

Anhangstabelle 2:

Beschäftigtenbesatz (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) in den neuen Bundesländern und Berlin im Vergleich zu den alten Bundesländern (ohne Berlin) im Jahr 1996 nach Wirtschaftsbereichen und siedlungsstrukturellen Regionstypen

Wirtschaftsbereich	Relation der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je 1000 Einwohner in den neuen Bundesländern zum Vergleichswert in den alten Bundesländern in vH			
	neue Bundesländer und Berlin insgesamt	Agglomerationsräume	Verstädterte Räume	Ländliche Räume
Primärer Sektor	333,2	309,0	278,9	395,2
Bergbau/Verarbeitendes Gewerbe	62,2	61,0	65,9	59,5
Baugewerbe	218,6	215,7	231,3	185,8
Produktionsorientierte Dienstleistungen	95,8	92,7	113,0	114,6
distributive Dienstleistungen	97,2	89,3	115,9	107,1
konsumorientierte Dienstleistungen	100,4	109,0	97,6	82,6
soziale Dienstleistungen	126,0	128,4	121,7	134,6
staatliche Dienstleistungen	191,2	187,7	197,2	191,5
sonstige Wirtschaftsbereiche	-	-	-	-
insgesamt	105,5	102,1	112,4	109,6

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IWH (Projekt „Regionale Entwicklungsdisparitäten in Ostdeutschland - Räumliche Muster des wirtschaftlichen Revitalisierungsprozesses“), Regionstypen lt. BfLR.

## FLEXIBILISIERUNG REGIONALER POLICY IN DEN NEUEN DEUTSCHEN LÄNDERN

Tassilo Herrschel, London

### Kurzfassung

Wirtschaftliche Strukturveränderungen hin zu Post-Fordismus und flexibler Spezialisierung haben die Bedeutung von Territorialität und ihre Spezifität verstärkt hervorgehoben. Dieser Aufsatz zielt darauf ab, den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsregionen und den relevanten regionalen Regulationsmechanismen aufzuzeigen. Vor dem konzeptionellen Hintergrund des Regulationsansatzes und den praktischen Erfahrungen des post-sozialistischen Ostdeutschlands wird versucht, die Bedeutung einer problem- und aufgaben-angepaßten Form von 'Policy'-Regionalisierung gegenüber der traditionellen Betonung von Regionalplanung aufzuzeigen. Die besondere Situation eines gleichzeitigen Transformationsbeginns in den neuen Bundesländern bietet eine nahezu ideale Möglichkeit, wirtschaftliche und regulative regionale Entwicklungspfade und den Zusammenhang zwischen beiden zu vergleichen. Dabei werden Anzeichen für die Entstehung einer 'offenen', d.h. auf inter-lokaler Kooperation und Netzwerken basierenden Regionalisierung, untersucht.

### Gliederung

1. Einleitung: Adaption von „Wirtschafts“- und „Policy“- Regionen
  - 1.1 Begriffsunschärfe der 'Region'
  - 1.2 Verknüpfung von Kapital und 'Policy' in der Region
2. Regionalisierte Pfade der Regulierung – „offene“ oder „geschlossene“ Regionen
  - 2.1 Regionalisierungsansätze zwischen Land und Kommune
3. Differenzierte Entwicklungspotentiale als Herausforderung an die Regionalisierung in den neuen Ländern
  - 3.1 Räumliche Ungleichheit in Wirtschaftspotential
  - 3.2 Regionalisierung durch Planung
4. Landesspezifische Regionalisierung und Flexibilität der Regionen
  - 4.1 „Angemessenheit“ der Regionalisierung
  - 4.2 Phasen der Regionalisierung von „top down“ zu „bottom up“
5. Schlußbetrachtung

### Literatur

## 1. EINLEITUNG: ADAPTION VON WIRTSCHAFTS- UND 'POLICY'-REGIONEN

Internationalisierung, Globalisierung und 'offene Grenzen' haben zu einem zunehmend verschärften und damit differenzierenden Wettbewerb zwischen Wirtschaftsgebieten geführt (Lloyd und Meegan 1996), wodurch subnationale Raumeinheiten an Bedeutung gewonnen haben (Oatley 1997). Während dies in den 80er Jahren vor allem zu einer hohen Präsenz lokaler Raumeinheiten in der Diskussion führte, theoretisiert als der Lokale Staat (Cockburn 1977, Duncan und Goodwin 1988, Naßmacher 1987), so hat jüngst zunehmend im Zuge des Übergangs vom fordistischen zum post-fordistischen Akkumulationsregime die 'Region' an Bedeutung gewonnen (Rhodes 1995). Ein wichtiger Grund dafür war die oftmals zu geringe Größe einzelner 'lokaler Staaten', um die zunehmende Bedeutung wirtschaftlicher Verflechtungen zwischen verschiedenen Orten (Cooke und Morgan 1995) zu umfassen. Die Entstehung von 'industrial districts' (Storper und Walker 1989, Piore und Sabel 1984) verdeutlicht diese Entwicklung, das heißt die Bedeutung der regionalen Ebene für Beziehungen zwischen Wirtschaft und Regulationsmechanismen. Dies schließt auch eine moderierende Wirkung auf die wachsende inter-lokale Konkurrenz um Investitionen 'von außen' mit ein, so daß kommunale Wirtschaftsförderung nicht nur zu einem 'Nullsummenspiel' wird (Blair und Kumar 1997). Gleichzeitig jedoch, wie noch später weiter ausgeführt, ist der Begriff der 'Region' in Theorie und Praxis weitaus unschärfer geblieben als der des Lokalstaates. Ein Grund dafür liegt in den maßstäblichen Größenunterschieden zwischen 'Regionen', aber auch die funktionale und größenmäßige Zwischenstellung zwischen lokaler und höherer Ebene, sei sie national oder gar global. Typische Beispiele für die unterschiedliche Maßstäblichkeit sind 'Europäische Region', 'Globale Region' oder 'Sächsische Region'.

### 1.1 Begriffunschärfe der 'Region'

Die begriffliche Unschärfe der Region bietet jedoch auch eine inhärente Flexibilität in ihrer Bedeutung und bietet dadurch einen gewissen Interpretationsspielraum. Dies ist gerade angesichts einer wachsenden Betonung von Flexibilität im Zuge eines vielfach diskutierten Übergangs zu post-Fordistischen Produktionsbedingungen von großer Bedeutung und schließt gerade die post-sozialistischen Länder mit ein. Das Ausmaß, aber auch der schwierig vorhersehbare Ausgang des wirtschaftlichen und regulativen Strukturumbaus, macht diese besonders interessant. Die Verknüpfung zwischen beiden wird im Regulationsansatz (Peck 1995, Dunford 1990, Lipietz 1988) besonders betont. Danach müßten sich wirtschaftsstrukturelle und investive

Änderungen der Raumorganisation auch in entsprechenden regulativen Strukturen widerspiegeln, und das schlosse eine 'Renaissance des Regionalen' (Rhodes 1995, p 1) mit ein. Inwieweit eine solche Renaissance aber auch tatsächlich problem- und struktur-'angemessene' territoriale und administrative Regulationsmechanismen mit einschließt, ist von entscheidender Bedeutung für die weitere wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit eines Raumes, hier der Regionen. Die Art der Realisierung eines solchen Anspruches soll hier für das Beispiel Ostdeutschlands betrachtet werden, da dort die gleichzeitige Neuetablierung wirtschaftlicher und regulativer Strukturen quasi gleiche Startbedingungen, wenn auch mit Einschränkungen, geschaffen hat. Insbesondere wird dabei dem Verhältnis zwischen der beobachtbaren wirtschaftsräumlichen Reorganisation, die durch die verschiedenen funktionalen Beziehungen verschiedener öffentlicher und privater Akteure beschrieben wird, und der staatlich eingerichteten regionalen Regulationsmechanismen, besondere Aufmerksamkeit zukommen. In anderen Worten, das Interesse hier gilt dem Verhältnis zwischen struktureller und regulativer Regionalisierung im allgemeinen und dem Verhältnis zwischen Wirtschaftsregionen und Regionen regulativer Intervention im besonderen. In Deutschland ist dieses Verhältnis interessant, da einer zunehmenden wirtschaftsräumlichen Flexibilität und strukturellen Veränderung, gerade in den neuen Ländern, ein im Prinzip sehr starres Regulationssystem mit Schwergewicht auf Planung gegenübersteht. Die starke und selbstbewußte Kommunalebene macht zum Beispiel die Etablierung und Ausgliederung etwaiger regionaler Ansprüche auf eine neue regionale Verwaltungsebene mit eigenen politisch-administrativen Möglichkeiten, problematisch. Es stellt sich daher die Frage, ob eine formalisierte und institutionalisierte Form der Regionalisierung 'angemessen' auf sich ändernde Raumbeziehungen der Wirtschaft reagieren und zur Erzielung einer nachhaltigen, regional getragenen Entwicklung beitragen kann.

### 1.2 Verknüpfung von Kapital und Policy in der Region

Die Bedeutung einer engen Verknüpfung von Kapital und Policy auf einer wie auch immer dimensionierten regionalen Ebene ist gerade für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, wie z.B. für das 'Dritte Italien' oder auch die 'Technologieregionen' wie Baden-Württemberg (Belussi 1996, Cooke 1996, Cooke und Morgan 1995), deutlich gemacht geworden. Eine solche wechselseitige, netzwerk begründete Beziehung (Park 1996) ist gerade unter den sehr dynamischen post-sozialistischen Transformationsprozessen, wie etwa in Ostdeutschland, von besonderer Bedeutung, um ein bestmögliches Zusammenspiel und damit eine Maximierung des Entwicklungspotentials zu erzielen. Dies schließt die Art und Weise der Etablierung und Operationalisierung regionaler Regulierungsstrukturen mit ein, zum Beispiel, ob sie von

außen übergestülpt oder von innen zumindest mitbestimmt werden. Die Regionen strukturpolitischer Kollaboration und Maßnahmen, das heißt 'Policy-Regionen', können von ihrer Eigenart her, wie nachstehend erläutert wird, entweder langfristig festgelegte, administrative Territorien für eine umfassende, holistische Raumplanung sein oder aber begrenzter, das heißt zweckgebunden und damit in ihrer Existenz auch meist zeitlich limitiert. Je nach Kollaborationsinteresse oder Problemlösungsbedarf bei den Kommunen können solche 'Regionen' verschiedene Formen und Maßstäbe annehmen und selektiv in ihren Zielen sein. Dies ist z.B. bei Städtenetzen der Fall, die auf bestimmten regionalen Ebenen arbeiten, ohne jedoch eine geschlossene Region selbst darzustellen und diese komplett mit zu umfassen. Eine solche 'offene' Regionalisierung versuchte, die relativ geeignetste territoriale Abgrenzung zur Behandlung eines räumlichen, d.h. hier regionalen Problems auf Basis kollaborativer Zusammenarbeit zu finden. Dies braucht nicht nur die Wirtschaft sein, sondern kann auch andere Problem- und Aufgabenfelder umfassen, die jeweils ihre eigne regionale Identität besitzen können. Eine solche Flexibilität ist von zunehmender Bedeutung, da das Maß in dem eine Policy-Region das Gebiet eines identifizierten Problems bzw. des gemeinsamen Interesses, abdeckt, und so eine höhere Effektivität der Politikmaßnahmen erzielen kann. Bennett (1993) spricht in diesem Zusammenhang von 'boundedness', d.h. die Kongruenz etwa zwischen einer Wirtschaftsregion und der territorialen Abgrenzung bzw. Zuständigkeit der relevanten Politikmaßnahmen. Zu große Policy-Regionen (overboundedness) verlieren durch die ungewollte Einbeziehung (andersartiger) Probleme außerhalb der identifizierten Zielregion durch bestimmte Maßnahmen einen gewissen Grad an Ineffektivität. Im entgegengesetzten Fall erfassen die politischen Maßnahmen nur einen Teil der Problemregion ('underboundedness'), d.h. sie können nicht ihr volles Einflußpotential geltend machen.

Die Effektivitätsvorteile einer möglichst genauen Abstimmung der beiden 'Regionen' (Problem- und Policy-) sind unschwer erkennbar. Dies trifft vor allem dann zu, wenn endogenes Wachstumspotential für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung maximiert werden soll, wie etwa im Falle Ostdeutschlands, wo die wirtschaftliche Abhängigkeit von Investitionen aus dem 'Westen' abgebaut werden soll. Die in dieser Entwicklung innewohnenden Unwägbarkeiten finden jedoch eine nur sehr begrenzte Korrespondenz in der bestehenden, Regionalisierung, die sich bislang hauptsächlich durch Regionalplanung als institutionalisierenden Vorgang ausdrückte. Es gibt jedoch Beispiele für eine offenere und damit flexiblere und dynamischere Regionalisierung auf der Politikebene, etwa im Sinne von 'Kooperations-Regionen'. Ihre Implementation und Legitimation erfolgte durch die beteiligten Kommunen als

lokale Vertreter der 'Region'. Beispiele für einen im Prinzip modularen Charakter der Regionen umfassen auf Landesebene die Region Halle-Leipzig oder das Berliner Umland in Brandenburg. Auf lokaler Ebene kann dies durch Städtenetze erfolgen, wie etwa das oberzentrale Städtenetz Bautzen-Hoyerswerda-Görlitz, das einen großen Teil Ostsachsens abdeckt oder auch das 'Städtenetz Prignitz'. Die Leitvorstellung einer flexibleren und stärker prozeßorientierten Regionalisierung durch Regionale Entwicklungskonzepte, Regionalkonferenzen, -foren usw. ist auch explizit im novellierten Raumordnungsgesetz von 1998 verankert, das damit dem zunehmenden Bedarf an flexibleren und problemspezifischen regionalen Regulationsmechanismen Rechnung trägt. Die Grundlage der hier vorgetragenen Argumente sind Interviews mit Vertretern der für Regionalplanung zuständigen Landesbehörden und ausgewählter Regionaler Planungsgemeinschaften, wodurch die Sicht 'von oben' und 'von unten' berücksichtigt wurden. Die Auswahl betrifft je eine Region in jedem der fünf neuen Länder in einem jeweils anderen regionalen Zusammenhang (periphere Lage, Grenzraumlage, Stadtregion, etc.). Die fünf Beispielsregionen veranschaulichen in größerem Detail eine zur Zeit durchgeführte schriftliche Befragung aller Regionalen Planungsgemeinschaften in den fünf östlichen Ländern.

## 2. REGIONALISIERTE PFADE DER REGULIERUNG - 'OFFENE' ODER 'GESCHLOSSENE' REGIONEN

Die Region ist, wie bereits angesprochen, eine Zwischenstufe im räumlichen Gefüge zwischen lokalem und nationalem Niveau. In Deutschland kommen zudem noch die Länder hinzu, die selbst als Regionen im Gebrauch der Europäischen Union fungieren. Gleichzeitig agieren sie als Zentralstaat für eine weitere Untergliederung in regionale Raumeinheiten. Diese Doppelfunktion veranschaulicht die unterschiedlichen räumlichen Ebenen und Maßstäbe der 'Region' und damit die Unschärfe des Begriffs in seiner Anwendung in Deutschland. Die Region kann danach prinzipiell beliebig zwischen der Ebene des Lokalstaats und des Nationalstaats (Eckey, 1991) und mit variierendem räumlichen Detail angeordnet sein. Das heißt effektiv, daß Abgrenzung und Größenordnung einer Region grundsätzlich flexibel sein können, je nach den zu einem bestimmten Zeitpunkt geltenden Zielen und Bedürfnissen. Diese Begriffsunschärfe spiegelt die unterschiedlichen Regionalverständnisse und -ansätze in den jeweiligen Regionalisierungskonzepten wider (Kistenmacher *et al.*, 1994). Diese Variation zeigt Parallelen zum Konzept einer flexiblen Spezialisierung in räumlicher Hinsicht (z.B. Storper und Walker 1989), quasi als funktionsdefinierte und aufgabenspezifische Form der räumlichen Regulierung in Antwort auf bestehende oder sich formende wirtschaftliche Raumbeziehungen. Grundsätzlich könnten sich damit verschiedene 'Politik-Regionen' überlagern, wobei jede von einem

individuellen, spezifischen Zweck definiert ist. Gerade dann ist jedoch wichtig, daß eine solche Vielschichtigkeit nicht zu gegenläufigen Maßnahmen führt, sondern durch ein entsprechendes Organisationssystem, wie etwa die Landesplanung, koordiniert wird. Der von einer Politikeffizienz aus gesehene Idealfall wäre eine vollständige Kongruenz zwischen problembestimmter und Policy-Region, also vollständige territorialer 'boundedness' (Bennett 1993) zwischen beiden. In der Realität können jedoch nur suboptimale Lösungen erwartet werden, da raumspezifische Charakteristika, wie z.B. historische, politisch-administrative oder kulturelle Faktoren, Form und Funktionieren der Regionen erheblich beeinflussen (Storper und Walker, 1989), wie die Entwicklungen in den neuen Bundesländern veranschaulichen (s.u.). Gerade dort wird angesichts der sich rasch und grundlegend ändernden wirtschaftlichen und administrativen Rahmenbedingungen die Notwendigkeit einer entsprechend flexiblen Regionalisierung, die variierende Ziele, räumliche Maßstäbe und Kooperationsbeziehungen, erlaubt. Nur so können sie auf die Dynamik der sich wandelnden und rekonfigurierenden Wirtschafts-'regionen' reagieren und ein (den entstehenden neuen wirtschaftlichen Strukturen) 'angemessenes' Akkumulationsregime bilden (Grabher und Stark, 1997) und so auf die pfadspezifischen Entwicklungen in den jeweiligen Regionen wirkungsvoll reagieren. Diese Flexibilität ist notwendig, denn "different regions respond to the same process of accumulation and regulation differently" (Yeung, 1994, p 470). Eine starre 'Einheitslösung' mit festen Raumeinheiten und einheitlichen Zielsetzungen und Prioritäten erscheint daher weniger geeignet.

Die Bedeutung dieser Zusammenhänge für regionale Entwicklungsmuster mit stark differierenden Entwicklungspfaden (Krätke 1994, Leborgne und Lipietz 1988) ist in post-sozialistischen Ländern besonders offensichtlich geworden (z.B. Smith 1995). Aufgrund dieser Tatsache stellt sich die Frage, inwieweit das westdeutsche Muster der Regionalisierung mit den nur begrenzt vorhersehbaren aber stark dynamischen Auswirkungen des post-sozialistischen Umbruchs der ostdeutschen Wirtschaftsgeographie korrespondiert. Dies betrifft auch Anzeichen für mögliche landesspezifische Unterschiede in Zielsetzung und Implementation der Regionalisierung. Gibt es zum Beispiel Anzeichen einer Anpassung an die sich rapide ändernde wirtschaftsstrukturellen Bedingungen im Sinne einer flexibleren Regionalisierung? Die Voraussetzungen dazu werden im wesentlichen von dem Verhältnis zwischen kommunalen und Landesinteressen bestimmt, das heißt einer Anpassungsfähigkeit durch Einflußnahme 'von unten'. Außerdem jedoch wirken auch Erfahrungen mit dem Verhältnis von formal festgelegten 'Regionen' und ihre praktisch-politische Umsetzung. Eine stärker zur lokalen Ebene ausgerichteten Regionalisierung verspricht eine detaillier-

tere und direktere Bewertung von Entwicklungspotential und -problemen, hat allerdings den Nachteil einer möglichen zu großen Meinungsvielfalt und -komplexität und damit unzureichender Einigungsfähigkeit. Dieses Problem wird bei einer stärker zentralisierten Bewertung und Beantwortung durch die respektive Landesbehörde, d.h. eine 'zentralisierte Regionalpolitik' (Eckey, 1991), vermieden, wenn auch auf Kosten einer detaillierten Problemerkennung und größeren Problemferne.

Der Zusammenhang zwischen den beiden Hauptelementen eines wirtschaftspolitischen Raumes, das heißt Kapitalisierungsinteresse und entwicklungssteuernde (oder -begleitende) Politik in ihren räumlichen Beziehungen zueinander, werden im post-sozialistischen Ostdeutschland sehr deutlich, da hier beides von Grund auf sich neu etablieren mußte. Eine besondere Herausforderung an die Politik-Macher ist die sich zunehmend herausbildende kleinräumige Differenzierung zwischen Gebieten mit stark variierenden Wachstumsaussichten (Richter, 1995) und damit disparaten Politikinteressen. Aufgrund ihrer Kleingliedrigkeit müßte die kommunale Verwaltungsstruktur (Wollmann 1994, 1997) im Prinzip angemessen reagieren können, doch ist in Realität die lokale Politikebene zu differenziert, ja 'atomisiert', und damit nur begrenzt wirkungsvoll, vor allem wenn es um überörtliche Probleme geht. Eine Regionalisierung, d.h. gruppenweise Zusammenfassung benachbarter Kommunen, etwa auf (freiwilliger) problemorientierter Basis, erscheint von daher eine problem- und situationsangemessene Alternative. Dies gilt insbesondere, wenn solche Raumeinheiten sich eigenständig entwickeln sollen und dabei sich ihre Grenzen verändern können.

## 2.1 Regionalisierungsansätze zwischen Land und Kommune

Angesichts der vergleichsweise wenig abgesicherten Rolle der Regionen in Deutschland kann entsprechend der Machtverhältnisse und politischen Strukturen eine Regionalisierung im wesentlichen drei Modellen folgen (Boner, 1995):

- (1) Regionen als (zufällige) Teilhaber an Bundes- und Landes (Wirtschafts-) politik,
- (2) Regionalisierung lediglich als regionale Umsetzung landesplanerischer Ziele,
- (3) einen integralen Ansatz in dem Landes- und Kommunalmaßnahmen (Planung/ Politik) wirklich auf eine individuelle Region zugeschnitten sind (gemeinsam).

Im letzteren Ansatz würde eine Wachstumskoalition zwischen den beteiligten Akteuren, vertikal zwischen Land und Kommunen und horizontal auf der Kommunalebene, die auf Interessensgemeinschaften beruht, vorgesehen werden. Eine solche Form der 'offenen' Regionalisierung mit möglichen wechselnden und unter Umständen auch nicht flächendeckenden Kollaborationen verlangt jedoch eine ausreichende Flexibilität in der formalen Regionalisierung und dem Regionalverständnis. Nur dann kann auch auf unterschiedliche, vielfach kleinräumig differierende und wechselnde Probleme und Entwicklungspotentiale reagiert werden. Dies weist auch auf die Bedeutung einer detaillierten Situations- und Potentialerfassung 'vor Ort' und damit zum einen auf eine stärkere Kommunalisierung, d.h. einen Informationsfluß 'von unten', zum anderen aber auch auf verschiedene, jeweils problemangemessene Größenordnungen der Regionen, so wie es zur Zeit in Sachsen-Anhalt erfolgt. Standardisierte Regionseinheiten, die auf bestimmten Mindestwohnerzahlen, Flächenausdehnungen oder zentralörtliche Ausstattung beruhen, scheinen von daher weniger angebracht. Sie erinnern mehr an 'fordistische' Regulationsmechanismen als an jetzt diskutierte 'post-fordistische' Bedingungen.

Die regionsbezogene Steuerungsfunktion in Deutschland folgt jedoch bis jetzt vor allem dem Planungs- und nicht dem Politikansatz. Abgesehen von grundsätzlichen Problemen mit einer relativ wenig flexiblen, planungsbetonten Regionalisierung ist für ihre instrumentelle und administrative Akzeptanz und Glaubwürdigkeit die formale Abgrenzung der Zuständigkeits- und/oder Kooperations-Gebiete von grundlegender Bedeutung. Eine solche kann durch freiwillige oder vom Land 'angeregte' Zusammenarbeit zwischen benachbarten Kommunen erfolgen, wozu ein kommunaler Konsens und eine entsprechende Akzeptanz einer solchen Zwangsgemeinschaft unabdingbar sind. Die Raumordnungsregionen als administrativ-funktionale Leitvorgabe der Regionalisierung in den neuen Ländern, dem Ansatz der 'geschlossenen' Regionalisierung entsprechend, berücksichtigen diese Unterschiede jedoch nur teilweise, nicht zuletzt aufgrund landesspezifisch politischer oder historisch-administrativer Faktoren, wie nachfolgend diskutiert wird. Prinzipiell können zwei grundsätzliche Möglichkeiten der Regionalisierung unterschieden werden: staatlich (Länder-) gelenkt und durch Selbstbestimmung auf kommunaler Ebene (Eckey, 1991). Während erstere durch zentralstaatliche, hier bundes- und länderweite Zielsetzungen für wie auch immer definierte regionale Untereinheiten eines größeren Gebiet festgelegt werden, werden letztere aufgrund gemeinsamer, regionsorientierter Interessen einer oder mehrerer Lokalstaaten, das heißt Städte und/oder Gemeinden, definiert. Aufgrund der verschiedenen Charakteristika der resultierenden Regionen (s. Abbildung 1), insbesondere ihrer Flexibilität und damit

Dynamik, kann auch im ersteren Falle von einer 'offenen' und im letzteren von einer 'geschlossenen' Regionalisierung gesprochen werden. Damit soll besonders die jeweilige Fähigkeit angesprochen werden, auf neue Anforderungen durch territoriale und ziel-inhaltliche Änderungen, sowie veränderte Beziehungen zwischen Akteuren, zu reagieren.

**Abbildung 1: Charakteristika 'Offener' und 'Geschlossener' Regionalisierung**

Regionalisierung	
'Offen'	'Geschlossen'
- prozeßorientiert	- grundsätzlich statisch
- dynamisch	- langfristig ausgerichtet
- policy-orientiert	- planungsbezogen (mit relativ langen Zeitperspektiven)
- stärker politisch	- grundsätzlich starr, hierarchisch
- flexible Raumeinheiten durch Netzwerkbeziehungen	- relativ wenig 'policy'-orientiert
- ziel- und zweckbestimmte, flexible territoriale Angrenzung	- kriterienbestimmte langfristige Abgrenzung, meist 'von oben'
- zeitbegrenzt	- flächendeckend und
- nicht notwendigerweise flächendeckend	- holistische Ausrichtung auf Möglichkeiten einer Region
- auf spezifisches Problem orientiert	- stärker 'von oben' gelenkt
- stärker 'von unten' definiert	

Die Umsetzung der Regionalisierung kann von daher sehr unterschiedlich ausfallen und wird dabei von landesspezifischen Regelungen bestimmt, so z.B. Ausmaß der Kommunalisierung, das heißt Politikfindung 'vor Ort', und damit Problemsensitivität und Flexibilität in der Zielformulierung von Regionalpolitik. Das schließt auch die territoriale Abgrenzung der Policy-Regionen und damit ihre Kongruenz mit den Wirtschaftsregionen mit ein. Inwieweit solche Policy-Regionen formal institutionalisiert sind, wie in den neuen Ländern durch die Regionalplanung, oder auf mehr informellen, auch zeitlich begrenzten horizontalen Kooperationen zwischen lokalen Akteuren, z.B. Kommunalverwaltungen, als Basis einer Region, beruhen, obliegt letztendlich politischen und operativen Gesichtspunkten. Theoretisch möglich ist jedoch beides angesichts der relativ unscharfen Begrifflichkeit und staatsrechtlichen Vorgaben zur Regionalisierung. Tatsächlich zeichnet sich in einigen Ländern, wie

zur Zeit in Sachsen-Anhalt, zum Beispiel, ein deutlicher Wandel in der Regionalisierung ab: von einer anfänglich staatlich vorgegebenen und gesteuerten Struktur zu einer kleingliedrigeren, stärker problembestimmten Zusammenfassung gleichinteressierter Gruppen von Kommunen (s.u.). Mitunter, wie zum Beispiel hinsichtlich der 'Region Harz' als eine der neuen offiziellen Regionen Sachsen-Anhalts, können einzelne Kommunen zwei (oder gar mehreren) solcher 'Regionen' angehören. Ferner ist interessant, daß die Regionalisierung, die im Rahmen von regionalen Entwicklungsplänen identifiziert worden ist, in die formalisierte Regionalplanung übernommen werden soll (Landesplanungsamt Sachsen-Anhalt). Zum anderen wird dieser Wandel auch in der vom novellierten Raumordnungsgesetz favorisierten Betonung einer strategie-orientierten, dynamisierten und programmatischen Regionalisierung gegenüber einem klassischen, planungsbetonten und damit weniger flexiblen Ansatz in Sachsen-Anhalt deutlich.

### 3. DIFFERENZIERTE ENTWICKLUNGSPOTENTIALE ALS HERAUSFORDERUNG AN DIE REGIONALISIERUNG IN DEN NEUEN LÄNDERN

Die wirtschaftliche Transformation zu einer marktorientierten 'societalization' (Jesop 1992, siehe auch 1990) in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung hat eine völlig neue Wirtschaftsgeographie geschaffen, mit neuen Raumbeziehungen - bedeutungen und -nutzungen (Kehrer und Maretzke 1997) und damit die "importance of territory" (Amin und Thrift 1995b) unterstrichen. Nahezu gleichzeitig zu den umwälzenden, weitgehend von Westdeutschland aus gelenkten wirtschaftlichen Entwicklungen, wurden auch die neuen Verwaltungsstrukturen und politischen Regulierungsmechanismen nach westdeutschem Muster eingerichtet (Heinzmann 1991) mit den zugehörigen Leitbildern auch bezüglich einer Regionalisierung. Die Geschwindigkeit und Vollständigkeit des Umwandlungsprozesses unterscheiden ihn von der Transformation in den anderen ehemals sozialistischen Ländern, z.B. Slowakien (Smith 1995, Tomasek 1992). Diese Änderungen haben die Weichen für individuelle Trajekte der weiteren Entwicklung gestellt (Glasmeier 1995), ob auf lokaler oder regionaler Ebene, ausgehend von relativen Gunst- und Ungunsträumen. Diese wechseln vielfach in kleinräumigem Muster, auch auf gerade supra-lokaler oder 'klein-regionaler' Ebene, wie z.B. Stadt-Umland Gebiete. Brandenburg zeigt hier die stärksten Unterschiede zwischen einem Berlin-nahen und Berlin-fernen, weitgehend ländlichen Ring (BFLR 1995a). Die kleinräumigen Unterschiede (BFLR 1997) spiegeln die vom sozialistischen Staat angeordnete räumliche Verteilung und Verortung der Produktion wider, die jetzt unter Marktbedingungen ihre ökonomische

Grundlage verloren hat und wirtschaftliche Standortqualitäten neu bewertet sieht. Dies betrifft vor allem die Produktions-'Kathedralen' in der wirtschaftsräumlichen 'Wüste' (s. Grabher 1997), das heißt vor allem einem agrarisch geprägten Umland mit allgemein geringer regionaler Verflechtung und Einbettung dieser Produktionszentren. Diese Situation trifft besonders auf den Norden Ostdeutschlands zu mit seiner stark agrarisch orientierten Wirtschaft und seinen mangelnden 'natürlichen' Standortvorteilen für produktives oder Dienstleistungsgewerbe. Hier spielen kleinräumige, oft lokale, Unterschiede in der Standortgunst eine besondere Rolle, mehr noch als im traditionell wirtschaftlich stärker entwickelten Süden, das heißt in Sachsen, Thüringen und Teilen Sachsen-Anhalts. Hier jedoch hat die radikale Deindustrialisierung zunächst jedoch erhebliche Probleme geschaffen, doch ist insgesamt eine größere Dichte an relativen Gunstfaktoren zu verzeichnen (BFLR 1995a).

#### 3.1 Räumliche Ungleichheit in Wirtschaftspotential

Angesichts der sehr unterschiedlichen Verteilung von 'Stadt' und 'Land' und damit entwicklungsmäßigen Perspektiven in den neuen Ländern sind in den verschiedenen Regionen hier qualitativ recht unterschiedliche interkommunale Beziehungen zu erwarten. Besonders prägnant ist das z.B. im Berliner Raum und, wenn auch weniger ausgedehnt, in der Rostocker Region mit einer typisch monozentrischen Struktur und einer entwicklungsmäßigen Dominanz der Stadt im regionalen Gefüge. Dies wird zum Beispiel in der Analyse von Entwicklungspotentialen durch Eckey (1991) und Irmen und Sinz (1991) dargelegt, was auch den diesbezüglich starken Stadt-Land Gegensatz deutlich. Solche Ungleichgewichte betreffen natürlich auch die Region und dürften sich wohl auch in den entsprechenden Prozessen der Politikformulierung widerspiegeln. Insgesamt weisen die strukturellen Unterschiede auf eine im Norden stärker lokalisierte Restrukturierung, vor allem im Bereich der wenigen großen Städte, als im Süden (Herrschel, 1997) und damit verschiedene Voraussetzungen für den Maßstab einer Regionalisierung und die Anforderungen an sie. Im Norden weisen Anpassungsprozesse auf ausgedehntere flächenhaft-regionale Probleme (agrarische Struktur) mit hingegen deutlich in den wenigen größeren Städten lokalisierten Strukturänderungen im sekundären und tertiären Sektor. Im stärker verstädterten und industrialisierten Süden hingegen bedeuten die Veränderungen eine viel grundsätzlichere, flächenhaftere Herausforderung an die 'Policy'. Diese Unterschiede sollten auf eine durch endogenes Potential getragene nachhaltige Entwicklung ausgerichtet und, entsprechend des Regulationsansatzes, von entsprechenden Policy-Maßnahmen begleitet sein. Insbesondere sollten diese eine variie-

rende Betonung regionaler und lokaler Entwicklungspotentiale und -prozesse erlauben (wie bei der 'offenen' Regionalisierung), um eine bestmögliche Abstimmung der Politikmaßnahmen zu ermöglichen. Das Verhältnis zwischen Kommunal- und Regionalebene, d.h. insbesondere die Maßstäblichkeit, ist daher von grundsätzlicher Bedeutung, und das schließt die Eigenart der Regionalpolitik als Bindeglied zwischen örtlichen und überörtlichen Interessen und Zielsetzungen in der Wirtschaftspolitik mit ein. Im Falle einer 'angemessenen' und responsiven regionalen Regulierung könnten hier aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und Potentiale entsprechende Unterschiede zwischen 'Nord' und 'Süd' erwartet werden. Dem ist jedoch nicht der Fall, wie nachstehend aufgezeigt wird, da Zufälligkeiten und *ad hoc* Schnellösungen eine entscheidende Rolle gespielt haben.

Ein Vergleich der Abgrenzung der Raumordnungsregionen als 'Standardregion' mit der räumlichen Verteilung entwicklungsrelevanter Faktoren, z.B. Siedlungsstruktur auf lokaler Ebene (Kreisgrenzen, BFLR 1995b) als Indikator funktionaler Verflechtungen und relativen Entwicklungspotentials zeigt die unterschiedliche Deckungsgleichheit zwischen 'Struktur', das heißt Entwicklungspotential und den auf Basis der Raumordnungsregionen geschaffenen Planungsregionen. Die Gründe dafür waren *inter alia* der anfängliche Mangel an verlässlicher Information über Raumbeziehungen und Entwicklungspotentiale unter Marktbedingungen, rasche und schlecht vorhersagbare Änderungen überkommener Strukturen, Verteilung von Investitionstätigkeit und kollaborative Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Andere Ursachen waren neu erweckter, oft historisch abgeleiteter, Lokalpatriotismus und ein ausgeprägtes Selbstständigkeitsdenken der Kommunen mit ihrem neuerhaltenem Selbstverwaltungsrecht. Diese Faktoren, sowie landespolitische Vorgaben und das 'Einkaufen' von durch unabhängige Planungsbüros erstellten Plänen, das heißt Planung 'von außen', wie etwa in Thüringen, führten zu unterschiedlichen Varianten der über die Raumplanung formalisierten Regionalisierung. Der Hauptunterschied ist dabei das Maß mit dem die Regionalstrukturen endogen, d.h. kommunal, beeinflusst wurden in Beantwortung lokaler Prioritäten. Generell jedoch wurden die 'Regionen' durch die Landesregierungen auf Grundlage der RORs festgelegt, die 1991/92 auf Basis bestehender ('sozialistischer') funktionaler Raumbezüge, den begrenzt verfügbaren Daten, administrative Grenzen (Kreisgrenzen), v.a. zentralörtlicher Funktionen, sowie westdeutsche Planungsmuster und -modelle als theoretische Grundlage, definiert worden waren. Die RoRs boten bundesweit 'anerkannte und wissenschaftlich untermauerte 'offizielle' Regionen. Abweichungen von diesen 'Vorgaben' sind besonders deutlich in Brandenburg, wo die von der Raumstruktur abgeleiteten segmentförmigen ursprünglichen Raumordnungsregionen um eine 'Region Berlin'

durch vom Land gewollte 'Tortenstücke' ersetzt wurden (s.u.).

Abbildung 2: Einrichtung der Regionalplanung in den Neuen Ländern - Übersicht

	Abgrenzung der Planungsregionen	Verwaltung der Planungsregionen	Grundlage der Regionalisierung	Aufgabenstellung
Mecklenburg-Vorpommern	Funktionsräume der vier großen Städte, 'über den Daumen gepeilt'	Reg. Planungsverbände als "kommunalverbandliche Zusammenschlüsse" der Landkreise, krsf. Städte), Ämter für Raumordnung und Landesplanung mit Doppelfunktion (Land und Kommunen)	LPlaG 1992	Aufstellung Regionaler ROProg, mit Hilfe der Ämter für RO & LPI zwecks Konkretisierung des LROProg
Brandenburg	- ein weitgehend miteinander verflochtener Lebens- und Wirtschaftsraum - fünf großflächige Teilräume des Landes, die sich räumlich-sektoral von der inneren bis zur äußeren Landesgrenze erstrecken.	Regionale Planungsgemeinschaften (bestehend aus Landkreisen, kreisfreien Städten, Gemeinden)	LPlaG 1992	"Die Regionalpläne vertiefen die Grundsätze der Raumordnung"
Sachsen-Anhalt	Regierungsbezirke, basierend auf Einflußgebiete der drei großen Städte, landesdefiniert	Regionale Planungsbeiräte (kommunale Vertreter) bei Bezirksregierungen (RegBez)	LPlaG 1992	Präzisierung der Landesplanungsziele
Sachsen	§19 Sächs. LPIG untergliedert Sachsen in 5 Planungsregionen	kommunal verfaßte Regionale Planungsverbände (Landkreise, kreisfr. Städte)	LPlaG 1992	Konkretisierung der Ziele der Landesentwicklungsplanung. "Regionalplanung bleibt Teil der Landesplanung"
Thüringen	Funktionsverwandte Regionen zusammengefaßt, Abgrenzung durch Landesregionenverordnung, Land teilt vier Planungsregionen ein, Rücksicht auf Kreisgrenzen.	Regionale Planungsgemeinschaften, die sich der obersten Landesplanungsbehörde zur Führung der Geschäfte bedienen (Landkreise/ kreisfr. Städte)	Landesregionenverordnung 1991	Reg. RO Pläne sind aus dem Landesentwicklungsprogramm abzuleiten. Angleichung von interregionalen Disparitäten anzustreben

Quelle: Landesplanungsgesetze, Raumordnungsberichte der Länder

### 3.2 Regionalisierung durch Planung

Abbildung 2 stellt die wichtigsten Grundlagen der Regionalisierung in den fünf Ländern zusammen, wobei neben der Regionsabgrenzung die Verwaltung und Aufgabenstellung charakterisiert werden. Es wird dabei deutlich, daß die Behandlung der Regionen als Planungsregionen auch die Eingliederung in die Hierarchie der Raumordnungsziele zur Folge hat. Dennoch stehen den allgemeinen Leitlinien und auch landesspezifische Interpretationen gegenüber. Dies wurde auch während der Interviews deutlich. In Sachsen zum Beispiel ist die Regionalisierung durch den Staat 'von oben' angeordnet worden (Regionalverband Chemnitz-West-sachsen), basierend auf den Regierungsbezirken, die wiederum auf den Verflechtungsbereichen der großen Städte und Stadtgruppen beruhten und damit eine 'offensichtliche' Regionalisierung anboten. Besonders stark 'top-down' und theorie-geleitet war die Einrichtung der Regionen in Brandenburg, wo traditionelle Planungsmodelle und -leitlinien einer ausgeglichenen Entwicklung die Form der Regionen als Sektoren in einem Ring um Berlin bestimmten, und nicht raumstrukturelle Gemeinsamkeiten und funktionale Interdependenzen. Ähnlich 'angeordnet' waren die drei Regionen in Sachsen-Anhalt, wo die Raumstruktur insofern behilflich war, als die drei größten Städte des Landes, Halle, Dessau und Magdeburg nahezu äquidistant liegen und ihre Regierungsbezirke als administrative Lösung der Regionsbildung anboten. Dieses Vorgehen hat sich jedoch nicht recht bewährt und eine neue Regionalisierung wird zur Zeit durchgeführt, wie unten erläutert (Landesregierung Sachsen-Anhalt). Insgesamt bleibt festzuhalten, daß keine unmittelbar auffälligen Unterschiede in der Regionalisierung der 'Policy' zwischen dem Norden und dem Süden der ehemaligen DDR festzustellen sind.

Die politisch-ideologische Untermauerung der Regionalisierung wird auch in der Namensgebung der Regionen (RORs) deutlich, in der bewußt nahezu jegliche Referenz zu einer großen Stadt vermieden wurden, um Neutralität zwischen kleineren und größeren Kommunen innerhalb der Regionen zu wahren. Diese versucht somit die führende Rolle der Städte im Transformations- und Neustrukturierungsprozeß zu verdecken. Inwieweit eine solche 'Verleugnung' der Realität aufrechterhalten werden kann, bleibt abzuwarten. Sicher ist jedoch, daß die außerhalb der Länder oftmals bedeutungsarmen Namen wenig geeignet sind, regionale Profile und Identität zu vermitteln, etwa im Rahmen eines räumlichen Wettbewerbs um Investoren. Eine Hervorhebung der Städte als 'natürliche' Identitätsträger hätte da mehr Glaubwürdigkeit und breitere Akzeptanz als 'Zugpferde' für die Region. Eine solche Diskrepanz zwischen idealisiertem Anspruch und entwicklungsmaßiger Realität mag die problemorientierte Angemessenheit der Regionalisierung in Frage stellen. Dies

gilt auch für die weitere Relevanz der formalistisch festgelegten 'Regionen' als Grundlage einer aufgabenspezifischen Lösung. Die Vorgaben ungewisser, fortlaufender und sich rasch wandelnder wirtschaftsstruktureller Vorgaben und Prozesse und der davon ausgehende Zwang zu größerer Flexibilität und Reagibilität, läßt die traditionellen, auf Raumplanung und Flächennutzungszuweisung ausgerichteten Ansätze zunehmend als unzureichend erscheinen, wie auch im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen der MKRO 1995 (BMBau 1996) implizit eingeräumt wird. Die regulativen Bedürfnisse der propagierten 'flexiblen Wirtschaft' werden jedoch zunehmend anerkannt, wie der zur Zeit laufende bundesweite Wettbewerb 'Regionen der Zukunft' demonstriert, in dem gute Umsetzungsbeispiele von Regionalisierung identifiziert und prämiert werden sollen. Stichworte sind: "innovativ", "umsetzungsorientiert" und "nachhaltig", wie im Wettbewerbsbeitrag der Regionalen Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel "Regionale Kooperation im Spannungsfeld zwischen Metropole und äußerem Entwicklungsraum" (S. 1) betont wird. Dieses Dokument macht die Ausrichtung auf eine stärker dynamisch orientierte und problem-gelenkte Regionalisierung deutlich. Es unterstreicht gleichzeitig auch die Problematik heterogener, von oben auf Basis traditioneller Kriterien und Keynesianischer Zielvorstellungen bestimmter Regionseinheiten. Die Diskrepanz zwischen Theorieanspruch und Realität in der Erfahrung mit der Regionalisierung wird in Abbildung 3 zusammengefaßt, so wie aus Landessicht gesehen.

Abbildung 3: Regionalisierung aus rechtlich-offizieller und praktischer Landessicht

Offizielle (planungsrechtliche) Vorgaben für Regionalisierung	Praktische Erfahrungen mit Regionalisierung und 'Regionen'
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung kommunaler Einflußnahme auf Regionalplanung</li> <li>• 'Regionen' basieren auf Kreisgrenzen</li> <li>• Abgrenzung der Regionen durch Landesgesetz (zwischen 1992 u. 1994)</li> <li>• 'Regionen' als Funktionseinheiten</li> <li>• Regionalplanung ist Teil der Landesplanung und 'regionalisiert' landesplanerische Ziele</li> <li>• Regionalplanung dient dem Ziel der Erreichung 'ausgeglichener Lebensverhältnisse'</li> <li>• Kommunal geleitete 'Vertretungen' erstellen 'Regionalpläne' als Hauptaufgabe der (Planungs-) Regionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen sind vom Westen übergestülpt</li> <li>• z.T. veraltete Planungsideologien 'vom Westen' mitgebracht</li> <li>• Planungsregionen 'von oben' übergestülpt aber nicht hierarchisch integriert</li> <li>• Kommunen oft zu klein/unerfahren/hierarchiegläubig</li> <li>• Territoriale Strukturen im anfänglich 'luftleeren' Raum erstellt</li> <li>• 'Regionen' fehlen politische Muskeln als Meso-Ebene</li> <li>• Kleinteiligkeit lokaler Ansprüche an Region</li> <li>• Regionen als regionalisierte Lokalperspektiven (?)</li> </ul>

Quellen: Landesplanungsgesetze und Erläuterungen, interviews mit Landesplanern

### 3.3 Ansätze zu einer flexibleren, 'offeneren' Regionalisierung

Die angedeutete neue Richtung für das Regionalisieren von Regulierungsmechanismen, die bislang allgemein mit Regionalplanung gleichgesetzt werden, weist auf eine stärkere Einbindung der lokalen Dimension in den regionalen Politikformulierungs-Prozeß durch vermehrte Beteiligung der Kommunen. Damit soll eine dem räumlichen Muster disparater Wirtschaftspotentiale hinreichende Problemsensibili-

tät erreicht werden. Dies stellt die traditionelle, planungsbetonte regionale Denkungsweise in Frage, vor allem wenn sie eine im Grundtenor 'top-down' orientierte Politik vertritt, wie etwa in Sachsen (Planungsregionen Chemnitz/Leipzig). Ein solcher Ansatz war sicherlich in den Anfangsjahren des Wandels notwendig, doch geht die Debatte zunehmend in eine mehr politik- (policy-) orientierte Richtung, bis hin zum neuen Konzept des Regional-Managements, das zunehmend auf Interesse zu stoßen scheint (Regionaler Planungsverband Süd-Thüringen). Sein Hauptcharakteristikum ist im wesentlichen eine Kombination von Planung und Policy, mit deutlich stärkerer Prozeß- und Umsetzungsorientierung. Die Betonung könnte demnach wesentlich stärker auf zweckgerichtete Kooperationen zwischen Kommunen, d.h. Netzwerkbeziehungen, bestehen, wodurch eine 'Region' bestimmt wäre. Sie würde für eine bestimmte Zeitspanne, d.h. die Dauer, die Lösung des gemeinsam anerkannten Problems benötigt, gelten und einen begrenzten Raum, ohne daß formale Verwaltungshierarchien und Instrumente etabliert werden. Vielmehr operieren die Kommunen als Agenten ihrer jeweiligen Region. Zielgebundene und zeitbegrenzte regionale Netzwerke werden zum Beispiel zunehmend durch die in den letzten Jahren propagierten Städtenetze, so auch im bereits erwähnten Raumordnerischen Rahmenplan von 1995, verkörpert. Eines ihrer Hauptwesensmerkmale ist die Unabhängigkeit der resultierenden regionalen Zusammenarbeit von administrativen (neuen) Grenzen und ihre klare Aufgabenorientierung (MUNR Brandenburg 1995). So definierte Regionen unterscheiden sich in ihrer Eigenart grundsätzlich von den bestehenden Regionen mit ihrer planungsbetonten und formalisierten Grundlage. Gemeinsames Interesse zwischen Kommunen bildet den regionalen Zusammenhalt, auch wenn er durch Punkt-zu-Punkt Beziehungen operiert und nicht flächendeckend. Das gemeinsame Ziel kann ein Einzelprojekt, z.B. Flughafen, Technologiepark, o.ä. sein, deren Erstellung nur im regionalen Zusammenhang finanziell möglich und funktional lebensfähig werden kann. Planungsrechtlich können kollektiv zugestimmte Projekte in der/den räumlich betroffenen Gemeinde/n abgedeckt werden. Ansätze für eine solche kooperativ angelegte Regionalisierung gibt es z.B. im Umland Berlins als gemeinsame Regionalplanung Berlins und Brandenburgs (s.u.), dem Städtenetz 'Prignitz' mit einem Regionalforum bestehend aus Vertretern der beteiligten sieben Städte als 'Koordinierungsstelle'.

## 4. LANDESSPEZIFISCHE REGIONALISIERUNG UND FLEXIBILITÄT DER REGIONEN

Regionalisierung erfolgt in Deutschland traditionell durch die formal-administrativen Strukturen der Raumplanung, und darin der Regionalplanung als Zwischenstufe 'beliebig' zwischen Landesplanung und kommunaler Bauleitplanung.

Die Rechte der kommunalen Selbstverwaltung müssen natürlich gewahrt bleiben und bilden damit die operative Grenze der Region zur lokalen Ebene hin. Institutionell ist die Regionalplanung als Träger der Regionalisierung jedoch schwächer abgesichert als die Funktionen der Landes und örtlichen Planung (Wirtschaft). Außerdem besitzen die Regionen lediglich indirekte demokratische Legitimation durch die Kommunen keine direkte Verknüpfung zwischen Bürgern und Region. Dies führt zu einer relativ geringen öffentlichen Präsenz der Regionen als entwicklungsrelevante (politische) Raumeinheit. Regionale Probleme, Ziele und Maßnahmen werden lediglich im engeren Rahmen der Träger öffentlicher Belange und Delegierten der Kommunen debattiert und erfahren dadurch geringere politische Präsenz und Gewichtigkeit als etwa die kommunale Ebene. Diese relative Schwäche, die auch durch das Fehlen einer eigenen exekutiven Institution verdeutlicht wird, drückt sich in der Praxis in einer unzureichenden Politisierung regionaler Probleme bei gleichzeitig zu großer Ausrichtung auf formalisierte Raumplanung aus, wie Vertreter der befragten Regionalen Planungsgemeinschaften wiederholt bestätigten. Die in den allermeisten Fällen nach administrativen Gesichtspunkten durch Vorgaben 'von oben' geschaffenen Regionen finden sich jedoch zunehmend durch die neuen entwicklungsmaßbigen Ungleichgewichte herausgefordert. Dies zielt gerade auch auf das unklare Verhältnis zwischen der Landesregierung als Zentralstaat und der räumlich nachgeordneten, aber selbstbewußten Kommunen (Petzold 1994) als Legitimation der Regionen. Je nach Landesrecht und -willen kann die Berücksichtigung regionaler Gesichtspunkte, hier der Regionalplanung, unterschiedlich aussehen. Die besondere Situation in Ostdeutschland mit den bislang oft nur schwach vertretenen lokalen Interessen geht vor allem auf zu kleine und teilzeitverwaltete Gemeinden zurück. Außerdem bestand lediglich geringe Erfahrung mit lokaler Demokratie, der räumlichen und institutionellen Operation des Marktes, insbesondere dem Zusammenhang zwischen lokaler und regionaler Wirtschaft, sowie dem Gegenstromprinzip in der Verwaltung.

#### 4.1 'Angemessenheit' der Regionalisierung

Damit ein 'von unten' getragenes Regionalisierungssystem funktioniert, ist ein gewisses Regionalbewußtsein bei den Gemeinden notwendig, d.h. sie müssen über die Wahrung ihrer engeren lokalen Eigeninteressen hinaus denken und ihre Teilhabe am regionalen Geschehen erkennen. Erste Ergebnisse einer Umfrage bei den Regionalen Planungsverbänden in Ostdeutschland deuten auf eine in dieser Hinsicht geteilte Entwicklung: Zum einen basiert Regionalisierung auf 'natürlichen', funktionalen Gebieten, v.a. im Einzugsbereich größerer Städte, zum anderen aber sind Regionen rein administrativ bestimmt. Dies trifft besonders in solchen Gebieten zu,

die relativ heterogen und dispers bevölkert sind und keinen 'natürlichen' funktionalen Fokus besitzen. Im ländlich strukturierten Mecklenburg-Vorpommern, z.B. wurde die Abgrenzung 'über den Daumen gepeilt' (Landesplanungsamt) und weitestgehend nach politischen Motiven der Landesregierung (Planungsverband 'Mittleres Mecklenburg-Rostock') festgelegt. Die einzige Region mit einer 'natürlichen' Identität ist die politisch geforderte, landsmannschaftliche Region 'Vorpommern', doch entspricht diese nicht wirtschaftlich-funktionalen Realitäten. Planerisch-administrativ abgeschnitten von Oberzentrum Rostock, erstreckt sich diese Region als Band entlang der polnischen Grenze und weist damit nahezu vollständig eine typisch periphere Lage auf ohne natürliches Wachstumszentrum.

In Thüringen sind drei der vier Regionen 'künstlich' und nur die an Franken angrenzende Region Thüringen-Süd historisch-kulturell legitimiert (Regionale Planungsgemeinschaft Thüringen-Süd). Aufgrund dieser unterschiedlichen Hintergründe kann die 'Natürlichkeit' und damit das Regionalverständnis unterschiedlicher Regionen auch innerhalb eines Landes verschieden ausfallen, wie erste Umfrageergebnisse bei den Regionalen Planungsverbänden andeuten. Längerfristige Erfahrungen mit wirtschaftlich relevantem räumlichen Entwicklungspotential kommunaler Politiker und Akteure aber könnten zur Erkenntnis führen, daß wirtschaftlicher Wettbewerb in zunehmendem Maße einer regionalen Komponente in der Regulierung bedarf, trotz ausgeprägter lokaler Eigeninteressen. In den stärker funktionalen 'natürlichen' Regionen, insbesondere den Einzugsgebieten städtischer Zentren, werden die Interessen einer Stadt die zugehörige Region dominieren, wodurch eine lokal geformte Regionalisierung erfolgen kann. In den 'künstlichen' Regionen können jedoch auch insgesamt sehr gleichartige Strukturen zusammengefaßt werden, was zwar einen relativ homogenen Raum ergibt, in dem keine Kommune dominiert, doch könnte das Entwicklungspotential ebenso gleichmäßig dünn und unbestimmt sein.

Abb. 2 faßt die rechtlichen Grundlagen für Regionalplanung in den fünf Ländern als bislang geltendes Hauptinstrument einer Regionalisierung zur Übersicht zusammen. In allen fünf neuen Ländern erfolgte die Regionalisierung zwischen 1991 und 1993 in der Form von Planungsregionen durch entsprechende rechtliche Regelungen. Der Zeitverzug von bis zu drei Jahren nach der Wiedervereinigung verdeutlicht den Zeitbedarf, den dieser formalisierte Ansatz zur Regionalisierung benötigt und damit die inhärent begrenzte Möglichkeit, hinreichend rasch auf strukturelle Entwicklungen zu reagieren. Während dieses Zeitraumes veränderten sich die wirtschaftlich-geographischen Rahmenbedingungen besonders rasant, wobei alte Strukturen und Funktionsräume disintegrierten und neue entstanden ohne daß es eine steuernde

Hand auf der regionalen Ebene gab. Die wirtschaftliche Suburbanisierung ist wohl das deutlichste Beispiel dafür. Aus diesem Grund bestand erhebliches Handlungsdefizit in der Planung und führte verschiedentlich zu 'über den Daumen gepeilten' Eillösungen, wie z.B. der Angrenzung der Planungsregionen (Landesplanungsamt Mecklenburg-V.). Der Handlungsdruck, sowie die politischen Kräfteverhältnisse führte auch dazu, daß bereits bestehende Planungskonzepte und -leitbilder von Westdeutschland 'selbstverständlich' auf die neuen Länder trotz der völlig neuen, bislang unbekanntenen post-sozialistischen Entwicklungen übertragen wurden. Dabei wirkten von Westdeutschland kommende Verwaltungsbeamte als Mittler zwischen den unterschiedlichen Traditionen. Der Zufall spielte daher eine wichtige Rolle in der Auswahl und Anwendung von Methodik, operativen Mechanismen und Leitbildern für eine regionale Strukturentwicklung und ihre Steuerung.

Hintergrunderfahrungen aus dem jeweiligen Herkunftsland eines 'Entwicklungshelfers' wurden mit transferiert (Biskup, 1994), wenn auch oft die praktischen Erfahrungen gerade der leitenden Regionalplaner aus dem 'Westen, zum Beispiel, oftmals auf die 70er und 80er Jahre zurückgingen und damit eben auch die damals gültigen Leitbilder und Planungsmethoden. So ist zum Beispiel in Brandenburg das Nordrhein-Westfälische Modell der Regionalplanung mit regionalen Entwicklungsplänen etabliert worden, obwohl von der landes- und Wirtschaftsstruktur her die Übernahme der ähnlich gelagerten nordwestdeutschen Nachbarländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein eine solche Assoziation nahelegten. Brandenburgs Regionalisierung folgt prinzipiell dem Keynesianischen Konzept der Raumordnung und Regionalplanung der 70er Jahre. Mit Berlin als offensichtlichem Wachstumszentrum soll eine konventionelle Verteilung des erwarteten Wachstumsüberschusses entlang der fünf an die stadtangrenzenden Raumsektoren nach außen bis an Brandenburgs Landesgrenzen gelenkt werden. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob eine solche Entwicklung realistisch ist. Das Ergebnis bislang weist auf eine deutliche Zweiteilung der regionalen Entwicklungsdynamiken: Starker Suburbanisierungsdruck durch Wachstumsüberschuß in den Berlin-nahen 'Regionsspitzen' und weitgehend Entwicklungsmangel und Entleerungstendenzen in den äußeren, ländlich geprägten und peripheren Räumen. Diese Zweiteilung wird durch die Raumplanung indirekt anerkannt und auch gewissermaßen festgeschrieben. Sie unterscheidet zwischen einem inneren und äußeren Entwicklungsring, wobei der gerade fertiggestellte Landesentwicklungsplan für den Inneren Ring so detailliert ist, daß für eine regionale Ausformung nur wenige Möglichkeiten bestehen (Gemeinsame Landesplanungsstelle Berlin-Brandenburg). Es drängt sich daher die Frage auf, ob nicht kleinere und in sich problem-homogenere Regionen, bestehende Entwicklungsmög-

lichkeiten und Regulierungsbedürfnisse nicht besser reflektieren könnten als die starren und 'angeordneten' planerisch-idealistisch gewollten Raumeinheiten. Der Detaillierungsgrad der Landesplanung unterstreicht hier den inhärenten 'top-down' Ansatz, wobei die Länge der Zeit, die zur Fertigstellung der bisherigen Planung benötigt wurde, die geringe Reaktionsgeschwindigkeit der traditionellen Regionalisierungsmethode durch Raumplanungsvorgänge deutlich macht. Dies mag auch mit der Grund dafür sein, daß sich lokal getragene Regionalinitiativen, wie etwa das unten erwähnte 'Städtenetz Prignitz', formieren, um so besser, das heißt angemessener, auf die Bedürfnisse 'vor Ort' reagieren zu können.

Abbildung 4 veranschaulicht die grundsätzlichen Gemeinsamkeiten, aber auch landesspezifische Varianten zur Regionalisierung und dabei ihre doppelte Natur zwischen 'top-down' Regulierung durch die Landesregierung und einen 'bottom-up' Gegenstrom der kommunalen Ebene. Es wird in der Übersicht darin deutlich, daß es trotz offensichtlicher landesspezifischer Unterschiede eine ganze Reihe an Gemeinsamkeiten gibt, die durch die bundesweiten Regelungen des Raumordnungsrechtes initiiert wurden. In allen Landesplanungsgesetzen werden Regionen als Planungsregionen formal etabliert, zusammen mit so allgemeinen Zielsetzungen wie 'endogenes Wachstumspotential fördern' und eine 'Funktionalregion' etablieren. Gerade letzteres könnte als eine Referenz zum Fehlen solcher Funktionalregionen interpretiert werden. Alle Landesplanungsgesetze betonen erwartungsgemäß gleichermaßen die Bedeutung inter-kommunaler Zusammenarbeit als Grundlage einer Regionalisierung. Sicherlich wird dieser Eindruck durch die 'Allgemeingültigkeit' der Vorgaben verstärkt. Erfahrungen 'vor Ort' jedoch scheinen in zunehmendem Maße eine Diskussion über differenziertere Mechanismen einer Regionalisierung und die Rollen und Aufgaben der Regionen in Gang zu setzen, wenn auch in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlicher Rolle für eine Politikformulierung 'von unten' und 'von oben'. In Sachsen-Anhalt zum Beispiel ist diese Debatte maßgeblich durch das zuständige Landesministerium in Gang gebracht worden, und die Debatte ist hier zur Zeit am intensivsten innerhalb der östlichen Länder. Sie verdeutlicht eine Bewegung weg von einer anfänglich stark staatlich gesteuerten und bestimmten Regionalisierung zu einem offeneren, problem- und raumspezifischeren und im Falle Sachsen-Anhalts auch kleingliedrigeren Ansatz. Das Ergebnis war eine Abkehr von den drei 'Regierungsbezirks-Regionen' und die Schaffung von fünf neuen Regionen mit stärker funktions- und problembestimmtem Zuschnitt. Die 'Region Harz' zu Beispiel basiert auf gemeinsamem Tourismus-Potential und beabsichtigtem Image-Marketing, während die Region Altmark im Norden des Landes durch gemeinsame Entwicklungsschwäche gekennzeichnet ist

**Abbildung 4: Vorgaben für die Regionalisierung von Planung und Politik-Machen in den Neuen Ländern**

Vorgaben & Konditionen	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Gesetzliche Vorgaben	1990 Wiedervereinbarungsvertrag: Übertragung des westdeutschen Modells traditioneller, auf Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen bedachter Planung, auf die fünf Neuen Länder				
Verantwortlichkeit für Regionalplanung	'top down'  'bottom up'	1993 LPlaG  Lokal (RegPlaGemein)	1992 LPlaG  Lokal (RegPlaGemein)	1992 LPlaG  Land (Regierungs Praks.)	1991 LPlaG  Lokal (RegPlaGemein)
Definition von 'Region'	Alle fünf Länder qualifizieren für Regionale Wirtschaftsförderung und EU Förderstatus als Ziel 1 Regionen, zusätzliche Landesfördermittel verfügbar	1993 LPlaG  Lokal (RegPlaGemein)	1992 LPlaG  Lokal (RegPlaGemein)	1992 LPlaG  Land (Regierungs Praks.)	1991 LPlaG  Lokal (RegPlaGemein)
Hauptziele und Absichten der Regionalplanung/-politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• funktionale Hinterländer der wichtigsten Städte (auch in Nachbarland)</li> <li>• kultur-historische Unterschiede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• funktional voneinander abhängige Sozial und Wirtschaftssektoren</li> <li>• Sektoren um Berlin umfassen Gemeinden mit starken und schwachen Entwicklungsperspektiven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebiete zwischenräumlicher funktionaler Bezüge (Netzwerke)</li> <li>• lokal bestimmte regionale Gruppierungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lokal unterstützte Regionalisierung</li> <li>• basiert auf relativ sozialer Homogenität</li> <li>• zwischen-örtliche Kooperation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebiete, die auf zwischenörtl. Funktionsbeziehungen beruhen</li> <li>• basieren auf modifizierten Bezirken der ehemaligen DDR</li> <li>• gleichwertige Lebensbedingungen anstreben</li> </ul>
	Überall gleichwertige Lebensbedingungen schaffen				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziele der Regionalentwicklung definieren</li> <li>• Endogenes Entwicklungspotential fördern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziele der Landesentwicklungsplanung konkretisieren</li> <li>• 'dezentrale Konzentration'</li> <li>• endogenes Potential nutzen</li> <li>• intra-regionale Disparitäten abbauen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ausgeglichene Entwicklung in den Regionen erzielen.</li> <li>• gleichwertige Lebensbedingungen schaffen</li> <li>• Umweltschutz absichern</li> <li>• Land-definierte und lokal definierte Politik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen fördern</li> <li>• Regionale Entwicklungskurzwele entwickeln auf Basis identifizierten endogenen Entwicklungspotentials in Region</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endogenes Potential der Region nutzen</li> <li>• Auswirkungen der wirtschaftsstrukturellen Änderungen angehen.</li> </ul>

Hinweis: 'top down' = 'althergebrachte', vom Land gelenkte, umverteilende Regionalplanung, die durch Finanzanreize operiert  
 'bottom up' = 'neu Art' der in der Region basierenden und lokal bestimmten Politik  
 Quelle: Landesplanungsdokument und Interviews

und die betroffenen beiden Kreise eine Art Schicksalsgemeinschaft bilden. Im Gegensatz dazu zeichnen sich in Brandenburg, einem Paradebeispiel 'von oben' gelenkter und planungstheoretisch gesteuerter Regionalisierung, jedoch Ansätze einer relativen Flexibilisierung 'von unten' durch kommunale Praxis ab. Der Trend könnte daher zu einer stärker kommunal bestimmten und 'offeneren' Regionalisierung abzielen, so z.B. durch eine stärkere Betonung von 'Konzepten' und Entwicklungszielen, wie auch durch Bundesgesetz angeregt. Inwieweit aber tatsächlich eine offener Regionalisierung durch eine solche Änderung der Regionalplanung erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. In Brandenburg zeichnet sich jedoch auch eine flexiblere, mehr bedarfsgelenkte Regionalisierung ab, die, im Gegensatz zu Sachsen-Anhalt, wo die regionale Debatte weitgehend vom Land imitiert wurde, stärker kommunal getragen ist.

Zweckorientierte regionale Kollaboration durch Städtenetze, wie zum Beispiel das 'Städtenetz Prignitz' und der Initiativkreis Nord-West Brandenburg zeugen von solchen durch inter-kommunale Kooperation ausgefüllte Regionalisierung. Der Initiativkreis Nord-West Brandenburg, der aus einer Reihe Anliegergemeinden an einer von Berlin ausgehenden Bahnlinie besteht, deren Ziel die Aufwertung der Bahn zum 'Prignitz Express' ist. Dieser freiwillige Zusammenschluß der beteiligten Gemeinden ist damit deutlich zweckbestimmt und damit auch zeitbegrenzt. Die gleichen Gemeinden sind auch alle in der 'offiziellen' Planungsregion 'Prignitz-Oberhavel' vertreten, und einige auch im 'Städtenetz Prignitz'. Abbildung 5 veranschaulicht die Mehrfachteilnahme vor allem der Städte an verschiedenen Regionseinheiten.

Abbildung 5: Teilnahme Brandenburger Kommunen an Regionalen Einheiten

Kommune	Region 1: Offizielle Planungs- Region	Region 2: 'Städtenetz Prignitz'	Region 3: Initiativkreis Nord-West Brandenburg
Lenzen	X	X	
Perleburg	X	X	X
Pritzwalk	X	X	X
Wittstock	X	X	
Kyritz	X	X	
Bad Wilsnack	X	X	
Wittenberge	X	X	X
Rheinsberg	X		X
Neuruppin	X		X
Neustadt (Dossa)	X		X
Oranienburg	X		X
Volten	X		X
Henningsdorf	X		X

In den anderen drei Ländern, so zum Beispiele in Sachsen, wird eine Vollkommunalisierung diskutiert, bislang jedoch übt der Staat weiterhin eine enge Kontrolle über regionale Planungsvorgänge und Politikansätze aus (Regionaler Planungsverband Westsachsen). Je nach den spezifischen politischen und identitätsmäßigen Umständen einer Planungsregion werden solche Maßnahmen 'von oben' jedoch unterschiedlich empfunden, wie die ersten Umfrageergebnisse bei den Planungsverbänden andeuten.

#### 4.2 Phasen der Regionalisierung von 'top down' zu 'bottom up'

Der Ablauf der Regionalisierungsprozesse läßt sich ein gewisses Grundmuster in den neuen Bundesländern erkennen: In der ersten Stufe wurde zunächst generell das formalisierte, hierarchisch organisierte und stark 'von oben' gesteuerte Regionalisierungsmodell aus Westdeutschland wie automatisch etabliert. Die sofortige Verfügbarkeit von Erfahrungen, Konzepten und Modellen machte solch einen Transfer regionaler Regulationsmechanismen angesichts massiven Entwicklungsdrucks, politischer Sensibilitäten und wirtschaftsstruktureller Informationsarmut naheliegend. Dazu gehört auch eine Orientierung der Regionen an den neuen Verwaltungs-

grenzen und dabei eines Rückgriffs auf Regierungsbezirke als 'vorgegebene' Regionalstruktur. Ein solcher 'erprobter' und auch zumindest zunächst relativ konfliktärmer Ansatz bedeutet jedoch, daß die Regionalisierung stärker von administrativen als von wirtschaftsstrukturellen Gesichtspunkten beeinflusst werden kann. Etwaige Gebietsreformen können dann durch veränderte Kreiszugehörigkeiten automatisch zu neuen strukturell weniger sinnvollen Regionsabgrenzungen führen. In Mecklenburg-Vorpommern, zum Beispiel, bedeutet die Kreisgebietsreform, daß der östliche Außenbereich des Rostocker Umlandes jetzt der völlig anders strukturierten Region 'Vorpommern' zugeordnet wurde und damit planerisch-administrativ vom 100 km entfernten Greifswald gelenkt wird. Bestehende funktionale Stadt-Umland Verflechtungen in der Rostocker Region werden aber notwendigerweise berücksichtigt. Insgesamt jedoch hat sich die Regionalisierung in Mecklenburg-Vorpommern stärker an funktionalen Raumeinheiten, insbesondere Stadt-Umland Beziehungen, orientiert, als dies in Brandenburg der Fall ist. Der stärker polyzentrische Charakter des Landes bietet dafür aber auch bessere Voraussetzungen. Der Sektoransatz in Brandenburg könnte auch als bewußter Versuch gesehen werden, zumindest vom Leitbild her mehr als bloßes Hinterland Berlins zu sein. Solche Sentiments sind auch in anderen, ähnlich stark von einer Mehrmillionenstadt dominierten Regionen zu erkennen, zum Beispiel in Südost-England.

Die drei restlichen Länder, insbesondere Sachsen-Anhalt und Thüringen, stützten ihre Regionalisierung auf eine Kombination funktionsräumlicher Beziehungen, insbesondere historisch-administrative Territorialstrukturen, und Regierungsbezirke als 'vorgegebene' Regionen. In Sachsen-Anhalt wurden daher drei Planungsregionen einfach auf Basis der drei Regierungsbezirken festgelegt. Die ziemlich gleichmäßige Verteilung der drei größten Städte des Landes, Magdeburg, Dessau und Halle, legte so eine Zuordnung nahe. Wie bereits erwähnt, hat sich diese rein administrativ gelenkte Regionalisierung als zu grob nicht bewährt. Eine solch tiefgreifende Änderung der anfänglich recht 'über den Daumen' gepeilten formalisierten Regionalisierung deutet auf eine nicht unerhebliche Diskrepanz zwischen den unter Zeitdruck entwickelten Lösungsansätzen des Landes und der entwicklungsstrukturellen Realität. Die Bedeutung administrativer Raumeinheiten als Grundlage einer Regionalisierung wird auch in Thüringen deutlich, wo die Verteilung der drei größten Städte, Erfurt, Suhl und Gera eine entsprechende Regionalisierung vorschläge. Dies wurde jedoch als unerwünschte Fortsetzung der ehemaligen DDR Bezirke angesehen (Landesplanungsamt Thüringen). Deshalb wurden vier Planungsregionen gebildet, von denen im Grunde nur eine, Thüringen-Süd, eine gewisse historisch bedingte Identität hat mit seiner traditionellen Orientierung nach Franken (Planungsgemein-

schaft Thüringen-Süd). Die drei anderen Regionen sind künstliche Konstrukte und besitzen damit eine nur begrenzte Eigenidentität (Planungsgemeinschaft Thüringen-Süd).

Aufgrund der zunehmenden strukturellen Veränderungen und des Rufs nach mehr Individualität wird zur Zeit in allen drei Ländern eine stärkere Kommunalisierung diskutiert. Wie die Erfahrungen einzelner Regionaler Planungsgemeinschaften Sachsens jedoch zeigen, ist die Diskussion noch nicht praktisch umgesetzt und hat noch nicht zu größerer regionaler Selbstbestimmung über die Kommunalebene geführt (Regionale Planungsgemeinschaft Chemnitz-Erzgebirge). Zumindest jedoch zeigt es, daß gewissermaßen eine 'Nachbesserung' der am Anfang des wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozesses *ad hoc* festgelegten Regionen notwendig erscheint. Eine solche Nachbesserung dürfte angesichts der fortlaufenden Wirtschaftsstrukturänderungen (Flexible Spezialisierung) gerade auf regionaler Ebene, zunehmend notwendig werden. Die relativ starre, bislang als einzige Methode einer Regionalisierung benutzte Regionalplanung dürfte in dieser Hinsicht nicht unbedingt immer die geeignete, das heißt problem-angemessene, Antwort bieten. Eine in dieser Situation weniger festgelegte, formalisierte Regionalisierung, die einem 'offenen' und somit responsiveren und dynamischeren Ansatz folgt, der auf Basis kooperativer Netzwerkbildung zwischen Kommunen fungiert, könnte in dieser Hinsicht bedarfsgerechter sein.

## 5. SCHLUBBETRACHTUNG

Die Region hat durch die wirtschaftlichen Restrukturierungs- und Reorientierungsprozesse in marktwirtschaftlichen Systemen der 90er Jahre zunehmende Bedeutung erlangt. Dies gilt besonders für die fundamental veränderten Produktions- und Kommunikations-Strukturen in post-sozialistischen Ländern, wodurch eine völlig neue Bewertung räumlicher Wirtschaftsfaktoren entstand. Dabei bilden spezifische Standortvorteile die Grundlage einer eigenständigen regionalen Entwicklung, die durch angepaßte Politikmaßnahmen verbessert werden kann. Während in den 80er Jahren die Betonung auf der lokalen Raumeinheit lag, zeichnet sich zunehmend die Region als Kompromiß zwischen lokalen und weitergefaßten Strukturen aus. Vor dem Hintergrund einer solchen Entwicklung ist in dieser Abhandlung Art und Umfang einer strukturangepaßten Regulierung untersucht worden. Eine solche Anpassung kann entsprechend den Grundansätzen des Regulierungsansatzes erwartet werden, da von einer Wirtschaftsstruktur erwartet wird, daß sie 'ihre' spezifischen regulativen Rahmenbedingungen schafft. Nur dann kann eine wirtschaftliche Region, zum Beispiel, ihr maximales Potential entfalten. Angesichts der rasch wechselnden

wirtschaftsstrukturellen Umstände muß das Regulationssystem eine hinreichende Flexibilität besitzen, um auf etwaige aufzutauchende Gelegenheiten und Schwierigkeiten angemessen und somit effektiv reagieren zu können. Eine solche Anpassungsfähigkeit kann von der traditionellen, auf Raumplanung basierenden regulativen Regulierung jedoch nicht unbedingt erwartet werden.

Die raschen und zeitgleich begonnenen Restrukturierungsprozesse von Wirtschaft und Regulierungssystem in Ostdeutschland bieten ein besonders interessantes Szenarium, das den Zusammenhang in der Entwicklung der beiden 'Regionen' beleuchten kann: Wirtschaft und Policy. Wie dieser Aufsatz dargelegt hat, ist die Regionalisierung in Ostdeutschland bis jetzt weitestgehend auf die Raumplanung konzentriert und dort institutionell verankert. Der Nachteil dieses Ansatzes ist die aufgrund der Zeitperspektive der Planung geringe Adaptabilität der territorialen Abgrenzung der Planungsregionen. Dies widerspricht grundsätzlich dem allgemein beobachteten Trend zu größerer Flexibilität in der Abgrenzung von Wirtschaftsregionen in den neuen Ländern. Die regulativen Antworten darauf erscheinen eher noch traditionellen 'fordistischen' Strukturen verhaftet zu sein. Die Gründe dafür sind u.a. (1) eine unzureichende Kenntnis zu erwartender funktionaler Raumstrukturen und Orientierung an den überkommenen aber absehbar abzulösenden Raumstrukturen der DDR Wirtschaft. Die geschaffenen Regionen basieren damit oftmals auf falschen (überholten) Prämissen. (2) Die Länder schöpfen meist ihre dominante Position aus und betreiben Regionalpolitik 'von oben', während (3) die Kommunen ihre neugewonnene Unabhängigkeit nicht durch eine neue, zusätzliche Verwaltungshierarchie schmälern lassen wollen. (4) Die Planungsregionen als Grundlage der formalen Regionalisierung, besitzen nur sehr begrenzte Glaubwürdigkeit als künstliche Strukturen, ohne eine ausreichend administrative Institutionalisierung. Es wird daher hier vorgeschlagen, daß Regionalisierung sich weniger auf die Raumplanung als auf die entwicklungspolitische Funktion stützen sollte. Solche 'Policy-Regionen' sind von ihrer Natur her im Grunde Gruppierungen lokaler Raumeinheiten, deren gemeinsames regionales Interesse einer bestimmten Aufgabe gilt. Diese kollaborativen, zweckorientierten und prinzipiell temporären Regionen sind daher prinzipiell weitaus flexibler und damit potentiell responsiver als formalisierte und hierarchisch integrierte Gebiete. Kooperativen Vernetzungen zwischen Kommunen können hingegen zu unterschiedlichen Regionsabgrenzungen führen, je nach den gültigen Zielsetzungen und den darauf aufbauenden Allianzen. Naturgemäß können sich solche 'offenen' Regionen ganz oder teilweise überlappen und individuelle Kommunen können mehreren solchen Zweckregionen angehören.

Die politische Bedeutung der verschiedenen Regionen wird von der funktionalen Position der jeweiligen Kooperationspartner bestimmt; entweder in einer vertikalen Beziehung zwischen beispielsweise Orten unterschiedlicher zentralörtlicher Bedeutung und damit unterschiedlicher Bedeutungsebenen der Regionen, oder aber horizontal innerhalb einer Region und da zwischen Kommunen unterschiedlicher Stellung. In jedem Fall erfolgen Legitimierung und Operationalisierung über die Kommunen einer Region als ihre elementaren Komponenten. Ein solcher Ansatz dürfte von den Kommunen als weniger für ihre Autonomie bedrohlich betrachtet werden als dies bei den stärker staatlich gelenkten, formalisierten Planungsregionen der Fall ist. Allerdings bildet eine 'offene' oder 'modulare Regionalisierung' lediglich relativ schwache 'Regionen', mit begrenztem Ziel und Leben. In dieser Hinsicht dürften die 'flexiblen Regionen' besser geeignet sein, auf bestehende Machtverhältnisse und -ansprüche auf kommunaler und Landesebene zu reagieren als formal festgelegte Regionen in einer Planungshierarchie. Sie könnten durch ihre Funktionalität bei gleichzeitig deutlicher Freiwilligkeit, zeitlicher Begrenztheit und lokalen Einflusses statt Hierarchie bei den Kommunen ein größeres Vertrauen in regionale Agenden als eine im Grunde auch lokale Angelegenheit vermitteln und somit eine effektivere regionale Denkweise 'vor Ort' hervorbringen. Zur Bewertung einer möglichen solchen Entwicklung wird jedoch noch ein längerer Erfahrungszeitraum gebraucht, da neue, flexiblere und 'von unten' getragene Ansätze sich erst noch gegenüber der lang etablierten, aber starren und planungsbezogenen Regionalisierung durchsetzen müssen.

#### Literatur

- Amin und Thrift (1995): Living in the Global. In: Amin und Thrift (eds), pp 1-22
- Amin, A and Thrift, N (eds) (1995): Globalization, Institutions and Regional Development in Europe. Oxford: Oxford University Press
- Arbeitsgemeinschaft Regionale Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel, Städtetetz Prignitz und Initiativkreis Nord-West Brandenburg (ca. 1997): Regionale Kooperation im Spannungsfeld zwischen Metropole und äußerem Entwicklungsraum. o.O.: unveröff.
- Belussi, F (1996): Local Systems, Industrial Districts and Regional Networks: Towards a New Evolutionary Paradigm of Industrial Economies? In: *European Planning Studies* Vol. 4, No. 1, pp 5-26
- Bennett, R. (ed., 1993): Local Government in the New Europe. London: Belhaven Press
- Bennett, R.J. (1993): Local Government in Europe: Common Directions of Change. In: Bennett, R.J. (ed), pp 1-27

- BFLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, ed., 1995a): Regionalbarometer neue Länder. Series *Materialien zur Raumentwicklung*, no 69
- BFLR (1995b): Laufende Raumbbeobachtung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. Series *Materialien zur Raumentwicklung*, no 67
- BFLR (ed., 1997): Regionale Disparitäten - zwischen Normalität und Handlungsbedarf. Series *Informationen zur Raumentwicklung*, no 1/2
- Biskup, M (1994): Aktuelle Aspekte der Regional- und Landesplanung in den Neuen Bundesländern. In: Domhardt and Jacoby (eds.)
- Blair, J. P. und Kumar, R. (1997): Is Local Economic Development a Zero-Sum Game? In: Bingham, R. und Mier, R (Hrsg.): Dilemmas of Urban Economic Development. *Urban Affairs Annual Reviews* no. 47, pp. 1-21. London: Sage
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Hrsg, 1996): Raumordnung in Deutschland. 2. A., Bonn: unveröff.
- Boner, 1995
- Cockburn, Cynthia (1977): The Local State. Management of Cities and People. London: Pluto Press.
- Cooke, P and Morgan, K (1993): The Network Paradigm: New Departures in Corporate and Regional Development. *Environment and Planning D: Society and Space*, 11, 543-64
- Cooke, P und Morgan, K (1995): Growth Regions under Duress: Renewal Strategies in Baden-Württemberg and Emilia-Romagna. In: Amin, A und Thrift, N (Hrsg.)
- Cooke, P (1996): Building a Twenty-first Century Regional Economy in Emilia-Romagna. In: *European Planning Studies* Vol. 4, No. 1, pp 53-62
- Domhardt, J and Jacoby, Ch. (eds.) (1994): Raum- und Umweltplanung im Wandel. Kaiserslautern: Selbstverlag Universität Kaiserslautern.
- Duncan, S und Goodwin, M (1988): The Local State and Uneven Development. Oxford: Polity Press/Basil Blackwell
- Dunford, M (1990): Theories of Regulation. In: *Environment and Planning D: Society and Space*. vol 8, pp 297-322
- Eckey, H-F (1991): Komponenten einer Neuordnung der Raumordnungspolitik angesichts veränderter Rahmenbedingungen. Folgerungen aus dem Raumordnungsbericht 1991. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, no. 11/12 1991, pp 703-714.
- Geyer, Th (1994): Städtetetze - Ein neues Instrument der Regional- und Landesplanung? In: Domhardt and Jacoby (eds.)
- Glasmeier, A (1995): Flexible Districts, Flexible Regions? The Institutional and Cultural Limits to Districts in an Era of Globalization and Technological Para-

- digm Shifts. In: Amin, A und Thrift, N (eds), pp 118-146
- Grabher, G and Stark, D (eds)(1997): Restructuring Networks in Post-Socialism. Oxford: Oxford University Press
- Grabher, G and Stark, D (1997): Organizing Diversity: Evolutionary Theory, Network Analysis and Postsocialism. In: *Regional Studies*, vol 31, no 3, pp 533-544.
- Grabher, G (1997): Adaptation at the Cost of Adaptability? Restructuring the Eastern German Regional Economy. In: Grabher and Stark (eds.)
- Heinzmann, J (1991): Strukturwandel altindustrialisierter Regionen in den neuen Bundesländern.  
In: *Raumforschung und Raumordnung*, vol 49, no 2-3, pp 100-106
- Herrschel, T (1997): Economic Transformation, Locality and Policy in Eastern Germany. A Comparison of Two *Länder*. In: *Applied Geography*, vol 17, no 4, pp 267-281
- Irmen, E and Sinz, M (1991): Regionale Entwicklungspotentiale und -engpässe in den neuen Ländern. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, no 11/12, pp 755-772
- Jessop, B (1992): Fordism and post-Fordism: Critique and Reformulation. In: Scott, A.J. und Storper, M.J. (Hrsg.), pp 43-65
- Jessop, B (1990): Regulation Theories in Retrospect and Prospect. In *Economy and Society*, vol 19, pp 153-215
- Kehrer, G and Maretzke, S (1997): Persistenz und Entwicklung regionaler Disparitäten in der ehemaligen DDR. In: BFLR (Hrsg.): *Informationen zur Raumentwicklung*: Regionale Disparitäten - zwischen Normalität und Handlungsbedarf, Heft 1/2, pp 115-134
- Kistenmacher, H, Geyer, Th and Hartmann, P (1994): Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung. Köln: Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer, 1994
- Krätke, S (1990): Städte im Umbruch. Städtische Hierarchien und Raumgefüge im Prozeßgesellschaftlicher Restrukturierung. In: Borst *et al* (eds.)
- Land Brandenburg (1993): Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg. *Gesetz- und Verordnungsblatt* für das Land Brandenburg, part 1, no.11,
- Land Brandenburg and Land Berlin (1995): Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin.
- Land Thüringen (1993): Thüringer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Thüringen vom 10. November 1993. In: *Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen*. pp 709-751

- Land Thüringen, Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (1995): Veröffentlichung und Bekanntgabe der Regionalen Raumordnungspläne. In: *Thüringer Staatsanzeiger*, no. 50/1995
- Land Thüringen (1994): 1. Raumordnungsbericht 1995, Erfurt: unpublished
- Land Brandenburg (1995): Landesentwicklungsplan Brandenburg - zentralörtliche Gliederung. Potsdam: unveroff.
- Leborgne, D und Lipietz, A (1988): New Technologies, New Modes of Regulation: Some Spatial Implications. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, vol 6, pp 262-279
- Lipietz, A (1988): New Tendencies in the International Division of Labor: Regimes of Accumulation and Modes of Regulation. In: Scott, A and Storper, M (eds 1988): *Production, Work, Territory*. London: Unwin Hyman, pp 16-40
- Lloyd, P und Meegan, R (1996): Contested Governance: European Exposure in the English Regions. *European Planning Studies*, vol 4, no 1, pp 75-97
- MUNR Brandenburg (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg) (o.J.): Das Städtenez. Prignitz. Modellprojekt im Ex-WoST-Forschungsfeld "Städtenez". Potsdam: unveröff. Faltblatt
- Naßmacher, Hiltrud (1987): Wirtschaftspolitik <von unten>. Ansätze und Praxis der kommunalen Gewerbebestandspflege und Wirtschaftsförderung. Basel, 1987: Birkhäuser Verlag.
- Oatley, N (1997): Cities, Economic Competition and Urban Policy. In: Oatley, N (Hrsg): *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. London: Paul Chapman Publishing, pp 3-20
- Park, S (1996): Networks and Embeddedness in the Dynamic Types of New Industrial Districts. In: *Progress in Human Geography*, Vol 20, No. 4, pp 476-493
- Peck, J (1995): Regulating Labour: The Social Regulation and Reproduction of Local Labour-Markets. In: Amin, A und Thrift, N (eds 1995)
- Petzold, S (1994): Zur Entwicklung und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern in: Roth/Wollmann (eds), pp 34-52
- Piore, M and Sabel, C (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Rhodes, R.A.W. (1995): Introduction: The Regions and the New Europe. In: (Rhodes, R.A.W (Hrsg.): *The Regions and the New Europe*. Manchester: Manchester University Press, pp 1-23
- Roth, R and Wollmann, H (eds., 1994): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske+Budrich
- Scott, A.J und Storper, M.J. (Hrsg., 1992): *Pathways to Regionalism and Industrial Development*. London: Routledge

- Smith, A (1995): Regulation Theory, Strategies of Enterprise Integration and the Political Economy of Regional Economic Restructuring in Central and Eastern Europe: The Case of Slovakia. In: *Regional Studies*, vol 29, no 8, pp 761-772
- Storper, M.J. and Walker, R (1989): *The Capitalist Imperative. Territory, Technology, and Industrial Growth*. Oxford: Basil Blackwell
- Thrift, N (eds 1995): *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Tomasek, P (1992): Topical Problems of Regional Development in Czechoslovakia and their Internal and External Effects. In: BFLR (Hrsg): *Matrialien zur Raumentwicklung*, Heft 49, pp 18-23
- Turowski, G (1994): Formen und Felder übergemeindlicher Zusammenarbeit im Hinblick auf die Situation in den neuen Ländern. In: *Raumforschung und Raumordnung*, vol 52, no 6, pp 392-396
- Wollmann, H (1997): Between Institutional Transfer and Legacies: Local Administrative Transformation in Eastern Germany. In: Grabher and Stark (eds. 1997)
- Wollmann, H (1994): Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland im Umbruch. In: Roth, R and Wollmann, H (eds.)
- Yeung, H (1994): Critical Reviews of Geographical Perspectives on Business Organizations and the Organization of Production: Towards a Network Approach. In: *Progress in Human Geography*, vol 18, no 4, pp 460-490

## KONSEQUENZEN DER EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSUNION FÜR EUROPÄISCHE REGIONEN

Christiane Krieger-Boden, Kiel

### Kurzfassung

Der „Theorie des optimalen Währungsraumes“ zufolge sollten Währungsgebiete einerseits möglichst umfassend sein, um Transaktionskosten zu minimieren, andererseits aus Regionen zusammengesetzt sein, die kaum asymmetrischen Störungen ausgesetzt sind oder deren Arbeitsmärkte flexibel genug sind, notwendige Anpassungen zu bewältigen. Vor diesem Hintergrund werden die europäischen Regionen mit Hilfe einer Clusteranalyse auf ihre Ähnlichkeit hinsichtlich sektoraler Strukturen und auf den Gleichlauf ihrer wirtschaftlichen Entwicklung untersucht. Die gefundene Gruppeneinteilung ähnlicher Regionen deckt sich durchaus nicht mit nationalen Grenzen, d.h. bereits zwischen den Regionen der bestehenden nationalen Währungsräume zeigt sich erheblicher Anpassungsbedarf. In der europäischen Währungsunion dürften die regionalen Anpassungserfordernisse noch erheblich zunehmen, weil die Wahrscheinlichkeit, daß die gesamteuropäischen Wechselkurse eine den regionalen Bedürfnissen entsprechende Entwicklung nehmen, vergleichsweise gering ist. Umso dringlicher stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß die europäischen Regionen im europäischen Integrationsprozeß Vorteile für ihre ökonomische Entwicklung zu erwarten haben. Da die Theorie keine eindeutigen Antworten liefert und da es an detaillierten empirischen Untersuchungen mangelt, tut sich hier ein beträchtlicher Forschungsbedarf auf. Des weiteren fehlen auch klare Vorstellungen darüber, welche institutionellen Arrangements erforderlich wären, um auf den steigenden regionalen Anpassungsdruck vor Ort adäquat reagieren zu können.

### Gliederung

1. Einleitung
  2. Optimale Währungsräume europäischer Regionen
    - 2.1. Zur Theorie
    - 2.2. Gruppen ähnlicher Regionen
    - 2.3. Zur Symmetrie der Entwicklung innerhalb der Gruppen
    - 2.4. Ergebnisse
  3. Die Wirkungen der fortschreitenden Integration
    - 3.1. Zur Theorie
    - 3.2. Zur Empirie
  4. Fazit
- Literatur