

Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze

Joachim BLATTER
Universität Konstanz

Zusammenfassung

Der Aufsatz beschreibt die historische Entwicklung und die jüngsten Formen politischer Steuerungsansätze in sechs westdeutschen Großstadregionen. Es sind dies die Regionen Hamburg, Bremen, Hannover, Frankfurt, Stuttgart und München. Zu diesem Zweck wird im theoretischen Teil eine zweidimensionale Typologie von Formen der *Metropolitan Governance* entwickelt. In der ersten Dimension werden *Governance*-Formen nach dem Strukturmuster der Interaktion unterschieden, in der zweiten Dimension werden die *Governance*-Formen aufgrund der zugrundeliegenden Handlungstheorie (normatives, utilitaristisches, kommunikatives und dramaturgisches Handeln) differenziert. Mit Hilfe der dadurch gewonnenen acht Idealtypen wird im darauf folgenden empirischen Teil gezeigt, dass bis in die 1970er Jahre normative Steuerungsformen die Diskussion beherrschten und diese in den 1980er Jahren durch ein utilitaristisches Paradigma in Frage gestellt wurden. Seit Beginn der 1990er Jahre wurde verstärkt auf kommunikative und dramaturgische *Governance*-Formen gesetzt, auf deren Grundlage können sich aber ganz unterschiedliche *Governance*-Schwerpunkte und z.T. auch ausdifferenzierte "*Governance*-Landschaften" in den verschiedenen Stadregionen etablieren.

Keywords: *Governance theory, metropolitan governance, institutional change, comparative case studies*

Einleitung und Überblick¹

Wie in der Schweiz gibt es seit Beginn der 1990er Jahre auch in Deutschland ein deutlich wiedererstarktes Interesse an Agglomerationsregionen. Parallel

¹ Dieser Aufsatz stellt eine überarbeitete und gekürzte Fassung meines gleichlautenden Beitrags zum 8. Nassauer Gespräch der Freiherr-vom-Stein Gesellschaft, das vom 25.-27. März 2004 auf Schloss Neuhausen stattfand, dar. Der Tagungsband wird von Professor Janbernd Oebbecke in Kürze veröffentlicht. Ich bedanke mich für die hilfreichen Kommentare der Gutachter der SPSR.

zur Erkenntnis, dass Großstadtregionen besonders wichtige sozio-ökonomische Funktionen und besonders gravierende Probleme besitzen, hat auch die Einsicht zugenommen, dass die Regierungsstrukturen und -prozesse in diesen Regionen erneuert werden müssen, um den gewandelten Erfordernissen gerecht zu werden. Im folgenden Aufsatz soll gezeigt werden, dass es im Zeitablauf dominante Konzepte zur Steuerung von Großstadtregionen gegeben hat, sich aber trotzdem in den deutschen Agglomerationsregionen jeweils unterschiedliche institutionelle Antworten auf die sich verschärfenden und neuen Herausforderungen durchsetzen konnten.

Mit dem Aufsatz wird aber auch noch ein zweites theorieorientiertes Ziel verfolgt. Im ersten Teil wird ein Raster von Idealtypen der *Metropolitan Governance* entwickelt, mit dessen Hilfe im zweiten Teil des Aufsatzes sowohl die historische Entwicklung wie auch die jüngsten Unterschiede zwischen den Regionen analysiert und beschrieben werden. Im Gegensatz zu vielen im Forschungsfeld angewendeten Typisierungen basiert die entwickelte Typologie auf fundamentalen theoretischen Grundlagen und verspricht deswegen einen besseren Anschluss an grundlegende sozialwissenschaftliche Diskurse sowie eine präzisere deskriptive Analyse. Ein genaues Verständnis der Funktionslogiken von *Governance*-Konzepten ist für ein Forschungsfeld, bei dem fast immer normative Vorannahmen die nüchterne Beschreibung und das analytische Verständnis überlagert haben, von zentraler Bedeutung. Es wird deswegen im folgenden mit Hilfe von Idealtypen analysiert, was sich im zeitlichen Ablauf verändert hat und was heute die zentralen Unterschiede zwischen den verschiedenen Großstadtregionen darstellen, ohne dass damit eine eigene normative Bewertung verbunden wird.

Kritik der dichotomen Typisierung von Governance-Formen

In der Literatur zur Steuerung von (Großstadt-)Regionen findet sich eine Vielzahl von Indikatoren, anhand derer Formen der regionalen Steuerung unterschieden werden können: Die Form der Beziehungen (hierarchische versus horizontale, vgl. z.B. Savitch & Vogel 2000), der Institutionalisierungsgrad (formell versus informell, vgl. z.B. Fürst 1994), die Rechtsform (privatrechtliche versus öffentlich-rechtliche Form, vgl. z.B. Fürst, Müller & Schefold 1994), die Aufgabenbreite (sektoral-spezialisiert versus querschnittsorientiert-integrativ, vgl. z.B. Danielzyk 1999), die Aufgabenart (Planungsaufgaben versus Trägerschaftsaufgaben, vgl. z.B. Fürst et al. 1990; Regionalplanung versus Flächennutzungsplanung, vgl. Trümper 1982; *service provision* versus *service production*, vgl. z.B. Savitch & Vogel 2000), die Finanzierung (direkte versus indirekte, vgl. z.B. Heinz 2000) oder die Zusammensetzung der Entscheidungsorgane (vgl. z.B. Heinz 2000).

In induktiv gewonnenen Typisierungen werden diese Indikatoren dann oftmals ohne große Reflexion über das Verhältnis dieser Aspekte zueinander verwendet (z.B. Danielzyk 1999; Heinz 2000) und viele Aspekte sind nur auf eine einzige im Mittelpunkt stehende regionale Institution ausgerichtet. Bei theorieorientierteren Typisierungen wird dagegen das Gesamtsystem des regionalen Regierens betrachtet, allerdings erfolgt dabei dann oft eine Integration verschiedenster Aspekte in ein eindimensionales Kontinuum bzw. in Dichotomien, oft mit einer expliziten oder impliziten normativen Bewertung versehen. In den 1990er Jahren war dies die Gegenüberstellung von formalen Institutionen und informellen Netzwerken (z.B. Benz et al. 1999), in jüngerer Zeit wurde dies von der Gegenüberstellung von *Government* versus *Governance* überlagert und größtenteils abgelöst (z.B. Benz 2001).

Die Integration verschiedenster Unterscheidungskriterien in eine Dichotomie bzw. ein eindimensionales Kontinuum bringt nicht nur Probleme bei der Einordnung der vielfältigen Institutionenlandschaft mit sich, sondern auch eine theoretische Unschärfe, die Anschlüsse an grundlegendere sozialwissenschaftliche Theorie-Entwicklungen erschwert. Deswegen wird im folgenden eine zweidimensionale Typologie entwickelt, die auf grundlegenden sozialwissenschaftlichen Konzepten beruht und durch eine stärkere Differenzierung der Vielfalt der jüngeren *Governance*-Formen besser gerecht wird als dichotome oder eindimensionale Typisierungen. Folgerichtig wird der Begriff "*Governance*" in diesem Aufsatz – im Gegensatz zur oben erwähnten Literatur – als generischer Grundlagenbegriff verstanden, der alle möglichen Formen der politischen Steuerung umfasst.

Renate Mayntz (1993: 44) unterscheidet Formen der Steuerung anhand ihrer "strukturellen Koppelung". Danach sind Märkte durch das Nicht-Vorhandensein von struktureller Koppelung, Hierarchien durch feste Koppelung und Netzwerke durch lose Koppelung gekennzeichnet. Das Kriterium "strukturelle Koppelung" bleibt hier aber sehr unscharf, weil die strukturelle mit der prozessualen Dimension der Interaktion vermischt wird. Scharpf (1997: 47) löst diese Unschärfe auf, indem er die institutionellen Idealtypen interaktionstheoretisch mit Hilfe des Konzeptes "Modus der Interaktion" definiert (d.h. Strukturmuster auf Interaktionsmodi reduziert). Er unterscheidet vor allem die stärker gekoppelten institutionellen Idealtypen *organisation* und *association* und die weniger stark gekoppelten institutionellen Typen *network* und *anarchic field*. Scharpf bleibt bei seiner Typenbildung sehr stark einer rationalistischen Handlungstheorie verbunden und operationalisiert sein Differenzierungskriterium "Interaktionsmodus" vor allem als Regeln der Entscheidungsfindung. Erkenntnisse der sozialkonstruktivistischen Literatur zur Bedeutung von Wahrnehmungen und Motiven für die Beteiligungsbereitschaft und die Präferenzbildung werden dabei genauso randständig behandelt wie die

Differenzierung zwischen Verhandeln und Argumentieren. Die Einstellungen der Akteure zueinander werden von Scharpf (1997: 85/86) als "Interaktionsorientierungen" zwar konzeptionell wahrgenommen, spielen aber ebenfalls eine untergeordnete Rolle in seinem Ansatz. Es sind aber genau diese Aspekte, die bei den jüngeren Steuerungsformen – nicht nur in Großstadtreionen – eine zentrale Rolle spielen und deswegen wird im einem nachfolgenden Teil versucht, eine systematische handlungstheoretische Grundlegung für verschiedene Steuerungsformen zu entwickeln. Zuerst soll allerdings eine Alternative zur Reduktion von Strukturmustern auf Interaktionsmodi aufgezeigt werden.

Idealtypische Strukturmuster der Interaktion und der Inklusion/Exklusion

Im Gegensatz zu Scharpf möchte ich das Differenzierungskonzept der "strukturellen Koppelung" strukturalistisch füllen und mich dabei an Konzepten aus der Netzwerkanalyse orientieren (zum Unterschied zwischen der Verwendung des Netzwerk-Konzepts als analytisches Forschungskonzept und als Steuerungskonzept vgl. Pappi 1993). Aus der Perspektive der Netzwerkanalyse werden Hierarchien und Netzwerke durch das vorherrschende Strukturmuster der Interaktion und durch unterschiedliche Mitgliedschaftsregeln differenziert. Kenis & Schneider (1991: 25) verweisen in ihrer Abgrenzung von Netzwerken gegenüber Hierarchien auf die strukturelle Definition von Hierarchie wie sie von Herbert Simon (1962: 477) entwickelt wurde. Dieser stellte fest, "that hierarchies have the property of *near-decomposability*. Intra-component linkages are generally stronger than inter-component linkages." Netzwerke unterscheiden sich als Strukturmuster von Hierarchien genau dadurch, dass eine *near decomposability* nicht mehr gegeben ist: Die Verbindungen zu Elementen anderer Einheiten laufen nicht mehr nur über eine übergeordnete Instanz (wie in einer klassischen Bürokratie), sondern "Querverbindungen" treten so häufig auf, dass sie im Vergleich zu den internen Bindungen nicht mehr vernachlässigt werden können. In anderen Worten, lateral-horizontale Kontakte sind so ausgeprägt, dass kein Akteur mehr eine *gate-keeper*-Position einnimmt. Es bilden sich mehrere Knotenpunkte im Interaktionsnetz, so dass man Netzwerke auch als polyzentrale Strukturmuster der Interaktion bezeichnen kann, während Hierarchien monozentrale Strukturmuster darstellen.

Marin und Mayntz legen den definitorischen Schwerpunkt auf die unterschiedliche Abgrenzung nach außen und auf den Aspekt der Mitgliedschaft statt der Kontakte. Fest und lose gekoppelte Systeme bzw. Organisationen und Netzwerke unterscheiden sich dann primär darin, ob der Zugang/Austritt und die Mitgliedschaft eindeutig und eher rigide geregelt sind oder ob *entry/exit* bzw. Mitgliedschaft offener gestaltet sind (Marin & Mayntz 1991: 16). Auch dieses Unterscheidungskriterium kann man wieder auf das strukturalistische

Merkmal der *near decomposability* zurückführen. Fest gekoppelte Systeme sind auch nach außen hin *nearly decomposable*, da Zugang und Austritt aufgrund der rigiden Grenzsetzungen relativ selten erfolgen – für lose gekoppelte Systeme gilt das Gegenteil.

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

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

Ein Strukturmuster der Interaktion sagt noch nichts darüber aus, wie die Bindungen zwischen den Akteuren ausgestaltet sind. In der quantitativen Netzwerkanalyse konzeptionalisiert man diese Bindungen meist als "Informationsaustausch". Scharpf (1997) überwindet eine solche eindimensionale Konzeptionalisierung und konzentriert sich auf verschiedene Regeln der Entscheidungsfindung (hierarchische Weisung, Abstimmungen mit Mehrheitsregeln, Verhandlungen und unilaterale Handlungen). Diese Typisierung ist zwar weiterführend als die funktionalistische Engführung der quantitativen Netzwerkanalysen auf den Informationsaustausch. Sie eignet sich aber nicht, um die jüngsten Entwicklungen der *Governance*-Formen differenziert abbilden zu können, denn die Kategorie "Verhandlungen" ist zu rationalistisch verkürzt, um die verschiedenen Formen der freiwilligen regionalen Kooperation erfassen zu können. Deswegen wird im nächsten Abschnitt eine 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.

Idealtypische Handlungsformen und die entsprechenden Steuerungslogiken

Max Webers Unterscheidung von zweckrationalem, wertrationalem, affektualem und traditionalem Handeln bildet nach wie vor einen wichtigen Ausgangspunkt für handlungstheoretische Überlegungen in der Politikwissenschaft (vgl. Braun 1997: 53). Dabei grenzt Weber die beiden Formen des rationalen Handelns gegenüber dem traditionellen und dem affektuellen bzw. emotionalen Handeln durch die "Sinnhaftigkeit" des Handelns ab (Weber [1922] 1985: 12). Die beiden rationalen Formen des Handelns lieferten dann im 20. Jahrhundert den

handlungstheoretischen Kern für die Stilisierung eines "Homo Sociologicus" und eines "Homo Ökonomicus" bzw. für die Unterscheidung einer "logic of appropriateness" and einer "logic of consequentiality" (March & Olson 1989), welche in den letzten Jahrzehnten die wirkmächtigste handlungstheoretische Differenzierung in der Politikwissenschaft darstellt. Allerdings gewinnen in jüngster Zeit modifizierte Formen des traditionellen (in der Form von *habits*) und emotionalen Handelns wieder verstärkt Bedeutung und werden nicht mehr als irrationale Absonderheiten bzw. vormoderne Überbleibsel behandelt, sondern als sinnvolle "Abkürzungen" bei der Informationsverarbeitung in einer komplexen Welt (Marcus 2000).

Eine zweite grundlegende Typisierung von Handeln ist die Habermas'sche Differenzierung von teleologischem, normreguliertem, dramaturgischem und kommunikativem Handeln (Habermas 1981: 126-151). Das teleologische Handeln entspricht Webers Zweckrationalität, das normregulierte Handeln dessen Wert-rationalität. Das Konzept des dramaturgischen Handelns basiert auf dem symbolischen Interaktionismus von Erving Goffman und betont die expressive Selbstrepräsentation vor Publikum mit dem Ziel der sozialen Anerkennung als zentrales Motiv sozialen Handelns. Beim für Habermas zentralen Konzept des kommunikativen Handelns steht die vor allem sprachbasierte Verständigung der Interaktionspartner auf konsensfähige Situationsdeutungen im Mittelpunkt. In der Folgezeit hat sich die theoretische Diskussion wiederum auf die Gegenüberstellung von nur zwei Handlungstypen konzentriert - aus dem teleologischen Handeln wurde das strategische Verhandeln/*bargaining* und aus dem kommunikativen Handeln das Argumentieren/*arguing*. Zwei zentrale technische und sozio-ökonomische Veränderungen führen allerdings dazu, dass in jüngster Zeit das dramaturgische Handeln wiederentdeckt wird. Dies ist zum einen die Bedeutung der Massenmedien und die daraus resultierende Notwendigkeit zur Aufmerksamkeitserzeugung und Inszenierung (Meyer, Ontrup & Schicha 2000). Zum anderen die mit den sozialen Bewegungen und der Entgrenzung der Nationalstaatenwelt wieder in den Vordergrund gerückte Bedeutung von kollektiven Identitäten. Beides spricht dafür, dass das dramaturgische (bzw. anerkennungsorientierte oder identifikatorische) Handeln mit seiner Betonung der bildlichen Kommunikation und seiner Fokussierung auf die Identitäten (statt der Interessen) der Akteure auch in der Steuerungstheorie stärkere Berücksichtigung finden muss. Im Gegensatz zu einem Großteil der Literatur zu territorial verankerten politischen Identitäten setze ich identifikatorisches Handeln ganz bewusst in die Nähe des dramaturgischen Handelns, denn ich gehe davon aus, dass Identitäten soziale Konstrukte sind, in dem Sinne wie Benedict Anderson Nationen als "*imagined communities*" bezeichnet hat. Es gibt keine objektive, natürliche Identität, die "entdeckt" werden kann, sondern ein Prozess von Selbstdarstellung und sozialer Anerkennung konstituiert eine soziale oder

politische Identität – dabei können allerdings Dinge wie Geschichte, Ethnie, Landschaft und ähnliches das “Material” der dramaturgischen Inszenierungen sein, das benutzt wird, um kollektive Identitäten mit Inhalten zu füllen.

Die vorgestellten vier Handlungstypen sind mit divergierenden prozessualen Kooperationslogiken verbunden (vgl. Blatter 2003): Das normorientierte Handeln entspricht der prozessualen Logik der Deduktion, das nutzenbasierte 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. Dies soll im Folgenden kurz mit feldspezifischen Beispielen erläutert werden. Bei einer *deduktiven Logik der Kooperation* werden konkrete Handlungen bzw. Handlungsanweisungen aus einer übergeordneten Norm von Experten (Juristen/Techniker/Bürokraten) abgeleitet, so z.B. wenn konkrete Bebauungspläne auf der Basis eines vorhandenen regionalstädtischen Flächennutzungsplanes entwickelt werden oder wenn die kommunalen Flächennutzungspläne anhand eines Regionalplanes geprüft werden. Die *evolutionäre Logik der Kooperation* entspricht dagegen einem inkrementellen “bottom-up”-Ansatz, bei dem Kooperation nur dann zustande kommt, wenn eine “win-win”-Situation aus der Sicht der Beteiligten vorliegt. Das Vertrauen, das durch eine erfolgreiche Umsetzung eines Einzelprojektes zwischen den Partnern wächst, ermöglicht dann weitere Kooperationsprojekte, die auch komplexerer Natur sein können, d.h. bei denen die Kosten-Nutzen-Verteilung nicht ganz eindeutig ist, oder bei denen die “win-win”-Situation nur durch die Verknüpfung von sachlich oder zeitlich getrennten Projekten zu einem Paket ermöglicht wird. Eine *konstruktivistische Logik der Kooperation* basiert auf gegenseitiger Kommunikation, wobei durch Argumentieren oder Rhetorik von allen geteilte Problemdefinitionen und Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden, auf deren Basis dann gemeinsam gehandelt werden kann. Der gemeinsame kognitiv-normative Rahmen, der sich dadurch entwickelt, wird nicht durch eine formales Verfahren legitimiert, sondern durch die freiwillige Akzeptanz aller Beteiligten. Er ist weniger verbindlich und zeitlich weniger stabil als die formalisierten Normen bei der normbasierten Logik. Die *Logik der Induktion* basiert auf der analytischen Differenzierung und dem faktischen Zusammenspiel zwischen der Beziehungsdimension und der Sachdimension einer sozialen/politischen Interaktion. Sachbezogene Kooperationen werden zum einen durch die Wahrnehmung der auf diese Sache bezogenen Interessen der Beteiligten bestimmt, aber auch – und dies wird in den meisten Analysen sehr randständig behandelt – durch die generelle soziale Beziehung der Beteiligten zueinander, denn diese beeinflusst die “Interaktionsorientierung” der einzelnen Akteure und damit die Größe des “win-set” bei konkreten Kooperationsprojekten. Die Logik der Induktion kann in zwei Richtungen erfolgen: Die Verbesserung der gegenseitigen Wahrnehmung/Wertschätzung kann die Basis dafür legen,

