken persönlichen Bezug zueinander sei das Konstrukt aber auch gefährdet. Die Gefahr bestünde im Wechsel von Akteuren (z.B. Generationswechsel) und einem latenten Risiko des Vertrauensbruchs.

Aus der Perspektive der beteiligten Akteure wird der :rak mithin als ein erfolgreiches Instrument der regionalen Kooperation gesehen. Deutlich zu erkennen ist jedoch das Spannungsfeld zwischen der von allen geschätzten Freiwilligkeit der Kooperation und der als notwendig, oder zumindest als wünschenswert, betrachteten stärkeren Formalisierung. Allerdings ist das Streben nach einer solchen Institutionalisierung nicht so ausgeprägt, als dass es ernsthaft thematisiert würde. Erste Versuche dazu scheiterten sobald bestehende Machtpositionen oder die kommunale Verwaltungshoheit gefährdet erschienen. In dieser Diskussion spiegelt sich das zweite empfundene Spannungsfeld wieder, nämlich in der Wahl der Themen. Die Konzentration auf wenig konfliktbehaftete Themen steht teilweise im Gegensatz zu der Erfordernis, gerade auch kritische Themen anzusprechen. Ohne eine formale Festigung der Kooperation oder eine noch stärkere Verankerung der Vertrauensbasis können diese Fragen aber wiederum, zumindest noch nicht, gelöst werden.

### **11.2. Perspektive der Governance Forschung**

Für eine Bewertung aus Sicht der, im ersten Teil dieser Arbeit diskutierten, theoretischen Aspekte zu Governance muss zunächst beantwortet ob das Bonner Modell den Kriterien einer Regional Governance überhaupt entspricht. In einem zweiten Schritt wird untersucht, welche der von Scherer (2006) ermittelten Erfolgsfaktoren auch im konkreten Beispiel zu beobachten sind.

Bei der Definition von Regional Governance wurden mit der Freiwilligkeit von Kooperation, der Netzwerkstruktur und der Forderungen nach gemeinsamen Normen drei wesentliche Komponenten festgelegt. Überträgt man diese Anforderungen auf das Bonner Modell, so erscheinen diese prinzipiell erfüllt. Die Freiwilligkeit der Kooperation ist im :rak unabdingbarer Bestandteil der Zusammenarbeit. Sie kann als Basis für die Bereitschaft zur Teilnahme gewertet werden. Verdeutlicht wird dies noch einmal durch die Sorge der Akteure,

dass eine fortschreitende Institutionalisierung zum Preis der Aufgabe der Freiwilligkeit geschehe. In der Governance Diskussion wurde dieses Problem ebenfalls insofern angeschnitten, als dass Fürst (2003, S.441) von einer Unterscheidung zwischen Regional Governance und regionaler Selbststeuerung im weiteren Sinne spricht (vgl. auch 6.1). Die bestehende Exit-Option unterstreicht noch einmal den freiwilligen Charakter des Bonner Modells.

Bezüglich der Akteurskonstellation lassen sich horizontale, vertikale und Ansätze lateraler Netzwerkstrukturen erkennen. Die größte Gruppe von Akteuren im :rak entstammt der Verwaltungsebene. Innerhalb dieser Ebene wird ein entscheidender Teil der Arbeit geleistet. Somit ist die horizontale Vernetzung über die Verwaltungen der Kreise und der Stadt Bonn am stärksten ausgeprägt. Zudem war in der Anfangsphase das spontan entstandene horizontale Netzwerk ein entscheidendes Element im Aufbau der Kooperation. Auf der vertikalen Seite werden, sowohl auf nordrheinwestfälischer, als auf rheinlandpfälzischer Seite, die oberen Planungsbehörden mit einbezogen. Das Netzwerk reicht sogar darüber hinaus und bis in die landesplanerische Ebene hinein. Seitens der Länder wird ein weiter Gestaltungsraum zugelassen, die Region dient im Gegenzug als Testfeld für überregionale Pilotprojekte. Hinsichtlich der lateralen Vernetzung muss die prinzipielle Existenz ebenfalls bejaht werden. In den einzelnen Projekten des :rak werden themenbezogen Experten und privatwirtschaftliche Vertreter mit eingebunden. Allerdings weist die Region die Besonderheit auf, dass man deutlich zwischen wirtschaftlichen und regionalentwicklerischen Themen unterscheidet. So existieren für die Wirtschaftsentwicklung im Speziellen weitere kooperative Strukturen, die nur bedingt mit dem :rak vernetzt sind. Im Gegensatz zu der territorialen Ausrichtung des :rak agieren diese mit einer funktionalen Orientierung, teils über die regionalen Grenzen hinaus. In einigen Teilen der Außendarstellung kann dabei sogar fast von einer Parallelarbeit gesprochen werden, verfügt der :rak doch über ein eigenes regionales Internetportal mit einer gewissen Marketingfunktion. Eine solche Trennung entspricht dem Grunde nach nicht dem Verständnis von Regional Governance, so dass hier Verbesserungspotential bestünde.

Durch den Kooperationsvertrag gibt sich die Region selber Regeln der Zusammenarbeit. Die Inhalte des Vertrags spiegeln dabei in weiten Teilen Strukturen wieder, die binnen 10 Jahren organisch gewachsen sind. Neben der Festschreibung der zuvor informell akzeptierten Regeln erfüllt der Vertrag zwei weitere Aufgaben. Zum einen gibt er rechtliche Klarheit (vor allem in Finanzierungsfragen), zum anderen ist er Ausdruck des Wunsches nach der verbindlichen Regelung eines organisatorischen Kerns. Gemäß der These von Fürst (2003, S.445, vgl. auch

6.1) verfügt dieser Kern über eine administrative Infrastruktur (die Geschäftsstelle), eine definierte Führungsfunktion (Themenreflexion nach innen) und über eigene Ressourcen (Finanzierung durch Einwohnerschlüssel). Folglich ist auch das dritte Merkmal von Regional Governance erfüllt. Dies führt zu dem Schluss, dass es sich bei dem Ansatz der regionalen Selbststeuerung in der Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler um Regional Governance im engeren Sinne handelt. Neben der rein formalen Definition und der Prüfung der damit einhergehenden Kriterien weist das Modell allerdings noch weitere Eigenschaften auf, die in der Governance Forschung thematisiert werden. Hier mag noch einmal betont werden, dass gerade die Frage nach der Institutionalisierung eines der wesentlichen Problemfelder darstellt. Auch in der Region Bonn existiert die Tendenz dazu, dass viele Beteiligte Regional Governance als Auflösung der kommunalen Entscheidungshoheit verstehen. Jedoch gerade der Aspekt der Freiwilligkeit und der nur gering ausgeprägten formalen oder hierarchischen Strukturen ist die zentrale normative Forderung von Regional Governance. Die Schaffung regionaler Planungsverbände oder regionaler Gebietskörperschaften geht weit über die ursprüngliche Idee einer kooperativen Gestaltung von Regionalentwicklung hinaus. Aber auch im :rak stellen sich immer wieder die Fragen nach der Legitimation, nach dem Einbezug der Politik und nach dem Zusammenspiel mit bereits bestehenden Institutionen. Mit Hinweis auf die bislang erreichten Erfolge, die auch ohne formelle Organisation erzielt wurden, wird bislang gerechtfertigt, die bestehende Form weiterzuführen. Bei der Bewertung der Erfolge muss gleichwohl berücksichtigt werden, auf welche Themen diese sich bezogen. Anfangs war die Kooperation bestimmt durch den starken externen Impuls des Strukturwandels aufgrund des Umzugs der Bundesregierung nach Berlin. Das Thema der Ausgleichsmaßnahmen war somit vorgegeben und die Betroffenen förmlich gezwungen, die Situation gemeinsam zu ihren Gunsten zu ändern. In den späteren Phasen wurden bewusst Themen gewählt, die nur wenig, oder überschaubares Konfliktpotential bargen. Die pragmatische Argumentation, wie sie auch in Bonn geführt wird, dass man lieber lösbare Aufgaben angehe, als unlösbare und damit dann gar nichts erreiche, wird von der Governance Forschung kritisch gesehen. Aus Sicht der Forschung bewegt man sich so in einem Handlungskorridor, der nahe am status quo oder an bereits bestehenden Regeln liegt. Bei diesem kleinsten gemeinsamen Nenner wird folglich kaum eine für die gesamte Region optimale Problemlösung erzeugt werden. Fraglich ist hierbei allerdings, ob eine theoretisch optimale Lösung in der Praxis überhaupt erreicht werden kann? Ist es nicht sinnvoller, wie es auch in zahlreichen ökonomischen Modellen zu komplexen Systemen angewandt wird, zumindest eine „Second-best“ Lösung zu erlangen? Auch, wenn diese dann im Bewusstsein entsteht, nicht das absolut machbare, aber zumindest

mehr als gar kein Ergebnis erreicht zu haben. Auf diese Weise würde sich der Kreis zum in der Praxis erfolgreichen Vorgehen schließen. Damit erklärt sich auch, warum man in der Region Bonn Erfolge vorweisen kann, wenn auch kritische Themen noch ungeklärt sind. Dennoch ist die Warnung der Forschung nicht zu unterschätzen, dass man auf diese Art immer Gefahr läuft, nur um der Kooperation Willen Regional Governance zu betreiben, die Entscheidungen aber faktisch an anderer Stelle trifft. Aufgrund der Konsenspolitik ist das in der Theorie angeführte Gütekriterium der Konfliktfähigkeit zur Bewertung eines Regional Governance Systems zudem nur schwer aus den Befragungen zu erschließen. Eine grundsätzliche Konfliktbereitschaft scheint allerdings vorhanden zu sein, da in bestimmten Bereichen immer wieder der Wille zum Zurückstellen eigener Interessen gezeigt wurde. So beispielsweise bei der Ansiedlung der Fachhochschulen außerhalb der Stadt Bonn oder dem regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept. Allerdings reicht die Konfliktbereitschaft nicht aus, um stark umstrittene Probleme zu behandeln. Darüber hinaus ist die Konfliktbereitschaft stark von den jeweils aktuell involvierten Akteuren abhängig, so dass auch darum kaum eine allgemeingültige Aussage getroffen werden kann. Zum Thema der Akteure und ihrer Konstellation bestätigt sich auch in der Region Bonn die von der Forschung als unabdingbar betrachtete Existenz einer zentralen Führungsperson oder –gruppe. Neben dem externen Impuls wurde der :rak gravierend beeinflusst durch den ehemaligen Stadtbaurat in Bonn und seinen Mitarbeitern. Diese Gruppe verfügte nicht nur über die nötigen Ressourcen, sondern auch über das in der Literatur geforderte persönliche Engagement. Auf den Punkt gebracht lassen sich alle, der von Scherer (2006, S.247, vgl. auch 6.2) erarbeiteten, Anforderungen an ein Regional Governance System auch in der Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler identifizieren:

- Zentrale Akteursgruppe mit hoher gesellschaftlicher Akzeptanz aus Bonn
- Einbindung regionaler Eliten durch Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft
- Horizontale und vertikale Vernetzung in der Verwaltung, laterale Vernetzung über IHK und themenbezogene Gäste
- Externer Impuls durch den Bonn-Berlin Beschluss
- Zugänglichkeit des Netzwerks durch Projektorientierung
- Existenz eines internen Regelsystems durch den Kooperationsvertrag
- Regionale Steuerungskompetenz in fünf definierten Bereichen (Fünf Säulen Modell)

- Kooperatives internes Interaktionssystem, das in einem Lernprozess gewachsen ist

Über die zentralen Anforderungen hinaus wirkten ebenso fördernde Faktoren. Einen besonderen Stellenwert nahm auch hier die Geschichte Bonns als ehemaliger Regierungssitz ein. Zum einen standen umfangreiche Ressourcen aus den Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung, zum anderen besaß man bereits ein erfahrenes politisch-administratives System. Diese guten Startbedingungen wurden ergänzt durch eine starke regionale Identität einiger Akteure, per se günstige Standortfaktoren und die, wenn auch knappe, Entscheidung bedeutender ehemaliger Staatsbetriebe ihren Hauptsitz in Bonn zu erhalten. Letztlich bestand zwischen den Akteuren auch ein positives persönliches Verhältnis.

Zusammenfassend kann das Bonner Steuerungsmodell aus Sicht der Governance Forschung als aussichtsreicher Ansatz einer Regional Governance bezeichnet werden. Dies gilt umso mehr, als das es in großen Teilen intuitiv und organisch in einem eigenen Lernprozess entstanden ist.

### **11.3. Kann Bonn Vorbild für die Region Ingolstadt sein?**

Genauso, wie es kein Patentrezept für Regional Governance zu geben scheint, ist auch eine direkte Übertragbarkeit zwischen Regionen nicht möglich (vgl. u.a. Scherer, 2006, S.247f, vgl. auch Kapitel 6). Nichtsdestotrotz konnten in der bisherigen Diskussion von Forschungsergebnissen und aus der Betrachtung des Modells in der Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler Rückschlüsse gezogen werden, die für sich gesehen durchaus übertragbar erscheinen. Das Modell Bonn erweist sich insofern geeignet, als das es sowohl durch die Erfahrungen der beteiligten Akteure, als auch aus wissenschaftlicher Perspektive, als erfolgreich bezeichnet werden kann. Der Strukturwandel in der Region konnte unter anderem auch durch den Einsatz von Regional Governance in Form des :rak zu einem bislang guten Ergebnis geführt werden. Der gefürchtete „Absturz in die Bedeutungslosigkeit“ wurde nicht nur verhindert, sondern es wurde vielmehr eine prosperierende Region mit einem neuen Profil geschaffen. Sicherlich war der :rak nicht allein entscheidend, aber die kooperative Herangehensweise kann als wichtiger Baustein bezeichnet werden. Darüber hinaus entstanden viele Strukturen aus der Region selbst heraus. Umso bedeutender erscheint es, dass es gelungen ist, intuitiv die Erfolgsfaktoren von Regional Governance zu erkennen und umzusetzen. Praktische Erfahrungen und Ergebnisse der Governance Forschung ergänzen sich zu einem schlüssigen Gesamtbild. Nichtsdestotrotz unterliegt der Vorbildcharakter wesentlichen Einschränkungen, will man Elemente in andere Regionen, wie in diesem Fall

auf die Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt, überführen. Dies gilt vornehmlich für alle Aspekte, die den individuellen Charakter der Region bestimmen. So zeigt sich die Akteurskonstellation in der Region Ingolstadt anders als in Bonn. Die ansässigen Unternehmen, besonders Global Player wie die Audi AG, engagieren sich auf anderen Ebenen der Regionalentwicklung, als die Konzerne in der Region Bonn. Auch ist die Ausgangssituation eine grundlegend verschiedene. Regional Governance ist in Bonn aufgrund eines starken externen Impuls und eines hohen Leidensdruck entstanden. Die Region Ingolstadt gehört im Gegensatz dazu zu den prosperierenden Räumen in der Bundesrepublik. Je weniger der Druck von außen besteht, desto mehr muss der Willen zur Kooperation intern erzeugt werden. Als ein Anzeichen dafür können die sehr frühen Diskussionen zur Formalisierung in der Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt angesehen werden. Auch die Ziele und Leitbilder werden sich unterscheiden. War es in der Region Bonn Ziel den Strukturwandel zu schaffen, so geht es in Ingolstadt darum den status quo zu sichern und im Zusammenspiel mit der Metropolregion München auszubauen. Fördernde Faktoren sind hier also vielmehr die Existenz von fehlenden Strukturen in der Regionalentwicklung und des Regionalmarketings, structural-holes, und das Ausnutzen möglicher „political-opportunity-structures“. Ferner bauen beide Ansätze auf unterschiedlichen kommunal-rechtlichen Systemen auf, liegen die Regionen doch in zwei, bzw. drei unterschiedlichen Bundesländern. Es ergibt sich folglich der Schluss, dass die Region Bonn nicht das ultimative Konzept darstellt, das in Ingolstadt nur „abgeschrieben“ werden müsste. Dies kann, soll und wird auch nicht Ziel der Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt sein. Dennoch ist es möglich Faktoren zu identifizieren, die für sich alleine Vorbildcharakter haben. Das Bild wandelt sich somit von der Frage nach dem Vorbildcharakter im speziellen für Ingolstadt zu einer Frage nach einer allgemeinen Vorbildfunktion im Sinne eines Best-Practice. Die Handlungsempfehlungen werden infolgedessen so gestaltet sein, als das sie denen ähneln, die auch bereits in anderen Regionen identifiziert werden konnten. Dies unterstreicht allerdings ihre Allgemeingültigkeit und Anwendbarkeit. Durch die Befragung der Akteure ist es jedoch möglich die Aussagen mit konkreten Erfahrungen aus der Praxis zu untermauern und damit ein „lebendigeres“ Bild zu erzeugen. Damit wird die Region Bonn zum Vorbild, wie allgemeine Erfolgsfaktoren von Regional Governance greifbar gemacht werden können. Die im folgenden Kapitel beschriebenen Handlungsempfehlungen sind somit das Filtrat aus den Erkenntnissen der Governance Forschung und den praktischen Erfahrungen aus der Wirklichkeit.

### 12. Handlungsempfehlungen

Wie zum Ende des vorangegangenen Kapitels erläutert, ergeben sich die konkreten Handlungsempfehlungen sowohl aus den Ergebnissen der Governance Forschung, als auch aus der durchgeführten empirischen Untersuchung. Die Empfehlungen erheben dabei nicht den Anspruch ein vollständiges Konzept für Regional Governance aufzuzeigen, sondern sollen vielmehr als Wegweiser verstanden werden. Anhand dieser Wegweiser kann die eigenständige Entwicklung der Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt gefördert werden oder Probleme schon vor ihrer Entstehung umgangen werden. Die im Rahmen dieser Arbeit ermittelten zehn Handlungsempfehlungen werden im Folgenden dargestellt. Dabei sagt die Reihenfolge der Auflistung nichts über die relative Bedeutung aus.

**(1) Konzentration auf gemeinsame Kernthemen und Leitbilder, die zu Anfang der Kooperation nur wenig Konfliktpotential bergen.**

Regional Governance funktioniert nur über gemeinsame Themen. Diese Themen stellen die konkreten Steuerungsobjekte der Regionalentwicklung dar. Sie sind somit nicht nur zentrale Rechtfertigung für die Existenz einer regionalen Selbststeuerung, sondern auch Voraussetzung für die generelle Steuerbarkeit, setzen sie doch den Rahmen der Handlungsfelder. In der Auswahl der Themen hat es sich als sinnvoll erwiesen bottom-up vorzugehen und somit ein Gefühl der aktiven Beteiligung unter den Akteuren zu erzeugen. Themen, die das Gros nicht berühren können mit anderen Steuerungsformen besser bearbeitet werden (beispielsweise kommunales Outsourcing von Dienstleistungen über den Markt). Solche Themen können in den Kernkompetenzen der Region erkannt werden. Dabei geht es weniger darum, wissenschaftlich geprägte Leitbilder zu entwerfen, als um die „Monstranz-Funktion“. Der hohe Zeitdruck bei der Entwicklung des Bonner fünf Säulen Modells führte dazu, dass man intuitiv Begabungen der Region herausarbeiten musste. Somit bestand keine Gefahr, akademisch fundierte, aber im schlechtesten Fall nur wenig identitätsstiftenden Leitbilder heranzuziehen. Diese Leitbilder sind letztlich Ausdruck der Identitätsregion und damit wichtige Hilfe bei der regionalen Abgrenzung und der Schaffung von schwer imitierbaren Wettbewerbsvorteilen einer Region. Wie das Bonner Modell zeigt, können die Leitbilder durchaus unterschiedliche Charakteristika der Region abbilden. Eine Reduktion auf ein einzelnes, umfassendes Leitbild wird den komplexen Strukturen in geographischen Räumen kaum gerecht. Ferner wird eine Koexistenz unterschiedlicher Identitäten von

Teilräumen zugelassen, so dass sich jeder wieder finden kann. Allerdings ist es sinnvoll die Anzahl zu begrenzen um keine Beliebigkeit zu erzeugen. Die Zahl fünf hat sich in Bonn bewährt. Ebenso können Leitbilder in verschiedenen Ebenen angestrengt werden. Die Region Bonn unterscheidet zwischen den strukturellen Leitbildern des fünf Säulen Modells und je einem Leitbild der Raumordnung und der Kooperation.

Neben den Leitbildern als Oberzielen sollte, gerade in der labilen Aufbauphase der Kooperation, der Fokus auf Themen liegen, die wenig konfliktbehaftet sind. Durch eine solche Strategie werden schnell Erfolge herbeigeführt. Dabei ist es weniger wichtig, ob die Erfolge gleich von entscheidender regionaler Bedeutung sind, sondern ob sie das Gemeinschaftsgefühl stärken. Dem steht entgegen:

### **(2) Keine dauerhafte Flucht in leichte und spektakuläre Projekte**

Der Weg über Themen, die schon vor der Diskussion einen gemeinsamen Grundkonsens wahrscheinlich erscheinen lassen, mag für den Aufbau von Regional Governance der richtige sein. Dies darf allerdings nicht dazu verführen, sich dauerhaft in solche Themen zu flüchten. Ein Regional Governance System zeichnet sich auch durch Konfliktfähigkeit aus. Der pragmatische Ansatz aus Bonn, sich von 100 Themen auf die 80 umsetzbaren zu konzentrieren ist im Sinne einer Second-best Lösung zu rechtfertigen. Im Lauf der Zeit sollte jedoch regelmäßig geprüft werden, ob nicht explizit ausgeklammerte Themen lösbar geworden sind. Sei es durch eine Veränderung des Umfelds, der Akteurskonstellation oder durch eine erhöhte Belastbarkeit des Regional Governance Systems. In Bonn zeigt sich ein solches Vorgehen darin, dass man mit dem Einzelhandelskonzept nach Jahren der erfolgreichen Zusammenarbeit ein durchaus konfliktträchtigeres Thema angesprochen hat. Andere Themen hingegen sind bis heute ungeklärt. Eine weitere Entwicklung in diesem Zusammenhang ist die von einer Ein-Projekt-Phase zu einer Mehr-Projekt-Phase. In den ersten Jahren musste man sich noch auf einzelne Projekte konzentrieren. Aufgrund von Lerneffekten, auch durch Fehler die gemacht wurden, wuchs nicht nur die Erfahrung der Akteure, sondern gleichsam das Vertrauen, das es ermöglichte Aufgaben dezentraler zu bearbeiten. Die Erkenntnis daraus lautet:

