

### Wie viel "Governance" braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München: Metropolregionen und Raumentwicklung, T. 2

Miosga, Manfred (Ed.); Saller, Raymond (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Miosga, M., & Saller, R. (Hrsg.). (2007). *Wie viel "Governance" braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München: Metropolregionen und Raumentwicklung, T. 2* (Arbeitsmaterial, 339). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284622>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Metropolregionen und Raumentwicklung

Teil 2

## Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion?

Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München

Manfred Miosga, Raymond Saller (Hrsg.)

**ARL**

Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion?  
Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung  
der Metropolregion München

AM Nr. 339  
ISBN 978-3-88838-339-7  
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2007  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:  
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH  
Postfach 47 38  
38037 Braunschweig  
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09  
Fax (05 31) 7 08-6 19  
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de  
Onlineshop der ARL: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Verlagsanschrift:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41  
E-Mail: [ARL@ARL-net.de](mailto:ARL@ARL-net.de)  
Internet: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Metropolregionen und Raumentwicklung

Teil 2

# Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion?

Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen  
Ausgestaltung der Metropolregion München

Manfred Miosga, Raymond Saller (Hrsg.)

## **Autorinnen und Autoren**

*Barteit, Peter*, ehemaliger Geschäftsführer des Regionalen Planungsverbands Landshut

*Keller, Hartmut*, Univ.-Prof. (em.), Dr., Transver GmbH, München

*Miosga, Manfred*, Dr., Dipl.-Geogr., IDENTITÄT & IMAGE Coaching AG, Weßling,  
Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Saller, Raymond*, Dr., Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft,  
München, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Schulz, Hans-Dieter*, Dipl.-Kaufm., Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum Mün-  
chen

*Standecker, Christa*, Dr., Geschäftsführerin, Stadt Nürnberg – Bürgermeisteramt, Euro-  
päische Metropolregion Nürnberg

*Das Konzept und die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe sind mehrfach in der Landesarbeitsgemein-  
schaft Bayern vorgestellt und diskutiert worden. Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wur-  
den in der Arbeitsgruppe wiederholt erörtert (interne Qualitätskontrolle). Das von der Arbeitsgruppe  
verabschiedete Manuskript wurde darüber hinaus der externen Qualitätskontrolle unterzogen (Begutach-  
tung durch einen externen Experten) und nach Berücksichtigung der hierbei vorgebrachten Empfehlun-  
gen dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die  
Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.*

Sekretariat der ARL: Zentralabteilung  
Leitung: Dr. Andreas Klee (E-Mail: klee@ARL-net.de)

# INHALT

<b>Vorbemerkung</b>		<b>IX</b>
	<i>Manfred Miosga</i>	
<b>1</b>	<b>Einführung: Metropolregionen als Instrument der Raumentwicklung</b>	
<b>1.1</b>	<b>Die Diskussion um neue Instrumente und Leitbilder der Raumentwicklungspolitik</b>	<b>1</b>
1.1.1	Von der hoheitsstaatlichen Raumordnung zur wettbewerbsorientierten Raumentwicklung	1
1.1.2	Metropolregionen als großmaßstäbliche Kategorie der Raumstruktur mit Wettbewerbsfunktion	2
1.1.3	Neue Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung – die Schlüsselfunktion der Metropolregionen	6
<b>1.2</b>	<b>Durch die Brille der Metropolregionen – eine neue Geografie Bayerns?</b>	<b>8</b>
<b>1.3</b>	<b>Metropolregionen als Handlungsauftrag für innovative Regionalentwicklung</b>	<b>10</b>
<b>1.4</b>	<b>Intensivierung der Regional Governance in der Metropolregion München – Ziele der Untersuchung</b>	<b>13</b>
	<i>Manfred Miosga</i>	
<b>2</b>	<b>Regionale Kooperation in der Metropolregion München – Herausforderungen, aktueller Stand und Notwendigkeiten</b>	
<b>2.1</b>	<b>Die Metropolregion München: Ausgangsposition und neue Herausforderungen</b>	<b>15</b>
2.1.1	München als eine der führenden Metropolregionen in Deutschland	15
2.1.2	Die Sicherung der hervorragenden Wettbewerbsposition als ständige Herausforderung	15
<b>2.2</b>	<b>Die unterschiedlichen Facetten der regionalen Zusammenarbeit in der Metropolregion München</b>	<b>18</b>
2.2.1	Interkommunale Zusammenarbeit im Verdichtungsraum München im Überblick	18
2.2.2	Formelle Formen der interkommunalen Zusammenarbeit in der Region München	21
2.2.3	Informelle Kooperationsformen in der Region München	23
<b>2.3</b>	<b>Fazit: Kennzeichen und Defizite der Regional Governance aus der metropolregionalen Perspektive</b>	<b>25</b>
2.3.1	Regionaler Planungsverband und Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum: Potenziale und Defizite der Kernorganisationen für metropolregionale Governance	25
2.3.2	Der aktuelle Diskurs um den Aufbau einer „Metropolregionalen Governance“	27

	<i>Hans-Dieter Schulz</i>	
<b>3</b>	<b>Gestaltungsspielräume der Raumplanung zur Planumsetzung</b>	
<b>3.1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>31</b>
<b>3.2</b>	<b>Verwirklichung der Planung</b>	<b>31</b>
<b>3.3</b>	<b>Aktivitäten der Verwirklichung</b>	<b>33</b>
3.3.1	Information und Regionalmarketing	33
3.3.2	Kommunikation und interkommunale Kooperation	33
3.3.3	Raubeobachtung und Erfolgskontrolle	34
3.3.4	Regionalmanagement mit Koordinierungsstelle	35
3.4	Zusammenfassung	36
	<i>Christa Standecker</i>	
<b>4</b>	<b>Die Europäische Metropolregion Nürnberg</b>	
<b>4.1</b>	<b>Institutionelle Genesis der Europäischen Metropolregion Nürnberg</b>	<b>41</b>
<b>4.2</b>	<b>Governance und Spielregeln der Zusammenarbeit</b>	<b>43</b>
4.2.1	Spielregeln der Zusammenarbeit	43
4.2.2	Organisationsmodell	44
4.2.3	Ziele, Handlungsfelder und Projekte	46
4.2.3.1	Stärkung der Position der Metropolregion Nürnberg in Europa und der Welt	46
4.2.3.2	Optimierung der innerregionalen Kooperation	48
4.2.3.3	Ausbau metropolitaner Funktionen	48
<b>4.3</b>	<b>Fazit</b>	<b>49</b>
<b>4.4</b>	<b>Ausblick – Die Metropolregion Nürnberg als Verantwortungsgemeinschaft</b>	<b>51</b>
	<i>Raymond Saller</i>	
<b>4.5</b>	<b>Von Nürnberg lernen – innovative Aspekte bei der Herausbildung von Metropolregionen</b>	<b>52</b>
<b>5</b>	<b>Aktuelle Fragen in der Metropolregion München</b>	
	<i>Raymond Saller</i>	
<b>5.1</b>	<b>Clusterbildung und -management zur Steigerung der Innovationskraft der Region München</b>	<b>55</b>
5.1.1	Cluster – ein schillernder Begriff	55
5.1.2	Clustermanagement – ein Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung	57
5.1.3	Wie kann die öffentliche Hand den Aufbau und die Entwicklung von Clustern fördern?	58
5.1.4	Wie kann das Regional-Governance-Modell die Förderung von Clustern unterstützen?	59
5.1.5	Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Clusterförderung in der Region München	60



5.1.6	Schritte der Clusterförderung	61
5.1.6.1	Örtliche und überörtliche Planung	61
5.1.6.2	Clusterforum als Ansatzpunkt der systematischen regionalen Kooperation	62
5.1.6.3	Innovativer Charakter der Vorschläge	65
	<i>Hartmut Keller, Peter Barteit</i>	
<b>5.2</b>	<b>Proaktive Verkehrs- und Infrastrukturplanung</b>	<b>67</b>
5.2.1	Intraregionale Verkehrsentwicklungsplanung und Verkehrsmanagement	67
5.2.2	Interregionale Verkehrsentwicklungsplanung und Verkehrsmanagement	68
5.2.3	Regional Governance durch Forschungs- und Entwicklungskooperationen	72
5.2.4	Empfehlungen	76
	<i>Hans-Dieter Schulz, Raymond Saller</i>	
<b>5.3</b>	<b>Identitätsfördernde Öffentlichkeitsarbeit und Diskursbeteiligung</b>	<b>81</b>
5.3.1	Ziele der Öffentlichkeitsarbeit	81
5.3.2	Öffentlichkeitsarbeit in der Region Stockholm als Vorbild	82
5.3.3	Fazit	84
	<i>Hans-Dieter Schulz</i>	
<b>5.4</b>	<b>Erfolgskontrolle als Frühwarnsystem und Entscheidungshilfe</b>	<b>85</b>
5.4.1	Einführung und Ausgangslage	85
5.4.2	Monitoring und Berichterstattung	86
5.4.3	Zieloperationalisierung und parametrische Steuerung	87
5.4.4	Indikatoren und Benchmarking	88
5.4.4.1	Indikatoren	88
5.4.4.2	Benchmarking	89
5.4.4.3	Berichterstattung	89
5.4.5	Ansätze einer Erfolgskontrolle am Beispiel der Region München	90
5.4.5.1	Siedlungswesen	91
5.4.5.2	Flächennutzung	96
5.4.5.3	Verkehr	98
5.4.5.4	Die Region und ihre Strukturräume mit Zentralen Orten	101
5.4.6	Zusammenfassung und Empfehlungen	102
	<i>Peter Barteit, Hartmut Keller, Manfred Miosga, Raymond Saller, Hans-Dieter Schulz</i>	
<b>6</b>	<b>Perspektiven für die Metropolregion München</b>	
<b>6.1</b>	<b>Auftrag und Handlungserfordernisse</b>	<b>103</b>
<b>6.2</b>	<b>Aufbau metropolregionaler Kooperationsstrukturen</b>	<b>104</b>
6.2.1	Auf vorhandenen Kooperationsformen aufbauen	104
6.2.2	Eine starke Regionalplanung als Partner	106
6.2.3	Strukturelle Anforderungen an Koordination und Management in der Metropolregion	107

■ Inhalt

<b>6.3</b>	<b>Erste Schritte: Die Metropolregion München sichtbar machen</b>	<b>109</b>
6.3.1	Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München und Greater Munich Area als Säulen der Kooperation	109
6.3.2	Öffentlichkeitsarbeit und Themenforen als Initialzündung auf dem Weg zur Metropolregion München	110
<b>6.4</b>	<b>Die Langzeitperspektive: Strategieentwicklung und der Aufbau einer metropolregionalen Managementagentur</b>	<b>112</b>
	Literaturverzeichnis	116
	Kurzfassung/Abstract	120

## Vorbemerkung

Vor gut fünf Jahren, also noch im Jahr 2002, konstituierte sich eine aus Mitgliedern der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) bestehende Arbeitsgruppe, um unter dem Arbeitstitel „Innovative Regionalentwicklung“ Vorschläge zu erarbeiten, wie die bestehenden Planungs- und Kooperationsstrukturen in Metropolregionen in der Absicht, die Umsetzung von Strategien zur Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit zu befördern, ergänzt und fortentwickelt werden könnten. Dieses Ziel deckt sich mit der Hauptaufgabe von Metropolregionen.

In die Arbeitsphase der Arbeitsgruppe fielen einschneidende Veränderungen, die wiederholt eine Neujustierung der Diskussionen und Beiträge erforderlich machten. So musste einerseits die Fortschreibung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und des Landesentwicklungsprogramms, das im Juli 2006 verabschiedet wurde, eingearbeitet werden. Andererseits stand zeitweilig auch der Fortbestand der Bayerischen Regionalplanung in der bestehenden Form überhaupt in Frage. Für diesen Fall wäre der Hintergrund aller behandelten Governancefragen ein ganz anderer gewesen. Zudem entwickelten maßgebliche Akteure in der Region München eine erhebliche Dynamik in Sachen Metropolregion, die mit der Gründung eines eingetragenen Vereins „Europäische Metropolregion München“ Ende 2007 ihren institutionellen Abschluss finden wird. Mit der Gründung einer derartigen Institution wird auch ein schrittweiser Ausbau des Regional Governance Systems in der Metropolregion München verbunden sein. Der vorliegende Bericht soll hierzu einige Anregungen für die erfolgreiche Intensivierung der regionalen Steuerung und der Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion München geben.

Manfred Miosga

## **1 Einführung: Metropolregionen als Instrument der Raumentwicklung**

### **1.1 Die Diskussion um neue Instrumente und Leitbilder der Raumentwicklungspolitik**

#### **1.1.1 Von der hoheitsstaatlichen Raumordnung zur wettbewerbsorientierten Raumentwicklung**

Der Diskurs um Metropolregionen und ihre Bedeutung für die Raumentwicklung hat in den letzten Jahren in Wissenschaft und Politik eine immer stärkere Gewichtung erhalten. Metropolregionen werden als die Räume identifiziert, in denen sich wirtschaftliches Wachstum und Bevölkerung konzentrieren, zugleich gewinnen sie als neue Kategorie einer veränderten Raumentwicklungspolitik an Kontur und an Einfluss.

Ausgehend von sich dynamisch modifizierenden Rahmenbedingungen der Raumentwicklung wird schrittweise ein Wandel in den grundlegenden Zielrichtungen der Raumordnungspolitik eingeleitet.

Vor dem Hintergrund

- einer lang anhaltenden wirtschaftlichen Wachstumsschwäche mit wachsenden Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland,
- einer wachsenden Konkurrenz der Standorte als Folge einer fortschreitenden Integration in internationale wirtschaftliche Austausch- und Konkurrenzbeziehungen auf europäischem und globalem Niveau, verbunden mit einer fortschreitenden Deregulierung und Liberalisierung in der Sozial- und Wirtschaftspolitik und
- einer anhaltenden Arbeitsmarktkrise gepaart mit der finanziellen Schwäche der öffentlichen Hand, die eine finanzielle Ausgleichspolitik zwischen „armen“ und „reichen“ Regionen zunehmend erschwert sowie
- eines veränderten Staatsverständnisses, das den schrittweisen Rückzug des Staates aus einer umfassenden Verantwortlichkeit zugunsten einer Befähigung zur Selbstbehauptung und Selbstregulierung von Gebietskörperschaften, aber auch von Individuen, in einer integrierten Marktgesellschaft zum Leitbild hat,

werden auch die grundlegenden Leitbilder und der Handlungsauftrag der Raumentwicklungspolitik neu definiert (vgl. BBR 2005 b). Dieser Diskussionsprozess führte zu einem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 30. Juni 2006, durch den die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland festgelegt worden sind (vgl. BMVBS 2006).

Dieser Wandel in den Leitbildern und in den Instrumenten der Raumentwicklungspolitik kann als Paradigmenwechsel von einer sozialstaatlich motivierten, auf das Ausgleichsprinzip der wertgleichen Lebensbedingungen zielenden, durch einen hierarchischen, staatlichen Steuerungsanspruch geprägten Politik hin zu einer stärker dem Wettbewerbsprinzip folgenden, auf Kooperation und Selbststeuerung zielenden Raumentwicklungspolitik beschrieben werden. Die stärkere Betonung der Wettbewerbsorientierung in der Raumordnungspolitik hebt auch die Entwicklungsfunktion der Raumplanung gegenüber der Ausgleichs- und Ordnungsfunktion stärker hervor. Die Raumordnungspolitik versucht verstärkt als Anstoßgeber, Moderator oder Katalysator für regionale Selbstorganisationsprozesse zur Mobilisierung und Entfaltung endogener Entwicklungspotenziale oder zur Konfliktbearbeitung zu fungieren. Der staatliche Steuerungsanspruch konzentriert sich dabei auf die Unterstützung der Gebietskörperschaften, die

sich im zunehmenden Wettbewerb behaupten müssen, und dabei insbesondere auf Kooperations- und Innovationsanreize.

### **1.1.2 Metropolregionen als großmaßstäbliche Kategorie der Raumstruktur mit Wettbewerbsfunktion**

Die Mobilisierung von wirtschaftlichem Wachstum rückt nun verstärkt in den Fokus der Raumentwicklungspolitik in Deutschland und Europa. Die Europäische Union hat mit der Lissabon-Agenda und ihrer Bekräftigung ein neues strategisches Dach zur Mobilisierung von wirtschaftlichem Wachstum und zur Beschleunigung des Wandels zur Wissensgesellschaft geschaffen. Europa soll seine Wettbewerbsfähigkeit im globalen Maßstab ausbauen und schrittweise Vollbeschäftigung erreichen. Diesem Leitmotiv sollen sich nicht nur die Politiken der Gemeinschaft wie beispielsweise auch die Kohäsionspolitik, sondern auch die Anstrengungen der Mitgliedsstaaten durch nationale Reformprogramme unterordnen. Auch von der Raumordnungspolitik wird gefordert, dass sie einen eigenen Beitrag zur Überwindung der ökonomischen Wachstumsschwäche und zur Förderung des gesellschaftlichen Wohlstands leistet (so die Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005; vgl. Deutscher Bundestag 2005, S. 15 f.).

Der Wandel der raumordnungspolitischen Leitbilder und Instrumente vollzieht sich dabei seit einigen Jahren in mehreren Schritten. Mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (ORA) (vgl. BMRBS 1993) und dem Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (HARA) (vgl. BMRBS 1995) wurde bereits Anfang der 1990er-Jahre ein neuer Blick auf die Raumstrukturen und die anstehenden Herausforderungen deutlich, der auch internationalen Bezügen und Verflechtungen Rechnung trägt. Die großen Verdichtungsräume wurden vor diesem Hintergrund als strukturprägende Faktoren der Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung hervorgehoben und die Kategorie der „Agglomerationsräume mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung“ eingeführt. Bei zunehmendem internationalem Wettbewerb und wachsender Standortkonkurrenz seien die großen Agglomerationen als „räumliche Leistungsträger“ in ihrer Funktionsfähigkeit zu sichern und weiter zu entwickeln.

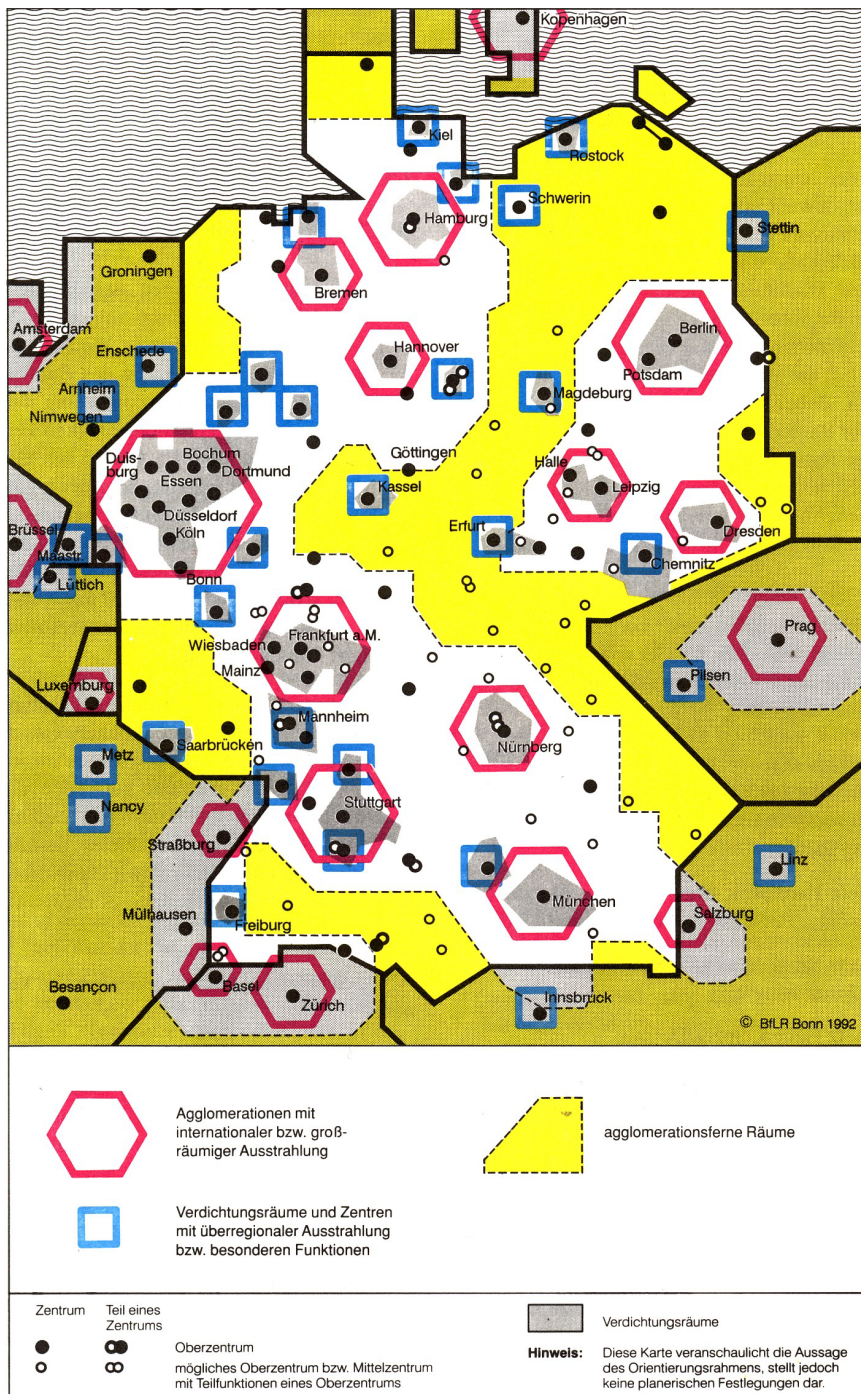
Im europäischen Maßstab gelte es, eine polyzentrische Entwicklungsstruktur zu stabilisieren und zu fördern, um eine Konzentration von Wachstumspolen entlang der „blauen Banane“ zu vermeiden (vgl. BMRBS 1993, S. 6). Die Sicherung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Verdichtungsräume solle einerseits durch die Kooperation, Spezialisierung und Arbeitsteilung in Städtenetzen erreicht werden, mit dem Ziel, spezifische individuelle Standortvorteile zu entfalten und großräumige Infrastruktur besser nutzen zu können. Zum anderen sollten Überlastungstendenzen abgemildert und gleichzeitig Entwicklungsmöglichkeiten offensiv ausgebaut werden (z. B. durch Ausbau des ÖPNV, bessere Stadt-Umland-Kooperation, Ausbau von Entlastungsorten).

Die MKRO führte schließlich im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (vgl. BMRBS 1995) die „Europäische Metropolregion“ (EMR) als eine neue raumstrukturelle Kategorie ein und versteht darunter „... räumliche und funktionale Standorte, deren herausgehobene Funktionen im großräumigen Maßstab international und interkontinental ausstrahlen. Als ‚Motoren‘ der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie den europäischen Integrationsprozeß beschleunigen“ (BMRBS 1995, S. 27). Übereinstimmend mit der großräumig dezentralen und föderalen Struktur Deutschlands hat die MKRO am 3. Juni 1997 zunächst insgesamt sieben Met-

ropolregionen benannt: Hamburg, Berlin/Brandenburg, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Stuttgart, München, Halle/Leipzig-Sachsendreieck.<sup>1</sup>

Die Kategorie der Metropolregionen hat als ein Beitrag zum Diskurs über eine neue Sichtweise auf die Raumstrukturen in einer größeren Maßstäblichkeit und im Zusammenhang mit einer auf Wachstum gerichteten Raumentwicklungspolitik seither eine große Dynamik entfaltet und wird bereits als „Erfolgsgeschichte der Raumordnung“ gefeiert (Sinz 2005, S. I, vgl. auch Abb. 1).

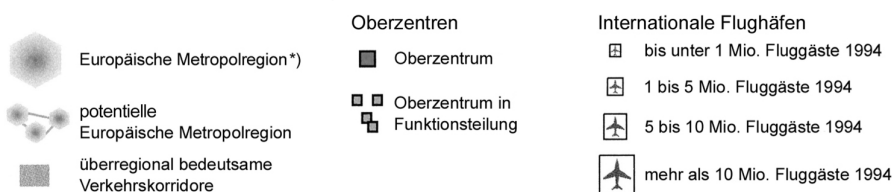
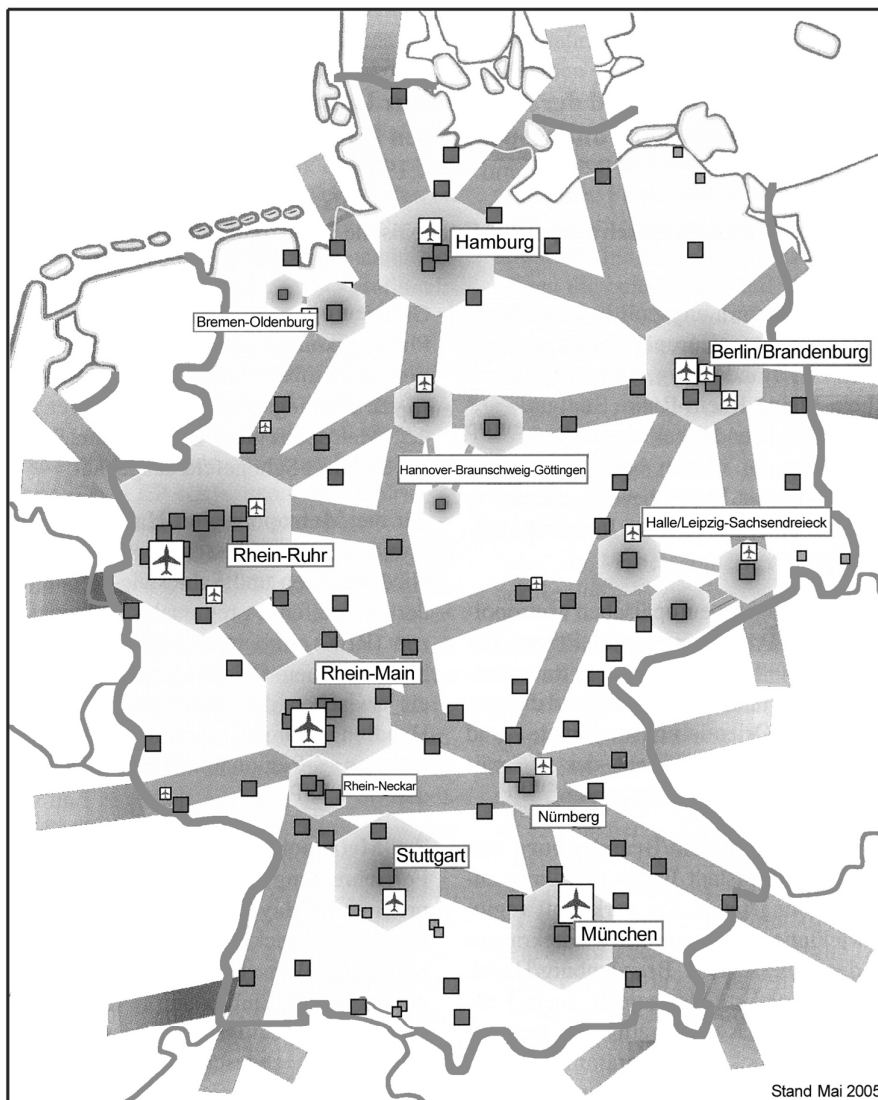
Abb. 1a: Siedlungsstrukturelle Ausgangssituation



Quelle: BMRBS (1993, S. 5)

<sup>1</sup> Vgl.: <http://www.bbr.bund.de/index.html/staedtebau/staedtebaupolitik/metropolregionen.htm>

Abb. 1b: Europäische Metropolregionen



\*) Die äußere Umgrenzung der Symbole stellt keine räumliche Abgrenzung der Metropolregionen dar. Eine Zuordnung von Oberzentren zu Metropolregionen ist aus der stark schematisierten Darstellung nicht ableitbar.

Quelle: Blotevogel (2005a, S. 643)

Parallel zur Diskussion um die Europäischen Metropolregionen und um ein neues raumordnungspolitisches Leitbild für das vereinte Deutschland hat in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre die Arbeit an einem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) begonnen (vgl. ARL 2001). Zwei der drei Hauptzielbereiche des EUREK betreffen die Rolle, die den Verdichtungsräumen zugewiesen wird: Das Leitbild der polyzentrischen Raumentwicklung betont die Bedeutung der Agglomerationsräume von internationaler Bedeutung im europäischen Zusammenhang; das Ziel eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen hebt die Notwendigkeit einer leistungsfähigen verkehrlichen Vernetzung der europäischen Metropolregionen hervor. Das Ziel des EUREK, „mehrere dynamische weltwirtschaftliche Integrationszonen“ aufzubauen, betont

die offensive Einbindung der großen Agglomerationsräume in die globalen Märkte, um die wirtschaftliche Entwicklung zu beschleunigen und Arbeitsplätze in der EU zu schaffen. Zudem soll im europäischen Maßstab ein polyzentrisches Entwicklungsmodell verfolgt werden, um eine Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung im Kernraum der Union zu verhindern (Europäische Kommission 1999, S. 21).

Außerdem gibt das EUREK zu verstehen, dass die gegenwärtigen räumlichen Trends eine weitere Ausrichtung von hochwertigen und globalen Funktionen auf den Kernraum und daneben auf nur wenige Metropolen erkennen ließen, was eine neue Strategie der Raumentwicklung erforderlich mache (Europäische Kommission 1999, S. 21). Es wird also deutlich, dass im internationalen Zusammenhang nur einige wenige Agglomerationsräume globale Funktionen erfüllen können. Somit ist eine Konzentration dieser Funktionen im Wettbewerb der Regionen nur erfolgreich, wenn sie sich auf eine überschaubare Zahl von Metropolregionen beschränkt.

Das Konzept der Europäischen Metropolregionen ist in seiner raumordnungspolitischen Bedeutung nach wie vor eher unscharf geblieben. Die Debatte um Metropolregionen hat stark appellativen Charakter und zielt vor allem auf die Veränderung des Bewusstseins der einschlägigen Akteure. Insbesondere im Binnenverhältnis der Metropolregionen sollen Anstöße für eine Intensivierung der intraregionalen Kooperation gegeben werden. Darüber hinaus sind die Adressaten aber auch auf Bundes- und Landesebene zu suchen und aufgefordert, sich stärker mit der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der großen Verdichtungsräume auseinanderzusetzen.

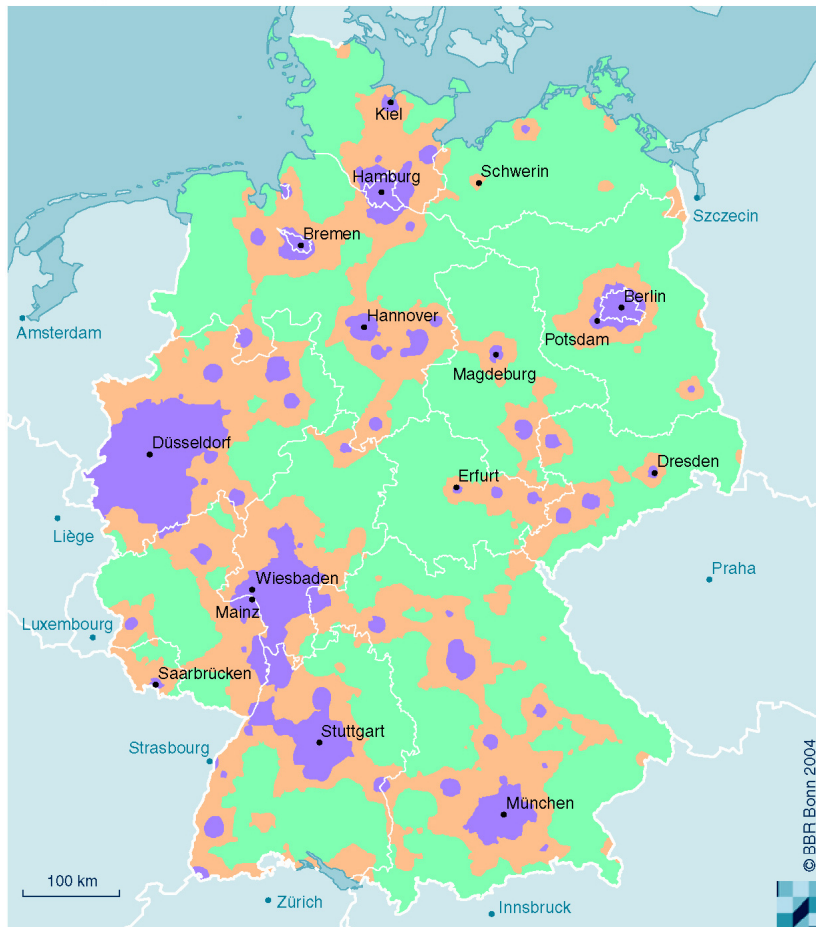
Im Raumordnungsbericht 2000 wird das Thema Metropolregionen nur am Rande thematisiert (BBR 2000, S. 46f). Mit dem Raumordnungsbericht von 2005 bemüht sich die Bundesraumordnung, das Konzept der Metropolregionen nun empirisch zu untermauern. War zunächst die Diskussion von Ausstattungsmerkmalen und Funktionen geprägt, wie das Ausmaß der Gateway-Funktion, Ausstattung mit Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen und Innovationspotenzial, Steuerungsfunktionen und internationale ökonomische Beziehungen und Verflechtungen usw., so werden nun stärker raumstrukturelle Aspekte betont. Wesentliche Merkmale sind dabei Pendlerverflechtungen, Erreichbarkeiten, Bevölkerungspotenziale usw. Ausgangsüberlegung ist die Erkenntnis, dass sich die herkömmliche Unterscheidung zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen immer weniger allein dazu eignet, ein zutreffendes Bild der räumlichen Entwicklung zu zeichnen (BBR 2005a, S. 8). Anhand einer neuen Methodik und der Basisindikatoren Dichte, Zentralität und Erreichbarkeit wird eine neue problemorientierte Grundtypisierung des Raumes vorgenommen.

Die Raumanalyse zeigt, dass

- sich in den Zentralräumen eine neue Ebene von metropolitanen Kernen herausbildet, wobei die Metropolfunktionen polyzentrisch verteilt sind,
- die Zwischenräume häufig eine Brücken- oder Vernetzungsfunktion zwischen den Zentralräumen sowie den regionalen Entwicklungskernen in den Peripherräumen übernehmen und
- sich in den Peripherräumen Verdichtungsansätze um Klein- und Mittelstädte als Entwicklungskerne herausbilden.



Abb. 2: Raumstrukturtypen



**Grundtypen der Raumstruktur nach Zentrenreichbarkeit und Bevölkerungsdichte**

- Zentralraum
- Zwischenraum
- Periphererraum

Quellen:  
Laufende Raumbbeobachtung des BBR, Laufende Raumbbeobachtung des BBR Europa, Erreichbarkeitsmodell des BBR, Projektergebnisse Espon Projekt Nr. 1.1.1

Datengrundlagen:  
Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, ATKIS: Basis-DLM, LOCAL Demographie - infas GEOdaten, Bevölkerungsdaten der nationalen Statistischen Ämter auf Gemeindebasis, Einteilung der MEGA: Espon Datenbank

Quelle: BBR (2005a, S. 19)

Diese neuen Raumstrukturtypen des BBR (vgl. Abb. 2) fußen auf neuen Methoden der geografischen Raumanalyse und machen eine problemorientierte Grundtypisierung des Raumes, ohne Bezug auf administrative Grenzen, möglich. Die Bevölkerungsdichte und Zentrenreichbarkeit sind als Kernelemente der Raumstruktur zusammengefasst. Die Grundtypen zeigen ein durch unterschiedliche Dichtestufen differenziertes Bild von Zentrum und Peripherie (vgl. Lutter, Schürt 2005).

### 1.1.3 Neue Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung – die Schlüsselfunktion der Metropolregionen

Bis heute wird die Diskussion um die neuen Leitbilder der Raumentwicklung und Metropolregionen sehr kontrovers geführt. Von den Skeptikern wird befürchtet, dass das Ziel ausgeglichener Funktionsräume und wertgleicher Lebensverhältnisse, das über

Jahrzehnte den Ausgleichsgedanken der staatlichen Raumordnungspolitik prägte und durch den Infrastrukturausbau in peripheren Regionen erhebliche staatliche Mittel gebunden hat (Vorhaltepolitik), durch das konkurrierende Prinzip der funktionsräumlichen Arbeitsteilung ersetzt wird. Damit würden – so die Kritiker – räumliche Disparitäten verschärft und einer ‚passiven Sanierung‘ (Abwanderung und Rückbau) peripherer Gebiete Vorschub geleistet. Dies bedeute einen weiteren Rückzug des Staates aus seiner sozialen Verantwortung und würde soziale und räumliche Disparitäten vertiefen.

Auf der anderen Seite wird mit veränderten Rahmenbedingungen wie dem verschärften Wettbewerb und einem Quantensprung hinsichtlich Mobilität und Erreichbarkeiten argumentiert. Unterschiede in der Ausstattung, Attraktivität und Leistungskraft von Oberzentren ließen sich nicht von der Hand weisen. Metropolregionen dominierten mit ihren ausgreifenden Verflechtungsbeziehungen die Raumstrukturen und hätten eine Schlüsselfunktion für die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaft insgesamt. Diese Motorenfunktion müsse auch im Interesse der peripheren Regionen erhalten bleiben.

Aufgrund anhaltender Wachstumsschwächen, wachsender Arbeitsmarktungleichgewichte und einer zunehmenden Diversifizierung der Raumentwicklung zwischen Wachstum und Schrumpfung wird im Raumordnungsbericht 2005 die Diskussion um veränderte Leitbilder der Raumordnung wieder offensiver vorangetrieben. Von der Bundesregierung wird deutlich betont, dass sich die „Raumentwicklungspolitik auf die Innovationsfähigkeit und damit stärker auf die Bedingungen der Erwirtschaftung von Wohlstand als auf seine Verteilung fokussieren und ihren Beitrag dazu präzisieren (muss)“ (Deutscher Bundestag 2005, S. 16). Unter den Bedingungen zunehmender Standortkonkurrenz müsse dazu das raumordnerische Entwicklungsziel enger mit dem nationalen Wachstumsziel verknüpft werden.

Dabei stellt die Bundesregierung klar, dass „die wirtschaftliche Prosperität ... zunehmend über Investitionen in den Bereichen Wissen und Kompetenzen erarbeitet werden (muss)“ (Deutscher Bundestag 2005, S. 16). Zentrale Triebfedern sind hierbei Innovationen in Bildung, Forschung und Technologie sowie Investitionen auf hohem Niveau in Verkehrssysteme, die die internationale und regionale Anbindungs- und Standortqualität sowie die Erreichbarkeit verbessern.

Im Wachstum wird die Voraussetzung zur Erwirtschaftung von Wohlstand, zum Bestehen im internationalen Wettbewerb und zum Zurückgewinnen von Spielräumen für soziale und räumliche Ausgleichspolitik gesehen (vgl. Deutscher Bundestag 2005, S. 19). Dabei sollen insbesondere Kerne und Netze des ökonomischen Wachstums und der Innovation unterstützt und räumlich konzentrierte Entwicklungsstrategien verfolgt werden. Um den räumlichen Ausgleichs- und Solidaritätsgedanken nicht komplett in den Hintergrund zu rücken, wird einerseits die Herausbildung von polyzentrischen Städtetetzen und andererseits „eine neue Verantwortungsgemeinschaft zwischen Zentren, Umland und Peripherie sowie die Verstetigung und der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den metropolitanen Kernen und weiteren Stadtregionen in metropolitanen Netzwerken“ (Deutscher Bundestag 2005, S. 19) gefordert. Dabei geht es um ein neues ‚Raumbewusstsein‘, das insbesondere durch eine breitere Kommunikation und Diskussion räumlicher Entwicklungstrends und -strategien in ‚Verantwortungsgemeinschaften‘ in den Metropolregionen gefördert werden soll.

Hinsichtlich des grundlegenden Paradigmas der Raumentwicklungspolitik vollzieht der Beschluss der neuen Leitbilder einen grundlegenden Wechsel. So soll „aus einer raumordnerischen Perspektive wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr vorrangig in den Dienst des Ausgleichsziels gestellt werden, sondern gleichermaßen Wachstumsimpulse und die Entwicklung hin zur Wissensökonomie“ unterstützen (BBR 2005b, S. 23). In

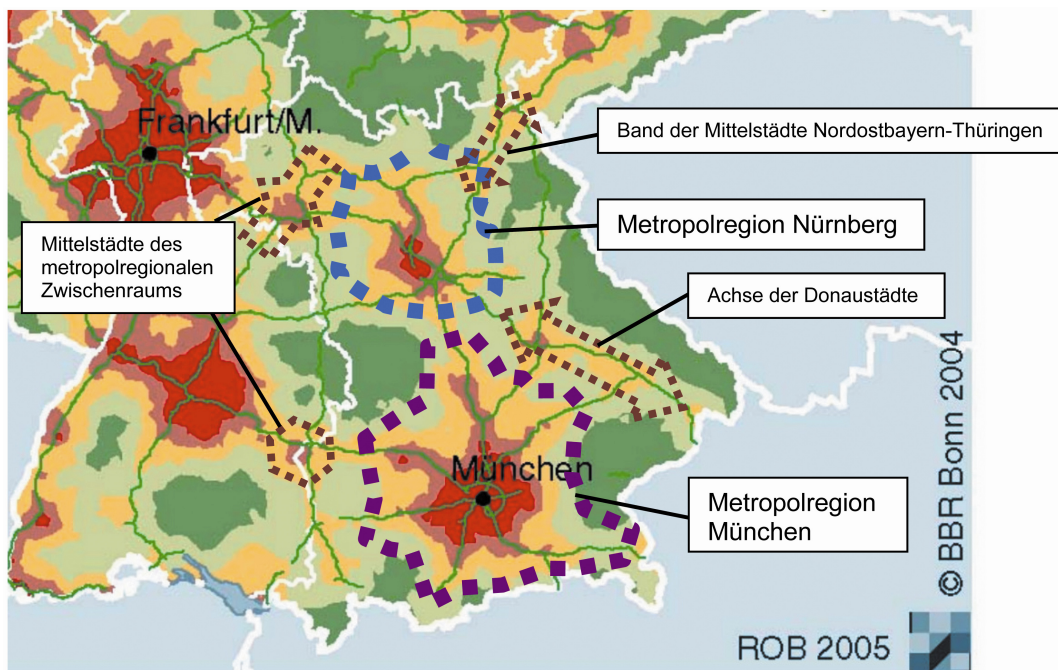
diesem Leitbild sind die Metropolregionen ein wichtiger Ansatzpunkt, letztlich geht es aber darum, „auf breiter Front ‚Stärken zu stärken‘“ (BBR 2005b, S. 24) und die Rolle der deutschen Städte und Regionen insgesamt im europäischen Wettbewerb zu stärken. Ziel ist es, Impulse zur Verbesserung der Regional Governance zu geben, um die „Selbstaufstellung der Regionen“ zu verbessern und Aktivitäten anzuregen.

Raumstrukturell werden dadurch die heute bereits prosperierenden Metropolregionen weiter gefördert. Raumordnung soll beispielsweise durch eine Optimierung der Binnenstrukturen verstärkt einen Beitrag dazu leisten, ihre Wachstumsfähigkeit zu verbessern. Damit rückt die Mobilisierung des endogenen Potenzials mittels einer Verstärkung der Kooperation der wesentlichen Akteure in den Mittelpunkt der Betrachtung.

## 1.2 Durch die Brille der Metropolregionen – eine neue Geografie Bayerns?

Während einige Bundesländer bereits die betreffenden Funktionszuweisungen der Metropolregionen aufgegriffen haben (vgl. Blotevogel 2004), verhält sich die Bayerische Landesplanung zurückhaltend. Bisher wurde die Diskussion um die Metropolregionen mit der Befürchtung verknüpft, damit könnte das „Vorrangprinzip für ländliche Teilräume“ (Bayerische Staatsregierung 2006, S. 5) der bayerischen Landesplanung zugunsten einer Förderung der Verdichtungsräume ausgehöhlt werden.

Abb. 3: Eine neue bayerische Geografie?



### Pkw-Erreichbarkeit von Oberzentren und Functional Urban Areas, gewichtet nach Reisezeitaufwand und Bedeutung der Ziele



Quelle: eigene Bearbeitung auf der Grundlage der Karte „Pkw-Erreichbarkeit von Oberzentren und Functional Urban Areas“ im Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005a, S. 17)

Die stärkere Fokussierung auf die wachstumsstarken Stadtregionen geht einher mit Analysen der Verflechtungs- und Einflussbereiche von Metropolregionen. Dadurch ergibt sich eine „neue“ bayerische Geografie (vgl. Abb. 3): Fasst man die drei Kategorien der zentralen bzw. zentrennahen Räume zusammen, so lässt sich Bayern in zwei Zentralräume mit Metropolfunktionen unterteilen: die Metropolregion München, die sich als Verflechtungsraum der Landeshauptstadt mit den Oberzentren Augsburg, Ingolstadt, Landshut und Rosenheim darstellt, und der Verdichtungsraum der Industrieregion Mittelfranken um Nürnberg, Fürth und Erlangen mit ihrem engeren und weiteren Umfeld. Gemeinsam decken die beiden Metropolregionen eine große Fläche im Kern des Freistaats ab.

Folgt man der empirischen Analyse des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, ist der räumliche Umgriff der Planungsregion 14 (München) zu gering, um die Metropolregion in ihren Verflechtungsbeziehungen hinreichend abzubilden. Die zukünftig zu fassende Metropolregion München wird voraussichtlich ein Bevölkerungspotenzial von mehr als 4 Mio. Menschen abdecken, die Metropolregion Nürnberg nach ihrer heutigen Abgrenzung von etwas mehr als 2 Mio. Die beiden Regionen decken mehr als die Hälfte der bayerischen Bevölkerung und etwa zwei Drittel der Wirtschaftsleistung des Freistaates ab.

Bisher hatte der Diskurs um Metropolregionen höchst unterschiedliche Auswirkungen auf die regionsinternen Diskurse gehabt. Mit der Festlegung von metropolitanen Funktionen und der Offenheit, neue Regionen als Europäische Metropolregionen auszuweisen, die nachweisen können, dass sie wichtige (Teil-)Funktionen erfüllen, hat die Bundesraumordnung einen breiten Selbstfindungs- und Selbstorganisationsprozess angestoßen. Insbesondere in Regionen mit Metropolfunktionen, die nicht bei der ersten Runde der Benennung als Europäische Metropolregion im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen dabei gewesen sind, haben erhebliche Impulse der Selbstorganisation eingesetzt, mit dem Ziel, ‚auf der europäischen Landkarte präsent zu sein‘ und ebenfalls das ‚EMR-Label‘ zu erhalten. Dies gilt insbesondere für die Regionen um Nürnberg-Fürth-Erlangen, um Hannover-Göttingen-Braunschweig und die Rhein-Neckar-Region.

Hingegen haben sich die bereits ausgewiesenen Metropolregionen sehr unterschiedlich verhalten. In der Rhein-Ruhr-Region hat eine Selbstfindungsdebatte eingesetzt, die vor allem in wissenschaftlichen und landespolitischen Zirkeln geführt wird (vgl. Blotevogel 1998 und 2005b). Auf eine eigene Organisationsform der Zusammenarbeit in der Metropolregion Rhein-Ruhr wurde bisher verzichtet. Der Einfluss auf den Prozess der Reformierung des Kommunalverbandes Ruhr (KVR) zum Regionalverband Ruhr ist eher gering gewesen und hat diesen wenig tangiert.

Sehr offensiv ist die Diskussion um Europäische Metropolregionen zuerst vom Verband Region Stuttgart aufgegriffen worden (vgl. Steinacher 2004); Hamburg, Nürnberg und Rhein-Neckar haben jüngst aufgeschlossen. Die Debatte war in der Region Stuttgart ein willkommener Katalysator in der Diskussion um die Stabilisierung und Verbesserung der inneren Organisation der Region sowie zur Begründung, Anstrengungen im Außenmarketing auf europäischer Ebene zu verstärken. Zudem hat der Verband Region Stuttgart eine wichtige Rolle im Netzwerk der europäischen Metropolregionen METREX eingenommen – nicht zuletzt, um sich stärker international zu positionieren.

Im Rahmen des einsetzenden Wettlaufs um den ‚Titel ohne Mittel‘ wurden in vielen Regionen zudem intensive Anstrengungen der ‚Selbstbeobachtung‘ betrieben, wie zahlreiche Städterankings und Studien über die Stellung im internationalen Städtesystem zeigen. Dabei sind die für die Integration in globale Märkte bedeutenden Merkmale in den Vordergrund des Bewusstseins gerückt. Somit hat der Gedanke der Wettbewerbsfä-

higkeit und der Globalisierung und die verstärkte Mobilisierung des endogenen Potentials verstärkt Eingang in die regionalen Binnendiskurse gefunden. Zahlreiche Selbstorganisationsprozesse in den Europäischen Metropolregionen führen zu neuen Bündnissen und neuen Partnerschaften in den Regionen (public-private-partnership, aber auch public-public, private-private). Dadurch sind bereits Kooperations- und Prozessnutzeneffekte entstanden, die in dem ansonsten schwierigen Feld der interkommunalen Kooperation nicht leicht zu erzielen gewesen wären. Dies ist insofern erstaunlich, als mit dem Prädikat ‚Metropolregion‘ bisher keinerlei Förderprogramme oder spezielle materiell wirksame raumordnungspolitische Ziele oder Fachpolitiken verbunden sind.

Dies gilt jedoch nicht für alle Regionen im gleichen Maße. Insbesondere in der Region München ist auffällig, dass der Diskurs über Europäische Metropolregionen bis vor kurzem sehr zögerlich aufgegriffen wurde. Das hat sich allerdings Anfang 2007 geändert, wengleich die Diskussionen sehr stark innerhalb der Verwaltungen der Oberzentren und einiger weniger Landkreise geführt werden und noch wenig Außenwirkung entfalten.

### **1.3 Metropolregionen als Handlungsauftrag für innovative Regionalentwicklung**

Der Diskurs um die Metropolregionen wird allerdings längst nicht mehr nur innerhalb der Raumordnung geführt. Mit seinem Schwerpunkt auf Wettbewerbsorientierung und Sicherung bzw. Stimulierung von Wachstum wird eine nationale Bedeutung betont. Den Metropolregionen wird somit eine Schlüsselfunktion für die nationale bzw. europäische Entwicklung zugewiesen. Von ihrer Funktionsfähigkeit hängen die Positionierung im System der Wirtschaftsstandorte Europas und auch die Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften insgesamt ab. Durch ihre Motorenrolle haben sie eine hervorgehobene Bedeutung.

Um diese Leistungs- und Funktionsfähigkeit von Metropolregionen im Allgemeinen zu sichern, lassen sich einige zentrale Handlungsfelder identifizieren, die sich an den drei Funktionsbereichen der Metropolregionen (Gateway-, Innovations- und Steuerungsfunktion) orientieren und den Aufbau geeigneter politischer Steuerungsstrukturen sowie die Verbesserung der internen Strukturen zum Gegenstand haben. Diese Handlungsfelder spielen für die weiteren Betrachtungen, die sich auf die Metropolregion München konzentrieren, eine bedeutende Rolle.

#### ***Erreichbarkeit und Verkehr***

Um die Einbindung in globale Austauschbeziehungen und Verflechtungen zu sichern, ist eine entsprechend leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur bereits eine wesentliche Voraussetzung (Luftverkehr, Schienenschnellverkehr, Straßennetz). Die Gewährleistung der äußeren Erreichbarkeit ist ein Schlüsselfaktor für die Attraktivität der Region, für Steuerungsfunktionen von Unternehmen und internationalen öffentlichen Einrichtungen.

Allerdings muss auch im Binnenverkehr die Erreichbarkeit der wichtigen (Sub-)Zentren der Metropolregion gewährleistet werden. Dies betrifft insbesondere eine möglichst reibungslose Organisation des intraregionalen Berufspendler- und des Wirtschaftsverkehrs.

### ***Innovation und Wirtschaftskraft***

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu gewährleisten, sind eine Reihe von Faktoren zu beachten, die gewöhnlich als harte und weiche Standortqualitäten beschrieben werden. In Zeiten des verschärften Wettbewerbs und der intensiveren Einbindung in globale Märkte sind die Metropolregionen die Vorreiterregionen des wirtschaftlichen Strukturwandels. Erfolgreiche Metropolregionen müssen daher für wissensintensive Wirtschaftsbereiche möglichst optimale Bedingungen bereitstellen. Dazu gehören neben einer hoch leistungsfähigen Informations- und Kommunikationsinfrastruktur insbesondere die Ansiedlung öffentlicher wie privater Forschungs- und Bildungseinrichtungen ebenso wie ein auf die Bedürfnisse der regionalen Ökonomie zugeschnittenes System der Wissensproduktion und des Wissenstransfers. Die Produktion und Aufrechterhaltung eines innovationsfreundlichen Umfeldes („innovatives Milieu“) für die prägenden Cluster der modernen und zukunftsfähigen Branchen gehört daher zu den entscheidenden Erfolgsfaktoren für Metropolregionen.

### ***Internationalität und Außendarstellung***

Mit zunehmender Einbindung in internationale Verflechtungsbeziehungen müssen Metropolregionen attraktive Arbeits- und Lebensräume auch für ausländische Fachleute und Führungskräfte darstellen. Dazu gehören ein mehrsprachiger Auftritt im Standortmarketing und fremdsprachliche Kompetenzen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung ebenso wie ein internationales Flair, eine erlebbare ethnische und kulturelle Vielfalt und tolerante Weltoffenheit.

Ganz allgemein steigt jedoch auch die Bedeutung der internationalen Arbeit von Städten und Regionen (vgl. Schussmann, Saller 2003, S. 29). Die internationalen Aktivitäten werden als unabdingbare Voraussetzung zur Wahrnehmung der Chancen und Herausforderungen für die Stadtentwicklung gesehen, die sich aus der europäischen Integration und der Globalisierung ergeben. Zum einen liegen diese in der zunehmenden Bedeutung europäischer und internationaler Institutionen als Ebene von Regulierungen, die Städte und Regionen direkt betreffen. Über internationale Aktivitäten und über die Bildung von Allianzen zielen Städte darauf ab, auf die Regulierungsprozesse Einfluss zu nehmen und die Interessen der Stadt und der Region zu vertreten.

Zum zweiten werden internationale Aktivitäten als besonders dienlich für die Stärkung der eigenen Position im wachsenden Wettbewerb der Standorte angesehen. Gerade auch „die internationale Arbeit in Netzwerken (durch ‚Best-Practice‘-Modelle) und die Weiterentwicklung der internationalen Qualität der Stadt zugunsten einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ ist ein wichtiger Baustein für den Ausbau von Vorteilen im Wettbewerbsprozess (Schussmann 2003, S. 15), denn: „das internationale Kapital strebt in die internationalen Städte“ (Schussmann 2003, S. 15).

