

Governance Muster in deutschen Metropolregionen

Joachim Blatter und Nico van der Heiden

1 Einleitung und Fragestellung¹

In den letzten zwanzig Jahren gab es intensive Diskussionen und Aktivitäten zur Etablierung von neuen *Governance*-Formen für Agglomerationsregionen (Brenner 2003b) und das nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Ländern. Anstrengungen zur (Neu-)Gründung von regionalen Zusammenarbeitsformen im städtischen Umfeld findet man in der Schweiz (siehe z.B. die Metropolitankonferenz Zürich [Neue Zürcher Zeitung 2009/07/02: 45]), in Frankreich (Collomb 2005) und auch in den USA (Blatter 2006b).

Doch welches sind überhaupt die Herausforderungen im städtischen Umfeld, die zu einer Wiederbelebung der Diskussion um *Metropolitan Governance* geführt haben? Von Urbanisten wird argumentiert, dass Stadtregionen eine neue ökonomische Bedeutung im Zeitalter der Globalisierung erlangen (Brenner 1999: 447). Dies wird in Zusammenhang gebracht mit der weit verbreiteten Annahme, dass im globalen Standortwettbewerb ein verstärkter Wettbewerbsdruck besteht, welcher zu einer Aushöhlung der politischen Entscheidungsbefugnis auf der nationalen Ebene führt (Jessop 1994, 2004). Von einer eigentlichen Entstaatlichung zu sprechen wäre jedoch verfehlt, da ein Transfer staatlicher Handlungskapazitäten (*rescaling*) in zwei Richtungen angenommen wird: einerseits nach oben (*upscaling*) hin zu inter- und supranationalen Organisationen, andererseits nach unten (*downscaling*) hin zu Metropolregionen (Castells 1994; Wood 2005). Die zunehmende Bedeutung von Metropolregionen wurzelt in ihrer Funktion als Knotenpunkte der Globalisierung (Sassen 1991). Sie sind es, welche die regionale Ökonomie international verknüpfen und in ihnen kommen globale Handels- und Finanzströme zusammen (Begg 1999; Taylor et. al. 2007). Dies führt zu einem stärkeren Selbstbewusstsein von Metropolregionen, welche sich zunehmend in einem interregionalen Wettbewerb befinden, der an nationalstaatlichen Grenzen nicht Halt macht. Dadurch werden nationalstaatliche Grenzen für die

¹ Dieser Aufsatz ist eine deutlich überarbeitete und aktualisierte Fassung des Beitrages von Joachim Blatter (2005) mit dem Titel "Metropolitan Governance in Deutschland. Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze", der in der *Swiss Political Science Review* 11(1) erschien.

Ökonomie zunehmend unbedeutend (Savitch/Kantor 2002). Swyngedouw (1997) hat diese ökonomisch-skalaren Prozesse treffend unter dem Begriff der „Glokalisierung“ subsumiert. Die gesteigerte Bedeutung von Metropolregionen im globalen Wettbewerb kollidiert mit einer politisch-administrativen Organisation, welche in vielen Ländern Westeuropas weitgehend auf der Struktur des 19. Jahrhunderts basiert (Brenner 2003a). Die politisch-administrative Zersplitterung widerspiegelt weder die vielfältigen politischen und ökonomischen Verflechtungen innerhalb einer Metropolregion, noch ermöglicht sie ein kohärentes Auftreten gegen außen im internationalen Standortwettbewerb (Blatter/Knieling 2009: 231).

Mit dem folgenden Beitrag wollen wir darstellen, dass dieser Standortdiskurs in den 1990er Jahren nicht den einzigen Antrieb zur Etablierung von neuen Formen der *Metropolitan Governance* darstellte. Zu Beginn der neuesten Welle der Reform der *Governance*-Strukturen in Agglomerationsregionen gab es eine ganze Reihe weiterer Problemdefinitionen mit den entsprechenden institutionellen Lösungsoptionen. In einzelnen Agglomerationsregionen Deutschlands konnten sich in dieser Zeit sogar *Governance*-Formen durchsetzen, die eher für den internen Lastenausgleich innerhalb der Agglomerationsregion und für umweltpolitisch motivierte Regulierungen der Agglomerationsentwicklung geeignet sind (Blatter 2006a). Erst in jüngerer Zeit erleben wir einen Druck zur Homogenisierung der *Metropolitan Governance* im Zeichen des Standortwettbewerbs, welcher allerdings weniger bei den institutionalisierten Strukturen als bei den inhaltlichen Ausrichtungen der *Metropolitan Governance* zu einer Konvergenz führt.

Die zweite Zielsetzung des vorliegenden Aufsatzes liegt darin, aufzuzeigen, dass eine theoretisch fundierte Typologie von *Governance*-Formen zu einem besseren Verständnis der Interaktionslogiken beiträgt, mit denen implizit oder explizit versucht wird, in institutionalisierten Strukturen zu einer kohärenteren Steuerung und Integration von Agglomerationsregionen zu kommen. Damit können die in der Literatur zur *Metropolitan Governance* vorherrschenden einfachen Dichotomien überwunden und der Anschluss zu einer handlungs- und institutionentheoretisch fundierten *Governance*-Forschung hergestellt werden.

Im Folgenden stellen wir deshalb zuerst eine Typologie der *Metropolitan Governance* vor, mit der anschließend die Unterschiede zwischen den Regionen analysiert und beschrieben werden. Da die entscheidenden Schritte der Institutionalisierung von *Metropolitan Governance* in Deutschland in den 1990er Jahren erfolgten, werden in einem ersten Schritt die Entstehungsgeschichte der Zusammenarbeitsformen in Hamburg, Bremen, Hannover, Stuttgart, München und Frankfurt in dieser Zeit dargestellt. Anschließend werden jüngste Entwicklungen, insbesondere die unter dem neuen Label „Metropolregion“ kreierten *Governance* Formen in denselben Stadtregionen beleuchtet. Der Aufsatz schließt mit

einer Zuordnung der sechs Metropolregionen zu den entwickelten Idealtypen von *Metropolitan Governance* und gibt abschließend eine differenzierte Antwort auf die Frage nach der Konvergenz von Governance-Formen in deutschen Agglomerationsregionen.

2 Kritik bisheriger Typisierungen von Governance Formen

In der Literatur finden sich verschiedenste Indikatoren, mit denen Formen von *Metropolitan Governance* unterschieden werden können. Es kann beispielsweise differenziert werden zwischen

- hierarchischen und horizontalen Beziehungen (vgl. Savitch/Vogel 2000)
- einem formellen und einem informellen Institutionalierungsgrad (vgl. Fürst 1994)
- einer sektoral-spezialisierten und einer querschnittsorientiert-integrativen Aufgabenbreite (vgl. Danielzyk 1999)
- *Service Provision* und *Service Production* (vgl. Savitch/Vogel 2000)
- direkter und indirekter Finanzierung (vgl. Heinz 2000)

Alle Typisierungen basieren dabei auf einer größtenteils problematischen Dichotomisierung, die häufig noch mit einer normativen Bewertung verbunden wird. Während früher die Gegenüberstellung von formalen Institutionen und informellen Netzwerken (vgl. Benz et. al. 1999) dominierte, wird dies in jüngster Zeit von der Unterscheidung zwischen *Government* und *Governance* überlagert (Benz 2001). Die Zusammenfassung verschiedenster Unterscheidungskriterien zu einer Dichotomie birgt dabei die Gefahr einer theoretischen Unschärfe, welche den Anschluss an die sozialwissenschaftliche Theoriedebatte erschwert. Im Folgenden entwickeln wir deshalb eine auf grundlegenden sozialwissenschaftlichen Konzepten beruhende Typologie, welche der Vielfalt jüngerer *Governance* Formen² besser gerecht wird.

Manytz (1993) unterscheidet Formen der Steuerung an Hand ihrer strukturellen Koppelung. Während Märkte keine strukturelle Koppelung aufweisen sind Hierarchien durch eine feste und Netzwerke durch eine lose Koppelung gekennzeichnet. Scharpf (2000) unternimmt dann den Versuch, die problematische Vermischung der strukturellen mit der prozessualen Dimension bei Manytz mit dem Konzept des „Modus der Interaktion“ zu überwinden. Jedoch bleibt Scharpf in seiner Typologie stark einer rationalistischen Handlungstheorie verbunden.

² Wobei wir hier *Governance* als generischen Grundlagenbegriff verstanden haben möchten, der alle möglichen Formen der politischen Steuerung umfasst.

Erkenntnisse der sozialkonstruktivistischen Literatur zur Bedeutung von Wahrnehmungen und Motiven für die Bereitschaft zur Beteiligung bleiben dabei unberücksichtigt. Eine Differenzierung zwischen Verhandeln und Argumentieren wird nicht vorgenommen. Unserer Ansicht nach sind es aber genau diese Interaktionsorientierungen, welche für die Ausprägung einer Steuerungsform in Großstadtregionen entscheidend sind. Unsere nachfolgende Typisierung basiert deshalb auf einer handlungstheoretischen Grundlage.

3 Strukturmuster der Interaktion und der Mitgliedschaft

Im Gegensatz zu Scharpf orientieren wir uns an Konzepten der Netzwerkanalyse, um das Konzept der „strukturellen Koppelung“ strukturalistisch zu erklären. Dabei werden Hierarchien und Netzwerke durch die Struktur der Interaktion und durch unterschiedliche Mitgliedschaftsregeln differenziert. Bereits Simon (1962: 477) stellte fest, „that hierarchies have the property of near-decomposability. Intra-component linkages are generally stronger than inter-component linkages.“ Im Gegensatz zu Hierarchien zeichnen sich Netzwerke dadurch aus, dass eine *near decomposability* nicht mehr gegeben ist: Querverbindungen treten so häufig auf, dass sie nicht mehr vernachlässigt werden können. Zudem laufen Verbindungen zu Elementen anderer Einheiten nicht mehr bloß über eine hierarchische Instanz. Durch dieses Geflecht an Interaktionen entstehen polyzentrale Netzwerke, währenddem Hierarchien monozentrale Strukturmuster darstellen.

Marin und Mayntz (1991: 16) hingegen legen den Schwerpunkt auf den Aspekt der Mitgliedschaft. Hier ist entscheidend, ob der Zugang und die Mitgliedschaft eindeutig und rigide geregelt sind oder ob diese Aspekte offen gestaltet sind. Auch diese Unterscheidung kann auf das strukturalistische Merkmal der *near decomposability* zurückgeführt werden. Systeme mit fester Koppelung sind nicht nur nach innen, sondern auch nach außen *nearly decomposable*, da der Zugang restriktiv geregelt ist. Umgekehrt verhält es sich bei lose gekoppelten Systemen, wo der Zugang relativ offen gestaltet ist. Die Hauptunterschiede zwischen einer festen und einer losen Koppelung sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Da mit den bisherigen Ausführungen noch keine Aussagen darüber gemacht werden kann, wie die Bindungen zwischen den Akteuren ausgestaltet sind, wird im Folgenden ein differenziertes handlungstheoretisches Repertoire vorgestellt, um mit Hilfe von vier handlungstheoretischen Idealtypen in Kombination mit den beiden strukturellen Formen der Interaktion acht idealtypische Logiken der regionalen Kooperation zu entwickeln.

Tabelle 1: Die zentralen Unterschiede zwischen fester und loser struktureller Koppelung

	Feste Koppelung	Lose Koppelung
Internes Strukturmuster der Interaktion	hierarchische Struktur; monozentrisch	Netzwerkstruktur; polyzentrisch
Grenzziehung nach außen; Inklusion/Exklusion	eindeutige Grenzziehung; relativ geschlossene Einheit	uneindeutige Grenzziehung; relativ offene Einheit
Abstrakte strukturalistische Systemeigenschaft	<i>near decomposability</i>	<i>no decomposability</i>

Quelle: eigene Darstellung.

4 Handlungstypen und die entsprechenden Logiken der regionalen Kooperation

Weber (1985) hat mit seiner Unterscheidung von zweckrationalem, wertrationalem, affektuellem und traditionalem Handeln den Grundstein für handlungstheoretische Überlegungen in der Politikwissenschaft gelegt. Dabei stellen die ersten beiden Formen des rationalen Handelns dar, welche den beiden letzteren Formen des emotionalen Handelns gegenüber stehen. Darauf aufbauend hat Habermas (1981) vier Formen menschlichen Handelns differenziert:

- Das teleologische Handeln entspricht Webers Zweckrationalität.
- Das normregulierte Handeln entspricht Webers Wertrationalität.
- Das dramaturgische Handeln betont die expressive Selbstrepräsentation vor Publikum zwecks Anerkennung.
- Das kommunikative Handeln schließlich betont die sprachbasierte Verständigung der Interaktionspartner.

Im Weiteren werden wir das norm- und zweckorientierte Handeln nach Weber und das kommunikative und dramaturgische Handeln nach Habermas für unsere Typisierung verwenden. Diese Handlungstypen sind zusätzlich mit unterschiedlichen prozessualen Kooperationslogiken verbunden, was im Folgenden verdeutlicht werden soll. Das normorientierte Handeln entspricht der prozessualen Logik der Deduktion, das zweckorientierte Handeln der Logik der Evolution; das kommunikative Handeln ist verbunden mit einer Logik der Kreation bzw. Konstruktion, während schließlich das dramaturgische Handeln eine prozessuale Logik der Induktion impliziert.

- Bei einer *deduktiven Logik der Kooperation* werden konkrete Handlungen bzw. Handlungsanweisungen aus einer übergeordneten Norm von Experten abgeleitet, so z.B. wenn konkrete Bebauungspläne auf der Basis eines vorhandenen regionalstädtischen Flächennutzungsplanes entwickelt oder wenn die kommunalen Flächennutzungspläne anhand eines Regionalplanes geprüft werden.
- Die *evolutionäre Logik der Kooperation* entspricht dagegen einem bottom-up-Ansatz, bei dem Kooperation nur dann zu Stande kommt, wenn eine win-win-Situation aus der Sicht der Beteiligten vorliegt. Das Vertrauen, welches durch eine erfolgreiche Umsetzung eines Einzelprojektes zwischen den Partnern entsteht ermöglicht anschließend weitere Kooperationsprojekte.
- Eine *konstruktivistische Logik der Kooperation* basiert auf gegenseitiger Kommunikation, wobei die Beteiligten durch Argumentieren geteilte Problemdefinitionen und Lösungsmöglichkeiten entwickeln, auf deren Basis dann gemeinsam gehandelt werden kann.
- Die *Logik der Induktion* basiert auf dem Zusammenspiel zwischen der Beziehungsdimension und der Sachdimension einer Interaktion. Sachbezogene Kooperationen werden zum einen durch die Wahrnehmung der auf diese Sache bezogenen Interessen der Beteiligten bestimmt, aber auch durch die generelle soziale Beziehung der Beteiligten zueinander.

Wenn wir nun den Aspekt der festen oder losen Kuppelung mit der prozessualen Logik der Kooperation verbinden, so ergeben sich insgesamt acht idealtypische Kooperationsstrukturen. In Tabelle 2 werden diese sowohl mit einem theoretischen, wie auch mit entsprechenden Ausprägungen der stadtreregionalen Politik als Beispiele illustriert.

Im Folgenden sollen die acht Idealtypen Kooperationsstrukturen nochmals systematisch dargestellt werden.

- Die *hierarchische Organisation* ist die fest gekoppelte institutionelle Entsprechung des normorientierten Handelns. Dem entspricht im urbanen Umfeld die Eingemeindung und die Fusion von Kommunen zu einer Regionalstadt. Der Stadtrat ist hier das Zentrum der politischen Interaktionsstruktur und es gibt eine eindeutige und über die Zeit hinweg stabile territoriale Grenze, die festlegt, wer Mitglied in der Regionalstadt ist.
- Die Verbindung von normorientierter Steuerung und loser Kuppelung entspricht einem *Mehrebenensystem* mit formal autonomen Einheiten auf verschiedenen Ebenen. Im Untersuchungsfeld entspricht dies einem Stadt-Umland-Verband. Sowohl die Verbindlichkeit der Normen wie auch der

Einbezug der BürgerInnen erfolgen nur indirekt über die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften.

- Dem zweckrationalen Handeln entspricht als fester Koppelungstyp der *Club*. Clubs sind effiziente Einrichtungen für die freiwillige gemeinschaftliche Produktion von spezifischen öffentlichen Gütern. In der Realität sind Clubs üblicherweise in der Form der interkommunalen Zweckverbände vorzufinden. Zweckverbände bedeuten eine organisatorische Verselbständigung auf regionaler Ebene. Sie sind durch eine monozentristische Interaktionsstruktur und klare Mitgliedschaftsregeln in einem thematischen Zuständigkeitsbereich gekennzeichnet. Ein Zweckverband ist allerdings im Gegensatz zur Regionalstadt funktional beschränkt und rechtlich weniger stark verankert.
- Zweckrationale Kooperation ohne institutionelle Verselbständigung (und damit ohne Zentralisierung der Interaktionsstruktur und ohne formelle Mitgliedschaftsregeln) erfolgt durch ein interkommunales *Verhandlungssystem*, in dem Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen verbindlich festgelegt werden. Längerfristige Kooperation entsteht aus der zweckrationalen Perspektive durch das Vertrauen, das bei erfolgreichen Koppelgeschäften erwächst, so dass der Nutzenausgleich auch über die Zeit erfolgen kann.
- Eine kommunikative Steuerung mit fester Koppelung stellt der *konsensorientierte Dialog* im Rahmen eines dauerhaft institutionalisierten Gesprächsforums dar. Im Untersuchungsfeld heißt das, dass bei regelmäßig stattfindenden Regionalkonferenzen versucht wird, gemeinsame Problemdefinitionen und gemeinsame Zielsetzungen festzulegen. Im Gegensatz zu formalen Planungsverfahren ist die Beteiligung freiwillig, die Beschlüsse werden im Konsens getroffen und sind rechtlich nicht verbindlich. Im Vordergrund steht der kommunikative Prozess der gemeinsamen Entwicklung von integrativen regionalen Entwicklungskonzepten.
- Der zweite, lose gekoppelte Idealtyp des kommunikativen Handelns entspricht einer weniger konsensorientierten *diskurstheoretischen* Perspektive. Danach bilden sich auf regionaler Ebene diskursive Felder, die von Advokaten- oder Diskurskoalitionen bevölkert werden (Nullmeier 1997). Diese Koalitionen sind durch eine gemeinsame Problemdefinition oder ähnliche Entwicklungsvorstellung verbunden und versuchen, diese Sichtweise zum dominanten Paradigma für die Regionalentwicklung zu machen.
- Dem dramaturgischen bzw. identifikatorischen Handeln entspricht als stark gekoppelter institutioneller Idealtyp die *Vereinigung*. Diese Kooperationsform ermöglicht den Mitgliedern eine kreative Selbstentfaltung, bei der sie intern und extern (An-)Erkennung finden. Zugehörigkeitsgefühle sind dabei sowohl Voraussetzung als auch Ergebnis einer intrinsisch motivierten Betei-

ligung. Eine auf regionaler Identität basierende Kooperation wird durch dramaturgische Instrumente stimuliert, indem durch Imagekampagnen das Regionalbewusstsein gestärkt wird. In Bezug auf die Steuerungswirkung wird davon ausgegangen, dass kooperatives und kreatives Handeln durch das Gefühl einer gemeinsamen Identität erleichtert oder sogar vollständig induziert wird.

- Je mehr eine Imagekampagne nur nach außen gerichtet ist, desto mehr ist sie als Ausprägung des Strukturtypus der losen Koppelung zu werten, da dann nicht klar definiert werden muss, wer dazu gehört. Die zweite induktive Kooperationsform der *Bewegung* nimmt das kreative Handeln zum Ausgangspunkt und erwartet, dass die Ausstrahlung, die von der sichtbaren Umsetzung von kreativen Leuchtturmprojekten ausgeht, die Identifikation mit der Region stärkt. Dazu müssen diese Projekte eine sinnlich wahrnehmbare Ausstrahlung besitzen und mit der Region verbunden sein, eine inhaltliche Ausrichtung ist dagegen kaum von Bedeutung. Diese Form der dramaturgischen Mobilisierung entspricht deswegen einer losen Koppelung, weil man weder auf ein einzelnes, zentrales Projekt noch auf eine klare Abgrenzung der Region angewiesen ist.

5 Steuerungskonzepte in deutschen Metropolregionen

Ziel des zweiten Teils dieses Beitrages ist es, mit den vorgängig definierten Idealtypen die Steuerungsformen in Großstadtreionen Deutschlands zu analysieren. Dazu werden die sechs relativ monozentrischen Großstadtreionen Westdeutschlands Hamburg, Bremen, Hannover, Frankfurt, Stuttgart und München untersucht³. Dabei konzentrieren wir uns auf jene Reformen, welche politikfeldübergreifend vorgenommen wurden. Institutionelle Entwicklungen in einzelnen Politikfeldern werden nur dann berücksichtigt, wenn sie in einen umfassenden institutionellen Kontext eingebunden waren. Der Schwerpunkt hier liegt in der Betrachtung der 1990er Jahre, welche für die Entstehung von spezifischen Steuerungsformen in deutschen Stadtreionen entscheidend waren.

³ Die Regionen Stuttgart und v.a. Frankfurt sind siedlungsstrukturell sicherlich keine monozentralen Regionen. Dennoch gibt es hier eine klar herausgehobene Stadt, die vor allem auch im politischen Prozess eine qualitativ andere Rolle spielt als die übrigen Städte derselben Regionen.

Tabelle 2: Handlungstypen und die entsprechenden Logiken der regionalen Kooperation

<i>Handlungstyp</i>	Strukturelle Logik der Kooperation		Prozessuale Logik der regionalen Kooperation
	Feste Koppelung	Lose Koppelung	
Norm-orientiertes Handeln	Hierarchische Organisation <i>Regionalstadt</i>	Mehrebenensystem <i>Stadt-Umland-Verband</i>	Deduktion
Zweckrationales Handeln	Club <i>Regionaler Zweckverband</i>	Verhandlungssystem <i>Rahmenvereinbarung</i>	Evolution
Kommunikatives Handeln	Konsensorient. Dialog <i>Regionalkonferenz</i>	Diskursives Feld <i>Regionale Allianzen</i>	Konstruktion
Dramaturgisches Handeln	Vereinigung <i>Marke(ting-Gesellschaft)</i>	Bewegungen <i>Reg. Leuchtturmprojekte</i>	Induktion

Quelle: eigene Darstellung

5.1 Hamburg

Angetrieben von der örtlichen Wirtschaft, die vor dem Hintergrund eines ökonomischen „Nord-Süd-Gefälles“ in Westdeutschland, dem angekündigten europäischen Binnenmarkt und dem Fall der Mauer eine stärkere regionale Kooperation der Länder in Norddeutschland verlangte, wurden in der Region Hamburg bereits 1989 verstärkte Anstrengungen zu einer regionalen Kooperation unternommen. Benz und Scharpf (1990) erarbeiteten ein Gutachten zur organisatorischen Neuorientierung der Zusammenarbeit. Darin schlugen sie einen starken Regionalverband für regionale Zusammenarbeit und eine „Vertragsgemeinschaft“ der beiden Länder Hamburg und Schleswig-Holstein vor. Im November 1991 schlossen die Regierungschefs von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zwar eine solche Vertragsgemeinschaft – inhaltlich-konzeptionell wurde allerdings ein ganz anderer Weg eingeschlagen als das Scharpf/Benz-Gutachten impliziert. Man einigte sich nämlich darauf, trilateral ein Regionales

Entwicklungskonzept (REK) zu erstellen. Die Logik des REK ist viel weniger auf die normativen und utilitaristischen Konzeptionen, auf denen das Scharpf/Benz-Gutachten basiert, ausgerichtet als vielmehr auf die Ideen der diskursiven Verständigung und der holistisch-integrativen Steuerung. In einem ersten Schritt wird ein Leitbild mit den zentralen Zielen sowie ein Orientierungsrahmen mit den zentralen Rahmenbedingungen entwickelt, um zu einem gemeinsamen normativ-kognitiven Frame zu kommen, in einem zweiten Schritt werden dann in einem Handlungsrahmen konkrete Projekte entwickelt (Knieling 2000).

Trotz massiver Einzelkonflikte zwischen Stadt und Umland während dieser Zeit gelang es in interministeriellen Arbeitsgruppen bis zum Jahr 1994 ein Leitbild und einen Orientierungsrahmen zu verfassen, im Dezember 1996 stand auch der Handlungsrahmen mit einer Liste von gemeinsamen Projekten (Mantell/Strauf 1997: 66). Diese Arbeit erfolgte ohne Veränderung der bestehenden Institutionen der beiden bilateralen Gemeinsamen Landesplanungen. Der REK wurde allein getragen durch ein massiv gewachsenes Netz informeller Beziehungen (Mantell/Strauf 1997: 71). Der „weitgehende Konsens aller Beteiligten“ wird als „das eigentliche Fundament für die faktische Wirksamkeit des REK“ bezeichnet (Mantell/Strauf 1997: 71). Im Jahr 1996 wurde dann aber schließlich die Gemeinsame Landesplanung auf trilateraler Basis formal neu gegründet und dabei der einbezogene Raum in zwei Stufen massiv vergrößert und mit der Bezeichnung „Metropolregion Hamburg“ versehen.

Der diskursive Prozess hat damit zu einer neuen gemeinsamen Regionsdefinition und zur Fusionierung der Kooperationsstrukturen geführt. Die Regionsabgrenzung folgt in Niedersachsen aber einer anderen Logik als in Schleswig-Holstein: Im Norden erfolgt die Regionsabgrenzung eng entsprechend einer starken funktionalen Verflechtung. Im Süden ist die Regionsabgrenzung nicht mehr durch die funktionale Verflechtung zu rechtfertigen, sondern folgt einer Marketing-Logik, in der es für die Region darauf ankommt, möglichst groß zu sein, um wahrgenommen zu werden, und in der es für die Mitglieder darauf ankommt, zu der Einheit zu gehören, die über ein gutes Image verfügt. Damit hat sich vor allem in der Beziehung zwischen Hamburg und seinem niedersächsischen Umland ein radikaler Wandel vollzogen. Während die Beziehung bisher von Ignoranz und Distanz geprägt war, entwickeln die beiden Teilregionen nun im Hinblick auf den Wettbewerb der Regionen erste Anzeichen einer Zusammengehörigkeit.

In der Folgezeit entwickelte sich der Kooperations- und Steuerungsansatz in der Metropolregion in Richtung dramaturgischer Steuerung. Kammern und Landesplanung ließen ein dynamisches und innovatives Logo erstellen, das der „Marke Metropolregion Hamburg“ ein visuelles Erscheinungsbild vermittelt (Baumheier/Danielczyk 2002: 13). Relativ bald wurde mit der Fortschreibung des

REKs begonnen, wobei nun die Orientierung stärker auf den ökonomischen Wettbewerb der Metropolregionen gerichtet wurde. Die Projekte, die aus den REKs entwickelt wurden, verkörpern den auf Signalwirkung ausgerichteten Ansatz in der Metropolregion.

Insgesamt zeigte sich in der Metropolregion Hamburg relativ schnell eine deutliche Dominanz dramaturgischer Ansätze vor allem in der strukturellen Form der losen Koppelung: Es gab lange Zeit keine organisatorische Verselbständigung der Metropolregion durch eine Geschäftsstelle mit eigenem Personal und keine einheitliche Logik der Regionsabgrenzung im Süden und im Norden, statt dessen klare Leitprojekte und eine gemeinsame Olympia-Bewerbung. Die auch intern wirkende Marke „Metropolregion“ und das stark verdichtete Interaktionsnetzwerk zwischen den Länderadministrationen stellen aber bereits Elemente der festeren Koppelung dar.

5.2 Bremen

Fast zeitgleich wie in Hamburg wurde in der Region Bremen ebenfalls ein Regionales Entwicklungskonzept produziert. Auch in dieser Region gab man ein Gutachten zur organisatorischen Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen-Niedersachsen in Auftrag (Fürst et. al. 1994) – parallel dazu wurde aber bereits die erste Stufe des REK erstellt. Im Herbst 1994 lagen Leitbild und Orientierungsrahmen vor und bis 1996 wurde dann der Handlungsrahmen mit der Liste der Projekte entwickelt (Auel 1997). In der zweiten Phase gab es auch in der Region Bremen durch die Eingliederung des Raumes um die Stadt Wilhelmshaven eine Ausweitung des Gebietes der Gemeinsamen Landesplanung – so zeigen das 1995 veröffentlichte Leitbild und der 1996 veröffentlichte Handlungsrahmen unterschiedliche Gebietsabgrenzungen. Bereits beim REK-Prozess gibt es Abweichungen von der Entwicklung in Hamburg, welche bereits auf die unterschiedliche Entwicklung hindeuteten, die in den beiden Regionen dann eingeschlagen wurde. Das REK wurde in der Region Bremen mit Hilfe eines externen Expertenbüros statt durch ein interministerielles Netzwerk erstellt und durch unterschiedliche Szenarien vorbereitet. Dies deutet auf eine stärkere inhaltlich-fachliche Ausrichtung des diskursiven Prozesses hin. Der Kommunikationsprozess ist im Vergleich zu Hamburg stärker sach- und weniger beziehungsorientiert. Er ist gleichzeitig mehr auf die funktionalen Verflechtungen in der Region und auf die Integration von ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen ausgerichtet, während in Hamburg das REK mehr die Rolle der Region in Europa und die Bündelung der Kräfte betont.

Ein entscheidender Faktor für die unterschiedliche Entwicklung liegt darin, dass in der Bremer Region die zwischenstaatliche Gemeinsame Landesplanung nicht durch ökonomische Diskursallianzen, sondern durch eine Allianz der Kommunen herausgefordert wurde. Im Jahr 1991, kurz nachdem die zwischenstaatliche Gemeinsame Landesplanung revitalisiert wurde, gründete sich der „Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen“ als privater Verein der Nachbarkommunen von Bremen. Im Gegensatz zu früher ließ sich der Stadt-Staat Bremen auf eine direkte Interaktion und formale Gleichstellung mit den Umlandkommunen ein und trat dem Kommunalverbund bei. Das führte dann auch dazu, dass der „Erzrivale“ Oldenburg ebenfalls eine kooperativere Haltung einnahm (Huebner 1995). Diese regionale Allianz der Kommunen führte zu einer deutlich stärkeren kommunalen Beteiligung bei der Erarbeitung des REK in Bremen im Vergleich zu Hamburg, so dass Budde (1995) in Bremen von einem *bottom-up*-Prozess und in Hamburg von einem *top-down*-Prozess spricht. In den Handlungsrahmen wurde eine Vielzahl (über 200) von Projekten aufgenommen, so dass hier weniger von Projekten mit Signalwirkung denn von einem umfassenden *package deal* gesprochen werden kann, in dem strikt auf die räumliche Ausgeglichenheit geachtet wurde.

Der erfolgreiche kommunikative Prozess der Erstellung eines REK mündete auch in der Region Bremen in eine institutionelle Erneuerung. Genauso wie in Hamburg griff man dabei auch in dieser Region auf die Vorschläge des wissenschaftlichen Gutachtens nur in sehr eingeschränktem Maße zurück. Weder wurde eine stärkere Bindungswirkung der Gemeinsamen Landesplanung durch eine staatsvertragliche Verankerung erreicht noch ein Verband gegründet, einzig die ebenfalls enthaltene Idee der Errichtung einer Geschäftsstelle wurde aufgegriffen und so wurde 1997 durch Verwaltungsabkommen für die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen eine Geschäftsstelle beim Landkreis Diepholz eingerichtet. Auch in dieser Region haben die auf normative Steuerung zielenden Ideen der Gutachter kaum Berücksichtigung gefunden. Stattdessen ist die weitere Entwicklung der regionalen Kooperation in dieser Region durch eine mehrfache Dezentralisierung gekennzeichnet. Durch Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern einerseits und den Kreisen bzw. kreisfreien Städten andererseits wurde im Jahr 2002 die Gemeinsame Landesplanung in die „Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG)“ umgewandelt. Die stärkere regionale Bezogenheit und kommunale Verantwortung kommen nicht nur im neuen Namen zum Ausdruck, sondern auch in der Tatsache, dass in der RAG nun nur noch die niedersächsischen Kreise und kreisfreien Städte mit den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven als stimmberechtigte Mitglieder vertreten sind. Die niedersächsische Landesregierung war nur noch in Form der Bezirksregierungen mit beratender Stimme vertreten.

Eine weitere Dezentralisierung der Kooperation ergab sich dadurch, dass unter dem Dach der RAG Bremen/Niedersachsen vier Regionalforen entstanden, in denen die jeweils spezifischen Stadt-Umland-Probleme der Städte Bremen, Oldenburg, Bremerhaven und Wilhelmshaven bearbeitet werden. Diese Regionalforen sind als Mischformen zwischen den Idealtypen der „Regionalkonferenz“ und der „Regionalen Allianzen“ zu verstehen. Denn sie sollen zum einen gemeinsame Planungsvorstellungen für die Steuerung der regionalen Entwicklung erarbeiten und zunehmend verbindlicher ausgestalten. Sie wurden aber nicht mit rechtlich verbindlichen Instrumenten ausgestattet. Deswegen beruht die Kohäsion auf zwei unterschiedlichen kommunikativen Logiken: Ein konsensorientierter Dialog wird durch die Kleinräumigkeit der Foren angestrebt, so dass die Überschaubarkeit der Problemlagen und die enge funktionale Verflechtung zu problemlösungsorientiertem Handeln führen können. Zum anderen muss man die Regionalforen als regionale Allianzen innerhalb der Gesamtregion betrachten, die zwar gemeinsam unter dem Dach der RAG firmieren, aber auch untereinander in Konkurrenz stehen, so dass hier das dialektische Zusammenspiel zwischen externer Konkurrenz und interner Kohäsion wirken kann.

Das regionale Kooperationsnetzwerk in der Region Bremen ist aber nicht nur intern durch eine Polyzentralität charakterisiert, auch nach außen gibt es sehr unscharfe Regionsabgrenzungen. So wird zum einen im REK betont, dass die Abgrenzung des Planungsraumes „keinesfalls starr ist“, und dass einzelne Mitglieder auch in anderen Kooperationsräumen mitarbeiten, zum anderen wird auch bei der Aufgabenbeschreibung der RAG festgelegt, dass die „RAG mit benachbarten regionalen Kooperationen künftig noch enger zusammenarbeiten soll [...] um eine wirkungsvolle Interessenvertretung nach außen herzustellen“ (gleichlautende Aussage in den Präambeln der Verwaltungsabkommen 2001).

Insgesamt dominieren in der Region Bremen die kommunikationsorientierten *Governance* Formen. Die Erarbeitung des Regionalen Entwicklungskonzeptes entsprach sehr stark dem konsensorientierten Dialog und die im Rahmen der RAG einmal jährlich stattfindende Regionalkonferenz mit Beteiligung der Verbände und die Schaffung einer Geschäftsstelle sprechen dafür, dass sich Elemente der festen Koppelung etablieren konnten.

5.3 Hannover

Auch in der Region Hannover begann zu Beginn der 1990er Jahre ein Regionalisierungsprozess, der im Jahre 2000 in der Fusion von Kommunalverband Großraum Hannover und Kreis Hannover zur „Region Hannover“ mündete. In den Jahren 1995 und 1996 wurde ein „Gesamträumliches Leitbild“ entwickelt

(Knieling 2000: 167-180). Es diente als erste Stufe der Revision des landesrechtlich verankerten Regionalen Raumordnungsplanes (RROP), der in einer ersten Form in den 1980er Jahren erstellt worden war. Der erste RROP entsprach im Gegensatz zu seiner Intention einer rein nachträglichen Addition der vorher erstellten Pläne von Stadt und Landkreis (Häberle 1990). Das Instrumentarium der Leitbildentwicklung wurde im Vergleich zu Bremen weiterentwickelt – wieder wurde mit inhaltlich unterschiedlich ausgerichteten Szenarien im Rahmen von Workshops gearbeitet, aber darüber hinaus wurden diese in szenarischen Karten visualisiert und können deswegen als dramaturgische Marketinginstrumente betrachtet werden. Das endgültige Leitbild basierte auf einem verständigungsorientierten Dialog mit allen wichtigen Akteuren in der Region. In der Folge traten die politischen Führungspersonlichkeiten von Stadt, Kreis und Kommunalverband mit dem Vorschlag zur Fusion von Kreis und Kommunalverband an die Öffentlichkeit. Die Protagonisten der Fusion konnten auf den bestehenden Konsens aufbauen, ihr Vorgehen war auch im weiteren Prozess sehr integrativ und verständigungsorientiert. Das bedeutete vor allem, dass alles versucht wurde, die Reform nicht als Zentralisierung erscheinen zu lassen. Den Kommunen wurde eine Zustimmung dadurch ermöglicht, dass die stärkere Regionalisierung mit einer gleichzeitigen Dezentralisierung einherging und die Fusion als Möglichkeit zur Einsparung von Ressourcen propagiert wurde (Priebis 2002). Dadurch gelang es, die Ausgleichswirkung zwischen Stadt und Umland, die mit einer Verlagerung von sozialpolitischen Aufgaben auf die Region Hannover einhergeht, weitgehend aus der Diskussion heraus zu halten.

Nach der Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes im Landtag von Niedersachsen hat die Region Hannover am 1.11.2001 ihre Arbeit aufgenommen. Sie ist gleichzeitig ein Gemeindeverband und eine regionale Gebietskörperschaft für die Landeshauptstadt Hannover und für 20 weitere Umlandkommunen. Durch die Direktwahl von Regionalversammlung und Regionspräsidenten, sowie durch die sehr umfassenden Zuständigkeiten der Region Hannover, wurde hier die formal eindeutig stärkste regionale Institution in Deutschland geschaffen (Priebis 2002). Sie entspricht der in den 1970er Jahren diskutierten Form eines Regionalkreises und stellt damit eine für die heutige Zeit ungewöhnlich stark gekoppelte Verkörperung der normorientierten Governance Form dar. Weil die Gemeinden eigenständig blieben und in bestimmten Bereichen sogar Kompetenzen dazugewannen, wird der Idealtyp der Regionalstadt nicht ganz erreicht, die Region Hannover liegt aber auf dem Kontinuum zwischen starker und loser Koppelung eindeutig näher am stark gekoppelten Ende. Dafür sprechen nicht nur die breiten Kompetenzen und die in diesen Feldern möglichen Interaktionsmodi der hierarchischen Weisung und der Mehrheitsentscheidung, sondern auch die eindeutige Abgrenzung der Region. Diese eindeutige und enge Abgren-

zung der Region Hannover auf das Gebiet der Stadt und des früheren Kreises stellte aber gleichzeitig eines der zentralen Probleme dar, denn sowohl in Bezug auf die funktionalen Verflechtungen, wie auch in Bezug auf die kritische Masse für den internationalen Wettbewerb, ist die Region zu klein geschnitten. Die Region Hannover wurde aufgrund einer solch engen Regionsdefinition von der deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung auch nicht als „europäische Metropolregion“ anerkannt, obwohl die Region im Initiativkreis der Metropolregionen von Anfang an beteiligt war.

5.4 Stuttgart

Die Region Stuttgart stellt den zweiten Fall dar, in dem es in jüngster Zeit zu einer starken regionalen Integration gekommen ist – allerdings gibt es zu Hannover erhebliche Unterschiede im Verlauf und in der dominanten Logik der Kooperation. Ähnlich wie in Hamburg stand am Beginn der jüngsten Regionalisierungsrunde eine ökonomisch ausgerichtete Diskurskoalition, in der seit Ende der 1980er Jahre Industrie und Handelskammer (IHK) und Industriegewerkschaft Metall den verschärften Standortwettbewerb durch den europäischen Binnenmarkt thematisierten. Im Gegensatz zu den meisten Großstadregionen in Deutschland war der Beginn der 1990er Jahre in der Region Mittlerer Neckar durch eine deutliche Wirtschaftskrise gekennzeichnet. Die Problemdefinition dieser Diskurskoalition (notwendiger ökonomischer Strukturwandel) und die Lösungsvorschläge (regionale Kooperation zur Modernisierung zentraler Infrastruktureinrichtungen, v.a. Flughafen, Bahnhof und Messe) gewannen deswegen unumstrittene Dominanz und wurden auch von der Landesregierung aufgegriffen. Im Frühjahr 1991 richtete die Landesregierung eine Regionalkonferenz mit Beteiligung der Kommunen und der Kammern ein. Die Arbeitsgruppen dieser dauerhaft institutionalisierten Konferenz entwickelten in der Folgezeit ein Konzept für einen gestärkten Regionalverband, der im Jahre 1994 per Landesgesetz als Verband Region Stuttgart (VRS) auch gegründet wurde (Frenzel 1995). Der VRS umfasst die Landeshauptstadt und fünf benachbarte Kreise und ist zum einen durch die Direktwahl der Regionalversammlung und zum anderen durch die Zuweisung von wenigen, aber strategisch wichtigen Kompetenzen gekennzeichnet. Der VRS ist Träger der Regionalplanung und erhält Kompetenzen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Regionalverkehr, Abfallentsorgung sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus-Marketing.

Der Prozess der regionalen Integration, der zur Gründung des VRS führte, entspricht nicht wie in Hannover dem kommunikativen Handeln, obwohl die zentrale Vorbereitungsinstanz unter dem Namen „Regionalkonferenz“ firmierte.

Die ökonomische Krise legte die inhaltliche Ausrichtung fest, für die zentralen Akteure ging es deswegen primär um die geeignete Strategie zur Ermöglichung der als notwendig angesehenen, aber vor Ort umkämpften und teuren Infrastrukturprojekte. Hierfür bot sich die Regionalisierung an, weil man gleichzeitig an einen positiv besetzten Diskurs anknüpfen und hoffen konnte, damit lokale Perspektiven und Veto-Positionen überwinden zu können. Dies wurde mit zwei unterschiedlichen Steuerungsstrategien verbunden, zum einen mit einer normorientierten Konzeption, bei der man dem VRS zentrale Kompetenzen bei der Raumplanung übertragen wollte. Aufgrund des Widerstandes der Kommunen wurde dies nicht durch die Übertragung der Flächennutzungsplanung auf den VRS, sondern durch ein neues planungsrechtliches Instrument umgesetzt. Dem VRS wurde durch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes ein sog. Planungsgebot zugeteilt, d.h. er kann die Kommunen verpflichten, Bauleitpläne aufzustellen, die regionalbedeutsame Vorhaben ermöglichen. Dieses Instrument kam allerdings in der Folgezeit nie zum Einsatz.

Stattdessen erwies sich die zweite, dramaturgische Steuerungsstrategie viel wirkungsmächtiger. Für den Ministerpräsidenten war die Einrichtung einer direkt gewählten Regionalversammlung das entscheidende Instrument zur Induktion eines Regionalbewusstseins und deswegen setzte er diese Direktwahl gegen massiven Widerstand in der CDU-Landtagsfraktion durch (Frenzel 1995: 115 f.). Durch die Ausgliederung der Aufgabe Wirtschaftsförderung in eine GmbH, in der der VRS noch 51 % Gesellschafteranteile besitzt, wurde eine Agentur geschaffen, bei der neben den Kommunen auch Banken und Verbände beteiligt sind. Durch die direkte oder indirekte Beteiligung des VRS an einer Fülle weiterer privatrechtlicher Organisationen zur Infrastrukturentwicklung und Wirtschaftsförderung hat sich der VRS zu einem zentralen Knoten in einem stark ausdifferenzierten Kooperationsnetzwerk entwickelt (Benz 2003).

Welcher Logik der Kooperation entspricht nun diese Struktur in der Region Stuttgart? Die Vielzahl von zweckspezifischen Organisationen deutet auf eine zweckrationale Logik der Zusammenarbeit hin. Dem Idealtypus einer durch eine Vielzahl von spezialisierten Zweckverbänden charakterisierten Region widerspricht aber die wichtige Animations- und Koordinierungsfunktion, die der VRS bzw. dessen Wirtschaftsförderungsgesellschaft bei diesen Organisationen fast immer spielte. Während man sich über die kommunalen Grenzen hinweg aufgrund gemeinsamer Gruppenidentitäten verständigt, ist vor allem der implizite Wettbewerb zwischen den Gruppen um die Ausgestaltung des sich neu entwickelnden politischen Raumes der Region Stuttgart als Kooperationsimpuls wirksam. Sie sind somit zum einen als Diskurskoalitionen zu begreifen. Aber auch hier muss man aufgrund der Tatsache, dass es wenig ausgeprägte Streitdiskurse um die Ausrichtung der regionalen Politik gibt, sowie aufgrund der wichtigen

Rolle des VRS bei der Stabilisierung dieser regionalen Allianzen davon ausgehen, dass sie im Grunde „Vereinigungen“ im idealtypischen Sinne, und damit funktionale Bestandteile einer dramaturgischen Strategie zur Stärkung der regionalen Identität darstellen. Wie die regionale Institutionalisierung gesellschaftlicher Gruppen, folgt auch die Formierung der interkommunalen Gesellschaften vor allem der Logik der Induktion und weniger einer zweck- bzw. verständigungsorientierten Logik.

Die Zentralität, die der VRS im Netzwerk der regionalen Organisationen einnimmt, und die relativ klare räumliche Abgrenzung der Region nach außen führt dazu, dass die Region Stuttgart eine fest gekoppelte Strukturlogik aufweist, wobei die Koppelung im Gegensatz zu der Region Hannover nicht durch explizite Normen und eine hierarchische Organisation, sondern durch einen verständigungsorientierten Diskurs und durch eine erfolgreich induzierte und durch viele regionale Vereinigungen belebte regionale Identität erfolgt.⁴ Diese Art der Koppelung erscheint besonders deswegen sehr produktiv, weil das verständigungsorientierte Handeln in einem ausgewogenen Verhältnis zum mobilisierenden, aber auch polarisierenden dramaturgischen Handeln steht. Aber nicht nur nach innen, sondern auch nach außen ist das politische Marketing der Region Stuttgart stark ausgeprägt – sie ist im Gegensatz zu Hannover offiziell von der Ministerkonferenz für Raumordnung als Metropolregion anerkannt und hat als einzige deutsche Region unterhalb der Bundesländerebene eine eigenständige Vertretung in Brüssel (Verband Region Stuttgart 2000).

5.5 *München*

Im Vergleich zu den vorangegangenen Regionen kann man in den beiden wirtschaftsstärksten Regionen Deutschlands in den letzten 15 Jahren einen deutlich schwächeren Trend zur regionalen Integration und Kooperation feststellen. In der Region München gab es in den Jahren 1992/1993 zwar eine Reihe von Initiativen zur regionalen Zusammenarbeit (Weck 1996). Obwohl hier die Problemdefinition primär durch die problematischen Nebenwirkungen des hohen Wachstums geprägt wurde, hat sich aber nur die primär auf Außenmarketing (also auf Wachstumsstimulation) ausgerichtete Kooperation zwischen den Stadtregionen

⁴ Dabei ist allerdings nicht zu vergessen, dass auch Elemente der norm- und zweckorientierten Steuerung vorzufinden sind. Erstere vor allem durch die Kompetenz des VRS zur verbindlichen Regionalplanung, die letztere durch die verschiedensten zweckspezifischen Einrichtungen, die über die Wirtschaftsförderungsgesellschaft eingerichtet wurden. Diese Formen entsprechen strukturell dem Typus der losen Koppelung, weil nur in geringer Form hierarchische Weisungen gegenüber den Kommunen möglich sind und die zweckspezifischen Institutionen teilweise sowohl die geographischen Grenzen der Region wie auch die Grenze zwischen privaten und öffentlichen Akteuren überschreiten.

München, Augsburg und Ingolstadt etabliert und im Laufe der Jahre zu einer dynamischen neuen Kooperationsinstanz entwickelt. Mit Unterstützung des Freistaates wurde daraus 1995 der „Wirtschaftsraum Südbayern – München – Augsburg – Ingolstadt (MAI) e.V.“, in dem neben den drei Gründungsstädten auch sechs Landkreise, 21 weitere Kommunen, acht Sparkassen, 18 institutionelle Akteure wie die IHKs, Gewerkschaften, Universitäten, Regionalverbände und 80 private Unternehmen und Individuen Mitglieder geworden sind. Den Zulauf, den MAI auch von Kommunen, die sich zuerst in Gegenallianzen zusammen gefunden haben, im Laufe der Zeit erfahren hat, basiert nicht auf einem kommunikativen Prozess der Verständigung, sondern auf dem guten Image, das die Region München besitzt. Zwar besitzt auch MAI ein Leitbild, dies wurde jedoch durch ein externes Büro erstellt und ist außer einer eindeutig sektoralen Selbstdefinition ziemlich inhaltsleer. Außer einer Mitgliederbefragung durch die externen Berater gab es keinen verständigungsorientierten Prozess. Es gibt wenig konkrete inhaltliche Festlegungen, eine vage geographische Abgrenzung des Kooperationsraumes (vgl. Steinberg 2003: 104), und auch keine Ableitung von Projekten. Dafür besticht die Titelseite des Leitbildes durch eine symbolisch geschickte Verortung von MAI als „Europas blühende Mitte“. Im Gegensatz zu den norddeutschen Leitbildern, bei denen der bildliche Fokus auf die jeweilige Region gelegt wird, gibt es hier eine Europakarte, in der MAI den Mittelpunkt darstellt, von dem aus Fäden zu allen wichtigen Metropolen Europas verlaufen.

MAI ist wie die Metropolregion Hamburg nur schwach institutionalisiert. Allerdings gibt es hier eine klare Geschäftsstelle, die zwei Mitarbeiter sind bei der Landeshauptstadt angesiedelt und werden von dieser hauptsächlich bezahlt. Durch erhebliche finanzielle Spenden der Sparkassen und die Mitgliedsbeiträge besitzt MAI auch ein eigenständiges Budget. Es finden jährlich zwei Mitgliederversammlungen statt, die auf ein inhaltliches Thema ausgerichtet sind. Die kommunikativen Beziehungen, die daraus entstanden sind, haben nicht die Dichte wie z.B. in Hamburg und der „Wirtschaftsraum Südbayern“ ist vor allem auf das Außenmarketing ausgerichtet, wobei dazu auch das politische Lobbying gehört. Diese Marketing-Organisation ist im Moment die einzige funktionierende Institution für die regionale Kooperation.

5.6 Frankfurt

Während es in der Region München beim Thema regionale Kooperation relativ wenige Diskussionen und Initiativen gab, war dieses Thema ein Dauerbrenner auf der politischen Agenda in der Region Frankfurt/Rhein-Main. Auch hier thematisierten zu Beginn der 1990er Jahre die IHKs den Wettbewerb der Regionen

im Europäischen Binnenmarkt und alle Akteure reagierten mit regionalen Spitzentreffen und Proklamationen zur regionalen Zusammenarbeit. Mitte 1991 verstärkten die IHKs im Rhein-Main-Gebiet ihre Zusammenarbeit und etablierten das „IHK-Forum Rhein-Main“ als ökonomisch ausgerichtete Regionalallianz. Dieser Allianz gelang es in der Folgezeit, eine auf den internationalen Standortwettbewerb ausgerichtete großräumliche Abgrenzung der Region im Diskurs zu etablieren, die die Landesgrenzen überschreitet und neben dem gesamten südlichen Hessen auch die Regionen Mainz und Worms in Rheinland-Pfalz sowie die Region Aschaffenburg in Bayern umfasst. Es entwickelte sich allerdings keine eindeutig dominierende Problemdefinition, denn die sozialdemokratisch regierte Stadt Frankfurt und die Frankfurter Rundschau thematisierten das Problem der ungleichen Belastung von Zentralstadt und Umland, während Wirtschaftseliten und das Umland und die Frankfurter Allgemeine Zeitung den Standortwettbewerb zum zentralen Thema machen wollten. In den Jahren 1992-1997 wurde eine Unzahl von Vorschlägen für eine Regionalreform ausgearbeitet,⁵ ohne dass es zu einer nennenswerten Strukturreform kam. Der politisch bedeutendste Reformvorschlag, der von den südhessischen Landräten und Bürgermeistern der SPD unter Führung des ehemaligen Landesentwicklungsministers Jordan entwickelt wurde, propagierte die Einführung eines Regionalkreises, der Regierungspräsidium, Landkreise und den Umlandverband Frankfurt ersetzen und neben Planungs- auch Umsetzungskompetenzen erhalten sollte. Dieses normorientierte hierarchische Konzept konnte sich allerdings nicht durchsetzen, da in der Landesregierung die nordhessischen Aversionen gegenüber einer institutionellen Stärkung der Region Frankfurt dominierten (Scheller 1998).

Als die rot-grüne Landesregierung 1999 durch eine schwarz-gelbe Regierung abgelöst wurde, bedeutete dies einen Paradigmenwechsel im Vergleich zu den normzentrierten Konzepten davor, denn die neue Koalition setzte nunmehr auf eine zweckorientierte Form der regionalen Kooperation. Im Dezember 2000 wurde ein Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main erlassen, in dem die Kommunen vor allem zu zweckspezifischer Zusammenarbeit aufgefordert wurden. Durch das erwähnte Gesetz wurde der „Umlandverband Frankfurt“ in den „Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main“ umgewandelt. Der neue Verband erfuhr zwar eine geographische Erweiterung im Vergleich zum Vorgänger, auf der anderen Seite aber eine funktionale Reduktion auf zwei Raumplanungsaufgaben (Regionaler Flächennutzungsplan und Landschaftsplan). Zudem treffen sich seit Mai 2000 regelmäßig die direkt gewählten Spitzen der größeren Städte und der Kreise im Rhein-Main-Gebiet in der von der Frankfurter Oberbürgermeisterin zeitgleich

⁵ Scheller (1998) hat in seiner Diplomarbeit 27 Vorschläge gezählt und skizziert.

initiierten „Regionalkonferenz“, um Entschließungen zu verabschieden, die die Willensbildung der Region formulieren und vorantreiben sollen. Die durch institutionelle Rivalität geprägte Entstehungsgeschichte und weitere Faktoren deuten aber klar darauf hin, dass die Regionalkonferenz keine „Regionalkonferenz“ im idealtypischen Sinne, sondern vielmehr eine Advokaten-Koalition darstellt. Es gibt eine ökonomische, d.h. rein sektorale Regionsdefinition und betont werden die nicht verfassten, weichen Grenzen der Region. Im Gegensatz zum nur auf die hessische Teilregion ausgerichteten Rat der Region, überschreitet die Regionalkonferenz die Ländergrenzen und greift nicht auf die administrativen Kapazitäten des Planungsverbandes zurück. Aber auch diese Institution der interkommunalen Kooperation musste herbe Rückschläge hinnehmen, als nicht nur die Olympia-Bewerbung scheiterte, sondern die Stadt Frankfurt auch noch ohne Rücksprache mit den anderen Kommunen aus der gemeinsamen Bewerbung für die Kulturhauptstadt Europas im Jahr 2010 ausstieg.

Die Situation in der Region Frankfurt ist somit geprägt durch politische Blockaden. Nicht zuletzt deswegen gibt es seit Mitte der 1990er Jahre starke gesellschaftliche Initiativen für eine verbesserte regionale Zusammenarbeit. Im Jahr 1996 wurde eine „Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein-Main“ lanciert, in der über 100 regional verankerte Unternehmen zusammen geschlossen sind. Als Ende des Jahres 2000 in Umfragen die Region Frankfurt als zweitunbeliebteste Arbeitsplatzregion in Deutschland ermittelt wurde, wandten sich auch einzelne Wirtschaftsunternehmen dem Image-Problem der Region zu. Die „Metropolitana“ genannte Initiative basierte auf der Unterstützung von fünf globalen Unternehmen sowie der Landeszentralbank und der regionalen Akteure Wirtschaftsinitiative, Verkehrsverbund und Messe Frankfurt. Die Metropolitana verkörpert konzeptionell in Reinform die Logik der Induktion regionaler Zusammenarbeit durch Leuchtturmprojekte, da in dieser Region eine Induktion von Projekten und institutionellem Wandel weder durch die nicht vorhandene regionale Identität, noch durch die nicht vorhandene Anerkennung der Region als Problemlösungsraum für die Landesregierung gegeben war. Konflikte zwischen den Vertretern der Großunternehmen und der eher mittelständisch ausgerichteten IHK, bei der die Metropolitana in der Folgezeit angesiedelt wurde, sowie der Wechsel vom heimatverbundenen Breuer zum Schweizer Ackermann bei der Deutschen Bank, führten dazu, dass die Unternehmen kaum finanzielle Beiträge lieferten und die anvisierten Projekte nicht verwirklicht wurden. Im Jahr 2003 ist die Metropolitana mit der Wirtschaftsinitiative verschmolzen und die Idee der Landschafts- und Strukturausstellung gestorben. Zu Beginn des Jahres 2004 gab es allerdings bereits eine neue Welle bürgerschaftlichen Engagements, als eine Regionalwerkstatt der Wirtschaftsinitiative Metropolitana und der IHK, die unter das Motto gestellt wurde „Wir bauen uns unsere Region selbst“, 600 Teilnehmer anzog.

Insgesamt zeigt sich, dass die Region Frankfurt ein Hort vielfältiger Aktivitäten und innovativer Ideen ist. Norm- und zweckorientierte Steuerungsformen sind in dieser Region breit diskutiert worden, erstere sind aber bereits bei der Entscheidungsfindung auf Landesebene, letztere bei der Implementation gescheitert. Die als Nebeneffekt dieser starken Politisierung des Themas auftretende massive Mobilisierung öffentlicher und privater Akteure hat zwar zu sehr innovativen Ansätzen geführt, aber auch diese konnten weder zu konkreten Projekten umgesetzt werden, noch haben sie genügend regionale Identität produziert, um anderen *Governance* Formen zu einem Durchbruch bzw. zu einer arbeitsfähigen Institution zu verhelfen. Die stark polarisierte politische Kultur in der Region Frankfurt führt dazu, dass im Gegensatz zu Stuttgart nach der Mobilisierung der Akteure kein verständigungsorientierter Diskurs stattfindet, und dass sich auch kein allgemein akzeptierter institutioneller Kern etabliert, der die kreativen Ideen auch in erfolgreiche Taten umsetzen kann.

5.7 Überblick

In einem ersten Überblick (siehe Abbildung 1) lässt sich festhalten, dass sich in den sechs untersuchten Metropolregionen kein einheitliches Muster der Metropolitan Governance herausgebildet hat. Während in Hannover und Stuttgart räumlich relativ eng definierte Zusammenarbeitsformen entstanden sind, welche fest gekoppelt sind, sind die anderen vier Stadtregionen durch eher lose gekoppelte Kooperationsformen geprägt. Mit der Ausnahme von Hannover, wo eine normative Steuerung gelang, dominieren Formen der kommunikativen und dramaturgischen Steuerung die regionale Zusammenarbeit.

6 Jüngere Entwicklungen

Nach der Darstellung der Entwicklung der *Governance* Formen in deutschen Stadtregionen, wie sie sich in den 1990er Jahren und um die Jahrtausendwende herausgebildet haben, soll noch ein kurzer Blick auf aktuelle Trends der regionalen Zusammenarbeit erfolgen. Dies, um anschließend die eingangs gestellte Frage beantworten zu können, ob es in jüngster Vergangenheit zu einer Konvergenz der Entwicklung in deutschen Metropolregionen kam.

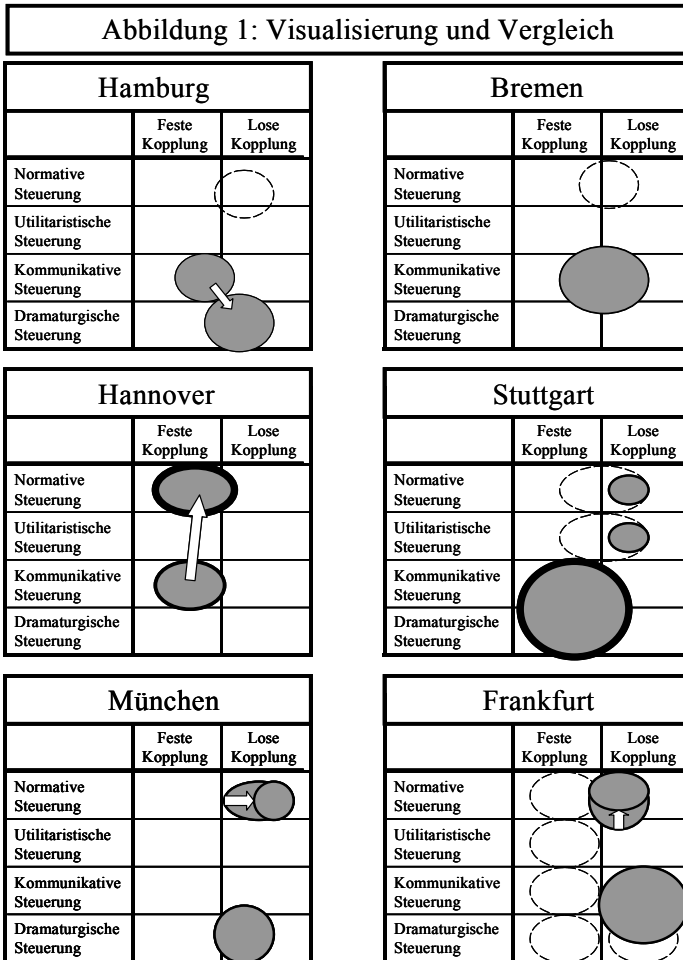
Im Jahre 2006 wurde die Metropolregion Hamburg erstmals mit einer Geschäftsstelle ausgestattet und die Kommunen werden seither stärker in die Zusammenarbeit einbezogen, was für eine stärkere Kopplung der Zusammenarbeit spricht. Da die regionale Zusammenarbeit jedoch noch stets auf freiwilliger Ba-

sis erfolgt (Schwieger 2009), wird auch in der gegenwärtigen Organisationsstruktur das etablierte Konsensprinzip weitergeführt. Die Zusammenarbeit im Metropolraum hat sich dadurch von einer stark auf die Landesebene fokussierten Kooperation hin zu einer Mehrebenenstruktur entwickelt, in der die 14 Landkreise gleichberechtigt sind mit den drei beteiligten Bundesländern. Mit der Einführung des Prinzips der „variablen Geometrie“, durch das Projekte nur in Teilgebieten des Metropolraums möglich werden, ist dagegen als Verstärkung der losen Koppelung zu interpretieren. Die im Zeitablauf immer stärkere Betonung des Außenmarketings deutet auf die anhaltende Dominanz der dramaturgischen Steuerungsstrategie hin.

In Bremen hat sich die RAG Bremen/Niedersachsen zur Metropolregion Bremen-Oldenburg weiterentwickelt. Die neue Institution bezeichnet sich selber als *Holding*, in der die verschiedenen regionalen Zusammenarbeitsformen unter einem Dach vereint werden sollen (Baumheier 2009: 45). Die Metropolregion Bremen-Oldenburg orientiert sich dabei an drei Zielen: ein verbessertes Regionalmarketing, eine Profilierung in der nationalen und europäischen Raumentwicklung und eine gemeinsame Europastrategie (Baumheier 2009: 47). Insbesondere die als „zwingend gebotene verbesserte Außendarstellung“ (Baumheier 2009: 48) weist darauf hin, dass mit dieser Holding versucht wird, die bisher vernachlässigte Form des dramaturgischen Handelns zu verstärken. Die neue, zusätzliche *Governance* Ebene der Metropolregion Bremen-Oldenburg ist im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin RAG stärker durch eine Form der losen Koppelung gekennzeichnet. Die großräumige Ebene der regionalen Zusammenarbeit in der Region Bremen ist nur minimal institutionalisiert und die Metropolregion ist nicht eindeutig abgegrenzt nach außen. Insgesamt lässt sich damit im Vergleich zu den 1990er Jahren eine leichte Verschiebung weg von der binnenzentrierten kommunikativen Verständigung zu außenorientierten dramaturgischen Strategien und Institutionen erkennen, ohne dass letztere bisher als besonders erfolgreich erscheinen.

Zusätzlich zur sehr eng abgegrenzten und stark institutionalisierten Region Hannover entstand 2005 die Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen. Diese zusätzliche Ebene über einer bereits bestehenden regionalen *Governance* Struktur ist bisher jedoch sehr schwach geblieben. Dies hängt vor allem mit der

Abbildung 1: Visualisierung und Vergleich der sechs Metropolregionen in Bezug auf ihre Governance Form



Legende: Die Stärke der Kreislinien verdeutlicht die Stärke der institutionellen Verankerung der jeweiligen Governance-Form; die gestrichelten, nicht ausgefüllten Kreise bedeuten, dass diese Governance-Formen zwar stark propagiert wurden aber nicht umgesetzt werden konnten. Die Pfeile deuten Entwicklungen innerhalb der 1990er Jahre an (und nicht etwa die Veränderungen im Vergleich zu früheren Zeiten).

Quelle: eigene Darstellung.

fehlenden Bereitschaft zur Kooperation im Standortwettbewerb zusammen, da sich die regionalen Nachbarn als Konkurrenten bei der Ansiedlung von Betrieben sehen (Martinsen 2009: 90). Es erstaunt daher nicht, dass die Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen deutlich weniger auf Außenmarketing setzt als die anderen hier untersuchten Formen regionaler Zusammenarbeit. Die Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen ist zudem nur sehr lose gekoppelt, der Beitritt ist freiwillig und man verfolgt explizit einen Ansatz von „Governance without Government“ (Martinsen 2009: 90). Zudem ist die Geschäftsstelle nicht selbstständig, sondern bei der Stadt Hannover angesiedelt. In jüngster Vergangenheit wurde sogar darüber debattiert, die Metropolregion in die Form einer GmbH überzuführen (Martinsen 2009: 97). Insgesamt gibt es somit im Raum Hannover zwei sehr unterschiedliche Formen der regionalen Zusammenarbeit: Auf der einen Seite die eng abgegrenzte Region Hannover, welche durch eine normative Steuerung und eine feste Koppelung gekennzeichnet ist. Auf der anderen Seite gibt es den deutlich größeren Raum der Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen, welcher nur sehr lose gekoppelt ist und nur projektbasiert dem Ansatz der dramaturgischen Steuerung folgt. Ihre Gründung ist eher als Reaktion auf die Nicht-Anerkennung der Region Hannover als europäische Metropolregion zu verstehen denn als eine Reaktion auf funktionale Interdependenzen. Insofern überrascht ihre schwache institutionelle Ausgestaltung nicht.

In der Region Stuttgart hat sich 2007 der „Koordinierungsausschuss Europäische Metropolregion Stuttgart“ konstituiert. Der räumliche Maßstab der Metropolregion ist dabei deutlich größer als jener des VRS und umfasst neben dem VRS die Regionen Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald und Ostwürttemberg. Dennoch spielt der VRS eine entscheidende Rolle in der neuen Kooperationsstruktur, er stellt 11 der 36 Vertreter im neuen Gremium. Noch ist die Institutionalisierung der Zusammenarbeit innerhalb des größeren Perimeters der Metropolregion minimal. Bisher fanden lediglich sechs Sitzungen des Koordinierungsausschusses statt, wobei die Fokussierung klar auf einer eng abgegrenzten thematischen Zusammenarbeit lag. Dem fest gekoppelten und stark institutionalisierten VRS ist es bisher gelungen, die Etablierung einer zusätzlichen Ebene der regionalen Zusammenarbeit zu verhindern. Allerdings hat das Konzept der Europäischen Metropolregion die Kräfte des VRS gebunden, ohne dass die erweiterte Größe im Sinne eines dramaturgischen Steuerungsansatzes durch ein konzertiertes Außenmarketing sinnvoll genutzt werden konnte.

In München wurde 2009 die Initiative Europäische Metropolregion München (EMM) gegründet. Mehrere Indikatoren zeigen, dass es sich bei der EMM, ähnlich wie bei MAI, um eine nur sehr lose gekoppelte Form der regionalen Zusammenarbeit handelt, welche ebenfalls stark der Logik der dramaturgischen Steuerung gehorcht. Darauf weist nicht nur die sehr vorsichtige Formulierung

lediglich einer „Initiative“ hin, sondern auch die absichtlich sehr unscharf gezogenen Grenzen der EMM. Zwar wird als Ziel der EMM die Entwicklung eines gemeinsamen Identitätsgefühls genannt, welches als Indikator für eine starke Koppelung gilt. Zugleich wird aber betont, dass nur ein minimaler bürokratischer und finanzieller Aufwand betrieben werden soll und es wird explizit darauf hingewiesen, dass Verantwortlichkeiten dort belassen werden sollen, wo sie traditionell verankert sind (Schulz 2009: 107). Die EMM ist in der schwachen Rechtsform des Vereins organisiert, so dass sich insgesamt feststellen lässt, dass die Governance Form sich im Prinzip seit Mitte der 1990er Jahre in Raum München nicht substantiell verändert hat.

In Frankfurt lässt sich in jüngster Vergangenheit keine Veränderung der institutionellen Ausgestaltung der regionalen Zusammenarbeit erkennen. IHK und Planungsverband haben die räumliche Definition der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main durch die Einbeziehung des Kreises Fulda noch einmal ausgeweitet. Allerdings gibt es bis heute keinerlei politische Institution, deren räumlicher Bezugspunkt sich mit dieser ländergrenzenübergreifenden Metropolregion deckt. Der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main vertritt diese Region im Initiativkreis der Metropolregionen in Deutschland; sein Verbandsgebiet ist allerdings deutlich kleiner als jener der Metropolregion (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 2008). Die skizzierten politischen Blockaden in der Region Frankfurt verhindern auch weiterhin, dass hier selbst eine nur lose gekoppelte Zusammenarbeitsform auf der Ebene der Metropolregion entsteht.

7 Zusammenfassung und Schlussbemerkung

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in den 1990er Jahren die Steuerung von deutschen Großstadtregionen neuen Schwung erhalten hat. Es wurden neue *Governance* Formen eingeführt, die im Vergleich zu früheren *Governance* Formen primär auf kommunikativen und dramaturgischen Handlungslogiken beruhen. Aber auch die neuen Governance Formen haben sich in den verschiedenen Regionen zu sehr unterschiedlichen Governance-Landschaften verfestigt. Durch die Bemühungen aller untersuchter Regionen, als Metropolregion anerkannt zu werden, gab es nach der Jahrtausendwende einen deutlichen Druck zur Konvergenz der *Metropolitan Governance* – allerdings sind die grundlegenden institutionellen Ausrichtungen, wie sie sich in den Stadtregionen in den 1990er Jahren herausgebildet hatten, im Prinzip unverändert geblieben – lediglich in einzelnen Regionen wie z.B. Hannover oder Bremen wurde eine lose gekoppelte und auf

dem Prinzip des dramaturgischen Handelns basierende Institution auf großräumlicher Ebene hinzugefügt.

Als Fazit lässt sich somit festhalten, dass nicht von einer Konvergenz der Strukturen der regionalen Zusammenarbeit in deutschen Metropolregionen ausgegangen werden kann. Die globalen Herausforderungen eines zunehmenden Standortwettbewerbs zwischen metropolitanen Regionen, welche seit der Etablierung des Konzepts der Europäischen Metropolregionen den Diskurs in den deutschen Stadtregionen geprägt haben, führten nur zu einer leichten Annäherung, aber nicht zu einer Homogenisierung der institutionellen Formen der *Metropolitan Governance*. Unterschiedliche Reformvorstellungen und -kontexte haben in den 1990ern zu unterschiedlichen Formen der *Metropolitan Governance* geführt und diese institutionalisierten Formen wirken nun im Sinne von Pfadabhängigkeiten der Homogenisierung entgegen. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die vergleichende Analyse der *Metropolitan Governance* in deutschen Großstadtregionen mit Hilfe einer theoriebasierten Typologie. Ein besseres Verständnis der Institutionen und Mechanismen, mit denen versucht wird, Großstadtregionen zu steuern und zu integrieren, erscheint als notwendiger erster Schritt vor der kausalen Analyse der Entstehungsbedingungen und vor der normativen Bewertung der jeweiligen Formen der *Metropolitan Governance*.

Literatur

- Amin, A. (Hrsg.) 1994: Post-Fordism. A Reader. Oxford.
- Auel, K. 1997: Die Region Bremen/Niedersachsen – auf dem Weg zu einer kooperativen Regionalentwicklung? Der Beitrag eines Regionalen Entwicklungskonzepts. Diplomarbeit am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz.
- Baumheier, R. 2009: Auffrischender Wind im Nordwesten – die Metropolregion Bremen-Oldenburg startet durch. In: Ludwig et. al. 2009, 43-53.
- Baumheier, R./Danielzyk, R. (Hrsg.) 2002: Stadt – Staat – Region: Regionale Zusammenarbeit im Bereich norddeutscher Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Hannover.
- Begg, I. 1999: Cities and Competitiveness. In: Urban Studies 36(5/6), 785-809.
- Benz, A. 2001: Vom Stadt-Umland-Verband zu ‚Regional Governance‘ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft 40, 55-71.
- Benz, A. 2003: Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, 505-512.
- Benz, A./Fürst, D./Kilper, H./Rehfeld, D. 1999: Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Benz, A./Scharpf, F. 1990: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein. Köln.

- Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.) 1997: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz. Baden-Baden.
- Blatter, J. 2006a: Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory and Evidence from Germany. In: *Journal of Urban Affairs* 28(2), 121-150.
- Blatter, J. 2006b: Governance – Theoretische Formen und historische Transformationen. Baden-Baden.
- Blatter, J./Knieling, J. 2009: Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: *Knieling 2009*, 224-269.
- Brenner, N. 1999: Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. In: *Urban Studies* 36(3), 431-451.
- Brenner, N. 2003a: Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. In: *European Urban and Regional Studies* 10(4), 297-324.
- Brenner, N. 2003b: Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe. In: *DISP* 152, 15-25.
- Budde, F. 1995: Zusammenarbeit in der Region Hamburg. In: *RaumPlanung* 69, 115-121.
- Castells, M. 1994: European Cities, the Informational Society, and the Global Economy. In: *New Left Review* 204, 18-32.
- Collomb, G. 2005: An Enlarged Europe Needs Strong Urban Centres. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft* 44(2).
- Cox, K. R. (Hrsg.) 1997: *Spaces of Globalization*. New York: Guilford Press.
- Danielzyk, R. 1999: Regionale Kooperationsformen In: *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10, 577-586.
- Frenzel, A. 1995: Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen: eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen. Baden-Baden.
- Fürst, D. 1994: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 52(3), 184-192.
- Fürst, D./Müller, B./Scheffold, D. 1994: Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen. Baden-Baden.
- Häberle, T. 1990: Die Region Hannover. In: *Streit/Haasis 1990*, 299-326.
- Habermas, J. 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band 1: Handlungsrationaliät und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt a.M..
- Heinelt, H./Vetter, A. (Hrsg.) 2008: *Lokale Politikforschung heute*. Wiesbaden.
- Heinz, W. (Hrsg.) 2000: *Stadt & Region: Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*. Stuttgart.
- Heritier, A. (Hrsg.) 1993: *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen.
- Huebner, M. 1995: ‚Regionalisierung‘ von unten: der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen. In: *Raumordnung und Raumforschung* 53(3), 216-224.
- Jessop, B. 1994: Post-Fordism and the State. In: *Amin 1994*, 251-279.
- Jessop, B. 2004: Hollowing out the ‘Nation-State’ and Multilevel Governance. In: *Kennett 2004*, 11-25.

- Kennett, P. (Hrsg.) 2004: *A Handbook Of Comparative Social Policy*. Cheltenham.
- Knieling, J. 2000: *Leitbildprozesse und Regionalmanagement: Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik*. Frankfurt a.M..
- Knieling, J. (Hrsg.) 2009: *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.
- Ludwig, J./Steinacher, B. 2009: *Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart*. In: Ludwig et. al. 2009, 168-182.
- Ludwig, J./Mandel, K./Schwieger, C./Terizakis, G. (Hrsg.) 2009: *Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance*. Baden-Baden.
- Mantell, J./Strauf, H.-G. 1997: *REK - Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg*. In: Mensing/Thaler (1997), 57-74.
- Marin, B./Mayntz, R. 1991: *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main.
- Martinsen, R. 2009: *Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen: Governance-Ansätze in einer polyzentrischen Metropolregion*. In: Ludwig et. al. 2009, 82-96.
- Mayntz, R. 1993: *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*. In: *Heritier* 1993, 39-56.
- Mensing, K./Thaler, A. (Hrsg.) 1997: *Stadt, Umland, Region: Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover*. Berlin.
- Neue Zürcher Zeitung 2009/07/02: *Die politischen Grenzen verlieren an Bedeutung*. Page 45.
- Nullmeier, F. 1997: *Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft*. In: Benz/Seibel 1997, 101-144.
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein/Main 2008: *Regionales Monitoring 2008. Zahlen und Karten zur Metropolregion Frankfurt Rhein/Main*. Frankfurt am Main.
- Priebs, A. 2002: *Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtderegionaler Organisationsstrukturen*. In: *Die öffentliche Verwaltung* 55(4), 144-151.
- Sassen, S. 1991: *The Global City*. Princeton, New Jersey.
- Savitch, H. V./Kantor, P. 2002: *Cities in the International Marketplace*. Princeton and Oxford.
- Savitch, H. V./Vogel, R. K. 2000: *Paths to New Regionalism*. In: *State and Local Government Review* 32(3), 158-169.
- Scharpf, F. 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.
- Scheller, J. P. 1998: *Rhein-Main – Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz*. Frankfurt a.M.: Diplomarbeit an der Goethe-Universität Frankfurt a.M.
- Schulz, H. 2009: *Governance in der Initiative Europäische Metropolregion München (EMM)*. In: Ludwig et. al. 2009, 97-111.
- Schwieger, C. 2009: *Die Metropolregion Hamburg – erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens*. In: Ludwig et. al. 2009, 68-81.
- Simon, H. A. 1962: *The Architecture of Complexity*. In: *Proceedings of the American Philosophical Society* 106(6), 467-482.

- Steinberg, E. 2003: Innovation durch Kooperation: Der Wirtschaftsraum Südbayern, MAI. In: DISP 152, 102-107.
- Streit, M. E./Haasis, H. A. (Hrsg.) 1990: Verdichtungsregionen um Umbruch: Erfahrungen und Perspektiven stadtregionaler Politik. Baden-Baden.
- Swyngedouw, E. 1997: Neither Global nor Local: "Glocalisation" and the Politics of Scale. In: Cox 1997, 137-166.
- Taylor, P. J./Derudder, B./Saey, P./Witlox, F. 2007: Introduction: Cities in Globalization. In: Taylor et. al. 2007, 13-18.
- Taylor, P. J./Derudder, B./Saey, P./Witlox, F. (Hrsg.) 2007: Cities in Globalization. Practices, Policies and Theories. London, New York.
- Verband Region Stuttgart 2000: Die Region Stuttgart in Europa. Präsenz und Handlungsfelder auf europäischer Ebene. Stuttgart.
- Weber, M. 1985: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen.
- Weck, S. 1996: Neue Kooperationsformen in Stadtregionen. In: Raumforschung und Raumordnung 4, 248-266.
- Wood, A. 2005: Comparative Urban Politics and the Question of Scale. In: Space and Polity 9(3), 201-215.

Jörg Bogumil
Sabine Kuhlmann (Hrsg.)

Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel

Kommunalisierung, Regionalisierung
und Territorialreform in Deutschland
und Europa



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010

Lektorat: Dorothee Koch

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17557-7

Inhalt

Vorwort 9

Sabine Kuhlmann und Jörg Bogumil

Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation –
die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform 11

Teil 1: Kommunalisierung staatlicher Aufgaben

Martin Burgi

Kommunalisierung staatlicher Aufgaben –
Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht.... 23

Falk Ebinger

Kommunalisierungen in den Ländern –
Legitim – Erfolgreich – Gescheitert? 47

Philipp Richter

Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der
baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform 67

Teil 2: Regionalisierung und interkommunale Kooperation

Jörg Bogumil und Stephan Grohs

Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen..... 89

Axel Priebes

Die Region Hannover – Erfahrungen und Perspektiven 111

<i>Johannes Freiherr von Gayl</i> Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern	125
<i>Folkert Kiepe</i> Erfahrungen mit und Thesen zur interkommunalen Zusammenarbeit	143
<i>Tino Schuppan</i> Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment	153
<i>Joachim Blatter und Nico von der Heiden</i> Governance Muster in deutschen Metropolregionen	175
<i>Heinrich Mäding</i> Strategische Regionsbildung – eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit	205

Teil 3: Internationale Erfahrungen

<i>Hellmut Wollmann</i> Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“?	223
<i>Renate Reiter</i> Zwei Schritte vor, einer zurück? Dezentralisierung der Sozialhilfepolitik in Frankreich	253

Sabine Kuhlmann

„Interkommunale Revolution“ in Frankreich?

Territoriale Konsolidierung ohne Gebietsfusion..... 277

Nathalie Behnke

Politische Dezentralisierung und

administrative Dekonzentration in Italien..... 299

Martin Brusis

Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa:

Ursachen, Formen und Effekte 323

Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann

Kommunalisierung und Regionalisierung –

Perspektiven der Verwaltungsforschung 347

Autorenverzeichnis 353