### **(3) Eine langsame, schrittweise Entwicklung führt zu einer stabilen Vertrauensbasis und zu Lerneffekten**

Freiwillige Kooperation und damit Regional Governance basiert in weiten Teilen auf dem weichen Steuerungsmedium des Vertrauens. Grundlage von Vertrauen sind Annahmen über die zukünftigen Verhaltensweisen der Interaktionspartner. Je mehr Erfahrung und damit „Ausgangswerte“ in das eigene kognitive Modell zur der Abschätzung einfließen, desto eher können verlässliche Annahmen getroffen werden. Vertrauen wächst demnach sehr langsam. So konnten sich Modelle wie in Hannover oder Stuttgart erst über Jahre hinweg entwickeln. Regional Governance zeichnet sich somit nicht nur durch den Willen zur Kooperation aus, sondern ebenso durch langen Atem und der Bereitschaft einen langfristigen Horizont zu betrachten. So können im Zeitablauf auch kritischere Themen bearbeitet werden. In Bonn bemüht man dazu das Bild einer „kleinen Pflanze, die man langsam wachsen lassen muss“. Der langfristige Bezug ermöglicht es zudem:

**(4) Formalisierungsprozesse sind langfristig anzustreben. Die Notwendigkeit einer Institutionalisierung darf allerdings nicht aus den Augen verloren werden.**

Besteht in der Region ein fester Wille zur Kooperation, oder ein externer, ausreichend großer Leidensdruck, so kostet Formalisierung zu Beginn unnötig viele Ressourcen. So führte die Konzentration auf Sachthemen in der Region Bonn zu einem organischen Wachstum von Arbeitsstrukturen und Prozessen. Der daraus resultierende Kooperationsvertrag basiert im Wesentlichen auf bereits erprobten Verfahren der Zusammenarbeit.

In einem Atemzug mit der Frage nach der formellen Organisation muss zudem auch gesagt werden:

**(5) Kommunikation sollte auf einer Augenhöhe erfolgen**

Regional Governance steht dauerhaft in einem Spannungsfeld zwischen Freiwilligkeit und Institutionalisierung. Eine formelle Ausgestaltung geht in der Regel mit hierarchischen Strukturen einher. Damit büßt die Steuerungsinstanz jedoch jene Vorteile ein, für die sie vorgesehen war: nämlich die effizientere Bearbeitung von komplexen Themen ohne die Notwendigkeit ausufernder Entscheidungsinstanzen. Durch die geringe Institutionalisierung und die damit fehlende Hierarchie wird die Kommunikation auf einer Augenhöhe erst ermöglicht. Interaktion findet auf einer persönlichen Ebene und damit meistens direkter und

schneller statt. Es werden keine Kräfte verbraucht zur Einhaltung von Protokollen, Einladungslisten oder anderer Formalitäten. Nachteilig bei einer solch lockeren Verbindung ist jedoch die oftmals mangelnde eigene Beschlussfähigkeit bzw. die Tendenz zu „Vorentscheidungs-Strukturen“. Auch in der Region Bonn werden formelle Beschlüsse nicht durch den :rak getroffen, sondern in den bereits bestehenden Institutionen. Durch das Einbringen von bereits beschlussfähigen Konzepten werden solche Institutionen zu einem „Abnicken“ degradiert und es kommt die Frage auf, warum die Entscheidung nicht direkt hätte getroffen werden können. Eine Antwort darauf sind komplexe juristische Probleme bei der Institutionalisierung. Das jeweilige Kommunal- und Landesrecht muss gewahrt, oder im Zweifel sogar geändert werden. Eine weitere Antwort ist die daraus resultierende Bewahrung der kommunalen Entscheidungshoheit. Diese ist Sinnbild von historisch verwurzelten Verwaltungshierarchien und politischer Macht. Eine solche traditionelle Einstellung zu überwinden und zu einem regionalen Denken zu führen ist ein Prozess, der mitunter Jahre dauert und damit noch einmal die Langfristigkeit unterstreicht. Für die Akzeptanz von interkommunaler Kooperation kann es daher erfolgversprechender sein, zu betonen, dass Regional Governance nicht gleichbedeutend sein muss mit der Schaffung neuer Gebietskörperschaften.

Nichtsdestotrotz gehört zu Regional Governance ein Mindestmaß an Institutionalisierung. Als zweckmäßig hat es sich im Fall des :rak erwiesen, die Formalisierung an die Vertrauensbasis zu knüpfen. Das heißt:

**(6) Formalisierung ist nicht Ersatz für Vertrauen, sondern soll die operative Arbeit unterstützen.**

Jegliche Formalisierung zielt daher darauf ab, die Abwicklung von wiederkehrenden Aufgaben und im Zweifel die Finanzierung zu sichern. Hierarchische Strukturen sind dabei also bei einer geringen Institutionalisierung zu vermeiden. Den organisatorischen Kern bilden in der frühen Phase der Entwicklung von Regional Governance zentrale Personen oder Gruppen. Infolgedessen gilt:

**(7) Führungspersonen, Fach- und Machtpromotoren identifizieren, die das Konzept der Regional Governance leben**

Ein Problem bei der Zuweisung einer Leaderfunktion ergibt sich daraus, dass großes persönliches Engagement damit verbunden sein sollte. Die Führungsperson(en) müssen von ihrer Arbeit und der Notwendigkeit überzeugt sein. Eine reine Übertragung von Führungsfunktionen, beispielsweise über definierte Aufgabenfelder oder die automatisch Verknüpfung mit Positionen in bestehenden Institutionen, erfüllt diese Bedingung in der Regel nicht. Im Fall der Region Bonn hatte die Funktion der Führungsperson der Stadtbaurat inne. Um diese Figur herum bildete sich nicht nur sukzessive das notwendige Netzwerk, sondern auch die organisatorischen Strukturen. Zu beachten ist jedoch, dass beim Übergang von der Initialphase zu der Umsetzungsphase der Einfluss der betreffenden Person oder Gruppe nicht so groß sein darf, dass sich das gesamte System darauf konzentriert. Die Führungspersönlichkeit muss demnach schrittweise ihre Funktionen zugunsten der Formalisierung abtreten. Das regional Governance System wird so unabhängig von einzelnen Individuen und droht nicht einem Generationswechsel zum Opfer zu fallen. Generell muss der Akteurskonstellation gesondert Bedeutung zugemessen werden:

### **(8) Verschiedene Handlungsorientierungen der Akteure berücksichtigen**

Regional Governance funktioniert über horizontale, vertikale und laterale Netzwerke. Sind die Handlungsorientierung bei einer horizontalen und auch teils bei einer vertikalen Vernetzung noch ähnlich, so können sie lateral stark divergieren. In der Region ging man daher den Weg zwischen Wirtschafts- und Regionalentwicklung zu differenzieren. Die Perspektive von Akteuren der Privatwirtschaft ist eine andere als die der Verwaltungen. Solche Differenzen sind nicht nur nachvollziehbar, sondern auch notwendig. Wirtschaft hat in der Gesellschaft eine andere Funktion als Administration oder Politik. In Diskussionen muss daher immer bedacht werden, dass die Akteure verschiedener Herkunft Probleme aus anderen Perspektiven bewerten. Gerade der Wechsel dieser Perspektiven ist indes eine der Stärken von Kooperationen, da hier schnell und effizient Informationen ausgetauscht werden kann. Durch den Einbezug verschiedener, von der Regionalentwicklung betroffener, Akteure kann ein Informationsvorsprung erreicht werden. Dem steht jedoch entgegen, dass zu viele Akteure Verhandlungen verlangsamen oder blockieren. In Bonn konzentriert man sich daher auf die Auswahl themenbezogener Gäste und der Unterscheidung zwischen einem Gast- und einem Mitgliedstatus. Differenzierte Handlungslogiken bestimmen auch das Verhältnis zur Politik:

