

Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtregionen

Joachim Blatter

1 Einleitung und Überblick

Für Edward Soja (2000), einen der kreativsten Köpfe der „L.A. School of Urbanism“ haben urbane Zentren seit Beginn der Zivilisationsgeschichte als Katalysatoren gesellschaftlicher Innovationen und Transformationen gewirkt. Metropolen besitzen nicht nur eine Steuerungsfunktion für größere Räume, sie bündeln auch gesellschaftliche und politische Transformationsprozesse und treiben diese voran. Insbesondere in historischen Umbruchphasen erhalten sie deswegen zentrale Bedeutung. Die 1990er Jahre wurden als solche Umbruchphase betrachtet, da das Ende des Kalten Krieges, die Globalisierung und kontinentale Integrationschübe sowie die sogenannte Dritte Industrielle Revolution etablierte Strukturen in Frage stellten. Diese Veränderungen sind mit einer Transformation politischer Steuerungsformen einhergegangen, die in der Literatur oft als Wechsel von *Government* zu *Governance* beschrieben wird (Rhodes 1997, Rosenau/Czempiel 1992, John 2001). Damit wird nicht nur ausgeblendet, dass vielfach die Reformbemühungen nicht in Richtung Governance ausgerichtet, sondern von dem bereits in den 1980er Jahren in den angelsächsischen Ländern in den Vordergrund tretenden Paradigma des New Public Management angeleitet waren (zu den Unterschieden vgl. Peters/Pierre 1998: 227-234). Eine einfache Gegenüberstellung von *Government* und *Governance* ist auch deswegen unbefriedigend, weil damit nicht an theoretische Grundlagen der Sozialwissenschaften angeknüpft wird und eine solche Dichotomie der empirischen Realität in keiner Weise gerecht wird.

Nach der Kritik an dichotomen Gegenüberstellungen, die auch in der Literatur zur Steuerung und Integration von Agglomerationsregionen weit verbreitet ist, erfolgt im ersten Teil dieses Aufsatzes die Entwicklung einer Typologie von *Governance*-Formen, die auf grundlegenden Dimensionen und Konzepten der sozialwissenschaftlichen Theorie aufbaut. 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 differenziert. Die aus der Kombination der beiden Di-

mensionen entstehende Typologie von acht verschiedenen Formen von Metropolitan Governance dient dann im folgenden Abschnitt dazu, die historische Entwicklung und die Reformen der 1990er Jahre zu beschreiben, zu interpretieren und zu vergleichen. Bis in die 1970er Jahre beherrschten normative Steuerungsformen die Diskussion. Diese wurden in den 1980er Jahren durch ein utilitaristisches Paradigma in Frage gestellt. Seit Beginn der 1990er Jahre wurde verstärkt auf kommunikative und performative *Governance*-Formen gesetzt. Auf deren Grundlage hatten sich um die Jahrtausendwende aber ganz unterschiedliche *Governance*-Schwerpunkte und z.T. auch ausdifferenzierte „*Governance*-Landschaften“ in den verschiedenen Stadtregionen etabliert. In jüngster Zeit gibt es aber eine bundesstaatlich beförderte Welle zur Einrichtung großflächiger „Europäischer Metropolregionen“. Die damit verbundene Tendenz zur Nivellierung der *Governance*-Formen wird im abschließenden Kapitel kritisch beleuchtet.

2 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 (privatrechtlich versus öffentlich-rechtlich, vgl. z.B. Fürst u.a. 1994),
- die Aufgabenbreite (sektoral-spezialisiert versus querschnittsorientiert-integrativ, vgl. z.B. Danielzyk 1999),
- die Aufgabenart (Planungsaufgaben versus Trägerschaftsaufgaben, vgl. z.B. Fürst 1990a; Regionalplanung versus Flächennutzungsplanung, vgl. Trümper 1982; „service provision“ versus „service production“, vgl. z.B. Savitch/Vogel 2000),
- die Finanzierung (direkt versus indirekt, 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 theorie-orientier-

teren 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, die oft mit einer expliziten oder impliziten normativen Bewertung versehen sind. 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 Theorieentwicklungen 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 f.) als „Interaktionsorientierungen“ zwar konzeptionell wahrgenommen, spielen aber ebenfalls eine untergeordnete Rolle. Es sind aber genau diese Aspekte, die bei den

jüngeren Steuerungsformen – nicht nur in Großstadtreionen – eine zentrale Rolle spielen. Deswegen wird im Folgenden versucht, eine systematische handlungstheoretische Grundlegung für verschiedene Steuerungsformen zu entwickeln. Zuerst soll allerdings eine Alternative zur Reduktion von Strukturmustern auf Interaktionsmodi aufgezeigt werden.

2.1 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.¹ Aus der Perspektive der Netzwerkanalyse werden Hierarchien und Netzwerke durch das vorherrschende Strukturmuster der Interaktion und durch unterschiedliche Mitgliedschaftsregeln differenziert. Kenis und 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). Vielmehr treten Querverbindungen 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 ri-

1 Zum Unterschied zwischen der Verwendung des Netzwerk-Konzepts als analytisches Forschungskonzept und als Steuerungskonzept vgl. Pappi 1993.

giden 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
internes Strukturmuster der Interaktion	hierarchische Struktur; monozentrisch	Netzwerkstruktur; polyzentrisch
Grenzziehung nach außen; Inklusion/Exklusion	eindeutige Grenzziehung; relativ geschlossene Einheit	uneindeutige Grenzziehung; relativ offene Einheit
abstrakte strukturalistische Systemeigenschaft	<i>near decomposability</i>	<i>no decomposability</i>

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 Netzwerkanalytiker 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 ein differenziertes handlungstheoretisches Repertoire vorgestellt, um mit Hilfe von vier handlungstheoretischen Idealtypen in Kombination mit den beiden strukturellen Formen der Interaktion acht idealtypische Logiken der regionalen Kooperation zu entwickeln.

