



Jens Peter Scheller, Christian Langhagen-Rohrbach

Der „Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main“ und die „Region Starkenburg“ –

Beispiele regionaler Kooperation aus dem Rhein-Main-Gebiet

Die Region Rhein-Main steht als polyzentrischer Verdichtungsraum vor einer Reihe von Problemen, die nur gemeinsam in der Region gelöst werden können. In diesem Artikel sollen daher exemplarisch zwei Lösungsansätze aus dieser Region – die „Region Starkenburg“ und der „Ballungsraum Frankfurt/RheinMain“ – vorgestellt werden.

Einleitung

Zumindest in den letzten 10 Jahren wurde in Deutschland vermehrt über regionale Kooperationsformen debattiert. Allein im Rhein-Main-Gebiet lassen sich zwischen 1991 und 2000 ohne

große Mühe über 40 Reformvorschläge dokumentieren (vgl. u. a. SCHELLER 1998). Bei allen regionalen Eigenheiten lassen sich doch allgemeine, auslösende Problemkonstellationen erkennen, die im Rahmen dieses Beitrages nicht erklärt, jedoch zumindest genannt werden sollen: Verstärkte Regionale Zusammenarbeit will der zunehmenden internationalen Standortkonkurrenz begegnen, Disparitäten zwischen Kernstädten und ihrem Umland abbauen und der Regionalisierung der alltäglichen Lebenswelten Rechnung tragen. Verschiedentlich wecken Fragen nach der Zukunft der Regionalplanung und der demokratischen Kontrolle regionaler Strukturen Emotionen. Besonders problematisch schließlich sind: veränderte Problemlösungshorizonte bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben, die die veraltete Verwaltungs-

gliederung zwischen Landes- und Gemeindeebene – also da, wo einmütig die „Region“ verortet wird – unter Veränderungsdruck setzen.

Der vorliegende Text will aus der Vielfalt regionaler Kooperationsformen zwei Beispiele aus dem Rhein-Main-Gebiet herausgreifen: An Hand der „Region Starkenburg“ und des „Ballungsraum Frankfurt/RheinMain“ (vgl. Abb. 1) sollen Charakteristika unterschiedlicher Modelle herausgearbeitet werden. Ein Ausblick zeigt künftige Chancen und Hemmnisse für das Rhein-Main-Gebiet auf.

„Harte“ und „weiche“ Kooperationsformen

Auf eine einheitliche Systematik stadtreionaler Kooperationen konnten sich Geographie und Verwaltungswissenschaft (vgl. u.a. ARL 1998; DANIEZLYK 1999; FÜRST 1997; MECKING 1995) bislang nicht einigen.



Abb. 1: Lage des „Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main“ und der „Region Starkenburg“ in der Region Rhein-Main (eigene Abb.)



- Die „weichen“ Kooperationen wie bspw. Regionalkonferenzen, Regionale Entwicklungsagenturen oder Städtenetze sind gekennzeichnet von einem eher geringen Organisations- und Verbindlichkeitsgrad. Aufgrund ihrer regelmäßig fehlenden demokratischen Legitimation haben sie nur geringe Durchgriffs- und Sanktionsmöglichkeiten, sind also eher konsensual ausgelegt. Eine Vielzahl von projektorientierten, meist also monothematischen Zusammenschlüssen findet sich neben solchen, die multithematisch-integrativ auf die Region bezogen arbeiten.
- „Harte“ Kooperationen sind aus der Praxis altbekannt: Es sind zum einen Planungsverbände, sowohl solche, die auf der Basis der §§ 203 Abs. 2, 204 Abs. 1, 205 Abs. 1 oder 6 des Baugesetzbuches gemeinsame Flächennutzungsplanung betreiben (vgl. ARL 2000, 4-9), als auch solche, die auf landesgesetzlicher Basis die Aufgabe der Regionalplanung erfüllen. Weiter finden sich monothematische Zweckverbände und GmbHs, die alles von Freizeiteinrichtungen über den Nahverkehr bis hin zur Tierkörperbeseitigung erledigen. Diskutiert werden zunehmend auch Mehrstufen- bzw. Managementmodelle. Gelegentlich zu beobachten sind Mehrzweckverbände ohne und selten auch mit direkt gewähltem Parlament (z. B. in Stuttgart). Im letztgenannten Fall wird die Grenze zu den gebietskörperschaftlichen Lösungen fließend.

Den schon geschilderten harten Kooperationsformen ist gemein, dass sie regelmäßig nicht in die existierenden Verwal-

tungsstrukturen einbrechen. Das ist bei den meisten gebietskörperschaftlichen Lösungen – den aktuell kaum diskutierten Regionalstädten und den stark diskutierten Regionalkreisen – anders: Hier stellt sich die Frage nach der Kreisfreiheit der Kernstädte, dem (Fort)Bestand der Landkreise, Regierungsbezirke sowie der bestehenden Kommunal- und Regionalverbände.

Neben den erwähnten Verwaltungsebenen – EU, Bund, Land, Bezirksregierungen, Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden – existiert eine unübersichtliche Vielzahl weiterer Behörden, kommunalrechtlicher und privatrechtlicher Zusammenschlüsse. Dabei kann die Zunahme von demokratisch nicht direkt legitimierten Kooperationsstrukturen als wichtiges Indiz dafür gewertet werden, dass unsere etablierten Verwaltungsstrukturen den aktuellen Herausforderungen nicht mehr in vollem Umfang gewachsen sind.

Gerade in der Region Rhein-Main gibt es neben den hier vorgestellten Modellen einige privatrechtlich organisierte Initiativen, die ebenfalls versuchen, die Region zu stärken. Zu nennen wären hier insbesondere die „Wirtschaftsförderung Frankfurt Region RheinMain“, die „Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein-Main“ und die jüngst an den Start gegangene „METROPOLITANA“. Diese versucht, neben identitätsstiftenden Projekten im Kontext des „Regionalparks Rhein-Main“ eine Plattform gerade für solche Projekte zu bilden, die die Region im internationalen Standortwettbewerb stärken sollen (z. B. weltweites Alumni-Netzwerk und Olympia 2012-Bewerbung).

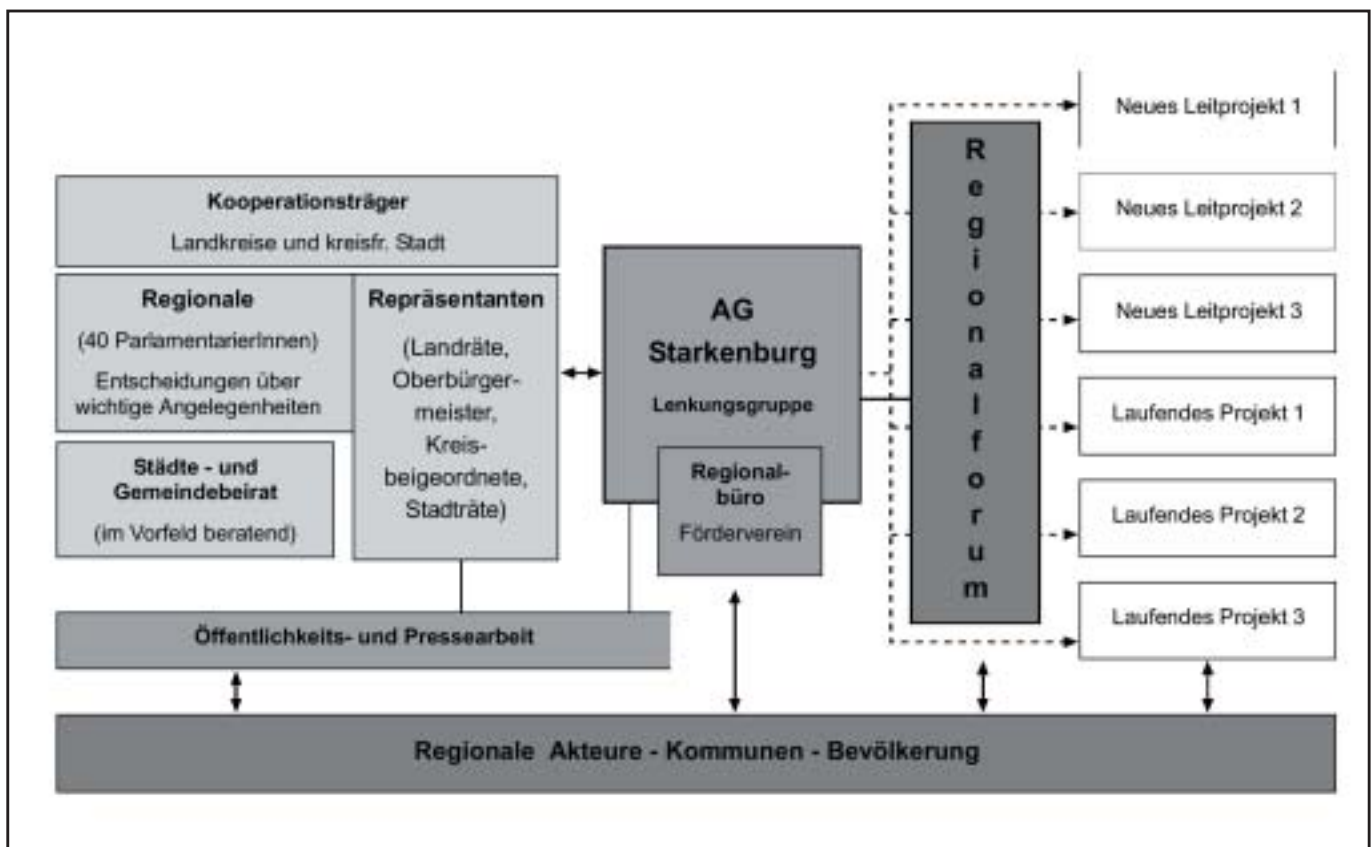


Abb. 2: Strukturen Starkenburg-Regionale (eigene Abb. verändert nach AG STARKENBURG 2001, 5)



Beispiel 1: Die Region Starkenburg

Die „Region Starkenburg“ sieht sich als „Region der weichen Grenzen“, wo das „Prinzip der Freiwilligkeit“ und die „Zusammenarbeit ohne gesetzlichen Zwang“ dominiert. Mit der Bezeichnung „Starkenburg“ greift man auf einen alten Landschaftsbegriff zurück, der u.a. als Provinzbezeichnung des „Volksstaates Hessen“ (1914-1933) gebräuchlich war.

Die Kooperation erlangte aufgrund der mit einem 2. Preis honorierten Teilnahme am Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ Bekanntheit (<http://www.zukunftsregionen.de/>).

Ursprünglich vom sozialdemokratisch dominierten Starkenburger Politikpersonal vor allem in Abgrenzung zu innerparteilichen Regionalkreis-Bestrebungen um den ehemaligen Landesplanungsminister Jörg Jordan etabliert, wirkte dieser Wettbewerb als Katalysator für eine intensivierte interkommunale Kooperation im südhessischen Raum (vgl. JORDAN 1997, AG STARKENBURG 2001).

Die Region Starkenburg manifestiert sich u. a. in Regionalforen, bemüht sich um einen ICE-Haltepunkt in Darmstadt, die bessere Abstimmung des Nahverkehrs, um regionale Produktvermarktung oder um den Kultursommer Südhessen. Eine Fachgruppe koordiniert die Wirtschaftsförderung, im Bereich der Regional- und Landesplanung wurden gemeinsame Stellungnahmen abgegeben. Diese Aktivitäten und Aufgaben sind für weiche Kooperationen charakteristisch: Es handelt sich um Themen, bei denen alle Beteiligten nur gewinnen können und bei denen bis dato geeignete Koordinationsstrukturen fehlten.

Diese Strukturen sahen bei der „Region Starkenburg“ bis ins Jahr 2001 hinein wie folgt aus (vgl. Abb. 2, S. 41): Die Steuerung ging von den Landräten der vier südhessischen Landkreise und dem Oberbürgermeister der Stadt Darmstadt aus: Die politischen Spitzen wechseln sich jährlich in der Sprecherfunktion ab; die „AG Starkenburg“ ist ein koordinierendes und organisierendes Gremium delegierter Verwaltungsmitarbeiter aus allen beteiligten Gebietskörperschaften. Als Anlaufstelle dient ein Regionalbüro, das vom Land Hessen unterstützt wird. Ein gemeinnütziger Förderverein bezieht weitere regionale Akteure, wie die TU Darmstadt, die IHK, den DGB und den BUND mit ein und versteht sich „insbesondere als Dienstleister für die Lokalen Agenda 21-Prozesse der Region Starkenburg“ (AG STARKENBURG 2001,).