### ***Sicherung der Lebensqualität***

Eine ungezügelte und weit ausgreifende Suburbanisierung und Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr gefährdet die Lebensqualität in der Region, insbesondere in den Zwischenräumen. Die Ordnungsfunktion der Regionalplanung gewinnt daher in Metropolregionen an Bedeutung. Eine stärkere Orientierung der Siedlungsentwicklung am System des Öffentlichen Verkehrs wird immer wichtiger. Dazu muss die Umsetzung der regionalplanerischen Konzepte jedoch verstärkt in das Bewusstsein der kommunalen Entscheidungsträger vordringen können. Die Leitbilder der Siedlungsent-

wicklung und des Freiraumschutzes müssen von der Kommunalpolitik als Wert anerkannt und umgesetzt werden. Dazu ist ein intensives Planungsmarketing erforderlich.

### ***Regionalisierung, strategische Orientierung und Ausbau der Kooperation zu einer effektiven Regional Governance***

Die Verflechtungsbeziehungen von Metropolregionen gehen z. T. weit über die bisher in der Regionalplanung abgebildeten Verflechtungen hinaus. Diesen ausgreifenden Einzugsbereichen, z. B. durch die weit ausgreifende Suburbanisierung und entsprechende Pendlerbewegungen messbar, kann durch die flexible Ausweitung des Kooperationsraumes Rechnung getragen werden. Die Kooperation kann differenziert werden nach der Intensität der Verflechtungsbeziehungen im engeren Umfeld (innerer und äußerer Zentralraum) und kann zu einem Aufbau von flexiblen und thematisch differenzierten Governancestrukturen führen. Dabei können bestehende Kooperationsstrukturen ergänzt, erweitert, aufgefrischt und neue ins Leben gerufen werden.

### ***Förderung eines metropolregionalen Bewusstseins und verstärkte Öffentlichkeitsarbeit***

Um eine Metropolregion handlungsfähig und wirkungsmächtig zu machen, ist der Aufbau einer entsprechenden „mental-Geographie“ (Blotevogel 2005b) erforderlich. Dazu gehört ein intensiver regionaler Diskurs über die Europäischen Metropolregionen, der auch in der Öffentlichkeit und in den Medien stattfinden muss. In der Metropolregion Nürnberg ist in faszinierender Weise bereits zu beobachten, welche Eigendynamik ein solcher Diskurs entfalten kann. Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit unter Nutzung aller Medien (von eigenen Publikationen über Presse, Rundfunk, TV bis zum Internet) trägt zur Identitätsfindung und -stärkung bei. Dies ist auch eine Chance, um die Inhalte und Ziele der Raumordnung zu einem Bestandteil dieser Öffentlichkeitsarbeit zu machen, um die Leitbilder einer nachhaltigen Raumentwicklung besser im Bewusstsein der handelnden Akteure zu verankern.

### ***Beobachtung der eigenen Position durch Monitoring und Benchmarking***

Metropolregionen stehen in einem intensiven Wettbewerb. Wenn auch in Fachkreisen vielfach kritisiert und in einigen Fällen methodisch intransparent, so nimmt doch die Zahl der regionalen Rankings deutlich zu (vgl. beispielhaft Prognos 2004, 2007, INSM 2006). Nicht selten sind diese auch erheblich publikumswirksam. Daher empfiehlt es sich, ein metropolregionales Benchmarking-System als Teil einer laufenden Raumbeobachtung aufzubauen. Im Vergleich mit anderen Regionen ist dadurch auch relativ schnell ablesbar, wie sich die individuelle Wettbewerbsposition entwickelt (vgl. Malecki 2004). Ergänzend dazu bedarf es eines laufenden Monitoring zur eigenen Erfolgskontrolle, zumal gemeinsam vereinbarte Zielsetzungen als Charakteristikum einer freiwilligen Governance einer Überprüfung bedürfen, um das Handeln justieren zu können.

### ***Bildung von Verantwortungsgemeinschaften mit der Peripherie***

Ein relativ neues Handlungsfeld ist die Bildung von Verantwortungsgemeinschaften der metropolregionalen Kerne mit ihrem weiteren Verflechtungsbereich. Auch hier beschreibt der Raumordnungsbericht 2005 eine mutige Abgrenzung. In diesen Verflechtungs- und Verantwortungsbereichen sind abgestufte und differenzierte Mittel der Kooperation und Kommunikation sowie der funktionalen Arbeitsteilung und des Ausgleiches zu suchen.

Im Rahmen dieses Bandes wird untersucht, inwieweit die oben genannten Elemente umgesetzt werden können, um mittels der Intensivierung der Regional Governance langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregionen, die neben der Wissensgenerierung wirtschaftliche, soziale und ökologische Elemente besitzt, zu sichern. Dabei kommt der effektiveren Umsetzung des Regionalplanes als Bindeglied eine besondere Bedeutung zu.

#### **1.4 Intensivierung der Regional Governance in der Metropolregion München – Ziele der Untersuchung**

Die Debatte um Metropolregionen ist in Bayern höchst unterschiedlich ausgeprägt. Während in der Metropolregion Nürnberg die Bestrebung, in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen zu werden, zu einer Fülle von Kooperationsinitiativen und zum Aufbau differenzierter und ausgeklügelter Governance-Strukturen geführt hat, ist die Diskussion in der Region München unterentwickelt. Dieser Befund – und die Erkenntnis, dass eine Intensivierung der interkommunalen Koordination und Kooperation in der Region München ohnehin nottut – war der Ansporn für die Arbeitsgruppe „Innovative Regionalentwicklung“ der LAG Bayern der ARL, sich mit dem Thema der Metropolregion München auseinanderzusetzen.

Im Rahmen des hier vorliegenden Bandes soll herausgearbeitet werden, welches Grundgerüst ein Regional-Governance-System braucht, das die metropolitanen Funktionen des Raumes nachhaltig stärkt, um dadurch einen Beitrag zur langfristigen Absicherung des wirtschaftlichen Erfolges und zur Wahrung der ‚Motorfunktion‘ zu leisten. „Regional Governance“ wird dabei verstanden als das komplexe Zusammenspiel von unterschiedlichen Steuerungsformen und -institutionen in der Region (vgl. Fürst 2001, Benz, Fürst 2003, Adamaschek, Pröhl 2003). Dabei können marktlich-kompetitive Steuerungsmechanismen ebenso zum Tragen kommen wie kooperativ-netzwerkförmige oder hierarchisch-formalrechtliche. Die Institutionen, die diese Steuerungsmechanismen ausüben, können dabei rechtlich eindeutig institutionalisiert sein, wie Vereine, Verbände oder Körperschaften, oder lose organisiert und freiwillig. Der Begriff der Regional Governance weist darauf hin, dass es einerseits kein zentrales Steuerungszentrum gibt, andererseits jedoch eine gewisse Koordination auf regionaler Ebene erfolgt, mit dem Ziel, regionale Entwicklungsprozesse zu beeinflussen.

Eingangs werden in Kapitel 2 und 3 die Notwendigkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit auf der Ebene der Metropolregion München herausgearbeitet. Dabei werden die aktuellen Herausforderungen analysiert und die vorhandenen Formen der Kooperation in der Region daraufhin überprüft, welche Potenziale, aber auch welche Defizite diese im Sinne einer metropolregionalen Governance aufweisen.

Das Verständnis der Arbeitsgruppe von ‚innovativer Regionalentwicklung‘ hat dabei zwei Schwerpunktbereiche. Zum einen geht es um Innovationen inhaltlicher Art, die für die Regionalentwicklung in der Metropolregion München als wichtig erachtet werden. So beschäftigt sich das Kapitel 5.1 mit der Frage der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft. Darin wird herausgearbeitet, dass sich Wertschöpfungsprozesse immer stärker in regionalen Clustern vollziehen und dabei die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette untereinander, aber insbesondere auch mit den Forschungsinstitutionen und Universitäten sowie den politischen Akteuren im jeweiligen Segment, als Erfolgsfaktor für die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes herausstellt. Für die Metropolregion München wird daher der Aufbau von Clusterforen angeregt, die den Austausch zwischen Akteuren erleichtern und Innovationen und deren Verbreitung beschleunigen sollen.



Kapitel 5.2 beschäftigt sich mit der Frage der Verkehrsplanung. Dabei wird deutlich, dass eine integrierte Betrachtung von Siedlungsentwicklung und Verkehr unabdingbar ist, um Erreichbarkeiten in der Region zu sichern und zu verbessern. Es bestehen als Fazit neue Notwendigkeiten für eine Koordination von vorhandenen oder neu anzustrebenden Aktivitäten auf der Ebene der Metropolregion.

Dies führt zur zweiten Dimension des Begriffsverständnisses ‚Innovativer Regionalentwicklung‘ in der Arbeitsgruppe: Innovationen in der Art, wie Kooperation organisiert und Aktivitäten koordiniert werden, also neue Formen der ‚Metropolregionalen Governance‘ zu entwerfen. Wichtiger Partner in der Frage der Rahmensetzung für die künftige Entwicklung in der Region bleiben sicherlich die Regionalen Planungsverbände. Da die bisherige Darstellung und Vermittlung der Ziele und Grundsätze noch wenig „benutzer-“ und adressatenfreundlich ist und somit ein erheblicher Teil an Steuerungswirkung verloren geht (da der Regionalplan von den relevanten Akteuren nicht verinnerlicht wird), muss eine der nach innen gerichteten Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit auch darin bestehen, wichtige vom Regionalplan angesprochene Themen immer wieder aufzugreifen und so („mundgerecht“) zu vermitteln, dass sich möglichst viele Akteure mit Umsetzungsmacht aufgefordert und verpflichtet fühlen, zur Verwirklichung der Grundsätze und Ziele beizutragen. Bezugnehmend auf die Region Stockholm als Referenzregion werden in Kapitel 5.3 die wichtigsten Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit hervorgehoben. Darauf aufbauend werden Felder identifiziert, auf denen Handlungsbedarf besteht, um dem Regionalplan als wichtiges Instrument der regionalen Steuerung wieder mehr Geltung zu verschaffen. Kern der Handlungsempfehlungen bildet der Aufbau eines regionalen Monitoringsystems zur besseren Überwachung der laufenden Prozesse der Raumentwicklung (Kapitel 5.4).

Wie eingangs erwähnt, hatte die freiwillige Kooperation der regionalen Akteure der Metropolregion maßgeblichen Anteil für die Konstituierung des fränkischen Ballungsraumes im Kreis der bundesdeutschen Metropolregionen. Da von der selbstinduzierten Etablierung der Regional Governance der Metropolregion Nürnberg interessante Impulse für Lerneffekte in der Region München ausgehen könnten, findet sich ein Beitrag über die Situation im Raum Nürnberg/Fürth/Erlangen (Kapitel 4). Er stellt die wichtigsten Grundsätze und Erfolgsbedingungen aus der Sicht der Nürnberger Erfahrungen heraus.

Die Überlegungen, die sich in den Beiträgen wiederfinden, werden im Schlusskapitel zu einem Vorschlag gebündelt, wie die Koordination und Kooperation in der Metropolregion München konkret aussehen könnte. Dabei steht die Überlegung im Vordergrund, einen pragmatischen, leicht realisierbaren Vorschlag für den ersten Schritt zur weiteren Etablierung der Metropolregion zu machen. Damit wird versucht, einen Impuls für den Diskurs um metropolregionale Governance in der Metropolregion München zu setzen.

Manfred Miosga

## **2 Regionale Kooperation in der Metropolregion München – Herausforderungen, aktueller Stand und Notwendigkeiten**

### **2.1 Die Metropolregion München: Ausgangsposition und neue Herausforderungen**

#### **2.1.1 München als eine der führenden Metropolregionen in Deutschland**

Die Region München gilt aufgrund ihrer spezifischen Standortqualitäten als eine der wettbewerbsfähigsten Metropolregionen Europas. Aufgrund ihrer Entwicklungsgeschichte, die mit einer späten Phase der Industrialisierung verbunden ist, ist die Region München nicht mit alten krisenhaften Industriebranchen „belastet“. In traditionellen Branchen wie Fahrzeug- und Maschinenbau und Elektrotechnik ist die Wirtschaftsstruktur Münchens von wettbewerbsstarken global agierenden Großunternehmen geprägt.

Darüber hinaus findet sich in der Region eine gute Mischung aus kleinen, mittleren und großen Unternehmen sowohl aus dem produzierenden Gewerbe als auch aus Dienstleistungsbereichen und potenziellen Wachstumsbranchen wie IuK-Technologien, Medien, Luft- und Raumfahrt, Biotechnologie, mit denen große Zukunftschancen verbunden werden. Die Region verfügt über eine hochwertige Ausstattung mit moderner und leistungsfähiger Verkehrsinfrastruktur wie Flughafen, ICE-Knotenpunkt und Autobahnnetz. Unter den deutschen Metropolregionen nimmt München gemeinsam mit Frankfurt den Spitzenplatz hinsichtlich der Hub-Funktion als Verbindungsglied zu globalen Verflechtungsbeziehungen ein und ist diesbezüglich von einem wachsenden Bedeutungsgewinn gekennzeichnet (vgl. Kujath, Dybe, Fichter 2002). Neben einem hervorragenden Besatz mit öffentlichen und privaten Forschungseinrichtungen und Universitäten als wichtigen Teilfunktionen der Wissensökonomie ist die Region München von einer hohen Freizeit- und Erholungsqualität gekennzeichnet. Die Ausstattung mit renommierten Kultureinrichtungen und international beachteten Veranstaltungsstätten ist hervorragend.

Der Landeshauptstadt wird wegen der großen Anzahl internationaler Konzernzentralen und nicht zuletzt wegen der Anziehungskraft als Destination im Städtetourismus mit Festivals wie dem Oktoberfest eine hohe Internationalität zugeschrieben. Die von Richard Florida als für die kreativen Industrien bedeutend bezeichnete positive Kombination aus Technologien, Talenten und Toleranz scheint sich beispielhaft in der Metropolregion München zu entfalten. In Rankings schneidet die Region hinsichtlich der Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit daher regelmäßig als einer der attraktivsten Wirtschafts- und Lebensräume Europas ab (vgl. u.a. Prognos 2004; IHK für München und Oberbayern 2003).

#### **2.1.2 Die Sicherung der hervorragenden Wettbewerbsposition als ständige Herausforderung**

Die ausgesprochen starke Wettbewerbsposition und die positiven Prognosen (vgl. Prognos 2006) dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Aufgabe, die hervorragende Position zu halten und dauerhaft auszubauen, eine große Herausforderung für die regionale Entwicklungspolitik in der Metropolregion ist.

Die Globalisierung der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen, die Liberalisierung der Märkte und die daraus folgenden verschärften Konkurrenzverhältnisse sind dabei ein wesentlicher Faktor. Der verschärfte Wettbewerb macht wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen und ihren Standorträumen grundsätzlich immer schwieriger planbar und

weniger vorhersehbar. Bei verkürzten Innovations- und Produktzyklen und einer wachsenden Konkurrenz können Branchen, die heute noch als Zukunftsfelder gelten, sehr schnell zu hart umkämpften Bereichen werden und die mit ihnen verbundenen Hoffnungen enttäuschen. Dies macht die Wettbewerbsposition von Regionen zu prekären Verhältnissen, die es durch aktives und vorsorgendes Handeln zu sichern gilt.

Die Insolvenzen und Krisenerscheinungen der letzten Jahre bei Großunternehmen in Schlüsselbereichen des Dienstleistungssektors wie Banken, Versicherungswesen, Medien und Informationstechnologien oder des produzierenden Sektors (Luft- und Raumfahrt) weisen drauf hin, dass auch die Wirtschaft in der Region München nicht unverwundbar ist. Die überdurchschnittlich hohe Exportquote der regionalen Wirtschaft ist ein Indikator für die intensive Einbindung in globale Märkte. Dadurch konnte die Region München in der Vergangenheit zu einem großen Maß von der Globalisierung profitieren, ist aber gleichzeitig einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt.

Für die Region München wird es daher zur zentralen Herausforderung, die komplexen Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Wissensökonomie zu organisieren. Dies bedeutet, dass sie auf den Feldern der Innovation, Kreativität und der Technologieentwicklung verstärkt um ihre Führungspositionen wird kämpfen müssen. Damit gerät die Politik in der Region unter Druck, möglichst optimale Bedingungen für die Herausbildung und Stabilisierung eines Kreativität fördernden und innovationsfreundlichen Umfeldes bereitzustellen.

Das zunehmend schwierige konjunkturelle Umfeld wirkt sich jedoch direkt auf die kommunalen Finanzen aus, da die Gewerbesteuererinnahmen zunehmend stark fluktuieren. Das macht eine kontinuierliche und verlässliche Investitionspolitik der öffentlichen Hand immer schwerer herstellbar.

Neben der Wahrung der Position im globalen Wettbewerb gilt es, folgende in unterschiedlichen Analysen konstatierte regionale Defizite und Koordinationsbedarfe anzugehen:

- Die im Rahmen des Wettbewerbsbeitrags zu „Zukunft Stadt 2030“ erstellte Stärken- und Schwächen-Analyse für die Region München verweist einerseits auf eine mangelnde Vernetzung innerhalb und zwischen den Clustern und andererseits wird ein nicht ausreichend entwickelter Wissenstransfer zwischen Hochschulen bzw. der Forschung und Wirtschaft attestiert. Ein aktives Clustermanagement ist daher eine der zentralen Aufgaben, um die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion zu stärken.
- Im Bereich der Wohn- und Lebensqualität in der Region sind die zunehmende Zersiedlung und eine disperse Umweltbelastung (Lärm, Abgase aus Straßenverkehr) zu einer wachsenden Beeinträchtigung geworden.
- Der Schutz der Freiräume und Grünzüge ist eine zentrale Herausforderung, nicht zuletzt um die Attraktivität der weichen Standortfaktoren und wohnortnahe Erholungsmöglichkeiten zu sichern. Die freie unzerschnittene Landschaft muss in einer dynamisch wachsenden Region eine besondere Wertigkeit bei den handelnden Akteuren gewinnen, z. B. über Regional- und Landschaftsparks, sowie durch „Marketing“ für das Siedlungs- und Freiraumkonzept des Regionalplans.
- Die zunehmenden Berufs-, Wirtschafts- und Freizeitverkehre, die aufgrund der zunehmend dispersen Siedlungsstrukturen erzeugt werden, sind zu einer Belastung geworden. Die Verkehrssysteme sind streckenweise überlastet, wodurch sich Erreichbarkeiten verschlechtern. Handlungsbedarf besteht auch im Ausbau und in der

Komplettierung der Verkehrsinfrastruktur und der Angebote sowohl im öffentlichen als auch im Individualverkehr sowie im Bereich Logistik und Wirtschaftsverkehr.

- Die hohen Grundstückspreise und Mietkosten in der Region spiegeln die hohen Wertschöpfungs- und Renditechancen wieder, die die Region bietet. Die Industrie- und Handelskammer als Anhängerin einer expansiven Flächenpolitik fordert seit Langem eine Kooperation der Kommunen bei der Ausweisung und Vermarktung von Gewerbe- und Industriegebieten ein (vgl. Obermeier, Lindemann 2002). In einer Untersuchung zur kommunalen Zusammenarbeit kommen sie jedoch zu dem Ergebnis, dass diese ein „Mauerblümchendasein“ fristet. „Gerade dort, wo Kooperation aufgrund der Probleme (Flächenmangel, Bodenpreise usw.) am dringlichsten wäre, also in den Verdichtungsräumen, wird sie am wenigsten praktiziert“ (Obermeier, Lindemann 2002, S. 1). Auch im Bereich des Wohnungsbaus ist eine koordinierte Vorgehensweise in der Region erforderlich, um vorhandene Angebotslücken zu schließen.
- Zu den nachteiligen Agglomerationsfolgen zählen zudem die insgesamt hohen Lebenshaltungskosten in der Region. Zwar ist auch die Kaufkraft pro Kopf überdurchschnittlich, die Bezieher niedrigerer Gehälter, z. B. bei Beamten, im öffentlichen Dienst (mittlere und niedrigere Dienststufen) oder bei einfacheren personenbezogenen Dienstleistungen, kommt man in der Region jedoch an die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit. Um niedrigere Mieten zu finden, ziehen diese Gruppen häufig ins weitere Umland und nehmen größere Pendeldistanzen in Kauf.
- Insbesondere aus der Sicht der Landeshauptstadt wird immer wieder ein regionaler Ausgleich der ungleich verteilten Lasten zwischen Stadt und Umland gefordert. Lösungsansätze wie regionale Ausgleichsfonds oder Verfügungsmittel für regionale Projekte sind immer wieder in der Diskussion, ohne bisher auch nur in die Nähe der Realisierung zu geraten.
- Erheblicher Koordinationsbedarf wird ebenfalls bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und bei der Sicherung der zentralörtlichen Versorgungsstrukturen und der Nahversorgung in der Region gesehen. Dazu wurde ein regionales Einzelhandelsgutachten erstellt, das die Basis für die Fortschreibung des Regionalplans darstellen soll. Dennoch ist die Bewusstseinsbildende öffentliche Diskussion darüber gering ausgeprägt und die Wirkung des Gutachtens wird vielfach aufgrund absehbarer Vollzugsdefizite skeptisch beurteilt.
- Zudem ist die Außendarstellung und das Marketing der Gesamtregion unterentwickelt und mangelhaft koordiniert sowie auf verschiedene Akteure verteilt (z. B. Staatsregierung, Landeshauptstadt München, MAI e.V./GMA, Kammern). Die personelle und politische Repräsentanz der (Metropol-)Region ist im Vergleich zu anderen wenig ausgeprägt.
- Die anhaltende Finanzknappheit hat mittlerweile auch Kommunen in der Region erfasst. Es ist davon auszugehen, dass auch sie unter einen erheblichen Sparzwang und Rationalisierungsdruck geraten. Dadurch könnten Impulse und Bedarfe für Kooperationen entstehen, die jedoch verstärkt „moderiert“ werden müssten.

Die vielfältigen Handlungsstrukturen in der Region können sich dabei als Hemmschuh herausstellen (vgl. Kagermeier, Miosga, Schussmann 2001). Der zunehmenden Verlagerung und Neuansiedlung auch von höherwertigen Funktionen der Wissensökonomie in die Region führt zu einem dispers strukturierten, über Gemeindegrenzen hinweg intensiv vernetzten und interdependenten patchworkartigen Standortssystem, dem individualistische kommunalpolitische Entscheidungsstrukturen gegenüberstehen.

Durch die Strukturveränderung hin zum regionalen Standortnetz mit bedeutenden Gewerbeansiedlungen, die über das Umland verstreut sind, verliert die Landeshauptstadt München schrittweise wirtschaftspolitische Gestaltungsmöglichkeiten. In einer Vielzahl von Kommunen kommen isolierte Entwicklungsstrategien zum Tragen. Die Summe aus von lokalen Egoismen getriebenen Einzelentscheidungen ergibt mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht automatisch die Steigerung des regionalen Gesamtnutzens. Somit könnte der bestehende „lack of governance“, also eine unterentwickelte Kooperation und Koordination der individuellen Entscheidungsprozesse und das Fehlen eines regionalen Entwicklungsleitbildes, zu einem Nachteil für die zukünftige Entwicklung der Metropolregion werden. Über neue Initiativen und die Aufwertung bestehender Formen müssen für die Kommunen verstärkt Anreize zur Kooperation geschaffen werden, um dieses Defizit auszugleichen.

Es gilt, eine selbst organisierte Bündelung der Kräfte auf regionaler Ebene zur Optimierung der regionalen Standortentwicklung zu initiieren, die losgelöst ist von zufälligen Konstellationen und die umfassend die Entwicklungsperspektiven der Region sichert.

Insbesondere vor dem Hintergrund eines anhaltenden Rückzugs des Staates und der schwindenden finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand scheint mehr denn je die selbst organisierte Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren in der Region und die Bündelung von Kräften aus der Region die erforderliche Antwort. Dabei stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der Analysen der Bundesraumordnung zu Verflechtungsbeziehungen und Erreichbarkeiten der deutschen Metropolregionen die Frage nach der geeigneten Maßstabebene der regionalen Zusammenarbeit. Der bisherige regionale Umgriff der Region München, verstanden als staatliche Planungsregion 14, ist dabei zu groß und zu klein zugleich (vgl. Reiß-Schmidt 2003; Pütz 2004). Die Verteilung von Metropolfunktionen, die Verflechtungsbeziehungen und die funktionale Strahlkraft der metropolregionalen Einrichtungen reichen jedoch weit über die Grenzen der Planungsregion 14 hinaus, sodass zu bestimmten Themen eine Kooperation und Koordination in einem größeren räumlichen Zusammenhang erforderlich ist.

Um die Akteure in eine zukünftige regionale Kooperationsform (Regional Governance) einzubinden, bedarf es der schrittweisen Abstimmung mit bestehenden Kooperationsformen der Metropolregion bzw. die gezielte Integration dieser in das neue Regional-Governance-System, das in den folgenden Kapiteln in seinen Grundzügen dargestellt werden soll. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, auf die bestehenden Kooperationsformen im Folgenden kurz einzugehen. In der Region hat eine regionale Zusammenarbeit in zahlreichen Institutionen eine lange Tradition. Im Folgenden soll daher versucht werden, diese überblicksartig darzustellen und vor dem Hintergrund der veränderten Herausforderungen einer zunehmenden Metropolisierung der Raumstrukturen zu analysieren.

## **2.2 Die unterschiedlichen Facetten der regionalen Zusammenarbeit in der Metropolregion München**

### **2.2.1 Interkommunale Zusammenarbeit im Verdichtungsraum München im Überblick**

Gemeindegrenzen überschreitende Zusammenarbeit hat in der Region München Tradition. Anders als beispielsweise im Großraum Köln gab es in der jüngeren Geschichte Münchens keine großflächigeren Eingemeindungen und die Größe der Landeshauptstadt ist über lange Zeit nahezu unverändert geblieben. Gebietsvergrößerungen gab es seit

den 1930er-Jahren nicht mehr, mit der Folge, dass München durch ein sehr eng begrenztes Territorium gekennzeichnet ist. Die Größe der Fläche Münchens ist heute mit 310,6 qkm etwa der westfälischen Stadt Münster (300.000 Einwohner) vergleichbar (302 qkm) (vgl. Lang, Wiegandt 2003, S. 43).

Aus diesem Grund hat die stadtgrenzenübergreifende Zusammenarbeit mit den Kommunen im Umland eine besondere Bedeutung und es ist in der Region München bereits in der frühen Wiederaufbauphase, wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg, zu ersten freiwilligen Kooperationsansätzen zwischen Stadt und Umlandgemeinden gekommen mit dem Ziel, die Entwicklung überörtlich zu koordinieren. Seitdem sind eine Reihe von Kooperationsformen zu unterschiedlichen Zwecken und in unterschiedlichen räumlichen Zuschnitten hinzugekommen (vgl. Miosga 2003, S. 72).

Die facettenreichen Formen der Zusammenarbeit lassen sich hinsichtlich ihrer thematischen Ausrichtung und ihrer Organisationsform differenzieren. Regionale Kooperation findet in der Region München in streng formalisierten, gesetzlich geregelten Verbänden ebenso statt wie in freiwilligen und flexiblen Arbeitszusammenhängen. Je nach Gegenstand der Kooperation lassen sich sektorale, also thematisch fokussierte („single issue“) und trans-sektorale themenübergreifende („multi issue“) Ansätze unterscheiden. Darüber hinaus gibt es in der Region München immer wieder zeitlich befristete bzw. auf einzelne Projekte bezogene Formen der Kooperation, wie Abbildung 4 zeigt.

Abb 4: Regionale Kooperationsformen in der Region München – thematische Fokussierung und organisatorische Ausgestaltung

Formelle Institutionen				
Themenbezug	Name	Rechtsform	Hauptaufgabe / Zweckbestimmung	Mitglieder und räumlicher Zuschnitt
Multi issue; transsektorale Mehrzweck- kooperation	Regionaler Planungsverband	gesetzlicher Pflichtverband nach ROG und BayLPfG	Regionalplanung	Kommunen und Landkreise (Planungsregion 14)
	Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum	Kommunaler Zweckverband nach KommZG; freiwillige Mitgliedschaft	Planungsdienstleistungen, Gutachten, Beratung, Bauleitplanung	Kommunen und Landkreise geht teilweise über Planungsregion 14 hinaus, nicht flächendeckend
	Greater Munich Area (früher: MAI Wirtschaftsraum Südbayern)	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	Regionalmarketing Plattform für Kommunikation und Erfahrungsaustausch	Mitglieder aus Wirtschaft, Verbänden, Körperschaften aus mehreren Planungsregionen
Single issue Kooperationen	Erholungsflächenverein: Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	Pflege und Erschließung von Naherholungsflächen und Badeseen, Anlage und Unterhalt von Radwegen	Landeshauptstadt München, Bezirk Oberbayern, die Landkreise Bad Tölz-Wolfratshausen, Dachau, Freising, Fürstenfeldbruck, München und Starnberg sowie weitere 58 Städte und Gemeinden
	MVV	GmbH	ÖPNV, Verkehrsplanung	Landkreise, kreisfreie Städte (Planungsregion 14 ohne Landsberg am Lech und mit dem nördlichen Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen)
	Dachauer Moos	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	hoch gefährdete Restbestände der ehemals typischen Landschaft sichern und stabilisieren, Erschließung für Erholungsfunktion	Landeshauptstadt München, Landkreis München, Stadt Dachau, Stadt Oberschleißheim, Stadt Unterschleißheim, Haimhausen, Karlsfeld

## ■ Regionale Kooperation in der Metropolregion München

	Isartalverein	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	Kauf von Grundstücken und Pflege der landschaftlichen Schönheit des Isartals	Privatpersonen und Kommunen aus dem Isartal zwischen Österreich und München
	Heideflächenverein	e.V., freiwillige Mitgliedschaft	Erhalt und Entwicklung der Heidelandschaft zwischen Mallertshofer Holz und Isar	Landeshauptstadt München, Gemeinden Eching, Garching, Neufahrn, Stadt Oberschleißheim, Stadt Unterschleißheim, Landkreise Freising und München, Bezirk Oberbayern

Informelle Kooperationsformen				
Themenbezug	Name	Träger / Koordination	Thema	Beteiligte / räumlicher Umgriff
Single issue	Inzell Initiative	Initiative von BMW und Landeshauptstadt München	Verkehrsmanagement	zahlreiche Kommunen, Institutionen und betroffene Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft
	Arbeitskreis Erholungslandschaft zwischen Würm und Isar	Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum	Sicherung und Entwicklung der Erholungslandschaft	anliegende Kommunen
Multi issue	Nordallianz – Metropolregion München Nord	acht Kommunen am Nordrand Münchens	Positivplanung, Regionalmarketing und Standortwerbung, Interessensvertretung	acht Gemeinden im Entwicklungskorridor zum Flughafen
	AKREM (Arbeitskreis Regionalentwicklung München)	Regionaler Planungsverband, Landeshauptstadt München	Regionalentwicklung: Zukunftschancen und -risiken der Region München diskutieren und abschätzen	Landratsämter der Region 14, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, IHK, Handwerkskammer, Regionaler Planungsverband, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum, Regionsbeauftragter der Regierung von Oberbayern, Bayerischer Gemeindetag, einige Bürgermeister, ifo-Institut, Personen aus der Wissenschaft
	Ost-Bündnis	Kommunen	Interessenvertretung, Nutzung der Impulse der Flughafenentwicklung, Gewinnung eines eigenen Profils	Lose Arbeitsgemeinschaft aus Kommunen der Landkreise Ebersberg, Erding und Mühldorf

Konzeptionelle bzw. projektbezogene und zeitlich beschränkte Initiativen				
Themenbezug	Name	Träger / Koordinator	Thema	Beteiligte / räumlicher Umgriff
sektoral	ENORM	Wettbewerb des BBR; Koordination des Beitrags der Region München beim Regionalen Planungsverband	Nachhaltige Raumentwicklung, Koordination von Aktivitäten und Umsetzung von einzelnen Projekten	Landeshauptstadt München sowie einzelne Kommunen, Landkreis Fürstentumbruck und Organisationen aus der Region 14
	BUGA 2005 in der Region	Buga GmbH, zahlreiche Kommunen aus dem Umland	Koordination einzelner Projekte im Rahmen der Bundesgartenschau; Fahrradweg, Landschaftsgestaltung	Koordination durch Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum
	MobiNet	Bundeswettbewerb des BMBF; Federführung Kreisverwaltungsreferat	Verkehrsmanagement und Mobilität in Ballungsräumen	verschiedene städtische Referate, Wissenschaft, Verkehrsträger
	BioRegio	Bundeswettbewerb des BMBF	Biotechnologieregionen	

sektorübergreifend	München 2030	Bundeswettbewerb „Zukunft Stadt 2030“ des BMBF; Difu	Langfristige strategische Stadt- und Regionalentwicklung und Leitbildentwicklung	Landeshauptstadt München, IMU-Institut, Institut für Städtebau und Wohnungswesen, Technische Universität München, Regionaler Planungsverband, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum, einzelne Kommunen
	Teilraumgutachten Münchener Süden	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Gutachtergruppe	Teilräumliches Konzept, Schwerpunkt Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung	Kommunen aus dem Isar- und Würmtal südlich von München
	Flughafen-Dialog	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, ifo-Institut, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum, Flughafengesellschaft München	Entwicklungsimpulse der Flughafenentwicklung, Steuerung der Siedlungsentwicklung	Kommunen aus dem Flughafenumland
	Nachbarschaftsbeirat	Flughafengesellschaft München	Entwicklung und Ausbau des Flughafens	Flughafengesellschaft München, angrenzende Kommunen, Landräte und weitere bedeutende Akteure
	Teilraumgutachten Osten	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Gutachtergruppe	Teilräumliches Konzept, Schwerpunkt Siedlungsentwicklung und Wirtschaft	Kommunen aus den Landkreisen Ebersberg, Erding, Freising und Landshut

Darüber hinaus gibt es zahlreiche interkommunale Zusammenschlüsse in den Bereichen Kultur und Bildung, u. a. in Form von Zweckverbänden.

### 2.2.2 Formelle Formen der interkommunalen Zusammenarbeit in der Region München

Bereits in den Jahren des Wiederaufbaus und des beginnenden Wirtschaftswunders war die Koordination der Entwicklung zwischen Stadt und Umland aufgrund der spezifischen territorialen Situation ein wichtiges Thema. Im Jahr 1950 wurde der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PVÄW) als freiwilliger Zusammenschluss von 38 Städten und Gemeinden, der Landeshauptstadt München und vier Landkreisen gegründet, mit dem Ziel, die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in der Region zu koordinieren. Heute sind neben der Landeshauptstadt München 142 Städte und Gemeinden sowie acht Landkreise Mitglied im PVÄW.

Als kommunaler Zweckverband verfolgte er von Anfang an nicht nur das Ziel, die einzelnen Gemeinden in Fragen ihrer Entwicklung zu beraten und in ihrem Auftrag Planungsaufgaben (Erstellen von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen, Planungsgutachten und -studien) zu übernehmen. Auch sollte der Verband eine Plattform bieten, einen Ausgleich zwischen den örtlichen und überörtlichen Interessen herzustellen sowie überörtliche und regionale Planungen abzustimmen. Zudem ist der PVÄW in den letzten Jahren verstärkt als Projektträger bzw. Projektpartner aufgetreten: bei Wettbewerben wie eNORM, MORO und Region München 2030 oder bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bundgartenschau 2005.

Seit 1972 werden die Aufgaben der regionalen Planung durch den im Landesplanungsgesetz vorgeschriebenen Regionalen Planungsverband (RPV) für die Region 14 wahrgenommen. Insbesondere die stürmischen Suburbanisierungswellen der 1960er-



und 1970er-Jahre machten ein Konzept zur Kanalisierung der Siedlungsentwicklung und zum Schutz von Freiräumen dringend erforderlich. Dies wurde zu den Kernaufgaben der neu etablierten Landes- und Regionalplanung. Der RPV, dem die Stadt München, alle 183 kreisangehörigen Kommunen und alle acht Landkreise der Region gesetzlich zugeordnet wurden, beschließt in seiner Vollversammlung den Regionalplan für die Region München. Dort sind die Bürgermeister aller Kommunen, der Münchener Oberbürgermeister und die Landräte vertreten. Im Vergleich zu den anderen Planungsregionen weist München jedoch eine Besonderheit auf.

Der Geschäftsführer des Regionalen Planungsverbands ist gleichzeitig Verbandsdirektor des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum. Somit kann er einerseits das Know-how, die Ressourcen und die Planungskompetenz des kommunalen Zweckverbandes für die Arbeit in der Regionalplanung nutzen. Andererseits kann dadurch wenigstens zum Teil kompensiert werden, dass die Regionalplanung in Bayern hinsichtlich der Verfügbarkeit über Ressourcen eher schwach ausgestattet ist.

Neben den „großen“ Planungsverbänden gibt es in der Region zahlreiche auf spezifische Einzelthemen bezogene Zusammenschlüsse, die sich einer begrenzten und konkreten Aufgabe widmen und in Form von gemeinnützigen Vereinen organisiert sind. Ihre Aufgabenstellung kann im Wesentlichen als Freiraumschutz und Landschaftspflege bezeichnet werden. Bereits 1902 hat sich der sogenannte Isartalverein gegründet, der sich im Wesentlichen aus Privatpersonen, aber auch aus Gemeindevertretern entlang des Isartals zusammensetzt. In den 1970er-Jahren ist der Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München (kurz: Erholungsflächenverein) gegründet worden, in dem sich die Landeshauptstadt München gemeinsam mit den Landkreisen und Mitgliedskommunen um Ausbau und Erhalt attraktiver Flächen zur Erholungsnutzung an Badeseen bemüht. Der Dachauer-Moos-Verein betreibt im Münchener Nordwesten die aktive Pflege von Naturlandschaften.

Zu den themenorientierten Zusammenschlüssen ist ebenfalls der MVV zu zählen, der 1972 zunächst als Zusammenschluss von der Stadt München, dem Freistaat Bayern und der Deutschen Bundesbahn gegründet wurde. Seit einigen Jahren fungiert er als Gesellschaft von acht Landkreisen, der Landeshauptstadt München und dem Freistaat Bayern als gemeinsamer Aufgabenträger des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Der MVV koordiniert den gesamten ÖPNV in der Region hinsichtlich der Tarife, des Marketings und der Fahrpläne. Außerdem betreibt er Verkehrsforschung und bietet Consulting-Leistungen an (vgl. Reiß-Schmidt 2003, S. 73 f.).

Ebenfalls die Form eines eingetragenen Vereins hat der Zusammenschluss unterschiedlicher Akteure aus Südbayern zu MAI – Wirtschaftsraum Südbayern e.V., der aus dem zunächst informellen Städtetz MAI – München, Augsburg, Ingolstadt hervorgegangen ist. Schwerpunktaktivität von MAI e.V. ist das Regionalmarketing für den gesamten südbayerischen Raum. Dieser umfasst die Planungsregionen München, Ingolstadt, Südostoberbayern, Landshut und Augsburg. Der Verein zählt derzeit über 100 Mitglieder, die sich in einer öffentlich-privaten Partnerschaft zusammengeschlossen haben und je zur Hälfte aus Unternehmen und Gebietskörperschaften bzw. Institutionen zusammensetzen. MAI e.V. versteht sich selbst als Regionalmarketingorganisation mit der Aufgabe, einerseits die Region „nach Außen“ im internationalen Wettbewerb der Standorte zu positionieren und andererseits „nach Innen“ die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu erhöhen und die Region als Handlungsebene besser im Bewusstsein der Akteure zu verankern.

Er bietet seinen Mitgliedern die Möglichkeit, ihre Stärken und die des gesamten Raums nach außen zu kommunizieren durch gemeinsame Messeauftritte, Broschüren, Internetpräsentation. Für das Marketing nach innen stellt der Verein eine Plattform des Erfahrungsaustauschs für seine Mitglieder in verschiedenen Fachforen dar, die sich mit den Themen Verkehr, gesetzliche Grundlagen des Städtebaus, Marketing, Informations- und Kommunikationstechnologie beschäftigen (vgl. Steinberg 2003; www.wirtschaftsraum-suedbayern.com). Um die Wirksamkeit in der Außendarstellung zu erhöhen und auch einen international leichter verständlichen und transportierbaren Namen zu haben, hat sich der Verein erst kürzlich umbenannt in „GMA – Greater Munich Area“. Damit wird ein bisher noch unbestimmter Regionsbegriff aufgegriffen und „besetzt“, um die Vermarktbarkeit großer Teile des Freistaats als Wirtschaftsstandort zu erleichtern. Mit seiner offenen Vereinsform, seinem Schwerpunkt auf Marketingaktivitäten und seinem Umgriff, der über die Planungsregionen hinausgeht, ist GMA ein interessanter Ansatzpunkt für eine Aufwertung der Kooperation in der Metropolregion München.

### 2.2.3 Informelle Kooperationsformen in der Region München

Neben den formalisierten Formen der Zusammenarbeit in der Region München gibt es eine Reihe informeller Kooperationsformen, die die Regional Governance kennzeichnen (vgl. dazu auch Pütz 2004; Reiß-Schmidt 2003; Landeshauptstadt München 2003). Diese haben zu einem Teil gesamtregionale Themen im Fokus, zu einem anderen Teil beziehen sie sich nur auf teilträumliche Ausschnitte der Region:

#### ***AKREM***

Der Arbeitskreis Regionalentwicklung München (AKREM) wurde 1993 auf Initiative der Landeshauptstadt München (Planungsreferat und Referat für Arbeit und Wirtschaft) wegen des Bedarfs an differenzierten Prognosen für die Region hinsichtlich Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung und der Diskussion der Ergebnisse gegründet (vgl. Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München 2003, S. 21 f.). Vertreten sind neben der Landeshauptstadt München die Landratsämter der Region München, das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, die IHK und Handwerkskammer, der Regionale Planungsverband München, der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München, die Regionalplanungsstelle bei der Regierung von Oberbayern, der Bayerische Gemeindetag, einige Bürgermeister und Vertreter der Wissenschaft. In den unregelmäßig stattfindenden Sitzungen werden aktuelle Themen für die Region München bearbeitet und diskutiert. Der AKREM tagt nur in unregelmäßigem Rhythmus und es ist schwierig, einen kontinuierlichen Arbeits- und Diskussionsprozess aufzubauen. Die Koordinationswirkung dieses sporadischen und sehr informellen Diskussions- und Informationszirkels ist eher als gering einzuschätzen, wengleich ein regelmäßiger Austausch der Entscheidungsträger ein interessanter Ansatz für eine metropolregionale Kooperation wäre. Allerdings wurde der AKREM in den letzten Jahren nicht mehr einberufen.

#### ***Inzell-Kreis***

Ebenfalls eine freiwillige und informelle Kooperationsform ohne eigene Entscheidungsbefugnisse ist der „Inzell-Kreis“ oder die „Inzell-Initiative“. Dort finden sich in regelmäßigen Abständen Organisationen, Behörden und Unternehmen aus dem Handlungsfeld Verkehr zusammen und diskutieren aktuelle Fragestellungen. Initiiert wurde der Arbeitskreis von BMW in Kooperation mit der Landeshauptstadt München. Aus den Sitzungen des Inzell-Kreises sind immer wieder konkrete Projektideen, Kooperationen

und Anregungen hervorgegangen, die beispielsweise zu gemeinschaftlichen Forschungsprogrammen im Bereich Verkehrsplanung und Verkehrstechnik geführt haben. Als themenbezogene Initiative mit Initialwirkung für weiterführende Projekte hat der Inzell-Kreis im Bereich der regionalen Verkehrspolitik durchaus eine beachtliche Wirkung entfaltet.

### ***Nordallianz***

Die Nordallianz als Zusammenschluss von mittlerweile acht Kommunen im Münchener Norden hat eine interessante Wandlung vollzogen. Gegründet wurde sie in der Folge einer langjährigen Diskussion um die Abwehr von Negativeinrichtungen im Münchener Norden mit dem Ziel der „Positivplanung“ im Sinne einer Steigerung der Attraktivität der Nordgemeinden. Angestoßen durch ein Teilraumgutachten hat sich die Nordallianz mittlerweile zu einer aktiven Regionalmarketinginitiative entwickelt, die auf Messen, durch eigene imagefördernde Publikationen (z. B. eine Fahrradkarte) und durch einen Internetauftritt intensiv Werbung für den kommunalen Zusammenschluss als Wirtschaftsstandort und Lebensraum macht. Unter dieser veränderten Zweckbestimmung – weg vom Verhinderungsbündnis im Abwehrkampf, hin zu Imagewerbung und Standortmarketing – hat sich die Nordallianz im Jahr 2005 um die Flughafengemeinde Hallbergmoos vergrößert und führt nun als einziger regionaler Zusammenschluss den Begriff der „Metropolregion“ im Titel (vgl. [www.nordallianz.com](http://www.nordallianz.com)).

### ***Teilraumgutachten der Landesplanung als Impulsgeber zum Aufbau von Kooperationsstrukturen***

Teilraumgutachten und Raumordnerische Entwicklungskonzepte gehören zu den sogenannten weichen Instrumenten der Bayerischen Landesplanung. Mit ihnen können teileräumliche Themen und gemeindeübergreifende Problemstellungen angegangen werden, für die der räumliche Zuschnitt und die Verfahren und Strukturen der Regionalplanung nicht passend sind. Das erste Teilraumgutachten in der Region untersuchte Ende der 1980er-Jahre die planerischen und raumstrukturellen Konsequenzen, die sich aus der Ansiedlung der neuen Messe und der Entwicklung eines neuen Stadtteils auf dem Flughafengelände in Riem ergeben und ob diese raumverträglich zu gestalten seien.

Während in diesem frühen Teilraumgutachten die planerischen Folgewirkungen eines Mega-Projektes im Vordergrund standen, haben die späteren Gutachten ihren Charakter verändert. Neben einem nach wie vor dominanten gutachterlichen Analyseteil ist ein Dialog mit regionalen Akteuren getreten mit dem Ziel, die Grundlagen für ein regionales Management zur Umsetzung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen vorzubereiten. Teilraumgutachten können daher als Inkubatoren für teil-regionale Kooperationen gesehen werden. So hatte beispielsweise das Teilraumgutachten Münchener Osten das Ziel, die Chancen der Randgemeinden der Region zu untersuchen. Als Folge der dynamischen Entwicklungen auf dem ehemaligen Verkehrsflughafen in München-Riem (neue Messe und neuer Stadtteil) und entlang des Korridors zum neuen Flughafen im Erdinger Moos und in dessen Umfeld schließen sich die ländlich strukturierten Kommunen im östlichen Landkreis Ebersberg lose zusammen. Das „Ostbündnis“ will von diesen Chancen nicht abgekoppelt werden und sucht nach Wegen, daran teilzuhaben.

Auch der Dialog zwischen Flughafen und Umlandgemeinden ist durch ein Strukturgutachten verstärkt und auf eine fachlich fundierte Basis gestellt worden. Untersucht wurden neben den siedlungsstrukturellen und verkehrlichen Wirkungen auch gemeinsame Handlungsansätze. In der Folge haben sich die beteiligten Landkreise und Kom-

munen gemeinsam mit dem Flughafen entschlossen, ein handlungsorientiertes Regionalmarketingkonzept zu beauftragen und umzusetzen.

Das neue Südbündnis aus Kommunen im Würmtal und Isartal fußt ebenfalls auf einem Teilraumgutachten. Es greift die Verkehrsproblematik auf, die durch den fehlenden Lückenschluss des Autobahnringes, mangelnde Querverbindungen und wachsenden Wirtschafts- und Erholungsverkehr verursacht werden. Das Wachstum des Biotechnologie-Clusters aus Unternehmen, Universitäten und Forschungseinrichtungen wirft zudem die Notwendigkeit für die Kommunen auf, abgestimmt zu gestalten.

### **2.3 Fazit: Kennzeichen und Defizite der Regional Governance aus der metropolregionalen Perspektive**

Die regionale Zusammenarbeit in der Region München ist – wie gezeigt – von einer großen Vielfalt unterschiedlicher Initiativen gekennzeichnet, die zu verschiedenen Themen in unterschiedlichen räumlichen Abgrenzungen arbeiten. Die räumlichen Abgrenzungen überschreiten nur in wenigen Fällen die Grenzen der Planungsregion 14.

#### **2.3.1 Regionaler Planungsverband und Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum: Potenziale und Defizite der Kernorganisationen für metropolregionale Governance**

Die größte Bedeutung in der regionalen Zusammenarbeit in der Region München kann sicherlich den beiden Planungsverbänden zugewiesen werden. Die Verbände sind so etwas wie „Kernorganisationen“ für die Regional Governance in der Metropolregion (vgl. Benz, Fürst 2003, S. 14). Sie sind hinsichtlich der personellen Ausstattung (PVÄW) und der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten (RPV) leistungsfähige Organisationen.

Der RPV als gesetzlicher Pflichtverband und Träger der Regionalplanung hat die gesetzliche Aufgabe, verbindliche Entwicklungsvorgaben für die Kommunen zu machen und damit steuernd auf die regionale Entwicklung einzuwirken. Die Erfolgsbilanz des RPV wird dabei unterschiedlich beurteilt. Zum einen werden der Regionalplanung in den letzten Dekaden durchaus Erfolge insbesondere in der Steuerung der Siedlungsentwicklung, der Sicherung von Freiräumen und der Sicherung und Erschließung von Rohstoffvorkommen attestiert. Andererseits werden von Kritikern insbesondere die hohen Wachstumsraten von nicht-zentralen Orten in den Achsenzwischenräumen kritisiert, die durch die Regionalplanung offensichtlich nicht unterbunden werden konnten.

Die zahlreichen Teilraumgutachten zeigen, dass die Regionalplanung für diese sektoralen und teilräumlichen Aufgabenstellungen auf Ergänzungen ihres konventionellen Instrumentariums angewiesen ist. Die Regional- und Landesplanung versucht in die Rolle des Initiators und Moderators für interkommunale Abstimmungsprozesse zu schlüpfen, indem sie die Erstellung von Teilraumgutachten und Raumordnerischen Entwicklungskonzepten mitfinanziert. Teilregionale Leitbilder und Maßnahmenkataloge werden entwickelt, fachliche Arbeitskreise sammeln die Ideen und sorgen für die Konsensfindung und Abstimmung zwischen Kommunen untereinander und mit der Regionalplanung – allerdings mit unterschiedlichem Erfolg, denn teilweise schlafen diese Kooperationsformen auch schnell wieder ein, insbesondere wenn sich die Hoffnung auf staatliche Fördermittel für die gemeinsamen Projekte nicht erfüllt. Zudem führen die angeregten teilräumlichen Kooperationsformen dazu, die schwer zu übersehende Vielfalt regionaler Kooperationsformen noch um weitere Zusammenschlüsse zu ergänzen, die jeweils eigenen Zielsetzungen folgen.

Zudem ist die Reichweite der Steuerungswirkung der Regionalplanung aufgrund verschiedener Faktoren begrenzt:

- Der RPV ist hinsichtlich der personellen und finanziellen Ressourcen auf eine Kostenerstattung durch das für Landesplanung zuständige Ministerium angewiesen, die in den letzten Jahrzehnten unverändert geblieben ist. Die Aufstellung von Regionalplänen und deren Fortschreibungen werden durch das Fachpersonal der staatlichen Mittelbehörde (Sachgebiete für Landes- und Regionalplanung bei den Bezirksregierungen und den Regionsbeauftragten) gewährleistet. Um selbst als handelnder Akteur in der Umsetzung der Ziele aufzutreten und Maßnahmen anzustoßen und eigene Projekte auch umzusetzen, bzw. auch um eine aktive moderierende Funktion zwischen kommunalen und anderen Akteuren der Regionalentwicklung zu vermitteln, ist die Regionalplanung in Bayern personell und institutionell zu schwach ausgestattet. In Baden-Württemberg können die Regionalverbände selbst Dienstleistungsbereiche für die Mitgliedskommunen aufbauen und in Eigenregie Projekte durchführen. Durch die daraus erwachsene Kompetenzzuweisung und Handlungsfähigkeit werden die Verbände von den Mitgliedskommunen als regionaler Akteur akzeptiert.
- Regionalplanung funktioniert hauptsächlich durch das Setzen landesplanerischer Normen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Das Hauptproblem bei der gemeinsamen Zielfindung ist jedoch der Zwang zum „kleinsten gemeinsamen Nenner“, der häufig zu einer Verwässerung der Planungsziele führt. Die Entfaltung notwendiger Initiativen zur Steigerung eines regionalen Bewusstseins und zur Umsetzung oder zur „Vermarktung“ der Leitbilder und Konzepte im Sinne einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit übersteigt die Ressourcen der Verbände und ist für die Planer zudem ein neues und wenig bekanntes Tätigkeitsfeld. Im Ergebnis wirken auch sinnvolle regionale Konzeptionen als schwer verdauliches bürokratisches Regelwerk, das zudem häufig nicht widerspruchsfrei ist. Die Region und ihr Leitbild für die regionalen Akteure „sichtbar“ zu machen und sich Wahrnehmungsmustern von Problemen und Lösungswegen anzunähern, ist mit den konventionellen Mitteln der Regionalplanung kaum möglich. Hinsichtlich der Nutzung von Informations- und Kommunikationsmedien zur Information über die Regionalplanung muss der Internet-Auftritt des RPV hervorgehoben werden. Dort sind die wichtigen Informationen zur Regionalplanung verfügbar.
- Als gesetzlicher Pflichtverband zur Umsetzung der staatlichen Landesplanung wird die Regionalplanung – trotz „kommunaler Verfasstheit“ der Verbandsorgane – von den Kommunen häufig als obrigkeitstaatliche Bevormundung und Einmischung in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie empfunden. Die Gremien und Verfahren der Regionalplanung werden kaum als interkommunales Koordinierungsinstrument im Sinne einer regionalen Entwicklung genutzt. Somit ist die Leistungsfähigkeit der traditionellen Regionalplanung relativ gering, wenn es um die Bündelung der kommunalen Aktivitäten geht. Weite Teile des Regionalplans sind durch die Vorgaben der Landesplanung bestimmt, sodass zudem die Spielräume für die Kommunen und den RPV relativ gering sind.
- In einer Stimmung der Deregulierung und Liberalisierung ist die Regionalplanung zudem von zwei Seiten unter Druck geraten: zum einen ist der landespolitische Rückhalt gesunken, da die Schwerpunkte auf Verwaltungsreform und Regelungsabbau gelegt wurden und die Regionalplanung direkt von der Abschaffung bedroht wurde (vgl. Anhörung des Bayerischen Landtags). Dies schwächt zum anderen die Position gegenüber den Kommunen, die teilweise in Allianz mit meist wirtschaftli-

chen Akteuren versuchen, die Planungsprozesse in ihrem Sinne zu beeinflussen bzw. zu umgehen.