dass man auch bei konkreten Projekten zum gemeinsamen Handeln findet, oder aber konkrete, gemeinsam durchgeführte Projekte können die gegenseitige Wahrnehmung positiv verändern und zum Aufbau einer gemeinsamen Identität beitragen.

Den angesprochenen vier Handlungsformen lassen sich neben verschiedenen prozessualen Logiken der Kooperation auch spezifische strukturelle Logiken der Kooperation zuordnen. Wenn wir zusätzlich die im vorangehenden Kapitel herausgearbeitete Unterscheidung zwischen fester und loser Koppelung berücksichtigen, gibt es hinsichtlich der strukturellen Logiken jeweils zwei mögliche Ausformungen pro Handlungstyp, so dass wir insgesamt zu acht idealtypischen Kooperationsstrukturen kommen. In der folgenden Tabelle werden diese Ideal-typen sowohl mit einem generellen Label aus der theoretischen Literatur versehen als auch mit entsprechenden Ausprägungen im Bereich der stadtreionalen Politik illustriert.²

Tabelle 2: Handlungstypen und die entsprechenden Logiken der regionalen Kooperation

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

a. Eine erste, fest gekoppelte institutionelle Entsprechung des normorientierten Handelns stellt die formale Organisation mit hierarchischen Weisungsmöglichkeiten dar. Dem entspricht in den urbanen Agglomerationen die Eingemeindung und die Fusion von Kommunen zu einer Regionalstadt. Der Stadtrat ist hier das eindeutige Zentrum der politischen Interaktionsstruktur und es gibt eine eindeutige und zeitlich stabile territoriale Grenze, die festlegt, wer Mitglied in der politischen Gemeinde ist. Die Verbindung von normorientierter Steuerung und loser Koppelung entspricht einem Mehrebenensystem mit formal autonomen Einheiten auf verschiedenen Ebenen und wird im

² Die Tabelle vermittelt ein etwas reduziertes und damit problematisches Bild. Im strengen Sinne gilt die Differenzierung zwischen loser und fester Koppelung nur jeweils innerhalb eines Handlungstyps. In einem allgemeinen Kontinuum zwischen loser Koppelung und fester Koppelung liegen die entwickelten Idealtypen nicht alle auf "gleicher Höhe". Eigentlich hätte man die Tabelle als Raute darstellen müssen, in dem jede Zeile von oben nach unten etwas nach rechts versetzt ist.

Untersuchungsfeld durch einen Stadt-Umland-Verband repräsentiert. Diesen Verbänden sind idealtypisch Kompetenzen im Bereich der territorialen Planung übertragen. Damit entsteht ein regionaler Netzknotenpunkt in einem wichtigen, aber nur in einem Feld der lokalen Politik. Verbindlichkeit der Normen einerseits und Mitgliedschaft der Bürger andererseits erfolgen nur indirekt über die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften.

In prozessualer Hinsicht folgt die normorientierte Steuerungsform der Logik der Deduktion. Idealtypisch steht zu Beginn der Steuerung ein politisches Programm der gewählten Stadtregierung oder ein verabschiedeter Plan auf zentraler Ebene. Steuerungswirkung entfalten Programm und Plan erst nach der Wahlentscheidung bzw. nach der Planfeststellung. Konkrete Entscheidungen werden dann unter Bezugnahme auf diese Programme und Pläne deduktiv abgeleitet. In der Regionalstadt liegen alle wichtigen Normsetzungskompetenzen auf der gesamtstädtischen Ebene, den Bezirken bleiben nur Konkretisierungsspielräume bei der Umsetzung. Die territoriale Planung besteht aus einem formal hierarchischen System, bei dem die Vorgaben der Landesplanung bei der Regionalplanung und deren Vorgaben wiederum bei der kommunalen Flächennutzungsplanung Berücksichtigung finden müssen – allerdings gibt es hier erhebliche Mitsprachemöglichkeiten der jeweiligen untergeordneten Ebene (Gegenstromprinzip), so dass eine Hierarchie nur im Sinne eines Strukturmusters, aber nicht im Sinne eines Interaktionsmodus vorhanden ist.

b. Dem nutzenorientierten Handeln entspricht als fester Koppelungstyp der *Club*, wie er in der finanzwissenschaftlichen Theorie definiert wird. *Clubs* sind effiziente Einrichtungen für die freiwillige gemeinschaftliche Produktion von spezifischen öffentlichen Gütern, bei denen Ausschließbarkeit und teilweise Rivalität in der Nutzung bestehen. Während in der Clubtheorie von Individuen als Mitglieder ausgegangen wird, sind in der Realität üblicherweise *Clubs* in der Form der inter-kommunalen Zweckverbände vorzufinden. Zweckverbände bedeuten eine organisatorische Verselbständigung auf regionaler Ebene und damit im thematischen Zuständigkeitsbereich des Zweckverbandes eine monozentrische Interaktionsstruktur und klare Mitgliedschaftsregeln. Ein Zweckverband ist allerdings im Gegensatz zur Regionalstadt funktional beschränkt und rechtlich weniger stark verankert. Nutzenbasierte Kooperation ohne institutionelle Verselbständigung (und damit ohne Zentralisierung der Interaktionsstruktur und ohne formelle Mitgliedschaftsregeln) erfolgt durch interkommunale Rahmenvereinbarungen, in denen durch Verhandlungen Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen verbindlich festgelegt werden. Längerfristige Kooperation entsteht aus der nutzenorientierten Perspektive durch das Vertrauen, das bei erfolgreichen Koppelgeschäften erwächst, so dass der Nutzensausgleich auch über die Zeit erfolgen kann. Dies entspricht nach

der bahnbrechenden Veröffentlichung von Axelrod (1984) der "evolutionären Logik der Kooperation".

c. Eine kommunikative Steuerung mit fester Koppelung stellt der verständigungsorientierte Dialog im Rahmen eines dauerhaft institutionalisierten Gesprächsforums dar. Im Untersuchungsfeld heißt das, dass bei regelmäßig stattfindenden Regionalkonferenzen versucht wird, eine gemeinsame Problemdefinition und gemeinsame Zielsetzungen festzulegen. Im Gegensatz zu formalen Planungsverfahren ist die Beteiligung freiwillig, die Beschlüsse werden im Konsens getroffen und sind nicht rechtlich verbindlich. Im Vordergrund steht der kommunikative Prozess der gemeinsamen Entwicklung von integrativen Regionalen Entwicklungskonzepten. Diskurstheoretisch ist von Bedeutung, dass die Kommunikation als direkte *face-to-face*-Kommunikation zwischen wenigen Vertretern von Ländern, Kommunen und (Dach-)Verbänden erfolgt und nicht über Massenmedien. Es wird davon ausgegangen, dass die beteiligten Vertreter die Vereinbarungen dann auch innerorganisatorisch durchsetzen können. Damit besitzt dieser *Governance*-Typ im Bezug auf das Strukturmuster der Interaktion eine hierarchische Ausformung wie dies auch für den Korporatismus festgestellt wurde. Aus der weniger konsensorientierten diskurstheoretischen Perspektive von Michel Foucault (1972) kann man den zweiten, lose gekoppelten Idealtyp des kommunikativen Handelns ableiten. 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. Im Gegensatz zum Regionalen Entwicklungskonzept sind die Paradigmen der Diskurskoalitionen nicht holistisch umfassend, sondern durch eine ideologische Schwerpunktsetzung charakterisiert und es finden sich normalerweise auch mindestens zwei rivalisierende Diskurskoalitionen. Aufgrund der Mehrzahl der rivalisierenden Allianzen ist das Interaktionsmuster polyzentrisch und es gibt idealtypisch bei den Allianzen auch keine formale Mitgliedschaft.

Beide auf dem kommunikativen Handeln basierenden Kooperationsformen folgen prozessual der Logik der sozialen Konstruktion, denn die interterritoriale Zusammenarbeit basiert vor allem auf der diskursiven Konstruktion von geteilten Problemdefinitionen und von gemeinsamen Lösungsmöglichkeiten. Solche Konstruktionen werden primär durch die grenzüberschreitende Diffusion von dominanten "Ideen" ausgelöst und sind idealtypisch weder an objektive/übergeordnete Gesetzmäßigkeiten noch an vergangene Erfahrungen (Vertrauen) gebunden.

d. Dem dramaturgischen bzw. identifikatorischen Handeln entspricht als stark gekoppelter institutioneller Idealtyp der Verein/die Vereinigung. Diese

Kooperationsform ermöglicht den Mitgliedern eine kreative Selbstentfaltung, bei der sie intern und extern (An-)Erkennung finden (kognitive und evaluative Komponente). Zugehörigkeitsgefühle sind dabei sowohl Voraussetzung als auch Ergebnis einer intrinsisch motivierten Beteiligung. Deswegen gibt es zwei induktive Wege, um eine auf regionaler Identität basierende Kooperation durch dramaturgische Instrumente zu stimulieren.³ Die erste Möglichkeit besteht darin, das Regionalbewusstsein, oder besser ausgedrückt, die kognitive Wahrnehmung und die affektive Identifizierung mit der Region durch Imagekampagnen zu stärken. Idealtypisch sind solche Imagekampagnen primär nach innen gerichtet, die klare Abgrenzung nach außen und die Distinktion gegenüber anderen sind Indikatoren für eine feste Koppelung in dieser Handlungsform. 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 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 – dagegen ist die inhaltliche Ausrichtung 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. Beide induktiven Strategien sind auf massenmediale Kommunikation ausgerichtet. Sie richten sich nicht nur an die Spitzenvertreter von Gebietskörperschaften und Verbänden, sondern versuchen, Eliten aus allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zum regionalen Engagement zu bewegen und bei der Masse der Bevölkerung zumindest die Akzeptanz für regionale Aktivitäten zu erhöhen.

³ Der Begriff "Induktion" ist hier entsprechend der elektromagnetischen Bedeutung und nicht entsprechend der Erkenntnistheorie zu verstehen. Nur bei einem solchen Verständnis sind in dieser Begrifflichkeit die beiden grundsätzlichen Versionen von Induktion, wie sie nachfolgend beschrieben werden, enthalten. Die erste Möglichkeit (Induktion von Handeln) entspricht der Erzeugung von Strom durch den Aufbau eines Magnetfeldes, die zweite Möglichkeit (Induktion von Identität) entspricht der Erzeugung eines Magnetfeldes durch fließenden Strom.

Steuerungskonzepte in deutschen Großstadtregionen⁴

Im folgenden zweiten Teil sollen mit Hilfe dieser Idealtypen kurz die wichtigsten Veränderungen der Steuerungskonzepte in deutschen Großstadtregionen über die Zeit, vor allem aber die jüngsten Steuerungsformen in verschiedenen Stadtregionen vergleichend analysiert werden. Die empirischen Beispiele beschränken sich auf sechs relativ monozentrische Großstadtregionen in Westdeutschland (Hamburg, Bremen, Hannover, Frankfurt, Stuttgart und München).⁵ Außerdem konzentriert sich die Beschreibung auf politikfeldübergreifende Reformanstrengungen, so dass z.B. die institutionelle Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs (ÖV) nicht berücksichtigt wird, solange dessen regionale Integration nicht in einen umfassenderen institutionellen Kontext eingebunden war.

Kurzer Überblick über die historische Entwicklung der Steuerungskonzepte

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Eingemeindung der umliegenden Dörfer und Kleinstädte eine verbreitete Antwort auf die Tatsache, dass die industrielle Revolution zu einer massiven Expansion der Siedlungsflächen jenseits der mittelalterlichen Städte führte. Allerdings sollte man sich bereits hier nicht von vorschnellen funktionalistischen Erklärungen verführen lassen. Die Tatsache einer starken funktionalen Interdependenz zwischen den industriellen und ländlichen Vorstadtgemeinden und den Kernstädten allein reichte meist nicht aus, um eine integrierte Steuerung durch Verschmelzung anzustreben, denn unterschiedliche Identitäten standen dem im Wege. Solange die Kernstädte vom traditionellen Handelsbürgertum dominiert waren, zeigten sie kaum Interesse an den ländlichen Dörfern und den Arbeitersiedlungen im Umland. Erst als industrielle Eliten in Stadt und Staat Einfluss gewannen, konnten Eingemeindungen durch Koppelgeschäfte (meist erkaufte sich die Zentralstadt das Siedlungsgebiet der Vorstadtgemeinde durch den Anschluss an städtische Infrastruktur wie z.B. Wasserversorgung oder Straßenbahn)

⁴ Die folgenden empirischen Informationen basieren auf der angegebenen Literatur, auf der Auswertung von Zeitungsartikeln und auf knapp 20 Interviews, die der Autor im Jahr 2003 mit zentralen Akteuren in den untersuchten Regionen führte. Eine ausführlichere Dokumentation der empirischen Quellen findet sich in der in Fußnote 1 erwähnten Fassung dieses Aufsatzes.

⁵ Die Regionen Stuttgart und v.a. Frankfurt sind siedlungsstrukturell sicherlich keine monozentralen Regionen. Im Vergleich zum Ruhrgebiet, dem Sachsendreieck oder dem Raum Köln-Bonn gibt es hier aber sehr wohl eine klar herausgehobene Stadt, die vor allem auch im politischen Prozess eine qualitativ andere Rolle spielt als die anderen Städte dieser Regionen.

bzw. Fusionen zu Regionalstädten durch zentralstaatliche Verfügungen (die Schaffung von Großberlin im Jahre 1920 durch Preußen und von Groß-Hamburg durch das Dritte Reich im Jahr 1937, wobei beides erst in einem zweiten Anlauf realisiert werden konnte) Verbreitung finden. Die in den 20er und 30er Jahren sich zuerst dezentral entwickelnden und dann ab 1936 von oben eingesetzten Planungsgemeinschaften blieben wenig erfolgreiche Zwischenphänomene. Kein Zwischenphänomen, aber in der Öffentlichkeit wenig beachtet und in der Literatur wenig geachtet blieb dagegen die Form des Zweckverbandes, der sich seit den 1920er Jahren zuerst für die Wasserver- und -entsorgung, seit den 1970er Jahren für den Bereich des öffentlichen Nachverkehrs und der Abfallentsorgung als pragmatische Form von regionaler *Governance* in allen städtischen Agglomerationen entwickelte (vgl. z.B. Trümper 1982).

Die Dominanz normativ-zentralistischer Steuerungsstrategien und ihre schwache Umsetzung in Verbänden für die Territorialplanung

Nach dem zweiten Weltkrieg expandierten die städtischen Agglomerationen durch Zuwanderung und technischen sowie sozio-ökonomischen Wandel in dramatischer Weise. In der Reaktion darauf versuchten ab Mitte der 50er Jahre die zentralen Städte zuerst durch freiwillige kommunale Vereinigungen zur Koordinierung der stadtreionalen Infrastrukturplanung in den süddeutschen Großstadtreionen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung zu nehmen (z.B. Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 1952, Kommunale Arbeitsgemeinschaft für den Stuttgarter Raum 1956). Für die Stadt-Umland-Problematik im Bereich der Freien und Hansestadt Hamburg wurde von den Ländern im Jahre 1957 die Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen eingerichtet. Während diese Ansätze Anfang der 1960er Nachahmer fanden (z.B. Gesellschaft für regionale Raumordnung im engeren Untermaingebiet 1962 und Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen im Jahr 1963) ging man in Hannover mit der Gründung des Verbandes Großraum Hannover (VGH) im Jahr 1963 bereits einen Schritt weiter, da dieser Verband durch Landesgesetz gegründet wurde und eine eigenständige Organisation mit formalem Entscheidungsgremium aufwies. Aber auch der VGH hatte zuerst ausschließliche Planungskompetenzen, dies wurde erst 1968 durch die Trägerschaftsaufgabe des ÖV durchbrochen und in den siebziger Jahren wurde die Eigenständigkeit des regionalen Verbandes durch die Direktwahl der Verbandsversammlung massiv gestärkt. Auch in den anderen Agglomerationsregionen Westdeutschlands gab es Ende der 60er und zu Beginn der 70er Jahre intensive Reformdiskussionen, bei denen stets eine starke regionsweite politisch-administrative Einheit gefordert wurde, um die Entwicklung der Region durch zentrale Normsetzung zu steuern. Ins-

gesamt blieben aber die durchgeführten Reformen im Stadt-Umland-Bereich überall deutlich hinter den diskutierten Vorschlägen zurück, während durch Funktional- und Territorialreformen in allen Ländern die kommunale Ebene verwaltungstechnisch gestärkt wurde. Zwar wurden überall Stadt-Umland-Verbände eingerichtet – ihnen wurden aber fast ausschließlich Kompetenzen im Bereich der Raumplanung zugewiesen.

Die Stadt-Umland-Verbände unterschieden sich primär danach, ob durch eine Direktwahl des Beschlussgremiums der regionale Verband eine institutionelle Verselbständigung erfuhr oder nicht. Während dies z.B. in Hannover und Frankfurt der Fall war, blieben die Stadt-Umland-Verbände in den süddeutschen Agglomerationen durch die Entsendung von kommunalen Delegierten in die regionalen Entscheidungsgremien viel stärker an die kommunale Ebene gekoppelt. Außerdem wurde in den letzteren Regionen die stadregionale Raumplanung in einer komplexen mehrstufigen Struktur durchgeführt. So wurde z.B. in der Stuttgarter Region ein Regionalverband Mittler Neckar für die Regionalplanung mit einem Einzugsgebiet von fünf Kreisen gegründet, auf einer räumlich sehr viel eingeschränkteren Basis zusätzlich der Nachbarschaftsverband Stuttgart, der die Flächennutzungsplanung durchführte. Der Nachbarschaftsverband war nun auch noch einmal föderal aufgebaut, da die konkrete Planung in verschiedenen, jeweils Stadt und Umland umfassenden Teilregionen durchgeführt wurde (Trümper 1982). Insgesamt ergibt sich damit für die 1970er Jahre das Bild, dass die Steuerung von Großstadtreionen vor allem durch räumliche Planung erfolgte. Dabei lassen sich zwei grundsätzliche Planungsphilosophien unterscheiden: Eine progressiv-zentralistische mit der Betonung des politischen Eigengewichts der gesamtregionalen Ebene und eine konservativ-föderale mit der Betonung des Gegenstromprinzips auf der Basis einer fein ausdifferenzierten Planungskaskade.

Die Wende zu nutzenorientierten Steuerungsformen durch Zweckverbände und Koppelgeschäfte

Das Ende der 1970er und der Beginn der 1980er Jahre war durch einen radikalen konservativen Paradigmenwechsel gekennzeichnet. Die in Deutschland fast durchgängig vorzufindende Machtübernahme der Konservativen in Kommunen und Ländern war stets sofort mit einer Zurückstufung der Stadt-Umland-Verbände verbunden. Der Verband Großraum Hannover wurde auf einen Zweckverband für den ÖV reduziert und die Direktwahl der Verbandsversammlung abgeschafft. Das neuerdings CDU-regierte Frankfurt zeigte kein Interesse mehr am Umland Verband Frankfurt, so dass sich dieser in den 80er Jahren auf reine Planungsaufgaben beschränken musste und die Fokussierung auf Umweltaspekte ihn für viele zum funktional spezialisierten Advokaten

werden ließ (Fürst 1990a: 33ff.). Auch die anderen Regionalplanungsverbände konzentrierten sich in den 1980er Jahren vorwiegend auf eine ökologisch ausgerichtete Schutzplanung. Fürst spricht dann auch von der Tendenz, unter einseitiger Betonung der freiraumsichernden Aspekte Regionalplanung auf eine "Fachplanung Raum" (Fürst 1990b: 77) zu reduzieren. In den beiden norddeutschen Stadt-Staaten-Regionen kam die gemeinsame Landesplanung mit Niedersachsen fast vollständig zum Erliegen (Baumheier & Danielzyk 2002: 28). Statt dessen wurde 1984 zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein eine Rahmenvereinbarung geschlossen, die als Paradebeispiel für ein Koppelgeschäft betrachtet werden kann. Dabei wurden in erster Linie die Hamburger Interessen an einer Ablagerung von Müll und Hafenschlick im Umland mit dem Umland-Interesse an einer Verbesserung der Straßeninfrastruktur und der Ausdehnung des ÖV verbunden (Mantell & Strauf 1997: 60). Umsetzungsprobleme aufgrund von räumlichen Inkongruenzen und Kompetenzdifferenzierung auf der schleswig-holsteinischen Seite haben aber – neben der Tatsache, dass Hamburg Ende der 80er Jahre gegen den Finanzausgleich klagte – dazu geführt, dass das Koppelgeschäft nicht zum Ausgangspunkt einer vertrauensvollen Zusammenarbeit werden konnte und sich keine weiteren Koppelgeschäfte entwickelten (Mayer 1994). Die Tatsache, dass eine ähnliche Rahmenvereinbarung von Hamburg mit Niedersachsen bereits kurz vor dem Vertragsabschluss gescheitert ist (Mayer 1994: 455), zeigt, dass eine solche Strategie in allen Phasen äußerst störanfällig ist. Nichtsdestotrotz wurden 1989 bei der Novellierung des bundesdeutschen Raumordnungsgesetzes Verträge als Instrumente der Raumordnung anerkannt (Wiechmann 1998: 65) – ein klares Indiz für die damalige Relevanz und Akzeptanz des nutzenorientierten Steuerungsparadigmas.

Neue Dynamik und steuerungskonzeptionelle Innovationen seit Beginn der 1990er Jahre

Zu Beginn der 1990er Jahre gab es eine deutliche Wiederbelebung der politischen Steuerung auf regionaler Ebene, die durch einen Paradigmenwandel vor allem hin zur kommunikativen, aber auch hin zur dramaturgischen Steuerung gekennzeichnet war. Zu dieser Zeit äußerte sich wieder verstärkt ein Unbehagen über die "Inflation von speziellen Lösungen für jeweils spezifische Einzelaufgaben" (Rautenstrauch 1991 nach Wiechmann 1998: 172) und stärker auf interfunktionale Integration ausgerichtete Ansätze standen wieder höher im Kurs. Als Antwort auf die deutsche Wiedervereinigung hat das Bundesbauministerium im Jahr 1993 einen Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen und im Jahr 1995 einen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen vorgelegt. Diese Planungswerke wurden konzeptionell stark beeinflusst durch die Regionalen Aktionsprogramme der Europäischen Union, sie repräsentieren und propagieren einen dialog- und projektorientierten

Steuerungsansatz. Dieser Ansatz wurde parallel dazu in den norddeutschen Stadtregionen aufgegriffen. Allerdings haben sich seitdem in den verschiedenen Großstadtregionen in Deutschland unterschiedliche Formen der *Metropolitan Governance* etabliert.

Hamburg und Bremen: Über den verständigungsorientierten Dialog zur Regionalmarke einerseits und zur Kommunalisierung andererseits

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 wieder verstärkte Anstrengungen zu einer regionalen Kooperation unternommen. Im Jahr 1990 wurde von Fritz Scharpf und Arthur Benz ein Gutachten zur organisatorischen Neuorientierung der Zusammenarbeit erarbeitet. Scharpf und Benz (1990) schlagen 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 Rahmenbedingen 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 als wichtigstem Ergebnis zu einer neuen gemeinsamen Regionsdefinition und zur Fusionierung der Kooperationsstrukturen geführt. Die Regionsabgrenzung folgt in Niedersachsen aber einer anderen Logik als in Schleswig-Holstein: Während im Norden die Regionsabgrenzung eng entsprechend einer starken funktionalen Verflechtung erfolgt, ist die Regionsabgrenzung im Süden 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 "in" ist, bzw. 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 Ansätze. Dies vor allem, weil die neu konstituierte zwischenstaatliche Zusammenarbeit durch Initiativen der Wirtschaft herausgefordert wurde. Im Mai 1997 lancierte der Hauptgeschäftsführer der Handelskammer Hamburg in Abstimmung mit anderen Kammern eine "Initiative Metropolregion Hamburg" mit dem Ziel eines gemeinsamen Regionalmarketings. Die Behörden reagierten auf die Forderung dieser Diskurskoalition mit der Einrichtung einer Gesprächsrunde Regionalmarketing und machten den HK-Geschäftsführer zum Leiter dieser Gesprächsrunde. Kammern und Landesplanung ließen ein dynamisches und innovatives Logo erstellen, das der "Marke Metropolregion Hamburg" ein visuelles Erscheinungsbild vermittelt (Baumheier & Danielzyk 2002: 13). Relativ bald wurde mit der Fortschreibung des REKS begonnen, wobei nun die Orientierung stärker auf den ökonomischen Wettbewerb der Metropolregionen gerichtet wurde. Bereits im Jahr 2000 wurde ein entsprechendes zweites REK vorgelegt. Die Projekte, die aus den REKS entwickelt wurden, verkörpern den auf Signalwirkung ausgerichtete Ansatz in der Metropolregion. Insgesamt zeigt sich in der Metropolregion Hamburg inzwischen eine deutliche Dominanz dramaturgischer Ansätze vor allem in der strukturellen Form der losen Koppelung: es gibt keine institutionelle Verselbständigung der Metropolregion 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 Elemente der festeren Koppelung dar.

Fast zeitgleich 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, Müller & Schefold 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 der 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, die 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 hier von einem "*bottom-up*"-Prozess und von einem "*top-down*"-Prozess in Hamburg spricht (Budde 1995). 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. Statt dessen 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 ist nur noch in Form der Bezirksregierungen mit beratender Stimme eingebunden.

Eine weitere Dezentralisierung der Kooperation ergibt 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. Es ist aber eine leichte Verlagerung von einer festen Koppelung hin zur losen Koppelung zu konstatieren. Dafür spricht neben der minimalen Institutionalisierung die Dezentralisierung hin zu den vier Regionalforen und die wenig eindeutige Abgrenzung der Region nach außen. Die neue Akzeptanz ihrer kommunalen Identität durch den Stadt-Staat Bremen ermöglichte die Neuinstitutionalisierung der regionalen Zusammenarbeit auf dezentraler Ebene. Überlegungen zu einer am Beispiel Hannover angelehnten "Regionalkörperschaft Bremen-Unterweser" in der Bremer Senatskanzlei unterminieren aber die Entstehung einer gemeinschaftlichen regionalen Identität und die erfolgreiche Umsetzung der beschlossenen Projekte (vgl. Baumhaier & Danielczyk 2002: 57f.).

Hannover und Stuttgart: Feste Koppelung durch normative Institutionen einerseits und durch deliberative und identifikatorische Institutionen andererseits

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: 167ff.). Es diente als erste Stufe der Revision des landesrechtlich verankerten Regionalen Raumordnungsplanes, 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.

Knieling (2000: 179) merkt allerdings kritisch an, dass die Karten sehr fachlich-komplex ausgestaltet sind und ihnen die Klarheit und emotionale Qualität fehlt, um identifizierend und mobilisierend zu wirken. Bedeutender war deswegen, dass das endgültige Leitbild auf einer Tagung in der evangelischen Akademie Loccum vorgestellt wurde und der verständigungsorientierte Dialog mit allen wichtigen Akteuren in der Region eine geradezu idealtypische Ausprägung fand. Kurz darauf traten die politischen Führungspersönlichkeiten 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 (Prieps 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 (Prieps 2002). Sie entspricht der in den 70er 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 Abgrenzung der Region Hannover auf das Gebiet der Stadt und des früheren Kreises stellt 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 "euro-

päische Metropolregion“ anerkannt, obwohl die Region im Initiativkreis der Metropolregionen von Anfang an beteiligt war.

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 Großstadtreionen 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 verdrängten andere Problemdefinitionen wie die des Stuttgarter Oberbürgermeisters, der zur gleichen Zeit das Thema des Finanzausgleiches zwischen Stadt und Umland thematisierte) 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. Statt dessen 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: 115f.). Die Einrichtung eines direkt gewählten Parlaments führte in der Folge nicht nur dazu, dass sich die politischen Parteien auf einer regionalen Ebene konstituierten, sondern auch dass eine Vielzahl von regionalen Organisationen und Vereinigungen entstanden sind, die die Region mit Leben füllen. So gibt es interkommunale Gesellschaften im Bereich der Kultur, im Bereich Sport und im Bereich Marketing und Tourismus. Daneben hat sich eine Vielzahl gesellschaftlicher Initiativen auf regionaler Ebene etabliert, so z.B. das Forum Region Stuttgart e.V., das die Wirtschaftseliten der Region zusammen bringt und im Jahr 1996 ein Leitbild für die Region erstellte, aber auch Initiativen wie der Frauen-Ratschlag Region Stuttgart e.V., das Dialogforum der Kirchen, die JugendRegion Stuttgart und die MedienRegion Stuttgart (VRS 1999). 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 Kooperationsstruktur in der Region Stuttgart? Die Vielzahl von zweckspezifischen Organisationen deutet auf eine nutzenbasierte 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. Außerdem kann man bei den Parteien und bei gesellschaftlichen Vereinigungen, wie dem wirtschaftsorientierten Forum oder dem Frauen-Ratschlag, kaum von einem zweckorientierten Handeln im engeren Sinne sprechen, statt dessen sind es gruppenspezifische Affinitäten/Identitäten, die den Stimulus der Zusammenarbeit ausmachen. 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 nutzen- bzw. verständigungsorientierten Logik. So wurde z.B. die "Regio Stuttgart Marketing- und Tourismusgesellschaft GmbH" von VRS und den Kommunen gemeinsam gegründet, "weil die Kommunen nach wie vor sichtbar sein wollten" (Interview-Aussage von Dr. Steinacher, VRS).

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.⁶ 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. Neben dem aufgezeigten Zusammenspiel von regionalen Allianzen und VRS zeigt sich dies auch in der Regionalversammlung. Diese ist attraktiv genug, um wichtige und ehrgeizige Politiker anzuziehen; die politische Kultur ist aber wenig konfrontativ, da sich eine große Koalition von CDU und SPD zusammengefunden hat, und die wichtigsten Beschlüsse mit einer breiten

⁶ Dabei ist allerdings nicht zu vergessen, dass auch Elemente der normorientierten und der nutzenbasierten 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.

Mehrheit verabschiedet werden. 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.

München und Frankfurt: Paradoxe und paralyisierte Steuerungsformen in globalisierten Stadtregionen

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 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 durch ein externes Büro erstellt und ist außer einer eindeutig sektoralen Selbstdefinition ziemlich inhaltsleer. Unter der Überschrift "Das sind wir" findet sich folgende Formulierung: "Alle an der Wirtschaft beteiligten Akteure können Mitglied werden" (MAI 1998). 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. Zwar erhofft man sich auch eine "Stärkung des Gemeinschaftsgefühls und der Verantwortung der Akteure für den Raum" (Steinberg 2003: 105), aber die Bewohner des Raumes zählen nicht zu den Zielgruppen (Steinberg 2003: 105). Diese Marketing-Organisation ist im Moment die einzige funktionierende Institution für die regionale Kooperation, nachdem der in den 70er Jahren eingerichtete Regionale Planungsverband in eine Krise geraten ist, als die Firma Infineon ihren Standort aus der Stadt in eine Umlandgemeinde verlagerte. Die Mehrheit der Umlandgemeinden machte im Regionalen Planungsverband mit dem im Regionalplan verankerten regionalen Grünzug, der dem Ansiedlungswunsch entgegenstand, "kurzen Prozess". Während im Kontext des normorientierten Planungsverbandes die Stadt München sich extrem verärgert zeigte, ergibt sich offensichtlich im Kontext der Marketing-Vereinigung eine andere Interpretation. "Inzwischen hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass eine Standortverlagerung eines Betriebes aus einer Kommune in eine andere innerhalb der Region weniger schmerzlich ist als eine Verlagerung an einen Standort außerhalb des Raumes" (Steinberg 2003: 105).⁷

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

⁷ Frau Dr. Steinberg ist im städtischen Referat für Arbeit und Wirtschaft beschäftigt und gleichzeitig die Geschäftsstellenleiterin von MAI.

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 thematisierte 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,⁸ 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).

Die einzige institutionelle Weiterentwicklung in den 1990er Jahren war die Entstehung einer weiteren Vereinigung zur Wirtschaftsförderung. Um ein Gegengewicht zum konservativen IHK-Forum zu entwickeln, stimulierte der sozialdemokratisch dominierte Umlandverband im Jahr 1995 Kommunen zur Gründung der "Wirtschaftsförderung Region Frankfurt/Rhein-Main e.V.". Die ideologische Frontstellung löste sich aber schnell auf und so hat sich aus dieser regionalen Allianz in den Folgejahren eine dynamische Marketing-Vereinigung mit erheblicher Anziehungskraft entwickelt. Im Jahre 2003 hatten sich bereits 205 Kommunen, elf Landkreise, sieben IHKs, zwei Handwerkskammern, sechs Hochschulen, die Flughafengesellschaft und weitere große Infrastrukturunternehmen im gesamten, länderübergreifenden Rhein-Main-Gebiet zum Beitritt entschlossen. Durch einen professionellen Internet-Auftritt und eine umfassende Flächenbörse konnte damit das Außenmarketing gut etabliert werden, wobei dies für die regionsinterne Kohäsion nur beschränkte Wirkung entfaltet, da es immer wieder Konflikte zwischen kommunaler und regionaler Wirtschaftsförderung gibt. Es gibt auch keine klare räumliche Abgrenzung für diese Institution, so dass sich die räumliche Abbildung der Mitglieder in den Randbereichen als Fleckenteppich darstellt.

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

⁸ Jens Scheller (1998) hat in seiner Diplomarbeit 27 Vorschläge gezählt und skizziert.

auf eine nutzenzentrierte 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. Zusätzlich wurde ein "Rat der Region" eingerichtet, in dem Vertreter der Städte, Gemeinden und Kreise zusammentreffen sollten, um Grundsätze für die zweckspezifische interkommunale Kooperation zu erarbeiten, um eine "geordnete Entwicklung in der Region" zu gewährleisten, um in einem Jahresbericht den Stand der interkommunalen Kooperation zu dokumentieren und um ein gemeinsames Erscheinungsbild der Region zu erarbeiten. Durch das erwähnte Gesetz wurde der "Umlandverband Frankfurt" in den "Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main" umgewandelt. Der neue Verband erfuhr zwar eine geographisch Erweiterung im Vergleich zum Vorgänger, auf der anderen Seite aber eine funktionale Reduktion auf zwei Raumplanungsaufgaben (Regionaler Flächennutzungsplan und Landschaftsplan). Außerdem sollte der Planungsverband als Geschäftsstelle für den Rat der Region fungieren. Nachdem sich aber bei den Wahlen im Planungsverband und im Rat der Region unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten ergeben hatten, ist der Rat der Region faktisch eine Totgeburt geblieben.

Teilweise wird dieser Ausfall des Rates der Region durch die von der Frankfurter Oberbürgermeisterin zeitgleich initiierte "Regionalkonferenz" aufgefangen. Seit Mai 2000 treffen sich regelmäßig die direkt gewählten Spitzen der größeren Städte und der Kreise im Rhein-Main-Gebiet, 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 (FAZ 9.7.2003).

Die Situation in der Region Frankfurt ist somit geprägt durch politische Blockaden. Nicht zuletzt deswegen gibt seit Mitte der 1990er Jahre auch starke gesellschaftliche Initiativen für eine verbesserte regionale Zusammenarbeit. Im

Jahr 1996 wurde eine "Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein-Main" initiiert, in der über 100 regional verankerte Unternehmen zusammen geschlossen sind. Die Wirtschaftsinitiative veranstaltete in der Folgezeit regelmäßige Podien zur regionalen Wirtschaftspolitik, finanzierte eine Marketingbroschüre und eine Studie zur Verwaltungsreform im Rhein-Main-Gebiet. Aus einem Besuch der Wirtschaftsinitiative bei der Internationale Bauausstellung Emserpark resultierte eine von der Frankfurter Rundschau unterstützte zusätzliche Initiative zu einer Landschafts- und Strukturausstellung. 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. Wolfgang Christ von der Bauhaus-Universität Weimar beschrieb die Grundüberlegungen der Metropolitana folgendermaßen (FR 2001): "Im Zeitalter von Internet, Globalisierung, Individualisierung und Hoch-geschwindigkeitsmobilität wird der sinnlich erfahrbare Raum an Bedeutung zurückgewinnen. Gefragt sind Charme, Gemeinschaftsgefühl, spektakuläre Kultur und eine Region, die eine Gestalt besitzt". Zitiert wird der amerikanische Stadtplaner Kevin Lynch mit folgender Beschreibung der Aufgabe: "Managing a Sense of a Region", wobei Sense sowohl Sinn als auch Sinnlichkeit bedeutet. Der Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Breuer, erwartete "anfassbare, erlebbare und wahrnehmbare" Projekte. Beteiligte Politiker beschrieben die Aufgabe der Metropolitana profaner als die Beteiligung am "Kampf um Wahrnehmung" zwischen den führenden Regionen Europas. So wurde als erstes eine Ausstellung mit dem Titel "Mit allen Sinnen für die Region" entworfen und ein "Türme-Projekt" präsentiert. Dabei korrespondieren die Bankentürme Frankfurts mit alten und neuen Aussichtstürmen im Regionalpark Rhein-Main, die wie der Goetheturm in Frankfurt oder die Stangenpyramide in Dreieich für die Eigenart der Landschaft stehen sollen. Ein Lichtstrahl sollte diese Türme miteinander verbinden (FR 29.05.2002). 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

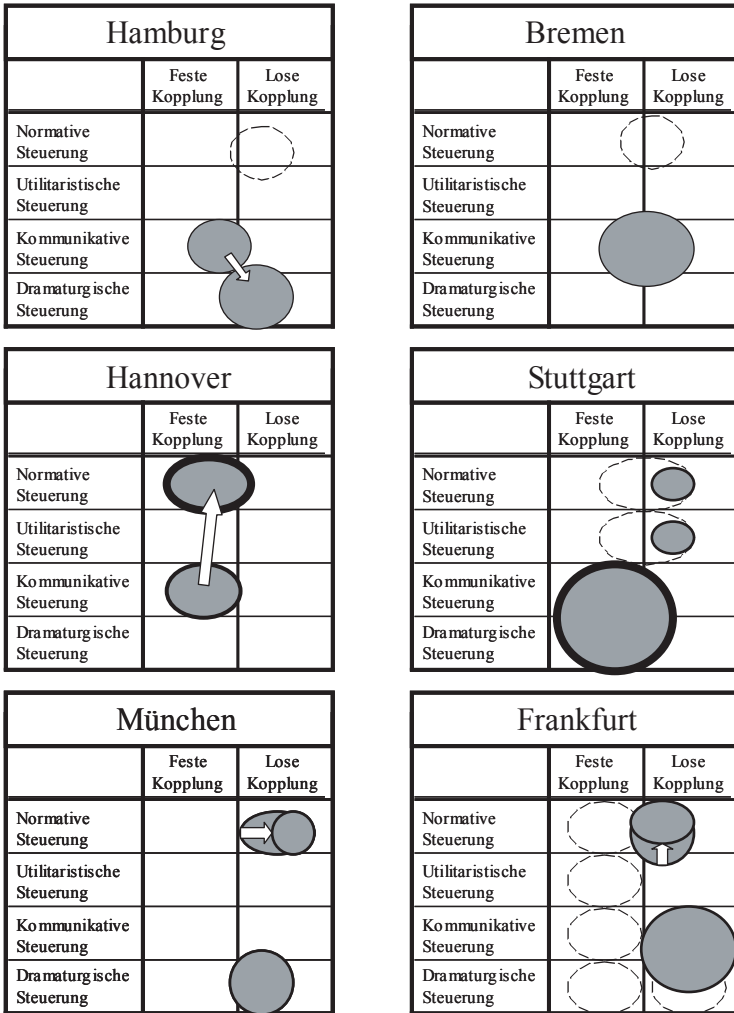
Bank, führten dazu, dass die Unternehmen kaum finanzielle Beiträge lieferten und die anvisierten Projekte nicht verwirklicht wurden. Im Jahr 2003 ist die Metropolitana mit der Wirtschaftsinitiative verschmolzen und die Idee der Landschafts- und Strukturausstellung gestorben. Zu Beginn des Jahres 2004 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. Normorientierte und nutzenbasierte 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. Es ist deswegen auch nicht mehr verwunderlich, dass das konzeptuelle Niveau der politischen Diskussion in den letzten Jahren wieder dort angekommen ist, wo es vor einem Jahrhundert war. Im August 2002 forderte der Kämmerer der Stadt Frankfurt die Eingemeindung der reichen Umlandgemeinden, was nichts außer empörten Reaktionen hervorgerufen hat (FAZ 27.8.2002).

Zusammenfassender Vergleich und Schlussfolgerungen

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in den 1990er Jahren die Steuerung von deutschen Großstadtreionen neuen Schwung erhalten hat. Mit diesem neuen Schwung wurden auch neue *Governance*-Formen eingeführt, die primär auf kommunikativen und dramaturgischen Handlungslogiken beruhen. Diese *Governance*-Formen konnten sich aber in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich etablieren bzw. als Katalysator für rechtlich bindende institutionelle Reformen dienen, so dass sich insgesamt sehr unterschiedlichen *Governance*-Landschaften herausbildeten (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Visualisierung und Vergleich



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).

In den drei norddeutschen Regionen legten verständigungsorientierte Diskurse den Grundstein für jeweils deutliche Schritte zu einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit und Integration. In der Metropolregion Hamburg entfaltet die internationale Strahlkraft der Freien und Hansestadt auch ihre Kohäsionswirkung auf regionaler Ebene und die seit langem bestehenden identitätsbasierten Aversionen in der Region etwas auflösen, so dass auf der Basis von gestärkten administrativen Interaktionsnetzwerken und Vertrauen leichter gemeinsame Projekte umgesetzt werden können und die Länder auch wieder bereit sind, dafür Geld in einen gemeinsamen Förderfonds einzubezahlen. In der Bremer Region ist es weniger die Strahlkraft der Hansestadt als vielmehr ihre neu akzeptierte Identität als Kommune, die zu einer problemlösungsorientierteren und dezentralen Zusammenarbeit in einer sich mehr und mehr polyzentral konstituierten Region führt.

In Hannover hat der konsensorientierte Dialog sogar die ideelle Grundlage für eine deutliche Strukturreform gelegt, so dass dort nun eine starke regionsweite Institution eine normbasierte Steuerung betreiben kann. Diese Region ist auch die einzige, die das Thema des Lastenausgleichs zwischen Stadt und Umland als Ziel der Reform formuliert und teilweise umgesetzt hat (Priebes 2002: 146). Während diese Lösung damit unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten am fortschrittlichsten ist, hat die Konzentration auf die Fusion der beiden Verwaltungen Lücken bei der gesellschaftlichen Mobilisierung und bei der Zusammenarbeit mit dem weiteren Umland gelassen.

In den drei südlicheren Agglomerationsregionen standen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre dramaturgische *Governance*-Konzepte am Beginn der Reformbemühungen. In der Region Stuttgarter eröffnete die Strukturkrise zu Beginn der 1990er Jahre ein *window of opportunity* für die Etablierung einer direkt gewählten Regionalversammlung durch eine entschlossene Landesregierung und für die Konstitution einer Vielzahl interkommunaler und gesellschaftlicher Vereinigungen auf regionaler Ebene. Der Verband Region Stuttgart besitzt im Vergleich zu Region Hannover deutlich weniger Regelungs- und Entscheidungskompetenzen. Entscheidend für die trotzdem starke und dynamische regionale Integration ist die Vielfalt der regionalen Institutionenlandschaft mit unterschiedlich ausgeprägten Elementen aller *Governance*-Formen.

In den beiden Regionen, die am stärksten durch die Internationalisierung der Ökonomie gekennzeichnet sind, haben sich dagegen nur sehr viel beschränktere *Governance*-Formen etablieren können. In der Boom-Region München haben wir die paradoxe Situation, dass die ohnehin gering institutionalisierte regulierende Steuerung noch weiter unter Druck gerät und dafür eine auf Außenmarketing ausgerichtete Vereinigung zum dynamischsten Element der regionalen *Governance* wird. In der Region Frankfurt/Rhein-Main erlebten wir dagegen eine Fülle von Reformvorschlägen und -bemühungen, die allerdings immer wieder

an der polarisierten politischen Kultur gescheitert sind, so dass nur sehr lose gekoppelte kommunikative und dramaturgische *Governance*-Formen die regionale Zusammenarbeit beleben, während der Gesetzgeber die zentrale regionale Institution mit normativen Steuerungsmöglichkeiten geschwächt hat.

Die Beispiele Hannover und Stuttgart zeigen, dass kommunikative und dramaturgische *Governance*-Konzepte unter jeweils günstigen Rahmenbedingungen zu einem erheblichen Schub an regionaler Integration führen können. Diese neuen Steuerungsstrategien haben auch das Verhältnis zwischen den Stadtstaaten Hamburg und Bremen und ihrem regionalen Umland massiv verändert, auch wenn in diesen Agglomerationsregionen aufgrund der Ländergrenzen keine starke formale Institutionen für die regionale Zusammenarbeit etabliert werden konnte. Die Entwicklungen in den beiden Regionen Frankfurt und München, die besonders starke regionale und internationale sozio-ökonomische Verflechtungen aufweisen, deuten darauf hin, dass "funktionale Notwendigkeit" keineswegs ein guter Prediktor für regionale politische Integration darstellt, sondern dass für die politische Etablierung einer Agglomerationsregion die problemspezifische Einsicht und die machtpolitische Toleranz der jeweiligen Landesregierung von erheblicher Bedeutung ist. In diesem Aufsatz stand allerdings die deskriptive Analyse im Vordergrund, kausale Analysen in Bezug auf die Faktoren, die eine starke politische Integration einer Agglomerationsregionen begünstigen und in Bezug auf die konkreten Wirkungen der einzelnen *Governance*-Formen stehen noch aus.

Bibliographie

- Auel, Katrin (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.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York, NY: Basic Books.
- Baumheier, Ralph und Rainer Danielzyk (2002). "Stadt - Staat - Region: Regionale Zusammenarbeit im Bereich norddeutscher Stadtstaaten Bremen und Hamburg", in Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). ARL Arbeitsmaterial. Hannover: ARL.
- Benz, Arthur (2001). "Vom Stadt-Umland-Verband zu 'regional governance' in Stadtreionen", *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 40(2): 55-71.
- Benz, Arthur (2003). "Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart", *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9: 505-512.
- Benz, Arthur und Fritz W. Scharpf (1990). *Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- Benz, Arthur, Dietrich Fürst, Heiderose Kilper und Dieter Rehfeld (1999). *Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven*. Opladen: Leske & Budrich.
- Blatter, Joachim (2003). "Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Trans-boundary Political Spaces during the 20th Century", *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 16(4): 503-526.
- Braun, Dietmar (1997). "Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft: Eine kritische Übersicht", in Arthur Benz und Wolfgang Seibel (Hrsg.). *Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik- und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 45-74.
- Budde, Friedhelm (1995). "Zusammenarbeit in der Region Hamburg", *RaumPlanung* 69: 115-121.
- Danielzyk, Rainer (1999). "Regionale Kooperationsformen", *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10: 577-586.
- Foucault, Michel (1972). *The Archeology of Knowledge*. New York, NY: Harper Colophon.
- FR – Frankfurter Rundschau (Hrsg.) (2001). *Die Metropolitana Frankfurt RheinMain*. Frankfurt a.M.: Druck- und Verlagshaus GmbH.
- Frenzel, Albrecht (1995). *Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen: eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen*. Baden-Baden: Nomos.
- Fürst, Dietrich (1990a). *Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen*. Baden-Baden: Nomos.
- Fürst, Dietrich (1990b). "Einführung", in ARL (Hrsg.): *Regional- und Landesplanung für die 90er Jahre. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1990*. Hannover: Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, S. 72-78.
- Fürst, Dietrich (1994). "Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisation", *Raumforschung und Raumordnung* 52(3): 184-192.
- Fürst, Dietrich, und Müller, Bernhard, und Dian Schefold (1994). *Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen*. Baden-Baden: Nomos.
- Häberle, Tanja (1990). "Die Region Hannover", in Manfred E. Streit und Hans A. Haasis (Hrsg.). *Verdichtungsregionen im Umbruch: Erfahrungen und Perspektiven stadtreionaler Politik*. Baden-Baden: Nomos, S. 299-326.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationality und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Heinz, Werner (2000). *Stadt & Region - Kooperation oder Koordination?* Stuttgart: Kohlhammer.
- Huebner, Michael (1995). "'Regionalisierung' von unten: der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen", *Raumordnung und Raumforschung* 53(3): 216-224.
- Kenis, Patrick und Volker Schneider (1991). "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", in Bernd Marin und Renate Mayntz (eds.). *Policy Networks*. Frankfurt a. M.: Campus, pp. 25-59.
- Knieling, Jörg (2000). *Leitbildprozesse und Regionalmanagement: Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Mai e.V. (Hrsg.) (1998). *Leitbild für den Wirtschaftsraum Südbayern*. Broschüre. München.

- Mantell, Jürgen und Hans-Georg Strauf (1997). "REK – Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg", in Klaus Mensing und Andreas Thaler (Hrsg.). *Stadt, Umland, Region: Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover*. Berlin: Rainer Bohn, S. 57-74.
- March, James G. und Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, NY & London: Free Press.
- Marcus, George E. (2000). "Emotions in Politics", *Annual Review of Political Science* 2000(3): 221-250.
- Marin, Bernd and Renate Mayntz (Hrsg.) (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus-Verlag.
- Mayer, Jörg M. (1994). "Wann sind Paketlösungen machbar? Eine konstruktive Kritik an F.W. Scharpfs Konzept", *Politische Vierteljahresschrift* 35(3): 448-471.
- Mayntz, Renate (1993). "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", in Adrienne Heritier (Hrsg.). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.
- Meyer, Thomas, Rüdiger Ontrup und Christian Schicha (Hrsg.) (2000). *Die Inszenierung des Politischen. Zur Theatralität von Mediendiskursen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Nullmeier, Frank (1997). "Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft", in Arthur Benz und Wolfgang Seibel (Hrsg.). *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, S. 101-144.
- Pappi, Franz U. (1993). "Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?", in Adrienne Heritier (Hrsg.). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 84-95.
- Priebs, Axel (2002). "Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtregioanaler Organisationsstrukturen", *Die öffentliche Verwaltung* 55(4): 144-151.
- Savitch, Hank V. und Ronald K. Vogel (2000). "Paths to New Regionalism", *State and Local Government Review* 32(3): 158-168.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scheller Jens Peter (1998). *Rhein-Main - Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz*. Diplomarbeit an der Goethe-Universität Frankfurt a.M.
- Simon, Herbert A. (1962). "The Architecture of Complexity", *Proceedings of the American Philosophical Society* 106(6): 467-482.
- Steinberg, Elisabeth (2003). "Innovation durch Kooperation: Der Wirtschaftsraum Südbayern", *MAI. DISP* 152: 102-107.
- Trümper, Andreas (1982). *Raumbezogene Planung im Großstadt-Umland-Bereich*. Bonn: Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung.
- VRS - Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (1999). *Who is Who auf der regionalen Landkarte*. Stuttgart: VRS.
- Weber, Max (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.

Weck, Sabine (1996). "Neue Kooperationsformen in Stadtregionen", *RuR* 4: 248-255.

Wiechmann, Thorsten (1998). *Vom Plan zum Diskurs?: Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.

Metropolitan Governance in Germany: Normative, utilitarian, communicative and dramaturgical approaches

The article provides a theory-lead description of governance approaches in six German metropolitan areas (Hamburg, Bremen, Hanover, Frankfurt, Stuttgart and Munich). In order to analyse the historical transformation of governance approaches in metropolitan areas as well as to show the variety among the six regions in a theoretically meaningful way, a two-dimensional typology of forms of governance is developed in the first part of the article. With "theoretically meaningful" I mean that forms of governance should be conceptualised and analysed with reference to micro-foundations. In consequence, forms of governance are differentiated in a first dimension according to the underlying structural pattern of interaction (tight coupling versus loose coupling). In the second dimension forms of governance are differentiated according to their underlying action theory (norm-based, utilitarian, communicative and dramaturgical action). With the help of the resulting eight ideal-types of forms of governance it is shown in the empirical part of the article that until the 1970s norm-based governance approaches dominated in Germany; they were challenged in the 1980s by an utilitarian paradigm. From the beginning of the 1990s, a new wave of governance restructuring has reached the German metropolitan areas, the new approaches were based on communicative and dramaturgical concepts but lead to quite different institutional results in the six case study regions.

Metropolitan Governance en Allemagne : des formes normatives, utilitaristes, communicationnelles et dramaturgiques

L'article décrit l'évolution historique et les formes les plus récentes des systèmes de gouvernance politique dans six régions urbaines d'Allemagne de l'Ouest (Hambourg, Brême, Hanovre, Francfort, Stuttgart et Munich). A cette fin, la partie théorique développe une typologie bi-dimensionnelle des formes de Metropolitan Governance. Sur la première dimension, les formes de gouvernance sont différenciées en fonction de la structure de leurs interactions. La seconde dimension distingue les théories de l'action sous-jacentes aux systèmes de gouvernance (action normative, utilitariste, communicationnelle et dramaturgique). A l'aide des huit idéaux-types ainsi

construits, la partie empirique se charge ensuite de montrer que les formes normatives de gouvernance prévalaient encore dans les années 1970, jusqu'à ce qu'elles soient mises en question par un paradigme utilitariste. Dès le début des années 1990 des formes de gouvernance de type communicationnel et dramaturgique commencèrent à s'imposer. A partir de cette base commune, toutefois, des trajectoires distinctes se dessinent ; des priorités très différentes, et parfois des "paysages institutionnels" contrastés, virent le jour dans les six régions étudiées.

Dr. Joachim Blatter is Hochschulassistent at the Department of Politics and Management, University of Konstanz, Germany. He has done research in the fields of urban politics, environment and water politics, cross-border cooperation and governance theory. Among his publications are two books: "Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika", Baden-Baden: NOMOS (2000) and "Reflections on Water: New approaches to transboundary cooperation and conflict", Cambridge: MIT-Press, which he edited together with Helen Ingram, UC at Irvine. Currently, he is working on a book on metropolitan governance in Germany and the United States and is contributing to an Encyclopedia of Governance edited by Mark Bevir, UC Berkeley.

Address for correspondence: Joachim Blatter, Dr., Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 89, D - 78457 Konstanz; E-Mail: joachim.blatter@uni-konstanz.de