### **(9) Regional Governance darf nicht Bühne politischer Strategie werden**

Die Erfahrungen aus Bonn zeigen, dass eine frühe Einbindung politischer Akteure dazu führen kann, dass Themen der Regionalentwicklung in anderen, z.B. parteipolitischen Zusammenhängen, verwendet werden. Man erzeugt damit zusätzliche Komplexität, da Faktoren berücksichtigt werden müssen, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Sachthemen stehen müssen. Solche Faktoren sind beispielsweise politische Machtverhältnisse, die Parteienlandschaft, nahender Wahlkampf etc. Sinnvoller ist eine planmäßige und schrittweise Einbindung der Politik in aktuelle Projekte. Diese sollte ebenso themenbezogen sein, wie der Einbezug privater und wirtschaftlicher Akteure. Es bedeutet jedoch nicht den Ausschluss der Politik aus Themen der Regionalentwicklung.

Die letzte Empfehlung bezieht sich in erster Linie auf fehlende externe Impulse, wie sie in der Region Bonn maßgeblich waren für die Entstehung von Regional Governance:

### **(10) Externe Anreize suchen**

Ohne externen Druck scheint es schwieriger zu sein, kooperative Systeme zu installieren. Der Grund dafür liegt unter anderem bei fehlenden Anreizen in prosperierenden Regionen. In einer solchen Ausgangssituation kann es sinnvoll sein, externe Anreize zu suchen. Solche Anreize können Wettbewerbe, Fördermittel oder das Verhältnis zu einer nah gelegenen Metropolregion sein.

Wie eingangs erwähnt sind diese zehn Handlungsempfehlungen kein Patentrezept für den Erfolg von Regional Governance als Steuerungsinstrument. Durch die Orientierung an Wissenschaft und Praxis geben sie aber konkrete Hinweise, was bei der Entwicklung von regionaler Selbststeuerung von Bedeutung ist.

## **13. Kritische Reflexion**

Zur Beantwortung der Forschungsfragen und zur Bewertung der Tauglichkeit des Bonner Governance Modells als Vorbild, wurden in dieser Arbeit Aspekte aus bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen mit der realen Umsetzung in der Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler verknüpft. Um die Ergebnisse und ihre Relevanz besser in einen Gesamtkontext einordnen zu können, bedarf es der nachstehenden kritischen Reflexion.

Die Ausführungen zur Regionalentwicklung, zu Steuerungsproblematiken und zu Governance bzw. Regional Governance stellen nur einen Ausschnitt der wissenschaftlichen Diskussion dar. An dieser Stelle mag noch einmal erwähnt werden, dass ein grundlegendes Problem der Governance Forschung die eklektische Theoriebildung darstellt. Der Ausschnitt wurde daher so gewählt, dass die vorgestellten Ansätze ein mit anderen Arbeiten vergleichbares Bild ergeben. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die eigenen Untersuchungsergebnisse mit bereits bestehenden Studien kompatibel sind und an diesen gemessen werden können. Im Ergebnis stellt sich heraus, dass zahlreiche, der von anderen Autoren erarbeiteten, Erfolgsfaktoren unabhängig davon auch in der Region Bonn identifiziert werden konnten. Folglich können sich die Ergebnisse der Untersuchungen aus verschiedenen Räumen Deutschlands, der Schweiz und Österreich gegenseitig stützen und zu einer Festigung der theoretischen Erfassung von regionaler Selbststeuerung beitragen. Im Wesentlichen sind hier zu nennen die Arbeiten von Raich (2006) zu Governance touristischer Destinationen in Österreich, von Scherer (2006) zu Erfolgsfaktoren von Governance auf regionaler Ebene in der Schweiz und die Arbeiten von Fürst (2003), Benz/Fürst (2003) und Fürst (2004) zu Regional Governance in Deutschland. Obwohl der Ursprung von Governance im angelsächsischen Bereich liegt, wurden Studien aus diesem Gebiet aus der Betrachtung ausgenommen. Da das Umfeld und die dort lebenden Menschen einen wesentlichen Einfluss auf die praktische Umsetzung von regionalen Kooperationen haben, sollten eben jene beeinflussenden Faktoren, wie nationale, räumliche oder kulturelle Identität, ausgeschlossen werden. Dennoch ist dabei zu bemerken, dass bei einem solchen Vorgehen neue Perspektiven verborgen bleiben können und damit unter Umständen auch andere Ansätze zur Umsetzung von Regional Governance. Ebenso ist zu beachten, dass nur eine Region als konkretes Vorbild herangezogen wurde. Zu den in Kapitel 9.1 vorgebrachten Argumenten zur Entscheidung für die Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler kann noch hinzugefügt werden, dass diese bislang aus Sicht der Governance Forschung noch nicht in aller Ausführlichkeit behandelt wurde und somit eine gute Ergänzung zu den obig erwähnten Arbeiten darstellt. Allerdings wird so auch nur eine Form von regionaler Selbststeuerung vorgestellt, nämlich die, die am nächsten am normativen Konzept der freiwilligen Kooperation in Netzwerken, also Regional Governance im engeren Sinne, angesiedelt ist. Vor allem stärker institutionalisierte Systeme bedürfen einer weiteren, eingeständigen Betrachtung. Das hier erarbeitete Bild von Regional Governance am Beispiel der Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler darf folglich nur als ein detailliert betrachteter Teil der Möglichkeiten regionaler Selbststeuerung gesehen werden.

In der empirischen Untersuchung konnte nur eine begrenzte Zahl an Akteuren im :rak befragt werden. Dabei wurde versucht ein möglichst repräsentatives Sample zu gestalten. In zahlreichen Aussagen der Befragten kam es allerdings auch in diesem verhältnismäßig kleinen Sample zu nennenswerten inhaltlichen Überschneidungen. Diese konnten letztlich zu einem konsistenten Gesamtbild geformt werden. Das Gesamtbild wies einen ausreichenden Detaillierungsgrad auf, um daraus die Handlungsempfehlungen ableiten zu können. Allerdings konnte die Perspektive der lokalen Wirtschaft nur bedingt einbezogen werden. Dies lag zum einen an der Trennung von Wirtschaftsförderung, Marketing und Regionalentwicklung in der Modellregion, zum anderen an dem Vorgehen, Vertreter der Wirtschaft nur projektbezogen im :rak einzubinden. Somit verfügten nur wenige lokale privatwirtschaftliche Akteure über eine langfristige Erfahrung mit der Arbeit im :rak. Diese rekrutierten sich im Wesentlichen aus der Bau- und Immobilienbranche. Eine nähere Untersuchung zum Umgang mit der Wirtschaft in der Modellregion würde das Bild der Regional Governance in Bonn um weitere Aspekte ergänzen können. Der Fokus dieser Arbeit verbleibt somit jedoch im Wesentlichen bei der Betrachtung von Regionalentwicklung und deren Verständnis von Wirtschaftsförderung.