- Kontrovers ist auch die Einschätzung der Steuerungswirkung der Regionalplanung in der Vergangenheit. Verglichen mit anderen europäischen Staaten ist die Siedlungsstruktur in Deutschland und auch in der Region München vergleichsweise geordnet. Andererseits muss konstatiert werden, dass die relative Zunahme von Bevölkerung in den Kommunen der Region am höchsten ist, in denen gerade keine verstärkte Siedlungsentwicklung stattfinden sollte: in nicht-zentralen Orten und in den Zwischenräumen der S-Bahn-Achsen (vgl. Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München 2003) und damit nicht den selbst gesetzten Zielen entsprechend.
- Zudem hat die Regionalplanung in der Region München von Beginn an das Problem, dass die territoriale Abgrenzung nicht mit den funktionalen Verflechtungsbeziehungen im Wirtschaftsraum übereinstimmt. Schon zur Gründungszeit der Planungsregion führte das System, sich an Landkreisgrenzen zu orientieren, dazu, dass die Planungsregion im Süden viel zu eng geschnitten ist. Mit zunehmend ausgreifender Suburbanisierung und größeren Verflechtungsdistanzen sowie im Rahmen der neu bewerteten Metropolfunktionen und ihrer Planungsnotwendigkeiten stellt sich das Problem adäquater Planungs- und Handlungsräume nunmehr verstärkt (vgl. BBR 2005a).

Vor dem Hintergrund ihrer derzeitigen Ausgestaltung und ihrer eingeschränkten Wirkungsmacht und Handlungsmöglichkeiten ist die traditionelle Regionalplanung nicht ausreichend in der Lage, als aktiver Kern zur Koordination neuer Anstrengungen in Sachen regionale Kooperation zu wirken. Da der RPV sich selbst jedoch auch als Vertretung der Metropolregion München definiert hat, entsteht dadurch eher ein Vakuum hinsichtlich der notwendigen Initiativen für eine Regional Governance in der Metropolregion.

Der PVÄW verfügt über zahlreiche qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, arbeitet im Auftrag vieler Mitgliedskommunen, kann dadurch Informationen weitergeben, beratend für die Kommunen wirken und aufgrund seiner institutionellen Stärke auch als Träger für Projekte wirken. Zudem ist er häufig als Gutachter tätig und ist an Teilraumgutachten der Landesplanung beteiligt. Mittlerweile verfügt der PVÄW daher über ein fundiertes Wissen über die Region, ihre Teilräume und die einzelnen Gemeinden. Dieses Wissen wird unregelmäßig über Informationsbriefe an die Mitglieder weitergegeben, die zudem mit einem Datenspiegel zur kommunalen Entwicklung versorgt werden. Für die Aufwendung von Ressourcen für die Arbeit in Projekten und für solche Dienstleistungen ist jedoch die Zustimmung der Verbandsorgane erforderlich. Da auch die Kommunen in der Region München unter Finanzproblemen leiden, werden auch die Aufwendungen für die Mitgliedsbeiträge und somit die Mitgliedschaft im PVÄW zunehmend kritisch hinterfragt und es wird auf einen sparsamen Mitteleinsatz gedrungen. Dies schränkt die Spielräume des Verbands vermehrt ein.

### **2.3.2 Der aktuelle Diskurs um den Aufbau einer „Metropolregionalen Governance“**

Die Debatte in der Region München über neue Initiativen und Institutionen der regionalen Kooperation und den Aufbau einer „Metropolregionalen Governance“ verläuft derzeit eher verhalten. Während in anderen deutschen Großstadtreionen die diversen Zyklen der Diskussion um regionale Kooperation zu teilweise tief greifenden Reformen der Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit geführt haben (so z. B. in Stuttgart

und Hannover, aber auch in Hamburg, Frankfurt und im Ruhrgebiet, vgl. u. a. Aigner, Miosga 1994), ist die Region München durch eine auf den ersten Blick erstaunliche „institutionelle Beharrlichkeit“ gekennzeichnet. Eine umfassende institutionelle Reform der regionalen Zusammenarbeit wird jedoch immer wieder angesprochen und die mit Regionalparlamenten versehenen Beispiele aus Stuttgart oder Hannover werden angeführt (vgl. Reiß-Schmidt 2003; Landeshauptstadt München 2003).

Die relativ verhaltene Diskussion um eine vertiefte und neu zu institutionalisierende Kooperation in der Region München wird mit dem anhaltenden Erfolg in der Regionalentwicklung und der hohen aktuellen Wettbewerbsfähigkeit der Region begründet.

Dennoch sind seit den 1990er-Jahren auch immer wieder neue Impulse zu verzeichnen, die auf den zunehmenden Wettbewerb der Regionen und den dadurch entstehenden Druck zur Optimierung der regionalen Standortqualitäten verweisen. Das Städtetz MAI, aus dem der heutige Verein Greater Munich Area (GMA) hervorgegangen ist, ist ein Beispiel für eine solche Initiative nach der Diskussionswelle, die sich mit der bevorstehenden Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der aufkommenden Debatte um den Wettbewerb der Regionen ergeben hat. Als Regionalmarketingorganisation stößt GMA einerseits in eine bestehende Lücke in der Metropolregion München und greift das Defizit in der Außendarstellung durch Einnahme einer großräumigen Perspektive auf.

Dennoch weist GMA als Verein in seiner aktuellen Struktur auch erhebliche Schwächen auf. Mit ca. 100 Mitgliedern aus den Bereichen Gebietskörperschaften, Institutionen und Unternehmen ist die Mitgliederstruktur insbesondere bei den kommunalen Gebietskörperschaften sehr lückenhaft und zudem durch Fluktuation gekennzeichnet. Die personelle und finanzielle Ausstattung von GMA ist folglich nicht sehr leistungsfähig und wird zu einem Teil als freiwillige Leistung von der Landeshauptstadt München getragen. Eine Legitimation für die politische Repräsentanz der Region ist nicht vorhanden. Der Verein kann daher auch nicht als Repräsentant der Region auftreten und diese verbindlich nach außen vertreten.

Folglich hat sich der Verein bisher darauf konzentriert, für seine Mitglieder durch gemeinsame Messeauftritte eine Marketingorganisation zu bieten sowie auf Veranstaltungen einen Erfahrungsaustausch zu organisieren und die Kooperation in freiwilligen Projekten und Fachforen anzuregen. Der ursprüngliche Ansatz, insbesondere auch zwischen den Oberzentren der Region zu einer Koordination von Aktivitäten beizutragen, konnte nicht erreicht werden. Der Verein wird dazu von den politischen Spitzenvertretern der Städte und Verbände zu wenig als regionale Kooperationsplattform genutzt.

So hat sich GMA als ein Akteur unter zahlreichen anderen auf der regionalen Bühne etabliert, ohne allerdings weder zu entscheidenden Impulsen für ein kraftvolles Regionalmarketing der gesamten Metropolregion noch als Motor für ein effektives Regional Governance als Sprecher des Gesamttraumes beitragen zu können.

Dass in der Metropolregion München allerdings ein hoher Bedarf für regionale Kooperation vorhanden ist, ergeben verschiedene Gutachten und Einzelinitiativen wie insbesondere auch die Inzell-Initiative. Diese weisen auf einen verstärkten Koordinationsbedarf in der Region zu sektoralen Themen (Verkehr) oder übergreifenden Aspekten der Regionalentwicklung hin und zeigen einen Handlungsbedarf auf, der von der traditionellen Regionalplanung nicht gedeckt wird. Dabei kommt in beiden Fällen die Initiative aus der Landeshauptstadt München. Über die informellen Arbeitskreise wird versucht, jenseits der Gremien des RPV in einen Dialog mit wichtigen Akteuren aus der Region einzutreten, um eine Annäherung der Problemwahrnehmung und der möglichen Lö-

sungsmuster zu wichtigen Fragen der Regionalentwicklung und Verkehrsplanung zu erreichen.

Auch wenn in der Region München die Diskussion um die geeignete Form der regionalen Zusammenarbeit immer wieder aufkeimt, so schlagen sich auch andere neue Ansätze vor allem in Initiativen nieder, die auf konkrete Projekte bezogen und zeitlich befristet sind bzw. Teilräume betreffen. Häufig werden dabei singuläre Ereignisse wie Wettbewerbe oder Festivals genutzt, um der regionalen Kooperation neue Impulse zu geben. Als Beispiele dafür sind der Beitrag zu Bundeswettbewerben wie „eNORM“, „MORO“, „Zukunft Stadt 2030“ oder die BUGA 2005 zu sehen. Im Rahmen dieser Anlässe werden einerseits einzelne materielle Projekte realisiert (z. B. Fahrradwege, Landschaftsparks), andererseits werden Kontakte und Partnerschaften geknüpft, auf die zu anderen Gelegenheiten wieder zurück gegriffen werden kann. Der PVÄW übernimmt in solchen Projekten immer wieder eine wichtige Funktion als Koordinator oder Drehscheibe für Kontakte.

Es scheint durchaus typisch für die Region, dass die Impulse aus Projekten und Wettbewerbsbeiträgen nicht offensiv weitergetragen werden. So wurde im jüngsten Projekt „Zukunft Region München 2030“ eine fundierte Stärken-und-Schwächen-Analyse vorgelegt, die auch neue Tendenzen und Herausforderungen aufgreift und an der wichtige Akteure des PVÄW, der Landeshauptstadt München und aus Kommunen beteiligt waren. Darauf aufbauend wurde auch ein Vorschlag für ein regionales Entwicklungsleitbild erarbeitet, das die Notwendigkeit zur partnerschaftlichen regionalen Zusammenarbeit zum Wohle der Region betont, wichtige Handlungsfelder und Ziele beschreibt (vgl. Regionaler Planungsverband München 2004). Dabei wird insbesondere auch die Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle für die unterschiedlichen Aktivitäten der Regional Governance gefordert, ohne dass dies von den Akteuren aufgegriffen wurde.

Wie nur in einigen Ausschnitten gezeigt werden konnte, ist die Region München von einer ausgesprochenen Vielfalt von Kooperationsformen und Koordinationsinitiativen geprägt. Dies wird jedoch unterschiedlich beurteilt. Einerseits wird in dieser außerordentlich vielgestaltigen „Landschaft“ der Kooperation der Ausdruck der von fast allen politisch Verantwortlichen empfundenen zunehmenden regionalen Verflechtung sowie der Einsicht in die Chancen gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung gesehen. Andererseits weist diese Vielgestaltigkeit auch auf Defizite einer übergreifenden Koordination der Regionalentwicklung und eines noch gering entwickelten umsetzungsorientierten Regionalmanagements hin (vgl. Reiß-Schmidt 2003, S. 76).

Mit Hinweis auf die gute Positionierung der Region München in verschiedenen stadtregionalen Vergleichen wird die Vielfalt und ein gewisser Wettbewerb zwischen den verschiedenen Kooperationsformen als durchaus erfolgreich bewertet. Aus dieser Perspektive heraus wird insbesondere einer übergeordneten regionalen Institution wie z. B. einem Mehrzweckverband mit Regionalparlament nach dem Vorbild des Verbands Region Stuttgart eine Absage erteilt. Eine Verbandslösung sei weder politisch durchsetzbar, da es auf Landesebene dafür keine gesetzgeberische Mehrheit gäbe, noch sei sie notwendig und wünschenswert. Anstelle einer zentralen koordinierenden Instanz soll die Regional Governance durch projektbezogene, selbst organisierte und selbst initiierte punktuelle Kooperationsformen konstituiert werden und eher einem freien Spiel der Kräfte und der Einsichten überlassen werden. Der Regionalplanung kommt in diesem Modell die Rolle zu, den landesplanerischen Rahmen für eine weitgehend sich selbst überlassene Entwicklung zu definieren.

Andererseits wird dies allerdings als insofern bedrohlich für die Region gesehen, als einiges dafür spricht, „dass eine wirksame ‚ Holdingstruktur ‘ für Planung, Regionalmar-



keting, Tourismus, Wirtschaftsförderung, Flächenmanagement für Wohnen, Gewerbe und große Infrastrukturvorhaben (Flughafen, Messe, Verkehrswege, Güterverkehrszentren, regionale Sport- und Freizeitanlagen usw.) künftig immer mehr eine Voraussetzung dafür sein wird, dass eine Region im europäischen und weltweiten Wettbewerb ihre Chancen erkennen und ihre Potenziale optimal nutzen kann“ (Reiß-Schmidt 2003, S. 76).

Für die Entwicklung von Metropolregionen und zur Steigerung bzw. zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen wird der regionalen Zusammenarbeit ein besonderes Gewicht eingeräumt (Adam, Göttsche-Stellmann, Heidbrink 2005). In einem Bericht der Stadt München zur regionalen Kooperation (Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München 2003, S. 2) heißt es daher: „Um langfristig die Position der Region München zu sichern, kommt der regionalen Außenvertretung und dem regionalen Marketing eine zunehmend wichtigere Rolle zu. Internationale Konkurrenten unserer Region sind beispielsweise die Region Boston oder Silicon Valley“.

Die Stadt München steht somit vor der Herausforderung, gegenüber anderen Metropolregionen gemeinsam mit den Umlandgemeinden und -landkreisen international präsent zu sein. Folglich muss die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen regionalen Akteuren – insbesondere den Kommunen und Landkreisen – eine neue Qualität durch eine auf gemeinsame Ziele ausgerichtete Kooperation erreichen, da keine Kommune für sich allein den anstehenden Zukunftsaufgaben gewachsen ist. In der derzeit anstehenden Neuorganisation dieser Metropolregion liegt eine Chance für die Zukunft.

Hans-Dieter Schulz

### 3 Gestaltungsspielräume der Raumplanung zur Planumsetzung

#### 3.1 Einleitung

Immer wieder taucht in der wissenschaftlichen Diskussion und in der Praxis die Frage auf, ob die Regionalplanung über ein ausreichendes Instrumentarium zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben verfügt. Zumeist wird dieses für gegeben angesehen, zumal manche Instrumente gar nicht oder allenfalls zögerlich eingesetzt werden (was z. B. auch in diesem Kapitel deutlich gemacht wird).

Nun zeichnet sich seit den 1990er-Jahren ein grundsätzlicher Wandel in der Planung ab. Von der Einsicht geleitet, dass die Umsetzung von Planungsgrundsätzen und -zielen zu wünschen übrig lässt, sie aber nicht verordnet werden, sondern von Freiwilligkeit getragen sein soll, nimmt die Bedeutung der „Vorschriften-“ bzw. Plan-Planung zugunsten der Aktivierung der sogenannten endogenen Potenziale und des Einsatzes von eher informellen Organisations- und Kooperationsstrukturen sowie Maßnahmen und Aktivitäten des Regionalmanagements ab. Ludwig (2005, S. 321) spricht in diesem Zusammenhang von der „Region als Handlungs- und Umsetzungsebene“. Auf ihr bildet sich ein neues Steuerungsverständnis aus, das sich an Prinzipien wie Transparenz und Effektivität orientiert, auf ihr wird netzwerkartig kooperiert und es werden Regelungen ausgehandelt, und auf ihr trägt Regionalmanagement, Identität mit der Region stiftend, dazu bei, zu informieren, zu motivieren und Kooperationsprozesse und Projekte zu koordinieren.

Die neue Zeit der „lernenden Region“ erfordert, mehr noch als zuvor, eine auf Raumbeobachtung (Monitoring) und Vergleich (Benchmarking) fußende Erfolgskontrolle mit Berichtswesen.

Es stellt sich die Frage, ob die Regionalplanung für solche Maßnahmen und Aktivitäten ermächtigt ist, sie aber bislang nicht ergriffen hat oder auch nicht hat ergreifen können.

#### 3.2 Verwirklichung der Planung

Vor 1998 wird im Raumordnungsgesetz (ROG) lediglich der zuständige Bundesminister in die Pflicht genommen, auf die Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung hinzuwirken (§ 4(1)). Den Ländern wird in § 4(3) die Sicherung der Grundsätze durch die Aufstellung von Programmen und Plänen vorgeschrieben. Seinerzeit hatte man vermutlich noch zu wenig bedacht, dass Programme und Pläne der Raumordnung allein nicht zum Ziel führen, weil der größte Teil aller (Plan-)Umsetzungen durch die Kommunen oder von privaten Dritten erfolgt. Dies kann staatlicherseits nur indirekt beeinflusst werden.

Mit dem ROG von 1998 ist man zwar einen Schritt weiter gegangen, indem es nun einen eigenen, konkretisierenden Paragraphen 13 zur Verwirklichung der Raumordnungspläne gibt. In ihm werden die Träger der Landes- und Regionalplanung aufgefordert, die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts durch *Entwicklungskonzepte für Teilräume, Unterstützung von gemeindlichen Kooperationen* und *vertragliche Vereinbarungen* zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne zu fördern und so auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hinzuwirken.

Eine allgemeine und eigene Aufforderung zur Erfolgskontrolle durch die Träger der Landes- und Regionalplanung gibt es jedoch auch hier nicht. Immerhin wird das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verpflichtet, ein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet zu führen (§18) und dem zuständigen Bundesministerium in regelmäßigen Abständen (in der alten Fassung war noch von einem vierjährigen Turnus die Rede) Bericht zur Vorlage an den deutschen Bundestag (§ 21) zu erstatten. Das Bundesministerium stellt den Ländern die Ergebnisse des Informationssystems zur Verfügung und wirkt, unbeschadet der Aufgaben und Zuständigkeiten der Länder, auf die Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung hin (§18 (1)).

Im alten Bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLplG) war mit Art. 22 nur eine „Allgemeine Einwirkungspflicht“ vorgesehen, die die Landesplanungsbehörden darauf hinwirken lässt, dass die Erfordernisse der Raumordnung beachtet werden. Allerdings wären gemäß Art. 13 (2) Pkt. 9 (und davor Pkt. 7) im Landesentwicklungsprogramm (LEP) sonstige, zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung erforderliche Planungen und Maßnahmen zu bestimmen gewesen. Sofern man darunter auch alle Maßnahmen und Aktivitäten verstehen will, die heute zu den informellen, die Verwirklichung der Grundsätze und Ziele befördernden und die offizielle Planung begleitenden Instrumenten gezählt werden, hat das Landesentwicklungsprogramm bislang diesen Anforderungen nicht entsprochen.

Das neue Bayerische Landesplanungsgesetz von 2005 passt sich dem neuen ROG an, indem es nun auch den regionalen Planungsverbänden eine Hinwirkungspflicht zuweist, ergänzt um eine Moderatoren- und Vermittlerrolle bei Konflikten zwischen einzelnen Verbandsmitgliedern. Ansonsten ist §13 ROG (gemäß Artikel 25(4)) anzuwenden. Sonstige sich auf die Verwirklichung der Grundsätze beziehende Planungen und Maßnahmen müssen nun nicht mehr Inhalt des Landesentwicklungsprogramms sein.

Die Landesentwicklungsprogramme (von 1994 mit Ziel AI 10, von 2003 mit AI 3 und von 2006 mit der Präambel) tragen nicht zur Aufklärung bei, welche sonstigen Planungen und Maßnahmen (gemäß gesetzlicher Anforderung) der Verwirklichung der Ziele dienlich sein könnten. Die dort ebenfalls vorgetragenen haushaltspolitischen Einschränkungen lassen vielmehr vermuten, dass unter „Zielverwirklichung“ vor allem an ausgabenträchtige Investitionen und weniger an Aktivitäten des Regionalmanagements gedacht war. Insofern bleibt es auch unverständlich, warum dann an ganz anderer Stelle (LEP 03 mit A II 1.4, LEP 06 mit AI G 1.2) und ohne erklärenden Zusammenhang, jedoch lobenswerterweise, ein Paradigmenwechsel in der Planung aufgegriffen wird – von der „Vorschriften-“ und umsetzungsbezogenen, eher von Passivität gekennzeichneten, zur handlungs- und umsetzungsorientierten, der eigenen Stärken sich besinnenden Raumentwicklung.

Nachdem Gesetze und Programme hinsichtlich der „Verwirklichung der Planung“ – bis auf einzelne Hinweise im ROG – unkonkret geblieben sind (das LEP 06 verschiebt dieses Gebot gar in die Präambel, gibt aber ansonsten wieder keine Anhaltspunkte, wie man den Akzent der Verwirklichung des Art. 25 BayLplG zu erfüllen gedenkt), hat die Regionalplanung in diesem Punkt wohl auch keine unmittelbare Veranlassung gesehen, diesem Gesichtspunkt besondere Beachtung zu schenken. Die Möglichkeit hätte sie, bei entsprechender Auslegung des Hinwirkungs- und Verwirklichungsgedankens und auf der Basis einer zweckdienlichen Raumbesichtigung, durchaus gehabt. Das mag natürlich auch mit der Organisation und den administrativen und politischen Verantwortungsbereichen bzw. der finanziellen Ausstattung der bayerischen Regionalplanung zu tun haben – verwunderlich bleibt dennoch, warum das Interesse an der tatsächlichen

Zielerreichung (und damit auch an Leitbild- und Strategiediskussionen sowie deren Operationalisierung) so gering geblieben ist.

Nach der neueren Gesetzesregelung (ROG und BayLplG) soll die Regionalplanung nun zwar auch *expressis verbis* für die Verwirklichung der Raumordnungspläne tätig werden. Wie dies aber angesichts von Verwaltungs- und Personalabbau geschehen kann, bleibt offen.

### **3.3 Aktivitäten der Verwirklichung**

#### **3.3.1 Information und Regionalmarketing**

Information und Regionalmarketing – verstanden als Information über die Region für Investoren aus der Region und von außerhalb, für Zuzugswillige sowie für Bürgerinnen und Bürger aus einer Hand – fristen in der Region München ein Schattendasein, obwohl es spätestens mit dem Landesentwicklungsprogramm von 1994 die Aufforderung gab (AII 1.2), im räumlichen Wettbewerb um Wirtschaftspotenzial die besonderen Standortqualitäten durch gezielte Informationsmaßnahmen zur Geltung zu bringen. Ein eigenes regionales Informationsblatt des Regionalen Planungsverbands München gibt es nicht, auf seiner Homepage waren bis vor kurzem vor allem die Regionalplanung betreffende und Investoren sowie Bürgerinnen und Bürger nur mäßig interessierende Informationen zu finden. Da er keinen Auftrag dazu hat, beinhalten die Informationen und Veröffentlichungen des freiwilligen Planungsverbands Äußerer Wirtschaftsraum München natürlich nur zufällig Wissenswertes im Sinne eines Regionalmarketings.

Zwar werden einige Marketingfunktionen vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Invest-in-Bavaria), von der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern (z. B. das Standortinformationssystem Bayern, SISBY) und von der Stadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (dort auch durch „Greater Munich Area“) wahrgenommen, jedoch ist dabei zu bedenken, dass das Ministerium für ganz Bayern, die IHK für Oberbayern und die Stadt in erster Linie für sich selbst bzw. den zufallsbedingten GMA-Mitgliederkreis zuständig ist und viele Einzelaktionen regional weitgehend unkoordiniert ablaufen. Es ist anzunehmen, dass die Regionalpolitik keinen diesbezüglichen Handlungsbedarf gesehen hat, weil der Region München in gesamtdeutschen Rankings bislang Bestnoten verteilt wurden und somit ein „Leidensdruck“, wie in vielen anderen Teilen Deutschlands, fehlt.

Eine ausdrückliche Aufforderung, speziell an die Regionalplanung, die Region nach innen und außen zu vermarkten, gibt es jedenfalls nicht. Eine bessere Information über Geschehnisse, Planungen und Planverwirklichungen in der Region und ihren Teilräumen, über die der Tagespresse hinaus, hätte ihr aber seit langem schon gut angestanden, zumal es eine Möglichkeit bietet, die Region „sichtbar“ zu machen (Thierstein et al. 2006) und dadurch für mehr Identifikation der Wirtschaft und der Bürger mit ihrer Region beizutragen. Beispielgebend können diesbezüglich die Metropolregionen Hamburg, Stuttgart und jüngst auch Nürnberg, vor allem aber das Periodikum „Stockholmregionen“ der Region Stockholm sein.

#### **3.3.2 Kommunikation und interkommunale Kooperation**

In der Anwendung dieses Elements moderner Planungs- bzw. Umsetzungsmethoden macht die Regionalplanung erst allmählich von den ihr eröffneten Möglichkeiten Gebrauch. Schon seit 1994 soll laut Landesentwicklungsprogramm (AIII 6) dem Bedarf an gemeindeübergreifender Abstimmung und Zusammenarbeit bei Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung verstärkt Rechnung getragen werden. Dieses

Ziel ist in enger Verbindung mit dem (zumindest in München nicht umgesetzten) Ziel zu sehen, in den Regionalplänen, soweit erforderlich, Funktionen von Teilräumen festzulegen (AII 1.4), in denen dann, entlang dieser Funktionen, hätte kommuniziert und kooperiert werden können.

Die Regionalplanung kennt bislang nur die landesplanerischen Strukturräume und das Flughafenumland; Problemräume lassen sich aber nicht notwendigerweise auf die Strukturräume beschränken, wie einzelne, freiwillige und zumeist nicht von der Regionalplanung initiierte Kooperationen in der Region bzw. Regionsgrenzen überschreitend gezeigt haben (z. B. Nordallianz, Ost- und Südbündnis).

Das Landesentwicklungsprogramm 2003 übernimmt nicht nur die alte Aufforderung nach Ausweisung von Teilraumfunktionen, sondern geht mit AII 4.4 sogar noch einen Schritt weiter, indem zusätzlich in den Regionalplänen, bei Bedarf, für Teilräume, in denen eine Vernetzung und Kooperation der Kommunen in besonderem Maße geboten erscheint, Kooperationsräume ausgewiesen werden sollen. Das neue, erstmalig Grundsätze und Ziele unterscheidende Landesentwicklungsprogramm 2006 führt diesen Passus als Ziel fort.

Es ist leicht nachzuvollziehen, dass diese Ziele nur umgesetzt werden können, wenn es einerseits auch Raumbewertung als Daueraufgabe gibt, die Problem- und Kooperationsräume herausfiltert und deren Entwicklung verfolgt, und wenn andererseits die Regionalplanung auch über ausreichend viel und kompetentes Personal verfügt, Kooperationsprozesse initiieren und moderieren zu können.

### 3.3.3 Raumbewertung und Erfolgskontrolle

Der Raumbewertung und damit Erfolgskontrolle wird gesetzgeberisch und programmatisch auf regionaler und kommunaler Ebene bislang wenig Bedeutung beigemessen, obwohl dort weit überwiegend die die Raumentwicklung bestimmenden Entscheidungen getroffen werden. Dabei kann sie mit ihren Indikatoren entscheidend sowohl zum Erkennen von Entwicklungstrends als auch, im Sinne „lernender Regionen“, zur Bewusstseinsbildung, Motivation und Identitätsstiftung mit der Region beitragen.

Nach der Maßgabe des alten ROG (§ 11) musste die Bundesregierung alle vier Jahre dem Bundestag, nach dem neuen ROG (§ 18(5) und § 21) muss das BBR auf der Grundlage eines Informationssystems zur räumlichen Entwicklung in regelmäßigen Abständen dem zuständigen Bundesministerium zur Vorlage an den Bundestag einen Raumordnungsbericht vorlegen (zuletzt von 2005).

Nachdem der vorhergehende Bericht 2000 erschienen war, ist ein kürzerer Turnus offenbar nicht vorgesehen. Allerdings veröffentlicht das BBR mit seinen „Aktuellen Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden“ jährlich eine Fülle von sozioökonomischen Indikatoren, deren sich auch die Regionalplanung zur eigenen Standortbestimmung bedienen kann.

Während nun der Bund tendenziell eher zu mehr Raumbewertung neigt, geht Bayern offenbar den entgegengesetzten Weg, obwohl sich die Forderung nach „informativ-instrumentellen Instrumenten zur Operationalisierung einer nachhaltigen Entwicklung“, nach „Kontrollmechanismen“ oder auch „Indikatoren als Erfolgsmaßstab“ durch die einschlägige Literatur zieht – so auch die von der Bayerischen Staatsregierung veröffentlichten Schriften „Die umweltbewusste Gemeinde“ und die „Bayern-Agenda 21“.

Bis zur Fassung 1997 forderte das Bayerische Landesplanungsgesetz von den regionalen Planungsverbänden die fortwährende Überprüfung der Regionalpläne (Art. 18(6))

auf Aktualität und ihre Anpassung an die Entwicklung. Die Staatsregierung wurde gleichzeitig verpflichtet, dem Landtag (und dem inzwischen aufgelösten Senat) alle zwei Jahre über den Stand der Raumordnung in Bayern und den Vollzug des Landesentwicklungsprogramms zu berichten (Art. 19). Die Landesplanungsbehörden waren aufgefordert, fortwährend die raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklungen zu erfassen und zu verwerten (Art. 21).

Das Bayerische Landesplanungsgesetz in der Fassung von 1997 machte demgegenüber Abstriche: die fortwährende Überprüfungspflicht der Regionalpläne durch die Regionalen Planungsverbände war entfallen und die Regionalpläne selbst waren nun nur noch bei Bedarf fortzuschreiben, und dann auch nur beschränkt auf bestimmte Schwerpunkte der räumlichen Ordnung und Entwicklung der Region (Art. 18(7) in Verbindung mit Art. 17(3)). Die Unterrichtung des Landtags musste nur noch alle vier Jahre erfolgen. Im übrigen galt Art. 21 fort.

Im fortgeschriebenen Bayerischen Landesplanungsgesetz 2005 hat sich daran nichts geändert. Eine fortwährende Überprüfung des Regionalplans im hier dargelegten Verständnis einer Raumb Beobachtung mittels Indikatoren hatte es bis dahin in München auch nicht gegeben – insofern konnte man diese Aufgabe, wie gesetzgeberisch geschehen, tatsächlich rückgängig machen, wenn sie nicht zugleich auch einen Rückschritt bedeuten würde. Die bayerische Organisation der Regionalplanung ohne Vollzugsaufgaben hat offenbar mit dazu beigetragen, auch der Vollzugsüberwachung wenig Bedeutung beizumessen. Dennoch bleibt diese Unterlassung kaum nachvollziehbar, weil es keine ernsthafte, den Regionalen Planungsverbänden zugewiesene Planung (und Verwirklichung der Planung) sowie Beurteilung der Notwendigkeit einer Fortschreibung des Regionalplans ohne fortlaufende Überwachung der tatsächlichen Entwicklung geben kann. Insbesondere macht es wenig Sinn, die Raumb Beobachtung nur den Landesplanungsbehörden zuzuweisen und nicht auch den die Entwicklung durch ihre Investitionen maßgeblich beeinflussenden Kommunen – zumal völlig unklar bleibt, was mit der (Er-)Kenntnis der gemäß Art. 27 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes zu erfassenden, zu verwertenden und fortlaufend zu überwachenden Entwicklungen hernach planerisch und politisch gemacht wird. Öffentlichkeitswirksam sind die Ergebnisse aus Art. 27 jedenfalls nicht in Erscheinung getreten.

### **3.3.4 Regionalmanagement mit Koordinierungsstelle**

Für das Regionalmanagement (hier verstanden als vielseitiges Instrument der Steuerung) gab es bis 1998 im ROG, Bayerischen Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm keine ausdrückliche Ermächtigung bzw. Aufforderung. Es ist allerdings einzuräumen, dass die bayerische Landesplanung mit ihren bereits in den 1980er-Jahren begonnenen Teilraumgutachten schon lange vorher Teile des § 13 ROG umgesetzt hat – ungeachtet dessen, von wem die Initiative ausgegangen war, der Landesplanung oder den Kommunen – und dass durch eine jeweils starke Beteiligung der Kommunen wesentliche Elemente eines Regionalmanagements (Kooperation und Partizipation) schon damals zum Tragen gekommen waren.

De jure machte erst das Landesentwicklungsprogramm von 2003 Richtung Verwirklichung der Ziele mittels Regionalmanagement in Ziel AII 1.4 einen Quantensprung. Zur Gewährleistung einer eigenständigen nachhaltigen Entwicklung der Teilräume sollte nämlich das jeweils vorhandene endogene Potenzial an Fähigkeiten und Ressourcen aktiviert und gefördert werden. Fachübergreifende, von einer breiten gesellschaftlichen Basis getragene Entwicklungsprozesse sollten initiiert und gefördert, auf den Aufbau

regionaler Managementstrukturen hingewirkt und kreative Milieus durch geeignete Maßnahmen unterstützt werden.

Leider wurde dieses Ziel im Fortschreibungsentwurf des LEP 2006 zu einem Grundsatz abgestuft (AI 1.2), der das Wesentliche nur noch in der Begründung enthält. Damit ist auch nicht zu erwarten, dass es seitens des Staates in dieser Hinsicht zu nennenswerter aktiver Unterstützung kommen wird.

Entscheidend wird es sein, den Politikern die Notwendigkeit des Einsatzes dieser weichen Instrumente des Regionalmanagements zu vermitteln und deutlich zu machen, dass es zu deren Umsetzung einer Gesamt-Koordinierung bedarf – zumal wenn das Regionalmanagement eine Aufgabe der Landkreise sein soll. Eine zentral operierende (oder auch dezentral kooperierende) Koordinierungsstelle hätte die Aufgabe, Berichte und Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten, Informationen bereitzustellen, Öffentlichkeitsarbeit vorzubereiten und ggf. auch für deren Umsetzung zu sorgen, Kooperationen anzustoßen und Maßnahmen und Projekte der Fachplanungsträger aktiv zu begleiten.

Aus heutiger Sicht ist nicht anzunehmen, dass die Kommunen, ohne Anstoßfinanzierung seitens des Staates und ohne Aufklärung über den Nutzen von Governance- und Managementaktivitäten, freiwillig für deren Bezahlung aufkommen werden, es sei denn im Zusammenhang mit der über eine breite Beteiligung metropolitaner Akteure gewonnenen Aufgabenbestimmung der Metropolregion München.

### **3.4 Zusammenfassung**

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass gerade bei der gegebenen Organisation der bayerischen Regionalplanung ohne Vollzugskompetenzen und bei steigender Deregulierung eine eigene regionale Koordinierungsstelle für Aufgaben des Regionalmanagements und der Raumbewertung unabdingbar ist, wenn man der Verwirklichung der landes- und regionalplanerischen Anforderungen den gebotenen Stellenwert einräumen will. Die Landes- und Regionalplanung ist dringend aufgefordert, sich zu überlegen, wie konzeptionell auf die Verwirklichung der Grundsätze und Ziele hingewirkt werden soll. Es bleibt außerdem zu hoffen, dass die Landesplanung auch weiterhin Modellprojekte des Regionalmanagements unterstützt. Die Region München wird sich diesem Problem nunmehr im Zusammenhang mit ihrer Stellung als Europäische Metropolregion stellen müssen.

Aber auch die Regionalplanung hat bislang, aus unterschiedlichen Gründen, nicht alle ihr eingeräumten Spielräume genutzt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass gerade die geringe Beachtung der Programm- und Planumsetzung in der Vergangenheit den Bedeutungsverlust der Regionalplanung zusätzlich gefördert hat.

Anhang: Übersicht über die der Landes- und Regionalplanung eingeräumten Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume zur Umsetzung der Programme und Pläne sowie zur Berichtspflicht

Raumordnungsgesetz (ROG)	
1989	1998
<p>§ 4 (1)) Der für die Raumordnung zuständige Bundesminister wirkt ... auf die <i>Verwirklichung der Vorschriften</i> des § 2 (Grundsätze der Raumordnung) hin.</p> <p>§ 4 (3)) Die Länder sichern im Rahmen der Landesplanung die Verwirklichung der Vorschriften des § 2 insbesondere durch die Aufstellung von Programmen und Plänen nach § 5 (Raumordnung in den Ländern).</p> <p>§ 11) Die Bundesregierung <i>erstattet</i> in einem Abstand von vier Jahren ... dem Bundestag einen <i>Bericht</i> ...</p>	<p>§ 13) Die Träger der Landes- und Regionalplanung wirken auf die <i>Verwirklichung der Raumordnungspläne</i> hin. Sie sollen die <i>Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern ... durch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Entwicklungskonzepte für Teilräume (REK)</i></li> <li>- <i>Unterstützung der Zusammenarbeit von Gemeinden (Städtenetze);</i></li> </ul> <p><i>Vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne können geschlossen werden.</i></p> <p>§ 18(5)) Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt ein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet. Es ermittelt fortlaufend den allgemeinen Stand der räumlichen Entwicklung und seine Veränderungen sowie die Folgen solcher Veränderungen, wertet sie aus und <i>bewertet</i> sie. Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium stellt den Ländern die <i>Ergebnisse des Informationssystems zur Verfügung</i>.</p> <p>§ 21) Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung <i>erstattet in regelmäßigen Abständen</i> gegenüber dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium zur Vorlage an den Deutschen Bundestag <i>Berichte</i> über ...</p>



Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG)	
1997	2005
<p>Art. 13 (2) 9) Im Landesentwicklungsprogramm sind ... zu bestimmen: ... sonstige zur <i>Verwirklichung</i> der Grundsätze der Raumordnung <i>erforderliche Planungen und Maßnahmen</i>.</p> <p>Art. 17 (2) 5) In Regionalplänen sind insbesondere zu bestimmen: ... sonstige zur <i>Verwirklichung</i> der Grundsätze sowie übergeordneter Ziele der Raumordnung und Landesplanung <i>erforderliche Planungen und Maßnahmen</i>.</p> <p>Art. 19) Die <i>Staatsregierung berichtet dem Landtag</i> ab dem Jahr 1995 alle vier Jahre <sup>2</sup> über den Stand der Raumordnung in Bayern, den Vollzug des Landesentwicklungsprogramms und über neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung.</p> <p>Art. 21) Die <i>Landesplanungsbehörden erfassen und verwerten fortwährend</i> die raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklungen.</p> <p>Art. 22) Die <i>Landesplanungsbehörden haben darauf hinzuwirken</i>, dass die Erfordernisse der Raumordnung beachtet werden.</p>	<p>Art. 25 (1)) Die Landesplanungsbehörden <i>und die Regionalen Planungsverbände wirken darauf hin</i>, dass die Ziele der Raumordnung beachtet sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigt werden ...</p> <p>Art. 27) Die <i>Landesplanungsbehörden erfassen, verwerten und überwachen fortlaufend</i> die raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklungen.</p> <p>Art. 28) Die <i>Staatsregierung berichtet dem Landtag</i> alle vier Jahre über den Stand der Raumordnung in Bayern, die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung.</p>

Landesentwicklungsprogramm (LEP)		
LEP 1994	LEP 2003	LEP 2006
<p>A I 10) Zur <i>Verwirklichung der Ziele</i> der Raumordnung und Landesplanung sollen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen aller öffentlicher Planungsträger (mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln) beitragen.</p>	<p>A I 3) Alle öffentlichen Stellen und alle privaten Planungsträger nach § 4 Abs. 3 ROG sollen durch ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, in geeigneten Fällen auch durch vertragliche Vereinbarungen und</p>	<p>A I 3 alt: in die Präambel verschoben</p>

<sup>2</sup> Bis dahin waren es noch alle zwei Jahre.

Landesentwicklungsprogramm (LEP)		
LEP 1994	LEP 2003	LEP 2006
<p>A II 1.2) Im räumlichen <i>Wettbewerb um Wirtschaftspotential</i> sollen die besonderen Standortqualitäten durch <i>gezielte Informationsmaßnahmen</i> zur Geltung gebracht werden.</p> <p>A II 1.4) Soweit erforderlich sollen <i>in den Regionalplänen Funktionen von Teilräumen</i> festgelegt werden.</p> <p>A II 2.4.1) <i>Verdichtungsräume</i> sollen ... so geordnet und entwickelt werden, daß sie ... als <i>leistungsfähige Wirtschaftsstandorte</i> im deutschen und europäischen Wettbewerb bestehen können.</p> <p>A III 6) Dem Bedarf an <i>gemeindeübergreifender Abstimmung und Zusammenarbeit</i> bei Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung soll verstärkt Rechnung getragen werden.</p>	<p>marktwirtschaftliche Instrumente, auf die <i>Verwirklichung der Ziele</i> der Raumordnung hinwirken ...</p> <p>A II 1.4) Zur Gewährleistung einer eigenständigen nachhaltigen Entwicklung der Teilräume soll das jeweils vorhandene <i>endogene Potenzial an Fähigkeiten und Ressourcen</i> aktiviert und gefördert werden. Fachübergreifende, von einer breiten gesellschaftlichen Basis getragene Entwicklungsprozesse sollen <i>initiiert und gefördert</i>, auf den <i>Aufbau regionaler Managementstrukturen</i> soll hingewirkt und kreative Milieus sollen durch geeignete Maßnahmen unterstützt werden.</p> <p>A II 4.3) Festlegung von Funktionen für Teilräume: wie A II 1.4 alt.</p> <p>A II 4.4) In den Regionalplänen sollen bei Bedarf für Teilräume, in denen eine <i>Vernetzung und Kooperation der Kommunen</i> in besonderem Maße geboten erscheint, <i>Kooperationsräume</i> ausgewiesen werden.</p> <p>A III 1.1) ... Die Gemeinden sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in verstärktem Maße kooperieren, wenn dies im Einzelfall zweckmäßig ist.</p>	<p>A II 1.4 alt: als A I G1.2 nur noch Grundsatz; Ausführungen zu Managementstrukturen nun in die Begründung verschoben</p> <p>A II 4.3 entfallen</p> <p>A II 4.4 alt: als A II Z 5.2 Ziel geblieben</p>

■ Gestaltungsspielräume der Raumplanung zur Planumsetzung

Landesentwicklungsprogramm (LEP)		
<i>LEP 1994</i>	<i>LEP 2003</i>	<i>LEP 2006</i>
		A III 1.1: als A II G 1.1 nunmehr Grund- satz

Christa Standecker

## 4 Die Europäische Metropolregion Nürnberg

### 4.1 Institutionelle Genesis der Europäischen Metropolregion Nürnberg

Als am 28. April 2005 die formale Anerkennung des Großraums Nürnberg als Europäische Metropolregion in Deutschland durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) in Berlin beschlossen wurde, waren die grundlegenden Vorbereitungen für eine metropolregionale Governance in der Region bereits weit gediehen.

Mit einer Regionalkonferenz unter dem Titel „Eine Metropolregion tritt an“ hatten sich im Juni 2004 rund 200 Vertreter der Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Kultur zu diesem großen Projekt mit einer Resolution öffentlich bekannt. Der Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg, Dr. Ulrich Maly, forderte nachdrücklich die Anerkennung der Region Nürnberg als Metropolregion. In Vertretung für den zuständigen Bundesminister Stolpe äußerte sich Staatssekretär Braune in seiner Rede eindeutig positiv bezüglich einer Aufnahme der Region in den Kreis der Metropolregionen in Deutschland. Gleiches gilt für den damaligen bayerischen Wirtschaftsminister Wiesheu, der die Anerkennung durch die MKRO als überfällig bezeichnete. Sie endete mit einer Resolution „Die Metropolregion Nürnberg in Europa“.

Die nächsten Schritte folgten innerhalb weniger Monate nach der offiziellen Anerkennung. Am 12. Mai 2005 wurde die Charta der Metropolregion Nürnberg unterzeichnet, in der die Spielregeln der Zusammenarbeit und die grundlegenden Ziele vereinbart wurden. Im Juli 2005 konstituierte sich der Rat der Metropolregion mit den acht kreisfreien Städten Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach, Ansbach, Bamberg, Bayreuth und Amberg sowie den 12 Landkreisen Amberg-Sulzbach, Nürnberger Land, Neustadt an der Aisch-Bad Windsheim, Ansbach, Weißenburg-Gunzenhausen, Forchheim, Erlangen-Höchstadt, Bamberg, Bayreuth, Fürth, Roth und Neumarkt/Oberpfalz im sogenannten metropolitanen Kern; weitere sechs Landkreise und drei kreisfreie Städte schlossen sich der Metropolregion Nürnberg im metropolitanen Netz an. Bis Anfang 2007 kamen im metropolitanen Netz weitere drei Landkreise und eine kreisfreie Stadt hinzu (vgl. Abb. 5).

Zusammensetzung und Aufgaben der Gremien (Ratsvorsitz, Steuerungskreis, Foren), Budget, Abstimmungsverfahren etc. regelt eine eigens verfasste Geschäftsordnung. Damit hatte der Prozess der Anerkennung der Metropolregion in einem rasanten Tempo ein neues Gefüge der metropolregionalen Governance hervorgebracht.

Zu den wichtigsten Antriebskräften für die beschriebenen Prozesse schreiben Frommer und Bomba (2006, S. 394): „Die größte Dynamik entfalteten zwei nicht von der offiziellen Landesplanung vorgesehene Strukturen“, und meinen damit zum einen die hervorragenden Kooperationsstrukturen in der Städteachse Nürnberg-Fürth-Erlangen-Schwabach, zum anderen den Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN).

So sprechen seit Jahrzehnten die Oberbürgermeister der Städteachse in sogenannten Nachbarschaftskonferenzen relevante Themen an. Diese Abstimmungen setzen sich auf Fachreferentenebene durch regelmäßige Arbeitstreffen fort, die auch in gemeinsame Projekte münden. Jüngeren Datums sind die sogenannten 4+4-Konferenzen, an denen neben den Oberbürgermeistern der Städteachse auch die Landräte der angrenzenden Landkreise teilnehmen.

Abb. 5: Europäische Metropolregion Nürnberg



Der oben beschriebene metropolitane Kern der Europäischen Metropolregion Nürnberg (EMN) entspricht weitgehend dem Gebiet des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg. In der Ausformung des Verkehrsverbundes spiegeln sich die konkreten sozio-ökonomischen Verflechtungen wider, die eine hervorragende Grundlage für die Zusammenarbeit in der Metropolregion bilden.

Zu diesen zwei Antriebskräften kommen die Aktivitäten des 1996 gegründeten Marketingvereins „Die Region Nürnberg e.V.“, der mit 340 Fördermitgliedern aus Wirtschaft und Politik die Region erfolgreich nach außen darstellt. Mit Gründung der Europäischen Metropolregion Nürnberg nannte sich der Verein in „Marketingverein europäische Metropolregion Nürnberg e. V.“ um. Der Verein nimmt über das Forum Marketing an der metropolitane Governance teil.

Mit der Bildung der Europäischen Metropolregion Nürnberg fand ein jahrelanges Lobbying, das mit dem MKRO-Beschluss vom 3. Juni 1997 begann, einen erfolgreichen Abschluss. Bei der Kommunikation ihrer Stärken setzten die politischen Akteure aus der Region gemeinsam mit Unternehmern und Kammern auf die mit der Ost-Öffnung wiedererlangte geografische Lagegunst im Zentrum Europas. Immerhin liegt die Region an insgesamt drei als prioritär eingestuften Transeuropäischen Netzen (TEN) bzw. Paneuropäischen Korridoren (PEK). Diese sogenannte Gateway-Funktion fand bereits im EUREK-Entwurf von 1997 Anerkennung, wo Nürnberg ausdrücklich als Gateway-Stadt ausgewiesen wird. Aber auch die anhaltend positive wirtschaftliche Dynamik und ein aktiv bewältigter Strukturwandel werden ins Feld geführt. In der Tat kann davon ausgegangen werden, dass die Region Nürnberg die wesentlichen Metropolfunktionen nach Blotevogel (2002, S. 346) erfüllte.

Dies ist die institutionelle Genesis der Metropolregion Nürnberg, deren Dynamik sich auch in Hinblick auf die beteiligten Partner bis heute als beachtlich erweist. In der 5. Ratssitzung im Oktober 2006 wurden als weitere Mitglieder der Landkreis Neustadt an der Waldnaab und die Stadt Weiden aufgenommen. Heute umfasst der metropolitane Kern der Europäischen Metropolregion 12 Landkreise und acht kreisfreie Städte. Im metropolitanen Netz gehören die kreisfreien Städte Hof, Coburg, Würzburg und Weiden sowie acht Landkreise dazu: Tirschenreuth, Wunsiedel, Kulmbach, Kronach, Lichtenfels, Coburg, Haßberge sowie Kitzingen. Damit leben 3,6 Mio. Menschen in der Metropolregion. Rund 1,8 Mio. Erwerbstätige erwirtschaften ein Bruttoinlandsprodukt von ca. 103 Mrd. Euro.

## **4.2 Governance und Spielregeln der Zusammenarbeit**

### **4.2.1 Spielregeln der Zusammenarbeit**

Die Prämissen der Zusammenarbeit sind mit der Charta der Metropolregion Nürnberg von rund 60 Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Kultur am 12. Mai 2005 in der Orangerie der Universität Erlangen-Nürnberg öffentlich vereinbart worden. Auf Einladung der Stadt Nürnberg nahmen die Oberbürgermeister, Bürgermeister der bevölkerungsstärksten kreisangehörigen Städte und die Landräte des metropolitanen Kernes teil. Für die Wirtschaft referierte Prof. Wübbenhorst, Vorstandsvorsitzender der GfK und Präsident der IHK Nürnberg für Mittelfranken. Vertreter von Unternehmen wie Bögl, Siemens und Rödl & Partner unterzeichneten die Charta ebenso wie Universitätsrektoren und Vertreter der Medien sowie großer Kultureinrichtungen mit internationaler Ausstrahlung.

#### ***Freiwilligkeit***

Grundlage der Zusammenarbeit in der Metropolregion Nürnberg ist die Freiwilligkeit. Freiwilligkeit bedeutet, dass die Kooperation auf keinem Gesetz basiert. Sie bedeutet weiter, dass die Mitwirkung von Städten und Landkreisen auf dem freien Entschluss der einzelnen Gebietskörperschaft beruht, dass eine Mitarbeit sinnvoll ist.

#### ***Primat der Politik***

Metropolregionale Governance gründet immer darauf, dass regionale Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Kultur und anderen Bereichen gemeinsam mit den politischen Akteuren Verantwortung für die Zukunft der Region übernehmen. In der Europäischen Metropolregion Nürnberg gilt in diesem Zusammenspiel der Primat der Politik. Demokratischer Legitimationskern der Metropolregion ist der Rat, in dem Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte die strategischen Entscheidungen treffen. Im beratenden Steuerungskreis wirken die verschiedenen Stakeholder mit der Politik zusammen.

#### ***Gleiche Augenhöhe***

Dabei ist das Prinzip der gleichen Augenhöhe entscheidend für eine erfolgreiche Vertrauensbildung innerhalb der Metropolregion. So hat jeder Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landrat im Rat das gleiche Stimmengewicht, unabhängig von Bevölkerungszahl oder Wirtschaftskraft der Gebietskörperschaft, die er vertritt.

### *Subsidiarität und Konsens*

Hinzu kommt die Prämisse der Subsidiarität. Diese bedeutet, dass in der Europäischen Metropolregion Nürnberg ausschließlich Aufgaben von metropolitaner Bedeutung wahrgenommen werden, die nicht bereits auf anderer Ebene durch bestehende Instanzen erfüllt werden. Beschlüsse folgen dem Konsensprinzip, d. h. der Macht des Arguments und nicht dem Zwang durch Mehrheiten.

### *Offenheit und Dynamik*

Obwohl der Kern der Europäischen Metropolregion Nürnberg mit 12 Landkreisen und acht kreisfreien Städten fest definiert ist, versteht sich die Metropolregion als offen und dynamisch. Dies bedeutet, dass sie gegenüber Beitrittsinteressenten grundsätzlich offen ist. Sie geht davon aus, dass nicht a priori zu bestimmen ist, ob die Mitarbeit einer Gebietskörperschaft in der Metropolregion positive Effekte generieren wird oder nicht. Erst die Praxis, auch punktueller Kooperation, kann dies erweisen.

### 4.2.2 Organisationsmodell

Die Organisation der Europäischen Metropolregion Nürnberg kann Abbildung 6 entnommen werden. Die interne Willensbildung und die Vertretung nach außen wird durch einen demokratischen Kern, den Rat der Metropolregion, legitimiert. Der Rat setzt sich zusammen aus den gesetzlichen Vertretern der Gebietskörperschaften. Kooptierte Mitglieder sind je zwei Vertreter der bayerischen Staatsregierung sowie je ein Vertreter der Regierungsbezirke und Bezirkstage in der Metropolregion. Ein aus dem Rat gewählter Ratsvorsitz – bestehend aus einem Oberbürgermeister, einem Landrat und einem Bürgermeister – vertritt die Metropolregion nach außen (vgl. Abb. 7).

