

Politische Institutionalisierung und Governance-Formen der deutschen Metropolregionen im Vergleich

Peter Franz

Mit der Bildung von Metropolregionen versuchen Städte und Kreise auf Anforderungen des globalen Standortwettbewerbes zu reagieren. Damit zeichnen sich neue Formen großflächiger interkommunaler Kooperation ab. In Deutschland sind in raumentwicklungspolitischer Absicht elf solcher Metropolregionen definiert und Anstöße zu ihrer Konstituierung gegeben worden. Um ihre politische Institutionalisierung bemühen sich die regionalen Akteure mit unterschiedlichem Erfolg, schlagen dabei aber zum Teil ähnliche Wege ein. In der vorliegenden Studie werden die deutschen Metropolregionen mit Hilfe eines Stufenmodells der politischen Institutionalisierung diesbezüglich miteinander verglichen. Dabei wird auch der Einfluss intervenierender Faktoren wie der poly- bzw. monozentrischen Siedlungsstruktur sowie der Existenz von Ländergrenzen in diesen Regionen untersucht. Die Untersuchung kommt zum Ergebnis, dass bisher nur wenige Metropolregionen das Stadium fortgeschrittener Institutionalisierung und damit auch Kooperation erreicht haben. Eine Best-Practice-Empfehlung lässt sich den eingeschlagenen Institutionalisierungspfaden bisher nicht entnehmen. Der Konstituierungsprozess zeichnet sich derzeit noch durch hohe Dynamik aus, sodass eine Wiederholung der Studie in den nächsten Jahren angezeigt erscheint.

Ansprechpartner: Peter Franz (Peter.Franz@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: O18, R50, R58

Schlagwörter: Metropolregionen, Deutschland, Regionenvergleich, kommunale Wirtschaftsförderung

In den letzten Jahren hat eine wachsende Zahl von Städten und Kreisen in deutschen Verdichtungsräumen Anläufe unternommen, ihre Außendarstellung – einschließlich Tourismus- und Investorenwerbung – unter der Marke „Metropolregion“ zu koordinieren und auf einen umfassenderen regionalen Maßstab auszurichten. Dieser Trend wurde durch eine europäische und deutsche Raumentwicklungspolitik unterstützt, in der das jahrelang dominierende Ausgleichsdenken einer neuen politischen Absicht, die Wachstumskräfte in Agglomerationsräumen zu stärken, Platz gemacht hat. Das Bemühen der Akteure¹ in diesen Metropolregionen,

zu neuen Formen und Dimensionen der Koordinierung und Kooperation zu finden, hat teils zu übereinstimmenden, teils aber auch zu unterschiedlichen institutionellen Lösungen geführt. Die Intention dieses Beitrags besteht darin, die Prozesse der Herausbildung deutscher Metropolregionen empirisch und vergleichend nach dem Grad ihrer politischen Institutionalisierung zu kategorisieren. Gleichzeitig soll überprüft werden, ob sich trotz seiner prinzipiellen Offenheit bestimmte einzelfallübergreifende und strukturierende Elemente des Institutionalisierungsprozesses finden lassen.² Sollte dies der Fall sein, so wäre ein erster Schritt getan, daraus eine „Best Practice“ der Konstituierung von Metropolregionen abzuleiten.

¹ Aus politikwissenschaftlicher Sicht werden Metropolregionen von Akteurskonstellationen unterschiedlicher Ebenen repräsentiert, die versuchen, eine Basis zu kooperativem Handeln zu entwickeln und auszubauen. Den Kern bilden Gebietskörperschaften auf kommunaler Ebene (kreisfreie und kreisangehörige Kommunen, Landkreise). Dieser Kern wird fallweise unterschiedlich von Akteuren auf Landesebene (z. B. Innen- oder Raumordnungsministerium), von gebietskörperschaftsübergreifend tätigen Verbänden (z. B. Zweck-, Regionalverbände), von Wirtschafts- und Interessenverbänden (z. B. IHK, Industrieverbände) sowie Vertretern größerer regional bedeutsamer Institutionen (z. B. Universitäten, Messgesellschaften) und privater Unternehmen ergänzt.

² Die empirischen Grundlagen für die Vergleichsstudie bilden verschiedene schriftliche Darstellungen einzelner und mehrerer deutscher Metropolregionen, die Internetauftritte der Metropolregionen selbst mit dort abrufbaren Dokumenten sowie verschiedene Dokumente, die unter der Internetadresse www.deutsche-metropolregionen.org zugänglich sind. Dank ergeht an dieser Stelle an stud. oec. Martin Schneider für die Zusammenstellung entsprechender Dokumente und Materialien im Rahmen seines Praktikums am IWH.

Übersicht 1:

Idealtypisches Modell der Abfolge von Kooperationsstufen bei der Bildung von Metropolregionen

Initiative für Kooperation	Zeitachse	Kooperationsform
top-down oder bottom-up	Startphase 	Arbeitstreffen von Vertretern verschiedener Kommunen mit Informationsaustausch und gegenseitiger Klärung der Interessen
bei top-down: allmählich auf Akteure der Region übergehend		regelmäßige Treffen, in deren Verlauf sich der Teilnehmerkreis zunehmend verstetigt (evtl. unterstützt von Bürgermeister-Runden)
auf Leitungspersonal von Institutionen der Metropolregion übergehend	erste Institutionalisierungsansätze	Gründung eines Arbeitskreises
		Mitglieder des Arbeitskreises tauschen sich mit Vertretern anderer Metropolregionen aus
		Einbindung der kommunalen Wirtschaftsförderungs-Ressorts in den Arbeitskreis
		gemeinsame Aktionen beim Regionalmarketing (z. B. Messeauftritt)
	Institutionalisierung I	Gründung einer Geschäftsstelle mit anteiliger Finanzierung durch die Akteure
	Institutionalisierung II	Gründung einer Agentur für Wirtschaftsförderung, die für die gesamte Metropolregion agiert
	Institutionalisierung III	metropolregionale Institutionen werden mit der Vertretung von Interessen einzelner kommunaler Akteure nach außen betraut
		Erstellung von Verkehrs- und Entwicklungskonzepten mit hohem Verbindlichkeitsgrad
Institutionalisierung IV?	Bürgerwahl von Repräsentanten der Metropolregion?	
	Zusammenschluss von Gebietskörperschaften der Metropolregion?	

Quelle: In Anlehnung an Franz, P.; Hornych, C.: Political Institutionalisation and Economic Specialisation in Polycentric Metropolitan Regions – The Case of the East German ‚Saxony Triangle‘, in: Urban Studies, Vol. 47 (12), 2010, 2670.

Trend zu Metropolregionen: Effekt des globalen Standortwettbewerbes

Zu den paradoxen Effekten des sich seit Jahrzehnten intensivierenden internationalen Standortwettbewerbes gehört die damit verbundene Reaktion verschiedener Gebietskörperschaften, sich auf regionaler Ebene zu kooperativen Verbänden zusammenzuschließen, um in eben diesem Standortwettbewerb besser zu bestehen. Dieser Effekt weist Parallelen auf mit dem Vorgehen mancher Privatunternehmen, die – großem Wettbewerbsdruck ausgesetzt – strategische (und befristete) Kooperationen mit Konkurrenten eingehen, um mit vereinten Kräften neue Produkte rascher entwickeln und sich so gemeinsam Wettbewerbsvorteile verschaffen zu können.

Auch die großen und größten Städte eines Landes unterliegen einem solchen Wettbewerbsdruck. Dies zeigt sich daran, dass sie in Gestalt von Metropolregionen Anstrengungen unternehmen, ihre Standortattraktivität stadtgrenzenübergreifend zu verbessern: Das Bündel von Infrastruktureinrichtungen, Erreichbarkeit, harten und weichen Standortfaktoren sowie Außendarstellung (Marketing) soll in größerem Maßstab neu geschnürt und opti-

miert werden. Darüber hinaus steigen die Chancen von Regionen mit zunehmender Größe, auch auf supranationaler Ebene als Verhandlungspartner, Antragsteller (z. B. EU-Fonds) und als Standortkandidat für große Infrastruktureinrichtungen³ wahrgenommen zu werden. Um dies in gemeinsamer Anstrengung zu erreichen, liegt für die beteiligten Kommunen und Kreise bisher kein Best-Practice-Modell vor. Der Prozess der Herausbildung von Metropolregionen zeichnet sich durch seine besondere Offenheit aus. Dies kommt auch in der Begriffsbestimmung des Initiativkreises Europäischer Metropolregionen in Deutschland zum Ausdruck: Metropolregionen „[...] werden definiert als große Wirtschaftsräume mit einem oder mehreren städtischen Kernen und damit in Beziehung stehenden engeren und weiteren Verflechtungsbereichen. [...] Abgrenzung, Organisationsstruktur und Kooperationsräume werden einem Wettbewerb

³ Dies trifft z. B. auf die Planung der Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN) innerhalb Europas zu, die zukünftig die Ausprägung der Gateway-Funktion einer Metropolregion stark bestimmen dürften.

um erfolgreiche Modelle stadtreionaler Selbstorganisation überlassen.“⁴

Stufenmodell der politischen Institutionalisierung

Die Bemühungen in den Metropolregionen, Kooperationsbeziehungen zwischen den Akteuren herzustellen und quantitativ sowie qualitativ zu erweitern, sind zwar regionsspezifisch und hinsichtlich ihrer Rahmenbedingungen solitär. Dennoch gewinnt man beim Überblick über mehrere Metropolregionen den Eindruck, dass sich bestimmte Sequenzen wiederholen und bestimmte Probleme auf ähnliche Weise bearbeitet werden. Übersicht 1 präsentiert ein Stufenmodell mit entsprechenden Sequenzen. Der Ausgangspunkt ist eine Top-down- oder Bottom-up-Initiative, die in erste Institutionalisierungsschritte mündet. Danach folgen verschiedene Stadien der Institutionalisierung (I bis IV), die sich durch die Intensität der Kooperation unterscheiden.

Mit der Stufenmodell-Konzeption wird nicht behauptet, dass jede Metropolregion diese Abfolge von Stufen durchlaufen muss. Verschiedene Umstände können dazu führen, dass – zumindest in den frühen Stadien – der Prozess wieder abgebrochen bzw. eine der Stufen sogar übersprungen wird.

Kooperationsbeeinflussende Faktoren:

Monozentralität vs. Polyzentralität ...

In der wissenschaftlichen Literatur zu Metropolregionen wird dem Merkmal ihrer mono- oder polyzentrisch angelegten siedlungsstrukturellen Organisation hohe Beachtung geschenkt.⁵ Im Hinblick auf den Konstituierungsprozess einer Metropolregion haben monozentrisch angelegte Regionen wie z. B. Hamburg oder München den Vorteil, dass ein Akteur mit hohem politischen Gewicht

und Initiativvermögen (Lead-Akteur) existiert, der mit einer hohen Akzeptanz bei den Vertretern kleinerer Gebietskörperschaften rechnen kann, wenn er eine Führungsrolle übernimmt. Somit steigt gegenüber einer polyzentrisch strukturierten Metropolregion die Wahrscheinlichkeit, dass Schritte zur politischen Institutionalisierung schneller ablaufen. Darüber hinaus hat eine monozentrisch angelegte Metropolregion in der Regel den Startvorteil, dass das dominierende Zentrum den „Markennamen“ der Region prägt und damit eventuell langwierige Abstimmungsprozesse über die Bezeichnung der Metropolregion entfallen.

Bei polyzentrisch angelegten Regionen erscheint es zweckmäßig, zwischen Regionen *mit einem herausragenden Zentrum* und Regionen *ohne herausragendes Zentrum* zu differenzieren. Zu ersteren zählen z. B. die Regionen Rhein-Main (mit Frankfurt am Main) und Nürnberg, zu letzteren die Regionen Rhein-Ruhr, Rhein-Neckar und Mitteldeutschland (vgl. Übersicht 2). Als Hypothese wird postuliert, dass erstere ähnliche Voraussetzungen für die politische Institutionalisierung bieten wie monozentrisch angelegte Metropolregionen, während letztere ungünstigere Voraussetzungen für einen metropolregionalen Zusammenschluss aufweisen. Dies bezieht sich nicht nur auf die Namensfindung, die den Erfordernissen ausreichender Wahrnehmbarkeit von außen zu genügen hat, sondern auch auf die Schwierigkeit, die Rolle eines Lead-Akteurs zu besetzen.

... und Existenz von Ländergrenzen

Zahlreiche deutsche Metropolregionen erstrecken sich mit ihren Verflechtungsräumen über die Grenzen von Bundesländern hinweg. Es wird hypothetisch angenommen, dass aus diesem Umstand zusätzliche Komplikationen für die Konstituierung einer Metropolregion erwachsen. Im Fall einer aktiven Mitwirkung von Akteuren der Länderebene erhöht sich die Zahl der daran beteiligten Akteure und Interessen. Zudem werden Abstimmungsprozesse erschwert, wenn unterschiedliche Gesetze zu berücksichtigen sind bzw. länderübergreifende Vereinbarungen in zusätzlichen Gremien Zustimmung finden müssen.⁶

⁴ *Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland* (Hrsg.): Europäische Metropolregionen in Deutschland. Ansatz – Akteure – Aktivitäten. Stuttgart 2006, 2 (http://www.deutsche-metropolregionen.org/fileadmin/ikm/IKM-Veroeffentlichungen/IKM_Broschuere_2006.pdf, Zugriff am 08.07.2011).

⁵ Vgl. z. B. *Meijers, E.; Romein, A.*: Realizing Potential: Building Regional Organizing Capacity in Polycentric Urban Regions, in: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10 (2), 2003, 173-186. – *Parr, J. B.*: The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection, in: *Regional Studies*, Vol. 38 (3), 2004, 231-240. – *Blotevogel, H. H.*: Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 6/7, 2002, 345-351.

⁶ Vgl. dazu *Fürst, D.*: Metropolregionen, Wissensregion und Governance, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 66 (3), 2008, 225.

Übersicht 2:

Strukturmerkmale, Stand der Institutionalisierung und spezifische Bedingungen der deutschen Metropolregionen (Stand: 2010)

Metropolregion	Strukturmerkmale	Stand der Institutionalisierung	spezifische Bedingungen
München	monozentrisch	zwischen den Stufen I und II; Integration von Kammern, Unternehmen und Wissenschaft auf verschiedenen Ebenen	vier thematische Arbeitsgruppen; Betonung auf koordinierter Regionalentwicklung
Stuttgart	monozentrisch	in Teilen Stufe III und Stufe IV umgesetzt; internationales Standortmarketing, starke Ausrichtung auf die Wirtschaft	sieben Wirtschaftsschwerpunkte; starke Orientierung auf Infrastrukturplanung inkl. ÖPNV
Hamburg	monozentrisch, Ländergrenzen überschreitend	zwischen den Stufen I und II; Verwaltung eines gemeinsamen Förderfonds	sieben thematische Arbeitsgruppen, sowohl Städte als auch Kreise in Metropolregion einbezogen
Berlin-Brandenburg	monozentrisch, Ländergrenzen überschreitend	noch vor Stufe I; keine gemeinsame Geschäftsstelle, Dominanz politischer Interessen auf Länderebene	gemeinsames Landesentwicklungsprogramm; gesetzlich abgesicherte Kooperation, aber ohne Bottom-up-Beteiligung
Nürnberg	polyzentrisch, dominantes Zentrum	Stufen I und II realisiert; Stufe III im Bereich der Koordination des ÖPNV umgesetzt	später Start, aber rasche Expansion aufgrund attraktiv erscheinender Mitgliedschaft in der Metropolregion
Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg	polyzentrisch, dominantes Zentrum	Stufe I realisiert; Zentrum mit einem Kooperationsmodell gemäß Stufe IV; Wechsel der Organisationsstruktur	Betonung auf Wissenschaftskooperation und regionaler Wirtschaftsentwicklung
Frankfurt/Rhein-Main	polyzentrisch, dominantes Zentrum, Ländergrenzen überschreitend	lange Tradition als „Umlandverband Frankfurt“, derzeit auf Stufe II verharrend; noch keine Ablösung der Top-down-Steuerung erkennbar	Betonung auf gemeinsamer Regionalplanung; Regionsabgrenzung unklar; Konkurrenz zwischen Wirtschafts- und Politikinitiative
Bremen-Oldenburg	polyzentrisch, dominantes Zentrum, Ländergrenzen überschreitend	zwischen den Stufen I und II; Gleichgewicht politischer und ökonomischer Interessen	später Start; Hauptziele: gemeinsames Regionalmarketing, gemeinsame Strategie in Bezug auf EU-Strukturfonds
Rhein-Ruhr	polyzentrisch	kein Institutionalisierungsprozess als Metropolregion; etablierter „Regionalverband Ruhr“ übernimmt Aufgaben	Unklarheiten der Abgrenzung; geringes Selbstverständnis als Metropolregion
Rhein-Neckar	polyzentrisch, Ländergrenzen überschreitend	zwischen den Stufen II und III; Anzeichen koordinierter Wirtschaftsförderung	aktive Rolle der Kammern und großer Firmen; Aktivitäten auf Ländervertrag basierend, der Gestaltungsfreiheit lässt
Mitteldeutschland (bis 2008: Sachsendreieck)	polyzentrisch, Ländergrenzen überschreitend	Stufe I realisiert; top-down ausgeübter politischer Druck für eine Ausdehnung der Metropolregion; nur partielle Ausdehnung der Initiative auf Akteure außerhalb des politischen Systems	Städtenetzwerk; große Firmen der Metropolregion aktiv in Konkurrenz-Initiative

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

Ergebnisüberblick

Die Ergebnisse der vergleichenden Analyse sind in komprimierter Form in Übersicht 2 zusammengefasst. Aus der Vergleichsstudie geht hervor, dass mit der Ausnahme von Nordrhein-Westfalen (Metropolregion Rhein-Ruhr) in allen Regionen der Aufbau politischer Strukturen mit dem Ziel der Konstituierung einer Metropolregion vonstattengegangen ist. Die gewählten Arrangements und Lösungswege unterscheiden sich allerdings zum Teil erheblich. Eine deutlich von den übrigen abgegrenzte Gruppe bilden jene Metropolregionen, deren institutionelle Struktur mit einer oder mehreren Körperschaften öffentlichen Rechts verbunden worden ist. Dieses Arrangement beruht auf dem (zumeist legislativ abgesicherten) Handeln der jeweiligen Landesregierung(en), bestimmte existierende oder neu zu schaffende Verbände mit der Förderung der Metropolregionsidee zu betrauen. Dies führt in den Fällen von Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg, Bremen-Oldenburg, Berlin-Brandenburg und Stuttgart (hier zumindest für die Kernregion) dazu, dass den betroffenen Städten und Kreisen die Mitgliedschaft verordnet wird.

Dies widerspricht der Maßgabe, beim Aufbau neuer Strukturen möglichst vom Prinzip der Freiwilligkeit auszugehen. Auf der anderen Seite sind mit solchen Verbandsstrukturen kaum Probleme der Legitimität verbunden. Die Option der freiwilligen Beteiligung bleibt dagegen in jenen Metropolregionen gewahrt, wo Vereine oder GmbHs gegründet wurden, die auch Mitgliedschaften von Privatunternehmen und natürlichen Personen ermöglichen. Diese Offenheit birgt ebenso Problempotenziale. So kann es bei Ein- und Austritten von Gebietskörperschaften häufiger erforderlich sein, den Zuschnitt einer Metropolregion zu ändern. Zudem können Austritte das Image einer Metropolregion beschädigen, insbesondere wenn es zum Exit mehrerer Akteure kommt.

Befunde für ausgewählte Metropolregionen

Im Folgenden wird auf vier Metropolregionen ausführlicher eingegangen, die sich bezüglich ihrer strukturellen Merkmale (vgl. Übersicht 2) unterscheiden.

Monozentrisch, Ländergrenzen überschreitend: Metropolregion Hamburg

Die Neigung zu einer Kooperation im größeren regionalen Zusammenhang hat historische Wurzeln in der Idee eines „Nordstaates“, in einem „Groß-Hamburg-Gesetz“ von 1937 und der Etablierung eines Aufbaufonds zu Beginn der 1960er Jahre.⁷ Angeregt durch ein Gutachten⁸ zur organisatorischen Neuorientierung der Kooperation der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen wurde ein regionales Entwicklungskonzept erstellt, dessen Verabschiedung 1996 den ersten Schritt zur Gründung der Metropolregion bildete.⁹ Trotz dieser – im Vergleich zu anderen Metropolregionen – frühen Weichenstellung nahm erst im Jahr 2006 eine gemeinsame Geschäftsstelle mit sechs hauptamtlich Beschäftigten ihre Arbeit auf (Institutionalisierung I). Dies geschah auf der Grundlage eines rahmensetzenden Drei-Länder-Staatsvertrags und eines ergänzenden Verwaltungsabkommens zwischen den Ländern und den beteiligten Kreisen, worin Organisationsstruktur und Finanzierungsmodalitäten festgelegt sind.¹⁰ Die Geschäftsstelle löste einen zuvor bestehenden Arbeitsstab ab, der seit dem Jahr 2001 ein gemeinsames Regionalmarketing betrieb, wozu auch ein Logo der Metropolregion gehörte. Indikatoren für eine relativ fortgeschrittene Institutionalisierung in Richtung der Stufe II (und III) stellen zum einen die Installation sieben permanenter Arbeitsgruppen¹¹ und

⁷ Vgl. *Schwieger, C.*: Die Metropolregion Hamburg – Erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens, in: J. Ludwig, K. Mandel, C. Schwieger, G. Terizakis (Hrsg.), *Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance*. 2. Auflage. Baden-Baden 2009, 71 f.

⁸ Vgl. *Benz, A.; Scharpf, F.*: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein. Köln 1990.

⁹ Vgl. *Blatter, J.; van der Heiden, N.*: Governance Muster in deutschen Metropolregionen, in: J. Bogumil, S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*. Wiesbaden 2010, 184.

¹⁰ Vgl. das Verwaltungsabkommen für den Zeitraum 2010 bis 2012 unter: <http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/256540/data/verwaltungsabkommen.pdf>, Zugriff am 12.08.2011.

¹¹ Thematisch sind diese gegliedert in die AG Wirtschaft, AG Siedlungsentwicklung, AG Naturhaushalt, AG Verkehr, AG Tourismus, AG Klimaschutz und die AG Bildung.

zum ändern die Verwaltung eines gemeinsamen Förderfonds¹² im Umfang von jährlich 3,1 Mio. Euro für regional bedeutsame Projekte in Mitglieds-Gebietskörperschaften dar. In kurzen Worten lässt sich die bisher erreichte Institutionalisierung der Metropolregion Hamburg als regionale Entwicklungsagentur unter starker Dominanz durch Landesplanungsinstanzen, insbesondere des Landes Hamburg, kennzeichnen. Eine Einbindung der Wirtschaft und ihrer Verbände ist bisher kaum erfolgt.¹³ Zum jetzigen Zeitpunkt (2011) finden sich keine Anzeichen eines weiteren Ausbaus der erreichten institutionellen Form.

Monozentrisch: Metropolregion Stuttgart

Verstärkte Kooperationsaktivitäten zwischen Stuttgart und seinem Umland wurden durch die Wirtschaftskrise zu Beginn der 1990er Jahre ausgelöst. Die Sorgen um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts begünstigten von vornherein eine starke Wirtschaftsorientierung der damals entstehenden Regionalkonferenzen und Arbeitsgruppen. Per Landesgesetz wurden diese informellen Kooperationsformen im Jahr 1994 als „Verband Region Stuttgart“ (VRS) formalisiert.¹⁴ Beim VRS handelt es sich um eine regionale Gebietskörperschaft mit begrenzten regionalpolitischen Aufgaben, deren wichtigstes Organ die direkt vom Volk gewählte Regionalversammlung mit 93 ehrenamtlichen Abgeordneten ist.¹⁵ Der VRS ist verpflichtet, Aufgaben der Regionalplanung, der regionsbezogenen Wirtschaftsförderung, des Tourismusmarketings, der Koordination der regionalen Schienenpersonennahverkehre und Teile der Abfallentsorgung wahrzunehmen.¹⁶ Teile der Aufgaben werden von (inzwischen sieben) Tochtergesellschaften wahrgenommen, an

welchen der VRS 51% der Anteile hält. Die Erweiterung zur Metropolregion war mit der Entscheidung verbunden, im Jahr 2002 in Brüssel ein Europabüro der Region Stuttgart zu eröffnen. Diese Vertretung einer deutschen Region unterhalb der Länderebene im Machtzentrum der EU stellt bisher ein Alleinstellungsmerkmal dar.¹⁷ Für den Einzugsbereich der Metropolregion Stuttgart, die über die Kernregion des VRS hinausgeht und vier weitere Regionalverbände¹⁸ mit einschließt, wurde im Frühjahr 2007 ein gemeinsamer Koordinierungsausschuss eingerichtet und organisatorisch dem VRS angegliedert.¹⁹ Mit der Direktwahl von Vertretern der Regionalversammlung, der Zuständigkeit der Regionalversammlung für die Regional- und insbesondere Infrastrukturplanung, dem Außenmarketing aus einer Hand sowie dem Büro in Brüssel hat die Metropolregion Stuttgart Elemente der Institutionalisierungsstufen III und IV umgesetzt.

Polyzentrisch mit dominantem Zentrum: Metropolregion Nürnberg

Die Metropolregion Nürnberg erstreckt sich über weite Teile Nordbayerns und wird nicht von Ländergrenzen durchschnitten. In ihr dominiert die Stadt Nürnberg hinsichtlich der Einwohnerzahl deutlich. Die Metropolregion basiert auf älteren kooperativen Beziehungen der mittelfränkischen Städteachse Schwabach-Nürnberg-Fürth-Erlangen und des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg.²⁰ Als Nachzügler unter den deutschen Metropolregionen erlangte die Metropolregion Nürnberg erst im Jahr 2005 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung den Status einer Europäischen Metropolregion. Im selben Jahr noch wurden mit der Verabschiedung einer Charta und der Gründung eines Rats die institutionellen Grundlagen für die Metro-

¹² Zu den Förderrichtlinien vgl. <http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/264370/data/foerderrichtlinien-mrh.pdf>; Zugriff am 12.08.2011.

¹³ Vgl. *Schwieger, C.*, a. a. O., 76.

¹⁴ „Der VRS umfasst die Landeshauptstadt und fünf benachbarte Kreise und ist zum einen durch die Direktwahl der Regionalversammlung und zum andern durch die Zuweisung von wenigen, aber strategisch wichtigen Kompetenzen gekennzeichnet.“ *Blatter, J.; van der Heiden, N.*, a. a. O., 189.

¹⁵ Vgl. *Ludwig, J.; Steinacher, B.*: Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart, in: J. Ludwig, K. Mandel, C. Schwieger, G. Terizakis (Hrsg.), a. a. O., 169.

¹⁶ Vgl. ebenda, 170 f.

¹⁷ Vgl. *Blatter, J.; van der Heiden, N.*, a. a. O., 191.

¹⁸ Dabei handelt es sich um die Regionalverbände Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald und Ostwürttemberg.

¹⁹ „Der Ausschuss hat ein Präsidium, dem der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Stuttgart sowie der Vorsitzende des Verbands Region Stuttgart vorstehen. Damit soll bewusst keine weitere Institution geschaffen werden. [...] Dieser Ausschuss hat im Herbst 2007 seine Arbeit aufgenommen.“ *Ludwig, J.; Steinacher, B.*, a. a. O., 182.

²⁰ Vgl. *Standecker, C.*: Die Europäische Metropolregion Nürnberg (EMN), in: J. Ludwig, K. Mandel, C. Schwieger, G. Terizakis (Hrsg.), a. a. O., 112 f.

polregion geschaffen: Acht kreisfreie Städte und zwölf Kreise erhielten als Gründungsmitglieder einen Sitz im Rat der Metropolregion, der durch Vertreter einiger bevölkerungsstarker kreisangehöriger Kommunen und Repräsentanten der Staatsregierung sowie der Bezirksebene (Mittel-, Ober-, Unterfranken, Oberpfalz) komplettiert wird. Mit den Beiträgen der Gebietskörperschaften werden eine Geschäftsstelle und die Aktivitäten von fünf thematischen Foren (Wirtschaft und Infrastruktur, Wissenschaft, Verkehr und Planung, Kultur und Sport, Tourismus) und einem Querschnittsforum (Marketing) finanziert.²¹ In diesen Foren arbeiten Vertreter aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft, die zumeist im „Marketingverein der Metropolregion Nürnberg e. V.“ zusammengeschlossen sind. Die finanziellen Ressourcen dieses Vereins basieren überwiegend auf Unternehmensspenden.²² Seit dem Gründungsjahr 2005 ist das Gebiet der Metropolregion durch den freiwilligen Beitritt von weiteren vier kreisfreien Städten und neun Kreisen weiter gewachsen und die Größe des Rats der Metropolregion auf 54 Sitze angestiegen.²³ Dies ist ein Indikator dafür, dass die Idee der Kooperation im Rahmen einer Metropolregion in Nordbayern attraktiv erscheint. Allerdings erleichtert die gewählte Vereinsstruktur auch Austritte: Die Stadt Würzburg hat im Jahr 2010 ihre Mitgliedschaft per Stadtratsentscheid gekündigt, um ca. 7 000 Euro jährliche Mitgliedsbeiträge zu sparen.²⁴ Insgesamt gesehen ist es der Metropolregion Nürnberg bisher gelungen, ihr Leitbild so abzustimmen, dass sich auch kleinere Städte und stärker ländlich strukturierte Räume damit identifizieren können und aktiv an den Gremien der Metropolregion beteiligen. Die bisher entwickelte Form der politischen Institutio-

nalisation einschließlich des Außenmarketings²⁵ scheint diese Integration zu unterstützen.

Polyzentrisch, Ländergrenzen überschreitend: Metropolregion Mitteldeutschland

Die ostdeutsche Metropolregion Mitteldeutschland erstreckt sich über Teile Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hatte bereits Mitte der 1990er Jahre die Gründung einer Metropolregion in Mitteldeutschland befürwortet. In Sachsen-Anhalt wurde die Metropolregion im Jahr 1999 und in Sachsen im Jahr 2003 als Entwicklungsziel in den jeweiligen Landesentwicklungsplan aufgenommen. Im Jahr 2003 erfolgte auch die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft „Metropolregion Sachsendreieck“ durch Vertreter der Städte Chemnitz, Dresden, Leipzig und Zwickau. Im Jahr 2004 wurden Vertreter der sachsen-anhaltischen Stadt Halle (Saale) in diese Arbeitsgemeinschaft kooptiert. Regelmäßige Arbeitstreffen, die Beauftragung eines Handlungskonzeptes²⁶ und eine Reihe von Konferenzen sollten die Arbeit dieses Städtetzwerkes verstetigen und dauerhafte Projektgruppen entstehen lassen. Als Bezeichnung wurde zunächst „Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck“ festgelegt. Die Ministerkonferenz für Raumordnung intervenierte 2005 in diesen Prozess mit der Empfehlung, die Metropolregion durch die Thüringer Städtereihe und die Oberzentren Sachsen-Anhalts (Magdeburg, Dessau) zu ergänzen.²⁷ Dieser Top-down-Eingriff führte zu Unklarheiten über den Weg der Integration der angeführten Städte und die zukünftige Bezeichnung der Metropolregion.²⁸ Im Jahr 2007 wurde eine von

²¹ Zur Organisationsstruktur vgl. *Metropolregion Nürnberg: Organisation*, <http://www.em-n.eu/index.php?id=30>, Zugriff am 15.08.2011.

²² Der Verein hat 370 Mitglieder, wovon 290 Unternehmen sind (Stand 2011). Vgl. *Marketingverein Metropolregion Nürnberg: Unsere Mitglieder*, <http://www.marketingverein-metropolregion.de/index.php?id=2113>, Zugriff am 15.08.2011.

²³ Vgl. *Metropolregion Nürnberg: Daten und Fakten*, <http://www.em-n.eu/index.php?id=31>, Zugriff am 16.08.2011.

²⁴ Vgl. *Main-Post: Nach Abkehr aus der Metropolregion: Austritt sorgt für Irritation*, 19.07.2010, <http://mobil.mainpost.de/regional/art735,5657710>, Zugriff am 17.08.2011.

²⁵ Die Metropolregion Nürnberg signalisiert als eine von wenigen Metropolregionen durch große Hinweisschilder an den wichtigen Verkehrsstraßen das Betreten des metropolregionalen Gebiets.

²⁶ Vgl. *KoRiS; IWH; TU Dresden: Handlungskonzept Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck*. Hannover 2005.

²⁷ „Das Konzept der Metropolregionen ist u. a. für den Wirtschaftsraum ‚Mitteldeutschland‘ eine besondere Chance, sich im internationalen Wettbewerb zu positionieren. Dazu sollten die Thüringer Städtereihe und die Oberzentren des Landes Sachsen-Anhalt in die Entwicklung der Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck einbezogen werden.“ Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin, S. 2.

²⁸ Vgl. zu den Abgrenzungs- und Namenfindungsproblemen auch *Kauffmann, A.: Metropolregion Mitteldeutschland: Wie stark sind die Pendlerverflechtungen zwischen den Städten?*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 17 (2), 2011,

den Mitgliedstädten gemeinsam finanzierte Geschäftsstelle eingerichtet, deren Standort in regelmäßigem Turnus zwischen den Mitgliedstädten wechseln soll. Die Arbeit in den Gremien der Metropolregion wird weitgehend von Behördenmitarbeitern der beteiligten Kommunen dominiert, und es ist bisher nicht gelungen, die von großen Unternehmen der Region getragene „Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland“ in die Aktivitäten und Gremien der Metropolregion zu integrieren. Insgesamt vermittelt die Metropolregion Mitteldeutschland das Bild eines etablierten Netzwerkes zwischen den fünf Gründungsstädten mit gemeinsamer Geschäftsstelle. Darüber hinaus ist es jedoch bisher nicht gelungen, die Idee der Metropolregion in weiten Kreisen bekannt zu machen und eine größere Zahl von Akteuren außerhalb des politischen Systems einzubinden, was vor allem für Akteure aus der privaten Wirtschaft gilt. Zweifelhaft bleibt, ob die per Top-down-Eingriff inkorporierten Städte auf Dauer genügend Eigenmotivation zur Mitarbeit aufbringen werden.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Studie kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass bisher nur wenige Metropolregionen das Stadium fortgeschrittener Institutionalisierung und damit auch Kooperation erreicht haben. Eingangs wurden zwei Hypothesen formuliert: dass (a) monozentrisch strukturierte Regionen bessere Voraussetzungen für die Konstituierung einer Metropolregion haben als polyzentrisch strukturierte Regionen, und (b) Regionen ohne Ländergrenzen dafür bessere Voraussetzungen haben als Regionen mit Ländergrenzen. Während sich für die Richtigkeit der Hypothese (a) wenig Indizien finden lassen – hier erscheinen polyzentrische Regionen mit dominantem Zentrum den monozentrischen Regionen sehr ähnlich –, spricht für das Zutreffen von Hypothese (b), dass in Metropolregionen mit Ländergrenzen die Regierungen der jeweiligen Länder stärker als zusätzliche Akteure ins Spiel kommen und mit gesetzlichen Regelungen und Länderverträgen häufiger auf den Konstituierungsprozess Einfluss nehmen. Hierdurch wird der Konstituie-

rungsprozess mit Blick auf die Eigeninitiative regionaler Akteure eher ungünstig beeinflusst.

Hinsichtlich möglicher politischer Implikationen der Befunde ist anzumerken, dass sich aus den elf Fällen keine „Best Practice“ eines bestimmten Vorgehens ableiten lässt. Bei jeder einzelnen Metropolregion liegen so spezifische institutionelle und räumlich-historische Bedingungen vor, dass es schwerfällt, ein generell anwendbares *Procedere* zu empfehlen. Warnen kann man dagegen Länderregierungen und Bezirksverwaltungen vor zu starkem Ehrgeiz, eine Metropolregion mit Hilfe von Top-down-Interventionen möglichst rasch zu etablieren. Zu leicht entstehen hier ungewollte Nebenwirkungen, indem das Engagement von Akteuren außerhalb des politischen Systems gebremst wird.

In Anbetracht der Feststellung, „[...] dass bisher keinerlei empirische Evidenz für die Effektivität von Metropolregionen vorliegt“,²⁹ erscheint die Einbeziehung zusätzlicher Informationsquellen in Studien zu Metropolregionen dringlich. Dazu gehören z. B. Daten zur ökonomischen Leistungsfähigkeit und Experteninterviews, die Diskrepanzen zwischen der auf ihre Außenwirkung hin optimierten Internetpräsentation und der inneren Motivation des Führungspersonals einer Metropolregion aufdecken könnten. Die raschen Veränderungen in dieser noch jungen Geschichte politischer Institutionalisierung lassen es zudem ratsam erscheinen, die vorliegenden Befunde in nicht zu großem Zeitabstand erneut zu überprüfen.

70-78. – *Schneider, T.*: Metropolregion Sachsendreieck – Ein Prototyp für eine polyzentrische Region?, in: J. Ludwig, K. Mandel, C. Schwieger, G. Terizakis (Hrsg.), a. a. O., 167.

²⁹ *Hornych, C.; Rosenfeld, M. T. W.; Kauffmann, A.; Mühlberg, M.*: Was bringen Vernetzung und Kooperation für die lokale Wirtschaftsentwicklung? Bericht über eine Tagung am IWH, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 17 (1), 2011, 54.