Die Übertragbarkeit der Ergebnisse und deren konkrete Anwendbarkeit in der Region Ingolstadt wurde bereits in den Kapiteln 9.5 und 11.3 implizit diskutiert. Obwohl viele Strukturen beispielsweise bei der Lage zu Metropolregionen, Standortfaktoren und Zukunftsfähigkeit beider Regionen grundsätzlich vergleichbar sind, ist ausdrücklich zu betonen, dass es sich um zwei unterschiedliche Räume handelt. Dies wird noch einmal mehr deutlich, als dass der Vergleich auf Grundlage der heutigen Situation geführt wurde. Vor allem die Aufbauphase der Regional Governance in Bonn war durch den Bonn-Berlin Beschluss von einer anderen Ausgangssituation, nämlich der des Strukturwandels, geprägt. Dass dennoch ein Vorbildcharakter besteht, lässt sich auf zwei Gründe zurückführen: In Bonn orientierte man sich intuitiv an zahlreichen Erfolgsfaktoren, die auch in anderen Regionen identifiziert wurden und demnach weitgehend unabhängig vom individuellen Umfeld erscheinen. Ferner funktioniert das betrachtete Governance System noch heute und hat einen ersten Generationswechsel weitgehend überstanden. In der Frage der Übertragbarkeit endet diese Arbeit bei ihrer Zielsetzung in der Entwicklung von Handlungsempfehlungen, mit denen die Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt von den Ergebnissen der Forschung und den Erfahrungen in der Modellregion profitieren kann. Ob und wie die Handlungsempfehlungen im konkreten Fall Ingolstadts aufgenommen und umgesetzt werden können, kann an dieser Stelle noch nicht beantwortet werden. Dies vor allem auch mit Blick

auf die Dynamik in der aktuellen Entwicklungsphase der Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt. Hier wäre allerdings ein Ansatz für eine, von diesem Punkt aus fortschreitende, Untersuchung.

### **14. Zusammenfassung und Ausblick**

Die vorliegende Diplomarbeit untersucht Governance als Steuerungsinstrument bei der Verfolgung von Regionalentwicklungszielen. Dazu wurden vier Forschungsfragen gestellt, deren Beantwortung die Grundlage für die Handlungsempfehlungen darstellt. Die Aussagen der Governance Theorie wurden dabei kombiniert mit einer empirischen Untersuchung in einer Modellregion. Zusammenfassend konnten die Fragen durch dieses Vorgehen wie folgt beantwortet werden:

#### **1. Welche Anhaltspunkte gibt das theoretische Konzept der Regional Governance für die Gestaltung einer erfolgreichen Regionalentwicklung?**

Aus den Arbeiten von Raich (2006), Scherer (2006), Fürst (2003), Benz/Fürst (2003) und Fürst (2004) ergeben sich mehrere Implikationen für die Gestaltung von Regional Governance Systemen. Im Hintergrund stehen dabei der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, der handlungstheoretische und institutionalistische Paradigmen miteinander verknüpft, Aussagen der allgemeinen Steuerungstheorie und der neuen Institutionenökonomie. Akteure und ihr Wirken müssen zusammen mit dem Umfeld bewertet werden, in dem sie steuernd tätig sind. Aus dieser Perspektive entwickelt sich ein Bild von Regional Governance, das aus drei wesentlichen Komponenten besteht: Freiwilligkeit, Arbeit in Netzwerken und gemeinsame bestimmte Normen und Regeln. Diese theoretischen Grundannahmen zu Regional Governance konnten durch empirische Untersuchungen um weitere Merkmale ergänzt werden. Scherer (2006) differenziert dabei zwischen notwendigen Anforderungen, fördernden und hemmenden Einflussfaktoren. Es ist grundsätzlich festzustellen, dass Regional Governance in einem Spannungsfeld zwischen freiwilliger Kooperation und Institutionalisierung steht. Während eine freiwillige Ausrichtung stark auf Verhandlungen und Vertrauen aufbaut, wird eine Institutionalisierung mehr von Hierarchie bestimmt. Bei der Ausgestaltung handelt sich daher immer um einen Trade-off zwischen den Vorteilen des kooperativen Vorgehens und der Notwendigkeit eines Mindestmaßes an Institutionalisierung. Die Wissenschaft gibt dazu kein Patentrezept. Zum einen existiert keine durchgängige, präzise Theorie zu Regional Governance, zum anderen gleicht keine reale

Umsetzung von regionaler Selbststeuerung der anderen. Vielmehr findet die Entwicklung vor dem Hintergrund dreier Dimensionen statt: einer strukturellen Dimension, einer prozessualen Dimension und einer kontextualen Dimension. Diese Dimensionen sind in jeder Region individuell und bestimmen somit, wie regionale Selbststeuerung umgesetzt werden kann. In der Umsetzung unterscheidet die Literatur zwischen einer Initial-, einer Planungs- und einer Vollzugs- oder Umsetzungsphase. In jeder der drei Phasen haben die Einflussfaktoren ein unterschiedliches Gewicht. So lässt sich beispielsweise feststellen, dass in der Initialphase die Organisation oft von einer zentralen Person oder Gruppe gelenkt wird, in der späteren Umsetzung jedoch Institutionen mehr Gewicht bekommen. Diese Ergebnisse aus der Literatur wurden durch eine eigene Untersuchung einer Modellregion mit konkreten Erfahrungen gefüllt und so die zweite Forschungsfrage beantwortet.

### **2. Wie wird Regionalentwicklung in der Modellregion gesteuert und mit hoheitlichen Instanzen koordiniert?**

Als Modellregion wurde die Region Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler ausgewählt. In dieser Region stellt der „Regionale Arbeitskreis Planung, Entwicklung, Verkehr“, kurz :rak, die zentrale Instanz interkommunaler Kooperation in der Regionalentwicklung dar. Der :rak ging aus einer Lenkungsgruppe hervor, die sich 1991, einen Tag nach dem Bundestagsbeschluss zum Umzug der Regierung von Bonn nach Berlin, gebildet hatte und sich der Aufgabe stellte, den drohenden Strukturwandel zu einem Erfolg werden zu lassen. Initiator war der damalige Stadtbaurat der Stadt Bonn, der für weiter 10 Jahre auch die zentrale Führungsperson darstellte. In dieser Zeit bildete sich eine aus der Projektarbeit heraus gewachsene Arbeits- und Organisationsstruktur, die 2001 in einem Kooperationsvertrag verbindlich geregelt wurde. Die Arbeit des :rak orientiert sich an fünf strukturellen Leitbildern, einem raumordnerischen und einem kooperativen Leitbild. Die strukturellen Leitbilder sind in einem fünf Säulen Modell dargestellt und basieren auf den Begabungen und Kernkompetenzen der Region. Das raumordnerische Leitbild lautet „Dezentrale Koordination“. Es sieht eine ausgewogene Entwicklung von Stadt und Umland vor. In der Kooperation verfolgt man das Leitbild des „Gegenseitigen Nutzens“, in dem man die gegenseitige Abhängigkeit zwischen dem Oberzentrum Bonn und dem Umland betont. Der :rak besteht aus einer Geschäftsstelle, einer zentralen Arbeitsgruppe und aus dem Plenum aller Mitglieder und Gäste. Die Geschäftsstelle und die Arbeitsgruppe sind auf Ebene der Kreisverwaltung angesiedelt. In den mindestens zweimal im Jahr stattfindenden :rak Sitzungen sind die

Mitglieder dieser Arbeitsgruppe, die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen der Kommunen sowie themenbezogenen Gäste aus den übergeordneten Behörden, Wirtschaft und Wissenschaft vertreten. Somit ist der :rak horizontal zwischen den Kreisen, vertikal zu den Kommunen und zu den Bezirks- und Landesbehörden und lateral zu privaten und wirtschaftlichen Akteuren vernetzt. Wirtschaftsförderung und Regionalmarketing sind keine Kernaufgaben des :rak und werden von anderen, kooperativ gestalteten Instanzen, gesteuert. Allerdings wird die Wirtschaft in Themen der Regionalentwicklung ebenso einbezogen, wie der :rak auch über eine eigenes Internetportal zur Präsentation der Region verfügt. Die Politik nimmt eine Sonderstellung ein. Sie ist ständig durch die kommunalen Vertreter involviert, auf höherer Ebene jedoch nur themenbezogen und schrittweise eingebunden. Die Organisationsform und Institutionalisierung ist vergleichsweise locker. Der Kooperationsvertrag regelt wiederkehrende Aufgaben, deren Verteilung und die Finanzierung. Oberste Grundsätze sind die Freiwilligkeit und die Bewahrung der kommunalen Entscheidungshoheit. Infolge der geringen Institutionalisierung ist der :rak weder eine juristische Person, noch hat er eine eigene hoheitliche Beschlussfähigkeit. Der :rak kann nur über die Ressourcen entscheiden, die ihm von anderer Stelle zugewiesen werden. Raumordnerische Beschlüsse oder andere hoheitliche Entscheidungen werden allerdings durch den :rak insofern beeinflusst, als dass er bereits beschlussfähige Konzepte in die bestehenden Institutionen einbringt oder diese zu einem sinnvollen Zeitpunkt in die Planungen einbezieht. Auf regionaler Ebene wird der Konsens geschlossen, der auf lokaler Ebene vor Ort umgesetzt wird. Dabei arbeitet der :rak stets projektorientiert und hat sich von einer Ein-Projekt-Struktur zu einer Multi-Projekt-Struktur weiterentwickelt. Die Projektthemen werden weitgehend bottom-up gestaltet. Dabei versucht man sukzessive von konfliktfreien zu konfliktbehafteten Themen zu arbeiten. Konfliktarme Themen werden allerdings zu Gunsten von win-win Situationen bevorzugt.

### **3. Wie kann das Konzept in der Modellregion bewertet werden? Welche Steuerungsinstrumente erwiesen sich als erfolgreich?**

Die Bewertung des Bonner Ansatz wurde aus zwei Perspektiven heraus vorgenommen. Zum einen aus der Perspektive der befragten Akteure, zum anderen aus der Perspektive der Governance Forschung. Die Akteure in der Region sehen ihren Ansatz der Regional Governance als grundsätzlich erfolgreich an. Dabei betonen sie vor allem die Vorteilhaftigkeit der Freiwilligkeit, die langsam gewachsene persönliche Kommunikationskultur in den Netzwerken und die ungezwungene Organisation. Kritische Stimmen merken jedoch an, dass

die Institutionalisierung langfristig nicht ausreiche und konfliktbehaftete, aber regional bedeutsame, Themen nicht mutig genug angegangen würden. Zudem könne man die Wirtschaft besser einbinden und sich mehr als zentraler Ansprechpartner nach außen zeigen.

Aus Sicht der Governance Forschung erfüllt das Konzept in der Modellregion alle notwendigen Anforderungen. Darüber hinaus wirkten einzelne Faktoren fördernd. Bemängelt werden sollte jedoch die Tendenz zu einfachen und spektakulären Projekten und der Trend zur Orientierung am kleinsten gemeinsamen Nenner. Somit ist fraglich, ob und wie konfliktfähig der :rak ist. Dem steht jedoch entgegen, dass zum einen in der Praxis nicht immer die optimale, sondern nur eine zweit-beste Lösung gefunden werden kann, es zum anderen durchaus Versuche gegeben hat, auch konfliktträchtigere Themen, wie etwa den regionalen Einzelhandel, zu bearbeiten.

#### **4. Können konkrete Steuerungselemente aus der Modellregion Vorbild für die Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt sein?**

Aus der Wertung heraus konnten schließlich Elemente identifiziert werden, die einen Vorbildcharakter aufweisen. Dabei konnte jedoch kein vollständig übertragbares Konzept für die Initiative Regionalmanagement Region Ingolstadt entwickelt werden, sondern vielmehr zehn Handlungsempfehlungen, die als Wegweiser dienen sollen. Die Handlungsempfehlungen beziehen sich dabei sowohl auf die Entwicklung von Regional Governance, als auf die langfristige Sicherung der regionalen Selbststeuerung. Sie umfassen Aussagen zur Auswahl von Leitbildern und Themen, Akteuren und deren Konstellation, sowie zur Formalisierung und Institutionalisierung.

In der Arbeit wurde dargestellt und bewertet, welche praktischen Umsetzungen der Steuerung interkommunaler Interessen sich in der Modellregion Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler als erfolgreich erwiesen haben. Daraus konnten schließlich, der Zielsetzung gemäß, Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

Weitere Ansätze zur Forschung wurden bereits im Rahmen der kritischen Reflexion angesprochen. So ist bislang noch unklar, ob Wirtschaftsförderung und regionales Marketing besser in den Steuerungsprozess der Regionalentwicklung integriert werden sollte oder überhaupt integriert werden kann. Durch die Konzentration auf nur eine Modellregion wurden praktische Erfahrungen nur selektiv erfasst. Eine Ausweitung auf andere Modellregionen erscheint daher sinnvoll. Ebenso bleibt offen, wie die Handlungsempfehlungen ganz konkret in der Region Ingolstadt umgesetzt werden können.

Die Arbeit beschließen soll ein Zitat, das Sinnbild dafür sein kann, Kirchturmdenken über Bord zu werfen und regionale Entwicklung zu leben:

„Und ein Beispiel, irgendein Dorf, z. B. Stieldorf. Vier Leute: Vater, Mutter, Tochter, Sohn. Der Vater arbeitet in Niederkassel bei den chemischen Werken, die Mutter fährt jeden Tag nach Bonn-Beuel und ist Kindergärtnerin, die Tochter ist am Christopherus-Gymnasium in Königswinter und der Sohn in den berufsbildenden Schule in Siegburg. Wenn man die abends besucht und fragt wie viele kommunale Grenzen habt ihr heute am Tag überschritten? Die verstehen die Frage nicht. Die leben in der Region, die haben ihre Ziele und ihre Aufgaben in der Region“

Sigurd Trommer, ehemaliger Stadtbaurat der Stadt Bonn

## Literaturverzeichnis

- Adamschek, B./ Pröhl, M. (2003), (Hrsg.):** *Regionen erfolgreich steuern*, Gütersloh
- Baldwin, R. E./ Martin, P./ Ottaviano, G.I.P. (2001):** *Global Income Divergence, Trade, and Industrialization: The Geography of Growth Take-Offs*; in: *Journal of Economic Growth* 6, S. 5 – 57
- Bätzing, W./ Messerli P./ Perlik M. (1995):** *Regionale Entwicklungstypen – Analyse und Gliederung des schweizerischen Berggebiets*, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Bern
- Behrens, K./ Thisse J.F. (2007):** *Regional economics : A new economic geography perspective*, in: *Regional Science and economics* 37, S. 457 – 465
- Benz, A. (2000):** *Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen*; in: Werle, R./ Schimanek, U. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsunfähigkeit*, Frankfurt, S. 97 - 124
- Benz, A./ Fürst D. (2003):** *Region – “Regional Governance” – Regionalentwicklung*; in: Adamschek, B./ Pröhl, M. (Hrsg.): *Regionen erfolgreich steuern*, Gütersloh, S. 11 – 66
- Benz, A. (2004):** *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden
- Bezirksregierung Köln, Bezirksplanungsbehörde (2006):** *Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln. Teilabschnitt Region Bonn / Rhein-Sieg*, Köln
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006):** *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, Berlin

- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2006):** *Perspektiven für Deutschland*, [online], verfügbar: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.html), Abfragedatum: 03.04.2008
- Budäus, D. (2007):** *Vom New Public Management zur Governance*; in: Wagner, D./ Lattemann, C./ Kupke, S./ Legel, A. (Hrsg.): *Governance Theorien oder Governance als Theorie*, Berlin, S. 15 – 28
- Christaller, W. (1933):** *Die zentralen Orte in Süddeutschland : eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, Jena
- Coase R.H. (1937):** *The Nature of the Firm*; in: *Economia* 4, S. 386 – 405
- Comission on Global Governance (1995):** *Our Global Neighbourhood: The Report of the Comission on Global Governance*, Oxford
- Deutsches Institut für Urbanistik (2005):** *Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik*, Endbericht für das BBR, Projektnummer Z6, Berlin.
- Druwe, U./ Görlitz, A. (1992):** *Politikfeldanalyse als mediale Steuerungsanalyse*; in: Bußhoff, H. (Hrsg.): *Politische Steuerung*, Baden-Baden, S. 143 - 164
- Eichhorn P./ Spannowsky W. (2006):** *Verbesserung der Regionalentwicklung – Regionalmanagement – Staatsvertrag*; Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band 7, Kaiserslautern
- Eining, K. (2003):** *Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen*; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8/9.2003, S. 479 - 503
- Frey, R.L. (2002):** *Regional Governance*; Inputpapier Avenir Suisse Workshop „Regional Governance“, Basel

- Fujita, Masahisa (1989):** *Urban economic theory, land use and city size*, Cambridge
- Fürst, D. (1996):** *Zur Entwicklung des modernen Regionalbegriffs: Die räumliche Komponente*; in: Ellwein, T./ Mittelstrass J. (Hrsg.): *Regionen – Regionalismus – Regionalentwicklung*, Oldenburg, S. 39-53
- Fürst, D. (2003):** *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft. 8/9.2003, S. 441 - 450
- Fürst, D. (2004):** *Regional Governance*; in: Benz, A. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, S. 45 - 64
- Fürst D. / Knieling J. (2005):** in: ARL (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S.533
- Genosko, J. (1999):** *Netzwerke in der Regionalpolitik*, Marburg
- Heinz, W. (2000):** *Interkommunale Kooperationen in Stadtregionen: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*; in: Heinz, W. (Hrsg.): *Stadt und Region: Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*, Stuttgart, Berlin, Köln, S. 169 - 274
- Hitzler, R./Honer, A./Maeder, C. (Hrsg.), (1994):** *Expertenwissen*, Opladen
- Hotelling, H. (1929):** *Stability in competition*, in: *Economic Journal* 39, S. 41-57
- Klemme, M. (2002):** *Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung*, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 110, Dortmund
- Klimecki, R. (2007):** *Governance – Wandel als Lernprozess*; in: Koch, R./ Dixon, J. (Hrsg.): *Public Governance and Leadership*, Wiesbaden, S. 151 – 171

- Knieling, J. (2003):** *Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven*; in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8./9.2003
- Krugmann, Paul (1991):** Increasing Returns and Economic Geography, *in: The Journal of Political Economy*, Jg. 99, Nr. 3, S. 483-499
- Lammers, K. /Nieburg A. (2002):** *Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung*, HWWA-Report 214, Hamburg
- Lange, S./ Schimanek U. (2004):** *Governance und gesellschaftliche Integration*; in: Lange, S./ Schimanek, U. (Hrsg.): *Governance und gesellschaftliche Integration*, Wiesbaden, S. 9-46
- Lattemann, C. (2007):** *Forschungsfeld Governance*; in: Wagner, D./ Lattemann, C./ Kupke, S./ Legel, A. (Hrsg.): *Governance Theorien oder Governance als Theorie*, Berlin, S. 29 – 61
- Legel, A./ Kupke S. (2007):** *Transaktionskostentheorie und die Steuerung von Netzwerken*; in: Wagner, D./ Lattemann, C./ Kupke, S./ Legel, A. (Hrsg.): *Governance Theorien oder Governance als Theorie*, Berlin, S. 63 – 83
- Lösch, A. (1938):** *The nature of economic regions*, in: *Southern Economic Journal* 5, S. 71–78
- Mayntz R./ Scharpf, F.W. (1995):** *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*; in: *Schriften des Max Planck Instituts für Gesellschaftsforschung Köln*, Band 23, Frankfurt am Main
- Messner, D. (1995):** *Die Netzwerkgesellschaft – Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln

- Meuser, M./ Nagel, U. (1991):** *Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*; in: Garz, D./Kraimer, K. (Hrsg.): *Qualitativ empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen., Opladen*
- Planungsverband Region Ingolstadt (2003-2006):** *Regionalplan Ingolstadt*, Ingolstadt, [online], verfügbar: [http://www.region-ingolstadt.bayern.de/regplan/Text/t\\_uebers.htm](http://www.region-ingolstadt.bayern.de/regplan/Text/t_uebers.htm), Abfragedatum: 4. Mai 2008
- Porter, Michael E. (2000):** *Locations, Strategies and Company Strategy*, in: Clark, Gordon; Feldmann Maryan P. und Gertler, Meric S. (Hrsg.): *Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford u.a., Oxford University Press
- Quah, D. (1996):** *Regional Cohesion from Local Isolated Actions: 1. Historical Outcomes.* LSE, mimeo
- Raich, F. (2006):** *Governance räumlicher Wettbewerbseinheiten. Ein Ansatz für die Tourismus Destination*, Wiesbaden
- Recker, E. (1977):** *Erfolgskontrolle Regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren*, Forschungen zur Raumentwicklung, Band 6.1977, Bonn
- Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler (2005):** *Konzentrierte Eigenständigkeit – die rheinischen Regeln für freiwillige interkommunale Kooperation*, Bonn, Siegburg, Ahrweiler
- Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn, Rhein-Sieg, Ahrweiler (2007):** *Von der „Ich- zur Wir-Region“*, Bonn, Siegburg, Ahrweiler
- Saxenian, A. (1994):** *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge
- Scharpf, F.W. (2000):** *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen

- Scherer, R. (2006):** *Regionale Innovationskoalitionen. Bedeutung und Erfolgsfaktoren von regionalen Governance Systemen*; Schriftenreihe des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Beiträge zur Regionalwirtschaft, Bern
- Schuppert, G.F. (1989):** *Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit*; in: Ellwein, T. et al (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden, S. 47 – 88
- Schwegler, H./ Roth, G. (1992):** *Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit komplexer Systeme*; in: Bußhoff, H. (Hrsg.): *Politische Steuerung*, Baden-Baden, S. 11 – 50
- Spitzer, H. (1991):** *Raumordungslehre*, Stuttgart
- Sombart, W. (1967):** *Die drei Nationalökonomien. Geschichte und System der Lehre von der Wirtschaft*, Mettingen
- Venables, Anthony J. (1996):** *Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries*, in: *International Economic Review*, Jg. 37, Nr.2, S. 341-359
- Weber, A. (1909):** *Über den Standort der Industrien. 1. Teil: Reine Theorie des Standorts*, Tübingen
- Weber, M. (1980):** *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. rev. Auflage, Tübingen
- Williamson, O.E. (1985):** *The Economic Institutions of Capitalism. Forms, Markets and Relational Contracting*, New York
- Williamson, O.E. (1986):** *Economic Organization: Firms Markets and Policy Control*, Brighton