Abb. 6: Organisationsmodell der Europäischen Metropolregion Nürnberg

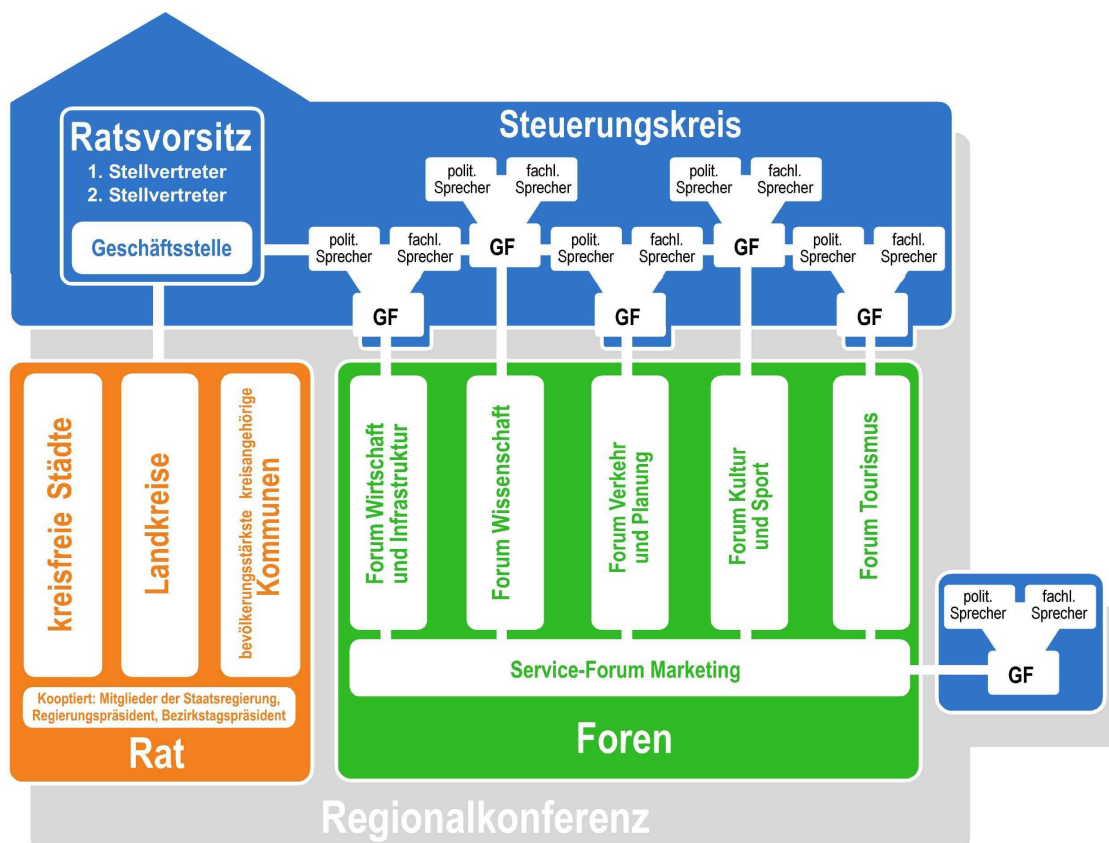




Abb. 7: Rat der Europäischen Metropolregion Nürnberg

Kreisfreie Städte (12)	Landkreise (21)	Kreisangeh. Gemeinden (bevölkerungsreichste kreisangeh. Gemeinde) (17)	Kooptierte Mitglieder (4)
Amberg (OBM Dandorfer) Ansbach (OBM Felber) Bamberg (OBM Starke) Bayreuth (OBM Dr. Hohl) Erlangen (OBM Dr. Balleis) Fürth (OBM Dr. Jung) Nürnberg (OBM Dr. Maly) Schwabach (OBM Reimann)  Coburg (OBM Kastner) Hof (OBM Dr. Fichtner) Weiden (OBM Schröpf) Würzburg (OBM Dr. Beckmann)	Amberg-Sulzbach (LR Nentwig) Ansbach (LR Schwemmbauer) Bamberg (LR Dr. Denzler) Bayreuth (LR Dr. Dietel) Erlangen-Höchstadt (LR Irlinger) Forchheim (LR Glauber) Fürth (LR Dr. Pauli) Neumarkt i. d. Opf. (LR Löhner) Neustadt a. d. Aisch (LR Schneider) Nürnberger Land (LR Reich) Roth (LR Eckstein) Weißenburg-Gunzenhausen (LR Rosenbauer)  Coburg (LR Zeitler) Haßberge (LR Handwerker) Kitzingen (LR Bischof) Kronach (LR Marr) Kulmbach (LR Söllner) Lichtenfels (LR Leutner) Neustadt a. d. Waldnaab (LR Wittmann) Tirschenreuth (LR Haberkorn) Wunsiedel (LR Dr. Seißer)	Feuchtwangen (BM Eckhardt) Forchheim (OBM Stumpf) Herzogenaurach (BM Lang) Hirschaid (BM Schlund) Lauf a. d. Pegnitz (BM Pompl) Neumarkt i. d. Opf. (OBM Thumann) Neustadt a. d. Aisch (BM Platzöder) Pegnitz (BM Thümmler) Roth (BM Erdmann) Sulzbach-Rosenberg (BM Geismann) Weißenburg (OBM Schwirzer) Zirndorf (BM Zwingel)  Kitzingen (OBM Moser) Kulmbach (OBM Aures) Marktredwitz (OBM Dr. Seelbinder) Neustadt b. Coburg (OBM Rebhan) Vohenstrauß (BM Zilbauer)	Dr. Günther Beckstein Bay. Staatsminister des Innern  Dr. Werner Schnappauf Bay. Staatsminister für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz  Richard Bartsch Bezirkstagspräsident Mittelfranken  Karl Inhofer Regierungspräsident Mittelfranken

Wichtiger Baustein im Gefüge der metropolitanen Governance ist neben dem Rat der Metropolregion der sogenannte Steuerungskreis, der im Juli 2005 durch den Rat berufen wurde. Im Steuerungskreis beraten Vertreter aus den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen – Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Sport, Politik und Verwaltung – gemeinsam Strategien und Projekte für die Metropolregion und geben ihre Empfehlungen an den Rat weiter. Im Steuerungskreis sind die Leitungsgremien der sechs Fach-Foren vertreten, die die Bereiche Wirtschaft und Infrastruktur, Wissenschaft, Verkehr, Kultur und Sport, Tourismus sowie Marketing bearbeiten.

In den dreiköpfigen Leitungsgremien der Fach-Foren arbeiten jeweils ein fachlicher und ein politischer Sprecher sowie der jeweilige Geschäftsführer des Forums zusammen. Die Geschäftsführung der Fach-Foren wird durch Personen wahrgenommen, die aufgrund ihrer beruflichen Funktion über eigene personelle und finanzielle Ressourcen verfügen. Dies bedeutet derzeit, dass Geschäftsführungsfunktionen durch berufsmäßige Referenten aus den größeren Städten der Metropolregion erfüllt werden. Eine Besonderheit ist die Geschäftsführung des Forums Marketing, das in den Händen des Hauptgeschäftsführers des Marketingvereins der Metropolregion Nürnberg liegt. Seit zehn Jahren zeichnet dieser überwiegend durch Unternehmen aus der Region getragene Verein für das Regionalmarketing verantwortlich. Er hat sich mit der Anerkennung in den Marketingverein der Metropolregion Nürnberg umbenannt, verfügt über die Markenrechte der Europäischen Metropolregion und ist ein wichtiger Akteur im Gesamtgefüge.

Bereits im Dezember 2005 begannen die Foren der Metropolregion mit ihrer Arbeit, wobei jeweils zwischen 30 und 50 Vertreter aus den verschiedenen Landkreisen und Städten in einem Forum mitwirken. Insgesamt sind rund 300 Personen aus der gesamten Metropolregion unmittelbar involviert. Ziele und erste Projekte sind definiert. In der Ratssitzung vom 17. Oktober 2006 wurde ein erstes Paket mit elf Projektvorschlägen aus den Foren einstimmig verabschiedet.



Basis der metropolitanen Projektarbeit ist die Tatsache, dass durch das bescheidene Budget der Metropolregion Nürnberg nur jeweils Anschubfinanzierungen gewährt werden können. Erst durch Sponsoren, Fördermittel und die Einbringung von personellen und finanziellen Ressourcen durch die Projektpartner wird der weitaus größte Teil der Projektfinanzierungen gesichert. Beispielhaft sei die im Dezember 2006 gestartete bundesweite Anzeigenaktion genannt, die sich ausschließlich aus Sponsormitteln von überwiegend Nürnberger Unternehmen speist.

Als besonders nachhaltig erweist sich bis heute die Unterstützung der Metropolregion Nürnberg durch Unternehmer und Kammern. Die fünf Kammern in der Metropolregion aus Bayreuth, Coburg, Nürnberg, Regensburg und Würzburg-Schweinfurt haben sich inzwischen zu einem Kooperationsnetzwerk zusammengeschlossen, eine Kooperationsvereinbarung zur Europäischen Metropolregion unterzeichnet und gemeinsame Projekte beschlossen und teilweise bereits realisiert (vgl. IHK für Nürnberg und Mittelfranken 2007a).

### 4.2.3 Ziele, Handlungsfelder und Projekte

In der Charta der Metropolregion vereinbarten die Akteure drei Kriterien, nach denen Aufgaben und Projekte auszuwählen sind: internationale/nationale Bedeutung, Exzellenz bzw. herausragende Leistung und das Subsidiaritätsprinzip. Gleichzeitig besteht Konsens darüber, dass auch Projekte zur Optimierung der innerregionalen Kooperation zum Handlungsfeld der Europäischen Metropolregion Nürnberg gehören.

Als drei Kernziele der Europäischen Metropolregion Nürnberg wurden definiert:

1. Stärkung der Position der Metropolregion Nürnberg in Europa und der Welt
2. Optimierung der innerregionalen Kooperation
3. Ausbau der metropolitanen Funktionen

#### 4.2.3.1 Stärkung der Position der Metropolregion Nürnberg in Europa und der Welt

Wichtiger Beweggrund für die Entstehung der Metropolregion Nürnberg war und ist die Einsicht zentraler regionaler Akteure, dass auf der globalen Landkarte nur große, leistungsstarke Regionen erkennbar sind und kommuniziert werden können. Eine traditionell hohe Exportquote und Internationalität sowie eine starke Dynamik der Unternehmen aus der Region in Richtung Mittel- und Südosteuropa sowie nach Asien unterstreichen die Notwendigkeit eines gemeinsamen Auftretens.

Inzwischen wurde der Markenkern der Metropolregion inhaltlich definiert (Internationalität, Kreativität, Lebensqualität) und als Kernkompetenz die „Überraschungsqualität“ der Region bestätigt. Mit einem Logo – bestehend aus einer Wort- und Bildmarke „Metropolregion Nürnberg. Kommen. Staunen. Bleiben.“ wird dieser Markenkern kommuniziert (vgl. Abb. 8).

Abb. 8: Logo der Europäischen Metropolregion Nürnberg



Ziel ist es, die Metropolregion national und international als unverwechselbare Marke bekannt zu machen. Dazu gehört ein erster Auftritt auf der internationalen Immobilien-Leitmesse MIPIM in Cannes 2007 und auf der Expo Real in München. Seit zehn Jahren organisiert der Marketingverein der Metropolregion Nürnberg internationale Messeauftritte und Delegationsreisen, u. a. nach Dubai, Moskau und Shenzhen (vgl. Marketingverein der Metropolregion Nürnberg 2006). Diese werden mit dem Forum Wirtschaft und Infrastruktur in einem gemeinsamen metropolitanen Messekalender für die Region optimiert.

Neben den wichtigen Wirtschaftsregionen weltweit ist Europa eine zentrale Plattform für die Metropolregion Nürnberg. Sie arbeitet im Rahmen ihrer Mitgliedschaft bei METREX, dem europäischen Netzwerk von Metropolregionen mit. 2006 nahm die Metropolregion Nürnberg erstmals mit einem Stand und Vorträgen an den Open Days der Städte und Regionen in Brüssel teil. 2007 wird dieser Auftritt wiederholt.

Mit der Einigung und der Entwicklung einer gemeinsamen Marke „Metropolregion Nürnberg“ ist die Region im Vergleich zu anderen deutschen Metropolregionen einige Schritte voraus. Namensgebungen wie „Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen“ oder „Bremen-Oldenburg im Nordwesten“ zeigen, wie schwierig sich die Markenbildung in anderen Räumen gestaltet. In der Region Nürnberg wurde die Markendiskussion bereits mit Gründung des Marketingvereins „Region Nürnberg“ vor elf Jahren erfolgreich abgeschlossen. Von der Marke „Region Nürnberg“ ist der Sprung zur Marke „Metropolregion Nürnberg“ nicht allzu weit. Hinzu kommt, dass die Kernkompetenz „Überraschungsqualität“ eine gewisse Markenkontinuität sicherstellt. Die vorherige Wortmarke „More than you expect“ verwandelt sich im neuen Logo der Metropolregion in die Wortmarke „Kommen.Staunen.Bleiben“. Damit bleibt das fränkische Understatement und die verbreitete Unterschätzung der Region als moderner Wirtschaftsstandort eine Kontinuität sichernde Komponente.

Fachlich wird die Profilbildung durch die Erarbeitung sogenannter Top-Ten-Listen in den Foren inhaltlich angereichert. Dort werden die „Leuchttürme“ in den Bereichen Kultur, Tourismus, Wirtschaft, Wissenschaft etc. herausgearbeitet. Sie bilden wichtige Komponenten in öffentlichen Auftritten der Metropolregion, z. B. im Internet-Auftritt [www.em-n.eu](http://www.em-n.eu)

In die gleiche Richtung wirkt der Regionalmonitor 2006 der Metropolregion Nürnberg, mit dem erstmals ein Zahlen- und Kartenwerk vorgelegt wurde, das die wichtigsten Kennzahlen zu Demografie, Ausbildung, Wirtschaftskraft etc. für die Landkreise und kreisfreien Städte in der Metropolregion umfasst. Damit ist ein erster Baustein auf dem Weg zu einem Monitoring für die Metropolregion gelegt (vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg 2006).

Durch die institutionelle Vertiefung der Zusammenarbeit innerhalb der Metropolregion ist es gelungen, die grundlegenden Schritte für die Etablierung der Marke „Metropolregion Nürnberg“ erfolgreich zu legen. Wie überzeugend die Marketingaktivitäten des Forums Marketing sind, zeigt die Tatsache, dass praktisch ohne Eigenmittel der Metropolregion eine inzwischen 20 Anzeigen umfassende bundesweite Anzeigenserie gestartet werden konnte. Die Anzeigen werden jeweils durch ein Unternehmen gesponsert, das in der Anzeige sein Eigenimage mit dem Standort in Wort und Bild verbindet. So ist es sicherlich in relativ kurzer Zeit gelungen, das Image der Region zu verbessern und sie über ihre Stärken zu profilieren.

#### 4.2.3.2 Optimierung der innerregionalen Kooperation

Bislang umfasst der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg noch nicht den gesamten metropolitanen Kern. Seit Gründung der Europäischen Metropolregion Nürnberg entsteht hier eine neue Dynamik. Sie drückt sich in dem kürzlich abgeschlossenen Beitrittsverfahren der Stadt Bamberg für 2008 und dem laufenden Verfahren des Landkreises Bamberg sowie der Stadt Bayreuth und der noch nicht zugehörigen Teile des Landkreises Bayreuth zum Verkehrsverbund Großraum Nürnberg aus. Hinzu kommen Interessebekundungen zu einem Beitritt aus den oberfränkischen Landkreisen Kronach und Kulmbach, die bereits erste Fachgespräche aufnahmen.

Die innerregionale Kooperation erweist sich besonders für die Arbeit in den Fachforen Tourismus sowie Kultur und Sport als bedeutsam. So gehen beide Foren von nicht ausgeschöpften Potenzialen bei Nah- und Kurzurlauben in der Region aus. Der zugrunde liegende bundesweite Trend bedeutet für die Metropolregion Nürnberg, dass das Marketing für Bädereinrichtungen, Erlebnisparks, Regionalparks und Freizeitattraktionen in Zielrichtung auf die hier lebenden Menschen verstärkt werden muss. Ambitioniert ist dabei das Projekt „Metropolcard“, mit der Bürgerinnen und Bürger sich kostengünstig im Paket unter Nutzung des ÖPNV Kultur- und Freizeitattraktionen in der gesamten Region erschließen können. Bereits 2006 wurde in Erlangen eine Tourismusbörse unter dem Label „Metropolregion Nürnberg“ durchgeführt, auf der sich 21 Attraktionen aus der Region präsentierten. Unter der Überschrift „Erholung ganz nah – entdecken Sie Ihre (Metropol-)Region“ wird 2007 eine ganze Veranstaltungsreihe durchgeführt. Vom Altstadtfest in Fürth über den Krenmarkt in Baiersdorf und das Kulmbacher Altstadtfest finden an stark frequentierten Veranstaltungen der Region erfolgreich Tourismusbörsen der Metropolregion statt. Der Aufbau eines gemeinsamen Auftrittes der Kongress- und Tagungskapazitäten der Metropolregion ist in Arbeit.

Von steigender Bedeutung ist das Thema „Regionale Wirtschaftskreisläufe“. Neben einem bereits eingeführten Label „Original Regional aus der Metropolregion Nürnberg“ gibt es verschiedene Regionalvermarktungsinitiativen auf Landkreisebene. Die Ausweitung der oftmals nur kleinräumlich organisierten Regionalvermarktung auf den großen Markt der Metropolregion, die Erweiterung von der Lebensmittel-Vermarktung auf handwerkliche Dienstleistungen sowie ihre Verknüpfung mit der regionalen Gastronomie wird derzeit in einer Arbeitsgruppe der Metropolregion vorbereitet.

Auch die Überlegungen zur Clusterpolitik in der Metropolregion haben eine starke innerregionale Komponente. Mit einer ersten Bestandsaufnahme für ein Entwicklungsleitbild der Metropolregion wurden die vorhandenen Kompetenzfelder auch in ihrer räumlichen Verteilung betrachtet. Dort zeigt sich beispielsweise, dass das Cluster Energie im Bereich der regenerativen Energien besondere Potenziale in ländlichen Räumen aufweist, die im Rahmen einer zu formulierenden Clusterpolitik zu berücksichtigen sind.

#### 4.2.3.3 Ausbau metropolitaner Funktionen

Die Metropolregion Nürnberg profiliert sich aufgrund ihrer Lagegunst und guten Infrastrukturausstattung im erweiterten Europa stark über ihre *Gateway-Funktion*. Dies bedeutet, dass im Bereich Verkehr transeuropäische Netze und transkontinentale Verbindungen bewertet, beworben und unterstützt werden müssen. Ein erster Schritt wurde mit dem Beitritt der Metropolregion zur Donauhanse im Dezember 2006 vollzogen. Dort haben sich die an der Binnenwasserstraße Rhein-Maas und Main-Donau liegenden Wirtschaftsregionen von Rotterdam bis Konstanz am Schwarzen Meer zusammenge-

geschlossen. Zudem wird ein Lobbying für die TEN 22 (Schienenverbindung über Wien, Budapest, Bukarest bis Konstanz) mit den Partnerregionen aufgebaut.

Zur Stärkung der *Innovations- und Wettbewerbsfunktion* wird eine Erfassung der Cluster in der Metropolregion sowie eine Bewertung unter metropolitanen Gesichtspunkten unternommen. Zielsetzung ist eine metropolitan orientierte Clusterpolitik. Ein Entwicklungsleitbild für die Europäische Metropolregion Nürnberg ist in Arbeit und soll noch 2007 über Regionalkonferenzen öffentlich diskutiert und abgestimmt werden. Eine Abstimmung mit den Regionalplänen der Planungsregionen ist nicht vorgesehen. Durch eine Reihe von jährlich stattfindenden Wissenschaftstagen sollen die Potenziale der Metropolregion nach innen wie nach außen präsentiert und bewertet werden. Der erste Wissenschaftstag fand im Juli 2007 unter dem Motto „Vernetzte Kompetenzen“ an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg statt. Beschlossen ist auch die Vergabe von insgesamt drei Wissenschaftspreisen in den Bereichen Ökonomie, Medizin und Naturwissenschaften zur Förderung der Wissensgesellschaft.

Was die *Entscheidungs- und Kontrollfunktion* angeht, so ist dies sicherlich eine der schwächer ausgebildeten Funktionen in der Metropolregion. So gibt es keine europäischen oder internationalen Einrichtungen in der Metropolregion. Auch die Zahl der Bundes- und Landeseinrichtungen ist überschaubar. Hier gilt es, bei anstehenden Ansiedlungen oder Gründungen gemeinsam um eine Ansiedlung in der Metropolregion zu werben. Zur Entscheidungs- und Kontrollfunktion tragen im Wirtschaftsbereich Global Player bei, deren Unternehmenszentralen in der Metropolregion angesiedelt sind. Dabei sind nicht wenige der bekannten Global Player wie Bögl, Pfeleiderer, Adidas, Puma, Siemens, INA Schaeffler räumlich dezentral verortet. Kleine und mittelständische Unternehmen sind von großer Bedeutung, die ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten erfolgreich beweisen. Die Clusterpolitik in der Metropolregion wird diesen Strukturen Rechnung tragen.

### 4.3 Fazit

In den zwei Jahren seit der offiziellen Anerkennung der Metropolregion Nürnberg 2005 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung hat die Region wichtige Schritte erfolgreich getan (vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg 2007).

Das Governance-Gefüge der Gremien Rat, Steuerungskreis und Fach-Foren der Europäischen Metropolregion Nürnberg wurde etabliert und arbeitet erfolgreich. Wie bereits weiter oben ausführlich beschrieben, ist es gelungen, die wichtigsten Akteure in der Region von den Zielen der Metropolregion zu überzeugen und durch die in der Charta vereinbarten Regeln eine bislang fast durchwegs konstruktive Kooperation sicherzustellen. Für anfängliche Konflikte sorgte der stark politisierte vermeintliche Gegensatz „Metropolregionen und ländliche Räume“. Er wird seither über eine Versachlichung (u. a. durch eine Fachkonferenz in Theuern 2006 und die Jahrestagung der Metropolregion 2007 in Bad Windsheim) strategisch und projektbezogen aufgearbeitet. Zur Versachlichung trug wesentlich der Regionalmonitor 2006 (vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg 2006) bei, der erstmals eine Vergleichbarkeit der Landkreise und Städte in der Metropolregion anhand grundlegender Kennzahlen ermöglichte.

Rat und Steuerungskreis erfüllen die in der regionalen Governance der Metropolregion angelegten Funktionen. Die Fach-Foren haben sich inzwischen in ihrer personellen Zusammensetzung konsolidiert und sind von der strategischen Ebene auf die Projektebene vorgestoßen. Dies ist angesichts der Anzahl der beteiligten Personen sowie der Breite und Neuheit der Themenfelder sicherlich als besondere Leistung anzuerkennen.

Der Erfolg liegt hier wesentlich bei den Geschäftsstellen der Foren, die durch die Städte Bamberg, Erlangen, Nürnberg und Fürth getragen werden. Durch Sachkenntnis, geschickte Moderation und Projektanimation ist den Geschäftsstellen der Fach-Foren hier bereits Wesentliches gelungen.

Der Rat der Metropolregion trat 2006 dreimal zusammen. Diesem Rhythmus folgt auch das Jahr 2007. In etwa vierwöchigem Vorlauf findet dazu jeweils die beratende Sitzung des Steuerungskreises statt. Die Fach-Foren tagen je nach Organisation und Projektgruppen unterschiedlich häufig.

Der Begriff und die Marke „Metropolregion Nürnberg“ werden nach innen und außen vielfach kommuniziert und gewinnen an Bekanntheit. Gleichzeitig wächst die Identifikation von Politik und Wirtschaft mit der Metropolregion. Die Metropolregion Nürnberg wird von den Medien in der Region als geläufiger geografischer Bezugsraum, aber auch als Marke häufig verwendet. Ob es um den „Firmenlauf in der Metropolregion Nürnberg“, sinkende Arbeitslosenzahl „in der Metropolregion“ oder die Begründung für die Einrichtung eines eigenen Geschäftsbereiches „Firmenkunden“ der Deutschen Bank für die Region Bayern-Nord geht – Begriff und Marke Metropolregion Nürnberg werden häufig verwendet.

Stärkstes Signal für diesen Übergang in den „öffentlichen“ Alltag ist die Tatsache, dass seit dem 1. März 2007 Nürnberger und Nordbayerische Nachrichten sowie deren Heimatzeitungen ihre redaktionelle Berichterstattung neu gegliedert haben. In jeder Ausgabe gibt es nun neben dem Bayernteil einen eigenen Teil „Metropolregion Nürnberg“ mit Nachrichten, Reportagen und Hintergrundberichten aus dem Gebiet zwischen Hof und Weißenburg, zwischen Würzburg und Weiden.

Das Profil der Metropolregion wird durch den Regionalmonitor 2006 (Fortschreibung 2007), das entstehende Entwicklungsleitbild der Europäischen Metropolregion Nürnberg, die TOP TEN der einzelnen Foren und Benchmark mit anderen Metropolregionen im Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM) fachlich unterlegt und geschärft.

Die genannten Bausteine tragen wesentlich dazu bei, dass es den Akteuren in der Region gelingt, ihre Stärken und Schwächen realistisch einzuschätzen. Dies funktioniert bereits hervorragend innerregional, weil über die Governance-Gremien wichtige Akteure und Meinungsmultiplikatoren an einem stetigen Prozess der Diskussion und Konsensfindung beteiligt sind. Der Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland hat 2006 ein erstes Benchmark gemeinsam mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung erarbeitet. Eine Weiterentwicklung in Zusammenarbeit mit Espon, der europäischen Raumbewertung, die auch Vergleiche auf europäischer Ebene zulässt, ist für 2008 in Planung.

Konkrete Projekte zeigen, dass die Metropolregion Nürnberg von der Strategieebene zur Projektebene vorgedrungen ist. Die im Rat 2006 verabschiedeten elf Projekte verteilen sich auf alle Fach-Foren. Zentrale Projekte sind die jährlich durchzuführenden Wissenschaftstage, die internationalen Messeauftritte, Entwicklungsleitbild und Clusterpolitik, Lobbying für die TEN 22 und andere überregional bedeutsame Verkehrsinfrastrukturen (vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg 2007).

#### **4.4 Ausblick – Die Metropolregion Nürnberg als Verantwortungsgemeinschaft**

Bereits in ihrer Charta definiert sich die Europäische Metropolregion Nürnberg als Verantwortungsgemeinschaft. Damit eng verbunden ist die Frage nach der Bedeutung ländlicher Räume in der Metropolregion. Am 17. Mai 2006 fand in Theuern dazu eine Konferenz zum Thema „Ländliche Räume in der Metropolregion Nürnberg – Stärken. Chancen. Potenziale“ statt. Dort wurden politische Eckpunkte gesetzt, die das besondere Gewicht der ländlichen Räume in der Region betonten, denn sie sind in der Metropolregion mit polyzentraler Struktur wichtige Partner. Gleichzeitig wurde auch klar, dass sich eine Dichotomie zwischen ländlichen und städtischen Räumen mit der Realität nicht mehr begründen lässt. Ländliche Räume und Städte sind engstens und vielfältig miteinander verflochten. Außerdem sind die ländlichen Räume selbst in der Metropolregion sehr unterschiedlich strukturiert und lassen sich nicht unter einer Kategorie „ländlicher Raum“ subsumieren. Als konkrete Ansatzpunkte und Stärken ländlicher Räume in der Metropolregion wurden die Themenbereiche Binnentourismus, Cluster in ländlichen Räumen und das Entwicklungsleitbild der Metropolregion sowie teilräumliche Entwicklungsgutachten als Instrumente der Regionalentwicklung in Workshops bearbeitet. Auch die Jahreskonferenz 2007 stand unter dem Motto „Stärken stärken – ländliche Räume in der Metropolregion Nürnberg“. Dort wurden die genannten Ansatzpunkte und neue Themenfelder (wie regionale Wirtschaftskreisläufe, grenzüberschreitende Kompetenzen und verkehrliche Vernetzung) bis hin zu Projekten weiterentwickelt.

Raymond Saller

#### **4.5 Von Nürnberg lernen – innovative Aspekte bei der Herausbildung von Metropolregionen**

Beim Vergleich der beiden Metropolregionen Nürnberg und München fallen zunächst die Unterschiede auf. In ihrer Funktion als Landeshauptstadt bündeln sich in München wirtschaftliche, kulturelle und Verwaltungsfunktionen. München als Synonym für baye-rische Gemütlichkeit und Lebensfreude sowie als eines der weltweiten Innovationszentren ist global ein Begriff. Die Konzentration von Global Players verstärkt dies noch. Als ein monozentrisch geprägter Raum mit der alles überragenden Landeshauptstadt war die Dominanz der Kernstadt nie ernsthaft in Frage gestellt, was erklärt, dass sich innerhalb der Metropolregion München ein Regional-Governance-Modell entsprechend der Europäischen Metropolregion Nürnberg nur ansatzweise herausbilden konnte. Ferner hat München das Prädikat „Metropolregion“ ohne eigenes Zutun verliehen bekommen. Im Gegensatz hierzu haben sich die Nürnberger Akteure die Mitgliedschaft im Club der Metropolregionen hart erarbeiten müssen. Eignet sich dennoch das Nürnberger Modell als Vorbild zur Intensivierung der Kooperation in der Metropolregion München? Im Folgenden werden einzelne Aspekte des Prozesses der Intensivierung der regionalen Steuerung vorgestellt, die auch für die Fortentwicklung des Münchner Modells von Interesse sein könnten.

##### ***Politischer Wille und Verbindlichkeit ...***

Der Metropolregion Nürnberg liegt eine Charta zugrunde, die von den relevanten Akteuren unterzeichnet wurde. Damit konnte ein hoher Grad der Verbindlichkeit und eine Verpflichtung erreicht werden, die Metropolregion auf den verschiedensten Gebieten zu unterstützen. Da es gelungen ist, alle wesentlichen Akteure zur Mitarbeit zu bewegen, kann sich daraus eine schrittweise Verstetigung der Zusammenarbeit auf allen relevanten Gebieten ergeben. Das hohe politische Engagement der beteiligten Gebietskörperschaften ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche Mobilisierung weiterer Partner aus Gesellschaft und Wirtschaft.

##### ***... bei gleichzeitiger Offenheit***

Die Entwicklung der Europäischen Metropolregion Nürnberg ist von dem Eigeninteresse und dem Engagement der Beteiligten abhängig. Um dieses zu erhalten, ist Offenheit wichtig, um neuen Mitgliedern den Zugang zu ermöglichen, die neue Impulse einbringen können. Ferner lassen sich dadurch Widerstände, die durch die Ausgrenzung entstehen, vermeiden.

##### ***Flächendeckendes Kooperationsmodell***

Die Metropolregion Nürnberg hat es geschafft, alle relevanten politischen Akteure der Metropolregion zur Zusammenarbeit zu bewegen. Dadurch erhält sie entsprechendes politisches Gewicht und die für den Start notwendige solide Finanzausstattung. Die Unterstützung der Initiative durch *alle* Akteure erleichtert die Anbietet regionaler Dienstleistungen und verhindert Trittbrettfahrerverhalten nicht integrierter Akteure.

##### ***Aufbauend auf bewährten Formen der Zusammenarbeit***

Die Europäische Metropolregion Nürnberg baut auf der vorhandenen – wenngleich nicht immer nur positiv verlaufenen – Städtekooperation zwischen Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach auf. Die Kooperation im Rahmen des Verkehrsverbundes

konnte in die Metropolregion integriert werden. Ferner wurde der Marketingverein einbezogen. Dadurch sind die wesentlichen Kooperationen Bestandteil der Metropolregion und können unter dem neuen Namen (Label) „Europäische Metropolregion Nürnberg“ fortentwickelt werden.

In der Metropolregion München gibt es seit über 15 Jahren den Verein München-Augsburg-Ingolstadt (MAI). Allerdings hat dieser Verein den gesamten Wirtschaftsraum Südbayern im Fokus, d. h. er geht klar über die Metropolregion hinaus. Er hat es aber nicht vermocht, alle regionalen Akteure der Metropolregion zusammenzubringen. Darüber hinaus existieren eine Vielzahl regionaler Kooperationen, die jedoch alle eine unterschiedliche Abgrenzung haben.

Die Überwindung der Fragmentierung der regionalen Kooperation und die Integration weiterer wichtiger (v. a. öffentlicher) Akteure ist somit eine der Hauptherausforderungen, vor denen die Metropolregion München steht.

### ***Einbeziehung der Wirtschaft***

Bei dem Marketingverein Nürnberg handelt es sich um eine Public-Private-Partnership. Durch seine Integration und die Einbeziehung der Kammern in die Nürnberger Metropolregion wurde diese auf ein breiteres Fundament gestellt, das über ein reines Verwaltungsmodell hinausgeht. Ferner fand eine Integration der Wirtschaft über Mitwirkung im Steuerungskreis und in den entsprechenden Fach-Foren statt.

### ***Gleichberechtigte Partnerschaft***

Die Struktur der Region ermöglicht eine gleichberechtigte partnerschaftliche Kooperation der wichtigen Kommunen.

### ***Mehrwert und sorgfältige Auswahl regionaler Projekte***

Die Europäische Metropolregion Nürnberg nimmt nur Aufgaben wahr, deren Erfüllung auf regionaler Ebene einen Mehrwert gegenüber Lösungen auf lokaler Ebene haben. Die Auswahl regionaler Projekte erfolgt nach Mindestkriterien, um eine gewisse strategische Ausrichtung sicherzustellen. Gerade in der Anfangsphase ist es von Bedeutung, wichtige langfristige Leitprojekte für die Region herauszuarbeiten. Die Auswahl neuer Aufgaben erfolgt gemäß der drei Kriterien herausragende Bedeutung und Qualität (Exzellenz), überregionale Ausstrahlung (Nationalität/Internationalität) und regionale Erfordernis (Subsidiarität). Damit kann erreicht werden, dass neue Aufgaben die Entwicklung der Metropolregion unterstützen. Die dadurch erreichte sorgfältige Auswahl neu zu bearbeitender Themen anstelle von „metropolitanem Aktionismus“ dürfte sich langfristig auszahlen, weil dadurch eine dauerhafte Einbindung der relevanten Akteure gelingen kann.

### ***Konsens***

Konsensentscheidungen erhöhen zwar die Basis der Unterstützung der Metropolregion Nürnberg durch die Akteure und sollten prinzipielles Entscheidungskriterium sein. Der Zwang zum Konsens kann aber auch den Entwicklungsprozess zum Stillstand bringen.

### ***Endogenes Potenzial***

Die Geschäftsführung der Fach-Foren in der Metropolregion Nürnberg wird durch Personen geleistet, die über Ressourcen verfügen und bereit sind, diese einzubringen. Die Entwicklung eines Logos für Metropolregionen ist eine Voraussetzung, um regional,



national und international wahrgenommen zu werden. Die Metropolregion München tut sich hier schwerer, da das „Münchner Kindl“ und der Namen München bereits zu internationalen Markenzeichen geworden sind.

### *Zwischenfazit*

Die Europäische Metropolregion Nürnberg besteht erst seit einem kurzen Zeitraum, sodass eine kritische Evaluierung ihrer Aktivitäten kaum möglich erscheint.

Die sichtbaren Veränderungen zeigen sich jedoch bereits beim internationalen Regionalmarketing. Hier konnten der Auftritt der Metropolregion Nürnberg intensiviert und die vielfältigen Stärken der Region besser in Szene gesetzt werden. Als wichtige Ansatzpunkte hierfür gelten der von der Geschäftsstelle herausgegebene Monitoring-Bericht sowie die von der IHK für Nürnberg und Mittelfranken publizierte Stärken-Schwächen-Analyse (Industrie- und Handelskammer für Nürnberg und Mittelfranken 2007b; Europäische Metropolregion Nürnberg 2006). Durch derartige gemeinsame Publikationen ist es für Partner der Stadt Nürnberg erst möglich, sich über die Metropolregion einem breiteren Publikum bekannt zu machen. Sichtbarste Veränderung ist der in kürzester Zeit entstandene (politische) Wille der wichtigsten Akteure, unter dem Dach der Europäischen Metropolregion Nürnberg verbindend zusammenzuarbeiten und gemeinsam metropolitane Projekte in Angriff zu nehmen. Bei erfolgreichem Abschluss können derartige Projekte als Katalysatoren zur weiteren Stärkung des Raumes und zur besseren Positionierung der Metropolregion im nationalen und internationalen Vergleich fungieren.

Neben der Präsentation der ökonomischen Stärken konnte v. a. das touristische Potenzial der Region bereits in kurzer Zeit besser vermarktet werden. Eine wie für die Metropolregion München angedachte enge Verzahnung der Regional Governance mit der staatlichen Regionalplanung findet nicht explizit statt, wenngleich es einen entsprechenden Arbeitskreis gibt.

## 5 Aktuelle Fragen in der Metropolregion München

Raymond Saller

### 5.1 Clusterbildung und -management zur Steigerung der Innovationskraft der Region München

#### *Vorbemerkung*

Innovation und technischer Fortschritt sind grundlegend für die Sicherung der Arbeitsplätze in der wissensbasierten Ökonomie und damit für die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion München insgesamt. Dabei kommt der Innovationsgenerierung besondere Bedeutung zu. Ansatzpunkt hierzu bilden v. a. die kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), die nach Priore und Sabel (1985) gegenüber traditionellen Großunternehmen innovativer sind und das Rückgrat der lokalen Wirtschaft bilden. Hierbei haben regionale Netzwerke, die den Fokus auf kollektive Lernprozesse legen, eine wichtige Funktion. Innovationsgenerierung ist als interaktiver Prozess einer Vielzahl vernetzter Beteiligter zu verstehen, oftmals in enger Kooperation mit Forschungs- und Entwicklungsinstituten und anderen Einrichtungen, die unternehmensnahe Dienstleistungen anbieten (Helbrecht 1999). Derartigen regionalen Innovationsnetzwerken werden besonders intensive Interaktions- und Lernprozesse zugeschrieben. Mittels dieser Prozesse können komparative Wettbewerbs- und Innovationsvorteile gegenüber anderen Regionen erzielt werden. Aus diesem Grund sind sie in den Mittelpunkt der Betrachtung der Politik zur Förderung der regionalen Wirtschaft gerückt (Gordon, Buck 2005). Innovationsnetzwerke sind häufig Bestandteil von Clustern, deren herausragendes Merkmal in der Umsetzung von Innovationen in marktfähige Produkte liegt. Den Kern von Clustern bilden meist geografisch abgrenzbare Netzwerke innovativer, aber auch traditioneller Branchen. Am Beispiel der Region München, in der sich eine Vielzahl derartiger Netzwerke herausgebildet hat, zeigt sich aber auch, dass die Entstehung einer eigenen funktionalen Logik folgt, die einen die administrativen Grenzen überschreitenden Charakter besitzt. Die Förderung von Clustern ist ein wesentlicher Bestandteil einer auf die regionalen endogenen Potenziale ausgerichteten Politik, deren Strategieelement es ist, „diese [zu] aktivieren und [zu] mobilisieren und dabei neue Steuerungsformen zu nutzen, die effektiver als früher die relevanten Akteure zu kollektivem Handeln zusammenschließen, ohne dabei den Druck zu Veränderungen kartellartig aufzuheben“ (Fürst, Kilper 2005).

#### 5.1.1 Cluster – ein schillernder Begriff

„Clusterförderung“ ist zu einem festen Bestandteil der öffentlichen Wirtschaftsförderung geworden. Allerdings wird der Begriff Cluster in diesem Zusammenhang als „Modewort“ und „Marketingattribut“ gebraucht, sodass man von einer einheitlichen Begriffsdefinition noch weit entfernt ist (Martin, Sunley 2001).

Generell versteht man unter dem Begriff Cluster „zunächst lediglich eine Häufung bzw. Zusammenballung von homogenen Einzelteilen, die durch ihr konzentriertes Auftreten als ein aus dem Umfeld herausragendes Ganzes wahrgenommen werden“ (Sautter 2004, S. 66). Insbesondere in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit wird der Clusterbegriff laut Sautter (2004) durch zwei wesentliche Merkmale, nämlich die *räumliche* und die *sektorale* Konzentration in einer Wertschöpfungskette charakterisiert und enthält folgende Elemente:

- Unternehmen der kompletten Wertschöpfungskette
- Spezialisierung der ansässigen Dienstleister auf die jeweilige Branche (v. a. unternehmensnahe Dienstleistungen wie Finanzdienstleistungen)
- Forschungseinrichtungen mit entsprechenden Schwerpunkten
- Aus- und Fortbildungseinrichtungen, Fachhochschulen und Universitäten mit passenden Studiengängen

Die Kennzeichen eines Clusters sind die räumliche Konzentration von z. T. branchenübergreifenden Unternehmen, die Verflechtung mit unterstützenden Institutionen zu einem spezialisierten Netzwerk, gute Infrastruktur und hohe Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte und eine ausgeprägte Aus- und Neu-Gründerdynamik.

Aufgrund der o. g. Kernelemente ergeben sich komplexe Netzwerkstrukturen, die als Rückgrat eines Clusters fungieren und damit eine stabilisierende Funktion für die regionale Zusammenarbeit aufweisen können. Cluster können oftmals lokal konzentriert sein, wie man am Münchner Biotechnologie-Cluster Martinsried gut sehen kann. In fußläufiger Nähe finden sich hier die Max-Planck-Institute für Biochemie und Neurobiologie, das Genzentrum der Universität München, das Innovations- und Gründerzentrum (IZB) als Inkubator, die BioM AG, die auch das Clustermanagement betreibt, sowie das Universitätsklinikum Großhadern.

Wie bei den anderen Clustern der Region reichen dessen Verflechtungsbeziehungen weit über den Kernstandort hinaus. Er lässt sich daher nur ansatzweise auf eine Kommune beschränken oder über administrative Grenzen definieren oder auf bestimmte Räume reduzieren, weist aber ein enges regionales Beziehungsnetzwerk auf. Prinzipiell orientieren sich Cluster an den Wirtschaftsstrukturen und nicht an administrativen Grenzen. Gerade die Integration des Clusters in ein globales Netzwerk verspricht einen verbesserten Marktzugang und eine Intensivierung des Innovationsprozesses. Daher sollte die eigentliche Clusterpolitik zwar regional ausgerichtet, aber offen sein für überregionale Kooperationsformen und Beziehungen, um Stagnation zu vermeiden. Eine regionenübergreifende Öffnung ist für die Fortentwicklung äußerst wichtig, denn nach Lowey (2000) sind Unternehmen, die ausschließlich auf regionaler (bzw. nur auf nationaler) Ebene kooperieren, weniger innovativ als solche, die auf internationaler Ebene Kooperationen unterhalten. Ihre Kooperationen sind zudem seltener Know-how-intensiv. Die damit bedingte Offenheit des Clusters ist ein wesentliches Kriterium für die „Lernfähigkeit“ des kreativen Milieus und damit für dessen langfristige Entwicklungsperspektiven. Wichtig ist hierbei die Bewahrung der sogenannten „absortiven Kapazität“ des Clusters, d. h. die Fähigkeit, relevantes Wissen zu erkennen, aufzunehmen und für die Gewinnung von Marktvorteilen einzusetzen.

Vieles spricht dafür, dass die Zusammenarbeit der Clusterbeteiligten nicht auf das jeweilige Cluster beschränkt bleibt, sondern sich clusterübergreifende Kooperationsbeziehungen herausbilden, wie dies Sträter (2001) zwischen dem Medien- und dem Informations- und Kommunikations-Cluster ausgemacht hat. Aus diesem Grund, und zur Vermeidung einseitiger Abhängigkeit von einem Cluster, sollte die bevorzugte öffentliche Förderung eines Sektors vermieden werden und die Bewahrung oder Unterstützung der Herausbildung einer vielfältigen Wirtschaftsstruktur im Vordergrund stehen.

### 5.1.2 Clustermanagement – ein Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung

Die Entwicklung endogener Technologie- und Wirtschaftspotenziale gehört heute zum Kernbereich der lokalen Wirtschaftsförderung. Die branchenspezifische Fokussierung und die damit verbundene Clusterförderung ist dabei eines ihrer Kerninstrumente. Als Knoten der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung bilden Cluster den Ansatzpunkt der regionalen Spezialisierung und der damit verbundenen erfolgreichen Positionierung des Wirtschaftsstandortes in der Weltwirtschaft.

Die cluster-fokussierte Kooperation auf regionaler Ebene kann zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsraumes beitragen, da der kontinuierliche Austausch mit anderen Unternehmen und Institutionen betriebliche Prozess- und Produktinnovation fördern kann. Der Nutzung des „neuen“ Wissens für innovative Produkte und Prozesse kommt eine wichtige Funktion zu bei der Bewahrung der globalen Wettbewerbsposition als Hochlohnstandort. Im regionalen Cluster liegt der Fokus auf Lokalisationsvorteilen, sodass ein regionales Innovationsnetzwerk entstehen kann, das die vorhandenen Wissensressourcen optimal nutzt und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Clusters steigert („lernende Region“).

Zweifelsohne sind Cluster der regionale Bezugspunkt, der es den Akteuren der öffentlichen Wirtschaftsförderung erleichtert, alle relevanten öffentlichen und privaten Akteure einer Branche oder Wertschöpfungskette zusammenzubringen, um zu einer regionalen Kooperationslösung zur optimalen Ausnutzung der Chancen zu gelangen. Grundidee der Clusterförderung ist es, durch die enge Verzahnung von Unternehmen verschiedenster Größe und Branchenzugehörigkeit eine enge Kooperation mit Universitäten und Forschungseinrichtungen, öffentlichen Technologietransferstellen und Kompetenzzentren sowie Aus- und Fortbildungseinrichtungen herzustellen, die Gründung von Unternehmen zu erleichtern und eine regional verankerte Innovations- und Kooperationskultur zu schaffen, die den technologischen Fortschritt stimuliert und dadurch Wettbewerbsvorteile generiert.

Ein wesentlicher Beitrag der Cluster besteht in der Förderung von Unternehmensgründungen und der Erleichterung des Transfers von Wissen aus Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen und Universitäten für die Entwicklung innovativer Produkte. Durch den Aufbau von Netzwerken, die auch ehemalige Gründer mit einschließen, in denen aber v. a. Vertreter der örtlichen Universitäten, von Unternehmen und Finanzierungsdienstleistern, von regionalen Inkubatoren und Beratern zusammenkommen sollen, können nicht nur Innovationen gefördert, sondern auch externe Finanzierungsmöglichkeiten, z. B. Bundes- oder EU-Mittel, besser erschlossen werden.

Allerdings sind der öffentlichen Förderung von Clustern Grenzen gesetzt. Clusterbildung ist ein selbsttragender Prozess, der nicht am „Reißbrett“ geplant werden kann. Er geschieht über einen längeren Zeitraum hinweg und durchläuft verschiedene Entwicklungsphasen und benötigt eine Mindestanzahl von Anknüpfungsbereichen (beispielsweise Unternehmen oder FuE-Einrichtungen), die in ein regionales Milieu eingebettet sein müssen (Beschi, Lissoni 2003). Entscheidend für das Funktionieren von Clustern sind soziale Netzwerke, die aus den vorhandenen Institutionen resultieren und deren Herausbildung spontan geschieht. Für die Anwerbung von Talenten und Experten von außerhalb sind die weichen Standortfaktoren maßgeblich.

Ob der Clusterprozess ein „Zusammentreffen mehrerer zufälliger Ereignisse“ ist, wie Sautter (2004, S. 67) vermutet, und damit unvorhersehbar, sollte jedoch hinterfragt werden. Beispielsweise können sich Cluster unter bestimmten Voraussetzungen und Rahmenbedingungen besser bilden und weiterentwickeln. Einrichtungen, die Grundlagen-

forschung betreiben, wie beispielsweise die Max-Planck-Gesellschaft, und universitären Instituten, die angewandte Forschung praktizieren, kommt bei der Entwicklung eine Schlüsselfunktion zu (Rosenfeld, Franz, Roth 2005). Die Politik kann die Dynamik der Entwicklung zwar über entsprechende Forschungsprogramme fördern; ob derartige Chancen aber genutzt werden, hängt stark vom persönlichen Engagement der Akteure ab, wie man an der Entwicklung des Biotechnologie-Clusters München-Martinsried sehen kann. Ähnlich argumentieren auch Enright und Ffowcs-Williams (2000), nach deren Ansicht die Selbstorganisationsfähigkeit von Clustern ein wichtiges Kernelement der Steigerung der innovativen Kapazität darstellt.

### **5.1.3 Wie kann die öffentliche Hand den Aufbau und die Entwicklung von Clustern fördern?**

Grundvoraussetzung für die Weiterentwicklung der Wirtschaftsstandorte sind gut ausgebildete Mitarbeiter. Die vielfältigen beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen der öffentlichen Träger der Region München bilden einen guten Ansatzpunkt; sie sollten mittels regionaler Kooperation besser abgestimmt und ausgeweitet werden, sodass auch noch brachliegende Potenziale durch die Kooperation genutzt werden können.

Unumstritten ist die Entwicklung von Clustern ein langfristiger Prozess, der im Wesentlichen durch öffentliche Förderung von Universitäten und FuE-Einrichtungen stimuliert werden kann. Geht man davon aus, dass in Deutschland kein Bedarf an Neugründungen derartiger Einrichtungen mehr existiert, kann es nur darum gehen, mittels Spezialisierung Alleinstellungsmerkmale zu generieren, die die vorhandenen Einrichtungen und Standorte von anderen abheben.

Die Aufgabe der regionalen Wirtschaftsförderung besteht nun darin, die vorhandenen Ansätze der Clusterbildung in ein Innovationssystem einzubetten und die Bereitstellung der für die Entwicklung des Clusters wichtigen Güter und Dienstleistungen zu stimulieren. Dem Aufbau regionaler Netzwerke kommt dabei die wichtige Funktion zu, effektive Kooperationsstrukturen auf regionaler Basis zu entwickeln, um zu verhindern, dass derartige Einrichtungen wie „Kathedralen in der Wüste“ nur ungenügend in die Region eingebunden sind.

Dabei kann eine regionale Wirtschaftsförderung durch folgende Maßnahmen zur Entwicklung der Cluster beitragen, wengleich die öffentlichen Möglichkeiten der Clusterförderung nicht unumstritten sind (Enright 2000):

- komplementäre Infrastruktur (Aufbau entsprechender Kompetenz-, Technologie- und Gründerzentren)
- gezielte Maßnahmen, die strukturelle Nachteile neu gegründeter (Mikro-)Unternehmen in der Anfangsphase überwinden helfen (Audretsch 1995)
- Unterstützung der Netzwerkfestigung und Kooperationsregime
- Qualifizierung (Aus-, Fort- und Weiterbildung auf den verschiedensten Ebenen)
- Marketing und der Versuch der Ansiedlung weiterer Kooperationspartner
- Vorreiterrolle und damit eng verbunden die Entwicklung von Visionen, die als „Katalysator“ eine Anreizfunktion haben für die Entwicklung von Aktivitäten anderer regionaler Akteure
- Stimulierung der Beteiligung derartiger Netzwerke an (angewandten) Forschungsprogrammen der Bundesregierung, der EU und anderer Einrichtungen

- entsprechende Innovationsförderung in KMU, beispielsweise durch die Ausschreibung entsprechender Preise und Wettbewerbe
- Förderung von Unternehmertum und Erleichterung des Wissenstransfers Hochschule-Wirtschaft
- Unterstützung der Internationalisierung des Clusters
- Bewahrung der Attraktivität der Region für externe Arbeitskräfte, Studenten und Experten
- Unterstützung des Zugangs zu Finanzierungsquellen
- (Teil-)Finanzierung eines Clustermanagers, der die Interessen der Clustermitglieder abgleicht und nach außen vertritt

Die gemeinsame Nutzung sogenannter externer Effekte<sup>3</sup> zeichnet die Kernaktivität der unternehmensübergreifenden Aktivitäten aus. Deren Ausbau steht dabei oftmals im Mittelpunkt der regionalen Wirtschaftsförderung.

#### **5.1.4 Wie kann das Regional-Governance-Modell die Förderung von Clustern unterstützen?**

Aufgrund der starken wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungsbeziehungen innerhalb der Metropolregion München erscheint eine regionale Vorgehensweise erforderlich, um mittels der Unterstützung der Kooperations- und Austauschbeziehungen den Wirtschaftsstandort als Gesamtes zu stärken.

Die Weiterentwicklung der traditionellen Regionalplanung zu einem regionalen Managementsystem i. S. der Regional Governance hat auch für die Clusterentwicklung entscheidende Vorteile.

Zum einen kommt der überörtlichen und örtlichen Planung die wichtige Aufgabe zu, die planerischen Voraussetzungen zu schaffen, um die Standortentscheidungen von Unternehmen dort zu konzentrieren, wo es für die Clusterentwicklung vorteilhaft erscheint und andere regionale Erfordernisse gewahrt bleiben (beispielsweise Sicherstellung der regionalen Lebensqualität durch Freiflächensicherung). Eine räumliche Konzentration ist zwar nicht zwingend, kann aber gerade bei der gemeinsamen Nutzung von Einrichtungen (beispielsweise Labors), bei der internationalen Vermarktung und der Anwerbung von Fachkräften Vorteile mit sich bringen. Ferner könnten sich ökologische Vorteile aufgrund geringer Fahrstrecken und durch die regionale Steuerung der Flächeninanspruchnahme ergeben.

Zum anderen unterstützen gerade fachübergreifende, sogenannte integrative Ansätze die Clusterentwicklung, da Clusterförderung einen umfassenderen Charakter besitzt als die tradierte sektorale Wirtschaftsförderung. Neben der klassischen Wirtschaftsförderung, in deren Mittelpunkt die Unterstützung der Firmen bei der Suche nach geeigneten Flächen und die Hilfen bei Unternehmensgründungen steht, erscheinen Maßnahmen vorteilhaft, die die Bewahrung und Verbesserung der Lebensqualität der Stadtregion im Blickfeld haben (Grabow, Henckel, Hollbach-Grömig 1995). Gerade Talente, die es von außerhalb anzuziehen gilt, legen großen Wert auf die sogenannten weichen Standortfaktoren (Florida 2004). Darüber hinaus gilt es auch, Initiativen zu ergreifen, die die Bewahrung des sozialen Ausgleiches, Förderung des kulturellen Lebens und der Offenheit der Stadtgesellschaft, Bereitstellung entsprechenden Wohnraums sowie die Berücksich-

---

<sup>3</sup> Beispielsweise auf bestimmte Branchen ausgerichtete regionale Aus- und Fortbildungsinstitute, Infrastruktur, gemeinsam nutzbare technische Einrichtungen etc.

tigung von Umweltgesichtspunkten fokussieren. Diese Initiativen können oftmals aufgrund der reziproken Verflechtungsbeziehungen auf regionaler Ebene effektiver durchgeführt werden und zu regionalen Alleinstellungsmerkmalen führen, die im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitnehmer, Studenten und Talente von Bedeutung sind. Die Bewahrung der Attraktivität des Raumes und die Generierung von Wanderungsgewinnen ist einer der Schlüsselfaktoren für den zukünftigen Wirtschaftserfolg, denn Humankapital ist heute der wichtigste Produktionsfaktor in modernen Volkswirtschaften, der aufgrund der demografischen Entwicklung in Europa in den nächsten Jahren knapper werden dürfte (Bergheim 2005). Wichtig ist weiterhin die Stärkung der Infrastruktur, die aufgrund der regionalen Ausdehnung der funktionalen Verflechtungsbeziehungen ebenfalls in Kooperation der regionalen Akteure erfolgen sollte.

Die hier genannten wirtschaftspolitischen Maßnahmen können zur

- besseren Positionierung der Region in der Weltwirtschaft
- Identifikation des Handlungsbedarfs und fehlender Aktivitäten durch mehr Transparenz
- Optimierung der öffentlichen Leistungserbringung (unter finanziellen Restriktionen) und Verbesserung der öffentlichen Leistungen
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren
- Erzielung von Synergieeffekten (z. B. durch gezieltes Flächenmanagement) und zur
- Stabilisierung der Cluster durch die Schaffung planerischer Voraussetzungen für deren Weiterentwicklung

beitragen.

Eine derartige Clusterstrategie kann zu einer besseren Nutzung des endogenen Potenzials, das als wichtige Ressource im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung gesehen wird, und zu einer Stärkung der regionalen Alleinstellungsmerkmale beitragen. Clusterförderung ist ein klassisches Instrument des „enabling state“, bei dem die öffentliche Hand Unterstützung leistet, aber die Eigeninitiative von den Akteuren ausgehen muss, die auch einen wesentlichen Beitrag für die Stärkung der Zusammenarbeit leisten. Ein weiterer Vorteil einer derartigen Strategie ist ferner, dass sie mit dem EU-Wettbewerbsrecht kompatibel ist und von entsprechenden nationalen und EU-Förderprogrammen profitieren kann.

Implizit bezieht sich die Landeshauptstadt München im Rahmen des globalen Standortmarketings auf die regionale Ebene. Eine konzertierte Kooperation der regionalen Akteure im Sinne des Regional-Governance-Ansatzes dürfte aber nicht nur unter Marktgesichtspunkten bezüglich der Unterstützung der Münchner Cluster zu einer effektiveren Form der Förderung führen. Ferner lassen sich dadurch eine bessere Abstimmung der individuellen Maßnahmen sowie gegebenenfalls eine Ausdehnung der öffentlichen Förderung auf neue Bereiche erreichen.

### **5.1.5 Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Clusterförderung in der Region München**

Die Region München weist eine Vielzahl von Wachstumsclustern (Referat für Arbeit und Wirtschaft 2005) auf, denen eine Schlüsselfunktion für die zukünftige Entwicklung des Wirtschaftsraumes beigemessen wird und die Ansatzpunkt für eine clusterorientierte Politik sind. Für die Fortentwicklung des Wirtschaftsstandortes München sind die fol-

genden Cluster, die auch internationale Bedeutung besitzen, von entscheidender Wichtigkeit:

- Medien
- Biotechnologie/Life Science
- Medizintechnik
- Fahrzeugbau
- Informations- und Kommunikationstechnologien
- Luft- und Raumfahrt
- Umwelttechnologie
- Versicherungs- und Bankenwesen

Ihre systematische Weiterentwicklung muss daher ein zentrales Anliegen einer regional ausgerichteten Wirtschaftsförderung sein, deren Anstrengungen durch die regionale Raumplanung flankiert werden sollten.

