

# Wie handlungsfähig sind die deutschen Metropolregionen?

von Dietrich Fürst

*Die elf von der Ministerkonferenz für Raumordnung identifizierten deutschen Metropolregionen gestatten aufgrund ihrer internen Akteurs- und Interessenheterogenität keine für alle gleichartigen Organisationsmuster. Meist wurden aufgrund widerstrebender Belange institutionelle Arrangements gewählt, die relativ schwach bleiben. Ihr Merkmal ist, dass sie kaum nach innen, sondern primär nach außen wirken. Da zudem alle Verdichtungs-räume bereits durch Regionalverbände organisiert sind, erweisen sich die Chancen für eine verstärkte Institutionalisierung von Metropolregionen als eher gering. Die beiden zur Zeit am kraftvollsten agierenden Regionen (Rhein-Neckar und Stuttgart) sind dadurch gekennzeichnet, dass sie eine ressourcenstarke Kernorganisation geschaffen haben, die wirtschaftlichen und kommunalen Eliten der Region sich für die Metropolregion engagieren und die Region auf eine längere Tradition der Kooperation zurückblickt, die kollektive Lernprozesse für ein gemeinsames Handeln induzierte.*

*The eleven Metropolitan Regions identified by the German Conference of Ministers for Spatial Planning are not sufficiently homogenous in terms of their composition and dominant interests to allow for the proposition of a “one size fits all” organisational framework. In most cases, comparatively weak institutional arrangements were created, largely defined by an external focus on regional marketing rather than a push for internal cohesion. Since all agglomerations already co-operate in Regional Planning Associations – although much smaller in (territorial) scale than Metropolitan Regions – chances are rather slim that stronger metropolitan institutional structures will arise. At present, the most successful Metropolitan Regions are Stuttgart and Rhine-Neckar. They can rely on a sufficiently well-endowed core organisation, count on ample support from economic and local elites that are strongly committed to the region, and look back on a longer tradition of regional co-operation that induced important processes of collective learning.*

## I. Einleitung

Der Begriff „Metropolregionen“ bezeichnet elf von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1995, 1997 und 2005 identifizierte Verdichtungs-räume.<sup>1</sup>

1 1995 wurden sechs Räume von europäischer Bedeutung identifiziert (Berlin, Frankfurt, Hamburg, München, Rhein-Ruhr und Stuttgart), 1997 kam das sog. Halle/Leipzig-Sachsen-dreieck hinzu (Chemnitz, Dresden, Halle/Leipzig) und 2005 wurden auf Druck einzelner Regionen mit Unterstützung ihrer

Sie sollen „räumliche und funktionale Standorte (sein), deren herausragende Funktion im internationalen Maßstab über nationale Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen.“<sup>2</sup> Die räumliche Abgrenzung, d.h. wer in diese Region integriert werden soll, sowie die Inhalte und Organisation werden lokal bestimmt.

Die gewählten Organisationsformen sind überwiegend „weiche“ institutionelle Arrangements. In den Regionalwissenschaften wird dafür gern der (allerdings schillernde) Begriff der *regional governance* verwendet.<sup>3</sup> Gemeint sind regionale Zusammenschlüsse von Akteuren auf freiwilliger Basis mit dem Ziel, Akteure unterschiedlicher Handlungslogiken (Wirtschaft, Wissenschaft, Politik/Verwaltung, Zivilgesellschaft) zu gemeinsamem Handeln zu integrieren. Die Koordination beruht überwiegend auf Argumentation und Verhandlung, wird über Verträge abgesichert und lässt jedem Mitglied die *exit*-Option offen. Wesentliche Merkmale solcher Formen der Selbststeuerung sind: netzwerkförmige Kooperation, selbstgesetzte Regelungen, ein Steuerungszentrum in Gestalt einer Führungsgruppe, kollektives Lernen sowie projektbezogene Prozessgestaltung. In der Regel ist eine Geschäftsstelle zugeordnet, also ein organisatorischer Kern. Die Kooperation soll Gemeinschaftsgüter erzeugen, ist dabei aber auf intrinsische Steuerung sowie Vertrauen und Kooperationsbereitschaft ihrer Mitglieder angewiesen sind.

Problematisch sind solche großräumigen institutionellen Arrangements aus verschiedenen Gründen, vor allem aber, weil

- der Handlungsbedarf wirtschaftlich begründet ist (größerräumige wirtschaftliche Verflechtung, wirksamerer Regionenwettbewerb im europäischen Maßstab), die primär Handelnden aber lokal orientierte Kommunen sind,
- die sich seit Ende der 1990er Jahre herausbildenden Metropolregionen eine sehr große Zahl sehr heterogener Interessen umfassen,

jeweiligen Länder vier weitere Regionen in diesen Kreis aufgenommen (Bremen, Hannover, Nürnberg, Rhein-Neckar).

2 *MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung)*: Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen, Berlin, 1995, 27.

3 Fürst, D.: Regional Governance, in: Benz, A./Dose, N. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. akt. u. ver. Aufl., Wiesbaden, 2010, 49–68.

- in Deutschland alle Verdichtungsräume durch die staatlich induzierte Regionalplanung schon seit den 1960er Jahren regionale Planungsorganisationen erhalten haben, meist in der Form von Regionalverbänden.<sup>4</sup> Sie haben die Stadt-Umland-Kooperation wesentlich mit-geprägt, aber ihr räumlicher Radius ist deutlich kleiner als derjenige der Metropolregionen, die Mitte der 1990er Jahre aufkamen,
- sich in den wichtigsten Verdichtungsräumen folglich ein zweistufiges System findet: mit engerem Radius und primär auf die Stadt-Umland-Interdependenz ausgerichtet die Regionalplanungsorganisationen; im weiteren Radius und primär auf Außenwirkung zielend (über Regionalmarketing und Lobby-Arbeit gegenüber Staat und EU) die Metropolregionen, wobei lediglich die Mitglieder der Regionalplanungsorganisationen auf beiden Ebenen vertreten sind.

Die Metropolregionen-Diskussion wurde inzwischen eng mit der sog. Lissabon-Strategie der EU verknüpft. Deshalb interessiert im Folgenden, wie es zu solchen relativ großräumigen institutionellen Arrangements kam, welche Muster sich entwickelt haben und was sie bezüglich der Regionalentwicklung als *Wissensregion* leisten.

Zu diesem Zweck wird zunächst auf die Entwicklung der institutionellen Arrangements in Verdichtungsräumen in Deutschland eingegangen. Damit verbinden sich einige Probleme der regionalen Selbststeuerung, die kurz skizziert werden. In der Schlussfolgerung liegt dann der Tenor darauf, dass erfolgreich eher eine Kombination von Regionaler Entwicklungsagentur mit einer Vielzahl angeschlossener problem-/projektbezogener Akteursnetzwerke sein dürfte und dass die Steuerungskraft der institutionellen Arrangements in Metropolregionen aufgrund ihrer schwachen Institutionalisierung zu einem großen Teil von Führungspersönlichkeiten abhängt<sup>5</sup>.

## II. Stadt-Umland-Organisationen vs. Metropolregionen

Die deutsche Stadt-Umland-Diskussion hat eine lange Tradition, die bereits vor dem Ersten Weltkrieg beginnt. Die traditionelle Perspektive war binnenorientiert: auf überlokale Raumnutzungsstrukturen, auf die regionale Infrastrukturver-

4 Hesse, J.J./Götz, A.: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006; Fürst, D. u.a.: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, Baden-Baden, 1990.

5 Stonghi, R.R.: Leadership and Creativity in Regional Economic Development, in: European Planning Studies, 18 (2010), 613–627.

sorgung, aber auch auf den Lastenausgleich zwischen Kernstadt und Umland ausgerichtet. Erst in den 1980er und noch stärker in den 1990er Jahren wandelte sich der Blick zur Außenperspektive – neue Denkmuster waren „Wettbewerb der Regionen“, Wandel zur Wissensgesellschaft und Stärkung der politischen Präsenz von Verdichtungsräumen gegenüber Staat und EU.

Waren die klassischen Lösungen der Stadt-Umland-Problematik vor dem Krieg die Eingemeindung, nach dem Krieg der Regionalverband, so konzentrierte man sich in den 1990er Jahren auf Netzwerke in Verbindung mit kraftvollen organisatorischen Kernen, welche die Funktion von Entwicklungsagenturen wahrnehmen sollten – prominentestes Beispiel ist die Region Stuttgart, aber auch Bremen, Hamburg und die Region Rhein-Neckar gingen mehr oder weniger in diese Richtung. Dass die Region Hannover sich als Gebietskörperschaft nach dem Muster eines Großkreises etablierte, widerspricht dieser Einschätzung nicht – in dieser Region gab es eine institutionelle Sondersituation (nur eine kreisfreie Stadt, nur ein Landkreis, nur ein Kommunalverband, die zu fusionieren waren) und eine einzigartige Konstellation eines *windows of opportunity*, die sich kaum in anderen Regionen wiederholen lässt. Dass mehr oder weniger zur selben Zeit die Chefs der drei zu fusionierenden Einheiten aus ihren Ämtern ausschieden, gleichzeitig aber die Verpflichtung spürten, die Region für das 21. Jahrhundert handlungsfähiger zu hinterlassen.<sup>6</sup>

Neu ist hingegen die Diskussion zu den Metropolregionen.<sup>7</sup> Deshalb muss man in der deutschen Debatte sorgfältig unterscheiden, worauf sie sich bezieht.<sup>8</sup> Häufig werden beide Ebenen – die traditionelle Stadt-Umland-Organisation und die Metropolregionen-Organisation – miteinander vermischt. Aber die Ebenen sind in ihren Aufgaben und Problemen sehr unterschiedlich. Die traditionelle Stadt-Umland-Diskussion bezieht sich darauf, dass Städte enger mit ihrem Umland verflochten sind und mit diesem gemeinsame Strategien der Raumentwicklung erarbeiten. Im Wesentlichen geht es in der traditionellen Stadt-Umland-Kooperation um drei Themen:

- die Förderung des wirtschaftsstrukturellen Wandels, meist unterstützt durch staatliche Förderprogramme,

6 Fürst, D./Rudolph, A.: The Hanover Metropolitan Region, in: Salet, W./Thornley, A./Kreukels, A. (Hg.): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case-studies of European City-Regions, London/New York, 2003, 145–162.

7 Blotevogel, H.H./Schmitt, P.: „European Metropolitan Regions“ as a New Discursive Frame in Strategic Spatial Planning and Policies in Germany, in: Die Erde, 137 (2006), 55–74.

8 Vgl. Krautzberger, M./Selke, W.: „Metropolen“ und „Metropolregionen“: Was bedeutet das für die Raumordnung?, in: Umwelt- und Planungsrecht, 30 (2010), 50–54.

- eine koordinierte Raumnutzungs-Entwicklung, meist verbunden mit einer gemeinsamen Freiraum- und Kulturlandschaftsgestaltung, und
- die Koordination der regionalen Infrastrukturversorgung, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Ver- und Entsorgung sowie bei Bildungseinrichtungen.

Dagegen bezieht sich die Debatte über die sog. „Metropolregionen“ seit Ende der 1990er Jahre darauf, dass sich Regionen innovatorisch und als „Wissensregion“ aufstellen sollen. In Deutschland hängt diese Neuorientierung mit drei größeren Diskussionslinien zusammen, da hier

- die europäische Integration und die Globalisierungsdebatte die deutschen Länder dafür sensibilisiert haben, dass der Wettbewerb der Regionen härter wird und sich darin nur jene Regionen behaupten können, die über gute Entwicklungspotenziale verfügen. Deutschland stand Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre unter dem Eindruck, gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten der EU an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren („Standort Deutschland-Debatte“<sup>9</sup>),
- die Debatte über die Wissensgesellschaft, die Hinwendung zu „regionalen Innovationssystemen“ und die Diskussion zur „Lissabon-Strategie“ verstärkt zu dem Bewusstsein beitrugen, dass die Verdichtungsräume besondere Potentiale besitzen, die es zu nutzen gilt,
- und es erkennbar wurde, dass die wohlfahrtsstaatliche Ausgleichspolitik zwischen wohlhabenden und strukturschwachen Regionen langfristig nicht mehr zu bezahlen ist – man brauchte eine legitimierte *story line*, um das Ausgleichsziel abmindern zu können:<sup>10</sup> Schon 1994 wurde im Grundgesetz Art. 72 Abs. 2 die Aufgabe des Bundes zur Sorge für die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ auf „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ reduziert.

### III. Zu den Diskursen über die deutschen Metropolregionen

Die Verdichtungsräume haben die Bedeutung dieser Diskurswende in Deutschland schnell begriffen. Sie erkannten ihre Chance in der raumordnungspolitischen Abkehr vom Umverteilungsmodus zugunsten des Entwicklungsmodus. Auf EU-Ebene wurde dafür das sog. „Kohäsionsziel“ deklariert, das faktisch das Ausgleichsziel mit dem Entwicklungsziel verbindet, aber implizit dem Entwick-

9 Vgl. *Brenner, N.*: Standortpolitik. State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe, in: *disP*, 152 (2003), 15–25.

10 Vgl. *Rüschemeyer, D.*: Why and How Ideas Matter, in: *Goodin, C./Tilly, C.* (Hg.): *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford, 2006, 227–251.

lungsziel dabei den Vorrang gibt.<sup>11</sup> Für Deutschland war damit verbunden, dass Verdichtungsräume nicht mehr als „saturierte“ Räume galten, die keiner staatlichen Unterstützung bedürfen. Vielmehr rückten sie ins Rampenlicht der Raumordnungspolitik, sie gelten als die motorischen Kerne der modernen Gesellschaft im Wirtschaftsstrukturwandel. Das kommt bereits darin zum Ausdruck, dass heute kaum noch von „Raumordnungspolitik“, sondern primär von „Raumentwicklungspolitik“ gesprochen wird. Verdichtungsräume wurden zu den „Wachstumspolen“ der Republik erklärt, eine Umorientierung, die durch die Lobby der Verdichtungsräume kräftig unterstützt wurde.<sup>12</sup> Die deutschen Verdichtungsräume traten auf europäischer Ebene dem METREX-Netzwerk<sup>13</sup> bei und gründeten auf nationaler Ebene eine eigene Lobbygruppierung (IKM<sup>14</sup>), die sich seit 2001 massiv in die deutsche Raumordnungs- und Regionaldiskussion einmischt.

Dass dieser Paradigmenwechsel in einem Land mit ausgeprägter Wohlfahrtsstaat-Tradition gelang, war mehreren „Umdenkensprozessen“ geschuldet, die immer stärker die handelnden Eliten ergriffen:<sup>15</sup>

Bezogen auf die Institutionalisierung der Metropolregionen wurde das Paradigma der Steuerung über Netzwerke einflussreich, das bei uns in den 1990er Jahren aufkam, unterstützt durch organisationswissenschaftliche Erkenntnisse, dass die Individualisierung und Pluralisierung der Gesellschaft auch Anpassungen in den Organisationen erforderlich machte: Traditionelle Hierarchien wurden zugunsten von *lean administration* und *lean management* abgebaut, den dezentralen Ebenen wurde mehr Entscheidungsspielraum gewährt, der unternehmerische Führungsstil wurde partnerschaftlicher und kommunikativer und die Motivation der Akteure durch mehr institutionelle Eigenständigkeit sowie die Vorgabe von Zielvereinbarungen als wesentlich empfunden. Entsprechend wuchs auch das

11 Vgl. Deppisch, S./Matern, A./Othengrafen, F.: Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene, in: Matern, A./Löwis, S. von/Bruns, A. (Hg.): Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung, ARL-Arbeitsmaterialien Nr. 353, Hannover, 2010, 58–66, 60f.

12 Krautzberger, M./Selke, W., a.a.O.

13 METREX ist ein Netzwerk von europäischen Metropolregionen mit dem Ziel des Informations- und Wissensaustauschs und gemeinsamer Lobby-Arbeit gegenüber internationalen Organisationen, insbesondere die EU. METREX wurde 1996 auf Initiative der Glasgow Region gegründet und ist eng verbunden mit der Gründung des Ausschusses der Regionen auf EU-Ebene.

14 Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, gegründet 2001.

15 Vgl. Schmitt, P.: Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven, in: Knieling, J. (Hg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Hannover, 2009, 60–100.

Vertrauen, dass regionale Steuerung über Netzwerke möglich sei.<sup>16</sup> Es formierten sich immer mehr regionale Kooperationsforen, die sich mit regionalen Entwicklungsfragen befassten, häufig allerdings unter spezifischen Problemstellungen und meist projektbezogen, aber immerhin regional und kooperativ ausgerichtet – am intensivsten erkennbar in NRW.<sup>17</sup> Das war insofern keine Selbstverständlichkeit, als die Kommunen noch immer im interkommunalen Wettbewerb und teilweise auch „Kirchturmdenken“ verhaftet waren und sich nur mühsam einer regionalen Gemeinschaftsverantwortung öffneten. Denn diese hieß immer auch: Verzicht auf Autonomie und Rücksichtnahme auf interkommunalen Lastenausgleich.

Für die Kommunen kommt ein Weiteres hinzu: Üblicherweise betrachten sie jede Art überlokaler *government*-Struktur mit Misstrauen, weil damit Autonomieverluste, Finanzierungsanforderungen und Verteilungskonflikte mit Nachbarkommunen verbunden sind. Politisch-administrative Akteure entwickeln – im Gegensatz zu wirtschaftlichen Akteuren – gemeinsames Handeln eher auf Druck als in der Verfolgung gemeinsamer Ziele.<sup>18</sup> Es ist für sie stets einfacher, sich auf das zu einigen, was man abwehren will, als auf das, was man positiv zu erreichen sucht. Deshalb braucht die Metropolregionen-Diskussion Hinweise auf „Gefahrenpotenziale“. Dazu gab es entsprechende Szenarien:

- Neben der aus der Raumentwicklungssteuerung aufkommenden Diskussion um Metropolregionen war es vor allem die Idee des Wettbewerbs der Regionen und der Globalisierung des Wettbewerbs (*global city*-Diskussion), die einflussreich wurde.
- Eine konstruktive Verunsicherung der Kommunen entstand durch Bewegungen auf der EU-Ebene. Hier wurden die Regionen über den Ausschuss der Regionen und die Diskussion zur großräumigen Raumentwicklung gestärkt; über internationale Netzwerke von Städten/Stadtregionen wurde zudem die Vorstellung bei größeren Städten verstärkt, etwas zu verpassen, wenn sie sich nicht bewegten.

16 Turrini, A./Cristofoli, D./Frosini, F./Nasi, G.: Networking Literature About Determinants Of Network Effectiveness, in: Public Administration 88 (2010), 528–550.

17 Mielke, B./Münter, A.: Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, in: dies. (Hg.): Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, ARL-Arbeitsmaterialien H.352, Hannover, 2010, 32–59, 35ff.

18 Das hängt u.a. auch damit zusammen, dass politisch-administrative Akteure territorial gebunden sind – an ihr Wahlvolk, an ihre territorial begrenzten Kompetenzen und an ihre territorialen Verwaltungsstrukturen. Die Wirtschaft operiert dagegen funktional – vernetzt mit denen, die ihr Nutzen bringen. Und da die Wirtschaft auf Chancen der Nutzenmaximierung programmiert ist, greift sie leichter Gelegenheiten auf, die solchen Nutzen versprechen.

- Wesentliche Verunsicherungen verbanden sich später mit der Diskussion zur Lissabon-Strategie. Sie machte nochmals deutlich, dass sich die EU-Strukturfonds zu regionalen Kooperations-Anreizen verwandelten und nicht nur strukturschwachen Regionen offen standen, sondern auch Innovationsregionen.
- Aus der Großindustrie kamen zunehmend Befürchtungen, dass ihre Regionen im internationalen Wettbewerb an Attraktivität für qualifiziertes Personal und Kapital verlieren könnten.
- Aus der Wirtschaftspolitik, unterstützt durch wirtschaftswissenschaftliche Beratung kam schließlich der Druck, regionale Clusterstrategien zu organisieren, also die Vernetzung von Unternehmen einer Region zu fördern.

#### IV. Institutionelle Arrangements der Metropolregionen

Metropolregionen mussten sich in einem Umfeld etablieren, das bereits durch zahlreiche regionale Vernetzungen gekennzeichnet war. Hinzu kommt, dass die deutschen Metropolregionen weit über das Gebiet hinausgehen, das traditionell durch Stadt-Umland-Organisationen abgedeckt wird. Das heißt: Man musste mit anderen Teilregionen, die meist bereits organisiert waren und eigene Interessen verfolgten, Allianzen schließen. Obwohl Metropolregionen primär wirtschaftlich indiziert sind, gehen solche Initiativen in Deutschland selten von der Wirtschaft aus (Ausnahmen: Frankfurt, Nürnberg, Rhein-Neckar). Meist fühlten sich die politisch-administrativen Akteure gedrängt, tätig zu werden. Aber sie stießen bei der Wirtschaft und in der Zivilgesellschaft auf Resonanz und konnten dort leicht Allianzpartner gewinnen, die sich dann im Hintergrund wiederum zu denjenigen wandeln, die die politisch-administrativen Akteure zum Handeln drängten.

Dabei sind es i.d.R. Gruppen von Akteuren und nicht Einzelakteure, die die Initiative zur Bildung einer Metropolregion ins Leben rufen. So haben zwar häufig Kernstädte ein Interesse an solchen „metropolitanen Verstärkungen“, aber sie treten selten als Initiatoren allein auf – sie würden dann zu leicht in den Verdacht geraten, imperialistisch gegenüber ihrem Umland vorgehen zu wollen. Sie operieren deshalb mit Allianzpartnern. Leichter und mit weniger Gegendruck lassen sich solche Initiativen von der Wirtschaft (Unternehmensvorstände: Rhein-Neckar; die IHKs: Frankfurt, Nürnberg) oder durch den bestehenden Regionalverband organisieren (Hannover, Rhein-Neckar<sup>19</sup>, Stuttgart).

19 Rhein-Neckar ist ein Sonderfall, weil hier dynamische Prozesse zur Weiterentwicklung der Regionalorganisation sowohl vom Chef des früheren Raumordnungsverbands Rhein-Neckar als auch von einem Vorstandsmitglied der BASF ausgingen.

Regionale institutionelle Arrangements werden häufig funktional organisiert, d.h. problem- und nicht regionsbezogen: man kooperiert mit Akteuren, die der Sache dienlich sind. Denn über funktionale Ansätze lassen sich Problemlösungsformen finden, die Verteilungsfragen weitgehend ausklammern können. Schwerer tun sich regions-bezogene Kooperationen, d.h. Kooperationen, die auf eine bestimmte, abgegrenzte Region gerichtet sind. Für sie ist die abgegrenzte Region wesentlich, worauf ihr gemeinsames Handeln ausgerichtet ist. Das gilt vor allem für politisch-administrative Akteure: Sie sind an ihre jeweiligen Territorien gebunden („Politik ist lokal“<sup>20</sup>) und denken eher in territorialen Verteilungskonflikten.

Dieser Unterschied zwischen funktional agierenden (Wirtschaft) und territorial gebundenen Akteuren (Kommunen) wirkt sich in Metropolregionen gravierend aus.<sup>21</sup>

- funktional agierende Akteure können ihre Mitglieder kooptieren (niedrigere Transaktionskosten der Konsensbildung), territorial gebundene Akteure verlangen repräsentative Vertretungen (höhere Transaktionskosten),
- funktional agierende Akteure können ihre Vernetzung räumlich weit ausdehnen, territorial gebundene Akteure verlieren mit wachsender Distanz die Basis gemeinsamer Interessen,
- Metropolregionen mit Dominanz territorial gebundener Akteure neigen stärker als Kooperationen von funktional agierenden Akteuren dazu, eher nach außen zu wirken. Das heißt, sie verstehen sich hauptsächlich als Allianz gegen Dritte, was zur Folge hat, dass sich dem Netzwerk immer mehr Akteure anschließen und damit die Handlungsfähigkeit des Netzwerkes überdehnen.

Wenn regionale Kooperationsformen geringe Autonomieverluste für die Beteiligten erzeugen sollen (politisch-administrative Akteure), so bieten sich in Deutschland Vereinsstrukturen an – sie geben den Mitgliedern die größte Mitwirkung, verlangen den geringsten Autonomieverzicht, erlauben jedem Mitglied jederzeit Austritt und verfügen über eine Sicherheit bietende Struktur. „Vereinsmodelle“ sind zudem die in Deutschland mental besonders vertrauten Organisationsmodelle. Deshalb bildeten sich solche institutionellen Arrangements zunächst als Netzwerke mit institutioneller Struktur, die dem Vereinsmodell

20 Sie ist lokal, weil das Wahlvolk, die Verwaltungsstrukturen und die räumliche Reichweite von politischen Beschlüssen auf ein definiertes Territorium beschränkt sind.

21 *Fürst, D.*: Metropolregionen, Wissensregionen und Governance, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 66 (2008), 219–229, 224f.

nachgebildet wurden und i.d.R. aus drei Ebenen bestehen: einer Regionalversammlung, einem Regionalvorstand und einer kleinen Verwaltungseinheit.

Dass in der Praxis häufig komplexere Organisationsstrukturen geschaffen werden, hängt mit regionsspezifischen Ausdifferenzierungen zusammen. Sie ergeben sich in Abhängigkeit von der Größe des Raums (Einbau hierarchischer Zwischenebenen), von der gewählten Rechtsform des organisatorischen Kerns (z.B. verlangt eine GmbH einen zweistufigen Vorstand: Exekutivorgan und Kontrollorgan), von den zu bearbeitenden Aufgaben (Einsetzung von Arbeitsgruppen) und von Besonderheiten der Integration regionaler Akteure (Einbezug eines Beiratkonzepts).

Die institutionellen Arrangements wirken zunächst nach außen – gemeinsames Regionalmarketing, Förderung von kulturellen Veranstaltungen, Lobbyarbeit, Einwerbung von Fördermitteln etc. stehen anfangs im Mittelpunkt. Faktisch werden Metropolregionen nur langsam nach innen handlungsfähig, und zwar dann besonders langsam, wenn der organisatorische Kern nur sehr schwach ausgeprägt wurde (etwa durch nebenamtliches Personal einer Mitgliedkommune). Solange die Kooperation nur schwach organisiert ist, d.h. es sich mehr oder weniger um Akteursnetzwerke handelt, die von den Beteiligten neben ihrer sonstigen Tätigkeit betrieben werden müssen, sind die Aktivitäten zwangsläufig exogen ausgerichtet – koordiniertes Handeln nach außen, wofür zum einen der Konsens schnell zu erzielen ist, zum anderen nur wenig Ressourcen aufzuwenden sind.

Metropolregionen sind inzwischen in Deutschland formal etabliert. Die betreffenden von der Ministerkonferenz für Raumordnung anerkannten Regionen bemühen sich, den Gedanken der Metropolregion regionswirksam werden zu lassen. Sie haben sich untereinander zu einem Informationsaustausch über das bereits benannte Netzwerk „Initiativkreis europäische Metropolregionen in Deutschland“ (IKM) zusammengeschlossen, sind fast alle Mitglied der internationalen Verbandes METREX und bemühen sich, über Bundesforschungsprojekte (MORO)<sup>22</sup> oder sonstige Fördermittel Ressourcen für regionale Projekte/Forschungen zu gewinnen.

22 MORO bezeichnet das „Modellvorhaben der Raumordnung“, durchgeführt vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (Bonn).

## V. Tendenz zu festeren Organisationsstrukturen

Eine nach außen gerichtete Allianz kann sich zwar als dauerhaft erweisen, gleichwohl bleibt die Zeit die kritische Variable, da solche Netzwerke zerfallen, wenn sie nicht ständig (re-)aktiviert werden. Gesprächskreise, Regionalforen, Gutachten u.ä. sind nur temporär erfolgreich. Je heterogener die Akteursinteressen sind und je intensiver die Akteure ihre Autonomie verteidigen, um so mehr bieten sich zwar Netzwerke als einfachste Form der Kooperation an. Aber ihre Schwächen liegen in ihrer Unverbindlichkeit und in ihrem schwachen Sanktionspotenzial bei der Umsetzung von Beschlüssen. Jeder kann jederzeit wieder austreten, jeder kann sein Engagement auf ein Minimum reduzieren und lediglich „Beobachterstatus“ einnehmen, ohne sich finanziell zu engagieren. Metropolitan Netzwerke haben zudem den Effekt, immer mehr Mitglieder an sich zu ziehen, weil jeder dabei sein will – man könnte Vorteile verpassen. Je größer der Mitgliederkreis, umso höher sind die Transaktionskosten der Konsensbildung und umso unverbindlicher bleiben die Beschlüsse.

Mittelfristig haben regionale institutionelle Arrangements deshalb eine Tendenz zur stärkeren Formalisierung. Formalere Strukturen bieten mehr Sicherheit für die beteiligten Akteure und sind handlungsstärker nach innen und außen. Aber sie folgen auch der Eigenlogik fast aller Institutionen, sich durch Akkumulation von Aufgaben und Ressourcen immer widerstandsfähiger gegenüber Angriffen zu ihrer Abschaffung zu machen. Prägen solche Erfahrungen das Kooperationsverhalten der Kommunen, so ist mit deren Zurückhaltung zu rechnen. Das gilt umso mehr, wenn die Kommunen in einem Umfeld operieren, in dem immer häufiger Verwaltungsreformen der kommunalen Gebietskörperschaften diskutiert werden und Finanznot den Finanztransfer auf die regionale Organisation hemmt.

Institutionelle Arrangements, die handlungsfähig nach außen wirken und nach innen steuernd tätig werden sollen, brauchen einen kraftvollen organisatorischen Kern, d.h. ein Büro oder eine Agentur. Dieser organisatorische Kern muss mit qualifiziertem Personal und Ressourcen ausgestattet sein. Damit verbindet sich, dass die Mitglieder zu Zahlungen herangezogen werden. Da aber die Mitglieder meist politisch-administrative Akteure sind, die einem strengen Budgetrecht unterworfen sind, muss auf der Ebene der Metropolregion eine Organisationsstruktur geschaffen werden, die einen solchen Finanztransfer von den Mitgliedern auf die regionale Organisation budgetrechtlich verarbeiten kann. Das bedeutet: Das Arrangement muss sich wenigstens als förmlicher Verein oder als GmbH organisieren. Damit aber werden Mitgliedschaften nicht mehr beliebig,

sondern verbindlich, der Ein- und Austritt kann auch an Bedingungen geknüpft werden. Zudem entfalten sich institutionelle Eigeninteressen; man sucht seine Existenz durch Initiativen zu rechtfertigen und darauf zu achten, dass die eigene Arbeit für das Netzwerk unentbehrlich wird. Je mehr Aufgaben auf den organisatorischen Kern übertragen werden, umso fester müssen diese Strukturen werden, um die Finanzierung zu sichern.

Die mit Institutionalisierung häufig verbundene Eigendynamik führt dann aber auch dazu, dass der organisatorische Kern Initiativen entfaltet und das übergeordnete Netzwerk in Reaktion darauf sicherzustellen sucht, dass diese in ein strategisches Konzept passen, das die Mitglieder einheitlich oder mehrheitlich mittragen können. Ob es allerdings zu dieser Eigendynamik kommt, hängt entscheidend davon ab, welcher Erwartungshaltung die Mitarbeiter im organisatorischen Kern gegenüberstehen: Sollen sie lediglich „verwalten“ oder Initiativen entfalten? Sollen sie Quasi-Steuerungsfunktion übernehmen oder lediglich Prozesse „am Laufen“ halten?

Aber auch eine andere Dynamik spielt hinein: der Wettbewerb der Regionen untereinander. Zwar haben sich die Metropolregionen zu den benannten überregionalen Netzwerken (METREX, IKM) zusammengeschlossen, um Erfahrungen auszutauschen, gegenüber dem Staat schlagkräftiger zu sein, eine wirksamere Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben und sich auf supranationaler Ebene besser behaupten zu können. Aber dieser Verbund ist kein Kartell und verhindert nicht den Wettbewerb der Metropolregionen untereinander. Er führt vielmehr zu einer Intensivierung des Wettbewerbs, weil die Transparenz über das, was die Konkurrenten planen und durchführen, wächst. Auch das kann den Druck zur festeren Institutionalisierung begünstigen.

Der Übergang in festere institutionelle Strukturen verbindet sich mit höheren Transaktionskosten, mit Verlusten der Mitglieder an Autonomie und Ressourcen, aber auch mit Konflikten zwischen heterogenen Interessenlagen. Selbst die Art der Institutionalisierung kann zum Konflikt werden, weil vor allem die politisch-administrativen Akteure festere Strukturen wünschen, während Vertreter der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft mit weicheren Formen auskommen. Es verwundert dann nicht, dass zur Zeit die meisten Metropolregionen in schwachen Formen der Selbststeuerung verharren, allerdings mit der Folge, dass diese nicht in der Lage sind, den Mehrwert der metropolitanen Kooperation auszuschöpfen und damit zu riskieren, dass die regionalen Führungseliten das Interesse an der Metropolregion verlieren.

## VI. Stand der institutionellen Arrangements in den deutschen Metropolregionen

Das von der MKRO vergebene Etikett „Metropolregion“ hat zwar keinerlei rechtliche Bedeutung – es soll lediglich verhindern, dass alle Regionen sich als „metropolitan“ definieren. Gleichwohl wird diesem Etikett große Bedeutung zugesprochen, so dass sich auch die Landesregierungen dafür einsetzen, ihre Regionen in dessen Genuss zu bringen. Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland haben alle Bundesländer „ihre“ Metropolregion. Zudem integrieren viele Metropolregionen Repräsentanten der zugehörigen Bundesländer in ihre institutionellen Arrangements (Bremen, Hamburg, Hannover, Nürnberg, Halle/Leipzig-Sachsendreieck).

Unter den elf Metropolregionen findet sich eine beträchtliche Heterogenität. So sind

- sechs länderübergreifend strukturiert (Berlin, Bremen, Hamburg, Mitteldeutschland, Frankfurt, Rhein-Neckar), darunter vier, deren Gründung auf einem Staatsvertrag beruht (Berlin, Bremen, Hamburg, Rhein-Neckar),
- zwei monozentrisch aufgebaut, wobei hier sogar Stadtstaaten als Zentrum wirken (Berlin, Hamburg),
- neun polyzentrisch zusammengesetzt, darunter fünf mit einem starken Zentrum (Bremen, Frankfurt, München, Nürnberg, Stuttgart) und vier, die aus vielen gleichstarken Partnern bestehen (Rhein-Ruhr, Rhein-Neckar, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Halle/Leipzig-Sachsendreieck),
- fünf mit langer Tradition regionaler Kooperation (Bremen, Hamburg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr, Stuttgart), drei zwar neue Vereinigungen, aber mit einer gewissen Kooperationstradition (Frankfurt, München, Nürnberg) und drei vollständig neue Vereinigungen (Berlin, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Halle/Leipzig-Sachsendreieck), sowie
- fünf mit starker Unterstützung der Wirtschaft gebildete (Frankfurt, Hamburg, München, Nürnberg, Rhein-Neckar, Stuttgart) und sechs primär politisch-administrative Kooperationen (Berlin, Bremen, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Nürnberg<sup>23</sup>, Halle/Leipzig-Sachsendreieck, Rhein-Ruhr).

23 Nürnberg wird zwar in der Außendarstellung von politisch-administrativen Akteuren gesteuert: Der „Rat der Metropolregion“ setzt sich aus elf Oberbürgermeistern und 19 Landräten zusammen. Für die Entwicklung der Metropolregion waren jedoch die IHK Nürnberg und die Siemens AG wichtige treibende Kräfte (Schmitt, P., a.a.O., 83).

Alle Metropolregionen decken ein sehr großes Gebiet mit einer Vielzahl von Kommunen ab. Um Beispiele zu nennen: Die Metropolregion Bremen umfasst zwei Länder, drei kreisfreie Städte, 14 Landkreise und fünf IHKs. Hamburg hat die Interessen von drei Ländern, 14 Landkreisen und vier IHKs zusammenzubinden.<sup>24</sup> Nürnberg umfasst elf kreisfreie Städte und 19 Landkreise.<sup>25</sup> Rhein-Neckar (Mannheim) schmiedete einen Verband trotz der heterogenen Interessen von drei Ländern, sieben Landkreisen, acht kreisfreien Städten und drei IHKs.<sup>26</sup>

Für das damit verbundene Organisationsdilemma, in der Außenwirkung über Netzwerke arbeiten zu können, für die Innenwirkung aber eine härtere Organisationsstruktur zu benötigen, wurden unterschiedliche Lösungen gefunden. Sie lassen sich grob nach der Intensität der Integration drei Modellen zuordnen:<sup>27</sup>

- Das einfachste Modell besteht aus unverbindlicher Absprache, ohne dass die Beteiligten sich nennenswert verpflichtet haben – weder finanziell noch personell (Berlin, Frankfurt, Halle/Leipzig-Sachsendreieck, Rhein-Ruhr).
- Ein etwas kraftvolleres Modell verfügt über einen stabilen organisatorischen Kern, meist in der Funktion einer Entwicklungsgesellschaft, häufig als GmbH geführt. Er wird kontrolliert von einer vereinsartigen Institutionenstruktur, in der die Mitglieder der Metropolregion vereinigt sind. Mitglieder sind Vertreter der Wirtschaft, der Kommunen, der Hochschulen, der Kultureinrichtungen, mitunter auch von Umweltorganisationen. In der Regel werden die Kommunen zu einer gesonderten Bank zusammengefasst, die sich als Verein oder Kommunalverband organisiert. Auch die Wirtschaft schließt sich zu einer „Bank“ zusammen, häufig ebenfalls in Gestalt eines Vereins. Die Geschäftsstelle wird meist klein gehalten und verfügt nur über bescheidene Ressourcen.

#### *Beispiel Region Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg:*

Kommunen, Wirtschaft und Wissenschaft bilden je eigene Vereine. Zusammen mit Vertretern des Landes Niedersachsen (!) halten sie Anteile an der gemeinsam gegründeten Metropolregion-GmbH (Kommunen: 25,6%, Wirtschaft und Wissenschaft: je 23,1%, Land Niedersachsen: 7,7%). Die Gesell-

24 Feil, H.-J./Pamme, S.: Metropolregion Hamburg: Funktionierende Kooperation trotz Akteursvielfalt?, in: Kleger, H./Lomsky, A./Weigt, F. (Hg.): Von der Agglomeration zur Stadtregion. Neue politische Denk- und Kooperationsräume, Münster, 2006, 197–225.

25 Schmitt, P., a.a.O., 80.

26 Zimmermann, K.: Institutionalisierung regionaler Kooperation als kollektiver Lernprozess? Das Beispiel Metropolregion Rhein-Neckar, Darmstadt (Habilitationsschrift), 2010.

27 Die Literatur differenziert die Modelle eher nach anderen Kriterien, wie: formale/informale Regelsysteme, Transaktionskosten des Austritts, dialogförmige oder symbolische Form der Kommunikation, Sanktionspotenzial in der Umsetzungsphase, worauf hier aber nicht einzugehen ist.

schafterversammlung der GmbH setzt sich entsprechend aus Vertretern von Kommunen, Wirtschaft, Wissenschaft und Land zusammen. Auch im Aufsichtsrat sind entsprechende Vertreter präsent. Zusätzlich werden Landes- und Europa-Parlamentarier über einen „Parlamentarischen Beirat“ eingebunden.

- Noch schlagkräftiger sind Metropolregionen, die ihrer Organisation eigene Mittel zur Verfügung stellen. Sie haben eine eigenständige Entscheidungsstruktur mit Außenvertretung (Organcharakter). Dazu gehören Bremen, Hamburg, Rhein-Neckar und Stuttgart.

#### *Beispiel Bremen und Hamburg:*

Da die Kooperation länderübergreifend organisiert werden muss und über eigene Mittel (Fonds) verfügt, wurde ein Staatsvertrag notwendig (Bremen: 2005, Hamburg: 2005). Im Falle Hamburgs ist Kern der Metropolregion eine achtköpfige Geschäftsstelle. Sie wird vom Lenkungsausschuss kontrolliert, der wiederum vom Regionsrat eingesetzt wird. Die drei Länder (Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) sind in allen Gremien vertreten. Im Falle Bremens ist ebenfalls das politische Gremium ein Regionalrat (Versammlung: 66 Mitglieder, davon je drei Ländervertreter, je 30 kommunale und wirtschaftliche Vertreter), der einen Geschäftsführenden Vorstand (je Land ein Mitglied, Wirtschaft und Kommunen je sechs Mitglieder) wählt, der eine gemeinsame Geschäftsstelle (vier Mitarbeiter) kontrolliert. Die Landesparlamente von Bremen und Niedersachsen sind zusätzlich über einen Parlamentarischen Beirat eingebunden.

#### *Beispiel Rhein-Neckar:*

Auch hier wurde wegen der länderübergreifenden Kooperation mit fester Institutionalisierung ein Staatsvertrag erforderlich (2005). Die seit 2006 gültige Organisationsstruktur bindet die Kommunen in einem Kommunalverband zusammen und ordnet die Wirtschaftsakteure über einen Verein sowie die IHKs über ein „Wirtschaftsforum“ als Partner zu. Die drei „Bänke“ beteiligen sich an der gemeinsam gegründeten Metropolregion-GmbH (Kommunen: 50%, Wirtschaft: 36%, IHKs: 14%). Sie sind anteilig in der Gesellschafterversammlung und im Aufsichtsrat vertreten. Da der Kommunalverband für die Regionalplanung zuständig ist und dafür eine eigene Geschäftsstelle benötigt, wurden die Geschäftsstelle des Kommunalverbands und der Metropolregion-GmbH integriert. Die Metropolregion-GmbH fungiert als Entwicklungs-Agentur.<sup>28</sup>

28 Vgl. Zimmermann, K., a.a.O., Kap. 5.

*Beispiel Stuttgart:*

Die Region Stuttgart, die ein starker Kommunalverband mit eigenen Einnahmen und direkt gewähltem Regionalparlament ist, fungiert für die weit größere Metropolregion als „Regionale Entwicklungsgesellschaft“, der weitere Kommunen außerhalb dieser engeren Region netzwerkartig angeschlossen sind.<sup>29</sup>

## VII. Institutionelle Unentschiedenheit der Metropolregionen

Von außen betrachtet wirken die institutionellen Strukturen vieler Metropolregionen „unentschieden“: Unterschiedliche Ziele und Ansprüche werden damit verbunden. Vor allem gibt es zwei widerstreitende Ambitionen – zum einen die Metropolregion handlungsfähig zu machen, zum anderen das entstehende Institutionengebilde unter die Kontrolle der Beteiligten zu bringen. Für das erste wäre eine Organisation im Sinne einer „Entwicklungsagentur“ sinnvoll. Sie würde die Initiative für zu erledigende Aufgaben übernehmen, Ideen und Konzepte entwickeln und die Außendarstellung betreiben können. Für das zweite benötigt man allerdings ein regionales Gremium, das alle relevanten Interessen der Region repräsentiert und die Aktivitäten der „Agentur“ überwacht. Die meisten Metropolregionen haben der regionalen Repräsentanz wesentlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt als der Ausstattung der „Agentur“ – was die Entscheidungsprozesse komplizierter macht und die Handlungsfähigkeit der „Agentur“ einschränkt, zumal ihr meist die erforderlichen Ressourcen vorenthalten werden.

Es verwundert dann auch nicht, dass lediglich die Organisationsstrukturen von Rhein-Neckar und Stuttgart als derzeit hinreichend handlungsfähig gelten. Bei Bremen und Hamburg wirkt der Länderstatus der Kernstädte als Belastung: Länderspezifische Unterschiede in der Bildungspolitik, in den Gesetzen und Verordnungen behindern die übergreifende Vernetzung. So bereitet bereits der Schulwechsel zwischen der Kernstadt und dem Umland große Probleme.

Die Arbeit von Metropolregionen wird durch verschiedene strukturelle Probleme nicht eben erleichtert. Erstens treten Schwierigkeiten in polyzentrischen Strukturen auf, so dass sich regionale Führerschaft kaum etablieren kann: Es fehlt an regionalen Promotoren, die von allen Beteiligten anerkannt werden. Monozentrische Regionen können sich leichter auf eine festere Struktur einigen, weil die

29 Vgl. Megerle, H.E.: Metropolitan Regions As a New Spatial Planning Concept. Aspects of Implementation, Using the Example of South-Western Germany, ARL-Studies in Spatial Development No. 8, Hannover, 2009, 42ff.

Kernstadt wesentliche Zugeständnisse macht und auch einen wesentlichen Teil der Kosten trägt (Beispiele Berlin oder Hamburg). Dabei wirkt sich auch die Konkurrenz zwischen den Teilräumen/Städten aus, sofern es nicht eine eindeutige Ausrichtung auf ein Regionszentrum gibt (wie etwa bei Hamburg, München, Stuttgart) oder die Führungseliten der Region von gemeinsamen Anstrengungen im Standort-Wettbewerb überzeugt sind (z.B. Nürnberg, Rhein-Neckar). Sonst formieren sich Eigeninteressen der Teilregionen, die metropolitane Interessengemeinsamkeiten sehr viel schwerer identifizieren lassen.

Zweitens haben alle Metropolregionen mit Mehrebenen-Entscheidungen zu kämpfen – auf regionaler Ebene können keine Entscheidungen getroffen werden, die nicht von den Mitgliedsorganisationen „abgesegnet“ werden. Damit werden erhebliche Veto-Positionen geschaffen.

Ein drittes Problem bildet die Finanzierung der Kooperationsstruktur bei gleichzeitigem Anspruch aller auf gleiche Partnerschaft. Typisch ist ein gewisses Misstrauen, nach dem die Vorteile der Kooperation überwiegend einer Teilregion zugute kommen, während die anderen Mitglieder dafür *support*-Funktionen liefern müssen, ohne eine adäquate Gegenleistung zu erhalten.

Viertens werden Differenzen zwischen den Partnern dann verstärkt, wenn die Kooperation primär auf politisch-administrativen Akteuren ruht, die aufgrund unterschiedlicher parteipolitischer Dominanzen auf Kommunikationsbarrieren treffen – es ist leichter, eine Kooperation zwischen Gebietskörperschaften mit gleicher parteipolitischer Führung herzustellen.

Fünftens hat sich in vielen Metropolregionen die Integration der Wirtschaft als schwierig erwiesen. Typischerweise stand dort, wo eine einigermaßen handlungsfähige Struktur glückte, i.d.R. die Wirtschaft als treibende Kraft dahinter, die sich auch finanziell am organisatorischen Kern beteiligte (Nürnberg, Rhein-Neckar, Stuttgart). Gleichwohl wird die Kooperation von den Kommunen getragen. Dabei macht sich bemerkbar, dass die Wirtschaft einer anderen Handlungslogik folgt als politisch-administrative Akteure. Für sie ist wichtig, dass die Kooperation eine strategische Ausrichtung hat, zeitlich begrenzt ist und sich auszahlt – also konkrete Projekte hervorbringt, die den Unternehmen direkt oder indirekt zugute kommen. Dafür sind metropolitane Netzwerke häufig zu schwerfällig (hoher Konsensbedarf). Wenn die Wirtschaft sich unabhängig von Projekten engagiert, dann primär aus Befürchtungen, ihre Standortregion könne an Wettbewerbskraft verlieren, was die Attrahierung von qualifiziertem Personal und Kapital erheblich erschweren kann. Dann aber soll der organisatorische Kern

auch mehr sein als lediglich eine Verwaltungseinheit – er soll eher eine Art Entwicklungsgagentur werden, die handlungsfähig ist, um Projekte anzustoßen und umzusetzen.

Es ist deshalb nicht ungewöhnlich, dass sich in den Metropolregionen zwei „Handlungssysteme“ entwickeln – die formale Struktur der Metropolregion und daneben eine Vielzahl von Initiativen, die von der Wirtschaft angestoßen werden. Sie sind untereinander meist nur unzureichend koordiniert. Ein gutes Beispiel ist die Region Rhein-Main (Frankfurt), wo die Wirtschaft in Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der Region seit den 1990er Jahren sich um regionale Kooperationsformen bemüht und wo seit 2000 mehr als zehn regionale Initiativen zur Verbesserung des Standortes, zur wirksameren Außendarstellung oder zur Verbesserung der Infrastruktureinrichtungen (Airport) gegründet wurden.<sup>30</sup>

In einigen Regionen hat zudem die Wirtschaft offenbar die Relevanz der Region als Handlungsebene noch nicht genügend wahrgenommen – im Unterschied etwa zu den USA.<sup>31</sup> Das hängt möglicherweise damit zusammen, dass Ansprechpartner der Wirtschaft in Deutschland in der Regel die einzelnen Kommunen oder Ministerien sind, nicht aber eine wenig organisierte Region. Die nur schlecht organisierte Region wird dann eher als Spielwiese der Kommunalpolitik und der zivilgesellschaftlichen Organisationen wahrgenommen.

### VIII. Zur Wirksamkeit der institutionellen Arrangements

Über die Wirksamkeit der Metropolregionen kann man zur Zeit nur spekulieren. Empirisches Material ist kaum vorhanden, anekdotisches Wissen und induktiv gewonnene Einschätzungen dominieren. Auch das Folgende hat deshalb eher hypothetischen Charakter:<sup>32</sup>

Deutsche Metropolregionen sind zu einem großen Teil Kunstgebilde, d.h. sie wurden aus strategischen Gründen geschaffen und nicht aus Gründen des inneren Zusammenhalts und der inneren Identifikation. Lediglich bei Bremen, Hamburg, Nürnberg, Rhein-Neckar, Stuttgart kann hiervon zumindest in Ansätzen die Rede

30 *Heinelt, H./Zimmermann, K.*: Metropolitan Governance Arrangements of the Selected Cases and Their Development, Manuskript Darmstadt, 2010.

31 *Schöning, B.*: Regionalplanung als Eliteprojekt. Ambivalenzen der Regionalplanung durch zivilgesellschaftliche Akteure in den Stadregionen New York und Chicago, in: *Altrock, U./Hoffmann, H./Schöning, B.* (Hg.): Hoffnungsträger Zivilgesellschaft? Berlin, 2007, 137–154.

32 Die Aussagen basieren auf Literaturoswertung, Internet-Recherchen und (unsystematisch) geführten Expertengesprächen.

sein, da hier eine längere Tradition des „Aufeinander-Bezogen-Seins“ vorherrscht.

Kunstregionen haben den Nachteil, vergleichsweise „blutleer“ zu sein und nur mühsam zu strategischem Handeln zu finden. Gleichwohl ordnet die deutsche Literatur den Metropolregionen vier wichtige – für die Wirtschaft und Gesellschaft strategische – Funktionen der Raum- und Wirtschaftsentwicklung zu:<sup>33</sup>

- Sie haben eine Innovations- und Wettbewerbsfunktion: Sie sind eine Art Wachstumspol für die gesamte Wirtschaft und Gesellschaft und aufgrund ihrer Konzentration von Forschungseinrichtungen, kreativem Personal und innovatorischen Betrieben besonders begabte Zentren der Innovationsentwicklung. Sie haben in einer Wissensgesellschaft zudem den Vorteil des Wissensaustauschs bei niedrigen Transaktionskosten, lassen Verbund- und Skalenvorteile leichter als ländliche Räume nutzen und beschleunigen die Innovationsentwicklung durch Wissens-Spillovers, ganz abgesehen davon, dass sie durch die enge Vernetzung von Akteuren hervorragende Orte einer innovationsbasierten Lerndynamik sind;<sup>34</sup>
- sie haben wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Steuerungsfunktion: in ihnen konzentrieren sich i.d.R. Landesregierungen, die *headquarters* der Wirtschaft und die kulturelle sowie bildungspolitische Elite;
- sie haben *gateway*-Funktion, weil sie Zentren von Verkehrsnetzen der Luft, der Schiene und der Straße sind;
- sie haben Symbolfunktion in dem Sinne, dass sie Trendsetter, Meinungsmacher, Modemacher über Medien, die Werbebranche, soziale Kommunikationsnetze etc. sind.

Die Themen, mit denen sich die Metropolregionen befassen, sind weitgehend auf diese Funktionen bezogen und folglich auch vergleichsweise ähnlich – immer geht es um Fragen der regionalen Wirtschaftsentwicklung, um Verkehrsfragen, um die Vernetzung der Wissenschaft mit der Region resp. die Entwicklung der Region zu einer Wissensregion und um Umwelt-/Lebensqualität-/Tourismusfragen. Insbesondere Strategien zur Vernetzung von Wissenschaft und Wirt-

33 Blotvogel, H.H./Danielzyk, R.: Leistungen und Funktionen von Metropolregionen, in: *Knieling, J.* (Hg.): *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Hannover, 2009, 10–21, 25ff.

34 *Kujath, H.J.*: Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie – Die institutionentheoretische Sicht, in: *Knieling, J.* (Hg.): *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Hannover, 2009, 200–222, 209ff.

schaft bzw. zur Gewinnung qualifizierten Fachpersonals stehen im Mittelpunkt der Aktivitäten.<sup>35</sup>

Die deutschen Metropolregionen sind bisher kaum mit größeren Aktivitäten hervorgetreten. Theoretisch bewegen sich die Ergebnisse solcher Kooperationen auf drei Ebenen: (1) Vorteile gemeinsamer Ressourcennutzung, (2) Vorteile der Wissens- und Erkenntnismehrung sowie (3) Vorteile der strategischen Außenwirkung.<sup>36</sup> In den deutschen Metropolregionen werden die Vorteile der gemeinsamen Ressourcennutzung aber kaum ausgeschöpft. Vielmehr reduziert sich die Kooperation auf Wissensmehrung und strategische Außenwirkung. Entsprechend werden

- einige Veranstaltungen durchgeführt, die der Markierung des gemeinsamen Handelns nach außen dienen sollen. Dazu gehört, dass sich die Akteursvereinigung schnell einen Namen gibt, sich eine *website* und ein Logo schafft und eine Ansprechstelle organisiert. Auch Tarifverbände im ÖPNV oder Veranstaltungen mit Medienaufmerksamkeit bieten sich an,
- Arbeitskreise gebildet oder Regionalforen organisiert, in denen sich regionale Akteure treffen und problemspezifische Diskussionen der Raumentwicklung führen, und
- kleinere Gutachten oder Forschungsarbeiten vergeben, meist über lokale Hochschulen, um Wissensgrundlagen für Gemeinsamkeiten oder Handlungsfelder zu erarbeiten und möglichst auch Ideen zu liefern, in welche Richtung die weitere Arbeit gehen könnte.<sup>37</sup>

Nur wenige Metropolregionen (Rhein-Neckar, Stuttgart) haben eine *take-off*-Phase erreicht, sodass sie sich mit größeren Projekten befassen können. In diesen Regionen beobachtet man drei Vorgehensweisen:

- Es werden Großprojekte anvisiert („Leuchtturmprojekte“), die eine ganze Region engagieren oder die in Varianten über die ganze Region gestreut werden können. Großprojekte haben den Vorzug, nach innen und außen gleichermaßen zu wirken. Sie ziehen Aufmerksamkeit auf die Region und zwingen die Akteure in der Region zum koordinierten Handeln. Dieses Konzept wird zwar auch von anderen Metropolregionen genutzt. Dort geht

35 *Growe, A.*: Wissensträger und Wissensvernetzung in Metropolregionen. Raumannsprüche von Wissensträgern und die Verknüpfung von Politiken, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 67 (2009), 383–394, 386ff.

36 *Hardy, C./Phillips, N./Lawrence, T.B.*: Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration, in: *Journal of Management Studies*, 40 (2003), 321–347.

37 Vgl. *Brandt, A./Krätke, St./Hahn, C./Borst, R.*: Metropolregionen und Wissensvernetzung. Eine Netzwerkanalyse innovationsbezogener Kooperationen in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen, 2. Aufl., Baden-Baden, 2009.

es jedoch zunächst um eine vergleichsweise risikoarme Bewerbung, solche Projekte in die Region zu ziehen, z.B. Olympia-Bewerbungen (Hamburg, München), „Metropolitana“ (Frankfurt),<sup>38</sup> Wissenschafts-Vernetzungen (Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg).

- Es werden Handlungskonzepte erstellt, die zur Koordination von regionalen Akteuren in eine neue, die Region fördernde Handlungsrichtung genutzt werden können. Auch hier agieren zwar viele Metropolregionen ähnlich, entwickeln aber Handlungskonzepte, die eher symbolische Funktion haben, weil sie meist vieldeutige Visionen implizieren, in die jeder Beteiligte seine Interessen hineinlesen kann.
- Es werden Strategien entwickelt, um die Region europaweit sichtbar zu machen, sie in die richtigen Lobbygruppen zu vernetzen, in Brüssel zu verankern und in internationale Projekt-Netzwerke zu integrieren.<sup>39</sup>

Dass Großprojekte vor allem dort zu erwarten sind, wo sich die Wirtschaft stärker beteiligt, ist nicht zufällig: Die Vertreter der Wirtschaft haben eine besondere Affinität zu Großprojekten, weil diese das Charisma des Besonderen haben, viel Unterstützung und Öffentlichkeitsaufmerksamkeit generieren, den Einfluss von politischen Veto-Spielern mindern (weil sie nicht Spielverderber sein dürfen) und sogar Ressourcen mobilisieren lassen: Für solche Projekte, wenn sie überzeugend genug formuliert werden, finden sich Geldgeber wie Unternehmen, Stiftungen und Ministerien.<sup>40</sup>

Dort, wo sich die Metropolregionen nur sehr langsam entwickeln, erlahmt das Interesse der regionalen Führungseliten. Und nur auf der Ebene der Fachpromotoren für Regionalentwicklung bleibt die Metropolregionen-Idee – trotz aller Widerstände – noch sehr lebendig. Eine wichtige *support*-Struktur ist dabei der IKM. Er fördert indirekt den Wettbewerb der Regionen untereinander, um zu verhindern, dass einzelne Regionen „randständig“ werden, und um aufzuzeigen, mit welchen vergleichsweise kleinen Finanzbeträgen man relativ viel Aufmerksamkeit erwirken kann. Allerdings kommt es dabei auf strategisches Geschick an: zu erkennen, welche Projekte eine große Strahlkraft haben und Medienaufmerksamkeit wecken.

38 Metropolitana war ein im Wesentlichen von den IHKs angestoßenes Konzept einer Internationalen Bauausstellung nach dem Vorbild der IBA Emscher Park, das aber nicht umgesetzt wurde (Entwurf: *Jochem Jourdan/Bernhard Müller*).

39 Vgl. für Stuttgart *Megerle, H.E.*, a.a.O., 68f.

40 *Siebel, W.*: Stadtpolitik mittels großer Ereignisse, in: *RegioPol 1* (2010), 99–107.

Abgesehen davon werden die meisten Metropolregionen offenbar kaum von der Öffentlichkeit wahrgenommen. Schon gar nicht haben sie eine Identifizierung der Bevölkerung ausgelöst. Zwar werden Aktivitäten unternommen, die öffentliche Sichtbarkeit zu erhöhen. Aber solche Impulse verblassen schnell wieder im Gedächtnis der Menschen.

Allerdings scheint auch bei den Führungseliten das Konzept der Metropolregionen wieder etwas an Aufmerksamkeit verloren zu haben, weil zu wenig erkennbar ist, welchen Mehrwert Metropolregionen gegenüber den bisherigen Aktivitäten in den (meist kleineren) Teilregionen herstellen können. So wird gegen das Konzept der Metropolregion angeführt, dass die Wirtschaft sich auch ohne formale Metropolregion projekt- und problemorientiert verflechte oder dass zwischen den Forschungseinrichtungen sich überregionale Kooperationen dann entwickeln, wenn Bedarf dafür existiere. Aber die Praxis zeigt, dass sich solche Kooperationen keineswegs spontan bilden. Denn die Akteure kommunizieren häufig viel zu wenig untereinander, um Gemeinsamkeiten als Basis einer möglichen Kooperation feststellen zu können. So werden *cluster* zwischen wirtschaftlichen Betrieben erst über externe Impulse und Moderatoren eingeleitet; Forschungsk Kooperationen entstehen erst, wenn externe Beobachter auf Gemeinsamkeiten aufmerksam machen. Deshalb kommt den Metropolregionen mit ihren organisatorischen Kernen durchaus ein größeres Gewicht zu: Sie können diese Vermittlerfunktion wahrnehmen, können häufig sogar als Regionalmanager tätig sein, zumindest aber Untersuchungen über Vernetzungspotenziale anstoßen. Aber dafür müssen diese organisatorischen Kerne mit ausreichenden Ressourcen und Personal ausgestattet werden, was aber unterbleibt, wenn die Kommunen die organisatorischen Prozesse dominieren und regionale Führungseliten das Interesse verlieren.

## IX. Schlussfolgerung

Die deutsche Metropolregionen-Diskussion hat sich bisher nur wenig mit den Mechanismen von institutionellen Arrangements befasst. Deshalb wurde bei uns auch noch wenig diskutiert, welchen Beitrag Institutionen zur Entwicklung der Metropolregionen leisten können und welche institutionellen Strukturen dabei besonders vorteilhaft sind.<sup>41</sup>

41 Vgl. *Storper, M.*: Why Does a City Grow? Specialisation, Human Capital or Institutions? In: *Urban Studies* 47 (2010), 2027–2050, 2036ff.

Stattdessen steht bei uns der – politisch gewollte – Paradigmenwechsel von der regionale Ausgleichspolitik zur Förderung der Zentren als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung im Vordergrund, was im Leitbild „Wachstum und Innovation“ der Handlungsstrategien zur Raumentwicklung in Deutschland deutlich zum Ausdruck kommt.<sup>42</sup> Es geht um die Hinwendung zu Metropolregionen, noch relativ wenig um die Optimierung ihrer Steuerungs-Muster.

Die Optimierung der institutionellen Arrangements wird so zu einem Lernkonzept, das in Deutschland auch deshalb noch wenig Dynamik gewonnen hat, weil die Kooperation auf der großregionalen Ebene, die für Metropolregionen typisch ist, zwar für die Wirtschaft gut zu meistern ist, nicht aber für die Kommunen. Die Gemeinsamkeit unter den Kommunen nimmt i.d.R. mit der Entfernung voneinander ab, weil dann sowohl die Konkurrenzbeziehung als auch die wechselseitige Abhängigkeit bei Fragen der Stadtentwicklung/Raumentwicklung abnehmen. Kommunen denken primär in territorialen Bezügen. Für sie sind der Raum und die räumliche Distanz wichtige Parameter des Handelns.

Anders verhält sich die Wirtschaft. Für sie spielen Raum und Distanz eine immer geringere Rolle. Sie vernetzt sich funktional mit den Akteuren, mit denen sie Gemeinsamkeiten identifiziert. Aber dafür braucht sie keinen abgegrenzten institutionalisierten Raum.

Gleichwohl scheint sich eine Arbeitsteilung zwischen den Ebenen auszubilden: Während sich die lokale Ebene immer stärker auf Lebensqualität, Integration und Sicherheitsfragen konzentriert, werden wirtschaftspolitische Aufgaben immer stärker auf supra-lokale Ebenen gelegt. Gleichwohl hat sich diese Arbeitsteilung primär meso-regional (Ebene Stadt-Umland-Verbände) und noch nicht metropol-regional institutionalisiert.

Nur wenigen Metropolregionen gelingt es, sich eine kraftvolle Organisation zuzulegen. Das sind vor allem solche Regionen, die sich zur selbstgesteuerten Innenentwicklung zusammenschließen. Diesen kollektiven Mehrwert zu entdecken, ist schwierig. Denn jede Akteursgruppierung meint, für sich nur einen geringen Bedarf an Metropolregion zu haben. Erst durch das Zusammenspiel vieler Akteure kommen Synergieeffekte zustande, die für eine Wissensregion oder eine innovatorische Region lebenswichtig sind. Der Nachfrager, der diese Synergieeffekte einfordern könnte, fehlt in der Regionsentwicklung. Das hat zur

42 *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin, 2006, 8ff.*

Folge, dass Metropolregionen erst dann stärkere Strukturen aufbauen können, wenn es ihnen gelingt, eine größere Zahl regionaler Akteure zur gleichen Überzeugung zu bringen, dass Kooperation sich lohnt und gemeinsame Regionalentwicklung einen Mehrwert bringen kann. Solche Lernprozesse sind aber schlecht zu organisieren – sie erfolgen meist spontan und selbst dann kann noch eine Eigendynamik der Entwicklung ausbleiben.

Gleichwohl werden Metropolregionen nicht wieder verschwinden. Sie sind aber auch institutionen-theoretisch interessant, weil sie einige Besonderheiten aufweisen:

- Wichtige Akteure sind zwar die Kommunen, doch ist die Wirtschaft da, sich Metropolregionen wirkungsvoller organisieren, meist einflussreicher. Sie integriert sich in die Steuerungs-Muster über IHKs und Großunternehmen.
- Wo sich Metropolregionen stärker institutionalisierten, sind mindestens drei Einflüsse wichtig: (1) gibt es eine längere Kooperationstradition auf regionaler Ebene; (2) hat die Wirtschaft ein starkes Interesse an der metropolitanen Handlungsfähigkeit<sup>43</sup>; (3) auf regionaler Ebene wurde eine Kernorganisation geschaffen, die wie eine Regionale Entwicklungsagentur agiert.
- Generell sind die institutionellen Arrangements noch stärker als in sonstigen regionalen Steuerungs-Arrangements korporatistische Konstrukte mit der dominanten Ausrichtung auf wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Region.
- NGOs und zivilgesellschaftliche Organisationen sind weitgehend ausgeschlossen oder spielen eine nur nachgeordnete Rolle.
- Die Bürger kommen darin nur über ihre politischen Repräsentanten vor.
- Die institutionellen Arrangements tendieren (zumindest in Deutschland) zu Elitezirkeln, die primär wirtschaftliche Ziele verfolgen, die Kommunalpolitik eher „ent-politisieren“ und technokratischen Akteuren große Definitionsmacht einräumen.

Wirtschaftliche Akteure sind für die Handlungsfähigkeit von Metropolregionen insofern wichtig, als sie kraftvollere Initiativen entfalten, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen, Druck auf die politisch-administrativen Akteure ausüben und ihre weitgespannten Netzwerke nutzen können. Wie das Beispiel Rhein-Main (Frankfurt) zeigt, kann dabei von einer geschlossenen institutionellen Struktur meist nicht die Rede sein, vielmehr operieren eine Vielzahl regionaler Akteursnetze mehr oder weniger koordiniert und bemühen sich um eine wett-

43 Beispielsweise sitzen in der Metropolregion Rhein-Neckar im 16-köpfigen Vorstand des Vereins „Metropolregion Rhein-Neckar e.V.“ sieben Vorstandsmitglieder international agierender Unternehmen.

bewerbsfähigere Standortqualität der Region<sup>44</sup>. Zudem spielt eine klare räumliche Abgrenzung zunächst eine nur untergeordnete Rolle – funktionale Partnerschaften und projektbezogene Netzwerke dominieren<sup>45</sup>.

Möglicherweise kommen solche Regionen erst dann in die „take-off“-Phase einer Eigendynamik, wenn sie eine starke regionale Entwicklungsagentur geschaffen haben und regionale Führungseliten dahinter stehen. Eine regionale Entwicklungsagentur kann Organisator von regionalen Lernprozessen sein und Quasi-Nachfragefunktion für Synergieeffekte übernehmen, wenn sie weitsichtig genug die Perspektiven der Region identifiziert und in Kooperation mit Fachleuten Strategien entwickelt, wie die Region vorangetrieben werden könnte. So funktionieren zur Zeit Hamburg, Stuttgart und die Region Rhein-Neckar, etwas schwächer die Regionen Bremen und Nürnberg.

Ob metropolitane Steuerungs-Arrangements immer vorteilhaft sind, bleibt umstritten. Erstens können solche institutionellen Lösungen zur Flucht aus den formalen (legitimierten) Strukturen beitragen. Der damit verbundene Prozess der Entpolitisierung wird hingenommen, solange der *output* „stimmt“ (*output*-Legitimation). Die entsprechenden Legitimationsfragen werden jedoch mit der wachsenden Aufgabenverlagerung auf diese Arrangements und der sich damit verbindenden Verschiebung von Einfluss-Strukturen zugunsten (nicht-legitimierter) Macht- und Interessenstrukturen zunehmend drängender.<sup>46</sup>

Zweitens ist nicht absehbar, ob die neuen Metropolregionen die Vernetzung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, die Förderung regionaler Milieus und *cluster*, die Attrahierung von externem Kapital und qualifizierten Arbeitskräften nennenswert fördern – noch ist es eine *top-down*-Idee, basierend auf dem Konzept der Netzwerkgesellschaft und der Vorstellung, Metropolregionen würden Foren der Vernetzung mit niedrigeren Transaktionskosten schaffen.

Drittens ist das Konzept noch nicht bestimmt genug: Einige Regionen folgen offenbar lediglich einem „hype“, ohne einen klaren Bedarf für eine Kooperation benennen zu können; bei anderen ist unklar, ob man ein regionales Gremium braucht (welchen Bedarf würde dieses befriedigen?) oder mit einer Regionalen Entwicklungsgesellschaft besser fahren würde. Offenbar verbinden die meisten Akteure mit Metropolregionen die Idee, damit ein Vehikel zu haben, um als

44 Vgl. Heinel, H./Zimmermann, K., a.a.O.

45 Megerle, H.E., a.a.O., 55f.

46 Bossong, H.: Der Sozialstaat am Runden Tisch: Entrechtlichung durch Verfahren, in: Die Verwaltung 34 (2001), 145–160.

Region kraftvoller nach außen wirken zu können – sei es, um Fördermittel zu akquirieren, sei es, um Kapital und Arbeitskräfte zu attrahieren. Aber für eine nach innen wirksame Metropolregion reicht eine solche Interessengemeinschaft nicht aus. Denn auch die von der EU verfolgten und vom „Barca-Report“ jüngst wieder eingeforderten *place-based policies* der Raumentwicklung<sup>47</sup> können sich nicht auf überdehnte, heterogene Regionen beziehen, sondern auf Regionen, die intern durch ein hohes Maß an Gemeinsamkeiten ausgezeichnet sind. Dafür bieten sich anstelle der Schaffung neuer Organisationsformen häufig eher die bereits bestehenden Stadt-Umland-Verflechtungen an.

47 „*Place-based policies*“ folgen den Kriterien des räumlichen Fokus, der strategischen und integrierten regionalen Ansätze und der vertikalen und horizontalen Koordination der zu integrierenden Politikfelder (vgl. *Barca, F.: An Agenda For a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Brüssel, 2009).