2.2 Idealtypische Handlungsformen und die entsprechenden Steuerungslogiken

Max Webers Unterscheidung von zweckrationalem, wertrationalem, affektuellem 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 Han-

deln 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 oeconomicus“ bzw. für die Unterscheidung einer „logic of appropriateness“ und 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 Absonderlichkeiten 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 Wertrationalität. 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. Bei dem 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 bzw. performative Handeln wiederentdeckt wird: zum einen die Bedeutung der Massenmedien und die daraus resultierende Notwendigkeit zur Aufmerksamkeitserzeugung und Inszenierung (Meyer u.a. 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 performative 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 performativen Handelns, denn ich gehe davon aus, dass Identitäten soziale Konstrukte sind, in dem Sinne wie Benedict Anderson (1983) Nationen als „imagined communities“ bezeichnet hat. Es gibt keine objektive,

natürliche Identität, die „entdeckt“ werden kann. Vielmehr konstituiert ein Prozess von Selbstdarstellung und sozialer Anerkennung eine soziale oder politische Identität. Dabei können allerdings Geschichte, Ethnie, Landschaft und ähnliches das „Material“ der performativen 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 nutzenorientierte 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 das performative 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 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 ein formales Verfahren legitimiert, sondern durch die freiwillige Akzeptanz aller Beteiligten. Er ist weniger verbindlich und zeitlich instabiler 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 konkrete, gemeinsam durchgeführte Projekte können die gegenseitige Wahrnehmung positiv verändern und zum Aufbau einer gemeinsamen Identität beitragen.

Tabelle 2: Handlungstypen und die entsprechenden Logiken der regionalen Kooperation

Handlungstyp	Strukturelle Logik der Kooperation		Prozessuale Logik der regionalen Kooperation
	Feste Koppelung	Lose Koppelung	
a) norm-orientiertes Handeln	<i>hierarchische Organisation</i> Regionalstadt	<i>Mehrebenensystem</i> Stadt-Umland-Verband	Deduktion
b) nutzen-orientiertes Handeln	<i>Club</i> Regionaler Zweckverband	<i>Verhandlungssystem</i> Rahmenvereinbarung	Evolution
c) kommunikatives Handeln	<i>konsensorientierter Dialog</i> Regionalkonferenz	<i>diskursives Feld</i> Regionale Allianzen	Konstruktion
d) performatives Handeln	<i>Vereinigung</i> Marke(ting-Gesellschaft)	<i>Bewegungen</i> regionale Leuchtturmprojekte	Induktion

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 Abschnitt 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 Tabelle 2 werden diese Idealtypen sowohl mit einem generellen Label aus der theoretischen Literatur versehen als auch mit entsprechenden Ausprägungen im Bereich der stadtreionalen Politik illustriert.

a. Eine erste, fest gekoppelte institutionelle Entsprechung des normorientierten Handelns stellt die formale Organisation mit hierarchischen Weisungsmöglichkeiten dar. Dem entsprechen in den urbanen Agglomerationen die Eingemeindung und die Fusion von Kommunen zu einer Regionalstadt (oder Regionalkreis). Der (Stadt-)Rat 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 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 Mitgliedern 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 Ver- selbständigung (und damit ohne Zentralisierung der Interaktionsstruktur und ohne formelle Mitgliedschaftsregeln) erfolgt durch interkommunale Rahmen- vereinbarungen, in denen durch Verhandlungen Koppelgeschäfte oder Aus- gleichszahlungen verbindlich festgelegt werden. Längerfristige Kooperation ent- steht aus der nutzenorientierten Perspektive durch das Vertrauen, das bei erfolg- reichen Koppelgeschäften erwächst, so dass der Nutzensausgleich auch über die Zeit erfolgen kann (vgl. zur „evolutionären Logik der Kooperation“ Axelrod 1984).

c. Eine kommunikative Steuerung mit fester Koppelung stellt der verständi- gungsorientierte Dialog im Rahmen eines dauerhaft institutionalisierten Ge- sprächsforums dar. Im Untersuchungsfeld entspricht dies regelmäßig stattfindenden Regionalkonferenzen, durch die versucht wird, eine gemeinsame Problemde- finition 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 regiona- len 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 in Bezug auf das Strukturmuster der Interaktion eine hierarchische Ausformung wie dies auch für den Korporatismus festgestellt wurde. Aus der weniger konsensorientierten diskurstheoretischen Perspektive von Foucault (1972) kann man den zweiten, lose gekoppelten Idealtyp des kom- munikativen Handelns ableiten. Danach bilden sich auf regionaler Ebene diskur- sive Felder, die von Advokaten- oder Diskurskoalitionen besetzt werden (Null- meier 1997). Diese Koalitionen sind durch eine gemeinsame Problemdefinition oder ähnliche Entwicklungsvorstellung verbunden und versuchen, diese Sicht- weise zum dominanten Paradigma für die Regionalentwicklung zu machen. Im Gegensatz zum regionalen Entwicklungskonzept sind die Paradigmen der Dis- kurskoalitionen nicht holistisch umfassend, sondern durch eine ideologische Schwerpunktsetzung charakterisiert. Außerdem finden sich normalerweise min- destens zwei rivalisierende Diskurskoalitionen. Aufgrund der Mehrzahl der riva- lisierenden Allianzen ist das Interaktionsmuster polyzentrisch, und es gibt ideal- typisch 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 Problemdefini-

tionen 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 performativen 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 performative Instrumente zu stimulieren. 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. Eine eindeutige 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 performativen 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 ein Bewusstsein für die regionalen Interdependenzen zu wecken und die Akzeptanz für regionale Aktivitäten zu erhöhen.

3 Steuerungskonzepte in deutschen Großstadtreionen

Im Folgenden zweiten Teil sollen mit Hilfe dieser Idealtypen kurz die wichtigsten Veränderungen der Steuerungskonzepte in deutschen Großstadtreionen vergleichend analysiert werden. Die empirischen Beispiele beschränken sich auf sechs relativ monozentrische Großstadtreionen in Westdeutschland (Hamburg, Bremen, Hannover, Frankfurt, Stuttgart und München).²

3.1 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) bzw. Fusionen zu Regionalstädten durch zentralstaatliche Verfügungen Verbreitung finden.³ 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 sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Literatur wenig geachtet blieb dagegen die Form des Zweckverbandes, der sich seit den 20er Jahren zuerst für die Wasserver- und -entsorgung, seit den 70er Jahren für den Bereich des öffentlichen Nachverkehrs und der Abfallentsorgung als

2 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. In den Jahren 2007/2008 wurden Internet-Quellen und ein im Manuskript vorliegender Sammelband, in dem sich die Metropolregionen selber vorstellen (Ludwig et al. 2008) ausgewertet, um neuere Entwicklungen zu berücksichtigen.

3 Dafür steht 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.

pragmatische Form von regionaler Governance in allen städtischen Agglomerationen entwickelte (vgl. z.B. Trümper 1982).

3.1.1 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 öffentlichen Nahverkehrs 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. Insgesamt 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 Mittlerer 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 70er Jahre das Bild, dass die Steuerung von Großstadregionen 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.

