

Knieling, Jörg; Blatter, Joachim K.

**Book Part**

## Metropolitan Governance: Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Knieling, Jörg; Blatter, Joachim K. (2009) : Metropolitan Governance: Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen, In: Knieling, Jörg (Ed.): Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, ISBN 978-3-88838-060-0, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 223-269

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59904>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Teil III

# Theoretische Erklärungsansätze für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen

## b) Determinanten der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen

Joachim K. Blatter, Jörg Knieling

## **Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen**

### *Gliederung*

- 1 Einleitung und Fragestellung
  - 1.1 Ausgangssituation
  - 1.2 Fragestellungen
- 2 Historische Entwicklung der Organisation von Stadt- und Metropolregionen
- 3 New Regionalism und Metropolitan Governance: Generelle Trends und divergierende Strategien
  - 3.1 Metropolregionen zwischen Internationalisierung und Regionalisierung
  - 3.2 Auf der Suche nach einer Metropolitan Governance
  - 3.3 Spezifikation von Metropolitan Governance
- 4 Strategische Entscheidungen bei der politischen Steuerung von Metropolregionen
  - 4.1 Primäre Zielsetzung: Profilierung nach außen oder Steuerung nach innen?
  - 4.2 Scale: Diffuse/weite oder klare/enge geographische Abgrenzung der Metropolregionen?
  - 4.3 Scope: Funktional-spezialisierte oder territorial-multifunktionale Ausrichtung?
  - 4.4 Harte oder weiche Institutionalisierung? Rechtliche Verfasstheit, Kompetenzen, Ressourcen und politische Legitimation
  - 4.5 Institutionelle Integration oder Konsultierung und Mobilisierung der privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure?
  - 4.6 Instrumente von Metropolregionen: Regulierung versus Kommunikation
  - 4.7 Metropolitan Governance by projects, festivals or visions: Projektorientierung oder integrativer Steuerungsansatz in einer Raumpolitik der Postmoderne?
  - 4.8 Metropolitan Governance als Multi-Level-Governance: Enge oder lose Kopplung zwischen lokaler und regionaler Ebene, externe Steuerung durch Normen oder Symbole?
  - 4.9 Zusammenfassung: Zwischen konsistenten (idealtypischen) Strategien und pragmatischen bzw. innovativen Kombinationsmöglichkeiten
- 5 Folgerungen für Forschung und Praxis

Literatur

## 1 Einleitung und Fragestellung

### 1.1 Ausgangssituation

Große Städte und Stadtregionen standen als Zentren des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens schon immer im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Sie sind seit jeher die Orte, an denen Kreativität mobilisiert wird, sich konzentriert und kanalisiert. Diese kreative Energie findet ihren Niederschlag in technischen und kulturellen Innovationen, neuen Branchen und Dienstleistungen sowie der Veränderung von gesellschaftlichen Werten und Normen (vgl. Florida 2005). Angesichts gravierender Strukturveränderungen erfahren große Städte und Agglomerationen bzw. Metropolregionen seit den 1990er-Jahren eine besondere Aufmerksamkeit in Forschung und Politik (vgl. Knieling, Matern 2005):

- Die Globalisierung in der Wirtschaft hat den weltumspannenden Austausch im ökonomischen, kulturellen und sozialen Bereich erheblich intensiviert. In der Warenwirtschaft wie bei Dienstleistungen hat sich aus den verschiedenen Volkswirtschaften eine Weltwirtschaft mit gemeinsamen Absatz- und Beschaffungsmärkten gebildet. Durch diese Entwicklungen wandelt sich auch der Charakter der großen Unternehmen: Sie agieren zunehmend trans- und multinational, sind durch eine steigende Mobilität geprägt und verlieren ihre Bindung an die angestammte Region. Für Metropolregionen intensiviert sich dadurch der Standortwettbewerb. Sie sind einer stärkeren Konkurrenz um Kapital, Wissen, Arbeit und Einwohner ausgesetzt (OECD 2001; Sassen 1991; Short, Kim 1999).
- Gleichzeitig ist mit dem Trend von der Warenproduktion zur Dienstleistungsökonomie ein ökonomischer Strukturwandel zu beobachten. Dienstleistungen, Innovationen sowie Steuerungs- und Kontrollfunktionen gewinnen zunehmend an Bedeutung, während die industrielle Fertigung an Wichtigkeit verliert. Metropolregionen stehen deshalb vor der Anforderung, dass sie einen Wandel von der Industrie- zur modernen Dienstleistungsregion bewältigen müssen, um nicht im Standortwettbewerb zurückzubleiben. Zugleich steht die Wirtschaft vor der Anforderung, den damit einhergehenden Wandel in der internen Organisation zu unterstützen, indem ein Wechsel von einer vertikal integrierten fordistischen Produktion zu einer postfordistischen, flexiblen Netzwerkorganisation stattfindet (Blotevogel 2005; Castells 2001; Taylor 2001).
- Die globalisierungsbedingten Transformationsprozesse in der Wirtschaft sind durch Veränderungen in den politisch-administrativen Strukturen begleitet. Der Staat büßt an nationaler Souveränität ein, indem er wichtige Aufgaben zum einen an die supranationale und zum anderen an die regionale Ebene abgibt. Die Metropolregionen spielen deshalb als Raumeinheit auch für strategische Entscheidungen zunehmend eine wichtigere Rolle (Voelzkow 2000; Scharpf 1997).

In einer durch Globalisierung geprägten Wirtschaft verlieren physische Distanzen und Territorien an Bedeutung. Dagegen werden Menschen-, Güter-, Kapital- und Informationsströme sowie Organisations- und Interaktionsbeziehungen wichtiger (Castells 2001; Taylor 2001; Lash, Urry 1994). Metropolen bzw. Metropolregionen bilden die „Knoten im globalen Netz“, d. h. dort laufen die Verflechtungen der international organisierten Netzwerk-Ökonomien zusammen. In den Metropolregionen konzentrieren sich die

wirtschaftlichen ebenso wie die politischen Steuerungszentralen und kulturelle sowie die meisten Produkt- und Prozessinnovationen finden hier statt (Taylor 2001; Sassen 1994; Blotevogel 2005).

## 1.2 Fragestellungen

Vor dem Hintergrund dieser veränderten Rahmenbedingungen stellt sich eine Reihe von Fragen, die das System der politischen Steuerung von Metropolregionen betreffen und im Folgenden als Elemente einer Metropolitan Governance näher untersucht werden sollen.

Wie kann eine zukunftsweisende Organisation von Metropolregion aussehen, die auf die Veränderungen reagiert? – Zur Beantwortung dieser Fragestellung sind in einem Schritt die Kompetenzen zu klären, die der Metropolregion zugewiesen werden sollen. Dabei geht es u. a. um die Frage, welche Bedeutung der Profilierung nach außen gegenüber der Steuerung der regionalen Aufgaben zukünftig eingeräumt werden soll. Im Zuge der veränderten Anforderungen durch Globalisierung und internationale Konkurrenzlagen sind in diesem Verhältnis Verschiebungen zu erwarten. Ebenfalls mit Bezug zu der internationalen Ausrichtung, aber auch vor dem Hintergrund veränderter technologischer Möglichkeiten (IuK-Technologien, Mobilität), stellt sich die Frage der räumlichen Ausdehnung von Metropolregionen sowie der Verbindlichkeit bzw. Flexibilität ihrer Abgrenzung.

Die genannten Aspekte leiten zur Institutionalisierung von Metropolregionen über. Für Stadtregionen sind Varianten der Institutionalisierung bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts ein Thema und immer wieder – mal mehr, mal weniger intensiv – diskutiert worden. Diese Erkenntnisse können als Grundlage für die Organisation von Metropolregionen genutzt werden, müssen allerdings wegen der teilweise anderen Anforderungen erweitert werden. Als Teilaspekt der Institutionalisierung ist beispielsweise zu klären, welche Verfasstheit für Metropolregionen geeignet erscheint, welche Ressourcen nötig sind und welche Form der Legitimation angebracht ist. Eine besondere Qualität moderner Governance-Formen liegt darin, die Integration verschiedener Akteursgruppen in das regionale Steuerungssystem anzustreben und dabei auch private Akteure – sowohl Wirtschafts- als auch zivilgesellschaftliche Interessen – als Ko-Produzenten öffentlicher Leistungen einzubeziehen. Diesbezüglich ist abzuwägen, welche Modelle der Integration oder Konsultierung sich für Metropolregionen anbieten.

Die Steuerungswirkung einer Metropolregion hängt außerdem maßgeblich davon ab, über welches Instrumentarium sie verfügt. Eine Klärung sollte insbesondere dahingehend erfolgen, welchen Stellenwert regulative gegenüber kommunikativen Instrumenten erhalten und inwieweit Finanzanreize und marktorientierte Interventionen zum Einsatz kommen sollen. Damit ist auch die Frage verbunden, welche Position die Metropolregion im Mehrebenensystem der politischen Steuerung einnehmen kann und welche instrumentellen Eingriffe von übergeordneten Ebenen angebracht erscheinen.

Aus dieser Bandbreite von Überlegungen zur politischen Steuerung von Metropolregionen sollen abschließend Folgerungen für Forschung und Praxis abgeleitet werden, die Empfehlungscharakter in Bezug auf die Leistungsfähigkeit von Metropolregion haben.

Einleitend wird in einem historischen Rückblick zunächst vertieft, auf welche zurückliegenden Phasen und Entwicklungsschritte der Metropolitan-Governance-Diskurs zurückgreifen kann. Anschließend erfolgt eine Einordnung des Governancekonzepts in Bezug auf parallele Konzepte der Regionalentwicklung.

## 2 Historische Entwicklung der Organisation von Stadt- und Metropolregionen

Konzepte und Aktivitäten zur Stärkung der Steuerungs- und Integrationsfähigkeit von Stadtregionen stehen seit den 1990er-Jahren nicht zum ersten Mal auf der politischen Tagesordnung und im Mittelpunkt wissenschaftlicher Aufmerksamkeit. In Deutschland, aber auch in anderen westlichen Ländern, gab es bereits in den 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre intensive Diskussionen und Bemühungen zur Reform der Verwaltungsstrukturen in den Agglomerationsregionen (vgl. z. B. David 1976; Fürst u. a. 1990; Wagener 1985). Für ein adäquates Verständnis der jüngsten Reformen ist der übliche vergleichende Blick auf die 1960er- und 1970er-Jahre allein aber unzureichend. Nicht vergessen werden sollte, dass die städtischen Agglomerationen bereits im Kontext der sog. zweiten industriellen Revolution in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine massive Expansion erlebten und es auch in dieser Zeit zu deutlichen Veränderungen der Steuerungs- und Integrationsformen kam. Solche „Wellen“ der Regionalisierung der Governanceformen in urbanen Verdichtungsräumen werden im Folgenden kurz skizziert, um abschließend zu einer historischen Einordnung der jüngsten Reformen zu kommen.

Die zweite industrielle Revolution (ungefähr von 1850 bis 1920) brachte nicht nur den Durchbruch der Massenproduktion in der Ökonomie. Sie war auch eine Phase der ökonomischen Liberalisierung und intensiver internationaler Handelsströme. Gleichzeitig war damit in den Industrienationen eine Wanderung der Bevölkerung vom Land in die Städte verbunden, was dort zu einer massiven Ausdehnung der Siedlungsfläche außerhalb der mittelalterlichen Stadtmauern führte. Solange die Städte vom traditionellen Handelsbürgertum dominiert waren, begnügten sie sich mit ihrer Stellung als internationale Handelszentren und mit einer ökonomischen Hegemonie über ihr Umland. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung und ein ästhetisierendes Stadtentwicklungssparadigma („City-Beautiful“) halfen dabei, die Industrieanlagen und die Wohnungen der Industriearbeiter außerhalb der politisch-administrativen Grenzen der Städte anzusiedeln (Rebentisch 1994; Trümper 1982: 8). Erst als industrielle Eliten in Stadt und Staat Einfluss gewannen, konnte der Widerstand der Kernstädte gegen Eingemeindungen von Vororten überwunden werden. Leitbilder der industriellen Produktion (v. a. die Logik der „economics of scale“) dominierten nun auch in den Städten und führten zu einer Professionalisierung der Stadtführung und Stadtverwaltung, zu einer Kommunalisierung vormals privater Infrastrukturdienstleistungen (z. B. Wasserversorgung und Straßenbahnen, vgl. z. B. Scheller 1998: 65) und zur Ausweitung des städtischen Hoheitsgebietes. Die funktionale Expansion der Stadtverwaltungen durch die Kommunalisierung der Infrastrukturunternehmen war dabei oftmals der notwendige erste Schritt zur territorialen Expansion, denn der Anschluss an die städtische Infrastruktur stellte das Hauptargument der Befürworter einer Eingemeindung in den Vororten dar.

In Deutschland (aber auch in anderen Ländern wie den USA) entstanden in den Stadtregionen nach dem Ersten Weltkrieg die ersten Regionalplanungen und Planungsinstitutionen. Planer wie der Oberbaudirektor der Freien und Hansestadt Hamburg, Kurt Schumacher, verdeutlichten die funktionalen Interdependenzen zwischen Stadt und Umland und die Gefahren einer ungeplanten Siedlungsexpansion der Städte in die Fläche (Kallmorgen 1969). Die entstehenden regionalen Entwicklungspläne und regionalen Planungsgemeinschaften blieben aber weitgehend wirkungslos, denn die Politik konzentrierte sich auf die Frage der Eingemeindungen und Fusion der Kommunen in den wachsenden Agglomerationsregionen. Mithilfe von autoritären staatlichen Regimen kam es zu einer deutlichen Expansion der Städte durch eine gesetzlich verordnete Fusion von Städten bzw. durch Eingliederungen von Umlandgemeinden. Die wichtigsten Beispiele dafür sind die Schaffung von Groß-Berlin 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. Aber auch viele andere Städte konnten während des Dritten Reiches ihre Hoheitsgebiete deutlich vergrößern (vgl. z. B. Frenzel 1998 für Stuttgart).

Nach dem Zweiten Weltkrieg expandierten die städtischen Agglomerationen infolge des technischen und sozioökonomischen Wandels, aber auch aufgrund staatlicher Förderprogramme, in dramatischer Weise. Aufgrund der erzwungenen Fusionen im Dritten Reich war in Deutschland eine radikale Konsolidierungspolitik zuerst Tabu. Stattdessen versuchten die Städte durch freiwillige kommunale Vereinigungen zur Koordinierung der stadtreionalen Infrastrukturplanung Einfluss auf die Siedlungsentwicklung im Umland 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 Untermaingebiet 1962 und Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen im Jahr 1963), ging man in Hannover mit der Gründung des Verbandes Großraum Hannover (VGH) im Jahr 1963 bereits einen Schritt weiter, da dieser Verband durch Landesgesetz gegründet wurde und eine eigenständige Organisation mit formalem Entscheidungsgremium aufwies. Aber auch der VGH hatte zuerst ausschließlich Planungskompetenzen (Weyl 1977).

Ende der 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre dominierten Mehrebenen-Modelle die Reformbemühungen zur verbesserten Steuerung der Agglomerationsregionen (auch zu dieser Zeit gab es in Bezug auf die Reformkonzepte erstaunlich große Parallelen über nationalstaatliche Grenzen hinweg, vgl. Blatter 2007). In den Bundesländern wurden im Rahmen der Kommunalgebietsreform in mehr oder minder radikaler Weise territoriale Konsolidierungen durchgesetzt, die Landesregierungen scheuten aber vor einer massiven verwaltungstechnischen Stärkung ihrer zentralen Stadtregionen zurück. Zwar wurden überall Stadt-Umland-Verbände eingerichtet – ihnen wurden aber fast ausschließlich Kompetenzen im Bereich der Raumplanung zugewiesen. Die Stadt-Umland-Verbände unterschieden sich primär danach, ob durch eine Direktwahl des Beschlussgremiums der regionale Verband eine institutionelle Verselbständigung erfuhr oder nicht. Während dies z. B. in Hannover und Frankfurt der Fall war, blieben die Stadt-Umland-Verbände in den



süddeutschen Agglomerationen durch die Entsendung von kommunalen Delegierten in die regionalen Entscheidungsgremien viel stärker an die kommunale Ebene gekoppelt. Außerdem wurde in letzteren Regionen die stadregionale Raumplanung in einer komplexen mehrstufigen Struktur durchgeführt. So wurde z. B. in der Stuttgarter Region der Regionalverband Mittlerer Neckar für die Regionalplanung mit einem Einzugsgebiet von fünf Kreisen gegründet, auf einer räumlich sehr viel eingeschränkteren Basis zusätzlich der Nachbarschaftsverband Stuttgart, der die Flächennutzungsplanung durchführte (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.

Nicht vergessen werden sollte aber, dass die faktische Entwicklung der Stadregionen weniger durch diese Raumplanungsorganisationen geprägt wurde, sondern deutlich mehr durch funktional spezialisierte Fachverwaltungen und Fachplanungen – vor allem durch den Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastruktur. Die Zielsetzung der regionalen Planungsverbände war inzwischen mindestens so stark auf die funktionale Integration ausgerichtet wie auf die territoriale Integration der stadregionalen Entwicklung.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass man sich in den 1960er- und 1970er-Jahren materiell-inhaltlich auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung in den Agglomerationsregionen konzentrierte und institutionell mit den regionalen Planungsverbänden ein Gremium zur Koordinierung einer territorial und funktional ausdifferenzierten Verwaltungsstruktur installiert wurde. Mit anderen Worten – die Bemühungen zur Steuerung der Stadregionen waren im doppelten Sinne binnenzentriert: Sie konzentrierten sich auf die Entwicklungen innerhalb des Agglomerationsraums (die Förderung des ländlichen Raums blieb dem Zentralstaat vorbehalten und dieser konzentrierte sich auch darauf) und auf die ausdifferenzierte Binnenstruktur des öffentlichen Sektors – private und gesellschaftliche Akteure spielten keine formale Rolle. Allerdings war man sich (zumindest theoretisch) darüber einig, dass eine Stärkung der regionalen Ebene notwendig ist. Dies änderte sich Ende der 1970er-Jahre.

Das Ende der 1970er- und der Beginn der 1980er-Jahre waren durch einen planungskritischen liberal-konservativen Paradigmenwechsel gekennzeichnet. Allerdings war dieser Paradigmenwandel in Deutschland im Gegensatz zu den USA kaum theoretisch unterfüttert. Trotzdem führte die fast durchgängig vorzufindende Machtübernahme konservativer Regierungen in Kommunen und Ländern stets sofort zu einer Zurückstufung der Stadt-Umland-Verbände. Der Verband Großraum Hannover wurde auf einen Zweckverband für den ÖPNV reduziert und die Direktwahl der Verbandsversammlung abgeschafft. Frankfurt zeigte kein Interesse mehr am Umlandverband Frankfurt, sodass sich dieser in den 1980er-Jahren auf reine Planungsaufgaben beschränken musste und die Fokussierung auf Umweltaspekte ihn für viele zum funktional spezialisierten Advokaten werden ließ (Fürst u. a. 1990: 33 ff.). Auch die anderen Regionalplanungsverbände konzentrierten sich in den 1980er-Jahren vorwiegend auf eine ökologisch ausgerichtete Schutzplanung. Fürst spricht von der Tendenz, unter einseitiger Betonung der freiraumsichernden Aspekte Regionalplanung auf eine „Fachplanung Raum“ (Fürst 1990: 77) zu



reduzieren. In den beiden norddeutschen Stadtstaaten-Regionen kam die gemeinsame Landesplanung mit Niedersachsen fast vollständig zum Erliegen (Baumheier, Danielzyk 2002: 28). Stattdessen wurde 1984 zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein eine Rahmenvereinbarung geschlossen, die als Paradebeispiel für ein Koppelgeschäft betrachtet werden kann. Dabei wurden in erster Linie die Hamburger Interessen an einer Ablagerung von Müll und Hafenschlick im Umland mit dem Umlandinteresse 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 dem Umstand, dass Hamburg Ende der 1980er-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 kurz vor dem Vertragsabschluss scheiterte (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 Indiz für die zunehmende Relevanz und Akzeptanz eines nutzenorientierten bzw. ökonomischen Steuerungsparadigmas.

Ein solches ökonomisches Steuerungsparadigma war aber nicht nur auf das Stadt-Umland-Verhältnis beschränkt, sondern umfasste im Rahmen des *New Public Management*-Ansatzes alle Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge. Der NPM-Ansatz ist durch eine starke Orientierung am Kunden bzw. Konsumenten und durch eine Ausrichtung an den Zielsetzungen der Leistungs- und Effizienzsteigerung gekennzeichnet. Damit wird nicht nur eine nutzen- und vertragsorientierte Interaktionsperspektive zwischen den Akteuren gefördert, sondern strukturell ist damit eine Abkehr vom Ziel der institutionellen Integration im Rahmen von formalen Hierarchien und eine Hinwendung zur institutionellen Differenzierung und zur Förderung von interorganisatorischem Wettbewerb verbunden. Dies bedeutet nicht nur eine positive Bewertung des Standortwettbewerbs in einem territorial fragmentierten System, sondern auch die Förderung einer funktionalen Differenzierung insbesondere zwischen Organisationen der Leistungserstellung und der Leistungsbereitstellung. Die meist unter dem Druck leerer öffentlicher Kassen erwogene Privatisierung, insbesondere von Organisationen der Leistungserstellung, stellt im Rahmen dieses Steuerungsparadigmas eine konsequente Umsetzung der Grundüberlegungen dar. Aus historischer Perspektive wird damit der Prozess der Kommunalisierung der örtlichen Daseinsvorsorge, der um den Wechsel zum 20. Jahrhundert zu einer massiven Ausdehnung des öffentlichen Sektors führte, umgekehrt und der private Sektor gewinnt – je nach Land und Region in unterschiedlicher Stärke – wieder an Gewicht.

Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen Phasen der Agglomerationspolitik – mit ihren hier sehr zugespitzten *Governance*-Paradigmen und sozio-ökonomischen Kontexten – können einige generelle Einschätzungen zu den seit Mitte der 1990er-Jahre stattfindenden Bemühungen zur Etablierung von Metropolregionen in Deutschland vorgenommen werden. Im nächsten Abschnitt wird allerdings darauf hingewiesen, dass wir in den verschiedenen Stadtregionen keineswegs einheitliche Reaktionen auf die jüngsten Herausforderungen und Reformdiskurse feststellen können.

Zuerst einmal lässt sich mit Blick auf die Nachkriegszeit feststellen, dass die 1990er-Jahre neuen Schwung für eine institutionelle Stärkung der regionalen Ebene gebracht und damit an die Bemühungen aus den 1960er- und 1970er-Jahren angeschlossen haben und eine Abwendung von den partikularistisch-utilitaristischen Steuerungskonzepten der 1980er bedeuten. Allerdings zeigen sich im Vergleich zu den 1960er-/1970er-Jahren deutliche Unterschiede in den Kontexten und Zielsetzungen, aber auch in den institutionellen und instrumentellen Ausrichtungen der jüngsten Reformkonzepte.

Der wichtigste Unterschied liegt in der Überwindung der doppelten Binnenperspektive, wie sie damals vorherrschte. Die jüngsten Bemühungen sind deutlich stärker auf die externe Profilierung der Stadtregionen und nicht mehr ausschließlich auf die Steuerung der Entwicklung innerhalb der Agglomeration ausgerichtet und sie konzentrieren sich nicht ausschließlich auf öffentliche Akteure. In vielen Regionen spielen neben den kommunalen und staatlichen Akteuren auch private und gesellschaftliche Akteure eine bedeutende Rolle – darüber hinaus spiegelt sich die damit einhergehende Grenzverwischung zwischen öffentlichem und privatem Sektor auch in der zunehmenden Nutzung von privatrechtlichen und informellen (aber trotzdem offiziell anerkannten) Organisationsformen und Instrumenten wider.

Wie zu Beginn der Bemühungen um eine Veränderung der politischen Steuerung und Integration von Agglomerationsregionen am Übergang vom 19. ins 20. Jahrhundert sind die sozioökonomischen Kontexte auch an der jüngsten Jahrhundertsschwelle wieder durch eine industrielle Revolution (hin zur Informations- bzw. Wissensgesellschaft) und durch einen verstärkten Standortwettbewerb im kontinentalen und globalen Maßstab gekennzeichnet. Beides stärkt innerhalb der Stadtregionen die Position der Kernstädte, da sie in Bezug auf die Steuerungs-, Innovations- und Gateway- sowie insbesondere in Bezug auf die Symbolfunktion der Metropolregion eine zentrale Rolle spielen. Damit zeigt sich eine gegenläufige Tendenz zu dem im Laufe des 20. Jahrhunderts durch die Suburbanisierung erfolgten Bedeutungs- und Machtverlust der Kernstädte. Zum ersten Mal seit langer Zeit erscheint es für viele Umlandgemeinden wieder attraktiv, zu der mit dem Namen der Kernstadt bezeichneten Metropolregion dazuzugehören. Dem Wunsch aus dem Umland nach Anschluss an die Knotenpunkte im globalen Netz der Ströme wird vonseiten der Städte kaum mehr mit der Forderung nach einer Eingemeindung begegnet. Stattdessen erscheint es in vielen Regionen möglich, traditionelle Antipathien zu überwinden und durch eine gleichberechtigte Zusammenarbeit von Akteuren aus den Städten und dem Umland wie auch von öffentlichen und privaten Akteuren zu neuen Kombinationen von Ressourcen und Potenzialen zu kommen, um sich damit im Standortwettbewerb zu profilieren und zu behaupten.

### 3 New Regionalism und Metropolitan Governance: Generelle Trends und divergierende Strategien

#### 3.1 Metropolregionen zwischen Internationalisierung und Regionalisierung

In der internationalen wie in der deutschen Raumentwicklung ist seit den 1990er-Jahren eine Neubewertung der Raumkategorie Metropolregion zu beobachten. Einer der Auslöser dafür ist eine allmähliche Verschiebung der Gewichte innerhalb des politischen Systems. Dies betrifft vor allem die Rolle des Staates und sein Verhältnis zu den Metropolregionen und steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Prozessen der Internationalisierung bzw. Globalisierung einerseits („Raum der Ströme“, vgl. Castells 2001: 431 ff.) sowie mit Prozessen der Regionalisierung innerhalb der Nationalstaaten andererseits.

Traditionell hatte der Staat die Funktion, zwischen regionalen und internationalen Belangen eine Mittlerrolle einzunehmen und nationale Interessen nach außen zu vertreten. Entsprechend waren Regionen der staatlichen Ebene nachgeordnet und bewegten sich weitgehend in dem Rahmen, der ihnen von nationaler Ebene gesetzt wurde. Im Zuge der Internationalisierung bzw. Globalisierung ist die nationale Ebene aber von verschiedenen Seiten unter Druck geraten (vgl. Keating 1998: 75):

- Politische Internationalisierung: „Top down“ kommt es zu einer Beschneidung des Staates durch internationale und supranationale Institutionen. In Europa betrifft dies in zahlreichen Politikfeldern die Europäische Union, darüber hinaus aber beispielsweise auch die Vereinten Nationen, wie dies supranationale Abkommen bei der Kreditvergabe (Basel II), zu Fragen von Wettbewerb und Freihandel (GATT) oder des Klimaschutzes (Kyoto) zeigen. In diesen Fällen verlagert sich der Ort, an dem Entscheidungen getroffen werden, weg von der nationalen Ebene. Gewachsene Verbindungen zwischen Staat und Regionen sind davon unmittelbar betroffen, gewohnte Einflussmöglichkeiten und Wege der Kompromissfindung verschließen sich oder verlieren an Bedeutung. Dagegen entstehen neue Formen der Interessenvertretung, indem sich Netzwerke räumlicher Art, etwa Städtenetze und Regionenkooperationen, oder von wirtschaftlichen und sozialen Interessen bilden. In der Folge konkurrieren demokratisch legitimierte staatliche Institutionen mit neuen netzartigen Formen der Entscheidungsfindung.
- Ökonomische Internationalisierung: Die Verschiebungen im politisch-institutionellen Gefüge werden durch die zunehmende globale Wettbewerbsorientierung der Wirtschaft verstärkt. Globale Märkte im Bereich der Güter-, Dienstleistungs-, Finanz- und Kommunikationsströme führen dazu, dass das politisch-administrative Handeln insbesondere in Metropolregionen unter einen Anpassungsdruck gerät, günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen. Wirtschaftliche Interessen erhalten so eine gewichtigere Definitionsmacht, zugleich geraten andere Interessen in die Defensive. Diese Entwicklung betrifft vor allem Metropolregionen, da sie unmittelbar in das System internationaler Standortkonkurrenz und Arbeitsteilung eingebunden sind.
- Ökonomische Regionalisierung: Gleichzeitig sieht sich der Staat einem neuen Selbstbewusstsein des Lokalen und der Regionen gegenüber. Zum einen trägt dazu bei, dass sich die Regionen auf ihre endogenen Potenziale besinnen (müssen), da einer staatlichen Wohlfahrtspolitik, die bundes- bzw. europaweit gleichwertige Lebensbedin-

gungen durch Finanzhilfen an benachteiligte Räume zu erreichen versucht, zunehmend engere finanzielle Grenzen gesetzt werden. Die endogene Ausrichtung rückt auch dadurch in den Vordergrund, dass bedeutsame Ansiedlungserfolge im Bereich der gewerblichen Wirtschaft eher die Ausnahme sind. Neben diesen Engpassargumenten ist zum anderen die Erkenntnis gewachsen, dass wirtschaftlicher Strukturwandel an den spezifischen Faktoren und Fähigkeiten in den jeweiligen Regionen ansetzen sollte, da es gerade diese Spezifika sind, die als Anknüpfungspunkte für erfolgreiche Regionalentwicklung dienen können. Konzentrierte sich die Wirtschaftsförderung früher auf einzelne Branchen, so gilt das Interesse heute vor allem den regionalen Standortbedingungen wie Infrastruktur, Produktionsstrukturen und Kooperationsbeziehungen. Konzepte wie lernende Regionen, regionale Clusterbildung oder Innovationssysteme drücken dies aus.

- Regionale Nachhaltigkeit: Diese vernetzte Sicht regionaler Prozesse und Strukturen geht einher mit dem normativen Leitbild einer nachhaltig orientierten Regionalentwicklung. Neben ökonomischen und sozialen Maßstäben ergänzen ökologische und die Belange zukünftiger Generationen einschließende Kriterien das Zielsystem. Da die örtliche Ebene für viele Beziehungen zu begrenzt ist, wird auch von dieser Seite her der regionale Maßstab als geeigneter Handlungs- und Interaktionsraum betrachtet (vgl. Thierstein, Walser 2000; BBR 1999).
- Regionale Akteursnetzwerke: Parallel zu diesen institutionellen Veränderungen verschiebt sich das Akteursspektrum innerhalb der Region. Galt Regionalentwicklung lange Zeit als Aufgabe der staatlichen und kommunalen Akteure, so öffnete sich in den 1980er- und 1990er-Jahren der Blick dafür, dass eine Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren insbesondere der Wirtschaft und aus gesellschaftlichen Handlungsfeldern förderlich wäre. Seit Mitte der 1990er-Jahre hat sich dieses kooperative Verständnis von Regionalentwicklung ausgeweitet und zusätzlich die Zivilgesellschaft in den Blickpunkt gerückt: Bürgerorientierung von Politik und Verwaltung, Corporate Citizenship als Aufgabe der Wirtschaft sowie Bürgerengagement übernehmen Aufgaben im Rahmen kooperativer regionaler Verantwortungsgemeinschaften. Damit stellt sich modernes Regieren als eine multilaterale, mehrbenenbezogene, auf regionale Selbstorganisation zielende Aufgabe dar. In diesem komplexen Geflecht einer „regionalen Verhandlungsdemokratie“ (Benz, Fürst 2003: 7) übernimmt der Staat die Rolle eines Mitspielers, Moderators oder Regionalmanagers, sollte aber auch weiterhin dafür zuständig bleiben, die Gemeinwohlorientierung kooperativen Handelns sicherzustellen.

Angesichts dieser unterschiedlichen und zugleich parallelen Entwicklungen wird von einer Aufwertung der regionalen Ebene als einem „new regionalism“ (Keating 1998: 73) gesprochen. Die Regionen bewegen sich auch weiterhin innerhalb der Rahmenbedingungen der Nationalstaaten. Vor allem die Metropolregionen orientieren sich aber auf internationale Märkte und auf interregionalen ökonomischen Wettbewerb. In diesem Zuge gewinnen politische Strategien an Gewicht, wonach Wachstum durch Deregulierung erzielt und die Allokation von Produktion und Kapital durch Marktprozesse gesteuert werden soll, nationale Ausgleichssysteme und Arbeitsteilungen dagegen an Bedeutung verlieren können. Mit Blick auf die großräumigere Maßstabsebene „neuer Regionen“ heißt das:

„... the new regionalism is market and competition oriented (...). This strategy represents a distinct change of course for many members of regional agreements and a weakening of formerly dominant models of domestically focused interventionism, such as neo-Keynesianism in Europe (...)“ (Schirm 2002: 2).

Indem der „new regionalism“ weitgehend der Logik der marktliberalen Modernisierung folgt, grenzt er sich zugleich von früheren Formen eines kulturell bezogenen Regionalismus bzw. „Provinzialismus“ ab:

„The new regionalism is modernizing and forward-looking, in contrast to an older provincialism, which represented resistance to change and defence of tradition. Yet both old and new regionalism continue to coexist in uneasy partnership, seeking a new synthesis of the universal and the particular“ (Keating 1998: 73).

Allerdings ist mit der beschriebenen Orientierung nicht unmittelbar eine positive Wertung verbunden und die Attribute des Provinzialismus stellen nicht zwangsläufig eine negative Blickrichtung dar. Eine Bewertung sollte die Stärken und Schwächen beider Ansätze aufgreifen, wozu bei den Stärken die internationale Orientierung des einen ebenso zählt wie die endogene Ausrichtung des anderen.

Mit diesen Veränderungen und Verschiebungen ist keine gravierende Schwächung des Staates verbunden, da bei ihm weiterhin eine große Machtfülle verbleibt. Vielmehr weisen diese Entwicklungen zum einen darauf hin, dass die Aufgabe staatlichen Regierens an Komplexität gewonnen hat. Zum anderen deuten sie an, dass den Regionen – und insbesondere den international orientierten Metropolregionen – in diesem modifizierten System eine veränderte Rolle zukommt. Angesichts dieser neuen Anforderungen stehen die Regionen vor der Aufgabe, zu überprüfen, ob ihre bisherigen Formen der Steuerung und Organisation noch zeitgemäß sind oder sie sich auf die Suche nach geeigneten Formen einer Metropolitan Governance begeben müssen.

### **3.2 Auf der Suche nach einer Metropolitan Governance**

Metropolitan Governance kennzeichnet ein verändertes Verständnis stadtreionaler Steuerung. Dabei bezieht sich „Governance“ auf die Akteure, Institutionen und Prozesse, die die stadtreionale Entwicklung sowie die Art und Weise ihrer Steuerung ausmachen. Im Folgenden wird zunächst erläutert, welches Verständnis von „Governance“ den weiteren Ausführungen zugrunde liegt. Daraus werden Merkmale von „Metropolitan Governance“ abgeleitet und einzelne theoretische Zusammenhänge erläutert.

„Governance without Government“ (Regieren ohne Regierung, Rhodes 1997) – diese Aussage spitzt eines der Verständnisse zu, welche die Governance-Debatte prägen. Ausgangspunkt sind steuerungstheoretische Überlegungen, die eine Verschiebung von der hierarchisch orientierten staatlichen Steuerung zu kooperativen und marktorientierten Steuerungsmechanismen beschreiben. „Governance“ steht – im Vergleich zu „Government“, eine Unterscheidung, die in der deutschen Sprache nicht möglich ist – für ein verändertes Verständnis von Steuerung. Allerdings ist die Bandbreite groß, was unter Governance verstanden wird (vgl. Kooiman 2002: 72):

- Governance als „minimal state“, sodass es Ziel ist, den Umfang der öffentlichen Eingriffe in die gesellschaftliche Entwicklung neu zu definieren
- Corporate Governance, bei der thematisiert wird, wie Großorganisationen geführt und kontrolliert werden
- Governance als „good governance“, wie es die Weltbank verwendet
- Governance als soziokybernetisches System
- Governance als selbstorganisierende Netzwerke (vgl. Rhodes 1997)
- Governance im Verständnis von „Steuerung“, das sich aus der Diskussion vor allem in Deutschland und den Niederlanden ableitet
- Governance als Konzept zur Organisation internationaler Beziehungen
- Governance als Analyserahmen für Mehrebenenverflechtungen, insbesondere in Bezug auf die Weiterentwicklung der EU
- das Konzept einer partizipativen Governance der EU (vgl. Grote, Gbikpi 2002)

Angesichts dieser unterschiedlichen Deutungen von Governance ist es nicht verwunderlich, dass es zu vielfältigen Definitionen kommt. Dabei zeigen sich drei Merkmale, die für Governance grundsätzlich von Bedeutung erscheinen (vgl. Kooiman 2002: 73). Es geht um

- Regeln und Qualitäten von Systemen
- Kooperation zur Verbesserung der Legitimation und der Effektivität sowie
- neue Prozesse, Strukturen und Methoden.

Auf der Grundlage dieser Analyse kommt beispielsweise Kooiman (2002: 73) zu folgender Definition von Governance:

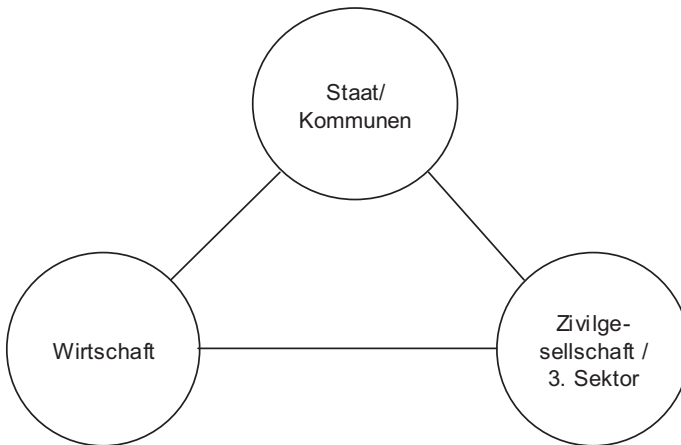
„All those interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems, or creating societal opportunities attending to the institutions within which these Governance activities take place, and the stimulation of normative debates on the principles underlying all Governance activities“.

Die Definition von Kooiman verdeutlicht, dass sich Governance als Ausprägung modernen Regierens vom klassischen Verständnis staatlicher Regulation unterscheidet. Als Form einer „regionalen Verhandlungsdemokratie“ (Benz, Fürst 2003: 7) zielt sie insbesondere darauf, Prozesse regionaler Selbstorganisation zu ermöglichen. Deshalb weist sie folgende Merkmale auf (vgl. Frey 2003: 9 ff.):

- Erweitertes Akteurspektrum: Während im klassischen Verständnis von Stadt- und Regionalentwicklung staatliche und kommunale Akteure im Mittelpunkt stehen, treten bei der Regional Governance private Akteure hinzu. Dies betrifft insbesondere die Wirtschaft, gesellschaftliche Akteure, die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Belange vertreten, sowie die Zivilgesellschaft. Damit entsteht ein Akteursdreieck aus Staat/Kommune, Wirtschaft und gesellschaftlichen Akteuren bzw. Zivilgesellschaft, in dem vielfältige Kooperationsbeziehungen möglich werden (siehe Abb. 1; vgl. Selle 1991: 69).



Abb. 1: Kooperative Akteursstruktur im Governance-Modell



Quelle: Knieling 2003

- Kooperative Akteursbeziehungen: Zwischen den beteiligten Akteuren kommt es zu vielfältigen Kooperationsbeziehungen, die eigenständige Organisationsformen bilden und als Produzenten von Kollektivgütern auftreten können. Dabei handelt es sich um folgende Varianten der Kooperation:
  - interkommunale Kooperation zwischen Städten und Gemeinden
  - Bürgerbeteiligung durch die Kommune bzw. die Region sowie Bürgerorientierung im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, sodass die Bürgerschaft zum Koproduzenten von öffentlichen Gütern wird
  - Public-Private-Partnership zwischen Wirtschaft und Kommunen bzw. Region. Auf diese Weise wird die Wirtschaft zum Koproduzenten von öffentlichen Gütern
  - Corporate Citizenship, sodass die Wirtschaft bürgerschaftliche Aktivitäten unterstützt
  - strategische Allianzen von Betrieben untereinander bzw. im Zusammenspiel mit den Interessenvertretungen der Wirtschaft
  - bürgerschaftliches Engagement, auch dabei tritt die Bürgerschaft als Koproduzent von öffentlichen Gütern auf
  - lokale und regionale Verantwortungsgemeinschaften von Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft als umfassendste Form akteursübergreifender Zusammenarbeit
- Als Steuerungsprinzipien verdrängen Kooperation und Konkurrenz die hierarchisch ausgerichtete Koordination. Hierarchische Koordination zielt darauf, dass eine übergeordnete Instanz das Verhalten der Akteure ausrichtet (explizit durch unmittelbare Verhaltenssteuerung, implizit durch Vorgabe und Kontrolle von Spielregeln). Dagegen treten bei der Konkurrenz rechtlich selbstständige Akteure in den Wettbewerb miteinander. Dies schließt aber deren Kooperation miteinander nicht aus, wenn die



Zusammenarbeit für alle Beteiligten von Vorteil ist, etwa wenn sich Komplementaritäten ergeben, Synergien entstehen oder gemeinsam eine kritische Masse erreicht wird (vgl. Axelrod 1984).

- Mit der Verschiebung der Steuerungsprinzipien gehen Veränderungen im Instrumentarium der Regionalentwicklung einher. Durch diesen „instrumental shift“ treten neben die bekannten regulativen Instrumente – wie Raumordnungs- und Bauleitpläne oder Genehmigungsverfahren – zunehmend kommunikative und kooperative Instrumente sowie Marktteilnahme und Organisationsentwicklung. Regionalkonferenzen, Städtetzetze, Mediation und Moderation etc. gewährleisten, dass für den steigenden Bedarf nach Verhandlung zwischen den vielfältigen Interessen unterschiedlichste Vermittlungsverfahren zur Verfügung stehen. Ebenso gewinnt die Marktorientierung öffentlicher Akteure an Bedeutung, sodass sie marktliche Prozesse als Steuerungsinstrumentarium nutzen können. In der Folge dieser veränderten Arrangements wird die Organisationsentwicklung wichtiger. Neue, oft intermediäre Organisationen entstehen, die Plattformen für Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren bieten.
- Mehrebenenkoordination: Stadtregionen stellen komplizierte Mehrebenenkonstellationen dar, da Entwicklungsprozesse auf Quartiers-, Stadtteil- oder Bezirks-, Stadt- und regionaler Ebene miteinander sowie gegenüber der Landes- und Bundes- und internationalen Ebene abgestimmt werden müssen. Entsprechend agieren viele der beteiligten Akteure in unterschiedlichen Arenen, sodass sie gezwungen sein können, voneinander abweichende Positionen zu vertreten, je nachdem für welche Institution oder Ebene sie sprechen. Als Delegierte stehen sie außerdem vor der Aufgabe, die Ergebnisse regionaler Verhandlungen in die Institution zurück zu vermitteln, die sie entsandt hat. Gelingt diese Vermittlung nicht, führt es zu einer Schwächung der regionalen Kooperation. Gleichzeitig wirft die Mehrebenenproblematik die Frage auf, wie das Handeln der Akteure legitimiert ist, wenn Entscheidungen zu treffen sind, bzw. wie sie mit demokratisch legitimierten Gremien verzahnt sind (vgl. Benz 1992).

Die Definition von Kooiman weist darauf hin, dass Governance nicht nur als ein organisatorisch-technisches Konzept verstanden werden sollte. Vielmehr folgen organisatorische Änderungen jeweils normativen Vorstellungen, wie gesellschaftliche Prozesse aussehen sollen bzw. zu welcher Perspektive sie beitragen sollen („form follows function“). Beispielsweise gibt es unterschiedliche Vorstellungen über das Ausmaß an Regulierung bzw. Deregulierung oder über den nötigen bzw. gewünschten Umfang an Partizipation der Bevölkerung an der Entscheidungsfindung. Je nach normativer Ausrichtung in Bezug auf diese Fragen kann es zu deutlich abweichenden Ausprägungen der Governance kommen.

Bei der Verwendung des Begriffs ist zu berücksichtigen, dass Governance sowohl als analytisches Muster benutzt wird, das dazu dient, regionale Prozesse und Strukturen zu beschreiben und zu beurteilen, als auch als normatives Konzept („Good Governance“), das Qualitätsanforderungen für moderne stadtrregionale Steuerung formuliert.

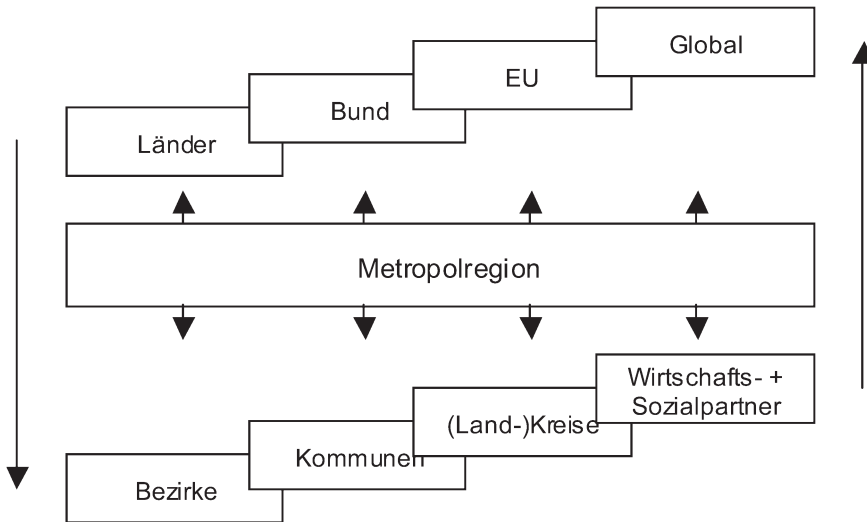
### 3.3 Spezifikation von Metropolitan Governance

Die vorgenannten Merkmale und Entwicklungen beziehen sich auf Veränderungen, die im Zuge des „new regionalism“ für die regionale Maßstabebene gelten. Bezogen auf Metropolregionen stellt sich die Frage, ob es spezifische Besonderheiten gibt, die dazu berechtigen, von einer Metropolitan Governance zu sprechen? – Für Metropolregionen treffen die beschriebenen Kriterien stadtreionaler Steuerung grundsätzlich ebenso zu. Dabei fällt auf, dass diese Prozesse in Metropolregionen besonders ausgeprägt zum Tragen kommen:

- Die Akteursvielfalt und Interessen- und Konfliktintensität ist in Metropolregionen durch die Ballung von Personen, Institutionen und Interessen um ein Vielfaches größer als in anderen Regionen. Viele Interessen sind hervorragend organisiert und entsprechend artikulationsfähig, sodass sie den Steuerungsanspruch von Staat und Kommunen deutlicher infrage stellen bzw. ihm durch ihr selbstbewusstes Handeln entgegentreten.
- Zugleich besteht ein sehr hohes Konfliktniveau, insbesondere in Bezug auf die knappe Ressource Boden, der von zahlreichen Interessen beansprucht wird. Gewerbe- und Wohngebiete konkurrieren mit Verkehrserschließungen, Naherholungsgebieten sowie Freiraum- und Naturschutz. Überlagernd kommen beispielsweise Aspekte des Luft-, Lärm- und Strahlenschutzes hinzu. Verhandlungsprozesse sind entsprechend komplex und aufwendig.
- Bezogen auf den „instrumental shift“ stehen Metropolregionen vor der Herausforderung, einerseits ihre Verfahren in Richtung Kommunikation und Kooperation zu modernisieren. Andererseits müssen sie aber auch sicherstellen, dass die bestehenden ordnungspolitischen Instrumente ihre Wirksamkeit behalten. Denn angesichts des hohen Konfliktniveaus und der Interessenüberlagerung bedarf es auch weiterhin eines „Schattens der Hierarchie“, also ordnungspolitischer Rahmensetzungen, die das Verhalten der Akteure koordinieren (vgl. Kilper 1999).
- Mehrebenenkoordination: In Metropolregionen steigert sich die Komplexität zusätzlich, da diese international ausgerichtet sind und entsprechende Anforderungen und Verknüpfungen auf europäischer und internationaler Ebene einbezogen werden müssen. Dies stellt sowohl zusätzliche Anforderungen an die beteiligten Akteure als auch an die institutionalisierten Koordinationsmechanismen (siehe Abb. 2).

Neben diesen Binnenfaktoren einer Metropolitan Governance sind Metropolregionen dadurch geprägt, dass sie den internationalen Standortwettbewerb als ihre maßgebliche Handlungsebene definieren. Die Globalisierung von Waren-, Dienstleistungs-, Informations- und Finanzströmen beeinflusst Metropolregionen besonders intensiv. Folglich sehen sie sich gezwungen, nach Strategien zu suchen, um sich im internationalen Standortwettbewerb zu behaupten.

Abb. 2: Mehrebenenkoordination in Metropolregionen



Quelle: Knieling 2003

#### 4 Strategische Entscheidungen bei der politischen Steuerung von Metropolregionen

In den meisten größeren deutschen Stadtregionen sind in den 1990er-Jahren zentrale Entscheidungen zur Reform der politischen Steuerungs- und Integrationsformen gefallen. Wie bereits dargestellt, wurden dabei sehr unterschiedliche *Governance*-Formen umgesetzt. In den meisten Regionen gab es aber in der Folgezeit und gibt es bis heute weitere Diskussionen und Bemühungen zur Stärkung der regionalen Steuerungs- und Integrationsfähigkeit, in jüngster Zeit insbesondere im Rahmen der Bildung von Metropolregionen. Im folgenden Teil des Beitrages konzentrieren wir uns auf diesen aktuellen Diskurs und wenden uns zentralen Aspekten zu, die Gegenstand der Organisation von Metropolregionen sind. Dabei wird so vorgegangen, dass zu diesen Aspekten gegensätzliche Entwicklungsrichtungen zuerst möglichst in zugespitzter Form dargestellt werden, um so die Vor- und Nachteile herausarbeiten zu können. Anschließend diskutieren wir jeweils Möglichkeiten zur Kombination der beiden Strategien.

##### 4.1 Primäre Zielsetzung: Profilierung nach außen oder Steuerung nach innen?

Zu Beginn der Überlegungen zur geeigneten Institutionalisierung von Metropolregionen stellt sich die Frage nach den primären Zielsetzungen, die damit verfolgt werden sollen. Strategische Bedeutung besitzt dabei die Unterscheidung zwischen dem Ziel der Profilierung und Vertretung der Metropolregion nach außen und Zielsetzungen, bei denen die Steuerung und die Integration innerhalb der Metropolregion im Zentrum stehen.

Vor dem Hintergrund des verschärften Standortwettbewerbs im Kontext kontinentaler und globaler Freihandelsregime sind die politischen Akteure in den Stadtregionen gezwungen, ihren Blick nicht nur über die Region, sondern auch über die nationalstaatlichen Kontexte hinauszurichten. Um ihre herausgehobenen Funktionen und ihre Ausstrahlungskraft zu sichern, sehen sich Metropolregionen mit der Anforderung konfrontiert, ihre Attraktivität und Anziehungskraft insbesondere für mobile Produktionsfaktoren (vor allem Investitionskapital und kreative Köpfe) zu stärken. Die damit verbundenen veränderten Aufgaben und Maßstabsvergrößerungen stellen neue Herausforderungen an die Akteure in der Region; bei einem gemeinsamen Blick nach außen ergeben sich aber auch zusätzliche Chancen für die regionale Zusammenarbeit. Wenn die kommunalen Akteure die Überzeugung gewinnen, dass der interregionale Wettbewerb entscheidender ist als die intraregionale Konkurrenz, erwächst eine kooperative Interaktionsorientierung und damit steigen die Chancen, dass lokale Akteure bereit sind, Ressourcen zusammenzuführen und Kompetenzen auf eine regionale Ebene zu verlagern.

Aus diesen Überlegungen heraus gibt es keinen Gegensatz zwischen der Zielsetzung der externen Profilierung und der Notwendigkeit zur regionalen Koordinierung und Kooperation. Auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings doch ein Spannungsverhältnis, denn Maßnahmen zur Profilierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit nach außen können zwar als interkommunale *Win-win*-Strategie dargestellt werden. Dies gilt allerdings nur bei sehr breiten und diffusen Maßnahmen des Regionalmarketings. In Bezug auf materielle und kulturelle Infrastrukturprojekte mit konkretem Ortsbezug führt die Zielsetzung der Profilierung nach außen dagegen – insbesondere in polyzentralen Metropolregionen – eher zu einer Verschärfung der innerregionalen Verteilungskonflikte, weil ausstrahlungskräftige Leuchtturmprojekte (z. B. Museen, Opernhäuser) und große Infrastrukturmaßnahmen für den überregionalen Austausch (z. B. Flughäfen) mit einer Konzentration von Kosten und/oder Nutzen an einem Ort verbunden sind und die Möglichkeiten zur gleichmäßigen Verteilung von Einrichtungen und Projekten in der Metropolregion eingeschränkt werden. Die Zielsetzungen der externen Profilierung führen aber nicht nur zu einer Konzentration auf bestimmte Orte, sondern auch zu einer Schwerpunktsetzung in Bezug auf relevante Politikfelder. Der Diskurs über einen verstärkten Standortwettbewerb führt – insbesondere bei einer kurzfristig ausgerichteten Regionalentwicklungsstrategie – dazu, dass wachstumsorientierte Politikfelder und Maßnahmen politische Priorität erhalten. Insbesondere in einem zentralen Konfliktfeld stadtreionaler Politik – der Verkehrspolitik – führt die Orientierung an der metropolitanen Gatewayfunktion zu einer politischen Gewichtsverschiebung, bei der beispielsweise Belange des Umweltschutzes stärker in den Hintergrund gedrängt werden. Außerdem ist es plausibel, dass die Konzentration auf die Stärkung der stadtreionalen Anziehungskraft für Investoren und kreative Köpfe zu einer regionalpolitischen Agenda führt, bei der etwa sozialpolitische Themen und Maßnahmen weniger Aufmerksamkeit finden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Zielsetzung der externen Profilierung im Kontext des großräumigeren Standortwettbewerbs Chancen für eine verstärkte innerregionale Zusammenarbeit eröffnet, aber zugleich zu einer territorialen und funktionalen Schwerpunktsetzung der stadtreionalen Politik beiträgt.

Damit steht diese strategische Orientierung metropolregionaler Politik nach außen durchaus im Widerspruch zu wichtigen Elementen der eher binnenzentrierten Agglomerationspolitik der letzten Jahrzehnte. Denn diese hatte sich insbesondere in den 1980er-Jahren stark darauf konzentriert, die stadregionale Entwicklung umweltverträglicher zu gestalten. Sie kann auch in Widerspruch geraten zu der insbesondere von den Kernstädten betriebenen Thematisierung und Bearbeitung der Problematik der sozialpolitischen Lastenverteilung zwischen Kernstädten und Umland (Frenzel 1998), wobei im Bereich von Infrastrukturprojekten die Interessen der Kernstädte – wie oben beschrieben – allerdings eher gestärkt werden.

In den bundesdeutschen Stadtregionen lassen sich bei einer vergleichenden Betrachtung der jüngeren regionalpolitischen Reformen deutlich unterschiedliche strategische Ausrichtungen erkennen (Blatter 2005, 2006). Dies gilt z. B. für die jüngeren Entwicklungen zur regionalen Kooperation zwischen den beiden Regionen um die norddeutschen Stadtstaaten. Sowohl in der Region Hamburg als auch in der Region Bremen begann die erneute intensive stadregionale Zusammenarbeit zu Beginn der 1990er-Jahre mit der Erarbeitung von Regionalen Entwicklungskonzepten (REK). Die sich daraus konstituierende „Metropolregion Hamburg“ wandte sich zuletzt einer externen Profilierungsstrategie mit Konzepten zum Regionalmarketing und der Konzentration auf Leuchtturmprojekte zu. Auch in der Bremer Region konstituierte sich die Stadtregion in der Form der „Regionalen Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen“ neu – hier blieb allerdings zunächst der Schwerpunkt der Kooperation im Bereich der raumplanerischen Steuerung der stadregionalen Entwicklung. Die traditionelle Ausgleichsorientierung zeigt sich in einer Vielzahl von breit im Kooperationsraum gestreuten Projekten (Baumheier, Danielzyk 2002). Mit der Konstituierung der „Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e. V.“ erhält aber auch hier die externe Profilierungsstrategie zunehmende Bedeutung; die neue Organisationsstruktur unterstreicht dies durch die gewichtige Einbindung der Wirtschaft (Baumheier 2007). Besonders eindeutige Schwerpunktsetzungen lassen sich in den Metropolregionen Frankfurt und München einerseits und Hannover andererseits erkennen. Paradoxerweise konzentrieren sich die beiden ökonomisch starken Metropolregionen in jüngerer Zeit vor allem auf die Profilierung nach außen, während die ökologische Steuerungsfunktion der regionalen Ebene geschwächt und intraregionale Lastenverteilungen nicht oder nicht erfolgreich thematisiert wurden. Die wirtschaftlich schwächere Region Hannover konnte dagegen mit der Fusion von Kommunalverband und Landkreis zur „Region Hannover“ als einzige deutsche Stadtregion einen deutlichen Schritt zur besseren Lastenverteilung im Bereich der sozialpolitischen Infrastruktur erreichen und bleibt auch ihrer regulativen Raumplanungstradition treu. Seit der Bildung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen und mithilfe von regionalen Wachstumsinitiativen in allen Teilräumen der neuen Metropolregion wird allerdings auch hier ergänzend eine Profilierung nach außen angestrebt.

Nimmt man die gegenwärtigen ökonomischen Herausforderungen an die Stadtregionen vor allem im Kontext der räumlichen Maßstabsvergrößerungen durch kontinentale und globale Freihandelsregime und dem damit verbundenen verstärkten Standortwettbewerb wahr, dann zeigen sich deutliche Spannungslinien zwischen einer extern und einer intern ausgerichteten Strategie zur Steuerung und Integration von Metropolregionen. Die gegen-

wärtigen ökonomischen Herausforderungen beschränken sich aber nicht darauf, dass die Metropolregionen ihre Anziehungskraft für Informationen, Investitionen und Individuen und damit ihre Knotenfunktion in den Strömen der globalen Ökonomie sichern müssen. Setzt man den Schwerpunkt bei der Beschreibung des gegenwärtigen sozioökonomischen Kontextes stärker auf den Aspekt der dritten industriellen Revolution, dann stellt sich den Metropolregionen vor allem die Aufgabe, innovative Milieus für neue Kombinationen sowohl in technischer, ökonomischer wie auch in kultureller Hinsicht zu schaffen und zu pflegen. Aus dieser Zielsetzung lassen sich leichter kombinatorisch-integrative Strategien ableiten, denn für innovative Milieus sind sowohl gute Verbindungen nach außen wie auch die soziale Einbettung vor Ort von zentraler Bedeutung. Die Schumpetersche Definition von Innovation als „neue Kombinationen“ liefert die Grundlogik für metropolitane Entwicklungsstrategien, die auf die Verknüpfung von extern und intern, von städtischer Kultur und ländlicher Natur, von Wachstum und Bewahrung/Ausgleich u. ä. setzen. So lässt sich z. B. folgern, dass kreative Köpfe nicht nur auf weltweite Verbindungen angewiesen sind, sondern auch auf ein sicheres und gesundes Lebens- und Arbeitsumfeld in der Region. Diese Argumentationslinien zeigen, dass eine Verbindung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Maßnahmen und Programmen auch im aktuellen Kontext der Metropolitanisierung der Agglomerationsregionen eine zukunftssträchtige Entwicklungsstrategie darstellen kann.

In Deutschland wurde eine solche Kombination von Zielsetzungen am frühesten in der Region Stuttgart in innovative Entwicklungsstrategien und neue Institutionen umgesetzt. Die Gründung des Verbandes Region Stuttgart (VRS) im Jahre 1994 erfolgte im Kontext einer ökonomischen Strukturkrise in der Automobilregion Mittlerer Neckar (Frenzel 1998). Die Stärkung der regionalen Steuerungskraft durch den VRS zielte sowohl darauf ab, zentrale Infrastruktureinrichtungen in der Region (v. a. Flughafenausbau, Neue Messe) leichter durchzusetzen und das Regionalmarketing zu verbessern. Gleichzeitig stärkte man aber auch die Regional- und Landschaftsplanung und förderte den Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Die nachfolgende Gründung einer regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaft, bei der neben dem VRS auch Kommunen, gesellschaftliche Vereinigungen und Banken vertreten sind, ermöglichte eine breite Umsetzung externer Profilierungs- und interner Vernetzungsstrategien (Benz 2003). Die Direktwahl der Regionalversammlung und die gleichzeitige Gründung einer Vielzahl von interkommunalen und gesellschaftlichen Vereinigungen auf regionaler Ebene stellt wiederum eine Balance zu diesen primär ökonomischen Strategien dar. In Stuttgart ist damit nicht nur eine Kombination inhaltlicher Ziele und Strategien vorzufinden, sondern vor allem auch ein breites Feld verschiedener stadtreionaler Institutionen und eine innovativ-produktive Verknüpfung dieser Institutionen (Blatter 2005).

Diese geschilderten verschiedenen strategischen Ausrichtungen und Zielsetzungen ziehen unterschiedliche Regionsabgrenzungen und Kompetenzzuteilungen sowie divergierende Institutionen und Instrumente nach sich. Dies wird im Folgenden genauer dargestellt.



## 4.2 Scale: Diffuse/weite oder klare/enge geographische Abgrenzung der Metropolregionen?

Nicht zufällig hat die Ministerkonferenz für Raumordnung bei der Einführung der europäischen Metropolregionen in Deutschland im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen 1995 keine genaue räumliche Abgrenzung dieser Metropolregionen vorgenommen (Adam, Göttsche-Stellmann, Heidbrink 2005). Eine eindeutige räumliche Abgrenzung erscheint nicht nur deswegen schwierig, weil die grundlegenden theoretischen Überlegungen, die mit dem Bedeutungszuwachs von Metropolregionen verbunden sind, gerade die Abkehr von flächenhaft-exklusiven Vorstellungen sozial-räumlicher Beziehungen und die Hinwendung zu netzwerkförmigen bzw. relational-überlappenden Raumbildern als den zentralen Kern der gegenwärtigen Transformationen beschreiben (Castells 1999; Schroer 2006). Auch beim Versuch der wissenschaftlichen Operationalisierung zeigen sich Schwierigkeiten. Aus den für Metropolregionen charakteristischen Funktionen (Kontroll-, Innovations-, Gateway- und Symbolfunktion) ergeben sich verschiedene und oftmals schwer messbare Abgrenzungsindikatoren. Im Vergleich zur früheren Abgrenzung von Verdichtungsräumen (bei der man versucht hat, Schwellenwerte mit objektiv wissenschaftlichen Kriterien zu begründen) ist damit die Abgrenzung von Metropolregionen viel weniger in einem deduktiven Prozess unter Rückgriff auf objektive Faktoren, sondern eher als induktiver Prozess zu verstehen, in dem subjektive Wahrnehmungen und Zugehörigkeitsgefühle sowie der daraus resultierende politische Wille der örtlichen politischen Akteure die entscheidende Rolle spielen. Der damit einhergehende politische Voluntarismus bei der Abgrenzung von Metropolregionen führt dazu, dass jede Metropolregion für sich entscheiden kann, ob sie eine diffuse oder eine klare bzw. eine weite oder eine enge geographische Abgrenzung besitzen möchte.

Welche Gründe sprechen für eine diffuse und welche für eine klare geographische Abgrenzung? In der in diesem Band vertretenen Definition von Metropolregionen als „Standortraum oder ‚Cluster‘ metropolitaner Funktionen, unabhängig von politisch-administrativen Grenzen“ (Blotevogel, Danielzyk) gibt es eine deutliche Affinität zu einer diffusen Abgrenzung der Metropolregionen. Diffuse Abgrenzungen erleichtern eine funktionale Differenzierung von Kooperationsräumen (siehe nachfolgenden Abschnitt) und besitzen Vorteile in Bezug auf die Flexibilität über die Zeit. Mitgliedschaften und Kooperationsfelder können so leichter zugeschnitten und verändert werden. Diffuse Abgrenzungen erscheinen insbesondere auch dann angemessen, wenn es keine eindeutigen Schwellenwerte in Bezug auf den Metropolitanisierungsgrad eines Ortes oder in Bezug auf die Verflechtungsintensität gibt. Theoretisch werden damit Mitgliedschaften abgestufter Intensität möglich.

Diesen Argumenten für eine diffuse Abgrenzung der Metropolregion stehen territoriale Verankerungen und Rückbindungen insbesondere der politisch-administrativen Akteure und die klassischen Mechanismen (Wahlen und Abstimmungen) der Legitimation regionalpolitischer Maßnahmen gegenüber der Bevölkerung entgegen. Je stärker eine Metropolregion institutionalisiert wird und je stärker einer metropolitanen Institution regulative Kompetenzen und Ressourcen übertragen werden, desto größer wird die Notwendigkeit einer territorialen Abgrenzung und einer eindeutigen Bestimmung der Mitgliedschaft (s. u.). Gegen die aus funktionalen Gründen attraktive Idee der abgestuften Mitglied-



schaft sprechen die für politische Akteure besonders wichtigen Statusfragen. Wie auf europäischer Ebene scheint es auch in den Metropolregionen kaum möglich, abgestufte Mitgliedschaften offiziell zu etablieren, da eine „Mitgliedschaft zweiter Klasse“ politisch auch dann nicht akzeptiert wird, wenn objektiv weniger Interdependenzen und weniger gemeinsame Interessen bestehen. Beispielsweise waren Versuche zur Etablierung eines „Zweiten Rings“ in der Metropolregion Hamburg deshalb von kurzer Dauer. Von der Europäischen Union lässt sich die Erkenntnis gewinnen, dass eine Flexibilisierung und Dynamisierung regionaler Kooperation und Integration eher über eine verstärkte Anwendung von „Opting-out“-Klauseln erreicht werden kann.

Welche Gründe sprechen für eine weite und welche für eine enge geographische Abgrenzung? Bei einem Vergleich der westdeutschen relativ monozentralen Metropolregionen erscheint es offensichtlich, dass eine weite geographische Abgrenzung eher in den Regionen vorzufinden ist, in denen die externe Profilierung im Standortwettbewerb politische Priorität besitzt (v. a. Hamburg, Frankfurt, München). In diesen Regionen wurde der dominierende Parameter für stadregionale Zusammenarbeit in den 1990er-Jahren massiv vergrößert. In den Regionen, in denen die Steigerung der internen Steuerungsfähigkeit einen größeren oder gleichgewichtigen Stellenwert hatte, blieb eine solche Maßstabsvergrößerung der stadregionalen Zusammenarbeit zunächst aus (z. B. Hannover, Stuttgart) bzw. erfolgte nur moderat (z. B. Bremen) (Blatter 2006).

Solche Kopplungen von inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und räumlichen Abgrenzungsstrategien erscheinen in sich stimmig. Beim Standortwettbewerb stehen „Maßstabsvergrößerungen“ im Zentrum der neuen Wahrnehmungen und es liegt deswegen nahe, der Ausweitung des nationalen zum europäischen und kontinentalen Standortwettbewerb mit einer deutlichen Vergrößerung der Regionsdefinition zu begegnen. Allerdings erscheint dies nur sinnvoll, wenn die schiere Größe einer räumlichen Einheit einen positiven Wettbewerbsfaktor darstellt. Eine weite geographische Abgrenzung mag z. B. dazu dienlich sein, die Sichtbarkeit einer Region in kartographischen Abbildungen zu erhöhen. Wichtiger erscheint allerdings die damit verbundene Erhöhung der Bevölkerungszahl. Dies trägt z. B. dazu bei, in interregionalen Vergleichsstudien bei einem der grundlegendsten Indikatoren einen höheren Rang einzunehmen oder bestimmte Schwellenwerte zu erreichen. Jenseits solcher Überlegungen im Kontext der immer wichtiger werdenden „Aufmerksamkeitsökonomie“ ist eine hohe Bevölkerungszahl einer Region aus ökonomischer Sicht insbesondere im Zusammenhang von Investitionen in Distributions- und Konsumtionszentren von großer Bedeutung.<sup>1</sup> Insgesamt wird damit plausibel, warum es in den Regionen, in denen es in den 1990er-Jahren nicht zu einer deutlichen Maßstabsvergrößerung kam (Hannover, Stuttgart), in den letzten Jahren politische Initiativen mit dem Ziel gab, Metropolregionen mit einem deutlich großräumigeren Maßstab zu etablieren.

Ebenfalls plausible Gründe für eine kleinräumigere Abgrenzung der Metropolregion gibt es, wenn die Zielsetzungen eher im Bereich der internen Steuerung und Integration

---

<sup>1</sup> Allerdings ist die Strategie der Aufmerksamkeitsgewinnung und Profilierung durch absolute Größe nicht die einzig denkbare Strategie. Setzt man eher auf relative Faktoren, z. B. die durchschnittliche Kaufkraft pro Kopf oder die räumliche Dichte von kulturellen Einrichtungen, so würde dies in den meisten Fällen für eng geschnittene Regionsabgrenzungen sprechen.

liegen. Die Regionen Hannover und Stuttgart können nicht zufällig z. B. im Bereich der Steuerung des großflächigen Einzelhandels bemerkenswerte Regulierungsmaßnahmen vorweisen (Blatter 2006). Grundsätzlich gilt: Je größer die Region ist, desto mehr Akteure sind beteiligt und desto größer sind die Transaktions- und Entscheidungsfindungskosten. Dieser Zusammenhang ist noch gravierender, wenn Entscheidungen nur im Konsens getroffen werden können. Solche generellen Aussagen müssen allerdings durch eine differenziertere Betrachtung der Akteure ergänzt werden. Aus Analysen der politischen Entscheidungsprozesse in US-amerikanischen Großstadtreionen lassen sich folgende Erkenntnisse in die Überlegungen einbeziehen (Blatter 2007): Die klassischen Wert- und Interessengegensätze zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden werden in institutionellen Kontexten, in denen die ländlichen Regionen einbezogen werden, sehr stark von diesen beeinflusst. In Einzelfällen bilden sich dabei ideologische oder interessenbasierte Koalitionen zwischen Kernstädten und ländlichen Vertretern (so z. B. in Portland, Oregon, wo dadurch eine in den USA einzigartige starke regionale Steuerung durch Raumplanung institutionalisiert werden konnte), normalerweise identifizieren sich die Wähler und Politiker der ländlichen Regionen aber deutlich mehr mit den Umlandgemeinden (auch wenn sie in finanzieller Hinsicht oft mehr gemeinsame Interessen mit den Kernstädten besitzen). Während die Ausweitung der Regionsdefinition in das ländliche Umland damit im Bereich der Umweltpolitik keine eindeutigen Konsequenzen erwarten lässt, erscheint es sehr wahrscheinlich, dass Aufgaben und Konflikte mit offensichtlich redistributiven Wirkungen noch weniger bearbeitet werden können als dies bei metropolitanen Institutionen der Fall ist, in denen ausschließlich Kernstädte und suburbane Umlandgemeinden zusammengeschlossen sind. Darüber hinaus erscheint es auch aus der Perspektive der Innovationsfunktion von Metropolregionen wenig hilfreich, wenn ländliche Gebiete und deren Interessenvertreter integriert werden.

In der bundesdeutschen Debatte stehen aber weniger solche entscheidungs- und machtpolitischen Prozesse innerhalb stadtreionaler Institutionen im Zentrum der Diskussion. Die stark ausgleichsorientierte deutsche politische Kultur führt dazu, dass die Frage der Abgrenzung von Metropolregionen vor allem im Zusammenhang mit dem grundgesetzlichen Auftrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse diskutiert wird. Im Kontext der jüngsten Hinwendung der staatlichen Aufmerksamkeit zu den Metropolregionen wird eine Vernachlässigung der ländlichen Räume befürchtet, die seit den 1960er-Jahren im Zentrum der staatlichen Förderung standen. Aus einer solchen Perspektive erscheint es angebracht, eine Verantwortungsgemeinschaft bzw. großräumige Partnerschaft zwischen metropolitanen Kernregionen und ländlichen Regionen zu fordern. Damit soll der Gefahr begegnet werden, dass die ländlichen Räume als weiße Flecke zwischen den urbanen Metropolregionen aus der planerischen und politischen Wahrnehmung verschwinden. Eine programmatische und institutionelle Verknüpfung der Metropolregionen mit ihren weiteren Verflechtungsräumen in großräumigen Partnerschaften ist aber nicht die einzige Möglichkeit für eine sinnvolle Einbettung von Metropolregionen in die staatliche Regionalpolitik. Denkbar wäre auch eine Differenzierung und spezifische Kombination von verschiedenen räumlich-politischen Einheiten. Dem Wesen eines mit exklusiver Souveränität konzipierten Nationalstaates entspricht dessen Sorge um die Sicherheit und Stabilität eines territorial definierten Raumes und damit auch dessen Verantwortung für die ländlichen

bzw. peripheren Räume. Die räumliche Politik des Staates sollte sich deswegen auch in Zukunft mit den materiell ausgerichteten Instrumenten der klassischen Moderne (Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und finanzielle Förderungen) auf die ländlichen Räume konzentrieren. Im Gegensatz dazu basiert die Stärke von Metropolen auf deren externer und interner Vernetzung. Zur Sicherung der externen Ausstrahlungs- und internen Innovationsfähigkeit ist die Kombination von urbanen und suburbanen Potenzialen erforderlich. Damit ergäben sich Verantwortungsgemeinschaften bzw. großräumige Partnerschaften von Staat und Land einerseits sowie von Stadt und Umland andererseits.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es in Bezug auf die geographische Abgrenzung von Metropolregionen widersprüchliche Anforderungen gibt. Die Zielsetzung der externen Profilierung spricht eher für großräumige, allerdings nicht flächendeckende Grenzziehungen, während die Stärkung der internen Steuerungsfähigkeit kleinräumigere Abgrenzungen sinnvoll erscheinen lässt. Damit erscheint eine kombinatorische Lösung wie in der Region Stuttgart, wo ein starker institutioneller Kern auf einer relativ kleinräumigen Basis (VRS) mit einem räumlich weiteren und flexiblen Instrument (der Wirtschaftsförderungsgesellschaft und ihren vielfältigen Beteiligungen) gekoppelt wurde, eher als adäquat.

### **4.3 Scope: Funktional-spezialisierte oder territorial-multifunktionale Ausrichtung?**

Nach der grundlegenden Zielsetzung und der räumlichen Abgrenzung müssen die Grundprinzipien bestimmt werden, denen die institutionelle Architektur von Metropolregionen folgen soll. Noch vor der Entscheidung über die Stärke und Form der interterritorialen Zusammenarbeit stellt sich die Frage, ob die bereits erwähnte Notwendigkeit zur räumlichen Differenzierung konsequent weitergedacht wird und die Metropolregionen dementsprechend durch ein lose gekoppeltes System von funktional spezialisierten Zweckverbänden nach der Logik der „variablen Geometrie“ gesteuert werden sollen oder ob es nach wie vor gute Gründe für eine Integration von verschiedenen Funktionsbereichen in eine multifunktionale und territorial verankerte Organisation gibt.

Die funktionale Differenzierung der Gesellschaft und die damit einhergehende institutionelle Spezialisierung gilt seit der Gründung der modernen Sozialwissenschaft als eine der grundlegendsten Charakteristika und Triebkräfte der Modernisierung und für Theoretiker wie Luhmann stellt der jüngste Globalisierungsschub den endgültigen Durchbruch einer Weltgesellschaft dar, in der die Reste der traditionellen segmentären Differenzierung von Gesellschaften nun immer mehr einer funktional differenzierten Gesellschaft weichen (Schimank 1996). In der theoretischen Literatur im Bereich der Metropolitan Governance haben insbesondere die organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Vertreter der Public-Choice-Schule von Beginn an auf die Vorteile funktional spezialisierter Institutionen hingewiesen (z. B. Ostrom, Tiebout, Warren 1961). Durch die Spezialisierung auf einzelne Aufgabenstellungen können die Institutionen hinsichtlich ihrer geographischen Reichweite und hinsichtlich ihrer Organisationsformen jeweils zielgerichtet optimiert werden. In jüngerer Zeit ist der von den Ökonomen stets betonte Aspekt der Ermöglichung von Wettbewerb in den Vordergrund der Debatte getreten. Eine institutionelle Ausdifferenzierung in funktionaler Hinsicht eröffnet vielfältige Möglichkeiten zur Etablierung eines

Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Anbietern örtlich-regionaler Dienstleistungen (Frey, Eichenberger 2001).

Auf der anderen Seite ist die These der linearen Transformation von segmentär differenzierten zu funktional differenzierten Gesellschaften nie unbestritten gewesen, und es finden sich auch in jüngerer Zeit vielfältige Anzeichen, die eine territoriale Verankerung sozialer und politischer Systeme keineswegs obsolet erscheinen lassen, z. B. die Europäische Union oder die vielfältigen Regionalisierungs-, Dezentralisierungs- und Devolutionsentwicklungen in ehemals zentralistischen Staaten. Wie in vorangegangenen Abschnitten bereits dargelegt, war es stets eine der wichtigsten Zielsetzungen der regionalen Planungs- und Koordinierungsinstitutionen, die im Laufe des 20. Jahrhunderts in den Stadtregionen etabliert wurden, die funktionalen Entwicklungslogiken der spezialisierten Fachverwaltungen zu koordinieren und soweit möglich zu harmonisieren. Denn obwohl die funktionale Differenzierung und Spezialisierung zweifellos zu einer erheblichen Dynamisierung und Leistungssteigerung von gesellschaftlichen Subsystemen und Institutionen beigetragen hat, waren die damit einhergehenden Friktionen und Konflikte unübersehbar. Außerdem scheinen funktional differenzierte Systeme keineswegs durch eine symmetrische Koevolution unterschiedlichster Teilsysteme gekennzeichnet, sondern stets durch eine Hegemonie dominanter Teilsysteme bedroht zu sein. Als dominante Teilsysteme können die Ökonomie auf gesamtgesellschaftlicher Ebene und die Verkehrsentwicklungsplanungen auf der Ebene der Agglomerationsregionen betrachtet werden. Die „Einbettung“ und „Zähmung“ dieser dynamisierenden Systeme erfordern metropolitane Institutionen, die eine starke politische Legitimation und eine breite, funktionsübergreifende Aufgabenstellung und dementsprechende Kompetenzen und Ressourcen besitzen.

Bei den jüngsten Reformen in den deutschen Stadtregionen lassen sich die beiden Ausrichtungen in fast idealtypischer Weise in zwei Regionen vorfinden. Das von der konservativ-liberalen Koalition in Hessen im Jahr 2000 verabschiedete Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main ist durch die Philosophie der funktionalen Differenzierung gekennzeichnet und setzt in erster Linie auf die kommunale Zusammenarbeit durch Zweckverbände. Der stadtrationale Planungsverband wurde zwar territorial etwas ausgedehnt, funktional aber auf klassische Raumplanungsaufgaben (Flächennutzungsplanung und Landschaftsplanung) reduziert. Dabei zeigt sich, dass dieser funktional reduzierte Planungsverband genauso wenig wie der von den Oberbürgermeistern und Landräten dominierte Rat der Region die eigentlich vorgesehene Koordinations- und Mobilisierungsfunktion wahrnehmen kann (Blatter 2005). Die zur selben Zeit eingerichtete „Region Hannover“ folgt dagegen der entgegengesetzten Philosophie, indem dieser mit einer starken demokratischen Legitimation versehenen Institution nicht nur Aufgaben aus vielen Politikfeldern zugewiesen, sondern dabei auch Planungs- und Trägerschaftsaufgaben integriert wurden (Pribs 2002). Der Preis für diese breite funktionale Integration lag allerdings nicht nur im engen geographischen Zuschnitt der Region Hannover, sondern auch in organisationskulturellen Problemen bei der Verschmelzung des strategisch orientierten Planungsverbandes mit der durch operative Aufgaben geprägten Kreisverwaltung.

Auch in Bezug auf die funktionale Integration zeigt sich die Region Stuttgart als Beispiel für einen produktiven Mittelweg. Dem ebenfalls durch direkte Wahlen stark legitimierten Verband Region Stuttgart wurden primär Planungsaufgaben in einigen strategisch wichtigen Feldern (Regionalplanung, Verkehrsplanung, Landschaftsplanung) und die Aufgaben der Wirtschaftsförderung und des Tourismus-Marketings zugewiesen. Dies bedeutet zum einen, dass die regionale Verkehrsentwicklungsplanung institutionell mit den territorial orientierten Planungen verknüpft bleibt und politisch stark legitimierte Gremien in diesen Bereichen Richtungs- und Schwerpunktentscheidungen treffen können. Die Wirtschaftsförderungs- und Marketing-Aufgaben wurden dagegen in eigenständige, aber vom politischen Verband kontrollierte Organisationen ausgelagert, sodass damit eine organisatorische und räumliche Flexibilität bei diesen Aufgabenstellungen erreicht wurde. Die deutlich größere politische Legitimation und die breiteren Kompetenzen des VRS im Vergleich zu den Institutionen in der Region Frankfurt/Rhein-Main ermöglichen es dem Verband, die Rolle eines mobilisierenden und koordinierenden Netzknosens zu spielen, ohne sich dabei die Probleme einer klassischen Bürokratie einzuhandeln (Knieling, Fürst, Danielzyk 2003).

#### **4.4 Harte oder weiche Institutionalisierung? Rechtliche Verfasstheit, Kompetenzen, Ressourcen und politische Legitimation**

Eine maßgebliche Variable der Metropolitan Governance ist die Form der Institutionalisierung der Metropolregion. Diese Diskussion ist nicht neu und kann auf zahlreiche Beiträge zur Organisation von Großstadregionen in den vergangenen Jahrzehnten zurückgreifen (u. a. Wagener 1985; Lehmann-Grube, Seele 1983; Schmidt-Assmann 1985; Schimanke 1987; Fürst u. a. 1990; Benz u. a. 1998; Danielzyk 1999; Priebis 1999; Heinz 2000; Knieling u. a. 2003; ARL/DASL 2004).

Die Wahl der Organisationsform steht in engem Zusammenhang mit den Aufgaben, die auf stadtreionaler Ebene erfüllt werden sollen (siehe Kap. 4.1). Auf der einen Seite sehen sich Metropolregionen den klassischen Aufgaben der Stadt-Umland-Koordination gegenüber. Dazu zählen insbesondere Siedlungs- und Freiraumplanung, Verkehrsplanung, regionale Wirtschafts- und Strukturförderung, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, Gesundheits- und Bildungsinfrastruktur, Naherholung, Umwelt- und Klimaschutz, Kultur- sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen von regionaler Bedeutung. Auf der anderen Seite sind sie infolge von Globalisierung und Digitalisierung (vgl. Läßle 2001) mit der Anforderung konfrontiert, sich sowohl intern besser zu organisieren und die endogenen Potenziale auszuschöpfen als auch nach außen gerichtete Standortförderung zu betreiben, um sich im internationalen Regionenwettbewerb behaupten zu können. Dies gilt umso mehr für diejenigen Regionen, die sich als Metropolregionen einordnen und damit signalisieren, dass sie sich auf internationaler Ebene dem Vergleich aussetzen wollen (Blatter 2005; Heinelt, Kübler 2005).

In den vergangenen Jahren hat das Modernisierungskonzept des New Public Managements bzw. das Neue Steuerungsmodell den Blick darauf gerichtet, wie die Binnenorganisation der Verwaltung nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien optimiert werden kann. Stichworte, die sich daraus ableiten, sind beispielsweise strategische Steuerung, Produkt- und Nachfrageorientierung in Bezug auf die anzubietenden Dienstleistungen,

Dezentralisierung von Verantwortung und flache Hierarchien sowie Controlling und Evaluation der Aufgabenerledigung. Das im Kontext regionaler Organisation in neuerer Zeit diskutierte Modell einer Good Governance betont zudem, dass die Fähigkeit zur Selbstorganisation in Überlegungen einbezogen werden sollte. Privaten Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft kommt dabei als Koproduzenten öffentlicher Leistungen eine Mitverantwortung zu. Im Instrumentarium der Raumentwicklung treten deshalb neben die bewährten regulativen zunehmend auch kommunikative und ökonomische Instrumente, die auf Dialog und Verhandlung mit privaten Interessen ausgerichtet sind.

Als Varianten für die Institutionalisierung regionaler Zusammenarbeit kann zwischen territorial ausgerichteten regionalen Gebietskörperschaften oder Verbänden, regionsbezogenen Managementstrukturen sowie kontrollorientierten Monitoringansätzen unterschieden werden (Fürst 2001: 91 ff.). Zu der ersten Kategorie zählen beispielsweise Regionalkreise, Kommunal- oder Zweckverbände, etwa die Region Hannover oder der Verband Region Stuttgart. Managementstrukturen finden sich bei regionalen Entwicklungsgesellschaften, die es dadurch einfacher haben, projektbezogen und damit räumlich-selektiv vorzugehen, sich aber gegenüber territorialen politischen Gremien legitimieren müssen. Monitoringansätze rücken reflexive Instrumente, wie UVP oder Raumordnungsverfahren, in den Vordergrund. Sie sind reaktiv und beinhalten keine gestalterische Steuerung.

Entsprechend der Ausprägung der Formalität kann zwischen „harten“ und „weichen“ Organisationslösungen unterschieden werden (Fürst 1997). Eine harte Institutionalisierung rückt formale Kompetenzen in den Vordergrund und zeichnet sich durch eine verbindliche Legitimation aus. Da sie auch öffentliche Pflichtaufgaben wahrnimmt, sind in erster Linie öffentliche Akteure in die Entscheidungsstrukturen einbezogen. Weiche Formen der Institutionalisierung basieren auf – mehr oder weniger formalisierten – Netzwerken und übernehmen in erster Linie freiwillige Entwicklungsaufgaben. In der folgenden Übersicht erfolgt eine Unterscheidung harter und weicher Organisationsformen anhand der Kompetenzen und der einbezogenen Akteure (siehe Tab. 1):

Da diese Überlegungen zu Organisationsformen allgemein für Stadt-Umland-Regionen Geltung haben, stellt sich für die Diskussion einer Metropolitan Governance die Frage, welches die besonderen Anforderungen bzw. Qualitäten der Institutionalisierung in Metropolregionen sind. Beim Vergleich von Metropolregionen und Stadtregionen fallen die folgenden Unterschiede auf (vgl. Adam, Göttsche-Stellmann 2002: 520 ff.; BBR 2005: 188 f.; Blotevogel 1998: 26 und 2005: 646; Knieling u. a. 2007; Ritter 2002):



Tab. 1: Organisationsformen von Metropolregionen

	Organisation	Competencies	Actors involved	Legal form	Steering body	Examples
Hard forms of cooperation	Regional entity	Legally defined tasks (multi-thematic)	Public	Regulated by public law	Regional parliament	Scottish Regional Council (until 1996) Greater Prague Region Marseilles; Region Nice Region Hannover Comunidad de Madrid
	Regional authority	Legally defined (mono- or multi-thematic)	Public	Regulated by public law	Assembly of the association	Verband Region Stuttgart Helsinki Metropolitan Area Council Greater London Authority Area Metropolitana de Lisboa Area Metropolitana do Porto Conseil Régional d'Ile-de-France
Soft forms of cooperation	Regional conference	Issues defined in the cooperation process (mono- or multi-thematic)	Public-economic and civic	Private law or contract (self-commitment)	Steering committee	Øresund Committee (Copenhagen/Malmö) Glasgow and the Clyde Valley Structure Plan Joint Committee Metropolregion Hamburg
	Regional network	Defined projects or thematic fields	Public-economic and civic	No formal basis	No formal body	Metropolitan Region Wien-Bratislava Greater Zurich Area Metropolitan Region Milan

Quelle: Knieling, Matern 2008

### Strukturspezifika von Metropolregionen

- **Größenunterschied:** Während es sich bei Stadtregionen allgemein um Ober- und Mittelzentren und ihr jeweiliges Umland handelt, heben sich Metropolregionen davon durch eine Mindestgröße von rund 1 Mio. Einwohnern in der Region und mindestens 500.000 in der Kernstadt ab. Dadurch ergibt sich eine größere Zahl von Städten und Gemeinden, öffentlichen Akteuren sowie gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen, die zu berücksichtigen bzw. zu beteiligen sind. Innerhalb der Metropolregionen sind außerdem größere physische Entfernungen zu überbrücken.
- **Komplexität:** Die Vielfalt von Akteuren und Interessen erhöht gleichzeitig die Komplexität von stadt- und regionalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Folglich stellen sich erhöhte Anforderungen an die Organisation, damit sowohl die nötige Integration der Akteure möglich ist, die Prozesse zugleich aber effektiv und effizient bleiben.



### *Aufgabenspezifika von Metropolregionen*

- Erreichbarkeit: Aus den Metropolfunktionen leitet sich eine besondere Priorität für das Aufgabenfeld Erreichbarkeit ab. Dies kann sich sowohl auf die überregionale und internationale verkehrliche Erreichbarkeit beziehen (Luftfahrt, Schiene, Straße) als auch auf die EDV-Erreichbarkeit (Datenknoten und Hochgeschwindigkeitsnetze etc.). In polyzentralen Metropolregionen kommt die intraregionale verkehrliche Erreichbarkeit dazu, damit die Zentren ihren Austausch untereinander verbessern können (z. B. MR Sachsendreieck).
- Metropolitan orientierte Stadt- und Regionalentwicklung: Als Erfolgsfaktoren im internationalen Wettbewerb gelten u. a. kreative Milieus, die junge und hoch qualifizierte Menschen aus dem internationalen Raum anziehen. Sie sollen zu den nötigen Innovationen beitragen, die eine wissens- und dienstleistungsorientierte Regionalwirtschaft benötigt. Aus dieser Zielsetzung leiten sich Aufgaben der Internationalisierung verschiedener Handlungsfelder ab (Schulen, Wissenschaft, Arbeitsmarkt etc.) sowie entsprechend ausgerichtete Anforderungen bspw. in den Bereichen Kulturpolitik, Freizeit und Naherholung.
- Metropolitane „Außenpolitik“: Da sich Metropolregionen im internationalen Standortwettbewerb behaupten müssen, kommt der Internationalität als Aufgabenfeld eine besondere Bedeutung zu. Dies betrifft sowohl Fragen der Internationalität der Region selbst als auch der Repräsentanz und Vernetzung der Region im Ausland.
- Metropolmarketing: In Verknüpfung mit der internationalen Ausrichtung von Metropolregionen steht die Aufgabe, ein entsprechendes Standort- oder Metropolmarketing zu etablieren, im Vordergrund. Dieses ist als Instrument der Wirtschaftsförderung einzuordnen.

Die kooperativen Aufgaben der Metropolregion lassen sich außerdem nach dem Grad der Verbindlichkeit in vier Kategorien unterteilen, die wiederum Rückwirkungen auf die Frage der benötigten Institutionalisierung haben (vgl. Knieling, Kunzmann 2005: 707):

- Wissens- und Erfahrungsaustausch: Ein Transfer von erfolgreichen Maßnahmen, gelungenen Vorgehensweisen und innovativen Lösungswegen verursacht nur geringe Kosten und trägt dazu bei, gemeinsam bessere Lösungen zu entwickeln und Leistungen effizienter zu erbringen (Beispiele: Erfahrungsaustausch zu innovativen ÖPNV- oder Infrastrukturlösungen, Kulturangeboten oder Marketingstrategien).
- Koordiniertes Handeln: Über den Wissens- und Erfahrungsaustausch hinaus ergänzen sich die Akteure gezielt durch Abstimmungsprozesse mit ihren jeweils spezifischen Funktionen und räumlichen Potenzialen. Dazu gehört ebenfalls, dass sie sich über gemeinsame Ziele verständigen (Beispiele: Gemeinsame Landesplanung, Wirtschaftsförderung, Abstimmung zur Erschließung touristischer Quellmärkte).
- Gemeinsame (Kooperations-)Maßnahmen und Projekte: Als vertiefender Kooperationsschritt werden auf Basis des Wissens- und Erfahrungsaustausches gemeinsam Maßnahmen entwickelt und umgesetzt. Dieses kollektive Handeln setzt voraus, dass sich die metropolitane Kooperation auf Arbeitsfelder erstreckt, die in die Zuständig-

keitsbereiche der beteiligten Partner fallen. Sie profitieren beispielsweise voneinander, indem sie den Austausch von Waren und Dienstleistungen untereinander fördern, gemeinsam neue Märkte erschließen oder arbeitsteilige Wirtschaftsbeziehungen aufbauen (Beispiele: Wissenschaftsmarketing, Tourismusmarketing, Entwicklung touristischer Pauschalangebote).

- Abgestimmte Interessenvertretung: Die metropolitane Kooperation trägt dazu bei, die Positionen der Mitglieder besser aufeinander abzustimmen und dadurch die Wirksamkeit von Forderungen gegenüber einzelnen Fachpolitiken sowie dem Bund und der EU zu erhöhen. Dazu zählt die Koordination der Interessen der beteiligten Partner sowie Lobbyarbeit, um die gemeinsamen Interessen gegenüber Dritten zu vertreten.

Die Spezifika metropolregionaler Aufgaben sind bei der Diskussion der Organisationsformen zu berücksichtigen. Sie zeigen, dass durch die Metropolitanisierung eine Verschiebung im Aufgabenspektrum erfolgt. Die eher auf die interne Koordination bezogenen Aufgaben der Flächenplanung rücken in den Hintergrund, wie dies beispielsweise die Metropolregionen Hannover-Braunschweig-Göttingen, Sachsendreieck und Hamburg belegen, dafür gewinnen Standortentwicklung und Marketing an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass neuere Metropolregionen mit weichen Organisationsformen auskommen, die eher als Geschäftsstellen von informellen Netzwerken fungieren. Die regulativen und konfliktträchtigen Aufgaben werden dagegen von parallelen, z. T. kleinräumiger ausgerichteten, „härteren“ Institutionen bearbeitet (z. B. Region Hannover und Zweckverband Großraum Braunschweig in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen, Regionale Planungsverbände in den Metropolregionen Nürnberg und Sachsendreieck).

Die organisatorische Dualität von Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben kann jedoch auch als ein Zwischenschritt betrachtet werden. Sollte es den Metropolregionen gelingen, ihre Notwendigkeit für die Entwicklung des Raumes zu belegen, könnte es in einer späteren Phase dazu kommen, dass die Ordnungsaufgaben den Maßstabssprung nachvollziehen und ebenfalls auf der großräumigeren Ebene angesiedelt werden. Allerdings dürfte dies auch von der jeweiligen Raumstruktur abhängen, sodass in sehr weitläufigen polyzentralen Regionen (Sachsendreieck, Hannover-Braunschweig-Göttingen) davon auszugehen ist, dass die Raumplanung eher dezentral organisiert bleibt, da die ländlichen Zwischenräume wie Planungspuffer zwischen den Zentren wirken.

Sofern die Metropolregionen damit in erster Linie informelle Aufgaben bearbeiten, dürften weiche Organisationsformen die bevorzugte Variante sein. Sie verbinden geringe Organisationskosten mit hoher Flexibilität und ermöglichen es insbesondere, die privaten Akteure – sowohl aus Wirtschaft als auch Gesellschaft – in die Kooperation einzubeziehen. Ihre Legitimation erfolgt indirekt über die beteiligten Gebietskörperschaften, was angesichts des begrenzten und informellen Aufgabenspektrums als ausreichend erscheint. Vielmehr müssen sie sich dadurch beweisen, dass sie in einem hohen Maß integrativ sind und gleichzeitig ein hohes Maß an Innovationsfähigkeit aufrechterhalten.

#### 4.5 Institutionelle Integration oder Konsultierung und Mobilisierung der privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure?

Für die regionale Selbstorganisation im Rahmen der Metropolitan Governance kommt der Integration der regionalen – öffentlichen wie privaten – Akteure besondere Bedeutung zu. Sie kann als Teil des endogenen Potenzials der Region eingeordnet werden, wobei Private die Politik und Verwaltung als Ko-Produzenten bei der Metropolentwicklung ergänzen und unterstützen können (siehe Abb. 3). Im Extrem ordnen sich Staat und Kommunen in diesem Verständnis gleichberechtigt in eine Reihe mit den regionalen Akteuren ein, ohne dass ihnen eine Vetoposition verbliebe. Praktikabler erscheint dagegen ein Verständnis von Governance, das ein ausgeweitetes Modell staatlicher Steuerung anstrebt, bei dem kooperative und auf Netzwerken aufbauende Steuerungsformen neben die hierarchischen Steuerungsmodi treten. Durch diese Neujustierung des Steuerungsinstrumentariums ergeben sich konzeptionelle Anforderungen, wie die Schnittstellen zwischen den Instrumentensträngen zu gestalten, d. h. wie hierarchische und kooperative Handlungsformen in ein intelligentes, synergetisches Wechselspiel zu bringen sind.

Variationsmöglichkeiten der Metropolorganisation gibt es bei der Art und Weise, wie die Akteure – insbesondere Zivilgesellschaft und Wirtschaft – einbezogen werden können. Dabei ist zwischen einer formalisierten institutionellen Einbindung und einer losen Vernetzung bzw. Konsultation zu unterscheiden. Die Vor- und Nachteile weisen zum einen Analogien zu denen von harter und weicher Institutionalisierung auf (siehe Kap. 4.4). Die Abwägung sollte im Hinblick darauf erfolgen, welche Aufgaben erfüllt werden sollen und welche Anforderungen an die Legitimation der Kooperation gestellt werden. Folglich lassen sich in Bezug auf die Integration drei institutionelle Abstufungen unterscheiden: in Form einer Agentur, als Netzwerk oder als Regionalverband.

In Bezug auf die im Konzept der Governance betonte Selbststeuerungs- bzw. Organisationsfähigkeit von Metropolregionen liegt die Variationsbreite zwischen der Integration möglichst vieler Interessen und Akteure in die Regionalorganisation und einer schlanken Steuerungseinheit, die nur den legitimierte Gremien verpflichtet ist. Die Entscheidung ist wiederum unmittelbar mit dem Aufgabenspektrum verbunden, das der Metropolregion zugeschrieben wird.

- Befasst sich die Metropolregion in erster Linie mit Standortentwicklung und -marketing, erscheint eine schlanke Agenturlösung als ausreichend, da die Aufgaben eng gefasst sind und keine öffentlichen Trägerschaftsaufgaben umfassen.
- Soll die Metropolregion dagegen auch interne Entwicklungsprozesse anstoßen und koordinieren und dabei den ggf. größeren metropolregionalen Raum erschließen, können die regionalen Akteure als ein endogenes Potenzial gelten, das als Koproduzent in möglichst großer Mitverantwortung eingebunden werden sollten. Dabei ist von verschiedenen Erwartungen und Kapazitäten der einzelnen Akteursgruppen auszugehen, sodass sich unterschiedliche Schnittmengen zur Metropolentwicklung ergeben können. Beispielsweise sind Vertreter von Fachbehörden, Kammern und institutionalisierten Interessenvertretungen in der Lage, Entwicklungsprozesse dauerhaft zu begleiten. Allerdings nehmen sie oft eher eine Kontrollfunktion im Sinne negativer

Koordination wahr, indem sie sicherstellen, dass ihre jeweiligen Partikularinteressen nicht beeinträchtigt werden. Wirtschaftsakteure sind dagegen weniger für eine dauerhafte Begleitung der Metropolregion zu gewinnen, da aus ihrer Sicht die kurzfristige Kosten-Nutzen-Abwägung ihres Engagements im Vordergrund steht. Sie sind eher für themen- und projektbezogene Kooperationen zu gewinnen, die unmittelbare Bezüge zu ihrem jeweiligen Handlungsfeld haben. Bei zivilgesellschaftlichen Akteuren sind ebenfalls eher projektbezogene Integrationsformen Erfolg versprechend. Diese konzentrieren die Mitwirkung auf räumlich und zeitlich begrenzte Aufgaben, für die sich eine entsprechende Bereitschaft in der Bevölkerung mobilisieren lässt (Danielzyk u. a. 2003). Die Organisationseinheit der Metropolregion fungiert in diesen Fällen in erster Linie als Schaltstelle eines Netzwerks, als Moderator, Kommunikator und Koordinator widerstreitender Interessen. Wegen der Einbindung privater Akteure können weiche Organisationslösungen, wie Vereine oder Agenturen, ausreichen. Auch GmbH- oder AG-Lösungen sind denkbar (MR Hannover-Braunschweig-Göttingen), da diese der Wirtschaft die Mitwirkung erleichtern, allerdings erhöhen sie die Schwellen für zivilgesellschaftliche Teilhabe. Bei allen diesen Formen wäre die parlamentarische Legitimation eingeschränkt.

- Eine härtere Organisationsform erscheint dagegen nur dann nötig, wenn Ordnungsaufgaben der Regionalplanung oder Trägerschaftsaufgaben, etwa in den Bereichen Verkehr oder Infrastruktur, übernommen werden. Dafür stehen Modelle wie Hannover und Stuttgart zur Diskussion, allerdings ist Hannover bisher nur als stadt-regionale Kooperation konzipiert worden, in Stuttgart wurde der Verband dagegen bereits frühzeitig mit Moderation regionaler Akteursnetzwerke und der internationalen „Außenpolitik“ – also typischen Aufgaben von Metropolregionen – betraut. Diese Verbandsorganisation beinhaltet zum einen die regionale demokratische Legitimation und zum anderen integriert sie die regionalen Stakeholder und die Zivilgesellschaft durch ein abgestuftes Instrumentarium von Kooperations- und Beteiligungsformen.

Eine Gratwanderung ergibt sich in Bezug auf die Frage, in welchem Maße und insbesondere mit welchen Mehrheitsverhältnissen private Akteure in die Organisation der Metropolregion eingebunden werden sollten. Auch dies ist aufgabenbezogen zu diskutieren. Im Agentur- und Netzwerkmodell wären weitgehende Beteiligungsformen denkbar, wenn beispielsweise Wirtschaftsakteure besonderes Interesse am Regionalmarketing bekunden. In der Metropolregion Bremen-Oldenburg wurden etwa der Wirtschaft weitreichende Mitwirkungsrechte eröffnet. Zwischen Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechten auf der einen Seite und der Mitverantwortlichkeit auf der anderen Seite ist eine unmittelbare Korrelation zu erwarten. Folglich sollte die Entscheidung im jeweiligen Fall auch davon abhängen, welche Erwartungen an die privaten Akteure im Hinblick auf ihre Koproduktivität gestellt werden. In der Verbandslösung stellt sich diese Frage wiederum in veränderter Form, da die Spielräume aus rechtlichen Gründen eingeschränkt sind, sobald der Verband Ordnungs- und Trägerschaftsaufgaben übernimmt. Allerdings sind in diesem Fall parallele Organisationsformen – Foren, Netzwerke etc. – denkbar, mit deren Hilfe die Integration der Stakeholder erreicht werden kann.

Während die Einbindung der Wirtschaft überwiegend bereits ein Thema ist und teilweise weitreichende Lösungen gefunden worden sind (Rhein-Neckar, Bremen-Oldenburg), ist

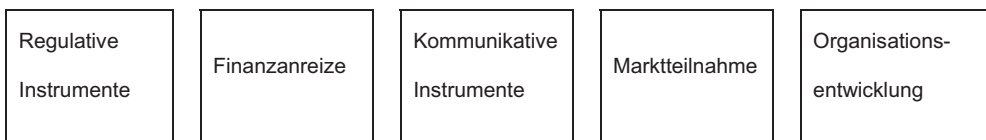
die Integration der Zivilgesellschaft eine noch weitgehend offene Frage. Dabei stellt sich dieses Thema durchaus als eine grundlegende Ausrichtung des metropolregionalen Re-Scalings (siehe Kap. 4.2). Denn neben der organisatorischen Neuausrichtung in Richtung großräumiger, metropolregionaler Kooperation und internationaler Städtekooperation („Außenpolitik“) kann die Einbindung der Bezirke und Quartiere als strategische Aufgabe der Metropolitan Governance gesehen werden (Boudreau u. a. 2006: 50 ff.). Auf dieser Ebene stellen sich besondere Schnittstellenprobleme, gleichzeitig wird die Funktionsfähigkeit der Metropolregion davon abhängen, inwieweit es gelingt, dass sich die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen auf der metropolregionalen Ebene neu organisieren, um überhaupt artikulationsfähig zu sein.

#### 4.6 Instrumente von Metropolregionen: Regulierung versus Kommunikation

Mit dem Aufgabenzuschnitt und der Organisationsform von Metropolregionen geht die Frage nach den Instrumenten einher, mit denen die Metropolregion ihre Aufgaben und Ziele umsetzen kann. Die geeigneten Instrumente stehen in enger Wechselbeziehung zu dem spezifischen Aufgabenportfolio einer Metropolregion. Dabei ist zum einen zwischen Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben zu unterscheiden. Zum anderen lassen sich innerhalb der Entwicklungsaufgaben sach- und akteursbezogene Aufgaben abgrenzen.

Bei der Auswahl der Instrumente von Metropolregionen kann auf einen umfangreichen Fundus zurückgegriffen werden, der im Kontext der stadtreionalen Steuerung erarbeitet worden ist. Zu unterscheiden sind regulative, formale von kommunikativen, informellen Instrumenten. Daneben kommen finanzielle Instrumente sowie Instrumente der Marktteilnahme und der Organisationsentwicklung zum Einsatz. Im Bereich von Ordnungsaufgaben dominieren regulative Ansätze, wobei diese angesichts der chronischen Steuerungsschwäche der Regionalorganisationen gegenüber der kommunalen Planungshoheit und privaten Einzelinteressen neben Zwang auch Tausch und Anreize einsetzen müssen. Dazu sind Vermittlungsansätze nötig, die kommunikative Instrumente in den Vordergrund rücken, zugleich sollte eine vorausschauende Regionalplanung ein Flächenmanagement aufbauen, das auf den regionalen Grundstücksmarkt einwirkt. Folglich steht das gesamte Instrumentenrepertoire zur Verfügung (Knieling u. a. 2003).

Abb. 3: Instrumentenrepertoire von Metropolregionen (vgl. Selle 2005: 120 ff.)



Konzentriert sich die Metropolregion dagegen auf Entwicklungsaufgaben, spielen regulative Instrumente allenfalls eine nachgeordnete Rolle, indem sie beispielsweise räumliche Handlungskorridore für Entwicklungsprozesse schaffen (z. B. räumliche Ziele wie Regional- oder Landschaftsparks) oder deren Ergebnisse in verbindliche Festlegungen überführen (z. B. die Ausweisung interkommunaler Gewerbegebiete im Nachgang eines

Kooperationsprozesses). Im Vordergrund dürften aber kommunikative Instrumente stehen, die zur Vernetzung der regionalen Stakeholder führen oder im Rahmen des Metropolmarketings eingesetzt werden.

Förderlich können Finanzanreize sein. Sie können zum einen zu Beginn der Kooperation signalisieren, dass es für die Akteure lohnend ist, am Aufbau der Metropolregion mitzuarbeiten. Denn der Maßstabssprung von der stadtreionalen Zusammenarbeit auf die Ebene der Metropolregion erfordert von den Akteuren eine Aufgeschlossenheit und Innovationsbereitschaft, die nicht selbstredend vorausgesetzt werden können. Bedenken könnten beispielsweise aus zusätzlichen Transaktionskosten, der Befürchtung, dass eine weitere Verwaltungsebene entsteht und damit eine Verkomplizierung von administrativ-politischen Prozessen einhergeht, oder aus institutionellen Konkurrenzen herrühren. Neben dem Kommunikationsmanagement können Finanzanreize – etwa in Form einer Startfinanzierung von Bundes- oder Landesseite oder Anreizen für Projekte der Metropolregion – dazu beitragen, diese Bedenken zu überwinden.

Die öffentlichen Finanzanreize können in Formen der Marktteilnahme bzw. marktwirtschaftlicher Instrumente übergehen (Frey, Zimmermann 2005), wenn beispielsweise im Rahmen von Public-Private-Partnerships Aufgaben gemeinsam mit privaten Akteuren ausgeführt werden. Dies ist im Bereich des Standortmarketings vorstellbar, bei dem zumeist eine hohe Interessenkomplementarität beider Akteure besteht. Die Zusammenarbeit kann sich auf gemeinsame Werbemaßnahmen beziehen und bis zu gemeinsam getragenen Vertretungen der Metropolregion im Ausland reichen. Beispielhaft zeigen dies die Metropolregionen Hamburg und Rhein-Neckar.

Die Organisationsentwicklung kann als gesonderter Instrumentenstrang eingeordnet werden, da die Aufgaben von Metropolregionen erwarten lassen, dass es immer wieder zu Veränderungen kommen kann. Das Netzwerkmanagement der Metropolregion kann dazu führen, dass sich neue Handlungsfelder – beispielsweise die Koordination einzelner Wirtschaftscluster oder aktuelle Aufgaben wie Klimaschutz – aufdrängen, für die organisatorische Lösungen gefunden werden müssen. Die Metropolregion kann diese in eine Verbandsorganisation integrieren oder sie kann neue dezentrale Strukturen aufbauen, die mit ihr in einer Art Holding-Modell organisatorisch verbunden sind, aber weitgehend eigenständig arbeiten. Je nach Aufgabe können diese mehr oder weniger in öffentlicher Regie verantwortet werden oder als PPP organisiert sein. In diesem Sinne ist die Organisationsentwicklung durchaus als ein Instrumentarium der Metropolentwicklung zu verstehen.

#### **4.7 Metropolitan Governance by projects, festivals or visions: Projektorientierung oder integrativer Steuerungsansatz in einer Raumpolitik der Postmoderne?**

Metropolregionen bewegen sich in einem internationalen Wettbewerbskontext. Der Maßstabssprung bzw. die Neuausrichtung von der Großstadt- zur Metropolregion geht insbesondere auf die Überlegung zurück, dass sich die deutschen Metropolregionen im veränderten internationalen Städte- und Regionensystem verankern wollen. Im Zuge der Globalisierung konkurrieren Regionen um die Aufmerksamkeit von Investoren, hoch qualifizierten Arbeitskräften und Bevölkerung. Diese globale Konkurrenz hat zur Folge,



dass eine „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ (Franck 1996) entsteht, in der sich spezifische Behauptungsstrategien entwickeln. Dazu können Großprojekte, Großveranstaltungen und Leitbilder gezählt werden. Mit diesen Entwicklungsstrategien treten Spannungslinien zum tradierten Planungsverständnis auf: statt eines integrativen und territorialen Steuerungsansatzes handelt es sich bei Großprojekten und Großveranstaltungen um räumlich punktuelle und thematisch wie akteursseitig selektive Ansätze (Knieling 2005). Auch Leitbilder zielen im Rahmen der Aufmerksamkeitsökonomie auf eine Fokussierung, die mit ähnlichen Wirkungen verbunden sein kann (Knieling 2004).

Die moderne Stadt- und Regionalpolitik geht von einem integrierten Aufgabenverständnis aus, das bemüht war, die Komplexität des Raumes zu erfassen und die entstehenden Raumnutzungskonflikte zu einem Ausgleich zu bringen. Übergeordnete Leitbilder, wie gleichwertige Lebensverhältnisse oder eine nachhaltige Entwicklung, räumen sozialen und ökologischen Aspekten im Koordinationsprozess ein hohes Gewicht ein. Diese Prozesse waren und sind in erster Linie intraregional ausgerichtet, sind thematisch integral sowie flächendeckend orientiert. Metropolregionen verschieben diese Binnenorientierung in Richtung des externen Vergleichs mit (inter-)nationalen Regionen und rücken thematisch insbesondere ökonomische Parameter in den Vordergrund. Die Region wird in erster Linie als Wirtschaftsstandort wahrgenommen, der möglichst gut im internationalen Wettbewerb bestehen soll. Großprojekte (beispielsweise die HafenCity Hamburg oder Stuttgart 21) und Großveranstaltungen (etwa Olympische Spiele, Weltausstellungen oder Sportweltmeisterschaften), aber auch städtebauliche Symbolprojekte, wie spektakuläre Museums- oder Kulturbauten, passen in diese Denklage, da sie internationale Aufmerksamkeit versprechen (vgl. Knieling, Petrin in diesem Band). Da Städte zudem aber immer schwieriger zu regieren und Veränderungen angesichts der Komplexität öffentlicher Prozesse nur mühsam durchzusetzen sind, versprechen Großprojekte und -veranstaltungen gleichzeitig politische Durchsetzungsfähigkeit. Durch die Vorgabe eines straffen Bewerbungszeitplans und damit eines engen Zeitfensters für die Vorbereitung können Widerstände aus dem Weg geräumt und Bedenken zur Seite geschoben werden. Gleichzeitig lässt sich mit solchen Projekten Interesse auf Bundes- und europäischer Ebene wecken, sodass Fördermittel eingeworben werden können. Gegenüber den regionalen Akteuren können Projekte eine „Lokomotivenfunktion“ haben und sie zur Mitwirkung an der Regionalentwicklung motivieren. Erfolgreiche Infrastrukturmaßnahmen, beispielsweise der S-Bahn-Ausbau im Zuge der Olympischen Spiele 1972 in München oder der EXPO 2000 in Hannover, werden als Belege für die Gestaltungs-, Innovations- und Mobilisierungsfunktion von Projekten gewertet.

Doch diesen Vorteilen steht eine Reihe von Risiken gegenüber (vgl. Häußermann, Simons 2000; Siebel u. a 2001; Selle 2002): Für Großprojekte, einschließlich Großveranstaltungen, gilt dies in Bezug auf ihre Dimension. Die zumeist hohen Kosten dieser Projekte bergen die Gefahr, dass sich die Politik monetären Risiken aussetzt und Finanzmittel umverteilt werden, sodass konkurrierende Politikinhalte zurückstecken müssen („Nullsummenspiel“). Eine thematische Selektivität entsteht außerdem, wenn konsensfähige Themen bevorzugt werden („Oaseneffekt“), sodass ggf. wichtigere Themen der Regionalentwicklung ausgeklammert bleiben. Sie wird verstärkt, da erhoffte positive Wirkungen (Arbeitsplätze, Folgeinvestitionen etc.) oft unsicher bleiben oder nur für bestimmte Akteure bzw. Akteursgruppen Vorteile bringen.



Großprojekte gelten außerdem als „Schönwetterstrategie“. Wird bei einer Krise oder gar beim Scheitern des Projekts die ökonomische Gewinnerwartung enttäuscht, stehen die politischen Akteure vor der Entscheidung, entweder auf Besserung zu hoffen und weiter zu investieren oder einen Abbruch und ggf. den Konkurs des Projekts einzuleiten. Die Politik befindet sich damit in einer Zwickmühle: Geht sie hohe Risiken ein, setzt sie sich dem Vorwurf aus, dass sie zu leichtfertig mit öffentlichen Geldern umgeht, scheut sie aber das Risiko, gilt sie als „kleinkariert“ und kameralistisch. Wenn sich die Wachstumserwartung nicht erfüllt, erfordert die Marktlogik eigentlich den Konkurs. In der politischen Praxis dient dann aber meist der öffentliche Haushalt als Auffangbecken – mit entsprechenden Nachteilen für andere Politikfelder, Interessen und Akteure. Diese Kritik verschärft sich bei Großprojekten dadurch, dass der „point of no return“ bereits früh erreicht wird. Gründe für diese Eigendynamik sind die Komplexität des Vorhabens, die funktionale Abhängigkeit der Teilprojekte voneinander, die zumeist öffentlich-private Trägerschaft („Schicksalsgemeinschaft“), die garantierte Planungssicherheit für die privaten Investoren („Gebot der Zuverlässigkeit“) und die starke symbolische Aufladung als Zukunftsentwurf (Imagewirkung).

Projekte unterliegen weiterhin der Kritik, dass ihre Akteursnetzwerke exklusiv sind und sich privatrechtliche Entwicklungsträger gegenüber politischer Kontrolle weitgehend abschotten. Beides läuft demokratischen Prinzipien in der Raumentwicklung zuwider. Bestehende Machtstrukturen in der Region werden zumeist nicht angetastet und Einwände und Widerstände beiseitegeschoben („Elefanten-Effekt“). Darüber hinaus erlangen regionsfremde Akteure Einfluss, seien es Investoren oder (inter-)nationale Gremien, etwa im Fall von Großveranstaltungen wie Olympischen Spielen. Diese Akteure kennen die Region kaum und handeln nicht unbedingt im Interesse der Region. Durch ihre räumliche Konzentration und Selektivität können Großprojekte zu einer Fragmentierung der Region beitragen, indem sie einzelne Teilräume bevorzugen. Derartige Oaseneffekte beziehen sich aber auch auf die zeitliche Konzentration durch Projekte. Dies ist vor allem bei nomadisierenden Projekten wie Großveranstaltungen der Fall, die in einem Turnus von Region zu Region ziehen. In der Folge wird es für die Region schwer, für die Nachnutzung der Anlagen oder für neue Aufgaben ähnliche Aufmerksamkeit zu finden. Grundsätzlich stellt sich deshalb die Frage, wie aus Projekten dauerhafte Vorteile für die Region erzielt werden können.

Häußermann, Läßle und Siebel (2008: 246 ff.) beurteilen Großprojekte und Großveranstaltungen mit all den beschriebenen Vor- und Nachteilen als Kennzeichen postmoderner Entwicklungsstrategien. Sie deuten auf einen grundlegenden Wandel der Staatlichkeit hin: von der territorialen zur räumlich punktuellen Planung, von einem Top down- zum Bottom-up-Verständnis staatlicher Steuerung, vom Wohlfahrtsdenken zur Wettbewerbsorientierung sowie von der integrierten Orientierung zum Verhandlungsstaat, der in Bezug auf Themen und Akteure stark selektiv ist. Damit Metropolregionen aus Großprojekten und Großveranstaltungen trotz allem Vorteile ziehen können, zugleich aber absehbare Nachteile minimiert werden, sollten einige Anforderungen berücksichtigt werden, die sich insbesondere auf die Themenfindung, die konzeptionelle Einbettung und das Projektmanagement beziehen.

Für den Erfolg von Projekten spielen die Themenfindung und der geeignete Zeitpunkt der Thematisierung eine entscheidende Rolle. Es gibt Zeitfenster, in denen bspw. ein optimales Konfliktniveau besteht, u. a. dass Mängel groß genug sind, sodass Veränderungen eingefordert werden, sich die Konflikte aber noch so moderat darstellen, dass ein Interessenausgleich möglich ist. Ebenso kommt der Eingrenzung des Themas und der Projektdefinition eine wichtige Funktion zu, damit weitere Akteure die Initiative unterstützen. Zeitfenster können von außen beeinflusst werden, bspw. durch Förderprogramme, Wettbewerbe oder Vorgaben von europäischer, Bundes- oder Landesebene, die einzelne Themen in den Vordergrund rücken.

Die Einbettung von Projekten bezieht sich auf die Integration in einen übergreifenden konzeptionellen Rahmen. Dies kann ein Regionalplan oder ein regionales Entwicklungskonzept sein. Die Einbettung ist für alle beteiligten Akteure wichtig, denn für die betroffene Bevölkerung werden Zusammenhänge und Auswirkungen erkennbar, die Behörden erhalten die Legitimation zur Mitwirkung und für Investoren ergibt sich eine größere Sicherheit in Bezug auf die Rahmenbedingungen des Projekts.

Ein professionelles Projektmanagement umfasst die Steuerung komplexer Abläufe und dabei u. a. Aspekte der Arbeits- und Zeitplanung, der Kosten- und Finanzierungsrechnung und der interdisziplinären Koordination vielfältiger Akteure. Bei größeren Projekten reicht das Projektmanagement bis zur Organisationsentwicklung, sodass bestehende Organisationen auf die neue Aufgabe zugeschnitten oder Sonderorganisationen geschaffen werden. Insbesondere bei größeren Projekten sollte eine Zerlegung in Teilschritte („Etap-pierung“) erfolgen, sodass Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen möglich sind, die nötige Sicherheit für Investitionen bestehen bleibt und zugleich Zwischenerfolge kommunizierbar werden.

Für Leitbilder gelten die benannten Vor- und Nachteile in abgeschwächter Form (vgl. Knieling 2006). Im Vordergrund stehen Vorteile, wie eine vermehrte Aufmerksamkeit bei attraktiven Zukunftsvisionen (z. B. „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“), die Bündelung von Ressourcen für die Umsetzung ausgewählter Schwerpunkte der zukünftigen Regionalentwicklung sowie eine höhere politische Durchsetzungskraft für Ziele und Maßnahmen, die Aufnahme in das Leitbild finden. Nachteile ergeben sich durch thematische und akteursseitige Selektivität und damit verbundene Prioritätenverschiebungen bei Ressourcen und intraregionaler Aufmerksamkeit, was weniger artikulationsfähige Themen und Interessen benachteiligen kann. Der Fokus metropolregionaler Leitbilder lässt zudem ein Nullsummenspiel zwischen wirtschaftsnahen Themen der Standortprofilierung auf der einen Seite sowie sozialen und ökologischen Themen auf der anderen Seite erwarten.

Für Leitbildprozesse ergibt sich daraus die Anforderung, die Komplexität der Stadt- und Regionalentwicklung nicht künstlich zu reduzieren, sondern ein integriertes Konzept zugrunde zu legen. Für die Außendarstellung als Metropolregion kann auf dieser Grundlage ein thematisch zugespitztes, pointiertes Leitbild entstehen, dessen begrenzter Aussagekraft für die Regionalentwicklung sich die Politik und die regionalen Akteure aber bewusst sein sollten.

#### 4.8 Metropolitan Governance als Multi-Level-Governance: Enge oder lose Kopplung zwischen lokaler und regionaler Ebene, externe Steuerung durch Normen oder Symbole?

Metropolregionen beziehen ihre Bedeutung aus ihren internen und externen Verflechtungen und Vernetzungen. Sie sind nur schwer geographisch eindeutig abzugrenzen und werden auch in Zukunft nur in seltenen Fällen durch eine harte formale Institutionalisierung zu einer politisch-administrativen Ebene mit einem umfassenden und eigenständigen Kompetenzbereich. Stattdessen wird die politische Steuerung und Integration innerhalb der Metropolregion meist durch die politische Logik von Mehrebenensystemen gekennzeichnet sein (Benz 2004a). Das heißt, die meisten Aufgaben werden nicht nur von Akteuren auf einer politischen Ebene bearbeitet bzw. die Kompetenzen in einem Politikfeld sind üblicherweise auf mehrere Ebenen verteilt und eine eindeutige Aufgabenteilung ist aus funktionalen Gründen kontraproduktiv. Das führt dazu, dass in Mehrebenensystemen typischerweise die politischen Exekutiven und die Verwaltungen vorteilhafte „gate keeper“-Positionen innehaben. Zum einen können sich die Exekutiven dadurch in Mehrebenensystemen aus den Bindungen und der Kontrolle der Legislative befreien. Oft tendieren die intergouvernementalen Kooperationsnetzwerke auch dazu, den Einfluss privater Akteure zu reduzieren, sodass es gezielter Anstrengungen bedarf, um dieser Abkapselung entgegenzuwirken (s. o.). Eine weitere Lehre aus der Analyse von Mehrebenensystemen ist die Bevorzugung „loser Kopplungen“ im Vergleich zu „engen Kopplungen“, da dies die Wahrscheinlichkeit von Politikblockaden reduziert. Enge Kopplungen entstehen dann, wenn die Funktionslogiken verschiedener Ebenen stark aufeinander einwirken (z. B. wenn der Parteienwettbewerb stark in die interkommunalen Verhandlungen hineinwirkt) bzw. wenn sich Akteure den Regeln einer Ebene nicht oder nur unter hohen Kosten entziehen können (z. B. wenn kommunale Vertreter in regionalen Institutionen stark an lokale Interessen gebunden sind). Lose Kopplungen entstehen z. B. dann, wenn Programmentwicklung und Programmvollzug differenziert werden, sodass Rahmenentscheidungen auf einer regionalen Ebene fallen, der lokalen Ebene aber noch autonomer Handlungsspielraum bei der konkreten Umsetzung eingeräumt wird (Benz 2004a: 135 ff.).

Die Wahrnehmung, dass *Metropolitan Governance* immer auch *Multi-Level-Governance* bedeutet, beschränkt sich aber nicht nur auf den internen Aspekt, sondern vor allem auch auf die externen Verflechtungen und Vernetzungen. Die jüngsten Anstrengungen zur Stärkung der Steuerungs- und Integrationskraft von Stadtregionen sind zum Großteil Reaktionen auf externe Herausforderungen und Stimuli. In der Tat kann man den Diskursen zur Globalisierung und Europäisierung bereits einen maßgeblichen Anteil der Motivationskraft für die jüngsten Reformanstrengungen zuschreiben. Jenseits einer solchen diskursiven Kontextsteuerung bieten sich übergeordneten Ebenen und Akteuren aber noch weitere, weniger diffuse Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Europäische Union, die bundesstaatliche Ebene und die Länder können zur Stärkung der Metropolfunktionen einerseits und zur Verbesserung der Metropolitan Governance andererseits wichtige Beiträge liefern. Hinsichtlich der Instrumente dieser Kontextsteuerung durch übergeordnete Ebenen lassen sich härtere Formen – rechtliche Vorgaben und finanzielle Förderprogramme – von weicheren Formen – planerische Entwicklungs-

programme und symbolische Förderung – unterscheiden (siehe oben). Dabei spielen die Bundesländer in Bezug auf die Gestaltung des rechtlichen Kontextes die entscheidende Rolle. Insbesondere die stärkere Institutionalisierung von Metropolregionen ist auf eine landesrechtliche Verankerung – und damit auf den politischen Willen zur Stärkung der Metropolregion auf Landesebene – angewiesen.

Die europäische und bundespolitische Ebene haben sich dagegen bisher auf den Einsatz von planerischen Vorgaben, die Produktion von Informationen und auf die Vergabe von primär symbolischem Kapital beschränkt. Die Metropolregionen spielen nicht nur in europäischen räumlichen Entwicklungsprogrammen eine zentrale Rolle, sondern haben seit Mitte der 1990er-Jahre auch Eingang in die bundesdeutsche Raumplanung gefunden. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung produziert mit seinem dementsprechenden Forschungsschwerpunkt Daten und Informationen, die die Wahrnehmungen der Fachöffentlichkeit und die politischen Entscheidungen in Zukunft mitprägen werden. Darüber hinaus initiierten die Europäische Union und die Bundesregierung Wettbewerbe und Benchmarking-Prozesse, bei denen erfolgreiche Regionen primär mit symbolischem Kapital belohnt werden. Wettbewerbe wie der bundesdeutsche Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ sind mit relativ geringen finanziellen Unterstützungen für die beteiligten Regionen ausgestattet, trotzdem tragen sie zur Initiierung und Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit bei (Benz 2004b). Erfolgreiche Regionen können sich mit Preisen, z. B. dem „Award of Excellence for Innovation Transfer“ der Europäischen Union schmücken und damit ihre interne und externe Reputation stärken.

Eine deutliche finanzielle Förderung der Metropolregionen durch übergeordnete Ebenen erscheint im Kontext der Raumordnungspolitik als nicht sinnvoll. Zum einen ist zu bedenken, dass die Metropolregionen im Kontext von politikfeldspezifischen Programmen und Projekten (wie z. B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur) bereits in erheblichem Umfang finanzielle Förderungen erhalten. Außerdem befinden sich in den Metropolregionen nach wie vor die finanzstärksten Kommunen und Verbände, die ihre Verantwortung für die stadregionale Entwicklung wahrnehmen sollten. Die Bundespolitik kann sich bei der Verteilung ihrer beschränkten finanziellen Ressourcen im Kontext räumlicher Förderprogramme im Sinne der bereits skizzierten Verantwortungsgemeinschaft von Nationalstaat und ländlichem Raum weiterhin auf die peripheren Gebiete bzw. auf die Gebiete mit Entwicklungsrückständen konzentrieren. Aufgrund ihrer größeren (macht-)politischen Distanz zu den Metropolregionen kann man von den nationalen und europäischen Akteuren aber erwarten, dass sie sich bei ihrer Förderung der Metropolregionen den politisch heiklen Fragen der Institutionalisierung zuwenden und Anreize für eine Stärkung der politisch-administrativen Steuerungsfähigkeit der Metropolregionen liefern. Auf der anderen Seite gibt es auch in politisch-strategischer Hinsicht gute Gründe, sich dabei auf weiche Instrumente zu beschränken. Nur damit erscheint es möglich, eine Akzeptanz für eine staatliche Metropolpolitik auch jenseits dieser Stadregionen zu erreichen.

Die Wahrnehmung der Metropolitan Governance als Multi-Level-Governance verdeutlicht, dass sich die politische Steuerung und Integration von Stadregionen nicht auf örtliche Akteure und die kommunale und regionale Ebene beschränkt. Die bisherige Top-down-Perspektive der Kontextsteuerung durch übergeordnete Ebenen muss aber ergänzt

werden durch eine Bottom-up-Perspektive. Die Anerkennung der großen Bedeutung von überregionalen Entwicklungen, Akteuren und Entscheidungen durch die stadtreionalen Akteure führt zu der Frage, ob Metropolregionen eine eigene „Außenpolitik“ betreiben sollen, die über die auf private Investoren zielenden Marketingaktivitäten hinausgeht. Seit den 1990er-Jahren haben die deutschen Länder (und auch die meisten anderen europäischen Regionen) ihre internationalen Aktivitäten massiv verstärkt, indem sie Vertretungen nicht nur in Brüssel, sondern auch in vielen anderen Teilen der Welt aufgebaut und transnationale Vereinigungen mit anderen subnationalen Einheiten gegründet haben (Thiele 2005). Ähnliche internationale Aktivitäten pflegen auch die Großstädte. Es sind gerade diese internationalen Beziehungen der Großstädte, die im Rahmen der stadtreionalen Zusammenarbeit als eine Stärke der Kernstädte angesehen werden können. Vor diesem Hintergrund ist es dann ein Indikator für die stadtreionale Zusammenarbeit und Integration, wenn diese Aufgabe von den Kernstädten auf metropolitane Institutionen übertragen wird, wie dies z. B. in der Region Stuttgart geschieht. Es ist dann angemessen, dass sich die Umlandgemeinden an der Finanzierung dieser und anderer Aufgaben zur Stärkung der metropolitanen Funktionen beteiligen.

#### **4.9 Zusammenfassung: Zwischen konsistenten (idealtypischen) Strategien und pragmatischen bzw. innovativen Kombinationsmöglichkeiten**

Die in Tabelle 2 erfolgte Zusammenstellung der strategischen Entscheidungen zur politischen Steuerung von Metropolregionen und die Zuspitzung auf zwei mögliche Richtungen führt zu zwei idealtypischen Formen der Metropolitan Governance mit in sich konsistenten Ausprägungen der einzelnen Merkmale. Solche konsistenten Konfigurationen von institutionellen Merkmalen besitzen nicht nur heuristischen Wert für die positive und normative Wissenschaft, sondern es gibt auch gute Gründe anzunehmen, dass sie in der Realität eher auftreten als Mischformen. So ist z. B. eine harte Institutionalisierung nur möglich, wenn eine eindeutige (und eher enge) Abgrenzung existiert, und sie führt auch dazu, dass private Akteure nicht direkt und gleichberechtigt in die Kerngremien der metropolregionalen Institutionen einbezogen werden können.

Diese beiden Idealtypen sollten aber nicht so verstanden werden, dass die Metropolregionen sich zwingend für eine der Ausrichtungen entscheiden müssen. Wie verschiedentlich dargestellt, gibt es Beispiele, wie die beiden idealtypischen Formen der Metropolitan Governance durch eine institutionelle Ausdifferenzierung und lose Kopplung innovativ kombiniert werden können. Dies erfolgt in Abhängigkeit von den jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen und situativen Faktoren, wie spezifischen Aufgaben- oder Problemstellungen, politischen Konstellationen, handelnden Personen, kommunalen, regionalen und Landesinteressen etc. Unterschiedliche Anforderungen stellen sich außerdem für mono- und polyzentrische Metropolregionen. Während für monozentrische Metropolregionen tatsächlich die Wahlmöglichkeit besteht (MR Stuttgart und MR Hamburg als gegensätzliche Pole), ist für großräumige polyzentrale Metropolregionen wie das Sachsendreieck oder Hannover-Braunschweig-Göttingen eher eine Parallelität beider Ausprägungen zu erwarten: um die Zentren bilden sich Stadtreionen des Typs II, die externe Orientierung kann dagegen auf metropolregionaler Ebene in Form des Typs I organisiert werden. Dies hätte den Charme, dass die Vorteile

Tab. 2: Strategische Merkmale und Typen der Metropolitan Governance

	<b>Metropolitan Governance Typ I</b>	<b>Metropolitan Governance Typ II</b>
Strategische Ausrichtung	Externe Profilierung	Interne Steuerung und Integration
Scale/geographische Abgrenzung	Unschärfe und weite, ggf. flexible Abgrenzung („variable Geometrie“)	Eindeutige und enge Abgrenzung
Scope/funktionale Differenzierung/Integration	Funktionale Differenzierung/ spezialisierte Zweckverbände und andere Organisation	Funktionale Integration/ umfassende Organisation
Institutionalisierung	Weiche Institutionalisierung	Harte Institutionalisierung
Beteiligung privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	Integration privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	Konsultierung privater/zivilgesellschaftlicher Akteure
Planungsverständnis	Selektiv: (Groß-)Projekte/ Leuchttürme/Festivalisierung	Integrativ: Leitbilder/Entwicklungskonzepte
Vorrangige Instrumente	Kommunikative Instrumente/ Organisationsentwicklung	Regulative Instrumente
Mehrebenensystem	Lose Kopplung	Enge Kopplung
Kontextsteuerung	Symbolisches Kapital	Rechtliche Rahmensetzungen

Quelle: Eigene Darstellung

beider Modelle erschlossen werden können, ohne dass sie sich gegenseitig behindern. In den monozentrischen Metropolregionen wäre dagegen eine Blockade denkbar, da die harte Institutionalisierung von Typ II losere Kopplungen und die wichtige Integration privater Akteure erschwert. Allerdings scheint die Metropolregion bzw. der Verband Region Stuttgart anzudeuten, wie dieser Widerspruch aufgelöst werden kann.

## 5 Folgerungen für Forschung und Praxis

Die Metropolitan Governance stellt sich als ein komplexes Regelungssystem mit zahlreichen parallelen Stellschrauben dar. Ein unmittelbares Wechselspiel besteht zwischen Aufgabe und Organisation („form follows function“); weitere maßgebliche Einflussgrößen sind die strategische Ausrichtung, die geographische Abgrenzung, funktionale Differenzierung bzw. Integration, die Beteiligung privater Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, das Planungsverständnis, die eingesetzten Instrumente, die Einbindung in das Mehrebenensystem und die Kontextsteuerung (siehe Tab. 2). Mit den beiden idealtypischen Modellen (siehe Kap. 4.9) wurde der Versuch unternommen, die Vielfalt an Kombinationsmöglichkeiten zu strukturieren.



Vertiefende Forschungsfragen sollten in die Richtung zielen, die Vor- und Nachteile der Organisationsmodelle und die Interdependenzen der Stellgrößen zu erkunden. Gegenüber dem früheren Forschungsstand zur Organisation von Großstadtreionen stellen sich dabei einige Fragen, die sich durch die veränderten Rahmenbedingungen ergeben:

- Welche Auswirkungen hat die im Zuge der internationalen Konkurrenz verstärkte Wettbewerbsorientierung auf die Regionalentwicklung? Welche Verschiebungen ergeben sich gegenüber anderen Politikfeldern und wie wirken diese auf die politischen Agenden der Kommunen und regionalen Akteure ein?
- Wie wird der räumliche Maßstabssprung bewältigt? Stoßen die großräumigen Konstrukte an Grenzen in Bezug auf die Mitgestaltungsfähigkeit der beteiligten Akteure? Sind die Gremien für die lokale Politik attraktiv oder ist die Rückkopplung in ihre örtlichen Politikstrukturen wegen des hohen Abstraktionsgrades kaum möglich?
- Wie passen internationale Raumbilder und regionale Wirklichkeit zusammen? Entwickeln die Metropolregionen stereotype Images für das globale Marketing oder kann es gelingen, regionale Spezifika zu visualisieren, die sich von einem „Einheitsbrei idealer metropolitaner Wunschbilder“ absetzen?
- Wie fügt sich eine metropolregionale „Außenpolitik“ in das bestehende Mehrebenensystem ein? Wie können absehbare institutionelle und Aufgabenkonkurrenzen gelöst werden? Was sind weiterreichende Strategien der Außenpolitik, die über das Marketing hinausreichen?

In der Diskussion über eine postmoderne Raumentwicklungspolitik lassen sich zahlreiche Hinweise finden, die sich in den beschriebenen Ausprägungen der Metropolitan Governance wiederfinden. Dies erscheint nicht verwunderlich, da es sich um ein Konzept handelt, das die Organisation von Großstadtreionen im Hinblick auf heutige Anforderungen weiterentwickeln will. Zu fragen ist allerdings, ob der damit eingeschlagene Weg in die richtige Richtung führt bzw. welche Folgen durch die absehbaren Veränderungen zu erwarten sind:

- Wenn beispielsweise die Integration privater Akteure die Entscheidungskompetenzen verändert, stellt sich die Frage, wie sich dies auf gemeinwohlorientierte Ziele einer sozial und ökologisch ausgerichteten Regionalentwicklung auswirkt.
- Wenn zivilgesellschaftliche Akteure größeren Einfluss auf regionale Entscheidungen erhalten, interessiert, welche Partikularinteressen dadurch in der Metropolregion an Durchsetzungskraft gewinnen und welche ggf. in den Hintergrund geraten.
- Wenn mit Hilfe von Großprojekten und -veranstaltungen bewusst eine selektive Raumentwicklungspolitik betrieben wird, wäre es wünschenswert, Anforderungen zu definieren, wie diese zu hohen stadtreionalen Qualitäten beitragen können (vgl. z. B. Heinzl, Zimmermann 1990).
- Wenn Metropolregionen den Anspruch haben, im Rahmen ihrer Governance großräumige Kooperationen abzubilden, stellt sich die Frage, wie der Ausgleich zwischen Kernstädten und weiterem Umland erfolgen soll. Denn alleine dass diese ländlichen Räume Teil der Metropolregion sind, dürfte ihnen noch keine entscheidenden Ent-

wicklungsvorteile einräumen. Dasselbe gilt für die Zwischenräume in polyzentrischen Metropolregionen, auch hier ist die Integration zumeist noch ein offenes Thema (Sachsendreieck, Hannover-Braunschweig-Göttingen; gezielte Bemühungen gibt es dagegen in der Metropolregion Nürnberg).

Die Fragen zeigen, dass das Konzept der Metropolitan Governance zwar zahlreiche konzeptionelle Elemente für die Organisation und Steuerung von Metropolregionen bereithält, dass es aber noch zahlreiche offene Felder gibt, die in der Praxis der Metropolregionen und in der Forschung vertieft werden sollten. Dies verdeutlicht auch, dass die Metropolitan Governance kein normatives Konzept ist, sondern dass sie einen funktionalen Rahmen bietet, der – je nach spezifischer Situation und Interessenkonstellation in einer Metropolregion – sehr unterschiedlich – positiv wie negativ – ausgefüllt werden kann, wobei auch eine derartige Bewertung wiederum vom jeweiligen normativen Standpunkt des Betrachters abhängig ist.

## Literatur

- Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J. (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, S. 513–525.
- Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand – Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, S. 417–430.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung); DASL (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung) (Hrsg.) (2004): Strategien für Großstadregionen im 21. Jahrhundert, Positionspapier aus der ARL Nr. 57, Berlin/Hannover.
- Axelrod, R. (1984): The evolution of cooperation. New York.
- Baumheier, R. (2007): Metropolregionen in Nordwestdeutschland. Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 1, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 335, Hannover.
- Baumheier, R.; Danielczyk, R. (2002): Stadt – Staat – Region. Regionale Zusammenarbeit im Bereich norddeutscher Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Hannover, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 289.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (1999): Nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung – die regionale Perspektive. Bonn. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7.
- BBR (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Schriftenreihe Berichte, Bd. 21, Bonn.
- Benz, A. (1992): Kooperative Verwaltung. Baden-Baden.
- Benz, A. (Hrsg.) (1998): Gestaltung regionaler Politik: empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, A. (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart, Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 505–512.
- Benz, A. (2004a): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 125–146.
- Benz, A. (2004b): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik. DISP, H. 157, S. 4–10.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – Regional Governance – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pöhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, S. 1–35.
- Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review, 11. Jg., H. 1, S. 121–157.

- Blatter, J. (2006): Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory and Evidence from Germany. In: *Journal of Urban Affairs*, 28. Jg., H. 2, S. 121–150.
- Blatter, J. (2007): Governance – Theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in den Metropolregionen der USA (1850–2000). Baden-Baden.
- Blotevogel, H.H. (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Theoretische, empirische und politische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts. Schriften des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW, Bd. 135, Dortmund.
- Blotevogel, H.H. (2005): Metropolregionen. In: ARL (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S. 642–647.
- Boudreau, J.-A.; Hamel, P.; Jouve, B.; Keil, R. (2006): Comparing metropolitan governance: The cases of Montreal and Toronto. In: *Progress in Planning*, H. 66, S. 7–59.
- Castells, M. (1999): *The rise of the network society*. 2. Aufl., *The information age*, Bd. 1, Cambridge, Mass. [u. a.].
- Castells, M. (2001): *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*. Teil 1 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen.
- Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, S. 577–586.
- Danielzyk, R.; Hanebeck, K.; Knieling, J.; Reitzig, F. (2003): *Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung*. Ressortforschungsvorhaben des BMV/BW, Schriftenreihe Forschungen des BBR, Bd. 113, Bonn.
- David, C.-H. (1976): *Entwicklungen und Tendenzen in der Planungs- und Verwaltungsorganisation der großen Verdichtungsräume*. Hannover.
- Florida, R. (2005): *Cities and the Creative Class*. New York, London.
- Franck, G. (1996): *Ökonomie der Aufmerksamkeit*. München.
- Frenzel, A. (1998): *Stadtregionale Entwicklungssteuerung im Standortwettbewerb: Institutioneller Wandel der interkommunalen Zusammenarbeit in deutschen und französischen Verdichtungsräumen – untersucht an den Fallbeispielen Stuttgart und Bordeaux*. Dissertation am Institut für Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Frey, B.; Eichenberger, R. (2001): Debate: Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions. In: *Swiss Political Science Review*, 7. Jg., H. 3, S. 124–130.
- Frey, R. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 8/9, S. 451–462.
- Frey, R. L.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: *DISP*, H. 2, Nr. 161, S. 5–18.
- Fürst, D. (1990): *Linien der Verwaltungsentwicklung: 4 Vorträge*. Institut für öffentliche Planung der Universität Oldenburg, Verwaltungswissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Bd. 16, Oldenburg.
- Fürst, D. (1997): „Weiche“ versus „harte“ Kommunalverbände: Gibt es Gründe für eine härtere Institutionalisierung der regionalen Kooperation? In: Seiler, G.: *Gelebte Demokratie*, Stuttgart, S. 131–157.
- Fürst, D. (2001): Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, H. 2, S. 84–96.
- Fürst, D.; Klinger, W.; Knieling, J.; Mönnecke, M.; Zeck, H. (1990): *Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen*. Baden-Baden.
- Grote, J. R.; Gbikpi, B. (Hrsg.) (2002): *Participatory Governance – Societal and Political Implications*. Opladen.
- Häußermann, H.; Simons, K. (2000): Die Politik der großen Projekte – eine Politik der großen Risiken? *Archiv für Kommunalpolitik*, H. 1, S. 56–71.

- Häußermann, H.; Läßle, D., Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.
- Heinelt, H.; Kübler, D. (Hrsg.) (2005): Metropolitan Governance – Capacity, democracy and the dynamic of place. London, New York.
- Heinz, W. (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, Stuttgart.
- Heinzel, R.; Zimmermann, M. (1990): Handbuch umweltschonende Großveranstaltungen: Leitfaden für Planung und Durchführung unterschiedlicher Veranstaltungstypen. Berlin.
- Kallmorgen, W. (1969): Schumacher und Hamburg. Eine fachliche Dokumentation zu seinem 100. Geburtstag.
- Keating, M. (1998): The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham/Northampton.
- Kilper, H. (1999): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion, Opladen.
- Knieling, J. (2004): Big Projects, Festivalisation and Visions as Strategies of Urban Planning in Global Times – Case Study Metropolis Hamburg. In: Eckard, F.; Kreisl, P. (Hrsg.): City Images and Urban Regeneration, Frankfurt am Main, S. 169–188.
- Knieling, J. (2005): Projektorientierung in der Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 813–818.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder als Instrument des Stadtmanagements. In: Sinning, H. (Hrsg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), Dortmund, S. 71–81.
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland, Dortmund.
- Knieling, J.; Kunzmann, K. (2005): Netze (funktionale, räumliche). In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 704–709.
- Knieling, J.; Matern, A. (2005): The Future of Metropolitan Regions in Europe, Report on Interrelations and Cooperation between the Metropolis and its Surrounding Region, Report for the Council of Europe (Institutional Committee of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe), unveröff., Hamburg.
- Knieling, J.; Rahlf, S. u. a. (2007): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen in den großen Wirtschaftsräumen der neuen Länder am Beispiel der Metropolregion Sachsendreieck, in Zusammenarbeit mit IÖR Dresden und IWH Halle, BBR Werkstatt: Praxis, H. 54, Bonn.
- Knieling, J.; Matern, A. (2008): Good Governance in European Metropolitan Regions. Advanced Report for the Council of Europe (Institutional Committee of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe), Urban and regional studies: neopolis working papers, no. 1, Hamburg.
- Kooiman, J. (2002): Governance. A Social-Political Perspective. In: Grote, J. R.; Gbikpi, B. (Hrsg.): Participatory Governance, Societal and Political Implications, Opladen, S. 71–96.
- Lash, S.; Urry, J. (1994): Economies of Sign and Space. London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Läßle, D. (2001): Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 490. Jg., H. 2, S. 12–36.
- Lehmann-Grube, H.; Seele, G. (1983): Die Verwaltung der Verdichtungsräume. Schriften der Deutschen Sektion des internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 9, Baden-Baden.
- Mantell, J.; Strauf, H.-G. (1997): REK – Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg. In: Mensing, K.; Thaler, A. (Hrsg.): Stadt, Umland, Region: Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover. Berlin, S. 57–74.
- Mayer, J. M. (1994): Wann sind Paketlösungen machbar? Eine konstruktive Kritik an F. W. Scharpfs Konzept. In: Politische Vierteljahresschrift, 35. Jg., H. 3, S. 448–471.

- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2001): *Cities for Citizens – improving metropolitan governance*. Paris.
- Ostrom, V.; Tiebout, C. M.; Warren, R. (1961): The Organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. In: *American political science review*, Jg. 55, H. 4, S. 831–842.
- Priebs, A. (1999): Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, S. 617–628.
- Priebs, A. (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: *Die öffentliche Verwaltung*, 55. Jg., H. 4, S. 144–151.
- Rebentisch, D. (1994): „Rhein-Main“ im 19. und 20. Jahrhundert. In: Wentz, M. (Hrsg.): *Region: Die Zukunft des Städtischen*. Frankfurt/New York: Campus, S. 72–79.
- Rhodes, R. (1997): *Understanding Governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham.
- Ritter, E.-H. (2002): Selbstorganisatorische Handlungspotenziale in polyzentralen Metropolregionen. Am Beispiel der Metropolregion Rhein-Ruhr. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H 6/7, S. 367–376.
- Sassen, S. (1991): *The Global City*. New York, London, Tokio.
- Sassen, S. (1994): *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Scharpf, F. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado/Oxford.
- Scheller, J. P. (1998): *Rhein-Main. Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz*. Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Schimank, U. (1996). *Theorien gesellschaftliche Differenzierung*. Opladen.
- Schimanke, D. (1987): Die Verwaltung von Verdichtungsräumen in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Die öffentliche Verwaltung*, H. 36, S. 704–716.
- Schirm, S. (2002): *Globalization and the New Regionalism. Global Markets, Domestic Politics and Regional Co-Operation*, London.
- Schmidt-Assmann, E. (1985): Verwaltungsprobleme in Verdichtungsräumen. In: *Die Verwaltung*, 18. Jg., H. 3, S. 273–288.
- Schroer, M. (2006): *Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Wege zu einer Soziologie des Raums*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Selle, K. (1991): Mit den Bewohnern die Stadt erneuern ... Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Erneuerung städtischer Quartiere. *Beobachtungen aus sechs Ländern, Dortmund/Darmstadt*.
- Selle, K. (2005): *Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, Dortmund*.
- Selle, K. (2002): *EXPOst. Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung*. AGB Bericht, Bd. 48, Dortmund.
- Short, J.; Kim, Y.-H. (1999): *Globalization and the City*. New York.
- Siebel, W.; Ibert, O.; Mayer, H.-N. (2001): Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. In: *Leviathan*, 29. Jg., S. 526–543.
- Taylor, P. J. (2001): Being economical with the geography. *Global and World Cities Study Group and Network. Research Bulletin 39*, [www.lboro.ac.uk/departments/gy/research/gawc/rb/rb39.html](http://www.lboro.ac.uk/departments/gy/research/gawc/rb/rb39.html) (Zugriff: 27.05.2008).
- Thiele, J. (2005): *Außenbeziehungen von Regionen. Europäische Regionen im Vergleich*. Dissertation am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft. Universität Konstanz.
- Thierstein, A.; Walser, M. (2000): *Die nachhaltige Region: ein Handlungsmodell*. Bern [u. a.].
- Trümper, A. (1982): *Raumbezogene Planung im Großstadt-Umland-Bereich*. Bonn.

- Voelzkow, H. (2000): Regieren im Europa der Regionen. Informationen zur Raumentwicklung, H. 9–10, S. 507–516.
- Wagener, F. (1985): Großraum-Verwaltungen. Organisation der Verwaltung großstädtischer Verdichtungsräume von 38 Ländern. Generalbericht zu Thema 2 des XIX. Internationalen Kongresses für Verwaltungswissenschaften in Berlin (West) vom 19. bis 23.09.1983, Baden-Baden.
- Weyl, H. (1977): Der Verband Großraum Hannover: Ein Modell interkommunaler Zusammenarbeit. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 16. Jg., S. 178–196.
- Wiechmann, T. (1998): Vom Plan zum Diskurs?: Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden.