

***Metropolitan Governance* in Deutschland:  
Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Formen  
der politischen Steuerung**

Grundlage für einen Vortrag auf der Tagung  
„Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“  
der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW  
vom 23.-25. September 2004 in Konstanz

**Abstract:**

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

## **Einleitung und Überblick**

Seit Beginn der 1990er Jahre gibt es in Deutschland ein deutlich wiedererstarktes Interesse an Agglomerations- bzw. Metropolregionen. Parallel zur Erkenntnis, dass Großstadtregionen besonders wichtige sozio-ökonomische Funktionen und besonders gravierende Probleme besitzen, hat auch die Einsicht zugenommen, dass die Regierungsstrukturen und -prozesse in diesen Regionen erneuert werden müssen, um den gewandelten Erfordernissen gerecht zu werden. Im folgenden Aufsatz soll gezeigt werden, dass es im Zeitablauf dominante Konzepte zur Steuerung von Großstadtregionen gegeben hat, sich aber trotzdem in den deutschen Agglomerationsregionen jeweils unterschiedliche institutionelle Antworten auf die sich verschärfenden und neuen Herausforderungen durchsetzen konnten. Das primäre Ziel des Aufsatzes ist ein vergleichender Überblick über die jüngsten Entwicklungen in sechs Großstadtregionen Westdeutschlands verbunden mit einem kurzen Rückblick über die historischen Entwicklungslinien.

Mit dem Aufsatz wird aber auch noch ein zweites theorieorientiertes Ziel verfolgt. Im ersten Teil wird ein Raster von Idealtypen der *Metropolitan Governance* entwickelt, mit dessen Hilfe im zweiten Teil des Aufsatzes sowohl die historische Entwicklung wie auch die jüngsten Unterschiede zwischen den Regionen analysiert und beschrieben werden. Im Gegensatz zu vielen im Forschungsfeld angewendeten Typisierungen basiert die entwickelte Typologie auf fundamentalen theoretischen Grundlagen und verspricht deswegen einen besseren Anschluss an grundlegende sozialwissenschaftliche Diskurse sowie eine präzisere deskriptive Analyse. Ein genaues Verständnis der Funktionslogiken von *Governance*-Konzepten ist für ein Forschungsfeld, bei dem fast immer normative Vorannahmen die nüchterne Beschreibung und das analytische Verständnis überlagert haben, von zentraler Bedeutung.<sup>1</sup> Es wird deswegen im folgenden mit Hilfe von Idealtypen analysiert, was sich im zeitlichen Ablauf verändert hat und was heute die zentralen Unterschiede zwischen den verschiedenen Großstadtregionen darstellen, ohne dass damit eine eigene normative Bewertung verbunden wird.

## **Kritik der dichotomen Typisierung von *Governance*-Formen**

In der Literatur zur Steuerung von (Großstadt-)Regionen findet sich eine Vielzahl von Indikatoren, anhand derer Formen der regionalen Steuerung unterschieden werden können: Die Form der Beziehungen (hierarchische versus horizontale, vgl. z.B. Savitch & Vogel 2000), der Institutionalisierungsgrad (formell versus informell, vgl. z.B. Fürst 1994), die Rechtsform (privatrechtliche versus öffentlich-rechtliche Form, vgl. z.B. Fürst, Müller &

---

<sup>1</sup> Vgl. zur historischen Entwicklung der Steuerungsideen in Großstadtregionen den Überblick von Kübler 2003, der darstellt, wie (in den USA) zuerst die zentralisierungsfreundlichen „*Metropolitan-Reformer*“ dominierten, diese dann von der libertären *Public-Choice*-Schule verdrängt wurden und nun der „*New Regionalism*“ als pragmatisches Konzept die Diskussion bestimmt. Während die ersten beiden Forschungstraditionen eindeutige normative Programme verkörpern, ist dies beim „*New Regionalism*“ zwar nicht der Fall, seine Vertreter definieren ihn aber dann so unterschiedlich, meist breit und „fuzzy“, dass er als analytische Kategorie wenig taugt.

Schefold 1994), die Aufgabenbreite (sektoral-spezialisiert versus querschnittsorientiert-integrativ, vgl. z.B. Danielzyk 1999), die Aufgabenart (Planungsaufgaben versus Trägerschaftsaufgaben, vgl. z.B. Fürst et al. 1990; Regionalplanung versus Flächennutzungsplanung, vgl. Trümper 1982; *service provision* versus *service production*, vgl. z.B. Savitch & Vogel 2000), die Finanzierung (direkte versus indirekte, vgl. z.B. Heinz 2000) oder die Zusammensetzung der Entscheidungsorgane (vgl. z.B. Heinz 2000).

In induktiv gewonnenen Typisierungen werden diese Indikatoren dann oftmals ohne große Reflexion über das Verhältnis dieser Aspekte zueinander verwendet (z.B. Danielzyk 1999, Heinz 2000) und viele Aspekte sind nur auf eine einzige im Mittelpunkt stehende regionale Institution ausgerichtet. Bei theorieorientierteren Typisierungen wird dagegen das Gesamtsystem des regionalen Regierens betrachtet, allerdings erfolgt dabei dann oft eine Integration verschiedenster Aspekte in ein eindimensionales Kontinuum bzw. in Dichotomien, oft mit einer expliziten oder impliziten normativen Bewertung versehen. In den 1990er Jahren war dies die Gegenüberstellung von formalen Institutionen und informellen Netzwerken (z.B. Fürst 1994, Meise 1998, Benz et al. 1999), in jüngerer Zeit wurde dies von der Gegenüberstellung von *Government* versus *Governance* überlagert und größtenteils abgelöst (z.B. Lefèvre 1998, Savitch & Vogel 2000, Benz 2001, Kübler & Schwab 2004).

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

Renate Mayntz (1993: 44) unterscheidet Formen der Steuerung anhand ihrer „strukturellen Koppelung“. Danach sind Märkte durch das Nicht-Vorhandensein von struktureller Koppelung, Hierarchien durch feste Koppelung und Netzwerke durch lose Koppelung gekennzeichnet. Das Kriterium „strukturelle Koppelung“ bleibt hier aber sehr unscharf, weil die strukturelle mit der prozessualen Dimension der Interaktion vermischt wird. Scharpf (1997: 47) löst diese Unschärfe auf, indem er die institutionellen Idealtypen interaktionstheoretisch mit Hilfe des Konzeptes „Modus der Interaktion“ definiert (d.h. Strukturmuster auf Interaktionsmodi reduziert). Er unterscheidet vor allem die stärker gekoppelten institutionellen Idealtypen *organisation* und *association* (Vereinigung) 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.<sup>2</sup> Erkenntnisse der sozialkonstruktivistischen Literatur zur Bedeutung von Wahrnehmungen und Motiven für die Beteiligungsbereitschaft und die Präferenzbildung werden dabei genauso randständig behandelt wie die Differenzierung zwischen Verhandeln und Argumentieren. Die Einstellungen der Akteure zueinander werden von Scharpf (1997: 85/86) als „Interaktionsorientierungen“ zwar konzeptionell wahrgenommen, spielen aber ebenfalls eine untergeordnete Rolle in seinem Ansatz. Es sind aber genau diese Aspekte, die bei den jüngeren Steuerungsformen – nicht nur in Großstadtreionen – eine zentrale Rolle spielen und deswegen wird im einem nachfolgenden Teil versucht, eine systematische handlungstheoretische Grundlegung für verschiedene Steuerungsformen zu entwickeln. Zuerst soll allerdings eine Alternative zur Reduktion von Strukturmustern auf Interaktionsmodi aufgezeigt werden, indem auf Erkenntnisse der Netzwerkforschung zurückgegriffen wird.

### **Idealtypische Strukturmuster der Interaktion und der Inklusion/Exklusion**

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

---

<sup>2</sup> Bei den Interaktionsmodi unterscheidet er *unilateral action, negotiated agreement, majority vote und hierarchical direction*. Dabei macht er deutlich, dass in bestimmten Institutionen nicht nur ein spezifischer Interaktionsmodus vorherrscht (z.B. Verhandlungen in Netzwerken), dass aber die jeweiligen Institutionen durch einen spezifischen „Grenzmodus der Interaktion“ von anderen Institutionen abgegrenzt werden können. So sind zum Beispiel bei Vereinigungen Mehrheitsentscheidungen noch möglich (aber auch ausgehandelte Abkommen und einseitige Aktionen), hierarchische Weisungen dagegen nicht mehr. Diese sind nur in Hierarchien als Institutionen mit der am festesten Koppelung möglich.

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 grenzüberschreitende Fluktuationen aufgrund der rigiden Grenzsetzungen deutlich geringer sind als interne Fluktuationen – für lose gekoppelte Systeme gilt das Gegenteil.

<b>Tab. 1: Die zentralen Unterschiede zwischen fester und loser struktureller Koppelung</b>		
	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 solchermaßen strukturalistisch gefülltes Kriterium „strukturelle Koppelung“ mit seiner internen Dimension (Strukturmuster der Interaktion) und seiner externen Dimension (Rigidität in Bezug auf Inklusion und Exklusion) stellt ein so generelles Kriterium für die Beschreibung von sozialen und politischen Gebilden dar, dass es auch für die Analyse von *Governance*-Formen mit großer historischer und interregionaler Varianz geeignet ist (vgl. Tab. 1). Es soll deswegen auch im Folgenden bei der Analyse der *Governance*-Formen in deutschen Agglomerationen Verwendung finden.

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 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 eine differenziertes

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

### **Idealtypische Handlungsformen und die entsprechenden Steuerungslogiken**

Max Webers Unterscheidung von zweckrationalem, wertrationalem, 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 Handeln durch die „Sinnhaftigkeit“ des Handelns ab (Weber [1922] 1985: 12). Die beiden rationalen Formen des Handelns lieferten dann im 20. Jahrhundert den handlungstheoretischen Kern für die Stilisierung eines „Homo Sociologicus“ und eines „Homo Öconomicus“ (Dahrendorf 1977, Kirchgässner 1991) 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. Die bewusste Reflexion und die Begründbarkeit werden auch bei den jüngsten handlungstheoretischen Weiterentwicklungen als zentraler Aspekt von rationalem Handeln betrachtet (Greve 2003: 621). 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. Beim für Habermas zentralen Konzept des kommunikativen Handelns steht die vor allem sprachbasierte Verständigung der Interaktionspartner auf konsensfähige Situationsdeutungen im Mittelpunkt (obwohl er eigentlich kommunikatives Handeln als alle anderen Handlungstypen integrierend verstehen wollte). 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* (vgl. z.B. Prittwitz 1996). Zwei zentrale technische und sozio-ökonomische Veränderungen führen allerdings dazu, dass in jüngster Zeit das dramaturgische Handeln wiederentdeckt wird. Dies ist zum einen die Bedeutung der Massenmedien und die daraus resultierende Notwendigkeit zur Aufmerksamkeitserzeugung und Inszenierung (Meyer, Ontrup & Schicha 2000). Zum anderen die mit den sozialen

Bewegungen und der Entgrenzung der Nationalstaatenwelt wieder in den Vordergrund gerückte Bedeutung von kollektiven Identitäten. Beides spricht dafür, dass das dramaturgische (bzw. anerkennungsorientierte oder identifikatorische) Handeln mit seiner Betonung der bildlichen Kommunikation und seiner Fokussierung auf die Identitäten (statt der Interessen) der Akteure auch in der Steuerungstheorie stärkere Berücksichtigung finden muss. Im Gegensatz zu einem Großteil der Literatur zu territorial verankerten politischen Identitäten setze ich identifikatorisches Handeln ganz bewusst in die Nähe des dramaturgischen Handelns,<sup>3</sup> denn ich gehe davon aus, dass Identitäten soziale Konstrukte sind, in dem Sinne wie Benedict Anderson Nationen als „*imagined communities*“ bezeichnet hat. Es gibt keine objektive, natürliche Identität, die „entdeckt“ werden kann, sondern ein Prozess von Selbstdarstellung und sozialer Anerkennung konstituiert eine soziale oder politische Identität – dabei können allerdings Dinge wie Geschichte, Ethnie, Landschaft und ähnliches das „Material“ der dramaturgischen Inszenierungen sein, das benutzt wird, um Identitäten mit Inhalten zu füllen.<sup>4</sup>

Die dritte theoretische Grundlage für die Typologie ist die Unterscheidung zwischen extrinsisch und intrinsisch motiviertem Handeln, die in jüngster Zeit in der Ökonomie für Aufsehen gesorgt hat. Basierend auf Erkenntnissen der sozialpsychologischen Forschung hat der Züricher Ökonom Bruno Frey darauf hingewiesen und empirische Evidenz dafür gesammelt, dass externe Anweisungen (*command*, entspricht norm-orientiertem Handeln) und externe Anreize (*monetary incentives*, entspricht nutzen-orientiertem Handeln) die intrinsische Motivation zum sozial gewünschten Handeln verdrängen können (der sog. „*crowding out*“-Effekt, Frey 1997, Frey & Jegen 2000). Steuerungsformen, die auf dem Modell des kommunikativen und dramaturgischen Handelns basieren, versuchen dagegen, die intrinsische Motivation zu stärken. Dabei kann wiederum idealtypisch zwischen den beiden Handlungstypen unterschieden werden. Kommunikatives Handeln zielt vor allem auf eine gemeinsame Definition der Situation, d.h. vor allem auf die Annäherung der Präferenzen/Einstellungen der Akteure in Bezug auf bestimmte sachliche Entscheidungen. Beim dramaturgischen Handeln steht dagegen die soziale Existenz der individuellen, kollektiven oder korporativen Akteure selbst im Mittelpunkt – hier geht es um kreative und expressive Ausdrucksmöglichkeiten der Akteure einerseits und um die soziale Anerkennung (*recognition*) dieser Akteure andererseits (Blatter 2001).