Die Grenzen weicher Kooperationen wurden indes auch in Starkenburg deutlich: Harte Konflikte, z. B. im Bereich großflächiger Einzelhandel oder Abfallentsorgung konnten nicht vermieden bzw. nur unzureichend bearbeitet werden.

Die Zeiten, in denen nur „weich“ kooperiert wurde, sind vielleicht auch deswegen vorbei: Im November 2001 wurde das Projekt in einen Mehrzweckverband überführt. Die Vertretungskörperschaften entsenden aus ihren Reihen jeweils acht Parlamentarier in die so genannte „Starkenburg-Regionale“, ein Quasi-Parlament, in dem Mehrheitsentscheidungen möglich sein werden.

Die politischen Spitzen versammeln sich im „Regionalpräsidium“, welches als ausführendes Organ der „Regionale“ dient. Ein ebenfalls neu eingerichteter Städte- und Gemeindebeirat ist vor Beschlüssen der Regionale zu hören. Die Finanzierung erfolgt über eine Umlage bei allen Mitgliedern. Mittlerweile wird sogar über eine Verlagerung von Planungs- und Trägerschaftsaufgaben zur „Starkenburg-Regionale“ nachgedacht (vgl. <http://www.region-starkenburg.de/index2.htm>).

Beispiel 2: „Ballungsraum Region Frankfurt/RheinMain“

Ähnlich wie auch bei der Region Hannover bezieht das Modell des Ballungsraumgesetzes (HESS. LANDTAG 2000) nicht die ganze Region mit ein, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf das erweiterte Umland von Frankfurt am Main. Dieser so genannte „Ballungsraum Region Frankfurt/RheinMain“ arrondiert das Territorium des aufgelösten Umlandverbandes Frankfurt (UVF) nach Osten und Südwesten, wobei man sich nicht an den Grenzen existierender Landkreise orientiert. Statt 43 UVF-Kommunen gehören dem „Ballungsraum“ nunmehr 75 Städte und Gemeinden an (vgl. Abb. 1, S. 40).

Im Gegensatz zu Regionalkreismodellen wird eine großangelegte Verwaltungsstrukturreform vermieden, da lediglich der Umlandverband Frankfurt ersetzt wird. Auf eine direkt gewählte Vertretung wird fortan verzichtet. Der Blick auf die Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen im Rhein-Main-Gebiet, wie das Ballungsraumgesetz des Hessischen Landtags sie vorsieht, offenbart, dass ein Durchbruch in Richtung Verwaltungsvereinfachung nicht erreicht wurde.

Im Gegensatz zur Region Hannover, bei der regionale Koordination, Planung und Umsetzung organisatorisch zusammengefasst wurden, werden sie im Rhein-Main-Gebiet absichtsvoll getrennt (vgl. Abb. 3, S. 43).

Die Koordination soll ein „Rat der Region“ besorgen. Er setzt sich aus führenden politischen Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte (bzw. Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern) des „Ballungsraumes“, darunter die Landräte und Oberbürgermeister, zusammen.

Die gemeinsame Flächennutzungs- und Landschaftsplanung für 75 Kommunen wird einem Planungsverband übertragen; dieser soll mit der beim Regierungspräsidium Darmstadt angesiedelten, für die Regionalplanung des gesamten hessischen Rhein-Main-Raumes zuständigen „Regionalversammlung Südhessen“ auch den bundesweit ersten Regionalen Flächennutzungsplan erstellen. Seine Verbandskammer besteht aus entsandten Vertretern der Mitgliedskommunen, die je nach Größe unterschiedliche Stimmzahlen abgeben können.

Die Trägerschaft regionaler Aufgaben soll eine Vielzahl aufgabenspezifischer Zusammenschlüsse übernehmen.