3.1.2 Die Wende zu nutzenorientierten Steuerungsformen durch Zweckverbände und Koppelgeschäfte

Das Ende der 70er und der Beginn der 80er Jahre waren durch einen radikalen konservativen Paradigmenwechsel gekennzeichnet. Die in Deutschland fast durchgängig vorzufindende Machtübernahme der CDU in Kommunen und Ländern war stets sofort mit einer Zurückstutzung der Stadt-Umland-Verbände verbunden. Der Verband Großraum Hannover wurde auf einen Zweckverband für den öffentlichen Nahverkehr reduziert und die Direktwahl der Verbandsversammlung abgeschafft. Das neuerdings CDU-regierte Frankfurt zeigte kein Interesse mehr am Umlandverband 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: 33 ff.). Auch die anderen Regionalplanungsverbände konzentrierten sich in den 1980er Jahren vorwiegend auf eine ökologisch ausgerichtete Schutzplanung. Fürst (1990b: 77) spricht deshalb auch von einer Tendenz, unter einseitiger Betonung der freiraumsichernden Aspekte Regionalplanung auf eine „Fachplanung Raum“ zu reduzieren. In den beiden norddeutschen Stadt-Staaten-Regionen kam die gemeinsame Landesplanung mit Niedersachsen fast vollständig zum Erliegen (Baumheier/Danielzyk 2002: 28). Stattdessen 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 öffentlichen Nahverkehrs 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.

3.1.3 Neue Dynamik und steuerungskonzeptionelle Innovationen seit Beginn der 90er Jahre

Zu Beginn der 90er 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 performativen 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 durch die Regionalen Aktionsprogramme der Europäischen Union beeinflusst. Sie repräsentieren und propagieren einen dialog- und projektorientierten Steuerungsansatz. Dieser konzeptionelle Ansatz wurde parallel dazu auch in den norddeutschen Großstadtregionen aufgegriffen. Aber auch in den anderen Agglomerationsregionen gab es seit Beginn der 90er Jahre intensive Bemühungen zur Reform von Metropolitan Governance, wobei diese allerdings andere konzeptionelle Ausrichtungen besaßen. So entwickelten sich sehr unterschiedliche Governance-Landschaften in den deutschen Agglomerationsregionen. Nach der Jahrtausendwende gab es dann aber einen massiven Homogenisierungsschub als das bereits im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 enthaltene Konzept der „Europäischen Metropolregio-

nen“ zum dominierenden „diskursiven Rahmen“ avancierte (Blotevogel/Schmitt 2006) und in allen Regionen ein politischer Druck zur Einrichtung von primär ökonomisch orientierten und sehr schwach organisierten Governance-Einheiten auf einer sehr großen räumlichen Maßstabsebene entstand. Im Folgenden werden nun zuerst die divergierenden Entwicklungslinien in einzelnen Großstadregionen skizziert bevor im abschließenden Abschnitt kritisch auf die jüngsten Nivellierungstendenzen eingegangen wird.

3.2 *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 erarbeiteten Fritz Scharpf und Arthur Benz ein Gutachten zur organisatorischen Neuorientierung der Zusammenarbeit. Scharpf und Benz (1990) schlugen 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 sollte ein Leitbild mit den zentralen Zielen sowie ein Orientierungsrahmen mit den zentralen Rahmenbedingungen entwickelt werden, um es zu einem gemeinsamen normativ-kognitiven „*frame*“ zu entwickeln. In einem zweiten Schritt sollte es dann darum gehen, in einem „Handlungsrahmen“ konkrete Projekte zu konzipieren (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 durch ein gewachsenes Netz informeller Beziehungen getragen (Man-

tell/Strauf 1997: 71). Der „weitgehende Konsens aller Beteiligten“ wird als „das eigentliche Fundament für die faktische Wirksamkeit des REK“ bezeichnet (ebd.). 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 Hamburgs die Regionsabgrenzung eng entsprechend einer starken funktionalen Verflechtung erfolgt, ist die Regionsabgrenzung im Süden nicht mehr durch die funktionale Verflechtung zu rechtfertigen. Sie folgt einer Marketing-Logik, in der es für die Region darauf ankommt, möglichst groß zu sein, um wahrgenommen zu werden. Ferner kommt es für die Mitglieder darauf an, 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, bildete sich in den beiden Teilregionen nun im Hinblick auf den Wettbewerb der Regionen erste Anzeichen einer Zusammengehörigkeit heraus.

In der Folgezeit entwickelte sich der Kooperations- und Steuerungsansatz in der Metropolregion in Richtung performativer 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 dann 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 lag ein entsprechendes zweites REK vor.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Metropolregion Hamburg bereits um die Jahrtausendwende eine sehr deutliche Ausrichtung auf performative Steuerungsansätze besaß und in vielerlei Hinsicht dem Konzept der Europäischen Metropolregionen am besten entspricht: die frühe Selbstbezeichnung als Metropolregion, die erfolgreiche Etablierung der Metropolregion als „Marke“

sowie die klare Ausrichtung auf große Leitprojekte und eine gemeinsame Olympia-Bewerbung sind klare Indikatoren für eine solche Governance-Form. Dabei bleibt man trotz einer stetig steigenden Institutionalisierung eher lose gekoppelt. Im Vergleich zu anderen Regionen hat man lange eine institutionelle Verselbständigung der Metropolregion vermieden und erst in jüngster Zeit eine Geschäftsstelle eingerichtet. Die Regionsabgrenzung wurde durch die Zusammenlegung der vorher nur bilateralen Gemeinsamen Landesplanungen massiv vergrößert, sie war und ist allerdings ständig umstritten und einem fortdauernden Expansionsprozess unterworfen.⁴

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 u.a. 1994) – parallel dazu wurde aber bereits die erste Stufe des REK erstellt. Im Herbst 1994 lagen Leitbild und Orientierungsrahmen vor und bis 1996 folgte die Entwicklung eines Handlungsrahmens mit einer Liste von Projekten (Auel 1997). In der zweiten Phase gab es auch in der Region Bremen durch die Eingliederung des Raumes um die Stadt Wilhelmshaven eine Ausweitung des Gebietes der Gemeinsamen Landesplanung. So zeigen das 1995 veröffentlichte Leitbild und der 1996 veröffentlichte Handlungsrahmen unterschiedliche Gebietsabgrenzungen. Bereits beim REK-Prozess gibt es Abweichungen von der Entwicklung in Hamburg, 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 von Kräften 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

4 Durch das Verwaltungsabkommen aus dem Jahr 2005 ergab sich eine weitere Institutionalisierung (durch sechs Vollzeitstellen), vor allem aber auch eine „Kommunalisierung“ der Zusammenarbeit, da nun die Landkreise als gleichberechtigte Partner der Länder in die Kooperationsstruktur aufgenommen wurden (vgl. Schwieger 2008: 73, 80). Damit nähert sich die Metropolregion Hamburg in dieser Hinsicht der Entwicklung in der Region Bremen an (vgl. nachfolgende Ausführungen).

Kommunen herausgefordert wurde. Im Jahr 1991 – kurz nachdem die zwischenstaatliche Gemeinsame Landesplanung revitalisiert worden war – gründete sich der „Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen“ als privater Verein der Nachbarkommunen von Bremen. Im Gegensatz zu früher ließ sich der Stadt-Staat Bremen auf eine direkte Interaktion und formale Gleichstellung mit den Umlandkommunen ein und trat dem Kommunalverbund bei. Das führte dann auch dazu, dass der „Erzrivale“ Oldenburg ebenfalls eine kooperativere Haltung einnahm (Huebner 1995). Diese regionale Allianz der Kommunen führte zu einer deutlich stärkeren kommunalen Beteiligung bei der Erarbeitung des REK in Bremen im Vergleich zu Hamburg, so dass Budde (1995) hier von einem „bottom-up“-Prozess und von einem „top-down“-Prozess in Hamburg spricht. In den Handlungsrahmen wurde eine Vielzahl von Projekten (über 200) 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. Nur die Idee, eine Geschäftsstelle zu schaffen, wurde aufgegriffen und 1997 durch ein Verwaltungsabkommen für die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen beim Landkreis Diepholz eingerichtet. Damit haben in dieser Region die auf normative Steuerung zielenden Ideen der Gutachter kaum Berücksichtigung gefunden. Stattdessen ist die weitere Entwicklung der regionalen Kooperation in dieser Region durch eine mehrfache Dezentralisierung gekennzeichnet. Durch Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern einerseits und den Kreisen bzw. kreisfreien Städten andererseits wurde im Jahr 2002 die Gemeinsame Landesplanung in die „Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG)“ umgewandelt. Die stärkere regionale Bezogenheit und kommunale Verantwortung kommen nicht nur im neuen Namen zum Ausdruck, sondern auch in der Tatsache, dass in der RAG nun nur noch die niedersächsischen Kreise und kreisfreien Städte mit den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven als stimmberechtigte Mitglieder vertreten sind. Die niedersächsische Landesregierung ist nur noch mit beratender Stimme vertreten.

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 „Regionalkonfe-

renz" und der „Regionalen Allianzen" zu verstehen. Denn sie sollen zum einen gemeinsame Planungsvorstellungen für die Steuerung der regionalen Entwicklung erarbeiten. 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.

Insgesamt dominieren in der Region Bremen die kommunikationsorientierten Governance-Formen. Die Erarbeitung des Regionalen Entwicklungskonzeptes entsprach sehr stark dem konsensorientierten Dialog. 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 verhinderten aber die Entstehung einer gemeinschaftlichen regionalen Identität und die erfolgreiche Umsetzung der beschlossenen Projekte (vgl. Baumhaier/Danielzyk 2002: 57 f.).

Durch die Diskussion um das Konzept der „Europäischen Metropolregionen" konnten die internen Spannungslinien dann aber wieder überwunden werden. Im November 2006 gründeten die beiden Länder Niedersachsen und Bremen, zehn Landkreise und fünf kreisfreie Städte sowie fünf Industrie- und Handelskammern den Verein „Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e.V." Mit der formalen und gleichberechtigten Aufnahme der Industrie- und Handelskammern ergibt sich eine Verschiebung der stadt-regionalen Zusammenarbeit in Richtung Wirtschaft. Im Vergleich zur Metropolregion Hamburg wurde auch in der Region Bremen eine formalere Institutionalisierung gewählt, während man bei der räumlichen Abgrenzung explizit auf eine klare Definition verzichtet und die „Holding"-Funktion der Metropolregion im Verhältnis zu den bestehenden kleinräumigeren Kooperationsstrukturen betont (Baumheier 2008).

3.3 *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 90er Jahre ein Regionalisierungsprozess, der im Jahre 2000 in der Fusion von Kommunalverband Großraum Hannover, Stadt Hannover und Kreis Hannover zur „Region Hannover“ mündete. In den Jahren 1995 und 1996 wurde ein „Gesamträumliches Leitbild“ entwickelt (Knieling 2000: 167 ff.). Es diente als erste Stufe der Revision des landesrechtlich verankerten Regionalen Raumordnungsplanes (RROP), der in einer ersten Form in den 80er 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. Es wurde zwar mit inhaltlich unterschiedlich ausgerichteten Szenarien im Rahmen von Workshops gearbeitet, diese wurden darüber hinaus auch in „szenarischen Karten“ visualisiert und können als performative Marketinginstrumente betrachtet werden. Knieling (2000: 179) merkt allerdings kritisch an, dass die Karten sehr fachlich-komplex ausgestaltet gewesen 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 (Prieb 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 zwanzig 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 (Prieb 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 stellte aber gleichzeitig eines der zentralen Probleme dar, denn sowohl in Bezug auf die funktionalen Verflechtungen wie auch in Bezug auf die kritische Masse für den internationalen Wettbewerb ist die Region Hannover zu klein geschnitten. Die Region Hannover wurde aufgrund einer solch engen Regionsdefinition von der deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung auch nicht als „europäische Metropolregion“ anerkannt, obwohl die Region im Initiativkreis der Metropolregionen von Anfang an beteiligt war. Deswegen gab es auch hier bereits kurz nach der Etablierung der Region Hannover Initiativen zur Etablierung einer Metropolregion. Im Jahr 2004 haben sich die Stadt und Region Hannover mit Göttingen und Braunschweig auf eine sehr lose institutionalisierte Einrichtung einer „Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen“ geeinigt, die im Jahr 2005 auch offiziell als Europäische Metropolregion anerkannt wurde. Trotz der sehr zähen und mühsamen Anstrengungen, ein gemeinsames Profil für die sehr heterogene Region zu entwickeln, haben sich die beteiligten Kommunen dazu durchgerungen, die Metropolregion ab 2008 in der Form einer GmbH zu institutionalisieren, diese mit eigenem Personal auszustatten (drei Vollzeitkräfte) und vor allem den Kreis der Beteiligten auf Wirtschaft, Wissenschaft und das Land Niedersachsen auszudehnen (Vorstand Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen 2007, Martinsen 2008).

