

Greifswalder Beiträge
zur Regional-, Freizeit- und Tourismusforschung
Band 16

Beiträge zur Regionalentwicklung
in Mecklenburg-Vorpommern



Forum für
Regional-, Freizeit- und Tourismusforschung
an der Universität Greifswald

Greifswald 2005

Forum für
Regional-, Freizeit- und Tourismusforschung an der Universität Greifswald
c/o Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeographie, Universität Greifswald

Greifswalder Beiträge zur Regional-, Freizeit- und Tourismusforschung
ISSN 0943-7371

Band 16 (2005):
W. STEINGRUBE (Ed.):
Beiträge zur Regionalentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern;
Selbstverlag, 1. Auflage, Greifswald 2005

Wie bisher werden die *Greifswalder Beiträge* ... 16 (2005) über die Tauschstelle der Universitätsbibliothek an die Bibliotheken aller mit Lehre und Forschung in der Geographie bzw. zum Themenkomplex Tourismus befassten Hochschulen im deutschen Sprachraum kostenlos (im Tausch gegen gleichartige Literatur) vergeben; andere Interessenten ggf. direkt den Herausgeber anfragen (Schutzgebühr 15 € plus Versandkosten).
Vertrieb über den Buchhandel erfolgt wegen der kleinen Auflage nicht.

Der Herausgeber ist ausdrücklich an der nicht-kommerziellen Weiterverbreitung der Informationen aus den *Greifswalder Beiträgen* ... 16 (2005) interessiert, natürlich nur unter korrekter Angabe der Quelle.
Jede Form kommerzieller Nutzung unterliegt dem strengen Urheberrecht.

Herausgeber: Prof. Dr. Wilhelm STEINGRUBE
i.N. Forum für Regional-, Freizeit- und Tourismusforschung an der Universität
Greifswald, Makarenkostraße 22
17487 Greifswald
Tel.: 03834 – 86 45 40

Redaktion/Gestaltung: Dr. Wolfgang ALBRECHT (Redaktionsschluss 31.10. 2005)
Manuskript/Texte+Tabellen: Gudrun LAST, Marie-Luise FUNK;
Einbandkartogramm: Brigitta LINTZEN
Druck/Binden: Kiebu-Druck GmbH Greifswald

Für die in den einzelnen Beiträgen zum Ausdruck gebrachten Auffassungen und enthaltenen Informationen sind allein die jeweiligen Autor(inn)en verantwortlich.

Kleine Bäume werfen kleine Schatten. Zum Verhältnis von 'Government' und 'Governance' in Mecklenburg-Vorpommern.

Ruth BÖRDLEIN und Michael HEINZ

1. Einleitung/Fragestellung

„Manchmal raste unser Zug an einem halb zerstörten Gebäude vorbei, das ein ehemaliger Bahnhof oder eine Kaserne aus der Vorkriegszeit oder auch ein ehemaliges LPG-Wohnhaus sein könnte. Vielleicht fand in diesem Gebäude der Traktorist sein Ende? In einem anderen Bundesland würde der Traktorist in einer solchen Situation schnell ein Dorf finden, eine Traktoristin kennen lernen, sie heiraten, Kinder kriegen, ein Haus bauen ... Aber nicht in Mecklenburg, weil es hier nichts mehr gibt.“ (KAMINER 2005, S. 53). Diese Einschätzung des Geschichtenerzählers Wladimir KAMINER in seinem 'deutschen Dschungelbuch' unterstützt aus der belletristischen Perspektive die gängigen Klischees über das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern [MV], unterstreicht auch durch das 'Vergessen' des Landesteils Vorpommern die bekannten regionalen Disparitäten in MV (BANDELIN et al. 2001).

Unabhängig von solchen klischeehaften Darstellungen ist MV in der Tat durch eine ausgeprägte Strukturschwäche gekennzeichnet (BRAUN 2004; HypoVereinsbank 2005). Der Raumordnungsbericht BRD 2005 weist bei den Trends der Raumentwicklung für große Teile von MV Schrumpfungsprozesse für Bevölkerung und Beschäftigung aus. Insbesondere die östliche Landeshälfte ist auch perspektivisch generell durch starke Schrumpfungen charakterisiert, während für die Region zwischen Rostock, Schwerin und Wismar immerhin divergierende Trends erwartet werden (BBR 2005). Hier trifft sich im Übrigen die BBR-Prognose inhaltlich mit KAMINER, der mit seiner Beobachtung „Rostock lebte noch“ das wirtschaftliche Zentrum des Landes klar definiert (a.a.O. S. 54).

Tab. 1: MV – ausgewählte Strukturdaten 2004

Indikator	BRD	MV	
	abs. = 100%	abs.	%
Einwohner/km ²	231	75	32,5
Arbeitslosenquote Ø	11,7	22,1	188,9
BIP/Einwohner	26.388	17.256	65,4
Gemeindliche Steuereinnahmen €/Ew	685	298	43,5
Gästeübernachtungen/1.000 Ew	4.106	14.186	345,5

Quelle: StLA MV, verschiedene Berichte; eigene Berechnungen

Das planungspolitische Leitbild für solche dünn besiedelten, strukturschwachen Regionen mit Bevölkerungsrückgang ist – so der Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 28.04.05 – im Wesentlichen auf die Definition und Sicherung von „Mindeststandards der öffentlichen Daseinsfürsorge ..., die sich gleichermaßen an regionaler Nachfrage, zumutbaren Erreichbarkeitsverhältnissen und finanziellen Möglichkeiten orientieren“, ausgerichtet. Das im Grundgesetz verankerte Ziel 'gleichwertiger Lebensverhältnisse' wird damit zunehmend zur Disposition gestellt (ARL 2005); auch die Neuorientierung der europäischen Förderpolitik ab 2007 tendiert zu einer stärkeren Gewichtung des Wachstumsziels gegenüber dem Ausgleichsziel. In dieser Situation gewinnen Ansätze eigenständiger Regionalentwicklung, die in starkem Maß auf der Fähigkeit regionaler Akteure zu Artikulation, Kooperation und Organisation beruhen, eine zunehmende Bedeutung (MOSE 1993).

Dieser Beitrag behandelt einen wichtigen Aspekt der Möglichkeit regionaler Selbstorganisation, nämlich die Frage nach dem Verhältnis von informellen Kooperationsansätzen und politisch-administrativen Institutionen, d.h. die Frage nach der 'regional governance'.

Regionale Organisationsfähigkeit, so die zentrale Annahme für die folgenden Ausführungen, beruht auf Strukturen von 'regional governance', die sowohl auf informellen Vernetzungen und Vertrauensbeziehungen regionaler Akteure als auch auf leistungsfähigen politisch-administrativen Institutionen basieren.

Nachdem über längere Zeit die Ansätze und Kapazitäten nicht-staatlicher Akteure im Vordergrund der Betrachtung gestanden hatten, gerät der 'Schatten der Hierarchie', d.h. die Ausgestaltung politisch-administrativer Entscheidungsstrukturen, in jüngerer Zeit wieder in den Fokus des Interesses (SCHARPF 2000; BENZ et al. 1999; DILLER 2002, 2004; FÜRST 2004). Diskussionen über Verwaltungs- und Gebietsreformen in verschiedenen Bundesländern sind dafür nur ein Beleg.

Im Folgenden werden zunächst einige zentrale Begriffe eingeführt und in ihrer Bedeutung für Konzepte der Regionalentwicklung diskutiert. Anschließend werden unter Bezug auf aktuelle Literatur Anforderungen an politisch-administrative Strukturen zur Unterstützung regionaler Organisationsfähigkeit abgeleitet.

An 2 Beispielen aus der Region Vorpommern – Gemeindegebietsreform Insel Usedom und Initiative zur Einrichtung eines Nationalparks im Peenetal – werden dann konkrete Prozessverläufe regionaler Kooperation analysiert. Aus diesen Analysen werden Überlegungen zur Ausgestaltung des 'Schattens der Hierarchie' für ländlich-periphere Regionen entwickelt.

2. Regional Governance: Netzwerke, organisatorische Kerne, 'Schatten der Hierarchie'

Theorie und Praxis von Regionalentwicklung und Regionalpolitik sind, so der weitgehend übereinstimmende Befund, in den letzten beiden Jahrzehnten durch eine Hinwendung zu Akteurs- und Institutionen-orientierten Konzepten gekennzeichnet. Damit verbunden ist eine Ausweitung der Perspektive hinsichtlich der relevanten Akteure. Wurden die 'Steuerungsprobleme der Raumplanung' von SCHARPF/SCHNABEL 1979 noch weitgehend mit dem Blick auf unterschiedliche Ebenen und Sektoren staatlicher Organisation im kooperativen Föderalismus diskutiert, hat vor allem die umfangreiche Literatur zu netzwerkartigen Formen regionaler Koordination die Aufmerksamkeit auf die wechselseitigen Abhängigkeiten und Vernetzungen staatlicher, wirtschaftlicher und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure gerichtet (BENZ et al. 1999; SCHUBERT et al. 2001; DILLER 2002). Auch die Debatte um eine neue Planungskultur und die verschiedenen Formen informeller Planung ist hier einzuordnen (LUDWIG 2005; GORSLER 2002; für MV ENGLER 2004).

Dieser Perspektivenwechsel wird vielfach mit dem Begriff der 'governance' verbunden, dessen Kern BENZ (2004a, S. 25) folgendermaßen bestimmt:

„1. Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (...) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren.

2. Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.

3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).

4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen (...). Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (...) statt.“

Mit dieser Definition wird 'regional governance' nicht – wie es in der Literatur teilweise geschieht – als „regionale Form der Selbststeuerung (...), die auf Freiwilligkeit beruht (und nicht verfasst ist“ (FÜRST 2004, S. 48) verstanden, sondern als Konzept, das (regionale) Entscheidungsprozesse als komplexe Interaktionen verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Interessen, Handlungsorientierungen und Ressourcen versteht. Dabei gelten die verfassten politisch-administrativen Institutionen (Government) als bedeutende (kollektive) Akteure unter anderen, denen die wichtige Aufgabe zukommt, unter Abwägung der Interdependenzen gemeinwohlorientierte Entscheidungen zu treffen und in rechtlich verbindliche Regeln zu übersetzen. Regionale Organisationsfähigkeit als Voraussetzung für eine – zumin-

dest teilweise selbst ('bottom up') bestimmte – Regionalentwicklung hängt dann sowohl von der Ausgestaltung der politisch-administrativen Institutionen als auch von den spezifischen Konstellationen der anderen beteiligten Akteure, deren Interessen, Handlungsorientierungen und Ressourcen ab. Neben den organisatorischen Kernen und informellen Netzwerken unter Beteiligung von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft werden im Konzept der 'organizing capacity' (VAN DEN BERG et al. 1997) noch weitere Faktoren für regionale Organisationsfähigkeit betrachtet, die hier jedoch nicht weiter behandelt werden.

Der Netzwerkbegriff schillert ähnlich wie 'Governance', auch wenn man nur die explizit regional bezogene Literatur betrachtet (BENZ et al. 1999; SCHUBERT et al. 2001; DILLER 2002). Netzwerkartige Formen der Steuerung wurden zu Beginn der Governance-Debatte als 'dritter Weg' zwischen Hierarchie und Markt betrachtet, der die jeweiligen Defizite dieser Koordinationsmodi kompensieren könne.

Soziale Netzwerke sind idealtypisch dadurch charakterisiert, dass sie

- „lose gekoppelte und weit verzweigte Personenvereinigungen sind,
- durch eine meist auf die Bearbeitung von Sachfragen ausgerichtete horizontale Kommunikation ohne ausgeprägte Hierarchie und ohne Zentrum ausgezeichnet sind,
- motiviert und gesteuert werden durch Partnerschaft und Vertrauen unter den Beteiligten,
- den Bestand sowohl über ausgehandelte Ergebnisse als auch über eine richtungsoffene Dauerhaftigkeit der Beziehungen sichern“ (SCHUBERT et al. 2001, S. 13).

Dieses Verständnis von sozialem Netzwerk ist zunächst ohne räumlichen Bezug; die Frage nach der Bedeutung räumlicher Nähe für die Qualität von Netzwerken wird nach wie vor kontrovers diskutiert.

Das Konzept der regionalen Akteursnetzwerke wurde in verschiedenen Zusammenhängen aufgrund empirischer Befunde zu den institutionellen Rahmenbedingungen erfolgreicher Regionen entwickelt. Nun liegt umfangreiches Wissen über Voraussetzungen, Potenziale und Restriktionen regionaler Akteursnetzwerke vor (SCHUBERT et al. 2001).

Als politisch-normatives Konzept erfreut sich regionale Vernetzung nach wie vor großer Beliebtheit, doch wird mittlerweile das „Netzwerkrauschen“ wegen der vielen Vernetzungsangebote und -erfordernisse beklagt (a.a.O. S. 15). Viele netzwerkförmige regionale Kooperationen entstehen nicht aus Eigeninitiative regionaler Akteure, sondern werden durch Anforderungen 'von oben', z.B. im Rahmen von Förderprogrammen wie Leader+, oder durch Bundeswettbewerbe wie 'Regionen der Zukunft', 'InnoRegio' oder 'Regionen aktiv' initiiert.

Unter günstigen Bedingungen können die so entstandenen informellen Kooperationen verschiedene positive Effekte haben (SCHUBERT 2001; DILLER 2002):

- Durch die Verbindung von bislang unverbundenen Akteuren werden die Voraussetzungen für den Informations- und Innovationsfluss verbessert; als wichtig werden dabei insbesondere 'schwache Bindungen' und Kontakte über bisherige Grenzen von Bezugssystemen betrachtet.
- Kommunikation und gemeinsame Arbeit sollen die Herstellung von Vertrauensbeziehungen befördern; dadurch können Unsicherheit und Risiken der zu bewältigenden Veränderungen reduziert werden.
- Im Prozessverlauf können durch Promotoren Veränderungen angestoßen werden, die Lernprozesse bei allen Beteiligten unterstützen, um dauerhafte, gemeinsam getragene Veränderungen zu bewirken.

Dabei ist die erfolgreiche Durchführung konkreter Projekte als Signal für das Funktionieren der Zusammenarbeit sowohl nach innen wie außen wichtig. Die eigentliche Bedeutung der Zusammenarbeit in losen Kooperationen liegt aber in den indirekten Wirkungen bei Informationsfluss, verbesserter Kommunikation und dem Entstehen von Vertrauensbeziehungen.

Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen auch verschiedene Probleme und Grenzen netzwerkförmiger Kooperationen. So hat die Feststellung, dass stabile Akteursnetzwerke nicht unbedingt innovationsfördernden Charakter haben, sondern – wie am Beispiel Ruhrgebiet gezeigt werden kann – auch strukturkonservierende Wirkung haben können (GRABHER 1993), den Blick für negative Folgen regionaler Vernetzung geschärft.

Ein Grundproblem horizontaler Koordination besteht darin, dass in der Regel nur Themen bearbeitet oder Lösungen gewählt werden, die für alle Beteiligten Nutzen bringen (sog. 'win-

win'-Konstellationen). Lösungen, die für das Gemeinwohl optimal wären, werden häufig nicht gewählt, wenn sie nicht den individuellen Nutzen aller Beteiligten optimieren. Damit ist die Bearbeitung harter Konflikte schlecht möglich, da prinzipiell alle Beteiligten ein Vetorecht haben. Diese Einschränkung fördert v.a. bei längerfristigen Kooperationen zunehmende Institutionalisierung durch Regelung von Beteiligungs-, Verfahrens- und Entscheidungsrechten. Ein weiteres Problem besteht in der Selektivität der Beteiligung an Netzwerken, die durchaus exklusiven Charakter ('Elitenzirkel') haben können. Grundsätzlich fällt es Vertretern organisierter Interessen leichter, Zugang zu Netzwerken zu erlangen. Diese Tendenz wird bei induzierter Netzwerkbildung auch durch Anforderungen 'von oben' an die Zusammensetzung von Netzwerken gefördert. Postulierte und zunächst meist vorhandene Hierarchiefreiheit verändert sich im Lauf von Kooperationsprozessen zu neuen, netzwerk-internen Hierarchien, wie Erfahrungen zeigen. Das muss nicht negativ sein, ist doch die Herausbildung von Fach- und Machtpromotoren eine gute Voraussetzung für erfolgreiches Arbeiten von Netzwerken. Interne Hierarchie kann jedoch auch die Exklusivität der Kooperation verstärken und thematische Verengung bewirken.

Ein entscheidender Faktor für erfolgreiche Netzwerke ist die Verbindlichkeit dort erarbeiteter Ergebnisse, d.h. die Vermittlung in formalisierte Entscheidungsstrukturen nach unten (kommunale Ebene) wie nach oben (in unterschiedliche Bezugsgremien).

Nach übereinstimmender Selbsteinschätzung halten die Beteiligten informeller Kooperationen ihre Arbeit für Ergänzung, nicht Ersatz von formalisierten und demokratisch legitimierten Entscheidungsverfahren. Die Verknüpfung von informellen Kooperationen mit legitimierten Entscheidungsgremien stellt daher einen zentralen Aspekt für erfolgreiche 'regional governance' dar. Daher gilt es, im nächsten Schritt die Frage zu diskutieren, welche Anforderungen an die entsprechenden hierarchischen Strukturen gestellt werden müssen, um die Arbeitsergebnisse informeller Gremien in politische Entscheidungen und Verwaltungshandeln umzusetzen.

3. Anforderungen an den 'Schatten der Hierarchie'

Die schon häufig benutzte Formel vom 'Schatten der Hierarchie' oder 'Schatten des Staates' steht zunächst für Eingriffs- und Entscheidungskompetenzen politisch-administrativer Institutionen, die als Drohpotenzial die Herbeiführung von konsensualen Entscheidungen in kooperativen Netzwerken oder Verhandlungskonstellationen unterstützen. Aus Sicht der beteiligten Akteure sind die so gefundenen Lösungen der hierarchischen Koordination (Durchsetzung von Entscheidungen 'top down') vorzuziehen, da die Entscheidungen trotz äußeren Drucks doch stark durch die Akteure bestimmt werden können .

In bestimmten Konstellationen kann dieser indirekte Koordinationsmechanismus allerdings nicht funktionieren (FÜRST et al. 2003; DILLER 2004; HOFFMANN 2004; s.a. Fallbeispiele in Kap. 4). Das gilt zum einen bei konflikträchtigen Themen, die keine win-win-Lösungen zulassen (z.B. Flächennutzungskonflikte; Standortplanungen für umstrittene Infrastruktureinrichtungen; Verteilungskonflikte im Rahmen der 'Schrumpfungsplanung') und zum anderen bei der Bearbeitung von Themen, die in den Netzwerken über keine starke Lobby verfügen, entweder weil es keine organisierte Interessenvertretung gibt oder ihre Bedeutung wegen unzureichender Darstellungsmöglichkeit in monetären bzw. anderen messbaren Größen nicht wahrgenommen wird. Das betrifft manche sozialen Themen oder Ökologie und Naturschutz; in diesen Fällen ist eine Bearbeitung durch einerseits inhaltlich kompetente, andererseits demokratisch legitimierte und kontrollierte Verwaltungen erforderlich. Diese müssen in Konfliktfällen auf der Basis demokratischer Grundsatzentscheidungen in Abwägung der unterschiedlichen Interessen am Gemeinwohl orientierte Entscheidungen treffen und durchsetzen können. Hier geht es um hierarchische top-down-Entscheidungen, die wegen Interessengegensätzen auf den unteren Ebenen nicht getroffen werden können.

Darüber hinaus sind informierte und entscheidungskompetente politische Gremien und die von ihnen kontrollierten Verwaltungen auch wichtige Partner für kooperative Netzwerke, wenn sie an deren Diskussionen und Entscheidungsprozessen systematisch beteiligt werden und somit für die dort gefundenen Lösungen eine verbindliche Schnittstelle in die institutionalisierten Entscheidungsstrukturen bilden. Hier geht es stärker um eine horizontale Beziehung

zwischen informellen Netzwerken und entscheidungsbefugten Institutionen. Wesentlich sind dabei die Aspekte der fachlichen und sachlichen Kompetenz politisch-administrativer Funktionsträger sowie nach Möglichkeit weitgehende Übereinstimmung der territorialen Bezüge von Netzwerken und Verwaltung.

Bezogen auf die Ausgangsfrage nach dem Beitrag des 'Schattens der Hierarchie' zur regionalen Organisations- und Handlungsfähigkeit in einer konkreten Region ist jedoch das einfache Bild – hier kooperative Netzwerke, dort politische Gremien und Verwaltungen – im Hinblick auf folgende Aspekte zu differenzieren (DILLER 2004; BENZ 2004c):

- Bedeutung von Mehr-Ebenen-Konstellationen,
- Selbstbestimmungsdilemma,
- Sektoralisierungsproblem,
- Schwache Institutionalisierung der regionalen Ebene.

Das Konzept der Mehr-Ebenen-Strukturen differenziert die einfache Gegenüberstellung von 'top down'- zu 'bottom up'-Koordination. Grundsätzlich werden politische Entscheidungen – nicht nur im Bereich regionaler Entwicklung – heute in komplexen Mehr-Ebenen-Strukturen vorbereitet, getroffen und umgesetzt (BENZ 2004c). Zu den vielfältigen Abhängigkeitsbeziehungen in vertikaler Richtung (über verschiedene Beteiligungs- und Entscheidungsebenen wie EU, Bund, Länder, kommunale Gebietskörperschaften) kommen zusätzlich die Verflechtungen und Abhängigkeiten horizontaler Art zwischen den verschiedenen sektoralen Einheiten innerhalb der verschiedenen Ebenen hinzu, die ebenfalls Einfluss auf Art und Inhalte von Entscheidungen nehmen.

Mehr-Ebenen-Konstellationen sind sowohl für interne wie externe Akteure oftmals wenig transparent. Da die Komplexität von Entscheidungsprozessen trotz Ansätzen zu Föderalismus- und Verwaltungsreformen eher noch zunehmen dürfte, wird die Forderung nach transparenten Strukturen und eindeutigen Verantwortlichkeiten ihre Aktualität nicht verlieren. Innerhalb der Mehr-Ebenen-Konstellationen werden sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Richtung von den verschiedenen Einheiten organisatorische Eigeninteressen verfolgt, die auf Selbsterhaltung und organisatorische Autonomie gerichtet sind.

Im Hinblick auf Strategien der Regionalentwicklung manifestieren sich diese Interessen in zwei spezifischen Richtungen, die DILLER (2004) als Selbstbestimmungs- bzw. Emanzipationsdilemma und Sektoralisierungsproblem bezeichnet.

Das Selbstbestimmungsdilemma bezeichnet den Konflikt zwischen Eigeninteressen verschiedener hierarchischer Ebenen. Trotz verbreiteter Forderungen nach Subsidiarität und Dezentralisierung ist davon auszugehen, dass übergeordnete Ebenen zur Sicherung ihrer eigenen Position nur ein eingeschränktes Interesse an der Ausbildung starker Kapazitäten 'unterhalb' haben können. Für die regionale Selbststeuerung im Kontext des deutschen Föderalismus bedeutet das, Landesregierungen haben an der Ausbildung starker regionaler Organisationen und/oder kommunaler Gebietskörperschaften nur ambivalentes Interesse: Zum einen können regionale Organisationskapazitäten tatsächlich die Mobilisierung von internem und externem Kapital ermöglichen, damit also Entwicklungsimpulse für das Land insgesamt geben; zum anderen bedeutet die zunehmende Fähigkeit, regionale Themen auch regional zu bearbeiten, tendenziell einen Bedeutungsverlust der überregionalen Landesebene. Diese Konstellation lässt sich – wie die meisten Regionalreformdebatten zeigen – nur schwer aufbrechen, da hier die 'Politikverflechtungsfalle' greift, d.h. diejenigen, die über die Zuweisung von Kompetenzen und Finanzmitteln entscheiden, sind zugleich diejenigen, die direkt von Kompetenz- und Finanzverlusten betroffen sind.

Sektoralisierung bezeichnet den Sachverhalt, dass sich im Lauf des Differenzierungsprozesses von Politik und Verwaltung in den verschiedenen Fachbereichen jeweils eigene politische Strategien und Förderkonzepte entwickelt werden. So setzen sich die sektoralen Strategien, die auf der Ebene der Europäischen Union beginnen und zu einer verwirrenden Vielfalt an Förderprogrammen geführt haben, auf der nationalen Ebene fort, wie z.B. die verschiedenen Bundeswettbewerbe (Regionen der Zukunft/BMBau; InnoRegio/BMBF, BioRegio/BMBF; Regionen aktiv/BMVEL bzw. ab 11/2005 BMELV) der letzten Jahre zeigen. Aus dieser Konkurrenz der Ideenwettbewerbe und sonstiger Förderprogramme (z.B. Regionalmanagement nach GRW/Wirtschaftsministerien; Leader+/Landwirtschaftsministerien; Regionale/Lokale Agenden 21/Umweltministerien) resultiert eine kaum mehr überschaubare Viel-

falt von sektoral geförderten, regionalen Entwicklungsinitiativen/-konzepten, die HOFFMANN (2004) für MV eindrucksvoll dokumentiert hat.

So entstandene Kooperationsstrukturen sind weniger an Problemlagen als an Vorgaben von Förderprogrammen orientiert. Der Forderung von HOFFMANN (2005), diese Logik umzukehren und Strukturen aus Problemen zu entwickeln, ist aus Gründen der Überschaubarkeit, der Vermeidung von Doppelstrukturen und im Interesse eines effizienten Mitteleinsatzes uneingeschränkt zuzustimmen. Das bedeutet auch, die Entwicklung strukturschwacher peripherer Regionen als Querschnittsaufgabe zu betrachten und sie – wenn nicht organisatorisch, dann zumindest konzeptionell – aus der sektoralen Zuordnung eines Fachministeriums zu lösen. Allerdings wird auch die neue ELER-Verordnung der EU, die ab 2007 die Schaffung eines europäischen Agrarfonds für ländliche Entwicklung vorsieht, dafür kritisiert, dass die Programme aus ELER nur unzureichend mit anderen Programmen aus dem Europäischen Sozialfonds ESF oder dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung abgestimmt sind (Wiss. Beirat Agrarpolitik 2005). Sektoralisierung regionaler Entwicklungsstrategien ist also in wesentlichen Teilen ein Effekt der europäischen Vorgaben, dem auf Landesebene durch konsequente Integrationsstrategie (im Sinne stärkerer interministerieller Koordination der Förderprogramme) allerdings teilweise begegnet werden könnte.

Für die Herausbildung regionaler Organisationskapazitäten stellt die bekanntermaßen schwache Institutionalisierung der regionalen Ebene ein weiteres Defizit dar. Die zahlreichen informellen Kooperationen zeichnen sich zwar durch die Beteiligung von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und anderen organisierten Interessen aus, allerdings haben die von ihnen definierten Problemräume in der Regel keinen Bezug zu entsprechenden Administrativräumen. Dieser 'spatial mismatch' erschwert Abstimmungsprozesse und damit letztlich die Umsetzung von Konzepten. Hier ist eine stärkere Annäherung von Problem- und Administrativräumen wichtig, um Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und eindeutige Verantwortlichkeiten zu finden. Auch Aufgaben wie das Regionalmanagement könnten damit verbindlicher in formalisierte Entscheidungsstrukturen einbezogen werden, wodurch eine dauerhafte Schnittstelle und Moderatorenfunktion zwischen den wichtigen regionalen Akteuren etabliert wäre.

Die institutionalisierte Regionalplanung ist in vielen Bundesländern wegen ihres bisherigen Aufgabenspektrums (Ordnungs- statt Entwicklungsperspektive), ihrer personellen und finanziellen Ausstattung wie auch ihres eher geringen politischen Gewichts derzeit nur eingeschränkt in der Lage, diese Aufgaben zu übernehmen.

Die Suche nach angemessenen administrativen Strukturen für die überlokale Ebene spiegelt sich in den verschiedenen Ansätzen zu Kreisgebietsreformen (Großkreise, Regionalkreise) in verschiedenen Bundesländern. Allerdings wird die Debatte vielfach – auch in MV – überwiegend im Hinblick auf finanzielle Einsparungen und Verwaltungserfordernisse geführt, die mögliche Bedeutung für regionale Entwicklungsprozesse und deren administrative Unterstützung bleibt häufig nachrangig.

Die bisherigen Ausführungen ergeben eine Reihe konkreter Anforderungen an verschiedene Ebenen des 'hierarchischen Schattens', die weitgehend auf der des Landes zu regeln sind:

- Interministerielle Koordination verschiedener Programme zur Förderung regionaler Entwicklung, um Konzepte abzustimmen und Kooperationsstrukturen zu vereinfachen;
- Bereitschaft zu top-down-Entscheidungen in Konfliktfällen, bei denen bottom-up kein Ausgleich von Partikularinteressen möglich ist;
- Berücksichtigung räumlich-funktionaler Verflechtungen beim Zuschnitt neuer territorialer Einheiten, um 'spatial mismatch'-Konstellationen zu minimieren;
- bei den geplanten Funktional- und Gebietsreformen Berücksichtigung des Aspektes regionaler Entwicklung mit Bündelung von Entwicklungs- und Managementaufgaben auf regionaler Ebene;
- Etablierung und Unterstützung handlungsfähiger Gemeinden als kompetente Partner der regionalen Verwaltung und der informellen Kooperationen.

Dieser letztgenannte Aspekt prägt insbesondere die Kooperationsbedingungen in ländlich-peripheren Regionen.

4. 'Schattenspiele' in MV

4.1. Besondere Kooperationsbedingungen im ländlich-peripheren MV

Neben der eingangs geschilderten prekären sozioökonomischen Situation wird nachfolgend auf den letztgenannten Aspekt der politisch-administrativen Struktur eingegangen. Dabei konzentrieren wir uns auf die Besonderheiten der kreisangehörigen Gemeinden.

Auf einer Fläche von 23.178 km² bestehen in MV insgesamt 851 Gemeinden (Stand 30.06.2005) mit durchschnittlich je 2.013 Ew. Der kleinsten Gemeinde Groß Daberkow/MST mit 96 Ew steht Stadt Rostock (199.108 Ew) als größte gegenüber (Verhältnis 1 : 2.074). Ohne die kreisfreien Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar leben lediglich 1.411 Ew/Gemeinde; die größte kreisangehörige Gemeinde (Stadt Güstrow 31.222 Ew) ist auch noch 325-mal größer als Groß Daberkow.