### **5.1.6 Schritte der Clusterförderung**

Basis für die sektorale Wirtschaftsförderung sind die aufgrund der funktionalen ökonomischen Logik entstandenen Unternehmensstrukturen. Die Clusterorientierung ist ein geeignetes Instrument, derartige „verborgene Strukturen“ (Thierstein et al. 2006) sichtbar werden zu lassen. Dadurch können Anknüpfungspunkte für eine regionale Wirtschaftsförderungsstrategie besser entwickelt werden. Ferner kann dadurch ein Beitrag für die Herausbildung einer regionalen Identität geleistet werden, die auch auf regionale Kooperationen in anderen Gebieten positive Ausstrahlungseffekte haben dürfte.

Grundlage der öffentlichen Clusterförderung ist die Herausarbeitung der vorhandenen Potenziale, die die Basis der Standortoptimierung und des regionalen Marketings bilden. Denn je größer das Wissen über die ortsspezifischen Gegebenheiten und Alleinstellungsmerkmale ist, desto wirksamer kann es weitergetragen und auch für andere nutzbar gemacht werden und desto gezielter können darauf aufbauend Strategien entwickelt und eingesetzt werden. Da sich ein Cluster im Normalfall nicht auf die gesamte Region erstreckt, muss ein geeigneter Standortraum identifiziert werden, der sich für eine weitere Konzentration eignen könnte. Eine Möglichkeit wäre es hierzu, Kooperationsräume im Regionalplan festzusetzen, wie sie in Ziel A II 4.4 des bayerischen Landesentwicklungsprogramms vorgesehen sind.

Leitgedanke der regionalen Wirtschaftsförderung muss sein, die vielfältige Wirtschaftsstruktur, die sich auch in der facettenreichen „Clusterlandschaft“ wiederfindet, zu bewahren. Nur dadurch kann die Abhängigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung und der Politik von einer Branche verhindert werden. Ferner bietet die Vielfalt Ansatzpunkte für branchenübergreifende („pick and mix“) Kooperationen, denen ein innovativer Charakter zugeschrieben wird.

#### **5.1.6.1 Örtliche und überörtliche Planung**

Die Querschnittskompetenz der Raumordnung bietet Möglichkeiten, die für Cluster notwendigen Netzwerke, etwa hinsichtlich Infrastruktur und Umfeldbedingungen, für die Standortbindung von Unternehmen zu gewährleisten. Aufgrund ihres integrativen Charakters könnte sie auch einen Beitrag zur Stärkung der nicht ökonomischen Standortfaktoren liefern, die für die Gewinnung von Arbeitskräften und Talenten von beson-



derer Bedeutung sind. Von großer Priorität ist dabei die Frage, welche Alleinstellungsmerkmale ein Standort aufweist bzw. was Unternehmen oder Forschungseinrichtungen dazu bewegt, sich genau dort anzusiedeln, und wie es dem Cluster gelingt, Mitarbeiter von außerhalb anzuwerben.

Die Ausweisung von speziell für Cluster vorgesehenen Flächen, sowohl in der Umgebung bereits bestehender Cluster als auch in anderen potenziellen „Clusterregionen“, bleibt unerlässlich. In diesem Zusammenhang müssten sowohl die Benennung als auch die Kriterien und Indizes zur Abgrenzung dieses Clusters geklärt werden. Eine konkrete Lösung muss vor dem Hintergrund der zunehmenden Vernetzung der Werteketten mehrerer Branchen gefunden werden. Sie muss Aspekte der Bewahrung der Lebensqualität berücksichtigen.

Durch eine Vernetzung verschiedener horizontaler Clusteransatzpunkte (zentrale Orte, Standorträume) kann der Clustergedanke auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung innerregional und auch überregional weitergetragen werden (z. B. Biotech-Cluster München-Penzberg).

Die öffentliche Unterstützung des Clusters seitens regionaler Akteure sollte auch den Bedarf der jungen Gründer, Unternehmer und Wissenschaftler an potenziellen Flächen und Verkehrsinfrastruktur berücksichtigen. Derartige Unterstützungen erfordern eine engere Kooperation der relevanten regionalen Akteure in einem Forum, dessen Umriss hier näher skizziert werden sollen.

#### **5.1.6.2 Clusterforum als Ansatzpunkt der systematischen regionalen Kooperation**

Da die regionale Wirtschaftsförderung vorrangig mit den entsprechenden Akteuren umgesetzt werden sollte, gilt es, geeignete Formen der effizienten Zusammenarbeit zu entwickeln. Vorbild könnte das Biotechnologie-Cluster abgeben. Kern des Sektors ist die BioM AG, die wesentliche Aufgaben des klassischen Clustermanagements, wie sie oben beschrieben wurden, übernommen hat. Ziel zukünftiger Anstrengungen auf der Prozessebene muss es sein, die Zusammenarbeit der Akteure zu forcieren, gemeinsam eine Analyse des Entwicklungstrends der Cluster durchzuführen, Defizite in den Angeboten zur Stärkung des Cluster herauszuarbeiten und Initiativen zur Bewahrung der globalen Position einzuleiten. Dieses könnte durch verschiedene Clusterforen geschehen, deren Grundzüge unten näher ausgeführt werden. Die überörtliche Planung kann hierzu in vielfältiger Weise einen Beitrag leisten.

Bei Clustern handelt es sich meistens um von Unternehmen und Institutionen aus eigenem Interesse und Antrieb aufgebaute Formen der Kooperation. Dieser akteursorientierte Prozess führt zu einer Kooperationsform, die sich an den Bedürfnissen der Beteiligten orientiert und einen selbstverstärkenden Prozess darstellt. Es gilt, die Balance zu wahren zwischen der Sicherung der wirtschaftlichen Eigendynamik und der Integration in standardisierte und formalisierte Prozesse der staatlichen Planung und Steuerung.

Im Rahmen der Einführung der Regional Governance könnte eine stärkere Verzahnung der Wirtschaftsförderung mit der Regionalplanung und den Vertretern der Cluster zu entsprechenden Foren erfolgen.

Von einer derartigen systematischen Verknüpfung der beiden Grundpfeiler der öffentlichen Wirtschaftsförderung (Clusterorientierung und integrative Planung), den regionalen Universitäten und Vertretern der regionalen Wirtschaft, lassen sich Impulse für die Weiterentwicklung der bestehenden Ansätze erwarten.

Derartige Foren sollten Clustermanager und Wirtschaftsförderer, Repräsentanten des Regionalen Planungsverbandes und andere relevante Akteure integrieren. Darüber hinaus sollten Unternehmen, die Hochschulen, Wirtschaftsverbände, FuE-Einrichtungen und höhere Landesplanungsbehörden als Mitglieder gewonnen werden.

Die Clusterförderung des Forums könnte mittels einer geeigneten (realen oder virtuellen) Plattform erfolgen, die folgende Bausteine vereinigt:

- Austauschgremium für möglichst viele regionale Akteure
- Kontaktpunkt für clusterspezifische Informationen
- regionales clusterfundiertes Marketing

Die Bündelung der regionalen Kräfte sollte eines der wichtigsten Vorhaben darstellen.

Schwerpunkte der Forumstätigkeit sollten die Einbringung der Clusterbelange in ein regionales Konzept sowie eine engere Verzahnung der regionalen Marketingstrategie mit dem Clustermanagement sein.

Zusätzliche sollte das Forum weitere regionale Kooperationen und gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte – oder die Beteiligung der Region an solchen – anregen, die für die Weiterentwicklung des Clusters erforderlich erscheinen. Bei der Vertiefung der projektbezogenen Kooperation gilt es, mögliche Projektpartner zu identifizieren und zu integrieren, die verwaltungstechnische Organisation des Projektes sicherzustellen, den Projektstart und die Verbreitung der Ergebnisse zu garantieren sowie die Finanzierung zu gewährleisten. Ein Schwerpunkt könnte auch das Anschieben gemeinsamer Projekte sein, um zusätzliche Fördermittel für das Cluster zu akquirieren und gleichzeitig die Innovationskapazität zu steigern.

Ob eine derartige Plattform auch den Austausch von „tacit knowledge“ explizit stimulieren kann, darf angezweifelt werden, da der Wissensaustausch kaum gesteuert werden kann. Ein Clusterforum könnte aber durch geeignete Veranstaltungen und Leistungen einen Beitrag zur Stärkung der regional verorteten sozialen Netzwerke leisten und den Eckpfeiler für den Aufbau einer regional verorteten Gemeinschaft („Community“) bilden.

Vorbild für ein derartiges Forum könnten die Aktivitäten der BioM AG<sup>4</sup> sein, die allerdings keine Verknüpfung mit raumplanerischen Zielen aufweisen.

Wichtig ist darüber hinaus, dass das Forum offen für unterschiedliche Interessengruppen ist und bleibt und auch Mitglieder integriert, die für die Clusterentwicklung Nutzen stiften können.

Da die Kooperationslogik prinzipiell funktionalen und Markterfordernissen folgt und die Innovationssteigerung im Blickfeld hat, weisen derartige Netzwerke keine statische Struktur auf, sondern müssen flexibel gestaltbar und offen für neue Mitglieder bleiben.

Zur Herausbildung eines Clusterbewusstseins ist eine Information über die Clusterentwicklung wichtig. Als Vorbild für andere Münchner Cluster könnte der für das Biotechnologie-Cluster herausgegebene Newsletter dienen, der über unternehmerische Aktivitäten, Stellenangebote und Projektmöglichkeiten informiert und dadurch auch neue Kooperationsmöglichkeiten innerhalb des Clusters eröffnet.

Diese Informationen könnten ferner genutzt werden, um aktuelle soziale und wirtschaftliche Entwicklungen in der Region herauszuarbeiten und regionale Handlungser-

---

<sup>4</sup> <http://www.bio-m.de>

fordernisse zu artikulieren. Ferner bilden sie den Ausgangspunkt für das regionale Marketing. Die auf die einzelnen Cluster beschränkten Informationen können aber in einem zweiten Schritt als fester Bestandteil von Informationsmaterialien aus der Metropolregion München verwendet werden.

Eine der vorrangigen Aufgaben wäre die Zusammenstellung clusterrelevanter Informationen (Unternehmen, Einrichtungen, Fort- und Ausbildungsprogramme, Fördermittel etc.) und deren öffentlichkeitswirksame Aufbereitung. Um aus der Sicht eines Unternehmens rasch an Informationen über potenzielle Standorte zu gelangen, sollte eine (für die Interessenten möglichst umfassende) Standortabfrage möglich sein. Vorhandene Datenpools der Landesplanung wie z. B. das Raumordnungskataster mit einer Fülle von raumrelevanten digitalen Daten (z. B. Energieleitungen, Schutzgebiete, Wirtschaftsstandorte) können eine bedeutende Entscheidungshilfe für die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen bzw. für die Weiterentwicklung von Clustern sein. Auch ein „online-Leitfaden“ mit Links zu Genehmigungsbehörden, zur IHK, zu Finanzdienstleistungsunternehmen etc. könnte Interessenten einen Überblick gewähren. Die Einrichtung von offiziellen Clusterkoordinierungsbeauftragten als erste Anlaufstelle im Sinne einer „one-stop-agency“ könnte ohne größeren finanziellen und bürokratischen Aufwand erfolgen. Sie könnten diese Aufgaben übernehmen.

Außerdem sollten von den Clustermitgliedern Aktivitäten entfaltet werden, um zu erreichen, dass komplementäre Dienstleistungen (beispielsweise Finanzierungs- und Qualifizierungsdienstleistungen) von clusterexternen Anbietern mit den Bedürfnissen im Cluster abgestimmt und angeboten werden.

Durch die Kooperation der relevanten Akteure können auch Unternehmensneugründungen und -ausgründungen umfassender stimuliert und es kann ein breiteres Unterstützungsangebot offeriert werden, als dies durch einzelne Aktivitäten denkbar ist.

Eine wichtige Aufgabe ist die Vertretung des Clusters auf entsprechenden Fachkongressen und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Clustern. So können globale Beziehungen aufgebaut, bewährte Praktiken des Clustermanagements ausgetauscht werden und es kann ein systematisches Benchmarking zur Weiterentwicklung der eigenen Clusterangebote erfolgen. Eine entsprechende Außendarstellung wird bereits heute von den regionalen Akteuren in den verschiedensten Formen geleistet. Derartige Clusterforen könnten aber einen Beitrag leisten, die entsprechenden Aktivitäten besser als bislang abzustimmen, neue Instrumente des Außenmarketings zu entwickeln und als Anknüpfungspunkt für gemeinsame regionale Marketingmaßnahmen dienen. Beispiele hierfür wären die „Finanzplatz München Initiative“ oder der „Automotive Cluster Vienna Region“.

In jedem Fall wird es für notwendig gehalten, einen Ansprechpartner für Cluster zu haben, der die spezifischen Eigenheiten, individuellen Interessen und Innovationspotenziale von Clustern sehr gut kennt, für Anfragen aller Art zur Verfügung steht und eine vermittelnde Tätigkeit ausübt. Letzteres ist besonders wichtig, was die Kooperation mit Gemeinden und Landkreisen angeht. Denn ohne die Zustimmung bzw. grundsätzliche Unterstützung durch die kommunalen Ebenen ist die Clusterförderung schwer zu realisieren – auch vor dem Hintergrund, dass der Clusterstruktur oftmals ein Branchen-Mix vorgezogen wird.

Die Aktivitäten sollten eng mit der Clusterinitiative des Freistaates Bayern abgestimmt werden, die generell einen ähnlichen Ansatz verfolgt, wenngleich sie eine bayernweite Ausrichtung und kaum einen örtlichen Fokus besitzt.

Da die verschiedenen Cluster, die ihre Entsprechung in derartigen Foren finden, vor ähnlichen Herausforderungen stehen und auch überlappende Interessen haben können, wäre es zielführend, zumindest jährlich die Vertreter der Foren zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch zusammenzuführen und forenübergreifende Initiativen anzuregen.

Mittels des Clusterforums könnte auch eine Kombination freiwilliger und institutionalisierter Kooperationsformen und -logiken erfolgen. Freiwillige Kooperationen im Rahmen von Clustern haben den Vorteil, dass das Clustermanagement gezwungen ist, den Akteuren einen Mehrwert zu bieten, um die Kooperation zu stabilisieren. Umgekehrt kann nur mittels der institutionalisierten Kooperation ein Abgleich verschiedener Interessen auf regionaler Ebene gelingen, ohne dass die Gefahr besteht, dass dieser Prozess einseitig von bestimmten Interessen dominiert wird. Ein derartiges Forum könnte die Clusterinteressen und -anforderungen in die regionalen Planungsprozesse einspeisen, um dadurch eine effektive Unterstützung durch die Regionalplanung zu erlangen.

### **5.1.6.3 Innovativer Charakter der Vorschläge**

Der Wirtschaftsraum München verfügt über eine Reihe von Anknüpfungspunkten für eine international ausgerichtete Clusterpolitik. Was bislang fehlt, ist die Transparenz der verschiedenen Aktivitäten, ihre Abstimmung untereinander und ihre Subsumierung unter den Begriff Metropolregion München, mittels dessen das gesamte Potenzial dargestellt werden kann. Ferner gibt es Defizite bei der Artikulation der Bedürfnisse der individuellen Cluster und bei der Abstimmung mit regionalen Akteuren sowie mit den Belangen des Regionalplanes. Der von der bayerischen Staatsregierung eingeschlagene Weg der Benennung von Clustermanagern gilt als zielführend, die Kommunikation zwischen den relevanten regionalen Akteuren und den Clusterbeteiligten zu intensivieren. Er ist der geeignete Ansatz, die Interessen des Clusters effizient in den regionalen Entwicklungsdiskurs, der im Rahmen dieser Arbeit vorgeschlagen wird, einzubringen. Eingebettet in eine Regional-Governance-Struktur gilt es, die Entwicklungspotenziale für die gesamte Region zu entwickeln und eine Abwägung der verschiedenen Teilinteressen zu erreichen, um zu einer kohärenten regionalen Entwicklungsstrategie zu gelangen, die als Leitbild für eine Orientierung der regionalen Akteure dienen und gleichzeitig Verwendung im Außenmarketing finden kann.

Derartige Foren können als erster Schritt für eine bessere Koordinierung der Aktivitäten der regionalen Akteure untereinander und die Abstimmung mit anderen Fachpolitiken gesehen werden. Mit der Etablierung einer regionalen Forenkonferenz könnte ein wichtiger Schritt hin zu einer regionalen Wirtschaftspolitik erreicht werden, die der Logik der regionalen funktionalen Kooperationen entsprechen und somit einen Beitrag für deren Weiterentwicklung leisten könnte. Es gilt, die regionalen Akteure unter dem Dach der Metropolregion zu vereinen. Das hier skizzierte Clusterforum könnte ein wichtiger Schritt sein, die Region gemäß der wirtschaftlichen funktionalen Logik zu strukturieren, um dadurch einen geeigneten Ansatzpunkt für die regionale Wirtschaftsförderung zu bekommen.

Wichtig bei der Hebung des endogenen Potenzials ist es, das oben skizzierte Eigeninteresse bei den Clusterausgestaltungen durch die beteiligten Unternehmen und Institutionen sowie die damit verbundene Eigendynamik der Entwicklungsprozesse nicht durch bürokratische, formalisierte Prozesse zu blockieren. Zudem sollten die Möglichkeit der Clusterbeteiligung und deren Kooperationsstrukturen prinzipiell offen ausgestaltet werden, um „lock-in“-Situationen zu vermeiden. Daher gilt es, eine zweistufige Verfahrensweise zu wählen. Die Selbstorganisation von Clustern sollte gemäß der unternehme-

rischen oder forschungsorientierten Logik erfolgen, von staatlichen Akteuren unterstützt, aber frei von Ordnungsvorgaben, um Raum für Eigeninitiativen zu lassen. Die Interessen derartiger Netzwerke sollten aber in einem zweiten Schritt in formalisierte Prozesse der Regional Governance integriert werden, um über eine regionale Steuerung zu einer ausgewogenen regionalen Entwicklung (unter dem Gesichtspunkt verschiedener Branchen und wirtschaftlicher Akteure sowie zum Teil widerstrebender Fachpolitiken) zu kommen.

Bei den hier vorliegenden Empfehlungen handelt es sich um einen systematischen Ansatz, der auf einem Leitbild und konkreten Maßnahmen und Aktivitäten basiert, die auf die Zusammenarbeit möglichst aller relevanten regionalen Akteure abzielen. Dadurch wird eine Abstimmung der Aktivitäten und eine gezielte Ergänzung der Maßnahmen erreicht. Außerdem soll er der Einbeziehung privater Akteure dienlich sein.

Die vorgeschlagene Forumsplattform hat gegenüber institutionellen Lösungen folgende Vorteile:

- Schritt für Schritt kann über sie eine Zusammenarbeit der Akteure erreicht werden
- Sie ist jederzeit offen für weitere Mitglieder, sie fungiert als „Dach“ und bietet flexible Beteiligungsmöglichkeiten
- Sie bedarf keiner Änderung der vorherrschenden administrativen Struktur und fügt sich in das bestehende regionale System ein
- Über sie können win-win-Situationen identifiziert werden, die einen Mehrwert für alle Beteiligte aufweisen
- Sie erfordert geringe Kosten der Intensivierung der Zusammenarbeit, die durch win-win-Situationen – beispielsweise gemeinsame Projekte – zumindest teilweise ausgeglichen werden können
- Sie bringt ein hohes Maß an Kompatibilität mit bestehenden Aktivitäten und Maßnahmen, da sich die Zusammenarbeit sektoral gestaltet
- Sie leistet einen Beitrag zu mehr Transparenz des Clusters und bietet dadurch Chancen für Marketing und für eine Verstärkung der Vernetzung untereinander
- Sie stellt letztendlich eine effiziente Lösung dar, die kaum zusätzliche Kosten erfordert

Durch ein Netzwerk der Foren könnte man effektiv die Wirtschaftsstruktur abbilden, was zweifelsohne Vorteile bei der Wirtschaftsförderung, dem regionalen Marketing und der Integration wirtschaftlicher Belange in ein tragfähiges regionales Konzept hätte. Darüber hinaus könnte ein permanenter Diskussionsprozess in Gang gesetzt werden, der hilft, die bestehenden Ansätze und Politikbereiche weiterzuentwickeln.

Hartmut Keller und Peter Barteit

## 5.2 Proaktive Verkehrs- und Infrastrukturplanung

### 5.2.1 Intraregionale Verkehrsentwicklungsplanung und Verkehrsmanagement

Innovative Entwicklungskonzepte für die Metropolregion München haben die Angebote, Entwicklungen und Effekte der Verkehrssysteme bzw. deren Interdependenzen zur Siedlungsstruktur zu würdigen.

In der neueren Zeit bildet in der Region München die Vernetzung der vorhandenen Eisenbahnlinien zu einem S-Bahn-Netz einen Meilenstein für die regionale Verkehrsplanung und Verkehrsentwicklung. Dies wurde ermöglicht durch den Bau des Tunnels zwischen Hauptbahnhof und Ostbahnhof im Kontext der Verbesserung der Infrastruktur in der Region aus Anlass der Olympischen Spiele 1972. Damit wurde, im Verbund mit der städtischen U-Bahn, ein Netz von radialen Durchmesserlinien mit dem Schnittpunkt im Zentrum Münchens geschaffen, das die Erreichbarkeit der Umlandgemeinden mit dem Öffentlichen Verkehr in der Region München in hervorragendem Maße erweiterte und entsprechend zu einer Siedlungsentwicklung führte, die die Suburbanisierungseffekte verstärkte. Im Verkehrsgutachten Großraum München (Dorsch, Schaechterle 1977) wurde in diesem Zusammenhang eine zu erwartende Verkehrszunahme über die Stadtgrenzen von München von ca. 20 % prognostiziert. In die gleiche Richtung geht die Aussage des Planungsreferats aus dem Jahre 2004 (Landeshauptstadt München, Planungsreferat 2004), dass künftig die Verkehrsprobleme Münchens nur im Verbund mit der Siedlungsentwicklung in den Umlandgemeinden in der Region bewältigt werden können, da die Verkehrsströme aus der Region für die Verkehrsentwicklungsplanung maßgebend sind und sein werden.

Beide Aussagen weisen auf die Bedeutung hin, Siedlungsplanung und Verkehrsplanung als Einheit zu sehen, wie dies bereits Pirath (1956) herausgestellt hat, indem er Raumnutzung (die Flächennutzung) und Raumüberwindung/Raumerschließung (den Verkehr) als die beiden wesentlichen Komponenten der Raumordnung und Raumplanung formuliert hat.

Die radiale Ausrichtung der Fernstraßen auf München und deren Ergänzung durch den Fernstraßenring in der Region sowie den Mittleren Ring und den Altstadtring innerhalb Münchens prägen das Fern- und Hauptstraßennetz in der Region gegenüber dem Netz der Durchmesserlinien des Öffentlichen Verkehrs. Dabei ist zu vermerken, dass die Trasse des Fernstraßenrings im südlichen Bereich nach wie vor oder auch wieder im Stadium der Planung ist.

Sowohl das Netz des Öffentlichen Verkehrs als auch das des Straßenverkehrs ist zu Zeiten erhöhten Verkehrsaufkommens, wie während des Berufsverkehrs und zeitweise auch des Wochenend- und Urlaubsreiseverkehrs, überlastet. Bedingt durch die eher dispers entstandene Siedlungsstruktur wird weiterhin der Mangel an Tangentialverbindungen deutlich.

Exemplarisch für die radial angelegte Verkehrsinfrastruktur in der Region München und die sich daraus ergebenden Probleme stehen die folgenden Fallbeispiele.

### ***Großräumige Beziehungen***

Aufgrund der vorhandenen Struktur des Straßennetzes wird selbst weiträumig angelegter Verkehr bis in das Stadtgebiet geführt. Die Vermischung von überregionalen, teilweise sogar internationalen Relationen mit dem für die Funktion als Oberzentrum unentbehrlichen Ziel- und Quellverkehr führt in der Stadt München zu regelmäßigen Überlastungen in den Verdichtungsbereichen. Durch Staus entsteht in Deutschland pro Jahr ein erheblicher volkswirtschaftlicher Schaden in Höhe von mehreren Milliarden Euro. Ein beträchtlicher Anteil davon wird auch in der Region München verursacht.

### ***Regionale Beziehungen***

Noch deutlicher als bei der Straßeninfrastruktur ist beim Schienenverkehr der radiale Zuschnitt auf den Stadtkern von München ausgeprägt. Dies soll an zwei Beispielen deutlich gemacht werden.

Im Mai 2005 wurde das neue Fußballstadion in Fröttmaning seiner Bestimmung übergeben. Dieses ist von auswärtigen Besuchern per Bahn jedoch nur über den Haupt- oder Ostbahnhof mit einem weiteren Umsteigevorgang in die U-Bahn am Marienplatz erreichbar. Diese Anbindung mit dem öffentlichen Verkehr ist darüber hinaus für alle Besucher des Stadions, die aus nordwestlichen, nördlichen oder nordöstlichen Räumen nach München anreisen, stark umwegig. Ein Umsteigen vom motorisierten Individualverkehr auf öffentliche Verkehrsträger ist somit nicht attraktiv. Prognosen, wonach sich bei ausverkauftem Stadion die Parkanlagen erst nach zwei Stunden auf das ohnehin überlastete Fernstraßennetz entleert haben werden, erscheinen daher zutreffend.

Auch haben nicht alle Berufspendler mit dem Ziel München ihre Arbeitsstätten im Bereich des Hauptbahnhofes. So steuern 40 % der aus dem Raum Landshut stammenden Pendler den Flughafen München und 15 % das Gebiet um den Münchener Ostbahnhof an, wie eine Umfrage im Auftrag der DGB Bayern Region Landshut in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Landshut bei Berufspendlern im Frühjahr 2004 ergab. Auch diese Pendler können den Münchner Osten mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur über den Knoten München-Hauptbahnhof und die S-Bahn-Stammstrecke erreichen.

## **5.2.2 Interregionale Verkehrsentwicklungsplanung und Verkehrsmanagement**

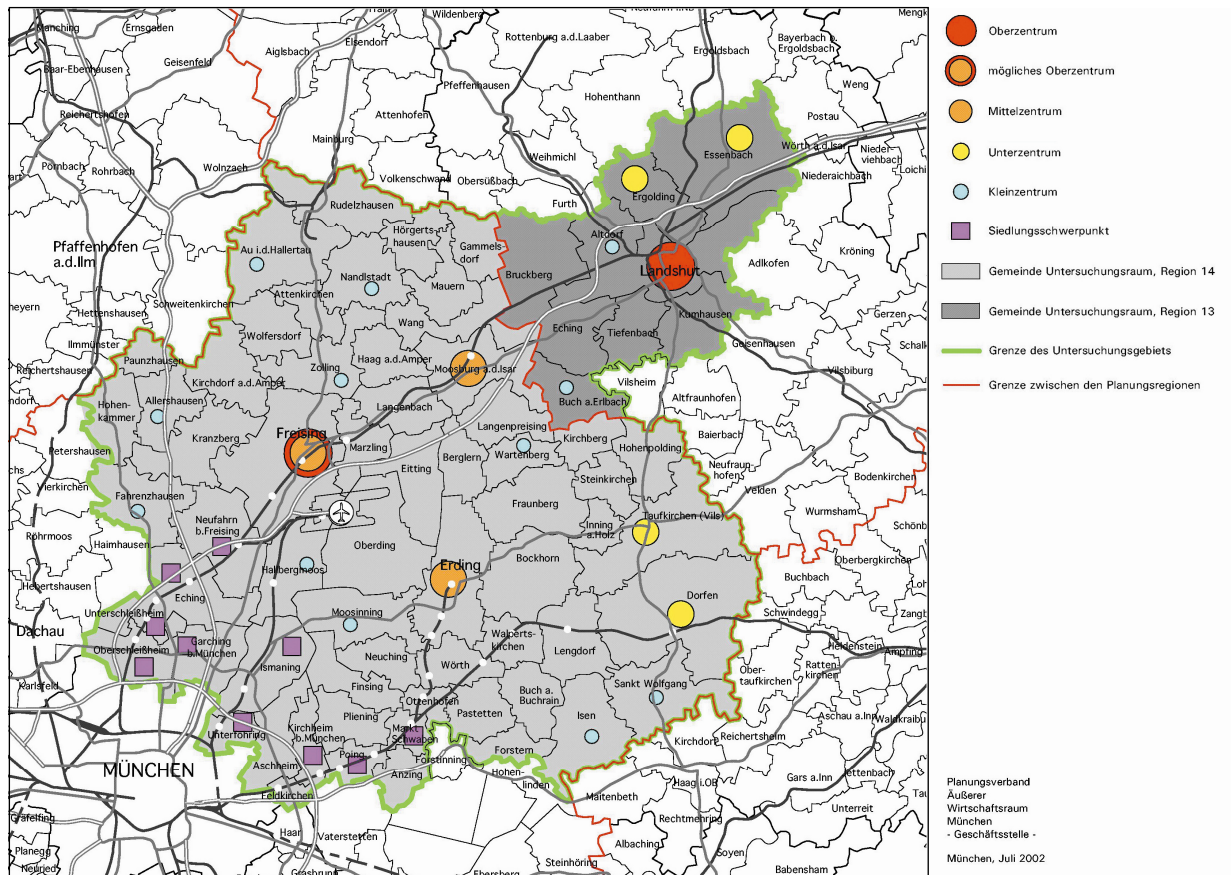
Eher gesamtheitliche Ansätze der regionalen Entwicklungsplanung, bei denen die Verkehrsplanung einen Fachbeitrag leistet, sind u. a. die für die Region entwickelten Teilraumgutachten, deren Untersuchungsräume teilweise über die Grenzen der Region hinaus reichen (Goppel 2002). Zu nennen sind hier folgende:

- Nachfolgenutzungen im Bereich des Flughafens München Riem (1983)
- Gutachten Münchner Norden (1988)
- Wirtschaftliche und verkehrliche Auswirkungen des neuen Flughafens München auf sein Umland (1989)
- Entwicklung des Raumes im Osten von München (1992)
- Entwicklung des Münchner Südens (2002)
- Der Flughafen München und sein Umland. Grundlagenermittlung für einen Dialog – Teil 1 Strukturgutachten, Teil 2 Verkehrsgutachten (2002) – Ergebnisse des Dialogprozesses für ein Leitkonzept Flughafenumland (2004)

Diese Untersuchungen sind geprägt durch den interdisziplinären Ansatz, in dem die einzelnen fachlichen Beiträge vor allem aus Siedlungs-, Landschafts-, Verkehrsplanung und Wirtschaft integrativ zu einem untereinander abgestimmtem Entwicklungskonzept zusammengeführt werden. Die Teilraumgutachten wurden vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen weitgehend initiiert, begleitet und teilweise finanziert.

Der Umfang des Untersuchungsraums ist bei den Teilraumgutachten problemorientiert definiert, sodass auch die Grenzen von regionenüberschreitenden Entwicklungen verfolgt werden, wie aus der Untersuchung zum Flughafen ersichtlich, bei der Teile der Regionen München und Landshut beteiligt sind (vgl. Abb. 9). Die weiter unten gezeigte grafische Darstellung der Pendlerbeziehungen (Abb. 11) verdeutlicht die bei der Verkehrsplanung typische Anforderung an die Planungsräume, dass grenzüberschreitend geplant werden muss – wie bei der Analyse der regionalen Erreichbarkeit des Münchner Flughafens durch den Öffentlichen Personennahverkehr (vgl. Abb. 10).

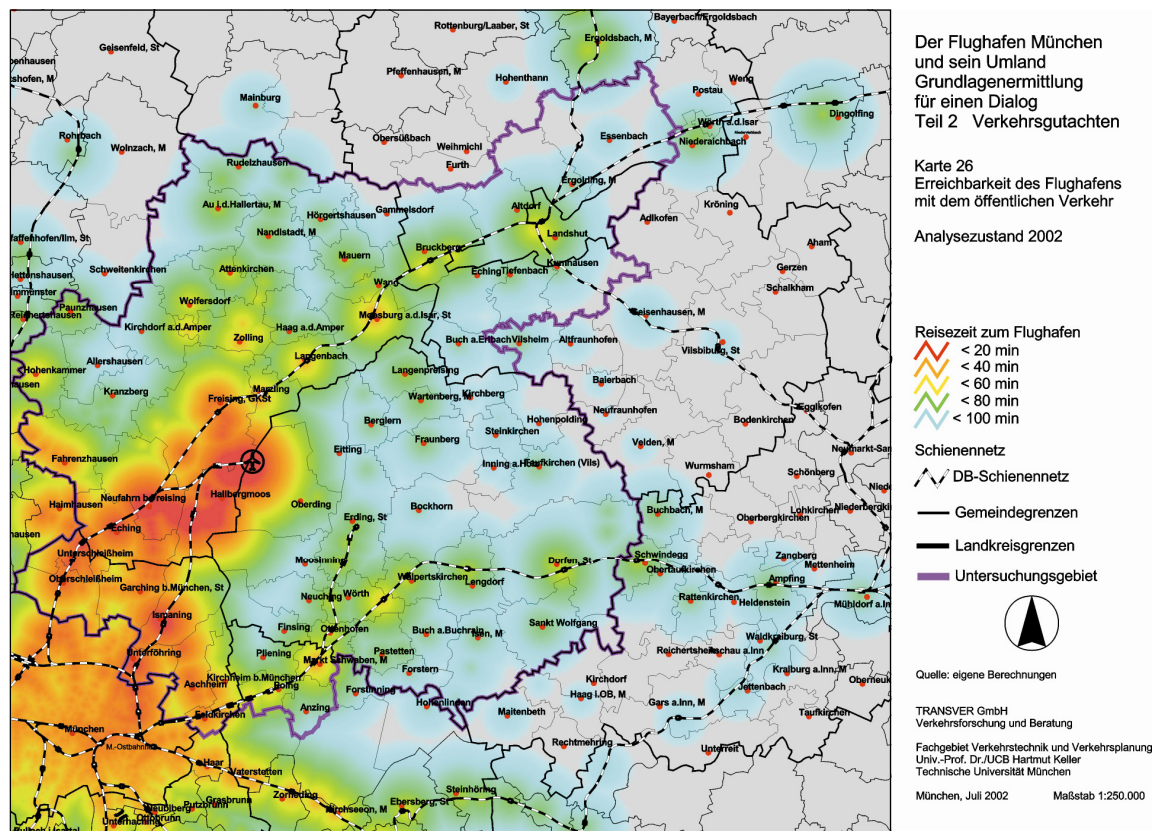
Abb. 9: Interregionaler Untersuchungsraum für das Struktur- und Verkehrsgutachten als Bestandteil der Grundlagenermittlung für die Untersuchung ‚Der Flughafen und sein Umland‘



Quelle: Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München



Abb. 10: Interregionale Dimension der Erreichbarkeit des Flughafens mit dem Öffentlichen Verkehr – Planungsfall mit Realisierung Erdinger Ringschluss, Walpertskirchener Spange und Ostbayernanbindung



Quelle: TRANSVER GmbH / Technische Universität München

Zur Umsetzung der Planungen und Pilotprojekte aus den Entwicklungsgutachten wurde ein Regionalmanagement eingeführt. Organisation und Aufbau der jeweiligen Regionalmanagementstrukturen orientieren sich dabei in erster Linie an den jeweils regional unterschiedlichen Aufgaben und Beteiligten. Als erste Demonstratoren eignen sich hierfür eher mittelfristig machbare Vorhaben, die im Rahmen der Bearbeitung der Gutachten bereits eine gewisse Fertigungsreife und Akzeptanz erfahren haben und die gleichzeitig als Initialzündung für künftige Kooperationen wirken können. Durch die intensive und interaktive Einbindung der beteiligten Kommunen in den Planungsprozess der Teilraumgutachten kann gemeinsam mit den Kommunen auch eine passende Organisationsstruktur und Trägerschaft für diesen Umsetzungsprozess entwickelt werden. Die Ergebnisse dieser Teilraumgutachten bilden unter anderem eine Basis für die jeweiligen Regionalpläne und sind als nicht verbindliche Planungen Bestandteil der Raumordnung.

Impulse und Notwendigkeiten für interregionale Innovationen der Regionalplanung bilden unter anderem Großereignisse wie

- die Olympischen Spiele 1972 in München
- die Bundesgartenschau 2005 in Neu-Riem und
- die Fußballweltmeisterschaft 2006 in dem neuen Stadion in Fröttmaning

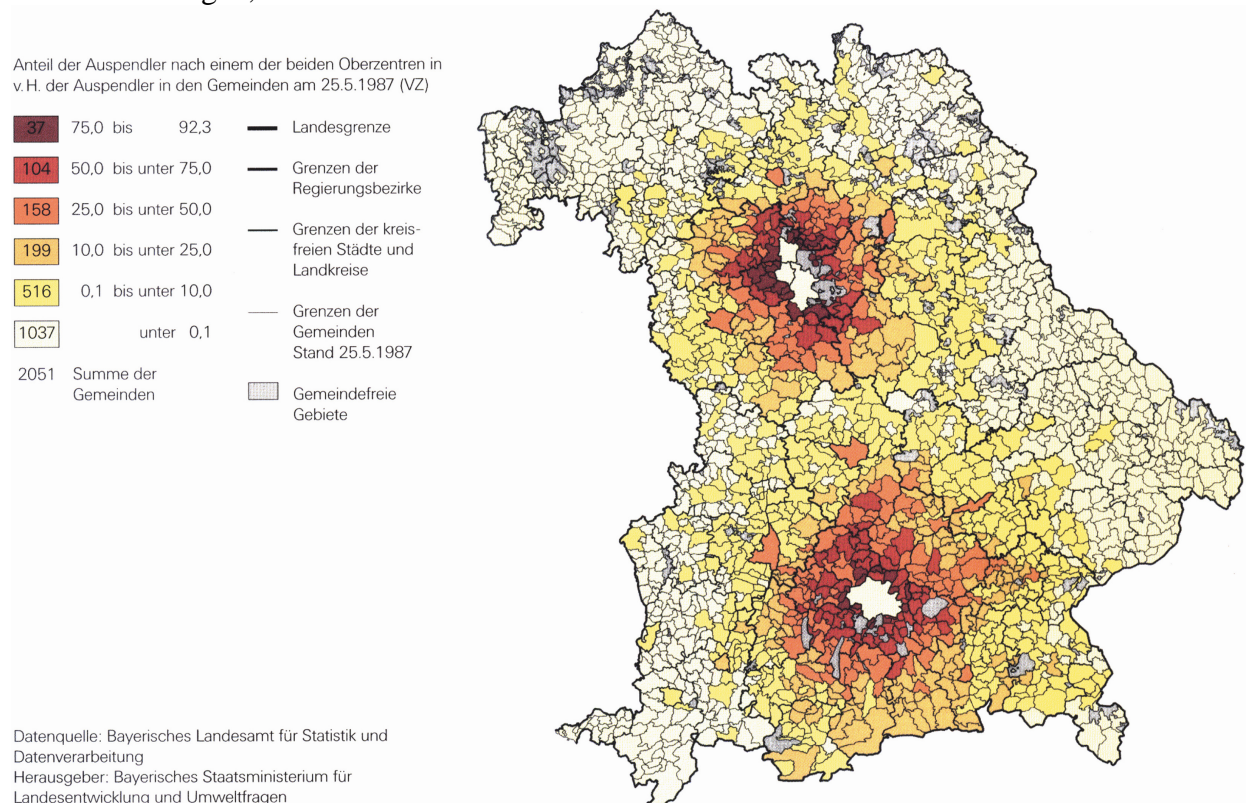
die meist auch mit einer erforderlichen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur verbunden sind, wie das Beispiel der Olympischen Spiele eindrucksvoll demonstriert hat. Auch

singuläre Verkehrserzeuger wie der Flughafen München im Erdinger Moos haben im Verbund mit den entstehenden Clusterbildungen in ihren Auswirkungen auf Siedlungs- und Verkehrsstruktur erhebliche intra- und interregionale Effekte. Deren Nutzung birgt für die Regionen bzw. Metropolregionen erhebliche Potenziale und Herausforderungen für innovative regionale Planungen und bietet Chancen für interregionale Entwicklungen. Beispielhaft ist dies für den Flughafen, der in der Region München liegt, für den Landkreis Landshut aufgezeigt (vgl. Abb. 9). Solche Entwicklungen und das Aufgreifen der darin liegenden Chancen bedürfen weit vorausschauender Planung, um zu vermeiden, dass verkehrliche Teilsysteme entstehen, die nicht verträglich untereinander vernetzt sind bzw. deren unterschiedliche Realisierungszeitpunkte zu zeitweiligen Angebotsengpässen führen.

In diesem regionalen bzw. metropolaren Kontext sind auch die für die Regionen höchst bedeutsamen Außenanbindungen aus verkehrlicher Sicht zu nennen, wie beispielsweise die Anbindungen nicht nur an die Luftverkehrsnetze über den Flughafen München, sondern auch an das ICE-Netz der Deutschen Bahn und an das Fernstraßennetz der Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Aus europäischer Sicht sind dies unter anderem der europäische Verkehrs-Korridor von Paris über München nach Budapest, die „Magistrale für Europa“, und die „Brenner-Achse“ von Berlin über München nach Verona.

Betrachtet man die Pendlereinzugsgebiete von München und Nürnberg innerhalb Bayerns im Jahr 1987, dann wird offensichtlich, dass sich aus verkehrlicher Sicht eher zwei große Räume abbilden, die den Metropolregionen München und Nürnberg entsprechen. Bereits über 40 % der Einpendler nach München stammen danach von außerhalb der Region München (vgl. Abb. 11).

Abb. 11: Pendlereinzugsbereiche der Oberzentren München und Nürnberg/Fürth/Erlangen, 1987



Quelle: Referat für Stadtplanung und Bauordnung (1995, S. 8)

Damit werden Aktivitäten wie der weitere Ausbau des Flughafens München und dessen stärkere Vernetzung mit dem Fernbahnnetz bedeutsamer und wenn in Konkurrenz zum Frankfurter Flughafen gehandelt wird, dann wird die Relevanz einer Schienenanbindung von Stuttgart, Nürnberg, Salzburg und Nordostbayern sowie auch der Messe in München-Riem sichtbarer.

Auch großräumige Verkehrsentflechtungsmaßnahmen, die über die Region München hinausgehen, wie im Bereich der Straße die Bundesstraße B15 neu oder im Bereich des Öffentlichen Verkehrs die Walpertskirchener und andere Spangen, sind hier Herausforderungen für die Verkehrsplanung, die grenzüberschreitend und gemeinsam zu lösen sind (vgl. Abb. 10).

Eine europäische Dimension der Regional oder Metropolitan Governance haben die forschungsorientierten Projekte und die damit verbundenen Maßnahmen, wie beispielsweise die des Euro-Regionalen Projekts CORVETTE, das von der Europäischen Kommission seit 1998 zunächst bis 2006 gefördert wurde. Hier arbeiten die Verkehrsverwaltungen von Bayern, Österreich, Italien und der Schweiz zusammen, um Aufgaben des Verkehrsmanagements in europäischen Regionen länderübergreifend zu koordinieren und zu lösen. Dies ist auch für die Region München als Wirtschaftsstandort, aber auch als Transitregion, von hoher Bedeutung, indem die Außenanbindung der Region bzw. der Metropolregion München mit den Nachbarregionen durch ausreichende Verkehrsverbindungen vernetzt wird. Zudem wird durch das Vorhalten interregionaler Verkehrsmanagementpläne Sorge dafür getragen, dass die vorhandene Verkehrsinfrastruktur bei aktuellen Störungen optimal, d. h. durch räumlich und zeitlich wirksame Leitstrategien, genutzt werden kann. In dem Programm EasyWay, das den Rahmen für ein Folgeprojekt für CORVETTE in den nächsten Jahren bildet, werden die Strategien und Maßnahmen zunehmende Bedeutung erhalten, die für den überregionalen und internationalen Verkehr wirksam sind.

### 5.2.3 Regional Governance durch Forschungs- und Entwicklungskooperationen

Innovative Technologien zur Information der Verkehrsteilnehmer über die aktuelle Verkehrslage im Straßennetz sowie über aktuelle Verkehrsangebote im Öffentlichen Verkehr, unter anderem zur Reduktion von Verkehrsstauungen, wurden im Großraum München in einer Folge von nationalen und europäischen Forschungs- und Entwicklungsprojekten gefördert. Zielsetzung des Entwurfs und des Einsatzes dieser neuen Telematiktechnologien war und ist es, Maßnahmen

- zur Erhöhung der Kapazitäten und Leistungsfähigkeiten der Verkehrsanlagen
- zur Verbesserung der Auslastung der Verkehrsmittel sowie
- zur Vernetzung der unterschiedlichen Verkehrsträger

unter Nutzung der vorhandenen Infrastruktur nachhaltig zu entwickeln. Während anfangs die übliche Skepsis gegenüber solcherart Innovationen vorhanden war, ist diese inzwischen weitgehend gewichen, was der Münchner Oberbürgermeister Ude aus Anlass der Vorstellung der Ergebnisse des europäischen Forschungs- und Entwicklungsprojekts LLAMD/Munich COMFORT – im europäischen Kontext wurde der Part der Münchner Region auch als „Greater Munich Area“ bezeichnet – wie folgt ausdrückte: „... dass intelligente Verkehrstechnologie allein die Probleme des wachsenden Verkehrs bewältigen würde, hat ja niemand behauptet. Aber umgekehrt wird ein Schuh daraus. Zu glauben, man könne auf intelligente Verkehrslenkung verzichten, obwohl einem die Probleme über den Kopf wachsen, das ist eine Illusion“.

Die technischen Entwicklungen der Verkehrstelematik für Verkehrsbeeinflussungssysteme hatten als Voraussetzung und Folge, institutionelle Fragen zu klären und zu lösen, da die Verkehrsleitstrategien, an den Verkehrsströmen orientiert, zwangsläufig Verwaltungsgrenzen überschreitend zu gestalten waren und sind. Aus diesem Kontext heraus ist das Kooperative Verkehrsmanagement (Keller et al. 1989) entstanden – ein Konzept, das von vielen Städten in Deutschland aufgegriffen wurde. Das Konzept basiert auf dem Zusammenwirken von vier Säulen, der Verkehrsverwaltungen der Landeshauptstadt München und des Freistaates Bayern, der Institutionen des öffentlichen Verkehrs und Straßenverkehrs sowie der Interessenvertreter der ortansässigen Wirtschaft und Wissenschaft. In diesem Sinne ist das Kooperative Verkehrsmanagement ein Beispiel für Regional Governance in der Region München. Regional oder Metropolitan Governance sind damit im Verkehrssektor grundsätzlich Kooperationen im erweiterten Sinn, indem Personen bzw. Institutionen außerhalb gewählter und solche aus gewählten oder administrativen Gremien zusammenwirken.

Als Teil der Offensive Bayern-Online wurde mit dem Förderprojekt BayernInfo ein Informationssystem für das Autobahnnetz bayernweit entwickelt, das, gekoppelt an die Elektronische Fahrplanauskunft (EFA) des Öffentlichen Verkehrs, auch ein multimodales Verkehrsinformationssystem für die Metropolregionen München und Nürnberg bildet (Keller, Neuherz 2002). Dieser Service ist im Sinne einer Private Public Partnership in die Verkehrsinformationsagentur Bayern (VIB) überführt worden und kann als wesentlicher und innovativer Beitrag bayernweiter inter- und intraregionaler Verkehrsinformationsdienste angesehen werden.<sup>5</sup>

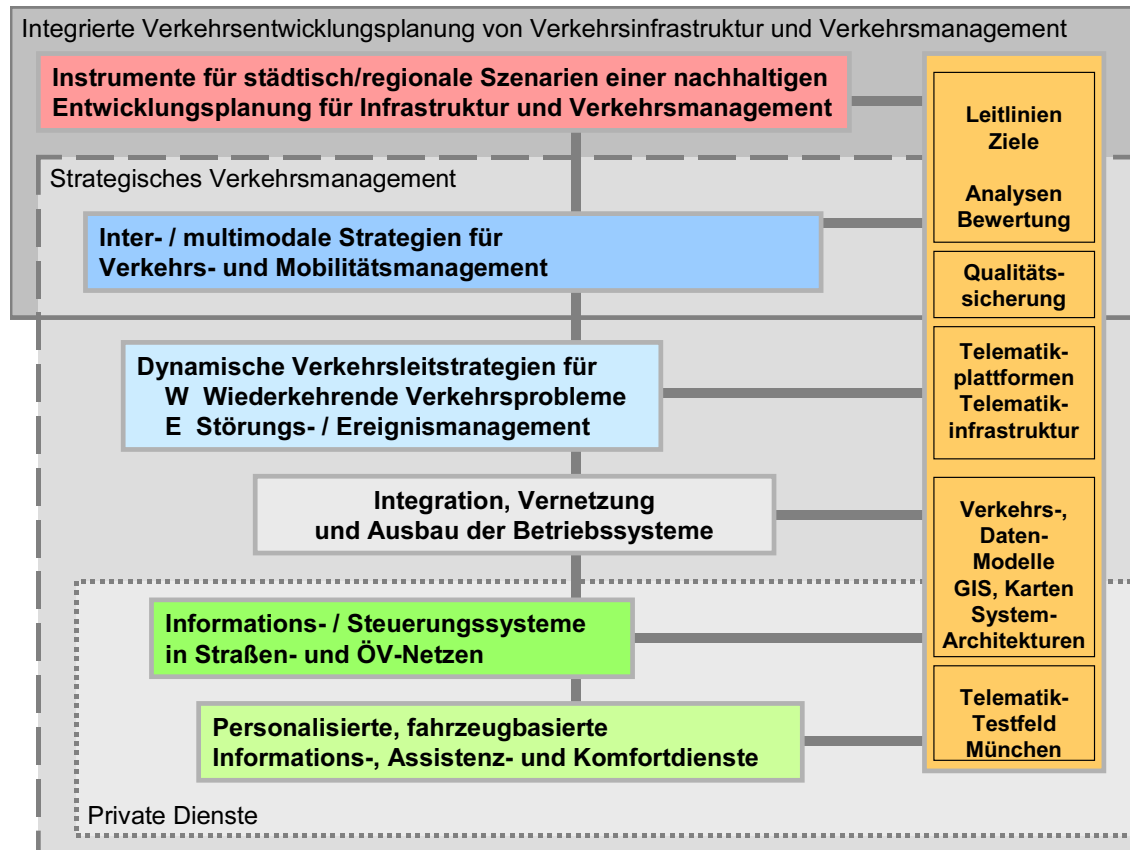
In Fortführung des Konzepts des Kooperativen Verkehrsmanagements wurden in dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Leitprojekt MOBINET innovative Informations- und Steuerungssysteme für den Öffentlichen Verkehr und den Straßenverkehr entwickelt, die auch Maßnahmen für die Region beinhalten. Insbesondere die Informationssysteme „NetzInfo“ und „Sektorsteuerung für den Verkehr“ auf den auf München zuführenden Autobahnen beinhalten Steuerungsstrategien für die Verkehrsabwicklung, die in Kooperation von Freistaat Bayern und Landeshauptstadt München erarbeitet und eingesetzt werden und die wegen ihrer Originalität Vorbildfunktion für andere Ballungsräume haben. Das von Freistaat Bayern, Landeshauptstadt München, Münchner Verkehrs- und Tarifverbund und der Wirtschaft entwickelte Folgeprojekt „arrive“ hat unter anderem gezielt die Verbesserung der Instrumente zur regionalen Verkehrsentwicklungsplanung im Fokus.

In einem von der Wirtschaft geförderten Projekt wurde ein Konzept für ein regionales Verkehrsmanagement für die Stadt und Region München entwickelt, vornehmlich für den Straßenverkehr (vgl. Abb. 12). Dabei wird Verkehrsmanagement als Bestandteil des Planungsprozesses betrachtet, indem bereits bei der Gestaltung der langfristigen Szenarien für die Verkehrsentwicklungsplanung die Potenziale des Verkehrsmanagements Berücksichtigung finden. Die mittelfristige Ausgestaltung des Verkehrsmanagements erfolgt dann über Verkehrsleitstrategien, die aus geeigneten, multimodal oder modal wirksamen Maßnahmen, wie den dynamischen Informations- und Verkehrssteuerungssystemen, bestehen. Die Maßnahmen werden mittel- oder kurzfristig wirksam, entweder hoheitlich und im Wesentlichen kollektiv für den Verkehr oder individuell für den einzelnen Verkehrsteilnehmer, personalisiert durch öffentliche oder private Diensteanbieter (Keller 2005).

---

<sup>5</sup> Vgl. [www.bayerninfo.de](http://www.bayerninfo.de)

Abb. 12: Verkehrs- und Mobilitätsmanagement zur Beeinflussung von Verkehrsangebot und -nachfrage auf den unterschiedlichen Ebenen der Verkehrsplanungsprozesse



Quelle: Keller (2005, S. 690)

Dieser hierarchisch gegliederte Prozess findet sowohl separat bei den unterschiedlichen Planungsträgern als auch koordiniert zwischen ihnen statt. Im Wesentlichen sind dies in der Region München die Referate der Landeshauptstadt München und die Ministerien des Freistaates Bayern sowie die Umlandgemeinden im Verbund mit dem Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München. Dieses Konzept wurde in einen Bedarfsplan überführt, in dem die Maßnahmen nach Dringlichkeiten priorisiert wurden. Das Konzept des Verkehrsmanagements liefert damit ein Steuerungsinstrument im Kontext der Strukturprobleme von Stadt und Umland, das dazu beitragen kann, Aufgaben, die Markt, Technologie, Demografie und Ökologie von morgen stellen, zu bewältigen.

Neben dem Ausbau und dem Erhalt der Verkehrsinfrastruktur haben in diesem Zusammenhang Maßnahmen Bedeutung, die unter den Begriffen *Vermeidung von Verkehr*, d. h. durch integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung die Relationen zwischen Wohnen und Arbeiten verkehrs- und nutzerfreundlicher zu gestalten, *Verlagerung von Verkehr*, mit dem Ziel, die Angebote im Öffentlichen Verkehr zu verbessern und Restriktionen für den motorisierten Individualverkehr wie Parkraummanagement so zu kombinieren, dass diese Angebote wahrgenommen werden, sowie *umweltgerechte Abwicklung des verbleibenden Verkehrs* durch räumliche, zeitliche und modale Beeinflussung des Verkehrs mit Hilfe der Systeme der Verkehrs telematik, subsumiert werden können. Diese Aspekte haben auch Eingang in den Verkehrsminderungsplan der Stadt München gefunden.

Diese Maßnahmen erfordern vornehmlich institutionelle Veränderungen, wie sie durch das Kooperative Verkehrsmanagement im Großraum München initiiert und durch die so genannte Inzell-Initiative aufgegriffen wurden.

Ein solches interkommunales Zusammenwirken der Verantwortlichen beinhaltet vielfältige Chancen zur Verbesserung der Verkehrssituation in den Regionen, da die Aufgaben und Probleme vornehmlich durch die erforderliche Überwindung der institutionellen Defizite geprägt sind, wie die der Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden bzw. Verwaltungen in deren Umland, in und zwischen den Metropolregionen, zwischen den Bundesländern sowie zwischen den Verkehrsträgern. In diesem Kontext ist die Inzell-Initiative ebenso wie das Kooperative Verkehrsmanagement ein typisches Beispiel aus dem Verkehrsbereich für eine Regional bzw. Metropolitan Governance.

Die sogenannte Inzell-Initiative ist eine von der Landeshauptstadt München und der BMW Group initiierte Kooperation. Unter dem Motto „Verkehrsprobleme gemeinsam lösen“ fand 2004 in diesem Zusammenhang bereits der 5. Plenumworkshop statt. Obwohl durch die Arbeit der Inzell-Initiative keine verkehrspolitischen Entscheidungen vorweggenommen oder ersetzt werden, hat sie sich zu einem verkehrspolitischen Forum für den Ballungsraum München entwickelt. Kaum ein anderer Ballungsraum verfügt über ein solches Gremium, in dem sich die wirklich Verantwortlichen aus freien Stücken treffen, Kernfragen abseits von unmittelbaren Entscheidungszwängen diskutieren und Hand in Hand Strategien für eine nachhaltige Verkehrsinfrastruktur entwerfen. Schon beim ersten Treffen im Jahr 1995 in Inzell verständigten sich die Teilnehmer auf elf Schwerpunkte bzw. Thesen der gemeinsamen Arbeit (BMW Group, Landeshauptstadt München 2004):

- Die Entwicklung von Siedlungsstrukturen muss sich am Netz der öffentlichen Verkehrsmittel orientieren.
- Je näher am Zentrum, desto geringer muss der Anteil des Autoverkehrs sein.
- Der Durchgangsverkehr soll von dicht besiedelten Gebieten ferngehalten werden.
- Wer Verkehrsberuhigung von Wohnvierteln will, muss Verkehr auf Hauptachsen bündeln.
- Durch Kooperatives Verkehrsmanagement wird die Leistungsfähigkeit der Verkehrssysteme gesteigert und verbessert.
- Der Öffentliche Personennahverkehr hat Vorrang.
- Das Park+Ride-System zur Vernetzung der Verkehrsmittel ist zu verbessern.
- Für die Stadt muss ein Konzept zum Parkraummanagement erarbeitet werden.
- Beim Individualverkehr hat der Wirtschaftsverkehr Vorrang.
- Durch Förderung von Logistiksystemen ist der Güterverkehr zu optimieren.
- Durch einen höheren Besetzungsgrad des Pkw-Verkehrs soll Verkehr vermieden werden.

In den Inzell-Plenumworkshops werden drängende verkehrspolitische Anliegen im Ballungsraum München erörtert. Die Ergebnisse dieser Diskussionen in Arbeitsgruppen und im Plenum werden in Form von Thesen und Projektideen festgehalten. Zwischen den Plenumworkshops, die in Abständen von zwei bis drei Jahren stattfinden, erfolgt die weitere strategische und inhaltliche Diskussion in Foren. Hier werden auch konkrete Projekte geformt und es erfolgt über die Berichterstattung der Paten auch eine Erfolgskontrolle. Für jedes Plenum übernimmt ein Pate bzw. seine Institution die organisatori-

sche Führung. Interessierte und Betroffene arbeiten mit. Die beim Workshop 2004 in Germering neu vereinbarten Foren oder neu zu behandelnden Themen sind:

- Öffentlicher Verkehr/Intermodalität
- Rote Routen des Straßenverkehrs
- Verkehrsmanagement
- Stadt und Umland – regionale Verkehrsplanung

Die genannten Schwerpunkte und die letztthin vereinbarten Foren beinhalten klassische und innovative Verkehrskonzepte, die in die Verkehrsentwicklungsplanung Eingang gefunden haben bzw. noch immer als Herausforderungen auch für die regionale Verkehrsentwicklungsplanung Gültigkeit haben. Eine Ausweitung dieser Initiativen auf die Metropolregion München erhöht die Anzahl und Komplexität der Interdependenzen und der Dialogprozesse zwischen einer größeren Anzahl von Akteuren, wäre aber angesichts der vorhandenen und künftigen Herausforderungen wünschenswert und dienlich. Wegen der unterschiedlichen Dimensionen des erweiterten Aufgabenfeldes wären entsprechende Anpassungen in der Vorgehensweise unumgänglich.

#### **5.2.4 Empfehlungen**

Die Darstellung der Chancen und Probleme der regionalen Verkehrsentwicklungsplanung in den vorigen Abschnitten verweist auf die Angebote und Anforderungen der Verkehrsplanung an eine innovative regionale Entwicklungsplanung. Dabei ist zu würdigen, dass die Region München mit der im Wesentlichen monozentrischen Ausrichtung auf München gegenüber den meisten anderen Regionen eine Sonderstellung einnimmt. Auch in der Metropolregion hat München eine sehr hohe Zentralität. Sie umfasst aber dann auch weitere größere Stadträume, sodass eher polyzentrische Strukturen wirksam werden, die aus verkehrlicher Sicht untereinander intensivere Verbindungsstrukturen fordern und damit vornehmlich eine Stärkung der Systeme des Öffentlichen Verkehrs. Hinsichtlich der Raumplanung eröffnen Metropolregionen neue Chancen und Potenziale für eine verstärkte Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung.

#### ***Pläne und Instrumente***

Grundlegend erforderlich ist für die Region München die Erarbeitung eines seit Langem diskutierten und geforderten regionalen Verkehrsentwicklungsplans und dessen zeitgerechte Umsetzung. Dies gilt für den Fall der Metropolregion München in eher noch verstärktem Maße, wie grundsätzlich für alle der nachfolgenden Empfehlungen.

Anlässe hierzu sind in jüngster Zeit die Erkenntnisse der Stadt- und Verkehrsplanung der Landeshauptstadt München, dass die Münchener Verkehrsplanung in den Kontext der Regionalentwicklung gestellt werden muss, oder die Aufgaben, die sich aus den erforderlichen Luftreinhalteplänen oder unter anderem als Folge der räumlichen Wirkungen der Lkw-Maut ergeben. Gerade hier zeigen sich externe Effekte, die ein regional abgestimmtes Handeln erforderlich erscheinen lassen.

Als Instrumente bzw. Vorleistungen hierzu können die zuvor aufgeführten Planungsstudien dienen, wie die Verkehrsentwicklungspläne der Stadt München und die der Gemeinden in der Region, die Nahverkehrspläne, die interregionalen Planungen, aber auch der Verkehrs- und Mobilitätsmanagementplan für die Region München und selbstverständlich die Planungen des Freistaats Bayern und des Bundes. Als Initiator und Diskussions-Plattform für die Studien und Entwicklungen könnte unter anderem die Inzell-Initiative dienen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung solcher Pla-

nungen ist dann die Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel und eine wirksame Effizienzkontrolle.

In besonderem Maße ist dabei sicherzustellen, dass – im Kontext und in Interaktion mit der Siedlungsentwicklung – der Öffentliche Personennahverkehr auch in Zukunft seine Bedeutung als umweltverträglicher Verkehrsträger erhalten kann. Dazu ist seine Finanzierung auf Bundes- und Landesebene gesetzlich festzulegen. Weiterhin bedarf es dazu einer Reform der Finanzierung, die im Ergebnis zu mehr Transparenz und Effizienz beim Einsatz der öffentlichen Gelder führt. Innovation und Investition sind dabei stärker auf eine Kundenorientierung auszurichten. Weiterhin bedarf es einer gerechteren Anlastung der externen Kosten, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern zu schaffen (Bölke 2005). Gefordert sind hier die Verkehrspolitikern des Bundes ebenso sowie die der Länder.

Die am 1. Januar 1994 in Kraft getretene Bahnreform hat zu einschneidenden Veränderungen in der seit über 150 Jahren gewachsenen Struktur eines integrierten Systems Bahn geführt. Ziel war ursprünglich, Wettbewerbsgleichheit zu den Verkehrsträgern Straße und Binnenschifffahrt zu schaffen, wo ebenfalls die von privatwirtschaftlich organisierten Transporteuren genutzte Infrastruktur im Rahmen der Daseinsvorsorge vom Staat bereitgestellt wird. Die dann tatsächlich umgesetzte Bahnreform hatte sich von diesem Gedanken jedoch wieder entfernt. Unstrittig gelang es der Bahnreform nicht, in das Transportmedium Schiene genügend Dynamik hineinzutragen, um am Verkehrsmarkt signifikant größere Modal-Split-Anteile zu erobern und zugleich die Belastungen der öffentlichen Hand zu verringern. Um die Bahn noch effektiver für eine innovative Regionalentwicklung und vor allem für die Entwicklung der Metropolregion nutzbar zu machen und gleichzeitig im Interesse der Ökologie mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern, muss über mehr als nur über die Themen „Börsengang“ oder „Trennung von Fahrweg und Transportleistungen“ diskutiert werden. Hier nur die wichtigsten Stichworte:

Der größte Kostenblock beim Transportmedium Schiene, nämlich der Neu- und Ausbau, die Wiederbeschaffung sowie Unterhalt und Betrieb, ist bislang dem Wettbewerb und damit einer Effizienz-Dynamik völlig entzogen. Der Bund ist bislang seiner in Artikel 87e GG bestimmten Verpflichtung zur Daseinsvorsorge im Schienen-Personenfernverkehr (SPFV) und Schienen-Güterverkehr (SGV) nicht nachgekommen. Dabei ist diese Verpflichtung längst fachkompetent nachgewiesen. Die immer wieder in die Diskussion gebrachte „Eigenwirtschaftlichkeit“ von SPFV und SGV hält einer seriösen Überprüfung nicht stand. Zwar erbringen bereits derzeit auf dem Netz der Deutschen Bahn AG mehr als 200 unterschiedliche Eisenbahn-Verkehrsunternehmen Transportleistungen. Dennoch kann wegen der marktbeherrschenden Stellung der DB AG von einem echten Wettbewerb und damit mittelfristig fallenden Preisen bei der Nutzung der Infrastruktur nicht gesprochen werden.

Die in der Landes- und Regionalplanung genutzte Raumbeobachtung, d. h. das Erfassen raumbedeutsamer Situationen durch fortlaufende Analysen qualitativer und quantitativer Veränderungen von in Bestandsanalysen erfassten Zuständen und deren Auswertung in Form von Prozessanalysen, könnte und sollte auch auf die Analyse der Veränderungen der Verkehrsstrukturen über die Zeit durch eine „Verkehrsbeobachtung“ erweitert werden, die im Verkehrsbereich auch mit den Begriffen Qualitätsmanagement, Erfolgskontrolle bzw. Ex-post-Evaluation umschrieben wird. Während Daten über Verkehrsstärken im Wegenetz und zum Teil auch Verkehrsströme, vornehmlich im Öffentlichen Verkehr, laufend durch die Verwaltungen der Kommunen und der Länder bzw. die Verkehrsbetriebe erfasst werden, mangelt es bisher an einer Bezugnahme zu dem



Kontext, in dem die Verkehrsveränderungen stehen, d. h. den Veränderungen im multimodalen Verkehrsangebot, den sozio-demografischen Strukturen und der Siedlungsstruktur.

Ziel und Herausforderung wäre es hier, über die Definition geeigneter Indikatoren eine Planungsmethodik zu entwickeln, die diese Indikatoren nicht nur in einen zeitlichen Rahmen stellt, sondern die Interdependenzen zwischen Verkehrs- und Raumentwicklung so würdigt, dass dieser Prozess zeitlich kontinuierlich analysiert und auch bewertet werden kann. Diese Aufgabe, die unter anderem auch die Bündelung und Auswertung der Daten aller Verkehrsträger umfasst, könnten, wie die der allgemeinen Raumbeobachtung, die Institutionen der Kreisverwaltungsbehörden übernehmen.

### ***Entflechtung der Verkehrsströme der Metropolregion München***

Im Folgenden werden Beispiele für wirksame großräumige und regionale Entflechtungen der Verkehrsströme der Region bzw. Metropolregion München durch geeignete Netzgestaltung diskutiert.

Als großräumige Maßnahme wird zunächst die B 15 neu thematisiert. Die geeignete Alternative für großräumig angelegten Nord-Süd-Verkehr ist der geplante Neubau der Bundesstraße B 15 von Regensburg nach Rosenheim. Diese vierstreifig geplante Bundesfernstraße verbindet in ihrem Endausbau sechs Bundesautobahnen (A 93N, A 3, A 92, A 94, A 8 und A 93S) sowie fünf Bundesstraßen (B 11, B 299, B 388, B 12 und B 304). Die Netzwirkung und damit die Entlastung des Großraums München kann bereits partiell eintreten, wenn die Infrastrukturmaßnahme die Bundesautobahn A 94 bei Schwindegg erreicht hat. Der größte Teil des Streckenabschnitts zwischen der A 93 bei Saalhaupt und der A 94 ist im derzeit gültigen Bundesverkehrswegeplan als „vordringlicher Bedarf“ eingestuft. Lediglich Teilstrecken (Essenbach (A 92) – Geisenhausen und Velden – Schwindegg) sind im Bundesverkehrswegeplan in der Kategorie „weiterer Bedarf“ eingestuft. Im Herbst 2004 erfolgte im Raum Schierling der Baubeginn der B 15 neu. Der Bau der vierstreifigen Bundesstraße hat darüber hinaus eine Erschließungsfunktion für schwach strukturierte Räume.

Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur liegen die Wünsche, aber auch die realistischen Notwendigkeiten in der Regel über den finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Bausträger. Deshalb kommt es gewöhnlich zu einem Wettlauf der Projekte, dessen Ausgang immer dann höchst zweifelhaft ist, wenn das jeweilige Vorhaben nicht im Wahlkreis eines einflussreichen Politikers liegt. Alle anderen Räume sind gut beraten, für Projekte, die von ihnen als besonders wichtig eingestuft werden, eine gezielte Lobbyarbeit zu organisieren. Dabei ist die Ebene einer Region wegen der besseren Wahrnehmung der Forderungen einerseits, der Überschaubarkeit und dem daraus resultierenden Zusammengehörigkeitsgefühl andererseits, in der Regel die geeignete Plattform. Erfahrungsgemäß sind temporäre Aktionen, wie etwa einmalig verabschiedete Resolutionen und in diesem Zusammenhang angestoßene Pressekampagnen, nicht für einen nachhaltigen Erfolg ausreichend. Weitaus erfolgversprechender ist es, die Lobbyarbeit zu verstetigen. Dies könnte beispielsweise geschehen durch

- Gründung einer projektbezogenen Initiative mit möglichst flacher organisatorischer Struktur
- Gewinnung von Unterstützung aus allen Bereichen der Gesellschaft, insbesondere aus der Wirtschaft
- Steuerung durch einen kleinen, aber flexiblen Arbeitskreis

- Positionierung des Anliegens in der öffentlichen Wahrnehmung über einen längeren Zeitraum, meist über Jahre, bei den unterschiedlichsten Gelegenheiten

Was interregionale Maßnahmen betrifft, könnte beispielsweise die Erreichbarkeit des Fußballstadions in Fröttmaning für Nutzer des Schienenpersonennahverkehrs aus Ostbayern durch verschiedene Maßnahmen verbessert werden. Als kurzfristige Lösung bietet sich der Halt ausgewählter Regionalzüge an einem geeigneten Bahnhof zwischen Freising und München-Moosach an. Die Verbindung von dort zum Stadion und zurück könnte dann durch Pendelbusse erfolgen. Langfristig wäre eine Verlängerung der U-Bahn von der derzeitigen Endstation Garching bis zum Bahnhof Neufahrn bei Freising anzustreben. Mit der Zunahme der verkehrlichen Verflechtung steigt auch die Anzahl der Gemeindegrenzen überschreitenden Verbindungen. Bislang wurden diese (Straßenbahn nach Grünwald, U-Bahn nach Garching und Martinsried) durch langwierige Verhandlungen gelöst. Langfristig erscheint aber eine regionale Lösung vorteilhaft. Eine Entlastung der stark frequentierten Bereiche in der Innenstadt (Hauptbahnhof, S-Bahn-Stammstrecke) wird mit unterschiedlichem Wirkungsgrad u. a. durch die Ableitung der Pendlerverkehre aus dem Raum Landshut in den Münchener Osten über eine der in der Landesplanerischen Beurteilung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 17. Juli 2003 untersuchten Trassenalternativen (Neufahrner Kurve, Pullinger Spange, Marzlinger Spange) eintreten.

### *Innovative Strategien*

Mit der Inzell-Initiative als innovativer Strategie konnten 1995 im Verkehrsbereich politische Differenzen zwischen Stadt, Staatsregierung und Umland mit der Wirtschaft durch einen Moderator überwunden werden. Pragmatisch wurden gemeinsame Ziele und Projekte definiert, die unter anderem durch Bundes- und EU-Förderung umgesetzt werden konnten. Damit wurde eine Form der Regional Governance eingeführt, die sich bewährt hat und auf weitere Kooperationspartner ausgeweitet und auf zusätzliche Politikfelder ausgedehnt werden sollte.

Eine Bewältigung der Herausforderungen der verkehrlichen Erschließung der Region erfordert innovative Strategien und vornehmlich überfachliche Abstimmungen in der Regionalplanung, um den auftretenden Problemen sowohl in den verdichteten Räumen wie in der Landeshauptstadt als auch in den Siedlungs- und Naturräumen im Umland gerecht werden können. Dies gilt umso mehr für die Planungsprozesse in einer Metropolregion.

So ist bei der Flächennutzungsplanung der Verkehrsplanung ein ausreichendes und entscheidendes Mitspracherecht einzuräumen, um die Interdependenzen zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung, die nicht auf die Gemeindeebene beschränkt sein kann, zu erkennen und zu würdigen. Flächennutzungspläne sind deshalb von Siedlungs- und Verkehrsplanern verstärkt aus gemeinsamem Dialog heraus überfachlich zu entwickeln.

In diesem Kontext ist beispielsweise die weiterhin disperse Siedlungsentwicklung zu sehen, die nicht kostendeckend mit dem Öffentlichen Verkehr erschlossen werden kann, ebenso wie die Ausweisung von Gewerbegebieten nahe an Autobahnanschlussstellen, deren Kunden und Beschäftigte diese meist nicht mit dem Öffentlichen Verkehr erreichen können.

Eine proaktive Verkehrsplanung fordert damit auch eine engere Vernetzung der Planung und des Betriebs von inter- bzw. ko-modalen Verkehrssystemen, das heißt eine stärker am Verkehrsbedarf orientierte Planung des Öffentlichen Personennahverkehrs

sowie dessen Vernetzung mit den Einrichtungen des Pkw-, Rad- und Fußgängerverkehrs.

Die Effekte der Gesetzgebung zur Luftreinhaltung stellen vornehmlich die Städte vor neue und konventionell nicht lösbare Probleme, zu denen der motorisierte Individualverkehr nur einen Betrag leistet. Die zunehmende Ausrüstung mit emissionsschwachen Motoren und leistungsfähigen Filteranlagen sind ein Mittel zur Reduktion des Beitrags der Fahrzeugemissionen. Strategien des Verkehrsmanagements stellen mittelfristige Lösungen dar. Langfristig sind über das Mobilitätsmanagement eine Beeinflussung der Verkehrsnachfrage und verbesserte Angebote des Öffentlichen Verkehrs erforderlich, und damit eine kooperative Siedlungs- und Verkehrsplanung im Umland, um für das Beispiel der Region München in der Landeshauptstadt den gesetzlichen Auflagen entsprechen zu können. In Anbetracht dessen, dass die Verkehrsemissionen nur einen Teil des Gesamtaufkommens von Feinstaub oder CO<sub>2</sub> verursachen, ist es eine zentrale Aufgabe innovativer Entwicklungsplanung, mit dem Instrument der Luftreinhalte- und Aktionspläne über die jeweils festgeschriebenen Immissionsgrenzwerte auch die wesentlichen Quellbereiche Heizung und Industrie so zu beeinflussen, dass gravierende Schadstoffbelastungen vermieden werden können.

Die erwartete verstärkte Zunahme des Güterverkehrs erfordert eine nachhaltige Abstimmung zwischen den privaten, betriebswirtschaftlich orientierten Fuhrunternehmen und den volkswirtschaftlichen Interessen der öffentlichen Hand. Bisherige Ansätze wie regionale Güterverkehrszentren oder die Maßnahmen der City-Logistik sind trotz aller Vorbehalte nachdrücklich weiterzuverfolgen.

Auch für eine erfolgreiche regionale bzw. metropolitane Verkehrsplanung ist der kritische Weg die Umsetzung der in Plänen und Gesetzen festgelegten Maßnahmen. Es sind deshalb überfachliche Umsetzungsstrategien als Teil eines regionalen Flächenmanagements zu entwickeln, mit denen das Bewusstsein für die Wirkungen der Siedlungs- und Verkehrsplanung bei Planern und Betroffenen vermittelt werden und damit eine verantwortungsvolle Umsetzung der Planungen, einschließlich einer Erfolgskontrolle, nachhaltig erfolgen kann.

Hans-Dieter Schulz und Raymond Saller

### 5.3 Identitätsfördernde Öffentlichkeitsarbeit und Diskursbeteiligung

Die Öffentlichkeitsarbeit bildet einen ganz gewichtigen, wenn nicht sogar den prominentesten Baustein der Regional Governance einer jeden Metropolregion. Für die OECD (2001, S. 9) ist sie eine essenzielle Voraussetzung für ein effektives Regional-Governance-System, um „a stronger local solidarity and a ‚feeling of belonging‘ at the level of the city-region“ zu erreichen. Der identitätsstiftende Charakter der Öffentlichkeitsarbeit ist eine wichtige Maßnahme, um Talente, Arbeitnehmer, Unternehmen und Institute in Zeiten der Globalisierung an den Standort zu binden.

Der querschnittsorientierten Bedeutung wegen kommt der Öffentlichkeitsarbeit der Status einer eigenen metropolitanen Arbeitsgruppe zu. Aufgrund der doch z.T. sehr unterschiedlichen Zielgruppen und damit auch Voraussetzungen bietet es sich an, die Öffentlichkeitsarbeit nach dem Wohnort bzw. Firmensitz ihrer Zielgruppen in- und außerhalb der Metropolregion zu unterscheiden, was im Großen und Ganzen gleichbedeutend ist mit dem jeweiligen Kenntnisstand über die metropolitane „Geografie“. Von den einen kann man eine gewisse Vertrautheit mit dem Standort erwarten, die anderen müssen erst noch mit den Gegebenheiten und Attraktionen der Metropolregion bekannt gemacht werden.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich überwiegend auf die nach innen gerichtete, identitätsstiftende Öffentlichkeitsarbeit, wenngleich in der Durchführung natürlich Überschneidungen auftreten.

#### 5.3.1 Ziele der Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit dient dazu,

- auf das neue „Gebilde“ Metropolregion aufmerksam zu machen und sein Wesen und seinen Nutzen zu erklären
- über metropolrelevante Geschehnisse und Projekte zu berichten, die u. a. Entwicklungen des eigenen Lebensraumes transparenter machen und verdeutlichen
- mittels Hintergrundberichten über besondere Stärken und kulturelle Attraktionen den Zusammenhalt in der und das Zugehörigkeitsgefühl zur Metropolregion zu fördern
- die Bereitschaft bei den Akteuren herzustellen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Umsetzung der Grundsätze und Ziele des Regionalplans bzw. der diese konkretisierenden Strategien mitzuwirken
- Umsetzungswillige mit vorbildlichen Projekten und Aktivitäten („best practices“), bevorzugt aus der eigenen Metropolregion, vertraut zu machen und zu versorgen
- über den Nutzen von Planungen und über Planinhalte zu informieren und dabei Einsichten zu befördern
- auf Fortschritte und Erfolge hinzuweisen, aber auch Fehlentwicklungen sichtbar zu machen

Neben der umfassenden – sozialen, ökonomischen und ökologischen – Darstellung der Entwicklungstrends der Metropolregion gilt es, selbstkritisch Fehlentwicklungen und Defizite zu artikulieren, um die regionalen Akteure zu mobilisieren, neue Impulse zu setzen, um dadurch langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion zu sichern.

Gerade wegen der besonders herausgehobenen Bedeutung sollte man bei dieser Governance-Aufgabe nichts dem Zufall überlassen. Konzeptionell besteht die Herausforderung für die Öffentlichkeitsarbeit, ein zielgruppenadäquates Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsmanagement aufzubauen. Als Zielgruppen können im Grundsatz alle in der Metropolregion Wohnenden und Arbeitenden definiert werden, ihre Informationsquellen speisen sich aus den in Netzwerken zusammengefassten regionalen Akteuren, z. B. den Wirtschaftsförderern.

Die Informationen und Botschaften („messages“) müssen aus Gründen der sehr heterogenen Zielgruppen so ansprechend, anschaulich und eingängig wie möglich präsentiert werden – eine Forderung, die umso wichtiger ist, je anspruchsvoller die zu übermittelnden Inhalte sind.

Diesen Ansprüchen werden das Landesentwicklungsprogramm und der Regionalplan, deren Grundsätze und Ziele eigentlich möglichst viele Akteure und Bürger (weil im günstigen Fall handlungsbeeinflussend) kennen sollten, nicht gerecht. Zwar handelt es sich bei diesen Planungen vorrangig um einen Recht setzenden Normenkatalog; es steht jedoch nirgends geschrieben, dass dessen Präsentation nur wie ein trockener Gesetzestext daherkommen darf. Aber selbst dann wäre es geboten, den Inhalt des Normentextes in begleitenden Veröffentlichungen und dort in leicht aufzunehmenden, anschaulichen Wort- und Bildbeiträgen – gleichsam als Beitrag zur politischen Bildung – zu verbreiten. Will die Politik den Steuerungsanspruch über das Landesentwicklungsprogramm und den Regionalplan aufrechterhalten, müssen beide Instrumente so ausgestaltet werden, dass sie Anreize setzen, die regionalen Akteure zur Mitausgestaltung zu bewegen. Hierbei spielt die öffentlichkeitsgerechte Darstellung ihrer Ziele sowie die kommunikative Einbindung der Akteure in die Fortschreibungs- und Weiterentwicklungsprozesse eine entscheidende Rolle. Wie dies geschehen könnte, soll im Folgenden an der Region Stockholm illustriert werden.

Die Metropolregion Stockholm zählt, wie die Metropolregion München, zu den wirtschaftlich erfolgreichsten und innovativsten Metropolregionen Europas. Aus regionaler Perspektive erscheint ein Vergleich mit ihr sehr lohnenswert, da auch in der schwedischen Metropolregion die Regional Governance ähnlich schwach institutionell ausgebildet ist wie in der Metropolregion München. Allerdings fungiert der Regionale Planungs- und Verkehrsverband Stockholm „Regionalplane- och Trafikkontoret (RTK)“ nicht nur als öffentliche Planungsinstanz, sondern gibt als politische Beratungsinstitution („Think-Tank“) auch Impulse zur Verbesserung der Regional Governance. Dabei stützt er sich auf eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, die Vorbild für die Ausgestaltung der zukünftigen Öffentlichkeitsarbeit der Metropolregion München sein kann und aus diesem Grund exemplarisch vorgestellt werden soll.

### **5.3.2 Öffentlichkeitsarbeit in der Region Stockholm als Vorbild**

Der regionale Planungs- und Verkehrsverband der Region Stockholm betreibt seit Jahren eine intensive Öffentlichkeitsarbeit auf verschiedensten Gebieten von regionaler Bedeutung.

Dies umfasst beispielsweise die „Sichtbarmachung der Region“, angefangen bei Gutachten und Expertisen, die durchgängig auch auf Anschaulichkeit Wert legen, über laufende Informationen aus der Region für die Region bis zu Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen (der Planung) für die Politiker und die interessierte Öffentlichkeit sowie dem Regionalplan selbst.



Abb. 13: Regionalplan des regionalen Planungs- und Verkehrsverbandes der Region Stockholm

Letzterer („regional utvecklingsplan“) ist ansprechend aufgemacht, hebt die wichtigsten Entwicklungstrends farblich hervor und formuliert politische Handlungsempfehlungen, die durch eine Vielzahl von Tabellen, Grafiken und Karten untermauert werden. Auch und gerade im Fall der Diskussionsgrundlagen, die anlässlich der laufenden Fortschreibung des Regionalplans Stockholms (vgl. Abb. 13) erstellt werden, wird viel Wert auf ansprechende Aufmachung, Verständlichkeit und gute Lesbarkeit gelegt. Die dadurch ermöglichte breitere Streuung der Daten, Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen

erleichtert es, einen regionalen Diskussionsprozess zu initiieren, der seinen Abschluss in periodischen Regionalkonferenzen zur zukünftigen Positionierung der Metropolregion findet. Dabei wird auch das bestehende Internetforum als Diskursplattform zur Regionalentwicklung intensiv einbezogen. So werden, neben den zuständigen Politikern, auch die regionalen Akteure und die Öffentlichkeit eingeladen, ihre Vorschläge und Meinungen zu äußern bzw. auf der RTK-Homepage einzuschreiben.

Obwohl die Regionalplanung (mit Vollzugskompetenzen für den öffentlichen Verkehr) freiwillig ist, leistet sich der „Landsting“ (eine Mischung aus Bezirk und Landkreis) für rund 450.000 Euro pro Jahr vier Mitarbeiter für die Öffentlichkeitsarbeit. Diese besteht u. a. aus mehreren Veröffentlichungsreihen, Berichten über wichtige Konferenzen und Zusammenkünfte, Seminarangeboten durch das RTK, Internetpräsentationen über Regionsbelange und Artikel sowie Expertisen.

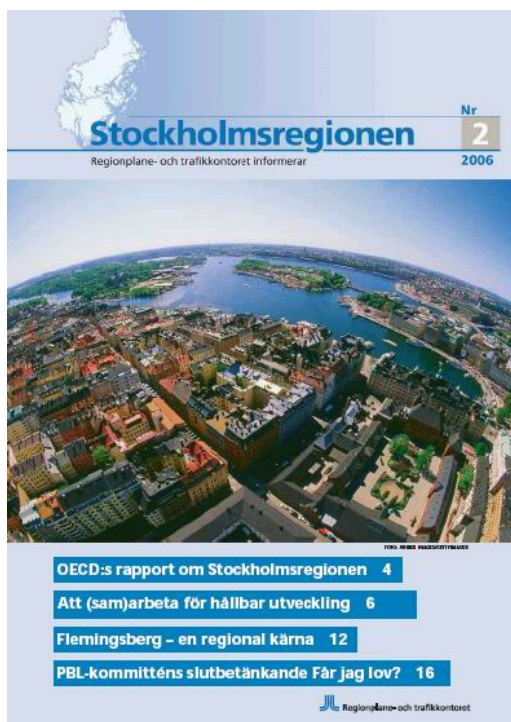


Abb. 14: Die Zeitschrift „Stockholmsregionen“

Besonders hervorhebenswert ist dabei das Periodikum „Stockholmsregionen“ (vgl. Abb. 14), das mit jeweils 16 bis 25 Seiten bis zu achtmal jährlich, farbig und kostenfrei, mit einem Verteiler von 1.500 Exemplaren erscheint und über aktuelle regionale Probleme und Entwicklungen, Projekte und Aktivitäten, politische Grundsatzbeschlüsse, Ergebnisse von Gutachten und gute kommunale Planungen aus dem Mitgliederkreis berichtet. Das Blatt ist ansprechend aufgemacht, weil es seine Beiträge mit Fotos und Karten ergänzt und auch im Einzelfall regionale Akteure und deren Ansichten präsentiert oder zu Wort kommen lässt. Gerade die ausgewogene und qualitativ hochwertige Berichterstattung zu regionalen Themen hat die Zeit-

schrift zu einem gefragten Medium und zu einem Impulsgeber für regionale Ansätze werden lassen.

Ferner hat der RTK unter <http://www.rtk.sll.se> eine ansprechende Internetpräsentation entwickelt, unter der die wichtigsten Studien und Informationen zur Entwicklung der Metropolregion Stockholm abgerufen werden können.

### 5.3.3 Fazit

Langfristig muss es das Ziel der Öffentlichkeitsarbeit sein, eine *gemeinsame Plattform* der Information und Kommunikation unter den regionalen Akteuren herzustellen. Das kann gleichermaßen über den Gebrauch und den Einsatz traditioneller Medien wie Informationsblätter, Medienpartnerschaften mit regionalen Zeitungen, Radio und Fernsehen wie auch über den Einsatz des Internets mit Online-Beteiligung geschehen. Ausstellungen und Veranstaltungen können das Bemühen komplettieren, Aufmerksamkeit zu bekommen und zusätzliche Adressaten zu erreichen.

Nicht alles muss gleichzeitig und von Anfang an in Angriff genommen werden. Mit einer eigenen Website der Metropolregion und einem newsletterähnlichen Informationsorgan könnte zunächst, mit geringen Ressourcen, begonnen werden, bevor dann, sukzessive, wie in der Region Stockholm, Themenhefte zu Standortqualitäten und Planungsfragen und eine magazinähnliche Schrift wie die „Stockholmsregionen“ nachfolgen.

Damit sich die Internetplattform der Metropolregion München zu einem regionalen Diskussionsforum zur Zukunft der Metropolregion etablieren kann, bedarf es einer frühzeitigen, intensiven und kritischen Öffentlichkeitsarbeit, die zudem für Transparenz bei politischen Entscheidungsfragen sorgen muss. Die Fortschreibung des Regionalplanes sollte durch eine allgemeine politische Diskussion flankiert werden. Deren Ergebnisse – und das setzt ein gewisses Maß an Offenheit der Akteure und Verfahren voraus – sollten dann in den politischen Prozess einfließen können.

Um zu gewährleisten, dass die Öffentlichkeitsarbeit über reine Marketingaktivitäten, in deren Rahmen die regionalen Akteure ihre Erfolge subsumieren, hinausgeht, ist die Einrichtung eines „Think-Tanks“, analog dem Vorbild des RTK, der an den Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum „angedockt“ werden könnte, ein vielversprechendes Modell. Von Anfang an sollte dabei der Gesichtspunkt der wachsenden Internationalisierung berücksichtigt werden. Globalisierung und Europäisierung bringen es mit sich, dass sich auch in der Münchner Metropolregion immer mehr Investoren, Unternehmen, Forscher und Arbeitnehmer, Studierende, Auszubildende, Wohnungssuchende sowie Wohnhafte ausländischer Herkunft aufhalten oder auch angeworben werden sollen. Zu den wichtigsten Inhalten und Botschaften muss es daher auch in der Regel eine englische Zusammenfassung geben. Daneben muss eine Initiative anlaufen, die eine letztendlich auch werbewirksam einsetzbare Sprachertüchtigung der Dienststellen und Verwaltungen zum Ziel hat.

Hans-Dieter Schulz

#### 5.4 Erfolgskontrolle als Frühwarnsystem und Entscheidungshilfe

Der Beitrag zielt darauf ab, den Anstoß für die Einführung eines indikatorengestützten Berichtswesens in der Region München (und eventuell in anderen bayerischen Regionen) zu geben. Der Ansatz bleibt bewusst ganz pragmatisch und verzichtet auf die vielen „Wenn“ und „Aber“, z. B. auf methodische Aspekte bei der Auswahl der Indikatoren, statistische Erhebungs- oder Probleme bei den Ergebnisinterpretationen. Hier soll, nach kurzer Einführung und einigen Anmerkungen zu den Bausteinen der Raumbeobachtung, stattdessen gezeigt werden, dass sinnvolle Möglichkeiten der Erfolgskontrolle mit vorhandenen, leicht zugänglichen Datengrundlagen, beispielhaft aus dem Regionalplan München abgeleitet, ergriffen werden können. Über Verbesserungs- und Ergänzungsmöglichkeiten oder Interpretationsschwierigkeiten kann man sich dann später, nach grundsätzlicher Einführung dieses Informationssystems, verständigen.

Erfolgskontrolle wirkt zwar bewusstseinsfördernd und ist insofern eine notwendige Bedingung für eine zielorientierte, nachhaltige Entwicklung. Sie kann jedoch den politischen Willen nicht ersetzen, diese Ziele auch zu erreichen.

##### 5.4.1 Einführung und Ausgangslage

Mit gutem Grund stehen Regional Governance und Regionalmanagement seit einiger Zeit im Blickpunkt des Interesses. Obwohl die traditionelle Regionalplanung mit ihren Ordnungs- und Sicherungsinstrumenten manches bewirkt und vieles Ungewollte hat verhindern können, hat sie dennoch auch vieles nicht halten können, was man sich von ihr zu Beginn, in den 1970er-Jahren, versprochen hatte. Programme und Pläne allein bewirken eben nicht auch schon deren an Zielen und Grundsätzen orientierte Umsetzung.

Eines der dem Regionalmanagement zuzurechnenden, erstaunlicherweise aber in den 1980er- und 1990er-Jahren aus den Augen verlorenen, die Umsetzung der Planung überprüfenden Instrumente ist die Erfolgskontrolle durch sogenannte Raumbeobachtung. Sie bereitet Grundlagendaten auf und analysiert, stellt – wo immer möglich – Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge her, bewertet anhand bestimmter Maßstäbe, leistet Entscheidungshilfe und kann Handlungsempfehlungen geben. Dabei bedient sie sich i. d. R. einfacher statistischer Methoden und vergleicht, mittels Indikatoren, sowohl die intraregionalen als auch die Entwicklungen anderer Regionen (Benchmarking).

Dabei kann eine Kommune wie auch eine Region als Ganzes durchaus sinnbildlich mit einem privatwirtschaftlichen Unternehmen verglichen werden. Beide verfügen über Anlagevermögen (Grundstücke, Gebäude und Anlagen) und „Umlaufvermögen“ (Vorräte/Rohstoffe bzw. Ressourcen wie Bodenflächen, Wasservorkommen und Personal), mit denen effizient, zunehmend auch nach Regeln des Marktes, gewirtschaftet werden muss.

„Governance erweist sich dabei [bei der Übertragbarkeit von Instrumenten aus dem privatwirtschaftlichen in den öffentlichen Bereich] als Schlüsselwort: Es geht um das Management von zweckmäßigen Spielregeln für dezentrale Entscheidungen“ (Frey 2005, S. 559). „Eine Voraussetzung, damit dezentrale Entscheidungsprozesse, das heißt das Vertrauen auf die Koordinationswirkung einer unsichtbaren Hand, zu befriedigenden Ergebnissen führen, ist die laufende Überprüfung, ob die Entwicklung von Kommunen, Städten, Agglomerationen und Metropolräumen in die gewünschte Richtung geht. Es gehört zu den Aufgaben des Staates, ein Informationssystem aufzustellen (Monitoring), das nicht nur Abweichungen vom gewünschten Kurs, sondern auch Ver-



gleiche (Benchmarking) mit konkurrierenden Gemeinwesen zu ermitteln erlaubt“ (Frey 2005, S. 563 f.).

Regionalvergleiche mittels Benchmarking sind zurzeit en vogue. Oftmals werden diese Vergleiche sehr oberflächlich durchgeführt, ist eine strikte Vergleichbarkeit nicht gegeben (Dangschat 2001). Gerade für führende Wirtschafts- und Innovationsstandorte wie München, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Prosperität die vorderen Ranking-Plätze „gebucht“ haben, ist die Brauchbarkeit derartiger Vergleiche begrenzt. Im Gegenteil: Derartige Jubelmeldungen verschließen den Blick aufs Ganze und tragen eher zur Lähmung des politischen Entscheidungswillens bei.

Die Frage nach der angemessenen Erfolgskontrolle mittels Monitoring und Anwendung von Indikatoren hat in den letzten Jahren (nach den euphorischen Planungsjahren der 1970er) erneut eine Fülle von Literatur hervorgebracht, nun allerdings mit Fokus auf die Nachhaltigkeit. Außer für einige „Agenda-Teststädte“ bezieht sie sich jedoch überwiegend auf die überregionale Ebene.

Im Beitrag „Gestaltungsspielräume der Raumplanung zur Planumsetzung“ konnte gezeigt werden, dass den bayerischen Regionen und ihren Kommunen bisher eine eigene Erfolgskontrolle bzw. Raumbewertung nicht abverlangt wird. Diese Aufgabe liegt offiziell nur bei den Landesplanungsbehörden.

Das ist kurzsichtig und rächt sich, wie es sich z. B. an der Entwicklung der Flächeninanspruchnahme erwiesen hat. Motivierende Einsichten zu freiwilligem, zielorientiertem Handeln lassen sich nur durch „Selbstmachen und Lernen“ (Eigenkontrolle) gewinnen; auch damit gibt es zwar keine Gewähr, aber es ist eine notwendige Voraussetzung.

Das Schattendasein der Erfolgskontrolle in der Raumplanung hat niemand besser beschrieben und auf den Punkt gebracht als Hübler (2002, S. 11), wenn er u. a. bemerkt, dass der schwierigste Abschnitt in einem Planungsprozess die Erfolgskontrolle sei. Deswegen würde regelmäßig auch auf eine Erfolgskontrolle verzichtet. Es gebe aber noch mindestens einen zweiten Grund, auf die Evaluierung raumplanerischen Handelns zu verzichten: Planer und die für die Raumplanung zuständigen Politiker möchten ungerne ihre früheren Fehler und Fehlentscheidungen durch Evaluierung testiert bekommen und der Opposition Argumente liefern. Ein Soll-Ist-Vergleich unterbliebe auch deswegen, weil sich Raumplanung kaum mit monetär erfassbaren Sachverhalten befasst und nicht wählerwirksam sei. Dieser Mangel einer systematischen Evaluierung auf allen Entscheidungsebenen sei bis jetzt kaum problematisiert worden. Die Mehrzahl programmatischer raumplanungspolitischer Aussagen würden seit den 1950er-Jahren zumeist Soll- und Muss-Aussagen formulieren, also unverbindliche Normaussagen, die nur in wenigen Ausnahmefällen von empirisch abgesicherten Ex-post-Wirkungsanalysen abgeleitet seien oder mit Ergebnissen von Erfolgskontrollen begründet würden. Obwohl räumliche Fehlentwicklungen viel Geld verschwendeten, würden solche umfassenden, auf Räume bezogenen Wirkungsanalysen freilich bisher auch weder von Parlamenten verlangt noch hätten sich Rechnungshöfe damit befasst. Die Berichtspflicht des Bundes und das Berichtswesen der Länder hätten sich mit den Jahren immer stärker zu einer „Hofberichterstattung“ entwickelt.

#### **5.4.2 Monitoring und Berichterstattung**

Nach der „Methoden- und Indikatoren-Euphorie der 70er Jahre“ (Cools, Gnest, Fürst 2002, S. 220) ist seit Ende der 1990er-Jahre wieder eine verstärkte, überwiegend allerdings noch theoretisch-wissenschaftliche Diskussion zur Raumbewertung und -information (Erfolgskontrolle) beobachtbar. Ausgehend von vorangegangenen, zumeist

aus Agenda-Prozessen der 1990er-Jahre herrührenden Überlegungen, wie Nachhaltigkeit messbar gemacht werden kann (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2000), hat sich das Interesse nun auch auf die parametrische Steuerung der Raumplanung und die Evaluation von Programmen und Plänen – zum Teil im Rahmen und als Aufgabe des Regionalmanagements – ausgeweitet. Stellvertretend, auch für andere, mögen hierfür Gorsler (2002), Gehrlein (2002), Cools, Gnest, Fürst (2002), Wiechmann, Beier (2004), Schäffer (2004) und Hübler (2002) stehen.

„Der Bedarf an einer adressatenorientierten und problemschärfenden Berichterstattung über Veränderungen, Entwicklungsprobleme und Planungsbedarfe zur Ergänzung der formellen räumlichen Planung wächst. Zunehmend gewinnen Instrumente der Raumb Beobachtung und -information, wie Geographische Informationsinstrumente und Umweltinformationsinstrumente, Umweltmonitoring, Regionalberichte, Regionalstatistiken, regionale Raumordnungskataster sowie Brachflächen-, Bauland- und Kompensationsflächenkataster etc., an Bedeutung. ... Gatzweiler und Priebis sehen in der Zusammenstellung und Aufbereitung von Daten und Informationen zur Raumentwicklung eine Kernkompetenz der räumlichen Planung, um aktive Politikberatung zu betreiben. Raumb Beobachtung kann dabei Informationen für die Diskussion von Zielen, für die Aufstellung von Programmen oder die Auswahl von Maßnahmen und deren Vollzug liefern ...“ (Gorsler 2002, S. 44).

Im Rahmen dieses Beitrags geht es ausschließlich um die Zielerreichungskontrolle als eine der grundsätzlich vier Kontrollarten der Evaluation: die des Vollzugs, der Wirkung, der Zielerreichung und der Effizienz (Wiechmann, Beier 2004). Sie beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit die angestrebten Ziele eines Programms tatsächlich erreicht werden, sei es aufgrund operationalisierter Ziele, sei es aufgrund eigener Wertungsvorgaben.

### 5.4.3 Zieloperationalisierung und parametrische Steuerung

Hinsichtlich Erfolgskontrolle und der damit verbundenen Zieloperationalisierung in Programmen und Plänen der Raumordnung scheint die Situation in der Schweiz nicht viel anders zu sein als in Deutschland. „Guiding planning is most often not perceived as a process of continuous planning, but rather understood as a singular event or obliged exercise with revisions undertaken every ten years. Verification of whether the guiding planning is targeted, and if the undertaken steps are effective, does often not take place during the life of a plan ... At present, only a few cantons have established ongoing spatial monitoring ... Specified, obligatory target values and procedural instructions for the realisation of a sustainable spatial development are missing in the guiding plans. The cantonal guiding plans most often describe almost arbitrarily interpretable specifications (e. g. “ ... is to be improved”). Moreover, a definition of normative target values (“standards”), whose achievement (or non-achievement) could be evaluated, is often not wanted by political stakeholders“ (Keiner, Schultz, Schmid 2002, S. 2/2).

Zwischenzeitlich liegt in der Schweiz ein Bericht des Cercle Indicateurs (2005) vor, der die Ergebnisse eines unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung in Zusammenarbeit mit acht Kantonen, 14 Städten und drei Bundesämtern (darunter auch für Statistik) durchgeführten Projektes zur Erarbeitung von bis zu 35 „Kernindikatoren für die Nachhaltige Entwicklung in Städten und Kantonen“ enthält. Wie nicht anders zu erwarten, gibt es eine ganze Reihe von Übereinstimmungen mit den Indikatoren deutscher Ansätze (z. B. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland mit 31 Indikatoren, Nachhaltigkeitsstrategie 2002 „Perspektive für Deutschland“ mit 21 Indikatoren).

Es sollen weitere Kantone und Städte gewonnen und das nächste (gemeinsame) Benchmarking soll in vier Jahren durchgeführt werden.

Bei der parametrischen Steuerung geht es darum, in der freien Wirtschaft gebräuchliche Methoden (z. B. „Management by Objectives“) und Instrumente (z. B. Bilanzierungen) für die Raumplanung nutzbar zu machen. Es handelt sich dabei um die Steuerung der nachgeordneten Planungsträger (z. B. Regionen gegenüber dem Land, Kommunen gegenüber der Region) durch Vorgabe bzw. Vereinbarung von Parametern bzw. operationalisierten Zielen (Cools, Gnest, Fürst 2002). Es wird den Adressaten dann überlassen, mit welchen Maßnahmen sie die Vereinbarungen einhalten wollen.

Die Steuerungsinstanz muss über genügend Einfluss verfügen, um positives Verhalten belohnen und Abweichungen sanktionieren zu können. Diese Bedingung ist im Verhältnis Landesplanung-Regionalplanung grundsätzlich gegeben. Inwiefern sich parametrische Steuerung für das Verhältnis Regionalplanung-Bauleitplanung eignet, hängt stark von der Institutionalisierung der Regionalplanung (staatlich oder kommunal verfasst, Verbindung zur Genehmigungsbehörde für Flächennutzungspläne usw.) ab.

Mit der auch im öffentlichen Bereich um sich greifenden Dezentralisierung, dem Rückzug des Staates aus vielen Leistungsfunktionen, der Entbürokratisierung, der Verschlankung von Programmen und Plänen, der Mitwirkung von Akteuren über Partizipation und Kooperation und der Mobilisierung von Selbsthilfepotenzialen müsste die Steuerung durch Zielvorgaben und -vereinbarungen eigentlich zunehmend an Bedeutung gewinnen.

#### **5.4.4 Indikatoren und Benchmarking**

##### **5.4.4.1 Indikatoren**

Indikatoren sind Anzeiger bzw. Messgrößen, die Aussagen über einen bestimmten Sachverhalt treffen. Sie ermöglichen Komplexitätsreduktion und sollen leicht verständliche Informationen kommunizieren. Daneben könnten sie als Hilfsmittel zur Konkretisierung von Leitbildern und Zielen, zur Evaluation und Erfolgskontrolle von Planungen und Handlungsstrategien, zur Beschreibung von Zuständen oder auch zur vergleichenden Bewertung und zur Prognose (Trendextrapolation) genutzt werden (Birkmann 1999).

Indikatoren zeichnen sich gegenüber reinen Grundlagendaten und ihrer Darstellung dadurch aus, dass sie als Verhältnis-, Bezugswahlen oder Indexwerte unterschiedliche Entwicklungen, z. B. von Regionen und Gebietskörperschaften, vergleichbar machen.

Auf allen Ebenen, angefangen von der UNO über die EU und den Bund bis hin zu Regionen und einzelnen Gemeinden (dort i. d. R. initiiert von Bürgerforen und Basisgruppen im Rahmen von Lokale-Agenda-21-Prozessen) finden sich inzwischen mehr oder weniger brauchbare, häufig den geeigneten Anwender aber schon aufgrund ihrer schiereren Vielzahl an Indikatoren erschlagenden Ansätze von Indikatorenkonzepten. Die Literatur dazu – mehr oder weniger theoretisierend (z. B. nach dem Konzept der „Driving Forces“, „Pressures“, „State“, „Impacts“, „Responses“ vorgehend und ordnend, aber zu wenig auf die Daten- und Kapazitätsengpässe vor Ort Rücksicht nehmend) – füllt mittlerweile Bibliotheken. Manche Organisationen und Institute haben sich obendrein durch Zusammenstellungen von Anwendungsbeispielen aus dem In- und Ausland verdient gemacht (z. B. ICLEI: Community Sustainability Indicator Project). Am zweckdienlichsten, der Sache angemessen und die Vor-Ort-Situation berücksichtigend erscheint dem Verfasser noch der im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus, im Forschungsfeld „Städte der Zukunft“, vom Bundesamt für Bauwesen

und Raumordnung in Zusammenarbeit mit Modellstädten entwickelte Katalog der Nachhaltigkeitsindikatoren.

Dabei ist das immer wieder vorgebrachte Argument, vieles lasse sich nicht quantifizieren und nur qualitativ beschreiben, das am wenigsten stichhaltige, solange man nicht damit begonnen hat, zumindest das Quantifizierbare umzusetzen.

#### **5.4.4.2 Benchmarking**

In ihrem Bericht „Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ kommt die hochrangige Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok (vgl. Kok 2004) u. a. zu dem Ergebnis, dass es sich die Europäische Kommission zur Aufgabe machen müsse, genauestens über Fortschritte und Defizite der Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten Bericht zu erstatten, weil alle Staaten hinter den gesetzten Zielen geblieben seien. Die Verbesserung des Umsetzungsprozesses spiele eine gewichtige Rolle. Ein öffentlicher Benchmarking-Prozess biete dabei die Gelegenheit, einem größeren Publikum die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die erzielten Fortschritte nahezubringen.

Die Sachverständigengruppe schlägt eine radikale Verbesserung des Prozesses vor, nämlich eine konsequentere Nutzung der 14 Indikatoren und eine zuverlässigere Übermittlung und Vermittlung der Ergebnisse, um die politischen Folgen der Nichteinhaltung der Verpflichtungen schrittweise zu verstärken. Die Festlegung eines begrenzten Rahmens aus 14 Zielen und Indikatoren durch den Europäischen Rat biete die Gelegenheit, die Wirkung des Instruments des „Peer Pressure“ zu erhöhen. Die Europäische Kommission sollte den Staats- und Regierungschefs und einer größeren Öffentlichkeit jährliche Aktualisierungen zu diesen 14 wichtigsten Lissabon-Indikatoren in Form einer Rangfolgentabelle vorlegen und dabei gute Leistungen loben und schlechte anprangern – also die Methode des „naming, shaming and faming“ nutzen.

Eigeninitiiertes Benchmarking ist – auf Kreisebene – ohne allzu großen Zusatzaufwand möglich. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung veröffentlicht nämlich jährlich aussagekräftige „Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung“. In den letzten zwei Jahren sind zwar – ebenfalls auf Kreisebene und im Auftrag von Zeitungen – einige Rankings öffentlichkeitswirksam erschienen (z. B. GEO 2004). Diese Reihungen beziehen sich aber überwiegend auf wirtschaftliche Gesichtspunkte und können kein regelmäßiges regionales und kommunales Monitoring bzw. Benchmarking ersetzen.

Gute Ansätze hat es durchaus im politischen Raum gegeben. So hatte das frühere Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen angekündigt, den Wettbewerb von Räumen und Standorten in Bayern als Motivationsfaktor für die räumliche Entwicklung zu nutzen und dabei insbesondere auf ein verstärktes Monitoring – anhand von Nachhaltigkeitskriterien als Maßstab – und auf die Durchführung eines „Rankings“ von Räumen bzw. Standorten, z. B. zwischen Regionen oder zwischen Zentralen Orten, zu setzen. Auch wollte man Dialoge eröffnen, u. a. zum Benchmarking vergleichbarer Regionen oder Zentraler Orte (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 2002). Diese Möglichkeit hätte man z. B. in dem zuletzt erschienenen 15. Raumordnungsbericht der Bayerischen Staatsregierung aufgreifen und deutlich besser nutzen können.

#### **5.4.4.3 Berichterstattung**

Je mehr regionalisiert wird, desto mehr muss auch informiert werden. Demzufolge muss auch der Einführung und Etablierung regionaler Berichtssysteme mehr Gewicht beigemessen

sen werden. Das wohl bekannteste Beispiel ist das Berichtssystem, das das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung für den Bund und die Länder aufgebaut hat; vergleichbares auf regionaler Ebene fehlt noch, so Karl-Dieter Keim bei der gemeinsamen Sitzung der beiden ostdeutschen Landesarbeitsgemeinschaften der ARL am 30./31. Mai 2002.