Dieser Dreiklang aus Koordination, Planung und Umsetzung ist charakteristisch für Mehrebenen- oder Management-Modelle.

Für das Modell spricht, dass alle wesentlichen Akteure im Rat der Region an einem Tisch versammelt werden. Dieses Gremium muss jedoch im Gegensatz zu anders gedachten Management-Modellen (vgl. HILL/NEMITZ 1998, 36ff.; ARL 1998, 32ff.) auf wirkliche Durchsetzungskompetenzen verzichten, hat also keine tatsächlichen Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den

aufgabenspezifischen Zusammenschlüssen (zur regionalen Aufgabenverteilung s. Abb. 4).

Deren Vorteile liegen in ihrer von Aufgabe zu Aufgabe angepassten räumlichen Abgrenzung. Allerdings sind durch die Fragmentierung große Nachteile in den Bereichen Abstimmung, Transparenz und demokratische Legitimation vorgezeichnet. An Stelle einer kohärenten Regionalpolitik besteht so die Gefahr einer Vielzahl von Regionalpolitiken in den verschiedensten Foren (vgl. SCHELLER/WOLF 2001).

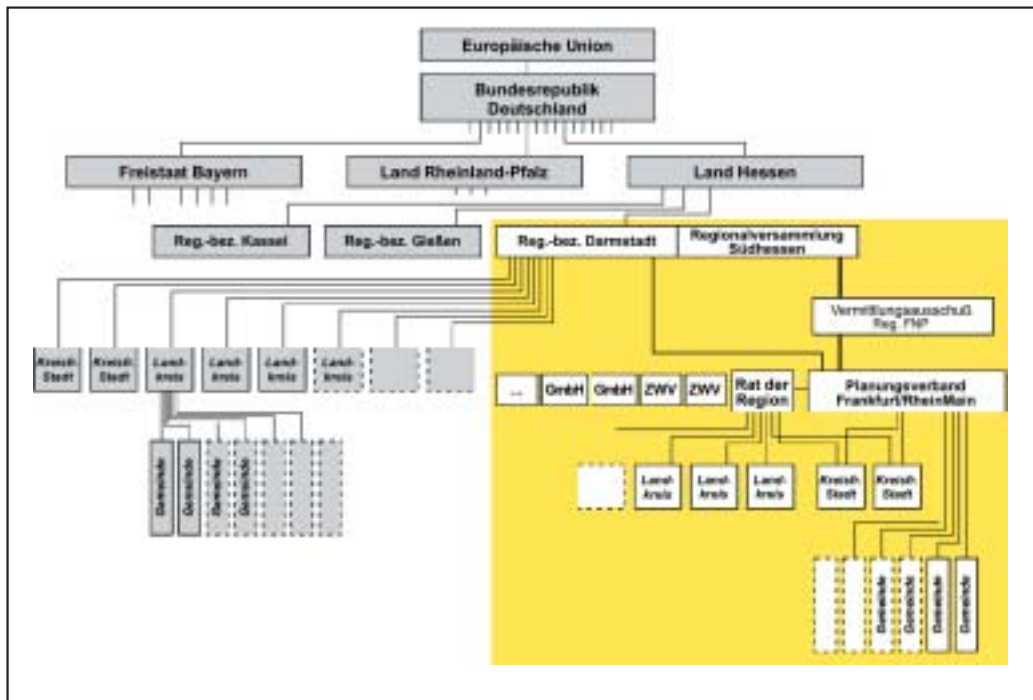


Abb. 3: Region Rhein-Main. Verwaltungsebenen 2001 (eigene Abb.)

Diese Zusammenschlüsse müssen sich zunächst erst einmal freiwillig bilden – und gerade an dieser Bereitschaft zur Kooperation und intra-regionalen Lastenteilung hat es in der Vergangenheit in der Region Rhein-Main gefehlt. Es steht daher zu erwarten, dass es zu den genannten Kooperationen nur in ausgewählten Politikfeldern (z.B. Verkehrsmanagement oder Regionalpark Rhein-Main) kommen wird, wenn die Landesregierung nicht von ihrem Recht Gebrauch macht, Pflichtverbände einzurichten.

Das vorgelegte Modell eines Regionalen Flächennutzungsplans für einen Teilraum der Planungsregion Südhessen – nämlich den beschriebenen Ballungsraum – lässt erhebliche Abstimmungs- und Umsetzungsprobleme erwarten. Schließlich sind es zwei Gremien und zwei räumlich getrennte Fachverwaltungen, die hier Pionierarbeit leisten sollen. Vorsorglich hat man einen Vermittlungsausschuss geschaffen. Erst das konkrete Aufstellungsverfahren wird zeigen, ob die angestrebte Vereinfachung und Beschleunigung der Planungsprozesse mit dieser Struktur zu erreichen ist.

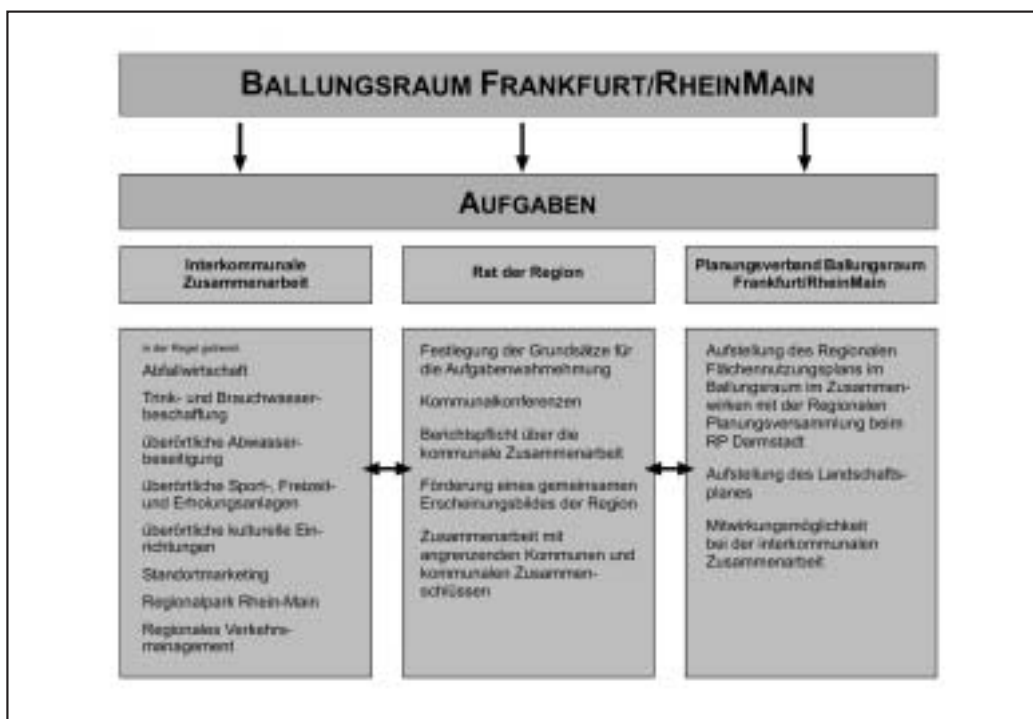


Abb. 4: „Ballungsraum Frankfurt/RheinMain – Die Aufgaben“ (eigene Abb.)



Ausblick

Die regionale Ebene im Rhein-Main-Gebiet präsentiert sich äußerst vielfältig: Allein die bereits institutionalisierten Zusammenschlüsse – um hier nur einige zu nennen: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Region RheinMain, Regionalversammlung Südhessen, Rat der Region, Regionalkonferenz, Rhein-Main-Verkehrsverbund, Rhein-Main-Abfall GmbH – werfen die Frage auf, wie sich die Kooperation dieser zahlreichen Organe künftig gestalten wird bzw. gestalten lässt. Zudem sind die regionalen Strukturen in der Region nach wie vor in Bewegung: Ob das von der derzeitigen Landesregierung konzipierte Managementmodell des „Ballungsraumes Frankfurt RheinMain“ auch nach der Landtagswahl 2003 Bestand haben wird, ist fraglich: Sollte sich mit der Wahl ein Wechsel der politischen Mehrheit ergeben, so dürfte die von der SPD nach langen parteiinternen Abstimmungsprozessen lagerübergreifend favorisierte Variante eines direkt gewählten Regionalparlamentes mit Planungs- und Umsetzungsaufgaben wieder Auftrieb bekommen. Aber auch wenn die Mehrheitsverhältnisse in Hessen unverändert bleiben sollten, bleibt abzuwarten, ob und in welchen Formen sich die kommunale Ebene – wie im „Ballungsraumgesetz“ gefordert – auf die Bildung aufgabenspezifischer regionaler Zusammenschlüsse, u.a. in solch heiklen, weil kostenträchtigen Bereichen wie der gemeinsamen Trägerschaft regional bedeutsamer Kultur- oder Sporteinrichtungen, verständigen kann.

In dieses Bild passen auch die schon angesprochenen privaten Initiativen: Auch hier ist mehr als unklar, ob und wie die Initiativen, die sich wie z. B. die „METROPOLITANA“ um Themenkomplexe wie Regionale Identität, Olympiabewerbung 2012 oder „Kulturhauptstadt Europas 2010“ gruppieren, erfolgreich sein werden und einen Beitrag zur Stärkung der Region werden leisten können.

Insgesamt entsteht – trotz oder gerade wegen der Vielfalt existierender oder angedachter regionaler Institutionen – der Eindruck, die Region Rhein-Main sei in sich stark zersplittert.

Ein Ende der mittlerweile 15-jährigen Debatte um die Etablierung einer schlagkräftigen und durchsetzungsfähigen regionalen Struktur in der Region Rhein-Main ist derzeit noch nicht in Sicht.

Literatur

AG STARKENBURG 2001: Nachhaltige Regionalentwicklung Starkenburg. Aktivitäten 1998-2000. Darmstadt.

ARL 1998: Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadregionen. Hannover.

ARL 2000: Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. = Forschungs- und Sitzungsberichte 213. Hannover.

DANIELZYK, Rainer 1999: Regionale Kooperationsformen. In: BBR (Hg.) 1999: Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. = Informationen zur Raumentwicklung 9/10.1999. S. 577-584. Bonn.

FÜRST, Dietrich 1997: Regionalverbände – Organisationen zwischen kommunalem Egoismus und regionaler Vernunft vor neuen Aufgaben? In: BOSE, Michael (Hg.) 1997: Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region? = Harburger Berichte zur Stadtplanung. Band 9. Hamburg-Harburg.

HESSISCHER LANDTAG 2000: Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (BallrG) vom 19.12.2000. GVBl des Landes Hessen Nr. 29. S. 542ff. Wiesbaden.

HILL, Hermann u. Carsten NEMITZ 1998: Verwaltungsstrukturmodelle auf dem Prüfstand: Darstellung und Vergleich möglicher Reformmodelle für die Region Rhein-Main. Gutachten im Auftrag der Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein-Main. Frankfurt am Main.

JORDAN, Jörg 1997: Der Regionalkreis Rhein-Main. In: UMLANDVERBAND FRANKFURT (Hg.) 1997: Verwaltungsreform. = Ansichten zur Region. Bd. 6. Frankfurt am Main.

MECKING, Christoph 1995: Die Regionalebene in Deutschland. Begriff – Institutioneller Bestand – Perspektiven. Stuttgart.

SCHELLER, Jens Peter und Klaus WOLF 2000: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main (BallrG). = KSR 36/2. Frankfurt am Main.

SCHELLER, Jens Peter 1998: Rhein – Main. Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz. = MATERIALIEN 25. Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.W. Goethe-Universität. Frankfurt am Main.

Dipl.-Geogr. Jens Peter Scheller,

Erster Beigeordneter des Planungsverbandes
Frankfurt Region RheinMain, Frankfurt

jens.scheller@pvfrm.de, 069-2577-2907
www.pvfrm.de

Dipl.-Geogr. Christian Langhagen-Rohrbach,

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Institut für Kulturgeographie,
Stadt- und Regionalforschung, Frankfurt

rohrbach@em.uni-frankfurt.de, 069-798-22410
www.kulturgeographie.de