

**Technische Universität Dortmund**

**Fakultät Raumplanung**

**Evolution von Governance-Strukturen  
der Europäischen Metropolregionen in Deutschland**

**Untersuchung anhand von vier Beispielen**

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades  
eines Doktors rerum politicarum

Stephan Albert und Daniel Theobald

Dortmund, 1. Oktober 2012



**Technische Universität Dortmund**

**Fakultät Raumplanung**

## **Versicherung**

### **der selbstständigen Anfertigung der Dissertation**

Hiermit versichern wir an Eides statt, dass wir die vorliegende Dissertation selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet haben. Die Erstellung der Arbeit ist in engster Abstimmung zwischen den beiden Verfassern erfolgt. Der Aufbau der Arbeit wurde gemeinsam konzipiert, inhaltliche Fragestellungen wurden ebenso wie die gewonnenen Erkenntnisse ausführlich diskutiert und die jeweils geschriebenen Kapitel gegengelesen und zum Teil wesentlich ergänzt. Die Erstkonzeption der Kapitel kann wie folgt zugeordnet werden:

A Einleitung	Stephan Albert und Daniel Theobald
B Governance <sup>1</sup> – 4	Daniel Theobald
B Governance 4.1	Stephan Albert
B Governance 5	Stephan Albert und Daniel Theobald
C Europäische Metropolregionen	Stephan Albert
D Untersuchung 1, 2, 4	Daniel Theobald
D Untersuchung 3, 5	Stephan Albert
E Ergebnis 1	Stephan Albert
E Ergebnis 2	Stephan Albert und Daniel Theobald
E Ergebnis 3	Daniel Theobald

München/Darmstadt, im September 2012

(Stephan Albert)

(Daniel Theobald)



## **Dank**

Wir danken Herrn Prof. Dr. Hans H. Blotevogel und Frau Prof. Dr. Heidi Megerle für den zielführenden und angenehmen kritischen Dialog bei der Betreuung unserer Arbeit sowie Herrn Prof. Dr. Thorsten Wiechmann für seine kurzfristig gewährte Unterstützung.

Außerdem danken wir Frau Sabine Benedix für ihr stets offenes Ohr und die Unterstützung.

Unser besonderer Dank gilt außerdem den im Rahmen der Arbeit interviewten Experten. Sie haben wesentlich zum Erkenntnisgewinn beigetragen.

Schließlich danken wir unseren Familien und Freunden für die entgegengebrachte Unterstützung.

### **Die Promotionskommission:**

1. Gutachter: Prof. Dr. Hans H. Blotevogel
  2. Gutachter: Prof. Dr. Heidi Megerle
- Prüfer: Prof. Dr. Thorsten Wiechmann



## **Inhaltsverzeichnis:**

<b>A Einleitung</b> .....	<b>13</b>
1. Problemstellung.....	13
2. Zielsetzung.....	15
3. Methodik.....	16
<b>B Governance – Überblick über die aktuelle Fachdiskussion</b> .....	<b>20</b>
1. Abgrenzung des Begriffs Governance.....	24
2. Metropolitan und Regional Governance .....	26
2.1 Regional Governance .....	30
2.2 Genese der Metropolitan Governance .....	33
2.2.1 Metropolitan-Reform-Ansatz .....	34
2.2.2 Public-Choice-Ansatz .....	35
2.2.3 New Regionalism .....	37
2.3 Metropolitan Governance.....	39
2.3.1 Metropolitan Governance – Kritik an der bisherigen Forschung.....	47
2.3.2 Metropolitan Governance – Neue politische Governance-Paradigmen aus sozio-ökonomischer und politikwissenschaftlicher Sicht.....	51
2.3.3 Der New Metropolitan Regionalism nach Blatter – Weiterführende forschungsleitende Überlegungen.....	62
3. Metropolitan Governance in Deutschland .....	63
3.1 Metropolitaneregierungsorganisationelle Charakteristika der deutschen Metropolitan Governance .....	64
3.2 Metropolitan Netzwerkgorganisationen und -charakteristika.....	65
4. Entwicklungstheorie .....	74

4.1 Theorie der evolutorischen Ökonomik als Modell zur Erklärung der Entwicklung von Governance-Strukturen.....	74
5. Fazit – Formulierung untersuchungsleitender Arbeitshypothesen.....	82
<b>C Europäische Metropolregionen – Entstehung, Institutionalisierung und Umsetzung .....</b>	<b>91</b>
1. Begriff und Entwicklung von Metropolregionen .....	91
1.1 Der Begriff Metropolregion.....	91
1.2. Entwicklung der Metropolenforschung .....	94
2. Funktionen von Metropolen/Metropolregionen .....	98
3. Entwicklung des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen.....	100
3.1 Vernetzung und Zusammenarbeit der Europäischen Metropolregionen .....	105
3.2 Metropolregionen im europäischen Kontext.....	107
3.3 Das Konzept der Europäischen Metropolregionen in der fachlichen Diskussion .....	108
4. Genese, Institutionalisierung und Umsetzung des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen.....	109
4.1 Metropolregion Berlin-Brandenburg .....	110
4.2 Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten.....	112
4.3 Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main .....	114
4.4 Metropolregion Hamburg .....	116
4.5 Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg.....	120
4.6 Metropolregion Mitteldeutschland .....	122
4.7 Metropolregion München .....	125
4.8 Metropolregion Nürnberg .....	127
4.9 Metropolregion Rhein-Neckar .....	129



4.10 Metropolregion Rhein-Ruhr.....	131
4.11 Metropolregion Stuttgart .....	132
4.12 Vergleichender Überblick über Institutionalisierung und Organisation der Europäischen Metropolregionen in Deutschland .....	134
<b>D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen anhand von vier Beispielregionen .....</b>	<b>137</b>
1. Strukturierung der Untersuchung und ihr Aufbau .....	137
2. Untersuchung Metropolregion Rhein-Neckar .....	140
2.1 Zuschnitt der Region.....	140
2.2 Regionale Charakteristika.....	142
2.3 Funktionsweise der Metropolitan Governance.....	143
2.4 Akzeptanz der Metropolitan Governance.....	166
2.5 Diskurse zur Entwicklung der Region .....	167
2.6 Prozessverlauf .....	176
2.7 Evolution der Metropolitan Governance der Metropolregion Rhein- Neckar – Reflexion der Arbeitshypothesen.....	183
2.8 Die Metropolitan Governance der Metropolregion Rhein-Neckar im Modell .....	187
3. Untersuchung Metropolregion Stuttgart.....	191
3.1 Regionszuschnitt .....	191
3.2 Regionale Charakteristika.....	195
3.3 Funktionsweise der Metropolitan Governance.....	197
3.4 Akzeptanz der Metropolitan Governance.....	215
3.5 Diskurse zur Entwicklung der Region .....	216
3.6 Prozessverlauf .....	221

3.7 Evolution der Metropolitan Governance der Metropolregion Stuttgart – Reflexion der Arbeitshypothesen .....	226
3.8 Die Metropolitan Governance der Metropolregion Stuttgart im Modell	230
4. Untersuchung Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main.....	233
4.1 Regionszuschnitt .....	233
4.2 Regionale Charakteristika.....	235
4.3 Funktionsweise der Metropolitan Governance.....	236
4.4 Akzeptanz der Metropolitan Governance.....	268
4.5 Diskurse zur Entwicklung der Region .....	269
4.6 Prozessverlauf .....	276
4.7 Evolution der Metropolitan Governance der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main – Reflexion der Arbeitshypothesen .....	282
4.8 Die Metropolitan Governance der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main im Modell .....	288
5. Untersuchung Metropolregion Nürnberg .....	292
5.1 Zuschnitt der Region.....	292
5.2 Regionale Charakteristika.....	295
5.3 Funktionsweise der Metropolitan Governance .....	297
5.4 Akzeptanz der Metropolitan Governance.....	314
5.5 Diskurse zur Entwicklung der Region .....	315
5.6 Prozessverlauf .....	321
5.7 Evolution der Metropolitan Governance der Metropolregion Nürnberg – Reflexion der Arbeitshypothesen .....	324
5.8 Die Metropolitan Governance der Metropolregion Nürnberg im Modell .....	327

<b>E Ergebnisse zur Evolution der Metropolitan Governance in deutschen Metropolregionen.....</b>	<b>331</b>
1. Gegenüberstellung der Evolutionsprozesse.....	331
1.1 Motive der Metropolitan Governance.....	331
1.2 Räumliche Entwicklung der Steuerung auf (metropol-)regionaler Ebene .....	333
1.3 Anschubmomente.....	334
1.4 Steuerungsparadigmen .....	336
2. Erfolgsmodell.....	340
3. Ergebnisse bezüglich der Hypothesen .....	343
<b>F Anhang .....</b>	<b>365</b>
Kurzprotokolle der Expertengespräche nach Metropolregionen.....	365
Übersicht der Kurzprotokolle der Expertengespräche .....	365
1. Metropolregion Rhein-Neckar .....	369
2. Metropolregion Stuttgart .....	380
3. Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main .....	390
4. Metropolregion Nürnberg.....	406
<b>G Verzeichnisse .....</b>	<b>419</b>
1. Literaturverzeichnis .....	419
2. Abbildungsverzeichnis.....	449



# A Einleitung

## 1. Problemstellung

Im Zuge der Internationalisierung und Europäisierung hat die Ebene der Nationalstaaten in vielerlei Hinsicht – unter anderem bei räumlichen Entscheidungen – an Bedeutung verloren. Hingegen stehen Regionen weltweit, zumindest aber innerhalb Europas, zunehmend im direkten Wettbewerb untereinander. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) beschreibt in den von ihr 2006 veröffentlichten „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ „das Konzept der Metropolregionen [...] [als] eine besondere Chance sich im europäischen Wettbewerb zu positionieren“<sup>1</sup>. Der erst 1995 neu geschaffenen räumlichen Kategorie der Europäischen Metropolregion wird somit eine besondere Bedeutung für die Zukunft des Standortes Deutschland beigemessen, da diese Regionen in einer positiven perspektivischen Betrachtung als „überdurchschnittlich attraktiv für einen ökonomisch und kulturell motivierten Zugang“<sup>2</sup> angesehen werden.

In Deutschland gibt es derzeit elf als Europäische Metropolregion ausgewiesene Räume – Berlin-Brandenburg, Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg, München, Rhein-Ruhr, Halle-Leipzig/Sachsendreieck, Stuttgart, Bremen-Oldenburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Nürnberg und Rhein-Neckar. Die jüngste Verleihung des Metropolenstatus an die vier letztgenannten Regionen zeigt dabei deutlich, dass der Status der Metropolregion auch von regionalen Vertretern selbst als wichtig für die zukünftige Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit angesehen wird, da diese Regionen ihrerseits sehr aktiv um diesen Status bemüht waren.

---

<sup>1</sup> Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin, S. 14.

<sup>2</sup> Ebenda.

## A Einleitung

Doch obwohl diese räumliche Ebene als derart bedeutend angesehen wird, findet sie sich im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik (Bund, Länder, Landkreise, Gemeinden) nicht wieder und ist demnach nicht mit einer eigenen Exekutive oder gar Legislative ausgestattet. Daher fordert die MKRO im oben genannten Papier ebenfalls, dass dieses Leitbild „Impulse für eine verbesserte Selbstorganisation (Regional Governance) für regionale Wachstumsbündnisse und zur Profilierung der Regionen vermittelt, um den regionalen und überregionalen Verflechtungen bei Entscheidungen über raumwirksame Investitionen, z.B. in Infrastruktur, Bildung oder Forschung, effektiver Rechnung zu tragen“<sup>3</sup>.

Damit ist die Forderung verbunden, dass Metropolregionen als entscheidende Größen im europäischen und internationalen Wettbewerb der Standorte ihre eigene Handlungsfähigkeit deutlich verbessern, um den in sie gesetzten Hoffnungen überhaupt Rechnung tragen zu können. Dies bedarf nicht zwangsläufig fest institutionalisierter Verwaltungen. Verschiedene Kooperationsformen unterschiedlicher Akteure sind möglich, wobei noch nicht geklärt ist, ob es dabei wesentlich bessere oder schlechtere Kooperations- und Steuerungsarten gibt oder welche Akteure unerlässlich sind, um eine Region aus dieser selbst heraus gestalten zu können. Fest scheint zu stehen, dass deren „(...) Organisationsstruktur und Kooperationsräume (...) einem Wettbewerb um erfolgreiche Modelle stadtregionaler Selbstorganisation überlassen (werden)“<sup>4</sup>. So ergibt ein Blick auf die aktuell bereits etablierten Formen der Regional Governance in den Metropolregionen ein äußerst heterogenes Bild unterschiedlichster Verbindlichkeiten oder Legitimationen. Zudem stehen Metropolregionen zum Teil in Konkurrenz zu anderen, in der Regel älteren regionalen Kooperationen, denen nur Teile der Metropolregion angehören bzw. in denen sowohl Gebietskörperschaften mitwirken, die Teil der Metropolregion sind, als auch solche, die dies nicht sind. Metropolregionen bewegen sich heute also in einem Spannungsfeld ökonomischer Notwendigkeiten (Staatsverschuldung und Konsolidierung der Kommunalfinanzen)

---

<sup>3</sup> Ebenda, S. 12.

<sup>4</sup> Bege, Stefan (2010): Das Konzept der Metropolregion in Theorie und Praxis. Ziele, Umsetzung und Kritik, Wiesbaden, S.15.

und dem Willen, auf der europäischen und internationalen Bühne sichtbarer zu werden. Der Weg hin zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit kommt in der Regel einem Aufbruch gleich, der nicht ohne Reformen gewinnbringend gelingt. Hierbei spielen vor allem Reformen der Steuerung der Metropolregionen eine Rolle, gilt es doch zu koordinieren, was bislang allenfalls mit der Nachbarkommune abzustimmen war. Zudem geht das Engagement innerhalb der Metropolregionen nicht bloß von der öffentlichen Hand aus. Akteure aus allen Gesellschaftsbereichen wollen (und sollen vielerorts auch) an der Metropolitan Governance-Struktur beteiligt werden. Das führt zu neuen Steuerungsmodellen respektive -praktiken, die wie folgt beschrieben werden können: „Public actors (from local government to agencies of upper-level government) are interlinked in these arrangements in complex formal and informal networks with private companies, business associations, trade unions and a multitude of civil society organizations”.<sup>5</sup> Interessant dabei ist die Frage nach der Entstehung und Evolution dieser Metropolitan Governance-Strukturen, um etwaige Unterschiede oder Gemeinsamkeiten aufzudecken und im besten Falle verallgemeinerbare Erkenntnisse zu erlangen.

## **2. Zielsetzung**

Die hier vorliegende Arbeit möchte sich der oben beschriebenen Problematik der fehlenden Organisations- und Verwaltungsstrukturen und dem daraus formulierten Wunsch nach verbesserter Organisation und Handlungsfähigkeit annehmen, indem sie analysiert, auf welche Weise sich Governance-Strukturen in Metropolregionen entwickelt haben und welche (spezifischen) Formen von Governance etabliert wurden.

Ziel der Untersuchung ist es zu eruieren, wie sich Governance-Strukturen in Metropolregionen entwickelt haben. Dabei soll insbesondere geklärt werden, inwieweit frühere Formen der Kooperation innerhalb der (Metropol-) Regionen – Re-

---

<sup>5</sup> Heinelt, Hubert et al. (2011): Metropolitan Governance: A new topic and an old debate, S. 10, in: Heinelt, Hubert et al. (Hrsg.) (2011): Metropolitan Governance – Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel, Frankfurt am Main, S. 10-37.

## A Einleitung

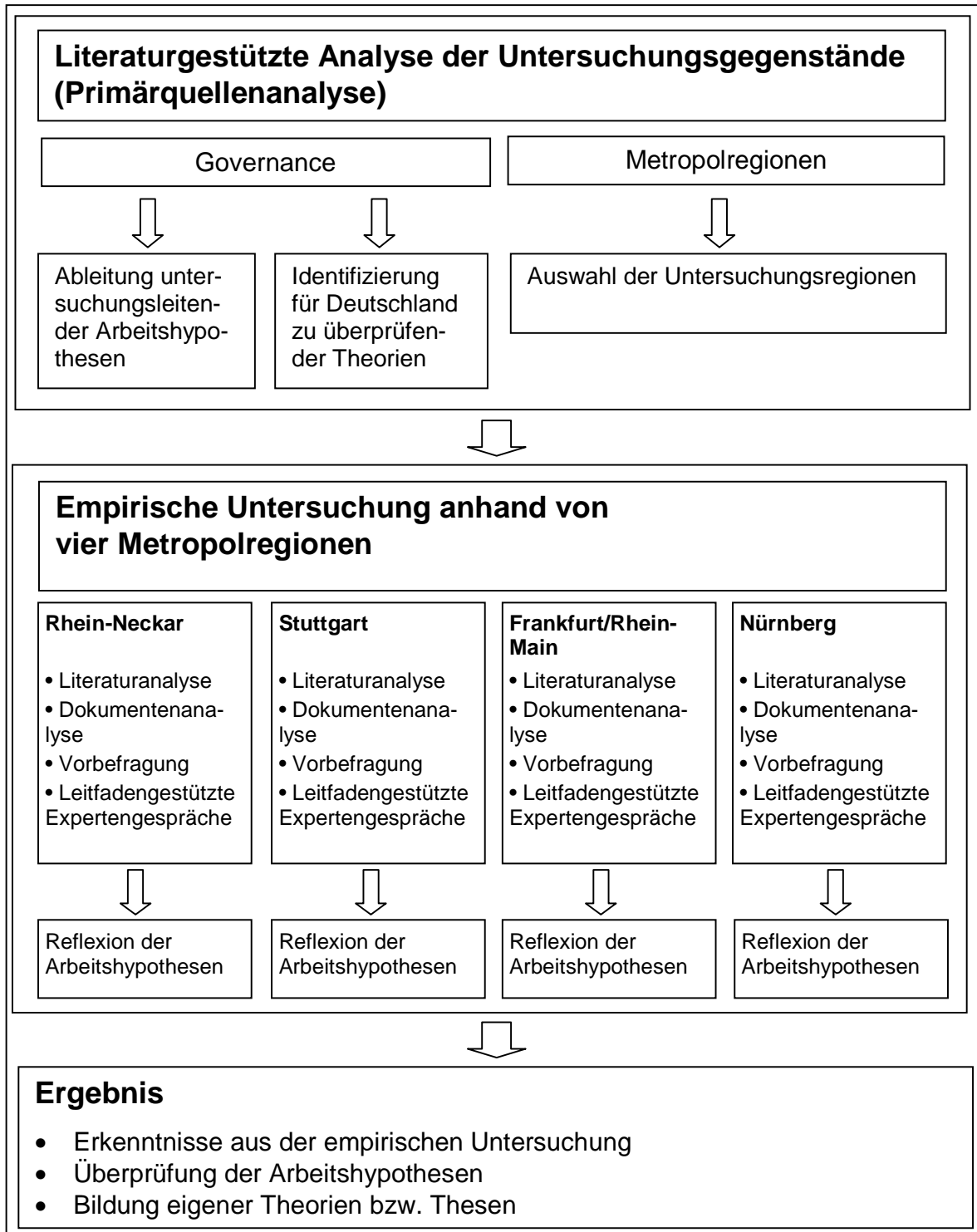
gional Governance-Strukturen – zur Entwicklung heutiger Metropolitan Governance-Strukturen beigetragen haben. Überdies sollen Akteurskonstellationen, deren Organisation sowie die Rolle des Institutionalierungsgrades der Kooperations- und Steuerungsmodi untersucht werden, um durch die Untersuchung von vier Fallstudien (Metropolregionen) Erklärungswissen zur Evolution von Metropolitan Governance-Strukturen in Metropolregionen gewinnen zu können. Die Arbeit stützt sich dabei im Wesentlichen auf den über Jahrzehnte gepflegten und differenzierten wissenschaftlich-theoretischen Diskurs zu Metropolitan Governance. Diese überwiegend theoretischen Überlegungen für internationale Metropolregionen werden aufgearbeitet, um die darin enthaltenen Hypothesen auf die vier deutschen Fallstudien anzuwenden und weiterzuentwickeln.

### **3. Methodik**

Die gesamte Untersuchung der arbeitsleitenden Fragestellung erfolgt in drei großen Abschnitten: einer literaturgestützten Grundlagenarbeit, der empirischen Untersuchung an konkreten Beispielen und dem Rücktransfer der gewonnenen Erkenntnisse in die theoretischen Überlegungen. Der genauere Ablauf dieser drei Untersuchungsschritte wird im Folgenden näher erläutert sowie zur leichteren Nachvollziehbarkeit in Abbildung 1 schematisch dargestellt.



Abbildung 1: Schematische Darstellung der Untersuchungsmethodik



## A Einleitung

Einleitend werden als umfassender Überblick die Themenkomplexe Metropolregionen und Governance literaturgestützt durchleuchtet. Dabei wird die Entwicklung der Metropolenforschung sowie des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen und dessen Implementierung beschrieben. Zudem wird die aktuelle fachliche Diskussion in diesem Zusammenhang dargelegt. Das komplexe Themenfeld „Governance“ wird entlang des wissenschaftlichen Diskurses, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Steuerung von Regionen und Kommunen – Stichwort: Metropolitan Governance – eingehend dargestellt. Es wird durch die Betrachtung unterschiedlicher Erklärungsansätze die Möglichkeit eröffnet, aus eigener Perspektive das gesamte Thema zu überschauen und neue, verschiedene Theorien einbeziehende Thesen zu formulieren. Daher wird aufbauend auf den Erkenntnissen dieser Primärquellenanalyse der Theorieteil der Arbeit durch eigene Schlussfolgerungen, Erkenntnisse und der daraus resultierenden Formulierung von Arbeitsthese abgeschlossen.

Für die nachfolgende konkrete Untersuchung der Governance-Evolution in einigen Beispielregionen werden mittels der aufgestellten Thesen und dem Ergebnis der Auswertung der Primärquellen, Governance-Phasen bzw. -Stadien definiert. Diese dienen der Objektivierung der Beschreibung der Governance-Evolutionen, da sich so feststellen lässt, ob in allen Metropolregionen die gleichen Stadien und diese in der gleichen Reihenfolge durchlebt werden.

Zur Untersuchung der stattgefundenen Evolution der Governancessstrukturen werden vier Metropolregionen als Untersuchungsräume ausgewählt. Der Auswahl liegt dabei die Maßgabe zu Grunde, dass mindestens eine Metropolregion der jüngeren „Generation“ (Ausweisung 2005) und eine der ursprünglich ausgewiesenen in der Auswahl sein sollen. Zudem sollen mindestens eine monozentrische und eine polyzentrische untersucht werden. Die Untersuchung der Metropolregionen erfolgt in vier Stufen.

1. Literaturgestützte Untersuchung der Struktur, der Governancessstruktur und deren Entwicklung in den ausgewählten Metropolregionen,
2. Dokumentenanalyse relevanter Originalquellen aus den Metropolregionen, wodurch die Validität der später eingeholten Expertenmeinung kritisch

überprüft und die gewonnenen Erkenntnisse insgesamt abgesichert werden können,

3. Vorbefragung der offiziellen Vertreter der Metropolregionen, v.a. zur Ermittlung der relevanten Akteure (vgl. Anhang),
4. leitfadengestützte Expertengespräche sowohl mit Akteuren der Untersuchungsregionen als auch mit Externen zu der Entstehung der vorherrschenden Governancestruktur und deren Leistungsfähigkeit aufbauend auf den Ergebnissen der standardisierten Akteursbefragung wie zuvor genannt.

Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse einander gegenübergestellt, um die Evolutionsprozesse auf Kongruenz respektive evolutive Momente auf Koinzidenz zu überprüfen sowie abschließend allgemeine Erkenntnisse ableiten zu können.

## **B Governance**

### **Überblick über die aktuelle Fachdiskussion**

Seit einiger Zeit befinden sich Regionen aufgrund globaler Entwicklungen wie der Mobilitätssteigerung oder der Arbeitsteilung, sprich aufgrund der Globalisierung wie auch Europäisierung, in einem gestiegenen Wettbewerb untereinander um Einwohner, Arbeitsplätze, kulturelle Veranstaltungen usw. Dieser Wettbewerb der Regionen verlangt immer mehr nach Konzepten, die auf eine gemeinsame, regionale Lösung von Problemfeldern ausgerichtet sind. Es erscheint wichtig, dass sich Regionen formieren, die jenseits partikulärer kommunaler Ansprüche die Region im Vordergrund sehen. So scheint im wissenschaftlichen Diskurs gemeinhin festzustehen, „dass Regionen angesichts der veränderten gesellschaftlichen Anforderungen einige zentrale Eigenschaften benötigen:

- die Fähigkeit zur Selbststeuerung,
- die akteursübergreifende Bearbeitung von Problemen außerhalb der traditionellen Institutionen in netzwerkartigen Kooperationen,
- eine produktive Konfliktregelung und
- die Mobilisierung von Selbsthilfekräften bzw. ‚endogenen Potenzialen‘.“<sup>6</sup>

Vor dieser Annahme kann konstatiert werden, dass heutige Regionen, somit auch die Metropolregionen Europas<sup>7</sup>, eine leistungsfähige Regional bzw. Metropolitan Governance-Struktur benötigen, um international wettbewerbsfähig zu sein und sich den aktuellen Aufgaben selbstbewusst stellen zu können.

Die „heutige Regionalisierung [richtet sich] auf die Konstituierung von Politik in einem räumlichen Kontext, der durch spezifische Funktionen und durch sozio-

---

<sup>6</sup> Knieling, Jörg (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 2003, S. 476.

<sup>7</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob unter Metropolregion ein enger urbaner Verflechtungsraum, eine Agglomeration oder, im Sinne dieser Arbeit, eine als Europäische Metropolregion konstituierte Region verstanden wird.

ökonomische wie politische Prozesse definiert ist“<sup>8</sup>. Dabei steht im Ergebnis eine neue Form der (regionalen) Politik im Vordergrund – und weniger eine neue territoriale Abgrenzung von Gebieten bzw. Regionen. Regionalisierung bewirkt demnach also nicht die „Übertragung von Aufgaben auf eine regionale Einheit, sondern die Reorganisation und Bündelung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interaktionen in einem räumlichen Kontext“<sup>9</sup>. Die räumliche Dimension gewinnt demnach gegenüber der sektoralen in dieser (Re-) Organisation von Politik und Verwaltung an Bedeutung. So ist dies letztlich doch mit einer neuen regionalen Abgrenzung verbunden, die zwar nicht zu einer neuen regionalen Gebietskörperschaft führt, aber einen neuen regionalen Aktionsraum bestimmt, in dem verschiedene Akteure, auch die in diesem Raum inbegriffenen Gebietskörperschaften, kooperieren.

Aber nicht nur die Regionen, sondern auch die vorherrschende Politik werden verändert, und zwar qualitativ. Dies wird anhand einer Vielzahl an Fakten deutlich. So werden Politikinhalt durch Regionalisierungsprozesse verändert, sie werden raumbezogen definiert. Regionen, insbesondere Metropolregionen, werden Grundlage zur Gestaltung politischer Programme, Ziele und Entscheidungen. Außerdem entstehen neue Strukturen und Verfahrensweisen in der Politik – Regionalpolitik stützt sich verstärkt auf Kooperation und Verhandlung, um Ziele durchzusetzen. Zudem gewinnen mit der Regionalisierung neue Akteure an Bedeutung, wodurch sich auch neue Akteurskonstellationen herausbilden.<sup>10</sup> Letztlich „müssen sich [Regionen] daher selbst als neue, korporative Akteure‘ formieren, die mit anderen Institutionen, Organisationen oder kollektiven Akteuren in vertikalen und horizontalen Strukturen der Politikverflechtung interagieren“<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Benz, Arthur (1998): Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Kommune, in: Benz, Arthur; Holtmann, Everhard (Hrsg.) (1998): Gestaltung regionaler Politik – Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer, Opladen, S. 103.

<sup>9</sup> Vgl. Benz, Arthur (2003a): Regional Governance, Hagen, S. 12.

<sup>10</sup> Vgl. Benz, Arthur et al. (1999): Regionalisierung – Theorie, Praxis, Perspektiven, Opladen, S. 47-52.

<sup>11</sup> Ebenda, S. 50.

Heutige Regionalisierungstendenzen sind auf nachstehende Ursachen zurückzuführen:

- Globalisierung (der Ökonomie)
- Europäisierung der Politik
- Modernisierung des öffentlichen Sektors
- Forderungen nach neuen Formen der Demokratie
- Bedeutungsgewinn der regionalen Bezugsgröße bei der Identitätssuche der Bevölkerung

Merkmale der Regionalisierung sind:

- Strategie der Entwicklungspolitik: Raumentwicklung in ökologischem, ökonomischem, sozialem und kulturellem Sinn
- Endogene soziale und politische Definition von Regionen (Funktionsräumen) zur Bündelung von Aktivitäten und Ressourcen
- Neue Kooperationsformen zwischen staatlichen, kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren/Instanzen ersetzen hierarchische Steuerungssysteme (s.a. Regional und Metropolitan Governance)
- Integration von regionalen Akteuren und Aktivitäten steht im Mittelpunkt
- Legitimation von Entscheidungen wird vermehrt durch Verfahren der Verhandlungsdemokratie erreicht – Formen der repräsentativen Demokratie verlieren an Bedeutung<sup>12</sup>

Vorangetrieben wird der Regionalisierungsprozess einerseits von staatlicher Seite (Regionalisierung „von oben“) und andererseits durch die Entwicklung regionaler Selbstkoordinationstendenzen von Kommunen, gesellschaftlichen Akteuren und Kammern oder Wirtschaftsverbänden (Regionalisierung „von unten“). Eines der bekanntesten Beispiele eines erfolgreichen Regionalisierungsprozesses ist der 1994 entstandene Verband „Region Stuttgart“, durch den ein institutioneller

---

<sup>12</sup> Vgl. Benz, Arthur (2003a): a.a.O., S. 12 i.V.m. Kregel, Bernd: Kommentar zum Beitrag von Arthur Benz, in: Benz, Arthur et al.; Holtmann, Everhard (Hrsg.) (1998): Gestaltung regionaler Politik – Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer, Opladen, S. 123.

Rahmen für die Zusammenarbeit der regionalen Akteure geschaffen wurde. Dass diese Institutionalisierung wichtig war, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass der Prozess der Regionalisierung in der Regel zyklisch verläuft. Am Anfang wird die regionale Kooperation als attraktiv angesehen, hegen die Beteiligten doch große Hoffnungen und Erwartungen in den Erfolg einer durch Kooperation erarbeiteten Entwicklungsstrategie. Nach einiger Zeit wird jedoch meist evident, dass Konflikte nicht ausbleiben und die Kooperation erschweren – Ernüchterung und Resignation machen sich breit. Eine Stabilisierung des Prozesses durch Institutionalisierung scheint erforderlich, um die Kooperation langfristig und vor allem zielorientiert ermöglichen zu können.<sup>13</sup>

Nicht nur in Stuttgart sind diese Regionalisierungsprozesse zu beobachten, sie sind auch in den Metropolregionen Rhein-Neckar oder Hannover-Braunschweig-Göttingen feststellbar. Im negativen Sinne wird anhand der Entwicklungen in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main<sup>14</sup> bestätigt, dass Entwicklungsprozesse stabilisiert werden müssen – eine Institutionalisierung der Regionalisierungsbestrebungen und -erfolge also unabdingbar scheint. Eine erste Betrachtung lässt bereits durchaus unterschiedliche Entwicklungspfade, die teils durch Institutionalisierung gefestigt werden konnten, vermuten. Andernorts bleibt die Institutionalisierung aus. Ob dies der Zielorientierung und der Qualität der Kooperationsbeziehungen schadet, wie dies beispielsweise in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main zu vermuten ist, wird im Folgenden zu klären sein.

Nach Benz bleibt bezogen auf die aktuellere Regionalisierungsdebatte festzuhalten, dass durch die Regionalisierung Umgangsformen und regionale Strukturen entstehen bzw. geschaffen werden, die heute unter dem Begriff Governance zu fassen sind.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. Benz, Arthur (2003a): a.a.O., Hagen, S. 14 i.V.m. Benz, Arthur (1998): Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Kommune, in: Benz, Arthur; Holtmann, Everhard (Hrsg.) (1998): a.a.O., S. 110 ff.

<sup>14</sup> Siehe Ausführungen in Kapitel D 4.

<sup>15</sup> Vgl. Benz, Arthur et al. (1999): a.a.O., S. 50.

## 1. Abgrenzung des Begriffs Governance

In erster Linie bezeichnet Governance eine Art sozialer Koordination von kollektivem Handeln in (bestehenden) Regel- oder Ordnungssystemen, also ein Regulierungssystem zur Steuerung kollektiven Handelns, um im günstigsten Fall gemeinsam entwickelte Ziele umzusetzen.<sup>16</sup> Vor allem aber bezieht sich die genauere Definition von Governance jeweils auf den Kontext, in dem sie verankert ist. So gibt es eine Vielzahl von Definitionsansätzen, die sich kontextabhängig unterscheiden. Der Ursprung des Begriffs liegt in der Institutionenökonomie, die damit institutionelle Regel- und Steuerungssysteme beschreibt. Insbesondere wird dabei der Umgang mit Verfügungsrechten gekennzeichnet.<sup>17</sup>

Eine begrifflich sehr umfassende Definition ist die folgende:

*„Governance [...] [ist] die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.“<sup>18</sup>*

Diese Definition beinhaltet die wichtigsten Merkmale, die Governance als umfassenden Steuerungs begriff auszeichnen und damit auch vom klassischen Go-

---

<sup>16</sup> Vgl. Mayntz, Renate (1993): Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm, in: Kooiman, Jan (Hrsg.) (1993): Modern Governance, London, S. 11.

<sup>17</sup> Vgl. Richter Rudolf (1990): Sichtweise und Fragestellung der neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 110 1990, S. 572.

<sup>18</sup> Commission on Global Governance (Hrsg.) (1995): Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Bonn, S. 4; Anm.: Diese Definition beschränkt – wie auch die vorliegende Arbeit – den Institutionenbegriff nicht bloß auf politische oder Verwaltungsinstitutionen, sondern subsummiert – wie es im aktuellen fachlichen Diskurs Usus ist – auch bereits informelle, lockere Handlungsvarianzen darunter.



vernment, also dem hierarchischen Regierungshandeln, unterscheiden. Zunächst spricht die Definition von der Gesamtheit der Wege, auf denen gemeinsame Angelegenheiten geregelt werden. Letztlich kann eine solche Gesamtheit sicherlich nie vollständig erfasst werden, da sie öffentliche Diskussionen, Abstimmungen, freundschaftliche Kontakte auf Vertrauensbasis und letztlich auch offene Auseinandersetzungen jedweder Art einschließt. In einem komplexen Regelungsraum wie einer Region ist der Inhalt der gemeinsamen Angelegenheiten kein abgeschlossener Katalog, sondern kann letztlich jedes Themenfeld und somit jeden Akteur einschließen, da das Handeln eines jeden sich in irgendeiner Weise auf die Entwicklung und den Zustand einer Region auswirkt. Es ist also unbedingt erforderlich, die Betrachtungen dieser Untersuchung auf bestimmte Handlungsfelder zu fokussieren. In dieser Arbeit steht die Entwicklung der Governance in den Europäischen Metropolregionen im Blickpunkt, daher werden die bewusst um die Entwicklung der gesamten Metropolregion bemühten Akteure und Steuerungsstrukturen in dieser Arbeit thematisiert, nicht jedoch die letztlich auch relevanten weiteren Netzwerke, die aber indirekt durch Schaffung persönlicher Kontakte und Vertrauen auch einen erheblichen Beitrag zu einer erfolgreichen Regelung gemeinsamer Angelegenheiten zwischen den Akteuren leisten können. Die Beschränkung der Regelung auf gemeinsame Angelegenheiten ist überdies ein wichtiger Ansatz zur Untersuchung der Governance-Prozesse in den deutschen Metropolregionen. So kann eine weniger intensive oder auf wenige Themen beschränkte Governance-Struktur sowohl ein Anhaltspunkt für eine weniger erfolgreiche Governance als auch für wenige gemeinsame Angelegenheiten (z.B. aufgrund eines ungünstig gewählten Kooperationsraums<sup>19</sup> oder aufgrund weniger innerregionaler Verflechtungen) sein.

Nach der Definition der Commission on Global Governance handelt es sich bei Governance stets um einen Prozess. Man wird also nicht die Entwicklung zu ei-

---

<sup>19</sup> Vgl. z.B. die Entwicklung der Metropolregion Rhein-Ruhr, die letztlich auf kleinere Kooperationsräume hinausläuft.

nem Endzustand untersuchen können und muss bei Vergleichen einzelner Prozesse auch deren Entwicklungsdauer beachten.

Wie dargelegt bezeichnet der Begriff Governance in der Politik- und Regionalwissenschaft vor allem schwach institutionalisierte Steuerungsformen wie Netzwerke, runde Tische und Regionalkonferenzen etc. Begrifflich bedeutend ist besonders die Abgrenzung von Governance zu Government, das das staatliche Steuerungssystem beschreibt, jedoch durchaus Teil der Governance sein kann. Zudem ist die räumliche Bezugsebene der Governance – auch für die vorliegende Arbeit – von Bedeutung. Je nachdem kann der Begriff „Governance“ um Zusätze, die den räumlichen Bezug herstellen, erweitert werden. Die Rede kann also von Territorial, Urban, Regional oder auch von Metropolitan Governance sein. Aufgrund des geographischen Bezugsraums sind die beiden letzteren in dieser Arbeit von besonderer Relevanz.

## **2. Metropolitan und Regional Governance**

Im Zuge der zunehmenden Bedeutung von Regionen als Handlungsebene erarbeitete die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) das Konzept der Europäischen Metropolregionen, um der Regionalisierung in Deutschland Ausdruck und diesen Regionen überregionaler Ausstrahlung eine neue Bedeutung zu verleihen. Die MKRO sieht die Metropolregionen als Motoren der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung und will durch deren Stärkung die Leistungsfähigkeit Deutschlands erhalten. Diese Regionen als zusammengehörige Aktionsräume zu steuern, stellt jedoch eine hoch komplexe Aufgabe dar. Insbesondere im föderalen Deutschland ergeben sich durch zahlreiche Interdependenzen zwischen Institutionen und Organisationen Überlappungen von Zuständigkeiten, die die Steuerung der „künstlichen“ Metropolregionen über historisch etablierte und sozio-kulturell gefestigte administrative Grenzen hinweg zu einer wichtigen Zukunftsaufgabe Deutschlands machen. Um sich dem globalen Wettbewerb selbstbewusst stellen zu können, bedarf es flexibler, belastbarer, schneller und partizipativ-kooperativer Steuerungsmodelle. Globalisierung, Dezentralisierung,

die bereits beschriebene Regionalisierung und zunehmende Privatisierung erzwingen geradezu eine Reorganisation der Steuerungsstrukturen aller administrativen Ebenen. Innovative Governance-Formen entstanden bzw. sind aktuell in der Entstehung. Diese gründen sich auf neuen räumlichen Organisationen, Allianzen und Arbeitsgemeinschaften aus bundesstaatlichen oder Länderregierungsorganisationen bzw. -einrichtungen, dem privaten Sektor, territorial-spezifischen Behörden und den Bürgergesellschaften vor Ort. Dieses Steuerungsverständnis hat immer weniger mit der ursprünglichen Steuerung durch „Government“ zu tun, vielmehr spricht man von „Governance“.

Die bereits beschriebenen Auslöser und Herausforderungen der Neustrukturierung der Steuerungsebenen erzwingen vor allem in Metropolregionen, die gemeinhin als Motoren und Hoffnungsträger der gesamteuropäischen wirtschaftlichen Entwicklung gelten, eine zügige Installation einer leistungsfähigen Metropolitan Governance. Dass dieser eine enorme Bedeutung zukommt, konstatiert auch die OECD:

*„Effective systems of governance are essential for promoting economic prosperity, social cohesion and environmental sustainability. They are also essential for strengthening pluralist democracy, ensuring equal opportunity for the full participation of all individuals in the economy and society, and for maintaining confidence and trust in public institutions.“<sup>20</sup>*

Betrachtet man die von der OECD beschriebenen „effective systems of governance“ in Zusammenhang mit der von Smith 1984 beschriebenen Beobachtung des „jumping of scales“<sup>21</sup> – also der Veränderung und Verlagerung von sozialen Formen der Interaktion von einer etablierten Ebene (beispielsweise des Nationalstaats) auf eine neue Ebene (beispielsweise eine Metropolregion) – und dem daraus resultierenden „Aufbrechen der territorialen Form von Governance“<sup>22</sup>,

---

<sup>20</sup> OECD (Hrsg.) (2001): *Cities for Citizens – Improving Metropolitan Governance*, Paris, S. 3.

<sup>21</sup> Vgl. Smith, Neil (1984): *Uneaven Development*, Oxford.

<sup>22</sup> Vgl. Smith, Neil (2003): *Remaking Scale: Competition and Cooperation in Pre-National and Post-National Europe*, in: Brenner, Neil et al. (Hrsg.) (2003): *State/Space – A reader*, Malden, S. 227-238.

könnte man in einer ersten oberflächlichen Analyse seinen Schluss „(...) der geographischen Kongruenz zwischen Ökonomie und politischen Funktionen (...)“<sup>23</sup> teilen.<sup>24</sup> Aber nur dann, wenn sich die Governance-Strukturen, die heute in den Metropolregionen vorzufinden sind, maßgeblich oder gar ausschließlich an der vorherrschenden ökonomischen Kraft, am Kapital oder eben an den tatsächlichen wirtschaftlichen Verflechtungen orientierten. Die OECD erkennt die Bedeutung der Wirtschaft an, allerdings nicht etwa exklusiv. Impliziert werden kann wohl auch hier eine Tendenz zur Reorganisation regionaler Steuerungsstrukturen, die mitunter auch mit einer politischen Machtverlagerung einhergehen kann. Die Regionen oder eben Metropolregionen werden also wichtiger, um die Herausforderungen im globalen und europäischen Wettbewerb oder Kontext passgenauer lösen zu können. Ein „jumping of scales“ kann also durchaus bestätigt werden, allerdings wohl in unterschiedlichen Ausprägungen in den Metropolregionen Deutschlands. Die beschriebene Kongruenz zwischen Ökonomie und politischen Funktionen erscheint eher unwahrscheinlich, allein schon aufgrund der breit angelegten Kriterien, anhand derer die aktuellen Metropolregionen in Deutschland ausgewiesen wurden. So liegt eher die Vermutung nahe, dass die geographische Gestalt der heute bestehenden elf Metropolregionen dem Primat der Politik geschuldet ist und mehr auf politischen denn auf ökonomischen Zusammenhängen oder Argumenten beruht.

Um im Laufe der Arbeit der Frage nach der Evolution solcher Steuerungsstrukturen nachgehen zu können, ist die Betrachtung zweier maßgebender Ansätze erforderlich, die inhaltlich verwandt sind. Der Ansatz der Regional Governance ist dabei von Relevanz, da es in der Literatur keine eindeutige Zuordnung zu einer räumlichen Ebene des Metropolitan Governance-Ansatzes gibt. Zwar ist in den neueren Quellen durchaus die räumliche Einheit der Metropolregion oder der Metropolen allgemein als räumliche Bezugsgröße zu identifizieren, doch schließen diese Ansätze in der Regel nicht explizit – wie dies aber bei den Europä-

---

<sup>23</sup> Smith, Neil (2003): a.a.O.

<sup>24</sup> Vgl. Dietz, Christina; Vogelpohl, Karin (2005): Raumtheoretische Überlegungen im Konfliktfeld Klima, Berlin, S. 14.

ischen Metropolregionen in Deutschland der Fall ist – die meist ländlichen Randbereiche und -regionen mit ein, sodass insbesondere der Regional Governance-Ansatz hier Erwähnung finden soll. Dies sieht auch Fürst so, indem er in seinen Ausführungen zum Thema „Metropolitan Governance in Germany“ den lokalen Steuerungsinstanzen unterstellt, dass sie eine starke Tendenz zur Reorganisation in regionalen Strukturen entwickelt haben.<sup>25</sup> Überdies liefern die unterschiedlichen Regional Governance-Modelle auch für Metropolregionen interessante Steuerungsmodi, da insbesondere viele deutsche Metropolregionen aus vormals regionalen Zusammenschlüssen entwickelt wurden und deshalb bereits auf eine Vielzahl bestehender Kooperationen und Netzwerke bzw. auch institutionalisierten Steuerungsformen zurückgreifen (konnten). Insofern könnte man in Deutschland im Sinne einer Arbeitshypothese annehmen, dass die heutigen Metropolitan Governance-Strukturen der Metropolregionen sich aus den Grundzügen früherer Regional Governance-Strukturen entwickelt haben. Demzufolge ist die Betrachtung der Regional Governance wie auch weiterer regionaler Kooperationsformen von großer Bedeutung im Rahmen dieser Arbeit, da die in der Vergangenheit auf Regional Governance-Strukturen beruhenden Kooperationsformen noch heute existieren können – als Vorstufe oder Teil der Metropolitan Governance-Strukturen oder als parallele, eventuell konkurrierende Steuerungsformen. Es ist also davon auszugehen, dass diese eine nicht zu vernachlässigende Rolle in der Evolution der heutigen Metropolitan Governance-Strukturen eingenommen haben.

Daraus ergeben sich hinsichtlich der Entwicklung der Governance-Strukturen in Metropolregionen mehrere Fragestellungen: Zunächst wird zu überprüfen sein, welche Governance-Strukturen in dem die Metropolregion umfassenden Raum bereits existierten, bevor sich dieser unter dem Dach der Metropolregion zusammenfand. Darüber hinaus ist dann zu klären, ob und wenn ja wie diese Strukturen weiter bestehen und ob sich dies für die Entwicklung der Governance-

---

<sup>25</sup> Vgl. Fürst, Dietrich (2002): Metropolitan Governance in Germany, Hannover, S. 13.

Strukturen eher als nachteilig oder befördernd darstellt (vgl. entsprechende Arbeitshypothese unter B 5).

## 2.1 Regional Governance

„Regional Governance [ist] keine standardisierbare Form der Selbststeuerung, sondern jede Region entwickelt ihre besondere Gestalt.“<sup>26</sup> Dabei können die jeweils vorherrschenden sozio-kulturellen Bedingungen, spezifische institutionelle Gegebenheiten oder die Institutionalisierung der Regionalökonomie die Governance-Muster bedingen. Genauer geht es um Steuerungsstrukturen, „die auf der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren beruhen, aber auch hierarchische Regulierung und Politikwettbewerb zulassen [bzw. um] horizontale Koordination zwischen einem variablen Kreis von Akteuren“<sup>27</sup>. Einfach gesagt, sollen Entscheidungen, meist durch Regeln, von unterschiedlichsten Gebietskörperschaften (Regionen, Kommunen) und Akteurskreisen (öffentliche und private) so aufeinander abgestimmt werden, dass eine stetige, nachhaltige Entwicklung möglich wird.<sup>28</sup>

Meist entstehen Governance-Strukturen in Steuerungslücken, die durch die etablierten Institutionen nicht abgedeckt sind. Begünstigend für die Entstehung von Governance-Strukturen sind Indikatoren wie der Grad der Dezentralisierung, die Öffnung der Ressorts in der Verwaltung für informelle Beziehungen oder bereits bestehende Anreize durch Bundes- oder Landespolitik. Umgekehrt werden sich Governance-Strukturen umso schwerer ausbilden können, „je starrer und schwerfälliger sich der bestehende Institutionenrahmen gegenüber neuen Problemen und Konstellationen der Problembearbeitung erweist“<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Fürst, Dietrich (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/6 2001, S. 375.

<sup>27</sup> Benz, Arthur (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu Regional Governance, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 2 2001, S. 55.

<sup>28</sup> Vgl. Frey, René (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 2003, S. 454 ff..

<sup>29</sup> Fürst, Dietrich (2001): a.a.O., S. 375.

Hinsichtlich der Herausbildung von Governance-Strukturen kann dies bedeuten, dass es einen Bedarf zur Arbeit an Sachverhalten geben muss, der durch bestehende Strukturen nicht abgedeckt werden kann, sei es, weil mehrere Partner verschiedener Institutionen oder Gebietskörperschaften zur Bewältigung dieser Aufgabe kooperieren müssen, oder schlicht durch fehlende Zuständigkeiten. Umgekehrt könnten aber externe Faktoren, insbesondere die Vergabe von Fördermitteln nur an kooperative Strukturen, die Herausbildung von Governance-Strukturen befördern, obwohl die Aufgaben eventuell auch durch die bestehenden Institutionen zu bewältigen gewesen wären. Letztlich ist es gar möglich, dass entsprechende Anreize und die Möglichkeit der Akquise von Fördermitteln redundante Strukturen entstehen lassen, die Themen bearbeiten, die letztlich verzichtbar gewesen wären, im Grunde also gar keine Steuerungslücke bestand. Dies könnte sogar dazu führen, dass die Evolution hin zu leistungsfähigen Metropolitan Governance-Strukturen gehemmt würde. Es ist daher zu überprüfen, welche Rolle innerregionale Motivation und tatsächlicher Steuerungsbedarf gegenüber externen Anreizen spielen (vgl. Kapitel B 5). Dabei sind natürlich die Beweggründe der Teilhabe an der Governance-Struktur des einzelnen Akteurs nicht zu vernachlässigen, die darüber hinaus auch noch schlichtere Beweggründe wie die Vergrößerung des politischen Einflusses oder die Verbesserung des Angebots an Standortfaktoren (beispielsweise Erholungs- und Freizeitwert des Umlandes eines metropolitanen Kerns einer Metropolregion) des Umlandes, um sein eigenes Marketing optimieren zu können, sein können.

In der Ausgestaltung der Governance entwickeln sich die einzelnen Governance-Strukturen aus den drei Grundformen gesellschaftlicher Steuerung: Markt, Hierarchie, und Gemeinschaften. Im Grunde aber entstehen sie durch Kommunikation dergestalt, dass die jeweiligen Akteure sich über Problemfelder, Zielvorstellungen und Entwicklungsmaßnahmen einigen müssen. So liegt es auf der Hand, dass im Prinzip keine Governance-Struktur der anderen gleicht. Allerdings können in der Regel Netzwerke identifiziert werden, die sich im Laufe einer Zusammenarbeit gebildet haben, die in eine institutionalisiertere Form der Zusammen-

arbeit übergehen können.<sup>30</sup> Diese Netzwerke bilden sich zwischen den einzelnen regionalen Akteuren über die Themen, die es zu bearbeiten gilt. Überspitzt formuliert kann man also davon ausgehen, dass sich jeweils Themen ihre entsprechenden Akteure suchen (vgl. Kapitel B 5). Dabei ist zu vermuten, dass jede Region ihren eigenen Stil der Regional Governance entwickelt, abhängig von den Themen, die zu bearbeiten sind, dem Grad der Institutionalisierung, den soziokulturellen Gegebenheiten und der sich aus alledem ergebenden Akteurskonstellation. Der Begriff Regional Governance wird dabei zum einen als Analysebegriff, der die Realität der regionalen Politik möglichst genau und anschaulich wiedergeben möchte, beschrieben; zum anderen kann Regional Governance auch normativ verwendet werden. Dann allerdings liegt das Hauptaugenmerk auf der Beschreibung der effektiven demokratischen Steuerungsstruktur, die mit der Koordinierungsaufgabe innerhalb regionaler Strukturen verbunden ist.<sup>31</sup>

Wichtig in der gesamten Governance-Diskussion ist, dass es weder bei der Verwendung des analytischen noch bei der des normativen Begriffs eine feste Theorie oder gar ein fundiertes allgemein gültiges Modell der Regional Governance gibt. Dies wird durch die Vielzahl unterschiedlicher Regionen und die jeweils vorherrschenden Rahmenbedingungen vor Ort deutlich.

Nichtsdestotrotz gibt es Indikatoren, die bei der Betrachtung einer regionalen Steuerungsstruktur heranzuziehen sind, um sich ein Bild über die Qualität der Governance-Strukturen machen zu können. Insbesondere von Relevanz sind dabei:

- Staatlicher Rechtsrahmen (Kommunalverfassungen, Raumordnungsrecht, etc.)
- Politisch-administrative Gegebenheiten der Region
- Regionalpolitisch aktive Akteure

---

<sup>30</sup> Vgl. ebenda.

<sup>31</sup> Vgl. Benz, Arthur (2003a): a.a.O., S. 5.



- (Staatliche) Förderkulisse und -kultur
- Spezifische Standortbedingungen (politisch, wirtschaftlich etc.)<sup>32</sup>

## 2.2 Genese der Metropolitan Governance

In der aktuellen Diskussion um die Steuerung von Metropolregionen ist neben der beschriebenen Regional Governance vor allem die Metropolitan Governance von Relevanz. Diesem Ansatz, dessen inhaltliche Ausgestaltung im Wesentlichen der des Regional Governance-Ansatzes gleichgesetzt werden kann, liegt ein anderer räumlicher Bezug zu Grunde. Der Metropolitan Governance-Ansatz und die Forschungsanstrengungen, die damit in Verbindung gebracht werden können<sup>33</sup>, widmen sich der Steuerung metropolitaner Räume. Die Entwicklung des Ansatzes geht auf drei „Denkschulen“ zurück: Metropolitan-Reform-Ansatz, Public-Choice-Ansatz und New Regionalism.<sup>34</sup> Die beiden ersten sind jahrzehntelang von konträr argumentierenden Denkschulen vertreten worden. Die damit verbundene fachliche Diskussion kam letztlich aber in Ermangelung überzeugender Argumente zum Erliegen, sodass der Ansatz des New Regionalism dominant wurde. Interessant ist dabei, dass anhand der drei nachstehend erläuterten Ansätze die Entwicklung von einer Diskussion um die Neustrukturierung von „Government“ hin zur Etablierung von Steuerungsformen, die wir heute als Governance bezeichnen, nachzuerfolgen ist.

---

<sup>32</sup> Vgl. ebenda, S. 5 f.

<sup>33</sup> Siehe hierzu die Arbeit der OECD Group on urban affairs ab 1997.

<sup>34</sup> Vgl. Kübler, Daniel (2003): Metropolitan Governance oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 2003, S. 535 i.V.m. Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): Metropolitan Governance – Capacity, democracy and the dynamics of place, New York, S. 8 ff.

### **2.2.1 Metropolitan-Reform-Ansatz**

Die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts<sup>35</sup> führte mit den starken Suburbanisierungstendenzen zu einer zunehmenden Zersplitterung von Stadtgebieten, aber auch der umliegenden Regionen. In der Folge nahm die Anzahl der zuständigen Behörden innerhalb des dadurch neu entstandenen „urbanen Ballungsraums“ zu, der sich aus einer Vielzahl einzelner Verwaltungseinheiten zusammensetzte. Die so nach und nach entstandenen Verhältnisse machten es schwer, eine konsistente Planung und Verwaltung dieser Gebiete zu bewältigen. Der Metropolitan-Reform-Ansatz geht nun davon aus, dass die sich diesen urbanen Verdichtungsräumen stellenden Probleme und Aufgaben durch die große Anzahl autonomer Akteure nahezu unlösbar sind. Dabei werden die zu steuernden Einheiten als sog. Metropolitan Areas bezeichnet, die untereinander insbesondere auf gesellschaftlichen und ökonomischen Ebenen interagieren. Interessant dabei ist die Erkenntnis, dass die so künstlich entstandene Metropolitan Area in der Regel die historischen und administrativen Grenzen der einzelnen Einheiten nicht mehr beachtet und somit vor den gleichen Problemen steht wie heutige Regionen und Metropolregionen auch. Seit den 1980er Jahren haben sich Anhänger dieses Ansatzes in erster Linie den politischen und demokratiebezogenen Aspekten der Zersplitterung auf institutioneller Ebene gewidmet. Mit Hilfe empirischer Untersuchungen wurde deutlich, dass sich die beschriebene Situation negativ auf die Gemeinschaftsbindungen von Bewohnern solcher Verdichtungsräume auswirkt. Als Lösungen entwickelten die Anhänger dieser Denkschule grundlegende institutionelle Reformen, um die fortschreitende Entfremdung der Bürger von den verantwortlichen politischen Behörden zu stoppen. Eingemeindungen und Gemeindefusionen sollten die Lösung herbeiführen. Eine weitere Möglichkeit zur Verhinderung der institutionellen Fragmentierung ist die Schaffung einer Regierung auf Ebene des gesamten Verdichtungsraums – eines Metropolitan Governments. Die meisten dieser Metropolitan Governments wurden in den 1960er und

---

<sup>35</sup> Kübler schreibt dies in seiner Veröffentlichung. Meist wird der Schwerpunkt der Suburbanisierung in Westdeutschland in den 1960er, in Ostdeutschland sogar erst in den 1990er Jahren gesehen.

1970er Jahren konstituiert. Allerdings wussten die neu geschaffenen Regierungen sich vielerorts nicht gegen den starken Widerstand der einzelnen Gemeinden durchzusetzen und wurden wieder aufgelöst. Nichtsdestotrotz gab es in den 1990er Jahren erneut Reformen, die im Ergebnis eine neue regionale Verwaltungsebene mit politischen Gremien und staatlichen Aufgaben in Verdichtungsräumen aus dem Reformprozess hervorbrachten (vgl. Stuttgart, Hannover und London).<sup>36</sup>

### **2.2.2 Public-Choice-Ansatz**

Der Public-Choice-Ansatz geht davon aus, dass die lokalen Behörden als Produzenten und die Bürger als Konsumenten von öffentlichen Gütern angesehen werden. Die Bürger wollen die durch die Behörden und somit durch die Gemeinden dargebotenen Güter, wie z.B. Straßen, Grün- und Erholungsflächen etc., gemäß ihren Präferenzen und ihrem persönlichen Nutzen optimieren. Der Ansatz, dominant geworden gegen Ende der 1970er Jahre, geht in der Folge gewachsener Mobilität von einem direkten Konkurrenzverhältnis der Einzelgemeinden um Einwohner aus, da diese gemäß ihrem nutzenoptimierten Verhalten die Wohnorte auswählen, die ihre Bedürfnisse optimal erfüllen können. Naturgemäß gibt es viele Bedürfnisse und ebenso viele Anforderungen an einen optimalen Wohnort. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass sich ein Großteil der Gemeinden auf die Befriedigung einiger weniger Bedürfnisse spezialisiert. Dadurch ergibt sich eine größtmögliche Vielfalt an Angeboten für Bewohner. In der Folge ist gemäß diesem Ansatz die Einrichtung einer gemeinsamen Regierungsebene für Verdichtungsräume nicht nur fraglich, sondern gar kontraproduktiv, weil in der Konsequenz die interkommunalen Differenzierungen untergraben würden.<sup>37</sup> Weitere Arbeiten, die den Public-Choice-Ansatz unterstützen, argumentieren, dass eine übergeordnete Steuerungsebene eines Metropolitan Go-

---

<sup>36</sup> Vgl. Kübler, Daniel (2003): a.a.O., S. 535 ff. i.V.m. Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 8 ff.

<sup>37</sup> Vgl. Kübler, Daniel (2003): a.a.O., S. 537 f. i.V.m. Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 8 ff.

vernments nicht adäquat auf die individuellen Bedürfnisse der Bürger vor Ort eingehen könne.<sup>38</sup> Dieses Argument wird aber gerade in heutigen Zeiten, die stark von ökonomischen Zwängen kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften beherrscht sind, entkräftet. Obgleich der Ansatz eine direkte Gegenposition zum Ansatz der ersten Denkschule darstellt, sieht er die Möglichkeit und das Erfordernis einer interkommunalen Kooperation als gegeben. Sofern wirklich erforderlich, können auch nach dem Public-Choice-Ansatz Aufgaben überkommunal erledigt werden, beispielsweise indem die Kommunen diese Aufgaben an private Dienstleister outsourcen oder sich in informellen Netzwerken zusammenfinden. So sprechen einige Anhänger des Ansatzes von sog. Functional Overlapping Competing Jurisdictions.<sup>39</sup> Diese sind als zweckorientierte Netzwerke zu verstehen, die interkommunale Kooperation durch demokratische Mitbestimmungsrechte und eine eigene Steuerhoheit ermöglichen.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Vgl. Bish, Robert und Ostrom, Vincent (1973): Understanding Urban Government – Metropolitan Reform Reconsidered, Washington D.C. und Tiebout, Charles (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in; Journal of Political Economy, 64, S. 416-424.

<sup>39</sup> Vgl. Stephens, Ross; Wikstrom, Nelso (2000): Metropolitan Government and Governance – Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future, New York.

<sup>40</sup> Vgl. Kübler, Daniel (2003): a.a.O., S. 537 f. und Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 8 ff.

### 2.2.3 New Regionalism

Obwohl die beiden zuvor beschriebenen Ansätze mittlerweile schon seit 50 Jahren diskutiert und untersucht werden, kristallisierte sich keine klare Präferenz für die eine oder die andere Theorie heraus. So entwickelte sich Anfang der 1990er Jahre der Ansatz des New Regionalism<sup>41</sup>, dessen Ausgangspunkt die Erkenntnis ist, dass die meisten Verdichtungsräume heutzutage von miteinander vernetzten Strukturen oder Arbeitsgemeinschaften gesteuert werden. Da diese Strukturen Studien zufolge weder eine autonome Regierungsebene (Metropolitan Reform-Ansatz) noch rein zweckorientierte Kooperationen (Public-Choice-Ansatz) darstellen, geht diese neue Überlegung davon aus, dass Metropolitan Governance von „weichen Institutionen“, also von mehr oder weniger formell stabilisierten Akteurssystemen, geleistet wird. Die Zusammensetzung und Ausgestaltung dieser Akteurssysteme wird dabei je nach spezifischen Rahmenbedingungen angepasst. Kurz zusammengefasst lautet deshalb die These, „dass sektorübergreifende politische Steuerung in Verdichtungsräumen auch ohne die Schaffung von Metropolitan Governments möglich ist“<sup>42</sup>. Vielmehr seien die bestehenden Institutionen durch Kooperation in der Lage, die erforderliche Steuerung zu leisten. Das Interessanteste an diesem Ansatz ist, dass es keine optimale Akteurskonstellation und keine optimale Organisation der Kooperation in einem Verdichtungsraum gibt. Die Arten und Modi der politischen Steuerung von metropolitanen Räumen entwickeln sich vielmehr entlang der jeweils spezifischen Voraussetzungen vor Ort, sodass die politische Steuerung eines Verdichtungsraumes letztlich als Kooperation und Koordination von Akteuren angesehen werden kann. Die einzelnen Akteure können dabei öffentlicher, privater oder wirtschaftlicher Natur sein.<sup>43</sup> Re-

---

<sup>41</sup> Kübler et al. sehen den New Regionalism als „Ausweg“ oder Synthese aus dem Präferenzdilemma aus Metropolitan Reform und Public Choice Ansatz. Zur weiteren „Ausgestaltung“ des New Regionalism sei auf die Ausführungen von Savitch und Vogel oder Blatter verwiesen, die in Kapitel B 2.3.1 weiter dargelegt sind.

<sup>42</sup>Kübler, Daniel (2003): a.a.O., S. 539.

<sup>43</sup> An dieser Stelle wird bereits deutlich, dass es nicht nur den New Regionalism geben kann, sondern dass innerhalb von diesem Differenzierungen identifizierbar sein müssen, wie Blatter nachgewiesen hat. Siehe

levant ist dabei nur, dass sich alle Akteure einem Ziel verpflichten und ihr Handeln an diesem ausrichten. Allerdings hat sich die Zahl der Akteure, die für eine solche Kooperation und damit zur Steuerung eines Verdichtungsraums notwendig sind, gegenwärtig vervielfacht, was die Bildung von freiwilligen Steuerungsinstanzen zur politischen Führung von Verdichtungsräumen nicht unbedingt einfacher macht.<sup>44</sup>

Aus dem Ansatz geht ferner hervor, dass es drei Schlüsselfaktoren für die Ausbildung einer leistungsfähigen Metropolitan Governance gibt: adäquates Akteursverhalten in den Steuerungsinstanzen/-netzwerken, begünstigende Anreiz- und Förderbedingungen und eine unterstützende politische Führung.<sup>45</sup>

So zeigt dieser letzte Ansatz die Richtung hin zu einer leistungsfähigen Metropolitan Governance für Verdichtungsräume. Wichtige Erkenntnisse aus diesem Ansatz sind:

1. Es gibt kein optimales Muster für die freiwillige Kooperation der zur Steuerung von Verdichtungsräumen relevanten Akteure in Netzwerken.
2. Sowohl öffentliche als auch wirtschaftliche oder einzelne private Akteure sind in diesen Steuerungsnetzwerken von Relevanz.
3. Die institutionelle Form der Kooperation ist von untergeordneter Bedeutung.
4. Bedeutender ist die „Verpflichtung“ der Akteure auf ein gemeinsames Ziel und dessen Erreichung durch die Umsetzung eines gemeinsamen Weges.
5. Finanzielle Anreize von supra-lokaler Ebene (z.B. seitens der EU) können die Ausbildung einer Metropolitan Governance initiieren, ermöglichen und forcieren.<sup>46</sup>

---

hierzu Kapitel B 2.3.1. f.

<sup>44</sup> Vgl. Kübler, Daniel (2003): a.a.O., S. 537 f. und Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 8 ff.

<sup>45</sup> Vgl. Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 10 f.

<sup>46</sup> Vgl. Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 11.

Größter Streitpunkt an dieser neuen Modellbildung ist die fehlende demokratische Beteiligung der Bürger am gemeinsamen Verdichtungsraum und dessen Entwicklung. Ferner weist Blatter in seiner Untersuchung darauf hin, dass es durchaus verschiedene Strömungen innerhalb des New Regionalism gibt und differenziert die Aussage von Kübler et al. dementsprechend.<sup>47</sup>

### **2.3 Metropolitan Governance**

Die sehr grundlegende Frage nach einer Definition oder gar nur einer räumlichen Abgrenzung des Geltungsbereichs der Metropolitan Governance ist schwer zu beantworten. Die Vielzahl der Quellen und Abhandlungen zu Metropolitan Governance reichen mehrere Jahrzehnte zurück und datieren bereits aus der Zeit der Entstehung der ersten Verdichtungsräume. Problematisch bei der Betrachtung von Metropolitan Governance ist der Terminus Governance, der zunächst von Government abzugrenzen ist, was auch die meisten Autoren getan haben (vgl. auch Kapitel B 1). Nichtsdestotrotz wird die klare Abgrenzung des Begriffs durch die unterschiedlichen Staatsformen bzw. Verwaltungssysteme, die im Laufe der Diskussion um Metropolitan Governance betrachtet wurden, sehr schwierig. In Staaten, die nicht wie Deutschland föderal aufgebaut sind und somit die Gliederung in Bundesland und Landkreis (Region) nicht kennen, wird das „neue“ Modell der Metropolitan Governance im Wesentlichen durch die Einführung einer regionalen Steuerungs- und Planungsebene beschrieben (z.B. Frankreich, dessen Regionen und Departements im Vergleich mit schwachen Kompetenzen ausgestattet sind). Die aktuellsten Definitionsansätze von Metropolitan Governance gehen im Wesentlichen auf Schuppert, Fürst, Savitch et al.<sup>48</sup> und Heinelt et al. zurück.

---

<sup>47</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): Governance – theoretische Formen und historische Transformationen, S. 136 ff., Baden-Baden.

<sup>48</sup> Zu den Ausführungen von Savitch et al. siehe Kapitel B 2.3.1.

Schuppert sieht in Metropolitan Governance

*„Organisationsstrukturen, Verfahrensweisen und Entscheidungsprinzipien, nach denen Handlungen von Akteuren im Hinblick auf bestimmte Funktionen koordiniert werden [...]“*<sup>49</sup>

Aus dieser Definition wird zwar nicht deutlich, wie Governance abzugrenzen ist und was noch unter diesen Begriff gefasst werden kann, aber andererseits erscheint diese eher unkonkrete Definition der Natur der Governance durchaus angemessen, da bereits festgestellt wurde, dass hierunter etwas zu verstehen ist, das sich in jedem Bezugsraum unterscheidet und wesentlich von der Prägung durch die jeweiligen Akteure abhängt. Somit beinhaltet diese Definition weder, ob Government fester Bestandteil von Governance ist, noch verlangt sie eine Gesamtheit aller Netzwerke oder setzt inhaltliche Schranken und Bedingungen.

Fürst umschreibt den Terminus wie folgt:

*„I understand by it a combination of mechanism of self government for metropolitan regions which are to enable the issue-oriented co-operation and patterns of conflict resolution between actors of different logics of action (economic, political and associative). Governance in that sense is more than regional co-operation of actors. Rather it is a mixture of government and network-based negotiating systems and capable of producing binding decisions.“*<sup>50</sup> *“The concrete modes of metropolitan governance that can be observed in metropolitan regions are a mixture of government and networks.“*<sup>51</sup>

Überdies identifiziert Fürst vier Merkmale der Metropolitan Governance:

1. Integration von Akteuren verschiedener Handlungsfelder (Ökonomie, Politik, Öffentlichkeit etc.)

---

<sup>49</sup> Knieling, Jörg (2006): Metropolregion Hamburg: Auf dem Weg zu einer Metropolitan Governance?, in: vhw, Heft 1 2006, S. 104.

<sup>50</sup> Fürst, Dietrich (2002): a.a.O., S. 1.

<sup>51</sup> Ebenda, S. 8.



2. Ein Minimum an Regeln und Bindungen, um ein zielführendes Handeln ermöglichen zu können
3. Kombination aus „Government“ und Netzwerken
4. Verhandlung als Modus zur Integration der unterschiedlichen Einzelinteressen der beteiligten Akteure<sup>52</sup>

Fürst definiert Metropolitan Governance demnach wesentlich enger als Schuppert. Er sieht Government als klaren Bestandteil von Governance und verlangt auch ein Minimum an Regeln, also eine Institutionalisierung der Governance. Hiermit grenzt er Governance von weiteren losen Netzwerken oder freier Interaktion zwischen den Akteuren einer Region in gewisser Weise ab.

Heinelt und Kübler entwickeln darüber hinaus ein konkreteres Modell von Metropolitan Governance und umschreiben diese Steuerungsform wie folgt:

*„Metropolitan Governance – be it organised to ‘old’ or ‘new’ regionalism – can be considered as a mixture of different segments of steering.“<sup>53</sup>*

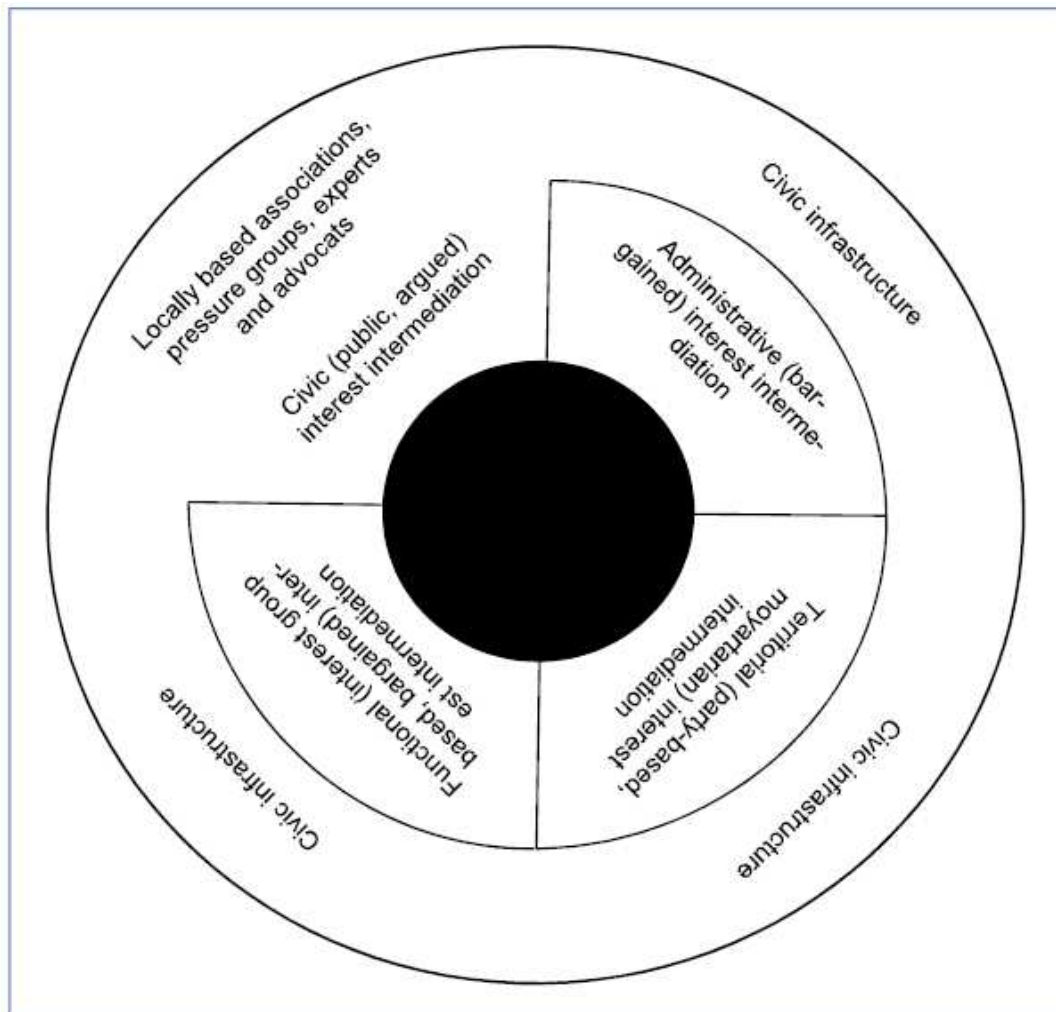
Das von Heinelt und Kübler entworfene Modell der Metropolitan Governance (Abb. 2) geht davon aus, dass im Kern stets eine parlamentarische oder eine Verwaltungsinstitution steht. Dieser Kern ist eingebettet in ein Gefüge aus vier weiteren Segmenten der Interessensvermittlung („interest intermediation“), die sich auf unterschiedliche Entscheidungsmodi gründen (Mehrheitsentscheidung, Hierarchie, politische Verhandlung und öffentliche Debatte bzw. Argumentationsverhandlung). Umschlossen oder auch beeinflusst wird das System von der öffentlichen Infrastruktur bzw. auch den lokalspezifischen Gegebenheiten in der Metropolregion. Zur städtischen Infrastruktur gehören Verbände und sog. „Pressure Groups“. Eine genauere Darstellung des Modus der Entscheidungsfindung und der daran partizipierenden Akteure geht aus Abb. 3 hervor.

---

<sup>52</sup> Vgl. ebenda, S. 1.

<sup>53</sup> Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 16.

**Abbildung 2: Modell der Metropolitan Governance nach Heinelt und Kübler**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 17.

**Abbildung 3: Beschreibung der Segmente der Interessensvermittlung, der Entscheidungsmodi und der daran beteiligten Akteure**

<b>Segment der Interessensvermittlung</b>	<b>Entscheidungsmodus</b>	<b>Akteure</b>	<b>Charakteristika der Bevölkerung</b>
Territorial interest intermediation	Mehrheitsentscheidungen (im Parlament oder in den Landkreisen)	Parteien	Interessensvertretung durch Wahl
Administrative interest intermediation	Hierarchisch-administrative Eingriffe/Vermittlungen	Lokale und regionale Behörden, halb-staatliche / öffentliche Organisationen („quangos“)	Interessensvertretung durch öffentliche Erhebung der Stimme und Verhandlung
Functional interest intermediation	Verhandlungen und politischer Austausch	Verbände/Kammern und sonstige Körperschaften	Interessensvertretung durch Mitgliedschaft oder Gründung in/von kollektiven korporativen Akteuren
Civic interest intermediation/society related interest intermediation	Argumentation und öffentliche Debatte	Öffentliche Gesellschaftsinitiativen (Bürgerbewegungen, Vereine, NGOs)	Interessensvertretung durch öffentliche Erhebung der Stimme und Verhandlung

Quelle: Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., New York, S. 18.

Weltweit ist Metropolitan Governance ein wichtiges Thema bezüglich der Steuerung urbaner bzw. metropolitaner Räume geworden, da aufgrund von Suburbanisierungsprozessen und Bevölkerungswachstum städtische Agglomerationen bestehende Verwaltungsgrenzen überschreiten, geeignete Steuerungsinstanzen auf der Ebene einer Metropolregion bzw. generell eines städtischen Agglomerationsraumes jedoch meist nicht existieren. Aufgrund der oben bereits erwähnten sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den einzelnen Ländern in Bezug auf deren Verwaltungsstrukturen, politische Systeme oder Traditionen und Modelle der Bevölkerungsbeteiligung sind die Notwendigkeiten der Anpassung sowie die Ausgestaltung neuer Steuerungsstrukturen in der Regel nur schwer vergleichbar, und daher differiert auch das Verständnis von Metropolitan Governance stark.<sup>54</sup>

In einer vergleichenden Studie legt van den Berg drei Modelle zur Organisation metropolitaner Steuerung zu Grunde, anhand derer er die real existierenden Governance-Strukturen in europäischen Metropolräumen analysiert:

Im Modell der regionalen Verwaltung (model of the regional municipality) werden einer unabhängigen, gewählten regionalen Verwaltung die Kompetenzen zur Lösung überörtlicher Themenstellungen übertragen. Hingegen geht das Modell der großen Gemeinde (model of the large municipality) davon aus, dass eine neue Großgemeinde geschaffen wird, in der alle Gemeinden der Metropolregion aufgehen. Innerhalb dieser Großeinheit können bestimmte Aufgaben auf kleinere Teileinheiten übertragen werden. Auf Metropolregionen im Verständnis dieser Arbeit, das dem des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen in Deutschland folgt, ist dieses Modell aufgrund seiner räumlich großflächigen Natur unter Einbindung auch der Kernstadt sowie vergleichsweise ferner Räume jedoch kaum übertragbar, hier kann es lediglich um die Steuerung einer Stadt und ihres direkten Umlandes gehen. Das dritte Modell geht von gemeinschaftlichen Entscheidungen der einzelnen Kommunen innerhalb einer Metropolregion aus (mo-

---

<sup>54</sup> Dies zeigen insbesondere auch die Vergleichsstudien von Kübler et al. und van den Berg.

del of the aggro-board). Entscheidungen von regionaler Bedeutung werden in einem Regionsrat getroffen und sowohl Nutzen als auch Kosten unter den beteiligten Gemeinden aufgeschlüsselt.<sup>55</sup>

Diese Modelle wurden von van den Berg auf die unmittelbaren Verflechtungsräume angewendet, so z.B. auf den Umlandverband Frankfurt oder die Communauté Urbaine de Lille und somit auf deutlich kleinere Einheiten als Europäische Metropolregionen, welche Gegenstand der Untersuchung dieser Arbeit sind. Van den Berg behandelt Metropolitan Governance damit allerdings analog zu der international vorherrschenden Vorstellung, die sich auch in Nordamerika vor allem dem Problem stellt, dass Großstädte von administrativen Grenzen durchzogen sind, wobei es sich im Grunde lediglich um Stadtteile, keineswegs um eigenständige Städte handelt, auch wenn dies juristisch so ist. In Deutschland stellt sich das Problem in dieser Intensität aufgrund früherer Eingemeindungen so nicht (vgl. insbesondere Groß-Berlin, Groß-Hamburg; Eingemeindungen gab es in allen deutschen Großstädten). Diese Ansätze lassen sich folglich auch nicht eins zu eins auf die Untersuchung von Governance-Strukturen in Europäischen Metropolregionen übertragen.

Auch die im Kapitel B 2.2 „Genese der Metropolitan Governance“ erläuterten Denkschulen finden sich in einzelnen Metropolräumen wieder. Diese sind in der Realität jedoch in abgewandelten Formen zu finden, können sogar gleichzeitig innerhalb einer Region praktiziert werden. Heinelt und Kübler sehen somit insgesamt sechs Ansätze zur Steuerung von Metropolregionen:

1. Fortbestehen von Verwaltungsstrukturen nach dem „old-regionalism-Ansatz“ in Regionen, die von einer Behörde ganzheitlich verwaltet werden (z.B. Madrid).

---

<sup>55</sup> Vgl. van den Berg, Leo (1995): *Governing Metropolitan Regions – An International Comparison*, in: Benz, Arthur; König, Klaus (Hrsg.) (1995): *Der Aufbau einer Region - Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg*, Baden-Baden, S. 169 f.

2. Regionen, die old-regionalism-Steuerung neu implementiert haben, indem Stadtregionen zu einer Verwaltungseinheit zusammengelegt werden (z.B. London).
3. New regionalism nach dem oben beschriebenen Ansatz, sprich Steuerung durch Netzwerkbildung von öffentlichen und privaten Akteuren (z.B. Barcelona, Helsinki).
4. Hybride Ansätze mit Elementen des old sowie des new regionalism, wobei sich die Netzwerke stark auf die Stadtverwaltungen beziehen, jedoch auch für andere offen sein sollen (geplant in Athen).
5. Ansätze, die eine metropolitane Verwaltungsreform, sprich die Schaffung regionaler Regierungen bzw. Verwaltungen, mit der Herausbildung neuer Formen der Steuerung durch Netzwerkbildung, in die neben der neuen regionalen Instanz auch private Akteure involviert sind, kombinieren (z.B. Stuttgart).
6. Lockere interkommunale Kooperation, bei der die Frage der Selbstständigkeit der einzelnen Gemeinde nicht in Frage gestellt wird.<sup>56</sup>

Diese komplexeren Ansätze scheinen für die Etablierung von Metropolitan Governance in den deutschen Europäischen Metropolregionen durchaus interessant. In der Tat vertritt die Region Stuttgart, die als Beispiel für Ansatz fünf aufgeführt ist, derzeit die Metropolregion Stuttgart und koordiniert deren Steuerung – wemgleich die Vertretung durch die Region Stuttgart umstritten ist (siehe unten).

Wie Metropolitan Governance aber im konkreten Fall umgesetzt werden soll, können auch Heinelt und Kübler nicht pauschal beantworten – Best-practice-Lösungen gibt es nicht. Aus der Betrachtung von Beispielen können lediglich Anregungen bezüglich des Verhältnisses von Metropolitan Governance zu Themen wie Akteursverhalten oder Motivationsstrukturen gewonnen werden, wobei auch deren Ausgestaltung und Gewichtung vom jeweiligen Beispiel abhängt.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (2005): Conclusion, in: Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 189.

<sup>57</sup> Vgl. ebenda.

### 2.3.1 Metropolitan Governance – Kritik an der bisherigen Forschung

Den Startpunkt der Diskussion um Metropolitan Governance oder auch über den New Metropolitan Regionalism in diesem Jahrhundert setzten Savitch und Vogel. Sie verweisen auf den Kontrast von Government und Governance:

*„The classic idea of government entailed formal institutions and elections and established decision-making processes and administration structures. Government is an elaborate machine that operates through hierarchical layers of political authority and accountability. [...] By contrast, governance conveys the notion that existing institutions can be harnessed in new ways, that cooperation can be carried out on a fluid and voluntary basis among localities and that people can best regulate themselves through horizontally linked organizations.”<sup>58</sup>*

Weiter verweisen Savitch und Vogel auf die Unterschiede zwischen Government und Governance durch eine charakteristische Gegenüberstellung der jeweiligen Merkmale:

*„In sum, whereas government is vertical and firmly institutionalized, governance is horizontal and flexible. Whereas government is formal and directed from above, governance is informal and self-regulating. Whereas higher level government [...] connects to localities through demarcated procedures, lower level governance [...] is looser and less confirmed by boundaries. Government emphasizes the centralizing features of regionalism, whereas governance stresses the decentralizing virtues of local cooperation.”<sup>59</sup>*

Mit Hilfe dieser Unterscheidung gelangen sie unter anderem zum bereits beschriebenen Public Choice-Ansatz, der allerdings als einziger nicht dem New Regionalism zugeordnet wurde. Interessant an diesem Ansatz ist der Dualismus

---

<sup>58</sup> Savitch, Hank und Vogel, Ronald (2000): Paths to New Regionalism, in: State and Local Government Review 32, S. 158-168, S. 161.

<sup>59</sup> Ebenda.

von Government und Governance sowie die Zuweisung von Merkmalen (s. Zitat: formal – informal etc.), was ihren Ansatz auch für die vorliegende Arbeit nutzbar macht. Analytisch zu hinterfragen ist allerdings die Zuordnung ihrer Steuerungskonzepte unter das Dach des New Regionalism, da ohne erkennbare analytische Begründung alle „aktuelleren“ Steuerungsmodi darunter subsummiert wurden. Diese Vorgehensweise greift hinsichtlich der analytischen Unterscheidung konzeptionell neuer Steuerungsmodi zu kurz, da angenommen werden muss, dass schlicht jede aktuell diskutierte Steuerungsform für Metropolregionen unter dem New Regionalism subsummiert werden kann, gleich ob sie konzeptionell vielleicht doch eher dem sogenannten Old Regionalism zugeordnet werden müsste. Sie stellen die „neuen Formen“ der Steuerung lediglich dem Public-choice-Ansatz gegenüber, die Denkschule der Metropolitan Reformer kommt hier zum Beispiel zu kurz.

Im weiteren wissenschaftlichen Diskurs gehen Heinelt und Kübler in ihrem (weiter oben bereits beschriebenen) Konzept von Metropolitan Governance davon aus, dass der New Regionalism gewissermaßen als Synthese aus Old Regionalism (Metropolitan Reform-Ansatz) und Public-Choice-Ansatz zu verstehen ist. In ihren Ausführungen stellen sie die Ansätze der Metropolitan Reformer und der Public-choice-Anhänger einander gegenüber und sehen den New Regionalism sozusagen als neuen Ansatz, der aus dem über Jahre andauernden wissenschaftlichen Disput der Anhänger der beiden historisch vorgelagerten Ansätze hervorgegangen ist. Ihre Argumentation erscheint hinsichtlich der Kriterien/Charakteristika von Metropolitan Governance-Strukturen, die sie aus ihrer Arbeit ableiten, schlüssig. Allerdings berufen sie sich dabei in erster Linie auf den Status quo und lassen eine Betrachtung der evolutorischen Komponente vermissen. Interessant wäre etwa zu wissen, inwiefern der Weg zur Konstituierung als Metropolregion und die dabei zu beobachtenden Transformationsprozesse der Steuerungseinheit(en) der Metropolregionen oder eben auch die Veränderungen des räumlichen Zuschnitts des zu steuernden Raums von Relevanz für die heutige Metropolitan Governance-Struktur sind. In ihrem Modell geben Heinelt und Kübler ferner keinen Anhaltspunkt zu den Auswirkungen, die beispielsweise un-



terschiedliche Konstellationen von Akteuren auf regionaler Ebene auf den Erfolg von Metropolitan-Governance-Strukturen haben. Auch fehlt eine dezidierte Aussage zu den Auswirkungen von Akteursverhalten – wie beispielsweise dem machtgesteuerten Verhalten von Schlüsselpersonen oder Institutionen – auf ihre modellhafte Metropolitan Governance. Zudem wird nicht ersichtlich, ob und wenn ja inwiefern beispielsweise die Zugänglichkeit der Struktur für verschiedene Akteure – gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische – die Akzeptanz und damit vielleicht auch die Performanz der Metropolitan Governance-Struktur bedingt. Weiter fehlen klare Aussagen zu dem Einfluss, den ein einzelnes Element des Modells auf den Erfolg der Metropolitan Governance hat. Wie wirkt es sich beispielsweise auf die Performanz der Metropolitan Governance aus, wenn sich die einzelnen Teile des Modells anders anordnen, oder welche Auswirkungen haben unterschiedliche Machtverhältnisse der einzelnen Steuerungselemente innerhalb des Modells?

Auch Blatter übt Kritik an der Entstehung des heineltschen Modells und vermisst eine breitere historische Betrachtung der evolutorischen Prozesse hin zu neuen Metropolitan Governance-Strukturen. Er erkennt an dem Modell an, dass es die wichtigsten Charakteristika einer modernen Metropolitan Governance-Struktur wie private Akteure, grenzüberschreitende Projektpartnerschaften, Kooperationsprozesse und Leadership mit einbezieht.<sup>60, 61</sup> Dadurch stellt das Modell eines der am weitesten entwickelten von Metropolitan Governance für Metropolregionen nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa dar.

Die breitere Betrachtung der Evolution von Metropolitan Governance-Strukturen nimmt Blatter in seinem Werk „Governance – theoretische Formen und historische Transformationen“<sup>62</sup> vor und fasst seine Ergebnisse in zeitspezifischen Governance-Paradigmen zusammen. Seine historisch-analytische Betrachtung der

---

<sup>60</sup> Das heineltsche Modell wird in Kapitel B 2.3 eingehend erläutert.

<sup>61</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O., S 138.

<sup>62</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O.

Entwicklung dieser Metropolitan Governance-Paradigmen mündet in drei Governance-Paradigmen, die aktuell die Steuerung von Metropolregionen dominieren: Communitarian Governance, Civic Governance und Creative Governance.<sup>63</sup> Dieser Ansatz erscheint für die vorliegende Arbeit durchaus fruchtbar. Allerdings beschränkt Blatter sich in seiner Untersuchung lediglich auf nordamerikanische Metropolregionen. Somit lässt sich bei seinen Ergebnissen – insbesondere im Hinblick auf den unterschiedlichen Staatsaufbau in USA und Deutschland – vermuten, dass sich diese, wenn überhaupt, nur bedingt auf Europäische Metropolregionen in Deutschland übertragen lassen. Sein kritisches Argument hinsichtlich des Heineltschen Modells, das auf ein breiteres „historisch-evolutives“ Fundament zurückgreifen müsste, um dessen Validität zu untermauern, hat derweil Bestand und kann bestätigt werden. Interessant erscheint zudem, ob man beispielsweise aus der historischen Betrachtung in Kombination mit dem Heineltschen Modell Erkenntnisse darüber erhalten kann, welche Rolle Macht – von Personen und Institutionen – für die erfolgreiche Ausbildung einer Metropolitan Governance-Struktur spielt. Dabei kann der Analysefokus einerseits auf der Entwicklung des Machtgefüges innerhalb der Metropolregion und andererseits in den Außenbeziehungen gegenüber anderen Metropolregionen liegen.

Schließlich müssen vor allem die Arbeiten von Heinelt und Kübler wie die von Blatter aufgrund ihrer Aktualität und theoretischen wie praktischen Fundamentierung als richtungsweisend für die vorliegende Untersuchung angesehen werden. Beide Ansätze werden nachstehend durch weiterführende Hypothesen fruchtbar gemacht, indem sie auf Europäische Metropolregionen in Deutschland übertragen werden und ihre Validität überprüft wird.

---

<sup>63</sup> Zur detaillierteren Betrachtung siehe Kapitel B 2.3.2.

### **2.3.2 Metropolitan Governance – Neue politische Governance-Paradigmen aus sozio-ökonomischer und politikwissenschaftlicher Sicht**

Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits betont, handelt es sich in der aktuellen Metropolitan Governance-Diskussion im Wesentlichen um Steuerungsparadigmen innerhalb des New Regionalism. Blatter spricht hier auch vom „New-Metropolitan-Regionalism“<sup>64</sup>. Kennzeichnend für diese jüngste Reformwelle der institutionellen Formen politischer Steuerung von Stadtregionen oder Metropolregionen ist die klare Abgrenzung von den im 20. Jahrhundert vorherrschenden Paradigmen, die bereits in den Kapiteln zuvor beschrieben wurden (Public Choice und Metropolitan Reform-Ansatz). Die neuen Reformüberlegungen haben nach Blatter und Knieling die sogenannte „doppelte Binnenperspektive“<sup>65</sup> überwunden. Sie beziehen sich dabei auf die zentralistische Ausrichtung der Metropolitan Reformer, der Anhänger der Public Choice-Theorie sowie die damit zusammenhängenden drei Konzepte:

#### **Concerted Governments**

Der Governance-Typ „Concerted Governments“ basiert auf einem holistischen Weltbild<sup>66</sup> und geht von einer instrumentellen Vorstellung politischer Institutionen aus. Hier nimmt man das Prinzip der funktionalen Differenzierung an. Ergo wird eine zentrale Kontrolle als nicht mehr „zeitgemäß“ angesehen, da die gesellschaftlichen Teilbereiche der Region zu heterogen geworden seien. In der Folge sind funktionale Differenzierung und eine arbeitsteilige Gesellschaft der vorherrschenden politisch-administrativen Ordnung vorzufinden. Durch eine institutionelle Differenzierung in Interes-

---

<sup>64</sup> Blatter, Joachim (2006a): Die Vielfalt des „New Regionalism“, in: DISP, Heft 167 2006, S. 5 f.

<sup>65</sup> Vgl. Blatter, Joachim; Knieling, Jörg (2006): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen, in: ARL et al.: „Metropolregionen“ Sammelband, Konstanz und Hamburg.

<sup>66</sup> „Holistische Ansätze behaupten (...), dass das Verhalten der einzelnen Elemente durch das Gesamtsystem bestimmt wird, d.h. dass Gesamteinheiten einen eigenständigen ontologischen Status haben und mehr als die Summe der Einzelteile darstellen.“ Blatter, Joachim (2007): a.a.O., S.48.

sensorganisationen und durch hierarchisch gestufte korporative Akteure/Organisationen werden Konflikte bearbeitet bzw. Interessen koordiniert. Diese organisatorische Bündelung von Interessen ist erwünscht. Der Meinungsaustausch sowie der meist iterative Prozess der Entscheidungsfindung erfolgt in bereitgestellten Arenen. Idealerweise werden Entscheidungen über Verhandlungen getroffen.<sup>67</sup>

### **Competing Governments**

Dieser Governance-Typ verknüpft ein instrumentelles Institutionenverständnis mit einem elementaristischen Weltbild<sup>68</sup> und einem segmentären Gesellschaftsmodell. Das Modell setzt mobile Akteure voraus, die ihre Mobilität auch stark in der Zugehörigkeit zu politischen Gruppen etc. ausdrücken. Entscheidend in diesem Modell ist der Wettbewerb zwischen unterschiedlichen politisch-administrativen Einheiten um Akteure und (deren) Investitionen. Idealtypisch sind die politisch-administrativen Einheiten funktional allzuständig, was eine programmatische Schwerpunktsetzung wie auch eine Ausrichtung auf die Interessen der Mitglieder/Akteure ermöglicht.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O.

<sup>68</sup> „Elementaristische Ansätze gehen davon aus, dass das Verhalten der Teile eines Systems durch ihre internen Eigenschaften bestimmt ist und das Ganze des Systems durch das Zusammenwirken der autonomen Einzelteile bzw. Elemente festgelegt wird.“ Blatter, Joachim (2007): a.a.O., S.48.

<sup>69</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O.

### **Contracting Governments**<sup>70</sup>

Auch dieser Governance-Typ zeichnet sich durch ein instrumentelles Institutionenverständnis und ein elementaristisches Weltbild aus. Der Idealtyp geht von einer funktionalen Differenzierung des politisch-administrativen Systems aus. Diese schlägt sich auf Politikfelder und öffentliche Güter (Straße, Bildung) nieder, was sich in jeweils funktional differenzierten (Steuerungs-) Einheiten zeigt. Die Kopplung der Einzeleinheiten erfolgt auf Basis der Freiwilligkeit mit Hilfe von Verträgen oder Vereinbarungen der korporativen Einheiten/Akteure untereinander. Zentrale Akteure sind hier nicht mehr die Einzelakteure, sondern die differenzierten korporativen Akteure.<sup>71</sup>

All diese Ansätze waren auf die Akteure und Strukturen innerhalb eines politisch-administrativen Systems gerichtet und haben sich auf die Entwicklung innerhalb der Stadtregionen/Metropolregionen konzentriert. Sie zeichneten sich demnach eindeutig durch eine doppelte Binnenperspektive aus. Ganz im Gegensatz zum „New Metropolitan Regionalism“, der die großen Herausforderungen, sicher auch begründet durch die historischen Herausforderungen der Gegenwart, interregional und international sieht. Zudem scheinen die Grenzen des politisch-administrativen Systems insofern überwunden, als Akteuren aus privaten und gesellschaftlichen Milieus eine immer größere Bedeutung zukommt, die sich auch in den Steuerungsmodi der Metropolregionen niederschlägt. Institutionentheoretisch kann man demnach konstatieren, dass „konstitutive Fragen und Antworten [immer mehr] in den Vordergrund treten“<sup>72</sup>. Insbesondere „[...] Aspekte der politischen Präferenzbildung und Interessenswahrnehmung, der Strategiebildung von politischen Parteien, der kommunikativen Konstruktion von Problemen

---

<sup>70</sup> Eine Mischung aus Competing Governance und Contracting Governance ist in der Denkschule der Public-Choice-Theoretiker mit ihren Functional Overlapping Competing Juristictions zu finden, die zuvor bereits Erwähnung fand.

<sup>71</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O.

<sup>72</sup> Blatter, Joachim (2006a): a.a.O., S. 6.

und Leitbildern sowie der Kommunikation über konsensfähige Problemlösungsstrategien“<sup>73</sup> sind verstärkt zu entdecken. Aus diesen gemeinsamen sozial-, gesellschafts- und politikwissenschaftlichen Strömungen lassen sich bis heute drei „neue“ paradigmatische Konzepte der Steuerung von Metropolregionen herausarbeiten. Nach Blatter handelt es sich hierbei um „Communitarian Governance“, „Civic Governance“ und „Creative Governance“.

### **Communitarian Governance**

Der Governance-Typ des Communitarian Governance ist auf einem konstitutiven Institutionenverständnis begründet. Er verknüpft ein segmentäres Gesellschaftsbild mit einem holistischen Weltbild und unterstellt damit eine gemeinsame Identität der Mitglieder innerhalb der Metropolregion. Gemäß dem modernen Kommunitarismus nach Taylor, Mac Intyre oder Sandel zielt auch das Konzept des Communitarian Governance auf die Sicherung von Gemeinschaft ab. Die politische Steuerung verschreibt sich hier unter anderem diesem Ziel, indem sie gemeinsame Normen, Werte (Solidarität, Gerechtigkeit) festlegt, um räumlich und gesellschaftlich eine Gemeinschaft (innerhalb der Metropolregion) zu formen. Eine gemeinsame Historie und kulturelle Identität befördern das kollektive Handeln von Akteuren aus gesellschaftlichem, staatlichem und privatem Umfeld. Bei der Etablierung dieser gemeinsamen Werte, die Basis einer konstruktiven Zusammenarbeit – also Steuerung der Metropolregion – sind, helfen die Institutionen, die als korporative Akteure mit gleichem Werteverständnis auftreten. Im logischen Schluss bildet ein normkonformes Handeln das Fundament für jegliches (Steuerungs-) Handeln. Insofern müssen Institutionen, Handlungsmechanismen und Steuerungsstrukturen an diesen Idealen ausgerichtet sein und diese proaktiv stärken.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Ebenda.

<sup>74</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O.

Auslöser dieses Governance-Paradigmas waren Anfang der 1990er Jahre sozialpolitische Probleme, insbesondere die sozialräumliche Segregation. Hinter diesem Governance-Typ steht ein Wandel des territorialen Zugschnitts formaler Institutionen. Erreicht werden kann dies durch Eingemeindungen, Gemeindefusionen oder die Einrichtung regionaler Instanzen/Institutionen mit direkter demokratischer Legitimation. Hintergründiges Ziel ist die Hoffnung, dass größere Administrativeinheiten das sogenannte Kirchturmdenken reduzieren können, um verstärkt zu einer regional-integrativen Problem- und Interessensdefinition zu kommen.<sup>75</sup> Voraussetzung dafür ist, dass die Bevölkerung und politische Führungspersonlichkeiten der Nicht-Kernstadt-Kommunen erkennen, dass die Problemlagen interregional gleich oder zumindest nahezu deckungsgleich mit denen der Kernstädte oder Wachstumspole sind. So können sich insbesondere mit Hilfe (charismatischer) politischer Führungspersonlichkeiten interregionale Koalitionen und Interessensgemeinschaften bilden, die Probleme ungeachtet politisch-administrativer Grenzen bearbeiten. Man setzt also darauf, dass bestehende formale Institutionen durch die neuen Koalitionen und auf Druck einzelner Führungspersonlichkeiten, die von regional-kulturell verankerten Idealen geleitet werden, verändert werden. Ziel ist die Legitimation redistributiver (umverteilender) Maßnahmen – meist zu Gunsten der Kernstädte und Wachstumspole.<sup>76</sup>

### **Civic Governance**

Dieser Governance-Typ zeichnet sich durch ein holistisches Weltbild gepaart mit einem funktional differenzierten Gesellschaftsbild aus. Das Institutionenverständnis ist konstitutiv, und wie bereits erwähnt ist die funktional differenzierte Gesellschaft zentrales Element. Different bezüglich des Idealtyps Concerted Government ist der Übergang von der gesellschaftli-

---

<sup>75</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2006a): a.a.O., S. 8 f.

<sup>76</sup> Vgl. ebenda, S. 19 f.

chen Basis oder Triebfeder des Homo oeconomicus hin zum Homo sociologicus. Insofern begründen sich die Interessengruppen, die die gesellschaftliche Meinung kanalisieren, auf der Grundlage von gemeinsamen gesellschaftlichen Wertvorstellungen und weniger infolge rationalen Kalküls. Gleiches gilt für den zuvor erwähnten Governance-Typ. Politik wird hier durch verbindliche, gemeinsam getroffene Entscheidungen und Beschlüsse gemacht, die auf einem kritischen Diskurs beruhen, der durch die Bereitstellung von Informationen objektiviert wird.<sup>77</sup> Dieser Diskurs ist weniger einer unter korporativen Akteuren, sondern vielmehr eine in der Öffentlichkeit ausgetragene Debatte, die mit den unterschiedlichsten Akteuren auf unterschiedlichsten räumlichen Ebenen<sup>78</sup> geführt wird. Die Akteure kommen dabei aus allen Sektoren und können sowohl korporativer, kollektiver als auch individueller Natur sein. Man verspricht sich hierdurch den Zugang zu allen gesellschaftlichen, wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und damit politischen Problemlagen und Argumenten, um diese als Grundlage für ein verständigungsorientiertes Handeln anzunehmen.<sup>79</sup> Interessant bei der Umsetzung der Politik ist hier, dass es keine formal sanktionsfähigen Institutionen gibt. Die Umsetzung ist also formal nicht durchsetzbar, womit der Erfolg von der Selbstbindung der einzelnen Akteure an die politischen Ziele und Projekte abhängt. Erfolgskritisch sind neben der Selbstbindung der Akteure aber auch die zur Debatte und zur Politikfindung bereitgestellten Arenen, die einen günstigen Rahmen zum Austausch und zur Verständigung setzen müssen.<sup>80</sup> Alles in allem wird deutlich, dass es nicht so sehr um gemeinsame historisch determinierte Wertvorstellungen geht, sondern vielmehr um eine gemeinsam (zum Beispiel durch Leitbilder) entwickelte Zukunft, die mit Hilfe eines verständi-

---

<sup>77</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O., S. 114 ff., Baden-Baden i.V.m. Blatter, Joachim (2006a): a.a.O., S. 19.

<sup>78</sup> Über funktionale und territoriale Grenzen hinweg.

<sup>79</sup> Das verständigungsorientierte Handeln kommt in einem programmatischen Konsens zum Ausdruck.

<sup>80</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O.



gungsorientierten Handelns realisiert werden soll. Eine Transformation des bestehenden politisch-administrativen Systems wird durch den Ansatz nicht unbedingt ausgespart, wobei Institutionen, die dabei auf der Ebene der Metropolregion neu entstehen, meist neben den vorhandenen koexistieren und eher Aufgaben der gemeinsamen kooperativen Gesamtplanung<sup>81</sup> oder Koordination von Interessen und gemeinsamen Zielen übernehmen.<sup>82</sup>

Historisch hat der Governance-Typ seine Popularität der allgemeinen Diskussion um „Sustainable Development“ und der Wiederentdeckung der Zivilgesellschaft als Fundament von Gesellschaft und Demokratie zu verdanken. Es wird als notwendig erachtet, Politikfelder funktional differenziert zu integrieren, um den Problemen in Agglomerationsregionen/Metropolregionen gerecht zu werden. Eines dieser Probleme ist in Europa sicher auch die Zersiedlung, die in besonderer Weise als Vehikel geeignet war bzw. auch heute noch ist, um die Idee einer nachhaltigen Entwicklung zu transportieren. Dies führte mitunter auch dazu, dass dieses Governance-Paradigma in den 1990er Jahren aufkam. Da es sich bei der Bewältigung der Folgen der Zersiedlung wie auch bei der Etablierung einer nachhaltigen Entwicklung um eine Querschnittsaufgabe handelt, die verschiedenste Akteure aus unterschiedlichsten Bereichen (auch räumlich) zur Bewältigung benötigt, erscheint es nur logisch, dass deliberative Foren als Arenen zur Interaktion dienen. Vorrangiges Ziel ist vor dem historischen Hintergrund die nachhaltige Entwicklung der Metropolregion mit Hilfe von Programmen und regulativen Maßnahmen.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Zu vergleichen sind diese Institutionen vielleicht am ehesten mit den in Europa und insbesondere in Deutschland existierenden regionalen Planungsverbänden oder etwa mit der in jüngster Vergangenheit gegründeten Metropolregion Rhein-Neckar, deren koordinierende Gesamtplanungsaufgabe ihr per Staatsvertrag übertragen wurde.

<sup>82</sup> Blatter, Joachim (2006a): a.a.O., S. 11 ff.

<sup>83</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O. i.V.m. Blatter, Joachim (2006a): a.a.O., S. 19 f.

### **Creative Governance**

Auch dieser Idealtyp zeichnet sich durch ein konstitutives Institutionenverständnis aus und ist geprägt von einem segmentären Gesellschaftsbild sowie einem elementaristischen Weltbild. Interessant macht diese Kombination, dass das gesellschaftliche Kollektiv nicht mehr als gegeben vorausgesetzt wird, sondern situativ neu entsteht. Begünstigend wirkt hier ein Umfeld, das die Interaktion neuer Akteure, insbesondere kultureller Natur, stetig forciert. Kern dieser Konzeption ist demnach die laufende Veränderung der Gesellschaft und deren Mitglieder, um ein Umfeld für Innovationen zu schaffen. Diese Rahmenbedingungen sollen dazu beitragen, dass neue Akteure angezogen und zur Beteiligung motiviert werden. Die Aufgabe der Creative Governance ist dabei das Schnittstellenmanagement zwischen den einzelnen Akteuren, um Synergien zu schaffen und innovationsfreundliche Arenen zur Interaktion bereitzustellen. Das Governance-Konzept lebt von der Unterschiedlichkeit der Akteure, die unbedingt bewahrt werden muss. Ein Zusammenschluss von Akteuren aus allen Sektoren ist institutionelle Aufgabe der Steuerung.<sup>84</sup> Dabei kommt Akteuren aus dem privatwirtschaftlichen Umfeld (regionale Wirtschaftsführer) eine besondere Bedeutung zu. In Zeiten, in denen politische Führungspersonen lediglich von Legislaturperiode zu Legislaturperiode denken und gegebenenfalls auch wechseln, können regionale Wirtschaftsführer (sofern diese Familienbetriebe führen bzw. nicht unter Druck von Aktionären stehen) mehr und mehr für die notwendige Kontinuität in der Metropolitan Governance sorgen und auf die Umsetzung längerfristig angelegter Entwicklungsstrategien achten als Politiker, die zwecks Machterhalt oftmals auf schnelle Erfolge angewiesen sind.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2007): a.a.O.

<sup>85</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2006a): a.a.O., S. 17.

Der Ansatz verschreibt sich nicht dem Ziel, eine kongruente Struktur oder Abgrenzung von politisch-administrativen oder räumlichen und kulturellen oder ökonomischen Begebenheiten zu schaffen. Neue kulturelle, ökonomische oder ökologische (je nach programmatischer Sinnhaftigkeit der aktuellen Politikumsetzung) Strukturen erfordern hier nicht zwingend eine Anpassung der räumlichen und politisch-administrativen Grenzen. Die Steuerung und die Politikimplikation sind in der Metropolregion durch innovative Governance-Mechanismen – nach oben beschriebenem Konzept – innerhalb der Metropolregion möglich. Dabei können sowohl private und öffentliche Akteure als auch urbane und suburbane interagieren. Interessanterweise verschreibt sich der Ansatz nicht so sehr dem Ziel, dass die am Governance-Prozess beteiligten Akteure eine gemeinsame Vorstellung für die Zukunft der Region haben. Viel wichtiger ist die Mobilisierung der Akteure und ihrer Ressourcen (kulturell, technologisch und ökonomisch), um Synergien zu schaffen, die die Metropolregion dann mehr oder weniger automatisch weiterentwickeln.<sup>86</sup>

Populär wurde der Ansatz in den früher 1990er Jahren vor dem Hintergrund eines steigenden Standortwettbewerbs (intra- und interregional), als eine empirische Korrelation zwischen der ökonomischen Entwicklung von Kernstädten und Umlandgemeinden in Metropolregionen evident wurde. Dies ist auch heute noch das grundlegende Argument für eine Wirtschaftspolitik auf regionaler Ebene.<sup>87</sup> Beweggründe zur Etablierung des Paradigmas als gelebte Metropolitian Governance sind die Wahrnehmung der Metropolregion als Ganzes, insbesondere im ökonomischen Sinne, und die Anerkennung der ökonomischen Bedeutung der Kernstädte einer Metropolregion durch die übrigen Kommunen. Integratives Moment stellen hier regionale Wirtschaftsführer dar, die räumlich, kulturell und akteursbe-

---

<sup>86</sup> Vgl. ebenda, S. 15 ff.

<sup>87</sup> Sicher diente dieses Argument zeitweise auch zur Legitimation der Entwicklung und Realisierung der Raumkategorie der Europäischen Metropolregion.

zogen den (Wirtschafts-) Raum der Metropolregion ständig neu denken und leben.<sup>88</sup>

Um dies zu erreichen, sind Netzwerke das Mittel der Wahl, da deutlich wurde, dass schwächer institutionalisierte Regionen die Diffusion von Informationen und damit den technologischen, kreativen und wirtschaftlichen Erfolg erleichtern. Kreative Prozesse werden also durch Netzwerke befördert, die die Eintrittsschwelle für neue Akteure niedrig halten. Eine zunehmend losere Kopplung der beteiligten Akteure, die die Bildung neuer Netzwerke oder Arbeitsgruppen je nach Problemfeld bzw. zu bewältigender Aufgabe ermöglichen, sind starr institutionalisierten Formen der Steuerung vorzuziehen, so die Anhänger dieses Ansatzes.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2006a): a.a.O., S. 19 f.

<sup>89</sup> Vgl. ebenda, S. 16 ff.

Abbildung 4: Vergleich der Metropolitan Governance-Paradigmen der 1990er Jahre

	Communitarian Governance	Civic Governance	Creative Governance
Problemdefinition	Sozial-räumliche Segregation	<i>Sprawl</i>	Standortwettbewerb
Kognitiver Reformansatz	Wahrnehmung von gleichen <b>Interessen</b> der Bevölkerungsmehrheit in der Großstadtregion	Wahrnehmung von <b>Interdependenzen</b> zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Programmen	Neue Wahrnehmung der <b>Identitäten</b> von sozial-räumlichen Einheiten
Kommunikativer Reformansatz	Ideale	Informationen	Imaginationen
Interaktionsstrukturen	Primär territoriale Grenzen überschreitende politische Koalitionen	Primär funktionale Grenzen überschreitende deliberative Formen	Primär sektorale Grenzen überschreitende Synergie-Netzwerke
Reformakteure	<i>Idealistic/Party leaders</i>	<i>Stewards</i>	<i>Entrepreneurs</i>
Reformziele	<b>Redistribution</b> durch formale Institutionen	<b>Regulation</b> durch inhaltlichen Konsens	<b>Innovationen</b> durch neue Kombinationen

Quelle: Blatter, Joachim (2006): a.a.O., S. 20.

### **2.3.3 Der New Metropolitan Regionalism nach Blatter – Weiterführende forschungsleitende Überlegungen**

Die aktuelle Diskussion um den New Metropolitan Regionalism wird also insbesondere von den drei beschriebenen Paradigmen gespeist. Eine Überprüfung hinsichtlich der tatsächlichen praktischen Existenz in deutschen Metropolregionen erfolgte bislang noch nicht. Lediglich für nordamerikanische Metropolregionen wurde dieser Beweis erbracht. Da die Problemlagen in deutschen Agglomerationsräumen/Metropolregionen vergleichbar sind, liegt eine Deckungsgleichheit zumindest nahe. Sicher scheint, dass man auch in Deutschland nicht von *dem* New Regionalism sprechen kann, sondern davon ausgehen muss, dass es auch hier von Metropolregion zu Metropolregion unterschiedliche paradigmatische Ansätze zur Ausgestaltung des New Metropolitan Regionalism gibt. Ob diese kongruent zu den nordamerikanischen sind, gilt es zu untersuchen.

Blatters historisch weitreichend fundierte Arbeit legt nahe, dass es sich bei der Entwicklung von Metropolitan Governance-Strukturen um evolutive Prozesse handelt. Zwar lassen sich nach Blatter Paradigmen erkennen, denen die jeweiligen Steuerungsstrukturen verhaftet sind. Allerdings, dies lässt auch Blatters Untersuchung vermuten, spielen bei der konkreten Entwicklung vorherrschender Metropolitan Governance-Strukturen eine Vielzahl an Faktoren – extern wie intern – eine Rolle. Dies lässt eine gewisse Unvorhersehbarkeit der jeweiligen Entwicklung erwarten. Dieser Aspekt eines evolutiven Charakters der Metropolitan Governance Entwicklung wird mit der vorliegenden Arbeit weiter untersucht werden.

Blatter gibt in der Beschreibung seiner identifizierten Paradigmen zwar immer wieder Hinweise zu unterschiedlichen Akteuren, Institutionen und zu Möglichkeiten der Teilhabe an der Metropolitan Governance. Allerdings lässt auch er – wie Heinelt und Kübler – konkrete Rückschlüsse darauf vermissen, ob das Verhältnis der Akteure untereinander eine Auswirkung auf die Performanz der Metropolitan

Governance hat. Zudem erhält man wenig hinreichende Informationen darüber, ob verschiedene Macht(konstellationen) innerhalb und außerhalb der Metropolregion Einflüsse auf die Metropolitan Governance-Entwicklung, auf die Entwicklungsgeschwindigkeit oder auch auf die Performanz einer Metropolitan Governance-Struktur haben. Auch dies kann ein interessanter weiterführender Gedanke für die vorliegende Arbeit sein.

Sieht man in Macht auch den Besitz von Wissen, stellt sich die Frage - insbesondere bei einer historischen Betrachtung, wie sie Blatter vorgenommen hat und die vorliegende Arbeit sie für deutsche Metropolregionen vornimmt –, ob dieses Wissen bzw. diese Macht, die beispielsweise in Institutionen oder Akteuren verankert sein kann, im Sinne der Entwicklung der Metropolitan Governance eingesetzt werden kann. So könnte die Persistenz von Macht im Entwicklungsprozess förderlich oder hinderlich wirken. Ändern sich Steuerungsstrukturen, ändert dies meist auch die Machtverhältnisse der beteiligten/relevanten Akteure innerhalb und teils auch außerhalb der Metropolregion. Auch diese Fragen werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit zu beantworten sein.

### **3. Metropolitan Governance in Deutschland**

Der Paradigmenwechsel in der Planung, Steuerung und Regierung von europäischen Städten, Regionen und Metropolregionen gründet sich auf die zunehmende Europäisierung, Globalisierung und die damit verbundenen Bemühungen der Forcierung der Regionalisierung. Das führte letztlich auch in Deutschland in den 1990er Jahren zur Wiederentfaltung der Diskussion um Metropolitan Governance.<sup>90</sup> Der zunehmende Problemdruck in den deutschen Regionen begünstigte den Aufbau und die Weiterentwicklung regionaler Governance-Strukturen, die

---

<sup>90</sup> Vgl. Brenner, Neil (2003): Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe, in: DISP, Heft 152 2003, S. 15.

letztlich den Weg bereiteten für die aktuellen Metropolitan Governance-Strukturen von Metropolregionen.<sup>91</sup>

### **3.1 Metropolitane regierungsorganisationelle Charakteristika der deutschen Metropolitan Governance**

In Deutschland kann man Metropolitan Governance, in Anlehnung an Fürst, als „mixture of government and networks“<sup>92</sup> bezeichnen. Im Folgenden werden die beiden Bestandteile separat betrachtet. Deutsche Metropolregionen haben in der Regel einen zweistufigen Verwaltungsaufbau, der aus den kommunalen Gebietskörperschaften und regionalen Agenturen/Verbänden besteht. Letztere können in Anlehnung an Fürst in den deutschen Metropolregionen auf vier verschiedene Arten ausgestaltet sein.

#### **A Übergemeindliche Mehrebenen-Organisation/Organisation auf Landesebene**

Die Organisation der Metropolregion mit Hilfe dieses Modells erfolgt ausgehend von der Landesebene (top-down), die die gesamte Metropolregion abdeckt und über ein breites Spektrum an Aufgabenverantwortung und Umsetzungsbefugnissen verfügt. Das Organisationsmodell erhält seine demokratische Legitimation über ein direkt gewähltes Regionalparlament. Diese Form der Steuerung ist in Deutschland derzeit nur in der den Kernraum der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg umfassenden Region Hannover zu finden.<sup>93</sup>

#### **B Interkommunales Organisationsmodell/Regionalentwicklungsagentur mit direkt gewähltem Regionalparlament**

Dieses Modell ist in Deutschland in der Metropolregion Stuttgart zu finden. Es hat beschränkte Umsetzungskompetenzen und tritt in erster Linie durch Projektinitie-

---

<sup>91</sup> Fürst, Dietrich (2005): Metropolitan Governance in Germany, in: Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 157 f.

<sup>92</sup> Fürst, Dietrich (2002): a.a.O., S. 8.

<sup>93</sup> Vgl. Fürst, Dietrich (2002): a.a.O., S. 9 f.



rungen und -umsetzungen in Erscheinung. Auch die exekutiven Möglichkeiten des Modells sind sehr beschränkt.<sup>94</sup>

### **C Organisation über einen Zweckverband**

Dieses Modell ist am verbreitetsten. Eine Versammlung, die über die Aufgaben des Zweckverbands bestimmt, enthält Mitglieder aus allen kommunalen Verwaltungen. Die Aufgaben, die dem Zweckverband obliegen, sind meist beschränkt und sehr genau definiert.<sup>95</sup>

### **D Interkommunale Koordinationseinrichtung**

Die Einrichtungen, Versammlungen oder auch die vernetzten Strukturen/Organisationen, die in der Regel durch die interkommunal kooperierenden Gebietskörperschaften getragen werden, dienen einzig der Unterstützung der Kooperation. Das Modell ist in Bremen und Hamburg anzutreffen. Interessant dabei ist, dass auch die Stadtstaaten Bremen und Hamburg in die Versammlung mit einbezogen sind und dementsprechend auch ein Stimmrecht bei Abstimmungen haben.<sup>96</sup>

## **3.2 Metropolitane Netzwerkorganisationen und -charakteristika**

Es gibt eine Vielzahl typischer Netzwerkmodelle in deutschen Metropolregionen, die als großer Bestandteil von Metropolitan Governance angesehen werden können. Diese Netzwerke können nach Fürst durch die folgenden vier Charakteristika beschrieben werden.

### **A Mitgliedschaft**

Wer Mitglied in einem Netzwerk der Metropolitan Governance ist, hängt zunächst stark vom Staat ab. In Deutschland werden Gebietskörperschaften, Regionen und auch Metropolregionen originär durch Politiker „regiert“ und gesteuert. Es ist

---

<sup>94</sup> Vgl. Fürst, Dietrich (2002): a.a.O., S. 9 f.

<sup>95</sup> Vgl. ebenda, S. 9 f.

<sup>96</sup> Vgl. ebenda., S. 9 f.

nicht davon auszugehen, dass einzelne Wirtschaftsvertreter oder Firmeninhaber sich maßgeblich an Steuerungsprozessen des Gesamttraumes beteiligen, wie dies z.B. in den USA der Fall ist. In Deutschland wird die Wirtschaft in solchen Netzwerken meist durch die entsprechenden Kammern vertreten, die für die Interessen ihrer Mitgliedsunternehmen eintreten.<sup>97</sup>

### **B Funktion des Planungsverbandes**

Grundsätzlich gibt es zwei verschiedene „Arten“ von Planungsverbänden: aktive und eher passive. Letztere dienen in erster Linie als Forum der Region, um die grundsätzlichen Entwicklungsrichtungen perspektivisch zu entwickeln und zu diskutieren. Aktivere können hingegen als Förderer einer Metropolitan Governance und vor allem auch neuer Themen und Aufgaben von Metropolitan Governance identifiziert werden. Planungsverbände haben sich aus den Regionen entwickelt und sind mit den Aufgaben und Problemen derselben wohl vertraut. Deshalb sind vor allem sie in der Lage, neue Zukunftsaufgaben für die Metropolregionen zu definieren und zu transportieren, um sie zu politischen Themen zu machen.<sup>98</sup>

### **C Verhältnis von Government zu Governance**

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die institutionellen Rahmenbedingungen und Verwaltungsstrukturen in Metropolregionen die Strukturen der Metropolitan Governance determinieren. Gründe hierfür sind in der deutschen Verfassung (Art. 28; kommunale Selbstverwaltung) und im Verwaltungsrecht zu sehen: Politische Entscheidungen müssen transparent, kontrollierbar und gesetzeskonform sein. Diese Gründe führten in der Vergangenheit oftmals zur Gründung von diversen regionalen Kooperationsformen, die teils sehr beschränkt waren hinsichtlich ihrer Umsetzungsbefugnisse, was eine Fragmentierung der Räume zur Folge hatte.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Vgl. ebenda., S.11 f.

<sup>98</sup> Vgl. ebenda., S. 11 f.

<sup>99</sup> Vgl. ebenda., S. 11 f.

## **D Organisationslogik**

In der Theorie sollte die Organisationsstruktur der Metropolitan Governance aus den ihr obliegenden Aufgaben hervorgehen. In der Praxis der politischen Steuerung scheint dies jedoch nicht der Realität zu entsprechen. Die Installation einer Metropolitan Governance wie z.B. auch eines regionalen Planungsverbandes kann aus zwei Perspektiven erfolgen: aus staatlicher bzw. der des Bundeslandes oder aus lokaler/kommunaler. Bei Letzterem steht die Maximierung des lokalen Einflusses auf die gesamträumliche Planung oder Steuerung im Vordergrund. Demzufolge ist ein Handeln nach dem Subsidiaritätsprinzip dominant. In den beiden erstgenannten Modellen gibt es direkt gewählte Vertreter, die die lokalen Interessen in der Gesamtregion vertreten sollen. So organisierte Metropolregionen können leichter Ziele für den Gesamttraum durchsetzen, auch entgegen einzelnen kommunalen Interessen, da diese in einem solchen Modell Teile ihrer Selbststeuerungsbefugnisse an die übergeordnete räumliche Ebene abgegeben haben.<sup>100</sup>

### **3.3 Unterschiede in der Ausgestaltung der Metropolitan Governance in Deutschland**

Unterschiede in der Ausgestaltung der Metropolitan Governance in den deutschen Metropolregionen ergeben sich insbesondere (vgl. die Abhandlungen von Mayntz und Scharpf zum „Akteurbezogenen Institutionalismus“<sup>101</sup>) durch unterschiedliche Akteurskonstellationen in den Reihen der für die Steuerung verantwortlichen (politischen) Akteure. Weitere Faktoren, die zur Vielfalt der aktuell vorherrschenden Modelle der Metropolitan Governance in Deutschland beitragen, sind Anreiz- und Förderinstrumente bzw. -strukturen, politische Orientierung der Akteure, eingebürgerte Interaktionsmuster und -modelle der Akteure und politische Gelegenheits- und Möglichkeitsstrukturen – günstige politische Konstellationen.

---

<sup>100</sup> Vgl. ebenda, S. 11 f.

<sup>101</sup> Siehe hierzu: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Köln.

tionen können zu einer erleichterten Förderung durch die Landesregierungen führen. Anreize, die zur erleichterten Ausbildung von Metropolitan Governance-Strukturen führten, waren z.B. regionale Großereignisse (EXPO in Hannover oder die Gründung der „Metropolitana“ in Frankfurt). Diese können die Entstehung neuer Netzwerkstrukturen initiieren oder die Institutionalisierung von verschiedenen Akteursgruppen forcieren. Ein weiterer bedeutender Faktor, der die Form der Metropolitan Governance mitbestimmt, ist die administrative Zugehörigkeit der Metropolregion. Wenn diese Ländergrenzen überschneidet, kann die Metropolitan Governance faktisch ohne formelle Landesvereinbarungen qua Gesetz nur als lockere Kooperationsstruktur angesehen werden.

Alles in allem bewegen sich die deutschen Modelle der Metropolitan Governance zwischen einem „Zusammenschluss“ lokaler Steuerungsinstanzen und einer Institutionalisierung im Rahmen einer regionalen Entwicklungsagentur. Dabei kommt einer Einrichtung eines direkt gewählten „Regionalparlamentes“ eine besondere Bedeutung zu. Ein solches stärkt in besonderem Maße die institutionelle Basis der Metropolitan Governance und somit auch der Metropolregion, was die regionale Selbststeuerungskapazität enorm erhöht.<sup>102</sup>

Die detaillierten Unterschiede in der Organisation der Metropolitan Governance deutscher Metropolregionen gehen aus den Ausführungen der folgenden Kapitel hervor.

### **3.4 Institutionelle Strukturen der regionalen Zusammenarbeit und Koordination**

Regional Governance wie auch Metropolitan Governance, so wie es im Rahmen dieser Arbeit verstanden wird, wird bedingt durch intraregionale Kooperation. Aus den regional vorherrschenden Spezifika und den mit der regionalen Steuerung und Entwicklung befassten Akteuren aus den unterschiedlichsten Ebenen und

---

<sup>102</sup> Vgl. Fürst, Dietrich (2005): Metropolitan Governance in Germany, in: Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 163 ff. i.V.m. Fürst, Dietrich (2002): a.a.O., S. 23 f.

Ressorts ergibt sich die in der Diskussion um Regional und Metropolitan Governance charakteristische Vielfalt an Governance-Formen.

Regionen konstituieren sich organisatorisch/institutionell durch eine Vielzahl von internen Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschieden. Um diese einer Art Kategorisierung unterziehen zu können, erscheint es notwendig, sie anhand klar ersichtlicher Merkmale zu unterscheiden. Die wichtigsten dieser Merkmale sind:

- Auslösende Faktoren für die gesamtregionale Organisation/Kooperation
- Initiatoren der regionalen Organisationsstrukturen
- Art der Regionsabgrenzung (Grenzen oder Funktionen)
- Aufgabenbereiche der regionalen Organisationsinstanz
- Rechtsform
- Kompetenzen
- „Exekutive“ der Region
- Finanzen
- Demokratische Kontrolle
- Beteiligte/Akteure<sup>103</sup>

Untersucht man regionale Handlungsräume hinsichtlich dieser Merkmale, so lassen sich grundsätzlich fünf Formen regionaler Institutionen identifizieren:

1. Regionale Gebietskörperschaften
  - Regionalkreise
  - Mehrzweckverbände
2. Regionalverband
  - Planungsverbände
  - Mehrzweckverbände
  - mehrstufige Verbände (z.B. Raumordnungsverband RN)
3. Zweckbezogene regionale Organisation – Interorganisationsstruktur

---

<sup>103</sup> Vgl. Benz, Arthur (2003a): a.a.O., S. 20 ff. i.V.m. Heinz, Werner (Hrsg.) (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Stuttgart, S. 195 ff. i.V.m. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadregionen, Hannover, S. 25 ff.

## B Governance – Überblick über die aktuelle Fachdiskussion

4. Regionalkonferenzen
5. Informale Kooperationen
  - Arbeitskreise
  - Foren
  - Netzwerke<sup>104</sup>

Die in der nachstehenden Abbildung veranschaulichten institutionellen Strukturen, die in Regionen vorherrschen können, sollen einen ersten Überblick darüber geben, wie vielfältig diese sein können. Deutlich werden soll allerdings, dass diese lediglich einen Rahmen bilden, um eine leistungsfähige Regional oder Metropolitan Governance – eine regionale oder metropolitane Steuerung und Koordination – etablieren zu können.

---

<sup>104</sup> Vgl. Benz, Arthur (2003a): a.a.O., S. 20 ff. i.V.m. Heinz, Werner (Hrsg.) (2000):a.a.O., S. 194 ff.

Abbildung 5: Institutionelle regionale Organisationsstrukturen

Institutionelle Struktur	Regionsabgrenzung	Rechtsform	Entscheidungsinstanz	Kompetenzen
<b>Regionale Gebietskörperschaft</b>	Kommunale Verwaltungsgrenzen	Gebietskörperschaft	Regionalparlament	Raumplanung und regionale Fachaufgaben
<b>Regionalverband</b>	Kommunale Verwaltungsgrenzen	Freiwilliger Verband/Zwangsverband	Verbandsversammlung	
<i>einfacher Planungsverband</i>				Raumplanung/reg. Entwicklungsplanung
<i>mehrstufiger Planungsverband</i>				Raumplanung/reg. Entwicklungsplanung
<i>Zweckverband</i>				Fachaufgaben
<b>Interorganisationsstruktur</b>	Funktionale Abgrenzung	Zweckverband/privatrechtliche Organisation	Verbandsversammlung → Verhandlung von Zweckverband mit Leistungsanbietern	Fachaufgaben
<b>Regionalkonferenz</b>	Funktionale Abgrenzung	Vereinbarung	Regionalkonferenz	Entwicklungsplanung/Leuchtturmprojekte
<b>Informale Kooperation</b>				
<i>mit organisatorischem Kern</i>	Funktionale Abgrenzung	Entwicklungsagentur	Keine	Entwicklungskonzepte/Leitprojekte
<i>ohne organisatorischen Kern</i>	Flexible Abgrenzung	Keine Rechtsform	Keine	Entwicklungskonzepte/Leitprojekte

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Benz, Arthur (2003a): a.a.O., S. 23 i.V.m. Heinz, Werner (Hrsg.) (2000): a.a.O., S. 226 ff.

### 3.5 Formen der Regional-Governance – Regelsysteme

Wesentlich für eine leistungsfähige Regional oder Metropolitan Governance sind Regelsysteme und Netzwerke bzw. Strukturen, die durch Interaktion von unterschiedlichsten Akteuren generiert werden. Neben der Charakterisierung des institutionellen Rahmens wird also erneut eine systematische Unterteilung auch der Regel- und Beziehungssysteme, die sich in einer Region ergeben, nötig. Folgende Abbildung veranschaulicht die sich durch die Unterteilung ergebenden Formen der Regional und Metropolitan Governance.

**Abbildung 6: Formen der Regional oder Metropolitan Governance**

	<b>Akteurskreis</b>	<b>Regelsystem</b>	<b>Art der Beziehung und Stabilität</b>
<b>Regionale Gebietskörperschaften</b>	weit: öffentliche Akteure (Land, Region, Kommune)	Regulierung, finanzielle Anreize	institutionalisiert
<b>Regionale Mehrebenenstruktur</b>	weit und relativ offen: öffentliche und private Akteure	Verhandlungen	institutionalisierter Rahmen, Verträge, Netzwerke
<b>Regionaler Planungsverband</b>	eng: öffentliche Akteure (Planungsabteilungen von Land und Kommunen)	verbindliche Pläne	institutionalisiert, Netzwerke
<b>Interorganisationsstruktur</b>	weit und relativ offen: öffentliche und private Akteure	Wettbewerb, Verhandlungen und Verträge	relativ flexibel
<b>Regionalkonferenz</b>	weit und offen: öffentliche und private Akteure	Verhandlungen, z.T. mit Anreizen	schwach institutionalisiert
<b>Regionale und metropolitane Netzwerke</b>	weit und offen: öffentliche und private Akteure	Verhandlungen	Netzwerke

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Benz, Arthur (2003a): a.a.O., S. 24

Die Abbildung macht deutlich, dass es in den verschiedenen institutionellen Strukturen nicht nur die unterschiedlichsten Regelsysteme und Beziehungen



gibt. Vielmehr wird auch klar, dass z.B. hierarchische neben losen/informellen Steuerungsstrukturen gleichzeitig Anwendung finden können. Die derzeit zu identifizierenden Organisationsstrukturen in den deutschen Metropolregionen, die im folgenden Kapitel C dargestellt werden, decken sich grundsätzlich mit den soeben beschriebenen möglichen Formen der regionalen Organisation. Das liegt in erster Linie daran, dass die heutigen Governance-Strukturen aus Strukturen der interkommunalen bzw. regionalen Kooperation hervorgegangen sind. Man kann als Arbeitshypothese kurzum formulieren, dass sich Metropolitan Governance in Metropolregionen aus Regional Governance entwickelt hat.

## 4. Entwicklungstheorie

Neben den beschriebenen Theorien und Paradigmen zur Steuerung von Metropolregionen erscheint es hilfreich, sich auch eines weiteren Ansatzes zu bedienen, um die Thesenbildung als Vorstufe des empirischen Teils der vorliegenden Arbeit zu bereichern. Obwohl – oder gerade weil – es sich bei der nachfolgenden Theorie nicht originär um Ansätze der Governance-Forschung handelt, ist sie in besonderer Weise dazu geeignet, die bereits ausgeführte Governance-Theorie fruchtbar zu machen, um im weiteren Verlauf der Arbeit zu helfen, Erklärungswissen über die Evolution der Metropolitan Governance in deutschen Metropolregionen zu erzeugen.

### 4.1 Theorie der evolutorischen Ökonomik als Modell zur Erklärung der Entwicklung von Governance-Strukturen

#### 4.1.1 Grundlagen der evolutorischen Ökonomik

Die Theorie der Evolution im Sinne der evolutorischen Ökonomik basiert auf der Übertragung von Erkenntnissen, welche die Biologie im Bereich der Evolutionsforschung hervorgebracht hat, auf ökonomische Prozesse unter Einbeziehung soziologischer Methoden<sup>105</sup> und dient der Beschreibung langfristigen gerichteten ökonomischen Wandels.<sup>106</sup> Selbstredend wurde diese nicht schlicht übernommen, sondern auf ökonomische und kulturelle Prozesse angewandt. „Hayek beschreibt den Mechanismus kultureller Evolution als nicht darwinianisch, koinziiert aber Analogien ‚in some important ways‘.“<sup>107</sup> Auch Kieser sieht es als Irrtum

---

<sup>105</sup> Vgl. Herrmann-Pillath, Carsten (2002): Grundriß der Evolutionsökonomik, München, S. 24.

<sup>106</sup> Vgl. Männel, Beate (1996): Erklärungsimporte in der evolutorischen Ökonomik, in: Priddat, Birger; Wegner Gerhard (Hrsg.) (1996): Zwischen Evolution und Institution – Neue Ansätze in der ökonomischen Theorie, Marburg, S. 331.

<sup>107</sup> Hinterberger, Friedrich (1996): Hayek, Selbstorganisation und Evolution – Theoretische Überlegungen und politische Schlussfolgerungen, in: Priddat, Birger; Wegner Gerhard (Hrsg.) (1996):, a.a.O., S. 258.

an, „soziale Prozesse in direkter Analogie zum Prozess der biologischen Evolution erklären zu wollen“<sup>108</sup>.

Untersucht wird die Entwicklung ökonomischer Akteure, die an Märkten auftreten, wobei nicht, wie in der herkömmlichen Wirtschaftswissenschaft in der aktuellen neoklassischen Theorie<sup>109</sup> die „Optimierung der individuellen Bedürfnisbefriedigung bei knappen Ressourcen“<sup>110</sup>, sondern das Unwissen bzw. die mangelnde Information der Akteure als wirtschaftliches Grundproblem im Vordergrund steht. Der fortlaufenden Entstehung und Ausbreitung von Neuerungen gehört in der Evolutionsökonomie die Aufmerksamkeit.<sup>111</sup> Die Ökonomie wird dadurch zu einer Wissenschaft, die versucht, die Koordination von menschlichen Handlungen in großen Gruppen zu erklären<sup>112</sup> – ähnlich dem Ziel dieser Arbeit. Als Denkmuster zum Verständnis der Prozesse wird das Variations-Selektions-Schema herangezogen. Im ökonomischen Kontext tritt Variation als Innovation auf, die durch menschliche Kreativität geschaffen wird. Kreativität wiederum gilt als weder inhaltlich noch zeitlich prognostizierbar. In der Selektion können sich die Akteure behaupten, die eine Mindestangepasstheit an die Selektionsumgebung bezüglich der selektionsrelevanten Eigenschaften aufweisen. Institutionen im Sinne von Regeln stellen die Selektionsumgebung in der Ökonomie dar und bewirken einen

---

<sup>108</sup> Kieser, Alfred (1989): Entstehung und Wandel von Organisationen. Ein evolutionstheoretisches Konzept, in: Bauer Leonhard; Matis, Herbert (Hrsg.) (1989): Evolution Organisation - Management – Zur Entwicklung und Selbststeuerung komplexer Systeme, Berlin, S. 164.

<sup>109</sup> Die neoklassische Theorie verfolgt statt des Entwicklungsansatzes die Grundannahme der Bildung eines Gleichgewichts der Märkte und sieht Fragen der Allokation und Verteilung im Vordergrund wirtschaftswissenschaftlicher Fragestellungen. Vgl. Gabler Verlag (Hrsg.): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Neoklassik, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54603/neoklassik-v7.html>, 10.04.2012.

<sup>110</sup> Herrmann-Pillath, Carsten (2002): a.a.O., S. 22.

<sup>111</sup> <http://www.economia48.com/deu/d/evolutorische-oekonomik/evolutorische-oekonomik.htm>, 10.04.2012.

<sup>112</sup> Vgl. Herrmann-Pillath, Carsten (2002): a.a.O., S. 23.

gerichteten Ablauf der Evolution. Beeinflusst wird die Selektionsumgebung zudem von den Handlungen anderer Akteure.<sup>113</sup> Unter Akteuren sind hierbei Personen oder Unternehmen zu verstehen, denen Handlungen zugeschrieben werden. Daneben gibt es Elemente als Einheiten, die Wissen tragen, sodass auch Akteure Elemente sein können. Akteure bilden untereinander Netzwerke, die ebenfalls Elemente darstellen können.<sup>114</sup>

Hayek nutzt das Vorbild der biologischen Evolution, um daraus Überlegungen für die Entwicklung ökonomischer Systeme abzuleiten:

1. Evolution läuft in historischer Zeit ab.
2. Evolution ist pfadabhängig, sprich: der Zustand eines Systems ist immer durch den Anfangspunkt der Entwicklung bestimmt.
3. Evolution ist nicht vorhersehbar.
4. Nichtlineare Rückkopplungen sind wichtig.<sup>115</sup>

#### **4.1.2 Exkurs: Der Faktor Macht in der evolutorischen Ökonomik**

Angesichts dessen, dass sich Governance-Strukturen – dies zeigte die Aufarbeitung der wissenschaftlichen Diskussion – zur Steuerung bestimmter Entwicklungen, also letztlich der Machtausübung, bilden und sich diese in der Regel als ein Komplex, der auch eine erhebliche Beteiligung von Government bzw. von Politik, hoheitlich agierenden Behörden und Wirtschaftsunternehmen einschließt, darstellen, ist davon auszugehen, dass Macht, Machterweiterung und Machterhalt letztlich eine entscheidende Rolle in der Motivation der beteiligten Akteure – seien sie individuell oder korporativ – spielen. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle ein besonderes Augenmerk auf den Faktor Macht, dem die evolutorische Ökonomik eine stabilisierende Funktion zuspricht, geworfen werden.

---

<sup>113</sup> Vgl. Männel, Beate (1996): Erklärungsimporte in der evolutorischen Ökonomik, in: Priddat, Birger; Wegner Gerhard (Hrsg.) (1996): a.a.O., S. 331 ff.

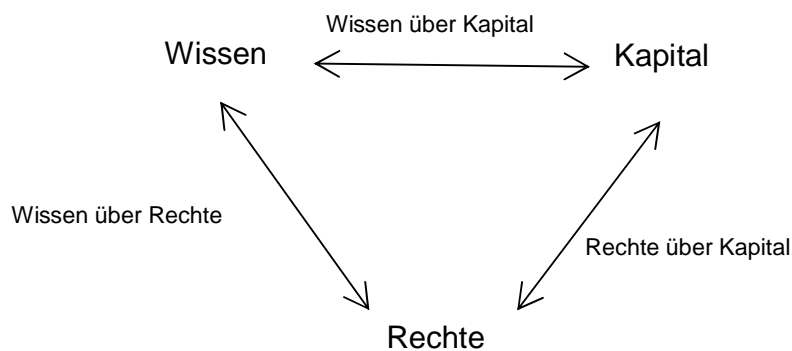
<sup>114</sup> Vgl. Herrmann-Pillath, Carsten (2002): a.a.O., S. 37.

<sup>115</sup> Vgl. Hinterberger, Friedrich (1996): a.a.O., S. 260.

Herrmann-Pillath führt dazu aus: „Die Ermöglichung von Transaktionen in Netzwerken setzt in elementarer Weise Macht voraus. Wirtschaftliche Prozesse besitzen daher immer und notwendig eine Dimension der Macht und ihrer Ausübung. [...] Jedes nicht-integrale Netzwerk enthält Macht, und zwar entweder durch seine institutionelle Schließung oder durch Konfiguration, in denen bestimmte Akteure in höherem Maße Einfluss auf die Realisation von Transaktionen ausüben können als andere.“<sup>116</sup>

Macht selbst entsteht dabei aus den Interaktionen der Akteure und stabilisiert schließlich bestehende Strukturen, z.B. durch den Schutz von Wissen und dessen exklusive Verwendung. Die Akteure besitzen also Macht, wenn sie Wissen besitzen und Möglichkeiten haben, dieses Wissen zu nutzen.<sup>117</sup> Für die Wirtschaftswissenschaften und wie nachfolgend beschrieben interessant auch zur Erklärung von Governance-Strukturen lässt sich die Macht von Akteuren wie in Abb. 7 veranschaulichen.

**Abbildung 7: Macht als Zustand von Akteuren – Voraussetzung der Macht**



Quelle: Eigene Darstellung, Würzburg, 11.04.2012 in Anlehnung an: Herrmann-Pillath, Carsten (2002): a.a.O., S. 357

<sup>116</sup> Herrmann-Pillath, Carsten (2002): a.a.O., S. 352 f.

<sup>117</sup> Vgl. ebenda, S. 353 ff.

Hierin liegt ein Ansatzpunkt hinsichtlich der Entwicklung von Governance-Strukturen. In diesen interagieren ebenfalls Akteure miteinander, die durch das Erlangen von Positionen, z.B. in der Politik oder Verwaltung, Macht in den regionalen Netzwerken erreichen und ihr Handeln letztlich zumindest zu einem gewissen Teil auf den Erhalt dieser Macht ausrichten müssen, indem sie beispielsweise um die Gunst der Wähler werben. Allerdings können Akteure ihre Macht auch besitzen, ohne diese bewusst anzustreben.

Hinsichtlich eines Entwicklungsprozesses, also eines zeitlichen Verlaufs, steht nicht die Macht selbst, sondern Machterhalt und -ausbau im Vordergrund. Die evolutorische Ökonomik sieht Macht als einen Effekt, den ein Akteur auf den anderen ausübt, indem er seine eigenen Handlungsspielräume aktualisiert und dabei indirekt diejenigen eines anderen Akteurs beeinträchtigt.<sup>118</sup> Dem folgend steht dem Machterhalt eines Akteurs der Machtzuwachs eines anderen entgegen, weshalb er diesen in der Regel verhindern wollen wird. Die Schaffung einer neuen Institution oder eines neuen Netzwerks ist somit auch stets mit dem Machtverlust anderer verbunden. Je nach Rolle des jeweiligen Akteurs in dem neu zu schaffenden Netzwerk oder der neu zu schaffenden Institution kann dieser Machtverlust eine entscheidende Größe für dessen Zustimmung oder Ablehnung hinsichtlich dieser Neuschöpfung sein. Entscheidend ist, ob dieser seine eigene Macht ausbaut oder verringert. Von einer freiwilligen Machtaufgabe ist in der Regel nicht auszugehen, wobei es dies zu untersuchen gilt. Das entspricht auch den Feststellungen, die Matis generalisierend zur Erklärung gesellschaftlichen oder ökonomischen Wandels heranzieht. Er spricht dabei von einem Janusgesicht der Evolution, welches sich darin zeigt, dass „Entwicklungsimpulse mit ursprünglich vorteilhaften Anlagen auch den Keim der Zerstörung in sich tragen“<sup>119</sup>, Evolutionsprozesse als widerspruchsvolle Prozesse also immer gleichzeitig mit Rück- und Fortschritt, Vor- und Nachteilen verbunden sind.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Vgl. ebenda, S. 360 ff.

<sup>119</sup> Matis, Herbert (1989): Systemansatz und Evolutionsgedanke als Paradigmen in der (historischen) Sozialwissenschaft, in: Bauer, Leonhard; Matis, Herbert (1989) (Hrsg.): Evolution –

#### 4.1.3 Heranziehung der evolutorischen Ökonomik zur Erklärung von Entwicklungsprozessen von Governance

Die dargelegte Theorie der evolutorischen Ökonomik und die dieser Theorie innewohnenden Erklärungsmodelle und Merkmale von Evolution scheinen – zumindest soweit dies an dieser Stelle möglich ist – übertragbar auf die Evolution von Governance-Strukturen in Metropolregionen, insbesondere da es sich, wie bei ökonomischen Systemen auch, bei gesellschaftspolitischen Steuerungsstrukturen um von Menschen geschaffene Systeme handelt. Hayek erklärt Wirtschaftssysteme auch mittels der Selbstorganisationstheorie. „Selbstorganisation bedeutet also, dass die Gesellschaft selbst und für sich selbst Strukturen schafft, die das System verändern und es weiter entwickeln.“<sup>121</sup> Organisationsgestalter können zur Erhöhung der Evolutionsgeschwindigkeit beitragen. Dies kommt einer Definition von Governance bereits sehr nahe und spricht wesentlich dafür, Theorien der Wirtschaftswissenschaft auch zur Erklärung von Strukturen und Phänomenen der Raumwissenschaft heranzuziehen. In diesem Fall sollte dann auch Hayeks Überlegung Beachtung in der weiteren Untersuchung finden, dass Prozesse aufgrund der Tatsache, dass diese Selbstorganisationsprozesse sind, nicht vollständig erklärbar sind<sup>122</sup> und über kein lineares und eindeutiges Fortschrittskriterium verfügen, sondern der Viabilität unterliegen.<sup>123</sup> Diese Erkenntnis sollte von vornherein Einzug in die Erwartungshaltung gegenüber den Ergebnissen der nun hier vorliegenden Untersuchung finden, um diese daraufhin auszurichten, Prozesse nachzuvollziehen, Muster zu erkennen und Ursachen zu ergründen, nicht jedoch zu versuchen, die Entwicklung von Governance-Strukturen als ein logisches, kontrollierbares System verstehen zu wollen. Bedeutend für die Übertragbarkeit der evolutorischen Ökonomik auf die Untersuchung von Governance-Strukturen ist ebenfalls, dass die Selektion bei der Evolution von Organi-

---

Organisation – Management: Zur Entwicklung und Selbststeuerung komplexer Systeme, Berlin, S. 80.

<sup>120</sup> Vgl. ebenda.

<sup>121</sup> Hinterberger, Friedrich (1996): a.a.O., S. 251.

<sup>122</sup> Vgl. Hinterberger, Friedrich (1996): a.a.O., S. 251.

<sup>123</sup> Vgl. Herrmann-Pillath, Carsten (2002): a.a.O., S. 40.

sationen nicht zwangsläufig eine totale Elimination von Organisationen voraussetzt.<sup>124</sup> Diese Überlegungen sind insbesondere in Regionen zu berücksichtigen, in denen zum Zeitpunkt der Einrichtung der Metropolregion bereits regionale Governance-Strukturen vorhanden waren, die durchaus in Konkurrenz zu neuen auf Metropolregionsebene geschaffenen Strukturen stehen können.

Als Ergebnis der beschriebenen Prozesse der Selektion, die im ökonomischen Wettbewerb ablaufen, bilden sich Netzwerke als zeitlich stabile Beziehungen zwischen Akteuren und Elementen aus. Diese Netzwerke, in der Theorie der evolutorischen Ökonomie als Institutionen bezeichnet, setzen Macht voraus, um sich zu stabilisieren. Durch Handlungen der Akteure verändern sich diese Netzwerke<sup>125</sup> und versuchen durch aktive Anpassung an die Selektionsumgebung weiter zu bestehen. Dies gelingt ihnen am wahrscheinlichsten, je besser deren kumuliertes Wissen und deren Erfahrungswissen aller beteiligten Akteure sind.<sup>126</sup>

Da die Erklärung bestimmter Abläufe mit dem Ansatz der evolutorischen Ökonomie deutlich komplexer wird und Prozesse singulär verlaufen, gilt für diese das Primat der Beschreibung vor der Erklärung. Das heißt, zunächst müssen die unterschiedlichen Netzwerke und Akteure sowie deren Beziehungen genau beschrieben werden, bevor Erklärungen gegeben werden können. Daher handelt es sich eigentlich eher um eine Art Erfahrungswissenschaft, die Erfassung und Beschreibung in den Vordergrund stellt. Die Beschreibung der Zusammenhänge wird in der Evolutionsökonomie aber noch dadurch erschwert, als Handlungen der Akteure nicht als zielgerichtet angenommen werden, sondern stets nur der Befriedigung aktueller Bedürfnisse dienen.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Vgl. Kieser, Alfred (1989): a.a.O., S. 185.

<sup>125</sup> Vgl. Herrmann-Pillath, Carsten (2002): a.a.O., S. 40ff.

<sup>126</sup> Vgl. Männel, Beate (1996): Erklärungsimporte in der evolutorischen Ökonomie, in: Priddat, Birger; Wegner Gerhard (Hrsg.) (1996): a.a.O., S. 363.

<sup>127</sup> Vgl. ebenda, S. 139ff.



Laut Hayek eignen sich evolutionäre und Selbstorganisationstheorien in Fällen, in denen es um die Beschreibung von neu entstehenden Strukturen wie Märkten, Organisationen oder Institutionen geht und menschliche Fähigkeiten wie Bewusstsein und Kreativität nicht im Vordergrund stehen.<sup>128</sup> Kieser sieht den Vorteil der evolutorischen Betrachtungsweise langfristiger, historisch ablaufender Prozesse in erster Linie darin, dass rationale Organisationsgestalter zur Erklärung nicht notwendig sind. Erforderlich sei hingegen lediglich, dass überhaupt Variationen organisatorischer Strukturen auftreten.<sup>129</sup>

Ob die Theorie der evolutorischen Ökonomik tatsächlich als Grundlage für die Beschreibung der Entwicklung von Governance-Strukturen als Vorbild einer neuen Theorie der Raumforschung dienen kann, wird anhand der gewonnenen Erkenntnisse über die Entwicklung in den untersuchten Europäischen Metropolregionen im Rahmen der vorliegenden Arbeit überprüft werden.

---

<sup>128</sup> Vgl. Hinterberger, Friedrich (1996): a.a.O., S. 263.

<sup>129</sup> Vgl. Kieser, Alfred (1989): a.a.O., S. 162.

## **5. Fazit – Formulierung untersuchungsleitender Arbeitshypothesen**

Der Blick auf den aktuellen Forschungsstand zu Governance zeigt, dass es sich hierbei um ein Thema handelt, mit dem sich die Raumwissenschaft schon seit längerem beschäftigt, verschiedene Theorien aufgestellt und einige davon im Laufe der Zeit auch wieder verworfen hat. Die spezielle Betrachtung der Metropolitan Governance, oder des New Metropolitan Regionalism nach Blatter, stellt dagegen ein sehr junges Forschungsfeld dar, weshalb es noch keine einheitliche wissenschaftliche Abgrenzung des Begriffs gibt.<sup>130</sup> Insbesondere in Bezug auf die Europäischen Metropolregionen, die hier untersucht werden sollen, gibt es bislang nur eher unzureichende Untersuchungen, geschweige denn ausgeprägte und belastbare Theorien. Die Untersuchung der Evolution von Governance-Strukturen in Europäischen Metropolregionen muss sich daher mit mehreren Ansätzen beschäftigen<sup>131</sup> und sogleich die sich herausgebildete Governance als solche analysieren, um eine klare Aussage über Metropolitan Governance in den deutschen Metropolregionen treffen zu können.

Die bisher durchgeführten Forschungen lassen Rückschlüsse darauf zu, dass die Herausbildung einer Governance-Struktur in einer Metropolregion durchaus befördert werden kann. Diesbezüglich ist insbesondere zu hinterfragen, wie bzw. ob ausgeprägte Förderkulissen, regionale Großereignisse oder das Bestehen von regionalen Planungsverbänden die Etablierung einer Metropolitan Governance erleichtern oder gar erst initiieren können. Diese Annahmen werden u.a. durch die Beispiele der Expo in Hannover oder des Verbandes Region Rhein-Neckar bestärkt. Gleichzeitig gilt es aber auch zu untersuchen, ob ein existierender Planungsverband in einem Teilbereich der Metropolregion die Etablierung von met-

---

<sup>130</sup> Vgl. hierzu Kapitel B 2.3.

<sup>131</sup> Hierbei sind die Ansätze von Heinelt et al. und Blatter allein schon wegen ihrer Aktualität von größerer Bedeutung. Aber auch die Erkenntnisse aus den historisch vorgelagerten Paradigmen sowie die aus den Entwicklungstheorien (Kapitel B 4.) sind von Relevanz und fließen sodann in die Thesenbildung mit ein.

ropolregionsweiten Governance-Strukturen hemmen kann, wie dies eventuell in den Regionen Rhein-Main oder Rhein-Ruhr der Fall sein könnte.

Weiter scheint es, als sei die Evolution von Metropolitan Governance-Strukturen oftmals auf früheren Regional Governance-Strukturen begründet, wobei sich Governance-Strukturen generell in Steuerungslücken formieren, die durch etablierte Institutionen nicht abgedeckt werden. Dies gilt es zu verifizieren. Dazu müssen sich laut Benz et al. die Regionen selbst als korporative Akteure formieren, um als Partner in einem Netzwerk mit anderen Akteuren interagieren zu können. Die entstehenden Akteurskonstellationen prägen im Folgenden maßgeblich die Ausgestaltung der Metropolitan Governance. Einige Untersuchungen (insbesondere in den USA) zeigen, dass daher hochrangige Vertreter der Wirtschaft frühzeitig und umfassend in die Steuerungsstrukturen mit eingebunden werden sollten. Allerdings gibt es nach derzeitigen Erkenntnissen weder eine optimale Akteurskonstellation noch eine optimale Organisation für Kooperation und Steuerung in Metropolregionen. Ob und welche Mindestanforderungen es für Akteurskonstellation und Organisation zur Steuerung von Metropolregionen gibt, ist noch zu erörtern. Aus der Theorie ergibt sich dazu die These, dass sich in Metropolregionen aufkommende Themen/Problemstellungen die entsprechenden Akteure suchen, sich also Akteure in themenbezogenen Arbeitskreisen zusammenschließen, um sich einem gemeinsamen Ziel zu verpflichten, wie insbesondere das Civic Governance-Paradigma zeigt. Die Gesamtheit der so entstandenen Arbeitskreise/Netzwerke bildet einen wesentlichen Teil der Metropolitan Governance.

Über die beschriebenen Spezifika und Arbeitshypothesen, auf die sich die vorliegende Arbeit insbesondere stützen möchte, lassen sich aus dem aktuellen Fachdiskurs noch weitere Hypothesen für die erfolgreiche Etablierung und Weiterentwicklung von Metropolitan Governance-Strukturen zur Steuerung von Metropolregionen ableiten: Erstaunlicherweise steht die These im Raum, dass demokratisch legitimierte regionale Institutionen (z.B. ein Regionalparlament wie in Stuttgart vorhanden) die institutionelle Basis der Metropolitan Governance stärken

und somit die regionale Steuerungskapazität erhöhen, während gleichzeitig jene Regionen erfolgreicher zu sein scheinen, die ihre Entscheidungen über Verhandlungen (im Gegensatz zu Entscheidungen über Wege der repräsentativen Demokratie) treffen. Dies ist als Indiz für die optimale Ausgestaltung bzw. Definition der Metropolitan Governance als Zusammenspiel von Government und Netzwerken zu erachten. Hierbei muss ein fester Institutionenrahmen geschaffen werden, wobei letztlich die Steuerung über Kooperation und Koordination von Akteuren funktioniert. Eine verbindliche Festlegung auf gemeinsame Ziele, die durch den Governance-Prozess erreicht werden sollen, ist dazu erforderlich. Inwieweit die Akteure sich diesen Zielen freiwillig verpflichten, ist ebenfalls eine interessante Frage, die es zu beantworten gilt; vor allem wenn es um die Beurteilung der vorherrschenden Strukturen geht, wird dies von Relevanz. Bezieht man die Erkenntnisse der evolutorischen Ökonomik auf die Entwicklung der Steuerungsstrukturen in den Untersuchungsregionen, könnte sich eine dem ersten Anschein nach konfuse Evolution erklären lassen. Hayek verweist vor diesem Hintergrund darauf, dass es sich um Selbstorganisationsprozesse der Gesellschaft handelt und ebendiese mitunter in ihrer Genese teils nicht allumfänglich erklärbar oder übertragbar sind. Weiter liefert die evolutorische Ökonomik für die vorliegende Arbeit die Erkenntnis, dass die Selektion bei der Evolution von Organisationen nicht zwangsläufig eine totale Elimination von Organisationen voraussetzt,<sup>132</sup> was insbesondere in Regionen zu berücksichtigen wäre, in denen zum Zeitpunkt der Einrichtung der Metropolregion bereits regionale Governance-Strukturen vorhanden waren.

Im Einzelnen werden die nachstehenden Arbeitshypothesen, die aus der kritischen Auseinandersetzung mit dem aktuellen theoretischen Diskurs um Metropolitan Governance hervorgehen, untersuchungsleitend für die Fragestellung dieser Arbeit sein:

- These 1: Heutige Metropolitan Governance-Strukturen haben sich aus den Grundzügen früherer Regional Governance-Strukturen entwickelt – Ansätze

---

<sup>132</sup> Vgl. Kieser, Alfred (1989): a.a.O., S. 185.

einer solchen können durch z.B. Einzelpersonen oder Großereignisse (Expo, IBA) wesentlich befördert werden. Die früheren Strukturen können teils auch heute noch bestehen – teils integrativ, teils konkurrierend.

*Bereits die fehlende Zuordnung der Metropolitan Governance zu einer räumlichen Ebene legt die Vermutung nahe, dass diese auf bestehenden Strukturen aufbaut, da Governance-Formen bereits auf den unterschiedlichsten Ebenen bestehen. Insbesondere aber die Tatsache, dass gerade viele der deutschen Metropolregionen sich aus zuvor bereits agierenden regionalen Zusammenschlüssen entwickelt haben und auf die damals initiierten Kooperationen und Netzwerke zurückgreifen, unterstreicht diese Annahme. Somit wird auch der Forschung Fürsts Rechnung getragen, der den lokalen Steuerungsinstanzen unterstellt, eine starke Tendenz zur Reorganisation regionaler Strukturen zu haben und somit ebenfalls nicht von Neuschaffung, sondern eben von Anpassung spricht. Diese Anpassung kann durchaus als evolutionärer Prozess oder als Selbstorganisation der Gesellschaft nach Hayek gekennzeichnet werden.*

- These 2: Metropolitan Governance-Strukturen müssen einen festen Institutionenrahmen haben, die politische Steuerung läuft letztlich als Kooperation und Koordination von Akteuren (Mischung aus Verwaltung und Netzwerken) – Regionen müssen sich als korporative Akteure formieren.

*Die Raumwissenschaft geht derzeit davon aus, dass Regionen als Eigenschaft u.a. die akteursübergreifende Bearbeitung von Problemen in netzwerkartigen Kooperationen besitzen müssen. Die Commission on Global Governance geht in ihrer Definition von Governance jedoch nicht davon aus, dass derartige Kooperationen formelle Institutionen ersetzen sollen, sondern beschreibt Governance als umfassenden Begriff, der sowohl institutionalisierte Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen – als eine symbiotische Ergänzung von Government und Governance umfasst. Während der New Regionalism institutionalisierte Formen der Kooperation als minder be-*

## B Governance – Überblick über die aktuelle Fachdiskussion

*deutend ansieht, zeigt jedoch das Beispiel der Region Stuttgart gerade deren Erfolg – hier besteht also dringender Klärungsbedarf.*

- These 3: In den Metropolregionen aufkommende Themen/Aufgaben suchen sich die entsprechenden Akteure; Akteure bilden themenbezogene Netzwerke/Arbeitskreise, die letztlich die Ausgestaltung der Metropolitan Governance maßgeblich prägen – es gibt weder optimale Akteurskonstellationen noch eine optimale Organisation der Kooperation.

*Durch die sich ereignende Regionalisierung gewinnen neue Akteure an Gewicht, wodurch sich neue Akteurskonstellationen bilden. Die neuen Akteure treten durch die wachsende Bedeutung einzelner Themen auf Regionsebene auf, wodurch davon auszugehen ist, dass diese Akteure sich mit bestimmten Themen befassen, aber auch, dass aufkommende Probleme automatisch die entsprechenden Akteure aktivieren. Governance als die Gesamtheit aller Wege, auf denen Institutionen und Individuen interagieren, umfasst all diese neuen Netzwerke. Nach aktuellem Stand der Forschung gibt es keine pauschal gültige Optimallösung für die Struktur von Governance, was wiederum nicht zuletzt auf die unterschiedlichen Akteurskonstellationen in den einzelnen Regionen zurückzuführen ist.*

- These 4: Wirtschaftsvertreter müssen an der Metropolitan Governance-Steuerung maßgeblich beteiligt werden, um eine konstante Fortentwicklung gewährleisten zu können.

*Sowohl die Theorie des New (Metropolitan) Regionalism als auch die Abhandlungen von Fürst, Kübler et al. oder Blatter zu Metropolitan Governance empfehlen, Akteure aller gesellschaftlichen Bereiche, sprich Wirtschaft, Politik, Private, Wissenschaft etc., in die Steuerungsstrukturen zu integrieren. Sieht man nun auch noch, dass es gerade Entwicklungen wie die Globalisierung oder Privatisierung sind, welche eine Reorganisation der regionalen Steuerungsstrukturen erfordern, ist von einer besonderen Bedeutung der Wirtschaft – abgesehen von ihrer besonderen Stellung als potenter Finanzier*

*– auszugehen. Führende Wirtschaftsvertreter sind auch in der Lage, die Ziele oder Leitbilder für Metropolregionen zu verstetigen, da sie weniger bestrebt sein müssen, von Legislaturperiode zu Legislaturperiode um Machterhalt zu kämpfen.*

- These 5: Regionale Planungsverbände können die Entstehung von Metropolitan Governance befördern, jedoch können sie auch in Konkurrenz zu dieser stehen, wenn sie nur Teilbereiche der Metropolregion abdecken (s. Metropolregionen Frankfurt Rhein-Main oder Rhein-Ruhr)

*Die Herausbildung von Metropolregionen aus bestehenden regionalen Organisationen zeigen genauso wie die Ausführungen zu metropolitenen Netzwerkorganisationen und -charakteristika, dass aktive Planungsverbände die Entstehung einer Metropolitan Governance sowohl initiieren als auch deren weiteres Fortbestehen befruchten können, wie etliche Beispiele belegen. Gleichzeitig zeigt die Realität in durch Institutionen und Identität gefestigteren Regionen, dass es diesen nicht gelingt, sich den neu vorgegebenen Regionszuschnitten anzupassen und die Entwicklung der gesamten Metropolregion – allgemein, aber auch bezogen auf Governance – zu unterstützen. Stattdessen ist eine Zersplitterung der Region die Folge.*

- These 6: Bestehende Governance-Strukturen auf anderer räumlicher Ebene als die der Metropolregion hemmen die Entwicklung von Metropolitan Governance-Strukturen auf Ebene der Metropolregion. Strukturen, die mit dem Konzept der Metropolitan Governance in der Metropolregion vereinbar sind, haben Bestand, andere „mutieren“ – Bestand wird durch Mindestangepasstheit ermöglicht.

*Akteure bestehender Governance-Strukturen richten ihr Handeln eher auf Machterhalt als auf Machtabgabe aus. Synergien durch Kooperation oder Konsolidierung bestehender Strukturen werden im Normalfall nicht gesehen. Netzwerke und andere Governance-Strukturen, deren räumliche Ebene die*

## B Governance – Überblick über die aktuelle Fachdiskussion

*der Metropolregion ist, haben mit großer Wahrscheinlichkeit Bestand. Solche, die auf kleinerer räumlicher Ebene bestehen, haben, der Theorie der evolutiven Ökonomik folgend, eher eine Chance auf Integration in eine Metropolitan Governance-Struktur auf Ebene der Metropolregion, wenn sie „mutieren“, sich also anpassen respektive den neuen Strukturen fügen.*

- These 7: Die Entwicklung der Metropolitan Governance-Strukturen in Europäischen Metropolregionen in Deutschland verläuft evolutiv.

*Wie in dem Kapitel zur evolutiven Ökonomik dargelegt, scheint der Gedanke, bestimmte Entwicklungsmuster beziehungsweise Charakteristika, die vorwiegend der Biologie entlehnt sind, nicht nur auf die Wirtschaftswissenschaften, sondern auch auf die Raumwissenschaften zu übertragen, um Entwicklungen von Steuerungsstrukturen zu beschreiben, durchaus naheliegend. Die Merkmale Hayeks, die dieser für die Beschreibung ökonomischer Entwicklungsprozesse heranzieht, wie sich langfristig und langsam vollziehende Prozesse oder Unvorhersehbarkeiten der Entwicklungen, die im Falle von Governance-Prozessen von einer nicht überschaubaren Fülle externer Faktoren abhängen, finden sich in der Entwicklung der Steuerungsstrukturen von Metropolregionen wieder. Auch der Faktor Macht, der in der Evolutionsökonomie eine wesentliche Rolle spielt, ist zur Erklärung von Governance-Prozessen nicht zu vernachlässigen, da Steuerungsfähigkeit zwangsläufig mit Macht verknüpft ist und Änderungen der Steuerungsstruktur ebenso notwendigerweise mit der Verschiebung von Machtverhältnissen, auch in dem Sinne, dass Macht mit dem Besitz von Wissen verbunden ist.*



- These 8: Kernstädte, die im internationalen Kontext Metropolfunktionen inne haben, hemmen die Evolution von Metropolitan Governance-Strukturen. Das Streben nach Machterhalt verhindert die Bildung neuer Strukturen – Macht ist persistent.

*Die Metropolenforschung zeigt, dass es in Deutschland – wenn überhaupt – eine einzige Großstadt gibt, die im internationalen Gefüge der Metropolen von Relevanz ist. Dem Oberzentrum Frankfurt am Main können zumindest einige Metropolfunktionen zugesprochen werden. Dadurch ändern sich die Bezugsräume, in denen sich Akteure – wirtschaftlich wie politisch – bewegen und denken. Der Bezugsrahmen ist nicht (mehr) regional, sondern vielmehr international. Gibt es eine Vielzahl an international agierenden (und börsennotierten) Unternehmen, deren Vorstandsvorsitzende nicht regionaler oder nationaler, sondern internationaler Herkunft sind und deren Handeln durch die internationalen Märkte gesteuert wird, sinkt die Wahrscheinlichkeit, sich regional zu engagieren. Um die Unternehmen am Standort zu halten, wird sich das Handeln politischer Mandatsträger – auch solcher mit regionaler Verwurzelung – daran orientieren, was die optimalen Rahmenbedingungen für ebendiese Unternehmungen sind. Das Handeln folgt also einer Kosten-Nutzen-Logik, die gekoppelt ist an den Machterhalt. Selbst wenn also umliegende Gebietskörperschaften ein gesteigertes Interesse an der Entwicklung einer leistungsfähigen Metropolitan Governance-Struktur hätten, sich also erste Netzwerke ausbildeten, wären sie der Theorie der evolutiven Ökonomie folgend höchst wahrscheinlich nicht in der Lage, sich zu etablieren oder gar zu stabilisieren, da dies Macht voraussetzt. Diese ist aber vor allem in den Institutionen und Akteuren der Kernstadt – der Metropole – verankert. Selbst wenn diese Netzwerke durch aktive Anpassung versuchten, weiter zu bestehen und sich an ihre Selektionsumgebung anzupassen. Es wäre höchst unwahrscheinlich, dass sie Erfolg hätten, da sie hierzu laut Theorie das kumulierte und Erfahrungswissen aller beteiligten Akteure in sich tragen müssten. Erfahrungswissen zu teilen, würde für die Institutionen der Metropole al-*

## B Governance – Überblick über die aktuelle Fachdiskussion

*lerdings Machtübergabe bedeuten, die man in der Regel nicht erwarten kann, und schon gar nicht ohne eine regionale Identität der betroffenen Akteure.*

## **C Europäische Metropolregionen – Entstehung, Institutionalisierung und Umsetzung**

### **1. Begriff und Entwicklung von Metropolregionen**

#### **1.1 Der Begriff Metropolregion**

Schon zu Beginn der dreißiger Jahre führten die USA offiziell den Begriff der „Metropolititan Area“ ein. Dieser dient der Abgrenzung von Stadtgrenzen überschreitenden räumlichen Einheiten, sprich städtischer Agglomerationen.<sup>133</sup> Mit dieser Wortschöpfung wurde der bisherige Metropolenbegriff bewusst weitergefasst und umfasst seither nicht mehr nur die eigentliche Metropole (i.d.R. die Stadt, nach der die Metropolregion benannt ist), die sich seit der Industrialisierung mehr und mehr zu einem Kern eines Verdichtungsraums entwickelte, sondern bezieht ausdrücklich ihr Umland mit ein. Die Metropolregion ist somit eine weiterentwickelte, den tatsächlichen Entwicklungen – Suburbanisierung, Verschmelzen mehrerer Städte durch enormes Wachstum – angepasste Form der Metropole.

Verwendung findet der Begriff heute in raumpolitischen Dokumenten als Bezeichnung für Stadtregionen der höchsten Kategorie, die Zentren der politischen und wirtschaftlichen Steuerung darstellen. „Entsprechend ihrer internen Struktur können Metropolregionen nach monozentrischen und polyzentrischen Regionen unterschieden werden.“<sup>134</sup> Erstere zeichnen sich durch einen dominanten Kern aus, während letztere eine Agglomeration mehrerer metropolitaner Kerne darstellen.<sup>135</sup> Die Abgrenzung dieser Regionen erfolgt entweder nach statistischen Indikatoren, in erster Linie der Einwohnerzahl (vgl. u.a. METREX, BBR), verstärkt jedoch aufgrund funktionaler Ausstattungen (vgl. C 3).

---

<sup>133</sup> Vgl. Adam, Brigitte; Gödecke-Stellmann, Jürgen (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9 2002, S. 517.

<sup>134</sup> Baumheier, Ralph (Hrsg.) (2007): Metropolregionen in Nordwestdeutschland, Hannover, S. 4.

<sup>135</sup> Vgl. ebenda.

## Metropole

Der ursprünglich aus dem Griechischen stammende Begriff „Metropole“ (wörtlich: Zentralstadt) bezeichnete in der Antike eine Mutterstadt, von der koloniale Gründungen ausgingen, auf welche deren Stadtrecht übertragen wurde.<sup>136</sup> Der Begriff wurde in der Folgezeit vornehmlich kirchlich genutzt und bezeichnete den Sitz eines Erzbischofs. Bis heute verwendet die orthodoxe Kirche den Begriff des Metropoliten anstelle des Erzbischofs. In der Moderne lassen sich Metropolen nicht mehr institutionell durch den Sitz einer herausragenden Einrichtung bestimmen, daher haftet der Begriff „vor allem an Größe und funktionaler Bedeutung“<sup>137</sup>. Im heutigen Sprachgebrauch überlagern sich die unterschiedlichen historischen Bedeutungen, der Begriff ist demnach mehrfachkodiert. Stets suggeriert Metropole jedoch etwas Bedeutendes, Mystisches.<sup>138</sup>

Eine eindeutige Definition von Metropolen fällt aufgrund der oben beschriebenen Entwicklung schwer. Für die Verwendung im raumpolitischen Sinn kann diese Kurzdefinition herangezogen werden: „Eine Metropole ist der Mittelpunkt eines Städtesystems, ist das dominante Zentrum in einer Region.“<sup>139</sup> Dieser Definition fehlt allerdings der Aspekt der Vernetzung, der im aktuellen Metropolendiskurs stark an Bedeutung gewonnen hat. Metropolen werden demnach auch des Öfteren als Knotenpunkte der Weltwirtschaft oder Steuerungszentralen mit globalen Verflechtungen bezeichnet.

---

<sup>136</sup> Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2000): Gibt es in Deutschland Metropolen? – Die Entwicklung des deutschen Städtesystems und das Raumentwicklungskonzept der „Europäischen Metropolregionen“, in: Matejovski, Dirk (Hrsg.) (2000): Metropolen – Laboratorien der Moderne, Frankfurt/Main, S. 145.

<sup>137</sup> Häußermann, Hartmut (2000): Es muss nicht immer Metropole sein, in: Matejovski, Dirk (Hrsg.) (2000): a.a.O., S. 70.

<sup>138</sup> Vgl. ebenda, S. 67 ff.

<sup>139</sup> Ebenda, S. 68.

## Region

Innerhalb der letzten Jahre avancierte der Regionsbegriff zu einem Modewort und findet sich seitdem in zahlreichen Raumtheorien wie auch vermehrt im Marketing wieder. Zahlreiche Regionen bzw. regionale Zusammenschlüsse haben sich gebildet. Was genau jedoch eine Region ist, kann aufgrund der Mehrdimensionalität des Begriffs nicht exakt definiert werden. Das Handwörterbuch der Raumordnung beschreibt die Region – der Begriff stammt vom lateinischen „regio“ und bedeutet übersetzt Richtung oder Landschaft – als „einen durch bestimmte Merkmale gekennzeichneten, zusammenhängenden Teilraum mittlerer Größenordnung in einem Gesamtraum“<sup>140</sup>. Hierbei gilt es zu beachten, dass man davon ausgehen muss, dass sich Regionen in erster Linie aufgrund subjektiv motivierter Interessenslagen bilden, nicht etwa nach wissenschaftlich nachvollziehbaren objektiven Indikatoren oder Charakteristika.<sup>141</sup> Regionen können in diesem Fall als „Interaktionsfeld gesellschaftlicher Akteure innerhalb eines funktionalen Beziehungsgefüges“<sup>142</sup> bezeichnet werden. Nach dieser Definition sind Regionen sozusagen Ergebnisse von Governance-Prozessen und zugleich deren „Spielfeld“. Möglich ist es somit auch, dass sich Regionen auch mehrfach überlagern oder überschneiden. In der räumlichen Planung wird unter Region üblicherweise eine Planungseinheit zwischen der staatlichen und der lokalen Ebene verstanden.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Sinz, Manfred (1995): Region, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 805.

<sup>141</sup> Vgl. Schödel, Verena (2007): Die Region als Handlungsebene. Kritische Diskussion des Regionenbegriffs, der Regionalisierungsarten sowie Analyse möglicher Entwicklungs-determinanten, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): Metropolregionen im Vergleich, Bayreuth, S. 8.

<sup>142</sup> Adam, Brigitte; Wiechmann, Thorsten (1999): Die Rolle der Raumplanung in regionalen Agenda Prozessen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10 1999, S. 670.

<sup>143</sup> Vgl. Schödel, Verena (2007): a.a.O., S. 8.

## 1.2. Entwicklung der Metropolenforschung

Die Bedeutung der heutigen Metropolen gilt als Ergebnis des Globalisierungsprozesses. In dessen Zuge wurden Produktionsprozesse flexibilisiert, politisch-institutionelle Steuerungsmechanismen dereguliert und technische Innovationen revolutionierten Transport und Kommunikation. Daher gewannen sog. Ströme und Netzwerke an Bedeutung, welche allerdings „nach wie vor [von] fixierten Orten“<sup>144</sup> aus gesteuert werden. Jene Orte sind die als Metropolräume bezeichneten Agglomerationen, an denen die Ströme zusammenlaufen und an denen international bedeutende Entscheidungen getroffen werden.<sup>145</sup>

Eingesetzt hat der moderne Metropolisierungsprozess Ende des 18. Jahrhunderts durch die einsetzende Industrialisierung und damit verbundene Zuwanderung in die Städte. Dies führte in den Industrieländern Europas, später auch Nordamerikas, zu einem rasanten Anstieg der Einwohnerzahlen in den industriellen Zentren. Mitte des 20. Jahrhunderts explodierten auch die Einwohnerzahlen in den Städten der Dritten Welt, diese gelten jedoch aufgrund ihrer fehlenden Autorität zur Beeinflussung globaler Dynamiken nicht als Metropolen im oben beschriebenen Sinn.<sup>146</sup>

Die Forschung beschäftigt sich im Zusammenhang mit Metropolen in erster Linie mit dem Versuch, Indikatoren zu identifizieren, mit deren Hilfe Aussagen getroffen werden können, ob eine Stadt bzw. eine Region als Metropole zu bezeichnen ist. Ferner versuchen mehrere Theorien eine Klassifizierung der Großstädte vorzunehmen, nach der sich eine hierarchische Abstufung der Metropolen nach deren Bedeutung ergeben soll. Zuletzt ist auch die Frage der Abgrenzung eines metropolitanen Raums Inhalt des wissenschaftlichen Diskurses.

---

<sup>144</sup> Schmitt, Peter (2007): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen – Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr, Dortmund, S. 36.

<sup>145</sup> Vgl. ebenda, S. 36 f.

<sup>146</sup> Vgl. Gödecke-Stellmann, Jürgen et al. (2000): Konkurrenz und Kooperation – Europas Metropolregionen vor neuen Herausforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12 2000, S. 647 ff.

Die dabei verwendeten Begrifflichkeiten für Metropolen (z.B. Global City, Metropolregion) sind keineswegs einheitlich, zudem werden diese nicht in gleicher Bedeutung verwendet, so dass es stets notwendig ist, die jeweilige Definition heranzuziehen.

Bevor sich die Forschung intensiver mit dem Phänomen globaler Städte auseinandersetzte, beschäftigte sich schon im Jahr 1966 Hall mit Weltstadtbezirken. Als solche sah er London, Paris, Moskau, New York, Tokio, die Randstad sowie das Rhein-Ruhr-Gebiet. Diese verglich er hinsichtlich der raumplanerischen Herausforderungen.<sup>147</sup>

Die derzeitige Debatte wurde 1986 von John Friedman mit der Benennung von sieben Indikatoren (bedeutende Finanzzentren, Sitze transnationaler Konzerne, Sitze internationaler Organisationen, wachsender Dienstleistungssektor, Produktionszentren, wichtige Transportknotenpunkte, Bevölkerungsgröße) zur empirischen Bestimmung von sogenannten World Cities, mit denen er diese in Primary und Secondary Cities unterteilt, begonnen.<sup>148</sup> Diese Überlegungen begründen die Abkehr der schlichten Kategorisierung von Städten über deren Einwohnerzahlen.

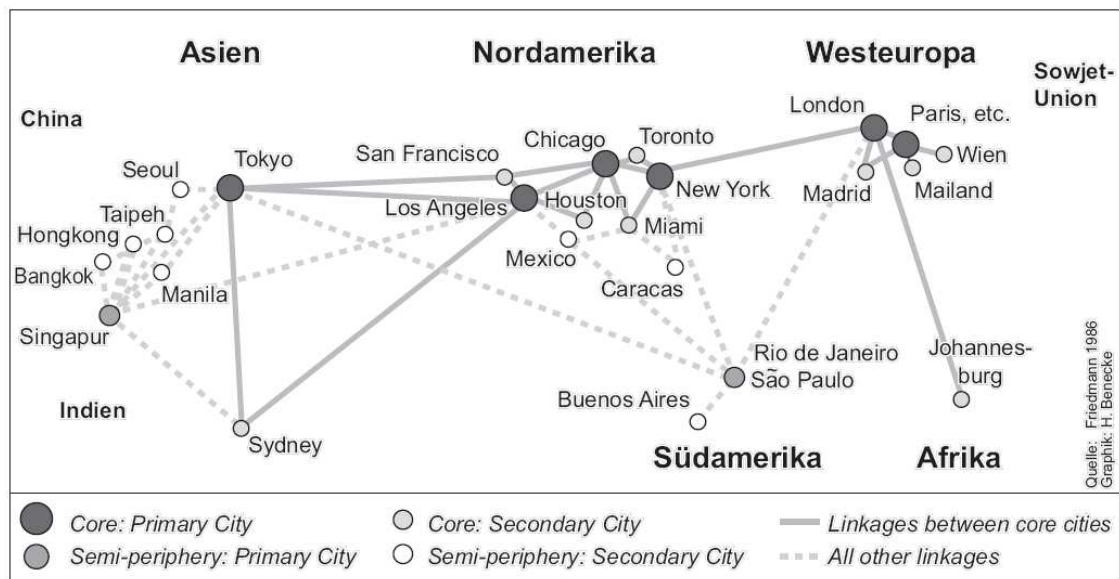
---

<sup>147</sup> Vgl. Schmitt, Peter (2007): a.a.O., S. 46.

<sup>148</sup> Vgl. Friedmann, John (1986): The world city hypothesis, in: Development and change, Heft 17 1986, S. 69-83.

## C Europäische Metropolregionen

Abbildung 8: Weltstadtsystem nach Friedmann



Quelle: Engelhard, Karl; Otto, Karl-Heinz (Hrsg.) (2005): Globalisierung – Eine Herausforderung für Entwicklungspolitik und entwicklungspolitische Bildung, Münster, S. 74.

Später geht Saskia Sassen davon aus, dass die Globalisierung eine Konzentration ökonomischer Steuerungs- und Kontrollfunktionen auf nur wenige Global Cities bewirkt, deren charakteristische Funktionen sind ausgeprägte Steuerungs- und Kontrollfunktionen, starke Präsenz postindustrieller Produktionen im Finanz- und Dienstleistungsbereich und nationale oder internationale Handelszentren.<sup>149</sup> Den von Sassen geprägten Begriff der Global City fasst Kunzmann 1998 weiter, indem er die gesamten Agglomerationsräume berücksichtigt und so zu dem Begriff der World City-Region kommt.<sup>150</sup>

Anhand zahlreicher Indikatoren für die Bereiche Finanzzentren, Unternehmenssitze, Telekommunikationsknoten, Transportknoten und Großveranstaltungen konnte eine Gruppe um John R. Short Hierarchien verifizieren.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Vgl. Sassen, Saskia (1991): The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton.

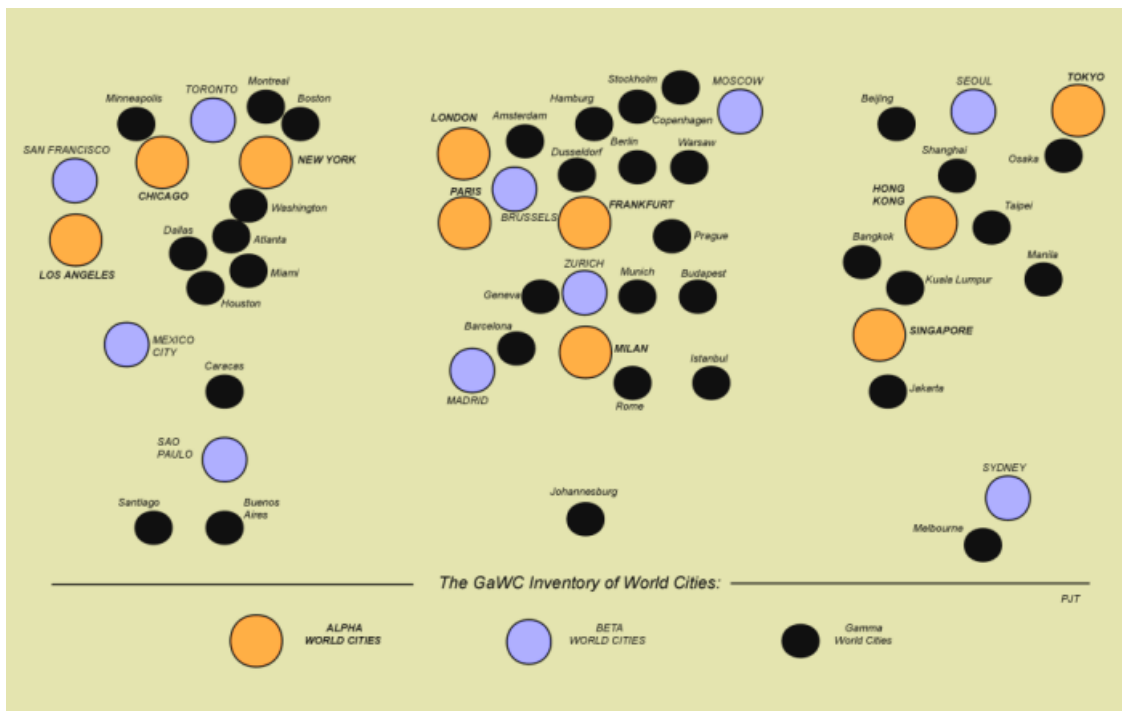
<sup>150</sup> Vgl. Schmitt, Peter (2007): a.a.O., S. 47.

<sup>151</sup> Vgl. Adam, Brigitte et al. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand – Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7 2005, S. 418.



Eine dreistufige Hierarchisierung (s. Abb. 9) in Alpha World Cities, Beta World Cities und Gamma World Cities anhand der Standorte von Unternehmen des höherwertigen Dienstleistungssektors nahm die Forschungsgruppe „Globalization and World Cities Study Group and Network“ (GaWC) vor.<sup>152</sup>

**Abbildung 9: Weltstädte nach GaWC**



Quelle: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/images/world.gif>, 2.02.2011.

Neben den unterschiedlichen Ansätzen zur Klassifizierung und Hierarchisierung von Metropolen stellt sich auch die Abgrenzung eines Metropolraums schwierig dar. Einigkeit scheint darin zu bestehen, gegebene administrative Grenzen nicht als zielführend zu erachten. Sämtliche Metropolen nehmen ihre Funktionen in einem größeren Raum als dem einer Stadt war, oftmals handelt es sich gar um polyzentrische Regionen, welche als eine Metropolregion zu sehen sind. Hier können z.B. die Randstad oder das Rhein-Main-Gebiet genannt werden, aber

<sup>152</sup> Vgl. u.a. Taylor, Peter (1999): World Cities and Territorial States under Conditions of Contemporary Globalization, in: Political Geography, Heft 19 2000, S. 5-32.

auch monozentrische Metropolen wie New York City oder Paris müssen über ihre administrativen Grenzen hinaus als metropolitane Räume gesehen werden, die ihre Ausstrahlungskraft und die Möglichkeit der Wahrnehmung all ihrer charakteristischen Funktionen aus der gesamten Region heraus generieren.

## 2. Funktionen von Metropolen/Metropolregionen

Welche Funktionen eine Metropole bzw. eine Metropolregion charakterisieren, beschreibt Blotevogel. Über diese Funktionsbereiche herrscht trotz der unterschiedlichen Theorien weitestgehende Übereinstimmung, so dass diese als feststehend erachtet werden können. Es sind dies die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, die Innovations- und Wettbewerbsfunktion sowie die Gateway-Funktion.<sup>153</sup> Ergänzt wurden diese 2006 durch den Arbeitskreis Metropolregionen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung um die Symbolfunktion.<sup>154</sup> Eine Stadt oder Stadtregion wird nach der funktionalen Metropolendefinition, die in der Fachdiskussion überwiegt, durch das Vorhandensein dieser Funktionen und deren Zusammenspiel zu einer Metropole. Die Ausprägungen der einzelnen Funktionen lassen sich anhand von Indikatoren, deren (nicht einheitliche) Auswahl jedoch kritisch hinterfragt werden muss, messen.<sup>155</sup>

Die Entscheidungs- und Kontrollfunktion bezieht sich sowohl auf den Staat, im Sinne von Regierungseinrichtungen, und Organisationen wie die EU oder UN als auch auf die Privatwirtschaft, deren Headquarters und wichtige Einrichtungen wie Börsen ebenfalls v.a. in Metropolregionen angesiedelt sind.<sup>156</sup> In den Metropolen werden somit Entscheidungen getroffen, die für ein ganzes Land oder gar inter-

---

<sup>153</sup> Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2002b): Metropolregionen in Deutschland - Einige Thesen zur Begründung einer metropolorientierten Politik von Bund, Ländern und Städten, Duisburg, S.1 f..

<sup>154</sup> Vgl. Schmitt, Peter (2007): a.a.O., S. 43.

<sup>155</sup> Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, Bonn, S. 3.

<sup>156</sup> Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2002a): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7 2002, S. 346.

national von Bedeutung sind, Informations- und Finanzströme laufen in ihnen zusammen. In den großen Agglomerationen beeinflussen sich die zahlreichen Einrichtungen und Organisationen untereinander, so dass diese auch Zentren indirekter Machtausübung sind.<sup>157</sup> Mögliche Indikatoren für die Funktion sind die Summe der Beschäftigten am Hauptsitz eines der größten Unternehmen des Landes, Hauptsitze von internationalen Organisationen oder die Zahl der Niederlassungen höherwertiger, unternehmensorientierter Dienstleister.

Die Innovations- und Wettbewerbsfunktion bezieht sich darauf, dass Metropolen über eine hohe Dichte von F&E-Einrichtungen, wissensintensiven Dienstleistern, kulturellen Einrichtungen und sonstigen Orten sozialer Kommunikation verfügen, wodurch Wissen, Einstellungen, Werte und Produkte generiert und von dort aus verbreitet werden<sup>158</sup>, da diese über die notwendige kritische Masse zur Ausbildung kreativer Milieus verfügen. Die Innovations- und Wettbewerbsfunktion kann beispielsweise über Indikatoren wie die Zahl der Studierenden oder Forschungseinrichtungen, die Besucherzahlen kultureller Einrichtungen oder die verfügbaren Sitzplätze in Sportstadien gemessen werden.

Als letzte der etablierten Funktionen bezeichnet die Gateway-Funktion die Zugangsmöglichkeiten zu Menschen, Wissen und Märkten, welche eine Metropole bietet. Zum einen geschieht dies durch die gute Einbindung in nationale und internationale Verkehrsnetze durch Autobahnen, Flughäfen oder Hochgeschwindigkeitszüge, zum anderen aber auch durch in der Region produzierte oder stattfindende Medien, Ausstellungen, Kongresse etc.. Zudem verfügen Metropolen über eine technisch aktuelle Telekommunikationsinfrastruktur.<sup>159</sup> Als Indikatoren für die Gateway-Funktion werden u.a. Passagieraufkommen internationaler Flughäfen oder die Anzahl der Verlage in der Region herangezogen.

Bislang noch nicht mit Indikatoren hinterlegt ist die neu in die Diskussion eingebrachte Symbolfunktion. Diese Funktion versucht die historisch überdauernde mys-

---

<sup>157</sup> Vgl. Adam, Brigitte et al. (2005): a.a.O., S. 420.

<sup>158</sup> Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2002a): a.a.O., S. 346.

<sup>159</sup> Vgl. ebenda, S. 345.

tische Ausstrahlung der Metropolen zu fassen, die neben der Leuchtturmfunktion nach außen auch identitätsstiftend innerhalb der Region wirken soll.<sup>160</sup>

### **3. Entwicklung des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen**

Erstmals werden „Europäische Metropolregionen“ im von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1995 beschlossenen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (HARA) ausgewiesen. Im gleichen Jahr setzte das Land Nordrhein-Westfalen die Rahmenvorgaben um und wies als erstes Bundesland eine Metropolregion (hier die Metropolregion Rhein-Ruhr) in seinem Landesentwicklungsplan aus. Zuvor wurden im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (ORA) von 1993 schon Agglomerationen mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung ausgewiesen, deren Funktion als räumliche Leistungsträger, die dem internationalen Standortwettbewerb standhalten müssen, bereits in Richtung des Ansatzes der europäischen Metropolregionen weist.<sup>161</sup> Jedoch steht hier noch der Gedanke der Entlastung und Ordnung dieser Regionen als Verdichtungsräume im Vordergrund, während Entwicklungsbedarf noch vornehmlich für die ländlichen Räume gesehen wird. Der 1995 veröffentlichte HARA stellt dagegen bereits die herausragende Funktion der Metropolregionen, welche es weiterzuentwickeln gilt, in den Vordergrund.

Im Gegensatz zu anderen Staaten fanden die Metropolräume in der Raumordnungspolitik Deutschlands somit erst sehr spät eine spezielle Berücksichtigung. Während in Deutschland die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen (Ausgleichsziel) lange Zeit die Ausrichtung der Raumordnungspolitik dominierte, was einer irgendwie gearteten Fokussierung auf die international ausstrahlenden Zentren entgegenstand, erkannten andere Länder wie z.B. Frankreich die Bedeutung von Wachstumspolen für die Entwicklung ganzer Teil-

---

<sup>160</sup> Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 3.

<sup>161</sup> Vgl. Adam, Brigitte et al. (2005): a.a.O., S. 417.

räume bereits um einiges früher.<sup>162</sup> Die Einführung des Begriffes der Metropolregion in der deutschen Raumordnung ist schließlich auch von der französischen Diskussion inspiriert, die diesen Begriff bereits seit den 1960er Jahren nutzt.<sup>163</sup> Seit den 1990er Jahren forciert die deutsche Raumordnung die Beachtung und die Ausrichtung des Handelns auf Metropolregionen jedoch stark und ist in dieser Hinsicht gar ein Vorreiter innerhalb Europas geworden. Die ursprünglich im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen ausgewiesenen sechs Metropolregionen Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart wurden durch Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung 1997 um die Region Halle/Leipzig-Sachsendreieck und 2005 um die vier weiteren Metropolregionen Bremen-Oldenburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Nürnberg und Rhein-Neckar ergänzt.<sup>164</sup> Die Ministerkonferenz für Raumordnung definiert diese Metropolregionen in einer vereinfachten funktionalen Sichtweise als „durch einen oder mehrere städtische Kerne sowie damit in Beziehung stehende engere und weitere metropolitane Verflechtungsbereiche“<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> Vgl. Blotevogel, Hans Heinrich (2002a): a.a.O., S. 345.

<sup>163</sup> Vgl. Schmitt, Peter (2007): a.a.O., S. 14.

<sup>164</sup> Vgl. Bernreuther, Angelus; Maier, Jörg (2007): Einführung, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 1.

<sup>165</sup> Vgl.

[http://www.bbr.bund.de/cln\\_007/nn\\_22550/DE/ForschenBeraten/RaumordnungRaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/Leitbild1/Leitbild1KarteRepro.templateId=raw,property=publicationFile.jpg/Leitbild1KarteRepro.jpg](http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_22550/DE/ForschenBeraten/RaumordnungRaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/Leitbild1/Leitbild1KarteRepro.templateId=raw,property=publicationFile.jpg/Leitbild1KarteRepro.jpg), 4.12.2007.

## C Europäische Metropolregionen

Abbildung 10: Europäische Metropolregionen in Deutschland



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 2.

Dabei ist allerdings kritisch anzumerken, dass die Ausweisung einer solch hohen Zahl von Metropolregionen (teilweise mit großem räumlichen Umgriff) auch zu einer Aufweichung des Konzepts führen kann. Erklären lässt sich die Vielzahl deutscher Metropolregionen durch die sich in der Nachkriegszeit herausgebildete dezentrale Arbeitsteilung der großen westdeutschen Städte. Zuvor nahm Berlin seit Beginn des Kaiserreiches eine herausragende Stellung im deutschen Städtesystem ein, die es durch die Folgen des zweiten Weltkriegs jedoch einbüßte.<sup>166</sup>

<sup>166</sup> Vgl. Blotvogel, Hans Heinrich (2000): Gibt es in Deutschland Metropolen? – Die Entwicklung des deutschen Städtesystems und das Raumentwicklungskonzept der „Europäischen Metropolregionen“, in: Matejovski, Dirk (Hrsg.) (2000), a.a.O., S. 148 ff.

Daneben entschied die MKRO in einem 1997 gefassten Beschluss zur „Bedeutung der großen Metropolregionen Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa“, das im HARA eingeführte Metropolregionenkonzept in das derzeit in der Erarbeitung befindliche Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) einzubringen. In dem 1999 veröffentlichten EUREK finden sich die Metropolregionen dann auch sehr ausführlich wieder, wobei deren herausgehobene Funktion analog zur deutschen Raumordnung betont wird.<sup>167</sup>

In jüngster Zeit wurde die Ausrichtung der deutschen Raumordnungspolitik auf die Metropolregionen weiter vorangetrieben. Der aktuelle Raumordnungsbericht von 2005 benennt die Metropolregionen als eine von drei räumlichen Kategorien mit Handlungsbedarf.

---

<sup>167</sup> Vgl. Adam, Brigitte; Götdecke-Stellmann, Jürgen (2002): a.a.O., S. 514.





Inzwischen gilt „das Konzept der Metropolregionen [als] [...] eine raumordnungspolitische Erfolgsgeschichte“<sup>169</sup>. Diese Einschätzung beruht darauf, dass es selten zuvor gelungen ist, „nur durch ein strategisches Leitbild ohne zusätzliche Fördermittel oder planerische Instrumente neue regionale Initiativen anzustoßen und erfolgreich voranzubringen“<sup>170</sup>.

### 3.1 Vernetzung und Zusammenarbeit der Europäischen Metropolregionen

Zwischen den Metropolregionen hat sich sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene eine Vernetzung entwickelt. Auf Initiative des schottischen Regionalrats Strathclyde wurde die METREX 1996 als Netzwerk zur Zusammenarbeit der Metropolregionen auf europäischer Ebene gegründet.<sup>171</sup> Im METREX-Netzwerk sind Fachleute aus ca. 40 europäischen Agglomerationen vernetzt, die sich gemeinsam mit der „Formulierung und Umsetzung von Strategien, Politiken, Programmen und Projekten zur Raumplanung und -entwicklung auf Ebene der Metropolregionen“<sup>172</sup> beschäftigen. Vorangetrieben wird die Zusammenarbeit nicht zuletzt durch regelmäßig veranstaltete Treffen und Konferenzen des Netzwerks.

In Deutschland gründete sich 2001 der „Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland“ (IKM), dessen Gründungsmitglieder die damaligen Metropolregionen sowie die Region Hannover waren. Der im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung gegründete Initiativkreis vertritt die Interessen der deutschen Metropolregionen gegenüber der Regierung und der METREX. Die späteren Metropolregionen sind dem IKM beigetreten<sup>173</sup> und sind in diesem nun mit einer oder mehreren Institutionen vertreten. Dieser agiert als eine Arbeitsgemeinschaft ohne besondere Rechtsform und ohne Rechtspersönlichkeit. Der IKM

---

<sup>169</sup> Sinz, Manfred (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7 2005, S. I.

<sup>170</sup> Ebenda, S. I.

<sup>171</sup> <http://www.eurometrex.org/EN/About/about.asp>, 14.01.2008.

<sup>172</sup> Ebenda.

<sup>173</sup> Vgl. Schmitt, Peter (2007): a.a.O., S. 15.

## C Europäische Metropolregionen

dient dem Austausch zwischen den Metropolregionen und mit Dritten, der Durchführung von Projekten und der vertieften thematischen Arbeit.<sup>174</sup> Wichtigstes Entscheidungsgremium sind die regelmäßigen Arbeitstreffen, bei denen die Metropolregionen ihre Entscheidungen einstimmig fassen. Im Zweifelsfall distanzieren sich einzelne Metropolregionen von bestimmten Passagen, tragen die Entscheidung jedoch mit.<sup>175</sup> In einem Strategiepapier hat der IKM seine Forderungen formuliert:

- Die Politik aller Ebenen und Ressorts muss in zunehmendem Maße auf die Belange der Metropolregionen ausgerichtet werden.
- Leistungsfähige Formen der regionalen Kooperation müssen politisch legitimiert und finanziell abgesichert sein.
- Die wichtigsten Aufgabenfelder der Metropolregionen betreffen die überörtliche Planung, die Bereitstellung von Infrastruktur und die regionale Wirtschaftsförderung.
- Die Metropolregionen müssen auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt kooperieren, um ihre Effizienz weiter zu steigern und ihre gemeinsamen Interessen zu vertreten.
- Jede Metropolregion muss ihr spezifisches Standortprofil konsequent herausarbeiten.
- Die Metropolregionen müssen eine Arbeits- und Aufgabenteilung anstreben.
- Die Metropolregionen müssen eine regionale Identität schaffen und die Mitwirkung der Bürgerschaft fördern.
- Die deutschen Metropolregionen müssen ihre Europa-bezogenen Aktivitäten verstärken und miteinander abstimmen.<sup>176</sup>

Um die Umsetzung seiner Forderungen voranzutreiben, hat der IKM die sechs Arbeitsbereiche Europa, Internationalität, Mobilität und Verkehr, Weiterentwicklung der raumordnerischen Leitbilder, Regional Governance und Regionales

---

<sup>174</sup> Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): a.a.O., Vorwort.

<sup>175</sup> Vgl. ebenda, S. 8.

<sup>176</sup> [http://www.deutsche-metropolregionen.org/html\\_de/ziele.html](http://www.deutsche-metropolregionen.org/html_de/ziele.html), 30.01.2008.

Wissensmanagement eingerichtet, für die je eine Metropolregion federführend verantwortlich ist. Diese Arbeitsbereiche formulieren Stellungnahmen zu aktuellen Themen, womit sie Einfluss auf die Politik nehmen wollen.<sup>177</sup>

### 3.2 Metropolregionen im europäischen Kontext

Der Terminus der „Europäischen Metropolregion“ ist trotz des irreführenden Namens wie oben beschrieben ein Konzept der deutschen Raumordnung und nicht durch europäisches Recht geregelt. Stattdessen fanden Metropolregionen auf Bestreben der Bundesregierung Berücksichtigung im EUREK, wobei die Europäische Union ohnehin über keine Gestaltungskompetenz in der Raumordnung verfügt. Nichtsdestotrotz sind Metropolregionen bzw. Functional Urban Areas<sup>178</sup> Thema auch in Diskussionen auf europäischer Ebene wie auch in einzelnen anderen Ländern der EU. Die besondere Berücksichtigung der Metropolregionen in der europäischen Regional- und Strukturpolitik ist auf ihre herausragende Bedeutung hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der EU, aber auch in Themenfeldern wie der Kultur oder der sozialen Integration zurückzuführen. Diese ergibt sich nicht zuletzt aus der Tatsache, dass es in der EU und den Beitrittsstaaten rund 120 Agglomerationen mit mindestens 500.000 Einwohnern, in denen 60 Prozent der Bevölkerung leben, gibt. Diese Stadtregionen werden als Functional Urban Areas bezeichnet und haben größtenteils metropolitanen Charakter.<sup>179</sup>

Aus Sicht der METREX, dem Netzwerk der europäischen Metropolregionen, bedarf es in den Metropolregionen einer eigenständigen Raumstrategie, welche diese mit den erforderlichen Befugnissen, Kompetenzen und Prozessen umzu-

---

<sup>177</sup> [http://www.deutsche-metropolregionen.org/html\\_de/ziele.html](http://www.deutsche-metropolregionen.org/html_de/ziele.html), 30.01.2008.

<sup>178</sup> Da der Begriff metropolitan region oder area bereits generell für Stadtregionen verwendet wird, wurde im Englischen die Bezeichnung Functional Urban Areas für jene Regionen eingeführt, die in Deutschland als Europäische Metropolregionen bezeichnet werden.

<sup>179</sup> Vgl. <http://www.eurometrex.org/EN/About/about.asp>, 14.01.2008.

## C Europäische Metropolregionen

setzen vermögen. Dazu wird die Etablierung einer Metropolitan Governance von der METREX als unbedingt notwendig erachtet.<sup>180</sup>

Das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK unterstreicht als wichtiges raumordnungspolitisches Dokument auf europäischer Ebene die herausragende Stellung, die den Metropolregionen zukommt, und rechtfertigt somit deren besondere Berücksichtigung in den verschiedenen Politikfeldern: „Die Schaffung von mehreren dynamischen Zonen weltwirtschaftlicher Integration, die im Raum der EU gut verteilt sind und aus miteinander vernetzten, international gut erreichbaren Metropolregionen [...] bestehen, wird eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung des räumlichen Ausgleichs in Europa spielen.“<sup>181</sup> Daneben betont das EUREK die Bedeutung der Metropolregionen für einen gleichwertigen Zugang zu Infrastruktur und Wissen sowie für einen erfolgreichen Zugang zu den globalen Märkten.

### **3.3 Das Konzept der Europäischen Metropolregionen in der fachlichen Diskussion**

Die Metropolregionen und ihre Berücksichtigung in der Raumordnungspolitik stehen in scheinbarem oder wirklichem Widerspruch zum Ausgleichsziel der gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Die Befürworter des Konzeptes sehen jedoch gerade in einer Fokussierung auf Metropolregionen die Sicherung der langfristigen wirtschaftlichen Stabilität, da die Metropolregionen dezentral über das Bundesgebiet verteilt sind, v.a. aber auch, weil die strukturschwachen Räume durch die in den Metropolregionen zu generierenden spill-over-Effekte in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung positiv beeinflusst werden sollen. Das Ausgleichsziel ist für diese daher nur über diesen Umweg erreichbar. Hingegen bezweifeln Kritiker des Metropolregionenkonzeptes, dass von diesen tatsächlich

---

<sup>180</sup> Vgl. <http://www.eurometrex.org/EN/About/about.asp>, 14.01.2008.

<sup>181</sup> Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept – Auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Luxemburg, S. 7.

spill-over-Effekte in die strukturschwachen Räume hineinwirken, sondern gehen davon aus, dass lediglich der unmittelbare Verflechtungsraum um die Kernstädte der Metropolregionen profitiert. Somit sehen sie die Metropolpolitik im Widerspruch zu dem Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen und befürchten eine Zunahme der räumlichen Disparitäten durch die Neuausrichtung der Raumordnung.<sup>182</sup>

Einen anderen Aspekt der Ausweisung von Metropolregionen greift Bernd Stei­nacher, früherer Regionaldirektor des Verbands Region Stuttgart, auf, indem er die Metropolregion als Instrument zur Ordnung und gleichzeitigen Entwicklung von Ballungsräumen beschreibt: „Metropolregionen bilden [...] einen Ansatz, große Stadtregionen intelligenter zu organisieren, integrierte Strategien der Regionalentwicklung zu formulieren, Kräfte aus Wirtschaft, Wissenschaft und öffentlicher Hand zu bündeln, städtische und ländliche Räume in Verantwortungsgemeinschaften zu vernetzen und regionale Projekte umzusetzen.“<sup>183</sup> Dieser endogene Aspekt des Metropolregionen-Konzepts ist weitaus weniger polarisierend.

#### **4. Genese, Institutionalisierung und Umsetzung des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen**

Die Ausweisung der ersten Europäischen Metropolregionen liegt in Deutschland nun über zehn Jahre zurück. Daher stellt sich die Frage, inwieweit Aktionen hinsichtlich einer Regionsbildung sowie der Erlangung einer regionalen Handlungsfähigkeit als Metropolregionen innerhalb der ausgewiesenen Metropolregionen auf die stattgefundene Ausweisung folgten. Die Institutionalisierung der Metropolregion ist besonders wichtig, da „leistungsfähige Formen und Institutionen der regionalen und interkommunalen Kooperation und Organisation eine wesentliche Voraussetzung für die Entfaltung der metropolitanen Funktionen dar[stellen]“<sup>184</sup>.

---

<sup>182</sup> Vgl. Schmitt, Peter (2007): a.a.O., S. 15 f.

<sup>183</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): a.a.O., Vorwort.

<sup>184</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 5.

## C Europäische Metropolregionen

Der folgende Überblick über die Metropolregionen soll daher zeigen, ob und ggf. welche Organisationsformen bzw. gemeinsamen Gremien geschaffen wurden und welche Legitimation bzw. Aufgaben diese haben. Diese sind berechtigterweise höchst unterschiedlich, da sie den gegebenen Rahmenbedingungen angepasst sein sollten und eine allgemeingültige Idealvorstellung nie formuliert wurde. Dadurch werden auch erste institutionalisierte Ansätze von Metropolitan Governance in den Metropolregionen aufgezeigt.

### 4.1 Metropolregion Berlin-Brandenburg

Für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg wurde bislang noch keine eigenständige Organisation zur Steuerung und Entwicklung der Region geschaffen. Bislang wird die Metropolregion maßgeblich von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der beiden Länder Berlin und Brandenburg (GL), deren jeweiligen vollständigen Landesflächen die Metropolregion bilden, planerisch gelenkt. Zwischen dieser und den in der Region liegenden fünf Regionalen Planungsgemeinschaften, 14 Landkreisen und vier kreisfreien Städten gibt es keine speziell für die Metropolregion geschaffene Schnittstelle, durch die Aufgaben übernommen bzw. delegiert werden.<sup>185</sup> Der formellen Ausweisung als Metropolregion folgten demnach auf offizieller Ebene noch keine Schritte zur Schaffung *einer* gemeinsamen Region, geschweige denn einer gezielten Fortentwicklung oder Stärkung derselben. Segebade und Elsing vertreten jedoch die Meinung, dass sich die Region eben nicht als eine organisiert habe, da sie bereits eine gemeinsame Region mit gemeinsamer Historie sei.<sup>186</sup> Dem kann im Sinne einer Schaffung integrativer Steuerungsstrukturen zur Lösung aktueller Herausforderungen jedoch nicht gefolgt werden – hier sind es oftmals historische Räume mit engen

---

<sup>185</sup> Vgl. Birnbaum, Michael (2007): Entwicklung, Strukturen, Ziele, Bedeutung und Probleme der Metropolregion Berlin/Brandenburg, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): Metropolregionen im Vergleich, Bayreuth, S. 52.

<sup>186</sup> Vgl. Elsing, Corinna; Segebade, Frank (2008): Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 31.

innerregionalen Verflechtungen, die über eine gemeinsame Metropolitan Governance den Verdichtungsraum abgestimmt steuern wollen.

In einem 2006 von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung veröffentlichten Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg bekräftigen die beiden Länder jedoch, dass sie zukünftig stärker zusammenarbeiten wollen und die Region „zu einer starken und wettbewerbsfähigen europäischen Metropolregion entwickeln“<sup>187</sup> wollen. Erneut formuliert wird gar der Wunsch einer Fusion der beiden Bundesländer. In den Leitbildern wird des Weiteren von einem gemeinsamen nationalen und internationalen Marketing für die Hauptstadtregion gesprochen.<sup>188</sup> Und tatsächlich hat sich in der Hauptstadtregion zwar keine koordinierende, institutionalisierte Governance-Form herausgebildet, es arbeiten aber seit der Nachwendezeit verschiedene Gremien und Vereine auf Ebene der beiden Länder zusammen. So gibt es also auch hier neben der GL Netzwerke, die z.B. bestimmte Projekte koordinieren und auf diese Weise in ihrer Gesamtheit ein komplexes Governance-System darstellen. Zu nennen sind hier länderübergreifende Unternehmerverbände, gemeinsame parlamentarische Ausschüsse, gemeinsame Verkehrsunternehmen, natürlich Staatsverträge und weiterhin verschiedenste Vereine.<sup>189</sup>

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in der Metropolregion Berlin-Brandenburg, die als einzige genau zwei Bundesländer umfasst, Governance zum einen durch die Zusammenarbeit der Länder stattfindet, die auch gemeinsame Gremien und Institutionen geschaffen haben, zum anderen durch verschiedene sektorale Netzwerkstrukturen, die aber mangels übergreifender Strukturen unkoordiniert nebeneinander agieren.

---

<sup>187</sup> Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.) (2006): Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Potsdam, S. 5.

<sup>188</sup> Vgl. ebenda, S. 5 f.

<sup>189</sup> Vgl. Elsing, Corinna; Segebade, Frank (2008): Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 31 ff.

#### 4.2 Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten

Die Ausweisung der Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten ist auf eine Resolution der Regionalen Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG) zurückzuführen, die diese nach einigen vorhergegangenen Bemühungen um die Stärkung der Region am 12. April 2005 den zuständigen Ministern für Raumordnung überreichte. Die Metropolregion wurde daraufhin am 28. April 2005 von der MKRO als solche anerkannt.<sup>190</sup> Die RAG wurde durch Verwaltungsabkommen der beiden Bundesländer Bremen und Niedersachsen aus den Jahren 1997 und 2002 gegründet und sollte als dauerhafte Kooperationsagentur über die Arbeit der bis dahin praktizierten gemeinsamen Landesplanung hinausgehen. Hierdurch war also bereits eine gemeinsame, durch die beteiligten Bundesländer finanzierte Geschäftsstelle geschaffen.<sup>191</sup> Mit dieser Geschäftsstelle hatte sich bereits Regional Governance in der Region etabliert, die aber wurde auch von den beteiligten Akteuren noch nicht als ausgereift angesehen und somit eine umfassendere Organisationsstruktur erarbeitet.

Aufbauend auf den Vorschlägen dieses Handlungsrahmens 2005-2006 der RAG beschlossen die Länder Bremen und Niedersachsen in einer gemeinsamen Kabinettsitzung weitere Schritte zur Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit und einigten sich dabei auf einen Vorschlag für die Organisation der Metropolregion (Vgl. Abb. 12).

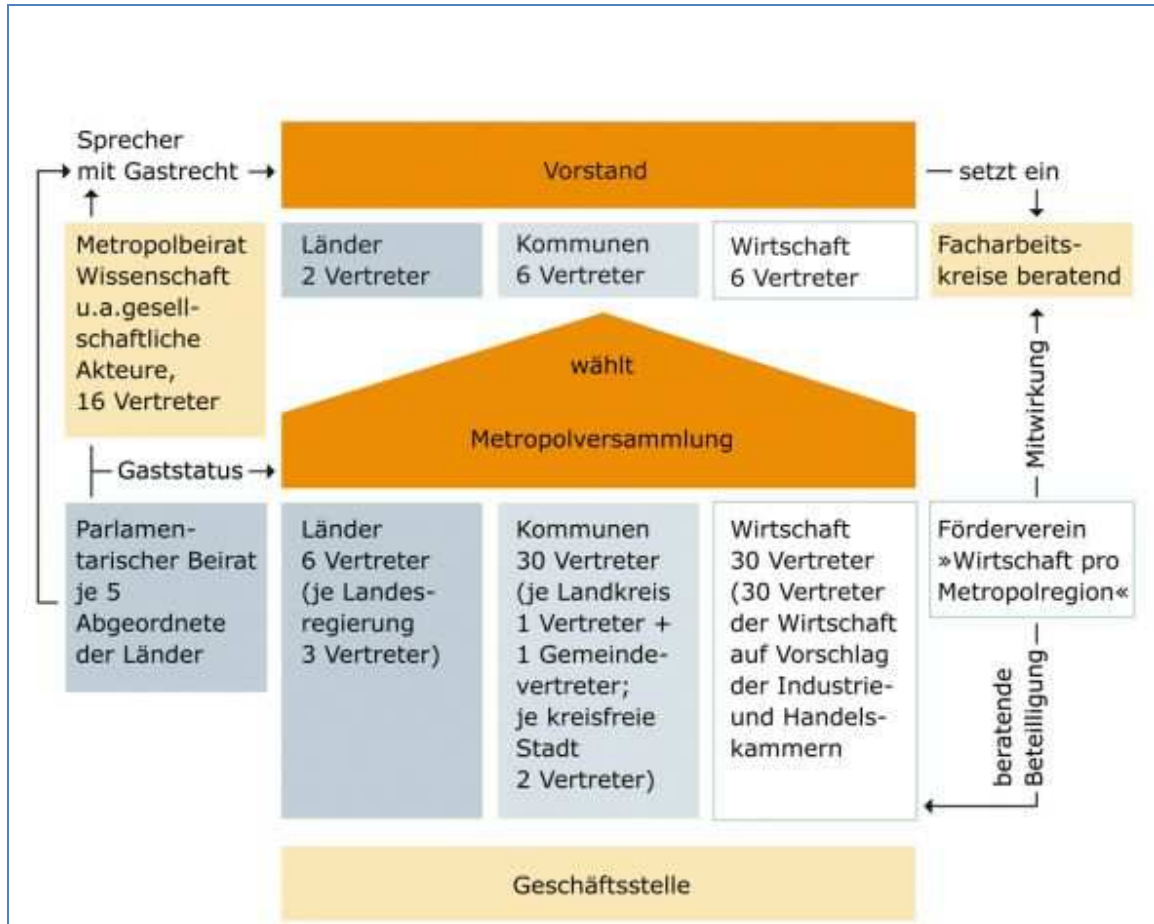
---

<sup>190</sup> Vgl. Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e.V. (Hrsg.) (2007): Daten und Fakten – Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten, Syke, S. 4.

<sup>191</sup> Vgl. Baumheier, Ralph (2008): Auffrischender Wind im Nordwesten – die Metropolregion Bremen-Oldenburg startet durch, in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg) (2008): a.a.O., S. 44.



Abbildung 12: Organigramm der Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten



Quelle: <http://www.metropolregion-bremen-oldenburg.de/internet/page.php?naviID=901000017&site=901000054&brotID=901000017&typ=2>, 11.04.2010.

Mit dieser Organisation sollte eine gleichberechtigte Beteiligung der Länder, Kommunen und Wirtschaft ermöglicht werden. Daraufhin wurde am 22. November 2006 der Verein Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten gegründet, dessen Mitglieder die neben den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven und den niedersächsischen Städten und Landkreisen der Metropolregion auch die Industrie- und Handelskammern der Region sowie die beiden Bundesländer

## C Europäische Metropolregionen

Bremen und Niedersachsen sind.<sup>192</sup> Der Verein wird von einem 14-köpfigen Vorstand geführt, dem zwei Vertreter der Länder, sechs Vertreter der Gemeinden und sechs Vertreter der Wirtschaft angehören. Dieser wird sowohl von einem parlamentarischen Beirat (je fünf Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft und des niedersächsischen Landtages) als auch von einem Metropolbeirat (Akteure aus wissenschaftlichen Einrichtungen und gesellschaftliche Akteure) unterstützt. Des Weiteren arbeiten vier Facharbeitskreise an den Themen Raumstruktur, Tourismus, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Kultur und beraten ebenfalls den Vorstand. In einer Metropolversammlung kommen 70 stimmberechtigte Mitglieder sowie Gäste zusammen, um über die strategische Ausrichtung und die Ziele der Metropolregion zu beraten und zu beschließen. Außerdem wählt die Metropolversammlung den Vorstand und besetzt die Beiräte. Die operative Arbeit wird in dieser Metropolregion von einer eigens eingerichteten Geschäftsstelle geleistet. (s. Abb. 12).<sup>193</sup>

### 4.3 Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main

Die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main kann als herausragend im Reigen der deutschen Metropolregionen angesehen werden, da Frankfurt – als Kern der Metropolregion – die einzige deutsche Stadt ist, der in einigen Untersuchungen der Status einer Global City, sprich herausragende Bedeutung im weltweiten Netzwerk, zugesprochen wird.<sup>194</sup> Jedoch ist die Rhein-Main-Region keine historisch gewachsene Region und erstreckt sich heute über drei Bundesländer – Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern. Daher gab es bisher nie ein gemeinsames landesplanerisches Leitbild für die gesamte Region, stattdessen wird die Entwicklung von den unterschiedlichen zuständigen Planungsträgern gesteuert. Hervorzuheben ist dabei allerdings der Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main, der sozusagen den engeren Bereich der Metropolregion abdeckt und große Teile

---

<sup>192</sup> Vgl. Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e.V. (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 4.

<sup>193</sup> Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 33.

<sup>194</sup> Vgl. Kapitel C 2.

der Metropolregion umfasst. Dieser erstellt für sein Gebiet einen Regionalen Flächennutzungsplan, der Entwicklungsziele und Leitbilder für die Metropolregion beinhaltet.<sup>195</sup>

**Abbildung 13: Der Planungsverband innerhalb der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main**



Quelle:<http://www.planungsverband.de/index.phtml?mNavID=1.100&sNavID=1136.67&La=1>, 16.01.2008.#

<sup>195</sup> Vgl. Preisinger, Florian (2007): Entwicklung, Struktur, Ziele, Bedeutung und Probleme der Metropolregion Rhein-Main, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 113 f.

## C Europäische Metropolregionen

Ansätze zur einer gemeinsamen Verwaltungs- und Organisationsstruktur für die Metropolregion gibt es ausschließlich beschränkt auf den hessischen Teil der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main.

Im Jahr 2000 verabschiedete der hessische Landtag das Ballungsraumgesetz, auf Grundlage dessen der Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main sowie der Rat der Region gebildet wurden. Beide Einrichtungen sind allerdings räumlich auf den Kernbereich der Metropolregion beschränkt und umfassen daher nicht einmal den gesamten hessischen Teil der Metropolregion. Der Planungsverband ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts in erster Linie für die räumliche Planung zuständig, fungiert allerdings auch als nationale und internationale Interessensvertretung der Metropolregion. Daneben obliegt ihm auch die Geschäftsführung für die Wirtschaftsförderung Region Frankfurt Rhein-Main, deren Einzugsbereich über den des Planungsverbandes hinausgeht. Der mindestens zweimal jährlich tagende Rat der Region

- erarbeitet Grundsätze für die Zusammenarbeit,
- stellt einen Jahresbericht auf,
- organisiert Kommunalkonferenzen,
- arbeitet an einem stimmigen Erscheinungsbild der Region und
- beteiligt ggf. die Gemeinden außerhalb des Ballungsraumes.

Ihm gehören kraft Amtes die Landräte und Oberbürgermeister der größeren Gemeinden sowie gewählte Vertreter an.

### **4.4 Metropolregion Hamburg**

Aufgrund des Wachstums der Stadt Hamburg sowie den in Verdichtungsräumen üblichen Suburbanisierungsprozessen stieß der Stadtstaat Hamburg schon früh an seine engen Verwaltungsgrenzen. Um Probleme der Stadt-Umland-Beziehungen adäquat angehen zu können, wurde daher schon 1955 der Gemeinsame Landesplanungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein und 1957 das entsprechende Pendant mit Niedersachsen, die spätere Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen, eingerichtet. Zudem erarbeiten die vier Bundesländer Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bremen seit 1969 ge-

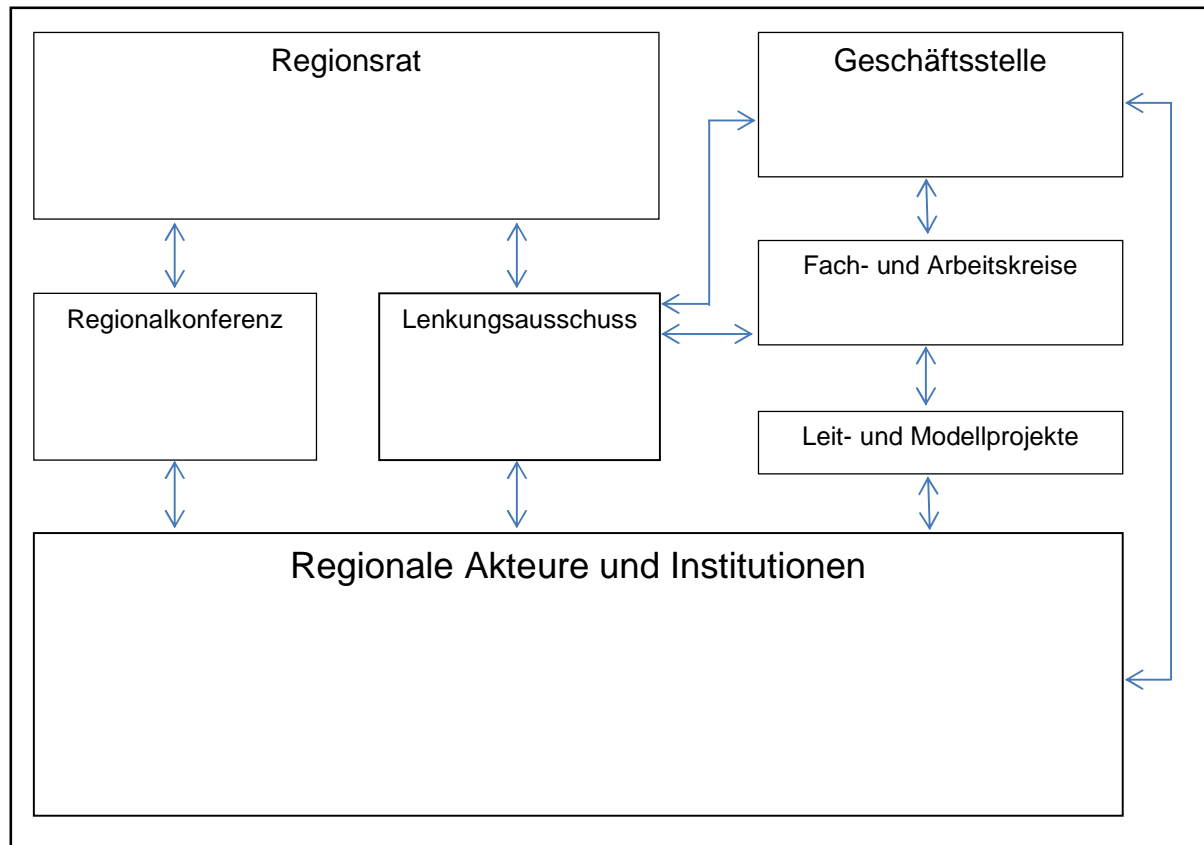
meinsame Raumordnungsprinzipien in einer Konferenz Norddeutschland. In den 1990er Jahren erarbeiteten die drei Länder Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein aufgrund des Bevölkerungsdrucks in der prosperierenden Region Hamburg ein länderübergreifendes regionales Entwicklungskonzept für den fortan als Metropolregion bezeichneten Ballungsraum Hamburg, der neben der Hansestadt Hamburg 14 Landkreise aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein angehören.<sup>196</sup>

Im Jahr 2000 wurde in einem erneuten Regionalen Entwicklungskonzept der Auftrag formuliert, neue Strukturen zu schaffen, um die Kräfte der Metropolregion zu bündeln und einige Aufgaben gemeinschaftlich anzugehen. In dieser Hinsicht gab es v.a. aufgrund der stark unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen Hamburgs auf der einen und der Flächenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein auf der anderen Seite bis dato oftmals Abstimmungsschwierigkeiten.

---

<sup>196</sup> Vgl. Wolfrum, Julia (2007): Entwicklung, Strukturen, Ziele, Bedeutung und Probleme der Metropolregion Hamburg, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 74 ff.

Abbildung 14: Gremien der Metropolregion Hamburg



Eigene Darstellung, Würzburg, 3.10.2011, in Anlehnung an: Lenkungsausschuss der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/ Schleswig-Holstein (Hrsg.): Metropolnews, Heft 1 2005, S. 3.

Nach Unterzeichnung eines Staatsvertrages zwischen den drei beteiligten Bundesländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über die Finanzierung der Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg und die Fortführung der Förderfonds spricht man seit dem 1. Januar 2006 in der Metropolregion daher nicht mehr von gemeinsamer Landesplanung, sondern von integrierter regionaler Kooperation. Als gemeinsame Gremien wurden der Regionsrat und ein

Lenkungsausschuss, die Regionalkonferenz, sowie eine gemeinsame Geschäftsstelle und fachliche Arbeitsgruppen geschaffen (s. Abb. 14).<sup>197</sup>

Oberstes Gremium ist der einmal jährlich zusammenkommende Regionsrat, dem je Land drei Vertreter sowie die 14 Landräte und 14 Vertreter der Gemeinden und Städte Niedersachsens und Schleswig-Holsteins sowie drei Bezirksamtsleiter angehören. Steuerung auf Arbeitsebene ist die Aufgabe des Lenkungsausschusses, der ca. acht Mal jährlich tagt und dem zwar ebenfalls je bis zu drei Vertreter der Länder, aber nur je ein niedersächsischer und schleswig-holsteinischer Landrat, je ein Gemeindevertreter aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein und nur ein Bezirksamtsleiter angehören. Die strategischen Entscheidungen dieser Gremien werden in den Facharbeitsgruppen, insbesondere durch die Leitprojekte, umgesetzt. Zusätzlich widmet sich einmal jährlich die sogenannte Regionalkonferenz mit zahlreichen Teilnehmern unterschiedlichster Institutionen einem bestimmten Thema, um Impulse für die Region zu setzen.<sup>198</sup>

Grundlagen der Zusammenarbeit sind Konsens und freiwillige Mitwirkung der einzelnen Akteure. Der Regionsrat ist dabei oberstes Beschlussgremium der Metropolregion, während die Geschäftsstelle die Verfügungsmittel des Wirtschaftsplanes verwaltet.<sup>199</sup> Zunächst gab es in jedem der beteiligten Bundesländer eine eigene Geschäftsstelle, seit dem 1. Juli 2009 verfügt die Metropolregion jedoch über eine gemeinsame Geschäftsstelle in Hamburg.

Schließlich ist am 1. Januar 2010 ein Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg in Kraft getreten und hat der dortigen Governance somit eine neue Qualität verliehen.

---

<sup>197</sup> Vgl. Wolfrum, Julia (2007): Entwicklung, Strukturen, Ziele, Bedeutung und Probleme der Metropolregion Hamburg, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 76 ff.

<sup>198</sup> Vgl. Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg (Hrsg.) (o.J.): Metropolregion Hamburg – Fakten und Beispiele aus der Regionalkooperation, Hamburg, S. 32 ff.

<sup>199</sup> Vgl. Lenkungsausschuss der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/ Schleswig-Holstein (Hrsg.): a.a.O., S. 3.

## C Europäische Metropolregionen

Ein gemeinsames Image oder regionale Identität konnte sich bedingt durch die große Ausdehnung und damit einhergehenden Heterogenität der Regionsteile noch nicht eindeutig herausbilden.<sup>200</sup> Aufgrund der großen Strahlkraft Hamburgs für den gesamten norddeutschen Raum ist jedoch davon auszugehen, dass sich dies stärker entwickeln wird, wozu auch die intensive Öffentlichkeitsarbeit ihren Beitrag leistet. Die regionale Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg setzt bewusst auf inhaltliche Schwerpunksetzung und Profilierung statt möglichst umfassende Behandlung möglichst vieler Themen. Schwerpunktthemen der Metropolitan Governance in der Metropolregion Hamburg sind

- internationale Wettbewerbsfähigkeit,
- Daseinsvorsorge,
- Raumstruktur und Flächenmanagement und
- Klima und Klimafolgenmanagement.<sup>201</sup>

### **4.5 Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg**

Die 2005 erfolgte Ausweisung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen ist auf starke Anstrengungen aus der Region heraus sowie eine lange Tradition der regionalen Kooperation zurückzuführen. Bereits im Jahr 1963 wurde ein Großraumverband Hannover gegründet, aus dem 2001 die Region Hannover, die seither ein vielbeachtetes Beispiel regionaler Politik darstellt, hervorging. Im größeren Rahmen wurde die Kooperation im Rahmen der Weltausstellung in Hannover im Jahr 2000 angegangen, aus deren Anlass das Städtetz EXPO-Region Hannover initiiert wurde. Durch eine 2002 erarbeitete Konzeptstudie wurde die Städtetz-Region bereits vor der Ausweisung als Metropolregion in den Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland aufgenommen. Da dieser Raum für eine Metropolregion hinsichtlich Größe und Metropolfunkti-

---

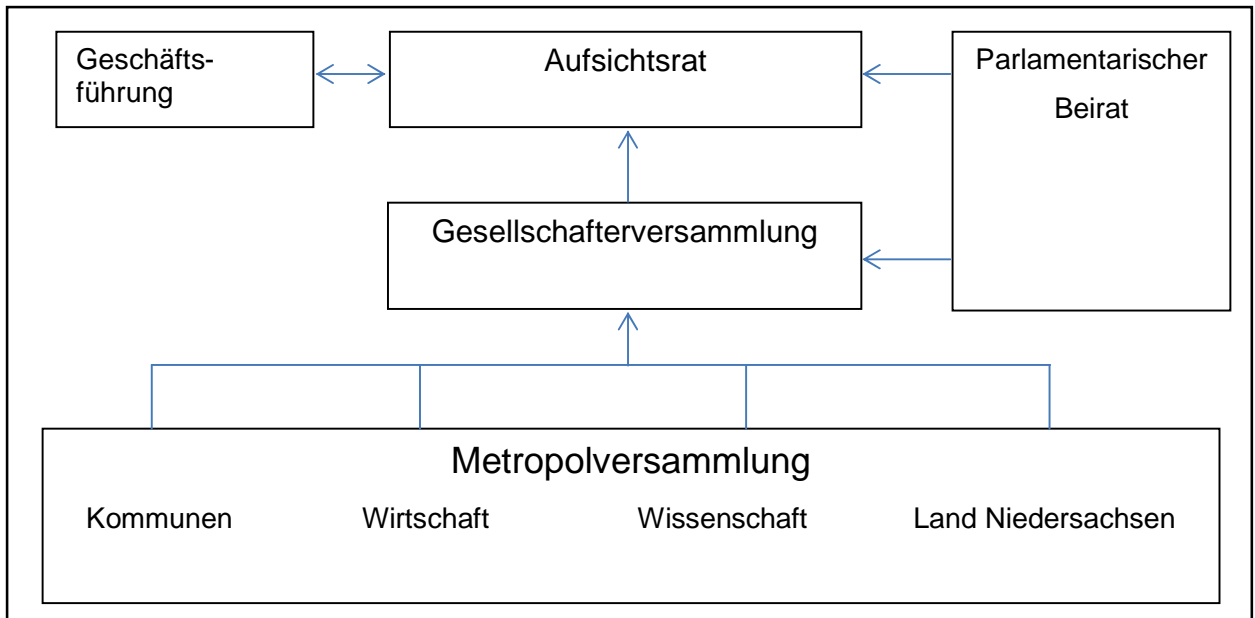
<sup>200</sup> Vgl. Wolfrum, Julia (2007): Entwicklung, Strukturen, Ziele, Bedeutung und Probleme der Metropolregion Hamburg, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 81.

<sup>201</sup> Vgl. Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg (Hrsg.) (o.J.): a.a.O., S. 8.



nen zu klein war, wurde er dann zu der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen erweitert.<sup>202</sup>

**Abbildung 15: Gremien der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen GmbH**



Eigene Darstellung, Würzburg, 3.10.2011, in Anlehnung an: Vorstand Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen (Hrsg.) (2007): Metropolregion 2.0 – Arbeitsprogramm für das 2. Halbjahr 2007, Hannover, S. 10.

Die Metropolregion selbst war bis Ende 2007 als freiwilliger Zusammenschluss von Gebietskörperschaften, u.a. der Region Hannover und dem Zweckverband Großraum Braunschweig, Unternehmen und Institutionen aus Wissenschaft und Kultur, organisiert. Diese kamen einmal jährlich bei einer Mitgliederversammlung zusammen, welche einen 26-köpfigen Vorstand wählte, der von einem Beirat unterstützt wurde. Die Aufgaben der Geschäftsstelle der Metropolregion übernahm die Stadt Hannover. Die beiden Arbeitskreise Koordination und Kommuni-

<sup>202</sup> Vgl. Worthmann, Dirk (2007): Entwicklung, Organisation, Struktur und Probleme der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 145 f.

kation ergänzten neben einigen thematischen Projektgruppen die Gremien der Region.<sup>203</sup>

Seit Anfang 2008 gibt es die Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen GmbH, die auf Vorschlag des Vorstandes gegründet wurde<sup>204</sup> und seit der Erweiterung um Wolfsburg wie die Metropolregion selbst auch vier Städte im Namen trägt. In dieser GmbH gibt es neben den klassischen Strukturen, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung, außerdem die Metropolversammlung, die einmal jährlich zusammenkommt und eine breite gesellschaftliche Verankerung garantieren soll. Außerdem gibt es einen beratenden parlamentarischen Beirat und eine Geschäftsstelle.

### 4.6 Metropolregion Mitteldeutschland

Die Metropolregion Mitteldeutschland wurde einige Zeit nach der Erstausweisung von Metropolregionen im Jahr 1997 als siebte Metropolregion von der MKRO anerkannt, um über eine weitere Metropolregion in Ostdeutschland den Willen zur Stärkung der neuen Länder zu bekräftigen. Die Abgrenzung der ursprünglich Halle/Leipzig-Sachsendreieck genannten Metropolregion beruhte darauf, dass keines der drei Zentren Dresden, Leipzig und Chemnitz alleine die Funktionen einer Metropolregion erfüllt, weil sie infolge der politischen Entwicklung in der Vergangenheit an Gewicht einbüßen mussten. Ziel der Ausweisung als Metropolregion ist in diesem Fall, dem sächsischen Wirtschaftsraum eine langfristige Perspektive zu geben. Die Metropolregion erstreckte sich ursprünglich über zwei Bundesländer (Sachsen und Sachsen-Anhalt) und innerhalb Sachsens sind vier Regionale Planungsverbände für das Gebiet der Metropolregion zuständig. Die Vorstellungen einer Metropolregion Sachsendreieck waren zunächst so vage, dass diese noch nicht einmal räumlich abgegrenzt wurde und der sächsische

---

<sup>203</sup> Vgl. ebenda.

<sup>204</sup> Vgl. Vorstand Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen (Hrsg.) (2007): Metropolregion 2.0 – Arbeitsprogramm für das 2. Halbjahr 2007, Hannover, S. 10.

Landesentwicklungsplan 2004 folgerichtig auch immer noch davon spricht, eine Metropolregion entwickeln zu wollen.<sup>205</sup>

Allerdings begann die Etablierung eines mitteldeutschen Kooperationsraums schon deutlich früher. Bereits 1994, also gerade einmal vier Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung, wies der Sächsische Landesentwicklungsplan eine „Europäische Cityregion Sachsendreieck“ aus, welche die Verflechtungsbereiche der Oberzentren Dresden, Leipzig/Halle und Chemnitz umfasste. Im gleichen Jahr wurde diese Region auch von der MKRO im raumordnungspolitischen Handlungsrahmen neben den Metropolregionen als potenzielle Europäische Metropolregion ausgewiesen, bevor sie später ebenfalls als Metropolregion ausgewiesen wird.<sup>206</sup>

Nach Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe durch die fünf Städte Chemnitz, Dresden, Halle, Leipzig und Zwickau trat die Metropolregion 2004 folgerichtig auch dem Initiativkreis Europäischer Metropolregionen in Deutschland und – nach der Aufnahme der Kooperation mit weiteren Städten in ihrem Umfeld – 2008 auch der METREX bei. Ein großer Schritt auf diesem Weg war die Unterzeichnung einer Kooperationsvereinbarung durch die Oberbürgermeister der fünf Oberzentren sowie die gleichzeitige Verabschiedung eines Handlungskonzeptes im Jahr 2005. Damit gewann die Metropolitan Governance in der Metropolregion an neuer Qualität. Die Metropolregion gilt seither als informelle Zusammenarbeit dieser Städte.<sup>207</sup>

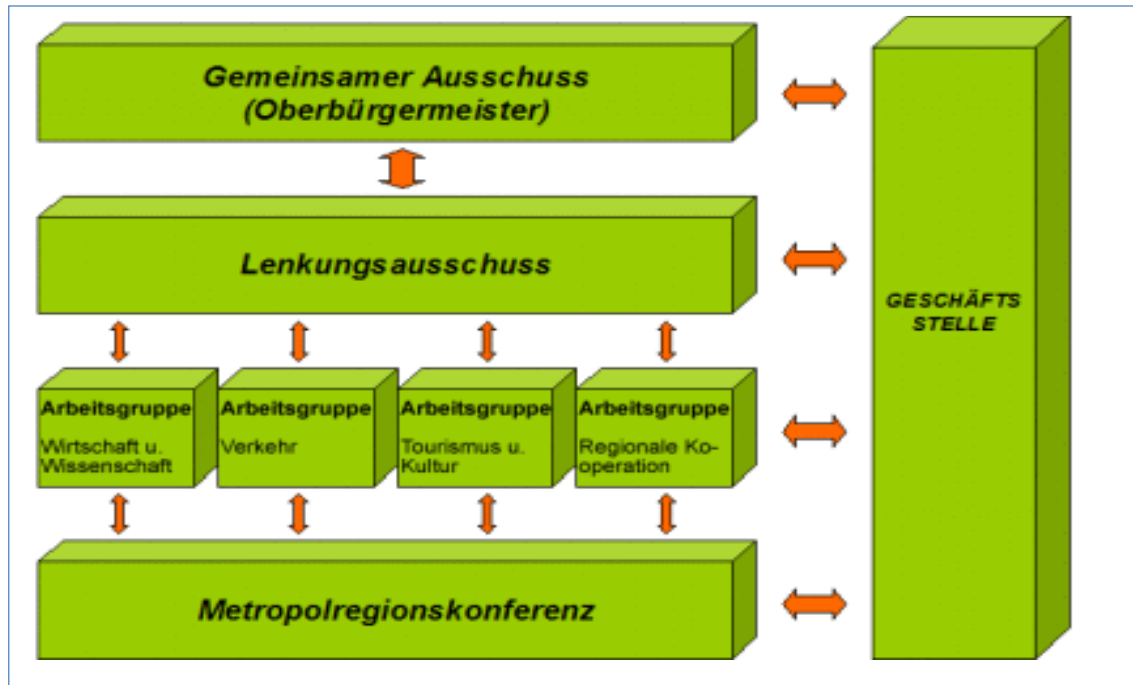
---

<sup>205</sup> Bauer, Sebastian (2007): Entwicklung, Strukturen, Ziele, Bedeutung und Probleme der Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., Bayreuth, S. 95 ff.

<sup>206</sup> Geschäftsstelle der Metropolregion Mitteldeutschland (Hrsg.) (o.J.): Leitfaden, Dresden, S. 3.

<sup>207</sup> Ebenda.

Abbildung 16: Gremien der Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck



Quelle:<http://www.region-sachsendreieck.de/mrs/de/themen/wir/org/organigramm>, 15.01.2008.

Mit dieser Vereinbarung wurden schließlich auch gemeinsame Gremien (s. Abb. 16) der Metropolregion geschaffen. Die Geschäftsstelle ist abwechselnd bei den Verwaltungen der beteiligen Städte angesiedelt und fungiert als Schnittstelle in der Metropolregion, indem sie die jährliche Metropolregionskonferenz organisiert, die Ausschüsse und Arbeitsgruppen unterstützt und zwischen den Partnern vermittelt und deren Arbeit koordiniert.<sup>208</sup>

Während der Gemeinsame Ausschuss als politisches Gremium die strategischen Entscheidungen der Metropolregion trifft, fungiert der Lenkungsausschuss als Koordinierungsinstanz auf Aufarbeitungsebene. Wie in vielen Metropolregionen findet einmal jährlich eine Metropolregionskonferenz statt, die dazu dient, ein weites Akteursfeld an der Arbeit der Metropolregion teilhaben zu lassen und

<sup>208</sup> <http://www.region-sachsendreieck.de/mrs/de/themen/wir/org>, 15.01.2008.

diese Akteure innerhalb der Metropolregion zu vernetzen.<sup>209</sup> Interessant ist die starke Fokussierung auf die Städte in der Governance-Struktur dieser Metropolregion. Tatsächlich handelt es sich hier um eine Kooperation in einem Städtenetz und es steht nicht wie in den anderen Metropolregionen die Einbindung einer ganzen Region und die Etablierung einer Stadt-Land-Partnerschaft im Vordergrund. Jedoch werden die umliegenden Landkreise themenbezogen in die Arbeit mit integriert.

In den Jahren 2009 und 2010 wurde die Metropolregion räumlich erweitert und infolgedessen auch in Metropolregion Mitteldeutschland umbenannt. Sie umfasst nun auch noch offiziell die Stadt Magdeburg sowie stellvertretend für die thüringische Impuls-Region die Städte Jena und Gera.<sup>210</sup>

#### 4.7 Metropolregion München

Für die bereits 1995 durch die MKRO ausgewiesene Metropolregion „gibt [es] noch keine institutionalisierten Prozesse oder Strukturen, welche die Aufgaben der Metropolregion München bündeln und koordinieren. Derzeit ist allerdings ein Diskussionsprozess in Gange, in dem mögliche Themen und Beteiligte sowie Organisation und Struktur einer koordinierten Zusammenarbeit in der Metropolregion München ausgelotet werden.“<sup>211</sup>

Tatsächlich war bis Anfang 2007 der Verein Wirtschaftsraum Südbayern – GreaterMunich Area e.V., dessen Mitglieder Gemeinden, Unternehmen, Kreise, Kammern, Verbände und weitere Institutionen sind, eindeutiger Hauptakteur der Metropolregion. Der Verein hat sich zum Ziel gesetzt, in den Bereichen Marketing, Wirtschaftsförderung, Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnologie und Urbanität inhaltliche Leitlinien für die Region zu erarbeiten.<sup>212</sup> Am 8. Mai

---

<sup>209</sup> Geschäftsstelle der Metropolregion Mitteldeutschland (Hrsg.) (o.J.): a.a.O., S. 3.

<sup>210</sup> Vgl. <http://www.region-sachsendreieck.de/41-0-Gremien+der+Metropolregion+Mitteldeutschland.html>, 11.04.2010.

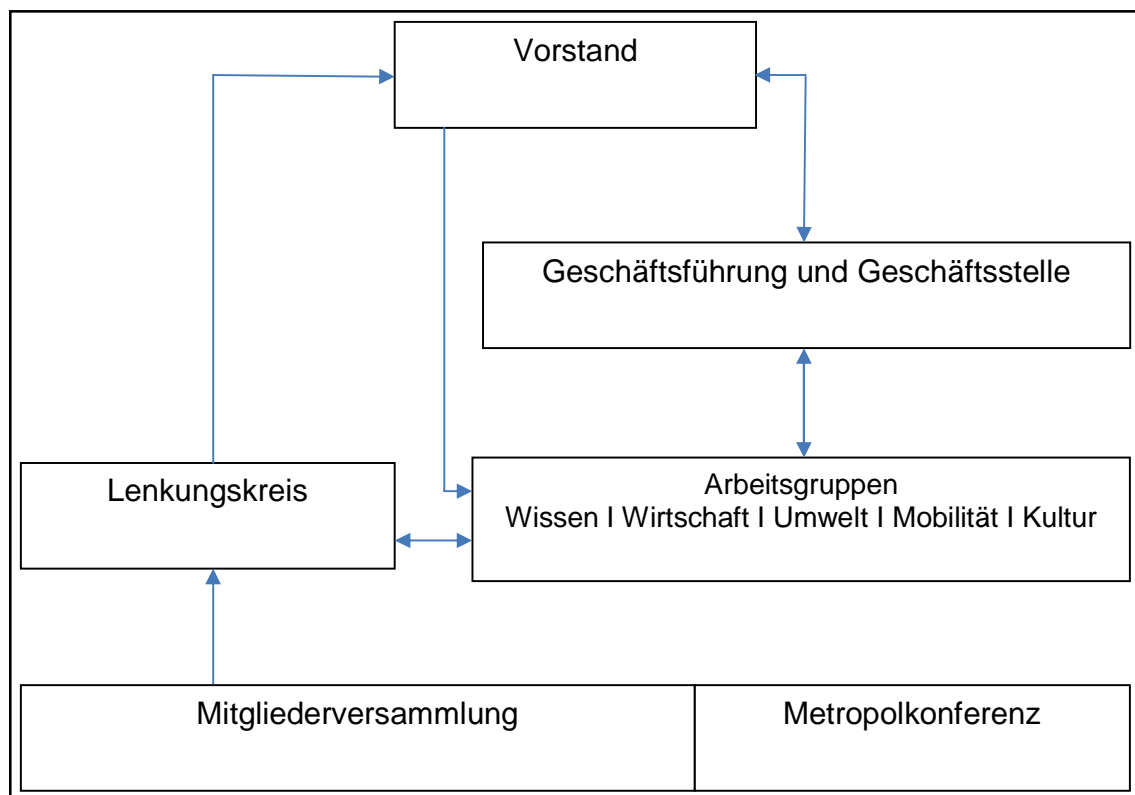
<sup>211</sup> [http://www.deutsche-metropolregionen.org/html\\_de/muenchen.html](http://www.deutsche-metropolregionen.org/html_de/muenchen.html), 16.01.2008.

<sup>212</sup> Vgl. Karsch, Dominik (2007): Entwicklung, Strukturen, Ziele, Bedeutung und Probleme der Metropolregion München, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 130.

## C Europäische Metropolregionen

2007 wurde die Initiative Europäische Metropolregion München (EMM) ins Leben gerufen. Die Kooperation in der Initiative EMM, deren Mitglieder u.a. die Oberbürgermeister und Landräte, Wirtschaftskammern, Planungsverbände und Unternehmen sowie die bayerische Staatsregierung sind, beruht auf den Prinzipien Freiwilligkeit, Konsens und Gleichberichtigung.

**Abbildung 17: Organisationsstruktur der Metropolregion München**



Quelle: Eigene Darstellung, Würzburg, 09.10.2011, in Anlehnung an: <http://www.metropolregion-muenchen.eu/der-verein/organisation.html>, 09.10.2011

Die Initiative EMM wird von einem Lenkungskreis gesteuert, der einen Vorstand wählt, welcher die Metropolregion nach außen vertritt. Eine Geschäftsstelle der Initiative EMM führt für den Lenkungskreis die laufenden Geschäfte der Metropolregion. Inhaltlich arbeitet die Initiative in den fünf thematischen Arbeitsgruppen Wissen, Wirtschaft, Umwelt, Mobilität und Kultur. Einmal pro Jahr will die Initiative EMM eine Metropolkonferenz mit dem Ziel der Identitätsstiftung und

Ideensammlung, veranstalten.<sup>213</sup> Die Schaffung dieser Strukturen und das Aufgreifen des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen, welches lange in dem wirtschaftsstarken und selbstbewusst agierenden südbayerischen Raum wenig Beachtung fand, ist sicherlich nicht ganz unbeeinflusst von der Anerkennung weiterer Metropolregionen durch die MKRO im Jahr 2005, zu denen auch die Metropolregion Nürnberg gehörte, die sich selbst intensiv dafür eingesetzt hatte und von vornherein mit dem Ziel auftrat, international besser wahrgenommen zu werden, was auch eine Abgrenzung gegenüber der Metropole München als bis dato unangefochtenes Aushängeschild Bayerns bedeutete.

#### **4.8 Metropolregion Nürnberg**

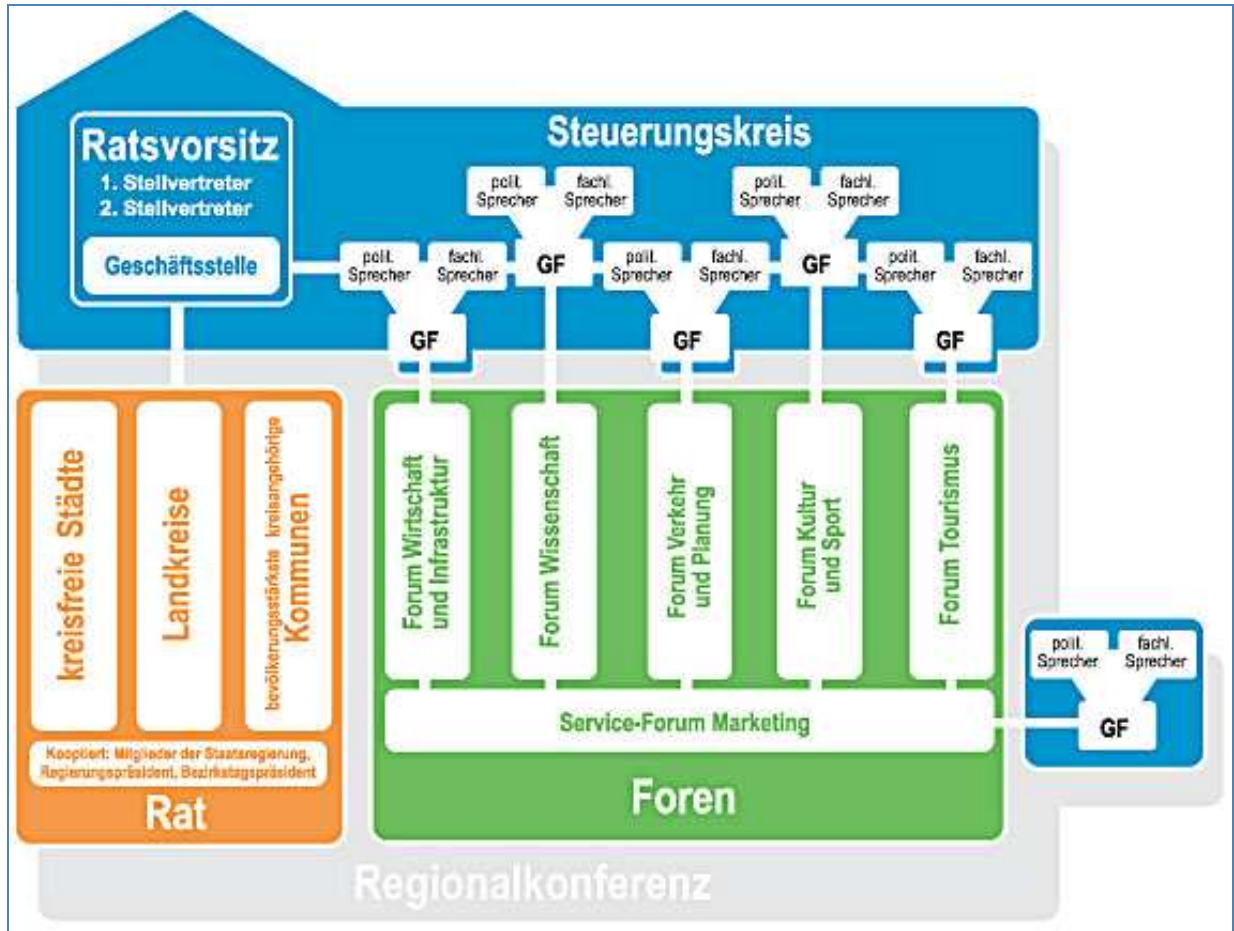
Die Umsetzung der Metropolregion wurde nach der Ausweisung durch die MKRO im April 2005 schnell vorangetrieben. Bereits im darauffolgenden Mai wurde die Charta der Metropolregion Nürnberg unterzeichnet und noch im Juni fand die konstituierende Sitzung des Rates der Metropolregion statt, auf der die Geschäftsordnung verabschiedet wurde. Begünstigt wurde diese zügige Kooperation durch die Mitgliedschaft der Region in der METREX seit 2003 und die bereits 2004 unterzeichnete Resolution für eine Metropolregion Nürnberg, die folglich von den Akteuren gewollt war und von vornherein einen ganz wesentlichen Fokus auf die gleichberechtigte Partnerschaft von Stadt und Land geworfen hat. Auf diese Weise konnte für alle Akteure ein Mehrwert generiert und ein sehr großer Raum für die Idee der Metropolregion begeistert werden.

---

<sup>213</sup> <http://suedbayern-online.de/index.html?id=274>, 16.01.2008 i.V.m.

<http://www.metropolregionmuenchen.org/>, 16.01.2008.

Abbildung 18: Organisation der Metropolregion Nürnberg



Quelle: <http://www.em-n.eu/index.php?id=30>, 16.01.2008.

Als Beschlussorgan der Metropolregion Nürnberg fungiert der Rat, der aufgrund seiner gewählten Mitglieder (Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landräte und Vertreter der Staatsregierung) den demokratischen Legitimationskern bildet. Dem Rat stehen fachliche Foren zur Seite, welche jeweils von einem Leitungsgremium, bestehend aus politischem und fachlichem Sprecher sowie einem Geschäftsführer, geführt werden. Die Leitungsgremien bilden zusammen mit dem Ratsvorsitz (diesem ist eine Geschäftsstelle zugeordnet) einen Steuerungskreis, der Empfehlungen für den Rat vorbereitet, Projekte koordiniert



und aktuelle Themen erörtert. In einer Regionalkonferenz kommen alle beteiligten Akteure zusammen.<sup>214</sup>

#### **4.9 Metropolregion Rhein-Neckar**

Bedingt durch die politisch schwierige geographische Lage des Rhein-Neckar-Dreiecks, dessen Oberzentren am Schnittpunkt der drei Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen liegen, bildeten sich schon sehr früh erste Ansätze einer Regional Governance in der Region heraus. Schon 1951 wurde auf Initiative des damaligen Mannheimer Oberbürgermeisters die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar-Dreieck GmbH ins Leben gerufen, deren Aufgabe die Planung aller die Gesellschaft gemeinschaftlich berührender Angelegenheiten war. 1969 schlossen die drei Bundesländer einen Staatsvertrag zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit, auf dessen Grundlage der Raumordnungsverband Rhein-Neckar gegründet werden konnte, der erstmals eine verbindliche, grenzüberschreitende Regionalplanung ermöglichte. In den folgenden zwei Jahrzehnten wurde die Zusammenarbeit maßgeblich durch verschiedene Public-Private-Partnership-Initiativen vorangetrieben. Vor allem die 2003 ins Leben gerufene Initiative Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck (heute: Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V.) konnte durch die intensive Einbindung wichtiger Unternehmen und politischer Vertreter der Region die nötige Dynamik verleihen, um im Jahr 2005 einen bereits seit 2000 anvisierten neuen Staatsvertrag unterzeichnen zu können. Durch diese langen Anstrengungen der Region, die auch zur Herausbildung einer regionalen Identität im Rhein-Neckar-Dreieck führten, wurde die Region 2005 auch als Metropolregion ausgewiesen.<sup>215</sup>

Die zentrale Einrichtung der Metropolregion Rhein-Neckar ist die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH, als deren Gesellschafter die bereits länger existierenden

---

<sup>214</sup> Vgl. [www.em-n.eu](http://www.em-n.eu), 16.01.2008.

<sup>215</sup> Vgl. Wedi, Tobias (2007): Entwicklungen, Strukturen, Ziele, Bedeutung und Probleme der Metropolregion Rhein-Neckar, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 178 ff.

## C Europäische Metropolregionen

Zusammenschlüsse Verband Region Rhein-Neckar und Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V. sowie die IHK Rhein-Neckar, Pfalz und Darmstadt fungieren (s. Abb. 19). Die Aufgaben der GmbH sind die Durchführung von Projekten, Initiierung von Netzwerken, Wirtschaftsförderung und Regionalmarketing.<sup>216</sup>

**Abbildung 19: Organigramm der Metropolregion Rhein-Neckar**



Quelle: <http://www.m-r-n.com/1061.0.html?&L=1%27>, 12.08.2010.

Der Verband ist als Rechtsnachfolger des Raumordnungsverbands Rhein-Neckar, der Planungsgemeinschaft Rheinpfalz und des Regionalverbands Rhein-Neckar-Odenwald für die Raumordnung in der Metropolregion zuständig. Vertreter der Städte und Kreise sind als Mitglieder des Verbandes in der Vollversammlung für die politische Willensbildung verantwortlich. Dagegen kann

<sup>216</sup> Vgl. <http://www.m-r-n.com/1056.0.html>, 17.01.2008.

jedermann Mitglied im Verein werden, dessen Vereinszweck die Förderung der Metropolregion Rhein-Neckar ist.<sup>217</sup>

#### 4.10 Metropolregion Rhein-Ruhr

Historisch und kulturell fällt ein einheitlicher Blick auf die Metropolregion Rhein-Ruhr sehr schwer, da sich diese recht klar in die beiden dominierenden Teilbereiche Ruhrgebiet und Rheinland unterteilt. Dabei konzentrieren sich die metropolitanen Funktionen auf die Rheinschiene, namentlich die drei Städte Bonn, Köln und Düsseldorf, lediglich Essen können darüber hinaus noch gewisse metropolitane Funktionen zugesprochen werden. Demnach konstatiert Blotevogel in seinen Thesen zur Begründung einer metropolenorientierten Politik von Bund, Ländern und Städten, dass die Region Rhein-Ruhr „als Metropolregion bisher praktisch nur auf dem Papier steht“<sup>218</sup>. Auch organisatorisch wurde über die Benennung als Metropolregion hinaus nichts geschaffen, sodass von einer Umsetzung oder Institutionalisierung des Konzeptes keine Rede sein kann.<sup>219</sup>

Im IKM ist die Metropolregion durch den Regionalverband Ruhr vertreten. Dieser treibt ansonsten die Entwicklung der Metropole Ruhr voran, zu der sich das Ruhrgebiet als eigenständige Metropolregion entwickeln will (parallele Anstrengungen gibt es auch im Rheinland). Das Ruhrgebiet wird schon lange als Einheit wahrgenommen und verfügt auch über eine starke regionale Identität, welche die Integration in eine größere Metropolregion erschwert. Die regionale Kooperation begann hier schon 1920 mit dem Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk. Im Selbstverständnis des Regionalverbandes ist dieser allerdings nicht Träger der Metro-

---

<sup>217</sup> Vgl. <http://www.m-r-n.com/1059.0.html>, 17.01.2008 i.V.m. <http://www.m-r-n.com/1060.0.html>, 17.01.2008.

<sup>218</sup> Blotevogel, Hans Heinrich (2002b): a.a.O., S.4.

<sup>219</sup> Vgl. Förtsch, Daniela (2007): Entwicklung, Strukturen, Ziele, Bedeutung und Probleme der Metropolregion Rhein-Ruhr, in: Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): a.a.O., S. 86 ff.

## C Europäische Metropolregionen

pole Ruhr, sondern deren Dienstleister, der einige Aufgaben wie die Wirtschaftsförderung oder die Profilierung der Region übernimmt.

Insgesamt ist die Metropolregion inzwischen in der Aufspaltung in eine Metropole Ruhr, organisiert durch den Regionalverband, und die Metropolregion Köln/Bonn, welche im Verein Region Köln/Bonn seit 1992 zusammenarbeitet, begriffen.<sup>220</sup>

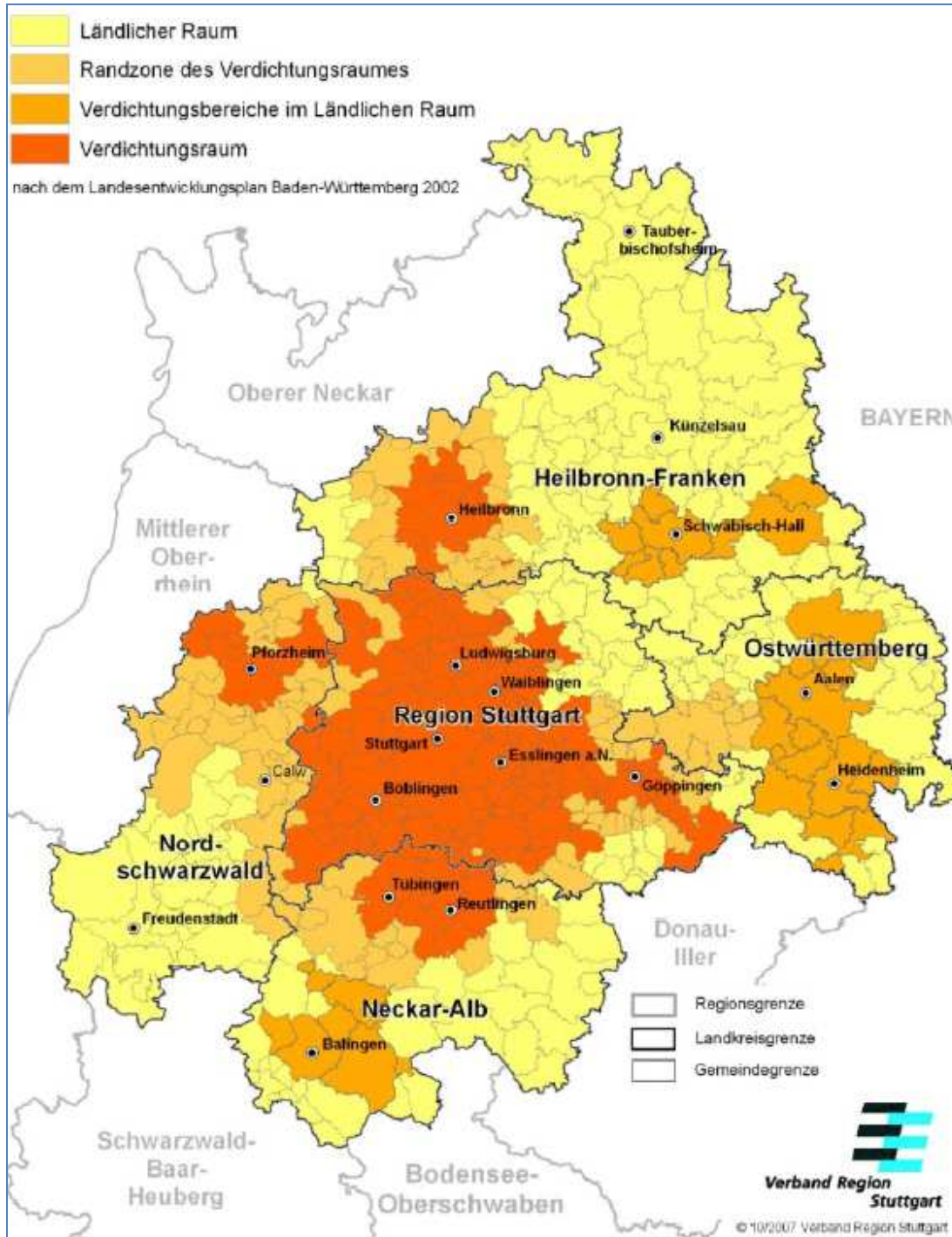
### **4.11 Metropolregion Stuttgart**

Die Problematik bei der Institutionalisierung und Schaffung effektiver Strukturen liegt bei der Metropolregion Stuttgart darin begründet, dass ein Großteil der Metropolregion in der für regionale Kooperation und Metropolitan Governance wegweisenden Region Stuttgart zusammengeschlossen ist, die Metropolregion jedoch darüber hinaus auch umliegende baden-württembergische Regionalverbände umfasst (s. Abb. 20).

---

<sup>220</sup> Vgl. [http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region\\_koelnbonn\\_ev/index.html](http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region_koelnbonn_ev/index.html), 11.04.2010.

Abbildung 20: Metropolregion Stuttgart



Quelle: [http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Kooperationsraum\\_MR-S.pdf](http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Kooperationsraum_MR-S.pdf), 19.07.2009.

## C Europäische Metropolregionen

Die Region Stuttgart verfügt mit dem Verband Region Stuttgart über eine weit gediehene regionale Verwaltung und mit der direkt gewählten Regionalversammlung sogar über ein Regionsparlament. Die Regionalversammlung wählt sowohl einen Verbandsvorsitzenden als auch einen Regionaldirektor, der die Geschäftsstelle leitet. Zudem gibt es in der Region Stuttgart zahlreiche regionale Institutionen, etwa eine regionale Wirtschaftsförderung oder Marketinggesellschaft. Der Verband Region Stuttgart vertritt überdies die Metropolregion nach außen.

Weiterhin gibt es einen Koordinierungsausschuss der Metropolregion, dem Vertreter aller Regionen der Metropolregion angehören. Aber auch dieser wird sowohl personell vom VRS dominiert als auch organisatorisch wesentlich von diesem gelenkt.

### **4.12 Vergleichender Überblick über Institutionalisierung und Organisation der Europäischen Metropolregionen in Deutschland**

Der Überblick über die Metropolregionen hat gezeigt, dass diese auf unterschiedlichste Weise organisiert oder eben auch nicht organisiert sind. Die nachfolgende Tabelle soll einen schnellen Überblick ermöglichen, in welchen Metropolregionen eine Organisationsstruktur für die Metropolregion als solche geschaffen wurde. Dies verdeutlicht, wo die Zusammenarbeit auf höchster Ebene institutionalisiert wurde und weiterhin welcher Verbindlichkeit die Zusammenarbeit unterliegt, sprich wie intensiv und risikofreudig die Kooperation angegangen wurde. Zuletzt wird aus der Tabelle schnell ersichtlich, ob es sich um eine Organisation für die gesamte Metropolregion handelt oder ob sich ein Teilraum innerhalb der Metropolregion in der Genese der Metropolregion von den übrigen abgesetzt hat oder sich als bestehende Region nie auf die gesamte Metropolregion eingelassen hat.

**Abbildung 21: Organisationsstrukturen in den Europäischen Metropolregionen in Deutschland**

Metropolregion	eigene Organisationsstruktur	Rechtsform	Organisation für gesamtes Gebiet der EMR?	Demokratische Legitimation	Einbindung der Wirtschaft in die Organisation
Berlin-Brandenburg	nein	Metropolregion wird von gemeinsamer Landesplanungsabteilung gesteuert	-/-	keine	keine
Bremen-Oldenburg im Nordwesten	ja	Verein	ja	Einbindung gewählter Vertreter der Länder und Kommunen	Wirtschaftsvertreter in den Gremien der Metropolregion
Frankfurt/Rhein-Main	ja	Regionalverband	nein <sup>221</sup>	Gewählte Vertreter in Verbandskammer und Regionalvorstand	keine direkte Einbindung
Leipzig-Halle/Sachsen-dreieck	ja	Informelle Zusammenarbeit durch Kooperationsvereinbarung	nein	keine	keine
Hamburg	ja	Kooperation in den einzelnen Gremien beruht auf Freiwilligkeit; Gremien u.a. in Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen geregelt	ja	Einbindung gewählter Vertreter der Länder und Kommunen	nicht in allen Gremien
Hannover-Braunschweig-Göttingen	ja	GmbH	ja	Einbindung gewählter Vertreter der Kommunen	Wirtschaftsvertreter in den Gremien der Metropolregion
München	ja	Freiwillige Kooperation	ja	Einbindung gewählter Vertreter der Kommunen	Wirtschaftsvertreter in den Gremien der Metropolregion
Nürnberg	ja	Freiwillige Kooperationsvereinbarung ohne rechtliche Bindung	ja	Einbindung gewählter Vertreter der Kommunen	keine
Rhein-Neckar	ja	Verband (Staatsvertrag), GmbH und Verein (freiwillig)	ja	Einbindung gewählter Vertreter der Kommunen; jedermann kann Mitglied im Verein werden	Kammern sind Gesellschafter der GmbH; Wirtschaftsvertreter in den Gremien der Metropolregion
Rhein-Ruhr	nein	-/-	-/-	keine	keine
Stuttgart	ja	Verband	nein, informelle Vereinbarungen	Gewähltes Regionalparlament	keine

Eigene Darstellung, Würzburg, 11.08.2008.

<sup>221</sup> Erst seit Inkrafttreten des Metropolengesetzes hat der Regionalverband offiziell die „Kümmererfunktion“ für die Belange der Metropolregion. Faktisch wurde allerdings noch nichts erreicht.

## C Europäische Metropolregionen

Insgesamt wird aus diesem Vergleich deutlich, in welchen Metropolregionen eine Dachorganisation mit tatsächlicher Handlungsfähigkeit geschaffen wurde, die als Grundgerüst einer Regional oder Metropolitan Governance begriffen werden kann.

Der hier gegebene Überblick über die Institutionalisierung von Metropolregionen lässt die zahlreichen lockeren Netzwerke und Kooperationen, die sich innerhalb der Metropolregionen herausgebildet haben, außen vor. Diese werden im weiteren Verlauf der Arbeit näher beleuchtet, sofern sie von größerer Relevanz im Zusammenhang mit der Metropolitan Governance-Struktur – insbesondere bezogen auf die Evolution derselben – stehen. Zudem wird dargestellt, wie die Steuerung im Kern der untersuchten Metropolregionen organisiert ist, was in diesem allgemeinen Überblick nicht darstellbar ist.



## **D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen anhand von vier Beispielregionen**

### **1. Strukturierung der Untersuchung und ihr Aufbau**

Einleitend wurde ein umfassender Überblick über die beiden Themenkomplexe Metropolregionen und Governance gegeben. Durch häufige Verweise und Zitate konnten dabei besonders einflussreiche Autoren identifiziert werden, sodass deren Theorien, die maßgeblich die Diskussion prägten oder noch immer prägen, wesentlich in die hier vorliegende Untersuchung einfließen beziehungsweise durch diese konkret auf deutsche Metropolregionen bezogen werden können. Insbesondere sei hier auf die Ergebnisse von Blatter und Heinelt hingewiesen, die im fundierteren theoretischen Kontext die vorliegende Arbeit insofern beeinflusst haben, als nachstehend die Validität ihrer Ergebnisse aus nicht-deutschen Metropolregionen auf vier deutsche Metropolregionen überprüft wird. Um Klarheit über den Untersuchungsgegenstand (Europäische Metropolregion) zu erlangen, wurde eingangs breit die Entwicklung der Metropolforschung sowie des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen und dessen Implementierung beschrieben.

Durch die selbständige Auswertung von Primärquellen wurde frei von jedweder interpretatorischer Abhängigkeit ein eigenständiger Einblick in die stattgefundenen Diskussionen sowie den aktuellen Stand des wissenschaftlichen Diskurses zu den beiden diese Arbeit bestimmenden Themenfeldern gewonnen.

Diese Erkenntnisse der Primärquellenanalyse flossen in eigene Schlussfolgerungen und Erkenntnisse, was schließlich mit der daraus resultierenden Formulierung von Arbeitsthesen abgeschlossen wurde (B 5).

Daneben, dies ergab sich insbesondere aus den Erkenntnissen Blatters aus nordamerikanischen Metropolräumen, möchte die vorliegende Untersuchung prüfen, ob es im Laufe der Governance-Evolution in deutschen Metropolregionen

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

ebenfalls möglich ist, für gegebenenfalls zu definierende Zeiträume charakteristische Governance-Phasen bzw. -Stadien zu identifizieren.

Zur Untersuchung der stattgefundenen Evolution der Governance-Strukturen werden vier Metropolregionen als Untersuchungsräume ausgewählt. Der Auswahl liegt dabei die Maßgabe zu Grunde, dass mindestens eine Metropolregion der jüngeren „Generation“ (Ausweisung 2005) und eine der ursprünglich ausgewiesenen in der Auswahl sein sollen. Zudem sollen mindestens eine eher monozentrisch sowie eine polyzentrisch strukturierte Metropolregion untersucht werden.

Aufgrund dieser Maßgabe, die der Objektivierung und Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Metropolregionen Rechnung tragen soll, fällt die Auswahl auf nachstehende vier Untersuchungsräume:

1. Metropolregion Rhein-Neckar
2. Metropolregion Stuttgart
3. Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main
4. Metropolregion Nürnberg

Diese Metropolregionen erfüllen nicht nur die Anforderung, zu verschiedenen Zeitpunkten als solche anerkannt worden zu sein und geographisch unterschiedlich strukturiert zu sein, sondern – dies zeigt bereits der vorstehende Überblick über die Metropolregionen – sind organisatorisch gänzlich unterschiedlich aufgestellt und haben auch unterschiedliche Traditionen interkommunaler oder regionaler Zusammenarbeit. Hinzu kommt der wesentliche Vorteil, dass die Autoren beruflich in bzw. in unmittelbarer Nachbarschaft der ausgewählten Metropolregionen tätig sind und zu deren Institutionen und Netzwerken teilweise intensiven Kontakt pflegen. Dadurch konnten viele Erkenntnisse auch aus einer stetig teilnehmenden Beobachtung und regelmäßigen Gesprächen mit Akteuren der Untersuchungsräume gewonnen werden. Hierdurch sind den Autoren auch unveröffentlichte Strategiepapiere oder Protokolle bekannt.

Die eigentliche Untersuchung der vier Metropolregionen erfolgt wiederum in vier Stufen:

1. Literaturgestützte Untersuchung der Struktur, der Governance-Struktur und deren Entwicklung,
2. Dokumentenanalyse relevanter Originalquellen aus den Metropolregionen, um die Validität der später eingeholten Expertenmeinung kritisch überprüfen und die gewonnenen Erkenntnisse insgesamt absichern zu können,
3. Vorbefragung der offiziellen Vertreter der Metropolregionen, v.a. zur Ermittlung der relevanten Akteure,
4. Leitfadengestützte Expertengespräche sowohl mit Akteuren der Untersuchungsregionen als auch mit Externen und Journalisten zu der Entstehung der vorherrschenden Governance-Struktur und deren Leistungsfähigkeit, aufbauend auf den Ergebnissen der standardisierten Akteursbefragungen wie zuvor genannt.

Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse einander gegenübergestellt, um die Evolutionsprozesse auf Kongruenz respektive evolutive Momente auf Koinzidenz zu überprüfen.

Im abschließenden Kapitel werden aus diesen Ergebnissen Erkenntnisse für die Evolution von Governance-Prozessen in deutschen Metropolregionen abgeleitet.

## 2. Untersuchung Metropolregion Rhein-Neckar

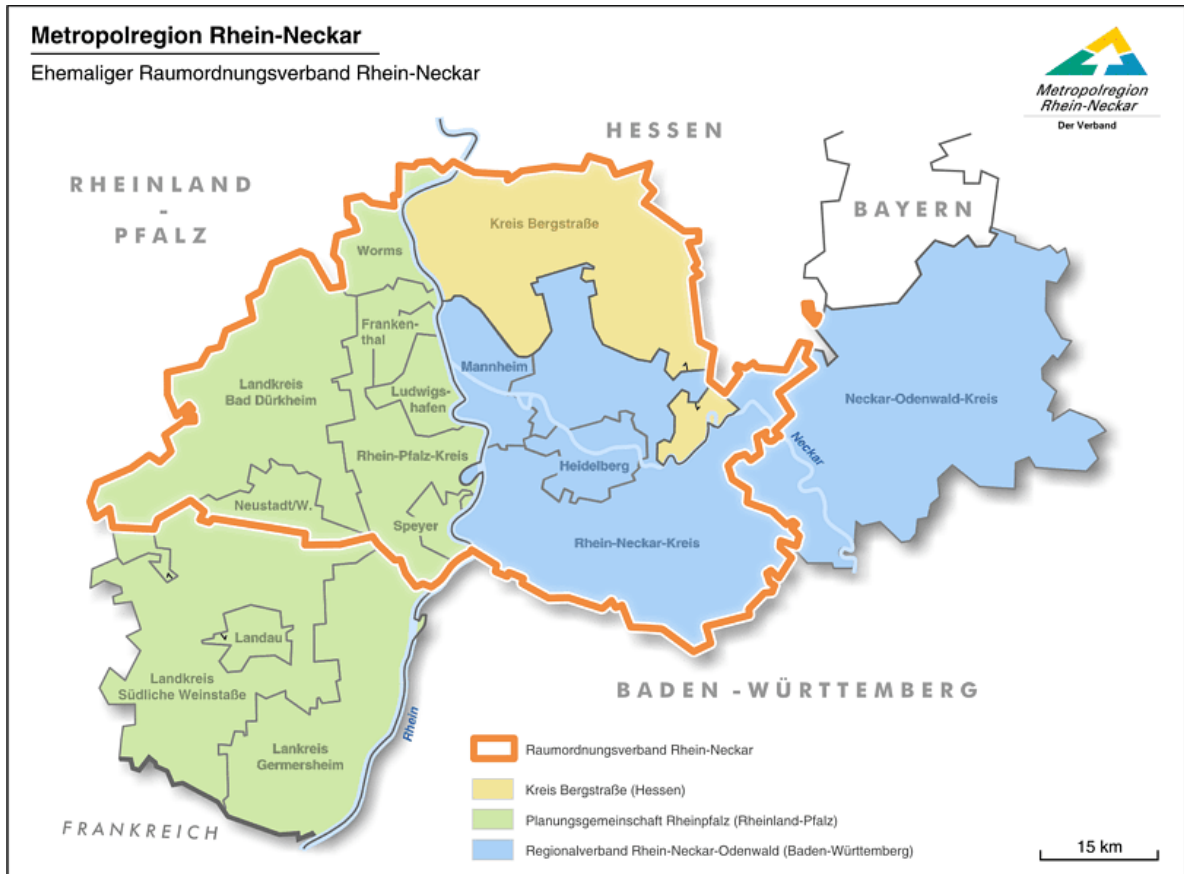
### 2.1 Zuschnitt der Region

Zu Beginn der Kooperation in der Rhein-Neckar-Region schlossen sich die Städte Mannheim, Ludwigshafen, Heidelberg und Viernheim sowie die beiden ehemaligen Landkreise Ludwigshafen und Heidelberg 1951 zu einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft zusammen. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt handelte es sich somit um eine Kooperation von Gebietskörperschaften dreier Bundesländer. Der 1970 in Folge des ersten Staatsvertrages gegründete Raumordnungsverband Rhein-Neckar beschreibt in seiner Ausdehnung die als Rhein-Neckar-Dreieck bezeichnete Region am Dreiländereck Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Neben den Gebietskörperschaften der kommunalen Arbeitsgemeinschaft umfasst dieser demnach auch die Städte Frankenthal, Neustadt an der Weinstraße, Speyer, Worms, den gesamten Landkreis Bergstraße (in diesem liegt Viernheim) sowie den Landkreis Bad Dürkheim. Zudem umfasst der Landkreis Ludwigshafen (inzwischen umbenannt in Rhein-Pfalz-Kreis) durch eine Verwaltungsreform im Jahr 1969 ein größeres Gebiet und der später mit dem Landkreis Heidelberg zum Rhein-Neckar-Kreis zusammengefasste Landkreis Mannheim wurde ebenfalls Verbandsgebiet (vgl. Abb. 22). Die letzte Erweiterung des Kooperationsraumes Rhein-Neckar erfolgte 2006 durch die Gründung des Verbandes Region Rhein-Neckar und die damit verbundene Abschaffung der Planungsgemeinschaft Rhein-Pfalz sowie des Regionalverbandes Rhein-Neckar-Odenwald, deren Gebiete vollständig Teil des neuen Verbandes und damit auch der Europäischen Metropolregion wurden.<sup>222</sup>

---

<sup>222</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 130 ff., in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O. S. 130-142 i.V.m. www.vrrn.de, 14.06.2009 i.V.m. www.m-r-n.com, 14.06.2009.

Abbildung 22: Räumliche Abgrenzung der Metropolregion Rhein-Neckar



Quelle: <http://www.vrrn.de/fileadmin/Subportal-VRRN-Redaktion/images/Karten/Karte-ROV.gif>; 14.06.2009.

Die Metropolregion umfasst somit zusätzlich zum Gebiet des früheren Raumordnungsverbandes die Stadt Landau sowie die Landkreise Germersheim, Neckar-Odenwald und Südliche Weinstraße. Insgesamt hat die Metropolregion Rhein-Neckar trotzdem lediglich eine Fläche von 5.637,78 km<sup>2</sup> und ist damit die kleinste der deutschen Metropolregionen. Sie grenzt im Südosten direkt an die Metropolregion Stuttgart und überschneidet sich im Norden sogar mit der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main. Mit 2,4 Millionen Einwohnern ist Rhein-Neckar auch hinsichtlich der Bevölkerungszahl eine der kleinsten Metropolregionen, was jedoch durchaus im Verhältnis zu der geringen Fläche gesehen werden muss. So hat

zum Beispiel die Metropolregion Berlin-Brandenburg zwar dreimal so viele Einwohner, aber auch eine sechsfach größere Fläche.<sup>223</sup>

## 2.2 Regionale Charakteristika

Das wesentlichste Merkmal der Europäischen Metropolregion Rhein-Neckar ist die Lage im „Dreiländereck“ der Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz, wobei der Kernraum der Metropolregion, d.h. das Doppelzentrum Mannheim-Ludwigshafen, als „geteilte Stadt“ in zwei Bundesländern liegt und unmittelbar an das dritte Bundesland angrenzt. Zudem grenzen weitere größere Städte der Region wie Heidelberg, Worms, Speyer und Frankenthal unmittelbar oder mittelbar an eine Landesgrenze. Diese von Landesgrenzen durchzogene Region stellt jedoch historisch einen geschlossenen Raum, im Wesentlichen die ehemalige Kurpfalz sowie das Bistum Speyer, dar.

Auf diese besondere Situation des Dreiländerecks ist wohl auch der Umstand der schon frühzeitig durch einen Staatsvertrag abgesicherten Kooperation in der Region zurückzuführen, was eine weitere Besonderheit der Region in Bezug auf Regional und Metropolitan Governance darstellt, da es schon sehr früh eine formale Struktur für die Kooperation gab.

Eine zusätzliche Motivation zur Zusammenarbeit und dadurch zur besseren Profilierung von Rhein-Neckar stellte die Lage der Region im dicht besiedelten Rheintal, umgeben von den etablierten Wirtschaftsräumen Rhein-Main und Stuttgart, dar. Insbesondere die Ausweisung der ersten Metropolregionen und die vielfach erwartete Neuausrichtung der EU-Förderung hin zu einer Förderung der großen Wachstumsräume im Sinne einer Stärkung der Starken, setzte andere Regionen ohnehin unter einen zumindest empfundenen Handlungsdruck, woll-

---

<sup>223</sup>Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 130 ff., in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142 i.V.m. www.vrrn.de, 14.06.2009 i.V.m. www.m-r-n.com, 14.06.2009.

ten diese nicht stark an Wahrnehmung verlieren. Aber schon zuvor stellte die Regionalisierung mit den dadurch bedingten größeren direkten Einflussbereichen der Großstädte gerade für den Rhein-Neckar-Raum eine gewisse Gefahr dar – nämlich zwischen zwei Regionen zerrissen oder zumindest nicht mehr wahrgenommen zu werden.<sup>224</sup> Eggert Voscherau, damals stellvertretender Vorstandsvorsitzender der BASF AG, formulierte es wie folgt: „Das Rhein-Neckar-Dreieck droht im härter werdenden Standortwettbewerb um Arbeitskräfte, Investitionen und Fördermitteln an Boden zu verlieren. Bereits heute fehlen Fach- und Führungskräfte. Unsere Region – obwohl attraktiv in vielerlei Hinsicht – wird zu wenig als Anziehungspunkt für Neugründungen und Neuansiedlungen in Zukunftsbranchen wahrgenommen. Wir müssen in effizienten Netzwerken zusammenwirken, unsere Stärken bündeln, um uns als starke Region zu positionieren!“<sup>225</sup>. An dieser Stelle – „Wir müssen in effizienten Netzwerken zusammenwirken [...]“<sup>226</sup> – wird bereits deutlich, dass die Region – nach Annahme der regionalen Akteure – ohne eine neue Steuerungsstruktur und Kultur der Zusammenarbeit dem Wettbewerb nicht mehr Schritt halten konnte.

### 2.3 Funktionsweise der Metropolitan Governance

Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen Organe, Institutionen und Handlungsarenen der Metropolregion Rhein-Neckar näher beleuchtet. Ferner wird auf die Akteure innerhalb der Metropolitan Governance-Struktur eingegangen sowie deren Kooperation und Vernetzung untereinander dargestellt. Schließlich wird die Kontinuität der Beziehungen innerhalb der Governance im Untersuchungszeitraum skizziert.

---

<sup>224</sup> Vgl. Expertengespräche mit den Schineller, Schlusche und Lohse.

<sup>225</sup> Voscherau, Eggert in: Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck (Hrsg.) (2004): Presseinformation – Initiative Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck: Eine Region auf dem Weg zur Spitzenklasse in Europa, 05.02.2004.

<sup>226</sup> Ebenda.

### **2.3.1 Handlungsarenen und Entscheidungsstrukturen (einschließlich der Organisationsformen)**

Bedingt durch die politisch schwierige geographische Lage des Rhein-Neckar-Dreiecks, dessen Oberzentren am Schnittpunkt der drei Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen liegen, bildeten sich schon sehr früh erste Ansätze einer Regional Governance in der Region heraus. Schon 1951 wurde auf Initiative des damaligen Mannheimer Oberbürgermeisters die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar-Dreieck GmbH ins Leben gerufen, deren Aufgabe die Abstimmung der Planung aller die Gesellschaft gemeinschaftlich berührenden Angelegenheiten war. Darunter fielen insbesondere Kooperationen in den Bereichen Verkehr, Energie- und Wasserversorgung, Raumplanung, Industrie- und Wohnsiedlungen sowie Kultur.<sup>227</sup>

Mit dem Staatsvertrag von 1969 wurde die Basis für die Einrichtung eines koordinierenden Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar gelegt, welcher den Rahmen für die Regionalplanung der einzelnen Teilregionen setzte und somit eine themenbezogene und auch verbindliche Handlungsarena der Region darstellte. Der 1989 gegründete Verein Rhein-Neckar-Dreieck sowie das im Jahr 2000 eingerichtete IHK-Wirtschaftsforum ergänzten diese um informellere, ein weiteres Spektrum von Akteuren und Themen abdeckende Handlungsarenen.<sup>228</sup>

Im Jahr 2006 wurde in Folge der Ausweisung als Metropolregion und auf Grundlage eines zweiten Staatsvertrages die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH geschaffen. Diese aufgeführten Arenen sind heute dadurch miteinander verbunden, dass der Verband Region Rhein-Neckar (Nachfolger des Raumordnungsverbandes), der Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar (Nachfolger des Vereins

---

<sup>227</sup> Vgl. König, Wolfgang (2007): Die Europäische Metropolregion als steuerungstheoretisches Problem – Politische und gesellschaftliche Initiativen zum Aufbau der Metropolregion Rhein-Neckar, S. 63 ff. i.V.m. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 130 ff., in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142

<sup>228</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 132, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142



Rhein-Neckar-Dreieck e.V.) und die zuständigen Industrie- und Handelskammern als Gesellschafter der GmbH fungieren und somit in einer Gesellschafterversammlung zusammenkommen, welche die Ziele und Strukturen der Regionalentwicklung durch die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH vorgibt (vgl. Abb. 23).<sup>229</sup>

Diese aktuell noch existierenden institutionalisierten Handlungsarenen sollen nun weitergehend beschrieben werden:

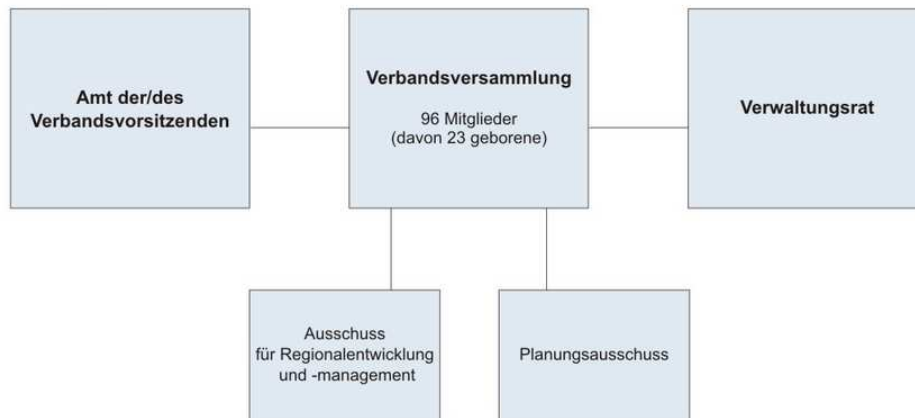
### **Verband Region Rhein-Neckar**

Der Verband Region Rhein-Neckar ist als Rechtsnachfolger des Raumordnungsverbands Rhein-Neckar, der Planungsgemeinschaft Rheinpfalz und des Regionalverbands Rhein-Neckar-Odenwald insbesondere für Raumordnung, Regionalplanung, Regionalentwicklung, Regionalmanagement, Verkehrsplanung und -management, Energieversorgung etc. in der Metropolregion zuständig.

---

<sup>229</sup> Vgl. König, Wolfgang (2007): a.a.O., S. 63 ff. i.V.m. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 130 ff., in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142.

**Abbildung 23: Organe des Verbandes Region Rhein-Neckar**



Quelle: [http://www.m-r-n.com/typo3temp/pics/Verbandsorgane\\_01\\_4c309d62a8.jpg](http://www.m-r-n.com/typo3temp/pics/Verbandsorgane_01_4c309d62a8.jpg), 25.03.2011.

Der Verband ist politisch/demokratisch legitimiertes öffentlich-rechtliches Organ der Willensbildung in der Metropolregion. Letztere erfolgt in der Verbandsversammlung, die 96 Sitze hat, welche auf die folgenden Mitglieder des Verbandes verteilt sind:

- in Baden-Württemberg die Stadtkreise Heidelberg und Mannheim, der Rhein-Neckar-Kreis sowie der Neckar-Odenwald-Kreis
- in Hessen der Landkreis Bergstraße
- in Rheinland-Pfalz die kreisfreien Städte Frankenthal, Landau, Ludwigshafen am Rhein, Neustadt an der Weinstraße, Speyer und Worms sowie die Landkreise Bad Dürkheim, Germersheim, Rhein-Pfalz-Kreis und Südliche Weinstraße

Zu seinen Aufgaben zählen:

- „Aufstellung, Fortschreibung und sonstige Änderung eines einheitlichen Regionalplans für das Verbandsgebiet
- Hinwirkung auf die Verwirklichung des Regionalplans, insbesondere durch regionale Entwicklungskonzepte

- Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts
- Unterstützung der Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teileräumlicher Entwicklungen
- Trägerschaft und Koordinierung
  - für die regionalbedeutsame Wirtschaftsförderung und das regionale Standortmarketing
  - für einen regionalbedeutsamen Landschaftspark sowie Trägerschaft und Koordinierung von regionalbedeutsamen Erholungseinrichtungen
  - für regionalbedeutsame Kongresse, Messen, Kultur- und Sportveranstaltungen
  - des regionalen Tourismusmarketings
- Koordinierung von Aktivitäten im Bereich der integrierten Verkehrsplanung und des Verkehrsmanagements sowie der Energieversorgung auf der Grundlage von regionalen Entwicklungskonzepten.<sup>230</sup>

Mit den Landräten, Oberbürgermeistern und Bürgermeistern der Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern entsenden die Mitgliedsgebietskörperschaften pro 25.000 Einwohner einen gewählten Vertreter in die Verbandsversammlung. Die Mitglieder sind ehrenamtlich tätig. Aus ihrer Mitte wird ein Verbandsvorsitzender gewählt, der den Verband vertritt und ihn leitet. Auch dieser ist – jeweils für vier Jahre – ehrenamtlich tätig. Daneben bestellt die Versammlung einen Verbandsdirektor als hauptamtlichen Beamten auf Zeit (Amtszeit 8 Jahre). Diesem können und werden in der Regel die Befugnisse zur Erledigung des täglichen Geschäftes des Verbandes übertragen. Nichtsdestotrotz behält der Verbandsvorsitzende Weisungsrecht. Zudem werden dem Verbandsdirektor in der Regel Aufgaben des Verwaltungsrates auferlegt. Letzterer ist vorbereitendes und ausführendes

---

<sup>230</sup> Verband Region Rhein-Neckar (2006): Verbandssatzung, Mannheim, S. 1 f.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Organ der Verbandsversammlung. Der Verbandsvorsitzende sowie 27 weitere Mitglieder der Versammlung bilden den Verwaltungsrat. Dabei entfallen 13 Sitze auf Baden-Württemberg, 3 auf Hessen und 11 auf Rheinland-Pfalz. Dem Verwaltungsrat obliegt ferner die Kontrolle über die Personal- und Haushaltspolitik des Verbandes. Außerdem kann er in dringenden Fällen anstelle der Verbandsversammlung entscheiden. Neben dem Verwaltungsrat gibt es so genannte beschließende Ausschüsse: den Planungsausschuss sowie den Ausschuss für Regionalentwicklung und Regionalmanagement, deren Mitglieder wiederum aus der Versammlung gewählt werden. Auf den Planungsausschuss entfallen 45 Mitglieder, die regelmäßig beratende und beobachtende Aufgaben zu erfüllen haben, insbesondere bezüglich des Regionalplanes und hinsichtlich der die Metropolregion betreffenden Entwicklungen und Themen. Die 27 Mitglieder des Ausschusses für Regionalentwicklung und Regionalmanagement kümmern sich analog um Aufgaben in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Standortmarketing, Tourismusmarketing, Kultur etc. Daneben steht der Verbandsversammlung noch ein Ältestenrat beratend zur Seite.

Der Verband ist umlagefinanziert. Die Verbandsumlage wird von den Mitgliedern je zur Hälfte nach Einwohnerzahl und dem Mittelwert der Steuerkraftzahlen der letzten 5 Jahre erhoben.

Für das operative Geschäft der Verwaltung, das von der Verbandsversammlung und dem Verwaltungsrat dem Verbandspräsidenten übertragen wird, steht diesem eine Verbandsverwaltung (Geschäftsstelle) zur Verfügung. Diese Verwaltung ist personell mit ca. 30 Mitarbeitern ausgestattet, sie bildet die dem Verband übertragenen Aufgaben in ihren Abteilungen ab (Abb. 24).<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Vgl. ebenda.

**Abbildung 24: Verwaltungsorganigramm des Verbandes Region Rhein-Neckar**

Presse, Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation,		—      Verbandsdirektor      —	Zweckverband RegioPamina	
Allgemeine Verwaltung; Regionalentwicklung/-management; Europa		Regionalplanung; Raumordnerische Abstimmung; Geoinformation		
Allg. Verwaltung, Organisation, Personal, Haushalt	Regionale Wirtschaftsförderung, Standortmarketing, Kongresse, Messen,	Einheitlicher Regionalplan, Abstimmung Regionalplanung und	Geoinformation, Kartographie	
Organisation, Haushalt, Personal, Beschaffungen, IT-Management	Regionaler Landschaftspark, Reg. Erholungseinrichtungen	Regionale Verkehrsstrukturen	Statistik, Regionalmonitoring	
Registratur, Kasse, Bibliothek	Integrierte Verkehrsplanung, Verkehrsmanagement	Regionale Freiraumstruktur, Umweltprüfung		
Anmeldung, Post	Energieplanung, regionale Energiekonzepte	Regionale Infrastruktur, techn. Umweltschutz		
Service	Europa, grenzüberschr. Zusammenarbeit	Rohstoffsicherung		

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an: [www.vrrn.de/1251.0.html](http://www.vrrn.de/1251.0.html); Rockenhausen, 05.09.2008.

**Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V.**

Neben dem Verband gibt es im Bereich der strategischen Steuerung der Metropolregion den Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V., dessen Ziel die „Förderung der Metropolregion Rhein-Neckar und die Durchführung von Projekten zur Förderung der Metropolregion Rhein-Neckar insbesondere in den Bereichen: Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung, Gesundheit, Kunst

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

und Kultur, Sport, Völkerverständigung, Regionale Identität und Heimatgedanke und Landeskunde“<sup>232</sup> ist. Zudem ist es Vereinszweck, die regionale Zusammenarbeit für gemeinnützige Zwecke und Initiativen auf regionaler Ebene ideell und finanziell zu befördern. Dies wird durch die Förderung des regionalen Dialogs zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sowie die Mitgestaltung der strategischen Ausrichtung der gemeinschaftlichen Regionalentwicklung von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft erreicht. Dadurch soll die regionale Vernetzung der Bereiche Politik, Wirtschaft und Wissenschaft vorangetrieben werden.<sup>233</sup> Der Verein wird durch Mitgliedsbeiträge finanziert, die pro Mitglied jährlich 310 Euro betragen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben bedient sich der Verein eines Vorstandes, der qua Satzung aus Vertretern von Politik, Wirtschaft oder Wissenschaft bestehen muss, einer Geschäftsführung, eines beratenden Kuratoriums und sonstigen Vertretern/Hilfspersonen aus den Bereichen Wirtschaft und Wissenschaft. Bei der Besetzung des Vorstandes fällt auf, dass die stellvertretende Vorsitzende, Dr. Eva Lohse, Oberbürgermeisterin der Stadt Ludwigshafen, auch bereits Vorsitzende der Verbandsversammlung des Verbandes Region Rhein-Neckar ist und somit eine Doppelrolle inne hat. Dies trifft auch auf Matthias Wilkes, Landrat des Landkreises Bergstraße, zu. Auch bei den jeweiligen Mitgliedern gibt es diverse Dopplungen.<sup>234</sup>

Die Mitglieder des Vereins spiegeln einen Querschnitt aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft in der Metropolregion wider und im Kuratorium finden sich die Namen von Vorständen der größten Wirtschaftsbetriebe genauso wie die von Landräten, (Ober-)Bürgermeistern und Staatsbeamten von Landesministerien.<sup>235</sup>

---

<sup>232</sup><http://www.m-r-n.com/zmrn.98.html>, 05.09.2008.

<sup>233</sup> Vgl. König, Wolfgang (2007): a.a.O., S. 73 ff.

<sup>234</sup> Vgl. <http://www.m-r-n.com/zmrn.1080.98.html>, 05.09.2008 i.V.m. <http://www.m-r-n.com/1080.98.html>, 27.08.2008.

<sup>235</sup> Vgl. <http://www.m-r-n.com/zmrn.98.html>, 05.09.2008 i.V.m. <http://www.m-r-n.com/zmrn.1080.98.html>, 05.09.2008 i.V.m. <http://www.m-r-n.com/mitglieder.0.html?&L=D%3FL%3DE>, 05.09.2008 i.V.m. <http://www.m-r-n.com/1083.0.html?&L=D%3FL%3DE#c2929>, 05.09.2008 i.V.m. <http://www.m-r-n.com/1081.0.html?&L=D%3FL%3DE#c2925>, 05.09.2008.

Abbildung 25: Vorstand Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V.



Stand: März 2012

Quelle: [http://www.m-r-n.com/typo3temp/pics/Vorstand\\_ZMRN\\_Maerz\\_2012\\_mit\\_B\\_275a6c769d.jpg](http://www.m-r-n.com/typo3temp/pics/Vorstand_ZMRN_Maerz_2012_mit_B_275a6c769d.jpg), 05.04.2012.

### Metropolregion Rhein-Neckar GmbH (MRN GmbH)

Die zentrale operative Einrichtung der Metropolregion Rhein-Neckar ist die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH, die am 13. Juli 2006 als Rechtsnachfolgerin aus der Regionalmarketing Rhein-Neckar GmbH hervorging. Gesellschafter der GmbH sind die Institutionen Verband Region Rhein-Neckar und Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V. sowie die Industrie- und Handelskammern Rhein-Neckar, Pfalz und Darmstadt, die ihre Interessen durch eine Gesellschafterversammlung in die operative Regionalentwicklung, also die Arbeit der MRN GmbH, einspielen (s. Abb. 26).

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Abbildung 26: Organigramm der Metropolregion Rhein-Neckar



Quelle: <http://www.m-r-n.com/1061.0.html?&L=1%27>, 12.08.2010.

Die Aufgaben der GmbH sind die Durchführung von Projekten, Initiierung von Netzwerken, Wirtschaftsförderung und Regionalmarketing.<sup>236</sup> Diese wurden ihr durch die Satzung des Verbandes Region Rhein-Neckar übertragen.

Daneben, dies wurde auch im Staatsvertrag hinreichend geregelt, werden hoheitliche Aufgaben (insbesondere Regionalplanung oder Raumordnung) durch den Verband Region Rhein-Neckar bzw. durch dessen Geschäftsstelle gesteuert und umgesetzt.<sup>237</sup>

Die MRN GmbH wird zu 50 % vom Verband, zu 36 % vom ZMRN e.V. und zu 14 % von den Industrie- und Handelskammern, die über die Gesellschafterversammlung organisiert sind, getragen. Zudem engagiert sich die BASF AG mit

<sup>236</sup> Vgl. <http://www.m-r-n.com/1056.0.html>, 17.01.2008.

<sup>237</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 135., in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142



jährlichen projektgebundenen Mitteln.<sup>238</sup> Die Grundfinanzierung der GmbH wird durch die Gesellschafter gesichert. (ca. 3 Millionen Euro pro Jahr). Zudem fließen projektgebundene Mittel in die operative Regionalentwicklung. So stellte die BASF AG 2006 im Rahmen einer Kampagne allein 22 Millionen Euro zur Verfügung.<sup>239</sup> Die MRN GmbH stellt demnach die zentrale operative Institution der Metropolregion dar. Noch deutlicher wird dies durch ihre Aufgabe der Koordination und Steuerung sämtlicher Netzwerkaktivitäten in der Metropolregion - derzeit gibt es mehr als 37 aktive Netzwerke mit intensivem Kontakt zu der Metropolregion und weiteren 40 Netzwerken, die teils auch über die Grenzen der Metropolregion hinaus agieren.<sup>240</sup> Zudem ist die GmbH bestrebt, Potentiale für neue Netzwerke und Kooperationsformen innerhalb der Metropolregion zu entdecken und zu verstetigen, um den Organisationsgrad zu erhöhen und die damit verbundenen Potentiale zu entwickeln.<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): Metropolitan Regions as a New Spatial Planning Concept: Aspects of Implementation – Using the Example of South-Western Germany, Hannover, S. 85.

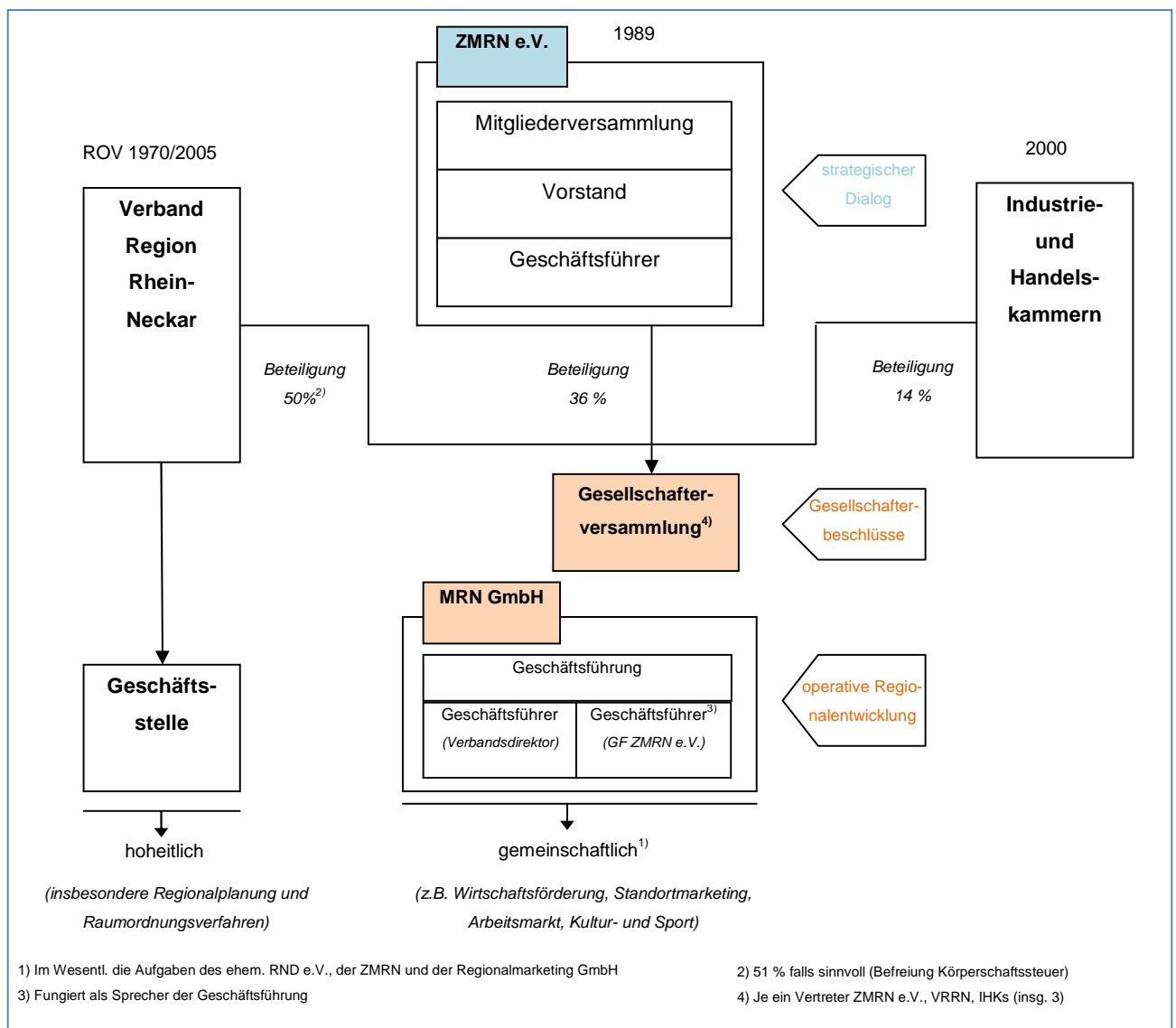
<sup>239</sup> Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 136, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142

<sup>240</sup> Vgl. Expertengespräche mit Lohse und Schlusche i.V.m. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 138, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142 i.V.m. <http://www.rhein-neckar-dreieck.de/1057.0.html>, 16.08.2008.

<sup>241</sup> Vgl. <http://www.rhein-neckar-dreieck.de/1058.98.html>, 04.09.2008.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

**Abbildung 27: Steuerungsstruktur der Metropolregion Rhein-Neckar**



Quelle: Eigene Darstellung, Würzburg, 11.04.2010, in Anlehnung an: Metropolregion Rhein-Neckar GmbH.

Daneben existieren zahlreiche regionale Netzwerke, die ebenfalls wichtige Handlungsarenen sind. Sie tragen zum einen dazu bei, die Häufigkeit der Kontakte von Akteuren zu erhöhen und diese dadurch an Intensität und Vertrautheit gewinnen zu lassen. Zum anderen werden durch diese Netzwerke, welche höchst unterschiedliche Schwerpunktsetzungen haben, zahlreiche Akteure einbezogen, was den Governance-Strukturen eine sehr viel höhere Qualität verleiht und die

Herausbildung eines regionalen kreativen Milieus ermöglicht. Als solche Netzwerkstrukturen sind zu nennen:

- Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN)
- Abstimmung regionaler Arbeitsmarkt (ARA)
- Arbeitsgruppe Kulturvision 2015
- Arbeitskreis Archive Metropolregion Rhein-Neckar
- Regionales IfB!-Netzwerk Metropolregion Rhein-Neckar
- Arbeitskreis Sicherstellung der Energieversorgung
- Arbeitskreis der Wirtschaftsförderer
- Automotive Cluster Rhein-Main-Neckar
- BioRegion Rhein-Neckar-Dreieck e.V.
- Dual Career Netzwerk
- Netzwerk Ehrenamt Rhein-Neckar
- EnergieEffizienzAgentur Rhein-Neckar gGmbH
- Forum „Vereinbarkeit Beruf und Familie“
- Gesundheitsnetz Rhein-Neckar-Dreieck e.V.
- IHK – Forum International
- Immobiliendialog
- Initiative „Jugend und Wissenschaft“
- Internationale Fach- und Führungskräfte
- IT & Medien-Netz Rhein-Neckar
- Kommunikationsallianz
- Kompetenzzentrum Medizintechnik Rhein-Neckar-Dreieck e.V.
- Kompetenzzentrum Moderne Produktionssysteme
- Kongress-, Tagungs- und Eventregion
- nanoValley.eu
- Netzwerk evangelische und katholische Kirche MRN
- Netzwerk regionaler Wirtschaftsvereinigungen und Institutionen Rhein-Neckar (NWI)
- Selbsthilfegruppen Metropolregion Rhein-Neckar

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

- Netzwerk StarterCenter
- Sportregion Rhein-Neckar e.V.
- UKOM – Umweltkompetenzzentrum Rhein-Neckar e.V.
- Urban Plus<sup>242</sup>

Diese Netzwerke unterschiedlichster Akteure aus der Region und auch angrenzender Räume bewirken eine regionale Vernetzung und Identitätsbildung.

### 2.3.2. Akteure

In die Strukturen der Metropolregion Rhein-Neckar sind sowohl Individualakteure als auch Kollektivakteure bzw. Vertreter korporativer Akteure eingebunden. In den offiziellen Organisationen der Metropolregion sind in erster Linie politische Vertreter, Vertreter von Unternehmen bzw. von Interessenverbänden eingebunden. Diese sind z.B. in der Gesellschafterversammlung oder auch im Vorstand des Verbandes berechtigt, verbindliche Entscheidungen für die Entwicklung der Region zu treffen.

Die Akteure in den informellen Netzwerken des Rhein-Neckar-Raumes können dagegen nur Absprachen bzw. Entscheidungen für ihren Verein/Netzwerk treffen. Dies entspricht dem Charakter und Sinn dieser Netzwerke.

Durch die Vielzahl an Netzwerken und durch den Verein Zukunft Metropolregion Rhein Neckar partizipiert eine breite gesellschaftliche Basis an den Themen, die mithilfe der Metropolregion umgesetzt werden. Insbesondere das Zusammenspiel von Politik, Wirtschaft, Verwaltung und sozialen Akteuren wird als sehr förderlich für den Prozess herausgestellt. Dass Mandel hier Defizite sieht – der Beitrag der Zivilgesellschaft sei noch zu verstärken<sup>243</sup> – kann nicht bestätigt werden. Vielmehr sehen Lohse und Schlusche bereits Grenzen des Machbaren bei den

---

<sup>242</sup> Vgl. <http://www.rhein-neckar-dreieck.de/1057.0.html>, 16.08.2008.

<sup>243</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 140, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142

aktuellen Partizipationsstrukturen und den Themen, die in Arbeitskreisen behandelt werden. In jedem Fall fänden sich aber stets Akteure aus zugehörigen Gesellschaftsbereichen, um die aufkommenden Themen zu bearbeiten.<sup>244</sup>

Unumstritten als wichtigster befördernder Faktor für die Herausbildung einer erfolgreichen Governance-Struktur in Rhein-Neckar werden aktive und aktivierende Schlüsselpersonen genannt, die Prozesse angeschoben und weitergetrieben sowie mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet haben. Immer wieder wird hier an erster Stelle Eggert Voscherau, damals stellvertretender Vorstandsvorsitzender der BASF AG, als wesentlicher Beförderer der kooperativen Steuerung in der Region in der dritten und vierten Evolutionsphase (vgl. D 2.6), in der die Governance-Strukturen in jeder Hinsicht stark erweitert und vor allem der Motivationsverlauf seinen bisherigen Höhepunkt erreichte, genannt.<sup>245</sup>

Neben Voscherau werden noch der damalige Verbandsdirektor Christian Specht und Wolfgang Pföhler, damaliger Verbandsvorsitzender, als Beförderer und Architekten der heutigen Metropolitan Governance Struktur der Metropolregion Rhein-Neckar herausgestellt.<sup>246</sup>

### **2.3.3. Kooperation und Vernetzung der Akteure**

Wie bereits in den Kapiteln zuvor angedeutet, sind die Akteure innerhalb der Metropolregion stark vernetzt. Schon bei der Betrachtung der Kerninstitutionen der Metropolitan Governance fällt auf, dass es diverse personelle Dopplungen insbesondere in den Führungspositionen gibt. Als Beispiel sei hier die Verquickung des Vereins Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar mit dem Verband bzw. der Verbandskammer angeführt: Die stellvertretende Vorsitzende, Dr. Eva Lohse, Oberbürgermeisterin der Stadt Ludwigshafen, ist nicht nur im Vereinsvorsitz vertreten, sondern zugleich auch Vorsitzende der Verbandsversammlung des

---

<sup>244</sup> Vgl. Expertengespräche mit Lohse und Schlusche.

<sup>245</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 140, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142 und König, Wolfgang (2007): a.a.O., S. 73 ff. und Expertengespräche mit Lohse, Schineller und Schlusche.

<sup>246</sup> Vgl. Expertengespräche mit Lohse und Schlusche.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Verbandes Region Rhein-Neckar und hat somit eine klassische Doppelrolle inne.<sup>247</sup> Gleiches gilt für Matthias Wilkes, Landrat des Landkreises Bergstraße.<sup>248</sup> Zudem gibt es enge Verflechtungen zwischen MRN GmbH, Verband und ZMRN e.V. dergestalt, dass die MRN GmbH jeweils zwei Geschäftsführer hat. Einer ist in Personalunion Direktor des Verbandes, der andere betreut zugleich den ZMRN.<sup>249</sup> Auch bei den jeweiligen Mitgliedern gibt es diverse Dopplungen.<sup>250</sup> Sicher ist dies auch der Historie und der Tatsache geschuldet, dass der Verein die Evolution der heutigen Governance-Strukturen maßgeblich angestoßen und konzeptionell mitentwickelt hat.<sup>251</sup> Daher war es nur logisch, auch die wichtigsten Entscheidungsträger aus der Region mit in diesen Prozess einzubinden. Durch die Mitarbeit im Lenkungskreis (heutiges Präsidium) des Vereins sollte ihnen auch ein strategisches Mitbestimmungsrecht zuteil werden. Die Satzung des Vereins sieht generell eine Zusammensetzung des Präsidiums aus Vertretern von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik vor; wobei es sich bei den Vertretern, die die Interessen des Vereins in Gremien der Regionalentwicklung wahrnehmen sollen, qua Satzung nur um solche aus Wirtschaft und Wissenschaft handeln soll.<sup>252</sup> Zu erklären ist dies mit der im Staatsvertrag verankerten und in der Satzung des Verbandes Rhein-Neckar fortgeführten Verantwortung der politisch legitimierten Gebietskörperschaften bzw. derer Vertreter für die Raumordnung und Regionalplanung und -entwicklung. Insofern ist die Doppelbesetzung in Vorstän-

---

<sup>247</sup> Vgl. [http://www.m-r-n.com/typo3temp/pics/Vorstand\\_ZMRN\\_Maerz\\_2012\\_mit\\_B\\_275a6c769d.jpg](http://www.m-r-n.com/typo3temp/pics/Vorstand_ZMRN_Maerz_2012_mit_B_275a6c769d.jpg) i.V.m.

<http://www.m-r-n.com/start/regionalplanung-entwicklung/institutionen/verband-region-rhein-neckar.html> beide abgerufen am 05.04.2012.

<sup>248</sup> Vgl. <http://www.m-r-n.com/zmrn.1080.98.html>, 05.09.2008 i.V.m.<http://www.m-r-n.com/1080.98.html>, 27.08.2008.

<sup>249</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 85.

<sup>250</sup> Vgl. <http://www.m-r-n.com/zmrn.1080.98.html>, 05.09.2008 i.V.m.<http://www.m-r-n.com/1080.98.html>, 27.08.2008.

<sup>251</sup> Vgl. beispielsweise Gespräch „Zukunft der Region“, 19.08.2003, Ergebnisprotokoll, 20.08.2003 und Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises vom 22. September 2003.

<sup>252</sup> Vgl. § 9 Satzung Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V.

den bzw. Präsidien in der heutigen Struktur sicher wieder relativiert. Es kann wohl eher als Vorteil gedeutet werden, Schlüsselpositionen in den entscheidenden Institutionen mit den gleichen Schlüsselcharakteren zu besetzen. Ein konzertiertes Vorgehen kann so einerseits erleichtert werden wie es auch andererseits vermieden werden kann, dass wichtige Informationen verloren gehen.<sup>253</sup> Erfolgskritisch sind dabei eine generell offene Diskurskultur genauso wie partizipationsfördernde Handlungsarenen, die sich nicht vor bestimmten gesellschaftlichen Problem- oder Aufgabenfeldern kategorisch verschließen und die Mitwirkung entsprechender Akteure erlauben. Da es sowohl im Verein wie auch im Verband durch die Verbandsversammlung und auch in den Industrie- und Handelskammern durch die jeweiligen Vollversammlungen<sup>254</sup> und Ausschüsse, die durch Vertreter von Mitgliedsunternehmen der Region besetzt sind, solche Arenen zum Austausch und zur Meinungsbildung gibt, die auch demokratisch legitimiert sind, kann von einer transparenten Diskurskultur und Politik ausgegangen werden, die auch von den Akteuren so bestätigt wird.<sup>255</sup> Insgesamt bieten sich unter den Akteuren viele Kooperationsmöglichkeiten, die sich nicht nur in den offiziellen Institutionen der Metropolregion, sondern auch in vielen Netzwerken niederschlagen. Auch zwischen Netzwerken und den sich im Kern befindlichen Steuerungsorganen gibt es zahlreiche personelle Dopplungen, was die Zusammenarbeit – die MRN GmbH koordiniert die Zusammenarbeit der meisten Netzwerke – wesentlich erleichtert.<sup>256</sup> Mit der Unternehmererklärung von 2004, deren Weg sicher schon durch das IHK Wirtschaftsforum und die Regionalgespräche geebnet wurde<sup>257</sup>, erreichte die Kooperation von wirtschaftlichen, politischen, aber auch wissenschaftlichen Akteuren eine neue Tragweite und Verbindlichkeit

---

<sup>253</sup> Vgl. Expertengespräche mit Lohse und Schlusche.

<sup>254</sup> Vgl. Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern.

<sup>255</sup> Vgl. Expertengespräche mit Lohse und Schlusche.

<sup>256</sup> Vgl. ebenda.

<sup>257</sup> Vgl. Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises vom 22. September 2003 i.V.m. Gespräch „Zukunft der Region“ am 19.08.2003, Ergebnisprotokoll vom 20.08.2003.

bzw. Verlässlichkeit. Seitens führender Wirtschaftsunternehmen der Region wurde in der Unternehmererklärung und später in der „Resolution des Lenkungskreises der Initiative ‚Zukunft-Rhein-Neckar-Dreieck‘ zur Metropolregion Rhein-Neckar“ ein verbindliches Angebot zur Unterstützung (nicht nur finanziell) und aktiven Mitarbeit an der Zukunft einer Region gemacht.<sup>258</sup> Durch die erfolgreiche Aufnahme in den Kreis der Europäischen Metropolregionen wurde die gemeinsame Arbeit honoriert. So erschien es nur sinnvoll, diese Arbeit auch in institutionalisierte Formen zu gießen. Dies geschah mit der Gründung der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH als Rechtsnachfolgerin der Regionalmarketing Rhein-Neckar GmbH und dem Aufbau einer leistungsfähigen Metropolitan Governance-Struktur, die den damals initiierten Schulterschluss von Politik (Verband Rhein-Neckar), Wissenschaft (ZRND) und Wirtschaft (als Einzelakteure in ZRND und als korporative Akteure durch die IHKen) konsequent weiterentwickelt hat. So bringt die Gesellschafterversammlung der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH heute die Interessen der Region in die Arbeit der GmbH ein.<sup>259</sup>

### **2.3.4. Kontinuität der Beziehungen**

Bereits mit der Vision 2015 und den vorangegangenen Regionalgesprächen für das Rhein-Neckar-Dreieck wurde der Grundstein für die heutigen Beziehungen innerhalb der Steuerungsstruktur der Metropolregion Rhein-Neckar gelegt.<sup>260</sup> An der Erarbeitung der Vision, die auch in der Retrospektive betrachtet als Leitbild für die Metropolregion angesehen werden kann<sup>261</sup>, waren maßgeblich neben

---

<sup>258</sup> Vgl. Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Unternehmererklärung zur Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks vom Februar 2004 i.V.m. Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Resolution des Lenkungskreises der Initiative „Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck zur Metropolregion Rhein-Neckar vom 02.12.2004.

<sup>259</sup> Vgl. Beschreibungen oben und Expertengespräche mit Lohse und Schlusche.

<sup>260</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 133, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142 und Brief von Eggert Voscherau, Vorsitzender des IHK Wirtschaftsforums Rhein-Neckar, an die Teilnehmer des Regionalgesprächs in Wiesloch am 26.03.2003, vom 8.05.2003

<sup>261</sup> Vgl. Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises vom 22.September 2003 und Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by



Vertretern der Kommunen, des Raumordnungsverbandes und der Arbeitsämter auch die Kammern beteiligt. Indirekt, da zu dieser Zeit Vorsitzender des IHK Wirtschaftsforums Rhein-Neckar-Dreieck, war mit Eggert Voscherau auch das führende Wirtschaftsunternehmen der Region, die BASF AG, vertreten. So ist es nicht verwunderlich, dass Eggert Voscherau auch im weiteren Verlauf des Evolutionsprozesses hin zur Metropolregion Rhein-Neckar eine führende Rolle spielte. Insbesondere da die BASF, dies geht nicht nur aus der Analyse zahlreicher Sitzungsprotokolle, sondern auch aus den Experteninterviews hervor, ein großes Interesse daran hatte und immer noch hat, sich für die Regionalentwicklung einzusetzen. Dieses Interesse lässt sich durchweg auch in der Vergangenheit dokumentieren – seit Gründung des Rhein-Neckar-Dreieck e.V. lückenlos. Beispiele hierfür sind das Engagement in Netzwerken wie BioRegion, Kompetenzzentrum Medizintechnik, Gesundheitsnetz oder Initiative für Beschäftigung. Aber vor allem auch das konkrete (umfängliche finanzielle) Engagement, Wirtschaftsförderung über die frühere Regionalmarketing Rhein-Neckar-Dreieck GmbH zu betreiben, belegen dies.<sup>262</sup>

Startschuss für die 4. Phase der Evolution der Governance-Strukturen in der Region Rhein-Neckar, also der Phase der Institutionalisierung von Governance-Strukturen, waren retrospektiv betrachtet die bereits in Evolutionsphase 3 eingeleiteten Regionalgespräche in Wiesloch (vgl. D 2.6) am 26.02.2003, an denen im Wesentlichen die wichtigsten Akteure und Entscheidungsträger der Region beteiligt waren. Nachdem die dort getroffene Entscheidung, die Vision 2015 mit ihren Projekten für die Region zu realisieren, in ihrer Umsetzung sehr träge lief, war es

---

Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 133 f., in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142.

<sup>262</sup> Vgl. exemplarisch: Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises vom 22. September 2003 i.V.m. Zukunftsinitiative Metropolregion Rhein-Neckar, Ergebnisprotokoll der achten Sitzung des Lenkungskreises vom 26. Oktober 2005 und Brief von Eggert Voscherau, Vorsitzender des IHK Wirtschaftsforums Rhein-Neckar, an die Teilnehmer des Regionalgesprächs in Wiesloch am 26.03.2003, vom 8.05.2003.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

die Wirtschaft, die auf Initiative von Eggert Voscherau eine Dynamik in die Prozesse und die Region brachte, die noch heute zu spüren ist.<sup>263</sup> Im sogenannten Brandbrief formuliert Voscherau offen und deutlich: „Ich frage mich, ob das schon seit Jahren intensive Engagement der BASF für das Rhein-Neckar-Dreieck – und der damit verbundene persönliche Einsatz – noch Sinn machen, wenn es bei der kritischen Distanz vieler Partner bleibt.“<sup>264</sup> und bezieht sich dabei auf die Vision 2015, für deren Umsetzung sich seit der Verabschiedung niemand einzusetzen schien. In den folgenden Monaten, seit dem Gespräch „Zukunft der Region“ vom 19. August 2003, wurde der Grundstein für stabile/stete Beziehungen und Akteurskonstellationen gelegt. Mit der Einrichtung eines Lenkungskreises der zur Umsetzung der Vision 2015 neu gegründeten Initiative Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck e.V. wurden sogenannte Spielregeln vereinbart, die die Beziehungen unter den Protagonisten festigten. Insbesondere die Festlegung auf jeweils einen festen Vertreter<sup>265</sup> einer jeden beteiligten Organisation/Institution am Lenkungskreis stellt ein entscheidendes Moment für die erfolgreiche Umsetzung der Vision dar. Erfolgsentscheidend war es aus heutiger Sicht, dass sich Persönlichkeiten mit „Prokura“ im Lenkungskreis einfanden, die nahezu ausnahmslos an allen Sitzungen beteiligt waren.<sup>266</sup> Zudem wurden die Ministerpräsidenten der drei betroffenen Bundesländer in den Prozess und die Vision der Etablierung einer Metropolregion Rhein-Neckar eingeweiht. Sie begrüßten das Engagement ausdrücklich schriftlich.<sup>267</sup>

---

<sup>263</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 134, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142.

<sup>264</sup> Brief von Eggert Voscherau, Vorsitzender des IHK Wirtschaftsforums Rhein-Neckar, an die Teilnehmer des Regionalgesprächs in Wiesloch am 26.03.2003, vom 8.05.2003.

<sup>265</sup> Vgl. Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks – Spielregeln zur Zusammenarbeit im Lenkungskreis („Geschäftsordnung“) vom 22.03.2009.

<sup>266</sup> Siehe hierzu exemplarisch: Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises vom 22. September 2003 und Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V.: Ergebnisprotokoll der Vorstandssitzung vom 23. Oktober 2007.

<sup>267</sup> Vgl. Gespräch „Zukunft der Region“ am 19.08.2003, Ergebnisprotokoll vom 20.08.2003.

Im Einzelnen kann bestätigt werden, dass die Sitzungen und auch die Projektzusammenarbeit stets auf großes Interesse stießen. Dies schlägt sich durchgehend in der konstanten und aktiven Teilnahme der Akteure an den Sitzungen nieder. Interessant ist dabei die sukzessive Integration weiterer Akteure aus der Region in den Lenkungskreis. So wurden ab 2004 als ständige Mitglieder Vertreter (Präsidenten) von Hochschulen aus Heidelberg, Ludwigshafen oder Speyer sowie Vertreter führender Wirtschaftsunternehmen der Region wie zum Beispiel der SAP AG, ABB, Heidelberger Druck, Daimler Chrysler oder auch der LBBW mit aufgenommen. Zudem stießen der Kreis Bergstraße und der Neckar-Odenwald-Kreis mit dazu.<sup>268</sup> Ab 2005 erfolgte eine strukturelle Veränderung innerhalb der Initiative Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck – neben dem Lenkungskreis wurde ein Präsidium eingerichtet. Letzterem gehörten 12 Mitglieder unter dem Vorsitz von Voscherau an. Der Lenkungskreis war zu dem Zeitpunkt mit 44 Mitgliedern aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, von anfänglich ca. 25, gut besetzt.<sup>269</sup>

Zielkritisch für die Zukunft der Region als Europäische Metropolregion erwies sich im Nachhinein die Integration einzelner Wirtschaftsunternehmen, die durch eine sogenannte Unternehmererklärung im Februar 2004 der Politik ihre Unterstützung insbesondere in internationalem (Projekt-) Know-how zur Umsetzung von Projekten zusagten, was sich später dann auch in der Abstellung von Mitarbeitern für einzelne Projekte bewahrheitete. Die Mitarbeiter wurden von den Unternehmen weiter selbst bezahlt.<sup>270</sup>

---

<sup>268</sup> Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der fünften Sitzung des Lenkungskreises vom 24. September 2004.

<sup>269</sup> Vgl. Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises vom 22. September 2003 und Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der siebten Sitzung des Lenkungskreises vom 14. Februar 2005.

<sup>270</sup> Vgl. Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Unternehmererklärung zur Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks vom Februar 2004 i.V.m. Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Resolution des Lenkungskreises der Initiative „Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck zur Metropolregion Rhein-Neckar vom 02.12.2004 und Expertengespräch mit Schineller.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Die Kontinuität und das Vertrauen unter den Akteuren kamen dem Ziel der Anerkennung der Region als Metropolregion durchaus zugute. Die bislang ungenügende Wahrnehmung der Region im europäischen, aber auch im deutschen Wettbewerb (Platz 7 der bedeutendsten Wirtschaftsstandorte in Deutschland) wirkte sich negativ auf die Bewerbung zur Anerkennung als Europäische Metropolregion durch die Ministerkonferenz für Raumordnung aus. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen gab zu verstehen, dass eine Aufnahme der Region als Europäische Metropolregion in das Leitbild der Raumordnung für 2005/2006 zu Gunsten der Regionen Hannover und Nürnberg nicht geplant sei. Das ambitionierte Ziel einer Aufnahme in den Kreis der Metropolregionen erforderte also ein geschlossenes, koordiniertes, schnelles und zielgerichtetes Vorgehen. Hier erwies es sich erneut als Vorteil, dass man durch die Integration führender Wirtschaftsvertreter auch bundes- und landespolitisch ein gewisses Gewicht hatte. Zum Ausdruck kam dies in der Ansprache der Ministerpräsidenten der drei beteiligten Länder sowie des damaligen Bundeskanzlers Schröder, durch Herrn Voscherau.<sup>271</sup> Im Nachhinein betrachtet, kann die letztlich doch noch erfolgreiche Aufnahme als Metropolregion 2006 nur auf die hervorragende Vernetzung der Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur zurückgeführt werden, die zudem noch länderübergreifend erfolgte – also als ein „[...] Erfolgsmodell des kooperativen Föderalismus in Deutschland [...]“<sup>272</sup> angesehen werden kann.<sup>273</sup>

---

<sup>271</sup> Vgl. Brief an Bundeskanzler Gerhard Schröder von Eggert Voscherau im Namen der BASF AG und Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck vom 20. Januar 2005 und Brief an Bundesminister Dr. Manfred Stolpe von Eggert Voscherau im Namen der BASF AG und Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck vom 20. Januar 2005 und Brief an Ministerpräsident Kurt Beck von Eggert Voscherau im Namen der BASF AG und Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck vom 20. Januar 2005.

<sup>272</sup> Brief an Bundeskanzler Gerhard Schröder von Eggert Voscherau im Namen der BASF AG und Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck vom 20. Januar 2005.

<sup>273</sup> Vgl. Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der siebten Sitzung des Lenkungskreises vom 14. Februar 2005.

Auch die Unterzeichnung des 2. Staatsvertrages zwischen den drei Bundesländern kann als Erfolg kontinuierlicher Beziehungen der Akteure und der Einbeziehung der Ministerpräsidenten in das Ziel der Initiative, nämlich die Anerkennung als Europäische Metropolregion, gewertet werden. Nur durch die stetige Information über Fortschritte und Erfolge der Arbeit, die durch den Schulterschluss von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur erreicht werden konnte, war es möglich, den nötigen Druck aufzubauen, um das Erreichte zu verstetigen und in einem institutionellen Rahmen zu fassen. So wurden bereits zur konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises der Initiative die betroffenen Ministerpräsidenten informiert.<sup>274</sup> Auch hier war entscheidender Treiber erneut die Initiative, die seit der offiziellen Aufnahme in den Kreis der Europäischen Metropolregionen am 28. April 2005 nunmehr „Initiative Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar“ heißt. Deren Präsident, Eggert Voscherau, ermahnte die Akteure dazu, alsbald „Realitäten“ zu schaffen und neben dem im Staatsvertrag verankerten Verband Region Rhein-Neckar, dem insbesondere die Regionalplanung anvertraut wurde, tragfähige Strukturen für die Steuerung der Metropolregion zu schaffen.<sup>275</sup> Hierzu hatte die Initiative ein Gutachten<sup>276</sup> in Auftrag gegeben, dessen Ergebnis im Wesentlichen die heutige Metropolitan Governance-Struktur ist.<sup>277</sup> Zeitgleich gab es ein weiteres Gutachten<sup>278</sup>, das vom Raumordnungsverband Rhein-Neckar, der Industrie- und Handelskammer Rhein-Neckar und der Handwerkskammer Mannheim Rhein-Neckar-Odenwald in Auftrag gegeben wurde.<sup>279</sup> Dieses Gutachten wurde wohl maßgeblich zur Erstellung und weiteren Ausgestaltung des Staats-

---

<sup>274</sup> Vgl. Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises vom 22. September 2003.

<sup>275</sup> Vgl. Zukunftsinitiative Metropolregion Rhein-Neckar, Ergebnisprotokoll der achten Sitzung des Lenkungskreises vom 26. Oktober 2005.

<sup>276</sup> Gutachter war Roland Berger Strategy Consultants.

<sup>277</sup> Vgl. Zukunftsinitiative Metropolregion Rhein-Neckar, Ergebnisprotokoll der achten Sitzung des Lenkungskreises vom 26. Oktober 2005.

<sup>278</sup> Gutachter waren Eichhorn und Spannowsky (TU Kaiserslautern). Auftragsvergabe war 2003.

<sup>279</sup> Vgl. König, Wolfgang (2007): a.a.O., S. 69 ff.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

vertrags, der im Juli 2005 verabschiedet wurde, herangezogen.<sup>280</sup> In diesen neuen/heutigen Strukturen sollten dann nahezu alle bis dato beteiligten Akteure aufgehen. Entscheidend, dies wird durch diese skizzenhafte Darstellung zu den Akteursbeziehungen bereits deutlich, war es, die Projekte, die im Rahmen der Vision 2015 umgesetzt werden (sollten), zu personalisieren – d.h. die Projektverantwortung an Entscheider aus der Region zu übertragen, die sich zur Vision und den Projekten bekannten.<sup>281</sup> Die beiden Gutachten, die zur heutigen Metropolitan Governance-Struktur geführt haben, verdeutlichen ebenfalls, dass die maßgeblich beteiligten Akteure (korporativ wie individuell) des Entwicklungsprozesses (mindestens seit den Regionalgesprächen von 2000) bis zum Schluss – sie haben die Gutachten finanziert – gewillt waren, eine leistungsfähige Metropolitan Governance-Struktur zu entwickeln. Dass die heutigen Strukturen<sup>282</sup> praktisch 1:1 aus dem Gutachten des ZMRN e.V. übernommen wurden, zeigt einmal mehr, welche Bedeutung diesem Gremium und der Kontinuität der Beziehungen innerhalb, aber auch außerhalb der Initiative (Verbindungen in die Landes- und Bundespolitik) zugekommen sind.

### 2.4 Akzeptanz der Metropolitan Governance

Wie kaum eine andere Metropolregion ist die Metropolregion Rhein-Neckar in der Öffentlichkeit präsent und wirkt identitätsstiftend für ihren Raum. Dies ist sicherlich durch den bereits lange vor der Anerkennung als Metropolregion eingeführten Begriff Rhein-Neckar und die gemeinsame kulturelle Identität (Kurpfalz) der Bevölkerung, die nun in drei Bundesländern lebt, jedoch auf die gleichen Ober-

---

<sup>280</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 134 f., in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142.

<sup>281</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 134 f., in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142 i.V.m. Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises vom 22.September 2003.

<sup>282</sup> Sogar die Beteiligungsverhältnisse der Gesellschafter an der MRN GmbH stimmen heute mit dem damaligen Vorschlag aus der Lenkungkreissitzung des ZMRN vom 26. Oktober 2005 überein.

zentren im Kern der Metropolregion ausgerichtet ist, begünstigt. Die Presse, Firmen, Politiker, Netzwerke, Sportvereine und viele mehr nutzen den Begriff Rhein-Neckar, oftmals sogar in ihrem Namen. So ist es nicht verwunderlich, dass es zum Beispiel auch ein Wirtschaftsmagazin der Metropolregion Rhein-Neckar gibt und dass darin von einem symbolischen Akt zu lesen ist, der wie folgt beschrieben wird: „Am 24. Januar (2009) wurde in Sinsheim nahe Heidelberg die Rhein-Neckar-Arena eingeweiht. (...) Überall im und am Stadion prangt das Logo der Metropolregion Rhein-Neckar. Und in allen Festreden wurde betont, die Geburtsstunde der Rhein-Neckar-Arena sei ein Höhepunkt in der jungen Geschichte der Metropolregion. 30.000 Menschen jubelten, waren hellauf begeistert. Und die meisten Besucher hatten in der Tat das Gefühl, Teil einer Region zu sein, auf die sie stolz sein können.“<sup>283</sup> Laut einer Umfrage, die Lohse und Schlusche erwähnen, ist die Metropolregion bei 80 Prozent der Bevölkerung bekannt.<sup>284</sup>

## 2.5 Diskurse zur Entwicklung der Region

Der Weg zur heutigen Steuerungsstruktur der Metropolregion Rhein-Neckar ist durch einige Meilensteine geprägt (vgl. Abb. 28), die im folgenden Abschnitt näher erläutert werden – wobei insbesondere auf die jüngeren Diskurse, ab 2000, näher eingegangen wird.

Bereits 1919 findet sich in der Denkschrift des 1. Vizepräsidenten der Handelskammer Mannheim der Gedanke einer regionalen Kooperation im Rhein-Neckar-Raum wieder. Er regte eine interkommunale Zusammenarbeit aller Gemeinden zwischen Mannheim und Heidelberg an, um den mit der Industrialisierung eingetretenen Stadt-Umland-Beziehungen Rechnung zu tragen. Zehn Jahre später wies der damalige Oberbürgermeister von Mannheim auf die Notwendigkeit einer länderübergreifenden Kooperation und mehr noch einer Reichsreform hin. Nach dem 2. Weltkrieg trugen seine Bemühungen insofern Früchte, als sie mit der

---

<sup>283</sup> Grunert Medien & Kommunikation GmbH (Hrsg.) (2009): Best Business – Das Wirtschaftsmagazin der europäischen Metropolregion Rhein-Neckar, Ausgabe 2009, Mannheim, S. 13.

<sup>284</sup> Vgl. Expertengespräche mit Lohse und Schlusche.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Gründung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft die erste Phase einer regionalen Zusammenarbeit im Rhein-Neckar Raum begründeten.<sup>285</sup>

Den Rahmen dieser ersten Phase der regionalen Zusammenarbeit bildete 1951 die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar GmbH. Aufgabe der Arbeitsgemeinschaft war „die gemeinsame Planung in allen die Gesellschafter gemeinschaftlich berührenden Angelegenheiten, insbesondere des Verkehrs, einschließlich des Hafenbetriebs, der Versorgung mit Gas, Wasser, Strom, der Raumplanung, der Industrie- und Wohnsiedlung, des Anstaltswesens, des Feuerschutzes und der Kultur“<sup>286</sup>. Eine große Errungenschaft dieses Zusammenschlusses war der 1962 veröffentlichte erste „Regionale Raumordnungsplan Rhein-Neckar“.<sup>287</sup> 18 Jahre nach Gründung der kommunalen Arbeitsgemeinschaft, 1969, konnte die Region mit dem 1. Staatsvertrag den aus heutiger Sicht ersten großen Schritt hin zu einer verbindlichen, länderübergreifenden regionalen Zusammenarbeit machen.<sup>288</sup> Das wichtigste Ziel des Staatsvertrages zwischen den drei Bundesländern ist damals wie heute identisch geblieben. So ist es nicht verwunderlich, dass beide Staatsverträge mit dem gleichen Satz beginnen: „Im Interesse einer auf gemeinsame Zielvorstellungen ausgerichteten und aufeinander abgestimmten Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet schließen die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz folgenden Staatsvertrag.“<sup>289</sup>

---

<sup>285</sup> Vgl. Raumordnungsverband Rhein-Neckar (Hrsg.) (2005): Das Rhein-Neckar-Dreieck auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion – Fakten und Hintergründe, Mannheim, S. 17.

<sup>286</sup> Ebenda.

<sup>287</sup> Vgl. ebenda, S. 18.

<sup>288</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 132, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142 und König, Wolfgang (2007): a.a.O., S. 63.

<sup>289</sup> Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet von 1969 und Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet von 2005.



Der 1. Staatsvertrag beschränkt sich in seinen knappen Regelungen<sup>290</sup> im Wesentlichen darauf, wie die gemeinsame Raumordnung und Regionalplanung auszusehen haben und dass hierfür ein „Raumordnungsverband Rhein-Neckar“ gebildet werden kann, in dem die Mitgliedsgebietskörperschaften durch ihre bestehenden Planungsregionen mit ihren Regionalplänen aufgehen. Die gemeinsame Planung mit Hilfe eines koordinierenden Raumordnungsplans, der die drei existierenden Landesentwicklungsprogramme ausgleicht, wird durch eine eingerichtete Raumordnungskommission überwacht. In dieser werden die Bundesländer durch ihre obersten Landesplanungsbehörden vertreten: Jedes Land hat bei Abstimmungen eine Stimme, es wird einstimmig beschlossen.<sup>291</sup> Erwähnenswert bei diesem 1. Staatsvertrag ist, dass lediglich der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz zur Unterzeichnung erschienen ist. Die anderen Landesväter ließen sich vertreten. Ein Jahr später, 1970, erfolgte die Gründung des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar, der alsdann seine Arbeit aufnahm. Mit ihm und seiner Legitimation, die notwendigen Schritte zur Verwirklichung des vom Verband erstellten Raumordnungsplans zu unternehmen, wird deutlich, welche Bedeutung im Dreiklang von Staatsvertrag, der darin verankerten gemeinsam durchzuführenden länderübergreifenden Raumordnung und dem zur Durchführung mit entsprechender Macht versetzten Verband liegt. Eine durch Staatsvertrag legitimierte Institution bildet das Fundament für eine dauerhafte Kooperation und wird gleichermaßen fruchtbarer Nährboden für eine diversifizierte und expandierende regionale Zusammenarbeit im Verständnis einer Metropolitan Governance im Sinne dieser Arbeit. Als Beweis kann der Verkehrsverbund Rhein-Neckar dienen, der es heute geschafft hat, ein S-Bahn-Modell über die Grenzen dreier Länder zu etablieren – ein Unikum. Gleichermäßen kann auch der ebenfalls 1989 gegründete Verein Rhein-Neckar-Dreieck<sup>292</sup> als Beweis dienen, der sich zur Aufgabe

---

<sup>290</sup> 6 Artikel auf 3 Seiten

<sup>291</sup> Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet von 1969.

<sup>292</sup> Vgl. Zimmermann, Karsten (2011): Institutional innovation in metropolitan governance: The Rhine-Neckar region, S. 122 f., in: Heinelt, Hubert et al. (2011): a.a.O., S. 115-137.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

machte, die Region insbesondere kulturell durch Veranstaltungsreihen zu bereichern und das Image der Region zu verbessern. Mitglieder des Vereins waren: Unternehmen, Kammern und der Raumordnungsverband. An dieser Stelle in der Entwicklung wird bereits das Interesse der Wirtschaft deutlich, die Regionalentwicklung im Sinne einer Standortprofilierung mitzugestalten, denn die Gründung des Vereins ist zurückzuführen auf eine Expertise zur regionalen Identität und zum Image der Region. Interessant wurden die Informationen, weil Großunternehmen in der Region Schwierigkeiten hatten, qualifiziertes Personal zu finden. Das Ergebnis der Expertise lieferte sodann eine mögliche Ursache: Die Region wurde in der öffentlichen Wahrnehmung als unattraktiv eingeschätzt.<sup>293</sup>

1998 wurden schließlich die Kompetenzen des Verbandes erheblich erweitert. Neben der Aufgabe der gemeinsamen Raumordnung wurde ihm die Koordinierung von Aufgaben im Bereich der Wirtschaftsförderung, des Standortmarketings, der integrierten Verkehrsplanung, der Sicherung und Verbesserung der Umweltqualitäten, der Optimierung der Abfallwirtschaft, der Realisierung von Wohnungsbau- und Gewerbeschwerpunkten, der Entwicklung von regionalen Naherholungs- und Freizeitzentren und der Informations- und Kommunikationstechniken auferlegt. Allerdings konnten dem Verband damit keine bedeutenderen regionalen Trägerschaftsaufgaben übertragen werden. Auch dem „Wunsch“ der regionalen Wirtschaft nach mehr Sichtbarkeit der Region im nationalen und internationalen Kontext konnte damit nicht entsprochen werden. Kurzum, von einer Regional Governance, die, wie die heutige „state of the art“<sup>294</sup> ist, war man noch einige Schritte entfernt.<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> Vgl. ebenda, S. 122.

<sup>294</sup> Expertengespräch mit Schineller.

<sup>295</sup> Vgl. Zimmermann, Karsten (2011): Institutional innovation in metropolitan governance: The Rhine-Neckar region, S. 123 ff., in: Heinelt, Hubert et al. (2011): a.a.O., S. 115-137 und Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 133, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142.

Den darauf folgenden Jahren, konkret ab dem Jahr 2000, kann sicher die größte Bedeutung hinsichtlich der Entwicklung der heutigen Metropolitan Governance-Strukturen in Rhein-Neckar zugesprochen werden. So luden 2000 der Vorsitzende des IHK-Wirtschaftsforums, das ebenfalls länderübergreifend die Rhein-Neckar-Region als Zusammenschluss der Industrie- und Handelskammern Pfalz und Rhein-Neckar als korporativer Akteur die Wirtschaft der Region vertreten hat, der Vorsitzende des Rhein-Neckar e.V. und der Vorsitzende der Regionalmarketing Rhein-Neckar GmbH sowie der Vorsitzende des Verbandes Rhein-Neckar zum sogenannten Regionalgespräch Rhein-Neckar-Dreieck.<sup>296</sup> Erklärtes Ziel war es, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu vernetzen, um die Region weiterentwickeln zu können. Bis 2003 kamen zahlreiche Akteure<sup>297</sup> aus allen Bereichen zusammen, um über Entwicklungspotentiale in den verschiedensten Bereichen wie zum Beispiel Verkehr oder auch Effizienz der politischen Steuerung der Region zu sprechen. Den Abschluss der Gespräche bildete die „Vision Rhein-Neckar-Dreieck 2015“, die die Region bis 2015 zu einer der attraktivsten und wettbewerbsfähigsten Regionen Europas machen soll. An dieser Stelle wird deutlich, dass ein Leitbild (einschließlich des vorgeschalteten Prozesses), das von möglichst vielen Akteuren getragen wird, einen großen Stellenwert in der Entwicklung einer Metropolregion haben kann – Umsetzung vorausgesetzt. Und genau hier sah der damalige Vorsitzende des IHK-Wirtschaftsforums und Vorstandsvorsitzende der BASF AG, Eggert Voscherau, ein Handlungsdefizit. Nachdem auf die erarbeitete Vision mit ihren neun Zielen/Leitbildern<sup>298</sup> und die entstandenen vernetzten Strukturen innerhalb der Region keine Taten folgten, wandte er sich mit einem Schreiben, dem sogenannten Brandbrief, an die Akteure, um zu betonen, dass das Leitbild eben nur eine Grundlage ist, auf der es nun gilt, etwas aufzubauen, das den regionalen Gedanken in den Vordergrund stellt.

---

<sup>296</sup> Vgl. Expertengespräche mit Schineller, Lohse und Schlusche i.V.m. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 133, in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142.

<sup>297</sup> Etwa 150 Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaft, Kirchen und Kommunen.

<sup>298</sup> Vgl. Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Vision Rhein-Neckar-Dreieck 2015, Stand 2003.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

An dieser Stelle wird auch noch einmal deutlich, welche Rolle die regionale Wirtschaft im Prozess zur Herausbildung der heutigen Strukturen gespielt hat und auch heute noch spielt. Sie tritt in Rhein-Neckar nicht nur als potenter Financier zum Beispiel im Rhein-Neckar-Dreieck e.V. oder in der Regionalmarketing Rhein-Neckar-Dreieck GmbH auf, sondern setzt hier, in Person von Voscherau, auch einen Startpunkt in ihrer Rolle als Moderator und Treiber des weiteren Entwicklungs- oder Umbau-Prozesses. Hierfür findet er, wie bereits erwähnt, sehr klare Worte: „Ich frage mich, ob das schon seit Jahren intensive Engagement der BASF für das Rhein-Neckar-Dreieck – und der damit verbundene persönliche Einsatz – noch Sinn machen, wenn es bei der kritischen Distanz vieler Partner bleibt.“<sup>299</sup>, um die regionalen Akteure „aufzuwecken“. Nach einem kritischen Gespräch erfolgte 2003 die Gründung des Vereins „Zukunft Region Rhein-Neckar-Dreieck“, der die mit der Vision Rhein-Neckar-Dreieck 2015 verknüpften Ziele umsetzte. Nach dem Aufbau einer Struktur für den Verein, die sukzessive bis zu seiner Umbenennung in den heute in die Metropolitan Governance-Struktur integrierten Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar optimiert wurde, wurden Zukunftswerkstätten abgehalten. Dort wurden die Ziele der Vision mit konkreten Projekten ausgestaltet und weitere Akteure für die Projektarbeit gewonnen. Kern der Arbeit war das Erfolgsprofil Rhein-Neckar-Dreieck mit Exzellenzprojekten.<sup>300</sup> Ebenfalls 2003 wurde ein Gutachten<sup>301</sup> vom Raumordnungsverband Rhein-Neckar, der Industrie- und Handelskammer Rhein-Neckar und der Handwerkskammer Mannheim Rhein-Neckar-Odenwald in Auftrag gegeben.<sup>302</sup> Dieses wurde herangezogen, um die im Dezember 2003 installierte Regierungskommission bei der Erstellung und weiteren Ausgestaltung des Staatsvertrags, der im Juli

---

<sup>299</sup> Brief von Eggert Voscherau, Vorsitzender des IHK Wirtschaftsforums Rhein-Neckar, an die Teilnehmer des Regionalgesprächs in Wiesloch am 26.03.2003, vom 8.05.2003.

<sup>300</sup> Vgl. hierzu exemplarisch Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der zweiten Sitzung des Lenkungskreises vom 11. Dezember 2003 und Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der dritten Sitzung des Lenkungskreises vom 3. März 2004.

<sup>301</sup> Gutachter waren Eichhorn und Spannowsky (TU Kaiserslautern). Auftragsvergabe war 2003.

<sup>302</sup> Vgl. König, Wolfgang (2007): a.a.O., S. 69 ff.

2005 verabschiedet wurde, zu unterstützen.<sup>303</sup> In die Erstellung und auch in den Prozess zur weiteren Ausgestaltung wurden insbesondere Ministerielle der Länder eingebunden. Dies sollte sich als erfolgskritisch für die „unkomplizierte“ Verabschiedung des 2. Staatsvertrags erweisen.<sup>304</sup> 2004 lagen dann zwei wichtige Meilensteine auf dem Weg zum Ziel der Anerkennung der Region als Europäische Metropolregion. Zum einen verfassten bedeutende Unternehmen der Region die Unternehmererklärung, in der sie der Politik eine Kooperation angeboten haben. Es folgte dann zum anderen eine Resolution der Initiative Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck e.V. zur Metropolregion Rhein-Neckar. Man bekannte sich zum ersten Mal öffentlich zu dem Ziel, in den Kreis der Europäischen Metropolregionen aufgenommen zu werden.<sup>305</sup> Im gleichen Jahr gab die Initiative ein Strategie- und Strukturgutachten<sup>306</sup> zur Organisation und Kooperation der Region in Auftrag, das maßgeblich für die weiteren Schritte sein sollte; nämlich die Etablierung der heute vorherrschenden Metropolitan Governance-Struktur, nachdem der 2. Staatsvertrag unterzeichnet war.<sup>307</sup> Die Arbeit in der Initiative bringt die wichtigsten Akteure aus allen Bereichen zusammen und forciert die Vernetzung in der Region in großem Maße. So brachte die Projektarbeit zur Umsetzung der Vision auch bereits existierende, erfolgreich arbeitende Netzwerke wie zum Beispiel Bioregion Rhein-Neckar e.V. oder Gesundheitsnetz Rhein-Neckar e.V. und viele andere dazu, ihr Wissen und ihre Erfahrung in die Projektarbeit mit einfließen zu lassen. All das sollte sich auf dem Weg zur Anerkennung als Europäische Metropolregion als förderlich erweisen. Durch konzertierte Öffentlichkeitsarbeit und

---

<sup>303</sup> Vgl. Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region, S. 134 f., in: Ludwig et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 130-142.

<sup>304</sup> Vgl. Zimmermann, Karsten (2011): Institutional innovation in metropolitan governance: The Rhine-Neckar region, S. 130 ff., in: Heinelt, Hubert et al. (2011): a.a.O., S. 115-137.

<sup>305</sup> Vgl. Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Unternehmererklärung zur Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks vom Februar 2004 i.V.m. Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Resolution des Lenkungskreises der Initiative „Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck zur Metropolregion Rhein-Neckar vom 02.12.2004.

<sup>306</sup> Bei Roland Berger Strategy Consultants.

<sup>307</sup> Vgl. Zukunftsinitiative Metropolregion Rhein-Neckar, Ergebnisprotokoll der achten Sitzung des Lenkungskreises vom 26. Oktober 2005.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

ein hervorragendes Lobbying auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene hatte der Antrag auf Anerkennung nach anfänglichen Schwierigkeiten Erfolg. Auch für die Zusage der drei Ministerpräsidenten zur Verabschiedung eines 2. Staatsvertrages, der den Grundstein für eine effizientere Metropolitan Governance-Struktur legen sollte, war es sicher mehr als förderlich, dass man geschlossen vorging und durch die gute Vernetzung der Akteure ausgezeichnete Kontakte in die Landes- und Bundespolitik hatte.<sup>308</sup> Die bereits zuvor erstellten Gutachten zur Struktur und Organisation der Region konnten sowohl bei der Formulierung des Staatsvertrages dienlich sein als auch für die Diskussion um die konkrete Ausgestaltung der heute vorherrschenden Governance-Strukturen. Der mit der Anerkennung als Europäische Metropolregion einsetzende Diskurs um eine effiziente Steuerungsstruktur konnte so stark verkürzt werden.<sup>309</sup> Es wurden als direkte Folge aus dem 2. Staatsvertrag der Verband Rhein-Neckar und daneben die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH gegründet.

Insgesamt ist es folglich nur konsequent, dass auch Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V., der integratives Moment und Motor der Entwicklung der Region Rhein-Neckar-Dreieck hin zur heutigen Metropolregion Rhein-Neckar war, heute einen festen Platz in der Metropolitan Governance-Struktur eingenommen hat.

---

<sup>308</sup> Vgl. Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der siebten Sitzung des Lenkungskreises vom 14. Februar 2005. Hieraus wird ersichtlich – wie auch aus den Briefen an die Ministerpräsidenten –, dass es maßgeblich Eggert Voscherau war, der den direkten Zugang zu den amtierenden Ministerpräsidenten hatte.

<sup>309</sup> Vgl. Zukunftsinitiative Metropolregion Rhein-Neckar, Ergebnisprotokoll der achten Sitzung des Lenkungskreises vom 26. Oktober 2005.

**Abbildung 28: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Rhein-Neckar**



## 2.6 Prozessverlauf

In der Evolution der Governance im Rhein-Neckar-Raum können vier „Anschubmomente“ identifiziert werden, die maßgeblich waren, um die Evolution hin zur heutigen Metropolitan Governance-Struktur zu initiieren:

1. Eingeleitet wurde eine echte regionale Kooperation und damit auch ein erster Ansatz einer Metropolitan Governance durch die Etablierung der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar GmbH im Jahr 1951. Die erste Phase fand ihren Abschluss in der Fertigstellung des 1. Raumordnungsplans Rhein-Neckar. Um die erfolgreiche Arbeit auch institutionell und politisch weiter zu manifestieren, entschloss man sich zur Verfassung eines Staatsvertrages zwischen den drei Bundesländern. Dies stellt die 2. Phase dar.
2. Ein weiteres Moment war die Unterzeichnung des ersten Staatvertrages zwischen den drei beteiligten Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz, auf dessen Grundlage der Raumordnungsverband Rhein-Neckar gegründet wurde. Somit wurde eine demokratisch legitimierte, verbindliche Kooperationsstruktur, welche die Kompetenz besaß, einen Rahmen für nachfolgende Planungen in der Region zu treffen, geschaffen.
3. Als drittes Anschubmoment muss man den als „Brandbrief“ bezeichneten Aufruf des damaligen Vorstandsvorsitzenden der BASF AG, Eggert Voscherau, bezeichnen, indem er fordert, die Region im Wettbewerb der Regionen neu aufzustellen, und darauf drängt, die Vision 2015 für das Rhein-Neckar-Dreieck zum Erfolg zu führen. Dieser Brief verkörpert ebenfalls die zu dieser Zeit forcierte enorme finanzielle, ideelle und personelle Unterstützung der Region durch die BASF AG, durch welche auch weitere Firmen zu einem stärkeren regionalen Engagement motiviert wurden.



4. Das letzte Moment war schließlich die Unterzeichnung des zweiten Staatsvertrags, der die Grundlage schuf für die heutigen Organisationsstrukturen der Metropolregion und der den Weg zur Anerkennung der Region als Europäische Metropolregion durch die MKRO bereitete.

Der Ablauf der Evolution von Governance-Strukturen wurde verschiedentlich in Phasen dargestellt. Dies stellt den Versuch dar, Entwicklungsabschnitte einer Governance zu definieren, die im Ideal- oder auch Normalfall aufeinander folgen (sollten). Sehr aktuell sind dabei die Versuche Blatters, die Governance-Entwicklung in U.S.-amerikanischen Metropolregionen anhand von Phasen bzw. Paradigmen an einem Zeitstrahl darzustellen. Daher soll an dieser Stelle der Versuch folgen, eine ähnliche Strukturierung in die Evolution der Governance-Struktur der Metropolregion Rhein-Neckar zu erstellen (vgl. Abbildung 29):

Insgesamt können in der jüngeren Geschichte der heutigen Metropolregion Rhein-Neckar vier Evolutionsstufen festgestellt werden, die durch unterschiedliche paradigmatische Charakteristika differenziert werden können.

Die **erste** Evolutionsstufe stellt den Zeitraum von 1951 bis 1969 dar. Charakteristisch für diese Zeit war die evident werdende Stadt-Umland-Problematik infolge einer mobiler gewordenen regionalen Bevölkerung. Durch eine zunehmende Entkopplung von Wohn- und Arbeitsort wurden zum Beispiel Verkehrsprobleme durch Pendlerverflechtungen zu Problemen, die man nicht mehr nur auf kommunaler Ebene lösen konnte. Hier verlangte es nach einem regionalen Ansatz und man wählte eine elementaristische und funktional differenzierte Lösung. Durch die Gründung der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar GmbH versuchte man durch freiwillige Mitgliedschaft einzelne Akteure mit Hilfe eines privat-rechtlichen Konstrukts – nämlich der GmbH – zusammenzukoppeln. Am ehesten ist dieser Ansatz mit dem Paradigma der Contracting Governments zu vergleichen. Zu begründen ist dies durch die noch immer funktional differenzierte Erscheinung des bestehenden politisch-administrativen Systems und den jewei-

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

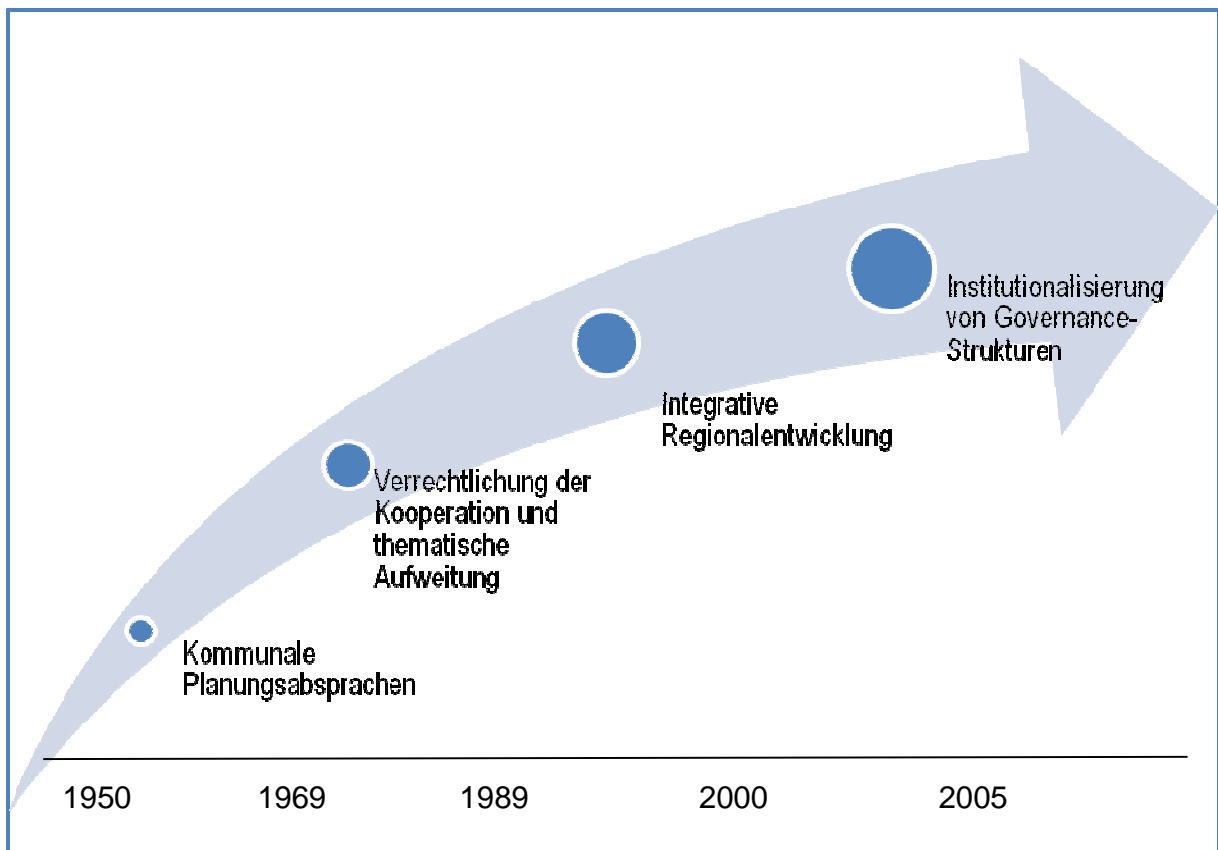
ligen Steuerungseinheiten. Die Entscheidungsgewalt ist noch immer bei den Gebietskörperschaften. Bemerkenswert ist allerdings, wie weit die Kooperation damals schon ging. Durch die Erarbeitung des 1. Raumordnungsplans Rhein-Neckar, 1962, wurde der Weg für die folgende 2. Evolutionsstufe geebnet.

Die **zweite** Evolutionsstufe erinnert weiterhin stark an das Paradigma der Contracting Governments. Allerdings wurde die vorher freiwillige Kooperation staatsrechtlich auf eine verbindlichere Ebene gehoben. Durch den 1. Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz wurde für einen Großteil des Gebietes der heutigen Metropolregion eine gemeinsame Raumordnung eingeführt, und zwar länderübergreifend. Es wurde ein Raumordnungsverband eingerichtet, dessen Kompetenzen durch den Vertrag klar geregelt waren. Allerdings wollte man sich von seinen etablierten/tradierten Planungsverbänden (noch) nicht trennen. Diese bestanden weiterhin, wodurch mit dem Raumordnungsverband faktisch eine weitere Planungsebene auf regionaler Ebene entstand, deren Hauptaufgabe die Schaffung eines Abgleichs der raumordnerischen Zielvorstellungen der Bundesländer und der der Planungsgemeinschaften war. Allerdings wurde mit dem Verband ein Organ geschaffen, dessen Mitglieder demokratisch legitimierte Vertreter waren, denen zudem laut Staatsvertrag klare Aufgabe zugewiesen waren. Diese Aufgaben wurden 1998 zudem noch um die Bereiche Wirtschaftsförderung, Verkehrsplanung und Verbesserung der Umweltqualität etc. erweitert, sodass in dieser Phase von einem paradigmatischen Wandel im Governanceverständnis gesprochen werden kann. Das Welt- und Gesellschaftsbild wurde damit zunehmend holistischer und mit ihm das Institutionenverständnis. Die Weiterentwicklung der Metropolitan Governance in Rhein-Neckar muss als wesentlicher Schritt von Metropolitan Government, wozu die rein auf Verwaltungsebene stattgefundene vorhergegangene Entwicklung gezählt werden kann, hin zu einer Metropolitan Governance im Verständnis dieser Arbeit angesehen werden. Neue regionale Organisationen neben dem Raumordnungsverband, v.a. der regionale Verkehrsverbund Rhein-Neckar und die breit aufgestellte Regionalmarketing Rhein-Neckar-Dreieck GmbH, wurden ge-

schaffen. Regional wird nun also auf mehreren Ebenen durch verschiedene Akteure zu unterschiedlichen Themen kooperiert bzw. die Entwicklung der Region mitbeeinflusst. Interessant und neu in dieser Evolutionsstufe ist die direkte Beteiligung der Privatwirtschaft an der Entwicklung der Region durch eine umfängliche finanzielle Unterstützung der Regionalmarketing Rhein-Neckar GmbH. Zudem werden mit der GmbH Kultur und die Standortprofilierung zum regionalen Thema, was unterstreicht, dass die Region nicht nur raumordnerisch, sondern auch in vielen anderen Gesellschafts- und Politikbereichen zur neuen Interaktionsarena wird. Die Regionalisierung hat durch den Verkehrsverbund, der drei Bundesländer verbindet, durch zahlreiche Netzwerke, die sich geographisch an die Region Rhein-Neckar anlehnen, durch die Rhein-Neckar-Dreieck GmbH sowie auch durch die Aufgabenausweitung des Raumordnungsverbandes ungemein an Dynamik gewonnen.

Die **dritte** Evolutionsstufe stellt eine Phase dar, die am ehesten durch den Begriff integrative Regionalentwicklung bezeichnet werden kann. Die Regionalisierung schlägt sich lange nicht mehr nur auf politischer und Verwaltungsebene nieder, sondern erreicht weite Teile von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Bevölkerung identifiziert sich weitestgehend mit ihrer Region, was durch Öffentlichkeitsarbeit noch forciert wird. Mit dem Wirtschaftsforum der IHK und durch die Regionalgespräche im Jahr 2000 entsteht im Dialog mit Akteuren der ganzen Region die „Vision Rhein-Neckar-Dreieck 2015“. Darin verankert ist das Ziel, die Region zu einer der wettbewerbsfähigsten in Europa zu machen. Das Welt- bzw. Gesellschaftsbild ist holistisch geprägt, was sich in der weitestgehenden Themenoffenheit von Netzwerken der Region zeigt.

Abbildung 29: Evolutionsstufen der Metropolitan Governance in Rhein-Neckar



Eigene Darstellung, Würzburg, 24.07.2009.

Deutlich wird dies aber auch in den Projekten, mit denen die Vision – also das Leitbild – mit Leben gefüllt werden soll. Bedeutend für diese wie die darauffolgende Evolutionsphase ist die Rolle der Privatwirtschaft, insbesondere die von Voscherau. Dieser leitet mit seinem Brandbrief, den er als Vorsitzender des IHK-Wirtschaftsforums sozusagen im Namen der regionalen Wirtschaft verfasste, diese wie auch die nächste Phase der Governanceevolution in Rhein-Neckar ein. Diese 3. Phase ist geprägt durch ein konstitutives Institutionenverständnis, gepaart mit einem holistischen Weltbild in einer funktional differenzierten Gesellschaft. Durch die Regionalgespräche und die später stattfindenden Zukunftswerkstätten wurden die in der Folge getroffenen politischen Entscheidungen maßgeblich durch einen kritischen Diskurs verschiedenster Akteure aus der Region determiniert. Absicht ist es, sich Zugang zu möglichst vielen Argumenten

oder Meinungen für die weitere Entwicklung der Region zu verschaffen, um diese als Grundlage für weitere Schritte zu nutzen. Bemerkenswert dabei ist, dass die Entscheidungen, die zum Beispiel in den Zukunftswerkstätten getroffen wurden, formal nicht bindend waren – man setzte demnach auf eine freiwillige Selbstbindung der Akteure, was im Umkehrschluss besondere Ansprüche an die zur Politikfindung bereitgestellten Arenen stellte. Kennzeichnend für diese Evolutionsstufe ist ferner die Gründung einer neuen Institution, die diese wie auch die nächste Evolutionsstufe hin zur heutigen Metropolitan Governance-Struktur der Metropolregion nicht nur begleitet, sondern maßgeblich gestaltet hat – den Verein Zukunft Region Rhein-Neckar e.V. Retrospektiv kann dieser in den letzten Phasen der Governanceentwicklung als entscheidende regionale Diskursarena und Steuerungsinstitution identifiziert werden, die neben den bestehenden (Verband) koexistierte. Diese Evolutionsphase gleicht sehr dem Governanceparadigma der Civic Governance nach Blatter.

Die **vierte** Evolutionsstufe der Governance-Evolution kann als Phase der Institutionalisierung beschrieben werden. Nachdem in der vorgelagerten Phase unter Einbeziehung vielfältigster Akteure (einzeln und korporativ aus verschiedensten Bereichen) erneut Dynamik in die Umsetzung des Leitbildes für die Region, also die Vision 2015, gelangte, erkannte die für den Prozess verantwortliche Institution, Zukunft Region Rhein-Neckar e.V., dass es in einem nächsten Schritt einer Institutionalisierung bedarf, um die Regionalisierungserfolge nicht aufs Spiel zu setzen. Durch einen 2. Staatsvertrag wurden die Weichen für eine Anerkennung als Metropolregion Rhein-Neckar gestellt. Daneben stellt die Erarbeitung einer leistungsfähigen Metropolitan Governance-Struktur den Kern dieser Evolutionsphase dar. Auf der Grundlage der bereits in der 3. Phase der Governance-Evolution gemeinschaftlich in Auftrag gegebenen Gutachten für eine leistungsfähige Metropolitan Governance-Struktur der Metropolregion wurde neben dem Verband Region Rhein-Neckar, dessen Gründung im Staatsvertrag verankert ist und in dem die bis zu diesem Tag noch koexistierenden Planungsgemeinschaften aufgehen, eine Institution namens Metropolregion Rhein-Neckar GmbH ge-

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

gründet. Diese wird mit der Aufgabe der operativen Regionalentwicklung betraut, auch die Möglichkeit hierzu wurde im Staatsvertrag bereits berücksichtigt. Die GmbH hat neben dem Verband noch den Verein Zukunft Metropolregion Rhein Neckar (früher Initiative Zukunft Region Rhein-Neckar) und die Industrie- und Handelskammern der Region als Gesellschafter. Somit sind alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure der Region gebündelt an der Steuerung der Metropolregion beteiligt.

In der letzten Phase der Evolution der Governance-Strukturen erfolgt die Steuerung der Metropolregion also tatsächlich als eine Mixtur von Metropolitan Government und Metropolitan Governance, wie im Modell von Heinelt und Kübler dargestellt.

## **2.7 Evolution der Metropolitan Governance der Metropolregion Rhein-Neckar – Reflexion der Arbeitshypothesen**

Retrospektiv lässt sich bei der Betrachtung der Steuerungsstrukturen der heutigen Metropolregion Rhein-Neckar durchaus ein evolutionärer Prozess feststellen. In den Jahren 1951 bis 1998 institutionalisierten sich die Steuerungsstrukturen sukzessive und wurden in ihren regionalen Steuerungsaufgaben ausgeweitet und gefestigt. Die Zeit danach ist geprägt durch die schrittweise Integration von Steuerungsbestandteilen, die wir heute als Regional Governance bezeichnen. Projektbezogen entstandene Netzwerke, die zum Großteil auch heute noch existieren - nicht unmittelbar, aber zumindest mittelbar -, sind in die aktuelle Metropolitan Governance-Struktur eingebettet. Durch die Regionalgespräche und die Etablierung der Initiative Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck e.V. wurde eine tragfähige Regional Governance-Struktur geschaffen, die temporär neben dem Raumordnungsverband bestehen konnte. Hier sind sich die Experten sicher, dass eine effiziente Umsetzung der Vision 2015 allein durch den Raumordnungsverband nicht den heutigen Erfolg ergeben hätte. Trotz der Kompetenzerweiterung von 1998 war der Raumordnungsverband dieser Aufgabe nicht so gewachsen, wie dies die Initiative war. Dafür können sicher auch die personelle Besetzung der Initiative und die finanzielle Begleitung verantwortlich gemacht werden. Durch die Wirtschaft wurde in erheblichem Maße Unterstützung angeboten und von der Metropolregion – sei es durch Know-how, aber auch durch Finanzmittel – nachgefragt. Diese Beteiligung ist heute noch fest in der Metropolitan Governance-Struktur verankert – durch Einzelunternehmen, aber auch durch korporative Akteure. Die BASF AG stellt noch immer einen Geschäftsführer der MRN GmbH aus eigenen Mitteln. Aber auch die breite Beteiligung führender Wirtschaftsunternehmen der Region in der Initiative Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V., als integraler Bestandteil der Governance-Struktur, spricht für die Bedeutung einer Beteiligung der Wirtschaft an der Metropolitan Governance-Struktur. In der Evolution in Rhein-Neckar wird deutlich, dass die Wirtschaft nicht nur als potenter Financier, sondern vor allem auch durch Know-how ein großes Maß an Unterstützung bieten kann. Das Initiativwerden von Voscherau in seiner

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Doppelrolle als Vorsitzender des IHK-Wirtschaftsforums und als Vorstandsvorsitzender der BASF, um die Vision 2015 für das Rhein-Neckar Dreieck umzusetzen und eine leistungsfähige Region für die Zukunft zu formen, kann neben den schon damals bestehenden Regional Governance-Strukturen als bedeutendster Erfolgsfaktor für die rasante Entwicklung hin zu den heutigen Metropolitan Governance-Strukturen ausgemacht werden. Die Dynamik, mit der sich die heutigen Metropolitan Governance-Strukturen entwickelt haben hat sicher auch mit dem Faktor Macht zu tun. Ohne die Position, die Eggert Voscherau im damaligen regionalwirtschaftlichen Machtgefüge inne hatte, wäre sein so genannter Brandbrief nicht so befruchtend gewesen für die einsetzende Entwicklungsdynamik. Im umgekehrten Sinne kann man auch davon ausgehen, dass Städte mit Metropolfunktionen bzw. solche, die überhaupt eine respektable Bedeutung im internationalen Kontext haben, für die rasche Etablierung der heutigen Metropolitan Governance-Strukturen verantwortlich sind. Zwar agieren einige große Unternehmen in der Metropolregion international, deren Geschäftsleitungen haben allerdings erkannt, dass es ohne die umliegenden Kommunen und damit ohne die heutige Metropolregion nicht gelingen wird, weiterhin (europäisch und international) so erfolgreich zu sein, z.B. muss man bei der Fachkräfteakquise auch mit dem Unternehmensstandort punkten. Hier erwartet man als Metropolregion die größeren Chancen. Die handelnden Akteure hatten demnach ein großes Interesse zur Kooperation, da dies langfristig zum Machterhalt führt.

Die Evolution in Rhein-Neckar macht auch deutlich, dass es eines festen Institutionenrahmens bedarf, um eine Metropolregion effizient zu steuern. Zieht man an dieser Stelle die theoretische Erkenntnis zur Regionalisierung zu Rate, wird evident, dass durch die gezielte Institutionalisierung mit Hilfe der Staatsverträge und der Schaffung von Verwaltungsorganen mit demokratischer Legitimierung nicht nur Transparenz geschaffen werden konnte. Vielmehr gelang es mit dem Raumordnungsverband auch, die operative Regionalentwicklung sukzessive auszuweiten und zu regionalisieren. Mit den in dieser Zeit entstandenen Netzwerken und der Beteiligung der Wirtschaft, zum Beispiel über das IHK Wirtschaftsforum und die Regionalgespräche, wurde ein Grundstein für die heutige Metropolitan



Governance-Struktur gelegt, die als eine Mischung aus Verwaltung und Netzwerken beschrieben werden kann. Eine große Rolle für den Erfolg und die breite Akzeptanz der Metropolregion in der Öffentlichkeit stellt deren transparente Vorgehensweise im Verband und der dort stattfindenden politischen Auseinandersetzung mit der Metropolregion und deren Zukunft dar.

Die Themen, die im Rahmen der Vision 2015 durch Projekte umgesetzt werden, wurden im Rahmen der Regionalgespräche und in den Zukunftswerkstätten erarbeitet – also bottom-up entwickelt, folglich wurde die Umsetzung der Projekte auch fachlich versierten Akteuren anvertraut. Man kann also davon sprechen, dass die Problemfelder gewissermaßen die Akteure angezogen haben. Operativ betrachtet prägt diese Arbeit und diesen Prozess also, dass jeweils themenspezifische Projektgruppen zur Umsetzung gebildet werden, die je nach Thema die entsprechend fachlich geeigneten Akteure „anziehen“. Die heutige Metropolitan Governance-Struktur ist dadurch maßgeblich beeinflusst.

In der Evolution der aktuellen Steuerungsstrukturen ist zu beobachten, dass die regionalen Planungsverbände oder auch die bis 2005 noch existierenden Planungsgemeinschaften eine große Rolle in der Governance-Struktur spielten. Sie gingen dann mit dem 2. Staatsvertrag und der Gründung des Verbandes Rhein-Neckar in diesem auf und existieren seitdem nicht mehr eigenständig. In Rhein-Neckar haben die Planungsgemeinschaften den Evolutionsprozess nicht gebremst oder nicht befürwortet. Sicher hängt dies auch mit der bereits frühen Kongruenz der räumlichen Ausdehnungen von Planungsgemeinschaften und Region Rhein-Neckar zusammen. Dies wiederum liegt, so die Expertenmeinung, insbesondere auch an dem frühen Bewusstsein für ein regionales Kooperationserfordernis. Geschuldet ist dies der kulturell begründeten gemeinsamen regionalen Identität der Region Rhein-Neckar und dem gemeinsamen Problem- und Aufgabensetting, dessen man sich schon früh bewusst war und das sich auch in der Vielzahl der heute noch existierenden Netzwerke bemerkbar macht. Insofern haben die Planungsgemeinschaften wie auch der Raumordnungsverband, mit dem 1970 eine weitere Planungsebene im Rhein-Neckar-Raum geschaffen wurde, die Regionalisierung stets unterstützt und neu entstehende Institutionen wie

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

zum Beispiel den Verkehrsverbund Rhein-Neckar und die damit einhergehende gemeinsame Organisation des ÖPNV nicht durch Kirchturmdenken konterkariert. Bestehende Strukturen (Netzwerke, Planungsgemeinschaften) sind in der heutigen Metropolitan Governance-Struktur aufgegangen, teils 1:1, teils haben sie sich den neuen Strukturen angepasst.

## **2.8 Die Metropolitan Governance der Metropolregion Rhein-Neckar im Modell**

Reflektiert man die in 2.6 beschriebenen Evolutionsstufen mit den sechs nach Heinelt und Kübler derzeit denkbaren Formen zur Steuerung von Metropolregionen, fällt auf, dass die Steuerung der Region Rhein-Neckar in ihrer Entwicklung hin zu der heutigen verschiedene der von ihnen als denkbar erachteten Steuerungsformen angenommen hat. So kann man in der Anfangszeit von einer eher lockereren interkommunalen Kooperation sprechen, im weiteren Verlauf traten mehr und mehr auch regionale Akteure unterschiedlichster Bereiche ins Rampenlicht und bespielten die neu entstandenen Arenen. Netzwerke wurden nach und nach an der Steuerung der Region beteiligt, bis hin zur heutigen Struktur: einer Mischung aus Government und Governance nach dem Modell von Heinelt und Kübler. In der Analyse der heutigen Metropolitan Governance-Struktur wird erkennbar, dass im Mittelpunkt nicht, wie eigentlich zu vermuten wäre, der Verband Region Rhein-Neckar steht, sondern die MRN GmbH. Grund hierfür ist die stark operative Ausrichtung der Metropolregion, die sich bewusst durch Projekte definiert, die aus der Region selbst kommen, also am Bedarf der Gesellschaft orientiert sind. Die GmbH wird getragen durch Institutionen, die nicht nur regional verankert sind, sondern auch die relevanten gesellschaftlichen Dimensionen widerspiegeln. Im Verband finden sich politische Verantwortliche, in den Kammern die regionale Wirtschaft und im Verein ZMRN Wissenschaft, Kultur und Wirtschaft. Entsprechend ihrer Bedeutung ist die MRN GmbH in der nachstehenden Abbildung auch dominierend in der Mitte des Metropolitan Governance Modells für Rhein-Neckar verankert. Die den Kern direkt umgebenden Institutionen sind die Gesellschafter der MRN GmbH. Diese haben auch unmittelbaren Einfluss auf sie. Die nächste Schale des Modells stellt Kommunen, Unternehmen und Behörden (wie Verwaltungsbehörden der Gebietskörperschaften) dar. Deren Einfluss auf den Kern und damit auch auf die metropolitane Politik (das Agenda-Setting) ist mittelbarer. Sie sind wiederum umgeben von weiteren Netzwerken, Vereinen und der Bürgerschaft, deren direkter Zugriff auf den metropolitanen Nukleus der Governance in Rhein-Neckar in der Praxis nur vereinzelt vorkommt. Zwar koor-

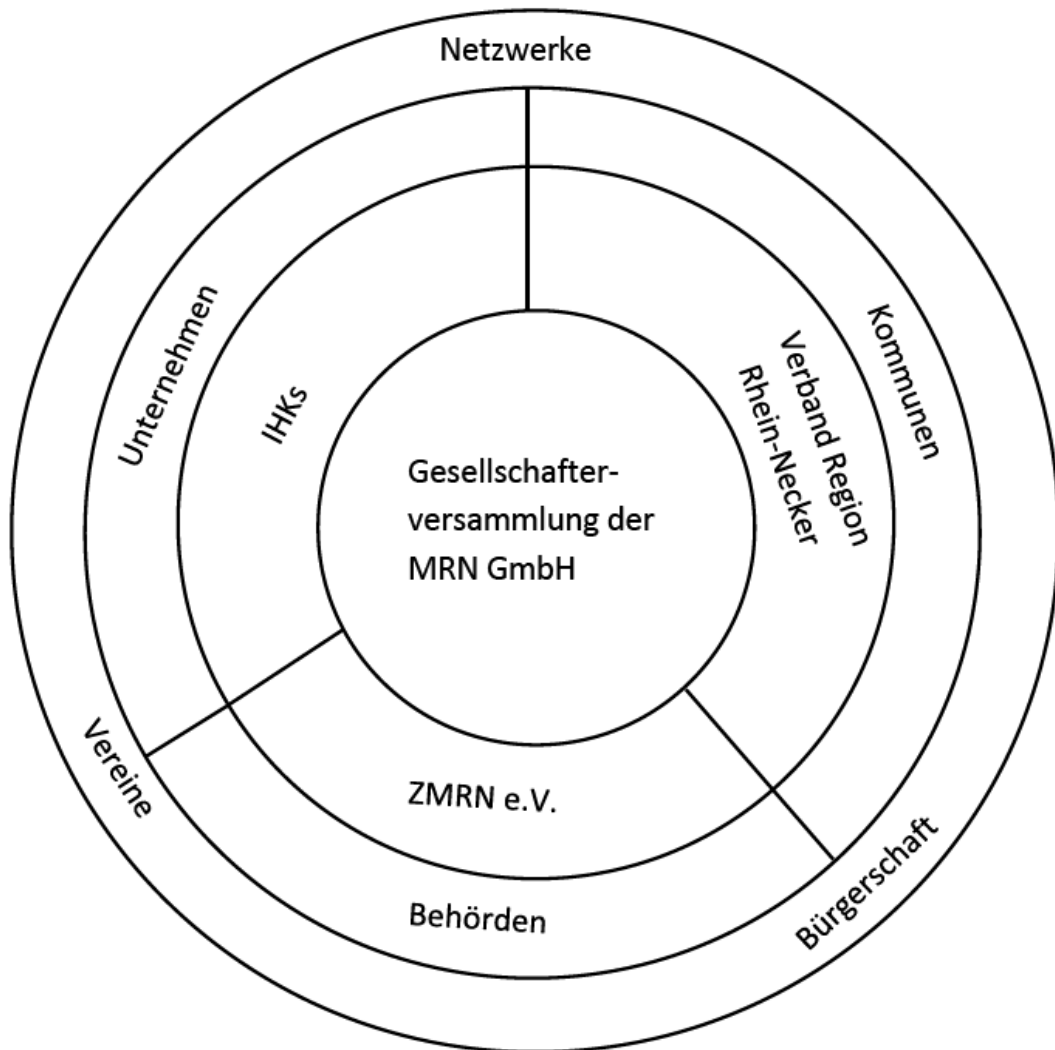
## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

diniert die MRN GmbH knapp 40 Netzwerke und bietet auch Vereinen und Bürgern die Möglichkeit der Teilhabe. Deren tatsächlicher Einfluss auf die Politik der Metropolregion ist aber wohl als gering einzuschätzen. Nichtsdestotrotz tragen auch sie maßgeblich dazu bei, dass die Metropolitan Governance-Struktur so leistungsfähig ist, weil sie sich mit der Metropolregion identifizieren.<sup>310</sup> Die feste Institutionalisierung der Metropolitan Governance-Strukturen und deren kompakte/konzentrierte Struktur stehen für eine hohe Performanz, und das bei der Beteiligung der wichtigsten regionalgesellschaftlichen Gruppen, die in der Gesellschafterversammlung unmittelbaren Einfluss auf das Agenda-Setting und die operative Regionalentwicklung haben. Zudem erfolgt eine indirekte demokratische Teilhabe und Legitimation durch die den Kern umgebenden Institutionen. In Vollversammlungen, der Vereinsversammlung oder der Verbandsversammlung werden die Interessen Einzelner bereits diskutiert und abgewogen. Die im Modell dargestellten Schalen wirken also wie ein Filter, der die Themen, Meinungen und Strömungen in der Regionalgesellschaft konzentriert. Dadurch gewinnt die Metropolitan Governance-Struktur an Effizienz ohne sich vorwerfen zu müssen, die demokratische Legitimation zu vernachlässigen.

---

<sup>310</sup> Vgl. Expertengespräche mit Lohse, Schlusche und Mitglied der Geschäftsführung IHK Frankfurt am Main.

Abbildung 30: Modell der realen Metropolitan Governance in der Metropolregion Rhein-Neckar



Die Größe der einzelnen Segmente spiegelt den Einfluss der jeweiligen Akteure/Institutionen auf die Metropolitan Governance und das Agendasetting wider

Quelle: Eigene Darstellung, 10.04.2012, in Anlehnung an: Heinelt, Hubert (Hrsg.) (2005): a.a.O., S 17.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Aber auch die Erkenntnisse Blatters lassen sich auf die aktuelle Metropolitan Governance-Struktur in Rhein-Neckar übertragen. So geht Blatter in seinem Governance Paradigma der Creative Governance von der Integration korporativer wie einzelner Akteure aller Sektoren aus, was in Rhein-Neckar der Fall ist. Durch den ZMRN wird allen Sektoren ermöglicht, Einfluss auf die Steuerung der Metropolregion zu nehmen, insbesondere auf die Ausformung der operativen Regionalentwicklung über die MRN GmbH. Aber auch auf die Ausgestaltung der strategischen Regionalentwicklung kann seitens der nicht-politischen Akteure Einfluss genommen werden. Gewährleistet wird dies durch die Satzung des ZMRN e.V., die vorsieht, dass in Ausschüsse der Regionalplanung/-entwicklung nur Vertreter abgesandt werden dürfen, die keine politischen Ämter inne haben.<sup>311</sup> Bei Blatter wie in Rhein-Neckar stellt die Wirtschaft eine entscheidende Größe der Steuerungsstruktur dar. Sie dient mit als integratives Moment, um Entwicklungsziele langfristig zu verfolgen und den Wirtschaftsraum räumlich, kulturell und akteursbezogen ständig neu zu denken. Hierzu dienen in besonderem Maße Netzwerke. Auch hier kommt der Metropolitan Governance-Struktur eine besondere Rolle zu. Sie muss Schnittstelle sein, um die Netzwerkaktivitäten und generell die Aktivitäten der einzelnen und korporativen Akteure zu kanalisieren und muss Arenen bereitstellen, um den Austausch zu ermöglichen. Nach Blatter kommt die aktuelle Metropolitan Governance-Struktur in Rhein-Neckar dem Ideal der Creative Governance am nächsten.

---

<sup>311</sup> Vgl. Satzung ZMRN e.V.

### 3. Untersuchung Metropolregion Stuttgart

#### 3.1 Regionszuschnitt

Die bereits in der ersten Runde ausgewiesene Metropolregion Stuttgart wird nach außen vom Verband Region Stuttgart (VRS) vertreten, da keine eigenen Organisationsstrukturen der Metropolregion Stuttgart existieren.<sup>312</sup> Die gesetzlich festgelegte räumliche Ausdehnung der Region Stuttgart umfasst jedoch lediglich einen Teil der Europäischen Metropolregion Stuttgart. Zunächst war die Ausdehnung der Metropolregion Stuttgart nicht festgelegt, sodass der VRS diese mehr oder weniger mit seiner eigenen Ausdehnung gleichsetzen konnte.

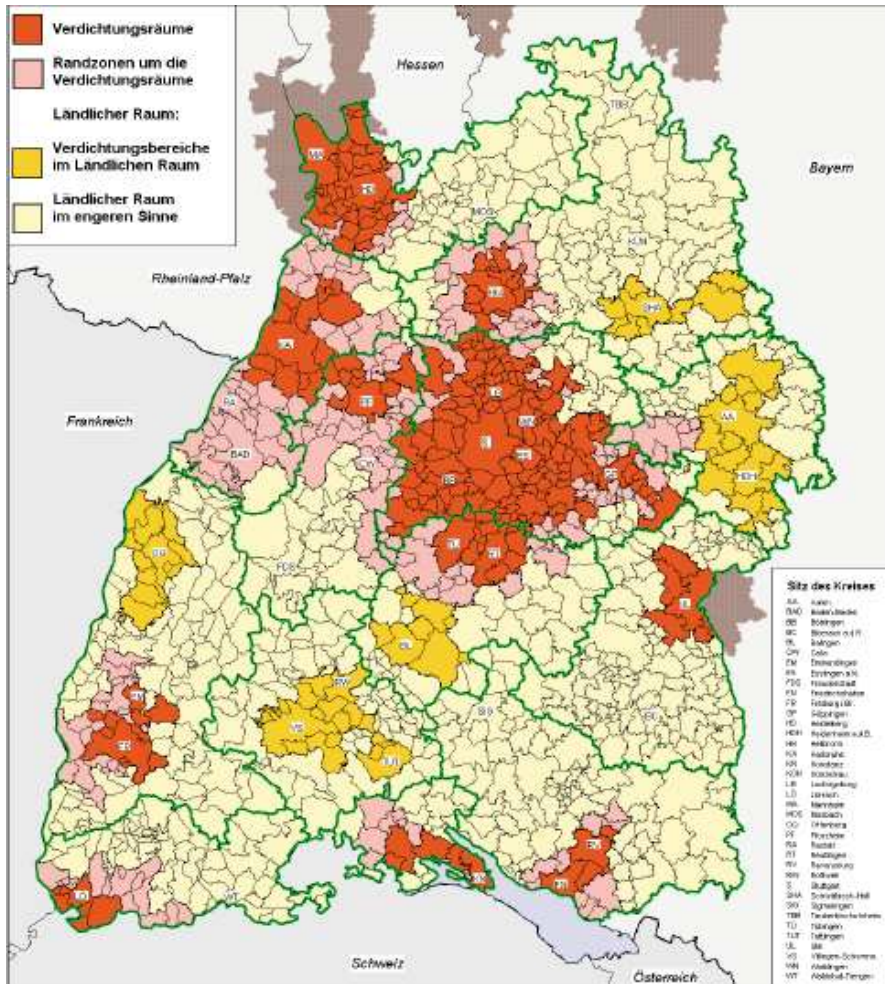
Der Landesentwicklungsplan LEP Baden-Württemberg 2002 legte schließlich fest: „Die Europäische Metropolregion Stuttgart umfasst insbesondere den Verdichtungsraum Stuttgart einschließlich der Räume um Heilbronn und um Reutlingen/Tübingen und seine Randzone.“<sup>313</sup> Diese etwas unscharfe Formulierung wird durch die Raumkategorie-Karte des LEP veranschaulicht (vgl. Abb. 31).

---

<sup>312</sup> Vgl. Expertengespräche mit Stürmer, Bächle und Jerchen, Mandel, Munkwitz und Hümer.

<sup>313</sup> Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg – Ziel 6.2.2, Stuttgart, S. 44.

Abbildung 31: Abgrenzung der Metropolregion Stuttgart nach dem LEP 2002



Quelle: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): a.a.O., S. A 29.

Die deutschlandweit anhaltende Aufmerksamkeit bezüglich der Metropolregionen führte zu einem regionsinternen Diskurs, der in dem Beschluss mündete, eigene Organisationsstrukturen für eine Metropolregion zu schaffen. Ausschlaggebend für diese Diskussion war die Auseinandersetzung zwischen dem VRS und der Stadt Stuttgart, in der die Stadt Stuttgart versuchte, ihren Einfluss in der Region auszubauen. Auf Vorschlag des Verbandsdirektors Bopp wurde schließlich ein Koordinierungsausschuss geschaffen, dessen Vorsitz Dr. Schuster, Oberbür-



germeister der Stadt Stuttgart, inne hat.<sup>314</sup> Diesem Koordinierungsausschuss und damit der Metropolregion traten die Regionalverbände Stuttgart, Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald und Ostwürttemberg jeweils mit ihrem gesamten Verbandsgebiet bei (vgl. Abb. 32). Diese Abgrenzung ergibt sich daraus, dass die Regionalverbände aufgrund ihrer Organisationsstrukturen nicht mit einem Teilraum ihres Verbandsgebietes dem Ausschuss beitreten konnten.<sup>315</sup>

Der so abgegrenzte Raum hat 5,2 Millionen Einwohner auf einer Fläche von 15.429 km<sup>2</sup>. Der Kernraum der Metropolregion, die Region Stuttgart, hat hingegen lediglich 2,7 Millionen Einwohner und eine Fläche von 3.654 km<sup>2</sup>. Diese Zahlen verdeutlichen jedoch auch, wie von der Landesplanung klassifiziert, dass die Region Stuttgart ein hochverdichteter Raum mit einer Bevölkerungsdichte von über 700 Einwohnern pro km<sup>2</sup> ist, während die umliegenden Regionalverbände überwiegend ländlich geprägt sind, so dass die Bevölkerungsdichte der gesamten Metropolregion nur 343 Einwohner pro km<sup>2</sup> beträgt.<sup>316</sup> Daher existiert auch inhaltlich weiterhin ein Kernraum der Metropolregion, das Gebiet des VRS, sowie eine themenbezogene Kooperation in einem erweiterten Metropolraum.<sup>317</sup>

---

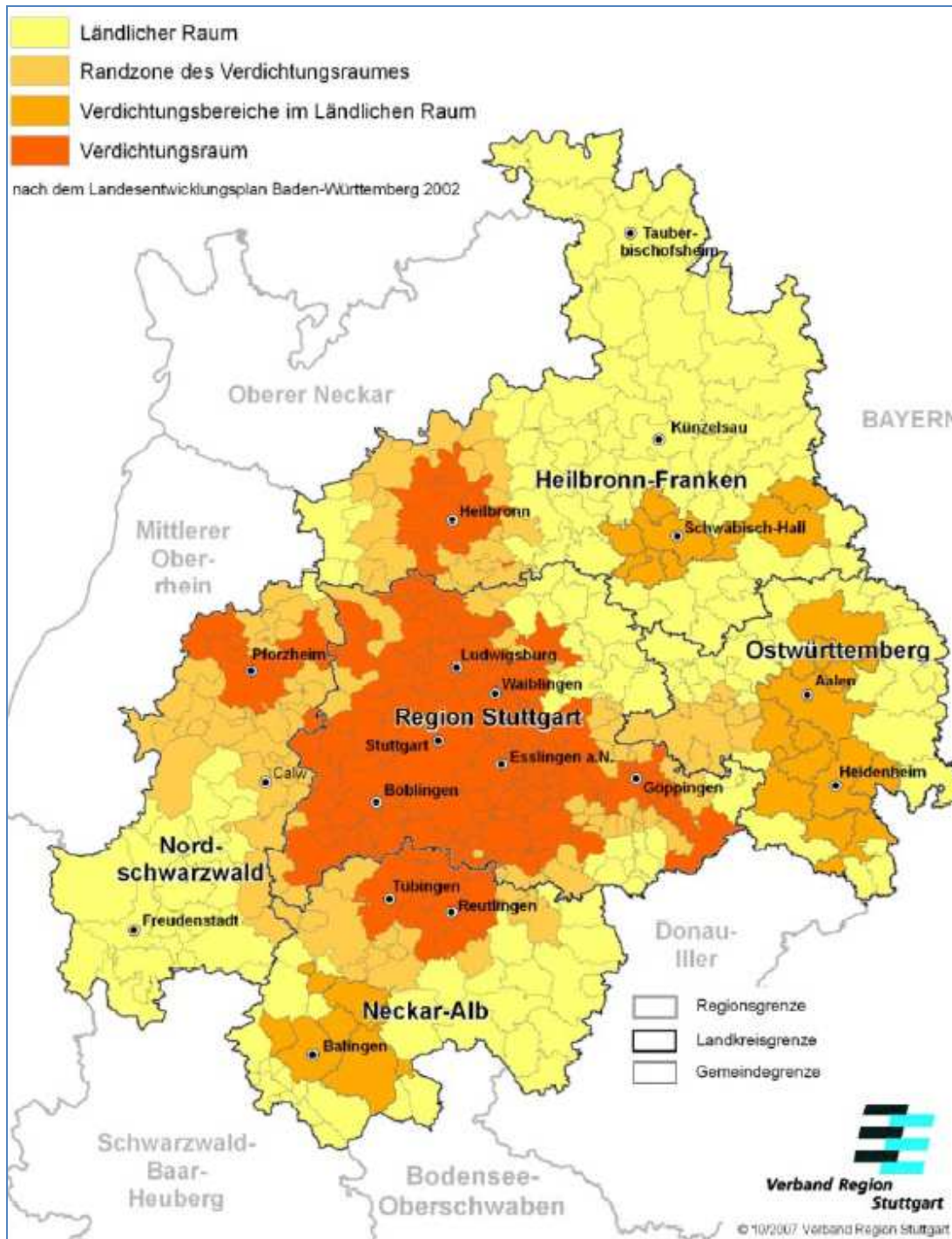
<sup>314</sup> Vgl. insb. Expertengespräch mit Bopp.

<sup>315</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bopp sowie mit Mandel und Schumm.

<sup>316</sup> Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): a.a.O., Stuttgart.

<sup>317</sup> Vgl. insb. Expertengespräch mit Bopp.

Abbildung 32: Aktuelle Abgrenzung der Metropolregion Stuttgart nach der tatsächlich stattfindenden Kooperation



Quelle: [http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Kooperationsraum\\_MR-S.pdf](http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Kooperationsraum_MR-S.pdf), 19.07.2009.

### 3.2 Regionale Charakteristika

Charakteristisch für die Metropolregion Stuttgart ist die „Vormachtstellung des Verbandes Region Stuttgart“<sup>318</sup>, der die Metropolregion nach innen und außen vertritt und neben dem sehr lange keine weiteren Governance-Strukturen für die gesamte Metropolregion geschaffen wurden. Dies ist wohl dadurch zu erklären, dass die Region Stuttgart ein frühes Beispiel sehr intensiver regionaler Kooperation in einem Ballungsraum darstellt. Als solche ist die Region auch lange als eines der herausragenden Beispiele der regionalen Kooperation, zumindest in Deutschland, gesehen worden bzw. wird sie das noch immer. Dies wird jedoch weniger auf den tatsächlichen Erfolg der Regional Governance zurückgeführt – obwohl auch der durchaus gegeben ist – als vielmehr auf die Organisation an sich. Daneben stellt das Verbandsgebiet des VRS auch einen realen Verflechtungsraum metropolitanen Charakters dar, während die umliegenden Verbände – abgesehen von den Verdichtungsräumen um Heilbronn und Tübingen/Reutlingen – eher ländlich geprägte Strukturen mit z.T. geringen Verflechtungen sind.<sup>319</sup>

Diese im Kernraum der Metropolregion geschaffenen Strukturen und Verflechtungen haben sich verfestigt. Die Bestimmung von Metropolregionen durch die MKRO und in der Folge der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 und die dort getroffenen Aussagen zur Abgrenzung der Metropolregion wirkten somit eher störend für die Errungenschaften der bereits stattgefundenen Entwicklung und Etablierung einer Metropolitan Governance in der Region Stuttgart. Zunächst konnte der Verband Region Stuttgart (VRS) dies kompensieren, indem er parallel als Vertreter der Metropolregion auftrat. Die Entwicklung in anderen Metropolregionen, die durch den Einschluss immer größerer Gebiete versuchten, mehr Gewicht zu erlangen, und die Nachbestimmung weiterer Metropolregionen durch die MKRO setzten die Akteure außerhalb der Region Stuttgart unter Druck,

---

<sup>318</sup> Vgl. u.a. Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Sitzungsvorlage Nr. 50/2006 – Regionalversammlung am 12.04.2006, Stuttgart.

<sup>319</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bopp sowie Bächle und Jerchen.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

unzufriedene Akteure innerhalb des Verbandsgebietes des VRS sahen neue Chancen, sich in einer größeren Kooperation zu profilieren.<sup>320</sup>

Das hieraus entstandene künstliche Gebilde der aktuellen Metropolregion Stuttgart wird nun von eigentlich zentralen Strukturen nur halbherzig betrieben<sup>321</sup> und die räumliche Abgrenzung in der Regel als vergleichsweise unglücklich bezeichnet.<sup>322</sup>

Auch Ludwig und Steinacher bezeichnen dieses regionale Charakteristikum folgendermaßen: „Der Verband Region als „harter“ Kern wird ergänzt durch „weiche“ Governance-Arrangements sowie die Zusammenarbeit mit den umliegenden Gebieten.“<sup>323</sup> Sie sehen also eine Zwei-Ebenen-Governance sowohl hinsichtlich des räumlichen Umgriffs als auch nach dem Grad der Institutionalisierung. Sie halten dabei deutlich fest, dass aus ihrer Sicht die Region Stuttgart mit dem VRS als institutionalisierter Struktur die eigentliche Ebene der Governance in der Metropolregion Stuttgart darstellt und diese auch nach außen vertreten kann. Nur konsequent kommen sie daher zu dem Schluss, dass keine weitere Institution für die gesamte Metropolregion geschaffen werden soll.<sup>324</sup>

Im Agglomerationsraum Stuttgart stehen hinsichtlich der Metropolfunktionen v.a. wirtschaftliche Faktoren im Vordergrund. Während die übrigen Metropolfunktionen zwar im deutschen Vergleich so stark ausgeprägt sind (Headquarters international tätiger Firmen, Landesregierung, hohe Forschungsausgaben)<sup>325</sup>, dass Stuttgart bereits bei der Erstkonzeption des Systems der Europäischen Metropolregionen von der MKRO mit dargestellt wurde, erreicht der Metropolraum Stutt-

---

<sup>320</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bopp, Mandel und Schumm, Bächle und Jerchen, Stürmer.

<sup>321</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bopp.

<sup>322</sup> Vgl. u.a. Expertengespräch mit Bächle und Jerchen.

<sup>323</sup> Ludwig, Jürgen, Steinacher, Bernd (2008): Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart, in: Ludwig et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 168.

<sup>324</sup> Vgl. ebenda, S. 181.

<sup>325</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 43.

gart im europäischen Vergleich nur einen Metropolfunktionsindex von 15,4 und damit den niedrigsten Wert unter den deutschen Metropolregionen der ersten Stunde und liegt gar nur knapp über Rhein-Neckar, das trotz eines Metropolfunktionsindexes von 14,0 erst 2005 als Metropolregion von der MKRO anerkannt wurde.<sup>326</sup> Dies deckt sich auch mit Aussagen Bopps, dass Stuttgart alleine nicht über eine ausreichende Bedeutung verfügt und daher auf sein Umland angewiesen ist<sup>327</sup>, es sich im Falle Stuttgarts also nicht um eine eindeutige Metropole im internationalen Sinn handelt. Die unter Einschluss der gesamten fünf um die Region Stuttgart liegenden Regionalverbände geschaffene Metropolfunktion umfasst nun aber auch Teilräume, die kaum bis gar nicht zur metropolfunktionalen Bedeutung der Metropolfunktion Stuttgarts beitragen und eher als ländlicher Raum zu charakterisieren sind.<sup>328</sup>

Gatewayfunktionen gelten im Übrigen als besonderer Schwachpunkt der Metropolregion, dem jedoch mit Großprojekten Abhilfe geschaffen werden soll.<sup>329</sup>

### 3.3 Funktionsweise der Metropolitan Governance

Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen Organe, Institutionen und Handlungsarenen der Metropolregion Stuttgart näher beleuchtet. Ferner wird auf die Akteure innerhalb der Metropolitan Governance-Struktur eingegangen sowie deren Kooperation und Vernetzung untereinander dargestellt. Schließlich wird die Kontinuität der Beziehungen innerhalb der Governance im Untersuchungszeitraum skizziert.

---

<sup>326</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2010): Metropolräume in Europa, Bonn, S. 106.

<sup>327</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bopp.

<sup>328</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 44.

<sup>329</sup> Vgl. ebenda.

### 3.3.1 Handlungsarenen und Entscheidungsstrukturen (einschließlich der Organisationsformen)

Einzige Steuerungsstruktur auf Ebene der Metropolregion Stuttgart ist der Koordinierungsausschuss der Europäischen Metropolregion. Dieser trifft jedoch laut der eigenen Geschäftsordnung (Entwurf) explizit keine bindenden Beschlüsse.<sup>330</sup> Zudem wird auch der Koordinierungsausschuss vom Verband Region Stuttgart, zumindest aber vom Raum Stuttgart dominiert.<sup>331</sup> Zum einen sind in diesem 12 Mitglieder des VRS, 12 kommunale Vertreter aus dessen Verbandsgebiet und nur insgesamt 12 kommunale und regionale Vertreter aus den Regionen Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald und Ostwürttemberg vertreten.<sup>332</sup> Zum anderen ist dessen Vorsitzender der Stuttgarter Oberbürgermeister, der vom Vorsitzenden des VRS vertreten wird – es sind also keine Vertreter der Wirtschaft oder anderer gesellschaftlicher Bereiche wie zum Beispiel der Wissenschaft im Koordinierungsausschuss vertreten. Die Idee des Koordinierungsausschusses geht auf Bopp zurück, der als Vorsitzender des Verbands Region Stuttgart den Konflikt zwischen seinem Verband und der Landeshauptstadt Stuttgart entschärfen wollte und daher aktiv auf Stuttgarts Oberbürgermeister zuzugriff und diesem ein Gremium schuf.<sup>333</sup> Dem waren Strategiegespräche auf Einladung des Oberbürgermeisters mit den Oberzentren außerhalb der Region Stuttgart vorangegangen, da sowohl die Stadt Stuttgart als auch die um die Region Stuttgart liegenden Regionalverbände sich durch den Verband Region Stuttgart als Metropolregion nicht ausreichend vertreten sahen.<sup>334</sup> Diese gründeten einen Lenkungskreis mit vier Arbeitsgruppen, denen jeweils ein Oberbürgermeister vorstand. Da jedoch weder der Verband Region Stuttgart noch die übrigen Städte innerhalb der Region Stuttgart in diese Aktivitäten eingebunden war-

---

<sup>330</sup> Vgl. [http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Entwurf\\_Geschaeftsordnung.pdf](http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Entwurf_Geschaeftsordnung.pdf), 12.03.2012.

<sup>331</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 57.

<sup>332</sup> Vgl. [http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/EMRS\\_Mitglieder\\_19092011.pdf](http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/EMRS_Mitglieder_19092011.pdf), 12.03.2012.

<sup>333</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bopp und Stürmer.

<sup>334</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 58 i.V.m. Expertengesprächen mit Bopp und Stürmer.

en, wurde von verschiedener Seite Kritik daran geäußert und letztlich Bopps Schlichtungsversuch provoziert.<sup>335</sup>

Überdies ist die Aufgabe des Ausschusses die Abstimmung der Zusammenarbeit des VRS mit den vier übrigen Planungsverbänden hinsichtlich der Erstellung eines Regionalentwicklungskonzeptes, Leitprojekten wie der Clusterinitiative Luft- und Raumfahrttechnik oder einem regionalen Verkehrsmanagement und zur äußeren Integration.<sup>336</sup> Diese Aufgabenstellung zeigt bereits, dass von einer Metropolitan Governance auf Ebene der Metropolregion Stuttgart kaum die Rede sein kann, hingegen steht die Abstimmung der Regional Governance der Region Stuttgart mit den umliegenden Regionen im Vordergrund. Von einer existierenden Metropolitan Governance für das gesamte Gebiet der Metropolregion Stuttgart kann daher bislang noch nicht gesprochen werden bzw. sie existiert nur auf einer losen Ebene.

Laut einer Sitzungsvorlage der Regionalversammlung des VRS aus dem Jahr 2006 ist eine eigene Dachorganisation der Europäischen Metropolregion nicht sinnvoll, da der VRS als Kernraum der Metropolregion die Aufgaben als Kümmerer für diese wahrnehme und dabei die regionalen Nachbarn ausreichend integriere.<sup>337</sup> Die Geschäftsführung des Koordinierungsausschusses übernimmt der VRS, der somit weiterhin die Geschehnisse in der Metropolregion Stuttgart dominiert. Dies bestätigen auch die befragten Experten, u.a. Munkwitz, Bopp und Bächle.

Der im November 2007 konstituierte Koordinierungsausschuss tagte im Folgejahr nur einmal. Inzwischen hat sich die Zusammenarbeit innerhalb der Region etwas intensiviert, v.a. außerhalb der Region Stuttgart, aber auch innerhalb hatte

---

<sup>335</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 58f.

<sup>336</sup> Vgl. [http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Entwurf\\_Geschaeftsordnung.pdf](http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Entwurf_Geschaeftsordnung.pdf), 12.03.2012.

<sup>337</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006a): a.a.O., S. 4.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

es deutliche Kritik an der nicht zufriedenstellenden Kooperation gegeben.<sup>338</sup> Im Jahr 2009 tagte er dann viermal und 2010 und 2011 fanden drei Sitzungen statt.<sup>339</sup> Schwerpunktthemen des Koordinierungsausschusses waren ein eigener Internetauftritt für die Metropolregion (bislang findet man Informationen über die Metropolregion nur über die Internetseite des VRS), In-Wert-Setzung des Neckars an seinem gesamten Verlauf, nachhaltiges Bauen und umweltfreundliche Technologien und ein „Netzwerk neue Musik für die Metropolregion“. Der Koordinierungsausschuss agiert demnach sehr zurückhaltend, es werden keine kontroversen oder „handfesten“ Themen behandelt. Herausragender Erfolg des Koordinierungsausschusses bislang war die Einführung eines Metropoltickets im ÖPNV zum 01.01.2012.<sup>340</sup> Weiter sind keine Anstrengungen zu erkennen, Kompetenzen auf die metropolregionale Ebene zu verlagern.

Unterhalb der Ebene des Koordinierungsausschusses wurden einzelne Arbeitsgruppen gebildet. Zunächst wurden vier Arbeitsgruppen mit den Themen Tourismus, Neckar/Verkehr, Wirtschaft/Innovation und Wissenschaft gebildet. Die Arbeitsgruppen sollen projektbezogen arbeiten, daher ist je nach Schwerpunkten der Kooperation die Bildung einer neuen Arbeitsgruppe bzw. die Aufgabe einer bereits bestehenden Arbeitsgruppe möglich.<sup>341</sup>

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 (LEP) definiert so auch gesonderte Aufgaben für die Metropolregion sowie die Räume Heilbronn und Tübingen/Reutlingen, legt als Metropolregion jedoch den Verdichtungsraum Stuttgart und seine Randzone, den Großraum Heilbronn und den Raum um die Städte Reutlingen und Tübingen, fest.

---

<sup>338</sup> Vgl. u.a. Regional-SPD kritisiert Schuster, in Stuttgarter Zeitung, 6.11.2008 oder Metropolregion dümpelt zwischen Zwist und Zuversicht, in Stuttgarter Zeitung, 7.11.2008.

<sup>339</sup> Vgl. <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=402&pg=1>, 12.03.2012.

<sup>340</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bopp und Stürmer.

<sup>341</sup> Vgl. Expertengespräch mit Mandel und Schumm.



Als besondere Entwicklungsaufgaben für die Metropolregion legt der LEP Baden-Württemberg fest:

- „die Verbesserung der Erreichbarkeit anderer Europäischer Metropolregionen in Deutschland und vergleichbarer Regionen in Europa durch den Ausbau der Fernstraßen und des Hochgeschwindigkeitsverkehrs der Bahn, insbesondere durch die Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und der Magistrale Paris - Stuttgart - Budapest und durch deren Verknüpfung mit den regionalbedeutsamen Netzen,
- die Erhaltung, der Ausbau und die Ansiedlung von Institutionen und Infrastrukturen mit internationaler und nationaler Bedeutung,
- die Weiterentwicklung der Funktionsfähigkeit des Landesflughafens Stuttgart im Gesamtverkehrsnetz, insbesondere durch die Einbindung in das Hochgeschwindigkeitsnetz und den Regionalverkehr der Bahn,
- die Errichtung und der Betrieb der Landesmesse mit leistungsfähigen Anschlüssen an das Schienen- und Straßennetz und in räumlicher Nähe zum Landesflughafen Stuttgart als zukunftsfähige Dienstleistungseinrichtung mit Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg,
- die Erhaltung und Steigerung der Attraktivität als Lebens- und Wirtschaftsraum und Wirtschaftsstandort, insbesondere durch Bewahrung der dezentralen Siedlungsstruktur, Vernetzung der Freiraumfunktionen und Weiterentwicklung des Verkehrssystems mit dem Ziel einer nachhaltigen sozial- und umweltverträglichen Mobilität.“<sup>342</sup>

Auch inhaltlich verdeutlichen diese Aufgaben klar, dass sie auf den Raum Stuttgart und keineswegs auf den gesamten vom Landesentwicklungsplan definierten Raum der Metropolregion ausgerichtet sind.

---

<sup>342</sup> Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): a.a.O., S. 45.

### **Verband Region Stuttgart**

Mangels eigenständiger Strukturen, aber auch aus der Überzeugung, die Metropolregion im eigentlichen Sinne des Wortes zu repräsentieren, übernimmt der Verband Region Stuttgart die Vertretung der Metropolregion, indem er diese nach außen darstellt und wichtige Entscheidungen mit den Nachbarregionen abstimmt.<sup>343</sup> Der Verband ist daher auch Mitglied in den internationalen und nationalen Netzwerken wie METREX und IKM und übernahm in diesen durch seinen aktiven langzeitigen Regionaldirektor Steinacher sogar Führungsrollen.<sup>344</sup>

Der Verband Region Stuttgart wurde 1994 – noch vor der Ausweisung der Metropolregion durch die MKRO – durch Landtagsbeschlüsse ins Leben gerufen<sup>345</sup> und übernimmt als mehrzweckorientierter kommunaler Zusammenschluss in einzigartiger Weise Government- und Governance-Aufgaben auf regionaler Ebene – erfüllt also sowohl hoheitliche Pflichtaufgaben als auch freiwillige Aufgaben wie Regionalmanagement oder Netzwerk-Tätigkeiten. Dazu wurden sowohl demokratisch legitimierte Institutionen geschaffen wie auch zahlreiche Netzwerke ins Leben gerufen (siehe unten).<sup>346</sup>

Die Region Stuttgart umfasst neben der Landeshauptstadt die fünf diese umgebende Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr. Innerhalb der Region leben ca. 2,7 Millionen Menschen.<sup>347</sup>

---

<sup>343</sup> Vgl. z.B. Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006a): a.a.O., S. 4 i.V.m. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 57 i.V.m. Expertengespräche mit Bächle und Jerchen, Bopp.

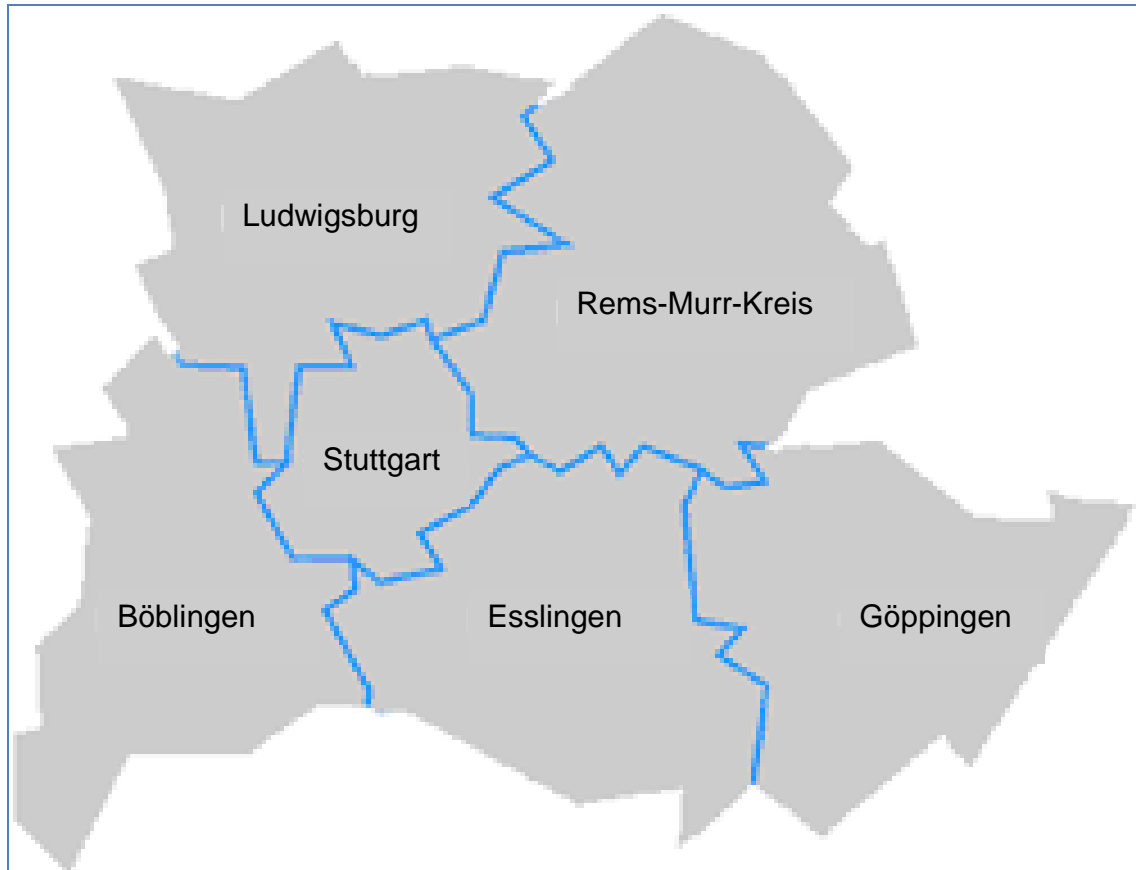
<sup>344</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 57.

<sup>345</sup> <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=10>, 13.03.2012.

<sup>346</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 45.

<sup>347</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006b): Kräfte bündeln – Aufgaben und Projekte des Verbands Region Stuttgart, Stuttgart, S. 3.

**Abbildung 33: Region Stuttgart**



Quelle: [http://eu.region-stuttgart.de/region\\_stuttgart/](http://eu.region-stuttgart.de/region_stuttgart/), 09.01.2009.

Das Land Baden-Württemberg griff im Jahr 1994 Impulse aus der Wirtschaft auf, den Wirtschaftsraum am mittleren Neckar durch ein „Gesetz über die Errichtung des Verbandes Region Stuttgart“ enger zu verzahnen<sup>348</sup>, in dem sowohl die Schaffung des Verbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts als auch dessen Kompetenzen geregelt sind. Durch dieses Gesetz wurde eine weitere mit verschiedenen Kompetenzen ausgestattete politische wie auch Verwaltungsebe-

---

<sup>348</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze, in: Swiss Political Science Review, Heft 11 2005, S. 140.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

ne zwischen Landesregierung und den Landkreisen und Städten geschaffen. Als Parlament der Region wird alle fünf Jahre in direkter Wahl die Regionalversammlung von den Bürgern der Region Stuttgart gewählt, diese wählt einen ehrenamtlichen Vorsitzenden sowie einen hauptamtlichen Regionaldirektor als Doppelspitze. Der Regionaldirektor ist gesetzlicher Vertreter des Verbandes und setzt als Chef der Verwaltung die Beschlüsse der Regionalversammlung um.<sup>349</sup>

Inhaltlich ist der VRS qua Gesetz zuständig für die Regionalverkehrsplanung, Regional- und Infrastrukturplanung, Landschaftsrahmenplanung, Konzeption und Umsetzung des regionalen Landschaftsparks, Teile der Abfallwirtschaft, Wirtschafts- und Tourismusförderung und ist zudem Träger von Teilen des öffentlichen Personalverkehrs (S-Bahn).<sup>350</sup> Darüber hinaus hat sich der VRS freiwillig weitere Aufgaben gegeben und übernimmt zusätzlich die Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer Kongresse und Kultur- und Sportveranstaltungen sowie regional bedeutsamer Messen.<sup>351</sup>

Der Verband Region Stuttgart ist somit hinsichtlich seiner Organisation als auch seiner Aufgaben weit mehr als ein üblicher Regionalverband. Tatsächlich koordiniert er eine komplexe Metropolitan Governance-Struktur im Sinne dieser Arbeit, jedoch ist diese Struktur eben vorrangig auf das Verbandsgebiet beschränkt und umfasst, wie oben schon ausgeführt, nur sekundär und in Teilbereichen das Gebiet des gesamten Kooperationsraumes der Metropolregion Stuttgart. Dass der Verband nur in sehr beschränktem Maße für die anderen Teilräume der Metropolregion tätig werden kann, ergibt sich schon an seiner umlagefinanzierten Struktur und fehlenden Entscheidungskompetenzen für die weiteren Räume.<sup>352</sup>

---

<sup>349</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006b): a.a.O., S. 4f.

<sup>350</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2005): a.a.O., S. 140.

<sup>351</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006b): a.a.O., S. 3 ff.

<sup>352</sup> Vgl. zur Diskussion über die Finanzierung Berichterstattung in der Stuttgarter Zeitung: Regional-SPD kritisiert Schuster, 6.11.2008, und Metropolregion dümpelt zwischen Zwist und Zuversicht, 07.11.2008.

Vor allem innerhalb der Region Stuttgart gibt es daneben zahlreiche Netzwerke, die vielfach von VRS oder der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart (WRS) initiiert oder wesentlich getragen werden.<sup>353</sup> Deren Vielfalt wird in Abbildung 34 deutlich. Durch die Parallelität dieser Netzwerke bzw. losen Institutionen und des Verbands Region Stuttgart spricht Blatter für die Region Stuttgart, also den Kernraum der Metropolregion, von einer fest gekoppelten Strukturlogik der Governance, deren Kopplung durch „einen verständigungsorientierten Diskurs und eine erfolgreich induzierte und durch viele regionale Vereinigungen belebte regionale Identität erfolgt“.<sup>354</sup>

Einige wichtige und etablierte Netzwerke sind im Folgenden kurz dargestellt.

---

<sup>353</sup> Vgl. Ludwig, Jürgen; Steinacher, Bernd (2008): Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart, in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 174f.

<sup>354</sup> Blatter, Joachim (2005): a.a.O., S. 140.

Abbildung 34: Regionale Netzwerke und Akteure in der Region Stuttgart



Quelle: Ludwig, Jürgen; Steinacher, Bernd (2008): Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart, in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 174.

### Forum Region Stuttgart

Neben dem stark institutionalisierten Verband Region Stuttgart mit seinen hierarchischen Aufgaben stellt das Forum Region Stuttgart die wesentliche Plattform zur Integration breiter Akteursschichten aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen dar. „Das Forum Region Stuttgart ist eine überparteiliche Bürgerinitiative, die 1994 vom damaligen IHK-Präsidenten Hans Peter Stihl und Gün-

ther Oettinger, Ministerpräsident a.D., als gemeinnütziger Verein gegründet wurde.“<sup>355</sup> Das Forum, ähnlich dem Verein Metropolregion Rhein-Neckar, bietet die Möglichkeit, interdisziplinäre und überparteiliche Netzwerkstrukturen in der Region Stuttgart aufzubauen, die auch über die Grenzen des Verbandsgebietes hinausgehen können. Über das Forum Region Stuttgart können hinsichtlich der Entwicklung einer Metropolitan Governance für den gesamten Raum der Metropolregion Defizite des VRS zumindest ausgeglichen werden.<sup>356</sup> Dem Verein fehlt es mangels Leuchtturmprojekten sowie für die Metropolregion bzw. die regionale Zusammenarbeit engagierter und integrierender Persönlichkeiten derzeit nach Einschätzung des Verbandsdirektors des VRS, Bopp, aber an Dynamik.

### **BioRegio STERN**

Die BioRegio ist ein Zusammenschluss von Wirtschaft, Forschung und Bildung zur Förderung der Biotechnologie. STERN steht hier als Abkürzung für Stuttgart, Tübingen, Esslingen, Reutlingen und Neckar-Alb und bezeichnet somit den Raum, innerhalb dessen das Netzwerk agiert – es handelt sich also um ein Segment der Metropolregion, das Teile der Region Stuttgart sowie der Region Neckar-Alb umfasst. Die BioRegio wird von der BioRegio STERN Management GmbH geführt, die als zentrale Anlaufstelle für sämtliche Biotech-Akteure fungiert, um diese zu beraten, zu informieren, zu koordinieren, zu vernetzen und zu vermarkten sowie deren Interessen zu vertreten. Größte Gesellschafter der GmbH sind der VRS und der Regionalverband Neckar-Alb, darüber hinaus sind die Städte Gesellschafter.<sup>357</sup>

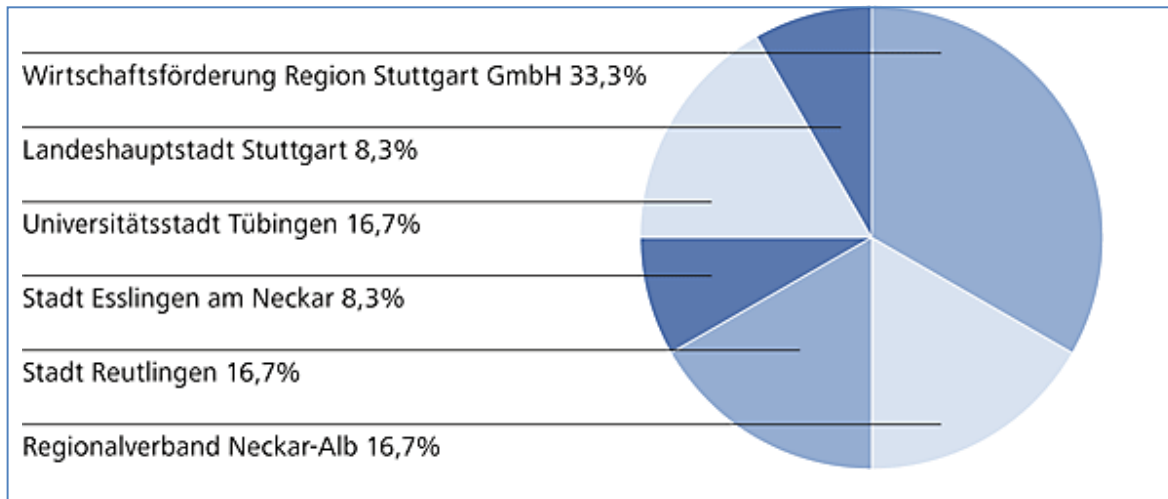
---

<sup>355</sup> Vgl. [www.forum-region-stuttgart.de](http://www.forum-region-stuttgart.de), 13.03.2012.

<sup>356</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bopp.

<sup>357</sup> Vgl. [www.bioregio-stern.de](http://www.bioregio-stern.de), 08.01.2009.

**Abbildung 35: Gesellschafter der BioRegio STERN**



Quelle: <http://www.bioregio-stern.de/gesellschafter>; 08.01.2009.

Den Vorsitz der BioRegio hat Walter Rogg übernommen, Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart. Auch die weiteren Mitglieder des Aufsichtsrates sind Vertreter der beteiligten Städte und Regionen.<sup>358</sup>

### **Mobilist**

Bei dem inzwischen abgeschlossenen Projekt Mobilist handelte es sich um ein Umsetzungsprojekt im Rahmen der Initiative „Mobilität in Ballungsräumen“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, zu dem sich neben einzelnen Kommunen, dem VRS und dem Regionalverband Neckar-Alb auch viele Unternehmen aus dem gesamten Bundesgebiet und 10 Hochschulinstitute der Universitäten Stuttgart und Tübingen zusammengeschlossen haben. Mobilist war somit ein Projekt für einen ähnlichen Teilraum der Metropolregion wie die BioRegio.<sup>359</sup>

<sup>358</sup> Vgl. [www.bioregio-stern.de](http://www.bioregio-stern.de), 08.01.2009.

<sup>359</sup> Vgl. <http://www.mobilist.de/sixcms/detail.php?id=873>, 08.01.2009.



### **MedienRegion Stuttgart**

In der von der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart initiierten MedienRegion Stuttgart haben sich über 450 Partner zur Stärkung der kreativen Branchen in der Region Stuttgart zusammengeschlossen. Die Aktivitäten der MedienRegion werden von der Wirtschaftsförderung über die MedienInitiative Region Stuttgart sowie den Geschäftsbereich Kreativwirtschaft geleitet. Die MedienRegion handelt wie einige weitere Netzwerke innerhalb der Metropolregion Stuttgart auf der räumlichen Ebene der Region Stuttgart, was somit ein weiteres Indiz für die Dominanz dieser Region innerhalb der Metropolregion ist, deren bereits stark ausgeprägte Governance-Strukturen auch im informellen Bereich die Etablierung der Metropolregion erschweren.<sup>360</sup>

### **PUSH!**

Ebenso wie Mobilist ging das Unternehmensgründungen aus Stuttgarter Hochschulen dienende PUSH!-Netzwerk aus einem Wettbewerb des Bundesministeriums für Bildung und Forschung hervor und agiert auch innerhalb der Region Stuttgart. Partner sind Kammern, Institute, Hochschulen und Unternehmen, aber auch andere Netzwerke wie z.B. die BioRegio STERN.<sup>361</sup>

### **KulturRegion Stuttgart**

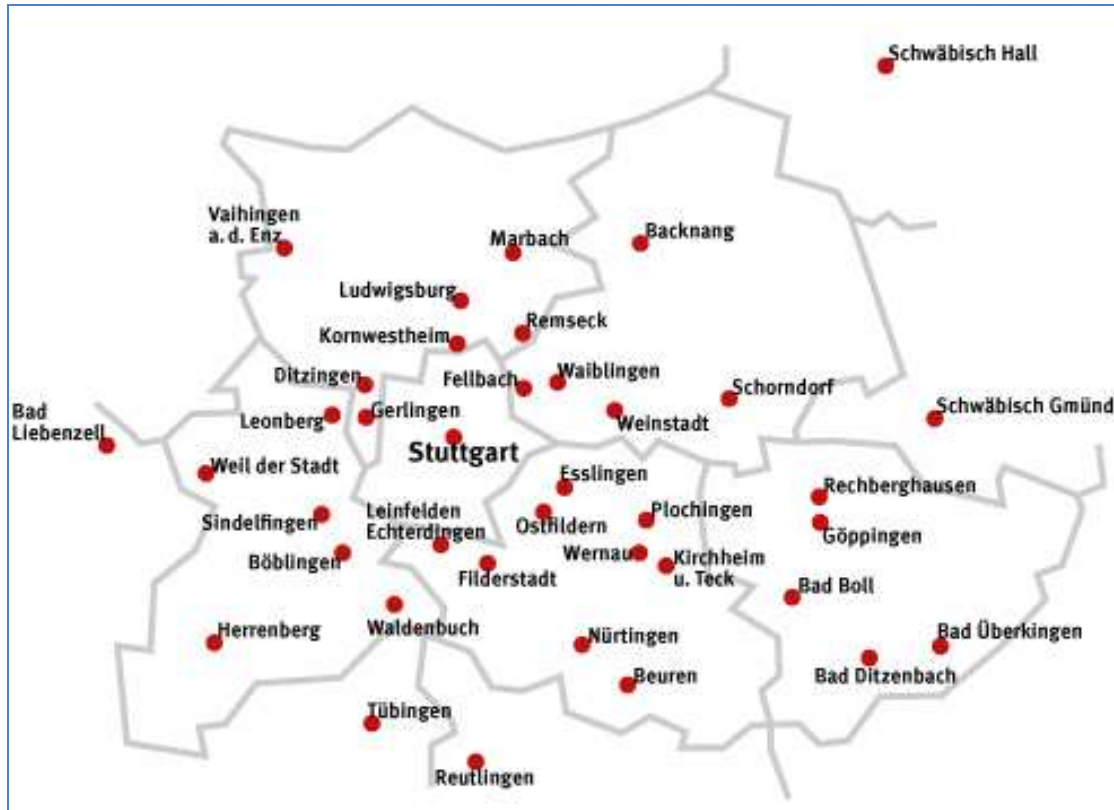
Auch die KulturRegion Stuttgart ist ein Netzwerk von Gemeinden innerhalb der Region Stuttgart, in dem allerdings darüber hinaus die fünf Städte Bad Liebenzell, Reutlingen, Schwäbisch Gmünd, Schwäbisch Hall und Tübingen Mitglied sind.

---

<sup>360</sup> Vgl. <http://medien.region-stuttgart.de/>, 08.01.2009.

<sup>361</sup> Vgl. [www.push-stuttgart.de/index.php](http://www.push-stuttgart.de/index.php), 08.01.2009.

Abbildung 36: Mitglieder der KulturRegion Stuttgart



Quelle: <http://www.kulturregion-stuttgart.de/uns/wer.htm>, 08.01.2009.

Daneben sind der Verband Region Stuttgart, die Regio Stuttgart e.V., die Musikinitiative Rock Stuttgart e.V. (MIR) und Regio Stuttgart Marketing und Tourismus e.V. weitere Mitglieder der KulturRegion. Vorsitzender des als Verein organisierten Netzwerkes waren stets Oberbürgermeister aus der Region Stuttgart. Die KulturRegion geht auf eine anlässlich der Olympiabewerbung Stuttgarts 1987 gegründete Arbeitsgemeinschaft zurück.<sup>362</sup>

### SportRegion Stuttgart

Der Verein SportRegion Stuttgart wurde 1996 gegründet und verfügt seit 2006 über eine hauptamtliche Geschäftsstelle in Stuttgart. Unter den 43 Mitglieds-

<sup>362</sup> Vgl. [www.kulturregion-stuttgart.de](http://www.kulturregion-stuttgart.de), 08.01.2009.

kommunen befinden sich etwa 35 Prozent außerhalb der Region Stuttgart, jedoch zeigen bereits die weiteren Mitglieder – 33 Sportfachverbände, die sechs Sportkreise der Region Stuttgart sowie der Olympiastützpunkt Stuttgart und der Verband Region Stuttgart – die Konzentration auf die Region Stuttgart. Vorsitzender der SportRegion ist der Sindelfinger Oberbürgermeister, vertreten wird er durch den Präsidenten des Schwäbischen Turnerbundes und den stellvertretenden Vorsitzenden des Verbandes Region Stuttgart.<sup>363</sup>

### 3.3.2 Akteure

Die Strukturen auf der Ebene der gesamten Metropolregion werden im Wesentlichen von Akteuren der Regionalverbände bestimmt. Diese kooperieren im Sinne einer projektbasierten gemeinsamen Regionalentwicklung. In themenbezogenen Arbeitskreisen des Koordinierungsausschusses werden darüber hinaus die jeweiligen fachlich kompetenten Akteure mit einbezogen, jedoch sind diese nicht in eine strategische Governance eingebunden. Die meisten Kooperationen verbleiben auf Ebene der Regionalverbände oder darunter, so dass dort auf breiterer Basis die Akteure – wie z.B. Unternehmensvertreter im Pakt Zukunft der Region Heilbronn-Franken – eingebunden werden.<sup>364</sup> Die gesamte Metropolregion weist in ihrer schließlich gefundenen Abgrenzung keine günstigen Bedingungen zur Einbindung einer breiten Akteursbasis auf. Dies sehen die handelnden Akteure selbst so, weshalb sie dies auch nicht versuchen.<sup>365</sup> Netzwerke und Initiativen innerhalb der Metropolregion existieren zahlreich, jedoch stehen diese in keiner Verbindung zur Metropolregion und beziehen sich nur auf Teilräume der Metropolregion.

Innerhalb der Region Stuttgart sind durch die demokratischen Strukturen und zahlreichen Netzwerke hingegen unterschiedliche Akteure eingebunden – so

---

<sup>363</sup> Vgl. <http://www.sportregion-stuttgart.de/index.php?tacoma=webpart.pages.TacomaDynamicPage&navid=4044&coid=4044&cid=0&tacomaid=b31a578906a1fa96b09719f655a20452>, 08.01.2009.

<sup>364</sup> Vgl. Expertengespräche mit Mandel und Schumm, Bopp.

<sup>365</sup> Vgl. Expertengespräche mit Mandel und Schumm, Bopp.

auch in den Gebieten der anderen eingebundenen Regionalverbände, zum Teil auch verbandsübergreifend.

### **3.3.3 Kooperation und Vernetzung der Akteure**

Im Großraum Stuttgart wurden mit dem Verband Region Stuttgart zwar eine Vorbildinstitution regionaler Zusammenarbeit geschaffen und auch hoheitliche Aufgaben auf die Ebene der Region verlagert, doch verläuft die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren innerhalb der Region Stuttgart alles andere als reibungsfrei. Der Stuttgarter Oberbürgermeister und der Regionaldirektor des VRS galten lange als Konkurrenten. Die Stadt Stuttgart strebte nach der Führungsrolle in der Region, der VRS verfolgte den regionalen Gedanken und sah die Akteure als gleichberechtigte Partner. Die Stadt agierte aus Sicht mehrerer Experten ungeschickt, da ihr eine gewisse Führungsrolle aufgrund ihrer Bedeutung wohl unumstritten zukommt und ihr diese auch eingeräumt würde, erst der offene Drang zur Vormachtstellung machte ihr diese Rolle strittig.<sup>366</sup>

Im Zuge der Überlegungen, eine metropolregionsweite Governance-Struktur zu schaffen, lebte dieser Konflikt erneut auf – der nun geschaffene Koordinierungsausschuss ist eine Kompromisslösung. Sie entstand auf Initiative des Verbandsvorsitzenden des VRS, Bopp, nachdem die Landeshauptstadt versucht hatte, diese neue Ebene zu nutzen, um eine stärkere Führungsrolle zu übernehmen und Bopp den aufgekommenen Konflikt zwischen der Stadt und dem VRS entschärfen wollte, was ihm aber nicht endgültig gelang.<sup>367</sup>

So schuf der Koordinierungsausschuss in seinem relativen kurzen Bestehen auch schon neue Probleme zwischen den Akteuren. Zum Beispiel kritisierte die SPD kleinkarierte Streitereien, die die Fortentwicklung der Metropolregion behindere. Ende 2008 stellte sie – durchaus zutreffend – fest: „Außer Absichtserklä-

---

<sup>366</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bächle und Jerchen, Bopp, Stürmer.

<sup>367</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bopp.

rungen hat das Gremium Inhaltliches noch nicht hervorgebracht.“<sup>368</sup> Außerdem sehen viele Akteure eben immer noch einen Konflikt zwischen dem VRS und der Landeshauptstadt Stuttgart, der die Zusammenarbeit in der Metropolregion und damit die Etablierung einer metropolweiten Governance hemmt.<sup>369</sup> Zwischen den Akteuren innerhalb und außerhalb der Region Stuttgart entbrannte zudem ein Streit über die Kosten.

Die Akteure messen der Metropolregion Stuttgart einen sehr unterschiedlichen Stellenwert zu. So wurde bei den Gesprächen innerhalb der Region Stuttgart deutlich, dass dort die Ebene der Region Stuttgart als effektivere und passendere Kooperationsebene angesehen wird, innerhalb derer die Interessen teilweise schon genug differieren.<sup>370</sup> Außerhalb der Region Stuttgart wurden teilweise große Erwartungen an die Metropolregion deutlich und in diesem Zuge auch Kooperationswille und Einsatzbereitschaft geäußert.<sup>371</sup>

Noch sind die Akteure innerhalb der inzwischen räumlich recht großen Metropolregion wenig vernetzt und es ist kaum von Kooperation zu sprechen. Kontinuität kann daher auch noch nicht gegeben sein. Bopp bewertet die Führung des Koordinationsausschusses durch den Vorsitzenden Schuster überdies als „ohne Eifer“<sup>372</sup>. Dies lässt Rückschlüsse auf die Intensität der Beziehungen innerhalb des vergleichsweise selten tagenden Gremiums zu.

Die Governance-Strukturen der Metropolregion Stuttgart sind eine Kooperation der Regionalverbände, die Partizipation ist daher klar durch die Mitglieder des Kooperationsausschusses geregelt. Weitere Akteure werden nach Aussage der

---

<sup>368</sup> Metropolregion dümpelt zwischen Zwist und Zuversicht, in: Stuttgarter Zeitung, 7.11.2008.

<sup>369</sup> Vgl. z.B. Expertengespräch mit Bopp und Stuttgarter Zeitung: Regional-SPD kritisiert Schuster, 06.11.2008.

<sup>370</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bopp, Bächle und Jerchen.

<sup>371</sup> Vgl. Expertengespräch mit Mandel und Schumm.

<sup>372</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bopp.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Gesprächspartner aus der Region aktiv eingebunden, wenn dies projektbezogen als sinnvoll erachtet wird.<sup>373</sup>

Innerhalb des Kernraums der Metropolregion, der Region Stuttgart, ist dies sicher anders. Mit der Region Stuttgart wurde ein umfassender Regionalentwicklungsprozess mit einer Mehrebenen-Governance-Struktur geschaffen. Hier sind die Mitarbeiter der regionalen Institutionen wie VRS oder Wirtschaftsförderung Region Stuttgart und die Mitglieder der Regionalversammlung sehr eng eingebunden, letztere mit demokratischem Mandat und Entscheidungsbefugnis zu mehreren, auch hoheitlichen Themen. Darüber hinaus sind, wie bereits ausgeführt, in den verschiedenen Netzwerken gesellschaftliche Institutionen, Politik, Forschung, Unternehmen und weitere eingebunden. Auch die Governance-Strukturen, die zwischen den Akteuren in den (lockeren) Netzwerken identifiziert werden können, dürfen diesbezüglich nicht unterschätzt werden. So tragen gerade diese dazu bei, dass die Region auch beim Bürger, der sich an ihnen beteiligt, als solche wahrgenommen wird und sich einzelne Institutionen und Teilräume der Region intensiv gegenseitig befruchten können.

Die Netzwerke reichen außerdem zum Teil über die Grenzen der Region Stuttgart hinaus und binden auch Akteure angrenzender Räume ein, v.a. aus Tübingen/Reutlingen sowie aus Heilbronn. Erste Ansätze einer Metropolitan Governance auf Ebene der Metropolregion Stuttgart sind hier also möglich – wenngleich auch die Netzwerke noch beweisen müssen, dass eine aktive Einbindung zahlreicher Akteure in den weitgesteckten Grenzen, wie sie sich die Metropolregion Stuttgart gegeben hat, zu bewerkstelligen ist.

### 3.3.4 Kontinuität der Beziehungen

Kontinuität ist in der Metropolregion Stuttgart insbesondere durch die führende Rolle des VRS gegeben. Dadurch, dass dieser seit 1994 als zentraler regionaler Akteur auftritt, sind auch die handelnden Personen über lange Zeiträume diesel-

---

<sup>373</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bopp, Mandel und Schumm, Stürmer.

ben. Dominiert wurde das regionale Geschehen und die Diskussion von dem sehr aktiven, langjährigen Regionaldirektor Bernd Steinacher. Seit 1997 ist der Stuttgarter Oberbürgermeister Dr. Wolfgang Schuster ebenfalls wichtiger Akteur der Region, wie auch der seit 2007 amtierende Vorsitzende Bopp. In den verschiedenen Netzwerken sind Politiker vertreten, die so für Austausch zwischen verschiedenen Institutionen sorgen.

Die Einführung der eigenständigen Institution Verband Region Stuttgart führte aber auch dazu, dass dort Personen agieren, die nicht zwangsläufig auch andere Funktionen innehaben. Dies unterscheidet die Region Stuttgart von anderen Governance-Modellen, in denen sich die zentralen Strukturen aus wesentlichen Entscheidungsträgern der Region zusammensetzen und die darüber ihre Legitimation erfahren. In der Region Stuttgart ist dies durch die direkte Wahl der Regionalversammlung gegeben.

In der lockeren und jungen Metropolitan Governance der gesamten Metropolregion kann man noch kaum von einer Kontinuität sprechen. Aus dem Expertengespräch beim Regionalverband Heilbronn-Franken wurde deutlich, dass hier im Jahr 2009 eher eine Chance durch einige personelle Neuerungen in den einzelnen Regionalverbänden beziehungsweise beim VRS gesehen wurde, da die Kontinuität der handelnden Akteure zu einem Stillstand in der Entwicklung führte.<sup>374</sup>

### **3.4 Akzeptanz der Metropolitan Governance**

Die Metropolitan Governance für die gesamte Metropolregion ist gerade erst dabei, sich zu etablieren und in festen Strukturen mit einer gemeinsamen Satzung verankert zu werden. Daher kann eine Akzeptanz bei der Bevölkerung und vielen Akteuren noch gar nicht ausgeprägt sein. Bei den Regionalverbänden als „Motoren“ der Herausbildung einer gemeinsamen Governance ist die Akzeptanz sehr

---

<sup>374</sup> Vgl. Expertengespräch mit Mandel und Schumm.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

unterschiedlich ausgeprägt. Während diese von der Region Stuttgart zwar noch aktiv mitgetragen wird, wird sie doch eher kritisch und wenig schlagkräftig beurteilt, was insbesondere auf die stark ausgeprägten Governance-Strukturen innerhalb des eigenen Verbandsgebietes sowie auf die Vormachtstellung der Region Stuttgart innerhalb Baden-Württembergs zurückzuführen ist.<sup>375</sup> Die umliegenden Regionalverbände beurteilen die Kooperation weitaus positiver und haben durchaus hohe Erwartungen an sie. Die Hoffnung, von der Stärke der Region Stuttgart profitieren zu können, ist hier wohl Vater des Gedankens.<sup>376</sup>

Ein eindrucksvolles Beispiel, wie wenig der Gedanke der Metropolregion innerhalb der Metropolregion Stuttgart angekommen ist, verdeutlichen die Versuche der Autoren bei der Stuttgarter Zeitung – der größten der Region – einen Gesprächspartner zu dem Thema zu finden. Es bedurfte mehrerer Anrufe, um überhaupt jemanden zu finden, der mit dem Begriff Metropolregion vertraut war. Dies stellte sich im Laufe dieser Arbeit in den anderen Untersuchungsräumen nie problematisch dar.

### 3.5 Diskurse zur Entwicklung der Region

Diskurse zur Entwicklung der Metropolregion Stuttgart fanden vielfach als Konflikte zwischen den Akteuren statt, allen voran der Landeshauptstadt Stuttgart und dem VRS. Dies zeigten die geführten Expertengespräche deutlich, in denen dieser Konflikt stets erwähnt wurde, doch wurden auch oder trotz alledem gerade im Großraum Stuttgart auch konstruktive und zielführende Diskurse geführt.

Ein erster Schritt zur stärkeren regionalen Zusammenarbeit war die Gründung des Regionalverbandes „Region Mittlerer Neckar“, der 1974 als klassischer Planungsverband mit kommunaler Verankerung gegründet wurde, wie dies in ganz Baden-Württemberg der Fall war. Kurz darauf wurde im Jahr 1976 der Nachbar-

---

<sup>375</sup> Vgl. insbesondere Expertengespräch mit Bächle und Jerchen.

<sup>376</sup> Vgl. Expertengespräch mit Mandel und Schumm.



schaftsverband Stuttgart mit dem Ziel, einen gemeinsamen Flächennutzungsplan für die Landeshauptstadt Stuttgart sowie die umgrenzenden Gemeinden zu erarbeiten, gegründet.<sup>377</sup> Bereits seit dieser Zeit ist das Thema interkommunale Kooperation ein ständiges Diskussionsthema im Großraum Stuttgart.<sup>378</sup> Während im restlichen Baden-Württemberg Regionalverbände noch in der Art des damaligen Regionalverbandes „Region Mittlerer Neckar“ existieren, setzte in der Region Mittlerer Neckar zu Beginn der 1990er Jahre ein Diskussionsprozess zur Neuordnung der Region ein, da sich herausstellte, dass die freiwillige interkommunale Zusammenarbeit sowie die geschaffenen Strukturen Nachbarschaftsverband und Regionalverband mit ihren vergleichsweise engen Kompetenzen in dem hoch verdichteten Raum mit zahlreichen Verflechtungen nicht ausreichend gut funktioniert,<sup>379</sup> um auf die Herausforderungen der Strukturkrise zu reagieren.<sup>380</sup> Wichtige Schritte zur Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und damit zur Etablierung einer Regional Governance waren zwei große Regionalkonferenzen, auf denen die regionalen Akteure die weitere Entwicklung und ihre regionale Identität diskutierten. 1992 wurde der Raum in „Region Stuttgart“ umbenannt.<sup>381</sup> Dies gilt allgemein als wesentlich größerer Schritt als es der reine Namenswechsel zunächst vermuten lässt. Aber die Identifizierung der gesamten Region mit der Landeshauptstadt Stuttgart zeigte, dass Kirchturmdenken zumindest reduziert wurde und gemeinsame Bemühungen für eine in der klar von Stuttgart dominierten Region eingeleitet werden sollten.

Umgesetzt wurde die beabsichtigte Stärkung der regionalen Ebene mit der Gründung des Verbandes Region Stuttgart im Jahr 1994, in dem sowohl der Regionalverband als auch der Nachbarschaftsverband aufgingen. Letztendlich wurde dieser zwar top-down durch ein Landesgesetz geschaffen, jedoch ging der

---

<sup>377</sup> Vgl. <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=10>, 16.03.2012.

<sup>378</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 44.

<sup>379</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bopp.

<sup>380</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 44 f.

<sup>381</sup> Vgl. <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=10>, 16.03.2012.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Gründung der eben beschriebene regionale Diskurs zur Weiterentwicklung des Verdichtungsraums Stuttgart voraus. Die stärkere Institutionalisierung der regionalen Steuerungsstrukturen und die Übertragung weiterer Aufgaben auf diese regionale Ebene war auch deshalb notwendig geworden, weil die interkommunale Zusammenarbeit in dem stark verdichteten Raum mit typischem urban sprawl nicht funktionierte und daher die Institutionalisierung per Landesgesetz erforderlich wurde.<sup>382</sup> Der VRS ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, dessen wichtigstes Organ die direkt von den Bürgerinnen und Bürgern der Region Stuttgart gewählte Regionalversammlung ist.<sup>383</sup>

Dieser starken regionalen Organisation mit weiter reichendem Aufgabenzuschnitt als der des vorherigen Regionalverbands folgte in den darauffolgenden Jahren die Schaffung weiterer Einrichtungen und Netzwerke. Von zentraler Bedeutung ist dabei sicherlich die Wirtschaftsförderung Region Stuttgart, mit der ein einheitliches Marketing für die Region stattfinden und somit auch die gesamte Region von der Zugkraft und dem internationalen Renommee Stuttgarts profitieren kann. Daneben entstanden zahlreiche weitere Netzwerke (Vgl. D 3.3.1).

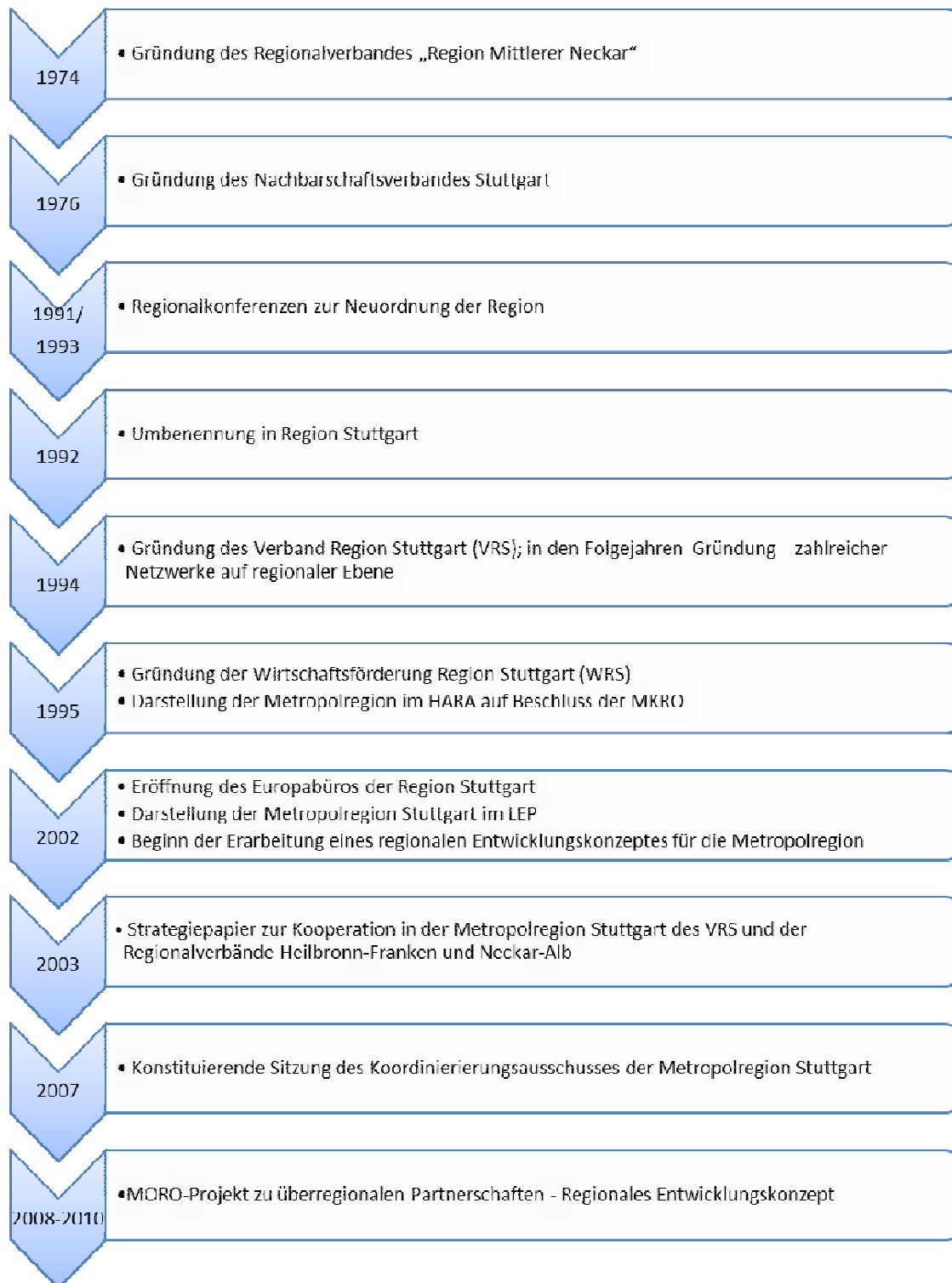
---

<sup>382</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bopp.

<sup>383</sup> Vgl. Ludwig, Jürgen; Steinacher, Bernd (2008): Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart, in: Ludwig et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 168.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Abbildung 37: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Stuttgart



Eigene Darstellung, Würzburg, 08.03.2010.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Mit dem Beschluss der MKRO, Europäische Metropolregionen in Deutschland zu bestimmen, wurde auch die Metropolregion Stuttgart ins Leben gerufen. Diese entstand nicht durch Initiativen aus der Region, sondern durch das von der MKRO beschlossene Konzept, das von vornherein den Raum Stuttgart als Metropolregion mit einschloss. Auch dieser Meilenstein in der Entwicklung einer Metropolregion Stuttgart ist also Ergebnis eines top-down-Aktes. Da die MKRO die Metropolregionen weder genau abgrenzte noch vorgab, wie dieses Konzept in den einzelnen Regionen umgesetzt werden soll, verblieb der Region jedoch großer Handlungsspielraum. Dies führte im Fall der Metropolregion Stuttgart dazu, dass der gerade gegründete VRS sich als zuständige Institution verstand und die Außenvertretung der Metropolregion wahrnahm. Dies tat er überaus aktiv, nahm Schlüsselrollen in Metropol-Netzwerken wie der METREX oder dem IKM wahr und beteiligte sich – insbesondere in Person Steinachers, wie zahlreiche Veröffentlichungen zeigen – rege am metropolregionalen Diskurs. Die Eröffnung eines eigenen Europabüros der Region Stuttgart in Brüssel ist ein weiteres Indiz für das Selbstverständnis und Selbstbewusstsein des VRS.<sup>384</sup> Andererseits bedeutete dies aber eine Gleichsetzung der Metropolregion Stuttgart mit der Region Stuttgart.

Der Landesentwicklungsplan 2002 des Landes Baden-Württemberg brach mit der lähmenden Reduktion der Metropolregion auf die Region Stuttgart und wies einen über die Region Stuttgart hinausgehenden Raum (vgl. Kap. D 3.1) als Europäische Metropolregion Stuttgart aus. Es dauerte allerdings noch einige Zeit, bis die Region Stuttgart sowie die umliegenden Regionalverbände begannen – zunächst recht verhalten – an gemeinsamen regionalen Entwicklungszielen zu arbeiten. Einen wichtigeren Schritt vorwärts stellt das Strategiepapier des VRS sowie der Regionalverbände Heilbronn-Franken und Neckar-Alb zur Kooperation in der Metropolregion dar. Doch auch dieses blieb wegen des erwähnten Konflikts zwischen Landeshauptstadt und VRS lange ohne wirkliche Konsequenzen, weil wesentliche Impulse und Akteure stets aus dem Kernraum der Metropolregi-

---

<sup>384</sup> Vgl. <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=10>, 16.03.2012.

on kamen, auf den diese letztlich im Gegensatz zu den anderen Teilräumen angewiesen ist. Der Verband Region Stuttgart vertrat und vertritt außerdem noch immer die Metropolregion nach außen und stellt deren Grenzen variabel mit der Region Stuttgart als dem hervorgehobenen Kernraum dar,<sup>385</sup> oft sogar ohne Unterscheidung.

Erstmals konstituierte sich eine festere Form einer Metropolitan Governance im Jahr 2007 mit dem auf eine Initiative Bopps zurückgehenden Koordinierungsausschuss der Metropolregion Stuttgart. Dessen Anlaufschwierigkeiten sind ein Grund dafür, dass sich die Metropolitan Governance in der Metropolregion Stuttgart kaum weiterentwickelte, ein Symptom des schwierigen Verhältnisses der Landeshauptstadt mit ihrem Umland.<sup>386</sup> Regionale Diskurse zur weiteren Entwicklung, wie sich unter anderem in der seltenen Presseberichterstattung zeigt, werden in erster Linie als parteipolitisch motivierte Dispute wahrgenommen. Mit einem 2008 bewilligten und 2010 abgeschlossenen MORO-Projekt wurden die regionale Partnerschaft untersucht und ein regionales Entwicklungskonzept, in dem die einzelnen Teilräume Vereinbarungen zur zukünftigen gemeinsamen Entwicklung der Metropolregion trafen, erarbeitet.<sup>387</sup>

### 3.6 Prozessverlauf

Der Prozess der Entstehung einer Metropolitan Governance in Stuttgart ist bis jetzt, wie bereits ausgeführt, noch nicht sehr weit gediehen, soweit man sich auf die Metropolregion als solche bezieht. Dies ist durch den Umstand bedingt, dass

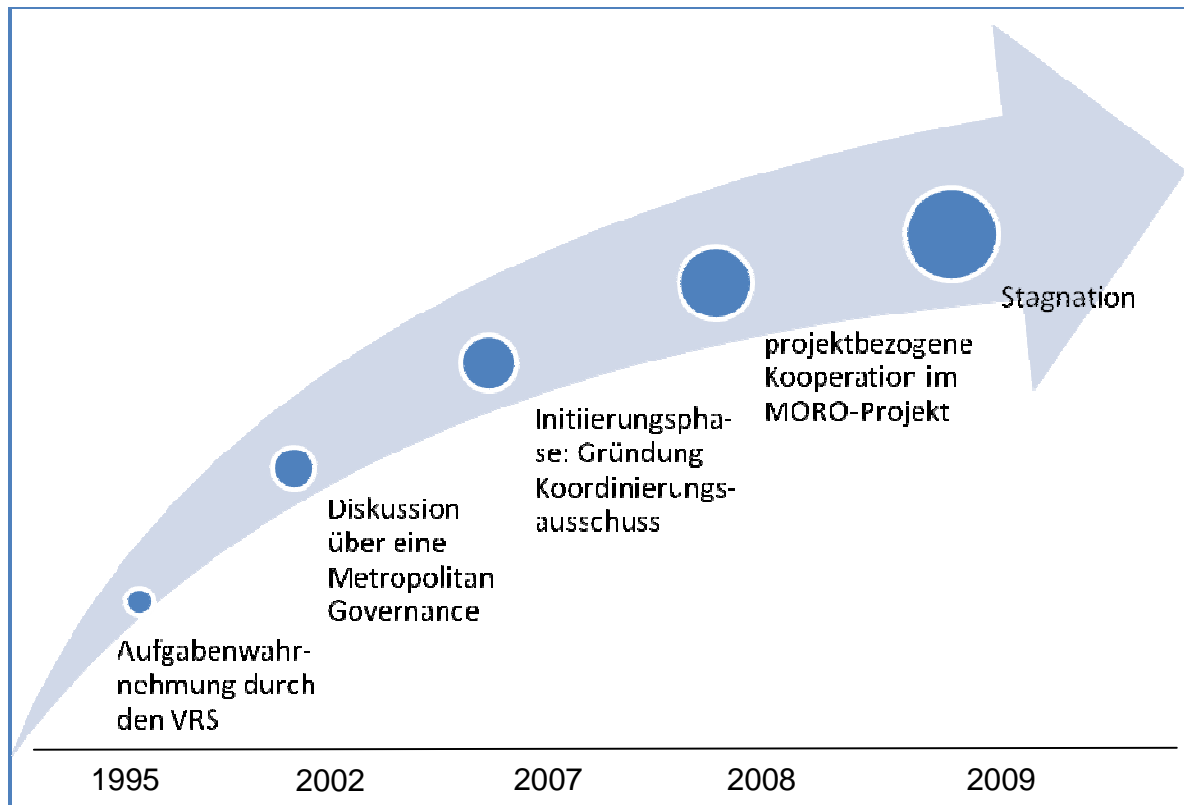
---

<sup>385</sup> Vgl. Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (2006): Europäische Metropolregionen in Deutschland, Stuttgart, S. 26.

<sup>386</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bopp.

<sup>387</sup> Vgl. Megerle, Heidi (2009): a.a.O., S. 62.

**Abbildung 38: Evolutionsverlauf der Governance-Strukturen in der Metropolregion Stuttgart**



Eigene Darstellung, Würzburg, 19.02.2010.

zunächst der Verband Region Stuttgart die Rolle der Vertretung der Metropolregion wahrnahm und sich somit keine eigene Metropolitan Governance-Struktur für die Metropolregion neben den bereits ausdifferenziert existierenden Steuerungsformen der Region Stuttgart entwickeln konnte.<sup>388</sup>

Bezogen auf die Governance der gesamten Metropolregion beschreibt dies somit die **erste Phase**: Interessenvertretung der Metropolregion nach innen und außen durch den VRS, der beschloss, sich bei Themen, die über das Verbandsgebiet hinauswirken, mit den im LEP ebenfalls als Metropolregion dargestellten Räumen abzustimmen.

<sup>388</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bopp, Bächle und Jerchen, Mandel und Schumm, Stürmer.

Erst einige Zeit später, parallel in etwa mit der jüngsten Ausweisung weiterer Metropolregionen, setzte als **zweite Phase** ein Diskussionsprozess zur Etablierung einer eigenen Governance für die Metropolregion ein. Dieser ging auf unterschiedliche Motivationen zurück: Zunächst bedauern viele Akteure der Region eine Konkurrenz zwischen der Landeshauptstadt Stuttgart und dem VRS seit Gründung der Region Stuttgart. In diesem stets laufenden Konflikt sah die Stadt Stuttgart bzw. deren Oberbürgermeister Schuster in der Schaffung einer Organisation für die Metropolregion eine neue Chance, eine verstärkte Führungsrolle innerhalb des gesamten Raums einzunehmen.<sup>389</sup> Zum anderen, so die Gesprächspartner, reifte bei den Akteuren – vor allem bei jenen außerhalb der Region Stuttgart – angesichts des starken Engagements einiger Regionen hinsichtlich einer metropolregionalen Steuerung (vgl. u.a. Nürnberg, Rhein-Neckar) die Erkenntnis, dass man sich dieser Entwicklung nicht verschließen und eine regionale Zusammenarbeit auf dieser Ebene von Vorteil für den Gesamttraum sein könne.<sup>390</sup> Dies beschreibt die **dritte Phase** der Governance-Evolution der Metropolregion Stuttgart. Aus dieser Diskussion bzw. dem Konflikt zwischen Stadt und VRS entstand als Kompromisslösung der jetzige Koordinierungsausschuss unter Einschluss der gesamten oben genannten Verbandsgebiete.

Die **vierte Phase** der Evolution der Governance-Strukturen in der Metropolregion Stuttgart ist eine Phase der inhaltlichen Vertiefung – wenn auch nicht sehr weitgehend – der Metropolitan Governance. In dieser Phase arbeiten über die Region Stuttgart hinaus mehrere Teilregionen der Metropolregion projektbezogen zusammen.<sup>391</sup>

Seit Gründung des Koordinierungsausschusses, der wie oben beschrieben sicherlich keine Ideallösung darstellt, ist wenig Fortschritt in der Kooperation festzustellen, es ist als **derzeit letzte Phase** eine gewisse Stagnation in der Fort-

---

<sup>389</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bopp, Bächle und Jerchen.

<sup>390</sup> Vgl. Expertengespräch mit Mandel und Schumm.

<sup>391</sup> Vgl. insb. Expertengespräch mit Mandel und Schumm.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

entwicklung der Governance auf metropolregionaler Ebene festzustellen. Der Kooperationsausschuss kam im Folgejahr nach seiner Gründung lediglich einmal zusammen, 2009 dann viermal, seitdem dreimal jährlich. Diese Stagnation ist v.a. auf das weiterhin angespannte Verhältnis zwischen der Stadt Stuttgart sowie der Region zurückzuführen.<sup>392</sup> Zudem wurde die öffentliche Diskussion wesentlich von Kostenfragen und gegenseitigen Vorbehalten hinsichtlich der Gleichbehandlung geprägt. Die Bildung von einzelnen Arbeitsgruppen entspricht hingegen schon mehr einer aktiven Governance.

Die Situation ist eine gänzlich andere, beschränkt man den Blick auf die Evolution der Governance-Strukturen in der Region Stuttgart: In diesem Raum begann wie im übrigen Baden-Württemberg 1974 mit der Gründung eines Regionalverbandes und der Etablierung einer kommunal verfassten räumlichen Planung auf regionaler Ebene die interkommunale Kooperation und damit sind hier die Anfänge institutionalisierter Governance zu finden. Dieser neue Regionalverband „Mittlerer Neckar“ fasste die ursprünglichen Planungsgemeinschaften Rems-Murr, Neckar-Fils und Württemberg-Mitte zusammen. Seine Aufgabe beschränkte sich zunächst hauptsächlich auf die Abstimmung der räumlichen Planung innerhalb der Region.<sup>393</sup>

Zu Beginn der 1990er Jahre setzte im Raum Stuttgart dann ein Prozess zur Fortentwicklung der regionalen Zusammenarbeit ein, welchem im Wesentlichen bei zwei großen Regionalkonferenzen Ausdruck verliehen wurde. Aus diesem Prozess resultierte 1992 zunächst die Umbenennung des Regionalverbandes in „Regionalverband Stuttgart“. Später erfolgte dann in Umsetzung eines Landtagsbeschlusses von 1994 die Errichtung des Verbandes Region Stuttgart mit direkt gewählter Regionalversammlung. Hierbei kann von einer stark institutionalisierten Governance-Form gesprochen werden.<sup>394</sup>

---

<sup>392</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bopp.

<sup>393</sup> Vgl. <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=10>, 21.03.2012.

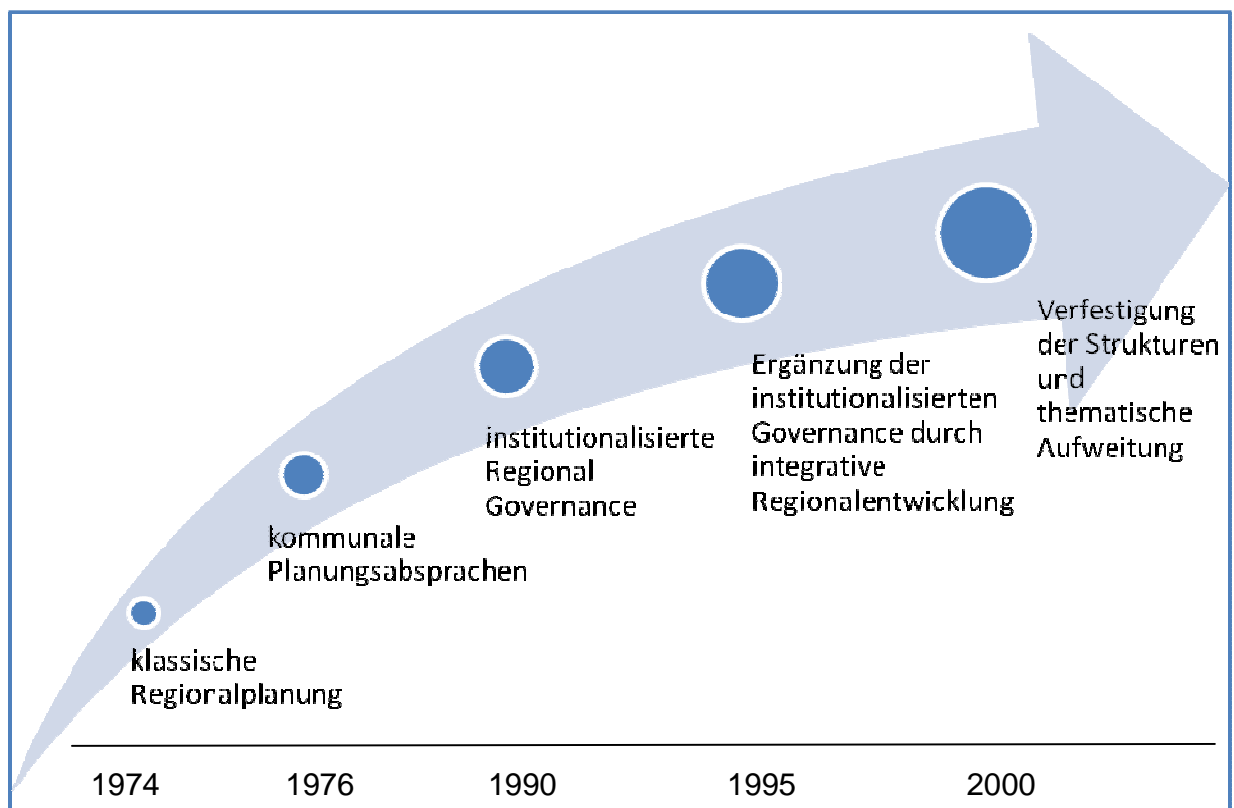
<sup>394</sup> Vgl. <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=10>, 21.03.2012.



## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Die Governance-Struktur der Region Stuttgart formte sich in der Folgezeit immer weiter aus, wobei die Institution des Verbandes durch zahlreiche mehr oder weniger lose Netzwerke sowie eine regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaft ergänzt wurde. Die Steuerungsstrukturen in der Region Stuttgart binden somit alle Bürger aktiv ein, da diese zumindest zur Wahl der Regionalversammlung aufgerufen sind, darüber hinaus können sie sich, v.a. aber sämtliche Institutionen, Einrichtungen etc., in den Netzwerken einbringen.

**Abbildung 39: Evolutionsverlauf der Governance-Strukturen in der Region Stuttgart**



Eigene Darstellung, Würzburg, 19.02.2010.

### **3.7 Evolution der Metropolitan Governance der Metropolregion Stuttgart – Reflexion der Arbeitshypothesen**

In der Metropolregion Stuttgart bestätigt sich wie in keiner anderen Region, dass die heutige Metropolitan Governance ganz wesentlich auf frühere Regional Governance-Strukturen zurückzuführen ist. Genau genommen handelt es sich im Kern sogar noch um eben diese alte Regional Governance-Struktur. Die stark institutionalisierte Governance der Region Stuttgart mit ihren ergänzenden Netzwerken und Einrichtungen übernahm schlicht die Aufgabe einer metropolitanen Governance und erst in jüngster Zeit werden diese älteren Strukturen durch den Koordinierungsausschuss und dessen Arbeitsgruppen ergänzt. Dieser Versuch der Schaffung einer Governance auf größerer räumlicher Ebene ist sicherlich kritisch zu hinterfragen und wohl nicht zuletzt auf den Druck der allgemeinen raumordnungspolitischen Diskussion und die dadurch beflügelten Versuche des Stuttgarter Oberbürgermeisters und einiger Landräte mit dem Ziel einer Schwächung des VRS zurückzuführen. Hierbei wird sehr deutlich, welchen Einfluss Macht im Evolutionsprozess spielen kann. Deutlich wird, dass es – wie in der Thesebildung beschrieben<sup>395</sup> – zu Machtverschiebungen kommen kann, sollen die Steuerungsstrukturen verändert werden, und das kann den Evolutionsprozess maßgeblich beeinflussen. Blatter sieht hierin ein Paradebeispiel dafür, dass in Folge des in Deutschland stets propagierten Ziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse Metropolregionen in großräumige Verantwortungsgemeinschaften mit ländlichen Regionen gedrängt werden. Das bewirke, siehe Region Stuttgart, dass „diejenigen Formen von Metropolitan Governance, die vielversprechende Steuerungs- und Integrationsleistungen für den Agglomerationsraum im engeren Sinne erbringen können, unter Druck gesetzt und destabilisiert“<sup>396</sup> werden.

---

<sup>395</sup> Vgl. Erläuterung zu These 7.

<sup>396</sup> Blatter, Joachim (o.J.): Metropolitan Governance: theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadregionen, abgerufen unter: [www.unilu.ch/files/blatter-metro-gov-in-d.pdf](http://www.unilu.ch/files/blatter-metro-gov-in-d.pdf), 14.08.2010.

Dem VRS gelang es jedoch, dass auch diese neuen, ergänzenden Strukturen zum einen durch den VRS wesentlich mitentwickelt und darüber hinaus von diesem dominiert werden. Noch immer fungiert der VRS als Geschäftsstelle der Europäischen Metropolregion, vertritt diese nach außen und dominiert die interkommunale Zusammenarbeit im Raum Stuttgart. Die bestehenden Strukturen wurden außerdem in keinster Weise an die neue metropolregionale Situation angepasst oder gar Aufgaben auf die höhere Ebene verlagert. Die Untersuchung dieser Governance-Evolution legt die Vermutung nahe, dass stark institutionalisierte Governance-Formen persistenter sind als eben lose, netzwerkartige Strukturen, die leichter anzupassen sind – sowohl räumlich als auch strukturell. Insofern kann man These 6 für die Fallstudie Stuttgart bestätigt sehen.

Diese Überlegung leitet zu der eingangs formulierten Arbeitshypothese hin, dass Metropolitan Governance-Strukturen eines festen Institutionenrahmens bedürfen und Governance entsprechend der Definition der Commission on Global Governance eine Symbiose aus Governance und Government darstellt. Demnach wurde in der Region Stuttgart eine „ideale“ Governance-Struktur geschaffen. Jedoch muss der Erfolg der Regional Governance in der Region Stuttgart anerkannt werden und zeigt, dass gerade die Kombination aus Government mit hoheitlichen Aufgaben und der Kooperation in Netzwerken, an denen auch die Government-Institutionen wesentlich beteiligt sind, eine umfassende Steuerung ermöglichen. Dies gelingt auf Ebene der Metropolregion nicht, hier fehlt der feste Rahmen.

Die peu-a-peu entstandenen Netzwerke – SportRegion, MedienRegion etc. – bestätigen, und hier sind die flexiblen Anteile der Governance notwendig, dass sich Themen ihre Akteure suchen. Bestehen bestimmte Sachverhalte oder Missstände in der Region, finden sich in einer bereits vernetzten Region die entsprechenden Akteure und nehmen sich dieser an. Auch die nun im Koordinierungsausschuss besetzten Handlungsfelder bestätigen dies. Themen, die bislang keine entsprechende Steuerungsebene oder Handlungsarena zum Diskurs hatten,

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

finden nun hier Berücksichtigung. Die betroffenen Akteure sind daher in den entsprechenden Arbeitsgruppen vertreten, während andere, ebenfalls denkbare Arbeitsgruppen, schlicht nicht existieren.

Durch die Ergebnisse der Untersuchung in der Region Stuttgart nicht bestätigt wird die These, Wirtschaftsvertreter müssten an der Governance maßgeblich beteiligt sein. Diese sind in der Region Stuttgart zwar nicht außen vor, jedoch dominieren ganz klar Politik und der Verband selbst – also die Verwaltung – das Geschehen. Insbesondere die global player der Region sind nicht eingebunden, was von den Akteuren zwar bedauert, jedoch nicht als zwingend notwendig erachtet wird.<sup>397</sup> Auch auf metropolregionaler Ebene ist die Governance von den Regionalverbänden bestimmt, die Wirtschaft spielt eine untergeordnete Rolle. Differenziert werden muss aber ganz klar zwischen Wirtschaftsakteuren und wirtschaftlichen Themen. Letztere spielen durchaus eine große Rolle, wie auch die Gründung der WRS belegt, an der zwar zu insgesamt 49 Prozent auch Kammern (drei Prozent) und verschiedene Verbände sowie auch die Landesbank Baden-Württemberg beteiligt sind, an der jedoch als öffentliches Unternehmen der VRS die Mehrheit hält. Letztendlich zeigt die stattgefundene Entwicklung, dass die untergeordnete Rolle der Wirtschaft der Governance und deren Fortentwicklung aber nicht geschadet hat.

Der Prozess, in der sich die Governance-Struktur in der Region Stuttgart und in Anfängen nun auch darüber hinaus in der Metropolregion Stuttgart entwickelt hat, ist als evolutiv im Sinne dieser Arbeit zu bezeichnen. Innerhalb der Region Stuttgart etablierte sich der regionale Gedanke zunächst über die klassische Regionalplanung, die den Ausgangspunkt der Regional Governance darstellt. In der Region Stuttgart war die Governance von Beginn an eine Verbindung von hoheitlichen Aufgaben (Government) und Regionalentwicklung (eigentliche Governance), wobei sich die Governance durch thematische Ausweitung und die Bildung neuer Netzwerke und Institutionen stetig weiterentwickelte.

---

<sup>397</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Bopp.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

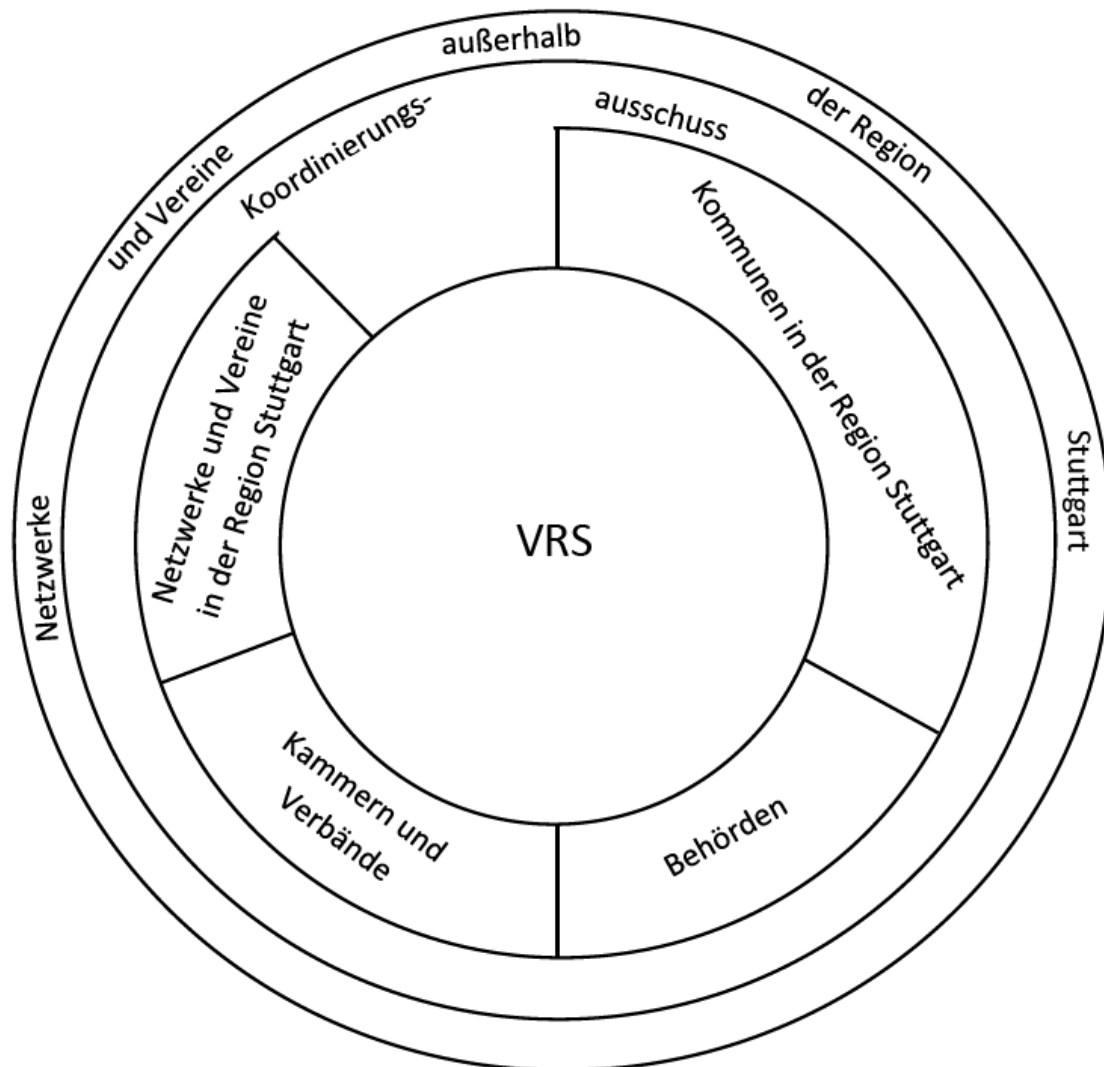
Innerhalb der gesamten Metropolregion sind einzelne Phasen der Governance zu beobachten. Zuerst übernahm der VRS die Wahrnehmung der Interessen einer Metropolregion nach innen und außen alleine. Daraufhin folgte eine projektbezogene Kooperation mehrerer Regionen der Metropolregion, bis dann jüngst der Koordinierungsausschuss als ständige Einrichtung zur metropolregionalen Steuerung eingerichtet wurde.

### **3.8 Die Metropolitan Governance der Metropolregion Stuttgart im Modell**

Die Metropolitan Governance-Struktur der Metropolregion Stuttgart wird seit Gründung des Verbandes Region Stuttgart (VRS) von diesem dominiert. Heinelt und Kübler ordnen die Metropolitan Governance der Region Stuttgart als Ansatz, der eine metropolitane Verwaltungsreform mit der Herausbildung von Netzwerken kombiniert, ein. Betrachtet man isoliert die Metropolitan Governance-Struktur der gesamten Metropolregion, so beschreibt unter den sechs möglichen Formen von Governance nach Heinelt und Kübler aber die sechste Variante, nämlich eine lockere interkommunale Kooperation, am treffendsten die Gegebenheiten.

Diese auf zwei räumlichen Ebenen bestehenden unterschiedlichen Governance-Strukturen in der Metropolregion Stuttgart sind in Abbildung 40 erkennbar, durch die die aktuelle Metropolitan Governance-Struktur der Metropolregion veranschaulicht werden soll. Die Governance wird ganz wesentlich von einem starken Kern geprägt, dem VRS, der im Kernraum der Metropolregion, der Region Stuttgart, Dreh- und Angelpunkt der regionalen Verwaltung, Netzwerkbildung und Steuerung ist. Im Falle der Region Stuttgart hat sich somit über mehrere Entwicklungsphasen, wie oben beschrieben, eine inhaltlich sehr weit gefächerte, fest institutionalisierte und demokratisch durch ihre Kerninstitution direkt legitimierte Governance-Struktur herausgebildet, deren Entstehung für die Kommunen in der Region Stuttgart mit deutlichem Machtverlust verbunden war. Aus dieser Schwächung der bestehenden Strukturen durch Schaffung neuer, regionaler Strukturen entstand in der Region Stuttgart eine bis heute andauernde Konkurrenzsituation, in der die regionale Ebene in Gestalt des Verbandes mit den Kommunen und Behörden auf anderer Ebene um Einfluss konkurriert. Besonders ausgeprägt und augenscheinlich ist dieser Konflikt zwischen dem VRS und der Landeshauptstadt Stuttgart, was wegen der Führungsrolle, die der Stadt Stuttgart aufgrund ihrer Größe sowie politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Bedeutung zukommt bzw. zukommen müsste, leicht erklärbar ist, da diese wie keine andere Kommune an Macht verlor und eben ihre Führungsrolle an den Verband abtrat.

Abbildung 40: Modell der realen Metropolitan Governance in der Metropolregion Stuttgart



Die Größe der einzelnen Segmente spiegelt den Einfluss der jeweiligen Akteure/Institutionen auf die Metropolitan Governance und das Agendasetting wider

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Heinelt, Hubert (Hrsg.) (2005): a.a.O., S 17.

Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass die Stadt Stuttgart eine führende Rolle in der Diskussion um die Schaffung neuer metropolregionaler Steuerungsstruktur spielte, weil hiermit für die Stadt Stuttgart eine Chance verbunden war, ihren Machtverlust zumindest teilweise wieder auszugleichen.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Schließlich bedeutete die innerregionale Konkurrenz starker Akteure im Kernraum der Metropolregion jedoch, dass diese der Herausbildung einer Metropolitan Governance-Struktur für die gesamte Metropolregion Stuttgart im Wege stand. Das Streben nach Machterhalt der bestehenden Strukturen führte auf Ebene der Metropolregion nur zu einem Minimalkompromiss, welcher sich durch die Einrichtung einer von bestehenden Strukturen dominierten Struktur, die letztlich nicht selbstständig agieren kann und personell und finanziell auf andere Akteure zurückgreift. Dadurch ist auch der Einfluss der Akteure aus dem Kernraum der Metropolregion deutlich stärker zu werten als jener der Akteure aus den Randgebieten.

So kann aufgrund der Schlüsselrolle der Verbandes Region Stuttgart für die Region Stuttgart klar von einer Communitarian Governance nach Blatter ausgegangen werden, die von Parteien dominiert ist und durch die direkte Wahl der Verbandsversammlung die Interessen der Bevölkerungsmehrheit in der Region Stuttgart vertritt. Diese Communitarian Governance wird hinsichtlich der gesamten Metropolregion nur durch ein weiteres Netzwerk, den Koordinierungsausschuss, ergänzt, der kaum eine eigene Form der Governance darstellt, da die Interaktionen sehr extensiv verlaufen und der VRS durch seine Funktion als Geschäftsstelle und die Wahrnehmung der Außenvertretung der gesamten Metropolregion auch für den Gesamttraum der Metropolregion essentiell die Governance-Form prägt.



## 4. Untersuchung Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main

### 4.1 Regionszuschnitt

Das 1995 von der MKRO im Rahmen der Umsetzung des Konzeptes der Europäischen Metropolregionen ohne eigene Bemühungen, sondern aufgrund einer von der MKRO ermittelten Bedeutung als Metropolregion ausgewiesene Rhein-Main-Gebiet verfügt bis heute nur bedingt über eine offizielle räumliche Abgrenzung, geschweige denn über eine metropolregionsweite Organisationsform.

Der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main – wesentlichster Akteur der Metropolregion (vgl. D 4.3) – definiert als Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main in etwa das Gebiet des Regierungspräsidiums Darmstadt und der Wirtschaftsförderung Region Frankfurt/Rhein-Main – ursprünglich lehnte man sich an der räumlichen Abgrenzung des IHK-Forums Rhein-Main an.<sup>398</sup>

Von herausragender Bedeutung für die Evolution einer effektiven Governance-Struktur in der Region ist, dass sich die Metropolregion in dieser Abgrenzung über drei Bundesländer, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz, erstreckt.

Im Einzelnen gehören danach in Bayern die kreisfreie Stadt Aschaffenburg sowie die Landkreise Aschaffenburg und Miltenberg, in Hessen die kreisfreien Städte Darmstadt, Frankfurt/Main, Offenbach/Main und Wiesbaden sowie die Landkreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Gießen, Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis und seit 2008 der Landkreis Fulda und schließlich in Rheinland-Pfalz die beiden kreisfreien Städte Mainz und Worms sowie die beiden Landkreise Alzey-Worms und Mainz-Bingen der Metropolregion an. Insgesamt umfasst die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main in ihrer gängigen Abgrenzung sieben kreisfreie Städte und 18 Landkreise. Die im Süden der Metropolregion gelegene Stadt Worms sowie der Landkreis Bergstraße gehören ebenfalls der Metropolregion Rhein-Neckar an und sind so-

---

<sup>398</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

mit über den von den beteiligten Bundesländern geschlossenen Staatsvertrag in die dortige institutionalisierten Organisationsstrukturen eingebunden.

**Abbildung 41: Räumliche Abgrenzung der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main**



Quelle: <http://www.planungsverband.de/index.phtml?mNavID=1.100&sNavID=1169.51&La=1#A2>; 05.09.2009.

Der hessische Kernraum der Rhein-Main-Region ist im Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (heute Regionalverband), welcher Rechtsnachfolger des zuvor existierenden Umlandverbandes Frankfurt ist, zusammengesessen. Dem Planungsverband wurde zwar nicht offiziell die Aufgabe der Wahrnehmung der Interessen der Metropolregion übertragen, jedoch hatte dieser – mangels originär zuständiger Strukturen – die Aufgaben übernommen, die Metropolregion nach außen zu vertreten sowie zu koordinieren. Zum Gebiet des

Planungsverbandes gehören die Städte Frankfurt und Offenbach, die Landkreise Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis und Offenbach sowie die zu Frankfurt hin gelegenen Gebiete der Landkreise Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis und Wetteraukreis (vgl. Abbildung 41).<sup>399</sup>

## 4.2 Regionale Charakteristika

Im Gegensatz zur Rhein-Neckar-Region liegt das Zentrum des Rhein-Main-Gebiets, Frankfurt, nicht unmittelbar an der Grenze zu den benachbarten Bundesländern. Zugleich dominiert der zentral gelegene hessische Teilraum hinsichtlich Ausdehnung, Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft eindeutig die Metropolregion. Zudem existieren für den engeren Kernraum (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt bzw. seit April 2011 Regionalverband Frankfurt/ Rhein-Main) sowie einen erweiterten Kernraum (Regierungspräsidium Darmstadt) bereits gemeinsame Verwaltungsstrukturen. Um die Schwierigkeiten der Koexistenz verschiedener Zuständigkeitsbereiche und Organisationen zu verdeutlichen, sei auf den Regionalen Flächennutzungsplan und die Regionalplanung generell verwiesen. Für diese ist nicht qua Gesetz, wie in Rhein-Neckar durch den Staatsvertrag, eine Organisation verantwortlich, sondern gleich mehrere, was die Abstimmungserfordernis vervielfacht. Ad Absurdum wird dies zum Beispiel im Landkreis Bergstraße geführt, der sowohl der Metropolregion Rhein-Neckar als auch der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main angehört,<sup>400</sup> gleichzeitig obliegt aber die Regionalplanung dem Regierungspräsidium Darmstadt und der dortigen Regionalversammlung. Hier müssen also Planungen von drei Institutionen faktisch kongruent sein. Es zeigt sich bereits bei oberflächlicher Betrachtung, dass man innerhalb der Metropolregion mit variablen Geometrien arbeitet. So beschreibt auch Blatter die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main als „[...] the only region in Germany in which the idea of functional specialization and variable geometry

---

<sup>399</sup> Vgl. [www.planungsverband.de/index.phtml?mNavID=1.100&sNavID=1169.50](http://www.planungsverband.de/index.phtml?mNavID=1.100&sNavID=1169.50), 16.01.2008.

<sup>400</sup> Vgl. <http://www.kreis-bergstrasse.de/staticsite/staticsite.php?menuid=8&topmenu=3&keepmenu=inactive>, 15.02.2012.

have found strong political resonance and have explicitly shaped institutional reforms”<sup>401</sup>.

### **4.3 Funktionsweise der Metropolitan Governance**

Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen Organe, Institutionen und Handlungsarenen der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main näher beleuchtet. Ferner wird auf die Akteure innerhalb der Metropolitan Governance-Struktur eingegangen sowie deren Kooperation und Vernetzung untereinander dargestellt. Schließlich wird die Kontinuität der Beziehungen innerhalb der Governance im Untersuchungszeitraum skizziert.

#### **4.3.1 Handlungsarenen und Entscheidungsstrukturen (einschließlich der Organisationsformen)**

Seit den 1960er Jahren ist die Diskussion um eine adäquate Steuerung der Rhein-Main-Region, heute im Wesentlichen die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, nie eingeschlafen, zeitweise wurde sie sogar durch politische Interessenvertreter massiv vorangetrieben; bis heute allerdings ohne größeren Erfolg für die originär politische wie organisatorische Steuerung auf Ebene der Metropolregion. Die letzte Hochphase der Diskussion endete 2011 mit der Verabschiedung des Ballungsraumgesetzes. Damals versprachen die politischen Entscheidungsträger für 2010 eine Evaluierung des Gesetzes und seiner Auswirkungen.<sup>402</sup> Diese Evaluierung fand jedoch nie statt. Stattdessen arbeitete die Landesregierung

---

<sup>401</sup> Blatter, Joachim (2006b): Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory and Evidence from Germany, in *Journal of Urban Affairs*, Heft 28 2006, S. 138.

<sup>402</sup> Vgl. König, Christine: Auf der Suche nach der Zukunft von Rhein-Main: Kommunikation ohne Ergebnis, in: Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft: Working Paper Nr. 3, S. 24 ff., 2005 i.V.m. Scheller, Jens Peter et al. (2002): Der Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main und die Region Starkenburg – Beispiele regionaler Kooperation aus dem Rhein-Main-Gebiet, in: *vhw*, Heft 1 2002, S. 40-44 i.V.m. Bördlein, Ruth (2000): Regionalreform Rhein-Main – Kommunikation und Kooperation oder Konfusion?, in *STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie*, Heft 22000, Berlin und Expertengespräch mit Köhler.

bereits bevor erneut über das Ballungsraumgesetz entschieden werden musste (spätestens Ende 2011) an einem neuen Gesetz, dem Metropolgesetz<sup>403</sup>. Das Gesetz ist im Wesentlichen als Fortschreibung und „Verbesserung“ des Ballungsraumgesetzes gedacht und fasst auf den ersten Blick Ballungsraumgesetz und das Gesetz über den Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main zusammen. Schon erste Gerüchte über die Arbeit und die Existenz des neuen Gesetzes ließen die Diskussion um die Steuerung der Rhein-Main-Region wieder heftig entfachen. So wurden nach Bekanntwerden der Arbeit am Metropolgesetz von Anfang bis Spätsommer 2010 viele Akteure des Rhein-Main-Gebiets aktiv und ließen sogar eine Reihe kleinerer Gutachten<sup>404</sup> erstellen, wie die Metropolregion perspektivisch gesteuert werden sollte. In Stellungnahmen und Diskussionsveranstaltungen wurde die Landesregierung kritisiert, da sie die angekündigte Evaluierung des Ballungsraumgesetzes nicht durchgeführt habe. Weiter wurde und wird auch noch immer viel über die räumliche Abgrenzung der Metropolregion und ihre Steuerung diskutiert. Man kann demnach von einer neuen Phase des Diskurses um eine adäquate Steuerungsstruktur für das Rhein-Main-Gebiet sprechen. Diese Phase ist, und das ist das Besondere und Vielversprechende an ihr, endlich getragen von der Idee, die gesamte Metropolregion zu berücksichtigen.

Die Erfahrungen mit dem Ballungsraumgesetz und dem Planungsverband wie auch mit dem Rat der Regionen haben gezeigt, dass die aktuelle Situation nicht zukunftsfähig ist – es bedarf klarer Zuständigkeiten für den Raum der Metropolregion, wie in diversen Stellungnahmen<sup>405</sup> zum Metropolgesetz zu lesen ist. Al-

---

<sup>403</sup> Hervorgegangen aus dem Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und FDP über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucksache 18/2733.

<sup>404</sup> Vgl. Prognos AG (Hrsg.) (2010): Gutachten zu den funktionalen Verflechtungen in der Metropolregion FrankfurtRheinMain, Basel. Das Gutachten wurde im Auftrag von IHK Frankfurt, HWK Rhein-Main und Unternehmerverband Hessen erstellt, ist wissenschaftlich fragwürdig und wurde in Fachkreisen auch vielfach kritisiert.

<sup>405</sup> Vgl. FrankfurtRheinMain Verein zur Förderung der Standortentwicklung e.V. (2010): Stellungnahme des Vereins FrankfurtRheinMain – Verein zur Förderung der Standortentwicklung e.V. zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

lerdings setzt die Landesregierung dies in ihrem neuen Gesetz so nicht um und baut weiterhin auf das Prinzip der Freiwilligkeit – Steuerung „im Schatten der Hierarchie“ (siehe Ausführungen weiter unten). Die Handlungsarenen, in denen die Steuerung der Metropolregion stattfindet, ist bis dato in erster Linie in funktional differenzierten Institutionen angesiedelt. Mit dem Metropolgesetz und der Umbenennung des Planungs- in Regionalverband ist letzterer nun auch offiziell für das Gebiet der Metropolregion zuständig. Ob sich allerdings mit dem neuen Regionalvorstand, der seit März 2012 im Amt ist<sup>406</sup>, eine Handlungsarena herausgebildet hat, die wegweisende Entscheidungen für das gesamte Gebiet der Metropolregion zu treffen in der Lage ist, kann aktuell noch nicht beurteilt werden. Er hat zumindest die Aufgabe, eine geordnete Entwicklung der Region zu steuern und zu fördern.<sup>407</sup> Hierzu sind neben Verbandsdirektor, geborenen und gewählten Mitgliedern auch beratende Vertreter aus Wirtschaft (IHK, HWK, Wirtschaftsinitiative) und Gesellschaft (DGB Rhein-Main, BUND Hessen) vertreten.<sup>408</sup>

---

zur Änderung anderer Rechtsvorschriften, Frankfurt; i.V.m. Frankfurt Rhein Main Die Wirtschaftsinitiative (2010): Stellungnahme der Wirtschaftsinitiative Frankfurt-RheinMain e.V. zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP über die Metropolregion Frankfurt-RheinMain und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucks. 1872733, Frankfurt; und Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammern Darmstadt, Frankfurt, Offenbach, Hanau wie auch des IHK Forums Rhein-Main (2010).

<sup>406</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Regionalvorstand ist komplett, 23.03.12.

<sup>407</sup> Vgl. § 14 f. MetropolG.

<sup>408</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Regionalvorstand ist komplett, 23.03.12.

### **Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main | Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main**

Der Planungsverband wurde am 1. April 2001 als offizieller Rechtsnachfolger des seit 1975 existierenden Umlandverbandes Frankfurt geschaffen. Grundlage hierfür ist das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Ballungsraum Gesetz)<sup>409</sup> sowie das daraus resultierende Gesetz über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Planungsverbands Gesetz). Mit dem MetropolG (Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften), in Kraft getreten im April 2011, wurden Ballungsraumgesetz und Planungsverbands-Gesetz abgelöst. Der Planungsverband besteht fort, heißt seitdem lediglich Regionalverband.<sup>410</sup> Sein Zuständigkeitsbereich umfasst, wie oben beschrieben, den engeren Verflechtungsbereich Frankfurts (vgl. Abb. 42).

Er stellt als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Frankfurt das einzig verfasste Organ der Rhein-Main-Region dar. Der Regionalverband kann im Grunde nur die ihm zugewiesenen Aufgaben innerhalb der räumlichen Grenzen des Ballungsraums übernehmen. Diese sind:

- Erstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes
- Erstellung des Landschaftsplanes
- Regionales Monitoring (auch für die gesamte Metropolregion)<sup>411</sup>
- Engagement in den Regionalpark-, Standortmarketing-, Kulturregion- und Verkehrsmanagement-Gesellschaften (nach § 1 MetropolG)

---

<sup>409</sup> Laut § 1 BallrG sollen die Landkreise, Städte und Gemeinden des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung Zusammenschlüsse für Aufgaben wie z.B. Abfall, Wasserver- und -entsorgung, Standortmarketing und Förderung wirtschaftlicher Entwicklung oder auch die regionale Verkehrsplanung bzw. das Management bilden. Als Folge entstand insbesondere der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.

<sup>410</sup> Vgl. § 7 MetropolG.

<sup>411</sup> Bei den folgenden Aufgaben hat der Planungsverband lediglich beratende Funktion. Dies bezieht sich insbesondere auf die in § 1 Abs. 1 BallrG genannten Aufgaben und wird in § 2 Abs. 2 PlanvG konkretisiert.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

**Abbildung 42: Verbandsgebiet des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main | Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main**



Quelle: <http://www.planungsverband.de/index.phtml?mNavID=1.100&sNavID=1169.50&La=1;>  
13.09.2009.

Organe des Regionalverbandes sind Verbandskammer und Regionalvorstand. Die Verbandskammer setzt sich aus entsandten und gewählten Vertretern der Mitgliedskommunen zusammen und kann sowohl Ausschüsse bilden als auch



Sachverständige zur Unterstützung hinzuziehen. Die Mitglieder des Regionalverbandes entsenden je einen Vertreter in die Verbandsversammlung. Diese setzt sich somit aus 75 Vertretern der Mitgliedskommunen zusammen.<sup>412</sup> Insgesamt verteilen sich die 93 Stimmen wie in Abbildung 43 dargestellt:

**Abbildung 43: Stimmverteilung Verbandsversammlung**

Frankfurt am Main	12
Offenbach	4
Hanau	3
Rüsselsheim	2
Bad Homburg v.d. Höhe	2
70 Städte und Gemeinden	70 Stimmen

Quelle: König, Christine (2005): a.a.O., S. 6 i.V.m. § 11 Abs. 2 MetropolG.

Die Verbandsversammlung tritt mindestens zweimal pro Jahr zusammen. Sollte es erforderlich sein, können Ausschüsse gegründet werden und Sachverständige zu Rate gezogen werden. In der Verbandsversammlung werden alle wichtigen Entscheidungen des Verbandes getroffen. Zudem überwacht diese die gesamte Verwaltung. Dem Regionalvorstand gehören ein Vorsitzender, der Verbandsdirektor sowie ein haupt- und ein ehrenamtlicher Beigeordneter an. Der hauptamtliche Regionalvorstand wird für die Zeit von sechs Jahren verbeamtet. Der Verband ist umlagefinanziert.<sup>413</sup> Zu den Aufgaben des Regionalvorstandes gehören insbesondere:

- Das Vorschlagsrecht gegenüber der Landesregierung für eine als dringlich zu erklärende Aufgabe (der metropolregionsweiten Zusammenarbeit),
- die Aufstellung der Grundsätze für die Durchführung der gemeinsam wahrzunehmenden Aufgaben,

<sup>412</sup> Vgl. §§ 9 und 11 MetropolG.

<sup>413</sup> Vgl. §§ 10- 13 und 15 sowie 18. MetropolG

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

- die Maßnahmen zur Erarbeitung eines gemeinsamen Erscheinungsbildes der Region,
- die Beteiligung der außerhalb des Ballungsraums gelegenen Kommunen und kommunalen Zusammenschlüssen bei ballungsraumüberschreitenden Wirkungen der kommunalen Zusammenarbeit.<sup>414</sup>

Damit sind dem Regionalvorstand nunmehr auch die Aufgaben des Rates der Region<sup>415</sup> (siehe nachfolgend) übertragen worden.<sup>416</sup>

**Abbildung 44: Organisation des Regionalverbands Frankfurt/Rhein-Main**



Quelle: [http://www.region-frankfurt.de/media/custom/2005\\_23\\_1\\_m.JPG?1302103802](http://www.region-frankfurt.de/media/custom/2005_23_1_m.JPG?1302103802), abgerufen am 05.04.2012.

### Rat der Region

Innerhalb des Verbandsgebietes sind noch bis April 2011 Vertreter der Landkreise und Kommunen sowie von Industrie, Handel und Handwerk in einem Rat der Region mit dem Ziel der Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit vereint.

<sup>414</sup> § 15 MetropolG

<sup>415</sup> Vgl. § 5 BallrG

<sup>416</sup> Dies kann durchaus als Resultat aus der vielfach geäußerten Kritik an den Handlungsbefugnissen und der Relevanz des Rates der Region verstanden werden. Weitere Äußerungen hierzu können beispielsweise Kapitel D 4.3.2 entnommen werden.

Dieser strebte eine regionale Abstimmung sowie eine einheitliche Außenwahrnehmung der Region an. Der Rat der Region beteiligte die Kommunen außerhalb des Ballungsraumes, falls gebietsübergreifende Auswirkungen zu erwarten waren, und sollte daher in der Lage gewesen sein, die gesamte Metropolregion in seine Arbeit, die sich allerdings auf eine regionale Abstimmung beschränkte, einzubinden.<sup>417</sup>

Dem Rat der Regionen gehörten pro kreisfreie Stadt und je Gemeinde mit mehr als 50.000 Einwohnern im Ballungsraum je zwei Mitglieder an. Jeder Landkreis stellte drei Mitglieder mit je zwei Stimmen. Interessant war, dass die Stimmen der Vertreter der jeweiligen Städte oder Landkreise nur einheitlich abgegeben werden konnten, andernfalls wurden die Stimmen als Enthaltung der entsprechenden Gebietskörperschaft gewertet. Kraft ihres Amtes waren Oberbürgermeister bzw. Bürgermeister und Landräte als Vertreter ihrer Gebietskörperschaften gesetzt. Der Rat trat mindestens zweimal im Jahr zusammen, sonst je nach Bedarf. Zur Führung der Geschäfte war der Rat an die Geschäftsstelle des Planungsverbandes gekoppelt.<sup>418</sup>

Im Einzelnen war der Rat zuständig für

- die Aufstellung der Grundsätze, die zur Durchführung der Aufgaben im Ballungsraum nötig sind,
- die Durchführung von Kommunalkonferenzen, um das Gebiet des Ballungsraums geordnet zu entwickeln, zu fördern und zu steuern,
- die Erstellung eines Jahresberichtes über den Stand der intraregionalen/interkommunalen Kooperation,
- Maßnahmen zur Erarbeitung eines gemeinsamen Erscheinungsbildes der Region,

---

<sup>417</sup> Vgl. § 4 BallrG i.V.m. König, Christine: Auf der Suche nach der Zukunft von Rhein-Main: Kommunikation ohne Ergebnis, in: Technische Universität Darmstadt Institut für Politikwissenschaft: Working Paper Nr. 3, S. 6 ff., 2005, Darmstadt.

<sup>418</sup> Vgl. § 5 BallrG

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

- die Beteiligung von Kommunen außerhalb des Ballungsraumes, sofern dies erforderlich ist.<sup>419</sup>

Interessant ist, dass der Rat keinerlei exekutive Kompetenzen hatte. Zudem ist auffällig, dass von den 75 in der Verbandskammer des Planungsverbandes vertretenen Kommunen lediglich fünf im Rat vertreten waren, alle anderen wurden über ihre Landkreise repräsentiert. Ein politischer und fachlicher Konsens, das wird auch durch die Regelung in § 4 Abs. 2 BallrG deutlich, musste in den jeweiligen Landkreisen bereits erreicht werden.

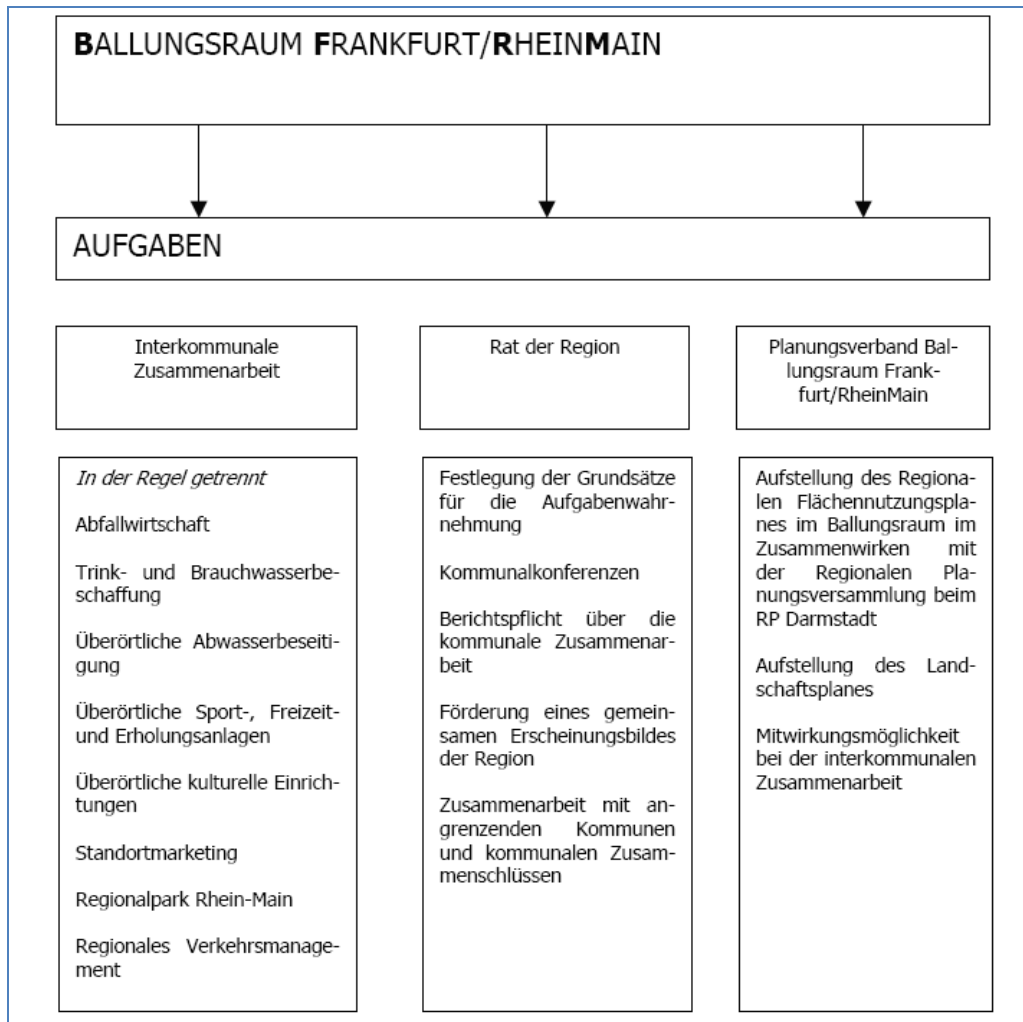
Die Organisationstruktur ließ mit den jeweiligen Kompetenzen von Planungsverband und Rat der Regionen eine klare Planungs- und Koordinierungsfunktion für die Region, also den neu geschaffenen Ballungsraum, erkennen. Die Umsetzung von einzelnen spezifischeren Aufgaben wird den Kommunen überlassen. Dies geschieht dergestalt, dass man sich schlimmstenfalls der per Gesetz verfügten Zwangsgründung von zum Beispiel Zweckverbänden bedient<sup>420</sup> – was typisch für sogenannte Mehrebenenorganisationen oder Management-Ansätze ist (vgl. B 3. ff.). Einige solcher Zweckverbände werden als Teil der heutigen Metropolitan Governance-Struktur Erwähnung finden.

---

<sup>419</sup> Vgl. §§ 4 f. BallrG

<sup>420</sup> Vgl. §§ 1 und 2 MetropolG

Abbildung 45: Aufgabenverteilung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main



Quelle: König, Christine (2005): a.a.O., S. 8.

### Großräumigere regionale Zusammenschlüsse

Als Folge des Ballungsraumgesetzes wurden regionale Zusammenschlüsse notwendig. Bereits die §§ 4 und 6 BallrG, wie auch heute die §§ 1 und 2 MetropolG machen eine interkommunale/interregionale Kooperation erforderlich, um die Region, also im Wesentlichen den Ballungsraum, operativ zu gestalten. Nachdem der Verbandskammer des Planungsverbandes und dem Rat der Region bis April 2011 die Planung und Koordination übertragen war, obliegt dies nunmehr

dem Regionalverband und insbesondere dem Regionalvorstand.<sup>421</sup> Die sogenannten aufgabenspezifischen Zusammenschlüsse (Zweckverbände) sind danach mit der Umsetzung beauftragt. Teils wird hier allerdings – wie auch beim Rat der Region bereits erwähnt – das Zuständigkeitsgebiet über die Grenzen des Ballungsraumes hinweg ausgeweitet. Nachfolgend werden zunächst die wichtigsten Zusammenschlüsse und Institutionen innerhalb der Metropolregion schlaglichtartig erläutert. Danach erst wird diskutiert, ob es sich in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main um eine Metropolitan Governance-Struktur im Sinne dieser Arbeit handelt.

- **Regionalversammlung Südhessen**

Der räumliche Zuschnitt des Gebietes, für das die Regionalversammlung verantwortlich zeichnet, erstreckt sich über folgende Gebietskörperschaften:

- Hochtaunuskreis
- Landkreis Bergstraße
- Landkreis Darmstadt-Dieburg
- Groß-Gerau
- Landkreis Offenbach
- Main-Kinzig-Kreis
- Main-Taunus-Kreis
- Odenwaldkreis
- Rheingau-Taunus-Kreis
- Stadt Darmstadt
- Stadt Offenbach
- Stadt Frankfurt/Main
- Stadt Wiesbaden
- Wetteraukreis

Die aus 99 Mitgliedern bestehende Regionalversammlung ist beim Regierungspräsidium Darmstadt angesiedelt. Die Mitglieder werden von den Ver-

---

<sup>421</sup> Vgl. § 4 MetropolG

tretungskörperschaften der ihr angehörenden Gebietskörperschaften sowie vom Regionalverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main gewählt. Die Grundlage zur Bildung der Versammlung bildet das Hessische Landesplanungsgesetz.<sup>422</sup> Die Versammlung kann Fachausschüsse bilden und sogenannte beratende Mitglieder für die Versammlung berufen.<sup>423</sup> Die oberste Landesplanungsbehörde nimmt bei jeder Sitzung teil und bewirtschaftet die Finanzmittel, die der Versammlung vom Land Hessen bereitgestellt werden. Wie bereits erwähnt, sind die Regionalversammlung wie auch der Regionalverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main Träger der Regionalplanung. Für die Erstellung des regionalen Flächennutzungsplanes ergeben sich hier also Überschneidungen.<sup>424</sup> Was den Regionalplan angeht, so liegt die alleinige Zuständigkeit bei der Regionalversammlung.<sup>425</sup> Zur Koordinierung der Planungen wurde eigens eine Koordinierungsstelle eingerichtet. Dies ist erforderlich, da die Planungen zweier Fachverwaltungen auf hessischer Ebene kongruent sein müssen. Für den Landkreis Bergstraße ergeben sich hinsichtlich des Regionalplans allerdings besondere Gegebenheiten, da qua Staatsvertrag die Regionalplanung für die Metropolregion Rhein-Neckar dem Verband Region Rhein-Neckar übertragen wurde. Der aktuelle Regionalplan für Südhessen trifft nichtsdestotrotz Aussagen für den Landkreis Bergstraße, da ein Regionalplan für die Metropolregion Rhein-Neckar noch nicht verabschiedet ist. Das Abstimmungserfordernis und die Kongruenz der Planungen sind also auch weiterhin gegeben.

---

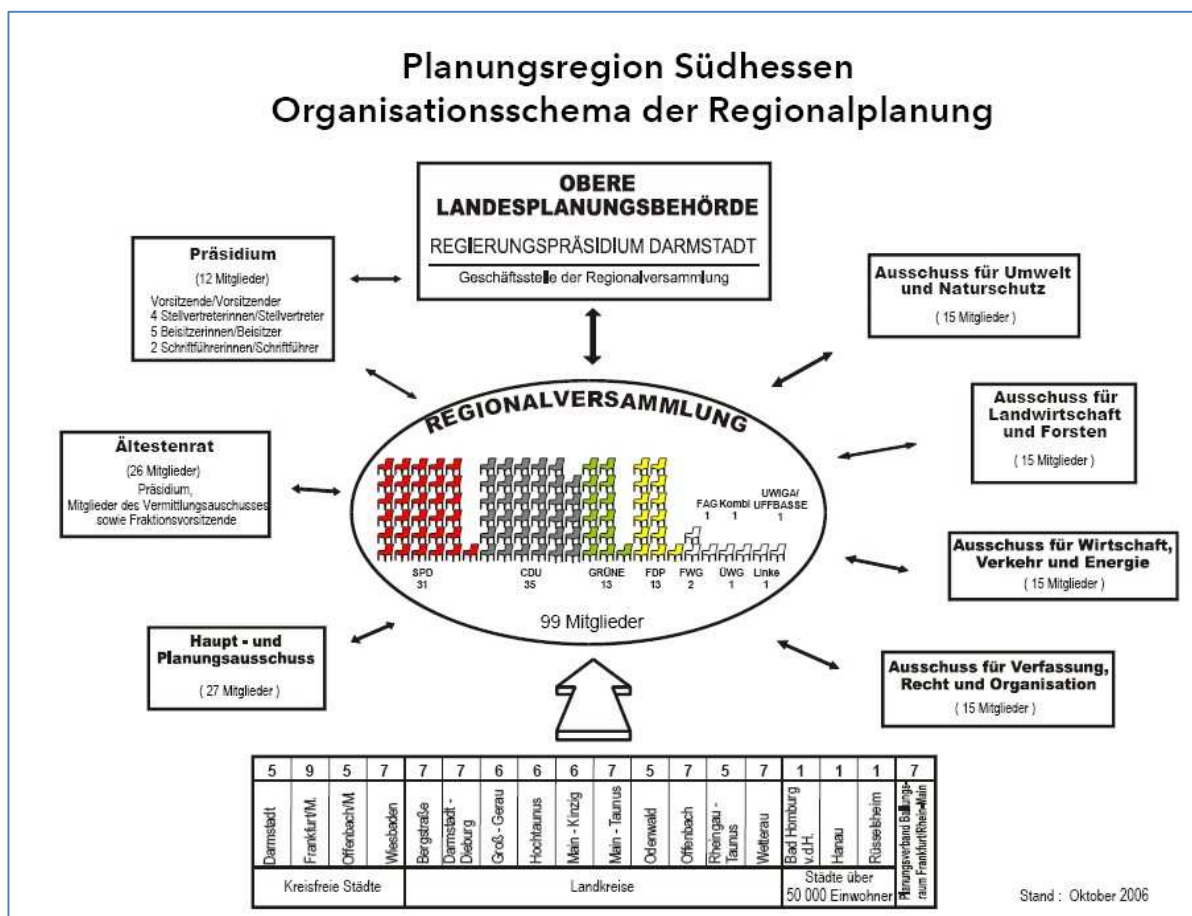
<sup>422</sup> Vgl. §§ 21-23 HLPG

<sup>423</sup> Dies können zum Beispiel Vertreter von IHK, HWK, Naturschutzverbänden, Bauernverband, Gewerkschaftsbund etc. sein, die für einen Planungsbeirat als Berater hinzugezogen werden.

<sup>424</sup> Vgl. §§ 10 und 13 HLPG

<sup>425</sup> Vgl. König, Christine (2005): a.a.O., S. 9 f.

Abbildung 46: Organisation der Regionalplanung im Regierungsbezirk Südhessen



Quelle: [http://www.rp-darmstadt.de/irj/RPDA\\_Internet?cid=10c9e7451dd6dc49b134028d23ec3dd4](http://www.rp-darmstadt.de/irj/RPDA_Internet?cid=10c9e7451dd6dc49b134028d23ec3dd4), 18.10.2009.

- **FrankfurtRheinMain Die Wirtschaftsinitiative**

FrankfurtRheinMain Die Wirtschaftsinitiative ist als Gemeinschaftsinitiative von MetropolitaFrankfurtRheinMain e.V., der Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain e.V., der Kulturinitiative Rhein-Main e.V. und des IHK Forums Rhein-Main konzipiert worden, um die bis 2003 unabhängig voneinander agierenden Organisationen zu bündeln.<sup>426</sup> Angelegt ist sie als Zusammenschluss bedeutender Unternehmer der Region, parteipolitisch frei und unabhängig und ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen finanziert. Ziel der Initiative

<sup>426</sup> Vgl. Heinelt, Hubert et al. (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 100 f.



ist es, die Region international wettbewerbsfähiger zu machen. Zudem versucht die Initiative, durch Veranstaltungen, Stellungnahmen zu regionalpolitischen Themen oder Projekte (siehe unten) Druck auf Politiker aus Kommunen und der Region auszuüben, um eine leistungsfähige Metropolitan Governance-Struktur zu entwickeln und zu installieren.<sup>427</sup>

Vorher gab es bereits die sogenannte MetropolitaFrankfurtRheinMain. Sie wurde gegründet, um mit Hilfe bürgerschaftlichen Engagements bzw. im Rahmen von Corporate Citizenship qualitativ hochwertige und nachhaltige Projekte umzusetzen und Druck auf Politiker auszuüben, eine tragfähige (Metropolitan) Governance-Struktur in der Region zu etablieren. Ein Gutachten zur politischen Verfasstheit und zu Ansätzen zur Strukturveränderung in Frankfurt/Rhein-Main wurde in Auftrag gegeben<sup>428</sup> und es wurden bereits zu Beginn namhafte Mitglieder/Träger<sup>429</sup> mit einbezogen. 2003 ging die Metropolita dann z.T. im FrankfurtRheinMain Die Wirtschaftsinitiative e.V. auf.<sup>430</sup> Das spiegelt sich in der Mitgliederstruktur und in der personellen Besetzung von Vorstand, Beirat und Geschäftsführung. So finden sich auch hier die bedeutendsten Unternehmen nebst ihren Führungspersönlichkeiten.<sup>431</sup> Derzeit werden insbesondere zwei größere Projekte von der Initiative (mit begleitet: Die Themenwelten<sup>432</sup> und die Wissensregion<sup>433</sup> FrankfurtRheinMain.

---

<sup>427</sup> Vgl. ebenda, S. 101.

<sup>428</sup> Vgl. Expertengespräch mit Schaub i.V.m. Hill, Hermann (2003): Frankfurt/ Rhein-Main – Auf dem Weg zur Region – Politische Verfasstheit und Ansätze zur Strukturveränderung, Speyer.

<sup>429</sup> Z.B. Fraport AG, Deutsche Bank, Deutsche Telekom, RMV GmbH, Opel, IHK Frankfurt/Main, IHK Forum Rhein-Main u.v.m.

<sup>430</sup> Vgl. Heinelt, Hubert et al. (2011): a.a.O., S. 101.

<sup>431</sup> Vgl. <http://www.wifrm.de/organisation.html>, 10.08.2009.

<sup>432</sup> Vgl. <http://www.planungsverband.de/index.phtml?sNavID=1169.309&La=1>, 20.11.09 und <http://www.wifrm.de/themenwelt.html>, 20.11.09.

<sup>433</sup> Vgl. <http://www.wifrm.de/wissensregion.html>, 20.11.09 und Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et al. (Hrsg.) (2009): Wissensregion FrankfurtRheinMain – Herzlich Willkommen Zukunft!, Broschüre, S. 4.

- **FrankfurtRheinMain GmbH – International Marketing of the Region**

Die FrankfurtRheinMain GmbH besteht offiziell seit 19.07.2005.<sup>434</sup> Sie ist der Vision entsprungen, mit der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main eine „Region der Freiwilligkeit“ zu gestalten und ist für übergeordnete Aufgaben im Rahmen des Standortmarketings für die Region zuständig. Die räumliche Abgrenzung ist dabei heute nahezu deckungsgleich mit dem Gebiet der Metropolregion.<sup>435</sup> Weitere Aufgabe der GmbH ist, die vorhandenen Stärken des Wirtschaftsraumes zu vernetzen und zu bündeln. Neben den 24 Städten und Landkreisen sind Planungsverband, IHK Forum RheinMain, Handwerkskammer Rhein-Main, Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain GmbH, Hessenagentur GmbH und die Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain e.V. Mitgesellschafter der GmbH. Die Gesellschaft steht nicht in Konkurrenz zu den bereits bestehenden lokalen Institutionen der Wirtschaftsförderung. Es gilt das Prinzip der Subsidiarität.<sup>436</sup>

- **IHK-Forum Rhein-Main**

Das IHK-Forum Rhein-Main ist eine Gemeinschaftsinitiative aller IHKs im Rhein-Main-Gebiet. Das IHK-Forum stand mit Ausweisung der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main sogar Pate für dessen geographische Ausdehnung. Damals nahm man sich nach längeren Diskussionen der räumlichen Abgrenzung des Forums an.<sup>437</sup> Durch das Forum sollen die gesamtwirtschaftlichen Interessen von ca. 300.000 Unternehmen der Metropolregion vertreten werden.

Dies geschieht durch die nachstehenden Aufgaben und Aktivitäten:

---

<sup>434</sup> Vgl. <http://www.frm-united.de/Frankfurt-am-Main-20-07-2005.189.0.html?&L=0> 18.11.09.

<sup>435</sup> Lediglich Gießen, der Vogelsbergkreis und der Wetteraukreis gehören der GmbH nicht an.

<sup>436</sup> Vgl. Schwesinger, Hartmut (2005): Die Vision von der „Region der Freiwilligkeit“ gewinnt allmählich Gestalt, abgerufen unter:

[www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/PEFRMMMarketing.pdf](http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/PEFRMMMarketing.pdf), 18.11.09 und Krüger-Röth, Doris (2008): Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 57.

<sup>437</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

- Mitwirkung in verschiedenen regional-politischen Gremien
- Formulierung von Vorschlägen und Forderungen an die Politik und Abgabe öffentlicher Stellungnahmen
- Kooperation mit anderen Rhein-Main-Initiativen (Wirtschaftsförderung Frankfurt RheinMain, FrankfurtRheinMain Die Wirtschaftsinitiative, Kulturinitiative, Materials Valley e.V. und anderen)
- Erhebung wirtschaftlicher Strukturdaten der Region in der Broschüre „Rhein-Main in Zahlen“ und Publikation des Rhein-Main-Konjunkturberichts
- Durchführung von Fachveranstaltungen in der gesamten Region.

**Abbildung 47: Geographische Abgrenzung des IHK-Forums Rhein-Main**



Quelle: <http://hanau.ihk.de/ueber-uns/ihk-forum-rhein-main/mitglieder-des-ihk-forums-rhein-main.html>, 18.10.2009.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Insbesondere die aktive Teilnahme an den Diskussionen zum Ballungsraumgesetz zeigt, dass das IHK-Forum als Stimme der Wirtschaft im Prozess zur Herausbildung und Gestaltung einer Governancestruktur mitreden kann und möchte. Weitere Themen sind der Flughafenausbau, die Forcierung und Beteiligung an der Cluster- und Netzwerkarbeit innerhalb der Metropolregion und die Stärkung der regionalen Identität – des Regionalbewusstseins.<sup>438</sup>

### • **Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain**

Die Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain e.V. ist beim Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main angesiedelt. Es handelt sich um einen Zusammenschluss von 203 Städten, Verbandsgemeinden und Gemeinden, 12 Landkreisen, 5 IHKs, 2 HWKs, 7 Hochschulen, der Vereinigung Hessischer Unternehmerverbände und bedeutenden Unternehmen. Ziel ist es, das Rhein-Main-Gebiet wirtschaftlich zu stärken und weiterzuentwickeln. Der Verein betreibt im klassischen Sinne Wirtschaftsförderung und ist Mitgesellschafter der FrankfurtRheinMain GmbH – International Marketing of the Region. Zudem trägt der Verein z.B. auch durch die Erarbeitung von Positionspapieren zu wirtschaftspolitischen oder strukturpolitischen Fragen zur aktiven Gestaltung der Metropolregion bei.<sup>439</sup> Aber auch hier ist zu erkennen, dass der geographische Zuschnitt des Vereins weit über die Grenzen der Metropolregion hinaus geht. Einer Mitgliedschaft sind qua Satzung in § 3 Grenzen gesetzt. Die Frage, was genau unter dem Terminus Rhein-Main-Region geographisch zu verstehen ist, wird aber nicht näher beleuchtet. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass selbst Gebietskörperschaften, die geographisch fernab - im westlichen Rheinland-Pfalz - liegen, Mitglied sind.<sup>440</sup>

---

<sup>438</sup> Vgl. <http://hanau.ihk.de/ueber-uns/ihk-forum-rhein-main/aufgaben-des-ihk-forums-rhein-main.html> , 18.10.09.

<sup>439</sup> Vgl. § 1 Vereinssatzung Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain e.V.

<sup>440</sup> Vgl. Krüger-Röth, Doris (2008):Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 57 f. i. V.m. [http://www.region-frankfurt.de/RheinMain/deutsch/d\\_wirueberuns.html](http://www.region-frankfurt.de/RheinMain/deutsch/d_wirueberuns.html), 05.08.09.

- **Regionalkonferenz Rhein-Main**

Die erstmals auf Initiative von Oberbürgermeisterin Petra Roth, Frankfurt, am 8. Mai 2000 abgehaltene Regionalkonferenz hat sich mittlerweile als Forum für die Vorbereitung von Kooperationen in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Tourismus, Kultur und Verkehr, in denen auch Arbeitskreise gebildet wurden, etabliert. Mitglieder sind Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte des Rhein-Main-Gebietes.<sup>441</sup> Dieses reicht hier geographisch etwa vom Rheingau-Taunus-Kreis über Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Hochtaunus-Kreis, Wetteraukreis, Main-Kinzig-Kreis, Offenbach bis Darmstadt-Dieburg und Groß-Gerau, außerdem gehören der Regionalkonferenz die Städte Wiesbaden, Frankfurt/Main, Offenbach, Darmstadt, Mainz, Aschaffenburg, Bad Homburg v.d.H., Hanau, Rüsselsheim an. Bereits in der ersten Sitzung verständigten sich die Mitglieder darauf, die Kooperation auf rein freiwilliger Basis zu belassen, zudem wird die geographische Abgrenzung grundsätzlich als offen angesehen. Die Sprache ist von einer nicht verfassten – weichen – Region, deren Grenzen dehnbar und offen sind.<sup>442</sup>

Vordergründig ging es darum, das Ballungsraumgesetz und die Installation des Planungsverbandes zu verhindern und die Kooperation auf freiwilliger Basis zu organisieren.<sup>443</sup>

Die Regionalkonferenz tagt mindestens einmal pro Jahr; Ziel ist es, Entschlüsse für eine perspektivische organisatorische, wirtschaftliche, kulturelle, touristische und (verkehrs-) politische Ausrichtung der Region zu fassen. Diese können dann, wie bereits direkt im Nachgang zur ersten Sitzung geschehen, in Arbeitskreise münden. Insgesamt äußert sich die Regionalkonferenz zu regional bedeutsamen Themen,<sup>444</sup> so wurde zum Beispiel 2004 ei-

---

<sup>441</sup> Vgl. Heinelt, Hubert et al. (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 99.

<sup>442</sup> Vgl. [www.ihk-wiesbaden.de/index.php?id=553](http://www.ihk-wiesbaden.de/index.php?id=553), 18.09.09.

<sup>443</sup> Vgl. Nelles, Jennifer (2009): Civic Capital and the Dynamics of Intermunicipal Cooperation for Regional Economic Development – Dissertation, S. 137, Toronto.

<sup>444</sup> Vgl. Krüger-Röth, Doris (2008): Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 58.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

gens ein Arbeitskreis zur Messebeteiligung gegründet. Ebenso beteiligt(e) sich die Regionalkonferenz an der Diskussion zum Ballungsraumgesetz und dessen Neuerung.<sup>445</sup>

Doch da die Regionalkonferenz keine offiziell legitimierten Befugnisse hat, sondern auf Freiwilligkeit beruht, bleibt Kritik nicht aus. So verlautbarte der Landesentwicklungsminister Hessens 2003, die Regionalkonferenz sei ein „hochtrabendes Nichts [...]“. Dort sitzen die Oberbürgermeister und lassen sich Kaffee servieren.“<sup>446</sup> Andererseits ist die Regionalkonferenz ein Beispiel dafür, dass Bürgermeister der Region ohne rechtlichen Zwang zusammenkommen können, um sich über gemeinsame Probleme und aktuelle Themen der Region auszutauschen. Die nicht de jure determinierte Vormachtstellung Frankfurts<sup>447</sup> oder der anderen Kernstädte kann hier als förderlich für den Diskurs angesehen werden. Allerdings könnte die direkte Beteiligung der Bürgermeister auch hinderlich sein, wenn es um mögliche institutionelle Kooperationen für die Bearbeitung von Zukunftsproblemen geht. Insofern spielt Macht (insbesondere parteipolitisch motiviert) hier sicher eine Rolle, da es bei populären Problemfeldern in der Regel auch um eine Profilierung geht. Dass diese gegebenenfalls einer effizienten Problemlösung bei einer Bearbeitung mit Hilfe von bestehenden auch informellen oder nicht politisch legitimierten Institutionen vorgezogen wird, ist nicht unbedingt im Sinne der Region resp. einer nachhaltigen und verantwortungsbewussten Regionalpolitik.

---

<sup>445</sup> Vgl. König, Christine (2005): a.a.O., S. 11 i.V.m. [www.ihk-wiesbaden.de/index.php?id=553](http://www.ihk-wiesbaden.de/index.php?id=553), 18.09.09 i.V.m.

<http://www.echo-online.de/nachrichten/hessenundrhein-main/art175,424540>, 25.10.09 i.V.m. Heinelt, Hubert et al. (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 99 f.

<sup>446</sup> Darmstädter Echo: Ballungsraumgesetz für Rhein-Main soll effektiver werden, 03.05.2003.

<sup>447</sup> Wie sie faktisch im Planungsverband vorherrscht.

- **Frankfurt/Rhein-Main e.V.**

Der am 23.11.2009 offiziell gegründete Verein hat sich zum Ziel gesetzt, Dachorganisation für die zahlreichen und zum Teil schwer durchschaubar agierenden Institutionen, Vereine und Gesellschaften in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main zu werden. Gründungsmitglieder des Vereins sind die Städte Frankfurt, Hanau, Eschborn sowie die Kreise Main-Taunus, Hochtaunus und Offenbach, zudem beteiligen sich bereits seit Beginn das Land Hessen, die Schott AG, die Deutsche Börse, DZ Bank, Fraport AG, Software AG, Frankfurter Volksbank, Frankfurt-Main-Finance, Handwerkskammer Rhein-Main, IHK Frankfurt, Wirtschaftsinitiative und der Planungsverband,<sup>448</sup> bei letzterem ist auch die Geschäftsstelle des neuen Vereins angesiedelt. Auch personell ist der Verein „stark“ aufgestellt. In Wilhelm Bender (ehemals Vorstand der Fraport AG), der als Präsident in Erscheinung tritt, und Heiko Kassekert (bis 2012 Direktor des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main), der den Vorstandsvorsitz übernimmt, vereinen sich Wirtschaft und Politik. Die Vorarbeiten zum Verein wie auch zur sogenannten Agenda 2016, die eine wichtige Rolle bei der Zielsetzung des Vereins spielt, gehen auf die Stadt Frankfurt zurück, in Persona ist hier der Kämmerer und Regionaldezernent der Stadt Uwe Becker zu nennen. Dieser lobte die Gründung am Folgetag mit den Worten: „Noch nie hat es eine so breite Basis für eine Kooperation gegeben.“<sup>449</sup> Becker gilt auch als einer der Architekten der Agenda 2016, deren Erstellung Mitte Mai 2009 vom Rat der Region beschlossen wurde. In ihr werden erste gemeinsame Ziele, Strategien und Handlungsfelder von metropolregionsweiter Tragweite identifiziert, niedergeschrieben und umgesetzt.

Die Inhalte der Agenda sind breit gefächert und stellen vor allem Maßnahmen und Projekte dar, die regionale Bedeutung haben und bei deren Realisierung breiter Konsens in der Region herrscht. Angedacht ist neben einem Haus der

---

<sup>448</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Neuer Verein, um Frankfurt/Rhein-Main zu stärken, 24.11.09.

<sup>449</sup> Ebenda.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Region als Verwaltungssitz für regionale Aufgaben, Verwaltungsbehörden und Anlaufstelle für Bürger der Region auch eine gemeinsame Repräsentanz in Brüssel, Kooperationen/Bündelung der kulturellen Institutionen bis hin zu ambitionierten Zielen wie einer gemeinsamen Verkehrs- oder gar Schulpolitik.<sup>450</sup> Die gemeinsame Repräsentanz in Brüssel wird aktuell eingerichtet und soll im Sommer 2011 realisiert sein.<sup>451</sup>

Bei der Konkretisierung der Ziele und Strategie des Vereins soll diese Agenda neben den Themenwelten eine wichtige Rolle spielen. Insgesamt scheint es, als strebe man eine Art Adaption der Vorgehensweise hin zur heutigen Metropolitan Governance-Struktur der Metropolregion Rhein-Neckar an. Hervorgegangen ist der Verein aus der erfolgreichen regionalen Zusammenarbeit, die sich im Rahmen der sogenannten Themenwelt (s.u.) in den letzten zwei Jahren ergeben hat.<sup>452</sup>

- **Wissensregion FrankfurtRheinMain – Themenwelt FrankfurtRheinMain**

Die Wissensregion FrankfurtRheinMain wurde 2005 als Kooperation von Planungsverband, IHK-Forum Rhein-Main, Wirtschaftsinitiative RheinMain und dem Institut für Neue Medien gegründet. Ziel ist es, ein international sichtbares Profil der Metropolregion zu entwickeln.<sup>453</sup> Eines der Projekte der Wissensregion ist die Themenwelt. Diese wurde 2007 ins Leben gerufen und versteht sich als „[...] langfristiger Prozess zur Positionierung von Frankfurt-RheinMain [...] [und] verfolgt einen narrativen Ansatz. [...] [Sie] versteht sich als offener Prozess, der bestehende Aktivitäten in der Region auf einer gemeinsamen inhaltlichen Plattform ausrichtet und synchronisiert.“<sup>454</sup> Im Rah-

---

<sup>450</sup> Vgl. Rat der Region (internes Papier): Agenda 2016, 20.08.2009, S.1 ff.

<sup>451</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Das Rhein-Main-Gebiet wirbt künftig in Brüssel, 22.02.2011.

<sup>452</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Neuer Verein, um Frankfurt/Rhein-Main zu stärken, 24.11.09.

<sup>453</sup> Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Hrsg.) (2007): Wissensatlas FrankfurtRheinMain – Zweite erweiterte und aktualisierte Ausgabe, Frankfurt/Main, S. 3.

<sup>454</sup> Wirtschaftsinitiative/Partnerschaft Themenwelt (Hrsg.) (2009): Frankfurt/Rhein/Main – Informationsbulletin, Heft 3 2009, Frankfurt, S. 5.



men der Arbeit innerhalb dieses Zusammenschlusses der Themenwelt fanden sich letztlich auch die Partner und die Erkenntnis, die zur Gründung des Vereins Frankfurt/Rhein-Main führten. Denn bereits durch das gemeinsame Tun wurde deutlich, dass es nicht nur einer „Institutionalisierung“ der Themenwelt bedarf, sondern auch nach einer Möglichkeit der Partizipation – also einer Art Demokratisierung der Entscheidungen und Strategien – für andere partizipationswillige Akteure der Region.<sup>455</sup> Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Neugründung des Vereins Frankfurt/Rhein-Main auf die Arbeit, insbesondere auf die Interaktion der sich dort zusammengefundenen Akteure und die dort gewonnenen Erkenntnisse zurückgeht.<sup>456</sup>

- **KulturRegion Frankfurt RheinMain GmbH**

Die KulturRegion Frankfurt RheinMain GmbH ist als Resultat des Ballungsraumgesetzes entstanden und gewissermaßen auf die Beratungen innerhalb der Regionalkonferenz zurückzuführen. Sie hat zum Ziel, die Kulturträger, Gebietskörperschaften und Kulturevents im Rhein-Main-Gebiet in einem Netzwerk zu verbinden. Die GmbH geht auf eine freiwillige Initiative zurück<sup>457</sup>, die sich vor der Verabschiedung des Ballungsraumgesetzes über Ad-hoc-Partnerschaften und projektbezogene Kooperationen organisiert hat. Aufgrund von Erfolgen wie zum Beispiel der „Route der Industriekultur Rhein-Main“ oder „Garten RheinMain“ beschlossen die Akteure – Vorsteher der kooperierenden Gebietskörperschaften – auch aus Räumen außerhalb des Gebietes des Planungsverbandes, die Kooperation rechtlich zu festigen. Mit Gründung der GmbH wollte man damals der Landesregierung und § 1 des Ballungsraumgesetzes zuvor kommen, um eine top-down aufoktrojierte Organisationsform zu verhindern. 2005 versuchte dann die hessische Landesregierung in Person von Ministerpräsidenten Koch eine Art Kultur-

---

<sup>455</sup> Vgl. Wirtschaftsinitiative/Partnerschaft Themenwelt (Hrsg.) (2009): a.a.O., S. 6.

<sup>456</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Neuer Verein, um Frankfurt/Rhein-Main zu stärken, 24.11.09.

<sup>457</sup> Vgl. Krüger-Röth, Doris (2008): Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 58.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Zweckverband zu installieren. In diesem sollten alle Umlandgemeinden, die vom Ballungsraumgesetz erfasst werden, als Pflichtmitglieder vertreten sein und eine Verbandsumlage zur Finanzierung der kulturellen Einrichtungen im Ballungsraum zahlen. Abgezielt hatte diese Offerte seitens des Landes allerdings auf die so zu erreichende Finanzierung kultureller Einrichtungen der Stadt Frankfurt. Diese werden nämlich nicht vom Land Hessen bezuschusst, sondern müssen sich selbst finanzieren. Da sie aber zu fast zwei Dritteln von Nicht-Frankfurter Besuchern nachgefragt werden, müsse eine regionale Finanzierung installiert werden, so die Argumentation. Dieser Versuch, vom Ballungsraumgesetz Gebrauch zu machen, scheiterte allerdings am oppositionellen Einfluss, den der existierende Zusammenschluss von Gebietskörperschaften bereits hatte.<sup>458</sup>

Hier wird deutlich, dass es in Rhein-Main bereits starke freiwillige Zusammenschlüsse gibt, die sich nach dem bottom-up-Prinzip gefunden haben. Weiter zeigt das Beispiel KulturRegion Frankfurt RheinMain GmbH und der Kultursektor im Speziellen zwei wesentliche Faktoren einer regionalen Steuerungsstruktur auf: die Schwierigkeit eines gerechten intraregionalen Finanzausgleichs und die Kraft oder Stärke, die mit einer freiwilligen und gewachsenen Kooperation verbunden sein kann.

- **Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH – RMV**

Die RMV GmbH ist gleichermaßen ein Paradebeispiel für langfristige und nachhaltige regionale Kooperation wie auch Beispiel für eine sektorale interkommunale Kooperationsform in einem Ballungsraum. Die RMV ging 1995 aus dem 1973 gegründeten Frankfurter Verkehrsverbund hervor. Fast 300 Städte und Gebietskörperschaften werden bedient. Dabei beschränkt sich der Verbund nicht nur auf den Ballungsraum oder Hessen, sondern operiert auch länderübergreifend. Die Organisationsstrukturen sind dabei der europäischen Gesetzgebung geschuldet, die eine strikte Trennung von Kunden (Kommuni-

---

<sup>458</sup> Vgl. Nelles, Jennifer (2009): a.a.O., S. 110 ff.

nen), Management (RMV) und Leistungserbringern (Verkehrsbetrieben) fordert. Demnach erstreckt sich die institutionelle Struktur über drei Ebenen. Es gibt eine klare Trennung zwischen den Bereichen Planung und Strategie, Management und der operativen Ebene, also der Leistungserbringung durch Verkehrsbetriebe vor Ort. Volker Sparmann, ehemaliger Vorstandsvorsitzender der RMV GmbH, sagte über seine Institution: „Wir sind die einzige wirklich gut funktionierende regionale Einrichtung. Andere reden über die Rhein-Main-Region, wir halten sie zusammen.“<sup>459</sup> Damit hat er nicht ganz Unrecht, da der RMV zumindest weit über die Grenzen des Ballungsraums hinweg operiert und einen integrativen Beitrag zur metropolitanen Entwicklung leistet.

#### **Weitere regionale Gesellschaften im Ballungsraum:**

- Arbeitskreis Wirtschaftsförderung der Regionalkonferenz
- Integriertes Verkehrs- und Mobilitätsmanagement Region Frankfurt/Rhein-Main GmbH
- Regionalpark RheinMain Südwest GmbH
- Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen

#### **4.3.2 Akteure**

Da es keine institutionalisierte Metropolitan Governance-Struktur in Reinform gibt, findet man in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main neben korporativen Akteuren insbesondere auch Individualakteure vor. „Die Vielfalt der Akteure ist ein besonderes Merkmal der Vernetzung in der Metropolregion FRM [...]“<sup>460</sup>. Hier spielen vor allem lokale/regionale Persönlichkeiten aus der Wirtschaft respektive die internationalen Unternehmen, denen die Akteure vorstehen oder vorgestan-

---

<sup>459</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung: Wir bieten der Bahn eine Partnerschaft an, 24.03.2009 i.V.m. Expertengesprächen mit Köhler und Schaub.

<sup>460</sup> Hennemann, Stefan (2010): Intra- und interregionale Vernetzung der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main – Vorläufiger Bericht an den Initiativkreis Wissensbilanz des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zum Teilaspekt Vernetzung für die Erstellung der regionalen Wissensbilanz, Gießen, S. 1.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

den haben, eine Rolle. Ein Beispiel hierfür ist der frühere Fraport Vorstand Wilhelm Bender, der seit Ende 2009 versucht, mit dem neu gegründeten Verein Frankfurt/Rhein-Main e.V. ein Dach für die zahlreichen Initiativen in der Metropolregion zu formen, um die Aktivitäten zu bündeln und vor allem zu koordinieren.<sup>461</sup> An ihm wie auch am ehemaligen Verbandsdirektor des Regionalverbandes Kasseeckert oder auch an Lamberti, Mitglied im Vorstand von Deutsche Bank AG und Wirtschaftsinitiative Frankfurt/Rhein-Main, zeigt sich, dass es diverse personelle Dopplungen in den Führungsspitzen der regionalen Institutionen gibt, sodass man eigentlich von einer konsistenten „Politik innerhalb der Region“ ausgehen könnte. Allerdings mangelt es in der Metropolregion gerade daran, wie die befragten Experten bestätigen.<sup>462</sup>

In Ermangelung einer originären Steuerungsstruktur für die Metropolregion werden die Geschicke in Rhein-Main nicht unmittelbar von demokratisch legitimierten Vertretern der metropolregionszugehörigen Gebietskörperschaften gelenkt. Vielmehr werden diese auch nur punktuell in Projekten (wie zum Beispiel: Wissensregion Frankfurt Rhein/Main und das regionale Gewerbekonzept für Zukunftsbranchen) mit eingebunden.<sup>463</sup> Die somit beteiligten Akteure finden sich aufgrund pragmatischer/funktionaler Gründe zusammen und arbeiten meist zeitlich begrenzt gemeinsam. Die Koordination der Einzelprojekte innerhalb der Metropolregion konnte dabei nur bedingt durch den Planungsverband übernommen werden. Die Schwierigkeit bestand hier insbesondere bei der nicht vorhandenen politischen Legitimation eines metropolregionsweiten Handelns, da die geographischen Zuschnitte von Ballungsraum und Metropolregion nicht kongruent sind und der Planungsverband qua Ballungsraumgesetz kein Mandat hatte, für die Metropolregion zu handeln. So hatte der Planungsverband lediglich die Aufgabe, die Metropolregion nach außen hin zu vertreten, die er sich (wie auch in Stutt-

---

<sup>461</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Wir brauchen die Landkreise nicht – Bender und Schneider reden über die Region, 11.02.2010.

<sup>462</sup> Vgl. Expertengespräche mit Krüger-Röth, Reinhardt-Lehmann, Frank, Schaub und Köhler.

<sup>463</sup> Vgl. ebenda.

gart) selbst gegeben hatte.<sup>464</sup> Mit dem bereits erwähnten Metropolgesetz hat sich dies geändert. Dem Regionalverband wird es ermöglicht, eine Koordinierungs- und Steuerungsfunktion für die zahlreichen Projekte und Institutionen auch außerhalb des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main, also faktisch der Metropolregion (teils sogar darüber hinaus<sup>465</sup>), wahrzunehmen.<sup>466</sup>

Ob und wie der Regionalverband diese Aufgabe wahrnehmen wird, kann zum heutigen Tag noch nicht hinreichend beurteilt werden. Insofern kann man aktuell noch, wenn überhaupt, nur von einer unbefriedigenden Koordination der Akteure innerhalb der Metropolregion sprechen. Viele Akteure sind untereinander vernetzt. Auch Institutionen und Netzwerke arbeiten operativ zusammen. Allerdings mangelt es an einer Metropolitan Governance-Struktur, die ein in die Zukunft gerichtetes Ziel für den Gesamttraum im Auge hat und die Interessen der Akteure bündelt, Dopplungen bei Projekten vermeidet; also im Interesse der Metropolregion handelt, frei von opportunistischen Partikularinteressen der Gebietskörperschaften.<sup>467</sup> Beispielhaft sei hier auf folgendes Zitat verwiesen: „Letztlich scheint es, als wäre das Handeln der regional bedeutsamen Akteure (korporativ wie akteurszentriert) vielerorts noch von Opportunismus geprägt, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in der Folge also noch sehr heterogen ausgeprägt.“<sup>468</sup> Der Rat der Region hatte diesen Anspruch, ist ihm aber nie gerecht geworden,<sup>469</sup> dies bestätigen die befragten Experten, indem sie erkennen, dass es „[...] keinen Masterplan für die Metropolregion [...]“<sup>470</sup> gibt, „[...] die aktuelle Steuerungsstruk-

---

<sup>464</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

<sup>465</sup> Dann aber mangels gesetzlicher Grundlage nur informell. Es gibt keine entsprechenden Staatsverträge zwischen den angrenzenden Bundesländern.

<sup>466</sup> Vgl. Hessischer Landtag (2010): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucksache 18/2733, Wiesbaden, S. 14 ff.

<sup>467</sup> Vgl. Expertengespräche mit Krüger-Röth, Reinhardt-Lehmann, Frank, Schaub und Köhler.

<sup>468</sup> Expertengespräch mit Schaub.

<sup>469</sup> Vgl. Hessischer Landtag (2010): a.a.O., S. 16.

<sup>470</sup> Expertengespräch mit Frank.

tur auf Ebene der Metropolregion faktisch nicht vorhanden ist [...]“<sup>471</sup>, also schlichtweg [...] die Existenz einer originären Metropolitan Governance-Struktur [verneinen]“<sup>472</sup>. Zukünftig kommt – wie bereits erwähnt – dem Regionalverband eine/diese steuernde oder lenkende Rolle zu. Dem Regionaldirektor wird qua Gesetz wesentlich mehr Bedeutung und „Steuerungsmacht“ zugesprochen – auch für Teile der Metropolregion.<sup>473</sup>

### 4.3.3 Kooperation und Vernetzung der Akteure

Die Kooperation innerhalb der Metropolregion erfolgt nicht institutionalisiert oder gar durch demokratisch legitimierte Parlamente. Vielmehr lässt die große Instabilität der Akteursstrukturen innerhalb der Metropolregion den Schluss zu, dass es sich nicht um eine Metropolitan Governance-Struktur handelt. Dies sieht auch Lackowska so: „[...] the great instability of these actor constellations as well as their incapacity to coordinate interactions raises the doubts about characterizing them as engaging in governance“<sup>474</sup>. Gebietskörperschaftliche Elemente finden sich in der vorherrschenden losen Metropolitan Governance-Struktur nicht wieder. Lediglich im Kernraum der Metropolregion ist die Kooperation qua Metropolgesetz und bedingt durch den Organisationsaufbau des Regionalverbands auch demokratisch legitimiert; allerdings auch nicht für alle politisch relevanten Bereiche der Steuerung, sondern nur für solche, die dem Verband laut Satzung übertragen sind. Weitere Kooperationen haben sich über Netzwerke eingestellt, die innerhalb der gesamten Metropolregion agieren. Teils sind hier sogar Kooperationen bis weit in die Metropolregion Rhein-Neckar hinein belegt, ein Indiz dafür, dass die Wirtschaft keine geographischen oder administrativen Grenzen kennt.<sup>475</sup> Weitere wesentliche Kooperationsstrukturen sind über das IHK-Forum

---

<sup>471</sup> Expertengespräch mit Schaub.

<sup>472</sup> Expertengespräch mit Reinhardt-Lehmann.

<sup>473</sup> Vgl. Hessischer Landtag (2010): a.a.O., S. 14 ff.

<sup>474</sup> Lackowska, Marta (2011): Frankfurt/Rhine-Main: Governance without coordination?, S. 111, in: Heinelt, Hubert et al. (2011): a.a.O., S. 79-114.

<sup>475</sup> Vgl. Branchencluster IT for work oder Automotivecluster RheinMainNeckar.

Rhein-Main gegeben, dessen Abgrenzungskriterium auch Pate für die ursprüngliche Abgrenzung der Metropolregion stand.<sup>476</sup> Über das IHK-Forum werden die Interessen der regionalen Wirtschaft gebündelt in die Arbeit der Metropolregion eingebracht. Im Forum vertreten die einzelnen Kammern demokratisch legitimiert die Interessen der Unternehmerschaft ihres Bezirkes. Die Meinungsfindung erfolgt zunächst in der jeweiligen Vollversammlung und dann innerhalb des Forums. Insofern kann man an dieser Stelle, wie auch im Kernraum über den Regionalverband und seine Entscheidungsorgane, zumindest nach außen hin weitestgehend von einer transparenten Diskurskultur reden. Wobei es hier – nicht immer sind alle IHK-Vollversammlungen einer Meinung – auch zu abweichenden Meinungen kommen kann. „Kirchturmdenken“ ist also auch bei der korporativ organisierten Wirtschaft ein Thema. Deutlich wurde dies letztlich auch in der jüngsten Diskussion um das Metropolgesetz und den teils gegensätzlichen Stellungnahmen einzelner Kammern zum Gesetz.<sup>477</sup> Was die Kooperationen zwischen diesen und den bestehenden wesentlichen Akteuren der Region angeht, so gibt es bzw. gab es auch in jüngerer Vergangenheit einige Differenzen. Zurückzuführen sind diese vor allem auf die sektorale Doppelbelegung durch mehrere Akteure. So kann die eben erwähnte Diskurskultur nicht für alle regionalen Akteure als durchweg positiv beschrieben werden. In der Folge sind Konkurrenzkämpfe zwischen den Akteuren für eine inhomogene und wenig zielführende Aufgabenerfüllung verantwortlich zu machen. Es gibt eine Vielzahl an Organisationen, Initiativen oder Institutionen, die die gleichen Ziele verfolgen, zwar teils mit unterschiedlichem räumlichen Zuschnitt, allzu oft allerdings auch mit kongruentem oder mindestens überlappendem. Zimmermann beschreibt diese Situation als „[...] testing out various solutions, searching for the best actor constellation rather than building a coherent metropolitan network“<sup>478</sup>. Was fehlt, ist ein

---

<sup>476</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

<sup>477</sup> Vgl. Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammern Darmstadt, Frankfurt, Offenbach, Hanau wie auch des IHK Forums Rhein-Main zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften.

<sup>478</sup> Lackowska, Marta (2011): Frankfurt/Rhine-Main: Governance without coordination?, S. 105, in:

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

einheitliches Leitbild/eine Strategie, an der sich die einzelnen Akteure orientieren.<sup>479</sup> Dies konnten auch vielfältige personelle Dopplungen innerhalb der Metropolitan Governance-Struktur nicht verhindern. Als Grund hierfür wird teils eine fehlende Dachorganisation genannt, die zumindest die groben Ziele oder Leitbilder für die Metropolregion in ihrer Umsetzung zu betreuen in der Lage ist.<sup>480</sup> Dies ist seit 2004 nach der Erstellung des gemeinsamen Leitbildes<sup>481</sup> evident und wird auch heute noch bestätigt. Die Vorarbeiten zur Erstellung des aktuellen Leitbildes begannen bereits 1997/98. Damals wurde auf Einladung des Planungsverbandes mit über 600 relevanten regionalen Akteuren aus den verschiedenen Gesellschaftsbereichen innerhalb der Metropolregion in Workshops über die Zukunft der Region diskutiert. Das dauerte etwa 1 ½ Jahre und brachte themenbezogene Arbeitsgruppen hervor, die noch heute existieren und zusammenarbeiten. Schon damals wurde als Ergebnis eine fehlende Dachorganisation auf Ebene der heutigen Metropolregion herausgearbeitet. Diese könnte die Zusammenarbeit wesentlich erleichtern.<sup>482</sup> Während Frank zum Ausdruck bringt, es bedürfe „[...] einer politisch/demokratisch legitimierten ordnenden Hand [...],<sup>483</sup> um die Metropolregion sichtbar und zukunftsfähig zu machen, sieht Köhler die aktuelle Situation optimistischer. „Der Wettbewerb zwischen den einzelnen Städten, Kreisen und Gemeinden, oftmals als Kirchturmdenken verunglimpft, ist ein wichtiger Wachstumsmotor für die Region. Erst unterschiedliche Gewerbesteuerhebesätze zum Beispiel erlauben es Unternehmen, sich zwischen unterschiedlich teuren Standorten in der Region zu entscheiden.“<sup>484</sup> Diese Einschätzung erinnert stark an die Public Choice Bewegung.<sup>485</sup> Für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main

---

Heinelt, Hubert et al. (2011): a.a.O., S. 79-114.

<sup>479</sup> Vgl. Expertengespräch mit den Frank, Schaub, Köhler und Reinhardt-Lehmann.

<sup>480</sup> Vgl. insbesondere Expertengespräche mit Krüger-Röth und Reinhardt-Lehmann.

<sup>481</sup> Vgl. Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et al. (Hrsg.) (2005): Frankfurt/ Rhein-Main – die europäische Metropolregion, Frankfurt.

<sup>482</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

<sup>483</sup> Expertengespräch mit Frank.

<sup>484</sup> Expertengespräch mit Köhler.

<sup>485</sup> Vgl. B 2.2.2.



lassen sich, dies sieht auch Köhler so, in der historischen Betrachtung durchaus Indizien dafür finden, die diese bestätigen könnten. So gibt Köhler beispielsweise zu bedenken, dass „das Rhein-Main-Gebiet [...] als polyzentrisch aufgestellter Ballungsraum zu seiner heutigen, beachtlichen wirtschaftlichen Bedeutung gelangt [ist] [...] [und] die bisherigen Ansätze einer Regionalpolitik [nicht] erkennen lassen, dass diese zu besseren wirtschaftlichen Ergebnissen führen[...].“<sup>486</sup> So gibt auch Dr. Müller, Oberbürgermeister der Stadt Wiesbaden, zu erkennen: „Wettbewerb ist eine ganz wesentliche Geschichte. Sie trägt dazu bei, dass keiner einschläft.“<sup>487</sup> Zum Thema Vernetzung allgemein und speziell in der Region stellte jüngst Dr. Lamberti, Vorstand Deutsche Bank AG fest: „Deutschland ist dann stark, wenn es sich international vernetzt. Und das gilt 1:1 auch für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main.“<sup>488</sup> Dabei bezog er sich zum Einen auf die 2011 gegründete Europavertretung der Metropolregion in Brüssel. Zum Anderen stellte er aber auch heraus, dass die Region vor allem Wirtschaftsakteure hat, die international vernetzt sind. Diese müsse man nutzen, um die Region weiterzuentwickeln – insbesondere auch bezogen auf die regionale Zusammenarbeit.<sup>489</sup>

Wobei Köhler zu bedenken gibt, dass es gerade in Frankfurt/Rhein-Main zu wenige dauerhaft engagierte Verantwortliche aus Unternehmen in der Region gibt, die sich für die Regionalentwicklung einsetzen. Grund sei eben genau die internationale Ausrichtung der Unternehmen und der damit oftmals verbundene ständige Wechsel der Führungspersönlichkeiten, die keinen regionalen Bezug/keine regionale Identität hätten.<sup>490</sup> Sicher sind einige beispielsweise in Institutionen wie

---

<sup>486</sup> Expertengespräch mit Köhler.

<sup>487</sup> Müller, Helmut: Symposium - Die Europäische Metropolregion FrankfurtRheinMain, Podiumsdiskussion am 27.02.12, Darmstadt.

<sup>488</sup> Lamberti, Hermann-Josef: Symposium - Die Europäische Metropolregion FrankfurtRheinMain, Keynote, 27.02.12, Darmstadt.

<sup>489</sup> Vgl. Lamberti, Hermann-Josef: Symposium - Die Europäische Metropolregion FrankfurtRheinMain, Keynote, 27.02.12, Darmstadt.

<sup>490</sup> Vgl. Expertengespräch mit Köhler.

der Wirtschaftsinitiative oder in den Vollversammlungen der Industrie- und Handelskammern und somit indirekt im IHK Forum Rhein-Main vernetzt. Ob dadurch aber eine regionale Bindung des Unternehmens und ein verstärktes Engagement in die Regionalentwicklung entsteht, darf bezweifelt werden. International agierenden Unternehmen sind zumeist Aktiengesellschaften, die ihren Aktionären verpflichtet sind und sich somit, wenn überhaupt, international engagieren. Als Beispiel sei hier auf die Deutsche Bank verwiesen, die natürlich auch die Olympia-Bewerbung von New York finanziell unterstützte. Das teils erhebliche regionale Engagement der Fraport AG ist eine Ausnahme. Zum Einen resultiert die Unterstützung des Regionalparks in der Metropolregion dem direkten Ausgleich der Einwirkungen auf Mensch und Umwelt durch den Fluglärm, zum anderen sind Hauptanteilseigner hier neben Lufthansa auch das Land Hessen und die Stadt Frankfurt.

### **4.3.5 Kontinuität der Beziehungen**

Die Akteure innerhalb der Metropolregion sind mit variierendem räumlichem Tätigkeitsfeld durchaus miteinander vernetzt. Stellt man sich perspektivisch eine umfassendere koordinierte Zusammenarbeit und Steuerung im Sinne einer Metropolitan Governance-Struktur vor, ist, mit Blick auf die Kontinuität der Beziehungen maßgeblicher Akteure, auf den ersten Leitbildprozess 1997/98 zu verweisen. Auf Initiative des damaligen Umlandverbandes kamen ca. 600 Akteure aus dem geographischen Gebiet der Metropolregion zusammen, um über die Zukunft der Region zu diskutieren. Diese Diskussion mündete dann mit ähnlichem Akteurskreis in den darauffolgenden Leitbildprozess (s.u.).<sup>491</sup> Im Vorfeld des Ballungsraumgesetzes gab es einen lauten und öffentlichen (fachlichen) Diskurs um die Steuerung der Region, wobei die Definition von Region damals nur selten die Raumkategorie der Europäischen Metropolregion berücksichtigte. Vielmehr ging es in der Vielzahl von Verwaltungsstrukturreformmodellen, die in diesen Jahren entwickelt, kritisiert, verworfen und öffentlich durchdacht wurden, um Frankfurt

---

<sup>491</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

und sein (direktes) Umland.<sup>492</sup> Es ging um eine Alternative für den damaligen Umlandverband. Diese Debatte, die in erster Linie politisch motiviert war, führte dazu, dass mit dem Ballungsraumgesetz eine durch die Landesregierung top-down verordnete Lösung umgesetzt wurde.<sup>493</sup> Die kurz zuvor etablierte Regionalkonferenz Rhein-Main, die von der „Angst“ vor dem Ballungsraumgesetz motiviert war, mobilisierte einmal mehr eine Vielzahl an metropolregionsweiten Akteuren (insbesondere aus der Politik) und regte einen fachlichen und strategischen Diskurs zur Zukunft der Metropolregion an, der noch heute existiert, allerdings an Dynamik verloren hat.<sup>494</sup> Interessante Institutionen nicht-politischer Natur, die sich kontinuierlich auf Ebene der Metropolregion über Projekte, Stellungnahmen und Beteiligungen in die Belange der Metropolregion einbringen, sind die Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain und das IHK-Forum Rhein-Main. Insofern kann man durchaus von einem kontinuierlichen Beziehungsgeflecht einiger Institutionen innerhalb der Metropolregion sprechen, die auch heute noch daran interessiert sind, funktionierende Strukturen einer Metropolitan Governance innerhalb der Metropolregion zu etablieren. Neu dazugekommen ist der Verein Frankfurt/Rhein-Main, der eine Bündelung der Initiativen, Projekte und Institutionen innerhalb der Metropolregion erreichen möchte. Der Erfolg dieser neuen Institution wie auch des in den Regionalverband umfirmierten Planungsverbands ist zu diesem Zeitpunkt nicht hinreichend zu bewerten. Sicher ist allerdings, dass sich die heutige (rudimentäre) Metropolitan Governance-Struktur über die Kontinuität der Beziehungen der maßgeblichen Akteure der Metropolregion definieren müsste, letztlich also in den sich ad hoc gebildeten institutionalisierten Projektpartnerschaften zu finden wäre. Bei den Projekten selbst, so hat man den Eindruck, geht es oftmals weniger um das Projektthema oder -ziel selbst als um die Personen, die damit in Verbindung stehen: „It is all about who sits in which insti-

---

<sup>492</sup> Seit den 1950er Jahren zählt man über 80 verschiedene Strukturreformmodelle für das Rhein-Main-Gebiet.

<sup>493</sup> Vgl. König, Christine (2005): a.a.O., S. 11 i.V.m. Scheller, Jens Peter et al. (2002): a.a.O., S. 40-44 und Bördlein, Ruth (2000): a.a.O.

<sup>494</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

tution, where the headquarters are, who the president is and who initiated the undertaking“<sup>495</sup>.

#### **4.4 Akzeptanz der Metropolitan Governance**

Da man in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main nicht von einer Metropolitan Governance-Struktur auf Ebene der gesamten Metropolregion sprechen kann, ist nicht festzustellen, ob die Steuerungsstrukturen akzeptiert werden. Sicher scheint allerdings, dass sich die derzeitige Steuerung des Ballungsraums/ der Metropolregion nicht allzu großer Beliebtheit erfreut, was wohl nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen ist, dass die Rhein-Main-Region seit Jahrzehnten in verschiedene Gebietskörperschaften mit eigenem Regional- und Kommunalverständnis unterteilt ist.<sup>496</sup> Insbesondere der Rat der Region, der wegen seiner Öffnung über den Ballungsraum hinaus auch ein mögliches Steuerungsinstrument für die Geschicke der Metropolregion hätte sein können, war nicht nur stark in Kritik geraten, sondern wurde im neuen Metropolgesetz sogar gestrichen. Hauptgrund für das Nicht-Funktionieren des Rates wird in fehlenden Sanktionsmechanismen und Bindungswirkungen der dort verabschiedeten Beschlüsse, die strategischen Ziele der Region betreffend, gesehen.<sup>497</sup>

Einzelne Institutionen, die auf Ebene der Metropolregion agieren, können dagegen als anerkannt und angenommen identifiziert werden – KulturRegion Rhein-Main GmbH, FRM GmbH, Frankfurt Rhein Main Die Wirtschaftsinitiative, RMV etc. Dabei wird – vom RMV abgesehen – deutlich, dass es sich insbesondere um Institutionen des Privatrechts handelt, die durch Beiträge und Initiativen aus der Wirtschaft unterhalten werden. Letzterer wird als herausragendes Beispiel und integratives Moment der metropolitanen Regionalentwicklung verstanden und

---

<sup>495</sup> Lackowska, Marta (2011): Frankfurt/Rhine-Main: Governance without coordination?, S. 105, in: Heinelt, Hubert et al. (2011): a.a.O., S. 79-114.

<sup>496</sup> Vgl. Bördlein, Ruth (2000): Die neue Institutionalisierung der Region - Das Beispiel Rhein-Main, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10 2000, S. 537-548, S. 539.

<sup>497</sup> Durch § 15 MetropolG ist dies geändert worden. Der Regionalvorstand respektive dessen Direktor nimmt diese Aufgabe zukünftig wahr.

erfreut sich auch dementsprechender Beliebtheit.<sup>498</sup> Exemplarisch sei hierzu auf Volker Sparmann, ehemaligen Vorstandsvorsitzenden der RMV GmbH verwiesen, der über seine Institution sagte: „Wir sind die einzige wirklich gut funktionierende regionale Einrichtung. Andere reden über die Rhein-Main-Region, wir halten sie zusammen.“<sup>499</sup>

#### 4.5 Diskurse zur Entwicklung der Region

Nachdem nach aktuellen Erkenntnissen nicht von einer Metropolitan Governance-Struktur im Sinne dieser Arbeit gesprochen werden kann, kann hier lediglich der Verweis auf die jüngsten Entwicklungen erfolgen, die wegweisend für eine etwaige perspektivische koordinierte Steuerung auf Ebene der Metropolregion sein könnten. Erste Hinweise auf ein gemeinsames Vorgehen innerhalb der Metropolregion gehen auf das Jahr 2000 zurück. Damals rief die Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt, Roth, die sogenannte Regionalkonferenz aus. Hintergründiges Ziel der Konferenz war es, das Ballungsraumgesetz zu kippen und gegenüber der Landesregierung zu zeigen, dass die Region sich bottom-up organisieren kann, dass es also keiner top-down Lösung in Gestalt des Ballungsraumgesetzes bedarf.<sup>500</sup> Die Kooperation verläuft auch heute noch auf freiwilliger Basis. Sie hat sich zum Ziel gemacht, wirtschaftlich, kulturell, touristisch und (verkehrs-) politisch die perspektivische Ausrichtung der Region zu diskutieren und zu gestalten. In der Regionalkonferenz tauschen sich auch heute noch die regierenden Persönlichkeiten aus den Gebietskörperschaften aus, faktisch mangelt es allerdings an Dynamik, die in den Anfangsjahren noch viel mehr vorhanden war. So arbeitete die Region eng und koordiniert zusammen, ging es um die Diskussion ums Ballungsraumgesetz und die Installation des Planungsverbandes

---

<sup>498</sup> Vgl. Expertengespräche mit Frank und Köhler.

<sup>499</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung: Wir bieten der Bahn eine Partnerschaft an, 24.03.2009, und Expertengespräche mit Köhler und Schaub.

<sup>500</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth i.V.m. König, Christine (2005): a.a.O., S. 11.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

oder auch in 2001 um die Olympiabewerbung.<sup>501</sup> Hier ist sich die Region einig, dass die heutigen Governance-Strukturen innerhalb der Metropolregion ausgeprägter sein könnten, hätte man die damalige Dynamik im breiten gesellschaftspolitischen Diskurs in der Metropolregion durch die Regionalkonferenz resp. die Arbeit an der Olympiabewerbung qualifiziert in die Zukunft transportiert.<sup>502</sup> Diese Aufgabe hätte man retrospektiv betrachtet bei der Frankfurter Oberbürgermeisterin Roth angesiedelt gesehen.<sup>503</sup> Dämpfend kann hier auch angeführt werden, dass Roth die Zuständigkeit für Angelegenheiten der Metropolregion an ihren Kämmerer, Uwe Becker, abgegeben hat, während andere Metropolregionen bzw. deren Kernstädte das Thema stets als „Cheftema“ erklärt haben.<sup>504</sup> Aber auch durch das Ballungsraumgesetz und die Schaffung des Planungsverbandes wurde die koordinierte Zusammenarbeit und insbesondere auch die operative Regionalentwicklung auf Ebene der Metropolregion seitens der Landesregierung – ob bewusst oder unbewusst, sei dahingestellt – zumindest gehemmt. Es steht die Vermutung im Raum, dass man seitens der Landesregierung kein gesteigertes Interesse daran haben kann, eine funktionierende Metropolitan Governance-Struktur zu etablieren, da die Einflussmöglichkeiten der Landesregierung geringer würden und mit einer wirtschaftlich und auch politisch oder zumindest steuerungspraktisch institutionalisierten Metropolregion das restliche Bundesland Hessen „abgehängt“ oder entkoppelt wäre.<sup>505, 506</sup>

Weitere Ansätze hin zu einer koordinierten Zusammenarbeit Anfang der 2000er Jahre sind im Leitbild für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main 2020 zu sehen. Dieser anfangs sehr breit angelegte Prozess mündete dann in Arbeitskreise und schließlich, 2004, lediglich in ein Leitbild zum Regionalen Flächennutzungs-

---

<sup>501</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

<sup>502</sup> Vgl. Expertengespräche mit Reinhardt-Lehmann, Frank und Köhler.

<sup>503</sup> Vgl. Expertengespräche mit Frank und Schaub.

<sup>504</sup> Vgl. Metropolregionen Nürnberg oder Stuttgart.

<sup>505</sup> Bevölkerungsbesatz und Wirtschaftskraft der Metropolregion können mit Österreich bzw. der Schweiz gleichgestellt werden.

<sup>506</sup> Vgl. Expertengespräche mit Köhler und Schaub.

plan für den direkten Ballungsraum.<sup>507</sup> Mit Frankfurt Rhein-Main Die Wirtschaftsinitiative gründete sich schließlich eine Institution, die einerseits einen offenen Charakter hat und zum anderen offiziell auch auf Ebene der Metropolregion agiert.<sup>508</sup> Gleiches konnte man bis dahin nur noch vom IHK-Forum Rhein-Main behaupten, das ja auch für die geographische Abgrenzung der Metropolregion Pate stand.<sup>509</sup> In beiden organisiert sich vorwiegend die Wirtschaft. Die Wirtschaft beteiligt sich durch Projekte an der operativen Entwicklung der Metropolregion. Neueste (Projekt-) Entwicklungen sind die Wissensregion Frankfurt-RheinMain sowie die Themenwelt. Gegründet als Kooperationsverband, IHK-Forum Rhein-Main und Frankfurt Rhein-Main Die Wirtschaftsinitiative ist es das Ziel, ein internationales Profil für die Metropolregion zu entwickeln. Dies erfolgt durch die Themenwelt FrankfurtRheinMain. Unter Berücksichtigung der regionalen Spezifika wird in einem kontinuierlichen und weitgehend offenen Prozess ein langfristiger Horizont, eine Strategie für die Metropolregion entwickelt.<sup>510</sup> Diesen Gedanken möchte der Ende 2009 neu gegründete Verein Frankfurt/Rhein-Main strategisch aufnehmen und weiterentwickeln. Leitgedanke ist die „Demokratisierung“ der Zukunftsstrategie für die Metropolregion.<sup>511</sup> Dies soll erreicht werden, indem sich Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft in dem Verein wiederfinden und engagieren.<sup>512</sup>

Mit der Erneuerung des Ballungsraumgesetzes, dem Metropolgesetz, wird erneut sehr breit über die Verfasstheit der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main diskutiert. Neben der Politik hat sich vor allem die Wirtschaft zu Wort gemeldet. Nach der ersten „Empörung“ über die Landesregierung, die mit dem Gesetz, das im

---

<sup>507</sup> Vgl. Hill, Hermann (2003): a.a.O., S. 43 f. i.V.m. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

<sup>508</sup> Vgl. ebenda, S. 43.

<sup>509</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth.

<sup>510</sup> Vgl. Themenwelt FrankfurtRheinMain (Hrsg.) (2008): Themenwelt FrankfurtRheinMain – Strategiebuch, Zürich, S. 20 ff.

<sup>511</sup> Vgl. Expertengespräche mit Reinhardt-Lehmann und Schaub.

<sup>512</sup> Vgl. Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain e.V. (Hrsg.) (2009): Frankfurt Rhein Main Die Wirtschaftsinitiative – Sondernewsletter Dezember 2009, Frankfurt am Main, S. 1 f.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Wesentlichen eine Fortschreibung des Ballungsraumgesetzes ist, den damals zugesicherten breiten Evaluationsprozess unterschlagen hat, stellte sich ein erneuter regionaler Diskurs ein. Auch in der seit 2009 anhaltenden Diskussion lässt sich wieder erkennen, dass die Landesregierung in Wiesbaden top-down aktiv wurde. Die Geschwindigkeit, in der der Gesetzesentwurf zum Metropolgesetz ausgearbeitet und im Landtag gelesen wurde, zusammen mit dem unterschlagenen Evaluierungsprozess des Ballungsraumgesetzes, lässt erneut vermuten, dass die Landesregierung in Wiesbaden kein gesteigertes Interesse an einer Einrichtung von effizienten Metropolitan Governance-Strukturen auf Ebene der Metropolregion hat(te). Dies veranlasste insbesondere die korporativen Akteure der Wirtschaft zu teils sehr detaillierten Stellungnahmen mit klaren Vorstellungen zu Steuerung, Verfasstheit und räumlichem Umgriff der Metropolregion.<sup>513</sup> Die in den Papieren geäußerten Vorstellungen sind sehr unterschiedlich. Sie bewegen sich in etwa im Spannungsfeld von „Freiwilligkeit“ (im Schatten der Hierarchie) und der (teils verklausulierten, aber faktischen) Forderung nach einem Mehrzweckpflichtverband auf räumlicher Ebene der Metropolregion. Auch unter den Experten herrscht keine einheitliche Meinung, ob eine gemeinsame Steuerung auf Ebene der Metropolregion institutionalisiert werden solle.<sup>514</sup> Die erwähnten Stellungnahmen und der parallel in der Presse geführte öffentliche Diskurs machen deutlich, dass es eine Vielzahl von Akteuren gibt, die etwas zur regionalen Zusammenarbeit und zur Ausgestaltung einer Metropolitan Governance-Struktur für die Metropolregion zu sagen haben. Vor allem die Wirtschaft – über korporative Akteure, also die Kammern – hat öffentlich auch recht deutlich gezeigt, dass sie stärker in die Steuerungsstrukturen der Metropolregion eingebunden werden möchte. Schließlich sprach Volker Bouffier, amtierender hessischer Ministerprä-

---

<sup>513</sup> Vgl. hierzu Stellungnahmen von IHK-Forum Rhein-Main, IHK Frankfurt, Unternehmerverband Hessen, HWK Rhein-Main, IHK Darmstadt Rhein Main Neckar, IHK Offenbach, IHK Gießen Friedberg und Wirtschaftsinitiativen zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften, Frankfurt, 2010.

<sup>514</sup> Krüger-Röth und Köhler erachten eine solche nicht für zwingend erforderlich bzw. sehen sie in weiter Ferne, während Reinhardt-Lehmann, Frank und Schaub eine solche einfordern.



sident, beim Neujahrsempfang der IHK Frankfurt, 2011, der Wirtschaft drei Sitze im Regionalvorstand zu – wenn auch nur mit beratender Funktion.<sup>515</sup>

Das wachsende Engagement der Wirtschaft, sei es durch Kammern oder auch durch den neuen Verein Frankfurt/Rhein-Main e.V., erinnert an die Entwicklung hin zur heutigen Metropolitan Governance-Struktur in Rhein-Neckar.

Eine solche Entwicklung wäre ein wichtiger Schritt hin zu einer Metropolitan Governance-Struktur im Sinne dieser Arbeit. Der Diskurs wird seit der Verabschiedung des Metropolgesetzes weitergeführt. Zu erkennen ist dabei eine leichte Öffnung der Themen, die auf Ebene der Metropolregion behandelt werden sollten. Diese reichen von Gesundheits(versorgungs)politik<sup>516</sup> über Schulpolitik bis hin zu regional gesteuertem Wohnungsbau und Konzepten zur regenerativen Erzeugung von Energie.<sup>517</sup> Wie und ob diese Themen das Agenda-Setting einer metropolitanen Politik (rein rechtlich) überhaupt beeinflussen dürften, wird dabei aber nicht diskutiert. Ein Staatsvertrag wie in Rhein-Neckar scheint auch in den ersten Monaten nach dem Metropolgesetz weit entfernt. Lediglich der „Wunsch“ nach einem verbindlichen Leitbild für die Metropolregion wird hier und da geäußert.<sup>518</sup> Diesem Wunsch wird, an der ein oder anderen Stelle, auch mit Nachdruck entsprochen. So ist die Stadt Wiesbaden aus der gemeinsamen Institution zur internationalen Vermarktung der Metropolregion mit dem Argument ausgetreten, es fehle ein gemeinsames Leitbild für die Region.<sup>519</sup> In der Diskussion um eine auf die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main zugeschnittene Metropolitan

---

<sup>515</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Sonderbeilage Neujahrsempfang der IHK Frankfurt – Wir sind der Aufschwung, 20.01.2011.

<sup>516</sup> Vgl. Schneider, Horst: Symposium - Die Europäische Metropolregion FrankfurtRheinMain, Podiumsdiskussion am 27.02.12, Darmstadt.

<sup>517</sup> Vgl. Becker, Uwe; Müller, Helmut und Partsch, Jochen: Symposium - Die Europäische Metropolregion FrankfurtRheinMain, Podiumsdiskussion am 27.02.12, Darmstadt.

<sup>518</sup> Vgl. Müller, Helmut: Symposium - Die Europäische Metropolregion FrankfurtRheinMain, Podiumsdiskussion am 27.02.12, Darmstadt i.V.m. Expertengesprächen mit den Herren Frank, Schaub, Köhler und mit Frau Reinhardt-Lehmann.

<sup>519</sup> Vgl. Müller, Helmut: Symposium - Die Europäische Metropolregion FrankfurtRheinMain, Podiumsdiskussion am 27.02.12, Darmstadt.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Governance-Struktur wird immer wieder auf die Erfolge der Vergangenheit verwiesen, die „im Schatten der Hierarchie“, also in Zusammenhang mit dem Ballungsraumgesetz, entstanden sind. Namentlich werden neben dem „herausragenden Fall des RMV“<sup>520</sup> meist noch der Regionalpark und das internationale Standortmarketing genannt.<sup>521</sup> Man stützt sich also weitestgehend auf das auch im Metropolgesetz wieder verankerte Prinzip der Freiwilligkeit und verweist auf einen Staatsvertrag, der in weiter Ferne sei. In den nächsten Jahren wird sich zeigen, ob das Land Hessen sich vor Ablauf des Metropolgesetzes an eine Evaluierung des Gesetzes hält und ob der öffentliche Diskurs bis dahin weiter geführt wird. Besteht nämlich auch weiterhin ein gesteigertes Interesse an einer leistungsfähigen Steuerungsstruktur für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, wird eine solche sogar verstärkt als Standort- oder Wettbewerbsfaktor angesehen, könnte der Weg hin zu einer Metropolitan Governance-Struktur im Sinne dieser Arbeit geebnet sein.

---

<sup>520</sup> Expertengespräch mit Köhler.

<sup>521</sup> Vgl. beispielsweise Bach, Hans-Peter; Becker, Uwe und Partsch, Jochen: Symposium - Die Europäische Metropolregion FrankfurtRheinMain, Podiumsdiskussion am 27.02.12, Darmstadt.

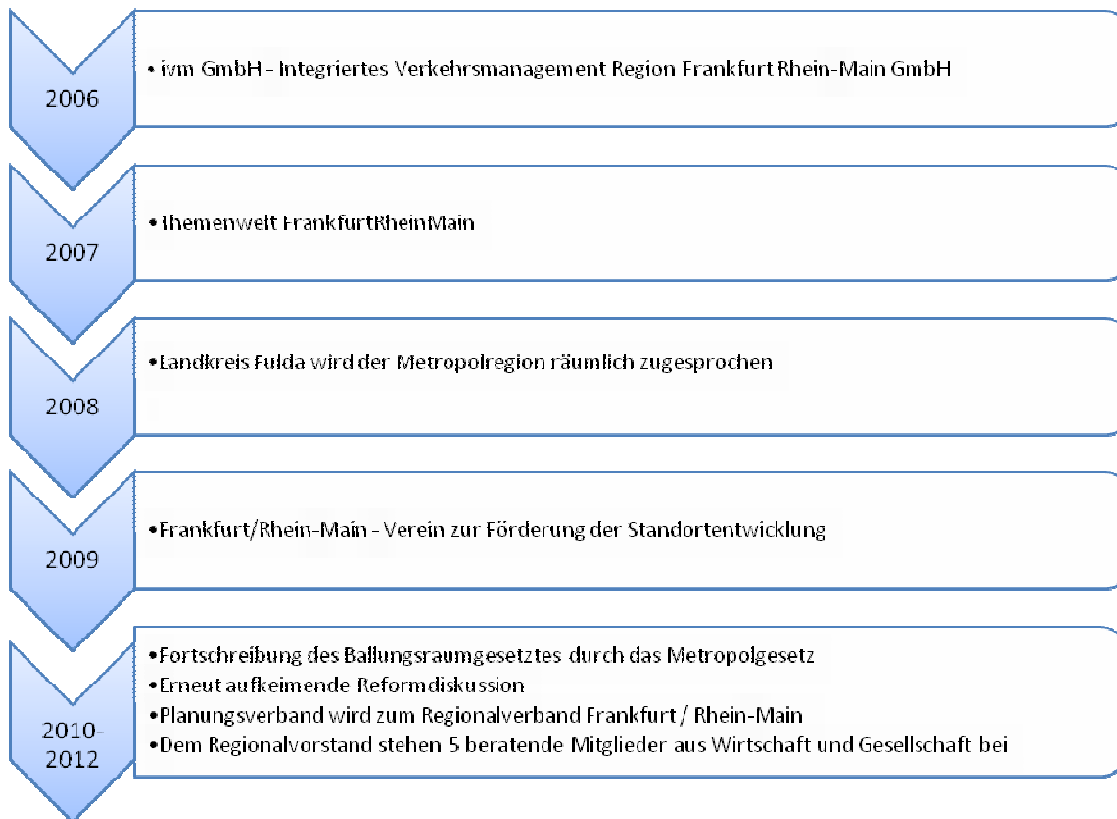
**Abbildung 48: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main 1/2**



Eigene Darstellung, Darmstadt, 09.03.2010.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

**Abbildung 49: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main 2/2**



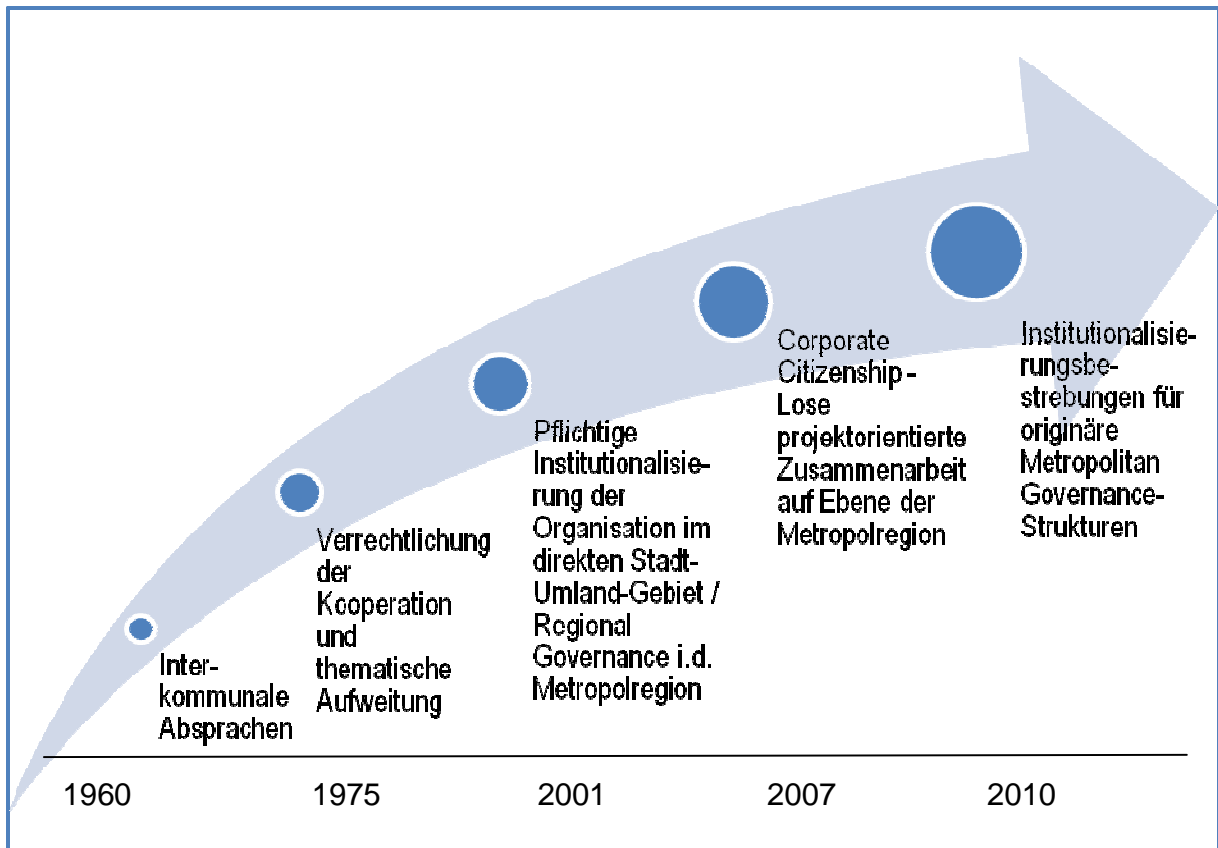
Eigene Darstellung, Darmstadt, 28.02.2012 i.V.m. <http://www.region-frankfurt.de/index.php?NavID=2005.41&La=1>, 26.02.2012 und Nelles, Jennifer (2009): a.a.O., S. 104 ff.

### 4.6 Prozessverlauf

Da keine originäre Metropolitan Governance-Struktur identifiziert werden kann, kann im Folgenden nicht die Evolution hin zu dieser beschrieben werden. Nichtsdestotrotz werden die unterschiedlichen Steuerungsansätze für das Rhein-Main-Gebiet, dessen Grenzen sich im Laufe der Jahre „im Fluss“ befanden, bis die heutige räumliche Abgrenzung der Metropolregion gefunden wurde, dargestellt und gemäß dem Aufbau der Arbeit untersucht.

Seit den 1960er Jahren können fünf Evolutionsstufen für die Steuerung des Rhein-Main Gebietes identifiziert werden:

Abbildung 50: Evolutionsstufen der Metropolitan Governance in Frankfurt/Rhein-Main



Eigene Darstellung, Darmstadt, 11.03.2010.

Die **erste Stufe** ist geprägt durch evident werdende Stadt-Umland-Probleme und die aufkommende Erkenntnis, dass es sich beim Rhein-Main-Gebiet um einen Ballungsraum mit mannigfaltigen funktionalen Verflechtungen handelt, die sich nicht in den vorherrschenden administrativen Grenzen und Steuerungsstrukturen wiederfinden. Die damit zusammenhängenden Aufgaben versuchte man in etwa von 1960 bis 1975 im Sinne des Steuerungsparadigmas der Contracting Governments über Planungsabsprachen und vertragliche Vereinbarungen zu bewältigen. Es herrschte also ein weitgehend elementaristisches Weltbild gepaart mit einem instrumentellen Institutionenverständnis vor. Durch Planungsabsprachen und Verträge versuchte man die Region funktional zu steuern.

Die **zweite Stufe** kann mit der Einrichtung des Umlandverbandes Frankfurt in die Denkschule der Metropolitan Reformer eingestuft werden. Die Hochphase der

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Metropolitan Reform-Bewegung und die damit einhergehende praktische/institutionelle Umsetzung der zugehörigen regionalen Steuerungseinheiten, insbesondere in US-amerikanischen Metropolregionen, hatte bereits leicht an Popularität verloren, als der Umlandverband in Frankfurt seine Arbeit aufnahm. Durch ihn kam es innerhalb des direkten Stadt-Umlandes von Frankfurt zu einer Verrechtlichung der Kooperationen. Mehr noch wurden regional bedeutsame Aufgaben im neuen Mehrzweckpflichtverband gebündelt. Allerdings keimte spätestens ab Anfang der 1990er Jahre eine latente Unzufriedenheit in der Region auf, da die Gemeinden mit der Einschränkung der grundgesetzlich zugesicherten Selbstverwaltungsrechte zu Gunsten des Umlandverbandes nicht mehr zufrieden waren. Zudem wurde die stetig steigende Verbandsumlage kritisiert. Das Ende des Umlandverbandes wurde 1995 eingeleitet, nachdem dem Verband die Trägerschaft der regionalen Abfallentsorgung entzogen wurde. Im selben Jahr noch setzten breite Reformdiskussionen ein.<sup>522</sup> Die dritte Phase wurde eingeleitet.

Diese **dritte Stufe** kann am ehesten mit dem Terminus „Kooperation im Schatten der Hierarchie“ umschrieben werden. Nach mehrjähriger intensivster Reformdiskussion, aus der eine Vielzahl von Reformmodellen für das Rhein-Main-Gebiet hervorging, setzte die Landesregierung schließlich 2000 ein Zeichen und verabschiedete das „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main“. Infolgedessen wurde der auch heute noch im Regionalverband weiter existente Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main nebst dem Rat der Region geschaffen (dessen Befugnisse heute im Wesentlichen dem Regionalvorstand zugesprochen wurden). Diese Stufe ist mit dem Ballungsraumgesetz durchaus von einem modernen Staatsverständnis getragen. Die Kooperationen sollen auf freiwilliger Basis institutionalisiert werden. Die Landesregierung behält sich allerdings vor, Kooperationen zu „erzwingen“, sollten auf freiwilliger Basis keine entstehen bzw. diese in ihren Ausprä-

---

<sup>522</sup> Vgl. Nelles, Jennifer (2009): a.a.O., S. 104.

gungen dem regionalen Entwicklungs- und Steuerungsgedanken nicht genügen. Bisher blieb eine erzwungene Institutionalisierung aus oder, wie im Falle der KulturRegion, erfolglos. Allerdings gibt es bis heute auch keine metropolregionsweite Steuerung bzw. strategische Lenkung, die eigentlich dem Rat der Region obliegen sollte. Der Planungsverband ist nicht rechtlich legitimiert, die Belange der Metropolregion wahrzunehmen, hat sich demnach lediglich als „Sprecher“ der Metropolregion deklariert. Allerdings kann diese Stufe, insbesondere die Zeit nach der Verabschiedung des Ballungsraumgesetzes, als Geburtsstunde vieler regional bedeutsamer Institutionen mit funktionalen Steuerungsaufgaben identifiziert werden. Eine neue, noch heute existierende und in ihren Ausprägungen auch für eine Metropolitan Governance (auf Ebene der gesamten Metropolregion) bedeutende Regional Governance-Struktur ist entstanden. Diese Strukturen sind es auch, die uns aktuell von einer vierten Stufe der Evolution sprechen lassen.

Die **vierte Stufe** kann schon stark mit dem Creative Governance-Ansatz verglichen werden. In Institutionen wie der Frankfurt Rhein Main GmbH International Marketing of the Region und insbesondere in der Wirtschaftsinitiative Frankfurt-RheinMain e.V. wie zum Teil auch im gemeinsamen Projekt der Themenwelt FrankfurtRheinMain wird bei genauerer Betrachtung deutlich, dass die doppelte Binnenperspektive, von der auch Blatter und Brenner sprechen, verlassen wird. Vielmehr ist zu erkennen, dass die Ausrichtung der operativen Regionalentwicklung und auch des Aushandlungsprozesses der Entscheidung für bestimmte Projekte (letztlich also – großzügig betrachtet – eine Teilsteuerung der Metropolregion) zunehmend offener wird. Innovationsorientierung und internationaler Fokus stehen beim Agendasetting im Vordergrund. Neue Gruppierungen entstehen um Projekte, die metropolregionsweit umgesetzt werden sollen. Institutionen wie die Wirtschaftsinitiative sehen sich dabei auch als Schnittstellenmanager, um Interaktionsarenen bereit zu stellen und Projekte zu koordinieren. Diese Funktion wird in Zukunft noch mehr gefordert und deshalb ausgebaut. Das wurde auch in den

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Experteninterviews sehr deutlich.<sup>523</sup> Interessant dabei ist, dass es – wie auch im Creative Governance-Ansatz umschrieben – insbesondere die Wirtschaft ist, die sich in Projekte und Prozesse einbringt. Von Vorteil ist hier, dass es bereits eine starke Vernetzung der Wirtschaftsakteure gibt. Da in Netzwerken die Eintrittsschwelle tendenziell eher niedrig ist, ist anzunehmen, dass durch die Vernetzung perspektivisch mehr Unternehmen in die operative Regionalentwicklung „investieren“ und sich beteiligen, nicht zuletzt um opportunistische Interessen zu vertreten – Stichwort internationales Marketing und Fachkräftemangel. Daher ist mit einem weiteren Umbruch im institutionellen Steuerungsverständnis in der nahen Zukunft zu rechnen.<sup>524</sup>

Diese **fünfte Stufe** könnte eine Metropolitan Governance-Struktur im Sinne dieser Arbeit sein. Mit der Gründung des neuen Vereins Frankfurt/Rhein-Main e.V. wird eine Plattform/Arena der Interaktion für alle Gesellschafts- und Politikbereiche geschaffen (ähnlich dem Pendant in Rhein-Neckar, ZMRN e.V.). Dadurch soll die Strategieentwicklung auf der Ebene der Metropolregion nicht nur entwickelt, sondern vielmehr demokratisiert werden.<sup>525</sup> Durch die Interaktion maßgeblicher Akteure soll eine Bündelung der derzeitigen operativen Regionalentwicklung erfolgen, der eine strategische Ausrichtung vorangestellt sein soll. Parallel wurde durch alle politischen Instanzen bis hin zur Landesregierung über die Zukunft des Ballungsraumgesetzes diskutiert. Die Kritikpunkte – Planungsverband ist nicht zuständig für die Metropolregion und Rat der Region ist faktisch handlungsunfähig – sind durch das Metropolgesetz nur zum Teil ausgemerzt worden, indem der heutige Regionalverband gestärkt und der Rat der Region abgeschafft

---

<sup>523</sup> Vgl. beispielsweise Expertengespräche mit Reinhardt-Lehmann und Schaub.

<sup>524</sup> Wobei Köhler an dieser Stelle zu bedenken gibt, dass es in Frankfurt/Rhein-Main zu wenige dauerhaft engagierte Verantwortliche aus Unternehmen in der Region gibt, die sich für die Regionalentwicklung einsetzen. Grund, so Köhler, ist die internationale Ausrichtung der Unternehmen und der damit oftmals verbundene ständige Wechsel der Führungspersönlichkeiten, die keinen regionalen Bezug/keine regionale Identität haben.

<sup>525</sup> Vgl. Expertengespräche mit Reinhardt-Lehmann und Schaub.



wurde. Im Grundsatz könnte die Metropolitan Governance-Struktur dann im zukünftigen Regionalverband respektive Regionalvorstand und im Frankfurt/Rhein-Main e.V. eine strategische Steuerungsinstanz haben. Die operative Regionalentwicklung würde weiterhin funktional differenziert auf freiwilliger Basis (im Schatten der Hierarchie) wie heute durchgeführt. Die nicht-hessischen Teile der Metropolregion können als kooptierte Mitglieder gesehen werden, die nicht vom Metropolgesetz berührt werden. Sie können sich, wie bisher auch, in die Projekte und Institutionen einbinden, die sie für sinnvoll erachten, und zudem sogar, so sieht es das neue Metropolgesetz in § 7 Abs. 4 für unmittelbar an den Ballungsraum angrenzende Kommunen vor, offiziell in den Regionalverband aufgenommen werden. Eine „harte“ Regelung über einen Staatsvertrag wie in Rhein-Neckar bewerten die Experten vor dem Hintergrund der Historie auch mittelfristig nicht für realisierbar<sup>526</sup> oder gar nicht sinnvoll.<sup>527, 528</sup> Nichtsdestotrotz wird eine solche Regelung seitens einiger Experten gefordert.<sup>529</sup>

---

<sup>526</sup> Vgl. Expertengespräch mit Krüger-Röth, Reinhardt-Lehmann und Schaub.

<sup>527</sup> Vgl. Expertengespräch mit Köhler.

<sup>528</sup> Vgl. auch D 4.3.3.

<sup>529</sup> Vgl. beispielsweise Expertengespräche mit Schaub oder Mitglied der Geschäftsführung IHK Frankfurt am Main.

#### **4.7 Evolution der Metropolitan Governance der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main – Reflexion der Arbeitshypothesen**

Obwohl man noch nicht von einer Metropolitan Governance-Struktur in Reinform<sup>530</sup> auf dem räumlichen Gebiet der Metropolregion sprechen kann, ist es bereits möglich, zum gegenwärtigen Zeitpunkt einige der eingangs aufgestellten Thesen zu beantworten. So kann man, führt man sich die aktuellen Steuerungsstrukturen vor Augen, durchaus davon ausgehen, dass diese zum Teil auf sich sukzessive entwickelnden Regional Governance-Strukturen beruhen. Wie in den vorherigen Kapiteln bereits ausgeführt, ist es sehr wahrscheinlich, dass es auch diese Strukturen sein werden, die maßgeblich in eine in naher Zukunft zu etablierende Metropolitan Governance-Struktur einfließen werden, nicht zuletzt, weil man die gewachsenen und etablierten Strukturen – zumindest auf operativer Ebene – nicht zunichte machen möchte. Historisch betrachtet sind es aber genau die etablierten Strukturen im Sinne von früheren Planungsverbänden, die mit dafür verantwortlich sind, dass es zum heutigen Tage noch keine Steuerung auf der Ebene der Metropolregion gibt. Insbesondere die negativen Erfahrungen, die man mit dem damaligen Umlandverband gemacht hat und aktuell – wenn auch mit differenzierter Problemallokation – auch mit dem Planungsverband (jetzt Regionalverband) im Ballungsraum macht, wirken sich negativ auf die Etablierung einer Metropolitan Governance-Struktur aus. Lokale Machtbestrebungen und das sogenannte Kirchturmdenken konnten nicht zugunsten eines regionalen Mehrwertes unterbunden werden. In diesem Punkt kann These 8 bestätigt werden. Historisch betrachtet – und aktuell – können durchaus die Kernstadt Frankfurt und deren Position im Gefüge der internationalen Metropolen dafür verantwortlich gemacht werden, dass es noch keine leistungsfähige Metropolitan Governance innerhalb der Metropolregion gibt. So bedingen die Metropolfunktionen der Stadt Frankfurt letztlich auch das Verhalten der maßgeblichen – mit der entsprechenden Macht versehenen – Akteure im metropolitanen Kern. Diese haben neben dem Machterhalt vor allem internationale statt regionale Interessen. Im inter-

---

<sup>530</sup> Vgl. hierzu die Definitionen von Heinelt oder Fürst, ausgeführt in Kapitel B 2.3

nationalen Kontext spielt das Umland eine untergeordnete Rolle, sodass es wohl zu keiner Machtabgabe der Akteure kommen wird. Von außen betrachtet wäre diese allerdings erforderlich, um eine Metropolitan Governance-Struktur aufzubauen. Die bestehenden Strukturen (Regionalverband), die auf anderer Ebene als der der Metropolregion bestehen, tragen ihr Übriges zur aktuellen Lage bei. Auch hier ist es vor allem Machterhalt, der einer Steuerung für die ganze Metropolregion entgegensteht. These 6 kann somit durch die Fallstudie Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main bestätigt werden. Außerdem zu erkennen im Rhein-Main-Gebiet ist die stetige Intervention der jeweiligen Landesregierung. Es wurde evident, dies bestätigen auch die Experten sehr deutlich, dass jegliche Organisationsversuche zur effizienten Institutionalisierung des Rhein-Main-Gebietes, also im Wesentlichen der heutigen Metropolregion, durch Intervention seitens des Landes Hessen unterbunden wurden. Offensichtlich hat man in Wiesbaden Angst, obsolet zu werden bzw. zur Überschuss- oder Ausschussverwaltung degradiert zu werden, um das zu verwalten, was von Hessen außerhalb der Metropolregion dann noch übrig bleibt. So entstanden letztlich auch der Planungsverband und der Zuschnitt des Ballungsraums und so kann man auch die Vorgehensweise bei der Erstellung und Verabschiedung des Metropolgesetzes interpretieren. An dieser Stelle kann also bestätigt werden, was in These 7 beschrieben ist: Macht respektive die Verschiebung von Machtverhältnissen spielen eine bedeutende Rolle in der Evolution und Erklärung von Metropolitan Governance-Strukturen.

Deutlich wird zudem, dass es retrospektiv betrachtet durchaus Momente gab, die zu einer leistungsfähigen Metropolitan Governance-Struktur hätten führen können. Insbesondere ist hier die Olympiabewerbung zu nennen. Die Bewerbung für dieses Großereignis führte zu einer koordinierten, offenen Zusammenarbeit innerhalb der gesamten Metropolregion. Alle wichtigen Akteure kamen zusammen und machten sich dabei frei von lokalen Machtbestrebungen. Vielmehr, so berichten die Experten, stand die Entwicklung der Metropolregion im Vorder-

grund.<sup>531</sup> Diese Dynamik wurde aber nach dem Scheitern der Bewerbung nicht weiter verstetigt. Ähnliches gilt für die bereits zuvor installierte Regionalkonferenz, die ebenfalls ihre anfängliche Dynamik nicht qualifiziert in die Zukunft transportieren konnte. Jüngstes Beispiel für eine äquivalente Entwicklung stellte der Versuch einer Internationalen Bauausstellung für das Rhein-Main-Gebiet dar.<sup>532</sup> Das Scheitern dieser Initiativen belegt einerseits, dass es, wie auch in der Theorie propagiert, nötig ist, an entscheidenden Phasen entlang des Regionalisierungsprozesses institutionelle Strukturen zu schaffen, um die Regionalisierungserfolge nicht wieder zu verlieren.<sup>533</sup> Andererseits wird deutlich, dass Machtpromotoren eine entscheidende Rolle spielen können – positiv wie negativ. Aktuelle Entwicklungen unterstreichen derweil die Bedeutung der Wirtschaft bei der Steuerung von Metropolregionen. Mit der Wirtschaftsinitiative e.V. oder auch mit dem IHK-Forum Rhein-Main seien hier zwei Institutionen genannt, die nicht nur die operative Regionalentwicklung, sondern auch die Steuerung respektive die fehlende Steuerung auf Ebene der Metropolregion seit Jahren schon begleiten beziehungsweise monieren. Die Unterstützung seitens der Wirtschaft drückt sich nicht nur finanziell, sondern auch durch die Bereitstellung von Wissen und Know-how aus. Wobei an dieser Stelle auch nicht unerwähnt bleiben darf, dass die Wirtschaft, in Gestalt der Industrie- und Handelskammern in der Rhein-Main Region zwar in der Diskussion um das Metropolgesetz im Wesentlichen die gleichen Ziele (mehr Koordination, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit etc.) verfolgt. Allerdings standen sich die Wege, um das Ziel zu erreichen, teils diametral gegenüber, was auch gegenwärtig gelebte Praxis und somit charakteristisch für das geographische Gebiet der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ist. Hier reichten die Lösungsansätze für die Etablierung einer Metropolitan Governance-

---

<sup>531</sup> Vgl. Lackowska, Marta (2011): Frankfurt/Rhine-Main: Governance without coordination?, S. 102, in: Heinelt, Hubert et al. (2011): a.a.O., S. 79-114.

<sup>532</sup> Vgl. Jourdan, Jochem et al. (2009): Frankfurt RheinMain Internationale Bauausstellung Metropolitana 2016 (unveröffentlicht), Frankfurt.

<sup>533</sup> Vgl. Benz, Arthur (2003a): a.a.O., S. 14 i.V.m. Benz, Arthur: Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Kommune, in: Benz, Arthur et al. (Hrsg.) (1998): a.a.O., S. 110 ff.

Struktur von freiwilliger Kooperation<sup>534</sup> bis Mehrzweckpflichtverband<sup>535</sup>. Daneben gibt es zahlreiche Netzwerke, die bereits metropolregionsweit agieren. Dabei wird deutlich, dass die Netzwerke wie auch die etablierten Strukturen (Zweckverbände) funktional differenzierte Interessen vertreten und je nachdem auch die entsprechenden partizipierenden Akteure anziehen. Man beteiligt sich an den Projekten, die aus opportunistischen Gesichtspunkten sinnvoll sind, bestätigen die meisten Experten.<sup>536</sup> Allerdings, so gibt Köhler zu bedenken, gibt es derzeit nicht genügend Projekte, die es für Unternehmen lohnen, sich zu beteiligen, da sie keinen direkt für die Unternehmen fassbaren Mehrwert hätten.<sup>537</sup> Die meisten dieser (etablierten) Strukturen/Akteure formieren sich aktuell unter einem neuen Dach, dem Frankfurt/Rhein-Main e.V., der zu einer „Demokratisierung“ und Koordinierung der Entwicklung der Metropolregion beitragen soll.<sup>538</sup> Hauptsächlich getragen wird dieser Verein, der für sich den Anspruch einer Dachorganisation für die Interessen und Institutionen der Metropolregion erhebt, von der Wirtschaft. Also kann in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main die Wirtschaft als eine erfolgskritische Komponente für die Etablierung einer Metropolitan Governance-Struktur identifiziert werden. Sollte der neue Verein seinem „Programm“ gerecht werden, würde insbesondere der Wirtschaft auch in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main eine ähnlich große Bedeutung bei der Evolution der Metropolitan Governance-Struktur zukommen wie in Rhein-Neckar. Wobei es bei der Frage, ob die Wirtschaft einen festen Platz in der Metropolitan Governance-

---

<sup>534</sup> Vgl. Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer Darmstadt zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften, Frankfurt, 2010.

<sup>535</sup> Vgl. Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern Frankfurt zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften, Frankfurt, 2010.

<sup>536</sup> Vgl. Expertengespräche mit Krüger-Röth, Reinhardt-Lehmann und Schaub.

<sup>537</sup> Vgl. Expertengespräch mit Köhler.

<sup>538</sup> Vgl. Aussagen von Kasseckert und Ruppel, in: rheinmain TV: „ZukunftsRaum – Talk: Ein Jahr FRM e.V.“, Sendung vom 14.02.2011.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Struktur haben soll, kein einheitliches Bild unter den Experten gibt.<sup>539</sup> Solange es aber beispielsweise innerhalb der Wirtschaftsinstitutionen eine Vielzahl an Meinungen gibt, wie die Metropolregion zu steuern sei, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, es ginge niemals um die Sache – also die Installation einer leistungsfähigen Metropolitan Governance-Struktur, um die Metropolregion im internationalen Kontext wettbewerbsfähig zu machen -, sondern immer nur um (die gerade handelnden) Personen und deren kurzfristigen Vorteil. Insofern, es sei an die im Gegensatz stehenden Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammern zum Metropolgesetz erinnert, kann wohl nicht davon ausgegangen werden, dass – wie Lackowska analysiert – „[...] regional actors react to the failures trying out new organizational arrangements“<sup>540</sup>. So ist auch das Vorgehen der Landesregierung beim Erlass des Ballungsraumgesetzes und beim Vorgehen zum Erlass des Metropolgesetzes symptomatisch für das Akteursverhalten in Frankfurt/Rhein-Main, geht es um die Installation einer leistungsfähigen Metropolitan Governance-Struktur. Kurzum kann für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main konstatiert werden: „[...] selfish behavior tends to guarantee in the short term much bigger advantages than cooperation“<sup>541</sup>. Außerdem gehen die politischen Interessen der verschiedenen beteiligten Akteure – wie gezeigt – teils sehr weit auseinander: „Die stark polarisierte politische Kultur in der Region Frankfurt führt dazu, dass [...] nach der Mobilisierung der Akteure [,die in zeitlichen Abständen immer wieder durch die Gründung von neuen Institutionen oder das Durchführen von Projekten gelingt,] kein verständigungsorientierter Diskurs stattfindet und dass sich auch kein allgemein akzeptierter institutioneller Kern etabliert, der die kreativen Ideen auch in erfolgreiche Taten umsetzen kann.“<sup>542</sup> Ob mit der Aufweitung der Zuständigkeit des Regionalverbandes ein solcher institutioneller

---

<sup>539</sup> Reinhardt-Lehmann sieht wie Frank und Schaub die Wirtschaft als feste Größe auch in der Steuerungsstruktur. Köhler verweist deutlich auf das Primat der Politik, das nicht angetastet werden dürfe.

<sup>540</sup> Lackowska, Marta (2011): Frankfurt/Rhine-Main: Governance without coordination?, S. 112, in: Heinelt, Hubert et al. (2011): a.a.O., Frankfurt, S. 79-114.

<sup>541</sup> Ebenda.

<sup>542</sup> Blatter, Joachim (2005): a.a.O., S. 148.

Kern geschaffen wurde, wird wohl erst nach ein paar Jahren zu beurteilen sein. Allerdings, das zeigten die jüngsten politischen Machtspiele bei der Besetzung des Regionalvorstandes<sup>543</sup>, scheint es weiterhin mehr um Personen als um die Sache zu gehen. So titelte die Frankfurter Allgemeine Zeitung nach der Wahl der neuen Regionalverbandsspitze etwa „Auch nach der Wahl der Regionalverbandsspitze scheint der Graben zwischen den Lagern noch nicht überwunden“.<sup>544</sup>

Ferner, zieht man die Public Choice Theorie und das Interview mit Köhler zu Rate, ist es für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main unter Umständen gar nicht erforderlich und wäre umgekehrt vielleicht sogar kontraproduktiv, die unterschiedlichen Interessen der Akteure oder gar die polyzentrische Struktur mit den jeweiligen Oberzentren mit ihren verschiedenen Charakteren und Interessen innerhalb der Metropolregion aufzugeben. Denn, Wettbewerb belebt nicht nur das Geschäft, sondern kann auch der Regionalentwicklung zugute kommen.<sup>545</sup> Am Ende muss aber festgehalten werden, dass es trotz einer Vielzahl an regionalen Institutionen im Rhein-Main Gebiet, die teils gegenseitig im Wettbewerb stehen, eine (nutzen)optimale Steuerungsinstanz, die den Belangen aller Beteiligten Rechnung trägt, noch nicht gefunden ist.

---

<sup>543</sup> Kasseckert (CDU) und Drexelius (CDU) wurden in der Verbandsversammlung abgewählt und am 29.02.12 durch Stüve (SPD) und Simon (B90 Die Grünen) ersetzt.

<sup>544</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung: Endlich anfangen, für die Region zu arbeiten – Auch nach der Wahl der Regionalverbandsspitze scheint der Graben zwischen den Lagern noch nicht überwunden, 01.03.12.

<sup>545</sup> So blieben beispielsweise die Börse (Umzug von Frankfurt nach Eschborn) oder Procter & Gable /Wella (Wegzug aus Darmstadt) bei ihren Unternehmensverlagerungen der Region erhalten. Nicht zuletzt, da es ein attraktives (günstigeres) Angebot innerhalb der Metropolregion gab. Die Region kann also aus Sicht der Wirtschaft mit ihren lokalen Spezifika punkten.

#### **4.8 Die Metropolitan Governance der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main im Modell**

Reflektiert man die in 4.6 beschriebenen Evolutionsstufen mit den sechs nach Heinelt und Kübler derzeit denkbaren Formen zur Steuerung von Metropolregionen, fällt auf, dass die Steuerung der Region Rhein-Main bis heute verschiedene Steuerungsformen hatte, die teils aufeinander aufgebaut haben. Zu Beginn unseres Entwicklungsbeobachtungszeitraums, der geprägt war durch die Stadt-Umland-Problematik, versuchte man dem Steuerungsdefizit durch interkommunale Absprachen Herr zu werden. Dabei stand die Eigenständigkeit der einzelnen Kommunen nicht in Frage. Mit dem Umlandverband wurden die Kooperationen in ein wesentlich institutionalisierteres Korsett gesteckt, das letztlich an den oben beschriebenen Gründen zerbrochen und im Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main aufgegangen ist. Mit der Ausweisung der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main fing die Diskussion über die Steuerung eines wesentlich größeren als dem Gebiet des Ballungsraums um Frankfurt an. Die Steuerung der Metropolregion verläuft über lockere interkommunale Kooperation, gepaart mit der Kooperation von Netzwerken und anderen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren meist projektorientiert und nicht institutionalisiert. Mit dem Regionalverband startet man den Versuch, diese losen Strukturen - meist dem Ansatz des new regionalism zuzuordnen - einer Steuerung im Sinne der Metropolregion zuzuführen. Wohlwollend betrachtet, kann man die heutige Struktur als eine Mischung aus Government und Governance respektive „[...] as a mixture of different segments of steering“<sup>546</sup> nach Heinelt und Kübler sehen.

Die Analyse der aktuellen Metropolitan Governance-Strukturen – sind sie auch noch nur rudimentär vorhanden – sieht den Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main als institutionellen Kern (siehe nachstehende Abbildung). Durch das Metropolengesetz wird ihm von Landesseite die Aufgabe zugesprochen, die Steuerung der Metropolregion zu koordinieren. Ob und wie dies gelingt, kann wohl mit hin-

---

<sup>546</sup> Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): a.a.O., S. 16.



reichender Gewissheit erst in ein paar Jahren gesagt werden. Bereits bei Bekanntwerden der ersten Entwürfe des Metropolengesetzes wurde deutlich, wer perspektivisch den größten Einfluss auf den Regionalverband ausüben wird. So finden sich um diesen institutionellen Kern die Parteien genauso wieder wie Kammern und Verbände, Kommunen aus dem Verbandsgebiet (des Ballungsraums) und Netzwerke oder Vereine. Wobei letztere wohl in der Praxis eher mittelbaren als unmittelbaren Einfluss auf die Steuerungsstrukturen oder auch das politische Agenda-Setting haben werden. Unternehmen, die sich in Netzwerken und Vereinen (wie beispielsweise Wirtschaftsinitiative Frankfurt/Rhein-Main oder Frankfurt Rhein-Main e.V.) engagieren, gestalten eher die operative Regionalentwicklung mit. Außerdem werden sie sicher auch in Zukunft versuchen, die politische Richtung in der Metropolregion durch hochkarätig besetzte Diskussionsveranstaltungen mit vorzugeben. Diese Veranstaltungen waren in der Vergangenheit interessante Arenen des regionalen Diskurses um die Zukunft der Metropolregion. Als solche bieten sie sicher auch in Zukunft Unternehmen, Netzwerken und teils auch einer breiteren Öffentlichkeit die Möglichkeit der Partizipation (durch die öffentliche themenbezogene Diskussion).

Parteien, das zeigte sich in der Entwicklung unmittelbar nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes<sup>547</sup>, üben direkten Einfluss auf den Regionalverband aus. Ob dies einer an Performanz orientierten regionalen Politikgestaltung und Regionalentwicklung dienlich sein wird, ist fraglich. Hier könnten die beratenden Mitglieder (beispielsweise Kammern und Verbände) des Regionalvorstandes ein Korrektiv respektive eine Konstante sein, die im Sinne der Metropolregion argumentiert, um Regionalpolitik und -entwicklung zu stabilisieren und zu verstetigen. Hierzu bliebe allerdings erstmal abzuwarten, ob es gelingt, eine politische Agenda zu entwickeln, die räumlich in der ganzen Metropolregion Zuspruch findet und an der sich bestehende und neue regionale Projekte ausrichten könnten. Demokratisch legitimiert ist die Koordinierungsfunktion des neuen Regionalverbandes je-

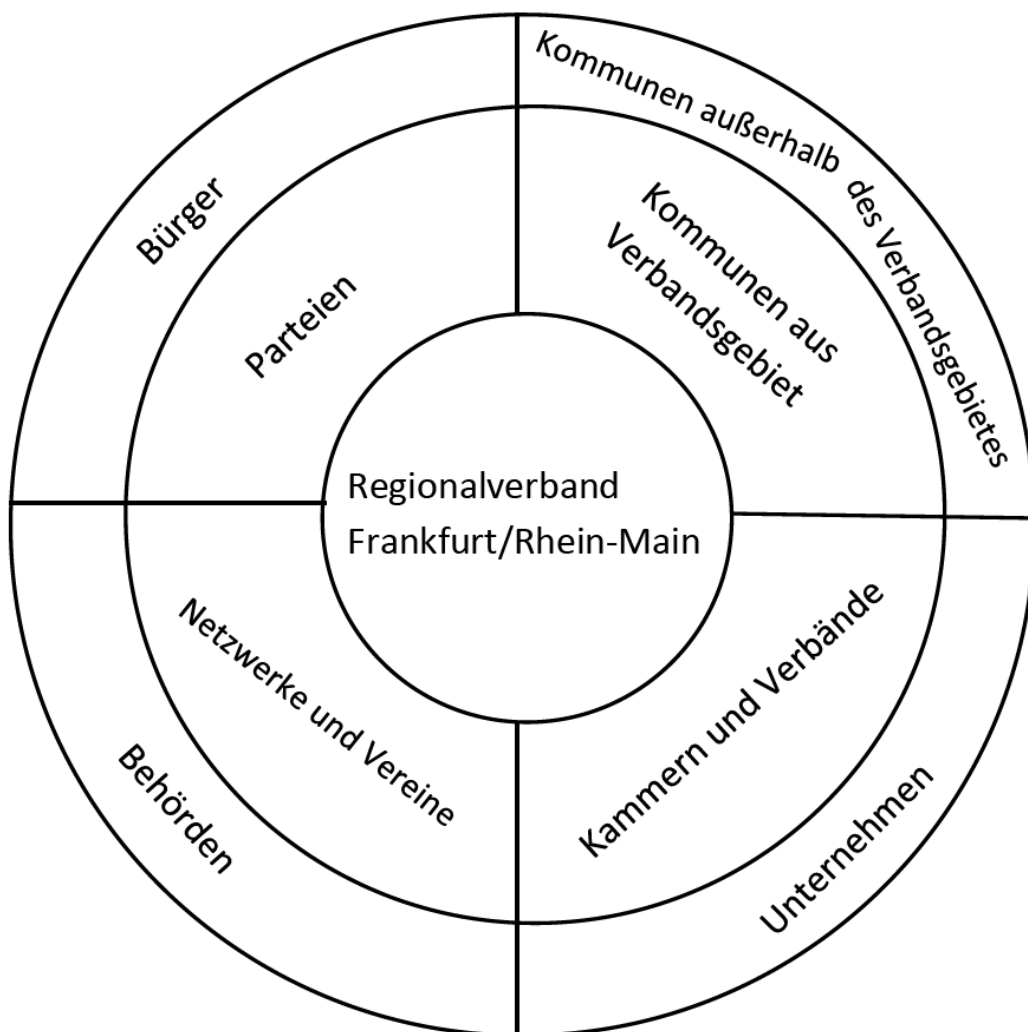
---

<sup>547</sup> Kasseckert und Drexelius (beide CDU) wurden abgewählt und durch Stüve (SPD) und Frau Simon (B90 Die Grünen) ersetzt.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

denfalls nicht für die ganze räumliche Ebene der Metropolregion. Das Metropolengesetz setzt weiterhin auf das Prinzip der Freiwilligkeit, das zumindest außerhalb des im Gesetz definierten engeren Ballungsraums auch nicht „im Schatten der Hierarchie“ stattfindet.

**Abbildung 51: Modell der realen Metropolitan Governance in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main**



Die Größe der einzelnen Segmente spiegelt den Einfluss der jeweiligen Akteure/Institutionen auf die Metropolitan Governance und das Agendasetting wider.

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Heinelt, Hubert (Hrsg.) (2005): a.a.O., S 17.

Die äußere Schale des Modells partizipiert indirekt an der Metropolitan Governance-Struktur in Frankfurt/Rhein-Main. Wenn Akteure auch – über bereits bestehende Projekte – direkt an der Regionalentwicklung teilhaben können.

Blatters Governance Paradigma der Creative Governance lässt sich perspektivisch auch auf Frankfurt/Rhein-Main übertragen. So geht er von der Integration korporativer wie einzelner Akteure aller Sektoren aus, die in Frankfurt/Rhein-Main beispielsweise über den Verein Frankfurt/Rhein-Main gegeben sein könnte. Ob der Verein seinem Anspruch, die Regionalentwicklung und das Agenda Setting für die Metropolregion zu demokratisieren, gerecht werden kann, ist aktuell noch nicht zu beurteilen. Es scheint vor dem Hintergrund der beschriebenen Historie und der Entwicklung der Governance-Strukturen bis dato mindestens fragwürdig, und zwar insbesondere deshalb, weil man seit Gründung in der Öffentlichkeit wenig Notiz vom Verein und seinem hehren Ziel nehmen konnte.

Was die an konkreten Projekten festzumachende Regionalentwicklung angeht, so ist bereits in jüngster Vergangenheit eine breite gesellschaftliche Teilhabe zu beobachten. Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und Netzwerke beteiligen sich an Projekten, Studien oder Veranstaltungen die Metropolregion betreffend. Eine weitere Parallele zu Blatters Ausführungen ist die Rolle der Wirtschaft, die auch in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main eine bedeutende Rolle spielt, und nicht nur als potenter Financier für Studien und Projekte auf Ebene der Metropolregion, sondern auch als Diskussionspartner bezüglich einer mehr an Performanz orientierten Metropolitan Governance. Was in Frankfurt/Rhein-Main fehlt, ist ein koordinierendes Element, das die vielen Netzwerkaktivitäten, Institutionen und Ideen in der Metropolregion zielgerichtet steuert.

## 5. Untersuchung Metropolregion Nürnberg

### 5.1 Zuschnitt der Region

Die ersten engeren Kooperationen in der Region Nürnberg beschränkten sich auf die vier unmittelbar aneinander angrenzenden Städte Erlangen, Fürth, Nürnberg und Schwabach – die Städteachse. Diese weiteten sich langsam räumlich aus, schlossen in einer regelmäßigen Abstimmungskonferenz zunächst die vier Landkreise der Planungsregion ein (umfassten also das gesamte Gebiet der Planungsregion „Industrieregion Mittelfranken“) und dehnten sich in einzelnen Kooperationsfeldern – allen voran ÖPNV und Marketing – schon vor der Gründung der Metropolregion auf ganz Mittelfranken sowie angrenzende Bereiche benachbarter Regierungsbezirke aus.<sup>548</sup>

Die Europäische Metropolregion Nürnberg besteht seit ihrer Anerkennung aus einem metropolitanen Kern sowie einem metropolitanen Netz, wobei diese Unterscheidung inzwischen auf Interna wie einen unterschiedlichen Mitgliedsbeitrag beschränkt ist und nicht mehr aus dem Marketingmaterial der Metropolregion hervorgeht.<sup>549</sup> Zu dem Kerngebiet gehören die Städte Ansbach, Amberg, Bamberg, Bayreuth, Erlangen, Fürth, Nürnberg und Schwabach und die diese Städte umgebenden Landkreise Ansbach, Amberg-Sulzbach, Bamberg, Bayreuth, Erlangen-Höchstadt, Forchheim, Fürth/Bayern, Neustadt a. d. Aisch-Bad Windsheim, Neumarkt i. d. Opf., Nürnberger Land, Roth sowie Weißenburg-Gunzenhausen. Das um diesen Kern liegende metropolitane Netz umfasst die Städte Coburg, Hof und Weiden sowie die Landkreise Coburg, Haßberge, Kitzingen, Kronach, Kulmbach Lichtenfels, Neustadt a. d. Waldnaab, Tirschenreuth

---

<sup>548</sup> Vgl. Standecker, Christa (2008): Die Europäische Metropolregion Nürnberg (EMN), in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 113 f. i.V.m. Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2011): Sechs Jahre Europäische Metropolregion Nürnberg – Bilanz und Ausblick, Nürnberg, S. 24 f.

<sup>549</sup> Vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 12.

und Wunsiedel i. Fichtelgebirge (vgl. Abb. 52). Die vollständig in Bayern liegende Metropolregion Nürnberg umfasst damit den ganzen Regierungsbezirk Mittelfranken sowie Teile der Regierungsbezirke Oberfranken, Oberpfalz und Unterfranken.

**Abbildung 52: Räumliche Abgrenzung der Metropolregion Nürnberg**



Quelle: <http://www.em-n.eu/index.php?id=29>, 05.10.2009.

Etwas weiter von Nürnberg entfernt liegende Oberzentren wie Regensburg oder Würzburg verhalten sich weitaus zurückhaltender bezüglich einer Mitgliedschaft in der Metropolregion als die Landkreise. So hat Regensburg eine Mitgliedschaft abgelehnt und möchte sich stattdessen stärker Richtung Osteuropa orientieren –

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

und wohl auch enge Beziehungen Richtung München pflegen.<sup>550</sup> Die Stadt Würzburg war zeitweise passives Mitglied, jedoch ohne entsprechenden Stadtratsbeschluss und trat daher 2010 wieder aus der Metropolregion aus.<sup>551</sup> Die gesamte Region Mainfranken ringt intern mit der Frage, ob eine eigenständige Profilierung oder ein Anschluss an die Metropolregion Nürnberg sinnvoller ist. Derzeit versucht man sich dort als eigenständigen Raum zwischen den Metropolregionen Frankfurt/Rhein-Main und Nürnberg zu profilieren bzw. in Teilräumen beides zu vereinen – die Landkreise Kitzingen und Haßberge gehören beiden Regionen offiziell an.<sup>552</sup>

Insgesamt erstreckt sich die Metropolregion Nürnberg über eine Fläche von rund 20.000 km<sup>2</sup>, auf welcher allerdings nur 3,5 Millionen Menschen leben. Dies verdeutlicht, dass die Metropolregion zu weiten Teilen sehr ländliche, teilweise auch strukturschwache Gebiete umfasst. Noch deutlicher wird dies, wenn man bedenkt, dass ca. 750.000 der 3,5 Millionen Einwohner in der räumlich kleinen Städteachse Erlangen-Fürth-Nürnberg-Schwabach leben.<sup>553</sup> Die Gremien der Metropolregion waren auch deshalb von Anfang an bemüht, die Gleichwertigkeit von Stadt und Land zu betonen.<sup>554</sup> Nichtsdestotrotz sieht sich die Region selbst als polyzentrischen Raum<sup>555</sup>. Die im Vergleich zur übrigen Region überragende Bedeutung Nürnbergs, dies zeigt letztlich schon der Name der Metropolregion, ist jedoch unverkennbar. Die Stadt Nürnberg muss jedoch tatsächlich als Teil der

---

<sup>550</sup> Vgl. <http://www.ihk-regensburg.de/content/290506d>, 25.03.2012.

<sup>551</sup> Vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 23.

<sup>552</sup> Der Verfasser Albert nahm durch seine Tätigkeit bei der Regierung von Unterfranken an entsprechenden Diskussionen und Veranstaltungen, insbesondere der ChancenRegion Mainfranken sowie der daraus entstandenen Region Mainfranken GmbH, selbst teil.

<sup>553</sup> Vgl. Standecker, Christa (2008): Die Europäische Metropolregion Nürnberg (EMN), in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 114.

<sup>554</sup> Vgl. Maly, Ulrich (2006): Metropolregion Nürnberg: Schwerpunkt Metropole oder Region?, in: Ländliche Räume und Metropolregionen: Partner oder Konkurrenten, 2006, München.

<sup>555</sup> Vgl. u.a. Selber Erklärung der Europäischen Metropolregion Nürnberg (Beschluss des Rates der Metropolregion Nürnberg vom 10.Mai 2011).

Städteachse im Zentrum der Metropolregion gesehen werden, in der zahlreiche Verflechtungen bestehen. So haben z.B. die Städte Erlangen und Nürnberg eine gemeinsame Universität oder der Bayernhafen Nürnberg einen weiteren Standort in Roth.<sup>556</sup>

## 5.2 Regionale Charakteristika

Die Metropolregion Nürnberg liegt im Gegensatz zu manchen anderen Metropolregionen vollständig innerhalb eines einzigen Bundeslandes. Dies erleichterte und erleichtert zwar einerseits die Schaffung bestimmter Rahmenbedingungen oder die Erlangung von Kompetenzen, zeigt aber gleichzeitig auch, dass weniger die Notwendigkeit besteht, eine zersplitterte Region durch die Schaffung einer neuen Instanz handlungsfähiger zu machen bzw. Aktionen zu koordinieren – zumal die Städteachse Erlangen-Fürth-Nürnberg-Schwabach als Zentrum der Metropolregion sogar ganz innerhalb des Regierungsbezirkes Mittelfranken und dort wiederum der Planungsregion Industrieregion Mittelfranken liegt.

Auch durch die Lage in nur einem Bundesland und somit gleichen Voraussetzungen und z.T. auch Problemen aller Beteiligten beruhen die Organisation wie auch die Bemühungen, als Metropolregion anerkannt zu werden, auf regionalem Engagement und regionsintern getroffenen Vereinbarungen. Der Freistaat Bayern hat kein Landesgesetz erlassen, das bestimmte Institutionen vorgibt oder z.B. einzelne Landkreise zu einer Kooperation zwingt. Die Zusammenarbeit basiert daher allein aus der regionseigenen Motivation, entstand also bottom-up als Reaktion auf die fehlende internationale Wahrnehmung der Stadt Nürnberg bzw. Nordbayerns als eigenständigem Wirtschafts-, Kultur- und Lebensraum innerhalb Bayerns, dessen Außenwahrnehmung meist auf München bzw. Oberbayern beschränkt war oder noch ist.<sup>557</sup>

---

<sup>556</sup> Vgl. <http://www.gvz-hafen.com/bayernhafen-roth.html>, 06.04.2012.

<sup>557</sup> Vgl. Expertengespräch mit Graßer-Reitzner.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Hinsichtlich der Metropolfunktionen ist vor allem die Gateway-Funktion innerhalb der Metropolregion Nürnberg besonders ausgeprägt, wegen der der Großraum auch Beachtung als Agglomeration von überregionaler Bedeutung fand.<sup>558</sup> Diese geht stark auf die zentrale Lage der Metropolregion Nürnberg in Europa zurück: Die Metropolregion, die sich bis an die tschechische Grenze erstreckt, gilt als Tor nach Osteuropa. Die tschechische Hauptstadt Prag liegt 284 km entfernt und ist über eine durchgehende Autobahn mit Nürnberg verbunden. Auch der Hafen Nürnberg gewann in den letzten Jahren als Umschlagplatz am Rhein-Main-Donau-Kanal an Bedeutung und entwickelte sich mit über 10 Millionen Tonnen Warenumsatz zum größten Logistikzentrum Süddeutschlands.<sup>559</sup>

Hinsichtlich der weiteren Metropolfunktionen sind für die Entscheidungs- und Kontrollfunktion neben einigen international bedeutenden Firmen v.a. auch staatliche Behörden mit Sitz in der Metropolregion zu erwähnen; unter diesen ist insbesondere die Bundesagentur für Arbeit von Bedeutung.<sup>560</sup> Die Wahrnehmung der Innovations- und Wettbewerbsfunktion spiegelt sich in den Universitäten, Fachhochschulen und Forschungsinstituten wie Max-Planck und Fraunhofer-Instituten wider. Die Metropolregion Nürnberg verzeichnet nach Stuttgart und

---

<sup>558</sup> Vgl. Darstellung Nürnbergs im Entwurf des Europäischen Raumentwicklungskonzepts EUREK 1997 (Standecker, Christa (2008): Die europäische Metropolregion Nürnberg, in: Ludwig et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 116) sowie Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (2006): a.a.O., S. 18.

<sup>559</sup> Vgl. Standecker, Christa (2008): Die europäische Metropolregion Nürnberg, in: Ludwig et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., s. 123 i.V.m. Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken; Metropolregion Nürnberg (Hrsg.): Artikelserie Metropolregion kompakt, erschienen im Magazin „Wirtschaft in Mittelfranken“, Teil 1: Die Motoren des neuen Europa, 2008 (Artikelserie von der Geschäftsstelle der Metropolregion Nürnberg zur Verfügung gestellt).

<sup>560</sup> Vgl. Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken; Metropolregion Nürnberg (Hrsg.): Artikelserie Metropolregion kompakt, erschienen im Magazin „Wirtschaft in Mittelfranken“, Teil 1: Die Motoren des neuen Europa, 2008 (Artikelserie von der Geschäftsstelle der Metropolregion Nürnberg zur Verfügung gestellt).



München die meisten Patentanmeldungen je Einwohner und hat den zweithöchsten Anteil von Beschäftigten in Hochtechnologiebranchen nach München.<sup>561</sup>

Letztlich besitzt die Europäische Metropolregion Nürnberg aber eher wenig metropolitane Funktionen bzw. metropolitane Bedeutung. Dies zeigt der Metropol funktionsindex in einer Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung von nur 7,8, den London mit 100 anführt und in der auch Rhein-Main noch mit 41,2 bzw. München mit 32,9 Punkten bewertet wurden.<sup>562</sup> Die ländliche Prägung des Großteils der Metropolregion und insbesondere die fehlenden politischen Funktionen werden hier deutlich. Für den Raum Nürnberg spielt daher v.a. die Profilierung als Metropolregion und das nationale wie internationale Marketing eine bedeutende Rolle. Gerade das Miteinander von Stadt und Land wird in der Metropolregion aber in besonderer Weise betont und die Governance-Strukturen versuchen den hohen Anteil ländlichen Raums als Stärke der Metropolregion zu nutzen.<sup>563</sup>

### 5.3 Funktionsweise der Metropolitan Governance

Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen Organe, Institutionen und Handlungsarenen der Metropolregion Nürnberg näher beleuchtet. Ferner wird auf die Akteure innerhalb der Metropolitan Governance-Struktur eingegangen sowie deren Kooperation und Vernetzung untereinander dargestellt. Schließlich wird die Kontinuität der Beziehungen innerhalb der Governance im Untersuchungszeitraum skizziert.

---

<sup>561</sup> Vgl. Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (o.J.): Kommen. Staunen. Bleiben. – Die Metropolregion Nürnberg, Nürnberg, o.S.

<sup>562</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2010): a.a.O., S. 106 f.

<sup>563</sup> Vgl. Expertengespräch mit Maly sowie das Thema der Jahrestagung 2007 des Rats der Metropolregion: Stärken stärken – Ländliche Räume in Metropolregion Nürnberg.

### **5.3.1 Handlungsarenen und Entscheidungsstrukturen (einschließlich der Organisationsformen)**

Wesentliche Handlungsarenen der Region, in denen konkret Aktivitäten vorangetrieben werden, sind die sieben Fachforen zu den Themen Wissenschaft, Verkehr und Planung, Kultur, Sport, Tourismus, Marketing sowie Wirtschaft und Infrastruktur. Diese Foren sind sowohl dadurch gekoppelt, dass sie jeweils einen fachlichen und einen politischen Sprecher als auch einen Geschäftsführer haben, die gemeinsam mit dem Ratsvorsitz und der Geschäftsstelle den Steuerungskreis bilden. Während in den Foren unterschiedlichste Akteure vertreten sind, wird der Rat aus Vertretern der kreisfreien Städte, Landkreise, Kommunen sowie der Staats- und Bezirksregierung und dem Bezirk vertreten. Alle hier aufgeführten Akteure kommen in der Regionalkonferenz zusammen (vgl. Abb. 53).<sup>564</sup>

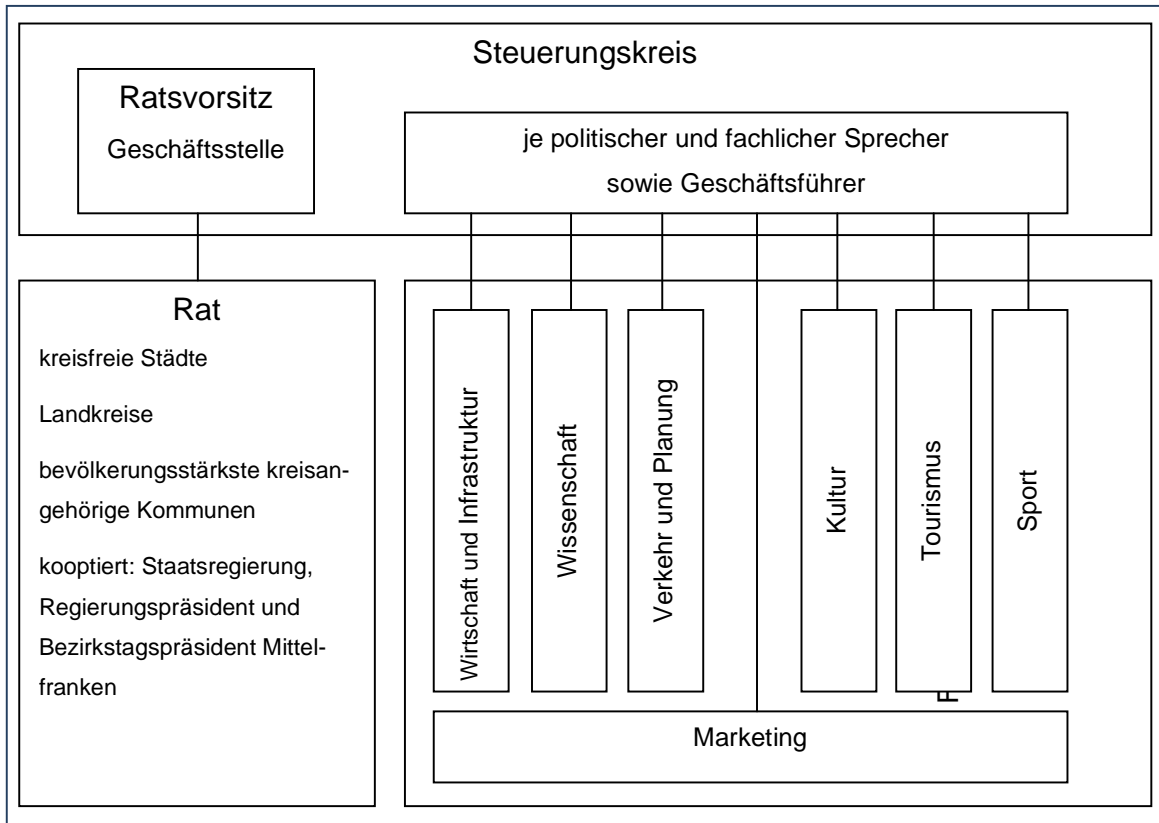
Dadurch, dass die gewählten Vertreter aller Gebietskörperschaften mit gleichem Stimmrecht im Rat der Metropolregion vertreten sind und diese wiederum demokratisch und öffentlich ihren Vorsitz wählen, kann auch die Arbeit der Metropolregion als demokratisch legitimiert bezeichnet werden, wenngleich sie über keine direkt gewählte Versammlung verfügt, sondern die Legitimation eben nur indirekt erfährt. Die Struktur der Metropolitan Governance, wie sie Abbildung 53 zeigt, dachte sich der bisherige Ratsvorsitzende Maly alleine aus. Er verfolgte dabei vorrangig das Ziel, die bisherige Trennung von Politik und sonstigen Akteuren als regionale Entscheidungsträger aufzuheben, also eine Steuerung unter breiter Einbindung der verschiedenen Interessensgruppen zu schaffen. Daneben achtete er darauf, dass alle wichtigen Entscheidungsträger auch eine Funktion innerhalb der Metropolregion besetzen können.<sup>565</sup>

---

<sup>564</sup> Vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2011): Sechs Jahre Europäische Metropolregion Nürnberg – Bilanz und Ausblick, Nürnberg, S. 29.

<sup>565</sup> Vgl. Expertengespräch mit Maly.

**Abbildung 53: Institutionalisierte Handlungsarenen der Europäischen Metropolregion Nürnberg**



Quelle: Eigene Darstellung, Würzburg, 25.03.2012, nach Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 29

Generell lehnen die befragten Akteure aus der Region einen stärkeren Grad der Institutionalisierung zumindest derzeit eher ab, da es gegenwärtig noch wichtig sei, Vertrauen zu schaffen und durch Erfolge für den Mehrwert der Kooperation zu begeistern. Eine stärkere Institutionalisierung mit hierarchischen Aufgaben würde hingegen Konsensentscheidungen erschweren, Finanzierungsthemen

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

verschärfen und die angestrebte breite Einbindung von Akteuren verschiedener gesellschaftlicher Bereiche behindern.<sup>566</sup>

### **Rat**

Die wesentlichen Weichenstellungen für die Weiterentwicklung der Metropolregion erfolgen dabei durch den Rat. Diesem gehören sämtliche Vertreter der Landkreise und kreisfreien Städte sowie auch Vertreter der jeweils einwohnerstärksten Landkreismunicipal an. Es sind also alle wichtigen politischen Entscheidungsträger der Metropolregion im Rat vertreten, der durch diese Akteursbesetzung somit in der Lage ist, verbindliche Entscheidungen zu treffen. Zudem sind Mitglieder der Staatsregierung sowie je ein Regierungs- und ein Bezirkstagspräsident in dem Gremium als kooptierte Mitglieder vertreten. Durch diese Zusammensetzung wird das für die Governance der Metropolregion Nürnberg festgelegte Primat der Politik deutlich, welches in der Charta der Metropolregion als demokratischer Kern verabschiedet wurde.<sup>567</sup> Der Rat tritt mindestens einmal halbjährlich zusammen, um die Grundzüge der weiteren Zusammenarbeit zu klären.<sup>568</sup>

Der aus einem Vorsitzenden sowie zwei Stellvertretern bestehende Ratsvorsitz wird vom Rat in öffentlicher Sitzung und offener Abstimmung für drei Jahre aus dem eigenen Kreis gewählt. Der Ratsvorsitzende vertritt die Metropolregion nach innen und außen und erörtert formlos alle wichtigen Angelegenheiten. Allerdings bleibt es dem Rat selbst vorbehalten, die wichtigen Entscheidungen für die Metropolregion zu fällen, so dass dies dem Ratsvorsitz nur in unaufschiebbaren Fällen obliegt.<sup>569</sup>

---

<sup>566</sup> Vgl. Expertengespräche mit Maly und Raab.

<sup>567</sup> Vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (2005): Charta der Metropolregion Nürnberg, Nürnberg.

<sup>568</sup> Vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (2007): Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, Nürnberg, S. 1 f.

<sup>569</sup> Vgl. Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, Stand 2006.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

**Abbildung 54: Zusammensetzung des Rates der Metropolregion Nürnberg**

<b>Rat der Europäischen Metropolregion Nürnberg</b> Stand: 01.04.2009		<b>metropolregion nürnberg</b> <small>KOMMEN. STAUNEN. BLEIBEN.</small>	
<b>Kreisfreie Städte</b> (12)	<b>Landkreise</b> (21)	<b>Kreisangeh. Gemeinden</b> (bevölkerungsreichste kreisangeh. Gemeinde) (21)	<b>Kooptierte Mitglieder</b> (6)
Amberg (OBM Dandorfer) Ansbach (OBM Seidel) Bamberg (OBM Starke) Bayreuth (OBM Dr. Hohl) Erlangen (OBM Dr. Balleis) Fürth (OBM Dr. Jung) Nürnberg (OBM Dr. Maly) Schwabach (OBM Thürauf)  Coburg (OBM Kastner) Hof (OBM Dr. Fichtner) Weiden (OBM Seggewiß) Würzburg (OBM Rosenthal)	Amberg-Sulzbach (LR Reisinger) Ansbach (LR Schwemmbauer) Bamberg (LR Dr. Denzler) Bayreuth (LR Hübner) Erlangen-Höchstadt (LR Irlinger) Forchheim (LR Glauber) Fürth (LR Dießl) Neumarkt i. d. Opf. (LR Löhner) Neustadt a. d. Aisch (LR Schneider) Nürnberger Land (LR Kroder) Roth (LR Eckstein) Weißenburg-Gunzenhausen (LR Uhl)  Coburg (LR Busch) Haßberge (LR Handwerker) Kitzingen (LR Bischof) Kronach (LR Marr) Kulmbach (LR Söllner) Lichtenfels (LR Leutner) Neustadt a. d. Waldnaab (LR Wittmann) Tirschenreuth (LR Lippert) Wunsiedel (LR Dr. Döhler)	Feuchtwangen (BM Ruh) Forchheim (OBM Stumpf) Herzogenaurach (BM Dr. Hacker) Hirschaid (BM Schlund) Lauf a. d. Pegnitz (BM Bisping) Neumarkt i. d. Opf. (OBM Thumann) Neustadt a. d. Aisch (BM Meier) Pegnitz (BM Thümmler) Roth (BM Erdmann) Sulzbach-Rosenberg (BM Geismann) Weißenburg (OBM Schröppel) Zirndorf (BM Zwingel)  Haßfurt (BM Eck) Kitzingen (OBM Müller) Kulmbach (OBM Schramm) Kronach (BM Beiergröblein) Lichtenfels (BM Dr. Fischer) Marktredwitz (OBM Dr. Seelbinder) Neustadt b. Coburg (OBM Rebhan) Tirschenreuth (BM Stahl) Vohenstrauß (BM Wutzlhofer)	Bezirk von Mittelfranken (Bezirkstagspräsident Richard Bartsch)  Regierung von Mittelfranken (Regierungspräsident Dr. Thomas Bauer)  Bay. Staatsministerium des Innern (Staatsminister Joachim Herrmann)  Bay. Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (Staatsminister Dr. Markus Söder)  Bay. Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (Staatssekretärin Melanie Huml)  Bay. Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr u. Technologie (Staatssekretärin Katja Hessel)

Quelle: [http://www.em-n.eu/fileadmin/mrn/Organisation/090401\\_Organigramm\\_Rat.jpg](http://www.em-n.eu/fileadmin/mrn/Organisation/090401_Organigramm_Rat.jpg),  
08.07.2009.

### **Foren**

Die Foren dienen zur Erarbeitung, Diskussion und Umsetzung konkreter Projekte. Daher sind nicht nur Politiker Mitglieder der Foren. Vielmehr arbeiten in den sechs Foren den jeweiligen Arbeitsfeldern entsprechend Akteure aus Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Administration zusammen. Die Anzahl der Mitglieder eines Forums ist nicht festgelegt, sondern richtet sich nach der für das Forum erforderlichen sowie verfügbaren Kompetenz.<sup>570</sup>

Für jedes Forum werden vom Ratsvorsitzenden im Einvernehmen mit dem Rat je ein politischer und ein fachlicher Sprecher sowie ein Geschäftsführer bestellt. Der Geschäftsführer kommt in der Regel aus einer größeren Mitgliedskörperschaft, hat dort leitende Funktion und verfügt über die entsprechende Prokura. Sinnvoll ist dies, um initiierten Projekten die nötige Sicherheit (auch finanziell bezüglich der Projektorganisationskosten) zu geben.<sup>571</sup>

### **Steuerungskreis**

Zur Koordination der Arbeit der einzelnen Foren kommen der Ratsvorsitz und die Sprecher und Geschäftsführer der sechs Foren in einem Steuerungskreis zusammen.<sup>572</sup>

---

<sup>570</sup> Vgl. ebenda, S. 2 f.

<sup>571</sup> Vgl. ebenda sowie weiter oben.

<sup>572</sup> Vgl. ebenda, S. 3.

Abbildung 55: Mitglieder des Steuerungskreises im Jahr 2010 ohne den Ratsvorsitz

	Geschäftsführer	Polit. Sprecher	Fachl. Sprecher
Wirtschaft/Infrastruktur	<b>Dr. Roland Fleck</b> berufsm. Stadtrat und Sprecher der Wirtschaftsreferentenkonferenz der Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach	<b>Dr. Siegfried Balleis</b> Oberbürgermeister Stadt Erlangen	<b>Prof. Dr. Klaus L. Wübbenhorst</b> Vorstandsvorsitzender GfK, Präsident IHK Nürnberg
Wissenschaft	<b>Horst Müller</b> berufsm. Stadtrat, Wirtschaftsreferent Stadt Fürth	<b>Wolfgang Dandorfer</b> Oberbürgermeister Stadt Amberg	<b>Prof. Dr. Karl-Dieter Gröske</b> Rektor Universität Erlangen-Nürnberg
Verkehr und Planung	<b>Dipl.-Ing. Wolfgang Baumann</b> berufsm. Stadtrat, Bau- und Planungsreferent Stadt Nürnberg	<b>Simon Wittmann</b> Landrat Landkreis Neustadt a.d.Waldnaab	<b>Harald Leupol</b> Geschäftsführer Hafen Nürnberg-Roth GmbH
Kultur	<b>Dr. Dieter Rossmeissl</b> Kulturreferent Stadt Erlangen	<b>Dr. Michael Hohl</b> Oberbürgermeister Stadt Bayreuth	<b>Wolfgang Fink</b> Intendant Bamberger Symphoniker
Sport	<b>Jürgen Thielemann</b> Leiter SportService Nürnberg	<b>Eberhard Irlinger</b> Landrat Landkreis Erlangen-Höchstadt	<b>Jörg Ammon</b> Bezirksvorsitzender Bayer. Landessportverband
Tourismus	<b>Werner Hipelius</b> Bürgermeister und Kultur- und Schulreferent Stadt Bamberg	<b>Franz Xaver Uhl</b> Landrat Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen	<b>Olaf Seifert</b> Geschäftsführer Tourismusverband Franken
Marketing	<b>Stefan Feldmann</b> Geschäftsführer Marketingverein Metropolregion Nürnberg e.V.	<b>Herbert Eckstein</b> Landrat Landkreis Roth, Vorstand Marketingverein Metropolregion Nürnberg e.V.	<b>Peter Ottmann</b> Mitglied der Geschäftsführung NürnbergMesse GmbH

Quelle: Eigene Darstellung, Würzburg, 11.04.2010, in Anlehnung an: [http://www.emn.eu/fileadmin/mrn/Organisation/100101\\_Organigramm.pdf](http://www.emn.eu/fileadmin/mrn/Organisation/100101_Organigramm.pdf), 11.03.2010.

### **Regionalkonferenz**

Zur Einbindung möglichst vieler Akteure in die Gestaltung der Europäischen Metropolregion Nürnberg und der Erlangung größter gesellschaftlicher Akzeptanz findet regelmäßig eine Regionalkonferenz statt. Hieran sollen neben den in den Gremien der Metropolregion vertretenen Akteuren insbesondere alle Abgeordnete des Europäischen Parlaments, des Deutschen Bundestages und des Bayerischen Landtags aus der Region sowie Vertreter der wichtigen Einrichtungen der Kirchen, des Staates, der Kommunen, des Bildungswesens, des Sozial- und Gesundheitswesens sowie der Wirtschaft und der Arbeitnehmervertretung teilnehmen.<sup>573</sup> Die Regionalkonferenz gewährleistet somit eine weitreichende Verankerung und Einbindung der Governance-Struktur in die Region.

Neben diesen klaren, die offizielle Arbeit der Metropolregion steuernden und diese vertretenden Gremien existieren auch innerhalb der Metropolregion Nürnberg viele fachliche wie auch querschnittsorientierte Organisationen und Netzwerke, deren Aktionsgebiet sich nicht immer exakt mit dem Gebiet der Metropolregion deckt, aber die innerhalb der Region oder zu einem großen Anteil dort aktiv sind. Einige dieser Netzwerke wurden von der Metropolregion erst angestoßen, andere existierten bereits oder gründeten sich unabhängig. Allen voran ist hier der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN) zu nennen, der stets als sehr wichtiges integratives Element gesehen wird und für zahlreiche Randgebiete der Metropolregion eine wesentliche Motivation zum Beitritt zur europäischen Metropolregion darstellte.<sup>574</sup>

Zur generellen Regelung der Zusammenarbeit in der Metropolregion Nürnberg wurde am 12. Mai 2005 die Charta der Metropolregion in Erlangen verabschiedet. So legt diese von rund 60 Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft,

---

<sup>573</sup> Vgl. ebenda, S. 3.

<sup>574</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bischof, Raab, Maly, Rabenstein, Standecker, Graßer-Reitzner.



Verwaltung und Kultur verabschiedete Charta die grundsätzlichen Spielregeln der Kooperation fest:<sup>575</sup>

- **Freiwilligkeit:** Die Governance-Strukturen der Metropolregion sind nicht gesetzlich verankert und die einzelnen Gebietskörperschaften sind auf eigenen Beschluss Mitglied der Metropolregion
- **Primat der Politik:** Insgesamt sollen zwar Vertreter aller gesellschaftlichen Bereiche an der Metropolitan Governance beteiligt werden, die strategischen Entscheidungen werden aber im Rat als demokratischem Legitimationskern der Metropolregion getroffen.
- **Gleiche Augenhöhe:** Im Rat der Metropolregion hat jeder Oberbürgermeister, Landrat und Bürgermeister je eine Stimme. So können sich alle Gebietskörperschaften mit dem gleichen Gewicht in Entscheidungen einbringen.
- **Subsidiarität und Konsens:** Diese Spielregel heißt erstens, dass die Metropolregion nur Aufgaben metropolregionsweiter Bedeutung wahrnimmt, die nicht bereits von anderen Instanzen wahrgenommen werden, und zweitens, dass Beschlüsse im Konsens, nicht durch Mehrheiten getroffen werden. Letzteres ist daher nicht problematisch, weil kontroverse Themen bislang nicht behandelt wurden. Dies ist auch in näherer Zukunft nicht beabsichtigt.<sup>576</sup>
- **Offenheit und Dynamik:** Die Europäische Metropolregion Nürnberg ist räumlich nicht fest definiert und grundsätzlich gegenüber Erweiterungen stets aufgeschlossen.<sup>577</sup>

---

<sup>575</sup> Vgl. Standecker, Christa (2008): Die Europäische Metropolregion Nürnberg (EMN), in: Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): a.a.O., S. 118.

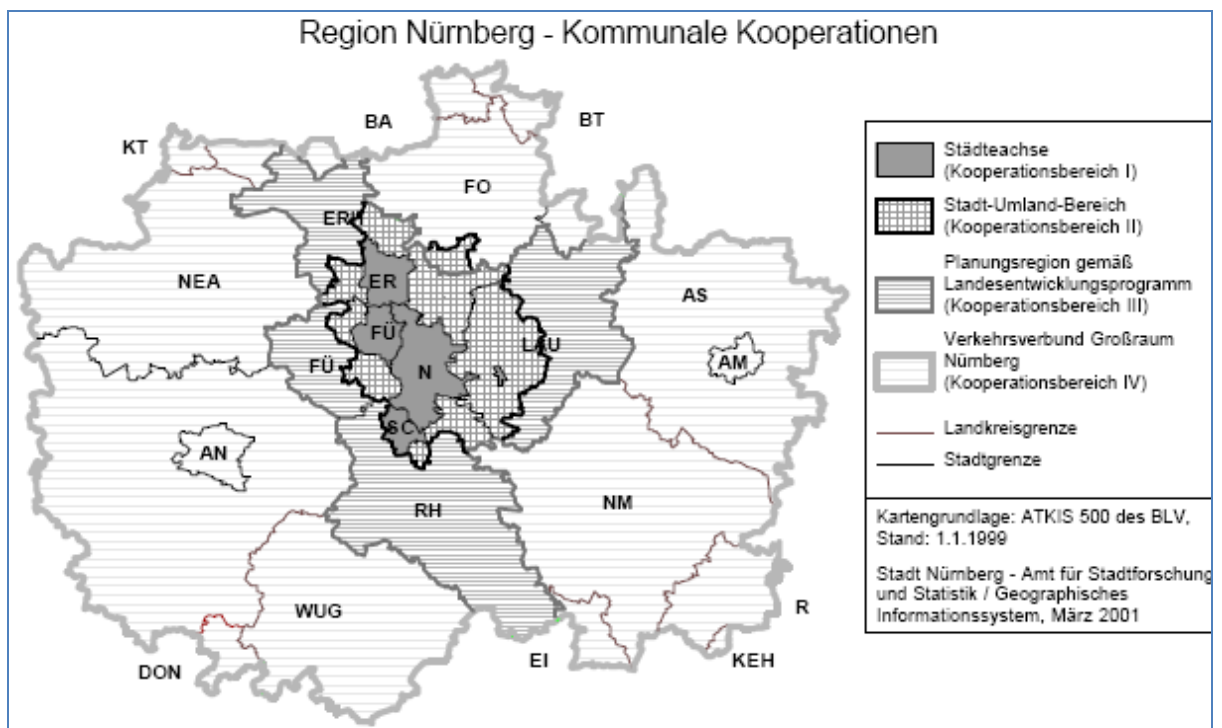
<sup>576</sup> Vgl. Expertengespräch mit Standecker.

<sup>577</sup> Standecker, Christa (2008): a.a.O., S. 118.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Hartmut Frommer identifizierte während der Entstehungsphase der Metropolregion Nürnberg vier räumliche Ebenen der interkommunalen Kooperation innerhalb des Großraums Nürnberg<sup>578</sup>, auf denen inhaltlich wie auch bzgl. der Intensität der Kooperation verschiedenartige Governance-Strukturen vorzufinden sind (Vgl. Abb. 56).<sup>579</sup>

**Abbildung 56: Kooperationsbereiche innerhalb des Großraums Nürnberg**



Quelle: [http://www.industrieregion-mittelfranken.de/dokumente/fro\\_region\\_nuernberg.pdf](http://www.industrieregion-mittelfranken.de/dokumente/fro_region_nuernberg.pdf), 04.10.2009.

Die Betrachtung dieser Governance-Strukturen ist weiterhin sinnvoll, da sie die zahlreichen, die institutionalisierte Organisation der Metropolregion immer noch ergänzenden Netzwerke und Arbeitsgemeinschaften abbilden, die z.T. bereits

<sup>578</sup> Vgl. u.a. Bomba, Wolfgang; Frommer, Hartmut (2004): Metropolregion Nürnberg, in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, 2004.

<sup>579</sup> Vgl. u.a. ebenda, S. 13.

seit längerer Zeit in der heutigen Metropolregion existieren und damit wesentlicher Bestandteil der dortigen Governance-Strukturen sind.

Engster Kooperationsbereich in dieser Einteilung ist die Städteachse Erlangen-Fürth-Nürnberg-Schwabach, welche – gemäß ihrem Namen – die vier unmittelbar aneinander angrenzenden kreisfreien Städte in Mittelfranken umfasst. Die Städteachse hat keine formelle Organisation, allerdings erfolgt eine regelmäßige Abstimmung in den vierteljährig stattfindenden Nachbarschaftskonferenzen der Oberbürgermeister und deren Referenten sowie in Fachkonferenzen. Seit 2005 verfügen die Städte der Städteachse sogar über gemeinsame Ämter. Weitere Netzwerke innerhalb der Städteachse sind u.a.:

- Lernende Region Nürnberg-Fürth-Erlangen
- Innovations- und Gründerzentrum Nürnberg-Fürth-Erlangen GmbH
- Wirtschaftsforum Region Nürnberg
- Nürnberger Initiative für die Kommunikationswirtschaft e.V.
- Kompetenzinitiative Medizin-Pharma-Gesundheit<sup>580</sup>

Den Kooperationsbereich II stellt der die Städteachse sowie 34 Umlandgemeinden umfassende Stadt-Umland-Bereich dar. Auf dieser Ebene finden sich interkommunale Kooperation in den klassischen Kooperationsbereichen wie ÖPNV, Schule, Naherholung, Gewerbepark etc. wieder.<sup>581</sup>

Die folgende Kooperationsebene III entspricht der nach dem Landesentwicklungsprogramm Bayern festgelegten Planungsregion „Industrieregion Mittelfranken“. Zur Industrieregion Mittelfranken gehören neben der Städteachse die vier Landkreise Erlangen-Hochstätt, Fürth, Nürnberger Land und Roth. Neben den nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz geschaffenen Gremien der Planungsregion wie Verbandsversammlung und Planungsausschuss existiert auf

---

<sup>580</sup> Vgl. ebenda.

<sup>581</sup> Vgl. ebenda, S. 14.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

dieser Ebene seit den 1980er Jahren eine 4+4-Konferenz der Oberbürgermeister und Landräte, die einer erweiterten Nachbarschaftskonferenz der Städteachse entspricht. Auch in diesem Kooperationsbereich finden sich Themenbereiche wie Abfallentsorgung, Naherholung oder Rettungszweckverbände. Allerdings wurde in diesem Bereich auch die inzwischen von der Metropolregion Nürnberg aufgegriffene Marketinginitiative „Original Regional – Aus der Region Nürnberg“ gegründet.<sup>582</sup>

Als räumlich am weitest ausgedehnten Kooperationsbereich IV besteht der Großraum Nürnberg, welcher – je nach Netzwerk – ganz Mittelfranken umfasst oder – wie die Metropolregion – sogar Teilräume benachbarter Regierungsbezirke einschließt. Zudem sind in einigen Netzwerken auch andere Institutionen, Verbände oder Vereine intensiv eingebunden. Kooperationen in diesem Bereich bzw. über einen weiten Teil der Metropolregion agierende Organisationen sind u.a.:

- Zusammenschluss der regionalen Energieversorger zu N-Ergie
- Die Region Nürnberg e.V.
- Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN)
- Zweckverband Wasserversorgung Fränkischer Wirtschaftsraum
- Arbeitsgemeinschaft fränkischer Bürgermeister
- Fränkische Arbeitsgemeinschaft
- Regionalverkehr Franken
- Mittelfränkische Medienbetreuungsgesellschaft mbH
- Mittelfränkische Erdgas GmbH
- IHK Nürnberg für Mittelfranken<sup>583</sup>

Die Kooperationsbereiche auf dieser Ebene sind also sehr vielfältig und verdeutlichen somit zum einen die Intensität der Beziehungen wie auch die guten Voraussetzungen, die die Metropolregion zur Aufnahme ihrer Arbeit vorfand, da sie

---

<sup>582</sup> Vgl. ebenda, S. 15.

<sup>583</sup> Vgl. ebenda, S. 16.

auf zahlreichen Governanceformen aufbauen konnte, um eine umfassende Metropolitan Governance zu etablieren. Die Gründung der Region Nürnberg e.V. im Jahr 1996 war der erste grundsätzlich interdisziplinäre Steuerungsansatz in diesem bereits relativen großen Kooperationsraum bzw. kann als Ursprung der koordinierten Steuerung auf dieser großräumigen Ebene gesehen werden.<sup>584</sup>

### 5.3.2 Akteure

Die Governance der Metropolregion Nürnberg wird stark von politischen Vertretern bestimmt, die in Rat und Steuerungskreis die wesentlichen Entscheidungen treffen. Daneben sind aber auch Vertreter von Fachbehörden, der Wirtschaft und aus dem gesellschaftlichen sowie kulturellen Bereich in den Foren und als fachliche Sprecher im Steuerungskreis vertreten.

Die intensive Einbindung der politischen Vertreter gibt der Metropolregion die Möglichkeit, verbindliche Entscheidungen zu treffen, da wesentliche Entscheidungsträger eingebunden sind. Welche Akteure auf jeden Fall eingebunden sind, regelt die Geschäftsordnung der Metropolregion. So sind, wie oben beschrieben, die Landräte, Oberbürgermeister sowie Ober-/Erste Bürgermeister der jeweils einwohnerstärksten kreisangehörigen Gemeinde im Rat vertreten.<sup>585</sup> Innerhalb des Kernraums der Metropolregion kommen die Oberbürgermeister und Landräte außerdem in der Nachbarschaftskonferenz der Städteachse bzw. in der 4+4-Konferenz zusammen.<sup>586</sup>

Dies bedeutet, dass die Führungsebene der Metropolregion politisch dominiert ist. Weitere Akteure, z.B. der Wirtschaft oder der Wissenschaft, sind dagegen jeweils konkret in den Fachforen oder eben in den oben exemplarisch aufgeführten zahlreichen Netzwerken und Arbeitsgemeinschaften vertreten. Dies entspricht einer der in der Charta der Metropolregion festgelegten Spielregeln: dem

---

<sup>584</sup> Vgl. Expertengespräch mit Rabenstein.

<sup>585</sup> Vgl. Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (2007): Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, Nürnberg, S. 2.

<sup>586</sup> Vgl. Bomba, Wolfgang; Frommer, Hartmut (2004): a.a.O.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Primat der Politik, demzufolge der Rat, in dem die strategischen Entscheidungen getroffen werden, den demokratischen Legitimationskern der Metropolregion Nürnberg darstellt, da in diesem gewählte Politiker vertreten sind.

Die Wirtschaft bringt sich darüber hinaus, ähnlich wie in der Metropolregion Rhein-Neckar, dadurch in die Governance-Arbeit der Metropolregion ein, dass sie Ressourcen zur Verfügung stellt, wie z.B. die Siemens AG, die lange eigenes Personal für den Marketingverein zur Verfügung stellte. Allerdings wäre eine stärkere Beteiligung der großen Unternehmen laut den befragten Akteuren der Region wünschenswert. Dies gilt in erster Linie ideell, aber natürlich auch finanziell. Geplant ist daher, den fachlichen Sprecher des Forums Wirtschaft künftig mit einer Doppelspitze zu besetzen (Vertreter der IHK und des DGB) und darüber hinaus einen neuen Verein zu gründen, in dem sich Unternehmer der Region vernetzen können.<sup>587</sup>

### 5.3.3 Kooperation und Vernetzung der Akteure

Die Führung der Metropolregion, allen voran der langjährige Ratsvorsitzende und Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg Maly, warb und wirbt aktiv für die Metropolregion. Die Mitarbeit dort ist aber freiwillig und – so wurde von den Gesprächspartnern einhellig betont – erfolgt auf gleicher Augenhöhe.<sup>588</sup> Das bedeutet auch, dass die Vertreter der Gebietskörperschaften im Rat der Metropolregion alle über genau eine Stimme verfügen, was im Falle der Metropolregion zu einer Mehrheit des ländlichen Raums führt. Vorsitz und Sprecher werden in den offiziellen Gremien der Metropolregion demokratisch gewählt.

Die Gremien der Metropolregion Nürnberg versuchen innerhalb der Region integrierend zu wirken und als Metropolregion möglichst häufig in Netzwerken etc. vertreten zu sein, also auch umgekehrt möglichst viele Partner einzubinden. Da-

---

<sup>587</sup> Vgl. Expertengespräch mit Raab.

<sup>588</sup> Vgl. insbesondere Expertengespräche mit Bischof, Raab.

her steht Vereinen, staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen sowie auch Unternehmen das Logo der Metropolregion frei zur Nutzung zur Verfügung, sodass zumindest auf diese Weise grundsätzlich jeder an der Metropolregion teilhaben kann. Aufgrund der verschiedenen Netzwerke und Steuerungsstrukturen kommen die einzelnen Akteure in verschiedenen Gremien zusammen, kennen sich gut und konnten nach eigener Aussage eine solide Vertrauensbasis schaffen. Auch ist dadurch die inhaltliche Vernetzung sichergestellt. So sind z.B. zahlreiche Landkreise und Städte, die Mitglied der Metropolregion sind, auch Grundvertragspartner des VGN.

#### **5.3.4 Kontinuität der Beziehungen**

Generell konnten die Strukturen und Akteure der Metropolregion Nürnberg auf eine längere Kooperationskultur im engeren Nürnberger Verflechtungsbereich zurückgreifen. Dank dieser zuvor bereits dargelegten Strukturen, wie z.B. die Städteachse, hatten die Akteure des Kernraums der Metropolregion bereits häufiger Kontakt und bereits gemeinsame Kooperationserfahrung. Dies erwies sich laut Experten aus der Region als sehr hilfreich, da bereits eine Vertrauensbasis gegeben war. Allerdings wurde von allen Akteuren stets betont, dass sich alle Akteure auf Augenhöhe begegnen, auch jene, die aus den Randbereichen der Metropolregion stammen und daher nicht bereits in frühere Governance-Strukturen eingebunden waren. Diese konnten laut eigenen Aussagen sogar von der Kooperationskultur der anderen lernen.<sup>589</sup>

Seit den ersten Bemühungen um eine Metropolregion haben sich bis zum heutigen Tag nur sehr wenige Akteure – v.a. aufgrund des Verlustes ihrer Funktion, aufgrund derer sie in der Metropolregion mitwirkten – geändert. Der große Antrieber und erste Ratsvorsitzende Oberbürgermeister Maly wurde zunächst in seinem Amt bestätigt, übergab sein Amt aber inzwischen an den Erlanger Ober-

---

<sup>589</sup> Vgl. insb. Expertengespräche mit Bischof und Maly.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

bürgermeister Balleis.<sup>590</sup> Die erste Geschäftsführerin Standecker füllt diese Funktion weiterhin aus und ist daher mit sämtlichen Akteuren sehr gut vernetzt. Diese Kontinuität lässt sich am Steuerungskreis verdeutlichen, in dem wesentliche handelnde Akteure der Metropolregion zusammenkommen. Abbildung 57 zeigt die Mitglieder mit Stand vom Mai 2007 und Abbildung 55 die Mitglieder mit Stand vom Januar 2010, jeweils ohne Ratsvorsitz, der sich aber auch erst im Oktober 2011 geändert hat. Mit Balleis übernahm den Ratsvorsitz aber ein bereits seit längerer Zeit stark engagierter Akteur, da dieser bereits politischer Sprecher des Forums Wirtschaft war und damit auch dem Steuerungskreis angehörte.<sup>591</sup> Die Zahl der Steuerungskreis-Mitglieder hat sich im Jahr 2010 im Vergleich zu 2007 aufgrund der Aufspaltung des Forums Kultur und Sport in zwei separate Foren und eines 2007 nicht besetzten Postens um 4 auf 21 erhöht.

Von den im Jahr 2007 im Steuerungskreis (ohne Ratsvorsitz) 17 Mitgliedern waren, wie die Abbildungen zeigen, zehn Mitglieder drei Jahre später – trotz zwischenzeitlicher Kommunalwahl – immer noch im Steuerungskreis vertreten. Fast die Hälfte der Mitglieder des Steuerungskreises 2010 waren demnach schon mindestens drei Jahre in diesem Gremium. Schließt man den dreiköpfigen Ratsvorsitz ein, der ebenfalls zum Steuerungskreis gehört, sind es sogar mehr als die Hälfte der Mitglieder. Dies zeigt eine bislang große Stabilität der Governance-Struktur.

---

<sup>590</sup> Vgl. <http://www.metropolregionnuernberg.de/organisation/rat.html>, 01.04.2012.

<sup>591</sup> Vgl. auch dazu Abbildungen 48 und 50.



Abbildung 57: Mitglieder des Steuerungskreises im Jahr 2007 ohne den Ratsvorsitz

	Geschäftsführer	Polit. Sprecher	Fachl. Sprecher
Wirt- schaft/Infras- truktur	<b>Dr. Roland Fleck</b> berufsm. Stadtrat und Sprecher der Wirtschafts- referentenkonferenz der Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach	<b>Dr. Siegfried Balleis</b> Oberbürgermeister Stadt Erlangen	<b>Prof. Dr. Klaus L. Wübbenhorst</b> Vorstandsvorsitzender GfK, Präsident IHK Nürn- berg
Wissen- schaft	<b>Horst Müller</b> berufsm. Stadtrat, Wirt- schaftsreferent Stadt Fürth	<b>Wolfgang Dandorfer</b> Oberbürgermeister Stadt Amberg	<b>Prof. Dr. Karl-Dieter Grüske</b> Rektor Universität Erlan- gen-Nürnberg
Verkehr und Planung	<b>Dr. Hartmut Frommer</b> Stadtrechtsdirektor, Ge- schäftsführer Planungs- verband Industrieregion Mittelfranken	<b>Dr. Gabriele Pauli</b> Landrätin Landkreis Fürth	<b>Harald Leupol</b> Geschäftsführer Hafen Nürnberg-Roth GmbH
Kultur und Sport	<b>Dr. Dieter Rossmeißl</b> Kulturreferent Stadt Er- langen	<b>Eberhard Irlinger</b> Landrat Landkreis Erlan- gen-Höchstadt	neu zu besetzen
Tourismus	<b>Andreas Bubmann</b> berufsm. Stadtrat, Finanz- und Wirtschaftsreferent Stadt Bamberg	<b>Rudolf Schwemm- bauer</b> Landrat Landkreis Ans- bach	<b>Olaf Seifert</b> Geschäftsführer Touris- musverband Franken
Marketing	<b>Dr. Jörg Hahn</b> Hauptgeschäftsführer Marketingverein Metropol- region Nürnberg e.V.	<b>Albert Löhner</b> Landrat Landkreis Neu- markt i.d. Opf., Vorstand Marketingverein Metropol- region Nürnberg e.V.	<b>Dirk von Vopelius</b> Geschäftsführender Ge- sellschafter Schuster & Walther IT-Gruppe

Quelle: Eigene Darstellung, Würzburg, 10.04.2010, in Anlehnung an: Ständecker, Christa (2008):  
a.a.O., S. 120.

#### 5.4 Akzeptanz der Metropolitan Governance

Die Metropolregion Nürnberg ist von den Akteuren innerhalb der Metropolregion sehr akzeptiert, was sicherlich nicht zuletzt auf die notwendigen Anstrengungen der Gesamtregion und – im Randbereich – einzelner Kreise, überhaupt Metropolregion zu werden beziehungsweise einer anzugehören und den damit verbundenen Hoffnungen, zurückzuführen ist. Die Akzeptanz ergibt sich also gewissermaßen aus dem Evolutionsprozess der Metropolregion. Andererseits darf, dies zeigen verschiedene Reaktionen und Berichte, auch das stets als sehr charismatisch und einnehmend bezeichnete Auftreten des Nürnberger Oberbürgermeisters Maly hinsichtlich der hohen Akzeptanz und Anziehungskraft der Metropolregion nicht unterschätzt werden.<sup>592</sup> Zudem ist die Metropolregion hinsichtlich ihres Marketings sehr aktiv und wird z.B. sehr häufig in Pressemeldungen erwähnt.<sup>593</sup> Dadurch ist die Metropolregion breit bekannt und kann ein aktives, Projekte in der Region voranbringendes Bild vermitteln.

Neben diesen eher emotionalen Gründen für die Akzeptanz der Metropolregion und ihrer Governance gibt es auch in der Struktur der Governance begründete Ursachen für die breite Zustimmung, auf die die Metropolregion trifft. Im Wesentlichen sind hier zwei Punkte zu nennen: Erstens sind unterschiedlichste Akteursgruppen in die Metropolitan Governance eingebunden, das Handeln erscheint dadurch transparent und von vielen mitbestimmt. Dabei ist es im Grunde jedem Akteur, in diesem Falle ist speziell von korporativen Akteuren die Rede, überlassen, wie intensiv er sich an dem „Projekt Metropolregion“ beteiligt. Die Mitarbeit ist grundsätzlich freiwillig (es gibt eben weder Staatsvertrag noch Landesgesetz) und auch diejenigen, die mitarbeiten, können sich auf die Themen beschränken,

---

<sup>592</sup> Vgl. Expertengespräch mit Bischof.

<sup>593</sup> Vgl. Expertengespräch mit Graßer-Reitzner sowie die eigene Erfahrung der Autoren, die im Gegensatz zu anderen Metropolregionen sehr leicht Ansprechpartner zu dem Thema bei der Presse fanden und über einen umfangreichen Pressespiegel zur EMN verfügen.

an denen sie interessiert sind, und sich nur dort einbringen. So ist jeder nur dort eingebunden, wo er auch konkreten Nutzen für sich sieht.<sup>594</sup>

Zweitens ist das von der Metropolregion stets verkündete Prinzip der gleichen Augenhöhe wichtig für die Akzeptanz. Mit diesem Prinzip werden Vorbehalte hinsichtlich einer zu befürchtenden Benachteiligung oder einer Vormachtstellung einzelner vermieden und somit Akzeptanz geschaffen.

### **5.5 Diskurse zur Entwicklung der Region**

Im Zuge der bayerischen Verwaltungsreform 1973 wurde der Freistaat in 17 Planungsregionen unterteilt, wobei eine dieser Planungsregionen das östliche Mittelfranken, d.h. die Agglomeration der Städte Nürnberg, Erlangen, Fürth und Schwabach sowie die angrenzenden Landkreise, umfasste, also die engere Agglomeration Nürnberg in einer Planungsregion vereinte, die sich allerdings als „Industrieregion Mittelfranken“ und nicht etwa als Region Nürnberg bezeichnete. Diese Planungsregion erfüllt die staatlich zugewiesene Aufgabe der Regionalplanung. Bald darauf begannen die vier unmittelbar aneinander angrenzenden kreisfreien Städte in der sogenannten Städteachse Erlangen-Fürth-Nürnberg-Swabach zu kooperieren. Die sich stets intensivierende Kooperation erreichte in den 1980er Jahren schließlich auch die Einbindung der vier in der Planungsregion liegenden Landkreise, indem eine 4+4-Konferenz der Oberbürgermeister und Landkreise etabliert wurde, die als informelles Lenkungsgremium gilt. Seit 2005 wurden innerhalb der Städteachse sogar gemeinsame Ämter geschaffen. Da die Metropolregion keine hoheitlichen Aufgaben annimmt, entsteht keine Konkurrenz.<sup>595</sup>

---

<sup>594</sup> Vgl. z.B. Expertengespräch mit Bischof.

<sup>595</sup> Vgl. Frommer, Hartmut (2002): Eine Region sprengt ihre Grenzen – Die Region Nürnberg auf dem Weg zum Europa der Regionen, in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, Heft 3 2002, Nürnberg, aufgerufen unter: [http://www.industrieregion-mittelfranken.de/dokumente/fro\\_region\\_nuernberg.pdf](http://www.industrieregion-mittelfranken.de/dokumente/fro_region_nuernberg.pdf), 01.04.2012.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

Räumlich schritt die weitere Ausdehnung des Kooperationsraumes Nürnberg zunächst durch zwei Schlüsselthemen mit hoher integrativer Wirkung voran: ÖPNV und Regionalmarketing. Der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg VGN (von Anfang unter Verwendung des Stadtnamens) umfasst heute neben ganz Mittelfranken Bereiche der Regierungsbezirke Oberfranken, Oberpfalz und Unterfranken – jedoch nicht das gesamte Gebiet der heutigen Metropolregion. Gleichwohl ist die Zugehörigkeit zum VGN ein sehr bedeutender integrativer Faktor und stellte oftmals einen entscheidenden Beweggrund für den Beitritt zur Metropolregion Nürnberg dar. Zur Durchführung eines effektiven Regionalmarketings haben sich in einem ähnlichen Raum wie dem VGN-Gebiet Wirtschaft und Kommunen zu der Region Nürnberg e.V. zusammengeschlossen. Der Verein hat seinen Sitz in Erlangen und soll den Gesamttraum nach innen und außen vermarkten.<sup>596</sup>

Die internationale Bedeutung der Region Nürnberg wurde offiziell zuerst 1993 manifestiert, indem die Region im raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung als Agglomeration mit internationaler Ausstrahlung dargestellt wurde. Weiterer Anhaltspunkt und Anreiz für die regionalen Akteure, sich zusammen für eine Stärkung des Großraums einzusetzen, war 1997 die Darstellung Nürnbergs als Gateway-Stadt im Entwurf des Europäischen Raumentwicklungskonzepts EUREK. Diese Zuordnung einer der vier Funktionen von Metropolregionen für die Region Nürnberg fand sich in der endgültigen Version des EUREK allerdings nicht wieder.<sup>597</sup> In der Diskussionsphase um die Anerkennung einer Metropolregion Nürnberg wurde im Rahmen der damaligen Diskussion um eine Reform der Regionalen Planungsverbände in Bayern die Forderung laut, einen Planungsverband mit der Abgrenzung der Metropolregion – nach damaligen Vorstellungen Mittelfranken sowie Teile Oberfrankens und der Landkreis Neumarkt i. d. Opf. – zu schaffen. Dies hätte letztlich zu

---

<sup>596</sup> Vgl. ebenda.

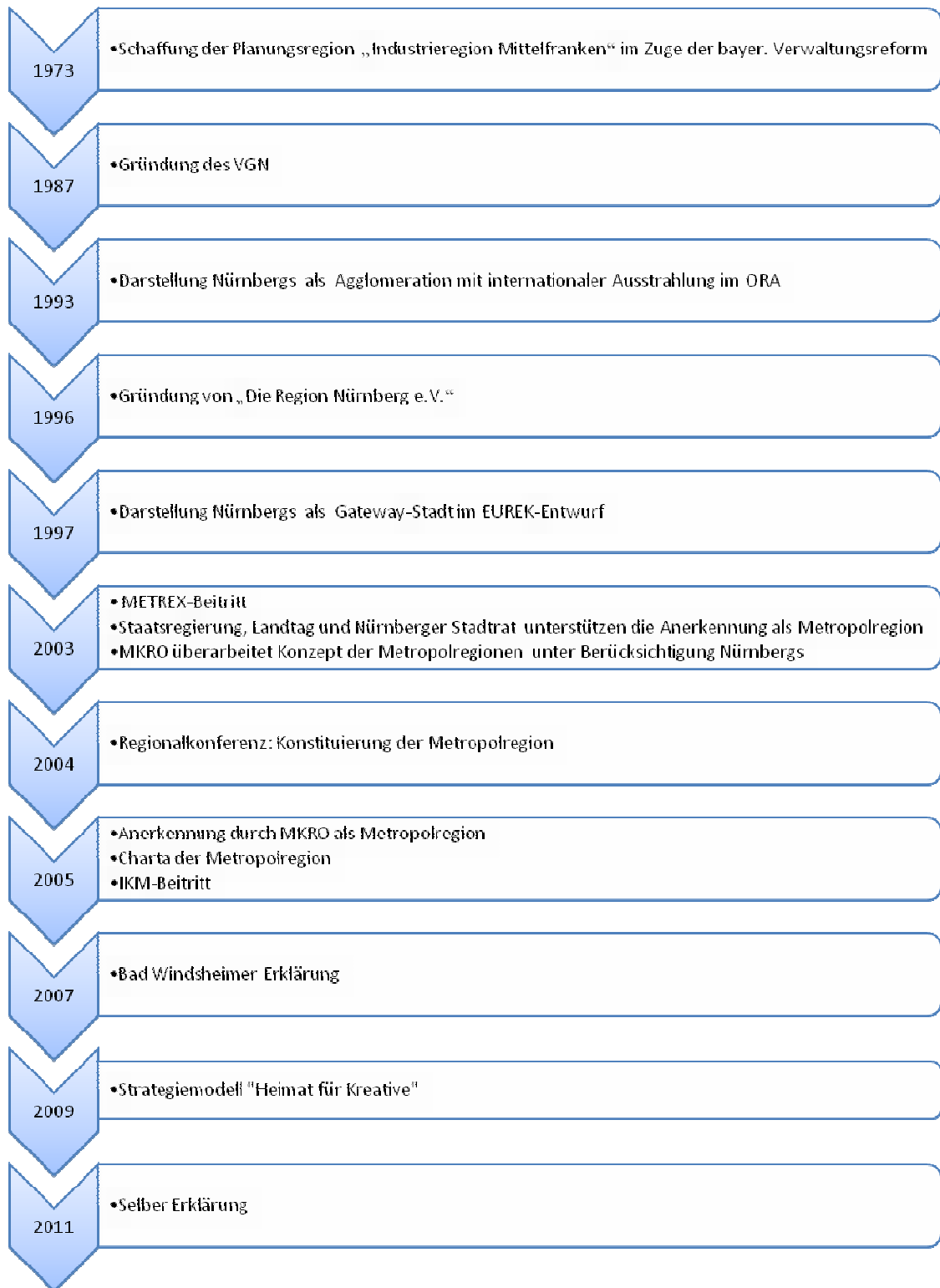
<sup>597</sup> Vgl. ebenda.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

einer mit hoheitlichen Aufgaben versehenen und noch deutlich stärker institutionalisierten Metropolitan Governance-Struktur führen können, jedoch kam es zu keiner Neuabgrenzung der Regionalen Planungsverbände.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

**Abbildung 58: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Nürnberg**



Eigene Darstellung; Würzburg, 01.04.2012.

Bereits einige Zeit vor der Ausweisung des Großraums Nürnberg als Europäische Metropolregion veröffentlichten der mittelfränkische Regierungspräsident, IHK, HWK und DGB gemeinsam ein „Entwicklungsleitbild für die Wirtschaftsregion Nürnberg“. Dieses noch visionäre Leitbild wurde später durch einige konkrete Leitbilder und Grundsätze ergänzt: So beschreibt die 2005 entwickelte Charta der Metropolregion grundsätzlich die Kooperationsstrukturen und Ziele der Metropolregion Nürnberg. Die Geschäftsordnung regelt hingegen genau die Fragen der Organisation der institutionalisierten Governance-Strukturen (vgl. Kapitel D 5.3).

Neben der Charta der Metropolregion wurden 2007 nochmals in der sogenannten Bad Windsheimer Erklärung der Europäischen Metropolregion Nürnberg klar die Zielvorstellungen und Handlungsfelder der Metropolregion knapp in sechs Punkten formuliert. Schwerpunkte hierbei sind das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie die Gleichwertigkeit von Stadt und Land. Als wesentliche Handlungsfelder wurden formuliert:

1. Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Vermarktung regionaler Produkte
2. weitere Aktivitäten im Handlungsfeld Tourismus
3. verkehrliche Vernetzung innerhalb der Region
4. Clusterpolitik
5. In-Wert-Setzung der Gateway-Funktion<sup>598</sup>

Die Europäische Metropolregion Nürnberg hat ihre Zielvorstellungen seitdem weiterentwickelt und so wurde im Jahr 2009 schließlich ein Strategiemodell als Antwort auf die Frage, wo die Metropolregion im Jahr 2020 stehen will, erarbeitet. Das Strategiemodell sieht als übergeordnete Vision „Heimat für Kreative“, ihr sind vier strategische Ziele untergeordnet:

---

<sup>598</sup> Vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 34.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

1. Aufbau der internationalen Marke Metropolregion Nürnberg
2. Ausbau der Metropolfunktionen
3. Gestalten in Europa
4. Optimierung der innerregionalen Kooperation

Um diese Vision zu verwirklichen, wurden Leitprojekte zu den Themen Kreativität, Internationalität und Lebensqualität erarbeitet. Derzeit arbeitet die Metropolregion an der Umsetzung dieser Leitprojekte.<sup>599</sup>

Im Mai 2011 nahm sich der Rat der Metropolregion Nürnberg bei seiner Jahrestagung im oberfränkischen Selb schließlich dem Thema demographischer Wandel an, der sich in Teilräumen der Metropolregion (insbesondere in dem vom Strukturwandel stark betroffenen und an der ehemaligen Zonengrenze gelegenen Oberfranken) deutlich spürbar auswirkt. In der Selber Erklärung beschloss man, sich gemeinsam diesem Thema zu widmen und verabschiedete einen entsprechenden Maßnahmenkatalog, mit dem man den Folgen dieses gesellschaftlichen Trends begegnen möchte.<sup>600</sup>

Die beschriebenen Diskurse über die Entwicklung der Region zeigen ebenso wie die geschaffenen Handlungsarenen und Netzwerke eine breite thematische Vielfalt der Governance-Strukturen in der Metropolregion Nürnberg. So vermissen auch die Akteure der Region kaum Themen bzw. sehen diese durch andere Institutionen ausreichend abgedeckt, weshalb die Metropolregion, die nach dem Subsidiaritätsprinzip arbeitet, sich dieser auch nicht annehmen sollte, wie z.B. das Themenfeld Schule.<sup>601</sup>

---

<sup>599</sup> Vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 26.

<sup>600</sup> Vgl. ebenda, S. 35.

<sup>601</sup> Vgl. Expertengespräch mit Raab.



## 5.6 Prozessverlauf

Der Governance auf der Ebene der Metropolregion gingen die bereits länger praktizierten Kooperationen innerhalb des Verdichtungsraums Nürnberg voraus. Diesen ersten Vernetzungen folgt die **erste Phase**, die Initiierungsphase einer Metropolitan Governance, welche im Jahr 2002 mit den Bestrebungen der mittelfränkischen Planungsverbände einsetzt, der METREX beizutreten. In dieser Phase versuchten im Folgenden verschiedene Vertreter aus der Region sowie etwas später auch die Staatsregierung, die sich zunächst gegen eine zweite Metropolregion in Bayern (neben München) positioniert hatte<sup>602</sup>, sich für eine Metropolregion Nürnberg einzusetzen, wodurch sich erste lockere Governance-Strukturen bereits herausbildeten. Generell war die mangelnde Außenwahrnehmung der Region, die auch durch Studien belegt wurde, sowie die Konkurrenz zur etablierten Metropolregion München gewichtigstes Motiv bei der Initiierung der Metropolregion Nürnberg.<sup>603</sup>

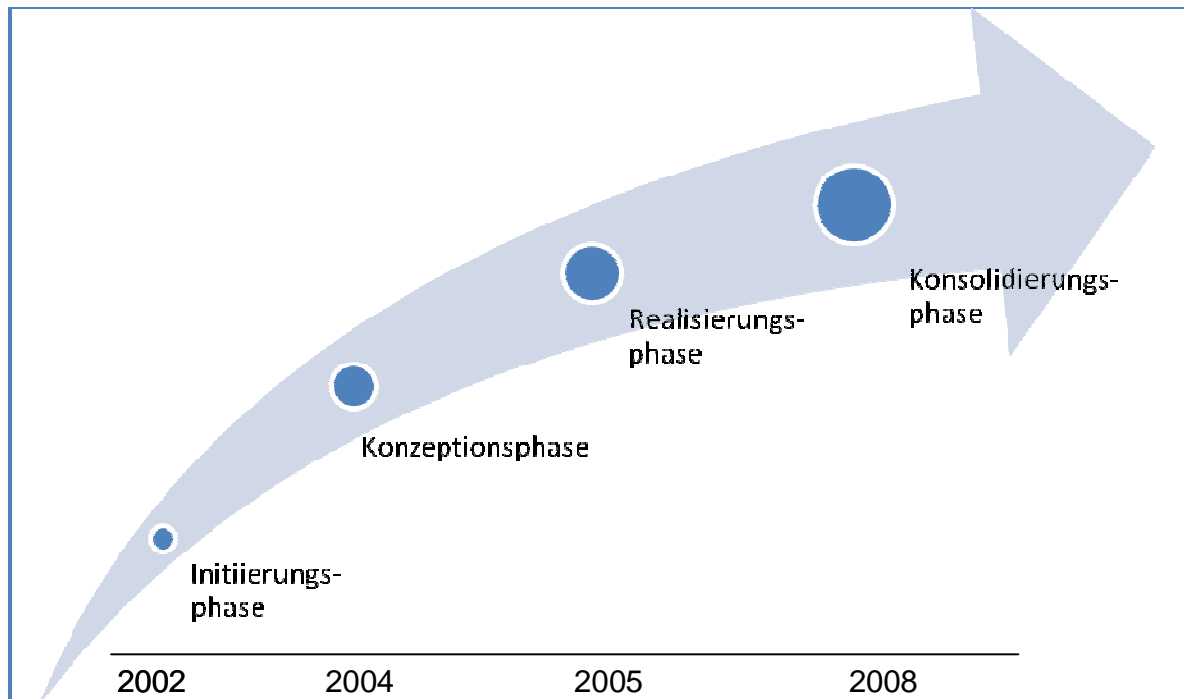
Mit der Mitte des Jahre 2004 stattfindenden konstituierenden Regionalkonferenz in Nürnberg setzt als **zweite Phase** die Konzeptionsphase ein. Als ein Ergebnis dieser Konferenz erging die Aufforderung, mit der Schaffung geeigneter Arbeitsstrukturen zu beginnen.

---

<sup>602</sup> Vgl. Berichterstattung in der Nürnberger Zeitung aus den Jahren 2003 und 2004, z.B. die Artikel Bekenntnis zur Metropolregion? – Kabinett will heute in Ansbach über die Zukunft des Großraums Nürnberg beraten, 22.07.2003, CSU will Druck machen, 04.12.2004, München leuchtet, Franken leuchtet mit, 03.12.2004, und in den Nürnberger Nachrichten, z.B. die Artikel Bedeutung Frankens soll gestärkt werden, 03.12.2004, Erneut keine Metropolregion, 29.10.2004 sowie Expertengespräch mit Maly.

<sup>603</sup> Vgl. Expertengespräche mit Maly, Rabenstein.

**Abbildung 59: Evolutionsverlauf der Governance-Strukturen in der Metropolregion Nürnberg**



Eigene Darstellung; Würzburg, 13.07.2009.

Diese Phase erreicht im Frühjahr 2005 mit der Anerkennung des Großraums Nürnberg als Europäische Metropolregion und der Verabschiedung einer Charta, welche die Zusammenarbeit, sprich die institutionalisierten Governance-Strukturen der Metropolregion (vgl. oben), regelt, gewissermaßen ihren Höhepunkt, der fast automatisch in die **dritte Phase**, die Realisierungsphase, überleitet, deren Beginn mit der konstituierenden Sitzung des Rates der Metropolregion gleichgesetzt werden kann.

Derzeit befindet sich die Region bereits in einer **vierten Phase**, einer Konsolidierungsphase, nachdem die erste Euphorie bei den Akteuren leicht abgeklungen ist und sich eine gewisse Routinemäßigkeit der Zusammenarbeit herausgebildet hat.

Die vergleichsweise junge und durch das bereits etablierte Konzept der Europäischen Metropolregionen sehr zielgerichtete Evolution der Governance-Strukturen führte in der Metropolregion Nürnberg somit zu einer sehr raschen und idealtypisch ablaufenden Entwicklung der Kooperation sowie der Motivation der beteiligten Akteure. Letztlich haben sich die Strukturen der Metropolitan Governance, auch nach Einschätzung der befragten Experten<sup>604</sup>, bewährt.

Die Phasen des Evolutionsverlaufs der Metropolitan Governance der Metropolregion Nürnberg lassen sich nur schwer auf theoretische Paradigmen, wie sie Blatter definiert, übertragen. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass es innerhalb des Großraums Nürnberg zwar wie beschrieben seit längerer Zeit verschiedene Governance-Ansätze gibt, die Metropolregion beziehungsweise die vorangegangenen Bemühungen um dieselbe ein Phänomen der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart darstellen. Dementsprechend sind auch die Phasen der Evolution der Governance-Strukturen allesamt Phasen der Entstehung und ersten Etablierung. Die früher oder schon länger existierenden Governance-Strukturen lassen sich nur schwer in einen linearen Zusammenhang mit der heutigen Metropolitan Governance setzen, die aus einer von Euphorie geprägten Aufbruchphase heraus gänzlich neue Maßstäbe in der regionalen Zusammenarbeit Nordbayerns gesetzt hat. Dies gilt sowohl inhaltlich als auch räumlich und hinsichtlich der Intensität der Akteursbeziehungen.

In der sich dabei herausgebildeten Metropolitan Governance finden sich jedoch einzelne Elemente verschiedener Paradigmen wieder. So entspricht der Zusammenschluss zahlreicher Landkreise über mehrere Regierungsbezirke (und auch Kammerbezirke) hinweg sowie die Konzentration auf Themen, von der die gesamte Metropolregion profitiert, dem Communitarian Governance-Ansatz nach Blatter.<sup>605</sup> Die Verbindung der Interessen der einzelnen Akteursgruppen und der

---

<sup>604</sup> Vgl. Expertengespräche mit Maly, Raab, Standecker.

<sup>605</sup> Vgl. Blatter, Joachim (2006): a.a.O., S. 20.

stark informative Ansatz der Metropolregion (auffällig hohe Medienpräsenz) sowie auch die Festlegung, Entscheidungen im Konsens zu treffen, sind wiederum Elemente der Civic Governance. Zuletzt entspricht die wesentliche Motivation zur Schaffung der Metropolregion, nämlich die Profilierung des Großraums Nürnberg innerhalb Bayerns gegenüber der Metropolregion München sowie die Marketing-Hoffnungen im Wettbewerb der Regionen, der Problemdefinition der Creative Governance. Eine klare Zuordnung zu den bestehenden Paradigmen ist daher nur schwer zu treffen, auszugehen ist dagegen im Wesentlichen von einer Verbindung von Communitarian und Civic Governance.<sup>606</sup>

### **5.7 Evolution der MetropolitanGovernance der Metropolregion Nürnberg – Reflexion der Arbeitshypothesen**

Die Metropolitan Governance-Strukturen der Metropolregion Nürnberg zeigen in erster Linie deutlich, welche integrative Wirkung feste Strukturen, an denen die freiwillige Möglichkeit zur Teilhabe besteht, entfalten können. Die Metropolregion Nürnberg begann zunächst als mittelfränkische bzw. zuallererst gar nur als Nürnberger Idee, jedoch konnten die klaren Ziele und die straffe Organisation, in der sich die Partner gemäß ihrer Interessen einbringen können, erreichen, dass sich die Metropolregion sehr schnell in alle drei fränkischen Regierungsbezirke Bayerns sowie in die Oberpfalz ausdehnte. Ein loses Netzwerk, welches nicht klar vermittelt, wie z.B. ein Landkreis an der Zusammenarbeit teilhaben kann, welche Nutzen dieser daraus ziehen kann und welchen Aufwand die Kooperation für ihn bedeutet, hätte eine solche Sogwirkung wohl nicht entfalten können. Wichtig für den räumlich weitreichenden Erfolg der Metropolregion ist daneben aber sicherlich auch die relativ geringe finanzielle Hemmschwelle, die im Netz der Metropolregion sogar noch niedriger liegt.<sup>607</sup>

---

<sup>606</sup> Vgl. ebenda.

<sup>607</sup> Vgl. Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 12.

Darüber hinaus zeigt die Evolution der Governance-Strukturen in der Metropolregion Nürnberg, dass Schlüsselpersonen, in diesem Fall Nürnbergs Oberbürgermeister Maly, eine entscheidende Rolle spielen bei der Frage, ob eine funktionierende Metropolitan Governance-Struktur entstehen kann und ob sich diese verfestigt. Maly wurde von den befragten Akteuren der Region stets als eine charismatische, einnehmende Persönlichkeit geschildert, die in der Lage ist, Verbündete zu gewinnen. Seinem Einsatz ist nach deren Einschätzung der Erfolg der Metropolregion Nürnberg und das Funktionieren der Metropolitan Governance in erster Linie zu verdanken.<sup>608</sup> Dabei spielte Macht im Sinne persönlicher Machtbestrebungen Malys keine negative Rolle. Innerhalb der Metropolregion gewinnt in gewissem Maße jeder maßgeblich zum Erfolg der Metropolregion beitragende Akteur an Macht gegenüber den damals bereits etablierten Metropolregionen Stuttgart und vor allem München. Vielleicht war Malys „Machtgewinn“ im Verhältnis zu anderen Akteuren etwas größer. Im Evolutionsprozess und für die Zusammenarbeit der Akteure war dies allerdings nicht hinderlich, da er innerhalb der Metropolregion immer klarstellte, er erhebe keinen Anspruch auf den Posten des Vorsitzes der Metropolregion. Um ihn gibt es einen engen Zirkel zentraler, die untereinander stark vernetzt sind. Die jeweiligen agierenden Persönlichkeiten können daher gemäß den Ergebnissen in Nürnberg sehr entscheidend für die Funktionsfähigkeit einer Governance-Struktur sein. Dies bedeutet aber auch, dass der Erfolg einer Metropolitan Governance im Falle einer wechselnden Besetzung (z.B. Abwahl eines Politikers) anfällig ist. Ein stabiler Akteurskreis scheint demnach von großer Bedeutung für dauerhaften Erfolg zu sein. Bedingung ist dabei, dass dieser kooperativ zusammenarbeitet, andernfalls tritt natürlich das genaue Gegenteil ein und der stabile Akteurskreis blockiert langfristig den Erfolg bzw. die Etablierung einer Metropolitan Governance.

Auch die Wirtschaft ist über Kammern wie Unternehmen in die Metropolitan Governance in Nürnberg eingebunden. Dies wird auch generell begrüßt und gilt in

---

<sup>608</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bischof, Raab, Standecker, Graßer-Reitzner.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

verschiedener Hinsicht: Unternehmen sind Financiers, Projektpartner, Ideengeber. Obwohl die Wirtschaft bereits eingebunden ist, würden die befragten Experten ein noch stärkeres Engagement befürworten, welches nun auch durch Umstrukturierung des Forums Wirtschaft und Einrichtung eines Vereins mit dem Ziel der Vernetzung wirtschaftlicher Akteure umgesetzt werden soll.<sup>609</sup> Die Beteiligung der Wirtschaft an Governance-Prozessen wird demnach allgemein als wertvoll angesehen, die zur Verfügungsstellung von finanziellen und Sachmitteln gar als notwendig erachtet. Und auch die Arbeitnehmerseite soll aus diesem Grund über den DGB stärker in die Strukturen eingebunden werden. Noch 2009 zeigte eine Studie, dass eine stärkere Beschäftigung mit arbeitsorientierten Themen in Metropolregionen in der Regel nicht erfolgt. Sie bestätigte aber, dass dies für Metropolregion („nach der funktionsorientierten Betrachtung in der Theorie – Andockpunkte in die globalisierte Wirtschaft“<sup>610</sup>) sinnvoll ist.<sup>611</sup>

Ein Großereignis brauchte es hingegen als Anstoß in der heutigen Metropolregion Nürnberg nicht. Ein ausreichender Anreiz war hingegen die Dauerkonkurrenz mit München und Oberbayern und die damit verbundene Angst, neben dem erfolgreichen, international renommierten Großraum München nicht mehr wahrgenommen zu werden. Daneben wirkte das Leuchtturmprojekt VGN als stark integratives und begeisterndes Element, das wesentlich für die starke Anziehungskraft der Metropolregion Nürnberg auf die Landkreise wirkte.<sup>612</sup>

Die Foren zu bestimmten Themenfeldern, in denen die operative Projektarbeit der Metropolregion geleistet wird, entstanden aus der regionalen Diskussion heraus. Das bedeutet, dass zu den Themenfeldern, in denen metropolregionaler Handlungsbedarf gesehen wurde, entsprechende Foren gebildet wurden. Darin sind nun die entsprechenden Vertreter aus den jeweils passenden gesellschaftli-

---

<sup>609</sup> Vgl. Expertengespräch mit Raab.

<sup>610</sup> EMN-Newsletter, Heft 3 2009, S. 17.

<sup>611</sup> Vgl. ebenda.

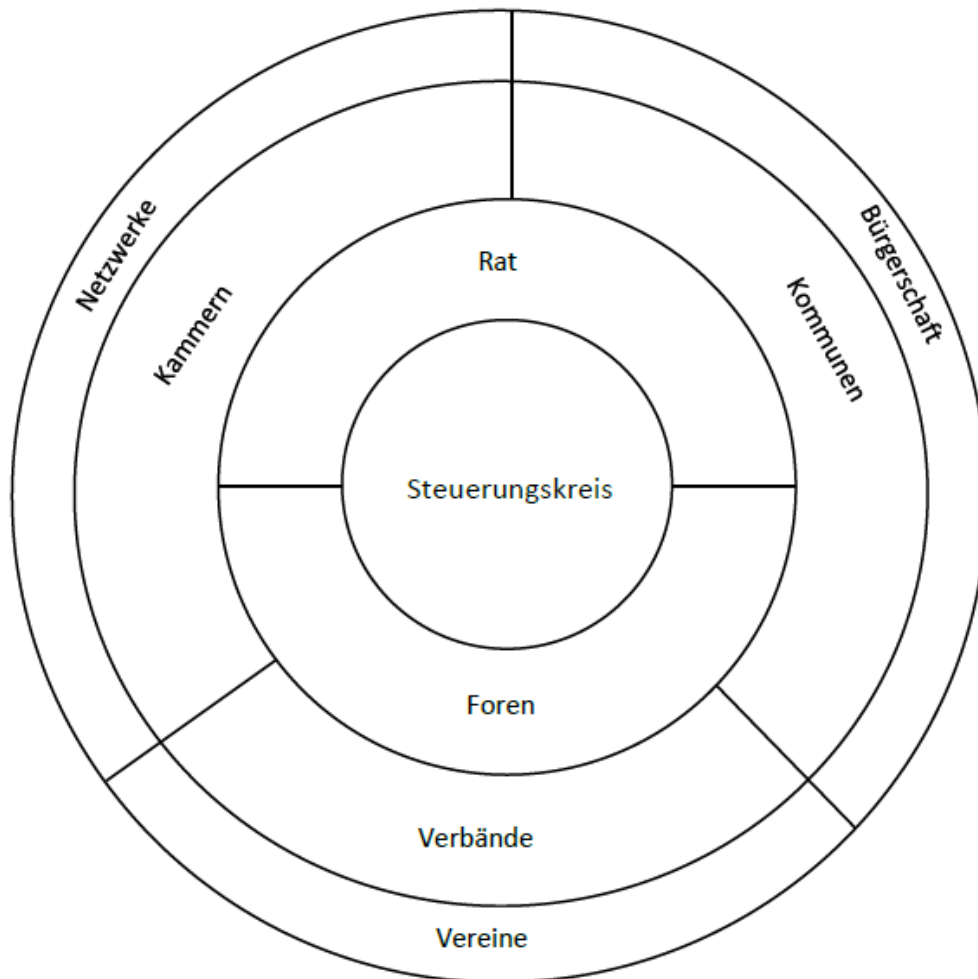
<sup>612</sup> Vgl. Expertengespräche mit Bischof, Rabenstein, Maly, Graßer-Reitzner.

chen Bereichen vertreten. Die These, dass sich die Themen die entsprechenden Akteure suchen, kann man durch das Beispiel Nürnbergs daher ein weiteres Mal bestätigt sehen. Gemäß dem Prinzip der Subsidiarität nahm sich die Metropolregion hingegen bewusst denjenigen Themen nicht an, denen sich andere Institutionen ausreichend oder gar besser widmen können.

### **5.8 Die Metropolitan Governance der Metropolregion Nürnberg im Modell**

Die Entwicklung der aktuellen, realen Governance-Form der Metropolregion Nürnberg ist durch eine stetige räumliche Ausdehnung des Kooperationsraumes bei gleichzeitiger Erweiterung der Themen und Intensivierung der Akteursbeziehungen gekennzeichnet. Die im Verdichtungsraum bzw. auch darüber hinaus vorhandenen Steuerungsstrukturen standen bei Gründung der Metropolregion als eigene Institution nicht in Konkurrenz zu dieser, da sämtliche Kooperationen sektoral, zum Beispiel auf Marketing, ÖPNV oder Planung, ausgerichtet waren und – abgesehen von den Planungsverbänden – nach Heinelt und Kübler als lockere interkommunale Kooperationen beschrieben werden können.

**Abbildung 60: Modell der realen Metropolitan Governance in der Metropolregion Nürnberg**



Die Größe der einzelnen Segment spiegelt den Einfluss der jeweiligen Akteure/Institutionen auf die Metropolitan Governance und das Agendasetting wider.

Quelle: Eigene Darstellung, Darmstadt, 10.04.2012; in Anlehnung an: Heinelt, Hubert (Hrsg.) (2005): a.a.O., S 17.

Obwohl sich die Metropolitan Governance im Raum Nürnberg stets weiterentwickelte, hat sich daran bis heute, auch durch die Strukturen der Metropolregion, nichts geändert. Die Metropolregion Nürnberg wirbt hingegen sogar mit der Frei-



willigkeit als Grundprinzip der Kooperation und verfolgt zunächst das Ziel, den erweiterten Kooperationsraum der Metropolregion Nürnberg als Kooperationsraum der vertrauensvollen Zusammenarbeit zu etablieren.<sup>613</sup>

Im Gegensatz zu Heinelts Idealmodell von Metropolitan Governance steht im Mittelpunkt der Governance der Metropolregion Nürnberg nicht das – mittelbar – demokratisch legitimierte Organ, im Falle der Metropolregion Nürnberg der Rat der Region, sondern der Steuerungskreis. Durch diesen Steuerungskreis ist es der Metropolregion Nürnberg gelungen, eine schlanke Entscheidungsstruktur zu schaffen, die sich letztlich dadurch legitimiert, dass die Mitglieder dieses Gremiums dem Rat beziehungsweise den Fachforen entstammen. Damit ist die Metropolregion, wenn es um rasche Reaktionen geht, nicht auf den selten tagenden und durch seine Größe schwerfälligen Rat angewiesen. Dieser kontrolliert jedoch das Handeln seines Steuerungsgremiums und gibt ihm die Leitlinien für seine Arbeit vor. Nach einem klassischen Schalenmodell ordnen sich darum herum weitere Akteure an, deren Einfluss nach außen hin abnimmt. Die Wirtschaft nimmt derzeit nahezu ausschließlich durch ihre Interessensvertretungen Einfluss und erscheint daher nicht in dem Modell, jedoch ist es Ziel der maßgeblichen Akteure, diese nach Möglichkeit auch direkt stärker in die Steuerungsstrukturen zu integrieren. Dies scheint nicht zuletzt durch das als Grundprinzip der Steuerung verankerte Prinzip des Primats der Politik aber nicht einfach.

Der Erfolg der Metropolregion Nürnberg beziehungsweise insbesondere der Erfolg der sehr schnellen Etablierung neuer metropolregionaler Steuerungsstrukturen beruht somit nicht unwesentlich darauf, dass sich die Metropolregion dem Prinzip der Subsidiarität folgend auf Themenfelder beschränkt, die bereits durch andere Akteure vollständig abgedeckt werden, und damit nicht in die bestehenden Machtverhältnisse innerhalb der Region eingreift. Hingegen trägt sie durch Besetzung neuer Themenfelder und gebündelter Artikulation der Interessen der

---

<sup>613</sup> Vgl. Expertengespräche mit Maly und Standecker.

## D Analyse der Evolution von Governance-Strukturen

gesamten Metropolregion zu einem Machtgewinn der bestehenden Akteure bei, weshalb sie deren Unterstützung findet.

Der Versuch, andere Formen der Governance in der Metropolregion Nürnberg zu etablieren, könnten daher statt zu ihrer Stärkung zu ihrer Schwächung führen, weil dann Konkurrenzen und damit Oppositionen gegen die Metropolregion entstehen würden.<sup>614</sup>

Wie die meisten Metropolitan Governance-Strukturen in den deutschen Metropolregionen nach dem Konzept der MKRO handelt es sich auch bei der Governance der Metropolregion Nürnberg um eine Civic Governance nach Blatter. Wesentliche Motivation zur Gründung der Metropolregion war die Verbesserung der Stellung des Großraums Nürnberg im nationalen und internationalen Standortwettbewerb, weshalb Netzwerke gegründet wurden, durch die die Interessen des funktional und sozial zusammengehörigen Raums des zentralen Nordbayern vertreten werden.

---

<sup>614</sup> Vgl. insbesondere Expertengespräch mit Maly.

## **E Ergebnisse zur Evolution der Metropolitan Governance in deutschen Metropolregionen**

### **1. Gegenüberstellung der Evolutionsprozesse**

Um Gemeinsamkeiten oder Unterschiede in den Evolutionsprozessen der Metropolitan Governance-Strukturen in deutschen Metropolregionen feststellen zu können und gemäß der Zielsetzung der Arbeit, Erklärungswissen bereit zu stellen, werden die Befunde der einzelnen Fallstudien hinsichtlich der Governance-Evolution einander gegenübergestellt. In Anlehnung an Blatter wird die Entwicklung in Phasen dargestellt, zudem sollen die jeweiligen Anschubmomente analog zu den Phasen dargestellt werden.

Kontrastiert man die verschiedenen Evolutionsprozesse der Governance-Strukturen in den vier untersuchten europäischen Metropolregionen, lässt sich hinsichtlich einzelner Aspekte eine durchgehende Parallelität feststellen. Dies trifft in erster Linie auf die Motive der Schaffung einer regionalen Governance sowie auf die parallele räumliche Ausdehnung der Regionen zu. Sieht man nicht diese, sondern einzelne Handlungen bzw. Ereignisse als Anschubmomente der Entwicklung, so unterscheiden sich diese frühzeitig. Schließlich lassen sich die Paradigmen vergleichen, durch die die jeweiligen Governance-Strukturen maßgeblich geprägt sind. Diese sind zu Beginn des Untersuchungszeitraums gleich, entwickeln sich später jedoch auseinander.

#### **1.1 Motive der Metropolitan Governance**

Zu Beginn der Evolutionsprozesse waren in allen untersuchten Regionen aufkommende Stadt-Umland-Diskussionen sowie etwas später die Einführung einer regionalen Planungsebene durch die Landespolitik Auslöser einer ersten interkommunalen bzw. teilweise auch schon regionalen Kooperation.

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

Gab es schon vor den 1970er Jahren Kooperationen, so beschränkten sie sich auf den Kernraum der heutigen Metropolregionen. Durch den schnellen Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik, verbunden mit einem enormen Wirtschaftswachstum sowie einem rasanten Anstieg der Mobilität, wuchsen die großen Städte über ihre Grenzen hinaus; daraus entstand die enge Verzahnung der Stadt als Zentrum mit ihrem dichtbesiedelten Umland.

Die verbindliche Regionalplanung wurde in allen Regionen durch Gesetzgebung auf Landesebene und die damit verbundene landesweite Einführung von Planungsregionen installiert. Die Entwicklung erfolgte demnach top-down und wurde/wird daher von den kommunalen Verantwortlichen, die stets maßgeblich in die Regionalplanung eingebunden bzw. deren Träger sind, nicht aus eigenem Antrieb durchgeführt. Die Einführung von Planungsregionen erfolgte überall in den 1970er Jahren und folgte dem zur damaligen Zeit vorherrschenden Planungsverständnis, um nicht zu sagen der damaligen Planungseuphorie.

Mit nachlassender Planungseuphorie wuchs die Erkenntnis, dass die Regionalplanung ihren Erwartungen nicht in vollem Umfang gerecht werden konnte. Gleichzeitig wurden jedoch immer intensivere und weitreichendere Verflechtungen innerhalb der Ballungsräume offenbar, woraufhin einige der heutigen Metropolregionen ihre Kooperation zu intensivieren versuchten, um dadurch unter anderem auch Großprojekte wie Messen oder S-Bahn-Netze, die innerhalb der Stadt nicht zu realisieren gewesen wären, jedoch fest mit dieser verbunden sind, aber auf die Unterstützung des Umlandes angewiesen sind, auf den Weg zu bringen. Dies sowie der bereits wachsende innerdeutsche Wettbewerb der Regionen führten sowohl zu einer thematischen Ausweitung der regionalen Steuerung sowie oftmals zu der Schaffung neuer regionaler Institutionen. Insbesondere die regionale Verkehrsplanung sowie ein regionales Standortmarketing stehen zu dieser Zeit in allen Untersuchungsräumen auf der Agenda. In dieser Phase, die in etwa in den 1990er Jahren anzusiedeln ist, schaffen die Regionen aus eigener Initiative regionale Netzwerke und Vereine. Überall bestehen in dieser Zeit

bereits mehrere sich ergänzende Handlungsarenen, die zusammen das Bild einer Regional Governance ergeben, denen meist jedoch noch eine übergeordnete, integrierende Supraorganisation respektive ein gemeinsames regionales Leitbild und eine gegenseitige Abstimmung fehlen. Lediglich in Stuttgart wird mit dem VRS relativ früh eine Organisation geschaffen, die sowohl hierarchische Aufgaben wahrnimmt als auch im Sinne einer ganzheitlichen regionalen Entwicklungsagentur fungiert.

Die heute vorzufindenden Metropolitan Governance-Strukturen sind ein Ergebnis weiter gestiegenen Standortwettbewerbs, der sich in Zeiten der Europäisierung und Globalisierung nicht mehr nur auf Deutschland beschränkt und daher die Schaffung größerer räumlicher Einheiten regelrecht fordert sowie den Einsatz von zunächst verstärkt in ländlichen Regionen erprobten neuen oder weichen Instrumenten der Regionalplanung, die nun auch von den Metropolregionen genutzt werden. Regionalmarketing sowie integrative, projektorientierte und im günstigsten Fall an einem gemeinsamen Leitbild ausgerichtete Regionalentwicklung sind die zentralen Themen der derzeitigen Metropolitan Governance-Strukturen. Inhaltlich sind der Governance dabei kaum Grenzen gesetzt: Die Metropolregionen befassen sich mit Verkehr, Klimawandel, Wirtschaft, Kultur usw., wobei sie eigene Schwerpunkte setzen.

## **1.2 Räumliche Entwicklung der Steuerung auf (metropol-)regionaler Ebene**

Wie oben bereits angedeutet, verläuft die Entwicklung des räumlichen Umgriffs der metropolregionalen Steuerungsstrukturen weitgehend parallel. Dies bedeutet, dass die Kooperationen stets zunächst auf den Kernraum der heutigen Metropolregionen beschränkt waren, die durch ihren hohen Grad der Verdichtung, zahlreiche Verflechtungen und die zumindest vermeintliche Konkurrenz größerer Zentren bzw. eines herausragenden Zentrums und dessen Umland geprägt sind.

Durch die Einführung vielschichtiger Planungssysteme erweitern sich die Kooperationen räumlich, jedoch oftmals (insbesondere Rhein-Neckar und Rhein-Main)

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

nicht entsprechend den funktionalen Verflechtungen, da sich das institutionalisierte Planungssystem streng an den politischen Grenzen orientierte. Eine Erweiterung der Kooperationsräume erfolgte durch die Schaffung von großräumigen Zweckverbänden, Verkehrsverbänden und die Formierung von Regionen im regionalen Standortwettbewerb. Diese netzwerkartigen Governance-Strukturen orientieren sich nun stärker an den funktionalen Verflechtungen und historischen Beziehungen, wie v.a. das Beispiel der Rhein-Neckar-Region zeigt, in der die neue Governance-Struktur den historisch gewachsenen Verflechtungsraum wieder vereint.

Die intensive Diskussion um die Einführung europäischer Metropolregionen und die Befürchtung zahlreicher ländlicher oder verstädterter Regionen, alleine nicht mehr ausreichend Beachtung zu finden, beflügelte die Ausweitung der nun metropolregionalen Kooperationsstrukturen ebenso wie die Hoffnung auf spezielle Förderung der Europäischen Union für eben diese Wachstums- und Innovationsräume.

### **1.3 Anschubmomente**

Wie die Untersuchung zeigt, wurde die Intensivierung oder inhaltliche wie räumliche Ausdehnung der Metropolitan Governance häufig durch Schlüsselereignisse oder Anschubmomente ausgelöst oder beschleunigt. Hinsichtlich der jeweiligen Anschubmomente des nächsten Schrittes der Intensivierung oder Ausdehnung der Metropolitan Governance lassen sich zwar teilweise ähnliche Ereignisse feststellen, dies erscheint jedoch zum einen zufällig und zum anderen treten diese Ereignisse durchaus zu unterschiedlichen Zeiträumen der Evolution auf. Die Herausbildung einer Governance auf Ebene der Metropolregion wurde in den beiden Metropolregionen Nürnberg und Rhein-Neckar vor allem durch das Handeln und Auftreten von Schlüsselpersonen und die durch diese bewirkte Aktivierung der regionalen Akteure und Netzwerke beflügelt.

Hingegen erscheinen in der Metropolregion Stuttgart das Drängen der peripheren Räume bzw. der Regionalverbände, die teilweise auf die Ausweisung als Metropolregion im Landesentwicklungsplan verweisen konnten, sowie der Versuch des im Konflikt mit dem VRS stehenden Stuttgarter Oberbürgermeisters, mehr Einfluss auf regionaler Ebene zu gewinnen, als Anschläge, eine tatsächliche Governance für die Metropolregion zu schaffen und nicht weiterhin deren Belange schlicht durch den VRS vertreten zu lassen. Diese Anschlagfaktoren waren naturgemäß weniger aktivierend. In Frankfurt/Rhein-Main fehlt ein vergleichbares Moment. Zwar gab es gemeinsame Bewerbungen um Großereignisse oder auch Leitbildprozesse und Regionalkonferenzen, diese konnten jedoch letztlich nicht den notwendigen Anschlag leisten, da sich niemand konsequent dieser Chance annahm. In jüngster Zeit gibt es allerdings Versuche von Wirtschaftsgrößen ähnlich dem Vorbild Voscheraus in der Rhein-Neckar-Region, die wesentlichen regionalen Akteure zu einen und im Sinne der Region zu aktivieren. Dieser Prozess verläuft zäh, jedoch mit ersten Erfolgen.

Insgesamt muss somit das Handeln einzelner Schlüsselpersonen für die Etablierung einer Metropolitan Governance in den Metropolregionen als wichtigstes und vor allem entscheidendes Anschlagmoment konstatiert werden. Daneben bewirkten in allen Regionen auch regionale Leitbildprozesse eine Weiterentwicklung der Strukturen, die letztlich jedoch wieder auf Schlüsselpersonen angewiesen sind.

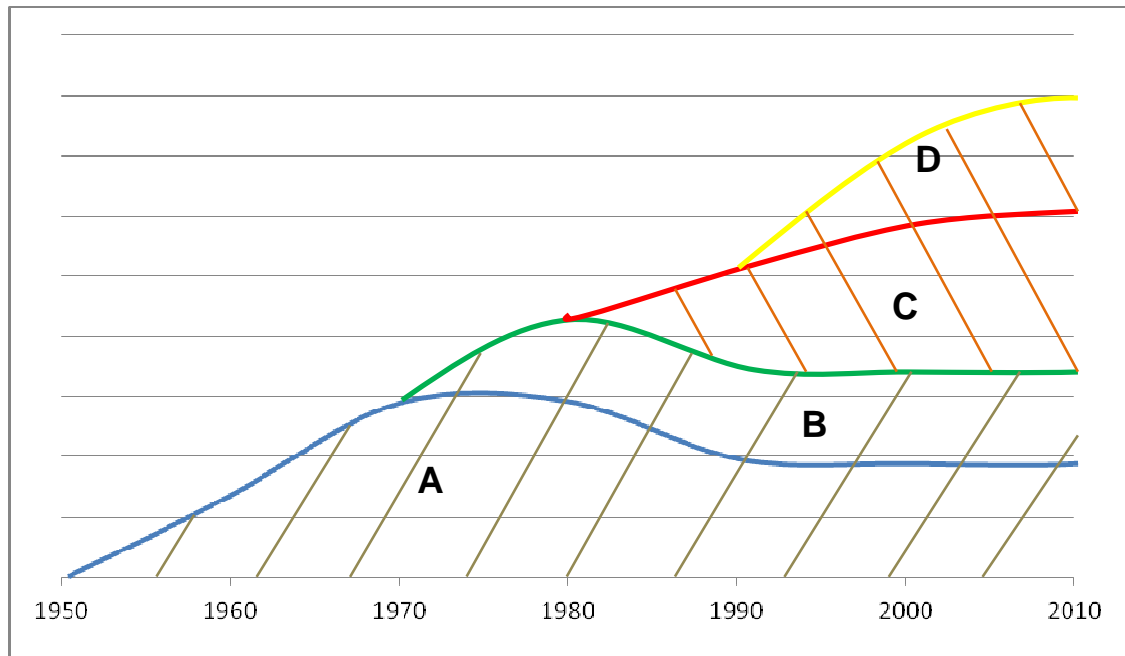
#### **1.4 Steuerungsparadigmen**

Die Art und Weise der regionalen Zusammenarbeit erscheint zunächst, so bestätigt auch die hier vorliegende Arbeit, höchst individuell. Dies trifft sowohl auf die Unterschiede zwischen den Regionen als auch auf einen steten Wandel der Steuerung innerhalb einer einzelnen Region zu. Dies führt dazu, dass jede Governance-Ausprägung in ihrer Art einzigartig ist. Allerdings lassen sich durchaus Gemeinsamkeiten feststellen und gewisse Detailunterschiede verallgemeinern. Somit ist es möglich, den jeweiligen Steuerungsformen sogenannte Paradigmen zuzuordnen, wie Blatter dies für die Governance-Formen in den USA getan hat, dies ist auch auf die Metropolitan Governance-Strukturen in Deutschland übertragbar. Darüber hinaus ist es aufgrund der durchgeführten Untersuchung möglich, eine Entwicklung der Steuerungsparadigmen in Deutschland festzustellen. Einzelne Regionen verharren stärker in den früheren Governance-Formen, andere hingegen überwinden diese weitestgehend. Insgesamt bleiben die einzelnen Paradigmen jedoch erhalten, sei es nur als ein Teil der Gesamt-Governance einer Region, die in der heutigen Zeit - ganz nach Fürst und Heinelt et al. (vgl. Kapitel B 2.3) - als eine Mischung aus Governance und Government funktioniert.

Zunächst bestimmen interkommunale Planungsabsprachen aufgrund der Stadt-Umland-Verflechtungen die regionale Steuerung. Dies entspricht Blatters Paradigma der Contracting Governments. Es handelt sich in diesem Sinne also noch nicht um (Metropolitan) Governance. Auch die Einführung von Planungsverbänden, die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, stellt eine Form von Government dar.



**Abbildung 61: Entwicklung der Steuerungstheorien in Deutschland sowie die Motive der Governance**



Legende:

////// Metropolitan Reform-Ansatz

\\\\\\\\ New Regionalism

A Stadt-Umland-Problematik; Lösungsansatz: Contracting Governments

B Schaffung regionaler Planungsverbände

C Integrative Regionalentwicklung aufgrund des gestiegenen Standortwettbewerbs

D Institutionalisierung einer Metropolitan Governance angesichts der Europäisierung und Globalisierung

Quelle: Eigene Darstellung, Würzburg, 27.06.2010.

Erst in der darauffolgenden Phase C kann man meist von Governance sprechen, und zwar genauso wie z.B. Fürst (vgl. Kapitel B 2.1 und 2.3) diese definiert: als Mix aus Government und der Steuerung über Netzwerke, also Governance-Formen. Dies ist heute noch in allen vier untersuchten Metropolregionen die Praxis. Überall entsteht das Gesamtbild der metropolregionalen Steuerung aus fest institutionalisierten, mit hoheitlichen Aufgaben ausgestatteten Institutionen bzw.

der Schaffung metropolregionaler Entscheidungsgremien für die politischen Akteure auf der einen Seite und Netzwerken, Vereinen und loser, projektbezogener Kooperation auf der anderen Seite. Die Steuerungsparadigmen, nach denen dies organisiert ist, sind weder gleich, noch lassen sie sich genau den Paradigmen Blatters zuordnen.

Nach den gewonnenen Erkenntnissen erscheint aber eine Übertragung der evolutorischen Ökonomik auf die Entwicklung von Governance-Strukturen und eine Weiterentwicklung zu einer evolutorischen Governance-Theorie möglich und wird von den Autoren auf Basis der bislang gewonnenen Ergebnisse vertreten. Allerdings bleiben Unsicherheiten, die durch weitergehende Untersuchungen zu klären wären. Der Erläuterung dieser Annahme soll eine Prüfung der vier Merkmale der Evolution ökonomischer Systeme nach Hayek (vgl. Kapitel B 4.2) dienen:

1. *Evolution verläuft in historischer Zeit.* Es gab in einigen Regionen bereits vor dem Zweiten Weltkrieg Ansätze von Governance, so dass von einem längeren Entwicklungszeitraum ausgegangen werden kann. Weiterhin zeigt die vorliegende Arbeit teilweise sehr kleinteilige Entwicklungen auf, die in einer späteren Betrachtung wahrscheinlich zu größeren Entwicklungsschritten zusammengefasst werden können. Insbesondere die Entwicklung der Metropolitan Governance in Deutschland ist außerdem noch sehr jung und die noch regen Diskussionen und steten Weiterentwicklungen belegen, dass diese Entwicklung gerade erst ihren Anfang genommen hat und, berücksichtigt man die Governance-Theorien, auch nie ein Ende nehmen wird. Dieses Merkmal ist demnach zutreffend.
2. *Evolution ist pfadabhängig, sprich der Zustand eines Systems ist immer durch den Anfangspunkt der Entwicklung bestimmt.* Auch dieses Merkmal lässt sich, allerdings mit größerer Unsicherheit, auf die Evolution der Governance-Strukturen übertragen. Die Diskussionen um eine Weiterentwicklung der Governance finden auf der Grundlage der bestehenden Strukturen statt und ver-

suchen diese in der Regel auch einzubinden. Die Entwicklung in der Region Rhein-Neckar zeigt das am eindrucksvollsten, aber auch in den Metropolregionen Nürnberg und Stuttgart haben Vereine Bestand bzw. die bestehenden Organisationen (VRS, Regionalverbände) finden sich in einer neuen Organisation zusammen. Die Metropolregion Stuttgart ist durch den vorher geschaffenen VRS wesentlich geprägt. Auch die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main bestätigt diese Annahme. Indem die Landesregierung mit Landesgesetzen stark eingegriffen hat, hat sie zum einen flexiblere Steuerungsstrukturen verhindert und die Bildung metropolregionaler Organisationen durch die qua Gesetz bestehenden Strukturen erheblich erschwert oder gar verhindert. Eine echte koordinierende Steuerung konnte so bislang nicht entstehen.

3. *Evolution ist nicht vorhersehbar.* Die Unvorhersehbarkeit der Entwicklung lässt sich zweifelsfrei auf die Evolution der Metropolitan-Governance-Systeme übertragen. Schon die sehr starke Abhängigkeit von Personen und das notwendige Miteinander unterschiedlicher Akteure bewirken unterschiedlichste Entwicklungsmöglichkeiten. Externe Einflüsse, politische Konstellationen und globale Trends tun das Übrige.
4. *Nichtlineare Rückkopplungen sind wichtig.* Ob nichtlineare Rückkopplungen wichtig für die Evolution von Governance-Strukturen und deren erfolgreiches Funktionieren sind, kann an dieser Stelle mangels gewonnener Ergebnisse nicht erörtert werden. Hinsichtlich dieses Merkmals bestehen also Unsicherheiten zur Übertragbarkeit der evolutischen Ökonomik auf die Entwicklung der Governance-Strukturen. Da die Übertragung einer solchen Theorie von einer Wissenschaftsdisziplin in eine andere aber ohnehin nicht ohne Anpassungen erfolgen kann, steht dies der grundsätzlichen Übertragbarkeit nicht im Wege.

## 2. Erfolgsmodell

Die vorliegende Arbeit widerspricht im Ergebnis nicht der gängigen Auffassung, dass nicht generalisierend von einer idealen Form von Governance zur Steuerung einer Metropolregion gesprochen werden kann. Gleichwohl zeigen die vorliegenden Untersuchungen, dass bestimmte Merkmale der Governance-Struktur wesentlich zum Erfolg der Metropolitan Governance beitragen. Diese Merkmale sind wiederum durch die Entwicklung der Governance erklärbar und ergeben sich in der Regel aus den spezifischen Gegebenheiten vor Ort.

Die Untersuchungen der vier Beispielregionen haben ergeben, dass in den beiden Metropolregionen Nürnberg und Rhein-Neckar eine funktionierende, sprich Ergebnisse erzielende Governance-Struktur auf Ebene der Metropolregion besteht, während dies in den Metropolregionen Frankfurt/Rhein-Main und Stuttgart nur für den Kernraum der Fall ist.

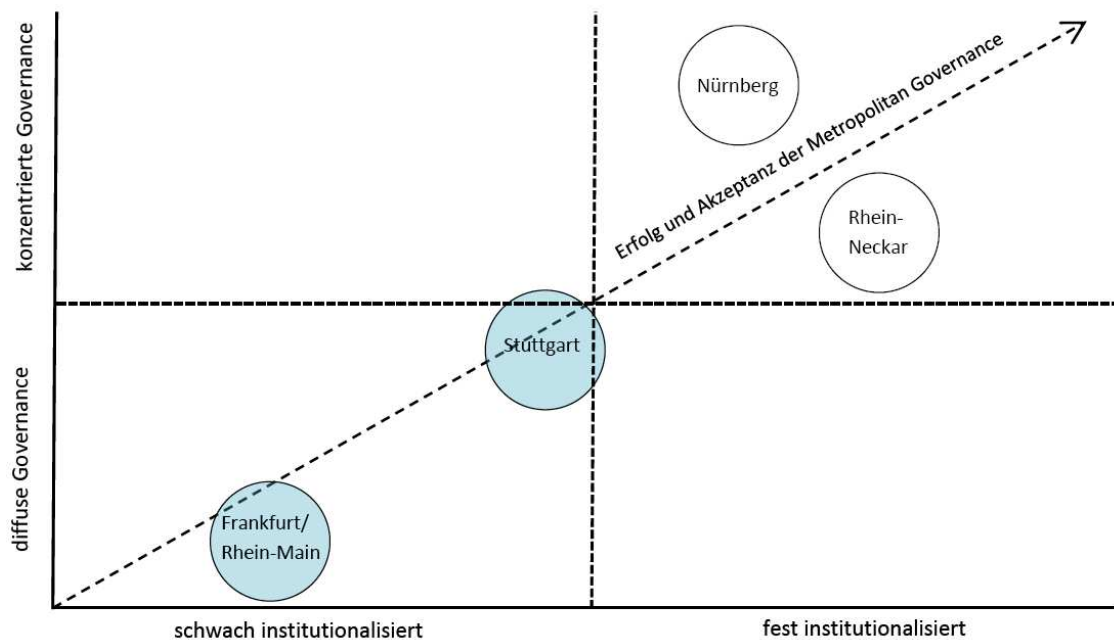
Wie auch die modellhaften Beschreibungen der Metropolitan Governance-Strukturen in den Beispielregionen (vergleiche Kapitel D 2.8, 3.8, 4.8 und 5.8) zeigen, ist ein starker, institutionalisierter Kern, der für die gesamte Metropolregion agiert und auch über eine gewisse Mindestausstattung an Personal und Finanzen verfügt, Erfolgsvoraussetzung.<sup>615</sup> Dies ist naheliegend, sollen im Interesse der gesamten Region Ergebnisse erzielt und Projekte verwirklicht werden, da andernfalls stets ein bestimmter Akteur auf seinen eigenen Nutzen beziehungsweise den seiner „Klientel“ bedacht sein wird.

Neben dem Grad der Institutionalisierung ist auch die Effektivität der Governance-Struktur, die in jedem Fall eine Vielzahl an Akteuren koordinieren, aber trotz alledem handlungsfähig bleiben muss, befördernd für den Erfolg einer Metropolitan Governance (vergleiche Abbildung 62).

---

<sup>615</sup> Vgl. auch Expertengespräche mit Maly, Lohse und Schlusche.

**Abbildung 62: Schematische Darstellung der wesentlichen Merkmale erfolgreicher Metropolitan Governance anhand der untersuchten Beispielregionen**



Quelle: Eigene Darstellung, Darmstadt, 2012.

Die Effektivität lässt sich modellhaft in diffuse Governance sowie konzentrierte Governance differenzieren. Hierbei ist unter konzentrierter Governance eine Struktur zu verstehen, die Interessen in bestimmten Institutionen bündelt und diese Institutionen so miteinander vernetzt, dass sich die Informationen hin zu einem letztlich bestimmenden Entscheidungs- und Umsetzungsorgan verdichten. Die einzelnen Komponenten der Steuerungsstruktur funktionieren also koordiniert und arbeiten nicht, wie eben im Falle der diffusen Governance mit geringer Vernetzung, parallel nebeneinander.

Insbesondere die Metropolregion Stuttgart stellt in diesem Modell einen Sonderfall dar, weil die Governance-Struktur der Region Stuttgart oben rechts im Diagramm anzusiedeln wäre, die Metropolitan Governance der Metropolregion jedoch nicht mit gleichem Erfolg arbeitet.

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

Der Befund für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main zeigt, dass die dort vorzufindende Governance-Struktur geprägt ist von der Persistenz der Macht bestehender Institutionen. Ist deren Macht – wie für viele Institutionen zu konstatieren ist – groß genug, kann diese die Entwicklung und vor allem Etablierung einer weiteren Steuerungsebene – auf Ebene der Metropolregion – verhindern.

Letztlich lässt sich dies auf die Rolle der agierenden Schlüsselpersonen zurückführen, die ihren Einfluss nur dann für eine neue Steuerungsebene einsetzen werden, wenn sie ihre eigene Macht – innerhalb oder außerhalb der Metropolregion – dadurch vergrößern und ihre Stellung damit festigen können.

Für die Metropolregionen Stuttgart und Nürnberg kann dieser Befund der Schlüsselakteure in Verbindung mit Macht ebenfalls bestätigt werden. So konnte Oberbürgermeister Maly in Nürnberg seinen Einfluss innerhalb des Freistaats Bayern ausbauen, gewann also an Macht auch außerhalb der Metropolregion. Bezogen auf Stuttgart kann konstatiert werden, dass Oberbürgermeister Schuster durch die Metropolregion die Chance gesehen hat, seinen Einfluss innerhalb des Großraums Stuttgart wieder zu vergrößern, den sein Amt durch die Gründung und die Erfolge des Verbands Region Stuttgart hatte abtreten müssen.<sup>616</sup>

---

<sup>616</sup> Zu den Auswirkungen auf die Metropolitan Governance-Evolution von positiv oder negativ – im Sinne der Metropolregion – eingesetzter Macht, siehe nachstehendes Kapitel.

### 3. Ergebnisse bezüglich der Hypothesen

Nachstehend werden die eingangs entwickelten Hypothesen auf Grundlage der Erkenntnisse aus den vier Fallstudien auf Validität und die Möglichkeit der Verallgemeinerung hin überprüft.

- These 1: Heutige Metropolitan Governance-Strukturen haben sich aus den Grundzügen früherer Regional Governance-Strukturen entwickelt – Ansätze einer solchen können z.B. durch Einzelpersonen oder Großereignisse (Expo, IBA) wesentlich befördert werden. Die früheren Strukturen können teils auch heute noch bestehen – teils integrativ, teils konkurrierend.

*Die These, dass die heutigen Metropolitan Governance-Strukturen gewissermaßen als eine Weiterentwicklung von bereits vorher etablierten Regional Governance-Strukturen angesehen werden können, muss differenziert betrachtet werden. Sicher kann man in allen Metropolregionen Strukturen finden, Netzwerke oder Zweckverbände identifizieren, die bereits auf eine längere Tradition gegründet sind. Allerdings muss man unterscheiden, ob diese (wie zum Beispiel in Rhein-Neckar der ZMRN e.V.) als originärer Bestandteil in die heutige Metropolitan Governance-Struktur integriert wurden oder (wie der VGN in Nürnberg) lediglich weiter bestehen und nicht originär an der Steuerung beteiligt sind. Fokussiert man die Betrachtung nun auf losere Netzwerkstrukturen, die sich innerhalb der Regionen bereits seit längerer Zeit etabliert haben, kann man sicher feststellen, dass diese auch in den heutigen Metropolitan Governance-Strukturen insofern ihren Niederschlag finden, als zumindest ihr Potential zur integrativen Regionalentwicklung respektive zur operativen Regionalentwicklung weiter gefördert und somit ausdrücklich gewünscht ist. Die Frage, wie sich diese Netzwerke in die Strategieentwicklung, in das Agenda-Setting der jeweiligen Politiken einbringen können, muss sehr differenziert beantwortet werden. Während in Rhein-Neckar und Nürnberg eine offene Diskussionskultur herrscht und die Arenen*

*zum Austausch bekannt sind und eine relativ niedrige Eintrittsschwelle haben, besteht insbesondere in Frankfurt das latente Problem, dass die regionalen Akteure oder Netzwerke größtenteils von der Komplexität der vorherrschenden Steuerungsstrukturen überfordert sind. Diese Komplexität ist insbesondere dem konfusen Organisationsgrad geschuldet und der teilweisen Doppelung an Institutionen, die gleiche Ziele lediglich mit geringfügig anderem räumlichem Zuschnitt verfolgen. Ein ähnliches Bild stellt sich bei den Netzwerken oder sonstigen nicht-politischen Institutionen selbst dar. Auch hier überschneiden sich Netzwerke funktional und räumlich, was insbesondere dann auch zum strukturellen Problem (der Steuerung) werden kann, wenn Institutionen, die aus Wettbewerbsgesichtspunkten gegenüber einer anderen längst überholt sind, unbedingt weiter existieren möchten, obgleich sie faktisch obsolet geworden sind, wie im Falle der Wirtschaftsförderung Frankfurt Rhein Main e.V., die beim Planungsverband angesiedelt ist.*

*Dass Großereignisse die Governance-Entwicklung befördern können, ist offensichtlich. Insbesondere die Befunde der Frankfurter Fallstudie zeigen, welches Gewicht der Olympiabewerbung oder auch der jüngst diskutierten Ausrichtung einer IBA beigemessen wird. Unisono, dies schlägt sich auch in den unmittelbar damit korrelierenden regionalen Aktivitäten nieder, wird solchen Ereignissen eine nicht zu vergleichende Dynamik zugesprochen. Und dabei spielt es nicht mal eine Rolle, ob die „Leuchtturmprojekte“ überhaupt realisiert werden. Bereits die anfänglichen Arbeiten generieren neue regionale Arenen der Kommunikation und Interaktion, die meist frei sind von historisch geprägten und oft parteipolitisch aufgeladenen Ressentiments. Allerdings ist es dann entscheidend, dass die anfängliche Euphorie, die sich in ersten Regionalisierungserfolgen niederschlagen kann (Arenen werden geschaffen, Projekte initiiert etc.), auch perspektivisch verstetigt wird. Dies kann zum Beispiel mittels institutioneller Strukturen geschehen und begünstigt werden durch Schlüsselakteure, die sich dieser Verstetigung annehmen. Für Frankfurt musste dies im Falle der Olympiabewerbung aus Sicht der befragten Akteure die Rolle von Oberbürgermeisterin Roth sein, allerdings hat sie*



*sich des Themas nicht weiter angenommen. Wie bereits in der Fallstudie beschrieben delegierte sie die Verantwortung für Angelegenheiten der Metropolregion an ihren Kämmerer. Die Befunde aus anderen Metropolregionen zeigen in diesem Zusammenhang, dass es der Governance-Evolution förderlich sein kann, wenn das Thema Metropolregion zur „Chefsache“ deklariert wird bzw. von regionalen Führungspersonlichkeiten forciert wird. So könnte die Tatsache, dass dies für Frankfurt nicht zutrifft, ein Grund für die heute vorzufindenden Governance-Strukturen und die stattgefundene diffuse Governance-Evolution sein.*

*So wird am Beispiel Nürnberg beziehungsweise an der Schlüsselperson Maly, Oberbürgermeister von Nürnberg, deutlich, welche Strahlkraft eine charismatische, regional anerkannte Persönlichkeit im Evolutionsprozess einer Metropolitan Governance-Struktur haben kann. Gleiches gilt für Eggert Vorscherau, damals Vorstandsvorsitzender der BASF AG und Vorsitzender des IHK-Wirtschaftsforums Rhein-Neckar, dem die gleiche Bedeutung im Evolutionsprozess in Rhein-Neckar zugesprochen wird. In der Metropolregion Stuttgart wird eine ähnliche Bedeutung bei zwei Personen gesehen. Dies liegt an dem über lange Zeit hinweg geführten öffentlichen Streit um die Metropolitan Governance-Struktur für die Metropolregion Stuttgart. Hier wurde von Wolfgang Schuster, Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart, ein Stadtkreismodell favorisiert, wohingegen der frühere Regionaldirektor des Verbandes Region Stuttgart, Bernd Steinacher, die institutionelle Verantwortung für die Metropolregion beim Verband festmachen wollte, also ein Regionalkreismodell bevorzugte. Beide haben die Governance-Evolution insofern beflügelt, als man wenigstens über die Zukunft der Metropolitan Governance-Struktur diskutierte.*

*Um die Eingangsausführungen zu dieser These nochmals aufzugreifen, ist zu konstatieren, dass ein Weiterbestehen bereits existierender Regional Governance-Strukturen durchaus in der Praxis vorzufinden ist. Mehr noch wird es, abgesehen von Frankfurt, auch als positiv erachtet, gewachsene Struktu-*

*ren nicht für eine neue Steuerungsstruktur zu zerschlagen. Die Evolution hat insbesondere in Rhein-Neckar zum Beispiel gezeigt, dass es fruchtbar sein kann, tradierte Institutionen nicht nur am evolutiven Metropolitan Governance-Prozess zu beteiligen, sondern diese auch in die sich entwickelnden Strukturen zu integrieren. Am Beispiel Stuttgart wird deutlich, dass es beim Weiterbestehen gewachsener Strukturen von Bedeutung ist, auf welcher räumlichen Ebene diese operieren. Wenn z.B. mit der neuen Steuerungsstruktur für die Metropolregion zusätzlich zu dem Weiterbestehen alter Netzwerke eine weitere räumliche Ebene der Steuerung entsteht, kann sich dies hinderlich für die Genese und Weiterentwicklung einer (gemeinsamen) Metropolitan Governance-Struktur auswirken. Die aktuellen, aber trotzdem oft bereits mehr als 30 Jahren alten Diskussionen um die Steuerung des Agglomerationsraums Frankfurt respektive des erweiterten Raums der Metropolregion zeigen, wie schwer und mühsam es sein kann, einen theoretischen Diskurs über praktisch zu etablierende Metropolitan Governance-Strukturen zu führen, ohne die Region, ohne die Praxis mit einzubinden. Am Beispiel Frankfurt wird auch deutlich, dass ein konkurrierendes Koexistieren von regionalen Institutionen mit gleicher thematischer Ausrichtung nicht nur den evolutiven Governance-Prozess behindern kann, sondern vielmehr auch in der praktischen Arbeit innerhalb der gegenwärtigen Governance-Strukturen hinderlich ist, und zwar dergestalt, dass man größtenteils nicht von Metropolitan Governance sprechen kann, sondern von perspektivischem Inkrementieren. So gibt es nicht eine klare Entwicklungslinie für die Metropolregion, sondern eben mehrere, von verschiedenen Institutionen entwickelte. Sollte es in Zukunft, zum Beispiel durch die Novellierung des Ballungsraumgesetzes – also mittelfristig durch die Weiterentwicklung des Metropolgesetzes – zur Etablierung einer metropolregionsweiten Steuerungsstruktur kommen, werden die bestehenden Regional Governance-Strukturen weitestgehend integriert werden müssen, um die Regionalisierungserfolge, die durch die „Kooperation im Schatten der Hierarchie“ entstanden sind, nicht zu verlieren.*

*Abschließend belegen also die Fallstudien Rhein-Neckar und Nürnberg den Erfolg einer integrativen Vorgehensweise bzw. Entwicklung. Die Ergebnisse in Nürnberg belegen ferner, wie durch Subsidiarität Konkurrenz und Redundanz vermieden werden können. Die Integration früherer Strukturen in die heutige Metropolitan Governance-Struktur wurde also vollzogen. Dies alles bestätigt die These. Die Fallstudien Rhein-Neckar und Nürnberg machen zudem unmittelbar deutlich, dass Schlüsselpersonen eine entscheidende Rolle spielen, wenn die Metropolitan Governance-Struktur bottom-up aus der Region entsteht. In Stuttgart kann dies zumindest mittelbar bestätigt werden. Ob Großereignisse die Evolution hin zu einer Metropolitan Governance-Struktur befördern können, kann nicht mit Bestimmtheit konstatiert werden. Für Frankfurt werden diese Ereignisse bzw. die entsprechenden Bewerbungen zwar stets als beflügelnd für die regionale Arbeit und die Diskussion um eine Metropolitan Governance-Struktur auf Ebene der Metropolregion angeführt. Allerdings hatten sie keinen Erfolg bzw. konnte die entstandene Dynamik nicht in eine entsprechende institutionalisierte Struktur überführt werden. In Frankfurt wie in Stuttgart können die tradierten Institutionen bzw. deren Fortbestehen als nicht unbedingt förderlich (Stuttgart) oder gar verhindernd (Frankfurt) angeführt werden. Rhein-Neckar und Nürnberg stehen für das Gegenteil. Die These kann also in beiden Dimensionen bestätigt werden.*

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

- These 2: Metropolitan Governance-Strukturen müssen einen festen Institutionenrahmen haben, die politische Steuerung läuft letztlich als Kooperation und Koordination von Akteuren (Mischung aus Verwaltung und Netzwerken) – Regionen müssen sich als korporative Akteure formieren.

*Die These kann insoweit bestätigt werden, als die Befunde aus den untersuchten Metropolregionen zeigen, dass die vorherrschenden Metropolitan Governance-Strukturen in der Tat als Mischung aus Verwaltung und Netzwerken – also lose gekoppelten Strukturen – identifiziert werden können. Allerdings zeigen insbesondere die (teilnehmenden) Beobachtungen in den Metropolregionen Rhein-Neckar und Frankfurt/Rhein-Main, wie unterschiedlich diese Strukturen bezogen auf den Grad der Institutionalisierung sein können. Wo man in Rhein-Neckar zweifelsohne von einer schlagkräftigen und akzeptierten Metropolitan Governance-Struktur sprechen kann, lässt es lediglich eine sehr wohlwollende Interpretation der Verhältnisse in Frankfurt/Rhein-Main zu, auch in dieser Region von einer Metropolitan Governance-Struktur zu sprechen. Zwar sind bei letzterer Netzwerke und Institutionen erkennbar, die auf Ebene der Metropolregion agieren. Ein koordiniertes Vorgehen, das im günstigsten Fall noch ausgerichtet wäre an einer gemeinsam getragenen metropolitanen Politik, lässt diese Metropolitan Governance aber vermissen. Insofern muss gemessen an Akzeptanz- und Performanz-Kriterien einer institutionalisierteren Metropolitan Governance gegenüber einer loserer Form, wie sie in Frankfurt/Rhein-Main derzeit noch vorzufinden ist, der Vorzug gegeben werden. Insbesondere da letztere eher perspektivisch inkrementell arbeitet und weniger strategisch zielgerichtet, was Agendasetting und die Umsetzung eines gemeinsamen metropolitan-politischen Willens angeht. Allerdings zielt dieser Schluss nicht darauf ab, per se gesetzlich verankerte Metropolitan Governance-Formen im Sinne von top-down Lösungen oder direkt gewählten Regionalparlamenten respektive neu geschaffenen metropolregionalen Verwaltungseinheiten in der Bewertung zu bevorteilen. Der Erfolg der Metropolitan Governance-Struktur in Nürnberg zeigt, dass auch ohne neue, mit herrschaftlicher Macht ausgestattete Verwaltungseinheit eine leistungsfähige*

hige strategische Steuerungsebene geschaffen werden kann, die als hinreichend einzustufen ist. Die Fallstudie Nürnberg belegt auch, dass neben einer Struktur, die bottom-up entwickelt wurde auch das Prinzip der Freiwilligkeit erfolgskritisch sein kann. Zwar spricht man in Frankfurt/Rhein-Main auch von einer Freiwilligkeit (bezogen auf den Teilraum der Metropolregion, der durch das Ballungsraumgesetz gesetzlich erfasst wird). Diese steht allerdings im „Schatten der Hierarchie“ und zwingt die Akteure vor Ort letztlich dazu, sich zusammenzuschließen - funktional differenziert.<sup>617</sup> Gleichwohl sind auch hier Regionalisierungserfolge nicht von der Hand zu weisen. Allerdings konnte der von Landesseite auferlegte Zwang zur regionalen Reorganisation nur bedingt auch Erfolge für die gesamte Metropolregion aufweisen. So sind es eher Institutionen, die ohne Zutun des Landes bzw. die nicht durch den Zwang des Gesetzgebers entstanden, die auf der Ebene der Metropolregion agieren und auch bekannt und akzeptiert sind. Die jüngsten Entwicklungen zeigen auch, dass die Initiative zur Demokratisierung der Regionalentwicklung und zu einer gemeinsamen strategischen metropolitanen Politik eher von der Wirtschaft ausgehen, die versucht, im neuen Verein Frankfurt/Rhein-Main genau dies zu erreichen. Hierzu werden Akteure aus allen Gesellschaftsbereichen animiert, im Verein mitzuwirken, und strategisch geleitet, konkrete Projekte umzusetzen, die der perspektivischen Entwicklung der gesamten Metropolregion zu Gute kommen und nicht wie in der Vergangenheit nur allzu oft ausschließlich Frankfurt und seinem direkten Umland.<sup>618</sup> Sicher gab es auch in der Vergangenheit eine Art Kultur der metropolregionsweiten Zusammenarbeit. Diese ist gleichzusetzen mit der in der Metropolregion Stuttgart identifizierten, nämlich einer projektorientierten freiwilligen Zusammenarbeit. Dieses Prinzip des „Jeder kann, keiner muss“ funktioniert aber nur dann hinreichend, wenn man die Einzelprojekte an einer Entwicklungsstrategie, einem Leitbild für die Metropol-

---

<sup>617</sup> Vgl. D 4.3.

<sup>618</sup> Zumindest wenn man den anfänglichen Äußerungen der Hauptakteure des Vereins Glauben schenken kann. Eine hinreichende/langfristige Überprüfung kann leider erst in einigen Jahren erfolgen, da der Verein erst gegründet wurde.

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

*region, ausgerichtet, dem sich alle Akteure verpflichten. Andernfalls ist die Gefahr einer fehlgeleiteten Regionalentwicklung sehr groß. Die Erfolge der Metropolitan Governance in Rhein-Neckar und Nürnberg bestätigen dies und, betrachtet man die Erfolge des Verbandes Region Stuttgart, wurde dies auch in Stuttgart unlängst erkannt. Auch hier hat man einen Koordinierungsausschuss auf Ebene der Metropolregion etabliert, der sich genau dieses Ziel einer strategischen Abstimmung der Entwicklungspolitiken gesetzt hat.*

*Abschließend kann also bestätigt werden, dass sich Metropolregionen als korporative Akteure verstehen müssen, um eine Metropolitan Governance im Sinne einer Mischung aus Government und Governance wie z.B. Netzwerkstrukturen unter Akzeptanz- und Performanz-Kriterien hinreichend zu installieren. Ein Mindestmaß an Institutionalisierung ist also erforderlich. Je nach historischem Hintergrund der Metropolregion kann der Grad der Institutionalisierung mithin ausdrücklich nicht – wie im New Regionalism proklamiert – als zu vernachlässigend eingestuft werden, sondern im Gegenteil als entscheidendes Kriterium für den Erfolg oder Misserfolg der Metropolitan Governance. Zumindest ein klares Bekenntnis der breiten Masse der regionalen Akteure zur Region und zu einer gemeinsamen Strategie ist neben einer strategischen Abstimmung der politisch verantwortlichen Akteure erfolgskritisch.*

- These 3: In den Metropolregionen aufkommende Themen/Aufgaben suchen sich die entsprechenden Akteure; Akteure bilden themenbezogene Netzwerke/Arbeitskreise, die letztlich die Ausgestaltung der Metropolitan Governance maßgeblich prägen – es gibt weder eine optimale Akteurskonstellation noch eine optimale Organisation der Kooperation.

*Diese These ist für alle untersuchten Metropolregionen gültig. Insbesondere die in den Untersuchungsregionen vorhandenen Netzwerke sind Ausdruck dafür, dass aktuelle Themen sich entsprechende Akteure „suchen“, um diese regional zu bearbeiten. In den beiden Metropolregionen, die über eine umfangreiche Metropolitan Governance-Struktur verfügen – Rhein-Neckar und Nürnberg –, kann beobachtet werden, dass neue Themen wie auch neue Akteure eine niedrige Eintrittsschwelle in die Governancestrukturen haben. In Nürnberg kann dies über die Foren, in Rhein-Neckar über den Verein ZMRN oder über die MRN GmbH geschehen, wenn es nicht ohnehin bereits über Netzwerke geschehen sein sollte.*

*Für Stuttgart gilt der Befund, dass es auf Ebene des Verbandes bereits etablierte Arenen zur Artikulation auch für neue Themen und Akteure gibt. Originär für die Ebene der Metropolregion gibt es hierzu noch keine Lösung. Allerdings wird aktuell bereits projektbezogen metropolregionsweit zusammengearbeitet. Laut Auskunft der Experten werden in diesen Projekten in der Regel auch die entsprechenden Fachleute als Partner eingebunden. Womit die These an dieser Stelle bestätigt werden kann.*

*In Frankfurt wird die Gültigkeit der These vor allem über die Vielzahl an Wirtschaftsinitiativen bestätigt, die sich teils aufgrund eines oder einiger weniger Probleme/Themen erst gegründet haben. Gleiches gilt für die vorhandenen Netzwerke. Die Vielfalt an Institutionen und potentiellen Arenen, an die neue Themen theoretisch herangetragen werden können, macht eine koordinierte Entwicklung und Steuerung allerdings nahezu undurchschaubar. Eine optimale Akteurskonstellation oder institutionelle Struktur kann anhand der Befunde*

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

*dieser Arbeit nicht identifiziert werden. Vielmehr machen insbesondere die in Frankfurt und Stuttgart vorherrschenden Governance-Strukturen deutlich, dass es nicht „die“ Metropolitan Governance-Struktur geben kann, sondern dass eine solche jeweils Ausdruck der regionalen Spezifika sein muss. Mehr noch muss eine solche sich gegebenenfalls besonders in der Entstehungsphase organisationsstrukturell an ihren regionalen Protagonisten und den politischen Befindlichkeiten ausrichten. Andernfalls kann es zu Situationen wie in Frankfurt kommen, die zu endlosen Diskussionen über immer die gleiche Problematik führen, und zwar so lange ergebnisfrei und politisch verschleißend, bis top-down etwas über die Region „gestülpt“ wird, das die Diskussionen auf unbestimmte Zeit erstickt.*



- These 4: Wirtschaftsvertreter müssen an der Metropolitan Governance-Steuerung maßgeblich beteiligt werden, um eine konstante Fortentwicklung gewährleisten zu können.

*Dass Wirtschaft eine große Bedeutung innerhalb der Metropolitan Governance zukommt, ist nach den Befunden der vorliegenden Arbeit eindeutig zu bestätigen. Insbesondere in Rhein-Neckar wird deutlich, dass die Wirtschaft nicht nur in der aktuellen Metropolitan Governance ein Mitbestimmungsrecht hat, sondern auch in der Person des BASF-Vorstandsvorsitzenden und später dann durch korporative Wirtschaftsakteure und Einzelunternehmen die maßgebende Rolle in der Governance-Evolution gespielt hat, nicht nur als potenter Financier, sondern auch als Wissens-Vermittler. Insbesondere die Erfahrungen im Projektmanagement und Marketing wie auch die sehr guten Kontakte in die Politik und der hohe Grad an Vernetzung wurden der Wirtschaft in der Governance-Evolution in Rhein-Neckar zugesprochen. Auch in den anderen Untersuchungsräumen wird die Bedeutung der Wirtschaft für die Regionalentwicklung stets unterstrichen. Allerdings ist die Rolle der Wirtschaft in Bezug auf die politischen oder strategischen Mitbestimmungsrechte nicht in allen Metropolregionen gleichbedeutend. Während in Rhein-Neckar die Möglichkeit besteht, die operative Regionalentwicklung direkt über die Gesellschafterversammlung mitzubestimmen und über diese bzw. über den ZMRN e.V. auch strategischen Einfluss auf das Agendasetting zu nehmen, ist das sonst eher unüblich.*

*Auch in Nürnberg spielt die Wirtschaft eine große Rolle und hatte im Evolutionsprozess Einfluss. Doch an der Strategie und am politischen Entscheidungsprozess für die Metropolregion, so wurde es in der Charta mit dem Primat der Politik bestimmt, hat sie keinen formal festgeschriebenen Anteil. Nichtsdestotrotz werden ihr in den Foren Arenen bereitgestellt, um aktuelle Themen und Probleme zu artikulieren. Diese werden über den Steuerungskreis dann gegebenenfalls auch in die strategische Ebene der Metropolitan Governance transportiert. Arenen zum Austausch und zur Mitgestaltung gibt*

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

*es daneben auch in den Netzwerken. Weiterer Befund in Nürnberg ist allerdings, dass man sich hier und da ein stärkeres Engagement der Wirtschaft wünscht, insbesondere Know-how und monetäre Unterstützung bei der operativen Regionalentwicklung werden angeführt.*

*Gerade die aktuellen Befunde in der Metropolregion Frankfurt machen deutlich, dass die Wirtschaft in der operativen Regionalentwicklung bereits großes Gewicht hat. Mithilfe des Ballungsraumgesetzes, das die Freiwilligkeit regionaler Organisation unterstreicht, dies allerdings im Schatten der Hierarchie tut, haben sich in Bereichen, die vorher nur unzureichend institutionell abgedeckt waren, neue Institutionen gebildet. Dabei hat auch die Wirtschaft mitgewirkt und eigene/privatwirtschaftliche Strukturen der Wirtschaftsförderung geschaffen. FrankfurtRheinMain – Die Wirtschaftsinitiative e.V. oder auch der im Dezember 2009 gegründete Verein Frankfurt/Rhein-Main sind Beispiele hierfür. In letzterem versucht nun die Wirtschaft, die Regionalentwicklung zu „demokratisieren“, indem neben Wirtschaftsakteuren auch politische und andere Akteure aus allen Gesellschaftsbereichen im Verein gebündelt werden. Gelingt dies, könnte der Wirtschaft im günstigsten Fall eine Bedeutung ähnlich der in Rhein-Neckar zukommen.*

*Die Befunde in der Metropolregion Stuttgart sind ähnlich denen von Nürnberg, auch in Stuttgart wird der Wirtschaft Bedeutung in der Metropolitan Governance zugesprochen. Die Möglichkeit der Artikulation ihrer Interessen hat die Wirtschaft aber „nur“ über Netzwerke oder zum Beispiel die WRS GmbH, die die operative Regionalentwicklung für den Verband Region Stuttgart umsetzt. In Stuttgart wird die Metropolitan Governance viel stärker als in den anderen Untersuchungsräumen dominiert von den Regionalverbänden und vom Regionalparlament, also von der Politik.*

*Abschließend kann die These also bestätigt werden. Insbesondere die Entwicklungen in Rhein-Neckar sind wegweisend hierfür. Ohne das Insistieren der Wirtschaft hätte die Governance-Evolution wohl nie in dem Maße stattge-*

*funden. Auch in der gegenwärtigen Struktur spielt die Wirtschaft eine potente Rolle. Allein die Tatsache, dass die BASF AG noch immer einen Geschäftsführer für die MRN GmbH stellt, oder auch das Engagement von Einzelunternehmen im Verein ZMRN wie auch die Beteiligung der Kammern an der Metropolitan Governance-Struktur bewirken ein stabilisierendes und stützendes (insbesondere bezüglich der Leitbildumsetzung und Politikkonsistenz) Moment.*

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

- These 5: Regionale Planungsverbände können die Entstehung von Metropolitan Governance befördern, jedoch können sie auch in Konkurrenz zu dieser stehen, wenn sie nur Teilbereiche der Metropolregion abdecken (s. Metropolregionen Frankfurt/Rhein-Main oder Rhein-Ruhr).

*Die Fallstudie Frankfurt zeigt eindrucksvoll, dass ein „hartes“ Instrument wie die Planung der nachhaltigen Etablierung einer Metropolitan Governance-Struktur hinderlich sein kann. So ist das Scheitern der Regionalen Planungsgemeinschaft Untermain wie auch des Umlandverbandes Frankfurt zumindest zum großen Teil auf Konflikte im Bereich der Flächen(nutzungs)planung zurückzuführen. Dies führt dazu, dass die direkten Umlandgemeinden Frankfurts noch heute der Überzeugung sind, dass Frankfurt ohnehin nur daran interessiert sei, früher oder später (erneut) seine Vormachtstellung gegenüber dem Umland durchzusetzen. Blickt man auf die aktuelle Situation im Bereich der Regionalplanung in Frankfurt, wird deutlich, dass unter den gegebenen Voraussetzungen – also ohne einen Staatsvertrag zwischen Hessen, Bayern und Rheinland-Pfalz – der Bereich Planung nicht Bestandteil einer Governance-Struktur für die gesamte Metropolregion sein kann. Aktuell versucht man mit dem Ballungsraumgesetz und dem Planungsverband Ballungsraum Frankfurt dem regionalplanerischen Abstimmungserfordernis im direkten Umland Frankfurts Rechnung zu tragen. Dass sich dieser Planungsverband, der offiziell kein Mandat hat, sich im Namen der Metropolregion zu artikulieren<sup>619</sup>, auch im Namen der gesamten Metropolregion äußert und teils auch agiert, scheint der Governance-Evolution nicht unbedingt zuträglich zu sein – hauptsächlich aus den beschriebenen historischen Gründen.*

*In Rhein-Neckar wie auch in Nürnberg hingegen wirkten die Planungsverbände respektive die bestehenden Planungsgemeinschaften förderlich für die Governance-Evolution. Während in Nürnberg die Regionalplanung kein Be-*

---

<sup>619</sup> Auch wenn sich dies mit dem (neuen) Metropolgesetz ändert, bleibt abzuwarten, ob es in diesem besonderen Fall förderlich sein wird.

*standteil der Aufgaben der Metropolregion ist, wurde sie in Rhein-Neckar gemäß Staatsvertrag in die Metropolitan Governance-Struktur integriert. Die bestehenden mit dem Verbandsgebiet in ihrem räumlichen Umgriff deckungsgleichen Planungsinstitutionen sind im neu gegründeten Verband Region Rhein-Neckar aufgegangen. In beiden Metropolregionen konnte man im Bereich der Planung bereits auf eine lange Tradition der gemeinsamen regionalen Planung und operativen Regionalentwicklung zurückblicken. Insofern kann die Unterstützung der Governance-Evolution durch die Planungsverbände nur als konsequent angesehen werden.*

*Zwischen den Befunden in Frankfurt und Stuttgart lassen sich ebenso Parallelen ziehen. So hat auch der Verband Region Stuttgart sich „eigenmächtig“ als „Kümmerer“ für die gesamte Metropolregion erklärt und somit innerhalb der Region für Differenzen gesorgt, da die Stadt Stuttgart bzw. deren Oberbürgermeister sowie die angrenzenden Regionalverbände sich übergeben fühlten. Beide Fallstudien zeigen auch, dass insbesondere starke Planungsverbände die Governance-Evolution objektiv bremsen, indem sie eigenmächtige Entscheidungen treffen, ohne die Akteure der Metropolregion einzubinden. Dies führt subjektiv vielleicht zum Eindruck, die Steuerungsfrage geklärt zu haben, objektiv allerdings lediglich zu einer Art Blockadehaltung innerhalb der Metropolregion.*

*Die These kann demnach in ihren beiden Ausprägungen bestätigt werden. Einerseits sind Planungsverbände in der Lage, die Governance-Evolution zu befördern. Andererseits, und dies bestätigte sich (wie auch anzunehmen war) bei Metropolregionen, deren Regionalplanung bereits fest institutionalisiert war, können starke Regionalverbände die Evolutionsprozesse behindern oder gar unterbinden. Es kommt zu einer Zersplitterung der Region. Diese Zersplitterung, wie sie in Frankfurt derzeit noch vorherrscht und in Stuttgart versucht wird zu beheben, bemühen sich beide Metropolregionen durch funktional differenzierte/projektorientierte Governanceansätze einzudämmen. Diese Zer-*

*splitterung kann, so die Meinung vor Ort, die Etablierung einer befruchtenden Interaktionskultur hin zu einer Metropolitan Governance initiieren.*

- These 6: Bestehende Governance-Strukturen auf anderer räumlicher Ebene als die der Metropolregion hemmen die Entwicklung von Metropolitan Governance-Strukturen auf Ebene der Metropolregion. Strukturen, die mit dem Konzept der Metropolitan Governance in der Metropolregion vereinbar sind, haben Bestand, andere „mutieren“, also: Bestand durch Mindestangepasstheit.

*Die Fallstudien Stuttgart und Frankfurt bestätigen die These. In Frankfurt verhinderte unter anderem der Planungsverband die Etablierung einer neuen, metropolregionsweiten Governance-Struktur. Da der Planungsverband qua Ballungsraumgesetz lediglich legitimiert war für den engeren Verflechtungsraum um Frankfurt am Main verbindliche Entscheidungen zu treffen und den Raum zu entwickeln, tat sich in gewisser Weise eine Steuerungslücke auf der Ebene der Metropolregion auf. Diese versuchte der Planungsverband zu schließen, in dem er sich die Koordinierungsaufgabe für die Metropolregion selbst gegeben hat. Man könnte von einer „Mutation“ in einem Evolutionsprozess sprechen, jedoch gelang diese nicht – ursächlich hierfür sind neben der Ausdehnung der Metropolregion über drei Bundesländer die Stärke weiterer Akteure (wie der Stadt Frankfurt) und der geringe Handlungsdruck in der prosperierenden Region. Daher muss in diesem Fall konstatiert werden, dass es sich um eine versuchte Mutation handelt, die dem Evolutionsprozess hin zu einer schlagkräftigen Metropolitan Governance-Struktur wenig zuträglich war. Da sich an der alten Struktur nichts substantiell geändert hatte – der Planungsverband ist qua Gesetz lediglich für den Ballungsraum um Frankfurt zuständig geblieben – wirkte diese Minimalanpassung hemmend. Ob es mit dem Metropolengesetz und der darin legitimierten Verantwortlichkeit des Regionalverbandes für die Metropolregion nun zu der Herausbildung einer Metropolitan Governance-Struktur kommen wird, bleibt abzuwarten und ist letz-*

*tlich kaum anzunehmen, da auch dieses Gesetz nur für den hessischen Teilraum der Metropolregion gilt. Der Befund allerdings, dass bestehende Governance-Strukturen auf anderer räumlicher Ebene als die der Metropolregion hemmend auf die Metropolitan Governance Entwicklung wirken, bleibt für die Fallstudie Frankfurt bestehen. Was die bestehenden Netzwerke innerhalb der Metropolregion angeht, kann man durchaus von einem Anpassungsprozess sprechen. Wenngleich viele der Netzwerke auch schon vorher einen räumlichen Umgriff hatten, der dem der Metropolregion sehr ähnlich war. Da es bis dato noch keine echte Steuerung und Koordinierung dieser regionalen Netzwerke gibt, wird sich zum Einen zeigen, ob der Regionalverband diese Aufgabe perspektivisch wahrnehmen kann. Zum Anderen wird zu beobachten sein, ob es auf Seiten der Netzwerke zu Anpassungsprozessen kommen muss/kommen wird. Mit der im Ballungsraumgesetz festgeschriebenen „Freiwilligkeit im Schatten der Hierarchie“ konnten sich die meisten Netzwerke und regionalen Institutionen zumindest entwickeln.*

*Auch für Stuttgart kann konstatiert werden, dass die bestehenden, sehr erfolgreich agierenden Governance-Strukturen des Verbandes Region Stuttgart die Entwicklung einer Steuerungsstruktur für die gesamte Metropolregion gehemmt haben. Auch hier existiert ein mittels Gesetz eingeführter Verband, der hoheitliche Aufgaben für einen Raum erfüllt und der insbesondere auch von den Kommunen seines Wirkungsraumes finanziert wird. Obwohl der Verband Region Stuttgart neben den hoheitlichen Aufgaben auch zahlreiche freiwillige Zusatzaufgaben wahrnimmt und hinsichtlich der Netzwerkbildung und -betreuung große Erfolge erzielte, kann dieser nicht in gleichem Maße für die gesamte Metropolregion tätig werden – dies zeigte auch die Diskussion, die sich aufgrund der Umlagefinanzierung ergab. Erst nach längeren Auseinandersetzungen konnte daher das koordinierende Gremium für die gesamte Metropolregion eingerichtet werden. Doch dieses erreicht bei weitem nicht die Qualität der Governance, wie sie innerhalb der Region Stuttgart besteht und kann diese auch nicht erreichen, da auch dessen Geschäftsstelle beim Verband angesiedelt ist, der zunächst seinen Verbandsmitgliedern verpflichtet*

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

*ist. Die teils schon lange bestehenden Netzwerke haben sich größtenteils ausgedehnt (wobei der Umfang der Metropolregion dabei kaum erreicht wird) oder hatten schon eine weniger restriktive räumliche Grenze.*

*Die Fallstudien Rhein-Neckar und Nürnberg bestätigen die These insofern, als die bestehenden Governance-Strukturen über viele Personen weiter Bestand haben und sich mit dem Konzept der Metropolitan Governance vereinen lassen. Sowohl in Rhein-Neckar als auch in Nürnberg finden sich bestehende Strukturen wie Netzwerke oder auch Planungsgemeinschaften in den Metropolitan Governance-Strukturen wieder. In Rhein-Neckar hat sich der räumliche Zuschnitt zwar insgesamt nicht geändert, die Institutionen an sich wurden allerdings verändert, sind also „mutiert“ und haben sich umorganisiert. So kann man teils von einem weiteren Bestand durch Mindestangepasstheit sprechen. Für die Fallstudie Nürnberg gilt ebenfalls, dass sich bestehende Netzwerke in einem Mindestmaß den Zielen der Metropolregion angepasst haben. Sie haben dadurch die Möglichkeit, innerhalb der Metropolitan Governance an der Arbeit der Metropolregion zu partizipieren. Konkurrierende mächtige Strukturen regionaler Steuerung gab es in Nürnberg allerdings nicht, da die bestehenden Steuerungsstrukturen sektoral ausgerichtet bzw. sehr lose organisiert waren – weshalb sie auch einfach mutieren konnten.*



- These 7: Die Entwicklung der Metropolitan Governance-Strukturen in Europäischen Metropolregionen in Deutschland verläuft evolutiv.

*Für alle Fallstudien kann bestätigt werden, dass sie evolutiv verlaufen, sofern man den evolutiven Prozess als einen sich langsam vollziehenden betrachtet, der durch die Unvorhersehbarkeit der Entwicklungen charakterisiert werden kann. Dies ist wiederum begründet in einer Fülle an nicht überschaubaren externen Faktoren. Solche Faktoren können die Herausbildung einer Metropolitan Governance begünstigen, aber genauso können sie auch hemmend wirken. So können etwa die für Rhein-Neckar oder Nürnberg identifizierten Anschubmomente als begünstigende Faktoren herangezogen werden, wohingegen für Frankfurt etwaige Interventionen seitens der Landesregierung als hemmende Faktoren gewertet werden müssen.*

*Dass Evolutionsprozesse langfristig und unvorhergesehen ablaufen, lassen alle Fallstudien erkennen. In allen Fallstudien wird deutlich, dass beispielsweise Kooperationen und regionale Zusammenschlüsse bereits seit langer Zeit bestehen. Dass diese sich teils weiterentwickelt haben, es teils zu Auflösungen kam, deckt sich mit der Unvorhersehbarkeit der Entwicklungen, die die Theorie der evolutiven Ökonomik beschreibt.*

*Für die Fallstudien Frankfurt und Stuttgart stellt der Faktor Macht, also beispielsweise die Abgabe von Macht oder eben Machtverschiebungen, eine wesentliche Komponente dar, weshalb es noch nicht zu der Herausbildung respektabler Metropolitan Governance-Strukturen gekommen ist.*

*Im Falle von Rhein-Neckar und Nürnberg zeigt sich, dass Macht durchaus auch im Sinne der Metropolregion eingesetzt werden kann. Dabei kommt Macht in verschiedensten Formen zur Geltung: durch Wissen oder durch ökonomische Ressourcen. Die Beispiele Rhein-Neckar und Nürnberg zeugen von einem verantwortungsbewussten Umgang mit diesen Ressourcen im Sinne der Region. So kam es in diesen Metropolregionen zwar zu Machtverschiebungen innerhalb der Regionen, eine Vormachtstellung beanspruchte*

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

*allerdings keine Person und auch keine Institution für sich. Vielmehr war der Machterhalt der eigenen Region innerhalb des Gefüges der deutschen Metropolräume – und auch international – gemeinsam erklärtes Ziel.*

*Die Fallstudien Frankfurt und Stuttgart hingegen belegen, dass sich Macht auch negativ auf die Evolution von Metropolitan Governance-Strukturen auswirken kann. In Stuttgart zeigt sich, dass es über weite Strecken um den Machterhalt einer Institution – des VRS – und den Machtgewinn der Person des Oberbürgermeisters von Stuttgart respektive der Landeshauptstadt Stuttgart und weiterer Akteure ging. Das Streben nach Machterhalt kann demzufolge sowohl von individuellen als auch von korporativen Akteuren ausgehen.*

*In der Metropolregion Frankfurt ging es vornehmlich um die Stadt Frankfurt und/oder den Planungsverband/den heutigen Regionalverband, die ihre Vormachtstellung auch im Gefüge einer Metropolitan Governance behauptet sehen woll(t)en. Zudem spielt hier die Landesregierung von Hessen eine große Rolle, die kein Interesse an einer leistungsfähigen Metropolitan Governance der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main hat, da sich ihre Macht dadurch verringern würde. Die Machtverhältnisse innerhalb des ganzen Bundeslandes würden sich also verschieben, nicht nur die innerhalb der Metropolregion.*

- These 8: Kernstädte, die im internationalen Kontext Metropolfunktionen innehaben, hemmen die Evolution von Metropolitan Governance-Strukturen. Das Streben nach Machterhalt verhindert die Bildung neuer Strukturen – Macht ist persistent.

*Diese These kann aufgrund der lediglich für Frankfurt belegten nennenswerten Metropolfunktion im internationalen Kontext letztlich auch nur für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main untersucht und bestätigt werden. Die Befunde für Frankfurt belegen, dass ein wesentlicher Faktor, der die Metropolitan Governance-Evolution hemmt, die Kernstadt Frankfurt selbst ist. Neben den Akteuren, die nach Machterhalt streben, können hier auch Institutionen ausgemacht werden, die nach Macht und/oder Machterhalt streben. Diese forcieren zwar teils die Metropolitan Governance-Entwicklung – Regionalverband, Wirtschaftsinitiative Frankfurt/Rhein-Main e.V. oder Frankfurt/Rhein Main e.V., allerdings nur, um einerseits perspektivisch nicht an Macht zu verlieren und um andererseits einen festen Platz, den sie nicht müde werden in einer Metropolitan Governance einzufordern, zu erhalten.*

*Hinzu kommt, dass die Stadt Frankfurt nicht nur innerhalb der Metropolregion, sondern auch im Bundesland Hessen die ökonomisch bedeutendste Stadt darstellt, so dass die Landesregierung, die in Wiesbaden angesiedelt ist, kein Interesse daran hat, die Vormachtstellung Frankfurts weiter auszubauen und durch eine leistungsfähige Metropolitan Governance-Struktur zu stärken. Dies hätte einen Machtverlust der Landesregierung zur Folge, der sie faktisch zur Ausschussverwaltung degradierte – so zumindest die Einschätzung der befragten Experten.*

*Auch die großen internationalen Unternehmen, und seien sie auch regionalen oder zumindest deutschen Ursprungs, haben meist eine nur ungenügende regionale Verankerung oder Identität, da die Vorstände oftmals internationalen Herkunft sind. Zudem sind viele Unternehmen börsennotiert und haben ihren Anteilseignern weltweit Rechenschaft abzulegen. So ist es nicht verwun-*

## E Ergebnisse in deutschen Metropolregionen

*derlich, dass beispielsweise die in Frankfurt angesiedelte Deutsche Bank die Olympiabewerbung von New York finanziell unterstützte.*

*Insgesamt verhindert diese Konstellation die Entstehung von Metropolitan Governance-Strukturen, die der Steuerung des tatsächlichen Potentials der Metropolregion gerecht werden. Erhebliche Motivationen der regionalen Kooperation, die in anderen Metropolregionen die Entstehung und Etablierung einer Metropolitan Governance befördert haben, sind durch die vergleichsweise starke internationale Stellung Frankfurts auch nicht im gleichen Maße gegeben. Rhein-Main muss im europäischen Kontext weniger stark um Fachkräfte werben bzw. überhaupt Aufmerksamkeit wecken, wie dies für Nürnberg oder Rhein-Neckar der Fall ist.*

*Die Erkenntnisse der Fallstudie Frankfurt/Rhein-Main hinsichtlich der persistenten Macht metropolitaner Kernstädte spiegeln sich aber ebenso in dem im Überblick über die Metropolregionen (Vgl. Kapitel C) gezeigten Entwicklungsstand der Governance-Strukturen anderer Metropolregionen mit Kernstädten hoher Metropolfunktionalität wider – auch wenn keine weitere Stadt in Deutschland nach den Weltstadthypothesen international in dieser Hinsicht von nennenswerter Bedeutung ist. So haben sich in den beiden Metropolregionen Berlin und München Metropolitan Governance-Strukturen nur ganz langsam beziehungsweise gar nicht entwickelt. Lediglich die Entwicklung der Governance in der Metropolregion Hamburg scheint dieser These zu widersprechen, jedoch würde es tiefergehender Untersuchungen der dortigen Governance-Entwicklung bedürfen, um dies sicher festzustellen.*

## F Anhang

### Kurzprotokolle der Expertengespräche nach Metropolregionen

#### Übersicht:

<b>Metropolregion Rhein-Neckar</b>		
<b>Gerhard Braun</b>	Volksbank Kur- und Rheinpfalz, Vorstandssprecher	28.11.2008
<b>Werner Schineller</b>	Stadt Speyer, Oberbürgermeister	21.11.2008
<b>Eva Lohse</b>	Stadt Ludwigshafen, Oberbürgermeisterin; Verband Region Rhein-Neckar, Verbandsvorsitzende; ZMRN e.V., stellv. Vorsitzende	16.03.2012
<b>Ralph Schlusche</b>	Verband Region Rhein-Neckar, Verbandsdirektor	16.03.2012
<b>Metropolregion Stuttgart</b>		
<b>Werner Bächle</b>	Verband Region Stuttgart, Wirtschaftsreferent	05.02.2009
<b>Ines Jerchen</b>	Verband Region Stuttgart, Referentin für die Metropolregion	05.02.2009
<b>Klaus Mandel</b>	Regionalverband Heilbronn- Franken, Verbandsdirektor	22.01.2009
<b>Andreas Schumm</b>	Regionalverband Heilbronn- Franken, Fachreferent	22.01.2009

<b>Claus Munkwitz</b>	Handwerkskammer Stuttgart, Hauptgeschäftsführer	16.12.2008
<b>Bernd-Michael Hümer</b>	Handwerkskammer Stuttgart, Geschäftsführer	16.12.2008
<b>Thomas Bopp</b>	Verband Region Stuttgart, Vorsitzender des Verbands Region Stuttgart	21.01.2012
<b>Günter Stürmer</b>	Landeshauptstadt Stuttgart, Referent	25.02.2012
<b>Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main</b>		
<b>Annegret Reinhardt- Lehmann</b>	Wirtschaftsinitiative Frankfurt/Rhein-Main e.v., Geschäftsführerin; Fraport AG, Leiterin Bereich Marketing, Vertriebsunterstützung und Gremien	27.05.2010
<b>Jörg Schaub</b>	Wirtschaftsinitiative Frankfurt/Rhein-Main e.v., Stellvertreter der Geschäftsleitung	11.03.2010
<b>Doris Krüger-Röth</b>	Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Leiterin Abteilung Analysen und Konzepte, Vertreterin der Metropolregion Frankfurt/Rhein- Main beim IKM	12.02.2009
<b>Markus Frank</b>	CDU Frankfurt/Main, CDU Fraktionsvorsitzender;	15.12.2008

	Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Stellvertretender Vorstand der Verbandskammer	
<b>Manfred Köhler</b>	Frankfurter Allgemeine Zeitung, Redaktion	23.01.2012
<b>Mitglied der Geschäftsführung</b>	Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main	05.03.2012
<b>Metropolregion Nürnberg</b>		
<b>Tamara Bischoff</b>	Landkreis Kitzingen, Landrätin	05.01.2009
<b>Roland Eckert</b>	Landratsamt Kitzingen, Sachgebietsleiter Wirtschaftsförderung, Tourismus,	05.01.2009
<b>Rolf Rabenstein</b>	Stadt Nürnberg, Wirtschaftsförderung; Marketingverein Metropolregion	05.12.2008
<b>Christa Standecker</b>	Europäische Metropolregion Nürnberg, Geschäftsführerin	30.11.2009
<b>Elke Graßer-Reitzner</b>	Nürnberger Nachrichten, Re- daktion	23.02.2010
<b>Ulrich Maly</b>	Stadt Nürnberg, Oberbürgermeister; Europäische Metropolregion Nürnberg, Ratsvorsitzender	27.05.2010
<b>Udo Raab</b>	Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken, Leiter Geschäftsbereich Standortpolitik und Unternehmensförderung	20.01.2012

F Anhang



## **1. Metropolregion Rhein-Neckar**

### **1.1 Expertengespräch mit Gerhard Braun, Volksbank Kur- und Rheinpfalz, Vorstandssprecher, am 28.11.2008**

Die Volksbank Kur- und Rheinpfalz hat ihren Hauptsitz in Speyer, ihr Geschäftsbereich erstreckt sich über pfälzische und badische Gebiete im südlichen Teil der Metropolregion und somit über zwei Bundesländer. Die Volksbank ist Mitglied im Verein „Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar“, an den sie auch einen Beitrag entrichtet. Dieser sei sehr aktiv, so dass kein größeres Unternehmen der Metropolregion darum herum käme, dort Mitglied zu werden. So sei der Verein auch auf die Volksbank zugekommen, die im Hinblick auf die Chancen der regionalen Vernetzung Mitglied wurde. In dieser Hinsicht sieht Gerhard Braun auch erste Erfolge, da über Veranstaltungen des Vereins neue Geschäftskontakte außerhalb des eigentlichen Geschäftsbereichs geknüpft werden konnten. Die Volksbank hat innerhalb des Vereins keine Funktion übernommen, die Termine werden von verschiedenen Vertretern der Volksbank wahrgenommen, darüber hinaus sind keine Steuerungsstrukturen der Metropolregion bekannt.

Den „Riesenvorteil“ der Metropolregion sieht Braun darin, dass sie den historisch gewachsenen Wirtschaftsraum Rhein-Neckar wieder vereinte und die Volksbank somit eine Argumentationsgrundlage für die Erweiterung ihres Geschäftsbereiches über die Landesgrenze hinaus hatte, obwohl dies bei den in Landesverbänden organisierten Volksbanken bis dato nicht vorkam. Daneben würden große Unternehmen, insbesondere arbeitsteiliger Industrien, durch die Metropolregion bessere Standortbedingungen vorfinden, wodurch neue Bankkunden in die Region kämen.

Die tatsächliche Abgrenzung der Metropolregion spielt dabei für die Volksbank keine Rolle. Sie nimmt die Metropolregion anhand ihrer realen Verflechtungen in einer Ausdehnung von südlich Darmstadt bis nördlich von Karlsruhe und von Kaiserslautern bis in den Odenwald wahr.

Interesse an einem weiteren Engagement an dem „Projekt Metropolregion“ im Sinne eines aktiven Promotors besteht bei der Volksbank nicht, da ihr Geschäftsbereich abgegrenzt ist. Wesentliche Aufgaben der Metropolregion seien

Regionalmarketing, der Ausbau der Infrastruktur, Vernetzung sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren. Weitere Wünsche oder Forderungen an die Metropolregion bestehen nicht. Da die Region derzeit prosperiere und auch schon ein gutes Image habe, sei der Handlungsdruck nicht so groß. Nichtsdestotrotz sei für die kurze Zeit des Bestehens der Metropolregion bereits viel erreicht worden, wobei es sich oftmals um indirekte Effekte handele. Schlüsselperson im Entstehungsprozess war Eggert Voscherau, damals Vorstandsvorsitzender der BASF, der neben den IHKs und dem ZMRN e.V. auch heute noch das Geschehen dominiere.

### **1.2 Expertengespräch mit Werner Schineller, Stadt Speyer, Oberbürgermeister, am 21.11.2008**

Werner Schineller ist mit den Strukturen der Metropolregion sehr gut vertraut. Sowohl formelle als auch informelle (Netzwerke) Steuerungsstrukturen sind ihm bekannt. Die aktuelle Steuerungsstruktur beurteilt er als gut und funktional.

Über die Evolution der Governance-Struktur, wie sie heute vorzufinden ist, ist Schineller sehr gut informiert, da er bereits in den Ursprungsformen (Regional Governance-Strukturen/Gremien) beteiligt war und die Genese der Strukturen zur heutigen hin stets forciert hat. Die Grundzüge der Metropolregion Rhein-Neckar gehen ins Jahr 1989 zurück. Damals wurde der Rhein-Neckar-Dreieck e.V. gegründet. Als wirklichen Startschuss zur Ausbildung der heutigen Struktur sieht er neben dem Regionalgespräch vom 26.02.2003 in Wiesloch, bei dem es um die „Vision für das RND 2015“ ging, den so genannten Brandbrief vom damaligen stellvertretenden Vorstandsvorsitzenden der BASF AG und Vorsitzenden des IHK Wirtschaftsforums, Eggert Voscherau, vom 08.05.2003. In diesem Schreiben lädt Voscherau in seiner Funktion als Vorsitzender des IHK-Wirtschaftsforums Rhein-Neckar-Dreieck zu einem kritischen Gespräch ein, um die Zukunft der regionalen Zusammenarbeit zu diskutieren, da es offensichtlich nicht zu gelingen scheint, die regional- und kommunalpatriotischen Interessen zu überwinden, um an einer gemeinsamen Vision einer Region Rhein-Neckar-

Dreieck, der heutigen Metropolregion Rhein-Neckar, zu arbeiten und diese zu institutionalisieren und finanziell auf solide Füße zu stellen. Bislang sieht Voscherau den Erfolg der Maßnahmen - insbesondere seien hier die Erfolge der damaligen „Regionalmarketing Rhein-Neckar-Dreieck GmbH“ genannt - in erster Linie mit der finanziellen Unterstützung durch die BASF AG verknüpft und weniger als Ergebnis einer soliden und zukunftsfähigen regionalen Kooperation. Um diese Fragen zu klären und die „Vision für das RND 2015“ zu retten und Realität werden zu lassen, hat Voscherau zusammen mit dem IHK-Wirtschaftsforum (IHK Pfalz und Rhein-Neckar) für den 19.08.2003 eingeladen.

Man kann also durchaus sagen, dass die Wirtschaft in Rhein-Neckar nicht nur ein gesteigertes Interesse an der Umsetzung der Idee einer gemeinsamen Region Rhein-Neckar-Dreieck hat, sondern diese auch aktiv vorangetrieben hat. Die Wirtschaft tritt in Rhein-Neckar korporativ, also als IHK, und partikular, z.B. als BASF AG, in Erscheinung.

Die erwähnte „Vision Rhein-Neckar-Dreieck 2015: Ziele, Paten, Statements“ gliedert sich in neun Themenschwerpunkte, unter denen konkrete Projekte umzusetzen sind. Die Schwerpunkte werden federführend je durch Paten betreut. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Themen:

1. Das Rhein-Neckar-Dreieck ist eine der attraktivsten und wettbewerbsfähigsten Regionen Europas, Ziele sind:
  - SWOT-Analyse und Handlungsempfehlungen umsetzen
  - Transfer von Wissenschaft/Forschung und Wirtschaft (Grundlagen sind hier die Erfolge von „BioRegion“ und „Medizintechnik“, die insofern auch als Grundlage der heutigen MG-Struktur angesehen werden können)
  - Neues Markenzeichen (national und international) entwickeln
2. Das Rhein-Neckar-Dreieck fühlt und präsentiert sich über Bundesländer hinweg als eine Einheit und verfügt über sich vielfältig ergänzende Strukturen von Stadt und Land:
  - Staatsvertrag ist solide Grundlage für die Zusammenarbeit auf allen Ebenen

## F Anhang

- Wichtiger Impuls soll ein Struktur- und Organisationsgutachten geben, das von IHK und HWK gemeinsam in Auftrag gegeben wurde
3. Das Rhein-Neckar-Dreieck zeichnet sich durch eine leistungsfähige und bürgernahe Verwaltung aus:
- Verbesserung der Schnelligkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Sachgerechtigkeit und Zugänglichkeit der Verwaltungen
  - Stärkere Vernetzung der Verwaltungen, E-Government einführen, PPP
  - Bereitschaft schaffen, sich an diesen Zielen messen zu lassen, um Transparenz zu zeigen
4. Das Rhein-Neckar-Dreieck ist in das europäische Verkehrsnetz hervorragend eingebunden:
- a. ICE-Hochgeschwindigkeitsstrecke Rhein-Neckar – Rhein-Main
  - b. ÖPNV-Angebote unter eine Dachorganisation fassen
  - c. SGV-Konzept für die MR
5. Das Rhein-Neckar-Dreieck verfügt über exzellente Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen:
- a. Universitäten Heidelberg und Mannheim
  - b. Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
  - c. Fachhochschulen
  - d. Berufsakademie Mannheim
6. Das Rhein-Neckar-Dreieck zeichnet sich durch Internationalität und Weltoffenheit aus:
- a. Hochwertige Arbeitsplätze und attraktive Wohnstandorte
  - b. Umfassende Kinderbetreuung, Schul- und Bildungsangebote
  - c. Kulturprogramme
  - d. Sicherheit und Umwelt
7. Das Rhein-Neckar-Dreieck ist eine Region mit vielfältigen Beschäftigungsmöglichkeiten:
- a. Sicherung des hohen Beschäftigungsstands
  - b. Beratung von Existenzgründern
  - c. Kinderbetreuung

- d. Kampagne „Chancenreich“ der Regionalmarketing RND GmbH, mit der Fach- und Führungskräfte gewonnen werden sollen
8. Das Rhein-Neckar-Dreieck bietet eine hohe Lebensqualität durch hervorragende Wohn-, Freizeit- und Arbeitsangebote in einer gesunden Umwelt:
- a. Attraktive Wohngebiete
  - b. Vielfältige und wohnortnahe Naherholungsgebiete
  - c. Vielfältiges und hochwertiges Angebot in Sport und Kultur
  - d. Gesunde und attraktive Umwelt
  - e. Nachhaltiges Wirtschaften (der Wirtschaft: Umweltaudits etc.)
9. Das Rhein-Neckar-Dreieck verfügt über einen hohen Bekanntheitsgrad und ein gutes Image:
- a. RND in Punkto Wirtschaftskraft, Forschungsdichte und Lebensqualität als Vorbild erhalten
  - b. Bekanntheitsgrad und gutes Image bei Entscheidungsträgern
  - c. Übereinstimmendes Selbst- und Fremdbild
  - d. Die Region zeichnet sich durch ein „Wir-Gefühl“ aus

Allein die Besetzung der Themen macht ein Gleichgewicht von politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, kulturellen und umweltrelevanten Themen deutlich. Dieses Gleichgewicht wird durch die Zuteilung der Federführerschaft mit Fachleuten aus den jeweiligen Bereichen nur noch unterstrichen.

Nach dem Treffen vom 19.08.2003, aus dem auch die Konkretisierungen der „Vision RND 2015“ hervorgegangen sind, erfolgte eine erste Sitzung des sog. Lenkungskreises und des zentralen Projektteams am 22.09.2003. Neben dem Lenkungskreis konstituierte sich ein zentrales Projektteam und eine Koordinations- und Steuerungszentrale, die bei der LUWOGÉ angesiedelt ist. So soll ein effizientes Projektmanagement gewährleistet werden.

Die konstituierende Sitzung des Lenkungsausschusses diente vor allem der Vorstellung der konkreteren Projektideen (s.o.) und der Festlegung von „Spielre-

geln“, also einer Geschäftsordnung, um die Zusammenarbeit zu erleichtern und mit einer gewissen Verbindlichkeit zu versehen.

Laut Schineller ist diese Dynamik, die ab Mai 2003 das Schicksal der MR RN geprägt hat, maßgeblich für den Erfolg der MR RN verantwortlich. Ohne das Engagement von Eggert Voscherau, also der Wirtschaft, gäbe es wahrscheinlich noch heute eine Unzahl von Gremien und Netzwerken, die alle auf ihren eigenen Vorteil bedacht agierten. Diese selbst für die Beteiligten undurchschaubar gewordenen Strukturen mussten aufgebrochen werden, da sich vor allem die Wirtschaft als nicht genügend eingebunden empfand. Gleichwohl waren die „Ursprungsgremien“ von großer Bedeutung für die heutige Struktur der Metropolregion, da so die Kontakte zum Großteil bereits bestanden und lediglich neu organisiert werden mussten. Problematisch in der Entstehung der heutigen Governance-Struktur war die Auflösung der einzelnen Planungsgemeinschaften (Planungsgemeinschaft Rheinpfalz, Raumordnungsverband Rhein-Neckar), da diese ihre Kompetenzen und Zuständigkeiten nicht aufgeben wollten. Letztlich gehen sie aber im Verband Region Rhein-Neckar auf. Schineller bezeichnet die heutige MG-Struktur der MR Rhein Neckar als „state of the art“ in Deutschland.

Obgleich die Wirtschaft viel für die Region leistet und sich wirtschaftliche Themen in der Strategie der MR wiederfinden, sind auch kulturelle, strukturpolitische, Bildungs- und Umweltthemen sehr wichtig für die MR. So ist eines der bedeutendsten Schwerpunktthemen der MR der Hochwasserschutz, der durch den Megatrend des Klimawandels immer wichtiger wird. Hier engagieren sich Politik, Naturschutz und Wirtschaft gleichermaßen und verfolgen das gleiche Ziel.

Politische Machtverhältnisse spielen, so Schineller, eigentlich nur bei der Konstituierung der Gremien eine Rolle - Wahl des 1. und 2. Vorsitzenden eines Ausschusses orientieren sich zum Beispiel an den aktuell vorherrschenden Machtverhältnissen in der Region. Später, wenn es also um die Metropolregion betreffende Entscheidungen geht, werden diese in der Regel einstimmig getroffen.

### **1.3 Expertengespräch mit Dr. Eva Lohse, Stadt Ludwigshafen, Oberbürgermeisterin, Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar, Vorstandsmitglied und Verband Region Rhein-Neckar, Verbandsvorsitzende; und mit Ralph Schlusche, Verband Region Rhein-Neckar, Verbandsdirektor, am 16.03.2012**

Frau Lohse und Herr Schlusche wissen bestens über die Steuerungsstrukturen und deren Genese in der Metropolregion Rhein-Neckar Bescheid, da insbesondere Frau Lohse deren Entwicklung in den entscheidenden Jahren zur heutigen Struktur mit begleitet haben. Sie sind auch über die zahlreichen Netzwerke und Cluster informiert, die von der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH betreut werden. Im engeren Kreis sind dies bereits 35. Über diese werden ständig neue Aktivitäten und Projekte angestoßen. Es gibt auch ein großes Querschnittsnetzwerk, in dem wiederum 9 Netzwerke (Tendenz steigend) Mitglied sind. Das Netzwerk Regionalstrategie Demografischer Wandel, das alle Entwicklungen aus der Perspektive des Demografischen Wandels betrachtet, ruft gezielt weitere Netzwerke ins Leben. Zu den Vorgängerorganisationen der heutigen Metropolitan Governance verweisen Lohse und Schlusche auf den Raumordnungsverband (ohne die Südpfalz und den Neckar-Odenwald Kreis), der seit 1970 existierte. 1998 wurde dann erstmals eine Satzungsänderung vorgenommen, die erste Elemente der Regionalentwicklung förderte. Der Verein Rhein-Neckar Dreieck e.V., der sehr effektiv Regionalentwicklung betrieben hat, wurde 1989 gegründet. Dieser rief im Jahr 1999 eine Stiftung ins Leben. Bereits 1996 gründete sich die „Regionalmarketing Rhein-Neckar Dreieck GmbH“, die wirtschaftsfördernde Aktivitäten übernehmen sollte, die der gemeinnützige Verein nicht ausführen durfte. 2003 wurde von der BASF die Initiative Zukunftsinitiative Rhein-Neckar Dreieck e.V. geschaffen. Bereits im Jahr 2000 hatten sich die IHKs des Rhein-Neckar Raumes zum IHK-Wirtschaftsforum zusammengeschlossen. Man kann also sagen, dass der Titel Metropolregion Rhein-Neckar dem Rhein-Neckar Raum verliehen wurde, weil er seit Jahrzehnten länderübergreifende Regionalplanung und gute Regionalentwicklung gemacht hat und nicht umgekehrt. Auf die Frage, welche Gründe es zur Schaffung der Metropolregion respektive für die Anstrengungen zur Erlangung des Titels durch die MKRO gab, antworten Lohse und Schlusche: „Die Verantwortlichen erhofften sich durch den

Titel ‚Metropolregion‘ eine bessere Sichtbarkeit national wie international. Besseren Zugang zu Netzwerken wie Metrex oder IKM. Man ging davon aus, dass vor dem Hintergrund des Europäischen Paradigmas „Stärken stärken‘ mittelfristig deutlich mehr Fördergelder in Metropolregionen fließen würden etc.“

Zu den damals maßgebliche Akteuren gefragt, antworten sie, dass es die Idee des damaligen Verbandsdirektors Christian Specht (jetzt Bürgermeister in Mannheim), stark unterstützt durch den damaligen Vorstandsvorsitzenden Wolfgang Pföhler, war, eine Metropolregion zu werden. Die Wirtschaft verfasste damals einen Letter of Intend unter der Führung der BASF-gestützten Zukunftsinitiative Rhein-Neckar-Dreieck. Die Kommunen/Wirtschaftsvertreter und alle Entscheidungsträger versammelten sich zu einem Symposium, bei dem sie massiv vertreten waren. Dort wurden die Verantwortlichen des Bundesbauministeriums vom Willen der Region, gemeinsam als Metropolregion erfolgreich zu sein, letztlich überzeugt.

Die heutigen Strukturen sind keineswegs nur lose Netzwerkstruktur. Solche würden auch nicht reichen, um eine Metropolregion adäquat zu steuern. Zentral an der Spitze und mit der politischen Verantwortung und Legitimation agiert der Verband Region Rhein-Neckar, dessen Zuständigkeitsgebiet sich mit dem Gebiet der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH exakt deckt. Im Vereinsvorstand des ZMRN findet der strategische Dialog von Wirtschaft und Politik statt. Die GmbH gehört zu 50% dem Verband, 30% dem Verein, 14% IHKen und 6 % den HWKen. Zu den Hemmnissen, die es gab, um die heutige Struktur zu etablieren und erst zu entwickeln, verweisen beide auf den Machtanspruch der Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz. „Es waren sehr zähe Verhandlungen, bis es 2005 zum entscheidenden Staatsvertrag kam, der die Verbandsgründung (wie gesagt: deckungsgleiches Gebiet) zur Folge hatte.“

Themen, die die Herausbildung befördert haben, waren mit Sicherheit die Standortwerbung und das Standortmarketing. Daraus hat sich bis heute eine breite Themenfülle entwickelt, die viele gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Themenfelder abbildet. Alle tragen ihren Anteil dazu bei. Für die Zukunft wird in der



starken Entwicklung des Netzwerks Regionalstrategie/Demografischer Wandel ein Katalysator für die Regionalentwicklung insgesamt gesehen.

Zu den Erfolgen seit Gründung der Metropolregion wird auf die Broschüre „Auf den Weg gebracht“ verwiesen. Einige wichtige Erfolge aber werden benannt: Sieger bei zwei Spitzencluster-Wettbewerben: Zellbasierte und Molekulare Medizin; Organic Electronics - Je 40 Millionen Euro Fördermittel flossen in die Metropolregion. Die Industrie gab jeweils 40 Millionen dazu, also 80 Millionen pro Cluster insgesamt. Die Metropolregion ist Gesundheitsregion geworden, das ist mit einer Förderung von 7,5 Millionen Euro verbunden. Ferner ist die Metropolregion Modellregion im Bereich E-Government gemeinsam mit den Bundesländern und dem Bund (Teil des IT-Gipfel-Prozesses). Die E-Vergabe-Plattform und der Verwaltungsdurchklick laufen bereits. Bedeutende Errungenschaft ist auch, dass die Metropolregion bekannt geworden ist: ca. 80% der Menschen in der Metropolregion kennen sie laut Umfrage. Es werden durch mehrere EU-Förderprogramme Gelder für die Region akquiriert und die Metropolregion ist Lead-Partner im Corridor 24-Projekt Rotterdam - Genua, was auch den internationalen Bekanntheitsgrad verbessert. Die Ministerien in Bund und Ländern und insbesondere die EU-Verwaltung wissen nicht nur von der Existenz der Metropolregion, sondern auch von den erzielten Erfolgen.

Nicht zuletzt führt das auch dazu, dass Akteure in der Metropolregion Rhein-Neckar wahrscheinlich enger vernetzt sind als irgendwo sonst in Deutschland – dazu gibt es natürlich keine empirischen Zahlen. Fakt ist aber, dass der Verbandsdirektor auch GmbH-Geschäftsführer ist, dass der andere GmbH-Geschäftsführer auch zusätzlich Vereinsgeschäftsführer ist etc. Auch bei Netzwerken gibt es manche Überschneidung. Dies ist bewusst so gemacht, um die Akteure zu enger Kooperation „zu zwingen“.

Früher gab es auch schon Netzwerke, der damalige ZVRN e. V. oder auch der Marketingverein waren bereits sehr aktiv und boten Möglichkeiten zur Partizipation an der Regionalentwicklung. Zudem wurden unglaublich viele Spendengelder

eingeworben und Verbindungen hergestellt. Allerdings gab es insgesamt weniger Netzwerke.

Die Kernentscheidungen trifft heute die Verbandsversammlung (demokratisch legitimiert). Sie steht aber mit der Wirtschaft über den Verein in einem strategischen Dialog, bezieht also diese Akteure eng in ihre Überlegungen mit ein. Innerhalb der Netzwerke gibt es natürlich auch eine Art Demokratie, wenngleich klar ist, dass die Akteure, die mehr Zeit und Arbeit investieren, oft auch die Netzwerk-Leiter sind und natürlich auch die Richtung irgendwo vorgeben. Es gibt aber immer wieder Veranstaltungen mit Workshops, um möglichst viele Partner einzubeziehen - das ist sicher ein wichtiges Merkmal. Zu den aktuell maßgeblichen Schlüsselpersonen möchten die Befragten keine Aussage treffen. Zur Frage, ob wichtige Akteursgruppen in der Metropolitan Governance-Struktur fehlen, antworten sie, dass es immer wieder Themenbereiche gibt, die neu angeregt werden. Das sei vollkommen klar. Z.B. wurde erst kürzlich im Netzwerk Regionalstrategie-Demografischer Wandel ein Forum Soziales und ein Netzwerk Weiterbildung vorgeschlagen, weil hier noch ein Bedarf gesehen wird. So wie es aussieht, finden sich auch Akteure. Sicher könnten auch noch weitere Themen belegt werden, aber man müsse auch sehen, mit über 37 Netzwerken, mit engem Kontakt zur MRN GmbH und darüber hinaus nochmals 40 weiteren, seien irgendwann gewisse Grenzen erreicht. Die wichtigsten Bereiche und Akteure seien aber beteiligt. Sie gehen davon aus, dass es sich insbesondere bei den Netzwerken und deren Themen um einen Spitzenwert in Deutschland handle.

Zu den aktuellen Zielen verweisen sie auf die Vision 2025, die im Wesentlichen auf die Erfolge der Vision 2015 setzt und die Bündelung der Kräfte in der Region weiter forcieren möchte. Dabei werden die Themenbereiche Leben & Genießen (Förderung von Sport, Kultur und Natur zur Erhöhung der Identifikation mit der Metropolregion und des regionalen Selbstverständnisses), Erfinden & Vermarkten (Förderung von Technologietransfer und Innovationsfähigkeit), Beschleunigen & Fördern (Prozessoptimierung in Wirtschaft und Verwaltung zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit und der regionalen Wertschöpfung), Qualifizieren & Enga-

gieren (Steigerung der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit) und Inspirieren & Integrieren (kulturelle Integration) vorangetrieben.

Was die Themenfelder angeht, die durch die Metropolregion abgedeckt werden, wird vor allem auf den Staatsvertrag verwiesen. Darüber hinaus werden die Themen Demografischer Wandel, Europa und Arbeitsmarkt genannt.

Auf die Frage zum Verhältnis und zur Rückkopplung von Themen auf Ebene der Metropolregion, auf Ebene der Kommunen und bezogen auf die Fachpolitiken wird zur Kenntnis gegeben, dass man die Frage so nicht stellen respektive beantworten könne, da die Akteure der Metropolregion selbst die Umsetzer seien. Die Metropolregion respektive die Mitglieder der Verbandsversammlung, aber auch die Mitarbeiter der GmbH seien nur unter anderem politische Interessensvertreter und hier mal erfolgreich und mal nicht. Derzeit kämpfe man beispielsweise um die zweite Rheinbrücke zwischen Karlsruhe und Wörth.

Die Gremien der Metropolitan Governance sind grundsätzlich offen für Vorschläge (beispielsweise zu relevanten Themen oder Projekten) aus allen Akteurs- und Gesellschaftskreisen. Letztlich wahrgenommen würden neue Vorschläge natürlich am ehesten von Netzwerkmitgliedern. Hier seien es meistens Unternehmens- oder Interessenvertreter, die über ihre Netzwerke Dinge anschieben.

Zu den Anforderungen, die an eine Metropolitan Governance-Struktur gestellt werden, geben Lohse und Schlusche zu bedenken, es müsse klar sein, wer wen steuert und wo welche Entscheidungen zu treffen sind. Ferner sind sie der Meinung, die Wirtschaft sei an der Steuerung und an den Aufgaben, die die Metropolregion bearbeitet, zu beteiligen. Dies sei in Rhein-Neckar auch eindeutig der Fall.

## **2. Metropolregion Stuttgart**

### **2.1 Expertengespräch mit Werner Bächle, Verband Region Stuttgart, Wirtschaftsreferent, und Ines Jerchen, Verband Region Stuttgart, Referentin für die Metropolregion, am 5.2.2009**

Frau Jerchen und Herr Bächle sind mit den bestehenden Governance-Strukturen und deren Entwicklung vertraut. Die Umsetzung des Konzepts der Europäischen Metropolregion beruht in Stuttgart nicht ursächlich auf innerregionaler Willensbildung und Bemühungen, sondern auf der von der MKRO bereits in der ersten Runde erfolgten Ausweisung einer Metropolregion Stuttgart. Zunächst war die Metropolregion mit der Region Stuttgart identisch. Die Region Stuttgart erfüllte diese Rolle sehr aktiv, da ihre interne Vernetzung bereits weit gediehen war und sie organisatorisch, personell und finanziell sehr gut aufgestellt ist. So ist sie wesentlich mitverantwortlich für die Gründung des IKM, dessen Sprecher sie lange war, und wurde Mitglied bei METREX, dessen Vorsitz sie ebenfalls übernahm.

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 beschrieb die Metropolregion dann jedoch als einen Raum größer als die ursprüngliche Region Stuttgart, weiter wurde sie unbestimmt als die Region Stuttgart sowie die Räume um die Städte Heilbronn, Tübingen und Reutlingen beschrieben. Governance-Strukturen auf einer größeren Ebene entstanden im Folgenden als Ergebnis eines innerregionalen Konfliktes zwischen der Stadt Stuttgart und dem Verband Region Stuttgart. Die Stadt Stuttgart versucht hierbei eine kommunal verfasste Organisation einer Metropolregion zu schaffen, scheiterte damit allerdings v.a. an den weiteren Städten der Region Stuttgart, welche die bereits geschaffene Regionalorganisation des Verbandes als geeigneter erachteten, Kooperationen in der Metropolregion aufzubauen.

Der 2007 gegründete Koordinierungsausschuss ist der Kompromiss, der Ergebnis dieser Auseinandersetzung war. Seinen Vorsitz hat immer der Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart inne, die Geschäftsführung liegt beim VRS. Im Detail wird an der Satzung allerdings noch gearbeitet, der Ausschuss tagte bisher erst dreimal, somit befindet sich dieser – wie das gesamte Projekt Metropolregion Stuttgart – derzeit noch in einer Selbstfindungsphase. Das Gebiet der Metropol-

region umfasst jetzt neben der Region Stuttgart die Regionalverbände Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald und Ostwürttemberg. Basis der Kooperation sind Projekte. Die wesentliche Arbeit des Koordinierungsausschusses findet daher auch in dessen themenbezogenen Arbeitskreisen statt. Die Arbeitskreise haben feste Mitglieder, vertreten sind neben Regions- und kommunalen Vertretern je nach Thema des Arbeitskreises auch Kammern oder Hochschulen. Für fachlichen Input werden zudem externe Referenten eingeladen, Themen sind z.B. Wirtschaft oder Umwelt. Sonstige Initiativen oder Verbände können ihre Ideen und Belange nur in den Koordinierungsausschuss einbringen, indem sie einen Fürsprecher aus dessen Kreis für sich gewinnen. Es gibt keine offizielle/koordinierende Stelle, die Anträge verwaltet. Weitere Strukturen sind derzeit nicht geplant. Auch Unternehmen sind nicht eingebunden, allerdings werden diese auch nicht als fehlende Akteure gesehen, da die Metropolregion eine Multiplikatorfunktion habe.

Insgesamt wird die Zusammenarbeit in der (räumlich als teilweise recht überdehnt beurteilten) Metropolregion als notwendig hinsichtlich einzelner Themen erachtet, jedoch gebe es innerhalb der Metropolregion auch Konkurrenz zwischen den einzelnen Regionen (z.B. Abwerbung von Firmen). Insbesondere die Finanzierung ist derzeit noch nicht geklärt, was zeigt, dass man heikle Themen bislang noch nicht anpacken konnte. So läuft die Kooperation oftmals eher als sinnvolle Verknüpfung bestehender Projekte, welche von den beteiligten Regionen dann selbstständig bearbeitet werden.

Schlüsselpersonen werden als sehr wichtig für den Erfolg einer Governance erachtet. In der Region Stuttgart war dies in erster Linie der verstorbene Regionaldirektor Bernd Steinacher, derzeit ist es Stuttgarts Oberbürgermeister Schuster.

## **2.2 Expertengespräch mit Klaus Mandel Regionalverband Heilbronn-Franken, Verbandsdirektor, und Dr. Andreas Schumm, Regionalverband Heilbronn-Franken, Fachreferent, am 22.01.2009**

Die Metropolregion Stuttgart wurde im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 noch relativ vage als die Region Stuttgart sowie die Räume um Heilbronn sowie Tübingen und Reutlingen definiert. Diese Festlegung stellt nach der Ausweisung einer Metropolregion Stuttgart durch die MKRO zwar die Anfänge einer Konkretisierung des Konzeptes im Großraum Stuttgart dar, konnte jedoch nicht als Basis für eine intensive Kooperation dienen. Die Metropolregion wurde vom Verband Region Stuttgart (VRS) vertreten. Im Rahmen eines Monitoring des IKM reifte 2007 die Erkenntnis, dass die Metropolregion als Ganzes betrachtet werden muss. Initiator war Dr. Steinacher vom VRS, der das Konzept Europäische Metropolregion mit Leben füllen wollte. Dieser Prozess verselbstständigte sich und führte zur heutigen Abgrenzung, die die gesamten Verbandsgebiete der Regionen Stuttgart, Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald und Ostwürttemberg umfasst. Die gesamten Verbandsgebiete sind daher Teil der Metropolregion geworden, da die Regionalverbände, auf deren Ebene die Kooperation stattfindet, von den Gebietskörperschaften der gesamten Region getragen werden und es daher nicht zu vertreten gewesen wäre, dass die Regionalverbände für Teilräume ihres Verbandsgebietes Sonderaufgaben übernehmen. Außerdem konnten auf diese Weise Disparitätsgefühle innerhalb der Regionen vermieden werden. Klar ist für den großflächigen Regionalverband Heilbronn-Franken, dass dadurch das Verbandsgebiet nicht auf Stuttgart ausgerichtet ist, sondern Teilräume (Hohenlohe, Tauberfranken) historisch, kulturell und geographisch bedingt eher auf andere Zentren (Nürnberg, Würzburg) ausgerichtet sind. Insgesamt stellt dies die Tatsache nicht in Frage, dass man sich als Teil der Metropolregion Stuttgart versteht. Laut Mandel und Schumm ist die derzeitige Abgrenzung der Metropolregion so richtig und sinnvoll, da es hinsichtlich einiger Dinge (Vergleichbarkeit) klar definierter Grenzen bedarf und diese zudem wirtschaftlich und funktionell sinnvoll seien. In der Kooperation müsse man die Metropolregion jedoch als Multilayer-Thema begreifen, die themen- bzw. projektbezogen sowohl nach außen als auch nach innen flexible Grenzen haben sollte.

Dies bedeutet, dass die Metropolregion sich in ihrem räumlichen Kontext über Themen und Akteure definiert und es dafür in der Zusammenarbeit offene Grenzen gibt.

Als formelle Strukturen der Zusammenarbeit in der Metropolregion wurden ein Ältestenrat und ein Koordinationsausschuss mit vier thematischen Arbeitskreisen geschaffen. Die Aufgabe der Geschäftsstelle der Metropolregion übernimmt der VRS, der sowohl finanziell als auch personell wesentlich besser ausgestattet ist als die übrigen Regionalverbände. Während im Ältestenrat alle Verbände gleich stark vertreten sind, ist die Region Stuttgart im Koordinationsausschuss stärker vertreten. Die Akteure handeln in den beiden Gremien auf gleicher Augenhöhe, Entscheidungen werden im Ältestenrat im Konsens, im Koordinierungsausschuss oftmals auch durch Mehrheitsentscheidungen getroffen.

Die wesentlichen Themen der Zusammenarbeit spiegeln sich in den vier Arbeitskreisen des Koordinationsausschusses wider: Neckar (mit den Teilprojekten Masterplan, Landschaftsparks und Schleusenausbau), Tourismus (hier findet derzeit eine Bestandsaufnahme statt), Wirtschaft (v.a. Beschäftigung mit Clustern und deren Vernetzung untereinander) und Wissenschaft. Daneben ist das gemeinsame Regionale Entwicklungskonzept im Rahmen eines MORO-Projektes Inhalt der regionalen Kooperation. Diese Themen seien durch die Gemeinsamkeiten und Handlungsmöglichkeiten der Metropolregion bedingt und ließen Chancen für Querverbindungen.

Die regionale Kooperation in der Metropolregion ist aufgrund der Erkenntnis der handelnden Akteure entstanden, dass diese Zusammenarbeit die Region stärkt. Die Motivation innerhalb der starken Region muss sich daher aus selbst definierten Zielen heraus bilden. Handlungsdruck aus direkter Bedrohung heraus bestand dagegen nie. Dies kann in anderen Regionen als beschleunigender Faktor wirken, ist hingegen nicht als Hemmnis für die Regionsbildung in der Metropolregion Stuttgart zu sehen. Eventuelle Hemmnisse der Kooperation könnten dagegen eher regionale Disparitäten und unterschiedliche Strukturen der Regional-

verbände sein. Wichtig seien dagegen Schlüsselpersonen (hier: v.a. Steinacher, auch Späth, Rommel).

Die Governance-Strukturen der Metropolregion Stuttgart werden sehr stark von den Regionalverbänden und Wirtschaftsfördergesellschaften geprägt. Akteure der Wirtschaft oder Zivilgesellschaft werden projektgebunden integriert, sind in Entscheidungsgremien aber nicht vertreten. Dies ist laut Mandel und Schumm auch nicht notwendig, insbesondere Unternehmer hätten in der Regel andere Interessen und würden sich höchstens aus persönlichen Gründen für die Region engagieren. Ein Engagement der Wirtschaft sei zwar zu begrüßen, generell sei aber die Verbandsebene räumlich meist geeigneter, um die Wirtschaft einzubinden (z.B. Pakt Zukunft). Kommunen und Landkreise sind dagegen als Träger der Regionalverbände wie auch unmittelbar im Koordinierungsausschuss in die Strukturen eingebunden.

### **2.3 Expertengespräch mit Claus Munkwitz, Handwerkskammer Stuttgart, Hauptgeschäftsführer, und Bernd-Michael Hümer, Handwerkskammer Stuttgart, Geschäftsführer, am 16.12.2008**

Die formellen Steuerungsstrukturen der Metropolregion sowie der Region Stuttgart sind den Herren gut bekannt. Die HWK selbst ist Mitgesellschafter bei der Wirtschaftsregion Stuttgart, die Vorgänge in der Regionalversammlung werden rege beobachtet. Vor der Gründung der Metropolregion gab es bereits einige Kooperations- und Steuerungsstrukturen, wobei der Verband Region Stuttgart, die WRS und die Regionalversammlung als derzeit noch existierende, auch als bedeutendste im Hinblick auf die Metropolregion angesehen werden. Die Rolle des Verbandes als „Kümmerer“ wird als wichtig und sinnvoll erachtet: „Der Kernraum der Region Stuttgart ist wichtiger Motor und Kümmerer der Metropolregion“. Die Arbeit der Wirtschaftsregion Stuttgart wird insgesamt als sehr erfolgreich und beispielhaft für Deutschland angesehen. Neben der HWK und den Kommunen sind dort weitere wichtige Organisationen wie IHK, LBBW, DGB, IG-Metall und RKW vertreten. Insbesondere das Management (durch Dr. Rock) wird als



Erfolgsfaktor empfunden. Bei der Entstehung der heutigen Governance-Strukturen spielten Einzelpersonen eine bedeutende Rolle: Dr. Steinacher, OB Schuster der Stadt Stuttgart und Matthias Kleinert vom Forum Region Stuttgart. Die geographische Abgrenzung der Metropolregion wird langfristig als offene Struktur angesehen. Grundsätzlich seien an einer Mitarbeit interessierte Gebiete auch in der Lage sich anzuschließen, wenngleich es in der Vergangenheit Abstimmungsprobleme mit den Städten Reutlingen und Tübingen gab. Die geographische Abgrenzung ist kein Faktor von herausragender Bedeutung, geht es um die Herausbildung der heutigen Governance-Struktur. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass Themen wie Verkehr, regionale Identität, Automotive, Innovationscluster, Tourismus und Umwelt in besonderem Maße in der Lage waren und immer noch sind, die Herausbildung und Weiterentwicklung der metropolitanen Governance-Strukturen zu befruchten.

Nach Ansicht der Experten ist ein zusätzlicher Nutzen der Metropolregion als solche derzeit noch nicht sichtbar. Dies liege vor allem an der bereits sehr erfolgreichen Arbeit des VRS. Ein Bereich, in dem sich die Metropolregion als nützlich erweisen könnte, wäre die Verknüpfung der Verkehrsverbände, was auch als Vehikel dienen kann, um die Metropolregion in den Köpfen der Menschen und Organisationen vollends zu verankern. Aktuell dominieren nachstehende Akteure das Geschehen innerhalb der Metropolregion: Geschäftsführer von WRS und VRS sowie die Kommunalpolitik. Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft spielen in der Politik, Strategie und den Projekten der Metropolregion eine gleichgestellte Rolle. Der Bereich Kultur wird derzeit noch nicht mit dem gleichen Elan forciert. Einzelne Unternehmen der Region nehmen eher weniger Einfluss auf die Arbeit der Metropolregion. Die Kammern engagieren sich hier sehr stark. Wichtige Akteure fehlen derzeit nicht, so die geäußerte Auffassung.

Hauptziele der metropolitanen Politik sind: Stärkung der Region im internationalen Wettbewerb, Förderung von Wissenschaft und Bildung, Infrastrukturausbau, Ausbau der weichen Standortfaktoren, Umwelt und Landschaft. Demnach decken die derzeitigen Ziele die Handlungsbedürfnisse innerhalb der Region ab.

Für die Zukunft sei es wichtig, den VRS als Kümmerer und Motor der Metropolregion beizubehalten. Entsprechend wichtig sei auch eine feste Institutionalisierung der Metropolitan Governance, so wie die Region Stuttgart dies mit der Regionalversammlung bereits eindrucksvoll bewiesen hat. Die Wirtschaft muss unbedingt feste Größe in der Metropolitan-Governance-Struktur sein, da sie die Basis für eine solide Zukunft der gesamten Metropolregion darstellt. Die Einbindung der Kammern ist hier der richtige Weg, um die Interessen der Wirtschaft in die Politik der Metropolregion einfließen zu lassen.

#### **2.4 Expertengespräch mit Thomas Bopp, Vorsitzender Verband Region Stuttgart, am 21.1.2012**

Der Verband Region Stuttgart (VRS), der sich von den anderen Regionalverbänden Baden-Württembergs v.a. durch die direkt gewählte Regionalversammlung im Gegensatz zu den berufenen Versammlungen (Bürgermeisterversammlungen) unterscheidet, entstand aus dem früheren Nachbarschaftsverband Stuttgart. Grund für die Gründung war, dass die freiwillige interkommunale Zusammenarbeit in der Region nicht funktionierte. Heute hingegen steht im Verband die regionale Entwicklung im Vordergrund, bei der Besetzung der Regionalversammlung gibt es keinen regionalen Proporz mehr. Auch hat sich im Handeln der Akteure eine regionale Identität herausgebildet, was bei der Bevölkerung allerdings noch nicht gelang.

Während es sich der Gesetzgeber bei der Abgrenzung der Region Stuttgart, die eigentlich mit der Metropolregion gleichzusetzen ist, einfach machte, beschrieb er die Metropolregion im LEP richtiger, indem er keine scharfe Abgrenzung traf, sondern Verflechtungsbereiche beschrieb. Diese unterschiedlichen Abgrenzungen zogen in den Folgejahren Diskussionen und Kompetenzgerangel nach sich. Die Metropolregion wurde - insbesondere durch den Stuttgarter Oberbürgermeister, der eine Metropolregion mit Sitz im Stuttgarter Rathaus wollte - gegen den VRS eingesetzt, gegen den bei einigen Kommunalpolitikern ohnehin Vorbehalte bestehen, die Angst vor einem Regionalkreis haben.

Herr Bopp schlug daher einen beratenden Koordinierungsausschuss vor, der seinen Sitz beim VRS haben sollte und dessen Vorsitz der Stuttgarter Oberbürgermeister Schuster übernehmen sollte. Diese vorab mit anderen Politikern ab-gesprochene Idee wurde umgesetzt und ein Ausschuss gegründet, der drei- bis viermal jährlich tagt und dem Mitglieder aus dem ganzen Verflechtungsraum an-gehören, der allerdings ohne Eifer betrieben wird. Nichtsdestotrotz konnten eini-ge Erfolge erzielt werden, wie z.B. das Metropol-Ticket oder die regionsübergrei-fende Zusammenarbeit der Hochschulen. Die Abgrenzung des sehr großen Ge-biets des Koordinierungsausschusses ergibt sich daraus, dass die umliegenden Regionalverbände vollständig daran teilhaben, was sich aus deren Organisati-onsstruktur ergibt und dass eine Gebietsreform nicht ansteht.

Faktisch gibt es also weiterhin ein Kerngebiet der Metropolregion, die Region Stuttgart, und eine themenbezogene Kooperation darüber hinaus. Dies gab es bei einigen Themen auch schon vor Gründung des Koordinierungsausschusses, z.B. BioRegio Stern oder anderen Clustern und im Tourismus.

Während sich der VRS aufgrund seiner starken Institutionalisierung (v.a. Umla-gefinanzierung) auch stark auf sein Gebiet konzentrieren muss, hier aber auch viel erreichen kann, kann das Forum Region Stuttgart Akteure aus einem weite-ren Kreis integrieren und auch auf einer breiten Basis Akteure einbeziehen. Laut Bopp fehlt im Forum im Moment aber der Schwung der Anfangsjahre. Um eine stets rege und breite Beteiligung zu erhalten braucht eine Metropolregion Leuchtturmprojekte. Hier zeigt sich auch die hohe Abhängigkeit von Personen und de-ren Verhältnissen in Netzwerken.

In der Metropolregion Stuttgart ist es zunächst wichtig, dass sich die Spannun-gen zwischen der Kernstadt und der Region auflösen, da die Stadt alleine zu klein ist, um europäische Bedeutung zu haben, sie dies aber mit ihrem starken Speckgürtel erreichen kann.

## **2.5 Expertengespräch mit Günter Stürmer, Stadt Stuttgart, Referent, am 25.2.2012**

Das Thema Metropolregion wurde im Raum Stuttgart lange Zeit nicht besetzt, sondern die Region Stuttgart trat nach außen als Metropolregion auf. Stuttgarts Oberbürgermeister hat das Thema dann vor etlichen Jahren aufgegriffen und wollte ein Konzept entwickeln, da die Aufgabenstellungen auf den Verdichtungsraum Stuttgart zutreffen. Daher lud er Bürgermeister der Metropolregion zu regelmäßigen Treffen ein. Es wurde aber keine feste Organisationsstruktur geschaffen und es waren nicht alle denkbaren Partner integriert, allerdings wurde eine Arbeitsgruppe gegründet. Der Verband Region Stuttgart (VRS) war teilweise an diesen Treffen beteiligt.

Der VRS als einzige deutsche Region mit verfassten, direkt gewählten Strukturen hingegen vertrat die Auffassung, dass die Region Stuttgart mit der Metropolregion gleichzusetzen sei, und war daher darauf bedacht, die entsprechenden Inhalte zu bestimmen. Der ehemalige Geschäftsführer des VRS hat sich folglich auch in den Metropolregions-Netzwerken stark engagiert. Nach Darstellung des LEP und nach Auffassung der Stadt Stuttgart umfasst die Metropolregion jedoch einen größeren Raum als die Region Stuttgart. Auf Initiative des VRS gab es dann Gespräche, die zur Gründung des Koordinierungsausschusses unter Vorsitz der Stadt Stuttgart führten. In diesem treffen sich ca. viermal jährlich politische Vertreter der ganzen Metropolregion, Fachleute werden ggf. hinzugezogen. Darüber hinaus gibt es fünf fachliche Arbeitsgruppen. Größter Erfolg des Ausschusses bislang war die Einführung des Metropol-Tickets.

Die Governance-Struktur ist zwar nicht optimal, aber derzeit der größtmögliche gemeinsame Nenner der beteiligten Akteure. Daher gibt es auch keine Änderungsbestrebungen, zunächst muss sich diese Struktur beweisen. Die räumliche Größe ist dabei nicht problematisch, entscheidend ist ohnehin die Wirtschaftskraft. Eher als Hemmnis bei der Herausbildung einer Metropolregion erwiesen sich die bereits bestehenden festen Strukturen in der Region Stuttgart. Letztlich befördert wurde die Schaffung des Koordinierungsausschusses von der Suche nach einer tragfähigen Lösung für die Metropolregion bzw. von politischen

Machtspielen. Entscheidend für den weiteren Erfolg ist das Miteinander der Personen, bei dem viele „Alpha-Tiere“ miteinander agieren müssen.

### **3. Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main**

#### **3.1 Expertengespräch mit Annegret Reinhardt-Lehmann, Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain e.V., Geschäftsführerin und Fraport AG, Leiterin des Bereiches Marketing, Vertriebsunterstützung und Gremien, am 27.05.2010**

Annegret Reinhardt-Lehmann, Geschäftsführerin der Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain e.V. und Leiterin des Bereiches Marketing, Vertriebsunterstützung und Gremien der Fraport AG verfolgt die Diskussion wie auch die Aktivitäten um die Metropolregion seit langer Zeit, weil sich die Wirtschaftsinitiative wie auch das IHK-Forum Rhein-Main in ihrer räumlichen Abgrenzung an die Grenzen der Metropolregion angelehnt haben. Insofern spielen administrative/räumliche Grenzen innerhalb der Metropolregion in der täglichen Arbeit keine wesentliche Rolle – obgleich sie ab und an auch hinderlich sein können. Die Strukturen innerhalb der Metropolregion und des Ballungsraums sind wohl bekannt, stellen sie doch nicht zuletzt auch den Rahmen der täglichen/projektorientierten Arbeit/Zusammenarbeit der Wirtschaftsinitiative dar. Was die Steuerungsstruktur innerhalb der Metropolregion angeht, verneint Frau Reinhardt-Lehmann die Existenz einer originären Metropolitan Governance-Struktur. Zwar gibt es Netzwerke und Initiativen, allerdings sind diese zu wenig untereinander verknüpft respektive lassen sie keine ausreichend stringente, strategisch konzertierte, perspektivische Ausrichtung der Arbeit erkennen. Der Planungsverband kann allein schon wegen der fehlenden politischen Legitimation diese Aufgabe nicht hinreichend übernehmen. Jetzt erhofft man sich von der Erneuerung des Ballungsraumgesetzes klarere Bekenntnisse und Verhältnisse. Die Hoffnung ist hier auch, dass der neue Verein Frankfurt/Rhein-Main mit in diese neu zu schaffende strategische Ebene der Steuerung mit einbezogen wird, da es in ihm zur Demokratisierung der Regionalentwicklung in der Metropolregion kommen soll. Derweil könne der Verein schon in seinen Anfängen als eine Art Hilfsstruktur zur strategischen Steuerung dienen. Bereits aktuell sei mit dem Verein erstmals eine Institution entstanden, die entscheidende Akteure aus Wirtschaft und Politik auf Landes- und regionaler Ebene vereint. Eine zukünftige Struktur müsse sich über die Län-

der Grenzen hinweg etablieren, wie dies auch in Rhein-Neckar geschehen ist. Der Verein könne hier ein Anfang sein.

Das aktuelle Geschehen innerhalb der Metropolregion dominieren neben der Frankfurter Oberbürgermeisterin Roth und dem Kämmerer der Stadt Frankfurt insbesondere Michael Boddenberg sowie weitere Landräte und Oberbürgermeister (Berthold Gall, Main Taunus Kreis; Ulrich Krebs, Hochtaunuskreis; Joachim Arnold, Wetteraukreis; Walter Hoffmann, Stadt Darmstadt). Zudem spielen Wirtschaftsakteure wie die Deutsche Bank, die Software AG oder Ernst & Young oder auch Fraport eine große Rolle, wenn es um die operative Regionalentwicklung innerhalb der Metropolregion geht. Aber auch was die strategische Ausrichtung angeht, engagieren sich die genannten Akteure innerhalb ihrer Möglichkeiten im regionalpolitischen Umfeld. Der neue Verein bietet ihnen hier eine neue Arena zum Diskurs. Nichtsdestotrotz fehlen, Frau Reinhardt-Lehmann zufolge, noch immer wichtige Akteure, wie zum Beispiel der Landrat aus dem Kreis Groß-Gerau sowie einige Oberbürgermeister aus anderen Städten der Metropolregion, um sich an der Regionalentwicklung zu beteiligen.

Dies zeigt, dass es insbesondere an einer stringenten Struktur für die Metropolregion fehlt. Die Erfolge der Metropolregion Rhein-Neckar verdeutlichen, was eine effiziente Metropolitan Governance-Struktur leisten kann. In der Vergangenheit wurden vielfach Chancen nicht genutzt (IBA, Olympiabewerbung) und schlichtweg die Bedeutung der Metropolregion(en) im internationalen Wettbewerb verkannt.

Zwar gibt es projektbezogene Zusammenarbeit innerhalb der Metropolregion, eine Strategie, zu der sich alle Akteure bekennen, ist allerdings nicht auszumachen. Neben dem Regionalpark stellen die Themenwelten oder auch die (neue) Strategie der „Houses of...“ in den Bereichen Logistik und Mobilität, Finance oder Pharma Ansätze einer strategischeren und leitbildhafteren Entwicklung für die Metropolregion dar.

Die Wirtschaft hat, wie Fraport auch, ein vitales Interesse daran, dass die Metropolregion im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte/High-Potentials und junge Menschen nicht ins Hintertreffen gerät. Dafür ist man gerne bereit, sich regio-

nal zu engagieren – wie dies Fraport schon seit Jahren im Regionalpark praktiziert.

### **3.2 Expertengespräch mit Jörg Schaub, Wirtschaftsinitiative Frankfurt-RheinMain e.V., Stellvertreter der Geschäftsführung, am 11.03.2010**

Jörg Schaub, Stellvertreter der Geschäftsleitung der Wirtschaftsinitiative Frankfurt-RheinMain e.V., verfolgt die Diskussion wie auch die Aktivitäten um die Metropolregion seit langer Zeit, nicht zuletzt, weil sich die Wirtschaftsinitiative in ihrer räumlichen Abgrenzung an die Grenzen der Metropolregion angelehnt hat. Allerdings sieht man administrative Grenzen generell als wenig förderlich respektive obsolet an, wenn es um die operative Regionalentwicklung und das Schaffen von optimalen Standortbedingungen für die Wirtschaft geht. Die Strukturen innerhalb der Metropolregion und des Ballungsraums sind wohl bekannt, stellen sie doch nicht zuletzt auch den Rahmen der täglichen/projektorientierten Arbeit/Zusammenarbeit der Wirtschaftsinitiative dar. Allerdings werden diese Strukturen, insbesondere auf der Ebene der Metropolregion, als suboptimal angesehen. Es mangelt an einem einheitlichen Leitbild, einer Strategie, an die sich die Akteure binden. Zwar erinnert man sich an Leitbildprozesse der Vergangenheit, kann aber bis heute nicht erkennen, dass die dort festgehaltenen Ergebnisse und perspektivischen Ziele von den entsprechenden Akteuren innerhalb der Region adäquat ins jeweilige operative Geschäft übernommen werden. „Letztlich scheint es, als wäre das Handeln der regional bedeutsamen Akteure (korporativ wie akteurszentriert) vielerorts noch von Opportunismus geprägt, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in der Folge also noch zu heterogen ausgeprägt.“ Mögliche Erklärungen sind: der Region geht es (noch) zu gut, es gibt also keinen akuten Handlungsdruck für regionale Kooperation, und es gibt zu viele Akteure (Landräte, Bürgermeister etc.), die für ihre Gebietskörperschaften/Institutionen (noch) nicht den Nutzen einer koordinierten metropolregionsweiten Steuerungsstruktur sehen, da sie, dies trifft zumindest für Frankfurt und das unmittelbare Umland (Südhessen) zu, selbst in ihren „kleinen“ Einheiten sehr erfolgreich sind.



Nichtsdestotrotz gab es in jüngster Vergangenheit Momente, die zu der Entwicklung einer Metropolitan Governance-Struktur hätten führen können. Neben der Regionalkonferenz, die von der Frankfurter Oberbürgermeisterin initiiert wurde, wird hier insbesondere die Olympiabewerbung angeführt, die unter anderem auch von ihr begleitet und getragen, entscheidend allerdings durch die Wirtschaftsinitiative angestoßen (und finanziell begleitet) wurde. Die damals in der Region spürbar vorhandene Dynamik hätte aufgegriffen werden müssen, um in der Metropolregion eine Governance-Struktur zu etablieren oder zumindest eine breit angelegte Diskussion darüber zu führen. Hierbei hätte die Frankfurter Oberbürgermeisterin Roth eine zentrale Rolle spielen müssen. Obwohl es noch keine öffentlich und verbal zu hörende regionale Identität auf der Ebene der Metropolregion gibt, zeichnet sich eine solche durch die individuellen Lebensräume der Bevölkerung sehr deutlich ab. „Man wohnt in Rodgau, arbeitet in Frankfurt, besucht das Staatstheater in Darmstadt, ein Jazzkonzert in Rüsselsheim, fährt am Wochenende in den Taunus oder Odenwald zum Spaziergang oder nach Heidelberg zum Weihnachtsmarkt.“ An metropolregionsweiten Projekten gibt es bislang nur wenige, die wirklich den räumlichen Zuschnitt der Metropolregion als „Abgrenzung“ haben. Zu nennen sind insbesondere die Aktivitäten der Wirtschaftsinitiative, da diese stets metropolregionalen Bezug haben: Regionalwerkstatt, Wissensregion (zusammen mit dem Planungsverband), House of Logistics and Mobility (das daraus entsteht), Themenwelten. Daran wird deutlich, dass die regionale Wirtschaft eine große Rolle in der Metropolregion spielt und auch in der Steuerung einer solchen Berücksichtigung finden sollte. Der neu gegründete Verein Frankfurt/Rhein-Main greift dies konsequent auf und versucht durch seinen Aufbau und die Mitglieder, die Diskussion um eine Strategie für die Metropolregion zu demokratisieren. Die Vergangenheit hat gezeigt, dies sieht man auch an der Entwicklung bei der benachbarten Metropolregion Rhein-Neckar, dass die Wirtschaft nicht nur Geld, sondern vor allem auch Know-how bereitstellen kann, um die strategische, aber vor allem auch operative Regionalentwicklung innerhalb einer Metropolregion zu beflügeln und zu unterstützen. Man könne von einer Win-Win-Situation ausgehen, da es originäres Interesse der Wirtschaft sei, eine

attraktive, wettbewerbsfähige Region zu haben, um international agieren zu können und entsprechend wahrgenommen zu werden – Stichwort Fachkräftegewinnung.

Da die aktuelle Steuerungsstruktur auf Ebene der Metropolregion faktisch nicht vorhanden ist, müsste sich natürlich etwas verändern. Es müsse zu einer Bündelung der Aufgaben kommen. Die heutigen Strukturen sind zu unübersichtlich und heterogen und lassen keine effiziente Abstimmung zwischen den Akteuren zu. Eine Lösung über einen Staatsvertrag – wie in Rhein-Neckar – wäre wünschenswert, realistischere aber nicht umzusetzen, allein schon weil es selbst aus hessischer Sicht, seitens der Landesregierung in Wiesbaden, wohl kaum gewünscht sei, eine Region zu formen, die im nationalen und internationalen Wettbewerb dann stärker (machtvoller) aufgestellt sein würde als Hessen selbst. Insofern müsse man eine „weiche Instanz“ – wie den neu gegründeten Verein Frankfurt/Rhein-Main – einsetzen, um diese Aufgabe zumindest initial zu übernehmen. In Prof. Dr. Bender, ehemals Vorstandsvorsitzender der Fraport AG, sieht man einen Treiber der Region, der nun auch beim neu gegründeten Verein die Führung übernimmt. Seine frühere Tätigkeit sei dabei sicher förderlich, da Verkehr und der Frankfurter Flughafen letztlich etwas verkörpern, was die Region auszeichne. „Verkehr und der Frankfurter Flughafen können Motor sein, um die Metropolregion und die Entwicklung einer Metropolitan Governance zu beflügeln. Verkehr verkörpert eine der bedeutendsten Funktionen der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main.“

### **3.3 Expertengespräch mit Doris Krüger-Röth, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein/Main, Leiterin Abteilung Analysen und Konzepte, Vertreterin des Metropolregion Frankfurt Rhein/Main beim IKM, am 12.02.2009**

Doris Krüger-Röth ist Leiterin der Abteilung des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt Rhein/Main, die maßgeblich für die Koordination der Belange der Metropolregion verantwortlich ist, so vertritt sie auch die Metropolregion beim IKM.

Sie bestätigt unsere bereits in vorherigen Gesprächen erlangte Erkenntnis, dass die Metropolregion Frankfurt keinen institutionellen Rahmen zur Steuerung hat.

Der Planungsverband nimmt lediglich die Interessen der Metropolregion nach außen wahr. Diese Aufgabe hat sich der Planungsverband selbst auferlegt, was vom Land Hessen unterstützt wird. Eine Steuerung auf Ebene der Metropolregion im Sinne einer gemeinsamen Zielentwicklung und/oder -erreichung, z.B. durch eine Strategie, gibt es nicht. Lediglich für das Gebiet des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt existiert ein Leitbild für den Regionalen Flächennutzungsplan, der das Gebiet Südhessens abbildet. Die gesamte Metropolregion wird lediglich im jährlichen sogenannten regionalen Monitoring für die Metropolregion mit einbezogen. Sonst nutzt der Planungsverband im Wesentlichen den Terminus Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main für seine Veröffentlichungen, wobei diese sich inhaltlich in der Regel auf den Bereich Südhessen beziehen. Eine Zusammenarbeit des gesamten Gebietes der Metropolregion, die nach Auffassung von Doris Krüger-Röth geographisch insbesondere im Norden leicht überdehnt scheint, gibt es allenfalls über Projekte, die themenspezifisch wiederum andere Projektpartner haben. Zwei solcher Projekte, die von größerer Bedeutung sind, sind die Wissensregion Frankfurt Rhein/Main und das regionale Gewerkekonzzept für Zukunftsbranchen. Weitere Initiativen für das gesamte Gebiet der Metropolregion sind die Frankfurt Rhein/Main Marketing GmbH und das IHK-Forum Rhein/Main. Letzteres war es auch, das die für die Abgrenzung der Metropolregion verantwortlich war. Das Forum, das vor ca. 10 Jahren ins Leben gerufen wurde, grenzte das Rhein-Main-Gebiet damals ab, indem es die Gebiete, die innerhalb eines 1-Stunden-Radius um Frankfurt lagen, miteinbezog. Im Wesentlichen ergab dies die heutige Metropolregion. Wenn man von einer gemeinsamen Arbeit innerhalb der Metropolregion sprechen kann, dann hat sich diese auf Initiative des Planungsverbandes hin entwickelt. In den Jahren 1997 und 1998 kam das Thema eines gemeinsamen Leitbildes für die Region (Planungsverband) auf. Im Vorfeld der Leitbilderstellung lud der Planungsverband alle ca. 600 Akteure im Rhein-Main-Gebiet ein, sich in den Prozess mit einzubringen. Diese Arbeit lief ca. 1 ½ Jahre sehr gut und engagiert in Workshops. Seit das Leitbild erstellt ist (2002), haben sich weitere themenbezogene Arbeitsgemeinschaften gebildet, die auch weiterhin zusammenarbeiten. Allerdings ist die Ab-

stimmung unter den vielen Akteuren und v.a. wegen der fehlenden Steuerungsinstanz/Dachorganisation der Metropolregion mühsam.

Die räumliche Abgrenzung der Metropolregion wird als unerheblich eingestuft, da sich in der Realität – also im Rahmen der projektbezogenen Zusammenarbeit – niemand für solche „Künstlichen Grenzen“ interessiert. Die Ausdehnung über die hessischen Landesgrenzen hinaus wird allerdings als absolut notwendig angesehen. Dies haben über 30 Jahre Raubeobachtung gezeigt – die Verflechtungsbeziehungen sind eindeutig. Was eine gemeinsame Dachorganisation oder institutionalisierte Steuerungsinstanz für die Metropolregion angeht, werden folgende Hemmnisse gesehen:

- Keine historische Tradition innerhalb der EMR
- Das wirtschaftliche Gefälle von Frankfurt/Main z.B. hin zu den Vogelsberg-Gemeinden ist zu groß
- Es besteht kein Handlungsdruck bei den schwächeren Gemeinden, Teile ihrer kommunalen Selbstverwaltungshoheit aufzugeben
- Es mangelt an einer starken Persönlichkeit (wie z.B. in Nürnberg oder in Rhein-Neckar), die der EMR ein Gesicht verleihen und sich für eine Institutionalisierung stark machen könnte

Die aktuell behandelten Themen entsprechen den regionalen Erfordernissen. Klima und Umweltschutz sind wichtige Bestandteile. Alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Akteure sind projektbezogen differierend vertreten. Eine gemeinsame Steuerungsinstanz wird nicht als notwendig angesehen. Gleichwohl könnte sie die Abstimmungsprozesse erleichtern und strategische Entscheidungen (schneller) treffen. Hierzu müssten allerdings die Bundesländer durch einen Staatsvertrag, wie in Rhein-Neckar geschehen, initiativ werden. Aus eigener Kraft wird sich die Region nicht zu diesem Schritt entscheiden. In politischen Kreisen wurde in der Vergangenheit bereits über mögliche Verfasstheiten der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main diskutiert. Mögliche Modelle waren damals das Stadtkreismodell, das von Petra Roth (CDU) favorisiert wird, und demgegenüber das Regionalkreismodell, das von Gerhard Grandtke (SPD) bevorzugt wird.

### **3.4 Experteninterview: Markus Frank, CDU Frankfurt/Main, Fraktionsvorsitzender, Verbandskammer Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Stellvertretender Vorstand, am 15.12.08**

Markus Frank ist Fraktionsvorsitzender der CDU Frankfurt/Main und somit automatisch als Stellvertretender Vorstand der Verbandskammer des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt Rhein/Main gesetzt. Zudem ist er im Aufsichtsrat der Rhein/Main Abfall GmbH, der RM Taunus GmbH und der RM Kulturfonds GmbH tätig. Die Arbeit in der Verbandskammer schätzt er als schwierig, aber erfolgreich ein. Für die Metropolregion ist die Arbeit in der Verbandskammer wichtig. Der Einfluss der Stadt Frankfurt ist dort sehr groß. Obwohl Frank die Grundstrukturen zur Steuerung einer Metropolregion bekannt sind, kann er eine funktionierende Steuerungsstruktur für die gesamte Metropolregion im Rhein-Main-Gebiet nicht sehen. Der räumliche Zuschnitt der Metropolregion ist als schwierig einzuschätzen, wenngleich er diesen nicht als maßgeblich für einen Erfolg oder Misserfolg einer Steuerungsstruktur der Metropolregion einschätzt. Derzeit sieht er die Randgebiete als nicht gleichwertig berücksichtigt.

Eine institutionalisierte Organisations- und Steuerungsstruktur für die gesamte Metropolregion wird als notwendig erachtet - die Stadt Frankfurt sollte hier dann eine Führungsrolle einnehmen. Hemmnisse, die eine Institutionalisierung bislang verhindert haben, sind Kirchturmdenken und die Angst, dass Aufgaben und Kompetenzen aus der Hand gegeben werden müssen und die einzelnen Gemeinden dann schlechter dastehen. Themen, die eine gemeinsame Steuerungsstruktur befördern könnten, sind seiner Ansicht nach: Verkehr (RMV), Bildung, Kultur, Wirtschaft (-sförderung) und Umwelt. Hauptproblem ist derzeit, dass es „keinen Masterplan für die Metropolregion“ gibt. Eine IBA, wie von Prof. Jourdan angedacht, wäre ein guter Anfang, um die Region wahrhaftig auf den Weg hin zu einer gemeinsamen Metropolregion zu bringen. Dies haben die Erfahrungen aus der Vergangenheit gezeigt, als man an einem Strang zog, um die Olympia-Bewerbung zu konzipieren. Ein weiterer Förderer zur ganzheitlichen Formung der Metropolregion könnte das zu realisierende HOLM (House of Logistics and Mobility) sein.

Bislang wurde durch die Existenz der Metropolregion prinzipiell nichts erreicht. Für die Stadt Frankfurt selbst spielt sie auch keine relevante Rolle. Die Zusammenarbeit innerhalb der Metropolregion ist weder formell organisiert noch ist ein klarer Federführer für metropolregionsweite Aufgaben/Projekte zu erkennen. Es gibt lediglich für das Gebiet des Planungsverbandes den Rat der Region, der als Schnittstelle fungiert. Generell kann man also bestenfalls von einer losen, lockeren Kooperation sprechen. Externe können demnach immer Ideen vorbringen, zum Teil (Kulturverband) ist das auch als erfolgreich einzuschätzen.

Aktuell dominieren Politiker das Geschehen in der Metropolregion. Im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich gibt es einfach zu viele Akteure und Initiativen, die zum Teil die gleichen Ziele verfolgen, aber nicht kooperieren, wodurch die Ziele und Erfolge meist verwässert werden. Der unterschiedliche räumliche Umgriff dieser Initiativen verschlimmert die Situation zudem.

Als Schlüsselperson kann Stephan Wildhirt, Direktor des Planungsverbands Frankfurt/Rhein-Main, genannt werden. Allerdings sollte Franks Meinung nach die Oberbürgermeisterin von Frankfurt/Main hier eine Schlüsselrolle spielen. Akteure aus Politik, Wissenschaft und Kultur spielen eine Rolle. Die Wirtschaft sei zu schwach vertreten, insbesondere die Kammern müssten hier mehr Vernetzungsarbeit leisten und die Belange des Mittelstandes stärker berücksichtigen. Die Gewerkschaften sind zwar beteiligt, allerdings wird deren Einfluss als eher gering eingeschätzt.

Ein großes Manko der Metropolregion ist, dass es kein klar sichtbares Ziel (keinen Masterplan) gibt, statt dessen zu viele Einzelinitiativen und Projekte, denen eine ordnende Hand fehlt, obgleich die wesentlichen Themen/Handlungserfordernisse mit Projekten abgedeckt scheinen.

Um die Metropolregion sichtbar und zukunftsfähig zu machen, bedarf es einer „politisch/demokratisch legitimierten ordnenden Hand“. Die Wirtschaft sollte dabei eine feste Größe sein.

### **3.5 Expertengespräch mit Manfred Köhler, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Redaktion, am 23.01.2012**

Herrn Köhler sind die Steuerungsstrukturen innerhalb der Region Rhein-Main hinlänglich bekannt. So sind Herrn Köhler auch die neuesten Entwicklungen um die (Re-) Organisation der Steuerungsstrukturen der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main bekannt. Seiner Meinung nach hat sich die Debatte um ein gemeinsames Handeln im Rhein-Main-Gebiet im vergangenen Jahrzehnt deutlich belebt. Damit einhergehend kam es zur Gründung einer Reihe von Organisationen, zum einen den offiziellen, politischen wie dem Regionalverband oder dem regionalen Standortmarketing, zum anderen von privaten Organisationen. Hier ist etwa die Wirtschaftsinitiative Frankfurt/Rhein-Main zu nennen. Die Diskussion um eine regionale Zusammenarbeit hat jedoch ebenso wie ihre Institutionalisierung eine deutlich längere Tradition, die mindestens bis in die zwanziger Jahre zurückreicht.

Die Frage, welche Aufgaben besser auf Ebene der Kommunen, also in den Gemeinden oder Kreisen, oder regional - in einer metropolregionsübergreifenden Institution - gelöst werden, wird sich nach Meinung Köhlers in Rhein-Main wohl niemals abschließend beantworten lassen. Der Wettbewerb zwischen den einzelnen Städten, Kreisen und Gemeinden, oftmals als Kirchturmdenken verunglimpft, ist ein wichtiger Wachstumsmotor für die Region. Erst unterschiedliche Gewerbesteuerhebesätze zum Beispiel erlauben Unternehmen, sich zwischen unterschiedlich teuren Standorten in der Region zu entscheiden. Andererseits steht die gesamte Rhein-Main-Region selbst in einem Wettbewerb der unterschiedlichen Ballungsräume/Metropolregionen, wofür ein koordiniertes Handeln geboten sein mag. Die in der Metropolregion vorhandenen Doppelstrukturen der Wirtschaftsförderung/des Standortmarketings zeigen dies: Natürlich haben die einzelnen Städte und Kreise, zum Teil sogar die kreisangehörigen Orte, eine eigene Wirtschaftsförderung, zum anderen ist es aber auch nicht unsinnig, wenn etwa im Ausland die Region als Ganzes auftritt, wie dies auch durch das regionale Standortmarketing (FRM International Marketing of the Region) geschieht. Angesichts der Dominanz Südhessens im gesamten Bundesland Hessen ergeben sich dabei auch noch Abgrenzungsschwierigkeiten zum Standortmarketing

Hessens, wie es durch die Hessen-Agentur organisiert wird. - Regionalverband und Regionalversammlung nehmen über die regionale Flächennutzungsplanung mehr Einfluss denn je auf die einzelnen Kommunen. So sehr grundsätzlich eine regionale Zusammenarbeit in der Planung gutzuheißen ist, so sehr ist nach Köhler doch auch festzuhalten, dass abgehobene politische Gremien, in denen allein Planungs-, aber keine Wirtschaftspolitiker tätig sind, die Entwicklung der Region auch behindern können. Wenn regionale Planung örtliche Investitionen nicht nur steuert, sondern faktisch verhindert (Ikea, Segmüller, Sehring), dient sie nicht der Region, sondern schadet ihr vielmehr.

Köhler sieht die kommunale Selbstverwaltungshoheit in der Region als wichtig an, da der Wettbewerb der Standorte innerhalb der Metropolregion diese langfristig weiter wirtschaftlich so erfolgreich bleiben lässt. Ein gewisses Maß an Kirchturmdenken ist, seiner Meinung nach, vielleicht gerade in Rhein-Main förderlich. Natürlich gibt es auch regionale Projekte – innerhalb der Metropolregion – die positiv zu sehen sind und sicher auch durch die Diskussion um die Metropolregionen befördert wurden. Beispiele hierfür sind in erster Linie der RMV und auch der Regionalpark oder der regionale Flächennutzungsplan – auch wenn er nur für einen Teilbereich der Metropolregion greift.

Als größter Erfolg regionaler Zusammenarbeit im Rhein-Main-Gebiet muss laut Köhler allerdings der RMV gelten; hier liegt der Sinn einer Zusammenarbeit über die Stadtgrenzen hinweg auf der Hand. Ferner gibt Köhler zu bedenken, dass es zahlreiche Gremien, in denen Politiker verschiedener Orte aufeinandertreffen, gibt; eine genuin regionale, einflussreiche politische Ebene zwischen Kommunen einerseits und dem Land andererseits hat sich jedoch bisher nicht herausgebildet. Jüngste Austritte aus dem Trägerkreis des regionalen Standortmarketings (Wiesbaden, Wetteraukreis) zeigen vielmehr, wie fragil solche Konstruktionen bleiben. Dass es kaum namhafte Regionalpolitiker gibt, liegt auch daran, dass ihre Gremien nicht direkt gewählt werden, sondern dass es sich um entsandte der einzelnen Städte oder Kreise handelt. Letztlich hat aber auch die Landesregierung kein Interesse an einer starken Region, die das Bundesland womöglich dominieren würde. Regionale Persönlichkeiten, die die weitere Institutionalisie-



rung der Metropolregion befördern könnten/können, gäbe es wohl (Prof. Bender). Ein mangelndes Engagement von deren Seite macht er allerdings nicht dafür verantwortlich, dass die Steuerungsstrukturen in Rhein-Main fragil und (noch) nicht institutionalisiert sind. Vielmehr sei hierfür der fehlende wirtschaftliche Handlungsdruck als Grund auszumachen. Was die Rolle der Wirtschaft angeht – beispielsweise als potenter Financier, als stabilisierendes Moment (gegenüber der Politik, die von Legislaturperiode zu Legislaturperiode denkt) oder schlicht als Ideengeber oder Know-how-Lieferant – verweist Köhler klar auf das Primat der Politik, das man nicht antasten solle, und auf unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, das die Rolle der Wirtschaft klar vorgebe. Unternehmungen zahlen Steuern und leisten damit ihren Beitrag – insbesondere auch zur Regionalentwicklung. Möchten sich Unternehmen darüber hinaus engagieren, muss man ihnen, so Köhlers Erfahrung, konkrete Anhaltspunkte/Projekte geben, in die investiert werden kann. Bestenfalls müsse ein direkter Nutzen für die Unternehmen ableitbar sein. Günstig kann es auch sein, diese Projekte an einer langfristigeren regionalen Entwicklungsstrategie anzulehnen. Allerdings sei, was das Engagement der Wirtschaft angeht, in Rhein-Main festzustellen, dass erstens solche Projekte fehlten und zweitens die meist dafür in Rhein-Main auf den ersten Blick in Frage kommenden Unternehmen global agierende seien, deren Führungspersonlichkeiten keine, mindestens aber eine zu geringe regionale oder lokale Identität hätten. Das sei in Nachbarregionen (Rhein-Neckar, Stuttgart) sicher anders.

In den letzten Jahren gab es laut Herrn Köhler durchaus Themen, die die regionale Entwicklung befördert und mehr noch auch nachhaltig hätten befördern können. Ein Beispiel hierfür ist die Olympiabewerbung. Diese scheiterte zwar, war aber Initiator für eine (die eingangs beschriebene) dynamischere regionale Diskurskultur.

Zur Zukunft der Metropolregion und ihrer Steuerungsstrukturen und entsprechenden Bestrebungen ist Herr Köhler der Meinung, dass man vor einem weiteren „Hochzonen“ von Aufgaben klären müsste, ob sie wirklich besser regional als

lokal gelöst werden. Das Rhein-Main-Gebiet ist als polyzentrisch aufgestellter Ballungsraum zu seiner heutigen beachtlichen wirtschaftlichen Bedeutung gelangt. Die bisherigen Ansätze einer Regionalpolitik lassen nicht erkennen, dass diese zu besseren wirtschaftlichen Ergebnissen führen, von dem herausragenden Fall des RMV abgesehen. Die Wirtschaftsverbände sollen in dieser Frage engagiert bleiben, doch leidet zum Beispiel die o.g. Wirtschaftsinitiative an unzureichendem Zuspruch, der in erster Linie mit dem häufig wechselnden Führungspersonal in den internationalen Konzernen der Region zu tun haben dürfte.

### **3.6 Expertengespräch: Vertreter der Geschäftsführung Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main, am 10.04.2012**

Dem Interviewpartner sind die Steuerungsstrukturen der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main bestens bekannt. Die jüngsten Diskussionen zur Erneuerung des Ballungsraumgesetzes und damit zu einer leistungsfähigeren Metropolitan Governance-Struktur hat er mit verfolgt. Die Industrie- und Handelskammer Frankfurt – wie auch viele andere Kammern im Rhein-Main Gebiet – haben sich an der Diskussion beteiligt und auch klar zu verstehen gegeben, was sich aus Sicht der Wirtschaft ändern muss, um mehr Effizienz in die Entscheidungsstrukturen auf Ebene der Metropolregion zu bringen. Wenn die Meinungen zur zukünftigen Struktur auch nicht in allen Kammern die gleichen waren, so war es doch wichtig, dass sich die Wirtschaft aktiv an dem Prozess beteiligt hat. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch an der Benennung des Kammerpräsidenten Dr. Müller als eines von fünf beratenden Mitgliedern im Regionalvorstand des Regionalverbandes. Dass die Rolle der Wirtschaft in den Steuerungsstrukturen einer Metropolregion wichtig ist, zeigt letztlich auch die Entwicklung der südlich des Rhein-Main-Gebiets gelegenen Metropolregion Rhein-Neckar. Es ist heute wichtig, dass Kommunen, und das vor allem in einem so starken Ballungsraum wie Frankfurt Rhein-Main einer ist, zusammenarbeiten. Im Standortwettbewerb konkurrieren schon lange keine einzelnen Städte mehr miteinander, sondern Metropolregionen. Hier muss Frankfurt/Rhein-Main in Zukunft lernen, mit einer Stimme zu sprechen und seine Ressourcen effizienter einzusetzen, denn die Vielstimmigkeit innerhalb der Region

schadet nicht nur der Sichtbarkeit der Metropolregion – vor allem international. Der Gesprächspartner formuliert klar: „Hier gibt es zahlreiche Gesellschaften, Institutionen und Vereine, die sich alle in unterschiedlichsten Belangen der Metropolentwicklung engagieren. Sie agieren leider oftmals unabgestimmt, was nicht nur zu unnötigen Redundanzen führt, sondern auch zu einer Kakophonie, die einem überzeugenden Auftritt der Metropolregion im Wege steht. Kurzum: die Steuerungsstrukturen hier sind nicht optimal!“ Die Übertragung einer koordinierenden Funktion für die Metropolregion an den Regionalverband reicht nach Ansicht des Interviewpartners nicht aus – das Wiesbadener Gesetz greife hier zu kurz, gibt er zu bedenken. Es mangle nach Meinung der IHK Frankfurt, das kann man auch in der Stellungnahme zum Metropolengesetz nachlesen, an einer gut organisierten und klar verfassten Institution, die vorhandene Netzwerke der Städte und Gemeinden im Sinne der ganzen Metropolregion koordiniert und steuert. Zudem müsse die Außendarstellung der Metropolregion optimiert werden und die Finanzmittel, die aktuell dafür eingesetzt werden – auf verschiedensten teilräumlichen Ebenen der Metropolregion – effizient eingesetzt, also von einer Institution organisiert werden. Das neue Gesetz schafft es erneut nicht, wie auch schon das Ballungsraumgesetz es nicht geschafft hat, diese klaren Strukturen im Sinne einer leistungsfähigen und vor allem modernen Metropolitan Governance-Struktur zu bilden. Sicher liegt das auch daran, dass viele Kommunen innerhalb der Metropolregion solche Strukturen oder auch die Kernstadt Frankfurt in einem solchen Konstrukt als eine Art Bedrohung sehen und die Politik vielerorts von Kirchturmdenken dominiert wird. Dabei ist klar, dass die Region nur gemeinsam international erfolgreich sein kann. Stadt und Umland ergänzen sich in vielen Bereichen, gleich ob das Wohnen, Freizeit, Wirtschaft oder Kultur sind, um nur einige zu nennen. Hier muss es in Zukunft mehr um ein Miteinander gehen und darum, dass man sich gemeinsam vermarktet. Teils geschieht dies auch schon. Beispielsweise über die FRM GmbH, die internationales Standortmarketing betreibt. Dem Land Hessen kommt bei der Schaffung verbindlicher, also institutionalisierter Steuerungsstrukturen eine Schlüsselrolle zu. Für eine tragfähige Struktur sieht der Interviewpartner folgende Punkte als erfolgskritisch:

1. Notwendig ist ein starker Metropolverband, der a) die metropolspezifischen Interessen der Gebietskörperschaften bündelt und vertritt, b) die Gesamtkoordination der zahlreichen Gesellschaften und Vereine (vergleichbar mit einer Holdingstruktur in der Wirtschaft) übernimmt und c) die effiziente und zielgerichtete Verteilung von Finanzmitteln, die für metropolbezogene Aufgaben bestimmt sind, vornimmt. Kommunen der Metropolregion sollten in diesem Verband vertreten sein. Die IHK favorisiert die Einrichtung eines Mehrzweckpflichtverbandes, der die genannten Aufgaben übernehmen könnte.
2. Finanzierung durch Kommunen und Land sicherstellen: Die Organisation und Durchführung des Standortmarketings der Metropolregion, der Kulturhighlights im Ballungsgebiet, einer regionalen Tourismusförderung sowie überragender Freizeitangebote stiften der Region Nutzen, kosten aber auch Geld. Die Kommunen müssen bereit sein, die Finanzierung für diese Aufgaben bereitzustellen. Das Land Hessen sollte die Mittel der Kommunen dann aufstocken – denn FrankfurtRheinMain ist der Motor des gesamten Bundeslandes, der einen erheblichen finanziellen Einsatz des Landes Hessen rechtfertigt.
3. Wirtschaft beratend einbinden: In die Organisationsstrukturen der Gebietskörperschaften auf Ebene der Metropolregion sollte die Wirtschaft beratend eingebunden werden. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Sorgen und Bedürfnisse der Unternehmen Gehör finden.

Es gab immer wieder gute Ansätze in der Vergangenheit, alle wichtigen Akteure an einen Tisch zu bekommen, um an einer Steuerungsstruktur für die gesamte Metropolregion zu arbeiten – Olympia-Bewerbung oder der Ansatz einer Internationalen Bauausstellung. Dass man diesen Schwung aus den Diskussionen und Aktivitäten bislang nicht nutzen konnte, um eine Institution für die Metropolregion zu schaffen, zeigt aus unserer Sicht, dass es eines Eingreifens des Landes notwendig bedürfte. Doch hier gibt es natürlich berechtigte Zweifel, ob man seitens der Landesregierung eine Metropolregion institutionalisieren mochte, die faktisch

in Bevölkerung und Wirtschaftsleistung mit der Schweiz respektive mit Österreich vergleichbar wäre.

#### **4. Metropolregion Nürnberg**

##### **4.1 Expertengespräch: Tamara Bischoff, Landkreis Kitzingen, Landrätin, und Roland Eckert, Landratsamt Kitzingen, Sachgebietsleiter Wirtschaftsförderung, Tourismus, ÖPNV, am 05.01.2009**

Die Steuerungsstrukturen, sowohl formell als auch informell, der Metropolregion Nürnberg sind bekannt. Alle Mitglieder der Metropolregion sind gleichgestellt. Für den Landkreis Kitzingen sind insbesondere die Themen Tourismus, Wirtschaft und Verkehr von Interesse, hier bringt sich der Landkreis auch aktiv in den entsprechenden Foren und durch die Beteiligung an Projekten ein. Trotz der besonderen Struktur der Metropolregion (Kernbereich und Netz) entstehen den Randgebieten keine Nachteile (wenn überhaupt, dann nur im Bereich ÖPNV). Einen Nutzen der Metropolregion sieht man vor allem im Bereich Tourismus. Durch die Metropolregion kann erst eine genügend große Plattform geboten werden, um zu werben und sich abzustimmen und auszutauschen. Die vorher existierenden Strukturen und Initiativen (Tourismusverband Franken) konnten das nicht leisten. Da der Landkreis kein Gründungsmitglied der Metropolregion ist, können keine belastbaren Aussagen zur Entstehung der Steuerungsstruktur gemacht werden. Sicher ist aber, dass der Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg, Dr. Ulrich Maly, als herausragende Persönlichkeit und als hervorragender Netzwerker maßgeblich für das Gelingen der Metropolregion verantwortlich war und auch derzeit noch ist. Zudem können der Stadtrat von Nürnberg sowie das Wirtschaftsreferat der Stadt als Motoren der Metropolregion bezeichnet werden. Hemmnisse bei der Etablierung der heutigen Steuerungsstruktur sind und waren nicht vorhanden. In Politik und Wirtschaft konnte sicher schon eine regionale Identität für die Metropolregion etabliert werden, in der Bevölkerung ist hier noch Arbeit nötig.

Die Arbeit innerhalb der Metropolregion wird als sehr erfolgreich eingeschätzt. Nicht nur, dass alle gleichberechtigte Partner sind, so wird auch verlangt, dass man sich aktiv in die Arbeit in den Gremien einbringt und die jeweiligen Handlungsbedürfnisse herausarbeitet, um diese mit gemeinschaftlichen Projekten anzugehen. Zu den Sitzungen (Rat, Foren) erscheinen stets die Entscheidungsträger, was sehr für eine funktionierende und gesunde Struktur spricht, da alle Mitg-

lieder der Metropolregion die Bedeutung derselben für die Zukunft der Region erkannt haben. Insgesamt sieht man im Landkreis Kitzingen die Metropolregion als sehr sinnvolle und positive Institution an, die die gesamte Region weiterbringt - so werden auch Projekte unterstützt, die dem Landkreis keinen direkten positiven Nutzen versprechen.

In den Gremien selbst sind alle wichtigen Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur vertreten. Es herrscht ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den einzelnen Politik- und Gesellschaftsbereichen. Lediglich für Umweltbelange (Klimawandel etc.) gibt es keine eigenen Foren. Diese Belange fließen aber in die einzelnen Projekte jeweils mit ein. Externe Akteure und/oder auch Einzelpersonen/-unternehmer können sich in den Foren einbringen und Anträge stellen, über die der Rat dann befindet. Dementsprechend fehlen derzeit keine wichtigen Akteure oder Institutionen in der Steuerungsstruktur.

Die Metropolitian-Governance-Struktur der Metropolregion ist genau richtig, so wie sie derzeit ist. Ein institutionelles Grundgerüst ist für die Steuerung einer Metropolregion absolut erforderlich, wenngleich es keine Musterlösung hierfür gibt. Die Wirtschaft sollte stets als feste Größe in die Steuerungsstruktur eingebettet sein.

#### **4.2 Expertengespräch: Rolf Rabenstein, Wirtschaftsförderung Stadt Nürnberg, Marketingverein Metropolregion Nürnberg, am 05.12.2008**

Rolf Rabenstein sind die formellen Strukturen der Metropolregion Nürnberg wohl bekannt. Was informelle Strukturen angeht, verweist er auf Gesprächskreise, zum Beispiel zwischen den Landräten oder den Immobilienunternehmen der Landkreise, die sich mehrere Male pro Jahr treffen. Diese sind für die formelle Arbeit der Metropolregion von großem Wert, da sie durch ihren Austausch Problemfelder definieren, die es im Sinne einer wirtschaftsfreundlichen und funktionierenden Metropolregion mit Hilfe von Projekten zum Beispiel anzupacken gilt.

Die Ursprünge einer koordinierten Steuerung der Region Nürnberg sieht Rolf Rabenstein im 1996 gegründeten Verein Region Nürnberg, der ein Entwicklungsleitbild für die Region erstellte. Die Idee einer Metropolregion Nürnberg entstand

erstmals im Wirtschaftsreferat der Stadt Nürnberg. Federführend war Dr. Standecker, die eine eigene Stabsstelle für die Belange der Metropolregion einrichtete. Als befördernd kann dabei eine DIHK-Studie, die in der FAZ veröffentlicht wurde, angeführt werden. Daraus ging hervor, dass Nürnberg neben München kaum wahrgenommen wird. Dies war Ansporn, um sich neben dem dominanten München in Bayern zu positionieren. Auf Initiative der Stadt trafen sich die Landräte der umliegenden Landkreise und brachten gemeinsam - zunächst gegen den Willen Münchens - die Gründung der Metropolregion Schritt für Schritt auf den Weg.

Die derzeitige Abgrenzung der Metropolregion wird als praktikabel angesehen. Insbesondere über den VGN, so auch die Aussage von Prof. Mayer, erreicht man ein ausreichendes integratives Moment. Die Mitglieder der Metropolregion werden alle gleichwertig berücksichtigt - es gibt keine Diskriminierung der Randgebiete.

Selbst ist Rabenstein berufsbedingt bei den Ratssitzungen, Arbeitsgesprächen der Landräte und Oberbürgermeister und im Wirtschaftsforum beteiligt. Die Arbeit innerhalb der Metropolregion wird als sehr gut eingeschätzt. Durch die Größe der Metropolregion könnte man höchstens darüber nachdenken, eine oder zwei Ratssitzungen mehr pro Jahr einzuberufen.

Die Zusammenarbeit innerhalb der Metropolregion ist zunächst formell geregelt. Über die Geschäftsstelle können allerdings auch von Externen, nicht originär Beteiligten, Anträge an den Rat herangetragen werden. Die Foren und Arbeitsgruppen, die die Arbeit an Projekten durchführen, sind nicht generell als „close job“ anzusehen. So bildete sich in der Vergangenheit ein „Arbeitssteam Wohnen“ aus der Region heraus und ist nun als Arbeitskreis der Metropolregion anerkannt. Generell werden Entscheidungen im Rat einstimmig beschlossen. Die Landkreise haben im Rat das Übergewicht. Maßgebliche „Organisationen“, die den Erfolg der Metropolregion tragen, sind die Geschäftsstelle, die Foren und das Amt für Wirtschaft der Stadt Nürnberg.



Die Wirtschaft ist aktiv in die Arbeit der Metropolregion eingebunden - sowohl über korporative Akteure (IHK) als auch über ca. 40 Unternehmer, die sich rege an der Arbeit beteiligen.

Auch die Wissenschaft und die Gewerkschaften sind in die Arbeit der Metropolregion stark eingebunden. Weitere Akteure fehlen nach Ansicht von Rolf Rabenstein nicht.

Die Hauptziele der Metropolregion sind zunächst wirtschaftlicher Natur: Die Metropolregion soll Wirtschaftsstandort Nummer 1 in Deutschland werden und die Vermarktung der Region im europäischen Raum soll forciert werden.

Thematisch beschäftigt sich die Metropolregion derzeit nicht explizit mit sozialen und Umweltthemen - dafür gibt es kein eigenes Forum auf der Arbeitsebene, allerdings werden diese Belange natürlich auch in anderen Foren und Projekten mit eingebunden. Darüber hinaus arbeite die Metropolregion nach dem Subsidiaritätsprinzip und sieht hier die Verantwortung eher bei den einzelnen Kommunen und/oder Landkreisen, da die Themen sonst mit den Mitteln der Metropolregion derzeit nicht zu stemmen seien.

Die aktuellen Steuerungsstrukturen der Metropolregion haben sich etabliert und unter Beweis gestellt, dass sie zur effizienten und nachhaltigen Steuerung der Metropolregion geeignet sind. Dies beweist, dass eine funktionierende und transparente Governance-Struktur in einer Metropolregion maßgeblich zu ihrem Erfolg beiträgt und deshalb auch unerlässlich ist. Zudem ist eine institutionalisierte Steuerungsstruktur unabdingbar, um Transparenz zu schaffen: „Entscheidungen müssen klar und nachvollziehbar sein.“ Die Mindestanforderung an eine funktionierende Governance-Struktur ist demnach ein Austausch der Entscheidungsträger (Landräte, Oberbürgermeister, usw.), der ja in Nürnberg durch den Rat gegeben ist. Daneben muss die Wirtschaft als feste Größe in die Governance-Struktur eingebunden sein.

#### **4.3 Expertengespräch mit Dr. Christa Standecker, Europäischen Metropolregion Nürnberg (EMN), Geschäftsführerin, am 30.11.2009**

Die Institutionalisierung sowie erfolgreiche Etablierung der Metropolitan Governance in der Metropolregion Nürnberg konnte auf eine lange Tradition der Kooperation in der Region Nürnberg aufbauen, welche für großes Vertrauen in der Zusammenarbeit sorgt, und wird auch heute von zahlreichen Netzwerken unterstützt. In der Region sind dies u.a. das IHK-Netzwerk (Zusammenarbeit z.B. im WaBe-Projekt) und das Netzwerk der Regionalinitiativen/Regionalmanagements in der Region. Regionsübergreifend sind die beiden im Rahmen dieser Arbeit auch kurz vorgestellten Netzwerke der Metropolregionen IKM und METREX, die die Arbeit der EMN laut Frau Standecker erheblich unterstützen. Aufbauen konnte die Metropolitan Governance vor allem auf die Städteachse und die 4+4-Konferenz im engeren Agglomerationsraum Nürnberg, den VGN und den Marketingverein. All diese Institutionen bzw. deren relevante Vertreter sind auch in den Strukturen der Metropolregion eingebunden.

Während der Schaffung der Metropolregion war der Nürnberger Oberbürgermeister die entscheidende Schlüsselperson. Neben ihm sind v.a. Herbert Eckstein (Landrat Landkreis Roth), Dr. Günther Denzler (Landrat Landkreis Bamberg), Gerd Geismann (Erster Bürgermeister von Sulzbach-Rosenberg), Harald Leupold (Geschäftsführer der Hafen Nürnberg-Roth GmbH), Hans-Peter Schmidt (Nürnberger Versicherungen) und Heinrich von Pierer (Siemens) zu nennen, die für ideelle und finanzielle Unterstützung sorgten. Diese Akteure sind – die Metropolregion ist noch sehr jung – auch heute noch wesentliche Akteure der Metropolregion. Wesentliche Gründe für das Streben nach Anerkennung als Metropolregion war die mit dem Titel verbundene Wahrnehmung bzw. das Image, durch die der Standort realistischer zu kommunizieren sei.

Die Abgrenzung der Metropolregion ergab sich eher zufällig. Die Landkreise und Städte des heutigen Kerns der Metropolregion wurden zu einer groß angelegten Veranstaltung eingeladen und über das Projekt Metropolregion informiert. Entgegen den Erwartungen sei die Bereitschaft zur Teilnahme enorm gewesen und auch weitere Kreise und Städte strebten in die Metropolregion. Diese handelte und handelt stets nach dem Motto, jeder kann, keiner muss Mitglied werden. Die

jetzige Ausdehnung sei aber positiv zu werten und die Kooperation sehr intensiv. Die zum Teil eher unterschiedlichen Teilräume kooperieren projektbezogen, je nach vorrangigem Interesse.

Hemmnisse bei der Entstehung und Verfestigung der Metropolregion waren stets personell unzureichende Ausstattung der Geschäftsstelle sowie zunächst die Staatsregierung, die Bayern international als eine Region mit München als Zentrum vermarkten wollte. So äußerte sich der damalige bayerische Wirtschaftsminister Wiesheu dahingehend, dass Nürnberg Teil der „Greater Munich Area“ sei. Somit war erhebliches Lobbying für die Metropolregion erforderlich. Heute ist die Staatsregierung allerdings sogar als kooptiertes Mitglied im Rat der Metropolregion vertreten. Themen, die die Herausbildung einer Steuerung auf metropolregionaler Ebene hingegen befördert haben, waren der Verkehr (VGN/TEN) und der Binnentourismus, welcher bewusst wieder intensiviert werden soll.

Eine regionale Identität hat sich bei den relevanten Akteuren inzwischen herausgebildet, bei der Bevölkerung nicht, Letzteres ist jedoch auch nicht Ziel der Aktivitäten.

Als Erfolge der Kooperation in der EMN lassen sich bislang die Ausdehnung des VGN, gemeinsame Messeauftritte (Messekalender) und das erfolgreiche gemeinsame Lobbying sowie die regionale Vernetzung nennen. Kontinuität in der Arbeit der EMN wird durch die vielen Netzwerke und die regelmäßigen Treffen der Foren (vierteljährlich), des Rats und des Steuerungskreises (je halbjährlich) gewährleistet. Entscheidungen werden in den Gremien der EMN im Konsens getroffen, wobei heikle Themen nicht angepackt werden, da laut Frau Standecker noch ausreichend konsensfähige Themen zu bearbeiten sind. Die Einrichtung des Forums Kultur & Sport erwies sich allerdings als ungeschickt, weshalb dieses geteilt wurde. Über die Foren werden zudem Akteure aus den unterschiedlichsten Bereichen (Politik, Wirtschaft, Kultur etc.) in die Governance-Struktur eingebunden. Fehlende Akteure können von Dr. Standecker nicht ausgemacht werden – allenfalls die Kirche, die bei Bedarf aber integriert werden könnte. Hinsichtlich der Themen ist die Leitlinie allerdings die Konzentration auf

einige Themen (in der Charta der Metropolregion sind vier strategische Ziele festgelegt, eine weitere Vision ist „Heimat für Kreative“).

Innerhalb der Metropolregion spielt Parteipolitik bislang keine spürbare Rolle, auch ist kein Versuch erkennbar, die Metropolregion als Gegengewicht zur Staatsregierung zu nutzen, wobei ohnehin eine CSU-Mehrheit in der EMN als auch im Landtag besteht.

Auch besteht keine Konkurrenz zu anderen regionalen Zusammenschlüssen oder Initiativen im Raum der Metropolregion, hingegen findet eine gemeinsame Jahresplanung mit den Regionalmanagements statt und Themen werden nach dem Prinzip der Subsidiarität angepackt.

An der derzeitigen Funktionsweise der Metropolitan Governance der EMN sieht Frau Standecker keinen Änderungsbedarf – wobei sie dies als langfristige Option bei geänderten Gegebenheiten nicht ausschließt. Dementsprechend sieht sie auch keine Mindestanforderungen an eine Metropolitan Governance, sondern denkt, dass diese in der jeweiligen Situation mit den betroffenen Akteuren funktionieren und im Zweifelsfall flexibel anpassbar sein muss. Die Einbindung der Wirtschaft erachtet sie allerdings als sehr wichtig und im Falle der EMN zwar als gegeben, aber ausbaufähig. Die Zusammenarbeit mit Unternehmen sei sowohl inhaltlich sehr anregend als auch finanziell oft lohnend.

#### **4.4 Expertengespräch mit Elke Graßer-Reitzner, Nürnberger Nachrichten, Redaktion, am 23.02.2010**

Elke Graßer-Reitzner verfolgt die Metropolregion für die Nürnberger Nachrichten bereits seit ihrer Entstehungszeit und ist daher mit den institutionalisierten Governance-Strukturen der Metropolregion Nürnberg wie dem Rat und den Foren und den dortigen Akteuren vertraut. Darüber hinaus berichtet sie von zahlreichen Netzwerken, insbesondere im Wirtschafts- und Kulturbereich, die entweder schon seit längerem bestehen, nun aber den Begriff Metropolregion für sich verwenden, oder aber sich nun neu als Netzwerk innerhalb der Metropolregion gegründet haben.

Die Steuerungsstrukturen funktionieren ihrem Erachten nach sehr gut. Dies zeigt sich vor allem darin, dass sich die Region inzwischen auch als solche wahrnehme und die einzelnen Räume und Städte der Metropolregion sich als Teil derselben verstehen. Als Beispiel hierfür führt Frau Graßer-Reitzner z.B. an, dass die Stadt Neumarkt i. d. Opf. sich mit Förderung durch die Bundesregierung Kompetenzen für Mehrgenerationenhäusern erworben hat und dieses Wissen nun in der Metropolregion weitergibt, sodass die anderen Städte der Metropolregion also nicht bei Null anfangen müssen. Insbesondere die Landkreise bewerten das Netzwerk der Metropolregion inzwischen als unersetzlich, sie nutzen die Metropolregion auch für die Kooperation mit Nachbarregionen oder um bei der Realisierung großer Projekte mit größerer Schlagkraft auftreten zu können.

Dies ist für Graßer-Reitzner auch Beleg dafür, dass die räumliche Abgrenzung der Metropolregion Nürnberg keineswegs zu groß ist; im Gegenteil sei noch mit einer Abrundung der Region, sprich einer kleinen Erweiterung, zu rechnen. Generell ist die Offenheit der Metropolregion Nürnberg ein besonderes Charakteristikum - sie kooperiert intensiv mit den sie umgebenden Städten und Regionen. Die exakte Abgrenzung sei daher auch nicht sehr bedeutend. Aus eigenen Recherchen kann Frau Graßer-Reitzner davon berichten, dass gerade auch die Randregionen der eigenen Einschätzung nach deutlich durch die Metropolregion profitieren.

Entstanden ist die Idee der Metropolregion Nürnberg durch die Erkenntnis (Vordenker war hier u.a. Dr. Hartmut Frommer, Stadtrechtsdirektor der Stadt Nürnberg und Geschäftsführer der Planungsregion Mittelfranken), dass die Region Nürnberg faktisch eine Metropolregion darstellt und lediglich die offizielle Anerkennung als solche aussteht sowie aufgrund der nötigen Profilierung Nürnbergs und Frankens gegenüber München und Oberbayern. Als etwas schwierig stellte sich dabei die „etwas sture Mentalität der Franken“ heraus. Die Staatsregierung unterstützte nach erstem Zögern die Bemühungen der Region, da diese durch die oftmalige Bevorzugung Münchens und einer gewissen Vernachlässigung Frankens unter Zugzwang war – zumal damals Landtagswahlen anstanden. Befördernd stellte sich außerdem das Bindeglied VGN dar.

Wesentlichster Akteur ist auch aus Sicht der Presse der Nürnberger Oberbürgermeister Dr. Maly. Fehlende Akteure sind ebenso wenig auszumachen wie Handlungsfelder, denen die Metropolregion sich annehmen sollte, dies aber nicht tut. Für beides gilt hingegen, dass man bei den Nürnberger Nachrichten eher überrascht darüber ist, wie viele Akteure an der Steuerung und den Netzwerken der Metropolregion eingebunden sind und wie breit die Themenvielfalt ist, deren sich die Metropolregion annimmt. Lediglich bei der Schaffung von Verkehrsinfrastruktur und der dazu notwendigen Planung könnte größere regionale Abstimmung hilfreich sein, die Wirkungen betreffen oftmals die gesamte Region.

Die Wirtschaft ist für die Metropolregion ein wichtiger Partner, über ein spezielles Forum und insbesondere die Kammern aber auch ausreichend eingebunden. Zu stärken sei evtl. der soziale Sektor.

Die Erfolge der Metropolitan Governance lassen sich nur schwer beziffern. Von großer Bedeutung sind die regionale Identifikation, der Standortfaktor Metropolregion sowie der Werbeeffekt des Titels.

#### **4.5 Expertengespräch mit Dr. Ulrich Maly, Stadt Nürnberg, Oberbürgermeister, am 27. Mai 2010**

Dr. Maly gehört zu den Initiatoren der Metropolregion Nürnberg und ist seit deren Bestehen der Ratsvorsitzende. Die Idee einer Metropolregion Nürnberg entstand durch die Beobachtung, dass Nürnberg in der Regel nicht auf Karten von europäischem Maßstab eingezeichnet war. Diese mangelnde Wahrnehmung Nordbayerns zu verbessern, das war und ist somit grundlegendes Ziel der Metropolregion Nürnberg. Zur Schaffung der Metropolregion gab es dann zwei Hürden zu bewältigen: Zum einen eine innerbayerische, da es damals Strategie der bayerischen Staatsregierung war, Bayern international als eine Region bzw. eine Marke zu vermarkten, und zum anderen die Hürde der Bundesraumordnung, sprich der offiziellen Anerkennung, was dann allerdings das geringere Problem darstellte. Regionsintern befördert wurde die Bildung einer Metropolregion durch den Wunsch vieler Landkreise, Teil des VGN zu werden, die unterstützenden IHKS sowie die Globalisierungsdiskussion, die allgemein die Erkenntnis reifen ließ,

dass einzelne Städte im internationalen Wettbewerb nicht mehr bestehen können. Daher war die Metropolregion Nürnberg in Nordbayern auch eine Art Selbstläufer, der sich schnell sehr viele anschließen wollten, wobei Dr. Maly auch überall vor Ort war, um das Konzept vorzustellen.

Die organisatorische Struktur hat sich Dr. Maly selbst ausgedacht. Dabei verfolgte er das Ziel, die bisherige Trennung von Politik und den sonstigen Akteuren als regionale Entscheidungsträger aufzuheben und außerdem entscheidenden Gruppen jeweils eine Rolle in der Organisation zuzuteilen, um alle Entscheidungsträger einzufangen.

Dr. Maly ist daher auch eine Schlüsselperson der Metropolregion, dies räumt er auch selbst ein. Es ist jedoch sein Ziel, die Zusammenarbeit unabhängiger von Personen zu machen, wobei er seine Schlüsselrolle auch ausschließlich auf seine Rolle als OB der größten Stadt und den Ratsvorsitz zurückführt. Durch seine Rolle als OB Nürnbergs musste er auch von Anfang an stets aktiv einem gewissen „Imperialismusverdacht“ gegensteuern, weshalb sich die Metropolregion stark mit dem ländlichen Raum auseinandersetzt. Neben ihm sieht er vor allem den früheren sowie den aktuellen Präsidenten der IHK Nürnberg für Mittelfranken, Dirk von Vopelius, als Schlüsselperson.

Die Zusammenarbeit in der Metropolregion wird allgemein als sehr gut, freundlich und zielstrebig bezeichnet, dies bestätigt Dr. Maly, so sind die wesentlichen Akteure auch alle „per du“. Dies erfordert jedoch sehr viel informelle Vorarbeit, z.B. im Vorfeld von wichtigen Sitzungen, die Dr. Maly in großem Maße übernimmt. Die Zusammenarbeit in der Metropolregion ist dabei von Freiwilligkeit geprägt, zum einen daher, weil es gar kein Gesetz zur Zusammenarbeit gibt, aber auch, damit sich alle genau so weit beteiligen können, wie sie dies möchten. Daher profitieren natürlich nicht alle gleich von der Metropolregion, es steht aber allen das gleiche Spielfeld offen. Die Ideen für Projekte ergeben sich aus der Arbeit in den Foren, aus dem Rat oder werden auch mal top-down eingeführt. Durch die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit und die begrenzten Ressourcen muss in der Regel der Ideengeber diese auch umsetzen, was inzwischen – durch die hohe Partizipation – aber zum Erfolgsrezept der Kooperation wurde. Wichtig

für die Zusammenarbeit ist außerdem die Agenda, die man sich selbst gibt. Daher versuchte Maly anfangs mit einfachen, leicht konsensfähigen Themen zunächst Vertrauen aufzubauen und Themen des ländlichen Raums aufzugreifen. Er geht davon aus, dass es ihm damit jetzt oder in naher Zukunft möglich ist, auch strittigere Themen bewältigen zu können. Hoheitliche Aufgaben, wie z.B. die räumliche Planung, möchte er allerdings schon aus politischen Gründen nicht auf die Metropolregion übertragen. Dies entspricht auch nicht der Zielsetzung. Parteipolitik spielt in der Zusammenarbeit der Metropolregion keine Rolle.

Hinsichtlich der Akteure sind laut Maly institutionell alle entscheidenden vertreten, lediglich individuell würde er sich ein höheres Engagement einzelner Global Player und Hidden Champions aus der Wirtschaft, v.a. inhaltlich, aber auch finanziell, wünschen. Als einen Beleg für den Erfolg der Metropolregion sieht Maly, dass schon bald Akteure auf ihn zukamen, die Mitglied der Metropolregion werden wollten, so z.B. der damalige bayerische Staatsminister des Innern, Dr. Beckstein. Auch erfährt die Region auf europäischer Ebene inzwischen mehr Beachtung.

#### **4.6 Expertengespräch mit Dr. Udo Raab, IHK Nürnberg für Mittelfranken, Leiter Geschäftsbereich Standortpolitik und Unternehmensförderung, am 20.01.2012**

Die bestehenden institutionalisierten Steuerungsstrukturen der Metropolregion Nürnberg haben sich laut Dr. Raab in der Vergangenheit bewährt. Diese sind der Rat, in dem die wichtigen Entscheidungen getroffen werden, der Steuerungskreis, in dem die Entscheidungen des Rats vorbereitet werden, und die Fachforen als Arbeitsebene. Die bislang stark politikgeprägten Strukturen müssten aber jetzt hinsichtlich ihrer personellen Besetzung überdacht werden, womit bereits begonnen wurde, da bislang vor allem einige unproblematische, konsensfähige Themen (welche, war eher zufallsgesteuert) bearbeitet wurden und nun auch teurere, schwieriger konsensfähige Themen bearbeitet werden müssen.

Konkret erhalten die Wirtschaft und die Gewerkschaften ein stärkeres Gewicht (fachliche Doppelspitze des Forums Wirtschaft: IHK und DGB). Zudem sollen die Strukturen um einen Verein, in dem sich Unternehmer vernetzen und in die Ar-



beit der Metropolregion einbringen können, ergänzt werden. Wirtschaftsunternehmen engagieren sich dagegen personell und ideell bisher verhalten in der Metropolregion. Lediglich die Siemens AG überließ in den 1990er Jahren Personal an den Marketingverein. Gar nicht vertreten in der Governance-Struktur ist der Bereich Schule und Qualifizierung, jedoch folgt die Metropolregion dem Prinzip der Subsidiarität und dieser Themenbereich wird ausreichend von anderen Institutionen abgedeckt.

Noch stärker formalisierte, mit mehr Kompetenzen ausgestattete Strukturen würden die breite Akteurseinbindung eher behindern. Die Beteiligung an der Metropolregion Nürnberg ist freiwillig. Verschiedene Themen können über die in der Metropolregion vertretenen Akteure, welche die wesentlichen Multiplikatoren umfassen, in die Governance-Strukturen getragen werden. Voraussetzung für eine erfolgreiche Steuerung ist aber eine Mindestorganisation mit einer Geschäftsstelle.

Vor Schaffung der Metropolregion und auch heute neben den offiziellen Strukturen der Metropolregion gibt es kaum weitere Netzwerke oder Steuerungsstrukturen, die den Großteil der Metropolregion umfassen. Schon vor Schaffung der Metropolregion gab es Kompetenzinitiativen zu bestimmten Branchen und einen Marketingverein, die große Teile der Metropolregion umfassten und auch weiterhin bestehen – zum Teil unter dem Dach der Metropolregion.

Geschaffen wurde die Metropolregion Nürnberg in erster Linie durch Bemühungen der Stadt Nürnberg, die ihre überregionale Wahrnehmung vergrößern möchte. Für die Randgebiete standen insbesondere die Aussicht auf eine eventuelle Förderung sowie die Aufnahme in den VGN für deren Mitarbeit im Vordergrund. Während die Akteure anfangs eher verhalten die Entwicklung abgewartet haben, sind sie heute durchweg überzeugt von den Erfolgen der Metropolregion, zu denen auch Verkehrsprojekte zählen, die über die Metropolregion durchgesetzt werden konnten. Auch die räumliche Größe der Metropolregion schadet dem nicht, da auf die heterogenen Räume eingegangen wird und diese durch ihre Ausrichtung auf Nürnberg geeint sind. Hemmend für die Schaffung der Metropolregion wirkte hingegen zunächst die fehlende Unterstützung der Staatsregierung,

## F Anhang

deren Politik laut Dr. Raab zu stark auf München ausgerichtet war, in der aber letztlich Unterstützer, insbesondere Günther Beckstein, gefunden werden konnten.

Zu den Schlüsselpersonen und großen Beförderern der Metropolregion zählen eben Dr. Beckstein, Dr. Maly, OB der Stadt Nürnberg, der die Metropolregion lange anführte und wesentlich prägte, Balleis, dessen Nachfolger als Ratsvorsitzender, OB der Stadt Erlangen, sowie die IHK-Präsidenten. Daneben hat sich zwischen sehr vielen beteiligten Akteuren ein reger Austausch entwickelt, der über die ohnehin regelmäßigen Sitzungen der unterschiedlichen Gremien hinausgeht.

## **G Verzeichnisse**

### **1. Literaturverzeichnis**

#### **Monographien und Sammelbände sowie Aufsätze**

Adam, Brigitte; Wiechmann, Thorsten (1999): Die Rolle der Raumplanung in regionalen Agenda Prozessen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft9/19 1999, S. 669-674

Adam, Brigitte; Götdecke-Stellmann, Jürgen (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9 2002, S. 513-525

Adam, Brigitte; Götdecke-Stellmann, Jürgen (2003): Konzepte und Strategien in Metropolregionen, in: RaumPlanung, Heft 108/109 2003, S. 120-124

Adam, Brigitte et al. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand – Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7 2005, S. 417-430

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtreionen, Hannover

Bache, Ian; Flinders, Matthew (Hrsg.) (2004): Multi-level Governance, Oxford

Basten, Ludger (Hrsg.) (2009): Metropolregionen – Restrukturierung und Governance, Detmold

## G Verzeichnisse

Bauer, Leonhard; Matis, Herbert (1989) (Hrsg.): Evolution – Organisation – Management: Zur Entwicklung und Selbststeuerung komplexer Systeme, Berlin

Bauer, Ute Christina (2007): Den Metropolen mehr Aufmerksamkeit schenken, in: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, Heft 4, 2007, S. 170-174

Baumheier, Ralph (Hrsg.) (2007): Metropolregionen in Nordwestdeutschland, Hannover

Beck, Hartmut (2003): Die Region Nürnberg – eine europäische Metropolregion?, Nürnberg

Bege, Stefan (2010): Das Konzept der Metropolregion in Theorie und Praxis. Ziele, Umsetzung und Kritik, Wiesbaden

Benz, Arthur; Holtmann, Everhard (Hrsg.) (1998): Gestaltung regionaler Politik – Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Politiktransfer, Opladen

Benz, Arthur et al. (1999): Regionalisierung – Theorie – Praxis – Perspektiven, Opladen

Benz, Arthur (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu Regional Governance, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 2, 2001, S. 55-71

Benz, Arthur (2003a): Regional Governance, Hagen

Benz, Arthur (2003b): Regional Governance mit organisatorischem Kern – Das Beispiel der Region Stuttgart, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 2003, S. 505-512

Bish, Robert; Ostrom, Vincent (1973): Understanding Urban Government – Metropolitan Reform Reconsidered, Washington D.C.

Blatter, Joachim (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze, in: Swiss Political Science Review, Heft 11, 2005, S. 119-155

Blatter, Joachim (2006a): Die Vielfalt des New Regionalism, in DISP, Heft 167, 2006, S 5-25

Blatter, Joachim (2006b): Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany, in: Journal of Urban Affairs, Heft 28, 2006, S. 121-150

Blatter, Joachim; Knieling, Jörg (2006): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen, in: ARL et al.: Metropolregionen, Sammelband, Konstanz und Hamburg

Blatter, Joachim (o.J.): Metropolitan Governance: theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadregionen, abgerufen unter: [www.unilu.ch/files/blatter-metro-gov-in-d.pdf](http://www.unilu.ch/files/blatter-metro-gov-in-d.pdf), 14.08.2010

Blatter, Joachim (2007): Governance – theoretische Formen und historische Transformationen – Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850-2000), Baden-Baden

Blotevogel, Hans Heinrich (2002a): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2002, S. 345-351

Blotevogel, Hans-Heinrich (2002b): Metropolregionen in Deutschland – Einige Thesen zur Begründung einer metropolorientierten Politik von Bund, Ländern und Städten, Duisburg

Bogumil, Jörg (2002): Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen, in: Haus, Michael (Hrsg.) (2002): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen

## G Verzeichnisse

Bördlein, Ruth (2000): Die neue Institutionalisierung der Region – Das Beispiel Rhein-Main, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, 2000, S. 537-548

Bördlein, Ruth (2000): Regionalreform Rhein-Main – Kommunikation und Kooperation oder Konfusion?, in STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie 2/2000, Berlin

Brenner, Neill (1998): Global Cities, 'Glocal' States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe, in: Brenner et al. (2006): The Global Cities Reader, New York, S. 259-266

Brenner, Neil (2003): Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe, in: DISP, Heft 152, 2003, S. 15-25

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, Bonn

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation, Bonn

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen für Raumordnung (Hrsg.) (2010): Metropolräume in Europa, Bonn

Comission on Global Governance (Hrsg.) (1995): Nachbarn in einer Welt – Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Bonn

Dietz, Christina; Vogelpohl, Karin (2005): Raumtheoretische Überlegungen im Konfliktfeld Klima, Berlin

Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Institution – Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland, Opladen

Diller, Christian; Knieling, Jörg (2003): Metropolregion Hamburg – Perspektiven der Zusammenarbeit über Ländergrenzen, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3, 2003, S. 198-210

Diller, Christian et al. (2009): Theoretische Ausgangsüberlegungen und Leitfragen der empirischen Untersuchungen, in: Akademie für Raumforschung und Hannover, S. 3-12

Engelhard, Karl; Otto, Karl-Heinz (Hrsg.) (2005): Globalisierung – Eine Herausforderung für Entwicklungspolitik und entwicklungspolitische Bildung, Münster

Fainstein, Susan S. (2001): Inequality in Global City-regions, in: Brenner et al. (2006): The Global Cities Reader, New York, S. 111-117

Feldhoff, Thomas et al. (2004): Shaping the Future of Metropolitan Regions in Japan and Germany: Governance, Institutions and the Place in New Context, Bochum

Fichter, Heidi (2002): Regionale Handlungsfähigkeit im europäischen Wettbewerb – Spezifische Ausprägungen regionaler Governance-Formen am Beispiel dreier deutscher Metropolregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2002, S. 313-324

Frey, René (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 2003, S. 451-462

Friedmann, John (1986): The world city hypothesis, in: Development and change, Heft 17, 1986, S. 69-83

Frommer, Hartmut (o.J.): Die Europäische Metropolregion Nürnberg, Nürnberg

Fürst, Dietrich (2001): Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?, in: Raumforschung und Regionalentwicklung, Heft 5-6, 2001, S. 370-380

## G Verzeichnisse

Fürst, Dietrich (2002): Metropolitan Governance in Germany, Hannover

Fürst, Dietrich (2003): Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neo-liberaler Marktwirtschaft, in: Katenhusen, Ines; Lamping, Wolfram (Hrsg.) (2003): Demokratien in Deutschland – Der Einfluss der europäischen Integration auf Institutionenwandel und neue Konturen des demokratischen Verfassungsstaates, Opladen, S. 251-268

Fürst, Dietrich (2008): Metropolregionen, Wissensregion und Governance, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3, 2008, S.219-229

Göddecke-Stellmann, Jürgen et al. (2000): Konkurrenz und Kooperation – Europas Metropolregionen vor neuen Herausforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 2000, S. 645-656

Greß, Franz; Janes, Jackson (Hrsg.) (2001): Reforming Governance – Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany, Frankfurt/Main

Grote, Jürgen R.; Gbikpi, Bernhard (Hrsg.) (2002): Participatory Governance – Political and Societal Implications, Opladen

Haas, Ernst (1980): Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes, in: World Politics 32:3, S. 357-405

Healey, Patsy (1998): Collaborative planning in a stakeholder society, in: Town planning review, Heft 1, 1998, S. 1-21

Heim, Katja (2006): Akzeptanz und Wirkungspotentiale der Metropolregion Nürnberg – Diskussion an den Themenbereichen Regionalmarketing, Kultur und Tourismus, Kaiserslautern

Heinz, Werner (Hrsg.) (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Stuttgart



Heinelt, Hubert; Kübler, Daniel (Hrsg.) (2005): Metropolitan Governance – Capacity, democracy and the dynamics of place, New York

Heinelt, Hubert et al. (Hrsg.) (2011.): Metropolitan Governance – Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel, Frankfurt am Main

Herrmann-Pillath, Carsten (2002): Grundriß der Evolutionsökonomik, München

Hesse, Joachim Jens et al. (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Hill, Hermann (2003): Frankfurt/Rhein-Main – Auf dem Weg zur Region – Politische Verfasstheit und Ansätze zur Strukturveränderung, Speyer

Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (2006): Europäische Metropolregionen in Deutschland, Stuttgart

Keohane, Robert (1984): After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton

Kieser, Alfred (1989): Entstehung und Wandel von Organisationen. Ein evolutionstheoretisches Konzept, in: Bauer, Leonhard; Matis, Herbert (Hrsg.) (1989): Evolution - Organisation - Management – Zur Entwicklung und Selbststeuerung komplexer Systeme, Berlin

Knieling, Jörg (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 2003, S. 463-478

Knieling, Jörg (2006): Metropolregion Hamburg: Auf dem Weg zu einer MetropolitanGovernance, in: vhw, Heft 1, 2006, S. 101-106

König, Katharina (2005): „Regionsbildung“ Organisationsmöglichkeiten regionaler Kooperation, Jena

## G Verzeichnisse

König, Matthias (2008): Die Europäische Metropolregion: neuer Vertreter regionaler Interessen – politischer Lobbyismus durch die Metropolregion Rhein-Neckar, Marburg

König, Wolfgang (2007): Die Europäische Metropolregion als steuerungstheoretisches Problem: politische und gesellschaftliche Initiativen zum Aufbau der Metropolregion Rhein-Neckar, Marburg

Krasner, Stephan (Hrsg.) (1983): International Regimes, Special Issue, N.Y. und London

Kübler, Daniel (2003): Metropolitan Governance oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 2003, S. 535-541

Kurrat, Jochen (2005): Wirtschaftliche Entwicklung von Metropolregionen durch regionale Kompetenzen – Handlungsempfehlungen für die Metropolregion Rhein-Neckar, Kaiserslautern

Lackowska, Marta (2011): Frankfurt/Rhine-Main: Governance without coordination?, in: Heinelt, Hubert et al. (2011): Metropolitan Governance – Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel, Frankfurt, S. 79-114.

Landesplanung (Hrsg.) (2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden

Lauth, Hans-Joachim (2006): Good Governance, Hagen

Lefevre, Christian (2002): Metropolitan Government Reform in Europe: Trends and challenges, in: Revue Suisse de Sciences Politiques, Heft 3, 2002, S. 136-141

Liebel, Christof (2005): Das Konzept der Europäischen Metropolregionen – Analyse und Bewertung der potentiellen Metropolregion Nürnberg, Bayreuth

Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): Metropolregionen in Deutschland – 11 Beispiele für Regional Governance, Baden-Baden

Maier, Jörg (Hrsg.) (2007): Metropolregionen im Vergleich, Bayreuth

Maly, Ulrich (2006): Metropolregion Nürnberg: Schwerpunkt Metropole oder Region?, in: Ländliche Räume und Metropolregionen: Partner oder Konkurrenten, 2006, S. 50-58

Matejovski, Dirk (Hrsg.) (2000): Metropolen – Laboratorien der Moderne, Frankfurt/Main

Matis, Herbert (1989): Systemansatz und Evolutionsgedanke als Paradigmen in der (historischen) Sozialwissenschaft, in: Bauer, Leonhard; Matis, Herbert (Hrsg.) (1989): Evolution - Organisation - Management – Zur Entwicklung und Selbststeuerung komplexer Systeme, Berlin

Matthiesen, Ulf (Hrsg.) (2004): Stadtregion und Wissen – Analysen und Plädoyers für eine wissensbasierte Stadtpolitik, Wiesbaden

Mayer, Peter (1995): Regime Theory. State of Art and Perspectives, in: Rittberger, Volker (1995): Regime Theory and International Relations, Oxford, S. 391-430

Mayntz, Renate (1993): Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm, in: Kooiman, Jan (Hrsg.) (1993): Modern Governance, London, S. 9-20

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York/Köln, S. 39-72

Megerle, Heidi (2009): Metropolitan Regions as a New Spatial Planning Concept; Aspects of Implementation – Using the Example of South-Western Germany, Hannover

## G Verzeichnisse

Merz, Barbara (2006): Zur Rolle der europäischen Metropolregionen in der Landesentwicklung am Beispiel Bayerns, Augsburg

Miosga, Manfred; Saller, Raymond (Hrsg) (2007): Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion? – Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München, Hannover

Müller, Bernhard et al. (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst, Wiesbaden

Müller, Harald (1993): Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt

Nelles, Jennifer (2009): Civic Capital and the Dynamics of Intermunicipal Cooperation for Regional Economical Development, Toronto

Norris, Donald (2001): Whither metropolitan Governance?, in: Urban Affairs Review, Heft 36, 2001, S. 532-550.

OECD – Organization for economic co-operation and development (Hrsg.) (2001): Cities for Citizens – Improving Metropolitan Governance, Paris

Osterhoff, Frank (2007): Zukunft Ruhr 2030 – Regionalstrategien der Wirtschaft in einer europäischen Metropolregion, in: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, Heft 4, 2007, S. 179-183

Paytas, Jerry (2001): Does Governance Matter? The Dynamics of Metropolitan Governance and Competitiveness, Pittsburgh

Petz, Ursula von; Schmals, Klaus (Hrsg.) (1992): Metropole, Weltstadt, Global City: Neue Formen der Urbanisierung, Dortmund

Phares, Donald (Hrsg.) (2004): Metropolitan Governance without Metropolitan Government?, Burlington

Priddat, Birger; Wegner, Gerhard (Hrsg.) (1996): Zwischen Evolution und Institution – Neue Ansätze in der ökonomischen Theorie, Marburg

Richter, Rudolf (1990): Sichtweise und Fragestellung der neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 110, 1990, S. 571-591

Rittberger, Volker (1995): Research on International Regimes in Germany. The adaptive Internalization of an American Social Science Concept

Rittberger, Volker; Zürn, Michael (1990): Towards Regulated Anarchy in East-West Relations: Causes and Consequences of East-West-Regimes, in: Rittberger, Volker (Hrsg.)(1990): International Regimes in East-West-Politics, London

Ritter, Ernst-Hasso (2002): Selbstorganisatorische Handlungspotenziale in polyzentralen Metropolregionen – Am Beispiel der Metropolregion Rhein-Ruhr, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2002, S. 367-376

Sassen, Saskia (1991): The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton.

Savitch, Hank; Vogel, Ronald (2000): Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville, in: State and Local Government Review, Vol. 32 2000, S. 198-212

Scheller, Jens Peter et al. (2002): Der Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main und die Region Starkenburg – Beispiele regionaler Kooperation aus dem Rhein-Main-Gebiet, in: vhw, Heft 1 2002, S. 40-44

Smith, Neil (1984): Uneaven Development, Oxford

Smith, Neil (2003): Remaking Scale: Competition and Cooperation in Pre-National and Post-National Europe, in: Brenner, Neil et al. (Hrsg.) (2003): State/Space – A reader, Malden, S. 227-238.

## G Verzeichnisse

Schmitt, Peter (2007): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen – Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr, Dortmund

Scott, Allen J. (2001): Globalization and the Rise of City-regions, in: Brenner et al. (2006): The Global Cities Reader, New York, S. 370-376

Sinz, Manfred (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, 2005, S. I

Standecker, Christa (2008): Die Europäische Metropolregion Nürnberg (EMN), in Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): Metropolregionen in Deutschland – 11 Beispiele für Regional Governance, Baden-Baden

Steinacher, Bernd (2002): Handlungspotenziale in den Metropolregionen - Thesen und Beispiele aus der Region Stuttgart, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2002, S. 377-380

Stephens, Ross; Wikstrom, Nelso (2000): Metropolitan Government and Governance – Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future, New York

Taylor, Peter (1999): World Cities and Territorial States under Conditions of Contemporary Globalization, in: Political Geography, Heft 19, 2000, S. 5-32

Themenwelt FrankfurtRheinMain (Hrsg.) (2008): Themenwelt FrankfurtRheinMain – Strategiebuch, Zürich

Thierstein, Alain (2003): Stadtregionen: Infarkt oder Metropolitan Governance?, in: POLIS, Heft 3, 2003, S. 48-49

Tiebout, Charles (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in Journal of Political Economy, 64, S. 416-424.

Van den Berg, Leo (1995): Governing Metropolitan Regions – An International Comparison, in Benz, Arthur; König, Klaus (Hrsg.) (1995): Der Aufbau einer Re-

gion – Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg, Baden-Baden

Young, Oran (1980): International Regimes: Problems of Concept Formation, in World Politics 32:3, S. 331-356

**Raumpolitische Dokumente und „Graue Quellen“**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL (Hrsg.) (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, in: Positionspapier aus der ARL Nr. 71, Hannover

Becker, Uwe (2009): Agenda 2016, Frankfurt

Bomba, Wolfgang; Frommer, Hartmut (2004): Metropolregion Nürnberg, in Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, 2004, Nürnberg

Brief von Eggert Voscherau, Vorsitzender des IHK Wirtschaftsforums Rhein-Neckar, an die Teilnehmer des Regionalgesprächs in Wiesloch am 26.03.2003, vom 8.05.2003

Brief an die Projektmitglieder der Initiative „Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck“ - Aktionsplan 2005 vom 26. November 2004

Brief an Bundeskanzler Gerhard Schröder von Eggert Voscherau im Namen der BASF AG und Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck vom 20. Januar 2005

Brief an Bundesminister Dr. Manfred Stolpe von Eggert Voscherau im Namen der BASF AG und Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck vom 20. Januar 2005

Brief an Ministerpräsident Kurt Beck von Eggert Voscherau im Namen der BASF AG und Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck vom 20. Januar 2005

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn

Davoudi, Simin (o.J.): Polycentric Development and Metropolitan Governance; Keynote Speech, aufgerufen unter: <http://www.eizg.hr/AdminLite/FCKeditor/UserFiles/File/EIZ%202006%20Conference%20Proceedings-Davoudi.pdf>

EnergieRegion Nürnberg e.V. (Hrsg.) (o.J.): Kompetenz und Kooperationsnetzwerk der Energiewirtschaft, Nürnberg



Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept – Auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Luxemburg

Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2009): EMN-Newsletter 3/2009, Nürnberg

Europäische Metropolregion Nürnberg – Geschäftsstelle (Hrsg.) (2011): Sechs Jahre europäische Metropolregion Nürnberg – Bilanz und Ausblick, Nürnberg

FrankfurtRheinMain Verein zur Förderung der Standortentwicklung e.V.(2010): Stellungnahme des Vereins FrankfurtRheinMain – Verein zur Förderung der Standortentwicklung e.V. zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften, Frankfurt

Frankfurt Rhein Main Die Wirtschaftsinitiative (2010): Stellungnahme der Wirtschaftsinitiative Frankfurt-RheinMain e.V. zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP über die Metropolregion Frankfurt-RheinMain und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucksache 18/2733, Frankfurt

Frommer, Hartmut (2002): Eine Region sprengt ihre Grenzen – Die Region Nürnberg auf dem Weg zum Europa der Regionen, in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, Heft 3 2002, Nürnberg, aufgerufen unter [www.industrieregion-mittelfranken.de/dokumente/fro\\_region\\_nuernberg.pdf](http://www.industrieregion-mittelfranken.de/dokumente/fro_region_nuernberg.pdf), 01.04.2012

Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.) (2006): Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Potsdam

Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg (Hrsg.) (o.J.): Metropolregion Hamburg – Fakten und Beispiele aus der Regional Kooperation, Hamburg

Geschäftsstelle der Metropolregion Mitteldeutschland (Hrsg.) (o.J.): Leitfaden, Dresden

## G Verzeichnisse

Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin

Gespräch „Zukunft der Region“ am 19.08.2003, Ergebnisprotokoll vom 20.08.2003

Grunert Medien & Kommunikation GmbH (Hrsg.) (2009): Best business – Das Wirtschaftsmagazin der europäischen Metropolregion Rhein-Neckar, Ausgabe 2009, Mannheim

Held, Thomas; Thierstein, Alain (2003): Metropolitan Governance. Das Beispiel der Glattal-Stadt und der Flughafenregion Zürich; Schlussdokumentation der Projektwoche

Hennemann, Stefan (2010): Intra- und interregionale Vernetzung der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main – Vorläufiger Bericht an den Initiativkreis Wissensbilanz des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zum Teilaspekt Vernetzung für die Erstellung der regionalen Wissensbilanz, Gießen

Hessischer Landtag (2010): Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und der FDP für ein Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucksache 18/2733, Wiesbaden

IHK-Forum Rhein.Main (2010): Stellungnahme des IHK-Forums Rhein-Main zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP über die Metropolregion Frankfurt-RheinMain und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucksache 18/2733, Frankfurt

Industrie- und Handelskammer Darmstadt Rhein Main Neckar (2010): Die Zukunft der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main – Position der IHK Darmstadt Rhein Main Neckar, Darmstadt

Industrie- und Handelskammer Frankfurt (2010): Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer Frankfurt zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU

und der FDP über die Metropolregion Frankfurt-RheinMain und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucksache 18/2733, Frankfurt

Industrie- und Handelskammer Hanau (2010): Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer Hanau zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP über die Metropolregion Frankfurt-RheinMain und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucksache 18/2733, Hanau

Industrie- und Handelskammer Offenbach (2010): Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer Offenbach zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP über die Metropolregion Frankfurt-RheinMain und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucksache 18/2733, Offenbach

Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken (Hrsg.) (2008/2009): Artikelserie Metropolregion kompakt, Nürnberg (Artikelserie von der Geschäftsstelle der Metropolregion Nürnberg zur Verfügung gestellt)

Initiative „Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck“: Resolution des Lenkungskreises zur Metropolregion Rhein-Neckar vom 2. Dezember 2004

Jourdan, Jochem et al. (2009): Frankfurt RheinMain Internationale Bauausstellung Metropolitana 2016 (unveröffentlicht), Frankfurt

König, Christine (2005): Auf der Suche nach der Zukunft von Rhein-Main: Kommunikation ohne Ergebnis?, in: Working Paper Nr. 3 des Instituts für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt, Darmstadt

Kuratorium Rhein-Neckar-Dreieck: Protokoll der Sitzung vom 9.12.2004

Lenkungsausschuss der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein (Hrsg.): Metropolnews, Heft 1, 2005, S. 3

Mayntz, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?; Vortrag im Rahmen der Konferenz „Governance-Forschung: Stand und Entwicklungslinien“ in Berlin, 4.-6. März 2004

## G Verzeichnisse

METREX – The network of European Metropolitan Regions and Areas (Hrsg.) (2004): A European Agenda for Metropolitan Regions and Areas; Discussion Note

METREX – The network of European Metropolitan Regions and Areas (Hrsg.) (2005): Integrated Metropolitan Strategies; Exploratory Discussion Note

METREX – The network of European Metropolitan Regions and Areas (Hrsg.) (o.J.): Welche Form der Governance (Regierungsführung) für die europäischen Ballungsräume?

Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e.V. (Hrsg.) (2007): Daten und Fakten – Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten, Syke

Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (o.J.): Kommen. Staunen. Bleiben. Die Metropolregion Nürnberg, Nürnberg

Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (2005): Charta der Metropolregion Nürnberg, Nürnberg

Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (2007): Bad Windsheimer Erklärung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, Nürnberg

Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (2007): Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, Nürnberg

Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (2007): Jahrestagung „Stärken stärken - Ländliche Räume in der Metropolregion Nürnberg“, Nürnberg

Metropolregion Nürnberg (Hrsg.) (2011): Selber Erklärung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, Nürnberg

Metropolregion Rhein-Neckar GmbH (Hrsg.)(2007): Arbeitsschwerpunkte 2007/2008 der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH, Mannheim

Ministry of Provincial Affairs and Constitutional Development Great Britain (Hrsg.) (1997): Green Paper on Local Government

New Public Consortia Action Team (Hrsg.) (2006): New Public Consortia for Metropolitan Governance in Brazil: A Global Review, o.O.

N.N. (2006): Armutsbekämpfung, Multi-Level-Governance und PRSP, Vortrag im Rahmen der Multi-Level-Governance-Konferenz in Kassel, 15-17.November 2006

Organisation for economic co-operation and development (Hrsg.) (o.J.): Metropolitan Governance in OECD Countries

Organisation for economic co-operation and development (Hrsg.)(2000): The reform of metropolitan governance, in: Policy Brief, S. 1-8

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et al. (Hrsg.) (2005): Frankfurt/Rhein-Main – die europäische Metropolregion, Frankfurt am Main

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et al. (Hrsg.) (2005): Frankfurt/Rhein-Main 2020 – die europäische Metropolregion – Leitbild für den Regionalen Flächennutzungsplan und den Regionalplan Südhessen, Frankfurt am Main

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et al. (Hrsg.) (2007): Frankfurt/Rhein-Main 2020 – die europäische Metropolregion – Leitbild für den Regionalen Flächennutzungsplan und den Regionalplan Südhessen, Frankfurt am Main

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et al. (Hrsg.) (2007): Der Regionale Flächennutzungsplan – Entstehung, Aufgaben, Ziele, Frankfurt am Main

## G Verzeichnisse

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et al. (Hrsg.) (2008): Regionales Monitoring – Zahlen und Karten zur Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, Frankfurt am Main

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2006): Wissensatlas FrankfurtRheinMain, Frankfurt am Main

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2007): Wissensatlas FrankfurtRheinMain, 2. erweiterte und aktualisierte Auflage, Frankfurt am Main

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et al. (Hrsg.)(2009): Wissensregion FrankfurtRheinMain – Herzlich Willkommen Zukunft!, Frankfurt am Main

Prognos AG (Hrsg.) (2010): Gutachten zu den funktionalen Verflechtungen in der Metropolregion FrankfurtRheinMain, Basel

Rat der Region (Frankfurt Rhein Main) (Hrsg.)(2009): Agenda 2016 (internes Papier)

Raumordnungsverband Rhein-Neckar (Hrsg.)(2005): Das Rhein-Neckar-Dreieck auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion – Fakten und Hintergründe, Mannheim

Regionalverband Heilbronn-Franken, Regionalverband Neckar-Alb, Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2003): Strategiepapier zur Weiterentwicklung der Kooperation in der Europäischen Metropolregion Stuttgart, Stuttgart

Schwesinger, Hartmut (2005): Die Vision der „Region der Freiwilligkeit“ gewinnt allmählich Gestalt, abgerufen unter: [www.frankfurt.de](http://www.frankfurt.de)

Specht, Christian (2006): Effizientes stadtre regionales Management – Herausforderungen im internationalen Standortwettbewerb – Die Stadtregion als Handlungsebene – Region Rhein-Neckar, Vortragspräsentation, Mannheim

Themenwelt FrankfurtRheinMain (Hrsg.)(2008): Themenwelt FrankfurtRheinMain-Strategiebuch, Zürich

Tomas, Mariona (2002):Dealing with metropolitan governance. A case study: Madrid; Papier zum VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica in Lisabon

Unternehmererklärung zur Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks vom Februar 2004

Verband Region Rhein-Neckar (2006): Verbandssatzung, Mannheim

Verband Region Rhein-Neckar (Hrsg.) (2009): Gemeinsam auf den Weg gebracht! Die Verbandsversammlung, Ketsch

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2003): Sitzungsvorlage Nr. 173/2003 – Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur, Verwaltung am 22.10.2003, Stuttgart

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2005): Sitzungsvorlage Nr. 29/2005 – Verkehrsausschuss am 14.09.2005, Stuttgart

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2005): Sitzungsvorlage Nr. 35/2005 – Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur, Verwaltung am 05.10.2005, Stuttgart

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2005): Sitzungsvorlage Nr. 140/2005 - Planungsausschuss am 21.09.2005, Stuttgart

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006a): Sitzungsvorlage Nr. 50/2006 – Regionalversammlung am 12.04.2006, Stuttgart

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006b): Kräfte bündeln – Aufgaben und Projekte des Verbands Region Stuttgart, Stuttgart

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2007): Entwurf der Geschäftsordnung des Koordinierungsausschusses Europäische Metropolregion Stuttgart, Stuttgart

## G Verzeichnisse

Vorstand Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen (Hrsg.) (2007): Metropolregion 2.0 – Arbeitsprogramm für das 2. Halbjahr 2007, Hannover

Walter-Rogg, Melanie (2004): Political and Structural Reforms in the Metropolitan Areas of Germany; Paper for the conference "Metropolitan Governance – Seeking Consistency in Complexity"

Wirtschaftsinitiative/Partnerschaft Themenwelt (Hrsg.) (2009): Frankfurt/Rhein/Main – Informationsbulletin, Ausgabe 3, Oktober 2009, Frankfurt am Main

Wirtschaftsinitiative FrankfurtRheinMain e.V. (Hrsg.)(2009): Frankfurt Rhein Main Die Wirtschaftsinitiative – Sondernewsletter Dezember 2009, Frankfurt am Main

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, Stuttgart

Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises vom 22.September 2003

Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Anlage zum Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungskreises – Vorschlag für die Themenpaten zum Projektvorgehen bis zur zweiten Sitzung des Lenkungskreises vom 22.09.2003

Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks – Spielregeln zur Zusammenarbeit im Lenkungskreis („Geschäftsordnung“) vom 22.03.2009

Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der zweiten Sitzung des Lenkungskreises vom 11. Dezember 2003

Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der dritten Sitzung des Lenkungskreises vom 3. März 2004

Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der vierten Sitzung des Lenkungskreises vom 8. Juni 2004



Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der fünften Sitzung des Lenkungskreises vom 24. September 2004

Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der sechsten Sitzung des Lenkungskreises Dezember 2004 und Erfolgsprofil Rhein-Neckar-Dreieck

Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks, Ergebnisprotokoll der siebten Sitzung des Lenkungskreises vom 14. Februar 2005

Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Vision Rhein-Neckar-Dreieck 2015, Stand 2003

Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Unternehmererklärung zur Zukunft des Rhein-Neckar-Dreiecks vom Februar 2004

Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck, Resolution des Lenkungskreises der Initiative „Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck“ zur Metropolregion Rhein-Neckar vom 02.12.2004

Zukunftsinitiative Metropolregion Rhein-Neckar, Ergebnisprotokoll der achten Sitzung des Lenkungskreises vom 26. Oktober 2005

Zukunftsinitiative Metropolregion Rhein-Neckar, Ergebnisprotokoll der Sitzung des Lenkungskreises zur Weiterentwicklung der Strukturen vom 12. Juli 2005

Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V.: Ergebnisprotokoll der Vorstandssitzung vom 23. Oktober 2007

**Zeitungsartikel, Pressemitteilungen**

Abendzeitung: Nürnberg will in die erste Regional-Liga, 25.06.2004

Amberger Zeitung: Fliegen muss jeder selber – Nürnbergs OB Dr. Ulrich Maly: Metropolregion wie ein Flugzeugträger, 05.10.2009

Bild-Zeitung: Nürnberg soll zur Metropolregion aufsteigen, 13.10.2003

BR Online: Metropolregion Nürnberg – Der „Flugzeugträger“ des Wirtschaftsraums, 20.10.2010

Darmstädter Echo: Plauderstunden für Rhein-Main, 03.05.2003

Echo Online: Ballungsraumgesetz für Rhein-Main soll effektiver werden, 2009

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Wir bieten der Bahn eine Partnerschaft an, 24.03.2009

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Neuer Verein, um Frankfurt/ Rhein-Main zu stärken, 24.11.2009

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Wir brauchen die Landkreise nicht, 11.02.2010

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Englisch für Schüler, Kunst im Hafen und eine Studie, 03.03.2010

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Sonderbeilage Neujahrsempfang der IHK Frankfurt – Wir sind der Aufschwung, 20.01.2011

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Das Rhein-Main-Gebiet wirbt künftig in Brüssel, 22.02.2011

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Endlich anfangen, für die Region zu arbeiten – Auch nach der Wahl der Regionalverbandsspitze scheint der Graben zwischen den Lagern noch nicht überwunden, 01.03.2012

- Frankfurter Allgemeine Zeitung: Regionalvorstand ist komplett, 23.03.2012
- Frankfurter Neue Presse: Aktivitäten in der Region bündeln, 03.03.2010
- Frankfurter Rundschau: Viele Baumeister in Rhein-Main, 24.09.2008
- Frankfurter Rundschau: Wo Rhein-Main hingeht, 18.06.2009
- Frankfurter Rundschau: Gemeinsame Haltung erreichen, 22.01.2010
- Frankfurter Rundschau: Der Region ein Gesicht geben, 22.01.2010
- Frankfurter Rundschau: Kleiner Verein, große Wirkung, 03.03.2010
- Frankfurter Rundschau: Ein Verein soll die Region beflügeln, 11.03.2010
- Fränkischer Tag: Kein weißer Fleck auf der Landkarte mehr – Franken will als „Metropolregion Nürnberg“ in der Welt bekannter werden, 22.06.2005
- FR-online.de: Mister Rhein-Main, 18.11.2009
- FR-online.de: Die Kräfte bündeln, 19.11.2009
- FR-online.de: Frankfurt/Rhein-Main soll Entlastung der Region befördern, 24.11.2009
- Hofer Anzeiger: Landkreis bewegt sich Richtung Metropolregion, 09.10.2009
- Nürnberger Nachrichten: Metropolregion? Ein klares Jein der Landtags-CSU, 12.07.2003
- Nürnberger Nachrichten: Bekenntnis zur Metropolregion?, 22.07.2003
- Nürnberger Nachrichten: Region wird neu definiert, 18.11.2003
- Nürnberger Nachrichten: Erneut keine Metropolregion, 29.10.2004
- Nürnberger Nachrichten: Bamberg macht mit, 25.11.2004

## G Verzeichnisse

Nürnberger Nachrichten: Bedeutung Frankens soll gestärkt werden – Landtag steht zur Metropolregion Nürnberg, 03.12.2004

Nürnberger Nachrichten: EU-Metropolregion – es ist jetzt nicht die Zeit für Oberbedenkenträger, 22.12.2004

Nürnberger Nachrichten: Nürnberg wird Metropolregion: Alle wollen jetzt dabei sein, 14.04.2005

Nürnberger Nachrichten: Gewiss keine Monopolregion, 28.04.2005

Nürnberger Nachrichten: Das kann eine wundervolle Erfolgsgeschichte werden, 13.05.2005

Nürnberger Nachrichten: Im Konzert der Großen, 19.05.2005

Nürnberger Nachrichten: Gemeinsamer Auftritt – Region schafft Strukturen, um handlungsfähig zu sein, 21.05.2005

Nürnberger Nachrichten: Gegen „Jammer-Partie“, 21.06.2005

Nürnberger Nachrichten: Ein Herz für Familie und Privatleben – Auf dem Weg zur familienfreundlichsten Wirtschaftsregion, 08.07.2009

Nürnberger Nachrichten: Rätselraten um die Zukunft, 14.07.2009

Nürnberger Zeitung: Bekenntnis zur Metropolregion? – Kabinett will heute in Ansbach über die Zukunft des Großraums Nürnberg beraten, 22.07.2003

Nürnberger Zeitung: CSU will Druck machen, 04.12.2004

Nürnberger Zeitung: München leuchtet, Franken leuchtet mit, 03.12.2004

Nürnberger Zeitung: Nürnberg erfüllt bereits alle Voraussetzungen, 11.12.2004

Offenbach-Post: Mit einer Stimme für die Region werben, 03.03.2010

Prima Sonntag: Die Väter der Metropolregion, 27.06.2009

rheinmain TV: Zukunftsraum – Talk: Ein Jahr FRM e.V., 14.02.2011

Stuttgarter Zeitung: Regional-SPD kritisiert Schuster, 06.11.2008

Stuttgarter Zeitung: Metropolregion dümpelt zwischen Zwist und Zuversicht,  
07.11.2008

Süddeutsche Zeitung: Selbstbewusste Franken werden Metropolregion,  
29.04.2005

Süddeutsche Zeitung: Nürnberg? Nein danke!, 25.02.2009

Weißenburger Tagblatt: Werbung für „regionales Denken“, 05.05.2009

Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck (Hrsg.) (2004): Presseinformation – Initiative „Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck: Eine Region auf dem Weg zur Spitzenklasse in Europa“, 05.02.2004

## G Verzeichnisse

### **Internetseiten**

<http://www.bbr.bund.de>, 4.12.2007

<http://www.bioregio-stern.de>, 08.01.2009

<http://www.deutsche-metropolregionen.org>, 30.01.2008

<http://www.echo-online.de>, 25.10.2009

<http://www.em-n.eu>, 16.01.2008

<http://eu.region-stuttgart.de>, 09.01.2009

<http://www.eurometrex.org>, 14.01.2008

<http://www.forum-region-stuttgart.de>, 13.03.2012

<http://www.frm-united.de>, 18.11.2009

<http://www.gvz-hafen.com>, 06.04.2012

<http://hanau.ihk.de>, 18.10.2009

<http://www.ihk-regensburg.de>, 25.03.2012

<http://www.ihk-wiesbaden.de>, 18.09.2009

<http://www.industrieregion-mittelfranken.de>, 04.10.2009

<http://www.kreis-bergstrasse.de>, 15.02.2012

<http://www.kulturregion-stuttgart.de>, 08.01.2009

<http://www.lboro.ac.uk>, 4.12.2007

<http://medien.region-stuttgart.de>, 08.01.2009

<http://www.metropolregion-bremen-oldenburg.de>, 11.04.2010

<http://metropolregion.hamburg.de>, 11.04.2010

<http://www.metropolregionmuenchen.org>, 16.01.2008

<http://www.metropolregion-muenchen.eu>, 09.10.2011

<http://www.metropolregionnuernberg.de>, 01.04.2012

<http://www.mobilist.de>, 08.01.2009

<http://www.m-r-n.com>, 17.01.2008

<http://www.planungsverband.de>, 16.01.2008

<http://www.push-stuttgart.de>, 08.01.2009

<http://www.region-frankfurt.de>, 05.08.2009

<http://www.region-koeln-bonn.de>, 11.04.2010

<http://www.region-sachsendreieck.de>, 15.01.2008

<http://www.region-stuttgart.org>, 17.01.2008

<http://www.rhein-neckar-dreieck.de>, 16.08.2008

<http://www.rp-darmstadt.de>, 18.10.2009

<http://www.sportregion-stuttgart.de>, 08.01.2009

<http://suedbayern-online.de>, 16.01.2008

<http://unilu.ch>, 14.08.2010

<http://www.vrrn.de>, 05.09.2008

<http://www.wifrm.de>, 10.08.2009

G Verzeichnisse

**Besuchte Veranstaltungen, aus denen zitiert wurde:**

Symposium – Die Europäische Metropolregion FrankfurtRheinMain am  
27.02.2012



## 2. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Untersuchungsmethodik.....	17
Abbildung 2: Modell der Metropolitan Governance nach Heinelt und Kübler .....	42
Abbildung 3: Beschreibung der Segmente der Interessensvermittlung, der Entscheidungsmodi und der daran beteiligten Akteure.....	43
Abbildung 4: Vergleich der Metropolitan Governance-Paradigmen der 1990er Jahre.....	61
Abbildung 5: Institutionelle regionale Organisationsstrukturen .....	71
Abbildung 6: Formen der Regional oder Metropolitan Governance .....	72
Abbildung 7: Macht als Zustand von Akteuren – Voraussetzung der Macht..	77
Abbildung 8: Weltstadtsystem nach Friedmann.....	96
Abbildung 9: Weltstädte nach GaWC .....	97
Abbildung 10: Europäische Metropolregionen in Deutschland .....	102
Abbildung 11: Metropolregionen im Leitbild Wachstum und Innovation .....	104
Abbildung 12: Organigramm der Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten .....	113
Abbildung 13: Der Planungsverband innerhalb der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main .....	115
Abbildung 14: Gremien der Metropolregion Hamburg .....	118
Abbildung 15: Gremien der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen GmbH .....	121
Abbildung 16: Gremien der Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck...	124
Abbildung 17: Organisationsstruktur der Metropolregion München.....	126
Abbildung 18: Organisation der Metropolregion Nürnberg .....	128
Abbildung 19: Organigramm der Metropolregion Rhein-Neckar .....	130
Abbildung 20: Metropolregion Stuttgart.....	133
Abbildung 21: Organisationsstrukturen in den Europäischen Metropolregionen in Deutschland .....	135
Abbildung 22: Räumliche Abgrenzung der Metropolregion Rhein-Neckar.....	141
Abbildung 23: Organe des Verbandes Region Rhein-Neckar .....	146

## G Verzeichnisse

Abbildung 24: Verwaltungsorganigramm des Verbandes Region Rhein-Neckar. .....	149
Abbildung 25: Vorstand Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V.....	151
Abbildung 26: Organigramm der Metropolregion Rhein-Neckar .....	152
Abbildung 27: Steuerungsstruktur der Metropolregion Rhein-Neckar .....	154
Abbildung 28: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Rhein-Neckar .....	175
Abbildung 29: Evolutionsstufen der Metropolitan Governance in Rhein-Neckar.. .....	180
Abbildung 30: Modell der realen Metropolitan Governance in der Metropolregion Rhein-Neckar .....	189
Abbildung 31: Abgrenzung der Metropolregion Stuttgart nach dem LEP 2002 .	192
Abbildung 32: Aktuelle Abgrenzung der Metropolregion Stuttgart nach der tatsächlich stattfindenden Kooperation .....	194
Abbildung 33: Region Stuttgart .....	203
Abbildung 34: Regionale Netzwerke und Akteure in der Region Stuttgart .....	206
Abbildung 35: Gesellschafter der BioRegion STERN .....	208
Abbildung 36: Mitglieder der KulturRegion Stuttgart .....	210
Abbildung 37: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Stuttgart .....	219
Abbildung 38: Evolutionsverlauf der Governance-Strukturen in der Metropolregion Stuttgart .....	222
Abbildung 39: Evolutionsverlauf der Governance-Strukturen in der Region Stuttgart .....	225
Abbildung 40: Modell der realen Metropolitan Governance in der Metropolregion Stuttgart .....	231
Abbildung 41: Räumliche Abgrenzung der Metropolregion Frankfurt/Rhein- Main .....	234
Abbildung 42: Verbandsgebiet des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein- Main   Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main.....	240
Abbildung 43: Stimmverteilung Verbandsversammlung .....	241

Abbildung 44: Organisation des Regionalverbands Frankfurt/Rhein-Main.....	242
Abbildung 45: Aufgabenverteilung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main .....	245
Abbildung 46: Organisation der Regionalplanung im Regierungsbezirk Südhessen .....	248
Abbildung 47: Geographische Abgrenzung des IHK-Forums Rhein-Main .....	251
Abbildung 48: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Frankfurt/ Rhein-Main 1/2 .....	275
Abbildung 49: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Frankfurt/ Rhein-Main 2/2 .....	276
Abbildung 50: Evolutionsstufen der Metropolitan Governance in Frankfurt/Rhein- Main .....	277
Abbildung 51: Modell der realen Metropolitan Governance in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main .....	290
Abbildung 52: Räumliche Abgrenzung der Metropolregion Nürnberg.....	293
Abbildung 53: Institutionalisierte Handlungsarenen der Europäischen Metropolregion Nürnberg .....	299
Abbildung 54: Zusammensetzung des Rates der Metropolregion Nürnberg.....	301
Abbildung 55: Mitglieder des Steuerungskreises im Jahr 2010 ohne den Ratsvorsitz .....	303
Abbildung 56: Kooperationsbereiche innerhalb des Großraums Nürnberg.....	306
Abbildung 57: Mitglieder des Steuerungskreises im Jahr 2007 ohne den Ratsvorsitz .....	313
Abbildung 58: Diskurse zur Entwicklung der Europäischen Metropolregion Nürnberg.....	318
Abbildung 59: Evolutionsverlauf der Governance-Strukturen in der Metropolregion Nürnberg .....	322
Abbildung 60: Modell der realen Metropolitan Governance in der Metropolregion Nürnberg.....	328
Abbildung 61: Entwicklung der Steuerungstheorien in Deutschland sowie die Motive der Governance.....	337

## G Verzeichnisse

Abbildung 62: Schematische Darstellung der wesentlichen Merkmale erfolgreicher Metropolitan Governance anhand der untersuchten Beispielregionen.. 341