

Regiopolen – Strategie für kleinere Großstädte

Von Jürgen Aring und Iris Reuther

Städte verstärkt im Fokus

Seit einiger Zeit richtet sich in Deutschland der Blick der Raumwissenschaftler und fachlich zuständigen Politiker wieder vermehrt auf Städte, insbesondere auf große Städte. Die Bundesregierung hat gemeinsam mit Partnern seit 2007 eine *Nationale Stadtentwicklungspolitik* auf die Agenda gesetzt, um einen offenen Labor- und Innovationsraum für Fragen der Stadtentwicklung zu schaffen. Auf der europäischen Ebene wird das *Thema Stadt* ebenfalls verstärkt beachtet, was 2007 beim informellen Ministertreffen der für Stadt- und Raumentwicklung zuständigen Minister seinen Niederschlag in der Verabschiedung der *Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt* fand. Und das Thema bleibt nicht auf die engeren Fachkreise beschränkt, denn selbst in den Feuilletons wird über eine *Renaissance der Städte* berichtet.

Diese Hinwendung zur Stadt ist kein Zufall, denn in den Städten bilden sich sowohl aktuelle gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Herausforderungen als auch Möglichkeiten in einer besonderen Weise ab. Ob sozialer Zusammenhalt und Migration, Wissensgesellschaft und Innovation, Zivilgesellschaft, Baukultur oder Klimaschutz – immer stehen die Städte im Fokus. Räumlich wird Stadt dabei durchaus ambivalent wahrgenommen: einerseits als begrenzter Ort in der Tradition der dichten, durchmischten, integrativen, kreativen und gestalterisch anspruchsvollen europäischen Stadt, gleichzeitig aber auch als urbane Stadtregion mit einer gegenseitigen Durchdringung von städtischen und landschaftlichen Zonen, unverzichtbaren Großinfrastrukturen und einer vielschichtigen *regional governance* zur Bewältigung der Zukunftsherausforderungen, die die traditionellen Verwaltungsstrukturen ergänzt.

Von Stadt- zu Metropolregionen und wieder zurück

Die deutsche Städtelandschaft ist aufgrund der langen Geschichte, der historischen Kleinteiligkeit und der kommunalen Selbstverwaltung besonders differenziert und facettenreich. Dieses Erbe wurde in der Bundesrepublik durch eine räumlich ausgleichende Strukturpolitik sowie die Orientierung an einer gestuften Zentrenstruktur (Ober-, Mittel- und

Grundzentrum) über einen langen Zeitraum gestärkt.

In den vergangenen zehn Jahren hat sich der Blick jedoch in besonderer Weise auf die größten Städte und ihre Verflechtungsräume gerichtet. Unter dem Begriff *Metropolregionen* rückten sie, die bis dahin von der Raumordnung eher als Ballungsräume mit Überlastungsproblemen gesehen wurden, seit Mitte der 1990er-Jahre im Kontext von *Globalisierung und Wissensgesellschaft* auf eine neue Art in den Fokus. Ungeachtet ihrer faktischen Leistungsstärke wurde ihnen unter Bezugnahme auf ihre Größe, Vielfalt und Zentralität die Rolle als *Motoren der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung* zugeschrieben. Mit dem Etikett Metropolregion wurde implizit eine Modernisierungsidee verbunden,

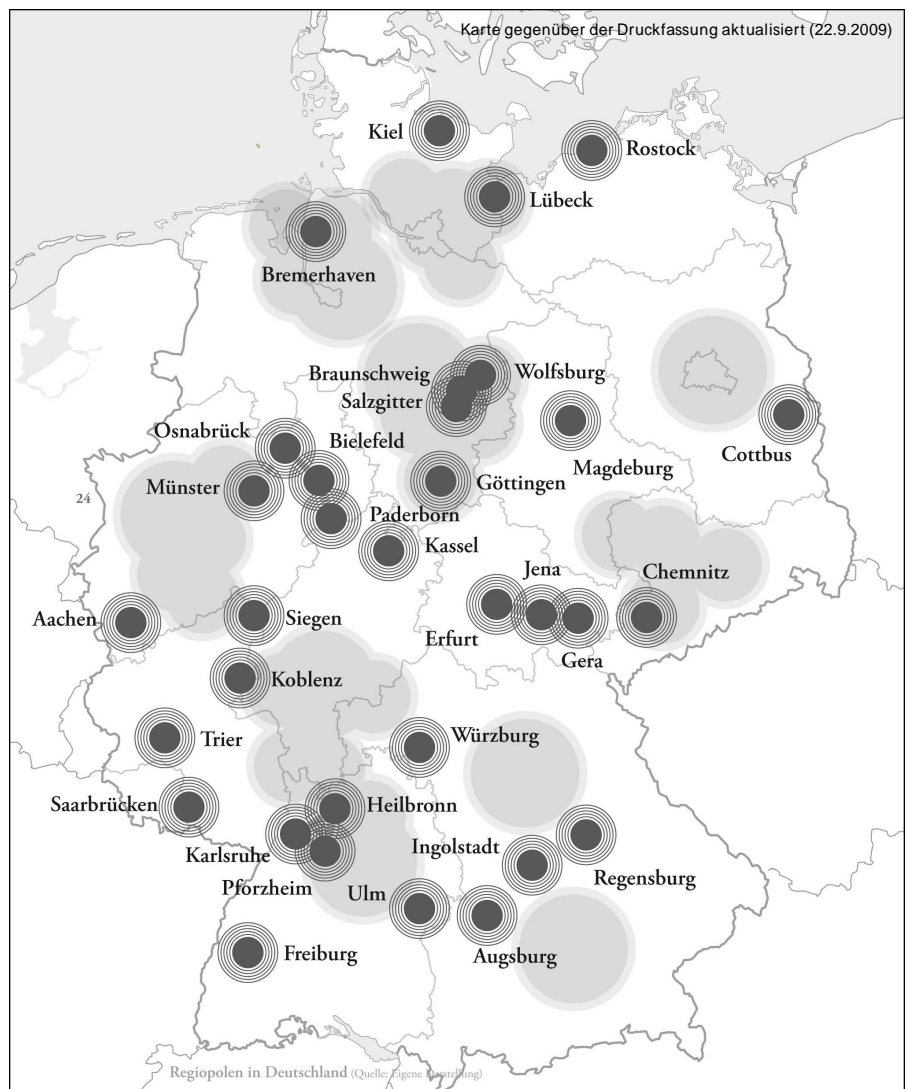


Abb. 1: Regiopolen in Deutschland

die sich auf die Kontexte der aktuellen Wettbewerbssituation bezieht (d.h. Globalisierung, Wissensgesellschaft, Standortqualifizierung, großräumige Vernetzung) und die das Potenzial projektbezogener Kooperation mobilisieren und insbesondere das Denken in *regional governance*-Strukturen forcieren soll.

Diese Idee ist in verschiedenen Städten und Stadtregionen aufgegriffen worden und zu einem Konzept für stadtrationale Entwicklungsstrategien und neue Kooperationen geworden. Im Wechselspiel mit dem Interesse von unten an Metropolregionen ist auch die Unterstützung solcher Ansätze von oben gewachsen. So hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) förmlich elf Metropolregionen in Deutschland nominiert. Mit der programmatischen Formulierung *Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften* wird ihnen in den von der MKRO 2006 verabschiedeten *Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung* eine zentrale Rolle im Leitbild *Wachstum und Innovation* zugeschrieben.

Regiopolen als Modernisierungsstrategie

Das Konzept der Metropolregionen kann Deutschland nützen, doch darüber darf nicht das Potenzial der vielen kleineren Großstädte vernachlässigt werden. Hier greift die Idee der *Regiopolen*, die von den Verfassern am Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung der Universität Kassel entwickelt wurde. Eine Regiopole ist eine kleinere Großstadt außerhalb von Metropolregionen, die aufgrund ihrer Potenziale nicht nur ein regionales Versorgungszentrum, sondern einen besonderen Ort für die Bewältigung der Herausforderungen von Globalisierung und Wissensgesellschaft darstellt. Mit dem Begriff der Regiopole verbindet sich ein Modernisierungs- und Vernetzungsauftrag zur Erschließung von Potenzialen für eine erfolgreiche Regionalentwicklung.

Schon bei einer rein formalen Auswahl (Großstädte > 100.000 Einwohner, Lage außerhalb der engeren Verflechtungsbereiche der definierten metropolitanen Zentren) kann man 33 Großstädte identifizieren, die zusammen 5,7 Millionen Einwohner

zählen und deren regionales Einwohnerpotenzial sich auf 13,2 Millionen schätzen lässt (Abbildung 1). Eine solche Auswahl umfasst auch einige Städte, die zugleich formal Partner in einer Metropolregion sind. Doch Doppelrollen sind in einer Welt situativer Governance-Strukturen nicht ungewöhnlich.

Es gibt in Deutschland eine große Zahl von Städten und Stadtregionen, für die der konzeptionelle Ansatz der Regiopole greifen kann. Auf diesem Weg kann der mit dem Metropolregionenansatz verbundene Modernisierungs- und Verflechtungsauftrag auf eine breitere Basis gestellt und in die Zwischenräume der Metropolregionen hineingetragen werden.

Eine Modernisierungsstrategie, die auf die Herausforderungen der Globalisierung und Wissensgesellschaft reagieren soll, umfasst zwei zentrale Handlungsebenen, zwischen denen ein Wechselverhältnis besteht. Es geht um eine Qualifizierung nach innen (lebenswerte Stadt/Region) sowie um eine Profilierung und Vernetzung nach außen (wettbewerbsfähige und vernetzte Stadt/Region). Diese Zuspitzung macht deutlich, dass der Ansatz der Regiopolen die vorhandenen Politik- und Entwicklungskonzepte in Stadtregionen aufgreifen und integrieren kann, indem er dem Denken einen neuen Rahmen und eine spezifische Richtung geben soll. Gleichzeitig können damit veränder-

te Prioritätensetzungen, die Mobilisierung zusätzlicher Akteure, neue Handlungsbündnisse und die Mobilisierung von Investitionen und Fördermitteln möglich werden.

Die formale Auswahl ist ein erster Schritt zur Identifikation potenzieller Regiopolen. Mindestens ebenso wichtig ist aber, dass sie die ihnen zugeordnete Rolle ausfüllen können und wollen:

- Materiell greift hier eine *Gravitationslogik*. Je weiter eine Großstadt von metropolitanen Zentren entfernt liegt und je mehr sie ein Standort von großen Unternehmen und Verwaltungen, Wissenschaft und Forschung sowie eine Schnittstelle zwischen Region und Welt ist, desto eher scheint sie für eine Rolle als Regiopole gerüstet. Diesen Zusammenhang zeigt Abbildung 2, in der die Regiopolenkandidaten im Sinne der Gravitationslogik positioniert werden.
- Prozessual bedarf es in den Regiopolen Akteure, die die Idee aufgreifen und kommunizieren. Dabei muss zum einen die Idee mit Blick auf den spezifischen Ort und seinen Verflechtungsraum konkretisiert werden. Es muss also gefragt werden, wie die Regiopole profiliert ist und wie sie sich insbesondere im Hinblick auf Steuerungs-, Innovations-, Gateway- und Symbolfunktionen darstellt. Zeitgleich zur Formulierung eines solchen Selbstbildes ist eine Vernetzung

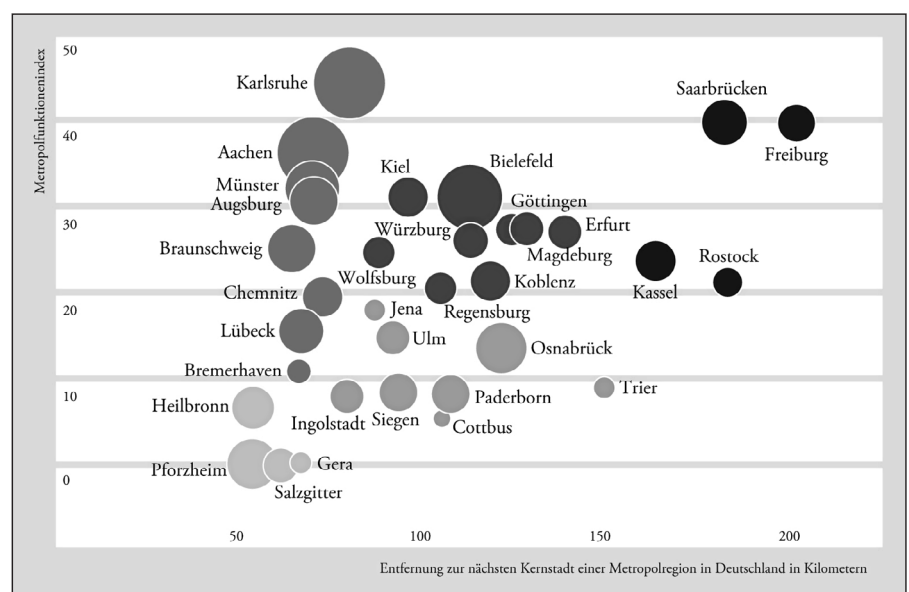


Abb. 2: Typisierung von Regiopolen

in der Regiopole und ihrem Verflechtungsraum erforderlich, die gleichermaßen der gegenseitigen Information wie auch der Mobilisierung von Akteuren und Ideen dient.

- Räumlich müssen angemessene Kulissen für die stadregionalen Verflechtungsstrukturen gefunden werden. Dabei scheint der Begriff der *variablen Geometrien* hilfreich, bei dem nicht ein vorgegebenes Territorium den Kreis von kooperierenden Akteuren und damit letztlich auch Inhalte und Verfahrensweisen bestimmt. Vielmehr stehen variable Geometrien für Projektarbeit in unterschiedlichen Raumkulissen, die durch ein perspektivisches Rahmenkonzept zusammengehalten werden. Die Offenheit für die räumlichen Kulissen geht einher mit einer Offenheit für die passenden Akteurskonstellationen. Der Begriff *variable Geometrie* hat deswegen eine große Nähe zum Begriff *regional governance*. Als Regiopole kann man sich profilieren, wenn man diesen Konzeptionen regionalen Denkens, Fühlens und Handelns gegenüber aufgeschlossen ist.
- Praktisch sollte die Idee der Regiopole nicht in Konkurrenz zu anderen regionalen Entwicklungsmodellen stehen, insbesondere wenn diese als erfolgreich wahrgenommen werden. Die Idee einer stadtzentrierten Netzwerkregion mit unterschiedlichen Handlungsebenen, variablen Zuschnitten, dem Ausnutzen von regionalen Unterschieden und dem Prinzip *Stärken stärken* kann schnell in einen Gegensatz zu etablierten, festgefühten Territorialstrukturen geraten. Vielmehr geht es darum, den Begriff im Sinne einer strategischen Regionsbildung zu nutzen.
- Institutionell ist die Regiopole zwar eine Netzwerkstruktur *von unten*, doch um sie dauerhaft handlungsfähig und erfolgreich zu machen, muss sie zusätzlich in den Politik- und Verwaltungsstrukturen *von oben* verankert sein. D.h., die regionale Initiative der Regiopole muss zur jeweiligen Landespolitik rückgekoppelt werden, denn dort werden Entscheidungen über raumwirksame Investitionen gefällt und Kriterien der Vergabe von Mitteln aus Förderprogrammen festgelegt. Wenn es gelingt,

das strukturpolitische Konzept der Regiopole mit dem strukturpolitischen Denken auf den höheren Ebenen zu synchronisieren, entstehen auch die fiskalischen Spielräume für Regiopolenprojekte.

- Fiskalisch muss es Optionen für eine Regiopolenstrategie geben. Ohne eine angemessene Finanzierung wird die Strategie auf der Ebene der Bekundungen und Konzeptpapiere stecken bleiben. Nun ist nicht mit eigenständigen Regiopolenprogrammen zu rechnen, doch auf zwei Wegen können Finanzmittel mobilisiert werden. Zum einen kann die Etablierung des Regiopolenkonzeptes neben dem Metropolregionenkonzept langfristig raumwirksame Investitionsentscheidungen des Bundes und der Länder beeinflussen. Zum anderen – und das erscheint noch wichtiger – können vorhandene Fördermittel aus den EU-Strukturfonds (Kohäsions- und Wettbewerbspolitik) sowie aus Förderprogrammen des Bundes gezielt für eine Regiopolenstrategie mobilisiert werden. Hier haben die IBA-Emscherpark und die Regionalen in NRW einen Weg der Mobilisierung von Programmfördermitteln für qualifizierte Projekte im Rahmen einer abgestimmten regionalen Entwicklungsstrategie gewiesen. Zudem forciert der Bund im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik explizit den Ansatz von stadtregiopolarer Zusammenarbeit.

Von der Idee zur Praxis

In der Praxis wurde der Regiopolenansatz zuerst in der Hansestadt Rostock aufgegriffen; der mit etwa 200.000 Einwohnern größten Stadt Mecklenburg-Vorpommerns, die von Berlin etwa 230 km und von Hamburg 180 km entfernt liegt. Die Ergebnisse eines studentischen Projektes aus Kassel nahm die IHK Rostock zum Anlass, 2007 unter der Überschrift *Regiopole Rostock – Die Nr. 1 an der Ostsee* eine erste Tagung durchzuführen. Angesichts des dabei deutlich gewordenen Interesses und der Mitwirkungsbereitschaft von Akteuren wurde die Idee auch von der Landesplanung, dem Regionalen Planungsverband und der Stadt aufgegriffen und in Dokumenten aufgenommen. Gleichzeitig wur-

de eine Lenkungsgruppe etabliert, die vom Regionalen Planungsverband, der IHK und der Stadt Rostock getragen wird. Nach verschiedenen Vorarbeiten wurde daraufhin im Herbst 2008 eine Regionalkonferenz *Regiopole Rostock – Die Idee nimmt Fahrt auf* durchgeführt, die mit dem Symbol eines haneseatischen Handschlags zwischen den Projektpartnern abgeschlossen wurde.

Damit ist der Boden bereitet für den weiteren Prozess. Darin wird es darum gehen, die strategischen Ziele zu präzisieren und mit Projektideen zu unterfüttern. Dies umfasst auch eine Auseinandersetzung mit den variablen Geometrien der Regiopole Rostock und den praktischen Seiten einer *regional urban governance*. Parallel dazu sollten auch die Kommunikationskonzepte weiterentwickelt werden. Die größte Herausforderung liegt aber sicherlich in der Mobilisierung von Investitions- und Förderprogrammmitteln. Dafür muss der Ansatz der Regiopole auch in der Landespolitik fest verankert werden, um so Qualifizierungsstrategien für Projekte und die Vergabe von Finanzmitteln zu einer Gesamtstrategie zu verschmelzen.

Es deutet sich an, dass Rostock und Mecklenburg-Vorpommern mit ihrem Regiopolenkonzept nicht allein bleiben. In der thüringischen Landeshauptstadt Erfurt und dem oberpfälzischen Regensburg ist die Regiopole ebenfalls schon ein Arbeitsbegriff. Zur weiteren Unterstützung der kleinen Großstädte wäre eine bundesweite Regiopolenkonferenz unter der Schirmherrschaft des Deutschen Städtetages denkbar, an der viele potenzielle Regiopolen teilnehmen und die Möglichkeiten und Herausforderungen des Ansatzes diskutieren.

Prof. Dr. Jürgen Aring
FG Stadt- und Regionalplanung der
Universität Kassel und
Büro für Angewandte Geographie,
Meckenheim,
Iris Reuther
FG Stadt- und Regionalplanung der
Universität Kassel und
Büro für Urbane Projekte, Leipzig

Lesetipp: Aring, Jürgen/Reuther, Iris (Hrsg.): Regiopolen. Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung. Berlin: Jovis-Verlag 2008.