Dabei befindet sich Groß Daberkow in guter Gesellschaft, denn knapp 5% der Gemeinden haben < 200 Ew und ca. 29% < 500 Ew (Tab. 2). Die meisten Gemeinden finden sich in der Größenklasse 500 - < 1.000 Ew und lediglich 52 (6,1%) haben ≥ 5.000, allerdings mit 57,1% aller Ew; nur diesen steht gemäß §125 (4) Kommunalverfassung MV ein professionelles kommunales Polit-Management zu. Die übrigen 93,9% müssten sich (rein theoretisch) mit einem ehrenamtlichen Bürgermeister begnügen.

Tab. 2: MV - Gemeindegrößenstruktur (30.06.2005)

Einwohner- größengruppe	Anzahl		Ew		Anzahl % kumuliert	Ew %
	abs.	%	abs.	%		
< 200	42	4,9	6.824	0,4	4,9	0,4
200 < 500	244	28,7	87.813	5,1	33,6	5,5
500 < 1.000	306	35,9	214.565	12,5	69,5	18,0
1.000 < 5.000	207	24,3	426.103	24,9	93,8	42,9
5.000 < 10.000	27	3,2	176.427	10,3	97,0	53,2
10.000 < 20.000	16	1,9	204.873	12,0	98,9	65,2
20.000 < 50.000	4	0,5	120.516	7,0	99,4	72,2
50.000 < 100.000	4	0,5	276.927	16,2	99,9	88,4
≥ 100.000	1	0,1	199.108	11,6	100	100
Gesamt	851	100	1.713.156	100		

Quelle: StLA MV 2005

Diese im nationalen und internationalen Vergleich (FRITTSCHEN 2004) sehr kleinteilige Gemeindegrößenstruktur ist mit der Reform der kommunalen Ämterstruktur verfestigt worden: Bis zum 31.12.2004 sind in deren Rahmen zwar > 1/3 der kommunalen Verwaltungen weggefallen, doch am Grundsatz der kleinen, ehrenamtlich geleiteten Gemeinden im ländlichen Raum hat sich nichts geändert.

Tab. 3: MV - Kommunale Verwaltungsstruktur (2000 : 2005)

	30.06.2000	01.01.2005	Veränderung %
amtsangehörige Gemeinden	937	851	-9,2
Ämter	118	70	-40,7
amtsfreie Gemeinden	57	34	-40,4
Verwaltungen insgesamt	175	113	-35,4

Quelle: IM MV 2005b

Die grundsätzliche Privilegierung der Ämterstruktur gegenüber dem Modell der Großgemeinde wurde bereits mehrfach kritisiert. 'Das Amt' war eigentlich als Service-Einrichtung der Gemeinden definiert, doch dieses Kalkül hat sich nicht erfüllt, denn die Amtsverwaltungen

sind deutlich mehr als reine „Schreibstuben für die Gemeinden“ (IM MV 2005a, S. 5). Kritik wird an der fehlenden Legislative der Amtsverwaltungen geäußert (KLÜTER/HEINZ 2003). Weil sich die Amtsverwaltungen aufgrund ihres Informations- und Organisationsmonopols oftmals sehr weit von der angedachten 'Schreibtisch-Funktion' entfernt haben, kommt der langjährige Kreistagspräsident Ostvorpommerns und Vorsitzende des Rechtsausschusses im Landtag von MV zu dem Ergebnis, „dass diese Verwaltungsdienstleistungen, die für mehrere Gemeinden zugleich erbracht werden, rasch ein Eigengewicht gewinnen, das die Selbstständigkeit der einzelnen Gemeinden überlagert.“ (BUSKE 2003, S. 10). Deshalb ist die Zwischenüberschrift in der innenministerialen Broschüre zur Ämterfusion „Ämter – mehr als 'Schreibstuben' der Gemeinden“ (IM MV 2005, S. 4) doppeldeutig.

Die kleinteilige Gemeindegebietsstruktur wird von HESSE 2001 (Gutachten i. A. des Bundes der Steuerzahler [BdStz]) als institutionelles Defizit beschrieben, wobei dieses auf hohe Transaktionskosten, „auf der mit den geringen Gemeindegrößen verbundenen Schwierigkeit, ausreichende Betriebsgrößen und Investitionsschwerpunkte zu bilden (...) sowie auf dem Mangel an qualifizierten Personal“ (a.a.O. S. 95) beruht. Dabei werden v.a. die Ämter als Schwachstellen herausgearbeitet, da rein juristisch „der kommunalen Selbstverwaltung auf Gemeindeebene sowohl verfassungsrechtlich als auch staatspolitisch der Vorrang gegenüber einer kommunalverbandlichen Aufgabenwahrnehmung einzuräumen“ (a.a.O. S. 97) ist. Neben dieser juristischen Perspektive führt HESSE anschließend inhaltlich an, dass die Ämter

- bei der Gründung lediglich als Ersatz für eine nachhaltigere Gemeindegebietsreform gedacht waren;
- die grundsätzlichen Herausforderungen der Lokal- und Regionalentwicklung bislang nicht effektiv bearbeiten konnten;
- mit außerordentlich komplizierten internen interkommunalen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen konfrontiert werden;
- im Amtsausschuss ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen großen und kleinen Gemeinden manifestiert haben, da jede Gemeinde unabhängig von der Einwohnerzahl mit einer Stimme wahlberechtigt ist.

Schlussfolgernd kommt HESSE in seinem Gutachten zum Ergebnis, dass „die Zahl der Gebietskörperschaften verringert, ihr jeweiliger Einzugsbereich und ihre Verwaltungskraft dadurch erhöht und somit letztlich auf die Ämter als zusätzliche Verwaltungsebene verzichtet werden“ (a.a.O. S. 99) sollte.

Festzuhalten ist die Kopplung der ausgeprägten sozioökonomischen Strukturschwäche mit der organisatorischen Schwäche ländlicher Gemeinden in MV; insbesondere die Kapitalchwäche im privatwirtschaftlichen wie öffentlichen Bereich verdeutlicht die Restriktionen für eine erfolgreiche Regionalentwicklung.

Im Folgenden werden diese besonderen Kooperationsbedingungen anhand von 2 Beispielen aus der Praxis vorgestellt, um die konkreten Probleme zwischengemeindlicher bzw. regionaler Kooperation darlegen zu können. Die diskutierten Anforderungen an den 'Schatten der Hierarchie' (s. Kap. 3) dienen dabei als Bewertungskriterien.

4.2. Vorläufige Ergebnisse der Gemeindegebietsreform auf der Insel Usedom

Das Beispiel der Gemeindegebietsreform ist in 2 Zusammenhängen von Interesse: Zum einen, weil es sich konkret mit der Frage der Ausgestaltung der kommunalen Strukturen befasst; zum anderen, weil es durch intensive Kooperationsansätze 'von unten', also aus den Kommunen heraus, charakterisiert ist.

Die Erörterungen dieses Beispiels beruhen auf einer von den Gemeinden Ahlbeck, Bansin und Heringsdorf in Auftrag gegebenen Studie zur Analyse zukunftsfähiger Gemeindegebietsstrukturen (BIRNINGER et al. 2004) sowie auf einer Auswertung der anschließenden Informations- und Moderationsphasen einschließlich einer Bürgerbefragung. Methodisch wurden diese Ergebnisse und Bewertungen durch aktive Teilnahme an Diskussions- und Entscheidungsprozessen gewonnen (zur Methodik: LÜDERS 2003; SCHÖNE 2003).

4.2.1. Studie empfiehlt "Eine Insel – eine Gemeinde"

Anlass der im Mai 2003 in Auftrag gegebenen Studie war die vom Innenministerium angekündigte Reform der Amtsverwaltungen und das Ende der freiwilligen Fusionsphase zum 31.12.2004. Die Ergebnisse der Studie wurden im Januar 2004 den Hauptausschüssen der Auftraggeber-Gemeinden vorgestellt (NK vom 29.01.2004). Insgesamt wurden zunächst 7 Szenarien der zukünftigen kommunalen Kooperation herausgearbeitet, mit deutlicher Präferenz für das Szenario "Eine Insel – eine Gemeinde". Das Szenario "Status Quo" mit 2 amtsfreien Gemeinden (Zinnowitz, Heringsdorf), 26 amtsangehörigen Gemeinden (inklusive der beiden geschäftsführenden Gemeinden Ahlbeck und Stadt Usedom) erhielt die schlechteste Bewertung. Die geforderte Vereinigung von insgesamt 28 selbstständigen Gemeinden und 8 Amtsverwaltungen zu einer Großgemeinde Insel Usedom mit über 31.000 Ew verdeutlicht die Sprengkraft der Handlungsempfehlung.

Ende März konnten die Ergebnisse dann der weiteren Öffentlichkeit vorgestellt werden und erzielten eine sehr breite Zustimmung (NK 31.03.2004). Fusions-Euphorie machte sich breit und führte zu zahlreichen Informationsveranstaltungen in den Gemeinden, um die Szenarien nochmals zu diskutieren. Hier gab es grundsätzliche Unterstützung des Szenarios "Eine Insel – eine Gemeinde" von den anwesenden Bürgern; Zweifel an seiner Umsetzbarkeit und auch inhaltliche Kritik kamen jedoch von einigen Bürgermeistern (z.B. von Benz, Ückeritz, Koserow) und einzelnen Gemeindevertretern. Besonders bizarr erschienen Argumentationskonstellationen, in denen die gewählten Volksvertreter eine große Lösung ablehnten, um 'für den Bürger keinen Demokratieverlust' hinzunehmen oder 'die Wege zu den Verwaltungseinrichtungen kurz zu halten', während gleichzeitig die Bürger sich von dem Modell einer Großgemeinde mit dezentralisierten Bürgerbüros und Ortsteilbeiräten überzeugt zeigten. – Die 'Interessen des Bürgers' wurden vermehrt lediglich als Vorwand für Eigeninteressen benutzt; die unter dem Stichwort 'Selbststeuerungsdilemma' dargestellten Konflikte aufgrund unterschiedlicher organisatorischer Eigeninteressen waren hier mehrfach exemplarisch zu beobachten.

Trotz einiger Informationsveranstaltungen von März - Mai 2004 muss dieser Zeitraum für das Kooperationsziel "Eine Insel – eine Gemeinde" als wenig gewinnbringend charakterisiert werden, denn sie liefen unkoordiniert, je nach Interesse der Gemeinden und Zeitbudget der nunmehr ehrenamtlich agierenden Gutachter. Die Frage 'Was nun?' blieb vorab ungeklärt, der Übergang von der reinen Informationsvermittlung zu konkreten Handlungen und Arbeitsschritten für eine zukunftsfähige Kooperationsstruktur dauerte von Ende Januar - Juli 2004.

Verantwortlich für diesen 'Leerlauf' waren einerseits die Kommunalwahlen vom 13. Juni 2004, andererseits die unklaren Zuständigkeiten für den weiteren Prozess. Weil die Vorlage der vollständigen Antragsunterlagen für Strukturveränderungen beim Innenministerium bis zum 30.09.2004 hätte erfolgen müssen (IM MV, 24.10.2003), hat sich dieser zeitliche Verlust von 5 Monaten im Nachhinein als eines der wesentlichen Umsetzungshemmnisse erwiesen. Außerdem formierten sich die Gegner einer inselweiten Lösung in dieser Zeit verstärkt, um den begonnenen Fusionsprozess in eine andere Richtung zu lenken.

Interessant ist ferner die Position des Landes: Das gesamte Projekt ist bis Mai 2004 als 'bottom-up'-Initiative zu interpretieren. Auftraggeber waren nur die Gemeinden; nicht einmal der Landkreis hat sich finanziell oder inhaltlich an der Studie beteiligt. Die Eigeninteressen des Innenministeriums gingen als sog. "3-Ämter-Lösung" in das Gutachten als eigenständiges Szenario ein, wurden jedoch von den Gutachtern kritisch beurteilt (BIRNINGER et al. 2004). Mit dem Gutachten und den ersten politischen Reaktionen trat nun also die ungewohnte Situation ein, dass ein 'bottom-up-Ansatz' die vom Land 'top-down' vorgeschlagene Lösung an Konsequenz und Größe übertraf. Während das Innenministerium die Gemeinden nicht antasten und die Zahl der Ämter von 8 auf 3 reduzieren wollte, schien sich an der Basis plötzlich eine Mehrheit für eine Verschmelzung von 28 Gemeinden zu einer Einzigsten und dementsprechend die Abschaffung der Ämterverwaltungen zugunsten einer leistungsstarken Gemeindeverwaltung zu finden.

4.2.2. Strukturierte Informations- und Moderationsphase

Die weitere Initiative ging erneut von der kommunalen Ebene aus. In enger Zusammenarbeit mit einem Hamburger Planungsbüro sowie den Gutachtern der Studie gelang es letztendlich einem Kern von aktiven Unterstützern des präferierten Szenarios, eine erste Informations-

und Moderationsphase mit dem Ziel einer Wählerbefragung zu organisieren. Für die Finanzierung dieser zeitaufwendigen Moderationsphase konnten neben kommunalen Anteilen auch Landes- und sogar Bundesmittel gewonnen werden. Grundbedingung für die Akzeptanz dieser Moderationsphase bei den Fördermittelgebern, aber auch bei den Fusionsgegnern auf der Insel Usedom war die Ergebnisoffenheit des Prozesses. Erst dadurch kam es zur Unterstützung dieses Projektes durch das Land, wobei betont werden muss, dass es sich lediglich um rein finanzielle Hilfe für die Moderation handelte.

Von Mitte Juli - Ende September 2004 wurden fast 20 Informationsveranstaltungen in verschiedenen Gemeinden der Insel durchgeführt. Einladende waren die Gemeinden selber; die Veranstaltungen wurden in der Regel gut besucht. Während dieser Informations- und Moderationsphase kam es zum offenen Konflikt mit Bürgermeistern aus dem Amt Insel Usedom Mitte, die das Szenario "Eine Insel – eine Gemeinde" vehement ablehnten. Die Organisation der Informationsveranstaltungen in diesem Amtsbereich wurde behindert, Einladungen zu spät verteilt etc. Der Vorsitzende des Tourismusverbandes Insel Usedom e.V. Gerd SCHULZ monierte öffentlich in den regionalen Printmedien, dass Informationsveranstaltungen unter sagt und behindert würden. „Gerade diese Bürgermeister seien es aber, die am meisten über Demokratie und Bürgernähe reden würden. Laut SCHULZ gibt es auf der Insel sogar Ämter, die sich weigern, die Adresslisten für die in dieser Woche beginnende Bürgerbefragung herauszugeben.“ (OZ 13.09.2004). Solch undemokratisches und eigenmächtiges Verwaltungshandeln weist deutlich auf ein fehlendes Kontroll-Gremium während des Moderationsprozesses hin. Letztendlich konnten die Ämter Usedom-Mitte und Am Schmollensee über den öffentlichen Druck auf der lokalen Ebene doch noch zur Mitarbeit an der Wählerbefragung gewonnen werden.

Der schriftlichen Wählerbefragung vom 30.09.2004 wurde jedoch vom Amt Insel Usedom-Mitte ein gesondertes Schreiben an die Wähler beigelegt, in dem die Motive dieses Verhaltens indirekt zum Ausdruck kommen: „Die vier Gemeinden unseres Amtsbereiches haben immer eine hohe Finanzdisziplin bewiesen. Die Deckung der wenigen Kommunaldarlehen in unserem Bereich ist gesichert.“ (Amt Insel Usedom-Mitte, 21.09.2004). Und daraufhin die abschreckenden Nachbarn als 'Feindbild': „Andere Gemeinden, besonders die großen Seebäder, haben in den letzten Jahren ihre Haushalte mit Vorhaben belastet, die weit über ihre Möglichkeiten lagen und wofür hohe Verbindlichkeiten bestehen.“ (Amt Insel Usedom-Mitte, 21.09.2004) – Dass mit diesen Vorhaben inselweit ausstrahlende Infrastruktureinrichtungen geschaffen wurden (z.B. Bernsteintherme in Ahlbeck), von denen auch die nicht an der Finanzierung beteiligten Ämter (z.B. Amt Insel Usedom-Mitte) profitieren, wurde bewusst verschwiegen. Die Lage der Amtsgemeinden als 'Speckgürtel' zwischen dem Seebad Zinnowitz und den Kaiserbädern Bansin/Heringsdorf/Ahlbeck verweist auf das klassische Stadt-Umland-Verhältnis zwischen Infrastruktur-vorhaltender Kernstadt und davon profitierenden, aber an der Finanzierung nicht direkt beteiligten Umlandgemeinden (HEINZ, W. 2000). – Solche Konflikte sind kaum 'bottom-up' zu klären, hier steht reine Moderationstätigkeit vor großen Problemen.

4.2.3. Wähler votieren für „Eine Insel – eine Gemeinde“

Zunächst jedoch brachte das Ergebnis der Wählerbefragung ein deutliches Votum für die inselweite Einheitslösung: Mit einer für solche Wählerbefragungen erfreulich hohen Beteiligung von 20,7% konnte den Skeptikern aus dem Amt Usedom-Mitte, die eine Beteiligung von gerade mal 2% prognostiziert hatten, ein erster Erfolg entgegengehalten werden. Mit einer inselweiten Zustimmung von 55,8% für das Szenario "Eine Insel – eine Gemeinde" hatte sich diese Option gegenüber 4 weiteren zur Wahl eindrucksvoll durchgesetzt. Das innenministeriale 3-Ämter-Modell erhielt mit 3,8% die geringste Zustimmung, verschiedene andere Einzellösungen blieben deutlich unter 20%, während die ebenfalls inselweite Lösung zur Schaffung eines gemeinsamen Amtes immerhin 22,7% der Stimmen auf sich vereinigen konnte.

Das erwähnte Begleitschreiben des Amtes Insel Usedom-Mitte führte zu einem abweichenden Stimmverhalten in diesem Amt. Im Gegensatz zu dem Informationsschreiben der Moderatoren für die Wählerbefragung wurde von Seiten des Amtes eine klare Wahlempfehlung ausgesprochen. Durch diese sehr selektiv steuernde und kommunalegoistisch motivierte Information stimmten 2/3 der dortigen Probanden für die Option 3.

Tab. 4: Wählerbefragung zur kommunalen Neugliederung der Insel Usedom (%)

	Amt Insel Usedom-Mitte	Insel Usedom
Wahlbeteiligung	24,1	20,7
Option 1: Landesvariante	3,5	3,8
Option 2: Einzelvarianten	6,3	12,0
Option 3: ein Amt	66,3	22,7
Option 4: eine Gemeinde	19,0	55,8
sonstige Optionen	4,8	5,7
Summe Optionen 3 + 4	85,3	78,5

Quelle: NK 05.10.2004

4.2.4. Scheitern des Moderationsprozesses

Insgesamt hatte sich jedoch die in den Informationsveranstaltungen qualitativ wahrgenommene Präferenz für eine inselweite Lösung auch quantitativ deutlich bestätigt. Die nach der Wählerbefragung begonnene zweite Moderationsphase (konstituierende Sitzung einer Bürgermeisterrunde 04.10.2004 in Loddin) zielte auf eine gemeinsame Lösungsfindung bis zum Jahresende. Trotz des eindeutigen Bürgervotums für ein inselweites Vorgehen konzentrierte sich das politische Handeln der gewählten Volksvertreter auf Einzelvarianten: Die Moderatorengruppe kritisierte dieses Verhalten: „Die 95% der politischen Energie, die dort hineinsteckt werden, müssen wir umdrehen, da dies nicht von den Bürgern unterstützt wird.“ (NK 07.10.2004). – Die folgende Verweigerungshaltung der Gemeinden aus den Ämtern 'Insel Usedom-Mitte' und 'Am Schmollensee' ließ die inselweite Einheitslösung scheitern.

Im Ergebnis wurde der bottom-up-Prozess ebenso bottom-up wieder ausgebremst. Top-down durchgesetzt wurde hingegen der innenministeriale Vorschlag für die Insel Usedom, der bei der Wählerbefragung in einer ähnlichen Variante gar an der 5%-Hürde scheiterte. Seit 01.01.2005 bestehen nun auf der Insel Usedom die Ämter Usedom Nord, Usedom Süd und die neue amtsfreie Gemeinde Dreikaiserbäder (Fusion der Gemeinden Bansin, Heringsdorf und Ahlbeck) sowie anteilig das überwiegend festländische Amt Am Peenestrom.

4.2.5. Fazit

Ein Blick auf die abschließend in Kap. 3 formulierten Anforderungen an den 'Schatten der Hierarchie' verdeutlicht für dieses Beispiel die Missachtung räumlich-funktionaler Verflechtungen beim Zuschnitt neuer territorialer Einheiten sowie die fehlende Bereitschaft der Landesebene zur Akzeptanz basis-demokratisch mehrheitlich unterstützter Konzepte und zu entsprechenden Entscheidungen, die auf der lokalen Ebene wegen der divergierenden Partikularinteressen (Bsp. Amt Usedom-Mitte) nicht lösbaren Konflikte zu eliminieren.

Die komplette inhaltliche Zurückhaltung der Landesebene während des gesamten Diskussions- und Entscheidungsprozesses sowie die fehlende inhaltliche Untermauerung bzw. Anpassung des Landesvorschlages ("3-Ämter-Lösung") an die lokal artikulierten Vorstellungen mitsamt des klaren Wählerauftrags durch die Wählerbefragung verdeutlichen den aus Sicht der Autoren spärlichen 'Schatten der Hierarchie'.

Dadurch wurde von Landesseite unterstützt und geduldet, dass sich Lokalegoismen nicht nur gegen Fachargumente sondern auch eine klare Wählermeinung durchgesetzt haben. Das von BENZ (2004c) formulierte Selbstbestimmungsinteresse kann anhand dieses Praxisbeispiels für die Ebene der kleinteiligen lokalen Gebietskörperschaften dokumentiert werden.

4.3. Diskussionen zur Nationalpark-Gründung im Peenetal

Die Darstellung und Auswertung dieses Beispiels stützt sich auf teilnehmende Beobachtung an den Diskussionen um den geplanten Stiftungs-Nationalpark im Peenetal; die Ergebnisse beruhen auf der gleichen Methodik wie Kap. 4.2.

4.3.1. Rahmenbedingungen und Konfliktsituation

Die Peene bildet sich aus Zuflüssen zum Malchiner und Kummerower See, erstreckt sich von dort ostwärts über 85 km (bei 20-25 cm Gefälle), bis sie hinter Anklam in den sog. Peenestrom mündet. Die Besonderheiten des Flusstales liegen einerseits im möglichen Fließrichtungswechsel wegen des geringen Gefälles (abhängig von den Großwetterlagen im südlichen Ostseeraum) und andererseits in der Naturbelassenheit seiner Uferzonen. Es stellt eines der größten, geschlossenen, zusammenhängenden Niedermoorgebiete Mittel- und Westeuropas dar. Dieser unverbaute Landschaftscharakter in Kombination mit einer sehr hohen Artenvielfalt – v.a. auch bedrohter Rote-Liste-Tier-/Pflanzenarten und dem relativ weit verbreiteten Vorkommen von See- und Fischadler, Eisvogel, Biber, Fischotter und Rothirsch – verdeutlicht die „überregionale, ja europaweite Bedeutung des Peenetals“ (PZV Peenetal Landschaft 2005, S. 6) aus naturschutzfachlicher Sicht. Der klassische Konflikt zwischen Naturschutz und Naturnutz wird hier aber von Interessen unterschiedlicher räumlicher Ebenen überlagert.

„Wir, die Bewohner und die Anlieger der Peenemündung sind empört über die Vorgehensweise zur Errichtung eines Nationalparks Peenetal. (...) Diese Landschaft, die teilweise schon durch Flutungen wertvolle Waldgebiete und Wiesenflächen verloren hat, wurde von unseren Vorfahren in mühevoller Arbeit gestaltet und war über Generationen auch unser Lebensraum, in dem sogar unsere Vorfahren seit dem 24.07.1924 beigesetzt wurden. (...) Wir, die Einwohner von Bugewitz, Rosenhagen, Kamp, Anklamer Fähre und Anklam wollen und fordern, dass das auch so bleibt.“ (Förderverein Lebensraum Peenetal: Schreiben vom 19.05.2005 an die Landrätin Kreis Ostvorpommern). Unabhängig davon, dass die 41 Vereinsmitglieder (Stand Mai 2005) lediglich 0,2% der Bevölkerung aus den genannten Gemeinden repräsentieren und das rhetorische 'Wir' recht pathetisch eingesetzt wird, verdeutlichen diese Befürchtungen und Forderungen einen erheblichen Konflikt zwischen lokalen Interessen und dem Ziel zur Schaffung eines Nationalparks im Peenetal.

4.3.2. Naturschutzgroßprojekt 'Peenetal-Landschaft'

Der hochwertigen ökologischen Situation entsprechend wurde 1992 das Naturschutzgroßprojekt 'Peenetal-Landschaft' mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung durch Bundes- und Landesumweltministerium eingerichtet. Sein Hauptziel ist die Unterschutzstellung der Kernzonenfläche von 20.000 ha als Naturschutzgebiet [NSG] und der gesamten Projektfläche von 45.000 ha als Landschaftsschutzgebiet [LSG] bis Ende 2008. Mit der Umsetzung des Projektes wurde am 03.11.1992 der Zweckverband 'Peenetal Landschaft' [PZV] beauftragt. Dazu gehören die Landkreise Demmin und Ostvorpommern, die Städte Demmin, Loitz, Jarmen, Gützkow und Anklam sowie der Förderverein 'Naturschutz im Peenetal' als Vertreter des ehrenamtlichen Naturschutzes (PZV 1998).

Bis Ende 2008 werden über 30 Mio. € für die Renaturierung des Peenetals eingesetzt worden sein. Konkret bedeutet das v.a. Rückbau degradierter Polder, Wiederherstellung natürlicher hydrologischer Systeme und Ausgleichszahlungen an Landwirte für entgangene Gewinne durch naturschutzgerechte Landnutzung. Aus Sicht ehemaliger Nutzer der Polderflächen ist das eine völlige Entwertung der geleisteten Arbeit im Rahmen der Komplexmeliorationen während der DDR-Zeit. „Von der Graswüste zur Wasserwüste! – Aber, die Graswüste stellte früher die Futtergrundlage für 1.000 Kühe der LPG dar, die Wasserwüste heute Futtergrundlage für 1.000 Wildvögel“, so kommentierte unlängst das ehemalige LPG Mitglied BUTH (Menzlin, westlich von Anklam) die Überflutung des dortigen Polders. Der Jagdpächter argumentiert immerhin sehr differenziert und schreibt der Futtergrundlage für die Wildvögel einen Eigenwert zu; das ist in anderen Renaturierungsgebieten längst nicht der Fall, wie zahlreiche in der Regionalpresse dokumentierte Konflikte belegen.

4.3.3. Nationalpark-Idee und Informationspolitik

Die Gründung des eingangs zitierten Vereins 'Lebensraum Peenetal' muss einerseits als Gegenpol zu den vom PZV vertretenen Naturschutzinteressen und -maßnahmen interpretiert werden; andererseits ist die Organisation dieser Interessen auch als logischer Reflex auf die insgesamt nur rudimentäre Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zum Naturschutzgroßprojekt zu sehen. Das ist kein Vorwurf gegenüber den Tätigkeiten des PZV, sondern vielmehr als Kritik an dem Verteilungsschlüssel der von Bund-, Land- und Zweckverbandsmitgliedern

bereitgestellten Projektmittel zu werten. Weder für das Monitoring der Naturschutzmaßnahmen noch für gezielte Öffentlichkeitsarbeit waren und sind Mittel vorhanden. Eine derart großflächige und visuell erlebbare Veränderung der Landschaft durch Polderflutungen, Grabenverschlüsse, Verbuschungen früherer Offenlandschaften, Wiedervernässungen und flächenhaftes Absterben von Wald, z. B. im NSG Anklamer Stadtbruch ohne gezielte Information der lokalen Bevölkerung zu den Hintergründen, Perspektiven und auch Chancen dieser Entwicklung erscheint nahezu fahrlässig.

Die Anwohner erleben das von außen artikulierte Ziel der Nationalparkgründung als Bevormundung und Fremdsteuerung: „Unsere Empörung wurde noch vergrößert durch einen Beitrag des NDR vom 12.05. um 20,15 Uhr, in dem Prof. SUCCOW verlauten ließ, dass bezüglich des Peenetales schon alle Messen gesungen seien und dass man auf eine breite Zustimmung bauen könne.“ (FV Lebensraum Peenetal, 19.05.05).

Dabei sprechen aus der Perspektive der Regionalentwicklung zahlreiche Argumente für einen Nationalpark bzw. für ein Großschutzgebiet (Biosphärenreservat, eigenständige Verwaltung des Kernzonen-NSG mit 20.000 ha oder Kombination aus Nationalpark und Biosphärenreservat). Die Ausweisung der Kernfläche als NSG mit entsprechenden Nutzungseinschränkungen für Jagd, Angelsport und auch Boottourismus ist bereits 1992 als primäres Projektziel definiert worden und muss als Verpflichtung gegenüber dem Bund bis Ende 2008 eingelöst werden. Aus rein ökonomischem Interesse müsste es gerade den Anwohnern und Nutzern des Peenetales leicht zu vermitteln sein, diesem '20.000 ha-Groß-NSG' auch den touristisch attraktiven Titel eines Nationalparks zu verleihen, denn über dieses positive 'Werbesiegel' incl. einer funktionsfähigen Verwaltungseinheit (Nationalparkamt) für das gesamte Peenetal könnten dessen Besonderheiten wesentlich effektiver vermarktet und naturschutzfachlich begleitet erschlossen werden, als durch bisherige zeitlich und räumlich begrenzte Initiativen, z.B. "Vorpommersche Dorfstraße" (HEINZ 2003).

Insofern ist der Widerstand gegen den Nationalpark zeitlich und inhaltlich eigentlich fehlgesteuert, denn das Etikett Nationalpark könnte für die Gemeinden und die Peene-Region einen Beitrag leisten, die naturschutzfachlich bereits fixierten Ziele (NSG-Ausweisung) für die lokale und regionale Wirtschaft in Wert zu setzen (JOB et al. 2005). Allerdings ist die bereits kritisierte Informationspolitik des PZV bzw. des Naturschutz-Großprojektes auch hier wieder kurz zu kommentieren, denn es fehlt die Darstellung möglicher Alternativen, z.B. die Gründung eines Biosphärenreservates bzw. einer Großschutzgebiets-Verwaltung. In der vom PZV 2005 publizierten Broschüre 'Ein Nationalpark im Peenetal' wird dies bereits in der Überschrift sinnbildhaft ohne Fragezeichen dargestellt; inhaltlich werden diese o.g. Alternativen nicht geprüft. Selbst wenn ein Nationalpark die fachlich beste Lösung darstellen sollte, ist es zumindest kommunikationspolitisch ungeschickt, keine gleichberechtigten Szenarios zu diskutieren. Diese unterlassene Diskussion führt jetzt z.B. dazu, dass in den lokalpolitischen Gremien ein (Gegen)Szenarien-Wildwuchs entsteht, der oft fachliche Argumente vermissen lässt.

Ganz anders die Diskussion im 'FV Naturschutz im Peenetal' [N.i.P.]: Da das Flußtalmoor entlang der Peene nicht direkt am Talhang aufhört, wo sich heute teilweise 'Intensivst-Naturschutz' und 'Intensivst-Landwirtschaft' treffen, wird ein Nationalpark Peenetal, der sich auf die Kerngebietszone reduziert, als zu klein geschnitten beurteilt. Zumindest die Projektfläche des Naturschutzgroßvorhabens mit 45.000 ha würde hydrologische Bezüge berücksichtigen, wodurch ein besserer Moorschutz im Peenetal möglich wäre. Ferner setzt sich der N.i.P für eine stärkere und offenere Diskussion der Naturschutzziele und der Alternativen nach 2008 im Peenetal ein (dafür Info-Tagung am 25.02.06 in Gützkow vorgesehen).

Auffallend zurückhaltend ist abermals die Stellung des Landes in diesem Diskussionsprozess, denn es wird kein Anlass gesehen, Voraussetzungen zur Ausweisung eines Nationalparks zu schaffen oder auch nur eine neutrale Moderatoren- bzw. Informationsrolle zu übernehmen. Da dem Projektbüro des PZV als Hauptakteur in der Nationalparkdiskussion oft Eigen- bzw. administratives Selbsterhaltungsinteresse vorgeworfen werden, wäre das Engagement des Landes bzw. auch der zuständigen Ämter für Raumordnung in Greifswald und Neubrandenburg so sinnvoll wie notwendig gewesen.

4.3.4. Fazit

Die Region des Peenetales – mit zunehmender Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsabwanderung, Infrastrukturabbau und finanzschwachen Gemeinden – verkörpert wie wenige andere in MV die problematische Situation ländlicher Räume (KLÜTER et al. 2005). In eine solche Region, die bislang selbst touristisch nahezu unerschlossen ist (STEINGRUBE et al. 2004), wurde von außen (über den Träger des Alternativen Nobelpreises Prof. M. SUCCOW/ Universität Greifswald) die Idee eines Stiftungs-Nationalparks Peenetal hineingetragen. Dieser externe Stimulus ist vom PZV und v.a. vom Projektbüro schnell aufgegriffen und als organisatorische Zielstellung für die Zeit nach 2008 propagiert (Ablauf des Naturschutzgroßprojektes) worden; immerhin gehört der Landrat des Kreises Demmin ebenfalls zu den starken Verfechtern dieser Idee. Ohne abschließende Diskussion im interkommunal verfassten PZV und v.a. ohne Beschluss zum Thema Nationalpark wurde und wird dieses ambitionierte Vorhaben vom Projektbüro massiv gefördert. Verbündete könnten gewonnen werden, so die Kreisbauernverbände, aber auch Vertreter aus der Tourismusbranche und einzelner Gemeinden.

Skepsis bis Ablehnung wuchsen und wachsen noch v.a. dort, wo bisherige Maßnahmen des Naturschutzgroßprojektes (z.B. Polderflutungen) bereits zu erheblichen Veränderungen im Landschaftsbild, in der agrarischen Nutzung oder bei den Zugangsmöglichkeiten zur Peene geführt haben. Eine bislang sehr zurückhaltende Informationspolitik des PZV führte hier zu organisierten Gegenbewegungen und Vereinsgründungen, die sich klar gegen einen Nationalpark aussprechen. Die gemeindliche Ebene war und ist mit der Diskussion überfordert und fühlt sich übergangen. Die bislang auf den PZV übertragenen Kompetenzen können rein informativ nur schwer wieder auf die Gemeindeebene zurückgeholt werden. Eine gewisse inhaltliche Verselbständigung des PZV ist festzustellen und bezeichnend für interkommunale Konstrukte.

Vermittelnde und regulierende Aktivitäten durch das Land wurden und werden vermisst. Dies liegt auch an der fehlenden inhaltlichen Unterstützung des Landes für das Projekt 'Nationalpark Peenetal'. Ein gemeinsames Vorgehen zur Unterstützung des u. E. regionalökonomisch eminent wichtigen Projektes fehlt; Nutznießer eines möglichen Nationalparks waren und sind während der Diskussionsphase kaum integriert. Gerade die Suche nach Verbündeten und das Arbeiten in einem abgestimmten Projekt Netzwerk ist extrem defizitär, jedoch zwingend notwendig, da ansonsten zunehmend partikuläre Interessen über die regionalen Oberhand gewinnen könnten.

Die bekannte schwache Institutionalisierung der regionalen Ebene wird hier mit ihren Konsequenzen deutlich: Das eigentlich regional wichtige Thema – ‚Was passiert mit unserem ländlichen Raum im Peenetal?‘ ‚Wie nutzen wir die bislang getätigten/vorgesehenen Investitionen (> 30 Mio. €) in den Naturschutz?‘ – wird regional nicht bearbeitet. In diese Leerstelle stößt ein demokratisch unzureichend legitimates, interkommunales Konstrukt und muss sich auch prompt gegen den Vorwurf des administrativen Selbsterhaltungsinteresses wehren.

In der Konsequenz droht ein für die Regionalentwicklung wichtiges Vorhaben aufgrund fachlicher und lokaler Partikularinteressen zu scheitern. Die passive, z.T. behindernde Position des Landes verdeutlicht erneut, dass es den Anforderungen eines funktionsfähigen 'Schattens der Hierarchie' nicht gerecht wird.

5. Zusammenfassung: 'Regional Governance' in Vorpommern?

- In beiden Fällen, besonders auffällig am Beispiel der Gemeindegebietsreform Usedom, steht die Logik lokaler Interessen gegen Lösungen, die im Hinblick auf regionale Entwicklungsmöglichkeiten als vorteilhafter einzuschätzen sind. Auch wenn die lokalen Eigeninteressen hier nicht als lokale Egoismen delegitimiert werden sollen, verdeutlichen diese Konstellationen dennoch die Notwendigkeit einer gemeinwohlorientierten Eingriffsmöglichkeit 'von oben'.
- Auch das Vorhandensein fachlicher Konflikte, die auf der lokalen Ebene nicht zu lösen sind, wird bestätigt. Am Fallbeispiel Nationalpark Peenetal zeigt sich, dass auch das punktuelle Herauslösen von kommunalen Entscheidungskapazitäten in Zweckverbände nicht unproblematisch ist. Zwar werden übergemeindliche, (semi)regionale Strukturen geschaffen, die Rückbindung an demokratisch legitimierte und kontrollierte Gremien ist aber gerade bei der Beteiligung vieler kleiner Gemeinden schwierig. Je nach dem Selbst-

verständnis, der Kommunikationsbereitschaft und -kompetenz der Verantwortlichen in den Zweckverbänden können so intransparente und von den Interessen ihrer Mitglieds-kommunen abgelöste Organisationen entstehen.

- Finanziell und organisatorisch kompetentere Einheiten auf gemeindlicher Ebene könnten solche Ungleichgewichte vermindern und eine Kombination von hierarchischen, mehrheitlichen und verhandlungsbasierten Formen der Koordination im Sinne einer 'regional governance' erst ermöglichen. Entsprechend der unter 4.1. formulierten Überlegungen stellen funktional, personell und finanziell gestärkte Gemeinden ein fundamentales Erfordernis für eigenständige Entwicklungsansätze dar.
- Auch die vorhandene Vielfalt von Regionalen Entwicklungskonzepten und Koordinationsstrukturen in MV (Regionalmanagement) ist für eine zielgerichtete Artikulation regionaler Interessen kontraproduktiv (HOFFMANN 2004; 2005). Insofern ist die von der Landesregierung MV angestrebte Kreisgebiets- und Verwaltungsreform grundsätzlich als positiver Schritt zu bewerten. Dadurch bietet sich die Möglichkeit, verbindliche regionale Strukturen zu etablieren und eine Zusammenfassung bzw. zumindest eine Koordination bisheriger Kooperations- und Managementansätze sicherzustellen. Aus wissenschaftlicher Perspektive versteht sich von selbst (HEINZ 2005), dass beim territorialen Zuschnitt der Kreise funktionale Kriterien, d.h. vorhandene Verflechtungsbeziehungen und Potenziale, Vorrang vor parteipolitischen Erwägungen haben sollten.
- Die neue Ausgestaltung der administrativen Strukturen im Rahmen der Reformen sollte bei der Bündelung finanzieller Ressourcen auch die verschiedenen Fördermittel einbeziehen. Grundlage hierfür ist die in Kap. 3. erwähnte interministerielle Koordination von Förderprogrammen, deren Umsetzung dann direkt auf der Ebene der Kreise beschlossen werden sollte. Für Vorpommern erscheint – v.a. wenn die problematische Aufteilung auf 2 Kreise erfolgen sollte – die Gründung einer gemeinsamen Regionalen Entwicklungsagentur [REA] sinnvoll. In dieser könnten Personal- und Finanzhaushalte aus verschiedenen Förderprogrammen (z.B. Regionen aktiv, Leader+, GRW) gebündelt und eindeutig regionale Managementstrukturen geschaffen werden. Dieses Regionalmanagement benötigte eine garantierte Grundfinanzierung, damit die bisherigen, durch differente Laufzeiten der Programme bedingten Brüche/Diskontinuitäten vermieden werden können.
- Erfahrungen auf kommunaler Ebene im Rahmen von Stadtumbau Ost und West zeigen, dass Abstimmung und Bündelung verschiedener Programmmittel möglich und sinnvoll sind, z.B. solcher aus den Stadtumbauprogrammen mit den Programmen Soziale Stadt sowie LOS (Lokales Kapital für Soziale Zwecke; Finanzierung aus dem Europäischen Sozialfonds). Eine direkte Kopplung der REA an die demokratischen Entscheidungsgremien der Kreisebene Vorpommern ermöglicht eine dezentrale, an den Problemen, nicht den Förderprogrammen orientierte Entscheidungsfindung.
- Landesregierung und Landtag kommen bei diesen Prozessen Schlüsselfunktionen zu, haben sie doch bei der Ausgestaltung von Verwaltungs- und Gebietsreform erhebliche Einflussmöglichkeiten. Allerdings zeigen unsere beiden Fallbeispiele, dass die (Nicht)Entscheidungen der Landesregierung hinsichtlich ihrer Effekte für die regionale Organisationsfähigkeit durchaus kritisch zu bewerten sind. So widersprach die Position des Landes bei der Gemeindegebietsreform auf Usedom sowohl dem fachlichen Votum der Gutachter als auch dem der Bürgermehrheit. Diese weitgehende Missachtung des Kommunikations- und Entscheidungsprozesses der kommunalen Ebene kann insgesamt nicht als Beleg für eine ernsthafte Auseinandersetzung mit 'bottom up'-Initiativen gewertet werden. Auch im Fall des Nationalparks Peenetal ist die passive Haltung der Landesregierung inhaltlich schwer nachzuvollziehen.
- Insgesamt belegen die Beispiele eindrücklich die schwierigen Bedingungen für 'regional governance'. Die Potenziale regionaler Kooperation können sich nur entfalten, wenn die zentralen Akteure ihre Strategien und Maßnahmen an den Sachproblemen ausrichten. Wenn 'top down' keine Bereitschaft zur Abgabe und sinnvollen Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen auf regionaler Ebene zu erkennen ist, kann auch von lokalen Akteuren nicht erwartet werden, ihre institutionellen Eigeninteressen zugunsten eines regionalen Interesses zurückzustellen. In diesem Sinne kann 'regional governance' immer nur so gut sein, wie die Kompetenz- und Ressourcenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen von 'Government'.

Literatur

- Amt Insel Usedom-Mitte 2004:** Begleitschreiben zur Wählerbefragung zur Gemeindegebietsreform auf der Insel Usedom. Koserow, 21.09.2004.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung [ARL] 2005:** Gleichwertige Lebensverhältnisse. In: ARL-Nachrichten, Nr. 2/2005, S. 1-3.
- BANDELIN, J.; BRAUN, G.; HEINRICHS, B. et al. (2001):** Regionalentwicklung benachteiligter Räume in MV unter bes. Berücksichtigung von Vorpommern und Ostmecklenburg. Rostock.
- BENZ, A. (Ed.), (2004b):** Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. = Governance. Bd. 1, Wiesbaden.
- ders. (2004a):** Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: BENZ, A. (Ed.), (2004b): a.a.O., S. 11-28.
- ders. (2004c):** Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: BENZ, A. (Ed.), (2004b): a.a.O., S. 125-146.
- BENZ, A. et al. (1999):** Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- BIRNINGER, C.; HEINZ, M.; KLÜTER, H. (2004):** Gemeindestrukturreform auf der Insel Usedom. Greifswald.
- BRAUN, G. (2004):** Wüsten oder Oasen: Konzepte einer Regionalpolitik für MV. In: EICH-BORN, M. (Ed.): Innovationen für MV – Strategien für einen Wachstumspfad. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforchung, H. 17, Rostock, S. 49-80.
- Bundesamt Bauwesen/Raumordnung [BBR] (Ed.) (2005):** Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte; 21.
- BUSKE, N. (2003):** Eckpunktepapier zur Kreisgebietsreform ‚Großkreise‘ 10/11-2002. In: Pommern Forum, Schwerin, S. 5-13.
- DILLER, C. (2004):** Regional Governance im ‚Schatten der Hierarchie‘. Theoretische Überlegungen/Beispiel aus Schleswig-Holstein. In: Raumforsch./-ordnung, Nr.4-5/2004, S. 270-279.
- ders. (2002):** Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- ENGLER, S. (2004):** Trends, Wege, Irrwege in der informellen Planung u. bes. Ber. MV. In: Rostocker Materialien für Landschaftsplanung und Raumentwicklung, H. 3, S. 91-100.
- Förderverein Lebensraum Peenetal (2005):** Schreiben an die Landrätin Ostvorpommerns vom 19.05.2005. Bugewitz, Kamp.
- FRITTSCHEN, A. (Ed.) (2004):** Verwaltungsstrukturen und -reformen in Schweden. Schriftenreihe des Städte- und Gemeindetages MV e.V., Bd. 22, Schwerin.
- FÜRST, D. (2004):** Regional Governance. In: BENZ, A. 2004b, S. 45-64.
- FÜRST, D.; RUDOLPH, A.; ZIMMERMANN, K. (2003):** Koordination in der Regionalplanung. Städte und Regionen in Europa, Bd. 13, Opladen.
- GORSLER, D. (2002):** Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. ARL Arbeitsmaterial Nr. 286, Hannover.
- GRABHER, G. (1993):** Wachstums-Koalitionen/Verhinderungsallianzen. Entwicklungsimpulse und -blockierungen durch regionale Netzwerke. In: Info z. Raumentw., 11/1993, S. 749-758.
- HEINZ, M. (2005):** Entwicklungsstrategien für eine periphere Region – institutionale und informelle Kooperationen als Träger neuer Ansätze. Das Beispiel Vorpommern mit Betonung der Stadt-Umland-Regionen Stralsund/Grimmen/Greifswald. Greifswald.
- ders. (2003):** Vorpommern: Interkommunale Kooperation und Entwicklungsplanung im ländlichen Raum. In: GB RFTF 14, S. 47-58.
- HEINZ, W. (2000):** Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der BRD. In: HEINZ, W. (Ed.): Stadt und Region: Kooperation oder Koordination?; ein internationaler Vergleich. Stuttgart/Berlin/Köln, S. 169-276.
- HESSE J.J. (2001):** Regierungs-/Verwaltungsreform MV. (ed. vom Bund der Steuerzahler [BdStz]) Schwerin.
- HOFFMANN, J. (2005):** Wer? Wo? Was? Ansätze ländlicher Entwicklung in MV im Überblick. Präsentation Tagung „Perspektiven ländlicher Entwicklung in MV“ am 13.12.2005. HS Neuenbrandenburg/Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e.V. [IUR].
- ders. (2004):** Regionale Entwicklungskonzepte in MV. Die Konjunktur eines Instruments. In: IUR (Ed.): Perspektiven der Regionalentwicklung in MV. Berlin, S. 65-86.
- HypoVereinsbank AG (Ed.), (2005):** Regionale Wirtschaftsprofile. MV, Hamburg, 6/2005.

Innenministerium MV [IM MV] (2005a): Ämterfusion. Gemeinsam stärker sein. Schwerin.
dass. (2005b): Anlagen zur Ämterfusion 1.1.2005.
= www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform (eingesehen am 28.11.05)

JOB, H. et al. (2005): Ökonom. Effekte von Großschutzgebieten. BfN-Skripten 135. Bonn.

KAMINER, W. (2005): Mein deutsches Dschungelbuch. München.

KLÜTER, H. (2000): Strukturentwicklung Planungsregionen MV. Greifswald.

KLÜTER, H.; HEINZ, M. (2003): Grundlagen und mögliche Ziele einer Strukturreform in MV am Beisp. des Landesteils Pommern. In: Pommern Forum, Schwerin, H. 3/4, 2003, S. 15-47.

KLÜTER, H. et al. (2005): Wirtschafts atlas Vorpommern/Mecklenburg. Seenplatte. Schwerin.

LUDWIG, J. (2005): Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – eine Spurensuche. In: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 5/2005, S. 319-329.

LÜDERS, C. (2003): Beobachten im Feld und Ethnographie. In: FLICK, U. et al. (Ed.): Qualitative Forschung. Handbuch. Reinbek, S. 384-401.

Ministerkonferenz für Raumordnung [MKRO] (2005): Weiterentwicklung raumordnungs-politischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss 32. MKRO am 28.04.2005 Berlin. = www.bmwbw.de/Raumentwicklung/Raumentwicklung_in_Deutschland-,1584/Ministerkonferenz.htm

MOSE, I. (1993): Eigenständige Regionalentwicklung – neue Chancen ländlicher Peripherien? Vechtaer Studien zur angewandten Geographie und Regionalwissenschaft, 8.

Nordkurier [NK] 29.01.2004; 31.03.2004; 31.04.2004; 05.10.2004; 07.10.2004.

Ostsee-Zeitung [OZ] 13.09.2004.

SCHARPF, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politik-forschung. Opladen, [UTB 2136].

SCHARPF, F.W. ; SCHNABEL, F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumordnung. ARL-Beiträge; 27, Hannover.

SCHÖNE, H. (2003): Teilnehmende Beobachtung als Datenerhebungsmethode in der Politik-wissenschaft. Methodologische Reflexion und Werkstattbericht. In: Forum Qualitative Sozial-forschung, Vol. 4, No. 2/2003. www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-03/2-03schoene-d.htm

SCHUBERT, H.; FÜRST, D. et al. (2001): Regionale Akteursnetzwerke. Analysen zur Bedeu-tung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover. Opladen.

Statistisches Landesamt MV [StLA] (2005): Statistische Berichte: Bevölkerungsstand der Kreise, Ämter und Gemeinden in MV (30.06.2005), Schwerin.

STEINGRUBE, W.; SCHEIBE, R.; FEILBACH, M. (2004): Ergebnisse der Bestandsaufnahme der touristischen Infrastruktur im Untersuchungsgebiet. Integriertes Küstenzonenmanagement in der Odermündung, Bericht 4, Greifswald.

VAN DEN BERG, L. et al. (1997): Metropolitan Organising Capacity. Experiences with Organi-sing Major Projects in European Cities. Aldershot.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik (2005): Stellungnahme zum Vorschlag ELER-Verordnung KOM(2004)490 des Beirats Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländl. Räume beim BM für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft = www.verbraucherministerium.de/data/000A8385A9F7122EBEE06521C0A8d816.0.pdf

ZV Peenetal Landschaft [PZV] (2005): Ein Nationalpark im Peenetal. Anklam.
ders. (1998): Natur- und Wanderführer Peenetal. Anklam.