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. Am Beginn der jüngsten Regionalisierungsrunde stand eine ökonomisch ausgerichtete Diskurskoalition, in der seit Ende der 80er Jahre Industrie- und Handelskammer und Industriegewerkschaft Metall den verschärften Standortwettbewerb durch den europäischen Binnenmarkt thematisierten. Im Gegensatz zu den meisten Großstadregionen in Deutschland war der Beginn der

90er 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. 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 erhielt Kompetenzen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Regionalverkehr, Abfallentsorgung sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus-Marketing.

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

tagsfraktion durch (Frenzel 1995: 115 f.). Die Einrichtung eines direkt gewählten Parlaments führte in der Folge nicht nur dazu, dass sich die politischen Parteien auf einer regionalen Ebene konstituierten, auch eine Vielzahl von regionalen Organisationen und Vereinigungen ist entstanden, 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 zusammenbringt 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 Wirtschaftsförderung in eine GmbH, in der der VRS noch 51 Prozent der 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, Ludwig/Steinacher 2008).

Welcher Logik der Kooperation entspricht nun die 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. Stattdessen 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 Streiddiskurse 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 performativen Strategie zur Stärkung der regionalen Identität darstellen. Wie die regionale Institutionalisierung gesellschaftlicher Gruppen folgt auch die Formierung der interkommun-

nenalen 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 führen 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. Diese Art der Koppelung erscheint besonders deswegen sehr produktiv, weil das verständigungsorientierte Handeln in einem ausgewogenen Verhältnis zum mobilisierenden, aber auch polarisierenden performativen 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 Mehrheit verabschiedet werden. Aber nicht nur nach innen, sondern auch nach außen ist das politische Marketing der Region Stuttgart stark ausgeprägt – sie wurde im Gegensatz zu Hannover sofort von der Ministerkonferenz für Raumordnung als Metropolregion anerkannt und hat als einzige deutsche Region unterhalb der Bundesländerebene eine eigenständige Vertretung in Brüssel. Trotzdem entwickelte sich in den letzten Jahren auch in dieser Region ein massiver Druck zur Etablierung einer Europäischen Metropolregion mit größerem Maßstab (darauf wird im Schlussteil dieses Aufsatzes weiter eingegangen).

3.4 München und Frankfurt: Paradoxe und paralysierte Steuerungsformen in globalisierten Stadtregionen

Im Vergleich zu den vorangegangenen Regionen kann man in den beiden wirtschaftsstärksten Regionen Deutschlands in den letzten fünfzehn 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 regionale Kooperation 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.“ (später in „Wirtschaftsraum Suedbayern – Greater Munich Area e.V.“ umbenannt), 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 verfügt auch MAI ein Leitbild, dies wurde durch ein externes Büro erstellt und ist außer einer eindeutig sektoralen Selbstdefinition ziemlich inhaltsleer (vgl. MAI 1998). Außer einer Mitgliederbefragung durch die externen Berater gab es keinen verständigungsorientierten Prozess. Es existieren wenig konkrete inhaltliche Festlegungen, eine vage geografische Abgrenzung des Kooperationsraumes (vgl. Steinberg 2003: 104) und auch keine Ableitung von Projekten. MAI kann – wie die Metropolregion Hamburg – deshalb nur schwach institutionalisiert gelten. Allerdings gab es von Anfang an eine bei der Landeshauptstadt angesiedelte Geschäftsstelle, die auch deren zwei Mitarbeiter bezahlt. Durch beträchtliche finanzielle Spenden der Sparkassen und die Mitgliedsbeiträge besitzt MAI außerdem ein eigenständiges Budget. Es finden jährlich zwei Mitgliederversammlungen statt, die auf ein inhaltliches Thema ausgerichtet sind. Die kommunikativen Beziehungen, die daraus entstanden sind, haben jedoch nicht die Dichte wie z.B. in Hamburg. Der „Wirtschaftsraum Südbayern“ ist vor allem auf das Außenmarketing ausgerichtet, wozu 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 (ebd.). Die Marketing-Organisation war um die Jahrtausendwende 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).

Obwohl die Region München in fast allen wirtschaftsorientierten Rankings eine führende Position einnimmt und mit dem „Wirtschaftsraum Südbayern“ bereits eine auf die externe Profilierung ausgerichtete Governance-Einheit mit einer großen Breite sowohl in Bezug auf den räumlichen Maßstab wie auch auf den Einbezug diverser Akteure bestand, hat die Diskussion um die Europäischen Metropolregionen noch zu einer weiteren ähnlich ausgerichteten Institutionalisierung geführt. Im Juni haben eine Vielzahl von umliegenden Städten und Kreisen, wie das Land Bayern und die IHKs die „Initiative Europäische Metropolregion München (EMM)“ gegründet. Ohne konkrete räumliche Festlegung und mit einer minimalen formalen Verankerung durch eine vorläufige Geschäftsordnung widmet sich diese Vereinigung den Themenfeldern Wissen, Wirtschaft, Umwelt und Gesundheit sowie Mobilität.⁵ Die Orientierung auf konkrete Projekte wird durch eine „Personalisierung“ ergänzt: jedes Projekt soll von einem hochrangigen Mentor aus Wirtschaft oder Politik unterstützt und repräsentiert werden. Als erstes organisierte die EMM eine Studie und einen Workshop zum Thema „Bild der Region“ (Schulz 2008, EMM-Newsletter 1, 13.6. 2007).

Viel früher als in München war das Thema Metropolitan Governance ein Dauerbrenner auf der politischen Agenda in der Region *Frankfurt/Rhein-Main*. Auch hier thematisierten zu Beginn der 90er Jahre die IHKs den Wettbewerb der Regionen im Europäischen Binnenmarkt und alle Akteure reagierten mit regionalen Spitzentreffen und Proklamationen zur regionalen Zusammenarbeit. Mitte 1991 verstärkten die IHKs im Rhein-Main-Gebiet ihre Zusammenarbeit und etablierten das „IHK-Forum Rhein-Main“ als ökonomisch ausgerichtete Regionalallianz. Dieser Allianz gelang es in der Folgezeit, eine auf den internationalen Standortwettbewerb ausgerichtete großräumliche Abgrenzung der Region im Diskurs zu etablieren, die die Landesgrenzen überschreitet und neben dem gesamten südlichen Hessen auch die Regionen Mainz und Worms in Rheinland-Pfalz sowie die Region Aschaffenburg in Bayern umfasst. Es entwickelte sich allerdings keine eindeutig dominierende Problemdefinition, denn die damals sozialdemokratisch regierte Stadt Frankfurt (und die Frankfurter Rundschau) thematisierten das Problem der ungleichen Belastung von Zentralstadt und Umland,