Berichterstattung kommt, wenn sie etwas bewirken soll, ohne eine Bewertung der eigenen Situation anhand von Zielmarken operationalisierter Grundsätze und Ziele nicht aus. Ersatzweise kann zwar die Trendentwicklung eines gewählten Indikators herangezogen und an allgemein gültigen Wertmaßstäben oder, dem Sinn nach, interpretierten Zielen beurteilt werden. Jedoch heilt dieses Vorgehen nicht den mangelnden (politischen) Willen zur Selbstbindung mittels (operationalisierter) Zielvorgaben.

Ein gelungenes Beispiel von Berichterstattung liegt aus der Stadtregion Hamilton-Wentworth in Ontario, Kanada, vor.<sup>6</sup> Seit 1990 hat man dort, zusammen mit den regionalen Akteuren und interessierten Bürgern, einen Beteiligungsprozess organisiert, der zunächst eine „Vision 2020 – The Sustainable Region“ und, daraus abgeleitet, „Directions for Creating a Sustainable Region“ sowie „Detailed Strategies and Actions for Creating a Sustainable Region“ erarbeitet hat. Sowohl diese Grundlagen als auch, darauf aufbauend, „The Sustainable Community Indicator’s Project“ mit 29 Indikatoren, das den Fortschritt im Hinblick auf die Ziele der Vision messen soll, wurden vom „Regionalrat“ (Regional Council) verabschiedet.

Der erste indikatorgestützte „Background Report“ mit einer „Report Card“ wurde 1996 herausgegeben und ist seither jährlich fortgeschrieben und veröffentlicht worden. Der „Background Report“ beinhaltet neben einer Beschreibung des Indikators und des Zielwertes auch eine Aussage zum Erreichten („How are we doing“), einen Kommentar, eine Anmerkung zu möglicherweise veränderten Rahmenbedingungen („Limitations“) und Empfehlungen an Adressaten wie die Bürger, die Wirtschaft oder auch die öffentlichen Planungsträger, wie sie mit ihren in ihrem Einflussbereich stehenden Entscheidungen die Entwicklung positiv beeinflussen können („How to improve this Indicator“). Die „Report Card“ zeigt – ähnlich dem „Umweltbarometer“ des Bundes – auf einen schnellen Blick, mittels Piktogrammen, die jeweilige Entwicklung der gewählten Indikatoren gegenüber den angestrebten Zielen.

Vermutlich nicht unberechtigt und ganz selbstbewusst bezeichnete sich Hamilton-Wentworth 2004 in seinem Internetauftritt dann auch als „recognized leader in sustainability indicator reporting“.

In der Region München gibt es mit den vom Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München seit drei Jahren für seine Mitglieder herausgegebenen „Gemeindedaten“, „Landkreisdaten“ und „Regionsdaten“ einen allerdings nur ersten Schritt in Richtung auf ein indikatorgestütztes Berichtswesen.

#### **5.4.5 Ansätze einer Erfolgskontrolle am Beispiel der Region München**

In diesem Abschnitt soll an wenigen ausgewählten Beispielen demonstriert werden, dass wesentliche Teile der Raumbewertung ohne großen Aufwand und in den meisten Fällen „mit Bordmitteln“ betrieben werden können. Umgekehrt kann es Begleitfolge einer Erfolgskontrolle sein, Widersprüchliches in Programmen aufzudecken. Dass es vor allem im Umweltsektor, teilweise auch im gesellschaftlich-sozialen, aufgrund der mangelhaften Datenlage oder anderer Hemmnisse deutlich schwerer wird, soll hier nicht verschwiegen werden.

---

<sup>6</sup> Vgl. [www.myhamilton.ca](http://www.myhamilton.ca)

### 5.4.5.1 Siedlungswesen

#### Gemeinden mit über die Eigenentwicklung hinausgehender Entwicklungsmöglichkeit

Trotz der hohen Zahl (115 von 186) an Gemeinden mit über die Eigenentwicklung hinausgehender Entwicklungsmöglichkeit, unter denen die nichtzentralen Orte an Entwicklungsachsen mit 32,1% bei der Bevölkerung (vgl. Abb. 15) und 46,8% bei den Beschäftigten (vgl. Abb. 16) wiederum die höchsten Zuwachsraten aufwiesen (und eben nicht die Zentralen Orte), waren es aber nicht diese (11,3%), die in der Vergangenheit relativ am stärksten gewachsen sind, sondern mit 34,0% (Bevölkerung) bzw. 72,5% (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) die übrigen Gemeinden mit zugedachter Eigenentwicklung. Dementsprechend haben sich auch deren relative „Gewichte“ 2003 auf 8,9% bzw. 3,6% (übrige Gemeinden) und 4% bzw. 2,8% (nichtzentrale Orte an Entwicklungsachsen) zulasten der Zentralen Orte (Bevölkerung: -2,0% auf 87,1% und Beschäftigte: -1,9% auf 93,6%) erhöht.

Abb. 15: Bevölkerungsentwicklung in der Region München nach Grundsätzen und Zielen des Regionsplans

	1987			2003			87/03
	abs.	%	Index	abs.	%	Index	abs. (i.Tsd.)
<b>Gemeinden mit über die Eigenentwicklung hinausgehender Entwicklungsmöglichkeit (B II Z 2.2)</b>	2.063.710	92,5	100,0	2.296.846	91,1	111,3	233,1
darunter							
- zentrale Orte	1.987.572	89,1	100,0	2.196.242	87,1	110,5	208,7
- Nichtzentrale Orte an (überregionalen) Entwicklungsachsen	76.138	3,4	100,0	100.604	4,0	132,1	24,4
<b>Übrige Gemeinden (Eigenentwicklung)</b>	167.470	7,5	100,0	224.486	8,9	134,0	57,0
Region München	2.231.180	100,0	100,0	2.521.332	100,0	113,0	290,1
<b>Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen (A I G 1.2.1 und B II Z 2.3)</b>	1.950.144	87,4	100,0	2.152.397	85,4	110,4	202,2
darunter							
- Umlandgemeinden	748.665	33,6	100,0	904.524	35,9	120,8	155,8
- Stadt München	1.201.479	53,8	100,0	1.247.873	49,5	103,9	46,4
<b>Übrige Umland-Gemeinden</b>	281.036	12,6	100,0	368.935	14,6	131,3	87,9
Region München	2.231.180	100,0	100,0	2.521.332	100,0	113,0	290,1
<b>Gemeinden an leistungsfähigen Achsen des SPNV (A I G 1.2.2)</b>	1.937.890	86,8	100,0	2.136.351	84,7	110,2	198,5
darunter							
- Umlandgemeinden	736.411	33,0	100,0	888.478	35,2	120,6	152,1
- Stadt München	1.201.479	53,8	100,0	1.247.873	49,5	103,9	46,4
<b>Gemeinden mit DB-Haltepunkten außerh. S-Bahnbereich 4)</b>	86.549	3,9	100,0	110.976	4,4	128,2	24,4
<b>Übrige Gemeinden (ohne Schienenanbindung)</b>	206.741	9,3	100,0	274.005	10,9	132,5	7,3
Region München	2.231.180	100,0	100,0	2.521.332	100,0	113,0	290,1

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

Abb. 16: SV-Beschäftigtenentwicklung in der Region München nach Grundsätzen und Zielen des Regionalplans

	1987			2003			87/03
	abs.	%	Index	abs.	%	Index	abs. (i.Tsd.)
<b>Gemeinden mit über die Eigenentwicklung hinausgehender Entwicklungsmöglichkeit - (B II Z 2.2)</b>	923.084	97,6	100,0	1.041.487	96,4	112,8	118,4
darunter							
- zentrale Orte	902.712	95,5	100,0	1.011.588	93,6	112,1	108,9
- Nichtzentrale Orte an (überregionalen) Entwicklungsachsen	20.372	2,2	100,0	29.899	2,8	146,8	9,5
<b>Übrige Gemeinden (Eigenentwicklung)</b>	22.503	2,4	100,0	38.814	3,6	172,5	16,3
Region München	945.587	100,0	100,0	1.080.301	100,0	114,2	134,7
<b>Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen (A I G 1.2.1 und B II Z 2.3)</b>	904.185	95,6	100,0	1.024.021	94,8	113,2	119,8
darunter							
- Umlandgemeinden	243.944	25,8	100,0	349.931	32,4	143,4	106,0
- Stadt München	660.241	69,8	100,0	674.090	62,4	102,1	13,8
<b>Übrige Umland-Gemeinden</b>	41.402	4,4	100,0	56.280	5,2	135,9	14,9
Region München	945.587	100,0	100,0	1.080.301	100,0	114,2	134,7
<b>Gemeinden an leistungsfähigen Achsen des SPNV (A I G 1.2.2)</b>	885.902	93,7	100,0	997.118	92,3	112,5	111,2
darunter							
- Umlandgemeinden	225.661	23,9	100,0	323.028	29,9	143,1	97,4
- Stadt München	660.241	69,8	100,0	674.090	62,4	102,1	13,8
<b>Gemeinden mit DB-Haltepunkten außerh. S-Bahnbereich 4)</b>	23.265	2,5	100,0	28.282	2,6	121,6	5,0
<b>Übrige Gemeinden (ohne Schienenanbindung)</b>	36.420	3,9	100,0	54.901	5,1	150,7	18,5
Region München	945.587	100,0	100,0	1.080.301	100,0	114,2	134,7

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

### *Für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommende Bereiche*

Einer der herausragenden Grundsätze der Raumordnung ist auch im Münchner Regionalplan die dezentrale Konzentration (A I G 1.2.1) mit einer Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf das System der Zentralen Orte bzw. „Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen“ (B II Z 2.3). Die dezentrale Konzentration bedient zugleich andere Grundsätze des Regionalplans, z. B. die ressourcenschonende Siedlungsstruktur (B II G 1.1). „Aufgrund der ihnen innewohnenden Konzentrationsaspekte, z.B. von Versorgungseinrichtungen, sind die zentralen Orte prädestiniert, eine auf Ressourcenschonung abzielende Nachhaltigkeitsstrategie in der Raumentwicklung voran zu bringen. Bündelung und Konzentration von Siedlungsentwicklung und Versorgung tragen erheblich zur Minderung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung bei“ (Bayerische Staatsregierung 2003, A III, S. 135).

68 Gemeinden (37 %, ohne Stadt München), darunter auch elf nicht-zentrale Orte, gehören gemäß Regionalplan zu „Bereichen, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen“ (RP 14, BII Z 2.3). Mit deren Bestimmung wird im Regionalplan die deutlich auf die (Hauptorte der) Zentralen Orte und die Schiene orientierte dezentrale Konzentration begründet.

Abgesehen davon, ob die dezentrale Konzentration sinnvollerweise so zu definieren ist, stellt sich die Frage, ob die vergangene Entwicklung diesen Ansatz stützt.

Zwar konzentrierte sich die Bevölkerung 2003 zu rund 85 % (vgl. Abb. 15) und die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gar zu 95 % (vgl. Abb. 16) in den 68 Gemeinden. Damit wird hier statistisch und vordergründig ein sehr gutes Ergebnis erzielt. Erkenntnisbezogen bleibt es aber relativ aussagemäßig, weil das amtliche Grundlagenmaterial nicht nach Standorten, d. h. nach Ortsteilen und Schienennähe unterscheidet.

Jedoch hatten diese besonders in Betracht kommenden Bereiche mit ihren Gemeinden seit 1987 anteilig an der Region mit 2 % bzw. 0,8 % an Gewicht verloren, hervorgerufen durch ein jeweils unterdurchschnittliches Wachstum der Stadt München (3,9 % bzw. 2,1 %) und jeweils überdurchschnittliche Wachstumsraten der übrigen („nicht besonders in Betracht kommenden“) Umlandgemeinden (31,3 % bzw. 35,9 %). Nur bei den Beschäftigten konzentrierte sich das Wachstum mit 43,4 % noch stärker in den „besonders in Betracht kommenden“ Umlandgemeinden als in den übrigen „nicht besonders in Betracht kommenden“.

Kartografisch lassen sich diese in der Vergangenheit am neuen Ziel vorbeilaufenden Entwicklungen am Beispiel der Bevölkerung noch eindringlicher demonstrieren (vgl. Abb. 17): von 58 Gemeinden mit einem starken oder überhöhten Bevölkerungswachstum zwischen 1987 und 2003 zählen nämlich nur 14 zu den oben definierten „besonders in Betracht kommenden Bereichen“. Und von 29 Gemeinden mit einem geringen Bevölkerungswachstum in derselben Zeit (vgl. Abb. 18) waren gar 21 (einschließlich der Stadt München) der „besonders in Betracht kommenden Bereiche“ betroffen.

Eine verantwortungsvolle Regionalplanung wird hier eindeutig Handlungsbedarf erkennen, sofern das Ziel überhaupt Sinn machen soll. Dessen ungeachtet erscheint angesichts der hohen Anzahl an „Konzentrationszentren“ (die sich schon zwangsläufig mit der hohen Zahl an Zentralen Orten ergeben) grundsätzlich die Frage nach der definitiven „dezentralen Konzentration“ einen Disput wert.



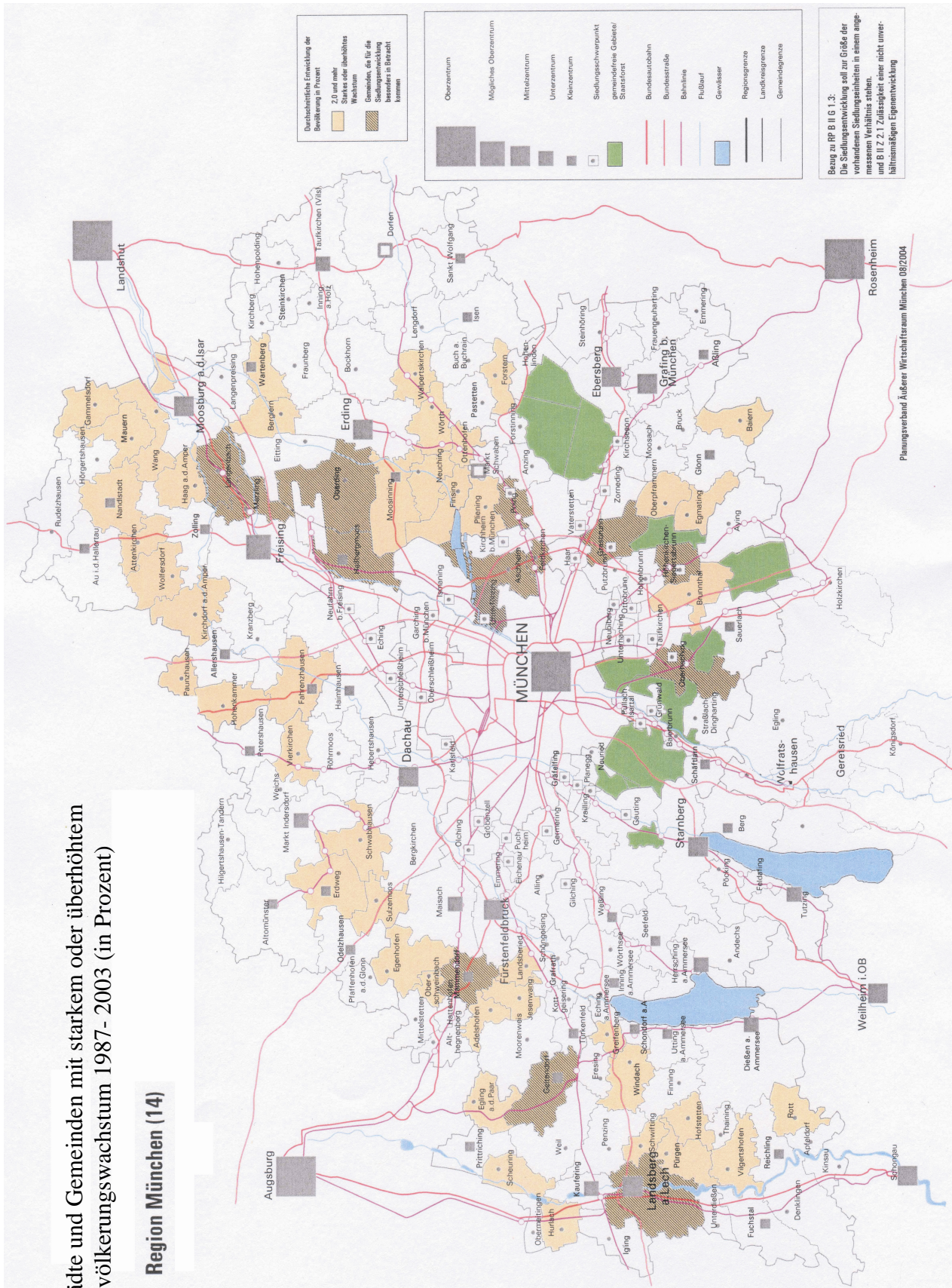
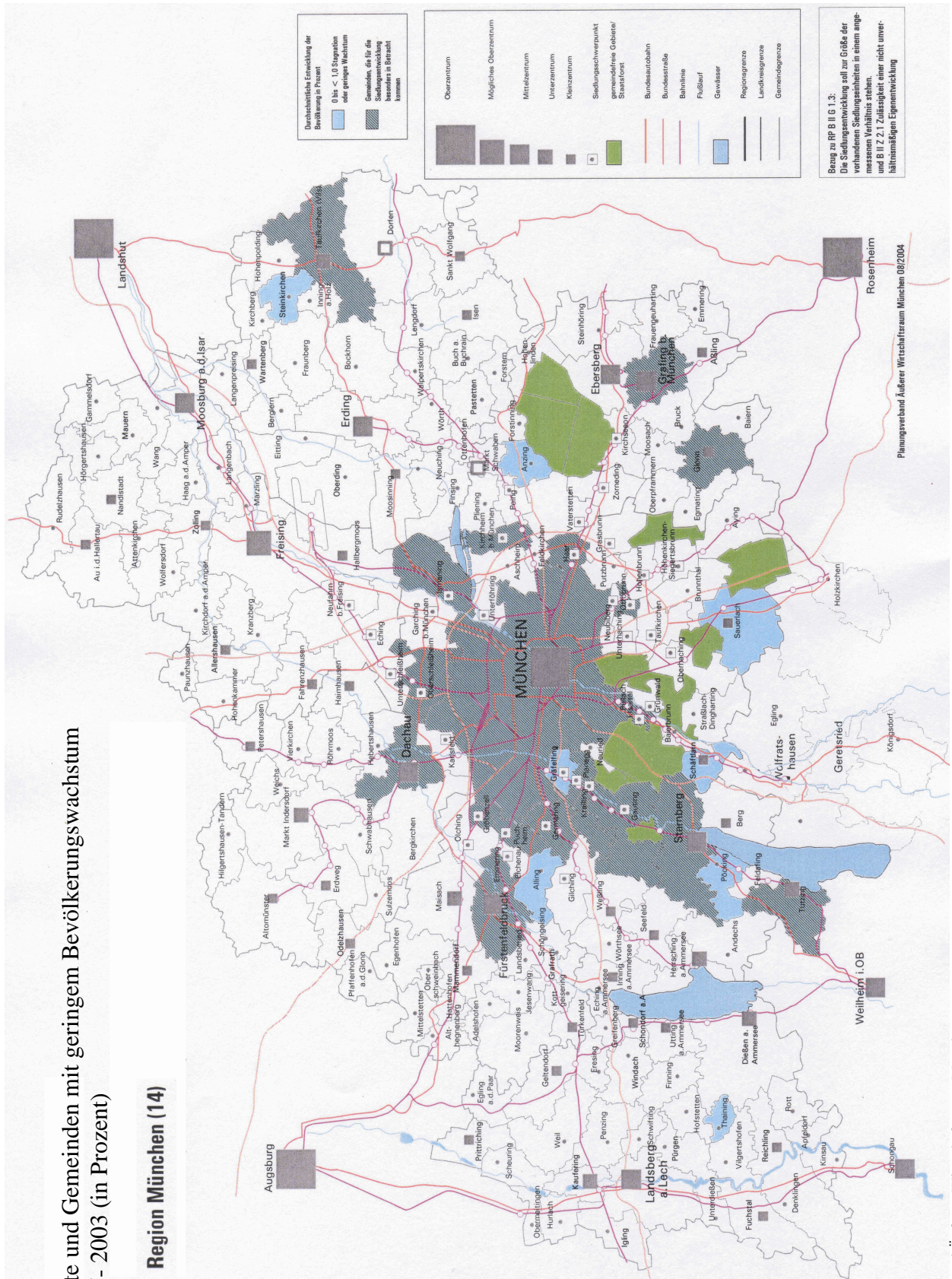


Abb. 17: Städte und Gemeinden mit starkem oder überhöhtem Bevölkerungswachstum 1987- 2003 (in Prozent)

Quelle: Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München

Abb. 18: Städte und Gemeinden mit geringem Bevölkerungswachstum 1987-2003 (in Prozent)

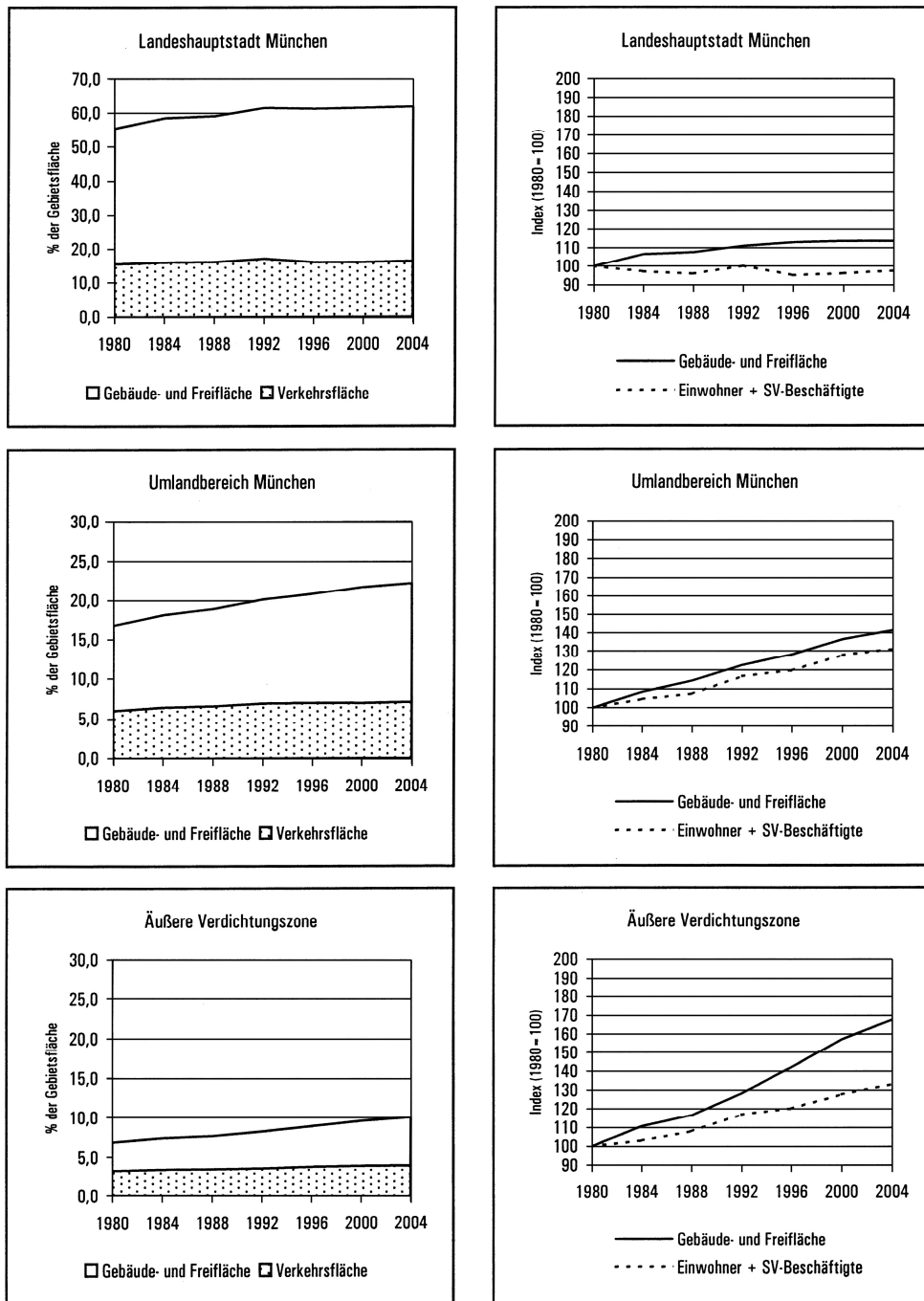


Quelle: Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München

### 5.4.5.2 Flächennutzung

Der Regionalplan München enthält kein direktes eigenes Ziel zur sparsamen Flächeninanspruchnahme. Diesen Aspekt findet man nur in der Begründung zum Grundsatz einer ressourcenschonenden Siedlungsstruktur (BII G 1.1). Das Landesentwicklungsprogramm 1994 hat eine sparsamere Flächeninanspruchnahme schon damals gleich mehrere Male zum Ziel gemacht. Mit dem Landesentwicklungsprogramm 2003 ist die Bedeutung dieses Anliegens noch gewachsen, im Landesentwicklungsprogramm 2006 hat es seinen hohen Stellenwert behalten.

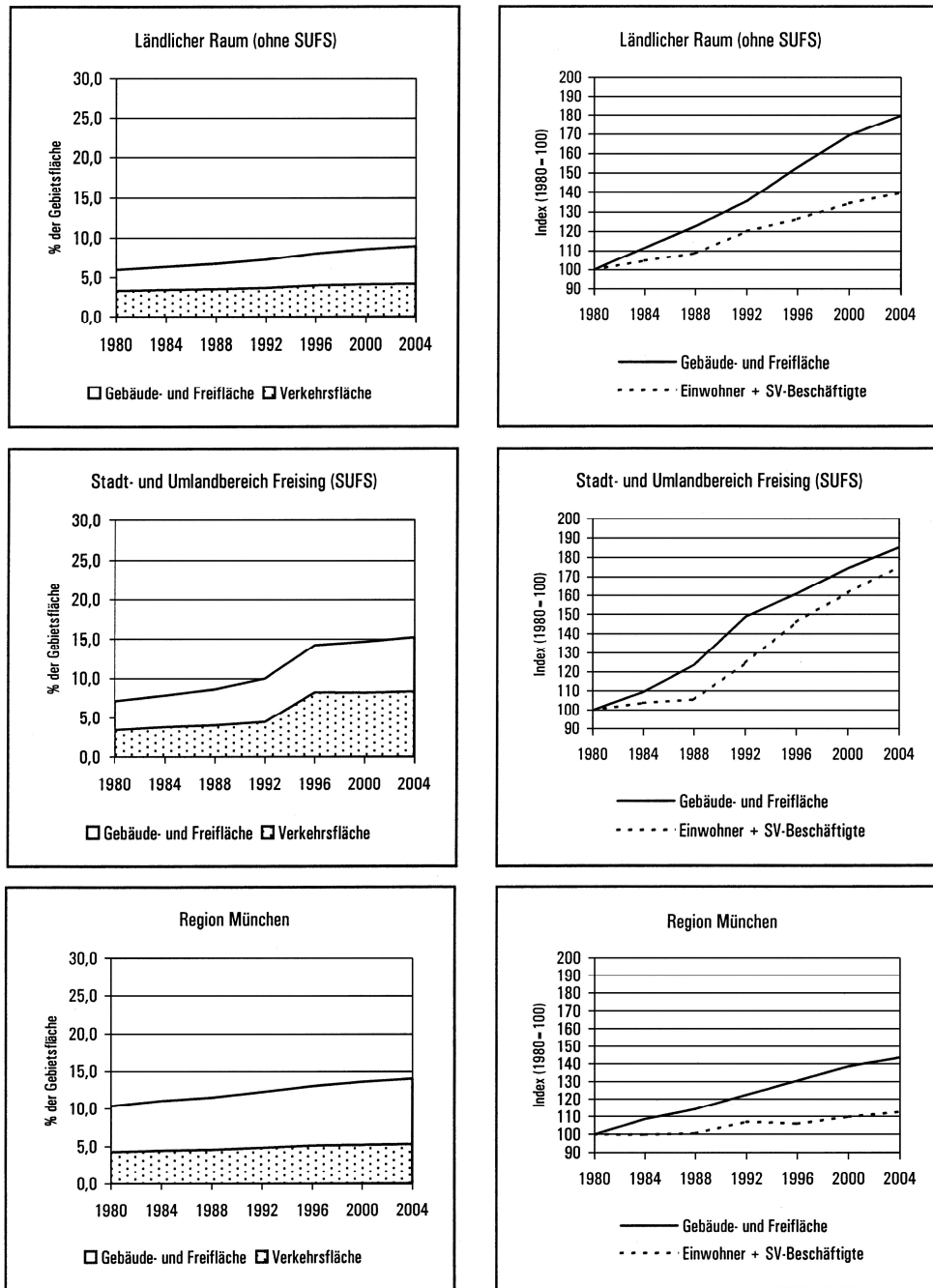
Abb. 19: Anteils- und Index-Entwicklungen von Nutzungsarten bzw. der Einwohner und Beschäftigten nach Strukturräumen



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen; Abgrenzung gemäß LEP 1994, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 01/2006

Die amtliche Statistik veröffentlicht alle vier Jahre die aktuelle Bodennutzung. Ihre Auswertung signalisiert auch für den Münchner Raum Handlungsbedarf, weil eine Entkoppelung der überproportionalen Flächeninanspruchnahme vom Wachstum der Bevölkerung und der Arbeitsplätze bisher nicht stattgefunden hat. Letzteres scheint lediglich im Verhältnis zur verkehrlichen Erschließung gelungen zu sein, die in den Strukturräumen seit 1980 nicht in gleichem Maße wächst wie die Gebäude- und Freifläche (vgl. Abb. 19).

Abb. 20: Anteils- und Index-Entwicklungen von Nutzungsarten bzw. der Einwohner und Beschäftigten nach Strukturräumen



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen; Abgrenzung gemäß LEP 1994, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 01/2006

Im Verhältnis der indizierten Wachstumsraten zwischen der Gebäude- und Freifläche und der darauf wohnenden Bevölkerung bzw. den darauf arbeitenden Beschäftigten hat sich die Lage jedoch nur im Stadt- und Umlandbereich Freising und, in etwas geringem Maße, auch in der Stadt München entspannt, abzulesen an den leicht konvergierenden Kurvenverläufen (vgl. Abb. 20). In allen anderen Strukturräumen laufen die entsprechenden Kurven voneinander weg, am geringsten noch im Umlandbereich aufgrund der dort anzutreffenden hohen Bodenpreise.

Ein auf den hier verwendeten Indikatoren basierendes Monitoring hätte auch zu anderen Grundsatz- bzw. Zielformulierungen geführt: so wäre Grundsatz 1.2.5 in A I des Regionalplans (verstärkte Innenentwicklung, vor allem im Stadt- und Umlandbereich und dort in der Kernstadt) mit dieser Richtung gar nicht erst aufgestellt worden, weil die Innenentwicklung in den anderen Strukturräumen eine viel größere Dringlichkeit hat.

### 5.4.5.3 Verkehr

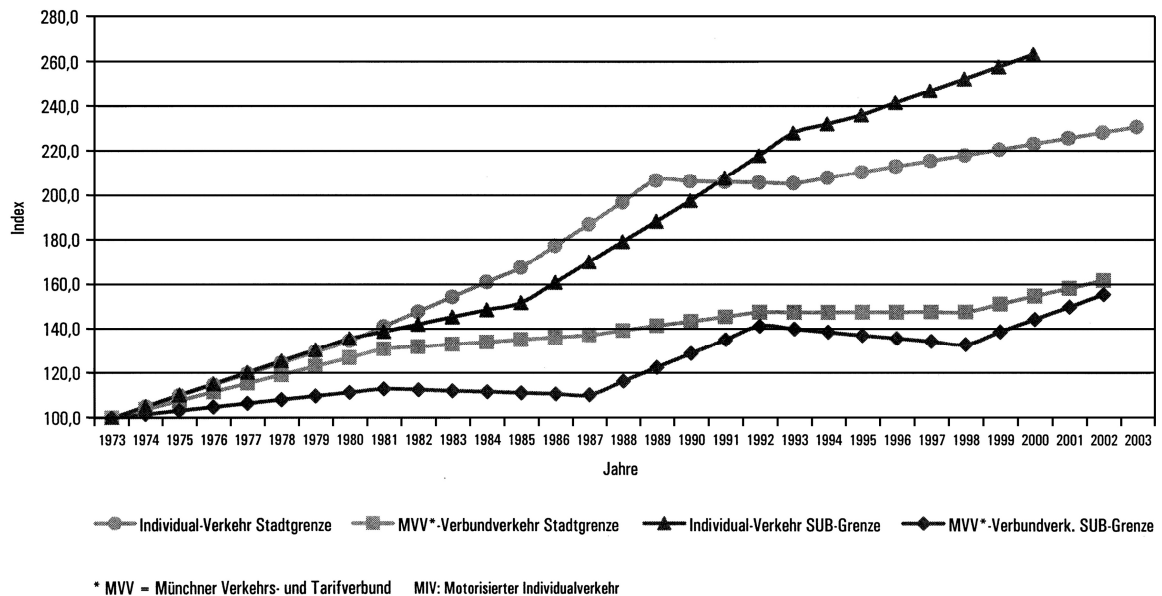
Es gibt wohl keinen Fachbereich, in dem die Bürgerklagen über Beeinträchtigungen wie Lärm und Abgase gleich häufig zu hören sind, und wohl auch keinen Fachbereich, in dem schon so viele Versuche der Abhilfe durch Strategien und Instrumente der Verkehrsvermeidung, -verlagerung und Beeinflussung der Verkehrsabwicklung gemacht wurden. Umso mehr erstaunt das geringe Interesse an deren Wirksamkeit.

Da die Fahrtenlänge der Fortbewegungsmittel die herausragende Bestimmungsgröße für die Höhe der Emissionen ist, liegt es nahe, die Verkehrsvermeidung als Verkehrsleistung in Personen- und Tonnenkilometer abzubilden (Leitindikator), während die Verkehrsverlagerung primär durch den Modal Split (möglichst unter Berücksichtigung der jeweils zurückgelegten Entfernungen) zum Ausdruck gebracht werden müsste. Eine Berechnung dieser Maßzahlen ist vom Aufwand her kaum zu vertreten (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2000).

Zusätzlich zu diesen Problemen sind jüngst, seit Privatisierung und Wettbewerb unter den Verkehrsanbietern auf der Schiene Einzug gehalten haben, weitere, die Geheimhaltung betreffende, hinzugekommen. Mit einigem Aufwand sind bestenfalls aggregierte, auf den Einzelfall (Strecke, Bahnhof) nicht mehr rückschließbare Merkmalsdaten von den Anbietern zu erhalten.

Um dennoch einen ersten Hinweis darauf zu bekommen, wie sich im Stadt- und Umlandbereich wohl das Verhältnis zwischen motorisiertem Individualverkehr (MIV) und öffentlichem Schienenpersonennahverkehr entwickelt hat, wurden die indizierten Wachstumsraten der Verbundfahrgäste und der Pkw-Insassen seit 1973 berechnet, die werktags die Stadtgrenze Münchens und die Strukturraumgrenze des Stadt- und Umlandbereichs durchfahren bzw. überschreiten (vgl. Abb. 21). Die Datenlage und ein vertretbarer Aufwand machten es erforderlich, auf die Berücksichtigung der ICE-/EC-/IC-Bahnreisenden des Nahverkehrs zu verzichten und den MIV-Durchgangsverkehr durch diesen Betrachtungsraum nicht rauszurechnen.

Abb. 21: Index-Entwicklung der werktäglichen MIV-Insassen und MVV-Schienerverkehrsfahrgäste an der Stadtgrenze und an der Strukturraumgrenze des Stadt- und Umlandbereichs (SUB) (1973 = 100)



Quelle: Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 04/2005

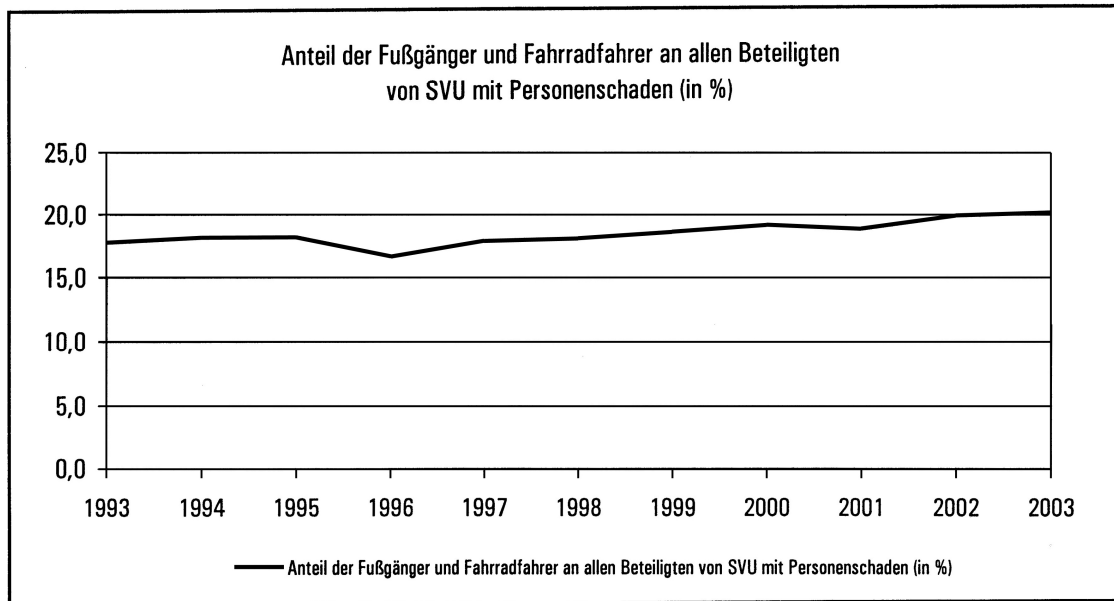
Danach hat sich der Individualverkehr an der Stadtgrenze mit 230 (Index) mehr als verdoppelt und steuert an der Grenze zum Stadt- und Umlandbereich sogar auf eine Verdreifachung zu (Index 260). Die Bahnhahverkehrsfahrgäste an der Stadt- wie an der Grenze zum Stadt- und Umlandbereich haben hingegen nur ein Wachstum von rund 60% erreicht. Bei derart großen Spreizungen lässt sich mit Sicherheit schlussfolgern, dass der Individualverkehr dem öffentlichen Schienenpersonennahverkehr im Stadt- und Umlandbereich „davongefahren“ ist.

Die Regionalplanung wird sich fragen lassen müssen, wie sie ihrem Grundsatz (B V G 1.4: Erhöhung des ÖPV-Anteils am Gesamtverkehr, insbesondere im Stadt- und Umlandbereich) angesichts dieser Entwicklungen zu mehr Beachtung verhelfen möchte und ob ein „wegzuwägender“ Grundsatz, im Gegensatz zu einem verbindlichen Ziel, dem Problem überhaupt angemessen ist.

Dem Vorangehenden gegenüber lässt sich wiederum Grundsatz 1.2 „Erhöhung der Verkehrssicherheit, vor allem der Fußgänger und Radfahrer“ ohne Probleme, sogar auf Gemeinde- und Kreisebene, mithilfe der amtlichen Statistik überprüfen.

Im Ergebnis jedenfalls ist regional der Anteil der Fußgänger und Fahrradfahrer an allen Beteiligten von Straßenverkehrsunfällen mit Personenschaden in zehn Jahren um zwei Prozentpunkte gestiegen (vgl. Abb. 22). Das Anliegen einer erhöhten Verkehrssicherheit für die ungeschütztesten Verkehrsteilnehmer besteht mithin zu Recht. Man darf allerdings fragen, warum die Verkehrssicherheit mit dem menschlichen Schutzgut Leben und Gesundheit lediglich einen abwägbaren Grundsatz wert ist und keinen Zielcharakter hat.

Abb. 22: Bei Straßenverkehrsunfällen verunglückte Fahrradfahrer und Fußgänger in der Region München



SVU: Straßenverkehrsunfälle

Jahr	(1) Beteiligte Fahrradfahrer an Straßenverkehrsunfällen mit Personenschaden	(2) Beteiligte Fußgänger	(3) Beteiligte insgesamt*	(4)** Anteil Fußgänger und Fahrradfahrer an allen Beteiligten bei SVU mit Personenschaden in %
1993	3.043	1.339	24.615	17,8
1994	3.342	1.337	25.698	18,2
1995	3.014	1.312	23.691	18,3
1996	2.662	1.198	23.112	16,7
1997	3.077	1.269	24.222	17,9
1998	3.107	1.357	24.598	18,1
1999	3.260	1.494	25.438	18,7
2000	3.380	1.477	25.283	19,2
2001	3.456	1.527	26.391	18,9
2002	3.552	1.420	24.934	19,9
2003	3.561	1.345	24.236	20,2

Regionsumland = Summe der Landkreise

\* Beteiligte Fahrzeugführer (Kraftwagen und Fahrräder) und Fußgänger an SVU mit Personenschaden

\*\*  $(1) + (2) \times 100$

(3)

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen,  
Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 04/2005

#### 5.4.5.4 Die Region und ihre Strukturräume mit Zentralen Orten

Mit dem Landesentwicklungsprogramm 2003 ist der Regionalplanung die Möglichkeit eröffnet worden, neben den Kleinzentren auch Unterzentren und Siedlungsschwerpunkte ausweisen zu dürfen. Das Programm weist in gleichem Atemzug aber auch darauf hin, dass bereits ein sehr dichtes Netz von Zentralen Orten aller Stufen festgelegt sei und insbesondere für weitere Klein- und Unterzentren nur noch ein vergleichsweise geringer Bedarf bestünde.

Die Region München umfasst drei Strukturräume mit 186 Städten und Gemeinden (ohne die Stadt München). Von diesen haben 84 (45%) den Status eines Zentralen Ortes, 102 sind nicht-zentrale Orte. Dieses Verhältnis lag noch bis 2002 – als weitere sieben Gemeinden von der Regionalplanung zu Kleinzentren ernannt wurden – bei 77 zu 109.

Mit dem Landesentwicklungsprogramm 2003 wurde ferner der Stadt- und Umlandbereich aufgrund der inzwischen stattgefundenen Entwicklung von 46 (darunter 38 Zentrale Orte) auf 57 Gemeinden (darunter 42 Zentrale Orte) und die Äußere Verdichtungszone von 27 (darunter sieben Zentrale Orte) auf 28 Gemeinden (darunter durch jüngste Neufestlegungen nunmehr 13 Zentrale Orte) ausgeweitet.

Unter der voraussetzenden Übereinkunft, dass schwergewichtige Entwicklungen im Stadt- und Umlandbereich solchen in der Äußeren Verdichtungszone oder gar im ländlichen Raum genauso vorzuziehen sind wie schwergewichtige Entwicklungen in Zentralen Orten höherer Stufe vor solchen in niedriger Stufe oder gar in nichtzentralen Orten, tragen alle Anpassungen in Richtung auf eine Ausweitung der Strukturräume bzw. eine Erhöhung der Anzahl Zentraler Orte grundsätzlich dazu bei, statistische Überprüfungen der landesplanerisch angestrebten Entwicklung im Nachhinein als im Einklang mit ihr befindlich zu beschönigen.

Die statistischen Veröffentlichungen des Planungsverbands Äußerer Wirtschaftsraum München machen jedenfalls deutlich, dass die Bevölkerungsentwicklung seit den 1990er-Jahren prozentual mehr und mehr an den Rändern der Äußeren Verdichtungszone und im Ländlichen Raum bzw. in den nicht-zentralen Orten und den Kleinzentren stattgefunden hat.

Strukturäumlich wuchs der Stadt- und Umlandbereich seit 1987 zwar absolut noch am stärksten – bei den Einwohnern um rund 146.000 und bei den Beschäftigten um rund 80.000 –, relativ (Index) aber haben ihn Äußere Verdichtungszone und Ländlicher Raum soweit überflügelt, dass in beiden Fällen auch die „Gewichte“ des Stadt- und Umlandbereichs (Prozentwerte 1987 und 2003) zurückgegangen sind.

Eine Überprüfung der Bevölkerungsentwicklung nach Zentralörtlichkeit offenbart zwar das schon lang bekannte Phänomen, dass die Wachstumsraten der nicht-zentralen Orte und der Kleinzentren schon lange deutlich über denen der anderen liegen, sie bringt aber insofern eine Überraschung, als die nicht-zentralen Orte nun auch absolut im jährlichen Durchschnitt mit den Siedlungsschwerpunkten gleichgezogen haben und eine immer weiter um sich greifende Zersiedelung droht.

Eine hohe Zahl an Zentralen Orten führt spätestens dann zu bedenklichen Entwicklungen, wenn diese um die Gemeinden an sogenannten Entwicklungsachsen überregionaler Bedeutung (solche Achsen gibt es mit dem Landesentwicklungsprogramm 2006 nicht mehr) ergänzt werden, in denen laut Regionalplan – sogar zum Ziel erkoren (BII Z 2.2) – ebenfalls (neben den Zentralen Orten) eine über die (interpretatorisch höchst dehnbare) Eigenentwicklung hinausgehende überorganische Siedlungsentwicklung zu-



lässig sein soll. Von 186 Gemeinden bleiben dann nur noch 71 übrig, die sich als nicht-zentrale Orte auf eine organische Siedlungsentwicklung beschränken sollen. Das steht mit Sicherheit im Widerspruch zu dem mit der dezentralen Konzentration verfolgten Anliegen.

#### 5.4.6 Zusammenfassung und Empfehlungen

Erfolgskontrolle mittels Buchhaltung und Bilanzierung sowie Unternehmensbewertung sind gängige Praxis in der Privatwirtschaft. Dort aber, wo über die öffentlichen Haushalte entschieden wird, ist dies in geringerem Maße der Fall. Vollends vernachlässigt wird sie hingegen in der Raum- und Kommunalentwicklung, besonders beim Inventarisieren und Bilanzieren der natürlichen „Vermögensgegenstände“ öffentlicher Güter.

In den vorangegangenen Ausführungen wurde daher darum geworben, ein Informationssystem der Erfolgskontrolle auf kommunaler Ebene aufzubauen und darüber der Öffentlichkeit regelmäßig zu berichten. Natürlich kann ein solches System auch Maßnahmen und Aktivitäten offenlegen, die nur scheinbar zielführend sind. Der Nutzen dessen ist aber vielfältig, da es als Frühwarnsystem sowie als Entscheidungs- und Begründungshilfe dient und darüber hinaus zur Identitätsbildung beitragen kann. Eine verantwortungsbewusste und innovative Regionalplanung müsste sich also selbst eine Erfolgskontrolle verordnen, unabhängig davon, ob sie gesetzlich vorgeschrieben ist.

Im einzelnen wird folgendes vorgeschlagen:

Grundlage der Raumbewertung sollte ein *dreistufiges* (Region, Kreise, Städte und Gemeinden), auf geeigneten Merkmalen und Indikatoren aufbauendes *Monitoring* und Vergleiche mit Metropolen-, Landes-, Kreis- oder Gemeindedurchschnitten ziehendes *Benchmarking* sein.

Für Politik und Öffentlichkeit sollte – anders als für die planenden Verwaltungen (Ergänzungsindikatoren) – nur ein *überschaubares Set an Basisindikatoren* Verwendung finden.

Begonnen werden sollte mit Indikatoren, die allgemein als anerkannt gelten können und deren Datenbeschaffung keine größeren Probleme bereitet. Es muss darauf geachtet werden, dass Umweltindikatoren, der Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung gemäß, am Ende möglichst gleichgewichtig vertreten sind.

Die Raumentwicklung sollte *regelmäßig* und in mindestens Zwei-Jahres-Abständen *überprüft* werden. Die *Ergebnisse* sollten in zielgruppeneigneter Weise *veröffentlicht* und diskutiert werden.

Idealerweise werden das *Monitoring* und die verwendeten Indikatoren *von Anfang an in den Planungsprozess integriert*, weil Grundsätze und Ziele dann nicht nur einen anderen, überprüfbareren Duktus bekommen, sondern auch überflüssige Forderungen unterbleiben.

Peter Barteit, Hartmut Keller, Manfred Miosga, Raymond Saller  
und Hans-Dieter Schulz

## 6 Perspektiven für die Metropolregion München

### 6.1 Auftrag und Handlungserfordernisse

Der aktuelle Diskurs um eine wachstumsstimulierende Raumentwicklungspolitik zeigt, dass Metropolregionen eine Schlüsselfunktion für die nationale bzw. europäische Entwicklung zugewiesen wird. Von ihrer Funktionsfähigkeit hängen die Positionierung im System der Wirtschaftsstandorte Europas und auch die Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften insgesamt ab. Durch ihre Motorenrolle haben sie eine hervorgehobene Bedeutung.

Somit rückt die Aufgabe in den Vordergrund, die Motoren der Entwicklung am Laufen zu halten. „Je mehr die Nationalstaaten ihre Rolle verlieren, desto eher werden die Städte zu einer Antriebskraft im Aufbau der neuen europäischen Gesellschaft“ (Castells 1999, S. 4). Städte sind hierbei im Kontext mit ihrem funktionsräumlichen Einzugsgebiet zu betrachten, denn „die Weltgesellschaft und Weltwirtschaft besteht nicht mehr primär aus einem Mosaik von Nationalstaaten und Nationalökonomien, sondern aus einem multiplen Netzwerk, dessen Knoten die Global Cities und Metropolregionen sind“ (Blotevogel 2001, S. 160).

Es ist also nicht nur entscheidend, dass die nationale Politik erkennt, dass die Bedeutung der Metropolregionen als Kristallisationskerne der nationalen und internationalen Wirtschaft wächst und sie deshalb dabei unterstützt werden müssen, im Wettbewerb zu bestehen. Vielmehr sind auch die Metropolregionen selbst aufgerufen, ihre innere Organisation und Handlungsfähigkeit zu verbessern, um diese Schlüsselrolle aktiv spielen zu können. Die Fähigkeit der Regionen, sich dieser Herausforderungen bewusst zu werden und diese auch innerhalb der möglichen Spielräume für eine Politik der regionalen Selbststeuerung zu nutzen, wird zu einem Wettbewerbsfaktor. Die Selbstfindung und das Sichtbarwerden als Metropolregion, die Vereinbarung von Definitionen und Abgrenzungen, der Aufbau interregionaler Vernetzungen, die Entwicklung regionaler Leitbilder und die Förderung intraregionaler Kooperation werden daher als essenzielle Schritte zur Konstituierung von Metropolregionen als handlungsfähige Einheiten betrachtet (vgl. Adam, Göddecke-Stellmann 2002). Diese Schritte sind eine Richtschnur für die Diskussion und den Prozess der Bildung einer Metropolregion München!

Aus den Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln werden für die Metropolregion München verschiedene Handlungserfordernisse deutlich, um eine Metropolregion als Handlungsebene zu konstituieren und notwendige Maßnahmen und Projekte umzusetzen:

- Es bedarf einer intensiven Diskussion über den Handlungsraum der Metropolregion München, der sicherlich über die Grenzen der Planungsregion München hinausgeht, die Standorträume wichtiger Metropolfunktionen in Südbayern einbezieht und die großräumigen Verflechtungsbeziehungen abbildet.
- Es bedarf zudem einer Intensivierung der regionalen Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und der Schaffung einer Koordinationsinstanz für die Metropolregion. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die inhaltlichen Aufgabenstellungen zwischen metropolitanem Kernraum, dem Netz metropolitaner Funktionsräume und dem suburbanen Zwischenraum unterscheiden und flexible Antworten erfordern.

- Die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit in der Metropolregion ist notwendig, um regionale Themen und Aufgabenstellungen in das Bewusstsein der Akteure und der interessierten Bürgerinnen und Bürger zu bringen. Nicht zuletzt dadurch wird die Metropolregion über die Medien wahrnehmbar und regionale Institutionen werden als sinnvolle Ebene der politischen Steuerung erkannt, akzeptiert und gestärkt. Die Metropolregion muss als Ganzes „sichtbar“ gemacht werden.
- Die Notwendigkeit einer gesteigerten Öffentlichkeitsarbeit betrifft dabei auch bestehende Verbände wie den Regionalen Planungsverband, um die Ziele der Regionalplanung besser bekannt zu machen und ihr Image zu verbessern, da eine wirksame Regionalplanung den Rahmen für eine metropolregionale Entwicklung definiert.
- Die Diskussion über ein Leitbild für die Entwicklung der Metropolregion, das eine gemeinsam vereinbarte Richtschnur für das Handeln der Akteure darstellt und bereits konkrete Programme und Strategien sowie einzelne Maßnahmen und Projekte zur Verwirklichung der Zielvorstellungen beinhaltet, muss geführt werden. Wichtige Themen eines solchen Leitbildes sind die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit (z. B. über ein Clustermanagement), die Gewährleistung der über- und innerregionalen Erreichbarkeit und einer modernen Verkehrsinfrastruktur sowie die Steuerung der Siedlungsentwicklung zum Schutz von Freiräumen und zur Vermeidung ineffizienter Siedlungsstrukturen.
- Nicht zuletzt gilt es, über den Aufbau eines regionalen Monitoring-Systems eine verlässliche Datenbasis zu generieren, die es erlaubt, die Entwicklungstendenzen der Metropolregion aufzuzeigen und somit die Grundlage für Benchmarking und das Aufspüren künftiger Handlungsansätze bildet.

## 6.2 Aufbau metropolregionaler Kooperationsstrukturen

### 6.2.1 Auf vorhandenen Kooperationsformen aufbauen

Im Folgenden geht es um die Frage, in welchen Strukturen einer „metropolregionalen Governance“ diese Handlungserfordernisse sinnvoll bearbeitet werden können. Im Kapitel 2 wurde ausführlich dargelegt, welche interkommunalen Kooperationsformen in der Region München bereits existieren und welche Potenziale diese aus der Sicht einer Metropolitan Governance haben.

In der aktuellen wissenschaftlichen und politischen Diskussion kursieren derzeit unterschiedliche Ansätze:

1. Die Einrichtung einer regionalen Koordinationsstelle, die insbesondere regionale Projekte koordiniert und versucht, die bestehenden Institutionen zu vernetzen, die als „Dach“ über den bestehenden Institutionen steht, um das aktuelle Koordinationsdefizit zwischen den unterschiedlichen überlokalen Kooperationsformen und -foren zu beheben.
2. Die Einrichtung einer regionalen „ Holdingstruktur“,<sup>7</sup> die einer umfassenden neuen regionalpolitischen Institution gleichkommt, sei es als Mehrzweckverband mit einem direkt gewählten Regionalparlament oder als neue Gebietskörperschaft.

---

<sup>7</sup> „Es spricht einiges dafür, dass eine wirksame ‚Holdingstruktur‘ für Planung, Regionalmarketing, Tourismus, Wirtschaftsförderung, Flächenmanagement für Wohnen, Gewerbe und große Infrastrukturvorhaben (Flughafen, Messe, Verkehrswege, Güterverkehrszentren, regionale Sport- und Freizeitanlagen usw.) künftig immer mehr eine Voraussetzung dafür sein wird, dass eine Region im europäischen und weltweiten Wettbewerb ihre Chancen erkennen und ihre Potenziale optimal nutzen kann“ (Reiß-Schmidt 2003, S. 74).

