

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetzen in der bayerischen Rhön

Sandra Weber

1. Einleitung

Die traditionellen Planungs-, Problemlösungs- und Entwicklungsmechanismen in der staatlichen Aufgabenerfüllung, in der kommunalen und regionalen Planung sowie in der Wirtschafts- und Strukturpolitik konnten auf die gravierenden weltwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen der letzten 30 Jahre nicht mehr adäquat reagieren. Als neuer Steuerungsmechanismus haben sich vielmehr informelle Netzwerke sowie stärker handlungs- und umsetzungsorientierte Formen der Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene herausgebildet und damit zu einem Bedeutungsgewinn der Region als Handlungsebene beigetragen. Den aktuellen theoretischen Bezugsrahmen für die Veränderungen genannter staatlicher und kommunaler Steuerungsmuster bildet das Konzept der Regional Governance. Unter Regional Governance werden hier alle Formen gesellschaftlicher Steuerung (auf regionaler Ebene) verstanden, die die institutionalisierten Formen der Steuerung in Form formaler Organisations- und Verfahrensregeln sowie der politischen Führung im Kern durch Kooperation öffentlicher und privater Akteure ergänzen (BENZ 2003, S. 505; EINIG/FÜRST/KNIELING 2003, S. I; FÜRST 2003). Mit dem Ansatz verbindet sich also eine vergleichsweise „weiche“ regionale „Steuerung“ und Entwicklung, die auf einer mehr oder weniger institutionalisierten Zusammenarbeit basiert (FÜRST 2003, S. 442).

Inzwischen existieren eine Vielzahl unterschiedlicher Kooperationsansätze verschiedenster räumlicher Abgrenzung und inhaltlicher Ausrichtung innerhalb einer (abgegrenzten) Region, die sich zusätzlich zu den traditionellen Institutionen mit Fragen der Regionalentwicklung auseinandersetzen. Keine „neue Region“ kann aber für sich in Anspruch nehmen, ihre Region alleine zu vertreten. Die neuen regionalen Kooperationen spezialisieren sich vielmehr in ihren Themenstellungen: Dabei geht es Regionalmarketing-Initiativen in erster Linie um die Vermarktung als Wirtschaftsstandort innerhalb und außerhalb der Region, thematisch selektiv arbeitenden Ansätzen beispielsweise im Tourismus stehen ganzheitliche Ansätze wie die Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte oder Teilraumgutachten gegenüber. Weiterhin gibt es Initiativen, die sich besonders einer nachhaltigen Regionalentwicklung verpflichtet fühlen, wie die im Bundeswettbewerb gekürten „Regionen der Zukunft“ sowie kleinräumige kommunale Allianzen und lokale Aktionsgruppen im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative Leader+, die sich speziell der Förderung und Entwicklung ländlicher Räume in Europa annehmen (DILLER 2003, S. 79). Die Folge dieser „Flut an Kooperationen“ ist ein unübersichtliches Geflecht an Institutionen, Initiativen, Kooperationen und Entwicklungskonzepten innerhalb eines abgegrenzten Raumes. In Regionen, in denen sich solche Kooperationen überlagern, wird bereits über ein „Netzwerk-Rauschen“ oder ein „Konferitis-Syndrom“ geklagt (DILLER 2002, S. 334; FÜRST/SCHUBERT 1998, S. 354).

Die Beobachtung einer zunehmenden Zahl an Initiativen in der Region Main-Rhön (einer von drei Planungsregionen im Regierungsbezirk Unterfranken, Bayern) war auch Anlass für eine Diplomar-

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetze in der bayerischen Rhön

beit zum Thema „Regionale Kooperationen in der Region Main-Rhön – Probleme und Chancen der Vielfalt und Koordination durch Metanetze“. Ziel der Untersuchung war es im Wesentlichen, Informationen über räumliche, institutionelle und thematische Überschneidungen und die Koordination und Vernetzung dieser zahlreichen Initiativen in der Untersuchungsregion sowie über die Chancen und Probleme, die sich mit dieser Vielzahl an Zusammenschlüssen in einer Region ergeben können, zu gewinnen. Demzufolge boten sich für die Untersuchung die Methoden der qualitativen Sozialforschung an. Neben einer umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse wurden 14 offene, leitfadengestützte Expertengespräche geführt. Die Experten waren in der Regel sowohl Repräsentanten von Behörden, Kammern, Verbänden oder Gebietskörperschaften als auch in irgendeiner Funktion an den in dieser Arbeit untersuchten freiwilligen Kooperationen beteiligt.

Dieser Beitrag stellt eine Zusammenfassung wesentlicher Erkenntnisse aus dieser Forschungsarbeit dar. Insbesondere werden zunächst die Hintergründe und Merkmale der Regional Governance sowie die Chancen und Probleme einer wachsenden regionalen Fragmentierung erläutert. Anschließend wird die Idee der Metanetze als Ausweg aus der kooperativen Unübersichtlichkeit vorgestellt. Um ausgewählte Ergebnisse der Forschungsarbeit schlaglichtartig darlegen zu können – insbesondere auch die existierenden Vernetzungen zwischen den Kooperationen-, werden zuvor noch die untersuchten Fallbeispiele und ihr jeweiliger Förderhintergrund kurz beschrieben. Hierbei kann es sich natürlich nur um eine Momentaufnahme handeln, denn die Dynamik der geschilderten Entwicklungen ist sehr groß.

2. Hintergrund und Merkmale der Regional Governance

Ursprünglich stammt das Konzept der Regional Governance aus Großbritannien und trägt deshalb der im Englischen Sprachraum gängigen Unterscheidung zwischen ‚government‘ im Sinne der politischen und staatlichen Institutionen mit ihren formalen Regeln und Verfahren und ‚governance‘ im Sinne von kooperativen Steuerungsmechanismen Rechnung (EINIG/FÜRST/KNIELING 2003, S. II; FREY 2003, S. 451). Obwohl diese sprachliche Unterscheidung im deutschen Sprachraum nicht üblich ist, ist sie sinngemäß auf die deutschen Verhältnisse und Entwicklungen übertragbar. Dennoch gibt es einen gravierenden Unterschied: In Deutschland wird die regionale Ebene eher aufgrund einer „Flucht aus den Institutionen“ aufgewertet, in England hingegen ist es die schwache Institutionalisierung der Region, die den Bedarf an Regionalisierung schafft (FÜRST 2001, S. 372).

Hintergrund dieser Entwicklungen sind gravierende Veränderungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die auf der einen Seite zu einem verschärften „Wettbewerb der Regionen“, auf der anderen Seite zu einem deutlich gestiegenen regionalen Vernetzungsbedarf sowie zur Aufwertung der Region als Handlungsebene führten. Dazu zählen in aller Kürze:

- die wachsenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen, u.a. Globalisierung und Europäische Integration (ADAM 2001, S. 314 ff.; KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001, S. 185),
- der rasant voranschreitende wirtschaftliche Strukturwandel (DANIELZYK 1999, S. 577 f.),
- Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften angesichts knapper finanzieller Mittel (DANIELZYK 1999, S. 578),
- neue und immer komplexere Aufgabenstellungen für die Gemeinden, die zudem kaum an kommunalen Grenzen Halt machen, z.B. Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung, Verkehrsfragen,

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

Entwicklungen in Einzelhandel, Tourismus oder Kulturförderung (ADAM 2001, S. 314 ff.; DANIELZYK 1999, S. 579; BADE 1998, S. 4; FÜRST 1998, S. 245),

- die Regionalisierung der Lebensstile: Aktivitäten wie Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Freizeit usw. verteilen sich heute dispers in einer Region (KÖTTER 2004; FÜRST 2003, S. 441; DANIELZYK 1999, S. 578; BADE 1998, S. 4) und
- der demographische Wandel (Alterung, Schrumpfung und Internationalisierung der Bevölkerung), (KÖTTER 2004; ARL 2006, S. X).

Viele deutsche Arbeiten zur Regional Governance betonen als Ursache weiterhin den eng mit oben genannten Punkten verbundenen Übergang vom hoheitlichen und einseitig-intervenierenden zum kooperativen und aktivierenden Staat („enabling state“) (EINIG/FÜRST/KNIELING 2003, S. II). Dieser Rückzug des Staates auf sogenannte Kernfunktionen (FÜRST 2003, S. 441) vollzog sich in den letzten Jahren aus der Erkenntnis heraus, dass weder ein einseitiges Handeln des Staates noch eine Vollprivatisierung öffentlicher Aufgaben zufriedenstellende Alternativen sind. Viele Aufgaben werden deshalb heute durch das koordinierte Zusammenwirken öffentlicher und/oder privater Akteure erfüllt (EINIG 2003, S. 479). Vor allem regionale Entwicklungsaufgaben wie die Wirtschaftsförderung, der Tourismus, die integrierte ländliche Entwicklung oder die Realisierung einer nachhaltigen Regionalentwicklung werden zunehmend über freiwillige regionale Kooperationen erfüllt (FÜRST et al. 1999, S. 53; ARL 1998, S. 1).

Das Konzept der Regional Governance integriert sowohl die Vorstellung einer Mobilisierung regionaler Selbsthilfekräfte und regionaler Stärken durch konsensorientierte Partizipation und Kooperation regionaler Akteure, wie sie auch aus den Diskussionen um die endogene Regionalentwicklung bekannt sind, als auch wesentliche Prinzipien des Netzwerkansatzes. Dazu zählen vor allem Fairness, gegenseitiges Vertrauen, welches nur in einem längeren Prozess der Zusammenarbeit erworben werden kann, die freiwillige Selbstbindung der Beteiligten sowie gleichzeitig die „exit option“ als Möglichkeit der Mitglieder, die Kooperation jederzeit zu verlassen (KNIELING 2004, S. 2; EINIG 2003, S. 479; FÜRST 2003, S. 442 f.). Das im Vergleich zu eher losen Netzwerken etwas komplexere Regelwerk basiert aber zusätzlich auf ausgehandelten Regelungen bezüglich der Festlegung von Funktionen innerhalb der Kooperation, auf Regeln zur Entscheidungsfindung oder zur Konfliktbeilegung (DANIELZYK 2003, S. 513 f.; FÜRST 2003, S. 443). Im Gegensatz zu den traditionellen Theorien zur regionalen Selbststeuerung betont und fordert das Konzept der Regional Governance noch stärker die Einbeziehung der Privatwirtschaft und sonstiger nicht-öffentlicher Akteure in eine gemeinsame und konstruktive Regionalentwicklung (KNIELING 2004, S. 2; FÜRST 2003, S. 442). Charakteristisch für die Regional Governance in Deutschland ist außerdem der stark identitätsstiftende regionale Bezug. Denn hier bestimmen nach wie vor politisch-administrative Akteure die regionalen Kooperationen, deren Wirkungskreis räumlich bestimmt ist. Zudem benötigt man zur Festlegung von Verantwortlichkeiten eine gewisse Institutionalisierung, die wiederum räumlich gebunden ist (DANIELZYK 2003, S. 513 f.; FÜRST 2003, S. 443). In jüngerer Zeit wird der Ansatz der Regional Governance deshalb auch verstärkt aus der Perspektive der Raumordnung diskutiert, deren junges informelles Instrumentarium (u.a. Regionalkonferenzen, regionale Entwicklungskonzepte, Teilraumgutachten, Regionalmanagement oder Regionale Agenda-21-Prozesse) diesen Ansatz repräsentiert (FÜRST 2003, S. 442; KNIELING 2003, S. 471).

Die Folge der vermehrten kooperativen Steuerung regionaler Entwicklungen ist ein jeweils regionspezifischer Mix aus hierarchischen, kooperativen und marktlichen Beziehungen zwischen den Institutionen und regionalen Akteuren (EINIG/FÜRST/ DANIELZYK 2003, S. I).

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetzen in der bayerischen Rhön

3. Probleme und Chancen regionaler Fragmentierungen

Die Frage, wie die damit verbundene Unübersichtlichkeit gemindert werden kann, wird heute zunehmend diskutiert. Die Meinungen tendieren von einer stärkeren Vernetzung der Kooperation auf übergeordneter Ebene bis hin zu einer „Marktberreinigung“ (DILLER 2002, S. 252). Bevor beide Diskussionslinien vorgestellt werden, wird zunächst aufgezeigt, welche Konsequenzen positiver und negativer Art mit der zunehmenden „kooperativen Unübersichtlichkeit“ (DILLER 2002, S. 357) verbunden sind.

Positiv wird neben den allgemeinen Vorteilen und Chancen regionaler Kooperationen (u.a. finanzielle Ersparnisse, Abbau von Konkurrenzdenken, verbesserter Informations- und Kommunikationsfluss, Entwicklung von gegenseitigem Vertrauen und einer regionalen Identität, Umsetzung konkreter Projekte, Verbesserung der Standortfaktoren) hervorgehoben, dass durch immer wieder neue Kooperationen ständig neue Impulse in die Regionalentwicklung kommen. Deshalb sollten Formen regionaler Zusammenarbeit flexibel und durchaus zeitlich befristet sein und sich immer wieder neu formieren (INSTITUT FÜR STÄDTEBAU 2004).

Häufig kommt es jedoch mit steigender Zahl regionaler Kooperationen zu einer Mehrfachbelastung regionaler Schlüsselakteure. Diese sind oftmals in ihren Kapazitäten, Beziehungen und Interaktionen zu organisieren, überfordert. Damit wird möglicherweise ein „Netzwerkrauschen“ erzeugt, das innovative Verbindungen hemmt, anstatt sie zu fördern“ (FÜRST/SCHUBERT 1998, S. 354; DANIELZYK/PRIEBS 1999, S. I; BBR 1998, S. 30). Die Gefahr ist außerdem groß, dass sich die Schlüsselakteure nur noch von nachgeordneten Mitarbeitern mit geringerer Entscheidungskompetenz vertreten lassen, „was die Effektivität der Kooperationen beeinträchtigen kann (Mehrebenen-Problematik)“ (FÜRST 2003, S. 446; FÜRST/SCHUBERT 1998, S. 355). Weiterhin entsteht durch eine wachsende Anzahl an regionalen Kooperationsformen, an denen überwiegend Verwaltungsspitzen und einige wenige Funktionsträger und Politiker mitwirken, ein schwer überschaubares Beziehungsgeflecht, in dem die Entscheidungswege und Verantwortlichkeiten kaum mehr transparent sind (DANIELZYK 1999, S. 579). Der Versuch, die Durchsichtigkeit herzustellen, führt wiederum zu einem sehr hohen Abstimmungsbedarf, der letztlich die Kompetenz auf der regionalen Ebene schwächen kann (GORSLER 2002, S. 80; DANIELZYK 1995, S. 11). Schlimmstenfalls setzen sich die informellen Entwicklungen durch blockierende Entscheidungen, konfligierende Prioritäten und durch Doppelarbeit bei fehlender Abstimmung selbst außer Kraft (GORSLER 2002, S. 80; zit. nach ARL 1995, S. 9). Auch die Akteure selbst können von den immer wieder neu ins Leben gerufenen Förderprogrammen, Instrumenten und Wettbewerben mit ihren jeweils spezifischen Fördergrundsätzen überfordert sein und den Überblick verlieren (INSTITUT FÜR STÄDTEBAU 2004).

Neben dem Wettbewerb um Mitglieder und Schlüsselakteure verschärft sich möglicherweise auch der Wettbewerb um finanzielle Ressourcen; innerregionale Konkurrenzen können verstärkt statt abgebaut werden und durch die räumliche Überschneidung kann es leicht zu inhaltlichen Zielkonflikten kommen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die einheitliche Darstellung nach außen erschwert wird, wenn ohne Abstimmung eigene Auftritte entwickelt werden, und dass notwendige Ressourcen für übergreifende oder außenorientierte Maßnahmen fehlen, weil sie auf verschiedene kleinräumige regionale Initiativen verteilt werden. Insgesamt können eine starke Zersplitterung an Initiativen in der Region in Verbindung mit einer unabgestimmten Vorgehensweise die regionale Wettbewerbssituation sogar verschlechtern (EBERLE/ILLIGMANN/SIMON 2000, S. 21).

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

4. Metanetze als Ausweg?

Um die negativen Seiten des „Netzwerkrauschens“ und der zunehmenden kooperativen Unübersichtlichkeit in der Regionalentwicklung zu reduzieren, kann sich DILLER die Schaffung von Metanetzen vorstellen, das heißt von Netzwerken zwischen den Kooperationen, eventuell unter Einschluss etablierter Institutionen (DILLER 2002, S. 357 f.). Diese „kooperativen Netzwerke 2. Ordnung“ könnten den Wettbewerbsdruck um Schlüsselakteure senken und eine Schnittstellenfunktion zwischen den Initiativen übernehmen. Darüber hinaus könnte ein solches Metanetz die thematische Spezialisierung vieler Kooperationen miteinander in Verbindung bringen und die nötigen Synergieeffekte herstellen. Auch GRABSKI-KIERON (INSTITUT FÜR STÄDTEBAU 2004) hält die Schaffung oder Ausgestaltung von Schnittstellen zwischen den Kooperationen für notwendig.

Drei Grundformen derartiger Netzwerke konnte DILLER (2002, S. 258 f.) in seinen Untersuchungen bereits beobachten:

- In der Region Südostniedersachsen sind etablierte regionale Institutionen wie der Zweckverband Großraum Braunschweig und die Bezirksregierung mit der regionalen Entwicklungsagentur RESON durch ein regionales kooperatives Metanetzwerk miteinander verbunden.
- In der Region Oberfranken sind mehrere regionale Kooperationen (Regionalmarketing, Euregio Egrensis, Oberfranken Offensiv e.V.) und etablierte Institutionen (Kammern, Verbände, Landratsämter) im Dachverein „Forum Zukunft Oberfranken e.V.“ miteinander verbunden, so dass diesem die Funktion eines regionalen kooperativen Metanetzwerks zugeschrieben werden kann.
- Im Städtedreieck Saalebogen fungiert die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen als festes Verbindungselement zwischen verschiedenen regionalen Kooperationen.

Während die Idee der Metanetze demnach eine größere Bandbreite an Koordinierungsmöglichkeiten zwischen den zahlreichen regionalen Kooperationen und den traditionellen Institutionen abdeckt – von informellen Bündelungen durch wichtige Schlüsselakteure bis hin zu fester verankerten Foren oder Runden Tischen – gehen andere Vorschläge noch stärker in Richtung einer „Marktbereinigung“ durch die Schaffung von institutionalisierten regionalen Einrichtungen; sei es in Form eines Regionalmanagement, das u.a. beim regionalen Planungsverband angesiedelt sein könnte (EBERLE/ILLIGMANN/SIMON 2000, S. 21; TROEGER-WEISS 1998, S. 210 ff.), als privatrechtliche regionale Entwicklungsagentur (DILLER 2002, S. 268) oder in Form eines Regionalrats bzw. einer regionalen Gebietskörperschaft, die sowohl über eigene finanzielle Ressourcen als auch über politische Legitimation und Entscheidungskompetenz verfügen sollte (DANIELZYK 1999, S. 585; WOLTER 1999, S. 52). Hintergrund dieser Vorstellung ist demnach, dass sich einzelne Einrichtungen durchsetzen würden, die die Aufgabe eines ganzheitlichen regionalen Management übernehmen würden (DILLER 2002, S. 253). Diesbezüglich gibt es jedoch auch kritische Stimmen, die ein solches räumlich fixiertes Gremium nicht mit der Auffassung einer Region als „osszilierendes, lebendes Gebilde mit funktionaler Definition von Raumzuschnitten“ in Einklang bringen können (WOLTER 1999, S. 52). Ebenso halten FÜRST/SCHUBERT den Anspruch einer ganzheitlichen Vernetzung der fragmentierten regionalen Strukturen „in der naiven Form zentralistisch geschaffener Foren“ nicht für realisierbar (FÜRST/SCHUBERT 1998, S. 354). Sie kommen zu der Erkenntnis, dass die regionalen Teilnetzwerke zwar zweifelsohne miteinander kommunizieren, aber auf subtilere Weise, „als es etwa das einfache Modell des ‚Runden Tisches‘ suggeriert“ (FÜRST/SCHUBERT 1998, S. 354).

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetzen in der bayerischen Rhön

5. Der Einfluss verschiedener Förderprogramme auf die Herausbildung einer Regional Governance

Wie sich dies in der Untersuchungsregion Main-Rhön gestaltet, wird im Folgenden erläutert. Dazu werden zunächst die regionalen Fallbeispiele und ihr jeweiliger Förderhintergrund dargelegt. Es handelt sich dabei überwiegend um staatlich oder durch die EU geförderte Formen der Zusammenarbeit. Vor allem im Freistaat Bayern werden viele der informellen Kooperationen von der Landes- und Regionalplanung initiiert, gefördert und betreut (KISTENMACHER/MANGELS 2000, S. 92), im Gegensatz etwa zu Nordrhein-Westfalen, wo die Netzwerke, Regionalkonferenzen und Entwicklungsagenturen im Rahmen der Regionalisierten Strukturpolitik durch das Wirtschaftsministerium gefördert und initiiert werden (ARL 1998, S. 15 f.). Darüber hinaus gibt es aber durchaus kooperative Ansätze, die nicht durch einen externen Förderanreiz entstanden sind, die aber den obigen Kooperationen sehr ähnlich sind, beispielsweise das Bäderland Bayerische Rhön, ein freiwilliger Zusammenschluss der fünf Kurstädte aus den beiden Rhön-Landkreisen Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld (DILLER 2002, S. 81).

5.1. Modellvorhaben der Raumordnung – Der Wettbewerb „Regionen der Zukunft“

Das Bundesministerium für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hat mit den Modellvorhaben der Raumordnung ein umsetzungsorientiertes Instrumentarium zur Gewinnung neuer Impulse für eine nachhaltige, handlungs- und projektorientierte Regionalentwicklung ins Leben gerufen. Basis ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund, Ländern und den betroffenen Gemeinden (BBR 1999). Hier interessiert vor allem der Wettbewerb „Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung“, der 1997 öffentlich ausgelobt und im Juli 2000 beendet wurde (ADAM 1998, S. 444; BBR 2001). Dieser Wettbewerb wurde wissenschaftlich begleitet, jedoch nicht finanziell gefördert. Einer der Teilnehmer war die „ARGE Rhön“, ein länderübergreifender Zusammenschluss (Bayern, Hessen und Thüringen) von fünf der sechs Landkreise des Biosphärenreservats Rhön. Der größte Erfolg des Wettbewerbs für die Region war nach Aussage eines befragten Experten die Überwindung der Ländergrenzen durch die Entwicklung einer einheitlichen übergreifenden Regionalentwicklungskonzeption und durch die organisatorisch und finanziell langfristig abgesicherte Zusammenarbeit. Und sicherlich hat die mit einem ersten Platz erfolgreiche Teilnahme am Wettbewerb neben einem Motivationsschub bei den Beteiligten auch die Akzeptanz in den Medien und in der Bevölkerung weiter verbessert. Auf jeden Fall besteht die Zusammenarbeit auch sechs Jahre nach dem Ende des Wettbewerbs noch immer und widerlegt damit die oft angebrachte Kritik, dass ein solcher Wettbewerb lediglich temporäre Anreize zur Zusammenarbeit bietet und viele Kooperationen danach einschlafen (DILLER 2002, S. 356). Ein bedeutendes Projekt ist zum Beispiel die Einführung eines Qualitäts- und Herkunftszeichens im Rahmen der Dachmarke Rhön. Mit diesem sollen in enger Zusammenarbeit mit den Produzenten nachhaltig erzeugte Produkte aus den Wirtschaftszweigen Landwirtschaft, Gastronomie, Dienstleistungen und Verarbeitungshandwerk gekennzeichnet und vermarktet werden.

5.2 Informelle Instrumente der bayerischen Landes- und Regionalplanung

Auch der Freistaat Bayern begegnete schon früh den oben genannten Herausforderungen und der zunehmenden Kritik an der traditionellen Regionalplanung, indem dort bereits Ende der 1980er Jahre das Instrument des Teilraumgutachtens eingeführt wurde, das an konkreten teilräumlichen Entwicklungsproblemen ansetzt und unter Mitwirkung regionaler Akteure realisierbare Lösungen und

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

Entwicklungsstrategien erarbeitet. Damit nahm Bayern eine gewisse Vorreiterfunktion in der Umorientierung der Raumordnungspolitik ein (DILLER 2002, S. 72). Zur Umsetzung der Leitlinien und konkreten Projekte der Teilraumgutachten und zur Verbesserung der regionalen Standort- und Wettbewerbsfähigkeit bayerischer Regionen entstanden mit dem Regionalmanagement und dem Regionalmarketing in den 1990er Jahren weitere informelle Instrumente in der bayerischen Landesplanung, die stark auf kooperative und partizipative Prozesse in der regionalen Entwicklung setzen und sowohl ideell als auch finanziell von der Staatsregierung unterstützt werden.

Jüngst wurde in der Untersuchungsregion beispielsweise ein Teilraumgutachten erarbeitet. Dieses sollte eine fundierte Beurteilungsgrundlage für die mit dem Bau der neuen Bundesautobahn A 71 verbundenen Veränderungsprozesse in struktureller und räumlicher Hinsicht liefern, um auf dieser Grundlage frühzeitig auf regionaler, kommunaler und fachlicher Ebene die notwendigen Weichenstellungen vornehmen zu können. Entsprechend dem inhaltlichen Leitsatz des Teilraumgutachtens – der „regionalen Kooperation“ – sollen zukünftig alle Maßnahmen der Städtebauförderung, der Flurneuordnung und Dorferneuerung, der kommunalen Bauleitplanungen (v.a. interkommunale Gewerbegebiete) sowie notwendige Handlungsschritte im Bereich der Infrastruktur oder Wirtschaftsförderung aufeinander abgestimmt werden. Nachdem man sich im Laufe der Erarbeitung des Gutachtens – bedingt durch die große Teilnehmerzahl – der Fülle an Initiativen und Institutionen in der Region zunehmend bewusst wurde, einigte man sich darauf, keine neue Organisationsstruktur zu schaffen. Vielmehr sollte zur Projektumsetzung auf bestehende Organisationen und Institutionen zurückgegriffen werden, um unnötige Parallelstrukturen zu vermeiden. Ergänzt werden sollten diese nur dort, wo es erforderlich und zweckmäßig ist. Darüber hinaus bestimmte man eine aus drei Personen bestehende informelle Organisations- und Koordinierungsstelle, die sich als Ansprechpartner verstand und dafür sorgte, dass die Aufgaben und Projekte aus dem Teilraumgutachten an die richtigen Stellen verteilt werden. Es handelte sich dabei um den Wirtschaftsförderer des Landkreises Rhön-Grabfeld, den Regionsbeauftragten der Region Main-Rhön (angesiedelt bei der Regierung von Unterfranken) sowie den Leiter der Landesplanung bei der Regierung von Unterfranken. Nachdem wesentliche Projekte umgesetzt wurden, hat sich dieses Gremium aufgelöst.

Weiterhin existiert seit Mitte der 1990er Jahre mit der Chancen-Region Mainfranken eine Regionalmarketinginitiative, der sieben Landkreise und zwei kreisfreie Städte angehören (das Gebiet der beiden Planungsregionen Main-Rhön und Würzburg). Deren Ziel ist die Vermarktung der Region Mainfranken als attraktiven Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensraum inner- und außerhalb der Region (CRM 2002, S. 10). Die Aufgabenschwerpunkte ergeben sich damit vorwiegend im Standortmarketing (z.B. gemeinsame Messeauftritte), in der Existenzgründung und Unternehmensentwicklung, in der Förderung von Forschung und Innovation sowie in der Unterstützung der regionalen Kultur und Identität (CRM 1998, S. 5). Als Kooperations- und Kommunikationsplattform für Verwaltung und Wirtschaft wird die Chancen-Region durch in der Region ansässige Unternehmen unterstützt. Diese waren zunächst in Form einer losen, jeweils projektbezogenen Zusammenarbeit mit der Initiative verbunden, institutionalisierten sich jedoch im Jahr 2001 als Unternehmerkreis Mainfranken, dem mittlerweile über 40 Unternehmen angehören.

5.3 Integrierte ländliche Entwicklung

Nach der Raumordnung durchlaufen in jüngster Zeit auch die Verwaltungen für ländliche Entwicklung einen Wandel in ihrem Aufgabenverständnis. Denn dort wird einer, über die bloße Verbesserung

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetze in der bayerischen Rhön

landwirtschaftlicher Produktionsbedingungen hinausgehenden, integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) ebenfalls eine zunehmende Bedeutung beigemessen (KNICKEL/DOSCH 2004, S. 22 ff.).

In der Untersuchungsregion bildeten sich entlang der neuen Autobahn neben dem großräumigen Teilraumgutachten drei kleinräumige kommunale Allianzen, die sich über die mit dem Autobahnbau nötige Flurneuordnung hinaus einer integrierten ländlichen Entwicklung widmeten. Unter dem Dach des Teilraumgutachtens erarbeiteten sie für ihren Kooperationsraum jeweils eigene integrierte Entwicklungskonzepte. Zur Umsetzung der erarbeiteten Maßnahmenvorschläge etablierte sich in der kommunalen Allianz „Oberes Werntal“ ebenso wie in der kommunalen Allianz „Henneberger Frankenland“ ein Regionalmanagement. Diese Regionalmanagement-Strukturen werden im Moment noch von der Landes- und Regionalplanung finanziell gefördert. In Zukunft werden die Ämter für ländliche Entwicklung eigene Mittel zur Förderung derartiger Strukturen zur Verfügung haben.

5.4 Leader+

Die EU-Regionalpolitik forciert im Rahmen ihrer Struktur- und Regionalpolitik ebenfalls die inter- und innerregionale Kooperation und die Einbeziehung regionaler Akteure in Projekte zur Regionalentwicklung. Vor allem die Gemeinschaftsinitiative Leader+ zur innovativen Entwicklung der ländlichen Räume in Europa hat die regionale Vernetzung und Kooperation in der Region zum Ziel. Das momentane Leader+-Programm (2000-2006) ist das Nachfolgeprogramm von Leader I (1991-1994) und Leader II (1994-1999), die bereits als Experimentierfelder für die Entwicklung und Erprobung innovativer, sowohl gebietsbezogener als auch integrierter und partizipativer Entwicklungskonzepte dienten (StMLF, <http://www.stmlf.bayern.de>, Zugriff am 21.02.2004). Um in den Genuss der Fördergelder von Leader+ zu kommen, müssen aber einige grundlegende Prinzipien und organisatorische Voraussetzungen erfüllt werden.

Diese grundlegenden Prinzipien von Leader+ sind:

- die Nutzung regionaler Besonderheiten zur Stärkung der regionalen Identität,
- die gemeinsame Erstellung eines regionalen Entwicklungskonzeptes (REK),
- der möglichst breit in der Bevölkerung und allen regionalen Interessengruppen verankerte Entwicklungsprozess (Bottom-up-Ansatz),
- der integrierte, sektorübergreifende Ansatz, der zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur im ländlichen Raum sowie zu einem intensiven Austausch zwischen Wirtschaft und Gesellschaft beitragen soll, sowie
- die inner- und interregionale Vernetzung der Akteure zu einem intensiven Erfahrungsaustausch (EUROPÄISCHE KOMMISSION, Broschüre Leader+).

Die Organisation und Begleitung der querschnittsorientierten Regionalentwicklung im Zuge von Leader+ soll von lokalen Aktionsgruppen (LAG) wahrgenommen werden. Diese sollen sich repräsentativ aus öffentlichen und privaten Akteuren der Region zusammensetzen; Wirtschafts- und Sozialpartner müssen auf der Entscheidungsebene zu 50 Prozent vertreten sein. Zu den Aufgaben der LAG zählen die Unterstützung und Steuerung des regionalen Entwicklungsprozesses und die Initiierung eigener Projektideen. Sie sollen aber auch Anlaufstelle und Koordinator für Projektideen und

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

Projektanträge von anderen Personen und Institutionen sein, die Akteure in der Region in Form von Untergruppen zusammenführen und als Schnittstellen zwischen den Projektträgern vor Ort und den Verwaltungsebenen der Mitgliedsländer und der EU fungieren (EUROPÄISCHE KOMMISSION, <http://www.europa.eu.int/comm/archives/>; Zugriff am 23.02.2004; Europäische Kommission, Broschüre Leader+).

Förderfähig sind alle ländlichen Gebiete in der EU. Die Leader-Regionen werden als eine naturräumlich, kulturgeschichtlich, wirtschaftlich oder auch verwaltungstechnisch räumliche Einheit

Tabelle 1: Übersicht über die regionalen Kooperationen in der Region Main-Rhön

	Kooperationstyp	Räuml. Ebene	Initiator	Förderung	Finanzierung
Chancen-Region Mainfranken	Regional-Marketing	2 Planungsregionen	bottom-up + Landesplanung	finanzielle Förderung (am Anfang)	Umlagen der Mitglieder
ARGE Rhön	„Wettbewerb Regionen der Zukunft“	5 Landkreise	externe Aufforderung + bottom-up	Wettbewerb als Anreiz; Beratung	Umlagen, Leader+-Mittel
LAG Rhön-Grabfeld	LAG Leader+	jeweils deckungsgleich mit dem Landkreis	externer, finanzieller Anreiz + bottom-up	finanzielle Förderung ca. bis Ende 2006	Leader+-Mittel; Kofinanzierung durch private oder öffentliche Projektträger
LAG Bad Kissingen					
LAG Haßberge					
Teilraumgutachten zur A 71	Teilraumgutachten	46 Gemeinden	Regionaler Planungsverband	finanzielle Förderung	Kofinanzierung
Kommunale Allianzen	Regionale Landentwicklung	einige Gemeinden	Amt für Ländliche Entwicklung	finanzielle Förderung (Konzept u. Regionalmanager)	Umlagen der Mitglieder
Bäderland Bay. Rhön	Touristische Initiative	5 Kurstädte	bottom-up	keine	Umlagen; Leader-Mittel

Quelle: eigene Darstellung

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetze in der bayerischen Rhön

abgegrenzt. Die Bevölkerungsobergrenze liegt bei 100.000 Einwohnern (maximal 120 E/km²), die Untergrenze bei 10.000 Einwohnern.

In der Region Main-Rhön haben sich zunächst jeweils auf Landkreisebene drei lokale Aktionsgruppen Leader+ (LAG) etabliert: die LAG Leader+ im Landkreis Bad Kissingen, die LAG Leader+ im Landkreis Rhön-Grabfeld sowie die LAG Hassberge. Etwas später (Ende 2003) entstand noch die lokale Aktionsgruppe Main-Steigerwald e.V., die während der Untersuchung noch in den Anfängen ihrer Entwicklung stand.

Haupt-Akteure	Rechts-Form	Prozess-promotor	Arbeits-kreise	Themen	Projekte
Landkreise, IHK, Unis, Unternehmen	komm. Arbeitsgemein-schaft	Geschäftsfüh-rung	nein	„harte“ Wirt-schaftsförderung, Vermarktung	Auftritt auf Messen, Exi-stenzgründung
Landkreise, Trä-gervereine Bio-sphärenres.	komm. Arbeits-gemeinschaft	keinen	ja (erst 8, jetzt noch 3)	Nachhaltige und integrierte Ent-wicklung	Dachmarke Rhön; Rhön-schafprojekt
Kommunen, Landkreise, Fachbehörden, Bürger, Soziale Einrichtungen, Bildung, ...	komm. Arbeitsgemein-schaft	Geschäftsfüh-rung und Regio-nalmanagement	ja (diverse)	integrierte länd-liche Entwick-lung; kleinräumige innovative Pro-jekte durch versch. Projekt-träger	Rhöner Wurst-markt
	komm. Arbeitsgemein-schaft				Generationen-haus
	komm. Arbeitsgemein-schaft	Geschäftsfüh-rung			Synagoge, „Weidenhaus Sand“
sehr breite Beteiligung	keine	Moderator	ja (viele)	Integriert (sehr breit angelegt)	Gewerbegebiete, Raststätte
Kommunen, DLE, Regions-beauftragter	komm. Arbeitsgemein-schaft	Regionalmana-gement	ja	Integriert (Gewerbegebiete, Radwege, Naherho-lung, Siedlung)	Gewerbegebiete, Tagungszen-trum, Radwege
Kurdirektoren	komm. Arbeitsgemein-schaft	keinen	nein	Tourismus, Gesundheit, Kur	Werbung, Pauschalangebote

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

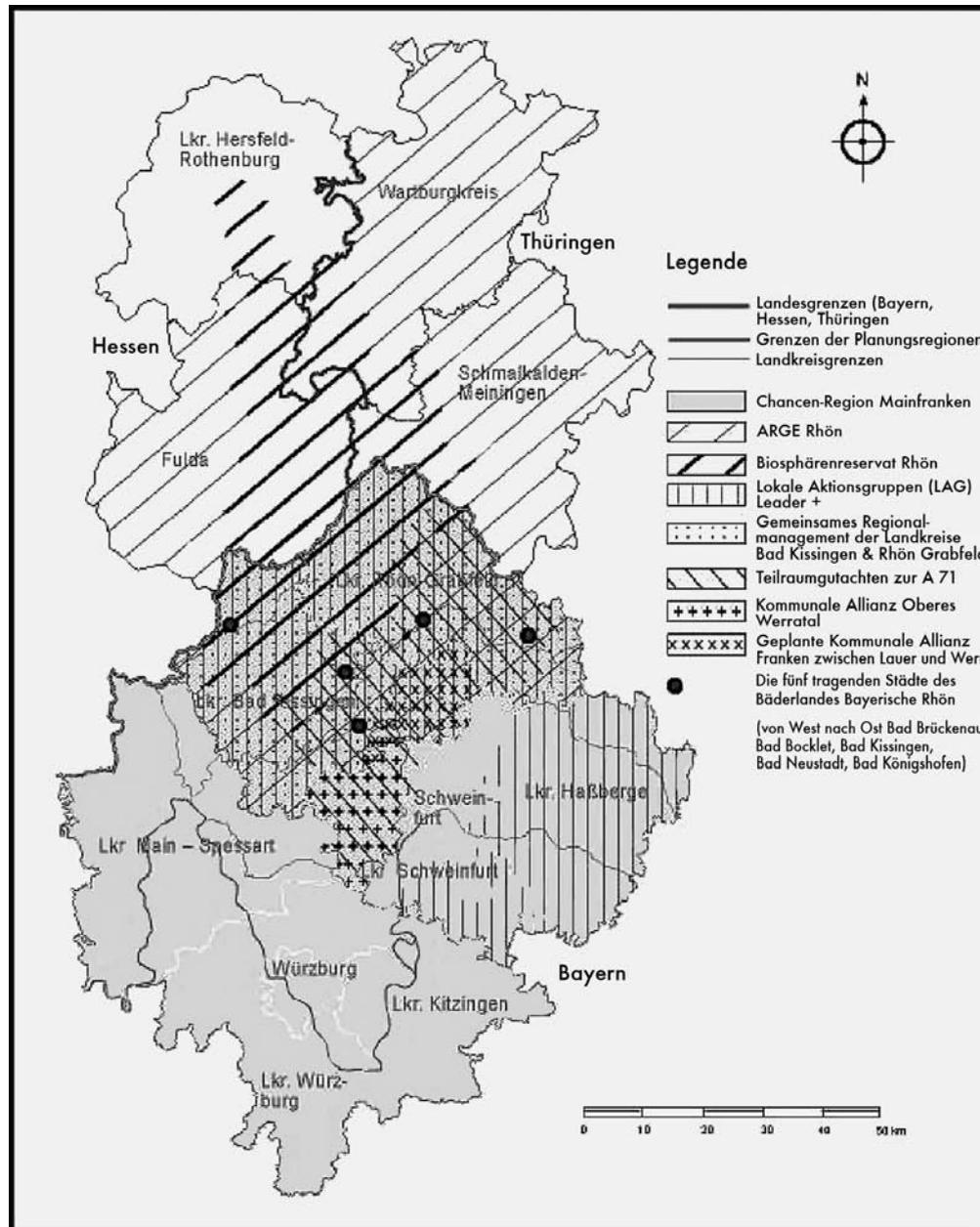
Da gerade die beiden Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld mit der Zugehörigkeit zum Biosphärenreservat Rhön und mit den fünf Kurstädten (die sich wiederum über das Bäderland Bayerische Rhön vernetzen) wesentliche Gemeinsamkeiten aufweisen, wird einer intensiven Zusammenarbeit der beiden LAG Leader+ eine große Bedeutung beigemessen. Man erhofft sich damit größtmögliche Synergieeffekte. Die Geschäftsführung wird gemeinsam bestritten. Man übertrug sie dem Management des Rhön-Saale Gründer- und Innovationszentrums (RSG) in Bad Kissingen, das gleichzeitig auch die Geschäftsführung für das Bäderland Bayerische Rhön innehat. Mit Gründung des gemeinsamen Regionalmanagements im Februar 2003, das auch im RSG angesiedelt ist, hat man eine weitere Unterstützung in der Umsetzung der regionalen Entwicklungskonzepte geschaffen. Das Regionalmanagement (angestellt sind jeweils in Teilzeit zwei Regionalmanagerinnen) wird nicht über Leader+, sondern durch die bayerische Landesplanung finanziell gefördert. Die eigentliche Projekträgerchaft bei Leader-Projekten sollte aber in den Händen von Unternehmen, Privatpersonen oder sonstigen öffentlichen oder privaten Akteuren liegen. Eine zusätzliche Plattform für den Austausch und die Abstimmung der Leader-Projekte zwischen den Landkreisen Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld bildet der „Rhön-Jour-Fix“. An diesem nehmen die beiden Regionalmanagerinnen, die beiden Geschäftsführerinnen des RSG, Vertreter der Landkreise, der Leader-Manager der ländlichen Entwicklungsgruppe (LEG) Unterfranken sowie die Regierung von Unterfranken (Förderung des Regionalmanagement) teil. Darüber hinaus verpflichtete man sich gemeinsam mit den lokalen Aktionsgruppen der hessischen und thüringischen Rhön, die länderübergreifend bedeutsamen Ziele und Projekte der ARGE Rhön auch in die eigenen Regionalen Entwicklungskonzepte Leader+ (REK) aufzunehmen und diese aufeinander abzustimmen.

5.5 Zusammenfassung

In der Region Main-Rhön existieren also eine Vielzahl unterschiedlicher Kooperationsansätze verschiedener räumlicher Abgrenzung und inhaltlicher Ausrichtung. Der großräumigen Chancen-Region Mainfranken geht es in erster Linie um Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und um die Vermarktung des Wirtschaftsstandortes, dem überwiegend auf die fünf Kurstädte bezogenen Bäderland Bayerische Rhön hingegen um die Vermarktung als Gesundheits- und Tourismusstandort. Dem steht beispielsweise die ländergrenzenübergreifende ARGE Rhön (Bayern, Hessen und Thüringen) gegenüber, die ihren Schwerpunkt auf die nachhaltige Regionalentwicklung legt. Weiterhin gibt es noch die lokalen Aktionsgruppen Leader+, die innovative Projekte für den ländlichen Raum in Gang bringen wollen sowie die drei kleinräumigen kommunalen Allianzen, die eine eigenständige integrierte Entwicklung verfolgen, aber zusammen mit dem großräumigen Teilraumgutachten in sehr engem Zusammenhang mit dem Bau der neuen Bundesautobahn A 71 stehen. Und damit nicht genug, gibt es noch weitere kleinräumige Interessengemeinschaften (z.B. Interessengemeinschaft Fränkisches Weinland im Landkreis Hassberge, die „5-Sterne-Gemeinden“ im nördlichen Steigerwald), informelle Initiativen (z.B. der Runde Tisch Tourismus einiger Gemeinden aus dem Landkreis Schweinfurt), landkreisweite Arbeitskreise sowie Gremien, die einen Austausch und eine Abstimmung zwischen den Akteuren herbeiführen. Der Frage, ob auch in der Region Main-Rhön schon von einem „Netzwerk-Rauschen“ gesprochen wird, wird deshalb im Folgenden nachgegangen.

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetzen in der bayerischen Rhön

Räumliche Überlagerungen der regionalen Kooperationen in der Region Main-Rhön



Quelle: eigene Darstellung.

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

6. Vernetzungen regionaler Kooperationen in der Region Main-Rhön

6.1 Räumliche Überlagerungen

Eine räumliche Überlagerung derart zahlreicher Initiativen ist unausweichlich. In der Region Main-Rhön ist insbesondere in den beiden Rhön-Landkreisen Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld eine deutliche Konzentration an regionalen Kooperationen festzustellen (Abb. 1). Die beiden Landkreise haben räumlichen Anteil an bzw. sind Mitglieder im Biosphärenreservat Rhön, der ARGE Rhön, den LAG Leader+ Rhön-Grabfeld und Bad Kissingen mit gemeinsamem Regionalmanagement, der Chancen-Region Mainfranken, dem Teilraumgutachten zur A 71¹, der kommunalen Allianz „Henneberger Frankenland“ sowie dem Bäderland Bayerische Rhön².

6.2 Überschneidung der Ziele und Handlungsfelder

Was die thematischen Überschneidungen anbelangt, so verfolgen alle regionalen Kooperationen mit der nachhaltigen wirtschaftlichen Stärkung ihrer Region und der Erhöhung der regionalen Wertschöpfung zunächst dasselbe übergeordnete Ziel (EBERLE/ILLIGMANN/SIMON 2000, S. 3). Einen integrierten Ansatz verfolgen dabei die ARGE Rhön, die drei lokalen Aktionsgruppen Leader+, die kommunalen Allianzen sowie das Teilraumgutachten. Thematisch eng gefasst sind hingegen die Chancen-Region mit dem Fokus auf der Vermarktung des Wirtschaftsstandorts sowie das Bäderland Bayerische Rhön mit dem Schwerpunkt in der touristischen Entwicklung. Alle Kooperationen nehmen insgesamt Nischenaktivitäten und -aufgaben wahr, die in dieser Form zuvor noch nicht bearbeitet wurden. Und auch wenn starke räumliche Konzentrationen in den beiden nördlichen Landkreisen festgestellt werden konnten, ergeben sich bei einer näheren Analyse jedoch, abgesehen von den Handlungsfeldern Tourismus und Vermarktung, wenige thematische Überschneidungen. Denn obwohl viele der Gruppen eine integrierte Regionalentwicklung praktizieren und sehr ähnliche Ziele verfolgen, gibt es im Detail klare inhaltliche Differenzierungen und Abgrenzungen, unterschiedliche Zielgruppen oder Gebietskulissen. Des Weiteren entstand jede Kooperation unter anderen Voraussetzungen und arbeitet mit anderen Förderinstrumenten, so dass jeder Zusammenschluss für sich zweckmäßig und notwendig ist. Demgemäß kann die räumlich konzentrierte „bunte Mischung“ an Initiativen im Ganzen als positiv, sinnvoll und unerlässlich erachtet werden. Kompetenzstreitigkeiten, Ineffizienzen und Doppelarbeiten, die man als Außenstehender zunächst vermuten könnte, konnten kaum festgestellt werden. Einige Bündelungen sind sicherlich in der einen oder anderen Aufgabe denkbar, aber nur unter dem Konsens aller Beteiligten vor Ort realisierbar.

6.3 Beteiligungsstrukturen

Hauptakteure in den untersuchten Fallbeispielen sind die Landkreise (ARGE Rhön, Chancen-Region Mainfranken) und Kommunen (Teilraumgutachten, kommunale Allianzen, Bäderland Bayerische

¹ Diese Kooperation ist inzwischen beendet.

² Hinzu kommt noch die Mitgliedschaft aller Landkreise sowie einiger Kommunen im Tourismusverband Franken und in dessen kleinräumigen Gebietsausschüssen sowie die gesetzlich verpflichtende Mitgliedschaft aller Landkreise und Kommunen im Regionalen Planungsverband Main-Rhön.

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetze in der bayerischen Rhön

Rhön). Die Gebietskörperschaften sind in den regionalen Kooperationen oft in doppelter Funktion tätig. Der Bürgermeister oder Landrat sitzt als politischer Entscheidungsträger im Lenkungsgremium, ein Mitarbeiter des Landkreises (Wirtschaftsförderer, Touristiker) übernimmt in den Arbeitsgremien die fachliche Arbeit. In Arbeitskreisen sind je nach thematischem Schwerpunkt weitere Abteilungen involviert. Neben den Kommunen und Landkreisen sind in der Regel die Vertreter der Behörden oder Ministerien beteiligt, über die eine Förderung stattgefunden hat. Es handelt sich dabei um den Leader-Manager der Ländlichen Entwicklungsgruppe Unterfranken (LEG), die Regional- und Landesplanung oder das Amt für Ländliche Entwicklung. Je nach inhaltlichem Schwerpunkt der Kooperation sind weitere Fachkräfte aus Behörden, Verbänden und Kammern (u.a. IHK) in den Kooperationen aktiv.

Durch eine sehr umfassende Akteursbeteiligung zeichneten sich das thematisch sehr breit angelegte Teilraumgutachten zur A 71 sowie die drei LAG Leader+ aus. Neben den Kommunen haben im Teilraumgutachten Fachleute für Verkehr, Landwirtschaft, Wirtschaft, Wasser oder Umwelt, Kammern, Verbände, Kurdirektoren, Direktoren von Musikakademien, Bildungsträger (VHS, Schulen) und viele mehr mitgewirkt. Für die LAG Leader+ ist von der EU eine Mindestbeteiligung von 50 Prozent von Interessenvertretern aus dem Bereich Wirtschaft und Soziales vorgeschrieben. Die ARGE Rhön wiederum muss als ländergrenzenübergreifender Zusammenschluss eine große Akteurszahl integrieren (u.a. Vertreter von fünf Landkreisen und drei staatlichen Verwaltungsstellen, drei Vereine des Biosphärenreservats Rhön oder diverse Landwirtschaftsämter).

Die kleinräumigeren kommunalen Allianzen weisen ebenso wie die thematisch eng gefassten Ansätze, beispielsweise das Bäderland Bayerische Rhön, naturgemäß eine geringere Beteiligtenzahl auf. Im Bäderland Bayerische Rhön sind die Akteure im Wesentlichen die Kurdirektoren. Als politische Entscheidungsträger wirken die (Ober-)Bürgermeister sowie die beiden Landräte mit. Letztere schaffen die Verbindung zur ARGE Rhön, zu den lokalen Aktionsgruppen Leader+ und generell zur Leader-Förderung. In beratender Funktion ist zudem die IHK involviert. In der kommunalen Allianz Oberes Werntal sind neben den Bürgermeistern das Amt für ländliche Entwicklung als Initiator und Förderbehörde für das Entwicklungskonzept, der Regionsbeauftragte der Regierung als Förderbehörde für das Regionalmanagement sowie der Regionalmanager beteiligt. Wenn fachlicher Rat vonnöten ist, werden informell die Wirtschaftsförderer oder sonstige Fachbehörden hinzugezogen.

Abgesehen von den Initiativen, die sehr eng mit kooperationswilligen Gastronomen, Hoteliers und Landwirten zusammenarbeiten (v.a. die ARGE Rhön), stellt die Chancen-Region Mainfranken die „einzige Plattform“ in Mainfranken dar, die private Unternehmen und die öffentliche Hand zusammenbringt. Damit bestätigt sich die Beobachtung von BÜHLER (2002, S. 188 f.), dass insbesondere Regionalmarketing-Initiativen direkt die Wirtschaft einbinden. Das Engagement der privaten Wirtschaft wiederum gilt bekanntlich als ein wesentliches Kriterium einer Regional Governance. Eher unzureichend ist die Bürgerbeteiligung in der Region Main-Rhön. Dies bestätigt allerdings die Untersuchungsergebnisse aus anderen Regionen (DILLER 2003, S. 81; DILLER 2002, S. 170; BENZ et al. 1999, S. 131).

Alles in allem zeigt die Analyse der beteiligten Institutionen und Akteure sehr deutlich, dass immer wieder dieselben Institutionen und Schlüsselpersonen in den Kooperationen aktiv sind. Aber genau diese institutionellen und personellen Überschneidungen sorgen jedoch nach einhelliger Auffassung der befragten Experten für die nötige Abstimmung der Aktionen, Projekte und Ziele der Initiativen und verhindern Doppelarbeiten. Denn ein institutionalisiertes Treffen oder Gremium zur Koordination und zum Austausch zwischen allen regionalen Kooperationen existiert in der Region nicht.

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

Insbesondere die Wirtschaftsförderer der Landkreise, zum Teil aber auch einige andere Abteilungen, die Regionalplanung und die IHK und in der Rhön weiterhin die beiden gemeinsamen Regionalmanagerinnen, sind auffallend häufig in den Initiativen aktiv und bewirken somit die notwendige horizontale Vernetzung. Das vielfältige Engagement der Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld spiegelt im Übrigen die räumliche Konzentration an freiwilligen Zusammenschlüssen in dieser Region wieder. Ein bedeutendes Gremium zur Abstimmung vieler Projekte ist dort der Rhön-Jour-Fix. Insbesondere werden hier Leader+- und ARGE-Rhön-Projekte miteinander vernetzt sowie das Teilraumgutachten mit den Leader-Strukturen und zum Teil auch mit der ARGE Rhön abgestimmt. Darüber hinaus stellen die drei informellen Ansprechpartner zur Förderung der Umsetzung des Teilraumgutachtens eine wichtige Koordinierungsstelle dar. Auch das Rhön-Saale Gründer- und Innovationszentrum (RSG) in Bad Kissingen, dessen Träger die Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld sowie die Stadt Bad Kissingen, die IHK und die Handwerkskammer Unterfranken sind, ist in die verschiedensten Netzwerke integriert: Neben der Geschäftsführung für die beiden LAG Leader+ und das Bäderland Bayerische Rhön ist es u.a. Mitglied in der Initiative „Medizin, Technik und Pharma“ von Bayern Innovativ sowie im Cluster BioMed Unterfranken. Die beiden Geschäftsführerinnen nehmen außerdem am Rhön-Jour-Fix teil und es bestehen Kontakte zu den Gründerzentren in Südhüringen. Durch die Bündelung dieser vielfältigen Strukturen hat das RSG nach Auffassung zweier befragter Experten durchaus den Ansatz für eine Plattform zur Struktur- und teilweise auch zur Regionalentwicklung. Auch der großräumigen Chancen-Region Mainfranken könnte nach Ansicht eines Experten eine solche Funktion zugesprochen werden.

7. Die Flut an Kooperationen – Chance oder unentwirrbares Chaos?

Der Frage, ob die Schaffung einer übergeordneten Koordinierungsebene oder gar eine „Marktbereinigung“ für nötig empfunden wird, wurde in den Expertengesprächen nachgegangen. Von großem Interesse war weiterhin das Urteil der befragten Experten hinsichtlich der Chancen und Probleme dieser wachsenden kooperativen Unübersichtlichkeit.

Als wesentliche Probleme wurden angesprochen:

- fehlende Transparenz in den regionalen Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen sowie undurchsichtige Interaktionbeziehungen zwischen den handelnden Akteuren;
- zu viele Arbeitskreise, die viel Zeit und Personal kosten und oft ergebnislos enden;
- die Mehrfachbelastung einiger regionaler Schlüsselakteure; dennoch kann in der Region Main-Rhön nicht von einem „Netzwerkrauschen“ im Sinne einer erheblichen Arbeitsüberlastung der regionalen Akteure gesprochen werden;
- inhaltliche Doppelarbeiten und Aufgabenüberschneidungen in den zahlreichen regionalen Vermarktungsaktivitäten und im Handlungsfeld Tourismus;
- Ähnlichkeiten und Doppelarbeiten in den Gutachten, Entwicklungskonzepten und Untersuchungen, die den Kooperationen zugrunde liegen;
- eine unübersichtliche Förderlandschaft sowie
- das standardisierte Vorgehen in den regionalen Kooperationen, das durch die verschiedenen Förderprogramme herangetragen wurde und letztendlich stark zu der Institutionalisierung zahlreicher Initiativen beigetragen hat.

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetze in der bayerischen Rhön

Trotz der genannten Probleme sind die regionalen Kooperationen grundsätzlich zu begrüßen und auch in Zukunft kaum mehr aus der Regionalentwicklung wegzudenken. Die meisten Akteure sehen diese Schwierigkeiten deshalb eher als sekundär an und betonen vielmehr die Chancen und Vorteile regionaler Kooperationen. Lediglich eine Minderheit sprach sich für eine stärkere Straffung der Strukturen und eine Bündelung der Aufgaben aus.

Hinsichtlich der Frage nach einem ausreichenden Austausch zwischen den Kooperationen sind sich die befragten Experten einig, dass eine professionelle Abstimmung von Zielen und Vorgehensweisen in der Region und ein regelmäßiger Interessenaustausch mit den anderen in der Region vorhandenen Regional- und Kommunalinitiativen auf jeden Fall notwendig ist, um die oben genannten negativen Auswirkungen zu vermeiden. Einen Idealweg zur Koordination kann es dabei zwar nicht geben. Dass dies, zumindest in der Region Main-Rhön, aber nur informell und bedarfsorientiert ablaufen sollte, kam sehr deutlich zum Vorschein. In der Region, die über eine erfolgsversprechende Kombination aus stabilisierenden Institutionen sowie flexiblen und dynamischen Kooperationen verfügt (DILLER 2002, S. 253 f.), erfolgt die Abstimmung demnach über mehrere Koordinierungs- und Bündelungsstellen: sei es über Schlüsselpersonen in den Landratsämtern (Landräte, Wirtschaftsförderer), die großräumige Chancen-Region Mainfranken für den Bereich der Wirtschaft, das Rhön-Saale Gründer-Zentrum, das ebenfalls als Plattform für wirtschaftliche Angelegenheiten dient, das zeitlich begrenzte Teilraumgutachten, die drei Ansprechpartner zur Umsetzung des Teilraumgutachtens, der Rhön-Jour-Fix oder die beiden Regionalmanagement-Einrichtungen, um nur einige der Schnittstellen zu nennen. Bedarfsorientiert ergänzt man diese durch weitere informelle Treffen oder Projektgruppen, in denen aber nur diejenigen Akteure beteiligt werden, die ein konkretes Interesse und das entsprechende fachliche Know-how mitbringen. Allgemeine Arbeitskreise zur Entwicklung neuer Projektideen sind in der Region im Moment nicht erwünscht, da diesbezüglich im Moment ausreichend Material vorhanden ist.

Die genannten Koordinierungsstellen hält die deutliche Mehrheit der befragten Akteure für absolut ausreichend. Jede dieser Koordinationsstellen entspricht im Grunde für sich der Vorstellung eines Metanetzes, jedoch meist auf kleinräumigerer, als der von DILLER (2002, S. 257 ff.) angedachten Koordinierungsebene. Somit ergibt sich für die größere Region Main-Rhön ein polyzentrales Netzwerk aus verschiedenen Schnittstellen. Ein übergeordneter Austausch in Form eines zentralen Forums, das alle Initiativen auf der Ebene der Region Main-Rhön untereinander verbindet, ist hingegen nicht erwünscht und auch nicht notwendig. Ein solcher müsste einfach zu abstrakt, unverbindlich, wenig zielführend und damit ineffizient bleiben. Zudem sind die Interessen der einzelnen Teilräume zu heterogen, als dass man sie überzeugend verbinden könnte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ausgestaltung der Koordination auf jeden Fall von Region zu Region individuell erfolgen muss. Denn sie hängt, abgesehen von den verschiedenen räumlichen und thematischen Zuschnitten der regionalen Kooperationen, sehr stark von den jeweiligen Persönlichkeiten und deren Bereitschaft zu einer Zusammenarbeit ab. Sicher ist aber auf jeden Fall, dass erst die jüngeren Entwicklungen hin zu mehr freiwilligen Kooperationen überhaupt dazu beigetragen haben, dass die Akteure stärker über den eigenen Tellerrand hinausschauen, Entwicklungen aufeinander abstimmen und neue Herausforderungen, auch ohne externe Anreize, gemeinsam angehen.

Interessanterweise zeigt die Analyse der Region Main-Rhön und insbesondere der beiden nördlichen Landkreise außerdem, dass es tatsächlich eine Grenze in der räumlichen Konzentration an Initiati-

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

ven zu geben scheint. Sehr deutlich wurde dies am Beispiel des Teilraumgutachtens. Hier haben sich die Beteiligten bewusst gegen die Schaffung einer weiteren Institution für die Umsetzung ausgesprochen. Stattdessen möchte man dazu auf die zahlreichen bestehenden Einrichtungen und Kooperationen zurückgreifen. Auch für die Zukunft wollen sich die befragten Experten an die Faustregel halten, „nicht immer gleich nach neuen Institutionen zu schreien, sondern erst einmal zu schauen, welche bestehenden Einrichtungen gewisse Themen und Aufgaben mit anpacken können.“ (INTERVIEW A 79)

8. Perspektiven

Obwohl immer wieder Überlegungen hinsichtlich einer Straffung und Bündelung der fragmentierten Strukturen angestellt werden, etwa durch ein zentrales Regionalforum oder durch einen mit mehr Kompetenzen ausgestatteten Regionalrat, kann für die Zukunft eher davon ausgegangen werden, dass es zu weiteren Differenzierungen kommt. Zum einen differenzieren einzelne regionale Kooperationen ihre Steuerungselemente weiter aus. Zum anderen wird sich die Zahl sich überlagernder regionaler Kooperationen erhöhen, weil immer wieder neue Themenfelder auftauchen, die eine gesonderte Bearbeitung erfordern (DILLER 2002, S. 253). Wenn sich zudem der gegenwärtige Trend in den Förderstrukturen fortsetzt, wird es weiterhin einen Pluralismus unterschiedlicher Steuerungsformen in der Regionalentwicklung geben.

Zukünftige Handlungsfelder liegen dabei sicherlich:

- in der nachhaltigen Regionalentwicklung,
- in der integrierten ländlichen Regionalentwicklung (ILE),
- in regionalen Sanierungsthemen,
- in der regionalen Umwelt- und Lebensqualität,
- in sozialen Themenfeldern sowie
- im demographischen Wandel (KNIELING 2003, S. 476).

Der Trend zu flexiblen, aufgabenbezogenen Regionsabgrenzungen wird sich damit fortsetzen und stellt somit auch künftig hohe Anforderungen an die Abstimmung zwischen den teilräumlichen Strukturen (KÖTTER 2004; DILLER 2002, S. 354).

Als Gegengewicht zu dieser Ausdifferenzierung bilden sich wahrscheinlich zumindest weitere horizontale Verflechtungen zwischen den regionalen Kooperationen und den etablierten Institutionen heraus, die DILLER (2002, S. 254) prägnant als regionale Metanetzwerke bezeichnet. Dennoch scheint, wie in der Region Main-Rhön gezeigt werden konnte, die räumliche Konzentration an Initiativen irgendwann eine Grenze zu erreichen (DILLER 2002, S. 357). In der Folge wird es zu einem verstärkten Selektionsprozess zwischen den freiwilligen Zusammenschlüssen kommen. „Viele werden sich – häufig durch Institutionalisierung – verstetigen, einige werden inaktiv, aber potenziell aktivierbar bleiben, manche ihre Arbeit vollständig einstellen“ (DILLER 2002, S. 357). Zudem wird der Wettbewerb um regionale Schlüsselakteure zwischen den Kooperationen zunehmen, was jedoch gleichzeitig der Gefahr einer Ineffizienz und Verkrustung der Zusammenschlüsse entgegenwirkt (DILLER 2002, S. 357).

Alles in allem besteht Konsens darüber, dass erfolgreiche Regionen heute über folgende Eigenschaften - die gleichzeitig die Merkmale einer Regional Governance verkörpern – verfügen müssen:

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetze in der bayerischen Rhön

- „Die Fähigkeit zur Selbststeuerung,
- die akteursübergreifende Bearbeitung von Problemen außerhalb traditioneller Institutionen in netzwerkartigen Kooperationen,
- eine produktive Konfliktregelung,
- die Mobilisierung von Selbsthilfekräften bzw. ‚endogenen Potenzialen‘, (KNIELING 2003, S. 476) sowie
- das Vorhandensein einer eng verflochtenen, sich ergänzenden Kombination aus stabilisierenden Institutionen und flexiblen Kooperationen (DILLER 2002, S. 253 f.).

Die Region Main-Rhön scheint diesbezüglich auf einem sehr guten Weg zu sein. Die befragten Experten schätzen die Vorteile einer Kooperation und sind auf der Suche nach „Win-Win-Lösungen“. Dadurch hat sich zwischen den Akteuren eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entwickelt, die außerdem ein hohes Maß an Kompromissfähigkeit erreicht zu haben scheint. Beides wiederum ist für FÜRST (2003, S. 447) ein Gütekriterium der Regional Governance.

Literatur

ADAM, Brigitte, 2001: Raumplanung heute – Merkmale und Wirkungen. In: Raumforschung und Raumordnung, 59. Jg., Heft 4, Köln, S. 312-318

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (Hg.), 2006: Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 226, Hannover

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (Hg.), 1998: Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, Hannover

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (Hg.), 1995: Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen – Analysen – Empfehlungen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 200, Hannover

BADE, Franz-Josef, 1998: Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der regionalen Strukturpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung, 56. Jg., Heft 1, Köln, S. 3-8

BENZ, Arthur, 2003: Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg., Heft 8/9, S. 505-512

BENZ, Arthur et al., 1999: Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven, Opladen

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (Hg.), 2001: Regionen der Zukunft – Aufgaben der Zukunft. Wettbewerbszeitung Nr. 3, Werkstatt: Praxis, Nr. 3/2001, Bonn

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (Hg.), 1999: Modellvorhaben „Städtenetze“. Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation, Werkstatt: Praxis, Nr. 3/1999, Bonn

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (Hg.), 1998: Regionalkonferenzen als neues Instrument der Raumordnung. Eine Dokumentation der bisherigen Erfahrungen, Werkstatt: Praxis, Nr. 5/1998, Bonn

Netzwerke: Überlagerungen, Transformationen, regionale Entwicklungen

BÜHLER, Gunter, 2002: Regionalmarketing als neues Instrument der Landes- und Regionalplanung, Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Bd. 11, Augsburg/Kaiserslautern

DANIELZYK, Rainer, 2003: Regionalplanung als Motor regionaler Kooperation. Das Beispiel Oderland-Spree. In: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg., Heft 8/9, S. 513-521

DANIELZYK, Rainer, 1999: Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg., Heft 9/10, S. 577-586

DANIELZYK, Rainer; PRIEBES, Axel, 1999: Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. In: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg., Heft 9/10, S. I-II

DILLER, Christian, 2003: Regionalentwicklung durch neue Kooperationen – von wem und für wen? In: Standort. Zeitschrift für Angewandte Geographie, 27. Jg., Heft 2, Berlin/Heidelberg, S. 79-84

DILLER, Christian, 2002: Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland, Opladen

DIREKTION FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG et al. (DLE) (Hg.), 2003: Interkommunales Entwicklungskonzept „Oberes Werntal“, Bayreuth

EBERLE, Heidrun; ILLIGMANN, Klaus; SIMON, Michaela, 2000: Regionalmarketing in Deutschland. Eine aktuelle Bilanz. Berlin (DSSW-Schriften, Bd. 35)

EINIG, Klaus, 2003: Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg., Heft 8/9, S. 479-503

EINIG, Klaus; FÜRST, Dietrich; KNIELING, Jörg, 2003: Aktionsraum Region – Regional Governance. Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung, o. Ort u. Jg., Heft 8/9, S. I-XIII

EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hg.): LEADER+. Die europäische Initiative für den ländlichen Raum, Broschüre, o. Ort u. J.

FREY, René L., 2003: Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg., Heft 8/9, S. 451-462

FÜRST, Dietrich, 2003: Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg., Heft 8/9, S. 441-450

FÜRST, Dietrich et al., 1999: Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen. In: Raumforschung und Raumordnung, 57. Jg., Heft 1, Köln, S. 53-57

FÜRST, Dietrich, 1998: Regionalmanagement als neues Instrument regionalisierter Strukturpolitik. In: KUJATH, Hans-Joachim (Hg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes, Berlin, S. 233-249

FÜRST, Dietrich; SCHUBERT, Herbert, 1998: Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung, 56. Jg., Heft 5/6, Köln, S. 352-362

GORSLER, Daniela, 2002: Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 286, Hannover

Sandra Weber, Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetze in der bayerischen Rhön

GRABSKI-KIERON, Ulrike, 2004: Interkommunale Kooperationen im ländlichen Raum – Synergieeffekte und Hemmnisse. Vortrag im 461. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Forum ländlicher Raum“, 14.-16. Januar 2004, Berlin

INSTITUT FÜR STÄDTEBAU DER DEUTSCHEN AKADEMIE FÜR STÄDTEBAU UND LANDESPLANUNG (Hg.): 461. Kurs des Forum Ländlicher Raum: Interkommunale Zusammenarbeit – mehr Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit durch Kooperation, 14.-16. Januar 2004, Berlin

KISTENMACHER, Hans; MANGELS, Kirsten, 2000: Regionalmanagement als Motor für eine nachhaltige Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, 58. Jg., H. 2-2, Köln, S. 89-102

KNICKEL, Karlheinz; DOSCH, Axel, 2004: GAK eröffnet neue Möglichkeiten. In: Leader forum. Magazin der deutschen Vernetzungsstelle, o. Jg., Heft 1, S. 22-25

KNIELING, Jörg, 2004: Regionalmanagement zur Steuerung der Stadt-Umland-Entwicklung – dargestellt an Beispielen aus der Metropolregion Hamburg. Vortrag im 461. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Forum ländlicher Raum“, 14.-16. Januar 2004, Berlin

KNIELING, Jörg, 2003: Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung. o. Jg., Heft 8/9, S. 463-478

KNIELING, Jörg; FÜRST, Dietrich; DANIELZYK, Rainer, 2001: Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? In: Raumforschung und Raumordnung, 59. Jg., Heft 2/3, Köln, S. 184-191

KÖTTER, Theo, 2004: Einführung und Abschlussworte der Tagung zum Thema „Interkommunale Zusammenarbeit – mehr Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit durch Kooperation.“ Unveröffentlichter Vortrag im 461. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Forum ländlicher Raum“, 14.-16. Januar 2004 (Mitschrift), Berlin

LOKALE AKTIONSGRUPPE LEADER+ IM LANDKREIS BAD KISSINGEN (LAG Bad Kissingen) (Hg.), 2002: Regionales Entwicklungskonzept. Lebensraum für gesundes Wachsen., Bad Kissingen

LOKALE AKTIONSGRUPPE LEADER+ IM LANDKREIS HAßBERGE (LAG HAßBERGE) (Hg.), 2002: Regionales Entwicklungskonzept, Haßberge

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (StmLU) et al. (Hg.), 2003: Teilraumgutachten „A 71 – Impuls für Main-Rhön, Entwicklungsachse als Kooperationsraum“, Würzburg

TROEGER-WEIB, Gabi, 1998: Regionalmanagement. Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung, Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Bd. 2, Augsburg

WOLTER, Katrin, 2000: Diskussionsbericht. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 210, Hannover, S. 50-55