Die vorgestellten vier Handlungstypen sind mit divergierenden prozessualen Kooperationslogiken verbunden (vgl. Blatter 2003): Das normorientierte Handeln entspricht der prozessualen Logik der Deduktion, das nutzenbasierte Handeln der Logik der Evolution; das kommunikative Handeln ist verbunden mit einer Logik der Kreation bzw. Konstruktion,

---

<sup>3</sup> Im Gegensatz zu Goffmans dramaturgischem Handeln wird hier allerdings nicht von einem „*face-to-face*“-Kontakt zwischen den Interaktionspartnern ausgegangen, sondern unterstellt, dass dramaturgisches Handeln auf die Vermittlung durch Massenmedien angewiesen ist.

<sup>4</sup> Eine der wenigen Studien, in denen dramaturgische bzw. symbolische Politik und Regionalpolitik zusammengeführt werden, ist der von Wolfgang Fach und Wolfgang Lutz 2001 herausgegebene Band „Symbolische Regionalpolitik“.

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

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



versehen als auch mit logisch entsprechenden institutionellen Ausprägungen im Bereich der stadtreionalen Politik illustriert und operationalisiert (vgl. Tabelle 2).<sup>5</sup>

Tabelle 2: Handlungstypen und die entsprechenden Logiken der regionalen Kooperation			
HANDLUNGSTYP	STRUKTURELLE LOGIK DER KOOPERATION		PROZESSUALE LOGIK DER REGIONALEN KOOPERATION
	FESTE KOPPELUNG	LOSE KOPPELUNG	
NORM-ORIENTIERTES HANDELN	<b>Hierarchische Organisation</b> <i>Regionalstadt</i>	<b>Mehrebenensystem</b> <i>Stadt-Umland-Verband</i>	Deduktion
NUTZEN-ORIENTIERTES HANDELN	<b>Club</b> <i>Regionaler Zweckverband</i>	<b>Verhandlungssystem</b> <i>Rahmenvereinbarung</i>	Evolution
KOMMUNIKATIVES HANDELN	<b>Konsensorient. Dialog</b> <i>Regionalkonferenz</i>	<b>Diskursives Feld</b> <i>Regionale Allianzen</i>	Konstruktion
DRAMA-TURGISCHES HANDELN	<b>Vereinigung</b> <i>Marke(ting-Gesellschaft)</i>	<b>Bewegungen</b> <i>Reg. Leuchtturmprojekte</i>	Induktion

a. Eine erste, fest gekoppelte institutionelle Entsprechung des normorientierten Handelns stellt die formale Organisation mit hierarchischen Weisungsmöglichkeiten dar. Dem entspricht in den urbanen Agglomerationen die Eingemeindung und die Fusion von Kommunen zu einer Regionalstadt. Der Stadtrat ist hier das eindeutige Zentrum der politischen Interaktionsstruktur und es gibt eine eindeutige und zeitlich stabile territoriale Grenze, die festlegt, wer Mitglied in der politischen Gemeinde ist. Die Verbindung von normorientierter Steuerung und loser Koppelung entspricht einem Mehrebenensystem mit formal autonomen Einheiten auf verschiedenen Ebenen und wird im Untersuchungsfeld durch einen Stadt-Umland-Verband repräsentiert. Diesen Verbänden sind idealtypisch Kompetenzen im Bereich der territorialen Planung übertragen (Regionalplanung oder Flächennutzungsplanung). Damit entsteht ein regionaler Netzknotenpunkt in einem wichtigen, aber nur in einem Feld der lokalen Politik. Außerdem gibt es starke Mitsprachemöglichkeiten der Kommunen bei den

<sup>5</sup> Die Tabelle vermittelt ein etwas reduziertes und damit problematisches Bild. Im strengen Sinne gilt die Differenzierung zwischen loser und fester Koppelung nur jeweils innerhalb eines Handlungstyps. In einem allgemeinen Kontinuum zwischen loser Koppelung und fester Koppelung liegen die entwickelten Idealtypen nicht alle auf „gleicher Höhe“. Eigentlich hätte man die Tabelle als Raute darstellen müssen, in dem jede Zeile von oben nach unten etwas nach rechts versetzt ist. D.h. die Hierarchische Organisation liegt auf dem generellen Kontinuum am nächsten beim Pol „feste Koppelung“ und die Bewegungen am nächsten am Pol „lose Koppelung“.

regionalen planerischen Festlegungen, so dass kaum von hierarchischer Steuerung gesprochen werden kann. 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 (Casella & Frey 1992: 642). Durch gemeinsames Erstellen des *Club*-Gutes entstehen bis zu einem gewissen Punkt Skalenerträge und damit günstigere Durchschnittskosten. Weitere Mitglieder können bis zu dem Punkt aufgenommen werden, an dem die Durchschnittskosten wieder steigen. Während in der Clubtheorie von Individuen als Mitglieder ausgegangen wird, sind in der Realität üblicherweise *Clubs* in der Form der inter-kommunalen Zweckverbände vorzufinden.<sup>6</sup> Zweckverbände bedeuten eine organisatorische Verselbständigung auf regionaler Ebene und damit im thematischen Zuständigkeitsbereich des Zweckverbandes eine monozentrische Interaktionsstruktur und klare Mitgliedschaftsregeln (und meist auch mit einem erheblichen Budget und Personalbestand). Ein Zweckverband ist allerdings im Gegensatz zur Regionalstadt funktional beschränkt und rechtlich weniger stark verankert. Nutzenbasierte Kooperation ohne institutionelle Verselbständigung (und damit ohne Zentralisierung der Interaktionsstruktur und ohne formelle Mitgliedschaftsregeln) erfolgt durch interkommunale Rahmenvereinbarungen, in denen Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen verbindlich festgelegt werden.<sup>7</sup> Längerfristige Kooperation entsteht aus der nutzenorientierten Perspektive durch das

---

<sup>6</sup> Die in der Schweiz in Form der Schulgemeinde bereits länger existierende und durch Bruno Freys FOCJ-Konzeption neu stimulierte Idee der politischen Zweckgemeinden (vgl. Späh 2003) hat bisher in der bundesrepublikanischen Diskussion keinerlei Niederschlag gefunden.

<sup>7</sup> Von Koppel- oder Paketgeschäften spricht man in der Theorie, wenn zwei Projekte vertraglich so miteinander verbunden werden, dass eine asymmetrische Lastenverteilung bei der Erstellung eines öffentlichen Gutes (z.B. Müllentsorgung) mit einer umgekehrt asymmetrischen Lastenverteilung bei der Erstellung eines anderen öffentlichen Gutes (z.B. kulturelle Einrichtungen) „verrechnet“ werden kann.

Vertrauen, das bei erfolgreichen Koppelgeschäften erwächst, so dass der Nutzensausgleich auch über die Zeit erfolgen kann. Dies entspricht nach der bahnbrechenden Veröffentlichung von Axelrod (1984) der „evolutionären Logik der Kooperation“.

c. Eine kommunikative Steuerung mit fester Koppelung stellt der verständigungsorientierte Dialog im Rahmen eines dauerhaft institutionalisierten Gesprächsforums dar. Im Untersuchungsfeld heißt das, dass bei regelmäßig stattfindenden Regionalkonferenzen versucht wird, eine gemeinsame Problemdefinition und gemeinsame Zielsetzungen festzulegen. Im Gegensatz zu formalen Planungsverfahren ist die Beteiligung meist freiwillig, die Beschlüsse werden im Konsens getroffen und sind nicht rechtlich verbindlich. Im Vordergrund steht der kommunikative Prozess der gemeinsamen Entwicklung von integrativen Regionalen Entwicklungskonzepten (REKs). 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. Idealtypisch entspricht dies einer korporatistischen Steuerung mit einem hierarchischen Strukturmuster der Interaktion, bei dem der Kreis der Beteiligten relativ klar abgegrenzt ist. Aus der weniger konsensorientierten diskurstheoretischen Perspektive von Michel Foucault kann man den zweiten, lose gekoppelten Idealtyp des kommunikativen Handelns ableiten. Danach bilden sich auf regionaler Ebene diskursive Felder, die von Advokaten- oder Diskurskoalitionen „bevölkert“ werden (Sabatier 1993, Nullmeier 1997). Diese Koalitionen sind durch eine gemeinsame Problemdefinition oder ähnliche Entwicklungsvorstellung verbunden und versuchen, diese Sichtweise zum dominanten Paradigma für die Regionalentwicklung zu machen. Im Gegensatz zum Regionalen Entwicklungskonzept sind die Paradigmen der Diskurskoalitionen nicht holistisch umfassend, sondern durch eine funktionale Schwerpunktsetzung charakterisiert und es finden sich normalerweise auch mindestens zwei rivalisierende Diskurskoalitionen (typischerweise Wachstums- versus Bewahrungskoalitionen). Aufgrund der Mehrzahl der rivalisierenden Allianzen ist das Interaktionsmuster polyzentrisch und es gibt idealtypisch bei den Allianzen auch keine formale Mitgliedschaft. Zwar müssen sich Vertreter von regionalen Diskursallianzen auch untereinander abstimmen, das entscheidende kommunikative Element ist aber nicht die interne Verständigung, sondern die nach außen gerichtete Rhetorik zur Propagierung ihrer Vorstellungen über die Massenmedien.

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

---

Eine asymmetrische Belastung kann theoretisch auch durch Ausgleichszahlungen ausgeglichen werden (Mayer 1994).

gebunden, obwohl die Vertreter dieser Konstruktionen versuchen, solche Verbindungen herzustellen, um überzeugender bzw. glaubwürdiger zu sein.

d. Dem dramaturgischen bzw. identifikatorischen Handeln entspricht als stark gekoppelter institutioneller Idealtyp der Verein/die Vereinigung. Diese Kooperationsform ermöglicht den Mitgliedern eine kreative Selbstentfaltung, bei der sie intern und extern (An-)Erkennung finden (kognitive und evaluative Komponente). Zugehörigkeits- bzw. „Heimat“-Gefühle sind dabei sowohl Voraussetzung als auch Ergebnis einer intrinsisch motivierten Beteiligung. Deswegen gibt es zwei induktive Wege, um eine auf regionaler Identität basierende Kooperation durch dramaturgische Instrumente zu stimulieren.<sup>8</sup> Die erste Möglichkeit besteht darin, das Regionalbewusstsein, oder besser ausgedrückt, die emotionale Identifizierung mit der Region, durch Imagekampagnen zu stärken. Idealtypisch sind solche Imagekampagnen primär nach innen gerichtet, die klare Abgrenzung nach außen (bzw. gegenüber anderen Identitäten) 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 Bewusstsein bzw. 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. Die zweite induktive Kooperationsform nimmt das kreative Handeln zum Ausgangspunkt und hofft, dass die Ausstrahlung, die von der sichtbaren Umsetzung von kreativen Leuchtturmprojekten ausgeht, die Identifikation mit der Region stärkt. Dazu müssen diese Projekte eine sinnlich wahrnehmbare Ausstrahlung besitzen und mit der Region verbunden sein – dagegen ist die inhaltliche Ausrichtung kaum von Bedeutung. Diese Form der dramaturgischen Mobilisierung entspricht deswegen einer losen Koppelung, weil man weder auf ein einzelnes, zentrales Projekt noch auf eine klare Abgrenzung der Region angewiesen ist. Beide induktiven Strategien sind auf massenmediale Kommunikation ausgerichtet. Sie richten sich nicht (nur) an die Spitzenvertreter von Gebietskörperschaften und Verbänden, sondern versuchen, Eliten aus allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zum regionalen Engagement zu bewegen und bei der Masse der Bevölkerung zumindest die Akzeptanz für regionale Aktivitäten zu erhöhen. Im Gegensatz zu den massenmedialen Aktivitäten von regionalen Allianzen sind die Botschaften aber weniger auf ein spezifisches Ziel bzw. auf eine Entwicklungsrichtung der Region gerichtet, sondern zielen auf eine unspezifische Mobilisierung und auf die Steigerung der generellen Wertschätzung von regionaler Kooperation.

---

<sup>8</sup> Der Begriff „Induktion“ ist hier entsprechend der elektromagnetischen Bedeutung und nicht entsprechend der Erkenntnistheorie zu verstehen. Nur bei einem solchen Verständnis sind in dieser Begrifflichkeit die beiden grundsätzlichen Versionen von Induktion, wie sie nachfolgend beschrieben werden, enthalten. Die erste Möglichkeit (Induktion von Handeln) entspricht der Erzeugung von Strom durch den Aufbau eines Magnetfeldes, die zweite Möglichkeit (Induktion von Identität) entspricht der Erzeugung eines Magnetfeldes durch fließenden Strom.

## **Steuerungskonzepte in deutschen Großstadregionen<sup>9</sup>**

Im folgenden zweiten Teil sollen mit Hilfe dieser Idealtypen kurz die wichtigsten Veränderungen der Steuerungskonzepte in deutschen Großstadregionen über die Zeit, vor allem aber die jüngsten Steuerungsformen in verschiedenen Stadregionen vergleichend analysiert werden. Die empirischen Beispiele beschränken sich auf sechs relativ monozentrische Großstadregionen in Westdeutschland (Hamburg, Bremen, Hannover, Frankfurt, Stuttgart und München)<sup>10</sup>, bei denen in den letzten Jahren deutliche Veränderungen bei der regionalen Steuerung zu verzeichnen waren, bei denen aber der Systemwechsel der deutschen Wiedervereinigung nicht den bestimmenden Kontext darstellte. Deswegen werden z.B. das Ruhrgebiet und die ostdeutschen Regionen nicht berücksichtigt. Außerdem konzentriert sich die Beschreibung auf politikfeldübergreifende Reformanstrengungen, so dass z.B. die institutionelle Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs nicht berücksichtigt wird, solange dessen regionale Integration nicht in einen umfassenderen institutionellen Kontext eingebunden war.

### **Kurzer Überblick über die historische Entwicklung der Steuerungskonzepte**

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Eingemeindung der umliegenden Dörfer und Kleinstädte eine verbreitete Antwort auf die Tatsache, dass die industrielle Revolution zu einer massiven Expansion der Siedlungsflächen jenseits der mittelalterlichen Städte führte. Allerdings sollte man sich bereits hier nicht von vorschnellen funktionalistischen Erklärungen verführen lassen. Die Tatsache einer starken funktionalen Interdependenz zwischen den industriellen und ländlichen Vorstadtgemeinden und den Kernstädten allein reichte meist nicht aus, um eine integrierte Steuerung durch Verschmelzung anzustreben, denn unterschiedliche Identitäten standen dem im Wege. Solange die Kernstädte vom traditionellen Handelsbürgertum dominiert waren, zeigten sie kaum Interesse an den ländlichen Dörfern und den Arbeitersiedlungen im Umland. Erst als industrielle Eliten in Stadt und Staat Einfluss gewannen, konnten Eingemeindungen durch Koppelgeschäfte (meist erkaufte sich die Zentralstadt das Siedlungsgebiet der Vorstadtgemeinde durch den Anschluss an städtische Infrastruktur wie z.B. Wasserversorgung oder Straßenbahn) bzw. Fusionen zu Regionalstädten durch zentralstaatliche Verfügungen (die Schaffung von Großberlin im Jahre 1920 durch Preußen und von Groß-Hamburg durch das Dritte Reich im Jahr 1937, wobei beides erst in einem zweiten Anlauf realisiert werden konnte) Verbreitung finden. Die in den 20er und 30er Jahren sich zuerst dezentral entwickelnden und dann ab 1936 von oben eingesetzten Planungsgemeinschaften blieben wenig erfolgreiche Zwischenphänomene. Kein

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Die Regionen Stuttgart und v.a. Frankfurt sind siedlungsstrukturell sicherlich keine monozentralen Regionen. Im Vergleich zum Ruhrgebiet, dem Sachsendreieck oder dem Raum Köln-Bonn gibt es hier aber sehr wohl eine klar herausgehobene Stadt, die vor allem auch im politischen Prozess eine qualitativ andere Rolle spielt als die anderen Städte dieser Regionen.

Zwischenphänomen, aber in der Öffentlichkeit wenig beachtet und in der Literatur wenig geachtet blieb dagegen die Form des Zweckverbandes, der sich seit den 1920er Jahren zuerst für die Wasserver- und -entsorgung, seit den 1970er Jahren für den Bereich des öffentlichen Nahverkehrs und der Abfallentsorgung als pragmatische Form von regionaler *Governance* in allen städtischen Agglomerationen entwickelte (vgl. z.B. Borst 1986, Trümper 1982, Krämer 1971).

*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 Großstadtregionen 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 Jahre Nachahmer fanden (z.B. Gesellschaft für regionale Raumordnung im engeren Unterraumgebiet 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 ÖPNV 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. Dort, wo man darüber hinausging, weigerten sich die Kommunen trotz gesetzlicher Vorgabe, weitere Kompetenzen an den Umlandverband abzugeben (Bsp. Umlandverband Frankfurt; Schultheis 2003: 84) oder es führte nach kurzer Zeit zur massiven Infragestellung des Verbandes (Bsp. Hannover, vgl. unten).

Die Stadt-Umland-Verbände unterschieden sich primär danach, ob durch eine Direktwahl des Beschlussgremiums der regionale Verband eine institutionelle Verselbständigung erfuhr oder nicht. Während dies z.B. in Hannover und Frankfurt der Fall war, blieben die Stadt-Umland-Verbände in den süddeutschen Agglomerationen durch die Entsendung von kommunalen Delegierten in die regionalen Entscheidungsgremien viel stärker an die kommunale Ebene gekoppelt. Außerdem wurde in den letzteren Regionen die stadregionale Raumplanung in einer komplexen mehrstufigen Struktur durchgeführt. So wurde z.B. in der Stuttgarter Region ein Regionalverband Mittler Neckar für die Regionalplanung mit einem Einzugsgebiet von fünf Kreisen gegründet, auf einer räumlich sehr viel eingeschränkteren Basis zusätzlich der Nachbarschaftsverband Stuttgart, der die Flächennutzungsplanung durchführte. Der Nachbarschaftsverband war nun auch noch einmal föderal aufgebaut, da die konkrete Planung in verschiedenen, jeweils Stadt und Umland umfassenden Teilregionen durchgeführt wurde (Erlenkämper 1980, Lehmann-Grube & Seele 1983, Trümper 1982). Insgesamt ergibt sich damit für die 1970er 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.

#### *Die Wende zu nutzenorientierten Steuerungsformen durch Zweckverbände und Koppelgeschäfte*

Das Ende der 1970er und der Beginn der 1980er Jahre war durch einen radikalen konservativen und planungsaversen Paradigmenwechsel gekennzeichnet. Die in Deutschland fast durchgängig vorzufindende Machtübernahme der Konservativen 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 ÖPNV reduziert und die Direktwahl der Verbandsversammlung abgeschafft. Das neuerdings CDU-regierte Frankfurt zeigte kein Interesse mehr am Umland Verband Frankfurt, so dass sich dieser in den 80er Jahren auf reine Planungsaufgaben beschränken musste und die Fokussierung auf Umweltaspekte ihn für viele zum funktional spezialisierten Advokaten werden ließ (Fürst 1990a: 33-78). Auch die anderen Regionalplanungsverbände konzentrierten sich in den 1980er Jahren vorwiegend auf eine ökologisch ausgerichtete Schutzplanung. Fürst spricht dann auch von der Tendenz, unter einseitiger Betonung der freiraumsichernden Aspekte Regionalplanung auf eine „Fachplanung Raum“ (Fürst 1990b: 77) zu reduzieren. In den beiden norddeutschen Stadt-Staaten-Regionen kam die gemeinsame Landesplanung mit Niedersachsen fast vollständig zum Erliegen (Auel 1997: 38, Baumheier & Danielzyk 2002: 28). Statt dessen wurde 1984 zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein eine Rahmenvereinbarung geschlossen, die als Paradebeispiel für ein Koppelgeschäft betrachtet werden kann. Dabei wurden in erster Linie die Hamburger Interessen an einer Ablagerung

von Müll und Hafenschlick im Umland mit dem Umland-Interesse an einer Verbesserung der Straßeninfrastruktur und der Ausdehnung des ÖPNV verbunden (Mantell & Strauf 1997: 60). Umsetzungsprobleme aufgrund von räumlichen Inkongruenzen und Kompetenzdifferenzierung auf der schleswig-holsteinischen Seite haben aber – neben der Tatsache, dass Hamburg Ende der 80er Jahre gegen den Finanzausgleich klagte – dazu geführt, dass das Koppelgeschäft nicht zum Ausgangspunkt einer vertrauensvollen Zusammenarbeit werden konnte und sich keine weiteren Koppelgeschäfte entwickelten (Mayer 1994). Die Tatsache, dass eine ähnliche Rahmenvereinbarung von Hamburg mit Niedersachsen bereits kurz vor dem Vertragsabschluß gescheitert ist (Mayer 1994: 455), zeigt, dass eine solche Strategie in allen Phasen äußerst störanfällig ist. Nichtsdestotrotz wurden 1989 bei der Novellierung des bundesdeutschen Raumordnungsgesetzes Verträge als Instrumente der Raumordnung anerkannt (Wiechmann 1998: 65) – ein klares Indiz für die damalige Relevanz und Akzeptanz des nutzenorientierten Steuerungsparadigmas.

### **Neue Dynamik und steuerungskonzeptionelle Innovationen seit Beginn der 1990er Jahre**

Zu Beginn der 1990er Jahre gab es eine deutliche Wiederbelebung der politischen Steuerung auf regionaler Ebene, die durch einen Paradigmenwandel vor allem hin zur kommunikativen, aber auch hin zur dramaturgischen Steuerung gekennzeichnet war.<sup>11</sup> Zu dieser Zeit äußerte sich wieder verstärkt ein Unbehagen über die „Inflation von speziellen Lösungen für jeweils spezifische Einzelaufgaben“ (Rautenstrauch 1991 nach Wiechmann 1998: 172) und stärker auf interfunktionale Integration ausgerichtete Ansätze standen wieder höher im Kurs. Als Antwort auf die deutsche Wiedervereinigung hat das Bundesbauministerium im Jahr 1993 einen Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen und im Jahr 1995 einen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen vorgelegt. Diese Planungswerke wurden konzeptionell stark beeinflusst durch die Regionalen Aktionsprogramme der Europäischen Union, und durch die Zukunftsinitiative Montanunion (ZIM) und deren flächendeckende Ausbreitung als Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens (ZIN); sie repräsentieren und propagieren einen dialog- und projektorientierten Steuerungsansatz. Dieser Ansatz wurde parallel dazu auch vor allem in den norddeutschen Stadtregionen aufgegriffen. Allerdings haben sich dann im Laufe der letzten 10 Jahre in den verschiedenen Großstadtregionen in Deutschland meist von kommunikativen Ansätzen ausgehend sehr

---

<sup>11</sup> Während in der Literatur die Hintergrundsaspekte der territorialen Maßstabsvergrößerung durch Europäischen Binnenmarkt und Globalisierung sowie der wachsenden Anerkennung der Bedeutung des örtlichen/regionalen Milieus in der Regionalökonomie und die Ausweitung der Umweltpolitik hin zum holistischen Begriff der nachhaltigen Entwicklung stets Erwähnung finden (vgl. z. B. Benz et al. 1999), bleibt ein Aspekt meist unerwähnt, der für meine Analyse von zentraler Bedeutung ist – die wachsende Bedeutung von Information und Kommunikation nicht nur für die ökonomische Wertschöpfung, sondern auch für gesellschaftliche und politische Prozesse. Dies ist zwar ein seit langem anhaltender Prozess, zu Beginn der 1990er Jahre erhielt dieser Prozess durch das Privatfernsehen, Multimediatechnologien und das Internet aber einen erneuten massiven Schub, so dass ich diesen Hintergrundsaspekt für das Aufkommen kommunikativer Steuerungsstrategien besonders betonen möchte.



unterschiedliche Formen der *Metropolitan Governance* in den einzelnen Agglomerationsregionen entwickelt.

Im Folgenden werden kurz die zentralen Entwicklungen in sechs Großstadtregionen in den letzten 10 Jahren skizziert und die sich bis heute entwickelte jeweilige regionale Kooperationslandschaft mit Hilfe der Idealtypen charakterisiert. Dabei werden jeweils zwei Regionen zusammen betrachtet, die grundlegende Ähnlichkeiten entweder im Hinblick auf ihren institutionellen Kontext (die beiden Stadt-Staaten Hamburg und Bremen) oder im Hinblick auf ihre Größe und ökonomische Struktur besitzen (Stuttgart und Hannover einerseits sowie München und Frankfurt andererseits).

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

Angetrieben von der örtlichen Wirtschaft, die vor dem Hintergrund eines ökonomischen „Nord-Süd-Gefälles“ in Westdeutschland, dem angekündigten europäischen Binnenmarkt und dem Fall der Mauer eine stärkere regionale Kooperation der Länder in Norddeutschland verlangte, wurden in der Region **Hamburg** bereits 1989 wieder verstärkte Anstrengungen zu einer regionalen Kooperation unternommen. Im Jahr 1990 wurde von Fritz Scharpf und Arthur Benz ein Gutachten zur organisatorischen Neuorientierung der Zusammenarbeit erarbeitet. Scharpf und Benz (1990) schlagen einen starken Regionalverband für regionale Zusammenarbeit und eine „Vertragsgemeinschaft“ der beiden Länder Hamburg und Schleswig-Holstein vor. Im November 1991 schlossen die Regierungschefs von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zwar eine solche Vertragsgemeinschaft – inhaltlich-konzeptionell wurde allerdings ein ganz anderer Weg eingeschlagen als das Scharpf/Benz-Gutachten impliziert.<sup>12</sup> Man einigte sich nämlich darauf, trilateral ein Regionales Entwicklungskonzept (REK) zu erstellen. Die Logik des REK ist viel weniger auf die normativen und utilitaristischen Konzeptionen, auf denen das Scharpf/Benz-Gutachten basiert, ausgerichtet als vielmehr auf die Ideen der diskursiven Verständigung und der holistisch-integrativen Steuerung. In einem ersten Schritt wird ein Leitbild mit den zentralen Zielen sowie ein Orientierungsrahmen mit den zentralen Rahmenbedingungen entwickelt, um zu einem gemeinsamen normativ-kognitiven „Frame“ zu kommen, in einem zweiten Schritt werden dann in einem „Handlungsrahmen“ konkrete Projekte entwickelt (Knieling 2000).

Trotz massiver Einzelkonflikte zwischen Stadt und Umland während dieser Zeit gelang es in interministeriellen Arbeitsgruppen bis zum Jahr 1994 ein Leitbild und einen Orientierungsrahmen zu verfassen, im Dezember 1996 stand auch der Handlungsrahmen mit einer Liste von gemeinsamen Projekten (Mantell/Strauf 1997: 66). Diese Arbeit erfolgte ohne Veränderung der bestehenden Institutionen der beiden bilateralen Gemeinsamen Landesplanungen. Der REK wurde allein getragen durch ein massiv gewachsenes Netz

---

<sup>12</sup> Dort wurde als eigentlich beste Lösung die Fusion der Länder zu einem „Nordstaat“ angesehen, die Vorschläge des Regionalverbandes und der Vertragsgemeinschaft waren nur „*second-best*“-Lösungen, die im Gegensatz zur besten Lösung als durchsetzbar angesehen wurden.

informeller Beziehungen (Mantell/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 die Regionsabgrenzung eng entsprechend einer starken funktionalen Verflechtung erfolgt, ist die Regionsabgrenzung im Süden nicht mehr durch die funktionale Verflechtung zu rechtfertigen, sondern folgt einer Marketing-Logik, in der es für die Region darauf ankommt, möglichst groß zu sein, um wahrgenommen zu werden, und in der es für die Mitglieder darauf ankommt, zu der Einheit zu gehören, die „in“ ist, bzw. über ein gutes Image verfügt. Damit hat sich vor allem in der Beziehung zwischen Hamburg und seinem niedersächsischen Umland ein radikaler Wandel vollzogen. Während die Beziehung bisher von Ignoranz und Distanz geprägt war, entwickeln die beiden Teilregionen nun im Hinblick auf den Wettbewerb der Regionen erste Anzeichen einer Zusammengehörigkeit.

In der Folgezeit entwickelte sich der Kooperations- und Steuerungsansatz in der Metropolregion in Richtung dramaturgischer Ansätze. Dies vor allem, weil die neu konstituierte zwischenstaatliche Zusammenarbeit durch Initiativen der Wirtschaft herausgefordert wurde. Im Mai 1997 lancierte der Hauptgeschäftsführer der Handelskammer Hamburg in Abstimmung mit anderen Kammern eine „Initiative Metropolregion Hamburg“ mit dem Ziel eines gemeinsamen Regionalmarketings. Die Behörden reagierten auf die Forderung dieser Diskurskoalition mit der Einrichtung einer Gesprächsrunde Regionalmarketing und machten den HK-Geschäftsführer zum Leiter dieser Gesprächsrunde. Kammern und Landesplanung ließen dann ein dynamisches und innovatives Logo erstellen, das der „Marke Metropolregion Hamburg“ ein visuelles Erscheinungsbild vermittelt (Baumheier & Danielzyk 2002: 13). Den Organisationen und Unternehmen wird angeboten, das Markenlogo auf Lizenzbasis für die eigene Werbung mitzubeneutzen (Metropolregion Hamburg 2001). Relativ bald wurde mit der Fortschreibung des REKs begonnen, wobei nun die Orientierung stärker auf den ökonomischen Wettbewerb der Metropolregionen gerichtet wurde.<sup>13</sup> Bereits im Jahr 2000 wurde ein entsprechendes zweites REK vorgelegt. Bei den Projekten, die aus den REKs entwickelt wurden, zeigt sich der auf Signalwirkung ausgerichtete Ansatz in der Metropolregion Hamburg v.a. auch im Vergleich zur Region Bremen. Während in Bremen eine große Liste von über 200 Projekten aufgestellt wurde, konzentrierte man sich in Hamburg auf weniger als 40 Leitprojekte (Baumheier & Danielzyk 2002: 9). Insgesamt zeigt sich also in der Metropolregion Hamburg inzwischen eine deutliche

---

<sup>13</sup> So wird nun betont, dass „die besondere Qualität der REKs darin [liegt], dass es eine Verbindung von regionaler Raumordnungspolitik mit regionaler Strukturpolitik herstellt und auf die mobilisierende Wirkung gemeinsamer Leitprojekte setzt.“ (GLP HShNs 2000: 7).

Dominanz dramaturgischer Ansätze vor allem in der strukturellen Form der losen Koppelung: es gibt keine institutionelle Verselbständigung der Metropolregion und keine einheitliche Logik der Regionsabgrenzung im Süden und im Norden, statt dessen klare Leitprojekte und eine gemeinsame Olympia-Bewerbung. Die auch intern wirkende Marke „Metropolregion“ und das stark verdichtete Interaktionsnetzwerk zwischen den Länderadministrationsstellen stellen Elemente der festeren Koppelung dar.

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

Ein entscheidender Faktor für die unterschiedliche Entwicklung liegt darin, dass in der Bremer Region die zwischenstaatliche Gemeinsame Landesplanung nicht durch ökonomische Diskursallianzen, sondern durch eine Allianz der Kommunen herausgefordert wurde. Im Jahr 1991, kurz nachdem die zwischenstaatliche Gemeinsame Landesplanung revitalisiert wurde, gründete sich der „Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen“ als privater Verein der Nachbarkommunen von Bremen. Im Gegensatz zu früher ließ sich der Stadt-Staat Bremen auf eine direkte Interaktion und formale Gleichstellung mit den Umlandkommunen ein und trat dem Kommunalverbund bei. Das führte dann auch dazu, dass der „Erzrivale“ Oldenburg ebenfalls eine kooperativere Haltung einnahm (Huebner 1995). Diese regionale Allianz der Kommunen führte zu einer deutlich stärkeren kommunalen Beteiligung bei der Erarbeitung des REK in Bremen im Vergleich zu Hamburg, so dass Budde hier von einem „*bottom-up*“-Prozess und von einem „*top-down*“-Prozess in Hamburg spricht (Budde 1995). In den Handlungsrahmen wurde eine Vielzahl (über 200) von Projekten aufgenommen, so dass hier weniger von Projekten mit Signalwirkung (obwohl ungefähr die Hälfte als „Leitprojekte“ bezeichnet wurden) 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. Fürst, Müller & Schefold (1994: 233-237) hatten in enger Abstimmung mit den Auftraggebern aus den beiden Länderadministrationen zum einen den Ausbau der bisherigen Arbeitsgemeinschaftslösung v.a. im Sinne einer stärkeren rechtlichen Verbindlichkeit und zum anderen die Gründung eines regionalen Raumordnungsverbandes vorgeschlagen. Weder wurde eine stärkere Bindungswirkung der Gemeinsamen Landesplanung durch eine staatsvertragliche Verankerung erreicht noch ein Verband gegründet, einzig die ebenfalls enthaltene Idee der Errichtung einer Geschäftsstelle wurde aufgegriffen und so wurde 1997 durch Verwaltungsabkommen für die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen eine Geschäftsstelle beim Landkreis Diepholz eingerichtet. Auch in dieser Region haben die auf normative Steuerung zielenden Ideen der Gutachter kaum Berücksichtigung gefunden. Statt dessen ist die weitere Entwicklung der regionalen Kooperation in dieser Region durch eine mehrfache Dezentralisierung gekennzeichnet. Durch zwei Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern einerseits und den Kreisen bzw. kreisfreien Städten andererseits wurde im Jahr 2002 die Gemeinsame Landesplanung in die „Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG)“ umgewandelt. Die stärkere regionale Bezogenheit und kommunale Verantwortung kommen nicht nur im neuen Namen zum Ausdruck, sondern auch in der Tatsache, dass in der RAG nun nur noch die niedersächsischen Kreise und kreisfreien Städte mit den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven als stimmberechtigte Mitglieder vertreten sind. Die niedersächsische Landesregierung ist nur noch in Form der Bezirksregierungen mit beratender Stimme 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 „Regionalkonferenz“ und der „Regionalen Allianzen“ zu verstehen. Denn sie sollen zum einen „gemeinsame Planungsvorstellungen für die Steuerung der regionalen Entwicklung erarbeiten und zunehmend verbindlicher ausgestalten“ (Art. 3 Abs. 2 des Verwaltungsabkommens zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften). Sie wurden aber nicht mit rechtlich verbindlichen Instrumenten ausgestattet. Deswegen beruht die Kohäsion auf zwei kommunikativen Logiken: Ein konsensorientierter Dialog wird durch die Kleinräumigkeit der Foren angestrebt, so dass die Überschaubarkeit der Problemlagen und die enge funktionale Verflechtung zu problemlösungsorientiertem Handeln führen können. Zum anderen muss man die Regionalforen als regionale Allianzen innerhalb der Gesamtregion betrachten, die zwar gemeinsam unter dem Dach der RAG firmieren, aber auch untereinander in Konkurrenz stehen, so dass hier das dialektische Zusammenspiel zwischen externer Konkurrenz und interner Kohäsion wirken kann.

Das regionale Kooperationsnetzwerk in der Region Bremen ist aber nicht nur intern durch eine Polyzentralität charakterisiert, auch nach außen gibt es sehr unscharfe Regionsabgrenzungen. So wird zum einen im REK betont, dass die Abgrenzung des Planungsraumes „keinesfalls starr ist“ und dass einzelne Mitglieder auch in anderen Kooperationsräumen mitarbeiten (GLP BNs 1995: Vorbemerkung), zum anderen wird auch bei der Aufgabenbeschreibung der RAG festgelegt, dass die „RAG mit benachbarten regionalen Kooperationen künftig noch enger zusammenarbeiten soll [...] um eine wirkungsvolle Interessenvertretung nach außen herzustellen“ (gleichlautende Aussage in den Präambeln der beiden Verwaltungsabkommen 2001).<sup>14</sup>

Insgesamt dominieren in der Region Bremen die kommunikationsorientierten *Governance*-Formen. Die Erarbeitung des Regionalen Entwicklungskonzeptes entsprach sehr stark dem konsensorientierten Dialog und die im Rahmen der RAG einmal jährlich stattfindende Regionalkonferenz mit Beteiligung der Verbände und die Schaffung einer Geschäftsstelle sprechen dafür, dass sich Elemente der festen Koppelung etablieren konnten. Insgesamt ist eine leichte Verlagerung von einer festen Koppelung hin zur losen Koppelung zu konstatieren. Dafür spricht neben der minimalen Institutionalisierung die Dezentralisierung hin zu den vier Regionalforen und die wenig eindeutige Abgrenzung der Region nach außen. Die neue Akzeptanz ihrer kommunalen Identität durch den Stadt-Staat Bremen ermöglichte die Neuinstitutionalisierung der regionalen Zusammenarbeit auf dezentraler Ebene, Überlegungen zu einer am Beispiel Hannover angelehnten „Regionalkörperschaft Bremen-Unterweser“ in der Bremer Senatskanzlei unterminieren aber die Entstehung einer gemeinschaftlichen regionalen Identität (vgl. Baumhaier & Danielzyk 2002: 57/58).

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

Auch in der Region **Hannover** begann zu Beginn der 1990er Jahre ein Regionalisierungsprozess, der im Jahre 2000 in der Fusion von Kommunalverband Großraum Hannover und Kreis Hannover zur „Region Hannover“ mündete. Bereits zu Beginn erfolgte eine kleinere institutionelle Reform, die darauf ausgerichtet war, den sektoralen Zweckverband (Aufgabe ÖPNV), der seit der Zerschlagung des Verbandes Großraum Hannover durch die konservative Landesregierung zu Beginn der 1980er Jahre existierte, wieder in einen multifunktionalen Verband umzubauen. 1992 wurde der Kommunalverband Großraum Hannover mit den beiden Mitgliedern Stadt Hannover und Landkreis Hannover gegründet. Dem Verband wurde neben dem ÖPNV wieder die Aufgabe der Regionalplanung als Pflichtaufgabe zugewiesen. In einem von den gleichen Experten wie in Bremen geleiteten Prozess wurde in den Jahren 1995 und 1996 ein „Gesamträumliches Leitbild“ entwickelt (Knieling 2000: 167-180). Stark beeinflusst von den konzeptionellen Vorbildern auf der Bundesebene und aus den Nachbarregionen diente es als erste Stufe der Revision des

---

<sup>14</sup> Vgl. hierzu auch die Graphik mit den verschiedensten überlappenden Kooperationsräumen im Nordwesten von Niedersachsen bei Baumhaier & Danielzyk 2002: 11.

landesrechtlich verankerten Regionalen Raumordnungsplanes, der in einer ersten Form in den 1980er Jahren erstellt worden war. Der erste RRÖP entsprach im Gegensatz zu seiner Intention einer rein nachträglichen Addition der vorher erstellten Pläne von Stadt und Landkreis (Häberle 1990). Das Instrumentarium der Leitbildentwicklung wurde im Vergleich zu Bremen weiterentwickelt – wieder wurde mit inhaltlich unterschiedlich ausgerichteten Szenarien im Rahmen von Workshops gearbeitet (Indikator für verständigungs-, aber auch sachorientierten Dialog), aber darüber hinaus wurden diese in „szenarischen Karten“ visualisiert und können deswegen als dramaturgische Marketinginstrumente betrachtet werden. Knieling (2000: 179) merkt allerdings kritisch an, dass die Karten sehr fachlich-komplex ausgestaltet sind und ihnen die Klarheit und emotionale Qualität fehlt, um identifizierend und mobilisierend zu wirken. Bedeutender war deswegen, dass das endgültige Leitbild auf einer Tagung in der evangelischen Akademie Loccum vorgestellt wurde und der verständigungsorientierte Dialog mit allen wichtigen Akteuren in der Region eine geradezu idealtypische Ausprägung fand. Kurz darauf traten die politischen Führungspersonlichkeiten von Stadt, Kreis und Kommunalverband mit dem Vorschlag zur Fusion von Kreis und Kommunalverband an die Öffentlichkeit.<sup>15</sup> Die Protagonisten der Fusion konnten auf den bestehenden Konsens aufbauen, ihr Vorgehen war auch im weiteren Prozess sehr integrativ und kompromissorientiert. Das bedeutete aber vor allem, dass alles versucht wurde, die Reform nicht als Zentralisierung erscheinen zu lassen. Den Kommunen wurde z.B. 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 für 20 weitere Umlandkommunen. Durch die Direktwahl von Regionalversammlung und Regionspräsidenten sowie durch die sehr umfassenden Zuständigkeiten der Region Hannover wurde hier die formal eindeutig stärkste regionale Institution in Deutschland geschaffen (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

---

<sup>15</sup> Von Bedeutung ist sicherlich, dass der Oberkreisdirektor, der Oberstadtdirektor und der Verbandsdirektor, d.h. die Führungsfiguren, die den Fusionsvorschlag entwickelten, keine persönlichen Eigeninteressen mehr hatten, da sie kurz vor der Pensionierung standen (Fürst 2002).

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

Weil die wichtigsten Akteure den Schwerpunkt ihrer Anstrengungen auf die normorientierte Strategie der starken Institutionalisierung in einem relativ kleinräumigen Maßstab legten, konnte die geographisch weitergehende regionale Zusammenarbeit von einem paradigmatischen Leuchtturmprojekt mit weiter Ausstrahlungskraft – der EXPO 2000 – kaum profitieren. Zwar wurde 1997 ein „Städtenetz Expo-Region“ gegründet, in dem Hannover mit größeren Städten im sog. „2. Ring“ um den Großraum Hannover herum kooperiert. Dieses Netzwerk war aber wenig dynamisch und weitgehend binnenorientiert<sup>16</sup> und erschien den Verantwortlichen immer noch zu kleinräumig, denn in einer vom Städtenetz im Jahre 2003 in Auftrag gegebenen Studie wird die Bildung einer deutlich größeren „Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen“ empfohlen (Städtenetz EXPO-Region 2004). Noch ist dieser Versuch, die sehr enge Fokussierung der regionalen Kooperation – im geographischen, aber auch konzeptionellen Sinn durch die Konzentration auf fest gekoppelte normative *Governance*-Formen, zu verbreiten, in einem embryonalen Stadium.

Die Region **Stuttgart** stellt den zweiten Fall dar, in dem es in jüngster Zeit zu einer starken regionalen Integration gekommen ist – allerdings gibt es zu Hannover erhebliche Unterschiede im Verlauf und in der dominanten Logik der Kooperation. Ähnlich wie in Hamburg stand am Beginn der jüngsten Regionalisierungsrunde eine ökonomisch ausgerichtete Diskurskoalition, in der seit Ende der 1980er Jahre Industrie und Handelskammer (IHK) und Industriegewerkschaft (IG) Metall den verschärften Standortwettbewerb durch den europäischen Binnenmarkt thematisierten. Im Gegensatz zu den meisten Großstadregionen in Deutschland war der Beginn der 1990er Jahre in der Region Mittlerer Neckar durch eine deutliche Wirtschaftskrise gekennzeichnet. Die Problemdefinition dieser Diskurskoalition (notwendiger ökonomischer Strukturwandel) und die Lösungsvorschläge (regionale Kooperation zur Modernisierung zentraler Infrastruktureinrichtungen, v.a. Flughafen, Bahnhof und Messe) gewannen deswegen unumstrittene Dominanz (und verdrängten andere Problemdefinitionen wie die des Stuttgarter Oberbürgermeisters, der zur gleichen Zeit das Thema des Finanzausgleiches zwischen Stadt und Umland thematisierte) und wurden auch von der Landesregierung aufgegriffen. Im

---

<sup>16</sup> So beschäftigte sich z.B. die erste Arbeitsgruppe mit der Koordinierung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen - ein wichtiger Aspekt einer norm-orientierten Strategie, aber sicher kein zentraler Ansatzpunkt für die Induktion einer regionalen Identität oder für ein Außenmarketing.

Frühjahr 1991 richtete die Landesregierung eine Regionalkonferenz mit Beteiligung der Kommunen und der Kammern ein. Die Arbeitsgruppen dieser dauerhaft institutionalisierten Konferenz entwickelten in der Folgezeit ein Konzept für einen gestärkten Regionalverband, der im Jahre 1994 per Landesgesetz als Verband Region Stuttgart (VRS) auch gegründet wurde (Frenzel 1995). Der VRS umfasst die Landeshauptstadt und fünf benachbarte Kreise und ist zum einen durch die Direktwahl der Regionalversammlung und zum anderen durch die Zuweisung von wenigen, aber strategisch wichtigen Kompetenzen gekennzeichnet. Der VRS ist Träger der Regionalplanung und erhält Kompetenzen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Regionalverkehr, Abfallentsorgung sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus-Marketing.

Der Prozess der regionalen Integration, der zur Gründung des VRS führte, entspricht nicht wie in Hannover dem kommunikativen Handeln, obwohl die zentrale Vorbereitungsinstanz unter dem Namen „Regionalkonferenz“ firmierte. Die ökonomische Krise legte die inhaltliche Ausrichtung fest (schnellere Bereitstellung von zentralen Infrastruktur-Einrichtungen), für die zentralen Akteure ging es deswegen primär um die geeignete Strategie zur Ermöglichung der als notwendig angesehenen, aber umstrittenen 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.<sup>17</sup> Dieses Instrument kam allerdings in der Folgezeit nie zum Einsatz. Statt dessen erwies sich die zweite, dramaturgische Steuerungsstrategie viel wirkungsmächtiger. Für den Ministerpräsidenten war die Einrichtung einer direkt gewählten Regionalversammlung das entscheidende Instrument zur Induktion eines Regionalbewusstseins (mit dem lokaler Widerstand gegen die Infrastrukturprojekte überwunden werden kann) und deswegen setzte er diese Direktwahl gegen massiven Widerstand in der CDU-Landtagsfraktion durch (Frenzel 1995: 115/116). Die Einrichtung eines direkt gewählten Parlaments führte in der Folge nicht nur dazu, dass sich die politischen Parteien auf einer regionalen Ebene konstituierten, sondern auch dass eine Vielzahl von regionalen Organisationen und Vereinigungen entstanden ist, die die Region mit Leben füllen. So gibt es interkommunale Gesellschaften im Bereich der Kultur, im Bereich Sport und im Bereich Marketing und Tourismus. Daneben hat sich eine Vielzahl gesellschaftlicher Initiativen auf regionaler Ebene etabliert, so z.B. das Forum Region Stuttgart e.V., das die Wirtschaftseliten der Region zusammen bringt und im Jahr

---

<sup>17</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 11/3067 vom 8.12.1993.



1996 ein Leitbild für die Region erstellte, aber auch Initiativen wie der Frauen-Ratschlag Region Stuttgart e.V., das Dialogforum der Kirchen, die JugendRegion Stuttgart und die MedienRegion Stuttgart (VRS 1999). Durch die Ausgliederung der Aufgabe Wirtschaftsförderung in eine GmbH, in der der VRS noch 51% Gesellschafteranteile besitzt, wurde eine Agentur geschaffen, bei der neben den Kommunen auch Banken und Verbände beteiligt sind. Durch die direkte oder indirekte Beteiligung des VRS an einer Fülle weiterer privatrechtlicher Organisationen zur Infrastrukturentwicklung und Wirtschaftsförderung (z.B. BioRegion STERN GmbH) hat sich der VRS zu einem zentralen Knoten in einem stark ausdifferenzierten Kooperationsnetzwerk entwickelt (Benz 2003).

Welcher Logik der Kooperation entspricht nun diese Kooperationsstruktur in der Region Stuttgart? Die Vielzahl von zweckspezifischen Organisationen deutet auf eine nutzenbasierte Logik der Zusammenarbeit hin (so auch die Interpretation von Benz 2003). 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.<sup>18</sup> Außerdem kann man bei den Parteien und bei gesellschaftlichen Vereinigungen, wie dem wirtschaftsorientierten Forum oder dem Frauen-Ratschlag, kaum von einem zweckorientierten Handeln im engeren Sinne sprechen, statt dessen sind es gruppenspezifische Affinitäten/Identitäten, die den Stimulus der Zusammenarbeit ausmachen. Während man sich über die kommunalen Grenzen hinweg aufgrund gemeinsamer Gruppenidentitäten verständigt, ist vor allem der implizite Wettbewerb zwischen den Gruppen um die Ausgestaltung des sich neu entwickelnden politischen Raumes der Region Stuttgart als Kooperationsimpuls wirksam. Sie sind somit zum einen als Diskurskoalitionen zu begreifen. Aber auch hier muss man aufgrund der Tatsache, dass es wenig ausgeprägte Streitdiskurse um die Ausrichtung der regionalen Politik gibt, sowie aufgrund der wichtigen Rolle des VRS bei der Stabilisierung dieser regionalen Allianzen davon ausgehen, dass sie im Grunde „Vereinigungen“ im idealtypischen Sinne, und damit funktionale Bestandteile einer dramaturgischen Strategie zur Stärkung der regionalen Identität darstellen. Wie die regionale Institutionalisierung gesellschaftlicher Gruppen folgt auch die Formierung der interkommunalen Gesellschaften vor allem der Logik der Induktion und weniger einer nutzen- bzw. verständigungsorientierten Logik. So wurde z.B. die „Regio Stuttgart Marketing- und Tourismusgesellschaft GmbH“ von VRS und den Kommunen gemeinsam gegründet, „weil die Kommunen nach wie vor sichtbar sein wollten“ (Interview-Aussage von Dr. Steinacher, VRS).

---

<sup>18</sup> Vor allem entspricht die nutzenbasierte Kooperation nicht dem Verhandlungssystem, wie es von der ökonomisch inspirierten Politikwissenschaft skizziert wurde. Um zu zweckspezifischen Kooperationen zu kommen, wird nicht auf Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen zurückgegriffen. Dass auch hohe Ausgleichszahlungen zentrale Konflikte nicht lösen können, wurde im Januar 2004 deutlich, als die Stadt Leinfelden-Echterdingen ein Angebot von Stadt und Land in der Höhe von € 35 Mio. als Entschädigung für den geplanten Flughafenausbau ablehnte und dies trotz des nahen „Schattens der Hierarchie“. Denn wenige Tage später entschied das Verwaltungsgericht gegen die Stadt (SZ 21.01.04 und 19.02.04).

Die Zentralität, die der VRS im Netzwerk der regionalen Organisationen einnimmt, und die relativ klare räumliche Abgrenzung der Region nach außen führt dazu, dass die Region Stuttgart eine „fest gekoppelte“ Strukturlogik aufweist, wobei die Koppelung im Gegensatz zu der Region Hannover nicht durch explizite Normen und eine hierarchische Organisation, sondern durch einen verständigungsorientierten Diskurs und durch eine erfolgreich induzierte und durch viele regionale Vereinigungen belebte regionale Identität erfolgt.<sup>19</sup> Diese Art der Koppelung erscheint besonders deswegen sehr produktiv, weil das verständigungsorientierte Handeln in einem ausgewogenen Verhältnis zum mobilisierenden, aber auch polarisierenden dramaturgischen Handeln steht. Neben dem aufgezeigten Zusammenspiel von regionalen Allianzen und VRS zeigt sich dies auch in der Regionalversammlung. Diese ist attraktiv genug, um wichtige und ehrgeizige Politiker anzuziehen; die politische Kultur ist aber wenig konfrontativ, da sich eine große Koalition von CDU und SPD zusammengefunden hat, und die wichtigsten Beschlüsse mit einer breiten Mehrheit verabschiedet werden (Aussagen Dr. Steinacher, VRS). Aber nicht nur nach innen, sondern auch nach außen ist das politische Marketing der Region Stuttgart stark ausgeprägt – sie ist im Gegensatz zu Hannover offiziell von der Ministerkonferenz für Raumordnung als Metropolregion anerkannt und hat als einzige deutsche Region unterhalb der Bundesländerebene eine eigenständige Vertretung in Brüssel.

### **München und Frankfurt: Paradoxe und paralyisierte Steuerungsformen in globalisierten Stadtregionen**

Im Vergleich zu den vorangegangenen Regionen kann man in den beiden wirtschaftsstärksten Regionen Deutschlands in den letzten 15 Jahren einen deutlich schwächeren Trend zur regionalen Integration und Kooperation feststellen. In der Region **München** gab es in den Jahren 1992/1993 zwar eine Reihe von Initiativen zur regionalen Zusammenarbeit (Weck 1996). Obwohl hier die Problemdefinition primär durch die problematischen Nebenwirkungen des hohen Wachstums geprägt wurde (Goedecke 1993), hat sich aber nur die primär auf Außenmarketing (also auf Wachstumsstimulation) ausgerichtete Kooperation zwischen den Stadtregionen München, Augsburg und Ingolstadt etabliert und im Laufe der Jahre zu einer dynamischen neuen Kooperationsinstanz entwickelt. Mit Unterstützung des Freistaates wurde daraus 1995 der „Wirtschaftsraum Südbayern – München – Augsburg – Ingolstadt (MAI) e.V.“, in dem neben den drei Gründungsstädten auch sechs Landkreise, 21 weitere Kommunen, acht Sparkassen, 18 institutionelle Akteure wie die IHKs, Gewerkschaften, Universitäten, Regionalverbände und 80 private Unternehmen und Individuen Mitglieder

---

<sup>19</sup> Dabei ist allerdings nicht zu vergessen, dass auch Elemente der normorientierten und der nutzenbasierten Steuerung vorzufinden sind. Erstere vor allem durch die Kompetenz des VRS zur verbindlichen Regionalplanung, die letztere durch die verschiedensten zweckspezifischen Einrichtungen, die über die Wirtschaftsförderungsgesellschaft eingerichtet wurden. Diese Formen entsprechen strukturell dem Typus der losen Koppelung, weil nur in geringer Form hierarchische Weisungen gegenüber den Kommunen möglich sind und die zweckspezifischen Institutionen teilweise sowohl die geographischen Grenzen der Region wie auch die Grenze zwischen privaten und öffentlichen Akteuren überschreiten.

geworden sind (Stand 2003).<sup>20</sup> Den Zulauf, den MAI auch von Kommunen, die sich zuerst in Gegenallianzen zusammen gefunden haben, im Laufe der Zeit erfahren hat, basiert nicht auf einem kommunikativen Prozess der Verständigung, sondern auf dem guten Image, das die Region München besitzt. Zwar besitzt auch MAI ein Leitbild, dies wurde durch ein externes Büro erstellt und ist außer einer eindeutig sektoralen Selbstdefinition ziemlich inhaltsleer. Unter der Überschrift „Das sind wir“ findet sich folgende Formulierung: „Alle an der Wirtschaft beteiligten Akteure können Mitglied werden.“ (MAI 1998). Außer einer Mitgliederbefragung durch die externen Berater gab es keinen verständigungsorientierten Prozess. Es gibt wenig konkrete inhaltliche Festlegungen, eine vage geographische Abgrenzung des Kooperationsraumes (vgl. Steinberg 2003: 104), und auch keine Ableitung von Projekten. Dafür besticht die Titelseite des Leitbildes durch eine symbolisch geschickte Verortung von MAI als „Europas blühende Mitte“. Im Gegensatz zu den norddeutschen Leitbildern, bei denen der bildliche Fokus auf die jeweilige Region gelegt wird, gibt es hier eine Europakarte, in der MAI den Mittelpunkt darstellt, von dem aus Fäden zu allen wichtigen Metropolen Europas verlaufen. MAI ist wie die Metropolregion Hamburg nur schwach institutionalisiert. Allerdings gibt es hier eine klare Geschäftsstelle, die zwei Mitarbeiter sind bei der Landeshauptstadt angesiedelt und werden von dieser hauptsächlich bezahlt. Durch erhebliche finanzielle Spenden der Sparkassen und die Mitgliedsbeiträge besitzt MAI auch ein eigenständiges Budget. Es finden jährlich zwei Mitgliederversammlungen statt, die auf ein inhaltliches Thema ausgerichtet sind. Die kommunikativen Beziehungen, die daraus entstanden sind, haben nicht die Dichte wie z.B. in Hamburg und der „Wirtschaftsraum Südbayern“ ist vor allem auf das Außenmarketing ausgerichtet, wobei dazu auch das politische Lobbying gehört (durch die Varianz der Mitgliedschaft und die unklare geographische Abgrenzung ist MAI aber kein Zweckverband im idealtypischen Sinne). 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.). Diese Marketing-Organisation ist im Moment die einzige funktionierende Institution für die regionale Kooperation, nachdem der in den 70er Jahren eingerichtete Regionale Planungsverband in eine Krise geraten ist, als die Firma Infineon ihren Standort aus der Stadt in eine Umlandgemeinde verlagerte. Die Mehrheit der Umlandgemeinden machte im Regionalen Planungsverband mit dem im Regionalplan verankerten regionalen Grünzug, der dem Ansiedlungswunsch entgegenstand, „kurzen Prozess“. Während im Kontext des normorientierten Planungsverbandes die Stadt München sich extrem verärgert zeigte, ergibt sich offensichtlich im Kontext der Marketing-Vereinigung eine andere Interpretation. „Inzwischen hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass eine Standortverlagerung eines Betriebes aus einer Kommune in eine andere innerhalb der Region weniger schmerzlich ist als eine Verlagerung an einen Standort außerhalb des Raumes“

---

<sup>20</sup> Vgl. <http://www.suedbayern-online.de/>

(Steinberg 2003: 105).<sup>21</sup> Die Krise des Regionalen Planungsverbandes zeigte sich auch in der Tatsache, dass die Bayrische Staatsregierung Ende 2003 beschlossen hatte, diese Verbände in „ihrer bisherigen Struktur abzuschaffen“.<sup>22</sup> Insgesamt ist damit die regionale Zusammenarbeit in der Region München in jüngster Zeit fast vollständig auf den Ansatz des primär außenorientierten Marketings reduziert worden.

Während es in der Region München beim Thema regionale Kooperation relativ wenige Diskussionen und Initiativen gab, war dieses Thema ein Dauerbrenner auf der politischen Agenda in der Region **Frankfurt/Rhein-Main**. Letztlich ist die politisch-administrative Integration in dieser Region aber kaum vorangekommen. Auch hier thematisierten zu Beginn der 1990er Jahre die IHKs den Wettbewerb der Regionen im Europäischen Binnenmarkt und alle Akteure reagierten mit regionalen Spitzentreffen und Proklamationen zur regionalen Zusammenarbeit. Mitte 1991 verstärkten die IHKs im Rhein-Main-Gebiet ihre Zusammenarbeit und etablierten das „IHK-Forum Rhein-Main“ als ökonomisch ausgerichtete Regionalallianz.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> Es entwickelte sich allerdings keine eindeutig dominierende Problemdefinition, denn die sozialdemokratisch regierte Stadt Frankfurt und die Frankfurter Rundschau (FR) thematisierte das Problem der ungleichen Belastung von Zentralstadt und Umland, während Wirtschaftseliten und das Umland und die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) den Standortwettbewerb zum zentralen Thema machen wollten. In den Jahren 1992-1997 wurde eine Unzahl von Vorschlägen für eine Regionalreform ausgearbeitet,<sup>25</sup> ohne dass es zu einer nennenswerten Strukturreform kam (vgl. auch UVF 1997). 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 (Scheller 1998: 102/103). Dieses normorientierte hierarchische Konzept konnte sich allerdings nicht durchsetzen, da in der sozialdemokratisch dominierten Landesregierung

---

<sup>21</sup> Frau Dr. Steinberg ist im städtischen Referat für Arbeit und Wirtschaft beschäftigt und gleichzeitig die Geschäftsstellenleiterin von MAI.

<sup>22</sup> <http://www.bayern.de/Politik/Initiativen/Verwaltung21/Staatsaufgaben/> [07.07.2004]. Dieser Beschluss ist allerdings bereits in der dazu gehörigen Pressemitteilung nicht mehr enthalten und scheint auch nicht umgesetzt zu werden.

<sup>23</sup> Kurz darauf trafen sich die Oberbürgermeister der Region, verabschiedeten eine Rhein-Main-Erklärung und richteten Arbeitsgruppen zur interkommunalen Zusammenarbeit ein. Die hessische Landesregierung sah ebenfalls Handlungsbedarf, sie gab bereits 1990 ein Gutachten zur Gestaltung des Verdichtungsraumes Rhein-Main in Auftrag und organisierte 1994 eine länderübergreifende Rhein-Main-Konferenz mit den Landesregierungen von Bayern und Rheinland-Pfalz. Die beiden großen Tageszeitungen organisierten in den Jahren 1994 und 1995 „Rhein-Main-Wirtschaftsgespräche“ (FAZ) bzw. „Umlandgespräche“ (FR).

<sup>24</sup> Vgl. <http://www.ihk-forum-rhein-main.de/>

<sup>25</sup> Jens Scheller (1998) hat in seiner Diplomarbeit 27 Vorschläge gezählt und skizziert.

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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Es gibt auch keine klare räumliche Abgrenzung für diese Institution, so dass sich die räumliche Abbildung der Mitglieder in den Randbereichen als Fleckenteppich darstellt (vgl. Karte in PVFRM 2002).

Als die rot-grüne Landesregierung im Jahr 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 zweckspezifischer Zusammenarbeit aufgefordert wurden. Zusätzlich wurde ein „Rat der Region“ eingerichtet, in dem Vertreter der Städte, Gemeinden und Kreise zusammentreffen sollten, um Grundsätze für die zweckspezifische interkommunale Kooperation zu erarbeiten, um eine „geordnete Entwicklung in der Region“ zu gewährleisten, um in einem Jahresbericht den Stand der interkommunalen Kooperation zu dokumentieren und um ein gemeinsames Erscheinungsbild der Region zu erarbeiten (§ 5 des Ballungsraumgesetzes).<sup>28</sup> D.h., der Rat der Region hatte potentiell die Möglichkeit, über eine rein nutzenorientierte Steuerungsform hinauszugreifen und kommunikative und dramaturgische Strategien der Kooperation in Angriff zu nehmen, was ihm aber aufgrund der organisatorischen Koppelung an den neuen Planungsverband nicht gelang.

In den Artikeln 2 und 3 des erwähnten Gesetzes wurde der „Umlandverband Frankfurt“ in den „Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main“ umgewandelt. Der neue Verband erfuhr zwar eine geographisch Erweiterung im Vergleich zum Vorgänger, auf der anderen

---

<sup>26</sup> <http://www.region-frankfurt-rheinmain.de/>

<sup>27</sup> Vgl. z.B. die Pressemitteilung des Verbandsdirektors Feser vom 17.2.2003; [http://www.region-frankfurt.de/RheinMain/deutsch/D\\_news.html](http://www.region-frankfurt.de/RheinMain/deutsch/D_news.html).

<sup>28</sup> Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000; Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I; S. 542-551.

Seite aber eine funktionale Reduktion auf zwei Raumplanungsaufgaben. Er ist zuständig für die Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplans und eines Landschaftsplans (§ 2 Planungsverbandsgesetz). Außerdem sollte der Planungsverband als Geschäftsstelle für den Rat der Region fungieren. Nachdem sich aber bei den Wahlen im Planungsverband und im Rat der Region unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten ergeben hatten, ist der Rat der Region faktisch eine Totgeburt geblieben.

Teilweise wird dieser Ausfall des Rates der Region durch die von der Frankfurter Oberbürgermeisterin zeitgleich initiierte „Regionalkonferenz“ aufgefangen. Seit Mai 2000 treffen sich regelmäßig die direkt gewählten Spitzen der größeren Städte und der Kreise im Rhein-Main-Gebiet, um Entschlüsse zu verabschieden, die „die Willensbildung der Region formulieren und vorantreiben sollen“ (Punkt 4 der Erklärung der 1. Regionalkonferenz vom 8. Mai 2000). Die durch institutionelle Rivalität geprägte Entstehungsgeschichte und weitere Faktoren deuten aber klar darauf hin, dass die Regionalkonferenz keine „Regionalkonferenz“ im idealtypischen Sinne, sondern vielmehr eine Advokaten-Koalition darstellt. Es gibt eine rein sektorale Regionsdefinition („Die Rhein-Main-Region versteht sich als wirtschaftliche Einheit“, Punkt 2 der Erklärung der 1. Regionalkonferenz vom 8. Mai 2000) und betont werden die „nicht verfassten, weichen Grenzen“ der Region (Punkt 1 der Erklärung). Im Gegensatz zum nur auf die hessische Teilregion ausgerichteten Rat der Region überschreitet die Regionalkonferenz die Ländergrenzen und greift nicht auf die administrativen Kapazitäten des Planungsverbandes zurück. Aber auch diese Institution der interkommunalen Kooperation musste herbe Rückschläge hinnehmen, als nicht nur die Olympia-Bewerbung scheiterte, sondern die Stadt Frankfurt auch noch ohne Rücksprache mit den anderen Kommunen aus der gemeinsamen Bewerbung für die Kulturhauptstadt Europas im Jahr 2010 ausstieg (FAZ 9.7.2003).

Die Situation in der Region Frankfurt ist somit geprägt durch politische Blockaden. Nicht zuletzt deswegen gibt seit Mitte der 1990er Jahre auch starke gesellschaftliche Initiativen für eine verbesserte regionale Zusammenarbeit. Im Jahr 1996 wurde eine private „Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein-Main“ initiiert, in der über 100 regional verankerte Unternehmen zusammen geschlossen sind.<sup>29</sup> Die Wirtschaftsinitiative veranstaltete in der Folgezeit regelmäßige Podien zur regionalen Wirtschaftspolitik, finanzierte eine Marketingbroschüre und eine Studie zur Verwaltungsreform im Rhein-Main-Gebiet (Hill & Nemitz 1999). Aus einem Besuch der Wirtschaftsinitiative bei der Internationale Bauausstellung Emscherpark resultierte eine von der Frankfurter Rundschau unterstützte zusätzliche Initiative zu einer Landschafts- und Strukturausstellung. Als Ende des Jahres 2000 in Umfragen die Region Frankfurt als zweitunbeliebteste Arbeitsplatzregion in Deutschland ermittelt wurde, wandten sich auch einzelne Wirtschaftsunternehmen dem Image-Problem der

---

<sup>29</sup> Vgl. <http://www.wifrm.de/>. Das Gründungsdatum lässt darauf schließen, dass auch die Gründung dieser Vereinigung im Kontext des Kampfes verschiedener ideologischer/parteipolitischer Allianzen um die institutionelle Besetzung dieses Themenfeldes zu verstehen ist (vgl. vorhergehende Ausführungen zur Entstehung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft). Bestätigen wollte dies allerdings niemand.

Region zu. Die zuerst „Regionale“ und dann „Metropolitana“ genannte Initiative basierte auf der Unterstützung von fünf globalen Unternehmen (Deutsche Bank, Opel, Arthur Andersen, Aventis und Procter & Gamble) sowie der Landeszentralbank und der regionalen Akteure Wirtschaftsinitiative, Verkehrsverbund und Messe Frankfurt. Die Großunternehmen begründeten ihr Engagement zum einen mit ihrer Verantwortung als *Corporate Citizens* für die Region und zum anderen damit, dass es schwierig sei, neue qualifizierte Mitarbeiter für eine Stelle in Frankfurt zu gewinnen.<sup>30</sup>

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 wichtigsten Akteure (v.a. die Landesregierung) gegeben war. Eingeladene Wissenschaftler wie Wolfgang Christ von der Bauhaus-Universität Weimar beschrieben die Grundüberlegungen der Metropolitana folgendermaßen (FR 2001): „Im Zeitalter von Internet, Globalisierung, Individualisierung und Hochgeschwindigkeitsmobilität wird der sinnlich erfahrbare Raum an Bedeutung zurückgewinnen. Gefragt sind Charme, Gemeinschaftsgefühl, spektakuläre Kultur und eine Region, die eine Gestalt besitzt“. Zitiert wird der amerikanische Stadtplaner Kevin Lynch mit folgender Beschreibung der Aufgabe: „Managing a Sense of a Region“, wobei *Sense* sowohl Sinn als auch Sinnlichkeit bedeutet. Der Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Breuer, erwartete „anfassbare, erlebbare und wahrnehmbare“ Projekte. Beteiligte Politiker beschrieben die Aufgabe der Metropolitana profaner als die Beteiligung am „Kampf um Wahrnehmung“ zwischen den führenden Regionen Europas. So wurde als erstes eine Ausstellung mit dem Titel „Mit allen Sinnen für die Region“ entworfen und ein „Türme-Projekt“ präsentiert. Dabei korrespondieren die Bankentürme Frankfurts mit alten und neuen Aussichtstürmen im Regionalpark Rhein-Main, die wie der Goetheturm in Frankfurt oder die Stangenpyramide in Dreieich für die Eigenart der Landschaft stehen sollen. Ein Lichtstrahl sollte diese Türme miteinander verbinden (FR 29.05.2002). Weitere 75 Projektideen wurde gesammelt. 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 (vorerst) 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.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Pressemitteilung der IHK Rhein-Main im Februar 2002, vgl. <http://www.frankfurt-main.ihk.de>.

<sup>31</sup> Vgl. <http://www.regionalwerkstatt.de/>

Wo das bürgerschaftliche Engagement der *Corporate Citizens* (so die Selbstbeschreibung des Metropolitana-Projektleiters Lutzky) bisher scheiterte, bei der Umsetzung identitätsstiftender Leuchtturmprojekte, da ist der Planungsverband mit Hilfe von Interreg-Mitteln der Europäischen Union und durch finanzielle Unterstützung der Wirtschaftsinitiative einen Schritt weitergekommen: Eine „Route der Industriekultur Rhein-Main“ von Aschaffenburg bis Bingen soll ein Freizeitangebot für die Bewohner der Region darstellen, bei der die Wirtschaftsgeschichte und die Industriearchitektur in attraktiver Form erfahrbar gemacht wird. Dieses Projekt hat seine ersten Realisierungsschritte hinter sich, es zeigt aber wiederum das typische Phänomen der regionalen Kooperation im Raum Frankfurt. Denn der Beitrag zur Identität der Region soll über eine „Bereicherung“ des Images der Region erreicht werden, indem die Bedeutung der industriellen Produktion für die Dienstleistungsgesellschaft bewusst gemacht wird (PVFRM 2002). Während dies für die interne Verständigung zwischen Industriearbeitern und Dienstleistern ein sinnvolles Projekt im Sinne des kommunikativen Handelns darstellt, ist es äußerst zwiespältig in der Logik des identifikatorischen Handelns. Denn das Profil der Finanzmetropole wird durch eine solche „Bereicherung“ des Images eher verwischt denn geschärft.

Es gibt zwei weitere Beispiele für die starke Fragmentierung und Polarisierung der Region Frankfurt/Rhein-Main. Ein erstes Beispiel ist die Distanzierung der südlich von Frankfurt gelegenen Städte und Kreise vom Ballungsraum Rhein-Main und die Etablierung einer Region „Starkenburg“, die 1997 ihren Ausgangspunkt nahm und im Jahr 2001 als Zweckverband rechtlich institutionalisiert wurde.<sup>32</sup> Ein zweites Beispiel ist das Mediationsverfahren für den Frankfurter Flughafen, dem sich nicht nur wichtige Akteure (Umweltverbände) verweigerten, sondern bei dem das verabschiedete Ergebnis auch von den Beteiligten nicht wirklich akzeptiert wurde (Troost 2003). Immerhin könnte man hier konstatieren, dass dies ein klassisches Beispiel für „erfolgreiches Scheitern“ (Seibel 1992) darstellt, denn im Gegensatz zu dem Konflikt um den Flughafen-Ausbau in den 1980er Jahren konnte das Mediationsverfahren dazu beitragen, dass gewalttätige Auseinandersetzungen bisher ausblieben (FR 17.12.2003).

Insgesamt zeigt sich, dass die Region Frankfurt ein Hort vielfältiger Aktivitäten und innovativer Ideen ist.<sup>33</sup> Normorientierte und nutzenbasierte Steuerungsformen sind in dieser Region breit diskutiert worden, erstere sind aber bereits bei der Entscheidungsfindung auf Landesebene, letztere bei der Implementation gescheitert. Die als Nebeneffekt dieser starken Politisierung des Themas auftretende massive Mobilisierung öffentlicher und privater Akteure hat zwar zu sehr innovativen Ansätzen geführt, aber auch diese konnten weder zu konkreten Leuchtturm-Projekten umgesetzt werden, noch haben sie genügend regionale Identität produziert, um anderen *Governance*-Formen zu einem Durchbruch bzw. zu einer

---

<sup>32</sup> Vgl. die Informationen zur Region Starkenburg auf deren Internet-Seite: [www.region-starkenburg.de](http://www.region-starkenburg.de).

<sup>33</sup> Diese Ideen haben auch jenseits der Rhein-Main-Region Ausstrahlungskraft – so hat z.B. das Jordan-Papier in der Region Hannover bei der Formulierung des Vorschlags zur Fusion von Kreis und Kommunalverband eine bedeutende Rolle gespielt.



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. Obwohl das Thema regionale Identität in dieser Region seit Beginn der 1990er Jahre auf der Tagesordnung stand (vgl. z.B. UVF 1992, 1993), sind alle Versuche, eine solche Identität zu induzieren, gescheitert. Es ist deswegen auch nicht mehr verwunderlich, dass das konzeptuelle Niveau der politischen Diskussion in den letzten Jahren wieder dort angekommen ist, wo es vor einem Jahrhundert war. Im August 2002 forderte der Kämmerer der Stadt Frankfurt, die Eingemeindung der reichen Umlandgemeinden, was nichts außer empörten Reaktionen hervorgerufen hat (FAZ 27.8.2002).

### **Zusammenfassender Vergleich, Schlussfolgerungen und Ausblick**

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

Hier ungefähr Abbildung 1

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

In Hannover hat der konsensorientierte Dialog sogar die ideelle Grundlage für eine deutliche Strukturreform gelegt, so dass dort nun eine starke regionsweite Institution eine normbasierte Steuerung betreiben kann. Diese Region ist auch die einzige, bei der das Thema des Lastenausgleichs zwischen Stadt und Umland produktiv aufgegriffen und als explizites Ziel der Reform formuliert worden ist. Durch die Zuweisung fast aller sozialpolitischen Aufgaben auf die Region wird dieses Ziel auch umgesetzt (Pribs 2002: 146). Während diese Lösung

damit unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten am fortschrittlichsten ist, hat die Konzentration auf die Fusion der beiden Verwaltungen Lücken bei der gesellschaftlichen Mobilisierung und bei der Zusammenarbeit mit dem weiteren Umland gelassen. Die Eingliederung des Kommunalverbandes in die Kreisverwaltung hat Kostenersparnisse durch Personalabbau ermöglicht, aber gleichzeitig hat die Fusion zweier völlig unterschiedlicher Verwaltungskulturen erhebliche Probleme verursacht, und dabei ist letztendlich die kreative Kultur des Kommunalverbandes zugunsten der bürokratischen Kultur des Kreises weitgehend auf der Strecke geblieben.

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

In den beiden Regionen, die am stärksten durch die Internationalisierung der Ökonomie gekennzeichnet sind, haben sich dagegen nur sehr viel beschränktere *Governance*-Formen etablieren können. In der Boom-Region München haben wir die paradoxe Situation, dass die ohnehin gering institutionalisierte regulierende Steuerung noch weiter unter Druck gerät und dafür eine auf Außenmarketing ausgerichtete Vereinigung zum dynamischsten Element der regionalen *Governance* wird. In der Region Frankfurt/Rhein-Main erlebten wir dagegen eine Fülle von Reformvorschlägen und –bemühungen, die allerdings immer wieder an der polarisierten politischen Kultur gescheitert sind, so dass nur sehr lose gekoppelte kommunikative und dramaturgische *Governance*-Formen die regionale Zusammenarbeit beleben, während der Gesetzgeber die zentrale regionale Institution mit normativen Steuerungsmöglichkeiten geschwächt hat.

Die Beispiele Hannover und Stuttgart zeigen, dass kommunikative und dramaturgische *Governance*-Konzepte unter jeweils günstigen Rahmenbedingungen zu einem erheblichen Schub an regionaler Integration führen können. Diese neuen Steuerungsstrategien haben auch das Verhältnis zwischen den Stadtstaaten Hamburg und Bremen und ihrem regionalen Umland massiv verändert, auch wenn in diesen Agglomerationsregionen aufgrund der Ländergrenzen keine starke formale Institutionen für die regionale Zusammenarbeit etabliert werden konnte. Die Entwicklungen in den beiden Regionen Frankfurt und München, die besonders starke regionale und internationale sozio-ökonomische Verflechtungen aufweisen, deuten darauf hin, dass „funktionale Notwendigkeit“ keineswegs ein guter Prediktor für regionale politische Integration darstellt, sondern dass für die politische Etablierung einer

Agglomerationsregion die problemspezifische Einsicht und die machtpolitische Toleranz der jeweiligen Landesregierung von erheblicher Bedeutung ist. In diesem Aufsatz stand allerdings die deskriptive Analyse im Vordergrund, kausale Analysen in Bezug auf die Faktoren, die eine starke politische Integration einer Agglomerationsregionen begünstigen und in Bezug auf die konkreten Wirkungen der einzelnen *Governance*-Formen stehen noch aus. Eine Evaluationsanalyse steht aber vor der Schwierigkeit, dass die Wirkungen der neueren *Governance*-Formen oft diffuser und indirekter Natur sind und außerdem die Zuschreibung von sozio-ökonomischen Wirkung zu einer Institution sich dort als schwierig erweist, wo eine ausdifferenzierte Institutionen-Landschaft mit unterschiedlichen *Governance*-Formen vorzufinden ist.

### **Literaturverzeichnis**

- Auel, Katrin (1997): Die Region Bremen/Niedersachsen – auf dem Weg zu einer kooperativen Regionalentwicklung? Der Beitrag eines Regionalen Entwicklungskonzepts. Universität Konstanz, Diplomarbeit am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften. Konstanz.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Baumheier, Ralph und Rainer Danielzyk (2002): Stadt – Staat – Region. Regionale Zusammenarbeit im Bereich norddeutscher Stadtstaaten Bremen und Hamburg, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): *ARL Arbeitsmaterial*. Hannover: Verlag der ARL.
- Benz, Arthur (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 40, 2, 55-71.
- Benz, Arthur (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, 505-512.
- Benz, Arthur und Fritz W. Scharpf (1990): Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern: Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Benz, Arthur, Dietrich Fürst, Heiderose Kilper und Dieter Rehfeld (1999): *Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven*. Opladen: Leske & Budrich.
- Blatter, Joachim (2001): Integrative Symbole und regulative Normen bei der Institutionenbildung. Erkenntnisse vom Gewässerschutz am Bodensee, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 8, 1, 5-40.
- 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, Administration and Institution*, 16, 4, 503-526.
- Borst, Otto (1986): *Stuttgart: Die Geschichte der Stadt*. Stuttgart: Konrad Theiss Verlag.
- Braun, Dietmar (1997): Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft. Eine kritische Übersicht, in: Benz, Arthur und Wolfgang Seibel (Hg.): *Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik- und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden, 45-74.
- Budde, Friedhelm (1995): Zusammenarbeit in der Region Hamburg, in: *RaumPlanung* 69, 1995, 115-121.
- Casella, Alessandra und Bruno Frey (1992): Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions, in: *European Economic Review* 63, 640-644.
- Dahrendorf, Ralf (1977): *Homo sociologicus: ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Danielzyk, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, 1999, 577-586.
- Erlenkämper, Friedel (1980): Die Stadtumlandproblematik der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Heft 39, Neue Schriften des Deutschen Städtetages. Stuttgart: Kohlhammer.
- FR – Frankfurter Rundschau (Hg.) (2001): Die Metropolita FrankfurtRheinMain. Frankfurt am Main: Druck- und Verlagshaus GmbH.
- Frenzel, Albrecht (1995): Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen: eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen. Baden: Nomos.
- Frey, Bruno (1997): Not just for the money: an economic theory of personal motivation. Cheltenham: Elgar.
- Frey, Bruno und Reto Jegen (2000): Motivation crowding theory: a survey of empirical evidence. München: CESinfo.
- Fürst, Dietrich (1990a): Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden: Nomos.
- Fürst, Dietrich (1990b): Einführung, in: ARL (Hg.): Regional- und Landesplanung für die 90er Jahre,. Hannover: Wissenschaftliche Plenarsitzung 1990, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, S. 72-78.
- Fürst, Dietrich (1994): Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung, in: Raumforschung und Raumordnung 52, 3, 184-192.
- Fürst, Dietrich (2002): Metropolitan Governance in Germany. Paper prepared for the Workshop No.12 of the ECPR Joint Sessions of Workshop in Turin 22-27. March 2002.
- Fürst, Dietrich (2002): Metropolitan governance in Germany. University of Hannover, Paper for the workshop No.12 of the ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin 22-27. March 2002.
- Fürst, Dietrich et al. (1990): Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden: Nomos.
- Fürst, Dietrich, Bernhard Müller und Dian Schefold (1994): Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen. Baden-Baden: Nomos.
- GLP BNs - Gemeinsame Landesplanung Bremen/ Niedersachsen 1995: Regionales Entwicklungskonzept für den Raum Bremen – Bremerhaven – Oldenburg, Teil 1. Bremen/ Hannover/ Oldenburg.
- GLP HShNs - Gemeinsame Landesplanung Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen (Hg.) (2000): Regionales Entwicklungskonzept 2000. Leitbild und Handlungsrahmen. Hamburg, Hannover, Kiel.
- Goeddecke, Otto (1993): München als Metropole – Zu den Zielen eines neuen Initiativkreises, in: Franz Schaffer (Hg.): Innovative Regionalentwicklung. Augsburg: Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie der Universität Augsburg, 345-351.
- Greve, Jens (2003): Handlungserklärung und die zwei Rationalitäten. Neuere Ansätze zur Integration von Wert- und Zweckrationalität in ein Handlungsmodell, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 55, 4, 621-653.
- Häberle, Tanja (1990): Die Region Hannover, in: Streit, Manfred E. und Hans Arthur Haasis (Hg.): Verdichtungsregionen im Umbruch: Erfahrungen und Perspektiven stadtreionaler Politik. Baden-Baden: Nomos, 299-326.
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungs-rationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heinz, Werner (2000): Stadt & Region - Kooperation oder Koordination? Stuttgart: Kohlhammer.

- Hill, Hermann und Carsten Nemitz (1999): Verwaltungsstrukturmodelle auf dem Prüfstand: Darstellung und Vergleich möglicher Reformmodelle für die Region Rhein-Main. Gutachten im Auftrag der Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein-Main e.V.
- Huebner, Michael (1995): „Regionalisierung“ von unten: der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, in: RuR 3, 216-224.
- Kenis, Patrick und Volker Schneider (1991): Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd und Renate Mayntz (Hg.) Policy Networks. Frankfurt am Main: Campus, 25-59.
- Kirchgässner, Gebhard (1991): Homo Oeconomicus. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Knieling, Jörg (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement: Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Krämer, Jens (1971): Die Stadt-Umland-Beziehung Hamburgs zu seinen Nachbarländern: Ansätze zu Kooperation und gemeinsamer Planung im norddeutschen Raum. Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.
- Kübler, Daniel (2003): „Metropolitan Governance“ oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Großstadtreionen. In: Informationen zur Raumordnung, Heft 8/9, 2003
- Kübler, Daniel und Brigitte Schwab (2004): New regionalism in five Swiss metropolitan areas. An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. Paper prepared for the EJPR 2004 Special Issue on “Innovative, participatory, and deliberative procedures in policy-making: democratic and effective?”, directed by Y. Papadopoulos and Ph. Warin.
- Lefèvre, Christian (1998): Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review, in: International Journal of Urban and Regional Research 22, 1, 9-25.
- Lehmann-Grube, Heinrich and Günter Seele (1983): Die Verwaltung der Verdichtungsräume. Baden-Baden: Nomos
- MAI e.V. (Hg.) (1998): Leitbild für den Wirtschaftsraum Südbayern. Broschüre. München.
- Mantell, Jürgen und Hans-Georg Strauf (1997): REK – Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg, in: Mensing, Klaus und Andreas Thaler (Hg.): Stadt, Umland, Region: Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover. Berlin: Rainer Bohn, 57-74.
- March, James G. und Johan P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York & London: Free Press.
- Marcus, George E. (2000): Emotions in Politics, in: Annual Review of Political Science 2000, 3, 221-250.
- Marin, Bernd and Renate Mayntz (Hg.) (1991) Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Mainz: Campus-Verlag.
- Mayer, Jörg M. (1994): Wann sind Paketlösungen machbar ? Eine konstruktive Kritik an F. W. Scharpfs Konzept. In: Politische Vierteljahresschrift 35, 3, 448-471.
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-56.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York: Campus: 39-72.
- Meise, Torsten (1998): Strategien der Region: Innovations- und Steuerungspotentiale dezentral-kooperativer Politikmodelle. Münster: Lit Verlag.
- Metropolregion Hamburg (2001): Markensystem Metropolregion Hamburg. Broschüre herausgegeben von der Marketinggeschäftsstelle der Handelskammer Hamburg.
- Metropolregion Hamburg (2001): Markensystem Metropolregion Hamburg. Broschüre herausgegeben von der Marketinggeschäftsstelle der Handelskammer Hamburg.

- Meyer, Thomas, Rüdiger Ontrup und Christian Schicha (Hg.) (2000): Die Inszenierung des Politischen. Zur Theatralität von Mediendiskursen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Nullmeier, Frank (1997): Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Benz, Arthur & Wolfgang Seibel (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, 101-144.
- Pappi, Franz U.(1993): Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag, 84-95.
- Priebs, Axel (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtdes regionaler Organisationsstrukturen, in: Die öffentliche Verwaltung 55, 4, 144-151.
- Prittitz, Volker von (1996): Verhandeln und Argumentieren: Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich.
- PVFRM – Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Hg.) (2002): Route der Industriekultur Rhein-Main. Frankfurt.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag, , 116-184.
- Savitch, Hank V. und Ronald K. Vogel (2000): Paths to New Regionalism, in: State and Local Government Review 32, 3, 158-168.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scheller, Jens Peter (1998): Rhein-Main - Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz. Diplomarbeit an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Schultheis, Jürgen (2003): Zwischen Heimatgefühl und Weltstadtanspruch: Die Region Frankfurt/Rhein-Main, in: DISP/Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung 152, 80-86.
- Seibel, Wolfgang (1992): Der funktionale Dilettantismus: zur politischen Soziologie von Steuerungs- und Kontrollversagen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat. Baden-Baden: Nomos.
- Simon, Herbert A. (1962): The Architecture of Complexity, in: Proceedings of the American Philosophical Society 106, 6, 467-482.
- Städtenetz EXPO-Region (Hg.) (2004): Bildung einer Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen von europäischer Bedeutung. Celle.
- Steinberg, Elisabeth (2003): Innovation durch Kooperation: Der Wirtschaftsraum Südbayern, MAI. DISP 152, 102-107.
- Troost, Hans-Jörg (2003): Steuerung in der metropolitanen Region – clash or consens?, in: Buckel, Sonja, Regina-Maria Dackweiler und Ronald Noppe (Hg.): Formen und Felder politischer Intervention. Zur Relevanz von Staat und Steuerung. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Trümper, Andreas (1982): Raumbezogene Planung im Großstadt-Umland-Bereich. Bonn: Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung.
- UVF – Umlandverband Frankfurt (Hg.) (1992): Vorbereitet auf das Europa der Regionen? Ballungsräume und ihr Ballungsbewusstsein (Reihe: Ansichten zur Region 2). Frankfurt.
- UVF – Umlandverband Frankfurt (Hg.) (1993): Image-Studie Region Rhein Main (Reihe: Ansichten zur Region, Band 3). Frankfurt: Eigenverlag.
- UVF – Umlandverband Frankfurt (Hg.) (1997): Verwaltungsreform. Modell zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Frankfurt/Rhein-Main (Reihe: Ansichten zur Region, Band 6). Frankfurt.
- VRS - Verband Region Stuttgart (Hg.) (1999): Who is Who auf der regionalen Landkarte. Stuttgart.

- Weber, Max (1985): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, fünfte Ausgabe. Tübingen: Mohr.
- Weck, Sabine (1996): Neue Kooperationsformen in Stadtregionen, in: *RuR* 4, 248-255.
- Wiechmann, Thorsten (1998): *Vom Plan zum Diskurs?: Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.