3. Das Ausrufen eines „Bündnis für die Region München“, das als kommunal getragene freiwillige Kooperation einerseits Projekte von regionaler Bedeutung umsetzt und andererseits aber auch in der Lage sein muss, einen innerregionalen Lasten- und Vorteilsausgleich zu organisieren und – bei aller Freiwilligkeit – auch „harte“ Regelungen für Konfliktfälle durch bindende Mehrheitsentscheidungen vorzusehen (vgl. Reiß-Schmidt 2003, S. 78).

Während im ersten Beispiel eine freiwillige Kooperationsvereinbarung auf der Basis gewisser Selbstverpflichtungen der beteiligten Institutionen ausreicht, wäre für eine Holding- oder Mehrzweckverbandslösung eine gesetzliche Regelung erforderlich. Die zugegeben noch etwas unausgereifte Idee des Bündnisses könnte möglicherweise auf der Basis freiwilliger vertraglicher Regelungen der Kommunen untereinander funktionieren. Soll dieses Bündnis jedoch über eigene Einnahmequellen verfügen, so ist eine gesetzliche Regelung unausweichlich.

In weiten Teilen der regionalwissenschaftlichen Literatur und Fachdiskussionen wird neuen regionalpolitischen Institutionen wie Mehrzweckverbänden oder anderen Kooperationsformen auf eigener landesgesetzlicher Basis eine hohe Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit zugesprochen. Solche Verbandslösungen haben jedoch einen langen zeitlichen Vorlauf und benötigen eine breite politische Unterstützung. Im Augenblick wird für eine solche Verbandslösung keine realistische politische Erfolgchance gesehen.

Aufgrund des in der Metropolregion München aktuellen Handlungsbedarfs für eine Verbesserung der regionalen Koordination sollten erste Schritte einer Kooperation jedoch rasch geschehen (vgl. Kapitel 2). An dieser Stelle werden daher Vorschläge entwickelt, die unterhalb der Schwelle neuer gesetzlicher Regelungen möglich sind und einen pragmatischen Einstieg in den offenen Prozess der Bildung einer Metropolregion darstellen. Dabei ist davon auszugehen, dass die Konstituierung einer Metropolregion ein schrittweiser Prozess ist, dessen Ergebnis und Erfolg maßgeblich davon abhängt, ob der Nutzen der Kooperation (Mehrwert) für die beteiligten Akteure erkennbar wird und das Handeln an konkreten, heute erlebbaren Problemen ansetzt und dazu dient, Chancen für die individuellen Akteure und die Region als Ganzes zu nutzen und Potenziale zu mobilisieren.

Folglich liegt der Schwerpunkt der organisatorischen Überlegungen und Vorschläge darauf, aus vorhandenen Institutionen, mit einem geringen Ressourceneinsatz, einen neuen Ansatz für den Aufbau einer Metropolitan Governance zu entwickeln. Es geht insbesondere darum, das Potenzial und die Fähigkeiten bestehender Institutionen und die Erfahrungen bisheriger Kooperationsformen zu nutzen und auf der Ebene der Metropolregion sinnvoll zu verknüpfen. Dabei spielen folgende Institutionen und Initiativen eine Schlüsselrolle:

- der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München – als kommunaler Zweckverband Ausdruck interkommunaler Selbstorganisation
- der Regionale Planungsverband und die Regionalplanung als Instrumente der staatlichen Planung mit kommunaler Beteiligung
- der Verein GMA „Greater Munich Area e. V.“ als bisher einzige Organisation, die in ihrem räumlichen Umgriff annähernd das Netz der metropolitanen Funktionsstandorte umfasst und die sich besonders mit Fragen des Standortmarketings beschäftigt

- die Inzell-Initiative als „Blaupause“ für eine auf Umsetzung orientierte, auf das Thema Verkehr bezogene freiwillige Form der Zusammenarbeit aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft

Darüber hinaus ist die Einbeziehung einer Vielzahl weiterer regional bedeutsamer Akteure aus Wirtschaft, Verbänden und Politik zu berücksichtigen, wie z. B. die Kammern als Vertretungsorgane der Wirtschaft oder Abgeordnete aus der Region als wichtige Multiplikatoren.

### **6.2.2 Eine starke Regionalplanung als Partner**

Ein wichtiger Aspekt ist auch das Zusammenspiel zwischen staatlicher Raumordnung und den Erfordernissen der interkommunalen Selbstorganisation. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat mit der neuen raumplanerischen Kategorie der „Metropolregionen“ und der folgenden Ausweisung von solchen Räumen ein neues Handlungsfeld der Raumplanung eröffnet und ihnen hinsichtlich der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Nationalstaates insgesamt im europäischen und globalen Wettbewerb eine entscheidende Rolle zugemessen. Dabei steht die Aufgabe der Verbesserung der intraregionalen Koordination und Kooperation sowie der interregionalen Kooperation (u. a. mit Nachbarregionen) an prominenter Stelle.

Grundsätzlich können und sollen freiwillige Kooperationsverbände mit ihren metropolregionalen Handlungsleitbildern und gemeinschaftlichen Projekten die staatliche Planung nicht ersetzen, sondern sie ergänzen. Bisher definierte sich die Metropolregion München als die Raumordnungsregion München (Planungsregion 14), jedoch ohne nennenswerte Initiativen oder Handlungskapazitäten erkennen zu lassen. Um jedoch so etwas wie der organisatorische Kristallisationskern einer metropolregionalen Governance sein zu können, ist die Regionalplanung in Bayern personell und finanziell zu schwach ausgestattet. Zudem ist sie weiteren Sparbestrebungen unterworfen und steht unter dem Druck anhaltender Bestrebungen der Deregulierung und des Bürokratieabbaus, was jeglicher Ausweitung der Kompetenzen der Regionalen Planungsverbände derzeit diametral entgegensteht. Aufgrund der Neufassung des Landesplanungsgesetzes muss sie sich sogar auf wesentliche Themenfelder konzentrieren. Dies führt eher zur Reduktion ihrer Einflussmöglichkeiten.

Folglich fällt es der Regionalplanung schwer, ein leistungsstarker Bündnispartner bei der Schaffung metropolregionaler Kooperationsinstitutionen zu sein. Hinsichtlich des regionalen Managements ist zudem die politische Grundsatzentscheidung gefallen, dies bei den Landkreisen anzusiedeln. Diese Aufgabe ist also bewusst nicht der regionalen Ebene zugeordnet, wohl nicht zuletzt, um finanzielle Begehrlichkeiten gegenüber dem Freistaat abzuwenden.

Dennoch ist für eine nachhaltige Entwicklung der Metropolregion eine wirkungsvolle Regionalplanung im Sinne gesetzlich begründeter Rahmensetzungen unverzichtbar. Die Entwicklung einer Metropolregion benötigt nicht nur „weiche“ Leitbilder und Handlungsprogramme, sondern auch klare raumstrukturelle Rahmensetzungen, die den Entwicklungskorridor skizzieren. Es ist zudem ordnungspolitisch sinnvoll, dass diese raumordnerischen Leitplanken stärker von den zuständigen staatlichen Institutionen gesetzt werden und nicht allein einem Kräftespiel freiwilliger Kooperationsverhandlungen der regionalen und lokalen Akteure mit ihren individuellen Interessen überlassen werden. Eine Arbeitsteilung zwischen hoheitsstaatlicher Planung und regionaler Entwicklungspolitik macht auch deshalb Sinn, weil die strukturelle Rahmensetzung besser nachvollziehbar ist und die Regionalplanung nicht gleichzeitig Organisator konsensorientierter Selbstorganisationsverfahren und Träger von Entwicklungsprojekten ist.

Insbesondere in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Freiraum- und Ressourcenschutz sowie Verkehr, aber auch in anderen Fachkapiteln haben die Ziele und Grundsätze der Regionalplanung durchaus den Charakter einer schlüssigen Rahmenvorgabe für die künftige Entwicklung, wenngleich die Pläne oft schwer zu interpretieren und schwierig zu vermitteln sind. Aus der Sicht der Arbeitsgruppe ist daher die Stärkung der Regionalplanung im Sinne der Definition inhaltlicher und raumstruktureller gesetzlicher Leitplanken für eine künftige Entwicklung vorteilhaft. In wichtigen Schlüsselbereichen sollte daher die Durchsetzungskraft gegenüber den Kommunen durch klare und messbare Vorgaben und den konsequenten Einsatz der vorhandenen Planungsinstrumente geschärft werden.

Die „Vermarktung“ der Ziele und Instrumente in der regionalen Öffentlichkeit muss deutlich verbessert werden, um die Einsicht zu fördern, dass diese Ziele im regionalen Gesamtinteresse sinnvoll und anstrebenswert sind. Die Verwendung der neuen Kommunikationstechnologien ist dabei ein wesentlicher Baustein, der durch ein „strategisches Kommunikations- und Beteiligungskonzept“ ergänzt werden und andere Medien einbeziehen muss. Dabei geht es um Informationen zur laufenden Raumbesichtigung, Pressearbeit, öffentliche Diskussionsforen, offensive Beteiligungsverfahren – gemeinsam mit der höheren Landesplanungsbehörde – und gut lesbare Broschüren, die teil- und gesamtregionale Aspekte des Regionalplanes als räumliches Entwicklungskonzept transparent und attraktiv aufbereiten.

Grundsätzliches Ziel muss es sein, durch einen systematischen Medieneinsatz und eine offensive PR-Arbeit die planerischen Inhalte „in die Köpfe und in die Herzen“ der regionalen Akteure zu bringen und die „Weltsichten“ sowie die Problemwahrnehmungsmuster anzugleichen und die Fähigkeiten zur Problemlösung zu stärken. Dies sollte alsbald durch eine intensive Zusammenarbeit der Planungsverbände im räumlichen Umgriff des funktionalen Verflechtungsraumes der Metropolregion München im Rahmen eines Pilotprojektes aufgegriffen werden.

Dabei könnten die Regionalpläne auch zu einem „raumstrukturellen Masterplan“ auf der Ebene der Metropolregion zusammengeführt werden, der Aussagen zu Siedlungs- und Freiraumstrukturen, Wirtschaftsentwicklung und Verkehr, Freizeit und Erholung, Natur- und Ressourcenschutz enthält, sich an einer leicht verständlichen Präsentation und gefälligen Darstellung orientiert und offensiv in die Öffentlichkeit getragen wird. Darüber hinaus sollte ein effektives System der Raumbesichtigung zur Erfolgskontrolle aufgebaut werden. Dazu ist es allerdings erforderlich, dass Ziele operationalisierbar festgelegt werden.

### **6.2.3 Strukturelle Anforderungen an Koordination und Management in der Metropolregion**

Da die regionalen Planungsverbände in Bayern auf absehbare Zeit personell und finanziell nicht in der Lage sein werden, den Kristallisationskern für eine regionale Raumentwicklungspolitik zu bilden (wozu derzeit kein politischer Wille erkennbar ist), müssen alternative Konzepte für ein „regionalpolitisches Subjekt“ entworfen werden. Welche Anforderungen sollte eine metropolregionale Kooperationsinstitution (regionale Kooperations- und Managementagentur) unter diesen Bedingungen erfüllen, welche Aufgaben erledigen?

1. Ein wesentliches Ziel eines neuen freiwilligen Zusammenschlusses auf der Ebene der Metropolregion muss in der Koordinierung der bisherigen Aktivitäten und im Anstoßen neuer Projekte liegen. Folglich müssen die Notwendigkeit und der Nutzen einer Koordinierung, die über die bisherigen Aktivitäten der regionalen Planungs-

verbände räumlich und inhaltlich hinausgehen, von den regionalen Akteuren erkannt, die Bereitschaft zur Mitarbeit und zur Unterstützung formuliert und ein klarer Aufgabenkatalog erstellt werden. Ausgangsbasis für die Einrichtung einer solchen Form der Zusammenarbeit ist folglich eine Verständigung der regionalen Akteure aus Städten, Gemeinden und Landkreisen, Wirtschaft und Verbänden, bestehenden Initiativen und Institutionen sowie weiterer politischer Mandatsträger. Die Aufgaben müssen dabei praxisnah definiert, die Zusammenarbeit mit Erfolg versprechenden Projekten begonnen und als offener Prozess für eine spätere Vertiefung der Kooperation gestaltet werden.

2. Grundsätzlich ist eine intensive Anbindung an die Städte, Gemeinden und Landkreise vorzuziehen, da diese die wichtigsten Partner und Adressaten für Koordination und Kooperation sind. Folglich empfiehlt sich auch im weiteren Vertiefungsprozess eine starke kommunale Verfassung der institutionellen Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Dies garantiert zudem einen organisatorischen Kern, um andere Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft für den Prozess zu mobilisieren.
3. Idealerweise erfolgt die Zusammenarbeit über konkrete Projekte und beginnt auch damit. Eine Koordinationsinstitution ist dann für deren betreuende Begleitung zuständig. Sinnvoll ist es, im weiteren Verlauf leistungsfähige regionale Managementstrukturen aufzubauen. Dazu bedarf es einer klaren Beschreibung des Handlungsauftrags. Diese erfolgt auf der Basis einer Vereinbarung der regional relevanten Akteure über die Handlungsfelder und die Handlungsziele in Form eines regionalentwicklungspolitischen Leitbildes, einer Strategie zu dessen Umsetzung sowie einer Liste mit Projekten größerer Hebelwirkung zur Zielerreichung (Maßnahmen- und Aktionsplan). Dabei kann an die Stärken-und-Schwächen-Analyse und andere Bausteine des Projektes „Region München 2030“ angeknüpft werden. Der weitere Aufbau von Organisationsstrukturen muss dann dem Grundsatz folgen: „structure follows strategy“ – die institutionelle Form der Zusammenarbeit leitet sich aus den Zielen und Strategien ab, und nicht umgekehrt.
4. Eine wesentliche Aufgabe liegt in der Projektarbeit zur Umsetzung der Ziele und Strategien. Die metropolregionale Kooperationsinstitution wird dabei selbst Projekte umsetzen (Projektmanagement), aber auch Projekte anregen und koordinieren (Projektkoordination), die von anderen Institutionen und Akteuren aufgegriffen werden. Dazu zählen auch das Vorbereiten von Förderanträgen und die Hilfe bei der Organisation der Projektarbeit.
5. Die unterschiedlichen Handlungsfelder und die Größe der Metropolregion erfordern flexible, problem- und themenbezogene Handlungs(teil)räume, z. B. beim Standortmarketing, Clustermanagement, Wohnungsmarkt, bei der Stadt-Umland-Bahn, teilregionalen Verkehrsprojekten, dem Flächenmanagement, der Sicherung der Gatewayfunktion des Flughafens oder der Aufwertung der Freiräume durch ein Regionalparkprojekt zur Sicherung der weichen Standortfaktoren.
6. Zu klären ist die Frage der Legitimation der Koordinationsinstanz. Erforderlich wäre eine zustimmende Übereinkunft und Selbstverpflichtung der regional bedeutsamen Akteure durch die Unterzeichnung eines Kooperationsvertrags, der neben den Entscheidungsstrukturen und -prozessen gleichzeitig auch die Finanzierung klärt.
7. Proaktives Regionalmanagement in Abstimmung mit den Kreisen und offensives Anregen von Kooperationen und Projekten ist als eine Kernaufgabe zu sehen (Initiativfunktion).

8. Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit ist Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg der Kooperation in der Metropolregion.

Den Startpunkt für den Aufbau einer metropolregionalen Governance bildet folglich ein dialogbasierter Prozess der Strategieentwicklung für die Metropolregion. Die Basis dafür könnte eine Konzeptstudie legen, die dann in entsprechenden Foren mit regional bedeutsamen Akteuren diskutiert wird.

### **6.3 Erste Schritte: Die Metropolregion München sichtbar machen**

#### **6.3.1 Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München und Greater Munich Area als Säulen der Kooperation**

Die Einrichtung einer neuen Institution zur Förderung der Kooperation und zur Koordination der regionalen Akteure hat dann eine höhere Wahrscheinlichkeit auf Erfolg, wenn sie an bestehende Strukturen anknüpft. Dabei ist der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum aus mehreren Gründen ein guter „Ankerplatz“ für eine regionale Kooperations- und Koordinierungsinstitution.

- Er hat heute schon enge Verbindungen zu den meisten interkommunalen Vereinigungen, z. B. zum Erholungsflächenverein.
- Über seine Gutachtertätigkeit hat sich dort Kompetenz für teilregionale Fragestellungen entwickelt.
- Über die Geschäftsführungsgemeinschaft ist eine enge Anbindung an die Regionalplanung gewährleistet.
- Mit seinen Informationsblättern und Datensammlungen verfügt er über entscheidende Grundlagen für eine Raumbeobachtung.
- Als Dienstleister für Kommunen bei der Struktur- und Bauleitplanung hat er das Vertrauen der Kommunen und vertiefte Einsicht in kommunale Problemstellungen.
- Als Akteur war er am Modellprojekt „Region München 2030“ beteiligt und ist in die Stärken-und-Schwächen-Analyse und Leitbilddiskussion einbezogen gewesen, die eine wichtige Grundlage für den Aufbau eines metropolitanen Regionalmanagements darstellen.
- Als Zweckverband der Kommunen ist er ein freiwilliger kommunaler Zusammenschluss und verfügt über eine gewisse Grundfinanzierung.
- Von seinem Gebietsumgriff her geht er bereits über die Grenzen der Region 14 hinaus.

Für den Aufbau von Kooperationsstrukturen in der Metropolregion München ist freilich die Erweiterung einerseits des räumlichen Umgriffs erforderlich und andererseits die Einbeziehung von Akteuren aus Wirtschaft und Verbänden Voraussetzung. Beide Kriterien werden vom Verein Greater Munich Area (GMA) erfüllt. Daher sollte GMA der zweite wichtige Partner beim Aufbau metropolregionaler Koordinierungs- und Kooperationsinitiativen sein. Durch die Beteiligung von GMA ist die räumliche Reichweite der metropolregionalen Zusammenarbeit aufgezeigt, wobei auch die Gebietskörperschaften, die Mitglieder bei GMA sind, nicht immer deckungsgleich mit der Metropolregion im Sinne einer funktionalräumlichen Abgrenzung sind. Neben der engeren Region München (Region 14, bzw. Umgriff des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum) als metropolitaner Kern sind die wichtigen metropolfunktionalen Standorträume um Augsburg, Ingolstadt, Landshut und Rosenheim ebenso mit einbezogen wie Teile der metropolregionalen Zwischenräume durch die Mitgliedschaft der Regionalen Pla-



nungsverbände der Regionen sowie durch diverse kommunale Einzelmitglieder. Die Metropolregion wird von dem Gebiet, das durch die Mitglieder des GMA beschrieben wird, recht gut getroffen, obwohl auch hier der südliche Verflechtungsbereich nicht ausreichend erfasst wird. Eine Offenheit für die Mitarbeit weiterer Landkreise und Gemeinden sollte folglich immer bestehen.

Der Verein GMA verfügt über Erfahrung in der Projektarbeit und auch in der Strategiediskussion auf dieser großmaßstäblichen Ebene, insbesondere zum Themenfeld Regionalmarketing. Einige Arbeitskreise haben zudem regionale Fragestellungen aufgegriffen, wenngleich mit sehr unterschiedlichem Erfolg. Für die Etablierung der Metropolregion München ist vielmehr von Bedeutung, dass GMA als Veranstaltungsforum auch für Adressaten außerhalb der Region München bekannt und akzeptiert ist.

Darüber hinaus wird es von besonderer Bedeutung sein, die Verbände und Organisationen der Wirtschaft sowie einzelne Unternehmen mit Ausstrahlungskraft als Partner in einem frühen Stadium der Metropolregionbildung zu gewinnen und offensiv mit einzubeziehen. Die Erfahrungen aus anderen Metropolregionen wie z. B. Rhein-Neckar zeigen, dass die Wirtschaft eine wichtige Rolle als Promotor für die Metropolregion einnehmen kann.

### **6.3.2 Öffentlichkeitsarbeit und Themenforen als Initialzündung auf dem Weg zur Metropolregion München**

Zu den wichtigsten Aufgaben einer gemeinsamen Initiative für die Initiierung einer Metropolregion München gehört es, dem Diskurs über die Metropolregion intensiven Schub zu geben. Die Zusammenarbeit von Greater Munich Area und Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum scheint somit ein pragmatischer und einigermaßen leicht zu vollziehender Schritt, um einen organisatorischen Kern zu bilden, der andere Akteure anspricht, um den Gedanken der Metropolregion in München zu etablieren. Die beiden Institutionen stellen dabei ein vorläufiges organisatorisches Bündnis dar, um die Metropolregion „sichtbar“ zu machen und Initiativen zu entfalten.

Da eine der wesentlichen Aufgaben zur Etablierung der Metropolregion München darin liegen muss, über eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und Medienkampagne sowie über themenbezogene Veranstaltungen die Metropolregion auf die Agenda zu setzen, kann an diesen Erfahrungen angeknüpft werden. Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum als organisatorisch starker Verband kann die nötige operative Hilfestellung geben und ebenfalls seine Projekterfahrung und Kenntnis der Region einspeisen.

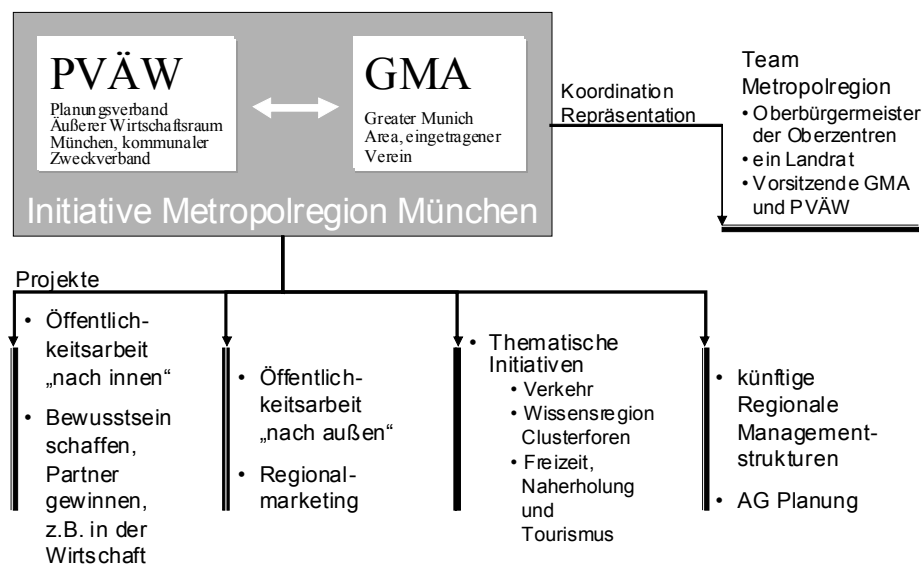
Ein wesentliches Themenfeld für die Metropolregion ist die Öffentlichkeitsarbeit nach innen und nach außen. Dabei ist entscheidend, dass die politischen Spitzen der Metropolregion eine solche Initiative einerseits als Ort der Begegnung und der Zusammenarbeit akzeptieren und andererseits damit eine Plattform schaffen, die Metropolregion nach außen zu repräsentieren und ihr „ein Gesicht“ zu geben. Neben einer schlagkräftigen Organisation sollte die Initiative in ihren Gremien so strukturiert sein, dass diese politisches Gewicht nach innen und außen entfalten. In einer Art „Kernteam“ würden daher die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte (München, Augsburg, Ingolstadt, Rosenheim, Landshut), ein Landrat als Vertreter der „Zwischenraumkommunen“ sowie die Vorsitzenden der beiden tragenden Verbände vertreten sein. Dieses überschaubare Gremium kann sich – bei periodischem Wechsel des Sprechers – zum Sprachrohr der Metropolregion entwickeln.

Dabei ist darauf zu achten, dass das von der Bundesraumordnung formulierte Konzept der „Verantwortungsgemeinschaft“ in der Beteiligung am Kernteam Berücksichti-

gung findet. Mit diesem Konzept wird die Anbindung peripherer Regionen an die metropolitanen Wachstumsräume thematisiert. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass bewusst ein Vertreter eines ländlich peripheren Landkreises in größerer Distanz zum metropolitanen Kern mit einbezogen wird. Grundsätzlich sollte die Regionalisierung in der Startphase von einer gewissen Flexibilität gekennzeichnet sein.

Innerhalb dieses organisatorischen Bündnisses könnten die jeweiligen Kompetenzen zur Geltung kommen und weiter entwickelt werden. So kann GMA weiterhin schwerpunktmäßig Regionalmarketing für die Metropolregion betreiben und unter dem Dach der Initiative und unter dem „Label“ Metropolregion München sogar wieder stärker an Gewicht und Außenwirkung gewinnen. Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum kann seine Beratungskompetenz für seine Mitglieder auf die Ebene der Metropolregion ausdehnen. Der bisherige Gebietsumgriff des Verbandes umfasst zudem in etwa den metropolitanen Kern als engeren metropolregionalen Verflechtungsraum, für den spezifische Handlungserfordernisse bestehen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Regionalen Planungsverband ist ohnehin gewährleistet. Ein Vorschlag für die kurzfristige Lösung der Koordinationsaufgaben ist in Abbildung 23 zusammengefasst.

Abb. 23: Kurzfristige Lösung der Koordinationsaufgaben in der Metropolregion München



Für die Etablierung der Metropolregion ist die skizzierte „Initiative Metropolregion München“ nur der Anfang eines längeren Prozesses. Die Metropolregion wird nur dann Erfolg haben, wenn sie sich von Beginn an als interessante Handlungsebene profiliert. Daher sollten neben dem Binnen- und Außenmarketing auch inhaltliche Initiativen gestartet werden. Dafür bieten sich die Themen Verkehr, Wissen und Innovation bzw. Clustermanagement, Erholung und Tourismus und ein nach außen gerichtetes Regionalmarketing an.

Im Themenfeld Verkehr könnte der Ansatz der Inzell-Initiative auf die Ebene der Metropolregion ausgedehnt werden und spezifische Herausforderungen überregionaler und internationaler Verkehrsverbindungen angesprochen werden. Für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in der Wissensökonomie ist eine Kooperation und Koordination der Wissen produzierenden, Wissen vermittelnden und Wissen verwendenden Institutionen auf der Ebene der Metropolregion ein weites, aber auch wichtiges Feld für konkrete Projekte. Nicht zuletzt bieten die in diesem Band skizzierten Impulse für ein Cluster-

management genug Anknüpfungspunkte, um mit konkreten Projekten zu zeigen, dass die Metropolregion eine sinnvolle und Erfolg versprechende Handlungsebene ist.

#### **6.4 Die Langzeitperspektive: Strategieentwicklung und der Aufbau einer metropolregionalen Managementagentur**

Mit einer solchen wie der oben beschriebenen „Initiative Metropolregion München“ kann ein rascher Einstieg in die Thematisierung der Metropolregion gelingen. Mittel- und langfristig sollte diese Initiative jedoch, wie in anderen Regionen bereits vollzogen, wie beispielsweise in Nürnberg, zu einer organisatorisch gefestigten metropolregionalen Kooperations- und Managementagentur ausgebaut werden. Eine stabile Institutionalisierung und eine vertiefte Kooperation entsprechen zudem den Anregungen, die seitens der Bundesraumordnung in verschiedenen Veröffentlichungen gegeben werden, um zu Impulsen für wirtschaftliches Wachstum beizutragen. Nach einem Prozess der Startphase, der Bewusstseinsbildung und erster konkreter Projekte ist es daher erforderlich, die Metropolregion hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur, Zielrichtung und Legitimation auf gefestigte Beine zu stellen.

Allerdings darf eine neu zu schaffende metropolregionale Koordinations- und Managementagentur nicht zu einer zusätzlichen Verwaltungsebene führen. Es muss vielmehr die Chance zu einer effektiven und partnerschaftlichen Bündelung der vorhandenen Aktivitäten und Institutionen unter dem Dach der Metropolregion genutzt werden.

Somit stellt sich die Frage, welche Rolle die beiden Organisationen spielen sollen, die als Träger erster Impulse für die Etablierung einer Metropolregion vorgeschlagen wurden, und wie sich andere Kooperationsformen einbinden lassen. Es bietet sich an, dass der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum eine tragende Rolle für eine künftige metropolregionale Handlungsstruktur spielt. Er deckt den metropolitanen Kernraum ab, verfügt er über eine fachliche Querschnittskompetenz und eine leistungsfähige Verwaltung und sorgt als Zweckverband für eine starke kommunale Anbindung. Dabei wäre auch zu überlegen, ob er sich angesichts der metropolregionalen Aufgaben neu formieren sollte. Denkbar wäre eine Öffnung für weitere Mitglieder und die Ergänzung der bisherigen Schwerpunkttätigkeit, die auf der Bauleitplanung liegt, hin zu Aufgabeninhalten des Regionalmanagements, zur Initiierung von Kooperationen und zur Koordination von Aktivitäten und Projekten. Allerdings müsste der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum sein Selbstverständnis verändern und sich stärker zu einem aktiven Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen im Sinne einer Koordinations- und Kooperationsplattform für interkommunale Belange entwickeln und stärker in die überörtliche Projektarbeit einsteigen. Mit dem Ausbau der Informations- und Beratungskompetenz könnte durchaus die Attraktivität für die Gewinnung neuer Mitglieder steigen und die Akzeptanz der Entrichtung von Mitgliedsbeiträgen auch bei den Kommunen gestärkt werden.

Während sich der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum als organisatorischer Kern einer metropolregionalen Managementagentur weiterentwickeln würde, bieten die thematischen Schwerpunkte der Zusammenarbeit einen Ansatz, um bestehende Institutionen stärker einzubeziehen. Hier könnten die themenbezogenen Fach-Foren der Metropolregion Nürnberg Pate stehen, die jeweils über eine eigenständige organisatorische Struktur verfügen und von einem Geschäftsführer in enger Abstimmung mit einem politischen und einem fachlichen Sprecher geleitet werden. Dies sorgt für eine frühzeitige Abstimmung zwischen fachlichen und politischen Aspekten, hält die zentrale Organisation schlank und ermöglicht thematisch arbeitenden Verbänden und Institutionen, über die Fach-Foren in die Struktur hinein- und auf die Ebene der Metropolregion hinaufzu-

wachsen. Während bestehende Organisationen wie der Verein GMA sich anbieten, das Fachforum Regionalmarketing zu übernehmen und mit einigen Strukturen der Metropolregion zu fusionieren, ist die Inzell-Initiative dafür prädestiniert, im Themenbereich Verkehr den Kristallisationskern zu bilden und sich auf die Ebene der Metropolregion auszudehnen. Sektorale Verbände wie der Erholungsflächenverein, Dachauer-Moos-Verein, Isartalverein oder Naturparkorganisationen (Augsburg Westliche Wälder) würden sich im Fachforum Umwelt und Freiflächen bzw. Freizeit und Tourismus begegnen, gemeinsame Aktivitäten ausloten und die Kräfte bündeln.

Die Arbeit in Fachforen sorgt dafür, dass sich themenbezogenen Akteure aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Funktionsbereichen zu Fragestellungen der metropolregionalen Entwicklung zusammenfinden, ihre Erfahrungen austauschen und gemeinsame Aktivitäten voranbringen. Als ein die einzelnen Themenfelder übergreifendes Dach bedarf es eines strategischen Entwicklungsleitbilds für die Metropolregion. Dieses Leitbild fußt auf einer Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse für die Metropolregion, die auf vorhandenen Vorarbeiten aufbauen kann (z. B. Region München 2030, Teilraumgutachten). Auf dieser Basis werden spezifische Chancen und Handlungsbedarfe für die Metropolregion herausgearbeitet, die zu Handlungsschwerpunkten gemacht werden sollen. Der Prozess der Arbeit an Leitbild und Aktionsplan kann dann zur vertieften Verankerung der Metropolregion beitragen, wenn er in einem offenen Dialogverfahren mit den regionalen Akteuren geführt wird.

Die organisatorische Unterstützung des aus dem Leitbild resultierenden Prozesses der Strategie- und Konzeptentwicklung ist die Aufgabe des organisatorischen Kerns der Metropolregion München, die schließlich auch mit der Koordination der Umsetzung betraut ist und auch selbst Projekte in Eigenregie durchführt. Dazu ist eine hauptamtliche Struktur erforderlich, deren Personalausstattung der Aufgabenstellung angemessen sein muss.

Nicht zuletzt müssen Entscheidungen, die auf der Ebene der Metropolregion gefällt werden, sei es zu übergreifenden Strategien oder zu einzelnen Projekten, demokratisch legitimiert werden. Analog zur Metropolregion Nürnberg sollte für grundlegende Entscheidungen beispielsweise über Entwicklungsleitbild und Maßnahmenpläne eine Art „parlamentarische Versammlung“ (Rat) und für operative Fragen eine Art Lenkungsgremium eingerichtet werden. Die Mitglieder im Rat der Metropolregion könnten aus dem Kreis der kommunalen Mandatsträger der Mitgliedskommunen und Kreise delegiert werden (Räte, Bürgermeister, Landräte).

Die fachlichen Foren haben die Funktion der Ideenschmiede und der Bündelung von Kompetenz. Sie können in Eigenregie aktiv werden und Initiativen entfalten, die sie innerhalb ihrer Entscheidungskompetenz realisieren können. Für politische Positionsbestimmungen und für strategische Entscheidungen, z. B. über Förderprojekte oder die Finanzierung der metropolregionalen Kooperation, bleibt die Zuständigkeit bei der Versammlung.

Im Lenkungsgremium könnten beratend die Führungsgremien der fachlichen Foren zusammengeführt werden, die dem o. g. „Team Metropolregion“ aus Oberbürgermeistern und Landräten der Region beratend zur Seite stehen. Wichtig ist es, zu gewährleisten, dass im Lenkungskreis ein Zusammenspiel zwischen Politik, Verwaltung, Institutionen und Verbänden bzw. Vertretern der Zivilgesellschaft stattfinden kann. Das Lenkungsgremium koordiniert die Fachforen, initiiert Projekte, organisiert, begleitet die Umsetzung der Strategie und übernimmt die Aufgabe der Außendarstellung und der Lobbyarbeit.

Eine solche organisatorische und institutionelle Festigung der Koordination und Kooperation auf der Ebene der Metropolregion München ist vor allem jedoch das Ergebnis eines offenen Prozesses. Andere erfolgreiche Beispiele wie die Metropolregion Nürnberg können dabei von Nutzen sein. In der Metropolregion München wäre ein Start zum Aufbau einer metropolregionalen Governance in nächster Zukunft wünschenswert. Auf erste pragmatische und leicht vollziehbare Schritte zur Sensibilisierung der Akteure und Thematisierung der Metropolregion als Handlungsebene sollten jedoch weitere zur Etablierung der Metropolregion als Koordinations- und Managementebene folgen. Die vorstehenden Ausführungen wollen dazu nützliche Ideen und hilfreiche Impulse liefern.

Abb. 24: Empfehlungen zur Organisations- und Prozessstruktur im Überblick

Modellprojekt Planungsmarketing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kooperationsprojekt der Planungsverbände in der Metropolregion München</li> <li>- Offensive Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung in der Raumordnung zur besseren Verankerung der Regionalplanung und Erhöhung der Wirksamkeit</li> </ul>
Schlanke, aber wirksame Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Festlegung auf Kernbereiche der Regelung gemäß Landesplanungsgesetz, aber dort „harte“ Durchsetzung</li> </ul>
Gründung einer „Initiative Metropolregion München“	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufbau einer Koordinationsstruktur</li> <li>- Zusammenarbeit von Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum und Greater Munich Area und anderen mit dem Zwecke der Metropolitan Governance in der Metropolregion München</li> <li>- Präsidium als „Runde der OBs“ gibt der Region ein Gesicht</li> </ul>
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortwährende Aufgabe der „Initiative Metropolregion München“ mit dem Ziel, die Region ins Bewusstsein zu rücken und regionale Identität zu erzeugen</li> </ul>
Durchführung von thematischen Fachkonferenzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung eines Bewusstseins für die Notwendigkeit der Koordination auf der Ebene der Metropolregion</li> <li>- Mögliche Themen: Verkehr, Regionalmarketing, Wissensregion</li> </ul>
Verkehrsplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erweiterung der Verkehrsentwicklungsplanung mit dem Startpunkt Inzell-Initiative auf die Ebene der Metropolregion</li> </ul>
Bildung einer Arbeitsgruppe „metropolregionale Governancestruktur“	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausloten und Vorbereiten zukünftiger regionaler Managementstrukturen</li> </ul>

<p>Aufbau eines Clustermanagements</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wichtiges Element der Wirtschaftsförderung in der Metropolregion München</li> <li>- Koordination durch die Agentur Metropolregion München; Kooperation aus Wirtschaftsförderung, Unternehmen und Universitäten aus der Region</li> </ul>
<p>Projekt Region des Wissens</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordination Wissen erzeugender, vermittelnder und anwendender Institutionen</li> </ul>
<p>Perspektivisch: Gründung einer metropolregionalen Entwicklungsagentur mit Steuerungsstruktur und Legitimationsgremium</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gründung der Entwicklungsagentur und Aufbau einer regionalen Managementstruktur</li> <li>- Etablierung von Gremien zur Partizipation und Legitimation der Metropolregion                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lenkungsgruppe</li> <li>- Rat der Metropolregion</li> </ul> </li> </ul>
<p>Entwicklungsstrategie Metropolregion München</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Festlegen von Handlungsfeldern, Zielen und Strategien in einem Dialogverfahren</li> <li>- organisiert von der Agentur Metropolregion</li> </ul>
<p>Monitoringstruktur und Evaluierung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufbau einer Raubeobachtung auf der Ebene der Metropolregion; kommunale Körnung der Datenbanken</li> <li>- Verwendung für Benchmarks und als Erfolgskontrolle für Kreise, Planungsregionen und die Metropolregion</li> </ul>

## Literaturverzeichnis

- Adam, B.; Götdecke-Stellmann, J. (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, S. 513-525.
- Adam, B.; Götdecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, S. 417-430.
- Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.) (2003): Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh.
- Aigner, B.; Miosga, M. (1994): Stadtregionale Kooperationsstrategien. Neue Herausforderungen und Initiativen deutscher Großstadregionen. Münchener Geographische Hefte, Bd. 71. Kallmünz/Regensburg.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2000): Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung. Handreichung zur Operationalisierung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 212. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2001): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 216. Hannover.
- Audretsch, D. (1995): Innovation and Industry Evolution. Cambridge, Mass.
- Bayerische Staatsregierung (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2002): Nachhaltige Entwicklung Bayern. Umweltgerechter Wohlstand für Generationen. München.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, S. 11-66.
- Bergheim, S. (2005): Humankapital wichtigster Wachstumstreiber. Deutsche Bank Research, Nr. 324. Frankfurt am Main.
- Beschi, S.; Lissoni, F. (2003): Mobility and Social Networks, Localised Knowledge, Spillovers Revisited. Working Paper des Centro di Ricerca sui Processi di Innovazione e Internazionalizzazione, Nr. 142. Mailand.
- Birkmann, J. (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/3, S. 120-131.
- Blotevogel, H. H. (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Theoretische, empirische und politische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts. ILS-Schriften, Nr. 135. Dortmund.
- Blotevogel, H. H. (2001): Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands – ein neues strategisches Raumbild? In: Geographica Helvetica, H. 3, S. 157-168.
- Blotevogel, H. H. (2002): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 345-351.
- Blotevogel, H. H. (2004): Zentrale Orte und Metropolregionen – zu einigen aktuellen Entwicklungen der Raumordnungspolitik in Deutschland. In: Forum Raumplanung, H. 2, S. 32-43.
- Blotevogel, H. H. (2005a): Metropolregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 642-647.
- Blotevogel, H. H. (2005b): Vom Ballungsraum zur Metropolregion – Selbstfindung an Rhein und Ruhr. In: Meffert, H.; Steinbrück, P. (Hrsg.): Trendbuch NRW. Perspektiven einer Metropolregion. Gütersloh, S. 47-69.
- BMW Group; Landeshauptstadt München (2004): Dokumentation vom 5. Plenumworkshop der Inzell Initiative – Inzell V am 02.03.2004 in Germering.
- Bölke, M. (2005): Innovationspotenziale des ÖPNVs – Förderung des Wettbewerbs und eine Reform der Finanzierung. In: Internationales Verkehrswesen, H. 1/2, S. 33-36.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2000): Raumordnungsbericht 2000. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005a): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005b): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier.  
[http://www.bbr.bund.de/raumordnung/raumentwicklung/download/Diskussionspapier\\_2005-09-01.pdf](http://www.bbr.bund.de/raumordnung/raumentwicklung/download/Diskussionspapier_2005-09-01.pdf)
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMRBS) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMRBS) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- Castells, M. (1999): Space flow – der Raum der Ströme. In: Bollmann, S. (Hrsg.): Kursbuch Stadt. Stadt- leben und Stadtkultur an der Jahrtausendwende. Stuttgart, S. 39-81.
- Cercle Indicateurs (Hrsg.) (2005): Kernindikatoren für die Nachhaltige Entwicklung in Städten und Kantonen. Bern.
- Cools, M.; Gnest, H.; Fürst, D. (2002): Parametrische Steuerung – ein neuer Steuerungsmodus für die Raumplanung? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 3/4, S. 219-231.
- Dangschat, J. S. (2001): Hamburg vor Köln und München, Berlin deutlich dahinter, Leipzig abgeschlagen. Warum und für wen der „Unsinn von Rankings“ Sinn macht. In: Nachrichten der ARL (Print), H. 1, S. 1-3.
- Deutscher Bundestag (2005): Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. Drucksache 15/5500, 15. Wahlperiode, S. 15-36.
- DGB Bayern, Region Landshut (2004): Auswertung der Umfrage zum Pendlerverhalten im Umfeld der Marzlinger Spange. Landshut.
- Dorsch Consult; Schaechterle, K. (1977): Verkehrsgutachten Großraum München. München.
- Enright, M. (2000): Survey of the Characterization of Regional Clusters. Hongkong.
- Enright, M.; Ffowcs-Williams, I. (2000): Local Partnership, Cluster and SME Globalisation. Bologna.
- Europäische Kommission (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Brüssel.
- Europäische Metropolregion Nürnberg (2006): Regionalmonitor der Metropolregion Nürnberg. Nürnberg.
- Europäische Metropolregion Nürnberg (2007): Jährlicher Bericht im Nürnberger Stadtrat am 20.06.2007. Nürnberg.
- Florida, R. (2004): The Rise of the Creative Class. New York u. a.
- Frey, R. (2005): Von der Wirtschaft lernen? Governance als Managementaufgabe. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 559-565.
- Frommer, H.; Bomba, W. (2006): Die Europäische Metropolregion Nürnberg. In: Bayerische Verwaltungsblätter, H. 13, S. 392-397.
- Fürst, D. (2001): Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 5-6, S. 370-380.
- Fürst, D.; Kilper, H. (2005): Räumliche Aspekte des föderativen Systems – eine Einführung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, S. 89-98.
- Gehrlein, U. (2002): Nachhaltigkeitsindikatoren auf kommunaler und regionaler Ebene: bisherige Erfahrungen und Entwicklungsbedarf. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 3-4, S. 239-247.
- GEO (2004): Kreise und Städte im Test auf der Grundlage der Studie „Deutschland 2020 – die demographische Zukunft der Nation“ des Berlin-Instituts für Weltbevölkerung und globale Entwicklung. Hamburg.
- Goppel, K. (2002): Die Bedeutung der Verkehrsplanung in querschnittsorientierten Konzepten. In: Fachgebiet Verkehrstechnik und Verkehrsplanung der Technischen Universität München (Hrsg.): Ehrenkolloquium für Univ.-Prof. Dr./UCB Hartmut Keller am 01.03.2002. München, S. 113-119.
- Gordon, I.; Buck, N. (2005): Introduction: Cities in the New Conventional Wisdom. In: Buck, N.; Gordon, I.; Harding, A.; Turok, I. (Hrsg.): Changing Cities. Basingstoke, S. 3-21.
- Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 286. Hannover.
- Helbrecht, I. (1999): Die kreative Metropolis. Habilitationsschrift, Technische Universität München.
- Hübler, K.-H. (2002): Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind. In: Keim, K.-D.; Kühn, M. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 287, S. 10-23. Hannover.
- Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern (2003): Metropolregion München – das Kraftzentrum Deutschlands. Deutsche Metropolregionen im Vergleich. München.



- Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken (2007a): Kooperationsprojekte der IHKs in der Europäischen Metropolregion Nürnberg. Nürnberg.
- Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken (2007b): Die Metropolregion Nürnberg – Stärken und Entwicklungsperspektiven. Nürnberg.
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) (2006): INSM-Regionalranking. <http://www.insm-regionalranking.de> (Stand: November 2006).
- Kagermeier, A.; Miosga, M.; Schussmann, K. (2001): Die Region München – auf dem Weg zu regionalen Patchworkstrukturen. In: Brake, K.; Dangschat, J.; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 163-174.
- Keiner, M.; Schultz, B.; Schmid, W. A. (2002): Indicator based controlling of regional planning. Paper presented for METREX.
- Keller, H. (2005): Verkehrsmanagement in Städten und deren Umland. In: Steierwald, G.; Künne, H. D.; Voigt, W. (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. Berlin, S. 699-719.
- Keller, H. et al. (1989): Kooperatives Verkehrsmanagement München. Studie im Auftrag der BMW AG. München.
- Keller, H.; Neuherz, M. (2002): Das Projekt BayernInfo – Verkehrsinformation für Bayern. Projektbewertung. München.
- Kok, W. et al. (2004): Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf)
- Kujath, H.-J.; Dybe, G.; Fichter, H. (2002): Europäische Verflechtungen deutscher Metropolräume und Auswirkungen auf die Raumstruktur des Bundesgebietes. Forschungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bd. 109. Bonn.
- Lang, M.; Wiegandt, C.-C. (2003): München stößt an seine Grenzen. In: Heinritz, G.; Wiegandt, C.-C.; Wiktorin, D. (Hrsg.): Der München-Atlas. Die Metropole im Spiegel faszinierender Karten. Köln, S. 42-43.
- Lowey, S. (2000): Unternehmenskooperationen, Globalisierung und die Aufwertung des Regionalen. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, H. 1, S. 55-77.
- Ludwig, J. (2005): Die Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – eine Spurensuche. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 5, S. 319-329.
- Lutter, H.; Schürt, A. (2005): Raumordnungsbericht 2005. Kernaussagen und wichtige Abbildungen. Powerpoint-Präsentation vom 18.05.2005.
- Malecki, E. J. (2004): Jockeying for position: What it means and why it matters to regional development policy when places compete. In: Regional Studies, Vol. 38, S. 1093-1112.
- Marketingverein der Metropolregion Nürnberg (2006): Aufbruch. Jahresbericht 2005/2006. Erlangen.
- Miosga, M. (2003): Konkurrenz und Kooperation – München und sein Umland. In: Heinritz, G.; Wiegandt, C.-C.; Wiktorin, D. (Hrsg.): Der München-Atlas. Die Metropole im Spiegel faszinierender Karten. Köln, S. 72-73.
- Obermeier, R.; Lindemann, S. (2002): Kommunale Zusammenarbeit in Oberbayern: Mehr Wunsch als Wirklichkeit? München.
- OECD (2001): Cities for Citizens: The Role of Metropolitan Governance. Paris.
- Pirath, C. (1956): Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft. Berlin.
- Prognos AG (2004): Zukunftsatlas 2004 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. [http://www.prognos.com/zukunftsatlas/p\\_zukunftsatlas\\_04.html](http://www.prognos.com/zukunftsatlas/p_zukunftsatlas_04.html)
- Prognos AG (2007): Zukunftsatlas 2006 – Branchen im Fokus. [http://www.prognos.com/zukunftsatlas/p\\_zukunftsatlas\\_06.html](http://www.prognos.com/zukunftsatlas/p_zukunftsatlas_06.html)
- Pütz, M. (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, Bd. 17. München.
- Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München (2005): München – Stadt des Wissens. München.
- Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München (2003): Region München – Entwicklungstrends und Kooperationsstrategien. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 17.09.2003 und Hintergrundinformationen. München.
- Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München (2004): Verkehrsentwicklungsplan 2015. München.

- Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München (2005): Perspektive München. Themenheft D, Perspektiven für die Region München. München.
- Regionaler Planungsverband München (2004): Stärken und Schwächen der Region München. Ergebnisse eines Arbeitskreises im Rahmen des BMBF-Projektes „München 2030“. München.
- Reiß-Schmidt, S. (2003): Herausforderungen und Chancen kooperativer Regionalentwicklung. Perspektiven für die Region München. In: DISP, Nr. 152, S. 71-79.
- Rosenfeld, M.; Franz, P.; Roth, D. (2005): Was bringt die Wissenschaft für die Wirtschaft in einer Region? Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Nr. 8. Baden-Baden.
- Sautter, B. (2004): Regionale Cluster – Konzept, Analyse und Strategie zur Wirtschaftsförderung. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2, S. 66-72.
- Schäffer, V. (2004): Regionalmanagement – Potenziale, Grenzen und Perspektiven. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S: 407-417.
- Schussmann, K. (2003): Globalisierung und die Städte. In: Grinchel, B.; Schussmann, K. (Hrsg.): Wirtschaftliche Stadtentwicklung. Kompendium. Ein Projekt im Rahmen der Kooperation München mit dem russischen Städtenetzwerk EUROGRAD. Veröffentlichungen des Referates für Arbeit und Wirtschaft, Nr. 157, S. 11-17. München.
- Schussmann, K.; Saller, R. (2003): Internationale Zusammenarbeit von Städten. In: Grinchel, B.; Schussmann, K. (Hrsg.): Wirtschaftliche Stadtentwicklung. Kompendium. Ein Projekt im Rahmen der Kooperation München mit dem russischen Städtenetzwerk EUROGRAD. Veröffentlichungen des Referates für Arbeit und Wirtschaft, Nr. 157, S. 23-39. München.
- Sinz, M. (2005): Einführung in das Themenheft Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, S. I-IV.
- Steinacher, B. (2004): Europäische Metropolregion Stuttgart. Vortragsmanuskript. Stuttgart.
- Steinberg, E. (2003): Innovation durch Kooperation. Der Wirtschaftsraum Südbayern, MAI. In: DISP, Nr. 152, S. 102-107.
- Sträter, D. (2001): Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) – Standort München. In: Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München (Hrsg.): Stadtratsanhörung Informations- und Kommunikationstechnik in München am 20.06.2001. München.
- Thierstein, A. (2006): Raumentwicklung im Verborgenen. Zu Metropolregionen, Standortmanagement und Planung. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Dortmund, S. 389-399.
- Wiechmann, T.; Beier, M. (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 387-396.

## Kurzfassung / Abstract

### **Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion? – Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München**

### ***How much „governance“ does a metropolitan region need? – Thoughts on the organisational and substantive design of the Munich metropolitan region***

Das Konzept der Metropolregionen gilt als raumordnungspolitische Erfolgsgeschichte. Ohne zusätzliche Fördermittel oder planerische Vorgaben wurden in Deutschland in den letzten Jahren zahlreiche Initiativen der großräumigen regionalen Kooperation in Verdichtungsräumen neu angestoßen oder erfolgreich befördert.

Hinsichtlich der Entfaltung metropolregionaler Governance-Initiativen ist die Region München die letzte in der Reihe. Doch auch in der prosperierenden und erfolgreichen Metropolregion ist eine Koordination und Bündelung der Kräfte erforderlich, um eine Position an der Spitze zu erhalten und der Verantwortung als Motor der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung auch künftig gerecht zu werden.

Metropolregionale Kooperation bedeutet dabei jedoch nicht zwangsläufig, neue Planungs- und Verwaltungsstrukturen aufzubauen. Vielmehr geht es darum, bestehende Initiativen der regionalen Zusammenarbeit neu auszurichten und auf der Ebene der Metropolregion geschickt zu verknüpfen. Dabei kann auf die Erfahrungen anderer Metropolregionen aufgebaut werden, um eine eigene passgenaue Form der Governance für die Metropolregion München zu finden.

*The concept of metropolitan regions is widely regarded as a success story for spatial planning policy. Without the use either of additional funding or of planning guidelines, over recent years in Germany it has provided the impetus to initiate or to successfully underpin countless initiatives to forge regional co-operation over large swathes of high-density urban areas.*

*With regard to the emergence of initiatives for metropolitan-regional governance, the Munich region lags behind the field. However, even in successful, prospering metropolitan regions, it remains vital for forces to be combined and co-ordinated if the region is to take up the lead and to discharge its responsibilities – both now and in the future – as the engine of economic and societal development.*

*Metropolitan-regional co-operation does not necessarily, however, call for new planning and administrative structures to be put in place. It is, rather, a matter of refocusing existing initiatives taken to promote regional co-operation and astutely harnessing them at the level of the metropolitan region. Here it is possible to build upon the experiences of other metropolitan regions in order to come up with a form of governance which is tailor-made to suit the requirements of the Munich metropolitan region.*

Das Konzept der Metropolregionen gilt als raumordnungspolitische Erfolgsgeschichte. Ohne zusätzliche Fördermittel oder planerische Vorgaben wurden in Deutschland in den letzten Jahren zahlreiche Initiativen der großräumigen regionalen Kooperation in Verdichtungsräumen neu angestoßen oder erfolgreich befördert.

Hinsichtlich der Entfaltung metropolregionaler Governance-Initiativen ist die Region München die letzte in der Reihe. Doch auch in der prosperierenden und erfolgreichen Metropolregion ist eine Koordination und Bündelung der Kräfte erforderlich, um eine Position an der Spitze zu erhalten und der Verantwortung als Motor der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung auch künftig gerecht zu werden.

Metropolregionale Kooperation bedeutet dabei jedoch nicht zwangsläufig, neue Planungs- und Verwaltungsstrukturen aufzubauen. Vielmehr geht es darum, bestehende Initiativen der regionalen Zusammenarbeit neu auszurichten und auf der Ebene der Metropolregion geschickt zu verknüpfen. Dabei kann auf die Erfahrungen anderer Metropolregionen aufgebaut werden, um eine eigene passgenaue Form der Governance für die Metropolregion München zu finden.

The concept of metropolitan regions is widely regarded as a success story for spatial planning policy. Without the use either of additional funding or of planning guidelines, over recent years in Germany it has provided the impetus to initiate or to successfully underpin countless initiatives to forge regional co-operation over large swathes of high-density urban areas.

With regard to the emergence of initiatives for metropolitan-regional governance, the Munich region lags behind the field. However, even in successful, prospering metropolitan regions, it remains vital for forces to be combined and co-ordinated if the region is to take up the lead and to discharge its responsibilities – both now and in the future – as the engine of economic and societal development.

Metropolitan-regional co-operation does not necessarily, however, call for new planning and administrative structures to be put in place. It is, rather, a matter of refocusing existing initiatives taken to promote regional co-operation and astutely harnessing them at the level of the metropolitan region. Here it is possible to build upon the experiences of other metropolitan regions in order to come up with a form of governance which is tailor-made to suit the requirements of the Munich metropolitan region.