5 Während diese Aufzählung noch eine relativ breite inhaltliche Ausrichtung der EMM verspricht, zeigt ein Blick in die Beschreibungen der Aktivitäten im Themenfeld „Umwelt und Gesundheit“, dass auch hier fast ausschließlich auf Wirtschaftswachstum ausgerichtete Projekte vorangetrieben werden (Schulz 2008: 111).

während Wirtschaftseliten und das Umland (und die Frankfurter Allgemeine Zeitung) den Standortwettbewerb zum zentralen Thema machen wollten. In den Jahren 1992 bis 1997 wurde eine Vielzahl von Vorschlägen für eine Regionalreform ausgearbeitet,⁶ ohne dass es zu einer nennenswerten Reform 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 besteht 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 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 zweck-

⁶ Scheller (1998) hat 27 Vorschläge gezählt und skizziert.

spezifischer Zusammenarbeit aufgefordert wurden.⁷ 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, eine „geordnete Entwicklung in der Region“ zu gewährleisten, in einem Jahresbericht den Stand der interkommunalen Kooperation zu dokumentieren und eine gemeinsames Erscheinungsbild der Region zu erarbeiten. Durch das erwähnte Gesetzes wurde der „Umlandverband Frankfurt“ in den „Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main“ umgewandelt. Der neue Verband erfuhr zwar eine geografisch Erweiterung im Vergleich zum Vorgänger, aber auch 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 nicht existent.

Teilweise wird dieser Ausfall des Rates der Region durch die von der Frankfurter Oberbürgermeisterin zeitgleich initiierte „Regionalkonferenz“ aufgefangen. Seit Mai 2000 treffen sich die direkt gewählten Spitzen der größeren Städte und der Kreise im Rhein-Main-Gebiet, um Entschlüsse 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 darstellte. Es gibt eine ökonomische, d.h. rein sektorale Regionsdefinition. Betont werden die nicht verfassten, weichen Grenzen der Region. Im Gegensatz zum nur auf die hessische Teilregion ausgerichteten Rat der Region überschreitet die Regionalkonferenz die Ländergrenzen und greift nicht auf die administrativen Kapazitäten des Planungsverbandes zurück. Aber auch diese Institution der interkommunalen Kooperation musste herbe Rückschläge hinnehmen, als nicht nur die Olympia-Bewerbung scheiterte, sondern die Stadt Frankfurt auch noch ohne Rücksprache mit den anderen Kommunen aus der gemeinsamen Bewerbung für die Kulturhauptstadt Europas im Jahr 2010 ausstieg.

Die Situation in der Region Frankfurt ist somit durch politische Blockaden geprägt. Nicht zuletzt deswegen gab es seit Mitte der 90er 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 zusammengeschlossen sind. Die

7 In vier der acht im Gesetz vorgesehenen Felder der interkommunalen Zusammenarbeit konnten bis zum Jahr 2008 gemeinsame Organisationen (GmbHs) aufgebaut werden (vgl. Krüger-Röth 2008: 58).

Wirtschaftsinitiative veranstaltete in der Folgezeit regelmäßige Podien zur regionalen Wirtschaftspolitik, finanzierte eine Marketingbroschüre und eine Studie zur Verwaltungsreform im Rhein-Main-Gebiet. Außerdem startete die Wirtschaftsinitiative eine Initiative für eine 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. Der damalige 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 für die Eigenart der Landschaft stehen sollen. 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. Allerdings verlief auch diese Initiative im Sand.

Obwohl die Region Rhein-Main als eine der führenden Metropolregionen in Deutschland bezeichnet wird und die IHKs bereits in den 90er Jahre eine dieser Konzeption entsprechende Regionsabgrenzung vorgenommen haben, hat sich in dieser Region der dominante Diskurs zur Europäischen Metropolregion in den letzten Jahren nicht in weiteren Institutionalisierung(sversuch)en niedergeschla-

gen. Stattdessen übernimmt der Regionale Planungsverband die Vertretung der Metropolregion Rhein-Main in den entsprechenden Vereinigungen.

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 in konkrete 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). Das gleiche Schicksal widerfuhr dem Vorschlag der Frankfurter Oberbürgermeisterin Roth, die im Jahr 2004 die Kernstadt und die Umlandgemeinden in einem Stadtkreis zusammenführen wollte.

4 Die Bedrohung der Vielfalt der *Metropolitan Governance* durch die Hegemonie des Konzepts der Europäischen Metropolregionen

Mit den unterschiedlichen Governance-Formen bzw. Governance-Landschaften sind unterschiedliche Policy-Qualitäten verbunden: Nur mit einer starken formalen Institutionalisierung der regionalen Ebene, wie dies durch die Einrichtung der Region Hannover geschehen ist, kann eine integrierte normative Steuerung (z.B. der Großhandelszentren) und eine bessere Lastenverteilung in der Region erfolgen. Auf der anderen Seite erscheinen die performativen Steuerungsformen, wie sie besonders früh in der Metropolregion Hamburg verwirklicht wurden, besonders geeignet, den Anforderungen des Standortwettbewerbs im größeren Maßstab gerecht zu werden. Welchen Beitrag die Governance-Institutionen und -Instrumente der Metropolregionen für den ökonomischen Boom, aber auch für das herausragende Image dieser Region geliefert haben, lässt sich schwer einschätzen. Sicher ist jedoch, dass die in Hamburg bereits früh dominierende performa-

tive Governance-Form mit einem großflächigen und räumlich eher unscharf abgegrenzten Kooperationsraum und der primären Ausrichtung auf das Außenmarketing inzwischen zur dominierenden Vorstellung von Metropolitan Governance in Deutschland geworden ist. Dazu hat das in den staatlichen raumordnungspolitischen Leitbildern verankerte Konzept der Europäischen Metropolregionen beigetragen (Blotevogel/Schmitt 2006). Die Ausrichtung auf große Räume und die Konzentration auf performative Steuerungsstrategien ist als Antwort auf den Standortwettbewerb in einer „Aufmerksamkeitsökonomie“ sicherlich angemessen, solange Größe nicht zu Lasten der Kenntlichkeit bzw. des eindeutigen Profils geht.

Paradoxerweise finden sich in der Diskussion aber immer mehr auch Ausgleichsargumente für eine großflächige Kooperationsstruktur. In der ausgleichsorientierten deutschen (Planungs-)Kultur wird die neue (staatliche) Aufmerksamkeit, die den Metropolregionen zukommt, mit großem Misstrauen begegnet. Es wird insbesondere die Vernachlässigung der ländlichen Räume befürchtet. In dieser Diskussion wird auf simple dichotome Konzeptionalisierungen wie die Gegenüberstellung von Stadt und Land zurückgegriffen,⁸ als ob die siedlungsstrukturell (aber auch sozio-kulturell und politisch) zentrale Transformation der Nachkriegsgesellschaft – nämlich die Herausbildung der städtischen Vororte („suburbia“) als eigenständige siedlungsstrukturelle und politische Einheiten und damit als dritte raumstrukturelle Kategorie jenseits von Stadt und Land – nie stattgefunden hätte. Statt die zentrale Herausforderung für Großstadtregionen zu erkennen – die Förderung der gegenseitigen Akzeptanz und Interaktion von kulturell Unterschiedlichen als Grundlage sowohl für technische und ökonomische Innovationen als auch für soziale und kulturelle Transformationen – wird die Diskussion um die Etablierung von Metropolregionen in den traditionellen materiell-finanziell ausgerichteten diskursiven Rahmen der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland“ gepresst. In der Folge dieser Diskussion werden die Metropolregionen nun in „großräumige Verantwortungsgemeinschaften“ mit ländlichen Regionen gedrängt (vor allem durch den Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30. Juni 2006).

Durch eine dichotom und rein räumlich ausgerichtete Konzeptionalisierung der grundlegenden Einheiten werden „Verantwortungsgemeinschaften“, die auf gemeinsame Interessen zurückgreifen könnten – Stadt und Umland einerseits und Stadt und Land andererseits – gar nicht wahrgenommen. Stattdessen werden diejenigen Formen von Metropolitan Governance, die vielversprechende Steuerungs- und Integrationsleistungen für den Agglomerationsraum im engeren Sinne erbringen können, unter Druck gesetzt und destabilisiert. Dies erfolgt z.B. da-

⁸ Vgl. dazu z.B. ARL-Nachrichten 3/2007: 28 ff. sowie ARL-Nachrichten 1/2008, S. 16 f.

durch, dass das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Rahmen seiner Modelvorhaben der Raumordnung (MORO) „überregionale Partnerschaften“ fördert, in denen „stadtrregionale Kooperationen“ mit „großräumiger Verantwortung“ verbunden werden soll.

Dabei erscheint es wenig sinnvoll, dass sich die überregionalen Partnerschaften, die vom BBR gefördert werden, nicht an relativ etablierte Grenzen halten. So wird die Metropolregion Hamburg genauso wie die Region Frankfurt/Rhein-Main nun mit weiteren ländlichen Regionen in eine Partnerschaft gezwängt und damit von ihren Aufgabensetzungen für die Agglomerationsregionen ablenkt. Für die Region Frankfurt wird damit eine sinnvolle, die Grenzen der Bundesländer überschreitende stärkere Institutionalisierung von Metropolitan Governance immer weniger wahrscheinlich.

Die problematischen Folgen des Drucks zur Einrichtung von großflächigen Metropolregionen sind am deutlichsten in der Region Stuttgart zu beobachten. Dort lieferte die Idee der Europäischen Metropolregion dem Stuttgarter Oberbürgermeister und den Landräten der Region über Jahre hinweg den Anlass eine großräumigere Alternative zum Verband Region Stuttgart (VRS) zu propagieren. Wohl nicht zu unrecht wird diesen Akteuren unterstellt, damit auch den VRS schwächen zu wollen, da dessen institutionelle Stärke und Nähe zu den Stadt- und Landkreisen eine Bedrohung für deren institutionelle Autonomie darstellt. Nach vielen Jahren intensiver politischer Rangeleien konnte der VRS es erreichen, dass der „Koordinierungsausschuss Europäische Metropolregion Stuttgart“ beim Verband angesiedelt wurde und dieser damit die Kontrolle über diese Initiative behält (Ludwig/Steinacher 2008: 186). Stimuliert durch die finanzielle Förderung des BBR wird im Jahr 2008 nun ein Gutachten erstellt, um herauszufinden, wie die Region Stuttgart sich mit ihren völlig unterschiedlichen Nachbarregionen vernetzen und nach außen profilieren soll (Presseinformation VRS vom 5.12. 2007). Da die in diesem Rahmen vorgesehene Clusterbildung auch bereits vorher in räumlich flexiblen Netzwerken über die Region Stuttgart hinaus betrieben wurde, kann man kaum einen Mehrwert der Europäischen Metropolregion erkennen. Stattdessen hat dieses Konzept die politischen Kräfte des VRS über Jahre hinweg in einem Abwehrkampf gebunden und die sehr erfolgreiche regionale Governance-Landschaft, wie sie in den 1990er Jahren im engeren Verdichtungsraum entstanden ist, von ihrer sinnvollen Weiterentwicklung abgehalten.

Ähnliches gilt für die Region Hannover. Auch dort fällt es der Großregion, die unter dem Dach der „Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen“ zusammengefügt wurde, sehr schwer, Gemeinsamkeiten zu entdecken und konkrete Projekte umzusetzen (Martinsen 2008). Das Konzept der Europäischen Metropolregion wirkt hier wenig produktiv und ist eher geeignet, den eigenen Entwicklungspfad zu stören, denn zu befördern.

Insgesamt lässt sich festhalten: Kommunikative und performative Steuerungsformen haben seit den 90er Jahren die vorherigen Steuerungsstrategien für Agglomerationsregionen in innovativer Weise erweitert. Im Moment besteht aber die Gefahr, dass das Konzept der Europäischen Metropolregionen zu einer Verabsolutierung der performativen Steuerung und zu einer Homogenisierung von Metropolitan Governance in Deutschland führt und damit der Vielzahl und Diversität der Steuerungsformen wie auch den unterschiedlichen normativen Zielsetzungen und kulturellen Voraussetzungen in den einzelnen Regionen nicht gerecht wird.

Literatur

- Anderson, Benedict 1983: *Imagined Communities*, London.
- 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.
- Baumheier, Ralph 2008: *Auffrischender Wind im Nordwesten – die Metropolregion Bremen-Oldenburg startet durch*, in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christoph/Terizakis, Georgios (Hrsg.): *Metropolregionen in Deutschland*. Baden-Baden, S. 43-54.
- Baumheier, Ralph/Danielzyk, Rainer 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 Stadtregionen*, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 40 (2), S. 55-71.
- Benz, Arthur 2003: *Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart*, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, S. 505-512.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W. 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/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose/Rehfeld, Dieter 1999: *Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven*. Opladen.
- Blatter, Joachim 2003: *Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Trans-boundary Political Spaces during the 20th Century*, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 16 (4), S. 503-526.
- Blatter, Joachim 2007: *Governance – theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerungs- und Integrationsformen in Metropolregionen der USA (1850-2000)*. Baden-Baden.

- Blotevogel, Hans H./Schmitt, Peter 2006: 'European Metropolitan regions' as a New Discursive Frame in Strategic Spatial Planning and Policies in Germany, in: *Die Erde* 137 (1-2), S. 55-74.
- Braun, Dietmar 1997: Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft: Eine kritische Übersicht, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik- und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden, S. 45-74.
- Budde, Friedhelm 1995: Zusammenarbeit in der Region Hamburg, in: *RaumPlanung* 69, S. 115-121.
- Danielzyk, Rainer 1999: Regionale Kooperationsformen, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10, S. 577-586.
- Foucault, Michel 1972: *The Archeology of Knowledge*, New York.
- Frenzel, Albrecht 1995: Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen: eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen. Baden-Baden.
- Fürst, Dietrich 1990a: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden.
- Fürst, Dietrich 1990b: Einführung, in ARL (Hrsg.): *Regional- und Landesplanung für die 90er Jahre*. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1990. Hannover, S. 72-78.
- Fürst, Dietrich 1994: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung, in: *Raumforschung und Raumordnung* 52 (3), S. 184-192.
- Fürst, Dietrich/Müller, Bernhard/Schefold, Dian 1994: Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen. Baden-Baden.
- Häberle, Tanja 1990: Die Region Hannover, in: Streit, Manfred E./Haasis, Hans A. (Hrsg.): *Verdichtungsregionen im Umbruch: Erfahrungen und Perspektiven stadtreionaler Politik*. Baden-Baden, S. 299-326.
- Habermas, Jürgen 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band 1: Handlungs-rationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt a.M.
- Heinz, Werner 2000: *Stadt & Region – Kooperation oder Koordination?* Stuttgart.
- Huebner, Michael 1995: 'Regionalisierung' von unten: der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, in: *Raumordnung und Raumforschung* 53 (3), S. 216-224.
- John, Peter 2001: *Local Governance in Western Europe*. London.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): *Policy Networks*. Frankfurt a. M., S. 25-59.
- Knieling, Jörg 2000: *Leitbildprozesse und Regionalmanagement: Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik*. Frankfurt a.M.
- Krüger-Röth, Doris 2008: Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christoph/Terizakis, Georgios (Hrsg.): *Metropolregionen in Deutschland*. Baden-Baden, S. 55-68.
- Ludwig, Jürgen/Steinacher, Bernd 2008: Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart, in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christoph/Terizakis, Georgios (Hrsg.): *Metropolregionen in Deutschland*. Baden-Baden, S. 173-188.
- Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christoph/Terizakis, Georgios (Hrsg.) 2008: *Metropolregionen in Deutschland*. Baden-Baden.

- MAI e.V. (Hrsg.) 1998: Leitbild für den Wirtschaftsraum Südbayern. München.
- Mantell, Jürgen/Strauf, Hans-Georg 1997: REK – Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg, in: Mensing, Klaus/Thaler, Andreas (Hrsg.): Stadt, Umland, Region: Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover. Berlin, S. 57-74.
- March, James G./Olsen, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York/London.
- Marcus, George E. 2000: Emotions in Politics, *Annual Review of Political Science* 2000 (3), S. 221-250.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.) 1991: Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a.M.
- Martinsen, Reinhard 2008: Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen: Governance-Ansätze in einer polyzentrischen Metropolregion, in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christoph/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland. Baden-Baden, S. 83-98.
- Mayer, Jörg M. 1994: Wann sind Paketlösungen machbar? Eine konstruktive Kritik an F.W. Scharpfs Konzept, in: Politische Vierteljahresschrift 35 (3), S. 448-471.
- Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen, S. 39-56.
- Meyer, Thomas/Ontrup, Rüdiger/Schicha, Christian (Hrsg.) 2000: Die Inszenierung des Politischen. Zur Theatralität von Mediendiskursen. Wiesbaden.
- Nullmeier, Frank 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden, S. 101-144.
- Pappi, Franz U. 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen, S. 84-95.
- Peters, B. Guy/Pierre, John 1998: Governance Without Government? Rethinking Public Administration, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2), S. 223-243.
- Priebs, Axel 2002: Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen, in: *Die öffentliche Verwaltung* 55 (4), S. 144-151.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst Otto (Hrsg.) 1992: Governance without Government. Order and Change in World Politics. Cambridge.
- Rhodes, A.W. 1997: Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham.
- Savitch, Hank V./Vogel, Ronald K. 2000: Paths to New Regionalism, in: *State and Local Government Review* 32 (3), S. 158-168.
- Scharpf, Fritz W. 1997: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism. Boulder, CO.
- Scharpf, Fritz W./Benz, Arthur 1990: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.

- Scheller, Jens Peter 1998: Rhein-Main – Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz. Diplomarbeit an der Goethe-Universität Frankfurt a.M.
- Schulz, Hans 2008: Governance in der Initiative Europäische Metropolregion München (EMM), in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christoph/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland. Baden-Baden, S. 99-114.
- Schwieger, Christopher 2008: Die Metropolregion Hamburg – erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens, in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christoph/Terizakis, Georgios (Hrsg.). Metropolregionen in Deutschland. Baden-Baden, S. 69-82.
- Simon, Herbert A. 1962: The Architecture of Complexity, in: Proceedings of the American Philosophical Society 106 (6), S. 467-482.
- Soja, Edward W. 2000: Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions, Oxford.
- Steinberg, Elisabeth 2003: Innovation durch Kooperation: Der Wirtschaftsraum Südbayern, in: disP 152, S. 102-107.
- Trümper, Andreas 1982: Raumbezogene Planung im Großstadt-Umland-Bereich, Bonn.
- Vorstand Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen 2007: Metropolregion 2.0, Arbeitsprogramm für das 2. Halbjahr 2007. Hannover.
- VRS – Verband Region Stuttgart (Hrsg.) 1999: Who is Who auf der regionalen Landkarte. Stuttgart.
- Weber, Max 1985: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen.
- Weck Sabine 1996: Neue Kooperationsformen in Stadtregionen, in: Raumforschung und Raumordnung 4, S. 248-255.
- Wiechmann, Thorsten 1998: Vom Plan zum Diskurs?: Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden.