247

Staat und Zivilgesellschaft

Godehard Neumann | Heinz Pfäfflin

Metropolregionen zwischen Exzellenzanspruch und regionalem Ausgleich

edition
Hans Böckler
Stiftung

Godehard Neumann
Heinz Pfäfflin

Metropolregionen zwischen Exzellenzanspruch und regionalem Ausgleich

Ergebnisse des Projektes „Arbeitsorientierte Interventions- und Gestaltungsspielräume in der Metropolregion Nürnberg“

edition 247

Godehard Neumann
Heinz Pfäfflin

Metropolregionen zwischen Exzellenzanspruch und regionalem Ausgleich

Ergebnisse des Projektes „Arbeitsorientierte Interventions- und Gestaltungsspielräume in der Metropolregion Nürnberg“

Neumann, Godehard, Diplom Pädagoge, zur Zeit tätig u.a. als Lehrbeauftragter am Institut für Soziologie der Friedrich-Schiller-Universität Jena für Fragen der Globalisierung und des Wettbewerbsregionalismus, bundesweit tätiger Berater auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftsförderung und Clusterpolitik, internationaler Consultant für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ.

Pfäfflin, Heinz, Diplom Sozialwirt, Leiter des Projektes zur Metropolregion Nürnberg. Er arbeitet als Forscher und Berater bei betrieblichen und regionalen Umstrukturierungen und ist Geschäftsführer der IMU Institut GmbH.

© Copyright 2010 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany 2010
ISBN: 978-3-86593-140-5
Bestellnummer: 13247

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

Inhaltsverzeichnis

1 Das Forschungsvorhaben: Gestaltung der Metropolregion Nürnberg 9

1.1 Entwicklungslinien und Ziele in der Regionalpolitik 9
1.2 Herausforderung Metropolregion Nürnberg 10
1.3 Frage- und Zielstellung des Forschungsvorhabens 12
1.4 Metropolregionen im Vergleich 13
1.5 Arbeitsprogramm und Vorgehen 14
1.6 Zur Gliederung des Berichtes 15

2 Europäische Metropolregionen in Deutschland und ‚Regional Governance' 17

2.1 Metropolregionen: Konstrukt, Ziele und Ausgestaltung 17
2.1.1 Entwicklungslinien in der regionalen Struktur- bzw. Raumordnungspolitik 17
2.1.2 Metropolregionen: Paradigmenwechsel in der Raumordnung? 21
2.1.3 Regionen in der Krise 33
2.2 Fragestellung, Arbeitshypothesen und eingesetzte Methoden des Projektes 39
2.2.1 Fragestellungen, Arbeitshypothesen und Vorgehen 39
2.2.2 Eingesetzte Methoden 47

3 Arbeitsorientierte Gestaltungsmöglichkeiten in Metropolregionen 53

3.1 Auswahlkriterien und ausgewählte Metropolregionen im Vergleich 53
3.1.1 Die europäische Metropolregion Nürnberg (EMN): Attraktiv und hohe Bindekraft wegen oder trotz schwacher Bindungen? 56
3.1.2 Europäische Metropolregion München (EMM): „Kraftzentrum Deutschlands" 63
3.1.3 Metropolregion Hannover: Neustart 2009 – neue Organisation 68
3.1.4 Die Europäische Metropolregion Stuttgart (EMS): mehr als VRS? 72
3.1.5 Wien: CENTROPE - Vierländer-Kooperation in Europas Mitte 76
3.1.6 Die Regionen im Strukturvergleich 80
3.2 „Regional Governance" und arbeitsorientierte Gestaltungs-spielräume 83
3.2.1 Globalisierung und „Global Governance" – zu den Grundlagen 83

3.2.2 „Regional Governance“: Management gleichberechtigter Kooperation? 92
3.2.3 Vergleichsregionen: Offenheit für reale Beteiligung? 95
3.2.4 Gestaltungsmöglichkeiten der arbeitsorientierten Akteure in den Vergleichsregionen 102
3.2.5 Die Situation der arbeitsorientierten Akteure in der Regional Governance der EM Nürnberg 103
3.3 Exzellenz-Orientierung und Kohäsionsthemen: Theorie und Praxis 106
3.3.1 Metropolregionen in der Praxis: mehr als Exzellenz-Themen? 107
3.3.2 Zusammenhalt im Konstrukt Metropolregion: räumliche Kohäsion als Thema 112
3.3.3 Prozessbegleitung: Aktivitäten der arbeitsorientierten Akteure in Nürnberg 117
3.3.4 Ergebnisse der arbeitsorientierte Interventionen in der EMN 130
3.4 Resümee: Gestaltungsspielräume in der ‚pragmatischen‘ Metropolregion vorhanden und nutzbar 132

4 Perspektiven arbeitsorientierter Interventionen in der regionalisierten Strukturpolitik – einige Überlegungen 135
4.1 Erfolge und Grenzen arbeitsorientierter Interventionen in der Vergangenheit 135
4.2 Herausforderung Konjunktur- und Strukturkrise? 137
4.3 Konzentration auf Kernkompetenzen oder deren Neudefinition? 139

5 Literatur 145

6 Anhang 157
6.1. Inhalte der Interviews mit den Vertreterinnen/Vertretern der Metropolregionen 157
6.2 Übersicht: Interviews in den Metropolregionen 158
6.3 Abkürzungen (und Websites) 160

Über die Hans-Böckler-Stiftung 163

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Neuorientierung der Strukturpolitik – Ansätze im Vergleich 19
Abbildung 2: Ranking der Metropolen in Europa 26
Abbildung 3: Veränderung des realen Bruttoinlandsproduktes 1951-2010 34
Abbildung 4: Arbeitslose und Kurzarbeiter im März 2009 zum Vorjahresmonat 35
Abbildung 5: Konjunktur- und branchengefährdete Regionen 36
Abbildung 6: Ablauf und Inhalte der Arbeitsschritte im Vorhaben 48
Abbildung 7: Übersicht zu den Interviews in den Regionen und den Akteuren 49
Abbildung 8: Ablauf des Projektes 52
Abbildung 9: Europäische Metropolregionen in Deutschland 54
Abbildung 10: „Regional Governance“ der Metropolregion Nürnberg 57
Abbildung 11: Durchgeführte Interviews in der EMN 58
Abbildung 12: ‚Erfolgsfaktoren’ der Genese der EMN aus Sicht der Akteure 59
Abbildung 13: Themenschwerpunkte der Foren 60
Abbildung 14: Der räumliche Umgriff der Metropolregion Nürnberg 62
Abbildung 15: Die europäische Metropolregion München (EMM) 63
Abbildung 16: Vereinsstruktur „Europäische Metropolregion München“ (Stand 2009) 65
Abbildung 17: Arbeitsgruppen und Projekte in der EMM (Stand 2008) 66
Abbildung 18: Metropolregion Hannover-Göttingen-Braunschweig-Wolfsburg GmbH 69
Abbildung 19: Kooperationsraum Metropolregion Stuttgart (Ausschnitt) 73
Abbildung 20: Centrope – Region in der Mitte Europas 76
Abbildung 21: Geplante Centrope-Aktivitäten im Bereich Qualifizierung 80
Abbildung 22: Strukturvergleich der fünf Metropolregionen im Projekt 82
Abbildung 23: Das Spannungsfeld der „Regional Governance“ 87
Abbildung 24: „Regional Governance“ der Metropolregion München 95
Abbildung 25: „Regional Governance“ der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg 97
Abbildung 26: „Regional Governance“ der Metropolregion Stuttgart 98
Abbildung 27: „Regional Governance“ des Projektes CENTROPE 99
Abbildung 28: „Regional Governance“ der Metropolregion Nürnberg 100

Abbildung 29: Beteiligung arbeitsorientierter Akteure in der EMN 104
Abbildung 30: Zusammensetzung des Forums „Wirtschaft und Infrastruktur“ 105
Abbildung 31: Diskussionspunkte zu den Funktionen von Metropolregionen 108
Abbildung 32: Bearbeitete Themenfelder in den Vergleichsregionen 110
Abbildung 33: Stellenwert von Kohäsionsaspekten in den Regionalprojekten 117
Abbildung 34: Beteiligung arbeitsorientierter Akteure in der EMN 118
Abbildung 35: TeilnehmerInnenstruktur beim Workshop (06.05.2008) 120
Abbildung 36: Themen der EMN und ihre Relevanz für arbeitsorientierte Akteure 121
Abbildung 37: Verabredungen aus dem Workshop 122
Abbildung 38: CORIS-Ergebnis zum Cluster Kunststoff in MittelfrankenPlus 124
Abbildung 39: Anmerkungen zum Leitbild I 125
Abbildung 40: Entwurf des Leitbildes im Redaktionsteam (Stand: 11/2008) 126
Abbildung 41: Bewertung der Clusterbeschreibungen im Workshop (31.03.2009) 127
Abbildung 42: Anmerkungen zum Leitbild II 128
Abbildung 43: Arbeitsorientierte Ziele im Projekt Region Braunschweig 141

1 Das Forschungsvorhaben: Gestaltung der Metropolregion Nürnberg

1.1 Entwicklungslinien und Ziele in der Regionalpolitik

„Die rund sechseinhalb Millionen Menschen, die in der Europa Region Mitte leben und arbeiten, fühlen sich diesem Wirtschafts- und Lebensraum im Herzen Zentraleuropas zugehörig und spüren immer deutlicher, wie viel Gemeinsames sie verbindet und was sie daraus an Vorteilen gewinnen können. Das vergangene Jahrzehnt hat große Veränderungen gebracht, die zu einem noch engeren Miteinander in der Vierländerregion geführt haben: die BürgerInnen von CENTROPE benutzen eine gemeinsame Währung, bewegen sich ohne Kontrollen über die Grenzen hinweg, und die letzten Übergangsfristen am Arbeitsmarkt und im Dienstleistungsbereich sind schon lange ausgelaufen. Dennoch sind sie TschechInnen, SlowakInnen, UngarInnen und ÖsterreicherInnen geblieben, sie nutzen aber selbstbewusst ihren jeweiligen kulturellen und sprachlichen Hintergrund und kombinieren dies mit den Chancen, die ihnen die Europa Region Mitte als Lebens-, Wirtschafts- und Kulturraum bietet. ... Die Menschen sind stolz darauf, dass sie in wenigen Jahren vormals unüberwindlich erscheinende Hürden durch einen ausgeprägten Willen zur Gemeinsamkeit überwunden haben. ... Die Europa Region Mitte gilt heute als die Modellregion, in der die europäische Integration an der Schnittstelle zwischen „alten" und „neuen" EU-Mitgliedern rasch und erfolgreich gelungen ist"[1, 2].

Dies könnte eine Entwicklungsrichtung regionaler (Groß-)Projekte sein: Eine am Interesse der Menschen und Regionen orientierte Entwicklung. Allerdings scheint sich derzeit das Leitbild von Raumordnungs- wie Regionalpolitik in eine andere Richtung zu verändern, die „Wettbewerbsregion" scheint zum Schlüsselbegriff zu werden, denn in der „globalisierten Raumordnung" geht es darum, die „Starken zu stärken". Entsprechend besteht die Gefahr, dass traditionelle (Ausgleichs-)Ziele und die Interessen der Bürger an guten Arbeits- und Lebensbedingungen an Bedeutung verlieren. Beide Entwicklungslinien haben

1 Die Schreibweise „TschechInnen ..." ist aus dem Originaltext übernommen; im Weiteren ist aus Gründen der Lesbarkeit und aus Platzgründen grundsätzlich mit der männlichen auch immer die weibliche Form gemeint.

2 Aus: Vision Centrope 2015; centrope 2006, S. 5.

Anknüpfungspunkte in der Debatte und Ausgestaltung der sog. „ Europäischen Metropolregionen in Deutschland“.

Gewandelte Rahmenbedingungen und aktuelle Debatten

Bereits 1997 etablierte die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) sieben europäische Metropolregionen in Deutschland. Sie werden definiert als „räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. ... Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung, sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten ….“[3]. Seit 2005 weist Deutschland elf Metropolregionen, darunter die Metropolregion Nürnberg, auf.

In den wissenschaftlichen Diskursen wie den politischen Debatten der letzten Jahre werden sehr unterschiedliche Deutungen und Bewertungen einerseits der konzeptuellen Ausgestaltung von regionalisierter Strukturpolitik bzw. Raumordnungspolitik und andererseits der praktischen Umsetzung in den Regionen gegeben. Fordern einige eine grundlegende Umorientierung (im Sinne eines Paradigmenwechsels[4]) in Richtung einer wachstumsorientierten Regionalpolitik, so warnen andere vor einem ‚180-Grad-Wechsel’ mit der Aufgabe des Ausgleichsziels[5]. Einigkeit herrscht allerdings in der Einschätzung, das sich spätestens seit der Wiedervereinigung grundlegende Rahmenbedingungen für Raumordnungspolitik und Regionalpolitik in Deutschland gravierend verändert haben. Wesentliche Aspekte sind unter anderem die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums bei zunehmender Internationalisierung, veränderte politische Prioritäten vor dem Hintergrund eines gewandelten Staatsverständnisses bis hin zur Finanzlage der öffentlichen Haushalte.

1.2 Herausforderung Metropolregion Nürnberg

Vor dem Hintergrund ihrer bisherigen jahrelangen Erfahrungen in der regionalen Strukturpolitik sahen sich die arbeitsorientierten Akteure in der Region Nürnberg mit der Herausforderung konfrontiert, die Etablierung der Metropolregion

3 MKRO 1995.
4 Vgl. z. B. Aring 2004.
5 Vgl. z. B. Blotevogel 2004b.

Nürnberg kritisch zu begleiten, Einfluss- und Gestaltungspotentiale für arbeitsorientierte Interessenlagen zu erkennen und ggf. auszuschöpfen. Arbeitsorientierte Akteure waren von Beginn an in den Foren „Wirtschaft“, „Wissenschaft“, Verkehr sowie „Kultur und Sport“ vertreten.

Die Metropolregion Nürnberg im Entstehungsprozess

Mit der Anerkennung durch die Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28. April 2005 in Berlin wurde die Metropolregion Nürnberg in den Kreis der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“ aufgenommen, die Konstituierung erfolgte durch die Unterschriften unter die „Charta der Metropolregion Nürnberg“ bereits am 12. Mai 2005 in Erlangen. Seitdem ist – nach längeren Vorarbeiten – der Aufbau der „Regional Governance“ der Metropolregion Nürnberg in vollem Gange, es existieren folgende Strukturen (siehe auch Abbildung):

- der Rat mit Vertretern von mehr als 40 kommunalen Gebietskörperschaften als „demokratischer Kern“
- die 6 Foren als Arbeitsorgane, gesteuert über Steuerungskreise, die jeweils die politischen bzw. fachlichen Sprecher der Foren plus Geschäftsführung umfassen sowie
- die Geschäftsstelle bei der Stadt Nürnberg, die den Gremien zuarbeitet und für das operative Geschäft zuständig ist.

Mit der Charta hat sich die Metropolregion Nürnberg eine anspruchsvolle Leitlinie der Zusammenarbeit gegeben, die den Praxistest noch vor sich hat. Auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht auch der räumliche Zuschnitt der Metropolregion Nürnberg – ursprünglich mit einem sog. metropolitanen Kern, um den sich ein metropolitanes Netz spannt. Letztlich gibt dies die Entscheidungen der einbezogenen Gebietskörperschaften wieder, sich an der Metropolregion Nürnberg zu beteiligen – dieser Prozess ist prinzipiell nicht abgeschlossen.

Dieser metropolitane Raum der Metropolregion Nürnberg ist ein Novum der jüngeren Geschichte der Zusammenarbeit im nordbayerischen Raum, umfasst er doch neben dem kompletten Regierungsbezirk Mittelfranken auch Gebietskörperschaften aus den Bezirken Oberfranken und der Oberpfalz sowie am Rande auch des Bezirkes Unterfranken.

Im Focus der Arbeit der Gremien stehen vor allem drei Aufgaben: Die Erarbeitung eines Entwicklungsleitbildes für die Metropolregion verbunden mit dem Aufbau einer Cluster-Politik, der Ausbau der Gateway-Funktion und letztlich das Forcieren der internationalen Kommunikation durch Entwicklung und Umsetzung

einer metropolitanen Marketing-Strategie. Begleitend und ergänzend kommt der Ausbau und die Stärkung der innerregionalen Kooperation als Aufgabenfeld hinzu.

Alle Gremien der Metropolregion Nürnberg haben im Jahr 2005 die Arbeit aufgenommen, trotzdem konnte die Situation zu Beginn des Projektes im Jahr 2008 als Aufbauphase angesehen werden, die noch einige Zeit in Anspruch nimmt bis weitere konkrete Arbeitsergebnisse vorliegen.

1.3 Frage- und Zielstellung des Forschungsvorhabens

In dieser Phase sahen und sehen sich die arbeitsorientierten Akteure in der Region Nürnberg seit 2005 mit der Herausforderung konfrontiert, die Etablierung der Metropolregion Nürnberg kritisch zu begleiten und Einfluss- und Gestaltungspotentiale für arbeitsorientierte Interessenlagen zu erkennen und ggf. auszuschöpfen. Dies betrifft insbesondere zwei Themenstellungen:

- Den in der Konzeption „Metropolregion“ angelegten Exzellenz-Ansatz, der die Aktivitäten am Benchmark ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit misst und auf Konzentration, Zuspitzung und Premiumqualität setzt.
- Das Modell einer spezifischen „Regional Governance“, die ihrem Anspruch nach auf Freiwilligkeit, Offenheit, Konsens und gleichberechtigte Zusammenarbeit beruht und sich als Ergänzung zur tradierten Praxis demokratisch und verbandspolitisch legitimierter Institutionen und Plattformen versteht.

Für arbeitsorientiertes Handeln ist der Exzellenz-Ansatz in seiner Exklusivität sowohl problematisch wie zweifelhaft und die „Regional Governance“ als Aktionsarena gleichermaßen neu wie uneingeübt. Das hier beschriebene Forschungsvorhaben sollte zur Klärung und Nutzung arbeitsorientierter Gestaltungsspielräume folgende Aspekte umfassen:

- In der Metropolregion Nürnberg die Vorstellungen, Interessenlagen und Einschätzungen der beteiligten Akteure aus Wirtschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Verbänden zu erfassen.
- Im Vergleich mit anderen Metropolregionen (s. u.) mögliche Erfolgsfaktoren und Hemmnisse herauszuarbeiten und für die wissenschaftliche wie arbeitsorientierte Debatte auszuwerten.
- Die Voraussetzungen und Bedingungen für die Akzeptanz bzw. das Zusammenwachsen der Metropolregion beispielhaft zu analysieren.

- Die Stärkung arbeitsorientierter Positionen in den Arbeitsforen und im Arbeitsprozess der Metropolregion durch intelligente Verknüpfung mit den Interessenlagen anderer Akteure in der Metropolregion zu optimieren und sicherzustellen.

Durch seine Anlage sollte es zudem einen Beitrag zur Unterstützung der Meinungsbildung bei den arbeitsorientierten Akteuren in der Metropolregion Nürnberg leisten.

1.4 Metropolregionen im Vergleich

Die Begleitung der Aufbau- und Entwicklungsphase der Metropolregion Nürnberg bot die Chance, auf Erfahrungen anderer Metropolregionen zurückzugreifen. Daher wurden in das Vorhaben vier Vergleichsregionen mit einbezogen und analysiert.

Da die Benennung der derzeit elf europäischen Metropolregionen in Deutschland einen längeren Prozess darstellt, d.h. der größere Teil bereits 1997 diesen Status erhielt, während Nürnberg mit anderen erst 2005 benannt wurde, bietet sich das Kriterium der Dauer und der Erfahrung an. Angesichts der komplizierten, weil sehr unterschiedlich geprägten Struktur der Metropolregion Nürnberg sollte die räumliche Struktur der Vergleichsregionen als weiterer Aspekt hinzugezogen werden. Es dürfte einen Unterschied für die Entwicklung einer Metropolregion machen, ob es sich im Wesentlichen um eine Kernstadt mit ihrem engeren Umland handelt oder um eine ausgeprägt polyzentrische Struktur mit mehreren kleineren Zentren, die eine relativ weite räumliche Streuung aufweisen.

Die „Regional Governance“ der Metropolregion Nürnberg ist durchaus ambitioniert, setzt sie doch hohe Ansprüche an alle Beteiligten auf freiwilliger Basis. Der Grad der Institutionalisierung bzw. der unterschiedlichen Ausprägung der jeweiligen „Regional Governance“ scheint ein weiterer wichtiger Faktor in der Betrachtung zu sein. Die Steuerung beispielsweise durch ein Regionalparlament prägt eine andere Arbeitsweise und erlaubt andere Beteiligungsmöglichkeiten als eine eher gering institutionalisierte, netzwerkartige Governance-Struktur. Unter dem Blickwinkel der Gestaltungsspielräume kam als viertes und Haupt-Kriterium die Aktivität der arbeitsorientierten Akteure im Kontext der Metropolregion hinzu.

Dementsprechend einbezogen wurden die Regionen Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, München, Stuttgart sowie das Projekt CENTROPE aus der

Region Wien-Bratislava. Zu all diesen Regionen bestanden aus früheren Projekten bzw. anderen Arbeitszusammenhängen Kontakte, so dass in allen Untersuchungsregionen Kooperationspartner vorhanden waren. Die Feldzugänge waren folglich in allen Regionen gegeben.

1.5 Arbeitsprogramm und Vorgehen

Neben dem Kick-off-Meeting waren erste Arbeitsschritte kurze Strukturanalysen der Vergleichsregionen sowie Interviews in der Metropolregion Nürnberg zu den Arbeitsständen und Perspektiven in ausgewählten Arbeitsfeldern unter dem besonderen Aspekt des partizipativen Anspruchs. Deren Ergebnisse flossen ein in den ersten Workshop mit den Akteuren der Region Nürnberg mit dem Ziel einer Bestandsaufnahme und ersten Überlegungen zu Gestaltungsfeldern.

Daran anschließend erfolgten weitere Analysen und Erhebungen in den Vergleichsregionen. Diese weiteren Zwischenergebnisse wurden unter Einbeziehung von Akteuren aus den Vergleichsregionen in einem weiteren Workshop dargestellt und diskutiert. Ziel war es, zu Einschätzungen zur Gestaltbarkeit und zu ersten gemeinsamen Positionen der arbeitsorientierten Akteure in der Metropolregion Nürnberg zu kommen. Ein abschließender Workshop mit Vertreterinnen bzw. Vertretern der Managementebene der Vergleichsregionen und teilweise auch arbeitsorientierter Akteure sollte den Austausch im ‚Originalton' unter allen Beteiligten ermöglichen.

Da sich der Aufbau der Strukturen und die Erarbeitung von inhaltlichen Schwerpunkten vor allem in der Metropolregion Nürnberg in der Anfangsphase (noch immer) befindet und sich nicht vorhersehbare Änderungen (z.B. bei der Partizipation, siehe Debatte um die Einbeziehung 5 weiterer arbeitsorientierter Vertreter) ergeben konnten, musste das Vorhaben flexibel angelegt sein, um auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können. Insgesamt haben sich zwar manche Vorhaben der Metropolregion von Relevanz für das Projekt verzögert (die Verabschiedung des Leitbildes wird voraussichtlich frühestens im Winter 2009/2010 erfolgen und die Projektgruppe Leiharbeit hat sich innerhalb der Projektlaufzeit nur einmal gegen deren Ende getroffen), daraus haben sich aber keine gravierenden Veränderungen an den geplanten Arbeitsschritten und Inhalten ergeben.

1.6 Zur Gliederung des Berichtes

Das folgende Kapitel 2 umfasst zwei Schwerpunkte: Die Herleitungen zum Konstrukt Metropolregion und seine Einbettung in die fachliche bzw. politische Debatte. Die kritische Auseinandersetzung mit dem Ansatz führt auch zu den Befürchtungen der arbeitsorientierten Akteure in Mittelfranken und damit letztlich den Ausgangsthesen des Projektes. Daran schließen sich im 2. Teil die Fragestellungen des Projektes und die Darstellung des methodischen Konzeptes sowie des konkreten Vorgehens an.

Das Hauptkapitel 3 gliedert sich in drei Schwerpunkte: Es beginnt mir einer ausführlicheren vergleichenden Darstellung der fünf einbezogenen Regionen, die Schwerpunkte ihrer Arbeit sowie eine Kurzfassung der organisatorischen Strukturen. Darauf bezieht sich der zweite Schwerpunkt, der sich mit dem Konzept „Regional Governance“ und den Auswirkungen unterschiedlicher Modelle auf die Beteiligungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume befasst. Dabei werden die jeweiligen Organisationsmodelle ausführlicher dargestellt und auf ihre Relevanz für Beteiligungsaspekte abgeklopft. Im dritten Kapitel des Hautteiles befassen wir uns zusammengezogen mit den Thesen zur Exzellenz und der ‚Aufstellung’ der arbeitsorientierten Akteure, d.h. ihrer Ressourcen, ihrer eigenen Beteiligungsstruktur und damit die Power bzw. Kompetenz, die sie in die Projekte einbringen können und wollen.

Die Zusammenfassung der Kernergebnisse des Projektes haben wir unter die Überschrift „Gestaltungsspielräume in der ‚pragmatischen’ Metropolregion“ gestellt, um deutlich zu machen, dass nach unseren Ergebnissen ein erheblicher Unterschied zwischen Konstrukt und (notwendiger) Praxis in den Metropolregionen besteht. In mindestens einer Spielart von Metropolregion, nämlich der reinen Marketingveranstaltung stellen sich weder Fragen der Metropolfunktionen noch der Beteiligung. Und nach dieser Bewertung bestehen zumindest in der Region Nürnberg Spielräume für Beteiligung, die derzeit auch genutzt werden sollten und genutzt werden. Daran knüpft das Abschlusskapitel 4. an, in dem einige Überlegungen zu projektübergreifenden Schlussfolgerungen hinsichtlich Notwendigkeiten und Möglichkeiten arbeitsorientierter Interventionen angerissen werden.

2 Europäische Metropolregionen in Deutschland und „Regional Governance“

2.1 Metropolregionen: Konstrukt, Ziele und Ausgestaltung

2.1.1 Entwicklungslinien in der regionalen Struktur- bzw. Raumordnungspolitik

Jenseits der politischen Diskussion ist unsere Ausgangsthese, dass sich der Charakter regionalpolitischer Aktivitäten und Konzepte in Deutschland spätestens seit der Mitte der 90er Jahre in wesentlichen Grundzügen geändert hat. Sowohl in der wissenschaftlichen Politikberatung wie auch in der Praxis von regionalisierter Strukturpolitik finden sich Belege, die eine Tendenz in Richtung Wachstums- bzw. Wettbewerbsorientierung (im Sinne einer internationalen Konkurrenzfähigkeit von Regionen) aufweisen. Dies lässt sich als Tendenz zum „Wettbewerbsregionalismus“ beschreiben.

In der Debatte gibt es vielfältige Deutungen der Begriffe „Wettbewerbsregion“ oder auch „Wettbewerbsregionalismus“, die verschiedene Aspekte betonen. Einerseits wird damit die Tendenz beschrieben, dass im Zuge der Globalisierung Regionen in unmittelbare Konkurrenz zu anderen Regionen (z.B. in der Ansiedlungspolitik) geraten, während mit den Begriffen auch eine veränderte Förderpraxis gemeint sein kann, d.h. die Konkurrenz von Regionen um Fördermittel oder im Rahmen von Wettbewerbsausschreibungen[6]. Hier steht der Begriff für eine Politik, die Aktivitäten in einer Region daran misst, ob diese zur Profilierung im internationalen Maßstab beitragen oder nicht.

Nun ist aber vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen aus den letzten 20 Jahren bekannt, dass die Praxis nicht immer der Theorie folgt, Konzepte der Regionalpolitik auch unter gleichen/ähnlichen Begrifflichkeiten verschiedene Ausgestaltungen haben können und zeitliche Ungleichheiten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Die Umsetzung ist zudem vielfach gebrochen durch räumlich besondere Problem-, Akteurs-, Machtkonstellationen in Städten, Regionen, Ländern – insbesondere in föderalen Systemen. Gerade der Vergleich arbeitsorientierter Netzwerke in verschiedenen Regionen hat gezeigt, dass es zwar gewisse Grundtendenzen in der Ausgestaltung praktischer Regional- und Strukturpolitik gibt, andererseits aber nicht per se von vorhandenen bzw. nicht-

6 Vgl. Gerlach 2003.

vorhandenen Gestaltungsspielräumen gesprochen werden kann. Es handelt sich eher um ein dialektisches Wechselverhältnis von Gestaltungsversuchen und Gestaltungserfolgen/Misserfolgen[7].

Mit der Zuspitzung auf den Begriff „Wettbewerbsregionalismus“ soll folglich nicht versucht werden, diese Differenzierungen und Unterschiede einzuebnen. Vielmehr vertreten wir die Auffassung, dass eine analytische Akzentuierung und Zuspitzung in der Debatte hilfreich ist, um die aktuellen Entwicklungen in Wissenschaft und Praxis zu kennzeichnen, insbesondere vor dem Hintergrund der Fragestellung, ob es arbeitsorientierte Interventions- und Gestaltungsspielräume gibt.

Entwicklungslinien in der regionalen Strukturpolitik

Die Herausbildung einer ‚endogenen Raumordnung’ in den 1980er Jahren fiel zusammen mit den ersten gewerkschaftlichen Aktivitäten zur Regional- und Strukturpolitik. Einige Charakteristika dieser ‚endogenen Regionalpolitik’ enthält die folgende Einschätzung: „In Dortmund hat es in den 90er Jahren eine gewisse Öffnung der Kommunalpolitik gegeben hin zu mehr Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen. Das Clusterkonzept bedeutete eine Umorientierung von der Standortpolitik zur Netzwerkökonomie, in der auch Gewerkschaften, Betriebsräte und Belegschaften ihren Platz haben. Die Verbindung des Arbeitskreises Strukturpolitik wie des gewerkschaftlichen Netzwerks insgesamt zum übergreifenden Netz der Region beruhte auf dem Grundkonsens, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Dem gewerkschaftlichen Netzwerk gelang es dabei zumindest teilweise, soziale Aspekte in der Wirtschaftspolitik zu verankern“[8]. Ähnliches galt für die Ausprägung der regionalen Strukturpolitik bis Mitte der 1990er Jahre im Raum Nürnberg/Mittelfranken.

7 Vgl. Pfäfflin 2006.
8 Kock 2006, S. 12.

Abbildung 1: Neuorientierung der Strukturpolitik – Ansätze im Vergleich

	Endogene Regionalentwicklung	Clustermanagement (Stärken stärken)
Leitziel	Nachhaltige Regionalentwicklung	Regionale Wachstums- und Innovationskerne
Bezugspunkt	Geografisch (auf Basis von Indikatoren abgegrenzte Fördergebiete)	Funktional: wirtschaftliche Verflechtungsräume
Reichweite	Flächendeckend	Clusterregionen
Steuerungsebene	Regionaler Konsens	Professionelles Clustermanagement
Strategische Ausrichtung	Umfassende Entwicklung regionaler Potenziale	Unterstützung von überregional herausragenden regionalen Kernen
Überregionale Einbindung	Stark binnenorientiert	Knoten in einem globalen Netz
Interaktion	Kooperation	Kooperation und Konkurrenz

Quelle: Rehfeld 2005, S. 4.

Kennzeichnend für den in den letzten Jahren allmählich einsetzenden Veränderungsprozess regionalisierter Strukturpolitik ist die Einschätzung: „Gemeinsam ist …, dass die ursprünglich von den Gewerkschaften initiierten Kooperationsformen unter massiven Veränderungsdruck geraten sind und sich mit konkurrierenden Konzepten konfrontiert sehen, die sich der ursprünglich gewerkschaftlichen bzw. arbeitsorientierten Thematik bedienen, sie aber inhaltlich entkernen“[9]. Hintergrund sei die Entwicklung der Regionalprojekte „weg von der bottom-up-Phase der 1990er Jahre mit ihren Regionalen Entwicklungskonzepten und dem Aufbau von Netzwerken und hin zu top-down-Ansätzen“ mit einer starken Orientierung an globalen Wachstumsbranchen[10].

Dieser Prozess lässt sich auch als fließender Übergang zu einem neuen Modell beschreiben[11]: Wurden in der endogenen Phase die Kompetenzfelder danach zugeschnitten, welche realen Potentiale in der Region vorhanden waren, so ist in der „globalisierten Raumordnung“ die internationale Konkurrenzfähigkeit das zentrale Kriterium. Daher finden sich in den ‚modernen’ Konzepten vielfach ähnliche Cluster (wie z. B. Biotechnik, Nanotechnik/Mikrosysteme, neue Materialien). Weiter wies der Kompetenzfeldansatz Elemente einer bestandssichernden und

9 Röttger u.a. 2003, S. 276 f.
10 Beese u.a. 2004, S. 9.
11 Vgl. Elsner 2002.

KMU-orientierten Politik auf, während im Wettbewerbsregionalismus die lokale Ökonomie keine oder eine Randrolle spielt. Damit verliert auch das Ziel der Sicherung und Ausbau von Beschäftigung seine Bedeutung.

Diese Ansätze negieren beispielsweise die Erkenntnis, dass … neben den sog. harten auch die weichen Standortfaktoren für die Entwicklung der Region, insbesondere deren Innovationsfähigkeit, eine große Rolle spielen“[12]. Die Gefahr besteht, dass diese Ausrichtung zu mehr Ungleichgewichtigkeit der Lebensverhältnisse führen kann, denn: „Unter wirklichen Wettbewerbsbedingungen … gibt es nämlich nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer“[13].

Metropolregionen: Regionalpolitik auf neuer Maßstabsebene

Bereits 1997 etablierte die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) sieben europäische Metropolregionen (EMR) in Deutschland. Sie werden definiert als „räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. ... Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen“[14]. Damit wird eine doppelte Zielrichtung der Europäischen Metropolregion benannt: Das untereinander verflochtene, polyzentrische Netz leistungsfähiger Metropolregionen soll einerseits die Wettbewerbsfähigkeit sowohl Deutschlands (in Europa) als auch Europas insgesamt in der globalisierten Wirtschaft sichern und anderseits das Zusammenwachsen Europas fördern. Mit dem Beschluss der MKRO im Jahr 2005 weist Deutschland mittlerweile elf Metropolregionen auf.

In den aktuellen Debatten um die Raumordnungspolitik bzw. die Praxis der regionalisierten Strukturpolitik fallen drei Entwicklungs- und Argumentationslinien auf:

- Die Etablierung einer regionalisierten Strukturpolitik auf einer neuen Maßstabsebene, den Großregionen, wie sie in den Metropolregionen zum Ausdruck kommt,
- vor dem Hintergrund der Globalisierung erfolgt ein Zielwandel im Rahmen einer „globalisierten Raumordnung“, in deren Mittelpunkt die Stärkung der

12 Gerlach 2003, S. 292.
13 Blotevogel/Danielzyk 2006, S. 63.
14 MKRO 1995.

internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen – und damit Nationen – steht[15],

- dies wiederum verknüpft mit einer Debatte, die mit dem Begriff „Stärke die Starken“ umschrieben werden kann und das klassische Ausgleichsziel („gleichwertige Lebensbedingungen“) zumindest in Frage stellt.

Wenn auch nicht in aller Deutlichkeit, schlägt sich diese Neuausrichtung oder Akzentverschiebung sowohl im Raumordnungsbericht 2005 als auch in den neuen „Leitlinien und Handlungsstrategien der Raumordnung in Deutschland“ nieder: „Zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist eine eigene regionale Standortpolitik erforderlich, die die regionalen profilbestimmenden Wirtschaftfelder betont. Insbesondere die wissensorientierten und innovativen Wachstumsbranchen müssen in ihrer Funktion als Motoren der Regionalentwicklung gefördert werden“[16]. In Konkretisierung dieser Leitlinie wird auf die tragende Rolle der europäischen Metropolregionen in Deutschland verwiesen, die weiter zu stärken seien und eine „neue Gewichtung des Ausgleichsauftrages zur Konkretisierung des Gleichwertigkeitspostulats“ für erforderlich gehalten[17].

Oder anders formuliert: „In der aktuellen Diskussion … deutet sich eine generelle Akzentverlagerung weg von der Dominanz des traditionellen Ausgleichsziels hin zu ausdifferenzierten Wachstums- und Sicherungszielen an“[18,19].

Das Konstrukt Metropolregion stellt in der deutschen Raumordnungs- und Regionalpolitik ein relativ neues Phänomen dar. Wie ist es dazu gekommen, was sind die Grundlagen bzw. Begründungen, welche Rolle spielen Metropolregion als Agglomerationsräume für die wirtschaftliche Entwicklung und ist die derzeitig diskutierte Ausgestaltung und Ausrichtung modifizierbar – dies sind die wesentlichen Fragestellungen, die aus dem Stand der Forschung extrahiert werden sollen.

2.1.2 Metropolregionen: Paradigmenwechsel in der Raumordnung?

Einigkeit besteht in der Debatte um eine mögliche Neuausrichtung der Raumordnungspolitik und Regionalpolitik in der Einschätzung, dass sich spätestens seit der Wiedervereinigung grundlegende Rahmenbedingungen gravierend verändert haben. Wesentliche Aspekte sind unter anderem:

15 Vgl. Voelzkow 2000.
16 BBR 2005, S. 189.
17 Vgl. MKRO 2006.
18 Blotevogel/Danielzyk 2006, S. 59
19 Vgl. u.a. Heft 6/7, 2006 der IzR zum Themenschwerpunkt „Gleichwertige Lebensbedingungen“ sowie eine Vielzahl von Einzelbeiträgen, z. B. ARL 2006b; Thierstein 2006.

- Veränderte Muster der wirtschaftlichen Entwicklung (im Vergleich zu den Nachkriegsjahrzehnten), zusammengefasst unter dem Begriff der Wachstumsschwäche,
- veränderte politische Prioritäten und ihre Ausrichtung auf „Standortpolitik“ vor dem Hintergrund von Globalisierung und Veränderung der Wettbewerbsbedingungen,
- die prekäre Finanzlage der öffentlichen Haushalte,
- das gewandelte Staatsverständnis weg vom Versorgungsstaat hin zum „schlanken“ Staat,
- die veränderten staatlichen Organisationsformen hin zur „Governance“,
- begleitet von einer Akzentverschiebung der europäischen Politik (Lissabon-Strategie), die – neben der Kohäsionspolitik – auch auf die Stärkung der Entwicklungskräfte setze[20].

Gleichzeitig habe sich die Sicht der Dinge gewandelt, auch in der regionalwissenschaftlichen Theorie („New Economic Geography“/neue Wachstumstheorie). Resümee: „Man muss diese Hintergründe und Zusammenhänge sehen, um zu verstehen, dass … eine neue Debatte über die Frage Wachstum versus Ausgleich eingesetzt hat …“[21].

In dieser Debatte finden sich auch sehr zugespitzte Positionen[22]: In der Vorbereitungszeit zum Beschluss der MKRO über neue Leitbilder und Handlungsstrategien im Sommer 2006 begründete einer der Experten, die von ihm geforderte Neuausrichtung mit einem Phasenmodell, das in der Kategorie einer „globalisierten Raumordnung“ mündet. „Ich komme damit zu meinem dritten Raumordnungsmodell, das ich als ‚globalisierte Raumordnung’ bezeichne. … Diese Erfahrungen werden durch ökonomische Theorien reflektiert, die im Gegensatz zur neoklassischen Theorie nicht von einer natürlichen Tendenz zum Ausgleich, sondern einer natürlichen Tendenz zur räumlichen Akkumulation bzw. Konzentration ausgehen. … Im Kontext der Globalisierung werden derzeit besonders die großen Agglomerationen/Metropolregionen als potenzielle Wachstumsräume gesehen (Motoren des Wachstums). … Vor diesem mehrschichtigen Hintergrund dürfte sich die Raumordnung weiter verändern. Der Begriff des endogenen Potenzials wird enger gefasst werden und die Logik des Polarisationsgedanken wird akzeptiert

20 Vgl. Blotevogel 2004b, S. 4 ff.
21 Ebd., S. 8.
22 andere Phasenmodelle: Vgl. Stiens 2000; Beese u.a. 2003; Elsner 2000.

werden. Praktisch bedeutet das eine Betonung des Prinzips „Stärke die Stärken“ und eine dementsprechende räumliche Prioritäten- und Posterioritätensetzung“[23].

Eher in der Analyse der „Realpolitik“ kommt Elsner zu einem ähnlichen Ergebnis: „Was allerdings in den 70er und 80er Jahren begann mit Vorstellungen einer Aktivierung regionsendogener Potentiale, einer eigenständigeren … Regionalentwicklung …, was also gedacht war als stärker partizipatorische Regionalentwicklung, das alles hat sich während der 90er Jahre, z. T. unbemerkt, in sein Gegenteil verkehrt“[24]. Aus dieser partizipatorischen Regionalentwicklung wurde eine „neoliberale“ Devolution, eine vorgebliche Modernisierung, die Regionen von Lebenszentren der Bürger auf Wirtschaftstandorte reduziere, die in eine „ungehemmte Standortkonkurrenz bisher nicht gekannten Ausmaßes manövriert“[25] wurden.

Metropolregion als Ausdruck der neuen Etappe?

Bis Anfang/Mitte der 90er Jahre spielte die (Raum-)Kategorie „Metropolregion“ in Deutschland keine Rolle, sie ist ein relativ neues Phänomen. Blotevogel, einer der in diesem Zusammenhang meist zitierten Autoren, verweist als Begründung auf die veränderten Bedingungen gegenüber den anderen Etappen der Nachkriegszeit: „In den 1990er Jahren änderten sich in fundamentaler Weise die sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Die Raumordnungspolitik reagierte darauf mit einer (vorsichtigen) Neujustierung ihrer normativen Ausrichtung:

- Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung (mit Ziele-Dreieck),
- Akzentuierung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit,
- Einbettung des nationalen Territoriums in den europäischen Raum.

Damit wurden Metropolen zum Thema der Raumordnungspolitik“[26].

Die funktionalen Beschreibungen der Metropolregion ähneln sich: Metropolregion sind „Große, großstädtisch geprägte Siedlungsräume, wobei allerdings nicht die bloße Größe das entscheidende Kriterium ist, sondern ihre Funktion als Knoten internationaler Verkehrs-, Handels- und Informationsströme sowie als Standort supranationaler Steuerungs-, Kontroll- und Dienstleistungsfunktionen, indem die hier konzentrierten Institutionen und Unternehmen Organisationsleistungen für die zunehmend supranational bzw. global verflochtene Wirtschaft und Gesellschaft

23 Aring 2004, S. 27.
24 Elsner 2000, S. 575.
25 Ebd.
26 Blotevogel 2004, S. 2.

erbringen. … Die Bedeutung von Metropolregionen lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Sie verbessern die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Landes, gewährleisten die weltwirtschaftliche Integration und sind Zentren des internationalen kulturellen Transfers“[27].

Es werden folgende Funktionsbereiche von Metropolregionen unterschieden:

- „Zunächst einmal sind [sie] Zentren der Entscheidungs- und Kontrollinstanzen für die Privatwirtschaft, für den Staat, aber auch für den sog. dritten Sektor …“
- „Ein zweiter Bereich bezieht sich auf die Wettbewerbs- und Innovationsfunktion, also auf die Rolle der Metropolregionen als wesentliche Motoren des wirtschaftlichen Wandels und des wirtschaftlichen Wachstums ...“
- Drittens gehe es um die Gatewayfunktion, das heißt vor allem die Rolle der Metropolregionen als überregionale und internationale Verkehrsknotenpunkte.
- Zudem gibt es den Vorschlag, eine zusätzliche Funktion zu ergänzen: die Symbolfunktion. Er geht davon aus, „dass Kultur nicht nur verstanden werden kann als Nebenaspekt des Innovationsgeschehens, sondern einen eigenständigen Funktionsbereich darstellt. Zu diesem Funktionsbereich gehört die ‚Kultur’ im weitesten Sinne …“[28].

Hinsichtlich der Wettbewerbs- und Innovationsfunktion – als ein zentraler Bereich – wird darauf verwiesen, dass in den Metropolen die Einrichtungen für Forschung und Entwicklung konzentriert seien und die meisten Patente generiert werden. Auch die wissensintensiven Dienstleister seien dort überproportional vertreten, zudem sind Forschungsinstitute ebenso wie kulturelle Einrichtungen dort konzentriert. Die wissensintensiven Zweige – so das Argument – seien es, „die eher dem internationalen Wettbewerb standhalten können als einfache Fertigungstätigkeiten, [sie] sind die wirtschaftliche Basis, die künftig prosperierende Metropolregionen prägt“[29].

Nach diesem Verständnis besteht die zentrale Rolle der Metropolregionen nicht darin, dass sie per se „Wachstumsregionen“ sind, sondern darin, dass sich Funktionen und Einrichtungen der „Wissensgesellschaft“ in diesen Räumen konzentrieren und damit die Metropolregionen (nationale) Anknüpfungspunkte der internationalen Entwicklung darstellen.

An diesen zentralen Funktionen der Metropolregionen gibt es implizite wie explizite Bezüge zu den Ansätzen um „Global cities“. In der … Diskussion darüber,

27 Expo-Region 2004, S. 13.
28 Blotevogel 2005, S. 3 f.
29 Ebd., S. 6.

was Metropolregionen auszeichnet und in welcher hierarchischen Beziehung die Metropolen zueinander stehen, haben sich die Begriffe World City und Global City als Synonyme für moderne, in das Geflecht der globalen Wirtschaft integrierte Standorte durchgesetzt. Beide Begriffe verweisen auf ein neues Verständnis der Funktion höherrangiger Orte im globalen Städtesystem[30]. Implizit sind diese Bezüge am besten erkennbar, wenn die o. g. Funktionen der Metropolregion verglichen werden mit der Definition von Global Cities und deren Funktionen. Parsdorfer und Cernay fassen die diversen Diskussionen dazu zusammen: „Man (sei) sich einig, dass Global Cities Orte sind, die

- erstens eine tragende Rolle in der Steuerung und der Kontrolle der Weltwirtschaft spielen,
- zweitens als Knotenpunkte (durch die die globalen Flüsse von Kapital, Gütern, Informationen und Migrantinnen und Migranten fließen) die regionale, nationale und internationale Ökonomie integrieren und
- drittens nicht durch administrative oder politische Grenzen definiert sein sollen …“[31].

Oder in den Begründungszusammenhang gestellt: Die „territoriale Streuung der Wirtschaftstätigkeiten auf nationaler wie auf weltweiter Ebene schafft … einen Bedarf an, zentralen Kontroll- und Managementfunktionen, die in der Lage sind, die fragmentierten und über Unternehmens-, Branchen- und Landesgrenzen hinweg dislozierten Wertschöpfungsketten zu konfigurieren, zu koordinieren und zu integrieren. Die territoriale Streuung der Wirtschaftsaktivitäten erfordert einen erhöhten Koordinations-, Integrations- und Kontrollbedarf, der die Basis bildet für die strategische Rolle der Global Cities“, so die Argumentationslinie der Global cities-Autoren[32].

Es existieren umfangreiche Studien zu den Global Cities, ihrer Funktionsteilung bzw. Spezialisierung, der Hierarchie und den Verflechtungen untereinander, gerade aber bei den Untersuchungen zur Hierarchie der Global Cities wird man die Europäische Metropolregion in Deutschland unter den ersten Plätzen – mit Ausnahme Frankfurt – vergeblich suchen. Auch in der Rangliste der europäischen Zentren liegen die deutschen Metropolregionen bestenfalls im Mittelfeld[33].

30 Adam u.a. 2002, S. 515.
31 iz3w 1999, S. 2.
32 Vgl. Läpple 1999, S. 29.
33 siehe Tabelle, ähnlich Adam u.a. 2005.

Realistisch betrachtet, haben die Europäischen Metropolregionen in Deutschland eine Knoten- und damit Steuerungsfunktion bestenfalls auf der europäischen, überwiegend aber auf der nationalen Ebene. Insofern stellen sich die deutschen Metropolregionen als Kopie der Global Cities auf niedrigerer Maßstabsebene dar[34]. Daraus leitet sich als weitere Frage ab: Welche Bedeutung haben Metropolregionen für die regionale Entwicklung tatsächlich? In der Debatte über die globalisierte Raumordnung wird vor allem auf die Rolle der Agglomerationsräume als Wachstumsmotor verwiesen, dem soll anschließend nachgegangen werden.

Abbildung 2: Ranking der Metropolen in Europa

	EU-Rank	World-Rank
London	1	1
Paris	2	4
Mailand	3	8
Madrid	4	11
Amsterdam	5	12
Frankfurt	**6**	**14**
…		
Hamburg	**14**	**48**
München	**15**	**49**
Düsseldorf	**16**	**50**
Berlin	**17**	**51**
…		
Stuttgart	**22**	**74**
...		
Köln	**24**	**92**

Quelle: Taylor 2003, zit. nach Reif 2006, S. 18.

34 Vgl. dazu auch Untersuchungen wie z.B. Krätke/Borst 2006; Fischer/Werner 2008.

Metropolregionen als Wachstumsmotoren?

Für Aring und andere Autoren des Wettbewerbsregionalismus ist klar: „Im Kontext der Globalisierung werden derzeit besonders die großen Agglomerationen/Metropolregionen als potenzielle Wachstumsräume gesehen (Motoren des Wachstum)“[35].

Nach früheren Untersuchungen wird für (West-)Deutschland eher umgekehrt ein Schuh daraus. Über 20 Jahre bis Mitte der 90er Jahre war die Beschäftigtenentwicklung (als indirekter Indikator für das Wachstum) in den großen Verdichtungsräumen ungünstiger als in den nicht-verdichteten Regionen West-Deutschlands. Bade kommt daher zu dem Schluss: „Die Resultate entsprechender Studien können zu drei zentralen Tendenzen des räumlichen Strukturwandels in der Bundesrepublik zusammengefasst werden:

- Disurbanisierung (großräumige Dekonzentration)
- Suburbanisierung (kleinräumige Dekonzentration)
- Großräumige Entwicklungscluster“.[36]

Dieser Trend zur großräumigen Dekonzentration muss aber keine Dauererscheinung sein. So veröffentlichte das DIW 2003 unter der Überschrift „Die Renaissance der großen Städte“ die Ergebnisse einer Untersuchung für den Zeitraum 1998 bis 2002, die einen Trendbruch belegen könnte: „Jahrzehntelang haben sich die großen Städte und Ballungsräume wirtschaftlich ungünstiger entwickelt als die übrigen Regionen Deutschlands. Gegen Mitte der 90er Jahre ist hier aber ein Trendwechsel eingetreten: Von 1998 bis 2002 expandierte die Beschäftigung in den Großstädten deutlich stärker als im Durchschnitt des Landes“[37].

Die Trendwende scheint eine neuere Vergleichsuntersuchung zwischen Agglomerationsräumen in West und Ost zu belegen. Geppert und Gorning referieren eine Studie, die den Versuch unternahm herauszufinden , ob sich in der mittelfristigen Entwicklung von BIP- und Beschäftigungsentwicklung ein agglomerationstypischer, „allen betrachteten Ballungsräumen mehr oder weniger gemeinsamer Entwicklungspfad“[38] findet. Im Zeitraum 1995 bis 2003 „liegen die Zuwachsraten des BIP bei der Gruppe der Agglomerationen und den übrigen Regionen in Westdeutschland … nahe beisammen. Allerdings können die großen Agglomerationen nun einen leichten Wachstumsvorsprung verzeichnen“[39]. Auch hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung zeigt die Untersuchung ein ähnliches Ergebnis. Die Bal-

35 Aring 2004, S. 26.
36 Bade 1998, S. 20.
37 DIW 2003, S. 1.
38 Diess. 2006, S. 506.
39 Ebd.

lungsräume sind in diesem Zeitraum in Westdeutschland nicht mehr eindeutiger Verlierer gegenüber den anderen Regionstypen, wobei der Wachstumsvorsprung der Zentren nur etwas über einen Prozentpunkt ausmacht[40]. Ob die Differenz von 1- bis 2%-Punkten aber einen Trendwechsel signalisiert, sei dahingestellt. Auch die weiteren Ergebnisse, zum Beispiel zur regionalen Produktivitätsentwicklung (BIP je Erwerbstätigen) zwischen Ost- und Westdeutschland lassen verschiedene Interpretationen zu. So sei eine Konvergenz der Produktivitäten im genannten Zeitraum erkennbar, diese sei jedoch auf die Konvergenz zwischen Ost und West zurückzuführen. Andererseits wird konstatiert „Innerhalb der beiden Landesteile sind dagegen die Disparitäten nicht geringer geworden"[41], gleichzeitig wird eine Differenzierung innerhalb der Ballungsräume erkennbar, die tendenziell größer wird. Trotz der Überschrift „Renaissance der großen Ballungsräume in Deutschland" bleiben daher die Autoren vorsichtig in der Bewertung der Ergebnisse, insbesondere hinsichtlich einer „gewissen Konvergenztendenz" bei den Agglomerationen und formulieren den Vorbehalt „wobei allerdings abzuwarten bleibt, ob sich diese fortsetzen"[42].

In ihren Folgerungen wird zwar eine räumliche Bündelung der Förderung in Ostdeutschland auf die Metropolregionen empfohlen, für den Westen schlagen die Autoren aber eine – dem Mainstream entgegen gesetzte – Strategie vor: So „scheint eine Fokussierung der Regionalförderung auf die besonders benachteiligten peripheren Westdeutschen Regionen geboten. Sie haben in den letzten Jahren bei der Entwicklung von Einkommen und Beschäftigung besonders verloren"[43].

Auf der Basis anderer empirischer Befunde wird nachgewiesen, dass es mittlerweile auch ländliche Regionen (hier am Beispiel Niedersachsen) gibt, deren Wachstum das der Metropolregionen übertrifft: „Es ist eben nicht so, dass nur die Metropolregionen die Kerne und Gebiete des volkswirtschaftlichen Wachstums sind. Sie wirken vielleicht als besonders aktive Motoren des Innovationsgeschehens und des Strukturwandels, indem dort neue Trends zuerst auftreten und indem dort überproportional häufig neue Produkte und Verfahren entwickelt werden. Das schließt aber nicht aus, dass es auch ländliche Regionen gibt, die hier durchaus mithalten können … Dies sind in Niedersachsen vor allem das Emsland und Südoldenburg"[44].

40 A.a.O., S. 507.
41 A.a.O., S. 511.
42 A.a.O., S. 513.
43 Ebd.
44 Blotevogel 2005, S. 8.

Ergebnisse auf der europäischen Ebene sind ebenso differenziert zu betrachten, zumindest belegen sie nicht per se die Rolle des Wachstumsmotors für alle Metropolräume. Thierstein beispielsweise zitiert die Ergebnisse einer Untersuchung des European Spatial Planning Observation Network (ESPON), wonach die „Musik" im ‚Pentagon' London, Paris, Milan, Hamburg und München spiele. Daher „findet eine langsame und beinahe unmerkliche Re-Konzentration der Wertschöpfungskraft in diesem europäischen Kraftfeld statt"[45]. Zu ähnlichen Einschätzungen kommt Elsner, der sich auf Wirkungsanalysen der EU-Strukturfonds auf die Regionen Europas bezieht[46].

Kritische Auseinandersetzung und Gestaltungsmöglichkeiten

Wenn die Europäische Metropolregion in Deutschland überwiegend

- keine Steuerungsrolle auf globaler, sondern eher auf nationaler Ebene spielen und
- sowohl im nationalen wie europäischen Kontext nur schwache Signale hinsichtlich der Funktion der Metropolregion als Wachstumsmotoren zu finden sind,

so stellt sich die Frage, ob die Übertragung der Grundfunktion der Metropolregion auf eine konkrete Region zwangsläufig den Charakter einer „Blaupause" haben muss. Anders formuliert: Bestehen aus dem Kontext der kritischen Debatte um Metropolregion Gestaltungsspielräume in ihrer regionalen Ausformung? Einige dieser kritischen Einwände seien im Folgenden notiert.

Eine grundsätzliche Kritiklinie[47] bestreitet – verkürzt dargestellt – einerseits die Ausgeliefertheit von Regionen gegenüber dem internationalen Standortwettbewerb, da es ein fehlorientierendes Leitbild sei, es gebe einen „globalen Punktmarkt, der objektiv, unbestechlich und gnadenlos alle Regionen nach gleichem Maßstab richtet, so dass alle sich marktkonform zu verhalten haben, wenn sie nicht unverzüglich abgestraft und negativ selektioniert werden wollen"[48]. Die Kehrseite dieser falschen Annahme sei der weltweite Import von Modernisierungsmodellen, die bruchlos und durchgängig über alle Regionen gestülpt würden. So verkomme Regionalentwicklung zu einer „Imitationsstrategie", die regionale Eigenheiten, die aus den regionalen Grundlagen und Entwicklungen der Vergangenheit resultierten,

45 Thierstein 2006, S. 396.
46 Vgl. Elsner 2000, S. 578.
47 Vgl. zum Beispiel auch die grundlegende Kritik an den theoretischen Grundlagen und den empirischen Belegen des „new regionalism" bei Kröcher 2006.
48 Elsner 2006, S. 577.

nivelliert. Denkbare Wirkungen sind entweder die Abwärtsspirale für alle durch einen Unterbietungswettbewerb bei den sozialen und ökologischen Konditionen, d.h. lose-lose-Situationen statt der versprochenen win-win-Ergebnisse. Eine andere, wahrscheinlichere Variante könnte das Abhängen der Normal-Regionen sein: „Einige Regionen in den Zentren profitieren von den postfordistischen Clusterbildungen und können die Position der Global City oder Global Region einnehmen, eine große Mehrheit von Normal-Regionen jedoch hat nur sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten, sich die neuen globalen Produktions- und Finanzstrukturen zu nutze zu machen …“[49]. Die oben genannten Ergebnisse aus dem europäischen Vergleich legen diese Variante als wahrscheinlich nahe.

Vor diesem Hintergrund plädiert der Autor für die Rückgewinnung regionalspezifischer Handlungskompetenz. Basis dafür ist die Vorstellung, dass „Diversität sozio-ökonomischer Formen stets vorhanden war und reproduziert werden muss, wenn ein Gesamtsystem … leistungsfähig bleiben soll“. Interregionale Diversität impliziert die Notwendigkeit, die interkulturellen Interaktionen so zu gestalten, dass regionale kulturelle Identitäten und Fähigkeiten erhalten bleiben und die Chance haben, sich weiterzuentwickeln[50]. Eine Konsequenz daraus wäre, die einseitige Ausrichtung auf wirtschaftliche Standortbedingungen aufzugeben und beispielsweise Elemente der lokalen Ökonomie[51] und die Lebensbedingungen der Bürger als Handlungsfeld von regionaler Politik – auch in der Metropolregion – stärker zu berücksichtigen.

Es geht also unter anderem um ein Plädoyer für ein regional angepasstes Politikmodell, das Wiederholungen und Überschneidungen mit anderen Regionen vermeidet. Vor einem völlig anderen Hintergrund (Optimierung einer Clusterstrategie) argumentiert Rehfeld gegen eine flächendeckende Clusterpolitik, die sich als problematisch erweise, wenn „etwa jede Region meint, möglichst viel Cluster für sich reklamieren zu müssen, weil sie sich davon Fördermittel erhofft und/oder weil sie Angst hat, in einem potenziellen Wachstumsfeld nicht präsent zu sein“[52, 53].

49 A.a.O., S. 578.

50 A.a.O., S. 582 f.

51 Ähnlich vgl. Läpple 2001 oder ARL 2006a mit Bezug auf sog. „low-tech-Cluster“.

52 Rehfeld 2005, S. 6.

53 Wie Rehfeld an anderer Stelle plädiert auch Ketels für einen weiteren Umgriff statt sich ausschließlich auf Clusterpolitik zu konzentrieren: „Clusters need to be seen as part of a wider competitiveness agenda. Efforts for cluster and for regional economic development need to be better integrated. Focusing exclusively on a few clusters limits the impact on overall regional prosperity” (Ketels 2004, S. 4).

An einem weiteren Punkt treffen sich beide Argumentationslinien: Beide heben auf den eigenständigen Stellenwert von Lebensbedingungen und -qualität – d.h. nicht in der Betrachtung als „weiche Standortfaktoren" – für die regionale Entwicklung ab. „Bildung und Lebensqualität, moderne Infrastrukturen oder auch innovative regionale Kulturen gehören zu diesen Rahmenbedingungen. Sie sind … gesellschaftlich zentrale Felder, die sich nur dann umfassend entwickeln können, wenn sie ihren eigenen Stellenwert und die hierfür notwendigen Freiräume behalten"[54]. Darüber hinaus weist Stiens auf die „Fragmentierung" des Regionsdiskurses hin, wobei die Diskurse um Metropolregionen getrennt verlaufen von der Debatte um eine nachhaltige Regionalentwicklung. Neben dem qualitativen Aspekt der Arbeits- und Lebensbedingungen, wie sie oben angesprochen wurden, fehlt im Konstrukt Metropolregion dieser Aspekt völlig. Angesichts des Eigenbilds der Europäische Metropolregion als „Regionen der Zukunft" – so Stiens – sei es ihnen gelungen, diese Anforderung aus der Debatte ihrer Ausgestaltung „abgesehen von ein paar salvatorischen Klauseln" freizuhalten[55].

In ähnliche Richtung zielt ein Resümee aus der Betrachtung von Entwicklungs- und Diskussionslinien in der Regionalpolitik der 90er Jahre. Wichtige Aspekte seien

- die „Erarbeitung differenzierter regionalspezifischer Entwicklungsstrategien,
- Fokussierung auf die Förderung des regionalen Human- und Sozialkapitals …,
- Ergänzung der … Konzepte um ‚weiche' Faktoren [gemeint sind Lebensqualität im Hinblick auf Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Kultur],
- ‚langer Atem', d.h. Verzicht auf kurzfristige Wirkungserwartungen und realistische Beschränkung auf Langzeitwirkungen" sowie
- der Hinweis, dass es keine monokausalen Erklärung für den Erfolg oder Misserfolg einer Region gebe[56].

Ist es für eine Region aus qualitativen und sozialen Gesichtspunkten überhaupt wünschenswert sich in die Städtehierarchie einzuordnen? „Die Frage, was ist eine „global city" oder „world city", und die Positionierung der unter diesem Etikett subsumierten Städte in einer globalen städtischen Hierarchie, hat die Frage nach den Auswirkungen der Globalisierung auf die Städte weitgehend verdrängt. Da die Globalisierungserfolge des „metropolitanen Komplexes" … die Spaltung der Stadtgesellschaft verschärfen („global city" = „dual city"), bleibt in der Diskussi-

54 Rehfeld 2005, S. 8.
55 Vgl. Stiens 2002, S. 529.
56 Blotevogel 2000, S. 503.

on weitgehend unklar, ob es nun für die Städte ein Segen oder ein Fluch ist, einen möglichst hohen Platz in dem „ranking“ der Städte zu erobern[57]. Ein Thema, das in den Hochglanzbroschüren der Metropolregionen nicht erwähnt wird.

Eine andere Kritiklinie bezieht sich weniger auf die inhaltliche Ausrichtung, sondern mehr auf die räumlichen und verteilungspolitischen Wirkungen. Die Ausrichtung auf großräumige Strukturen nicht nur in Deutschland, sondern auch in der europäischen Politik, werde begleitet von einer Ausrichtung eines höchstrangigen Transportnetzes auf der EU-Ebene, das auf die Vernetzung der Metropolen orientiert. „Da die Maschen im neuen punkt-axialen Netz sehr viel größer als die bisher vorhandenen ausfallen, vergrößern sich potenziell auch diejenigen Gebiete, die von manchen Regionalökonomen als ‚ökonomische Peripherien’ gekennzeichnet werden“[58]. Daher sei nicht auszuschließen, dass in den ‚Senken’ zwischen den Metropolregionen später die „ausgesperrten Regionen“ (unter Rückgriff auf Castells) zu finden seien.

Zusätzlich genährt werden derartige Befürchtungen aus damit verbundenen verteilungspolitischen Debatten. Kaum eine Veröffentlichung der Organisationen der Metropolregion (Initiativkreis Europäische Metropolregion in Deutschland/ IKM oder METREX/The Network of European Metropolitan Regions and Areas) lässt es aus, auf die bedeutende Rolle der Metropolregion für die Entwicklung Europas hinzuweisen immer verbunden mit der Forderung, die Metropolregionen in der Europäischen Regionalpolitik stärker zu berücksichtigen und letztlich auch zu fördern: „Metropolregionen benötigen die Unterstützung und Begleitung der EU und der nationalen Ebene, um ihren besonderen Anforderungen als Drehscheiben und Motoren der Entwicklung … gerecht werden zu können“[59]. Nicht nur unter theoretischen Gesichtspunkten, sondern auch vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Kassen, liegt die Befürchtung nahe, dass eine Förderung der Metropolregionen zu Lasten anderer Regionen gehen dürfte. Diese Verteilungsfrage macht einen Teil der zur Zeit vielfältig geführten Debatte um die Neuausrichtung der Raumordnungs- und Regionalpolitik aus. Politisch geht es um die Aufrechterhaltung des Ausgleichsziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse, finanzpolitisch um die Mittelverteilung zwischen Zentren und Peripherie.

57 Läpple 2001, S. 16.
58 Stiens 2002, S. 525.
59 IKM 2005, S. 2.

Folgerungen für das Projekt

Die Eingangs erwähnte Skepsis, das Modell Metropolregion konzentriere sich zwangsläufig auf internationale Wettbewerbsfähigkeit wird in der Ableitung des Konstruktes und der Entwicklung der Rahmenbedingungen begründet und bestärkt. Ein Regionsmodell das die Einbindung der Region in die internationale Arbeitsteilung als Ziel hat, wird um derartige Eingrenzungen nicht herumkommt. Gleichzeitig zeigt aber die Vielzahl der unterschiedlichen Argumentationslinien, dass viele Annahmen sowohl in der Wissenschaft wie in der politischen Debatte umstritten sind. Aus diesen kritischen Einwänden leitete sich ein Stück weit auch die Hoffnung/der Optimismus ab, dass es doch inhaltliche Gestaltungsspielräume in der praktischen Umsetzung geben könnte.

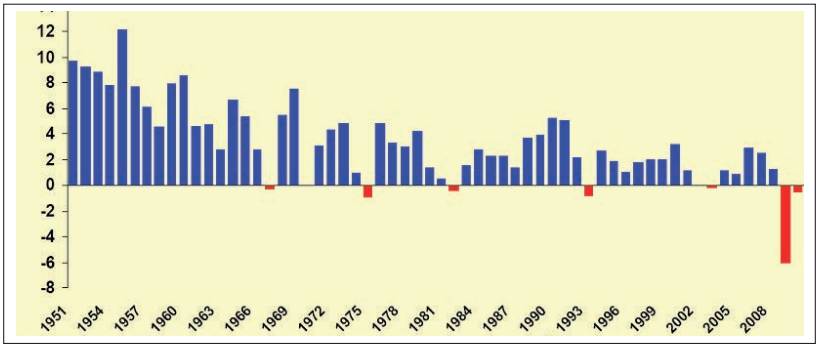
2.1.3 Regionen in der Krise

Das Thema Krise und ihre regionalen Wirkungen war bei der Beantragung des Vorhabens kein relevantes – das hat sich in der Laufzeit wesentlich verändert: Spätestens in der zweiten Hälfte des Projektes gegen Ende 2008 wurde immer klarer, dass wir es mit einem zugespitzten Krisenprozess zu tun haben würden. Gerade in den industriegeprägten Regionen wie Nürnberg, Stuttgart oder Hannover war abzusehen, dass der historische Einbruch der Industrieproduktion in Deutschland in diesen Regionen gravierende Spuren hinterlassen wird. Im Beirat, dann aber auch in den regionalen Gremien und dem abschließenden Workshop im Juni 2009 mit Vertreterinnen und Vertretern der Vergleichsregionen spielte das Thema Krise, Krisenwirkungen und Handlungsmöglichkeiten in der Krise eine zunehmende Rolle. An dieser Stelle soll daher auf einige Hintergründe und Debatten um regionale Krisenprozesse, ihre Wirkungen und regionales Handeln Bezug genommen werden. Auf die Frage der Konsequenzen, die sich aus der Krise auf die Anlage von metropolitaner Politik ergeben, wird in Kapitel 3.3 ausführlicher eingegangen.

Regionen in konjunkturellen und strukturellen Krisen

War in der früheren Nachkriegszeit bis Mitte der 60er Jahre ein konjunktureller Abschwung lediglich an verringerten Wachstumsraten erkennbar, so waren ab 1974/75 die negativen Ausschläge schon deutlich spürbar (siehe Abbildung).

Abbildung 3: Veränderung des realen Bruttoinlandsproduktes 1951-2010



Quelle: IG Metall 2009, S. 2.

Zumindest in Deutschland gibt es so etwas wie eine Renaissance der Regionalpolitik bzw. der regionalen Industrie- und Strukturpolitik mit dem (Wieder-)Auftreten konjunktureller Krisen in den 70er Jahren, spätestens aber mit den ersten strukturellen Krisenprozessen in den 80er Jahren[60].

Anlass für Diskussionen über regionalpolitische Aktivitäten aber gaben vor allem die Strukturkrisen, die mit einem massiven Beschäftigungsabbau in Regionen mit starker Ballung von Betrieben der Krisenbranchen einhergingen. Dies betraf zunächst das Ruhrgebiet mit dem Niedergang der Montanindustrie, später die Werften in den Küstenregionen und noch ein paar Jahre später beispielsweise die Unterhaltungselektronik unter anderem in Nürnberg/Fürth. In dieser Phase waren es vor allem Gewerkschaften und ihnen nahe stehende Wissenschaftler, die von der Kommunal-, Regional und Landespolitik eine aktive industriepolitische Intervention einforderten bzw. eigene branchen- bzw. regionalpolitische Konzeptionen entwickelten[61].

Massive Auswirkungen zeigten sich damals bei einer Überlagerung von Konjunktur- und Strukturkrisen: So fanden sich relativ starke Einbrüche am Arbeitsmarkt in den eher industriell geprägten Regionen (bzw. umgekehrt auch starker Aufschwung in Boomphasen): Das Ruhrgebiet allen voran, aber auch der Raum Nürnberg als Paradebeispiel in Bayern, der bis heute mit die stärksten Beschäftigungsschwankungen im Konjunkturverlauf zeigt (ähnliches gilt auch für Hannover oder Stuttgart). Im Vergleich dazu weisen die eher dienstleistungsgeprägten Regionen wie München oder Frankfurt eine verhaltenere Entwicklung auf, die

60 Vgl. Arbeitskreis arbeitsorientierte Regionalwissenschaft 1981.
61 Vgl. u.a. Strutynski 1984; Lobodda/Richter 1985.

zeitlich verzögert auf Konjunkturschwankungen reagiert und eher Tendenzen zur Stagnation als einen tatsächlichen Rückgang der Beschäftigung zeigen.

Abbildung 4: Arbeitslose und Kurzarbeiter im März 2009 zum Vorjahresmonat[62]

Region	*Arbeitslose*	*zum Vj.*	*Kurzarbeiter*	*zum Vj.*
Nürnberg	40.158	+ 4,1%	15.423	+ 403%
Hannover *	43.872	-0,1	6.233	+ 523%
München	58.707	+ 6,5%	12.998	+ 847%
Stuttgart	26.634	+10,1%	13.331	+ 1.983%
Deutschland	3.585.811	+ 2,2%	686.733	+ 2.825%
Wien	73.484	+ 7,1%	2.017	k.A.
Österreich	271.127	+ 28,8%	33.033	+ ~ 1.000%

Quelle: Arbeitsagenturen/ams (* Feb. 2009 zum Vorjahr).

Die aktuelle Krise unterscheidet sich zumindest in einem Phänomen wesentlich von anderen Rezessionsphasen: Im Unterschied zu den großen Entlassungswellen der 1990er Jahre (erste Rezession nach dem Wiedervereinigungsboom) wird derzeit in der Industrie (noch) mit Abbau der Randbelegschaften, Arbeitszeitflexibilisierung und Kurzarbeit auf den Einbruch reagiert. Daher explodierten in den Vergleichsregionen die Zahlen der Kurzarbeiter, während die Arbeitslosigkeit bislang nur moderat steigt (siehe Abbildung).

Die „große Krise“ und mögliche Wirkungen auf die Metropolregionen

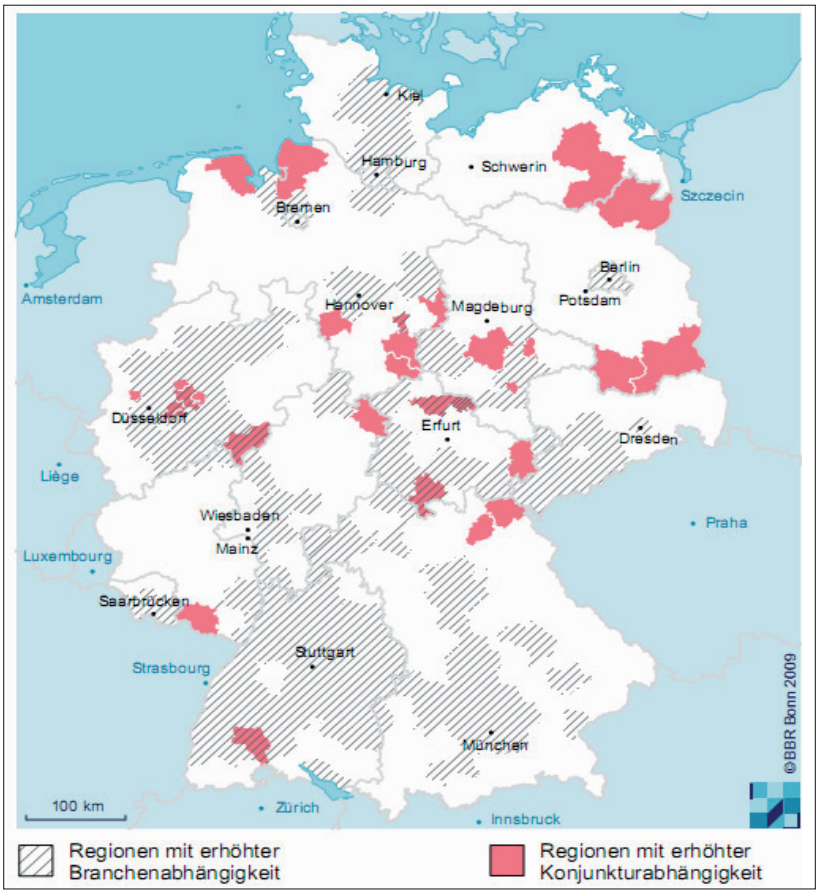
Eine Anmerkung vorweg: Es gibt weder theoretisch noch praktisch Erfahrungen mit parallelen Krisenprozessen der Finanzmärkte/ -wirtschaft, der Weltwirtschaft und der Automobilindustrie (als ein Kernstück der deutschen, wenn nicht der europäischen Industrielandschaft) – diese Konstellation ist historisch einzigartig.

Wir maßen uns auch nicht an, diese Lücke schließen zu wollen, sondern wir meinen, dass es bestenfalls Thesen über mögliche Wirkungen auf unterschiedliche Regionstypen geben kann, die aus Plausibilitätsgesichtspunkten abgeleitet werden. Sie decken sich an manchen Stellen mit aktuellen Forschungsergebnissen. Diese Untersuchungen hinsichtlich der besonderen Konjunkturanfälligkeit

62 Angaben für die Agenturbezirke der Kernstädte, nicht für das Gesamtgebiet der jeweiligen Metropolregion, in Österreich Angaben des Arbeitsamtservice für Wien und Österreich (ams).

westdeutscher Regionen (bezogen auf die Perioden 1980–1983,1992–1998 und 2001–2005) kommen zu dem Ergebnis:

Abbildung 5: Konjunktur- und branchengefährdete Regionen[63]



Quelle: BBSR 2009, S. 3.

63 Konjunkturabhängigkeit = Der Beschäftigungsabbau verlief in allen Konjunktur(abschwung)phasen unterhalb des Mittelwertes, zuzüglich einer halben Standardabweichung.
Branchengefährdung = Der regionale Anteil der Beschäftigten in exportabhängigen Branchen an der Summe aller Beschäftigten in exportabhängigen Branchen in Deutschland liegt mehr als 50 % über dem aus den Anteilen aller Regionen gebildeten Mittelwert (volkswirtschaftliche Dimension) und/oder der Anteil der Beschäftigten in exportabhängigen Branchen einer Region an allen Beschäftigten dieser Region liegt über 1/3 des entsprechenden Vergleichswertes für die alten bzw. neuen Länder (regionalwirtschaftliche Dimension) (vgl. BBSR 2009, S. 3).

„Als besonders konjunkturanfällig gelten diejenigen Regionen, die sich in allen drei Konjunkturabschwungphasen im Vergleich zum gesamträumlichen Durchschnitt schlechter entwickelt haben. … Von konjunkturellen Abschwungphasen waren danach in der Vergangenheit folgende 19 Regionen besonders betroffen: Villingen-Schwenningen, Hof, Kulmbach, Eschwege, Salzgitter, Goslar, Helmstedt, Osterode, Hameln, Wilhelmshaven, Bremerhaven, Krefeld, Wuppertal, Pirmasens, Remscheid, Bochum, Hagen, Siegen und Schwelm“[64]. Davon liegen einige am Rande der verglichenen Metropolregionen und zwar von Hannover (z.B. Salzgitter) und Nürnberg (Hof/Kulmbach).

Gleichzeitig wurde die Branchengefährdung untersucht, die Ergebnisse überschneiden sich mit unseren folgenden Thesen: „In erster Linie wird deutlich, dass die westdeutschen Regionen einer erhöhten Anfälligkeit unterliegen. Im Gegensatz zu früheren Konjunkturzyklen könnten im Rahmen der aktuellen Krise erstmals auch verstärkt süddeutsche Regionen von Beschäftigungsverlusten gekennzeichnet sein. Verantwortlich hierfür sind u.a. die hohe Branchenkonzentration im Fahrzeug- und Maschinenbau. … So liegt es nahe, dass vor allem die westdeutschen Regionen mit ihrer starken Einbindung in den Welthandel oder einer starken Konzentration auf Banken und Versicherungen unter der aktuellen Krise stärker leiden“[65].

Das deckt sich mit unseren Plausibilitätsannahmen, wonach die Regionen stärker betroffen sein dürften als andere, die

- eine starke Konzentration von Unternehmen der Finanzwirtschaft aufweisen (Banken, Versicherungen, Börsen ...), die ihre Belegschaften/Strukturen den Verlusten anpassen (müssen); dies könnte beispielsweise Frankfurt und München treffen;
- mit einem hohen Besatz an Unternehmen der Automobil- und Zulieferindustrie, insbesondere solchen mit OEM, die in einer schlechten internationalen Konkurrenzsituation sind[66]; das könnte Stuttgart, Hannover und Nürnberg (hier vor allem in den nördlichen Bereichen der Metropolregion) und möglicherweise sogar München/Dingolfing mit BMW betreffen und letztlich
- deren Unternehmen überdurchschnittlich in die Weltwirtschaft integriert sind, zum Beispiel durch eine hohe Exportquote und/oder viele Unternehmen, die

64 BBSR 2009, S. 2.
65 BBSR 2009, S. 4
66 Überkapazitäten werden in kapitalistisch verfassten Marktwirtschaften üblicherweise durch Kapitalentwertung/-vernichtung (z.B. durch Insolvenz/Übernahme o.ä.) beseitigt. Dabei ist es unwahrscheinlich, dass davon lediglich GM/Opel, Chrysler und Saab betroffen sind.

sich in der Hand ausländischer Eigner befinden. Dieser Aspekt überschneidet sich mit den vorgehenden Punkten, sollte aber analytisch getrennt gesehen werden. Dieses Merkmal betrifft (nicht oder weniger die neuen Bundesländer) vor allem die industriellen Hochburgen wie Nürnberg, Stuttgart und Hannover.

Da die auslösenden Krisenprozesse mittlerweile über verschiedenste Mechanismen (Nachfragerückgang in anderen Industrien, Kreditklemme …) breite Wirkung in fast alle Segmente der Volkswirtschaften zeigen, kann es sein, dass die allgemeinen (globale und gesamtwirtschaftliche) Krisenwirkungen die genannten spezifischen Betroffenheiten von Regionen überlagern. Denkbar ist aber auch, dass sich allgemeine und spezifische Krisenwirkungen in den genannten Regionen gegenseitig verstärken und zu einer überdurchschnittlich schlechten Performance der regionalen Wirtschaftsentwicklung führen könnten (sei es in der Tiefe des Einbruchs, sei es in der Dauer) – vermutlich ist die wechselseitige Verstärkung der Effekte die wahrscheinlichere Variante.

Wirkungen von regionaler Politik auf die ökonomische Entwicklung der Region

Das führt zu der Frage, ob und gegebenenfalls wie in den Regionen auf die spezifische Problemkonstellation reagiert werden kann und soll. Oder anders gefragt: Ist eine Krise dieser Dimension überhaupt regionalpolitisch beeinflussbar?

In den 80er/90er Jahren gab es eine Welle/Euphorie, dass durch eine geschickte regionale Politik eine Entwicklung auch gegen den gesamtwirtschaftlichen Trend möglich sei[67]. So betont der Wettbewerbsforscher M. Porter, dass gerade in Zeiten globaler Märkte und einer zunehmenden Wissensorientierung der Wirtschaft Regionen spezifische Wettbewerbsvorteile bieten könnten: „Die nachhaltigen Wettbewerbsvorteile in einer globalen Wirtschaft liegen“ so die zentrale These Porters „zunehmend im regionalen Bereich“[68]. Die dabei genannten bzw. untersuchten Regionen sind häufig keine Zentren mit großen Unternehmen, sondern eher mittelständisch geprägte Regionen. Für die Metropolregionen in Deutschland gilt es zumindest nicht, dass sie sich immer besser entwickelt haben als die anderen Gebietstypen[69] – d.h. ihre Rolle als Wachstumsmotoren ist zweifelhaft und es fin-

67 Z.B. Priore/Sabel 1985/1989.
68 Porter 1999, S. 51.
69 Siehe obige Vergleiche von Bade.

den sich empirische Belege, dass es nicht wenige Wachstumsregionen außerhalb der Zentren gibt[70].

Und wer sich die positiven regionalen Entwicklungen im gesamtwirtschaftlichen Aufschwung angesehen hat (zum Beispiel der massive Abbau der Arbeitslosigkeit gesamtwirtschaftlich und regional), so sprechen derartige Verläufe zunächst gegen einen besonderen Stellenwert der regionalen Aktivitäten. Schon in der Vergangenheit gab es viele (vom Mainstream ignorierte) Hinweise von Wirtschafts- und Regionalwissenschaftlern, dass gesamtwirtschaftliche Impulse wie konjunktur- und Investitionsprogramme erst die notwendigen Voraussetzungen schaffen auf die regionale Aktivitäten als hinreichende Maßnahmen aufbauen können[71].

Zudem ist unklar, wie die Effekte dieser Aktivitäten messbar seien: Die „McKinsey-Projekte» der 90er Jahre werden zunehmend vorsichtiger in den Prognosen ihrer Beschäftigungswirkungen[72]. Denn überall tritt das Messproblem auf: Was ist letztlich Maßnahmeinduziert, was ist davon unabhängig? Vielfach geht man daher dazu über, nur noch prozess- oder projektbezogene Ziele (‚im Projekt XY soll folgendes erreicht werden …') zu veröffentlichen, da deren ‚Messbarkeit' letztlich vergleichsweise unproblematisch ist.

2.2 Fragestellung, Arbeitshypothesen und eingesetzte Methoden des Projektes

2.2.1 Fragestellungen, Arbeitshypothesen und Vorgehen

Ausgangspunkt für die folgenden Fragestellungen, Arbeitshypothesen und damit die Zielstellungen des Vorhabens sind drei Anforderungskomplexe und Fragen, die in der arbeitsorientierten Debatte seit dem Beginn des Konstituierungsprozesses der Metropolregion Nürnberg im Vordergrund standen: Kann die Metropolregion beitragen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation, zur Verbesserung der Lebensbedingungen in der Metropolregion und wie sieht es mit der Verbesserung der demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus?[73]. Aus diesen Grundelementen leiten sich darüber hinaus eine Reihe weiterer Einzelaspekte ab, wie zum Beispiel:

70 Vgl. BMVBS/BBR 2008.
71 Vgl. unter anderem Memorandum 2001.
72 Siehe beispielsweise dortmund-project vgl. Bömer 2004.
73 Vgl. Neumann 2006.

- Internationale Konkurrenzfähigkeit als Ausrichtung? Welche Beschäftigung kann gesichert und aufgebaut werden? Was ist z.B. mit anderen, regional relevanten Wirtschaftsfeldern?
- Stärken der Starken? Wie werden die Schwachen entwickelt und gestärkt? Wie ist das mit dem Ausgleichs- und Angleichungsgrundsatz in der Region selbst?
- Technikzentrierter Ansatz auf Hochqualifizierte konzentriert? Welche Beschäftigung gibt es für die „anderen" Beschäftigten? Was ist mit den Un- und Angelernten, dem „normalen" Arbeitnehmer mit Hauptschulabschluss? Welche Qualität der Arbeit wird angestrebt?
- Gründerorientierung in High-Tech-Branchen? Wie ist das mit den Kleingründern, den Nicht-Hochtechnologie-Unternehmen? Was ist mit der Hilfe für bestehende kleine und mittlere Unternehmen im Strukturwandel?
- Menschen und Lebensqualität nur als „weiche" Standortfaktoren? Menschen und ihre Lebensqualität dürfen nicht zu Standortfaktoren verkürzt werden; wie wird ihr Beitrag zur Regionalentwicklung gesehen?
- Wissenschaft und Forschung nur im Dienste der Wirtschaft? Welchen Beitrag leisten Wissenschaft und Forschung zu anderen Feldern der regionalen Entwicklung?[74]

Vor diesem Hintergrund stellten sich konkrete Fragen hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung und der „Erfolgsträchtigkeit" der Metropolregion Nürnberg, wobei im Vorhaben vor allem folgende Hypothesen im Vordergrund standen:

- Angesichts des Konstruktes Metropolregion und Erfahrungen aus der praktischen Arbeit am Leitbild für die Region Nürnberg-Fürth-Erlangen war zu befürchten, dass ausschließlich Themen und Arbeitsschwerpunkte eine Rolle spielen dürften, die sich unter die Maxime „Beitrag zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit" subsumieren lassen. Themen, wie Beschäftigung, Qualifizierung und Verbesserung der Lebensbedingungen könnten ausgeblendet bleiben. Diese Befürchtung ergab sich aus dem Exklusivitätsanspruch, der die internationale Wettbewerbsfähigkeit selektiv auf das Exzellenz-Prinzip mit so genannten Leuchtturmprojekten fokussiert. Damit wird eine ökonomische und forschungsstrategische Dimension anvisiert, die weit über der Arbeits- und Alltagsrealität der meisten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen angesiedelt ist. Ihre legitimen Ansprüche auf gute und qualifizierte Arbeit und Ausbildung könnten in dieser Perspektive zu Spin-Off-Derivaten einer High-Road-Strategie werden, die ihrerseits nur den exzellenztauglichen Eliten zugute kommt.

74 Vgl. Neumann 2006; Pfäfflin 2006.

- Mit der Orientierung an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist aber nicht nur eine wirtschafts-, forschungs- und arbeitspolitische Fragestellung angesprochen. Exzellenz, Fokussierung und Zuspitzung sind selektive Kriterien mit exklusiver Wirkung. Das hat auch ein- und ausschließende Konsequenzen in der Arbeitswelt und davon abhängig auch für die Lebenswelten der betroffenen Menschen. Wo auf sozialen Ausgleich zugunsten des Wettbewerbs verzichtet, Exzellenz auf Kosten von Breitenförderung favorisiert und Elitenbildung gegen gleiche Bildungschancen gesetzt wird, dort wird soziale Kohäsion als politisches Ziel neu bewertet. Arbeitsorientierte Interessen sind dabei aufs Äußerste berührt und in ihrer Interessenwahrnehmung gefordert.
- Die „Regional Governance" der Metropolregion Nürnberg ist formal auf Beteiligung und Konsens ausgerichtet. Die Verteilung der Beteiligten legt jedoch die Befürchtung nahe, dass letztlich wirtschaftliche Interessen (Unternehmen und Kammern) und sie unterstützende Kräfte aus Politik und Verwaltung das inhaltliche Geschehen dominieren werden. Erschwerend hinzu kommt die Nicht-Beteiligung der Gewerkschaften auf der Entscheidungs- bzw. Steuerungsebene der „Regional Governance". Die Beteiligung von arbeitsorientierten Vertretern könnte zu einer Alibiveranstaltung ohne konkreten Einfluss geraten. Diese Hypothese ist nicht nur durch formale Kriterien des Beteiligungsschlüssels begründet, sie wird auch gestützt durch die Tatsache, dass Mitwirkungsgleichheit auch durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen wie Personal und Zeit definiert wird. Hier sollte untersucht werden, inwieweit die beteiligten Akteure ihre „institutionellen" Ungleichheiten anerkennen und durch Kooperation z.B. bei Informationszugängen und persönlichen Kontakten auszugleichen bereit sind.
- Arbeitsorientierte Interventions- und Gestaltungsmöglichkeiten können unter diesen Bedingungen nur dann geschaffen und genutzt werden, wenn es einerseits gelingt, eigene inhaltliche Schwerpunkte zu erarbeiten und umsetzungsfähig zu formulieren und wenn andererseits die Beteiligungs- und Konsensorientierung in der Arbeit der Gremien der Metropolregion Nürnberg praktisch realisiert werden kann. Dabei sind auch die Vertreter arbeitsorientierter Inhalte und Positionen aufgefordert, diese Positionen nicht nur qua Argumentations- und Überzeugungskraft zu vermitteln und als Lobbyisten in eigener Sache durchzusetzen. Sie müssen sich der Aufgabe stellen, ihre Inhalte und Positionen in die Perspektive einer regionalen Entwicklungsstrategie zu integrieren. So gewinnen sie eine neue Qualität als regionaler Akteur und entwickeln sich

vom partikularen Interessenvertreter zu einem regionalen Bündnispartner, was wiederum die Durchsetzungschancen für arbeitsorientierte Inhalte erhöhen könnte.

Diese Hypothesen werden im Folgenden präzisiert und erläutert.

Orientierung an internationaler Wettbewerbsfähigkeit (Exzellenz-Ansatz)

Die zentrale Frage unter wirtschafts- und strukturpolitischen Gesichtspunkten war, ob es möglich ist, die im Konzept der Metropolregion angelegte Ausrichtung eines wirtschaftlichen Leitbildes für die Metropolregion Nürnberg unter ausschließlicher oder überwiegender Orientierung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der noch zu definierenden Leitbranchen und -segmente zu ergänzen. Mehrere Gründe sprachen für unsere Befürchtung:

Bereits der Begriff „europäische Metropolregionen in Deutschland" legt neben der Beschreibung der metropolitanen Funktionen nahe, dass es sich um die Ausrichtung auf die Wettbewerbsfähigkeit und Profilierung der Regionen zumindest im europäischen Maßstab handelt. Auch theoretische und konzeptuelle Arbeiten zur Ausgestaltung von Clusterpolitik heben auf die internationale Ebene als Bezugselement ab[75]. Bei der Beschreibung der anstehenden Aufgaben (Entwicklungsleitbild, Clusterpolitik …) in der Metropolregion wird ebenfalls betont: „Exzellenz und internationale Bedeutung charakterisieren Projekte und Themen"[76].

Daneben gibt es in der Region auch praktische Erfahrungen mit den sog. High-Tech-Offensiven des Freistaats Bayern und der teilweise daran orientierten Diskussion über das (wirtschaftspolitische) Leitbild für die Industrieregion Mittelfranken[77]. Die High-tech-Offensive war ausdrücklich auf die internationale Wirksamkeit der ausgewählten Cluster orientiert (Weltliga), während bei letzterem – auch aus fördertechnischen Gründen – eine Kompatibilität zu den Cluster-Ausrichtungen des Freistaats angestrebt wurde, was aber mehrfach zu Konflikten führte (z.B. erreichte aus Landessicht das mittelfränkische Cluster Energietechnik nicht das Niveau der internationalen Spitze).

Bei den genannten Aktivitäten spielten Themen wie z. B. die Förderung regionaler Branchenschwerpunkte ohne internationalen Bezug, von lokaler Ökonomie bzw. Bestandspflege bei kleinen und mittleren Unternehmen, die direkte Wirk-

75 Vgl. Rehfeld 2005.
76 Metropolregion Nürnberg 2006a, S. 4.
77 Siehe auch IHK MFR 2005.

samkeit der Maßnahmen im Hinblick auf Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen, der Förderung des Bildungsniveaus und der Qualifikation in der Breite eine untergeordnete Rolle.

Gerade vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Vielfältigkeit des Raumes der Metropolregion Nürnberg (einerseits industrielle Schwerpunkte in Nürnberg-Fürth-Erlangen, andererseits ländliche Gebiete mit hoher Bedeutung des Tourismus) stellt sich die Frage der Berücksichtigung lokaler und teilräumlicher wirtschaftlicher Schwerpunkte unter dem Blickwinkel internationaler Ausrichtung verstärkt[78]. Angesichts des Stellenwerts dieser Problemstellung wurde im Vorhaben sowohl theoretisch an dieser Frage gearbeitet, aber auch praktische Hilfestellung für Integration lokaler/teilräumlicher und beschäftigungsbezogener Fragestellungen gegeben.

Dass Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit nicht als polarisierendes Gewinner-Verlier-Spiel organisiert wird, liegt im arbeitsorientierten Interesse. Wer Leuchttürme in Wachstumsfeldern errichten und bauen will, muss wissen, dass diese Leuchttürme nicht nur aus der obersten Plattform bestehen, sondern ein solides Fundament benötigen und eine solide Bauweise aller Stockwerke erfordern. Internationale Spitzenleistungen sind keine Kopfgeburten, ihre Realisierung ist das integrierte Werk qualifizierter und guter Arbeit auf allen Wertschöpfungsstufen.

Leuchttürme dienen zur Positionsbestimmung und erleichtern die Navigation. Beides ist für eine regionale Entwicklungsstrategie unabdingbar: Wissen, wo man steht und wissen, wohin die Reise bzw. die Entwicklung gehen soll. Im arbeitsorientierten Interesse ist es, wenn davon die Region als Ganzes profitiert und der soziale Zusammenhalt nicht durch polarisierende wirtschafts- und wissenschaftspolitische Praktiken in Rahmung „verkürzter“ Clusterstrategien aufs Spiel gesetzt wird.

„Regional Governance“: Akzeptanz und Partizipation

Wie weiter hinten beschrieben (vgl. Kap. 3) entstanden die Strukturen der Metropolregion Nürnberg (mit Rat, Steuerungskreis, Foren), also die spezifische

78 Um das Verhältnis von Zentren und ländlichen Räumen in der Metropolregion Nürnberg findet derzeit eine intensive Diskussion statt. In der Bad Windsheimer Erklärung betont die EMN: „Gleichwertige Lebensverhältnisse stehen für uns als Ziel und Maßstab des Handelns im Mittelpunkt unserer Aktivitäten und sind für die EMN die Basis der Verantwortungsgemeinschaft“ (EMN 2007). Dabei wird gefordert, „dass die ländlichen Räume ein eigenständiges Profil entwickeln, ohne Gegensätze oder Widersprüche zu den städtischen Verdichtungszentren aufzubauen ... Nur Miteinander kann die Metropolregion ihr Potenzial ausbauen“ (Denzler 2007, S. 3).

Ausgestaltung der „Regional Governance“ in der Metropolregion Nürnberg vergleichsweise zügig und unter breiter Beteiligung, insbesondere der öffentlichen Gebietskörperschaften. Die „Charta der Metropolregion Nürnberg“ stellt hohe Anforderungen an die Arbeitsprozesse und inhaltliche Ausgestaltung, hebt sie doch insbesondere auf Freiwilligkeit und Konsens ab.

Unsere Hypothese bzw. Befürchtung war, dass es bei den hohen Ansprüchen bleibt, in der Praxis jedoch wirtschaftsnahe Kreise und ihnen nahe stehende politische Akteure die Arena und deren Inhalte bestimmen, d.h. Arbeitnehmerinteressen oder auch andere Teilinteressen untergehen.

Die genannten Anforderungen setzen zunächst voraus, dass es im weiteren Prozess gelingt, ein gemeinsames „Verständnis von Region“ zu entwickeln. Dies erfordert eine möglichst gleichgewichtige/-wertige Berücksichtigung einer Vielfalt (teil)räumlicher wie sonstiger partikularer Interessen. Der Anspruch „gleicher Augenhöhe“ setzt zudem Nachholprozesse in den Teilräumen voraus, so gibt es beispielsweise im Kerngebiet Nürnberg-Fürth-Erlangen langjährige, praktische Vorerfahrungen bei der konsensorientierten Erarbeitung eines wirtschaftlichen Leitbildes, über die andere Teilregionen nicht verfügen. Gerade diese Erfahrungen machen das Konfliktpotential deutlich: In den letzten Jahren dieses Prozesses konzentrierte sich die Erarbeitung von inhaltlichen Positionen zunehmend auf IHK und Verwaltung, Änderungen aus arbeitsorientierter Sicht konnten nur durch Rückgriff auf den proklamierten Konsenscharakter erreicht bzw. „erzwungen“ werden.

Und trotz der quantitativ hohen Beteiligung von Menschen aus dem Gesamtraum ist noch nicht ausgemacht, ob das Modell der „Regional Governance“ tatsächlich eine breite Beteiligung bzw. Berücksichtigung von Bürgerinteressen gewährleisten kann. Dies gilt insbesondere für Arbeitnehmerfragen und -interessen. Erste Konflikte über die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern über die Foren hinaus am Steuerkreis deuten auf künftige Problemlagen hin. So stehen den insgesamt vier Gewerkschaftvertreterinnen bzw. -vertreter in den Gremien allein im Forum Wirtschaft gut 50 Vertreter der Wirtschaft und ihrer Organisationen gegenüber.

Die Frage in diesem Zusammenhang war daher, ob das Konstrukt „Metropolregion Nürnberg“ in seiner jetzigen Verfassung und Form die Ansprüche an Beteiligung und Akzeptanz leben bzw. umsetzen kann.

Arbeitsorientierte Interventions- und Gestaltungsspielräume

Angesichts von Befunden hinsichtlich arbeitsorientierter Akteure in der regionalen Strukturpolitik zwischen „Beteiligungsfalle“ und „Ausschluss“[79] stellte sich in dem Vorhaben zunächst die Frage, ob auf dieser noch komplexeren Ebene der Metropolregion Interventions- und Gestaltungsspielräume aus arbeitsorientierter Sicht bestehen. Daher sollten Erkenntnisse und Erfahrungen der Akteure aus den Vergleichsregionen mit längerer Praxis und anderen Strukturen einbezogen werden (siehe unten).

Die zitierten Auswertungen hinsichtlich vergangener Aktivitäten legen jedenfalls den Schluss nahe, dass – außer in Fällen des Ausschlusses – es auf Seiten der arbeitsorientierten Akteure Voraussetzungen bedarf, um potentielle Gestaltungsspielräume tatsächlich nutzen zu können.

Unsere Arbeitshypothesen hinsichtlich der Voraussetzungen auf arbeitsorientierter Seite zur Nutzung potentieller Handlungsspielräume in der Metropolregion Nürnberg lassen sich in drei Teilkomplexen zusammenfassen:

a) Entwicklung von geeigneten Kooperationsformen der a. o. Akteure,
b) Entwicklung gemeinsamer eigener Positionen,
c) Geeignete Prioritätensetzung bei geringen Ressourcen.

Zu a: Die funktionale Abgrenzung der Metropolregion Nürnberg (und deren prinzipielle Offenheit für weitere Teilräume) sprengt die bisherigen räumlichen Verfasstheiten auch auf Seiten der arbeitsorientierten Akteure. Sowohl die regionalen Einheiten des DGB als auch der Einzelgewerkschaften verlaufen vielfach nicht parallel zu Verwaltungsgrenzen, die Metropolregion Nürnberg überspringt diese bekanntlich aber. Damit vervielfachen sich die betroffenen Einheiten und Personen.

Gleichzeitig existieren – von Ausnahmen abgesehen – keine übergreifenden, auf die Regionalentwicklung bezogenen Diskussions- und Arbeitsprozesse unabhängig von Kooperationsstrukturen, weil sich diese neue räumliche Einheit erst konstituiert. Das o.g. Beteiligungs- und Akzeptanzdilemma stellt sich folglich bei allen Beteiligten, auch auf Arbeitnehmerseite. Ähnlich wie bei der Entwicklung von Leitbildern, ist der Erfahrungshintergrund der arbeitsorientierten Akteure relativ uneinheitlich: Erfahrungen mit der konsensorientierten Arbeit an wirtschaftlichen Ziel- und Entwicklungsrichtungen dürften nur im Städtedreieck Nürnberg-Fürth-Erlangen vorliegen. In der Region Mittelfranken besteht zudem

79 Vgl. Dörre/Röttger 2005, S. 42 f.

seit 2004 wieder ein Netzwerk der arbeitsorientierten Akteure zur Regional- und Strukturpolitik, andere Teilräume kennen derartige Arbeitsformen nicht.

Zu b: Wie die Gesamtgremien der Metropolregion Nürnberg standen und stehen auch die arbeitsorientierten Akteure vor der Herausforderung gemeinsame inhaltliche Positionen zu den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Verkehr aus Arbeitnehmersicht zu entwickeln und diese in die Arbeitsgremien der Metropolregion Nürnberg in geeigneter Form einzubringen. Mit Grundsatzpositionen wird eine inhaltliche Beeinflussung kaum möglich sein.

Die geplanten Workshops sollten daher Vertreterinnen bzw. Vertreter aus den Foren der Metropolregion Nürnberg mit anderen arbeitsorientierten Akteuren aus den Teilräumen zusammenbringen, um einerseits eine Bestandsaufnahme der relevanten Themen vorzunehmen, Erfahrungen und Positionen von Vertretern aus den Vergleichsregionen kennen zu lernen und in diesem Arbeitsprozess gemeinsame Vorstellungen zu entwickeln, die über die Gremienvertreter dort eingespeist werden können. Dabei sollten insbesondere für alle Akteure relevante Fragen wie z.B. die Optionen regionalen Handelns in der Globalisierung (endogene und teilautonome Entwicklungsmöglichkeiten; Fragen der sozialen Kohäsion etc.) behandelt werden.

Zu c: Die in den früheren Untersuchungen und Auswertungen[80] beschriebenen Ressourcenprobleme seitens der arbeitsorientierten Akteure erfordern eine Konzentration auf Schwerpunkte bzw. Themensegmente. Nach dem gegenwärtigen Stand boten sich die drei Foren Wirtschaft, Wissenschaft und Verkehr an. Allerdings muss der Fortgang der Arbeiten beobachtet werden und gegebenenfalls müssen daraus abgeleitet weitere Einschränkungen im Arbeitsprozess erfolgen. Auch hierzu sollten die geplanten Workshops und Arbeitstreffen genutzt werden.

Insgesamt ging es um Hilfe zur Selbsthilfe, im Sinne des Auslotens von Gestaltungs- und Interventionsspielräumen für arbeitsorientierte Interessen und Akteure durch Begleitung des Aufbau- und Entwicklungsprozesses der Metropolregion Nürnberg und deren (vorläufige) Bilanzierung.

Insgesamt lag insofern eine günstige Ausgangslage vor, die den Charakter des Vorhabens mit prägen: Einerseits existieren langjährige Erfahrungen der arbeitsorientierten Akteure (z. B. mit dem Wirtschaftsforum Nürnberg-Fürth-Erlangen) mit regionalisierter Strukturpolitik, andererseits bietet die Metropolregion Nürnberg Partizipations- und Gestaltungsmöglichkeiten, steht sie doch erst in der Anfangsphase konkreter Ausarbeitung von inhaltlichen Positionen.

80 Vgl. Beese u.a. 2004.

Diese drei Ausgangsthesen bzw. Befürchtungen werden im Berichtsteil zu zwei Blöcken zusammengefasst, um die Darstellung nicht zu sehr zu zerstückeln und damit lesbar zu halten: Block 1 beschäftigt sich dementsprechend mit dem Komplex „Regional Governance“ in seinen theoretischen wie praktischen Dimensionen und der Frage der Einflussmöglichkeiten für arbeitsorientierte Akteure. Block 2 konzentriert sich auf den Anspruch und Wirklichkeit der Themen, die in den Regionen bearbeitet werden – zwischen Exzellenz und Kohäsion. Das ist schließlich wichtig für die Anschlussfähigkeit arbeitsorientierter Themen, in denen dann auch entsprechende Kompetenzen entwickelt werden müssen.

2.2.2 Eingesetzte Methoden

Im Antrag war das Methodenthema als ‚Methodenmix’ beschrieben, „… der Instrumente der theoriegeleiteten Forschung mit denen einer anwendungsorientierten Forschung verbindet. Es handelte sich dabei um drei Ebenen:

- Zum Einen sind dies Instrumente, die in der quantitativen und vor allem qualitativen Sozialforschung üblich sind: Desk-Research und sekundärstatistische Analysen …
- Die Erhebungen in den Regionen werden mittels Expertengesprächen und qualitativer Interviews realisiert …
- (die) Untersuchung soll einen Wissenstransfer ermöglichen, der den Akteuren hilft, ihre Praxis zu reflektieren und gegebenenfalls zu verbessern … Dem dienen in erster Linie die vorgesehenen Workshops zur Diskussion und Meinungsbildung“[81].

Wir haben uns bemüht, diesem letzteren Bedürfnis schon im laufenden Forschungsprozess Rechnung zu tragen. Dieser Anspruch hat die Forschungsstrategie und auch die Forschungsmethode beeinflusst. Methodisch arbeiteten wir in gewissem Sinne „zweigleisig“. Eine konventionelle, qualitativ ausgerichtete Forschung wird mit Elementen von Handlungs-(Aktions-/Partizipations-)forschung verknüpft, die wissenschaftliche Unterstützungsleistung für regionale Praktiker bieten soll. Damit wurde darauf abgezielt, den Akteuren vor Ort auf der Grundlage der Erforschung der Praktiken in den Regionen Reflexionsmöglichkeiten zu bieten, um sie zur Einordnung, Selbstbewertung und gegebenenfalls auch zur Modifikation ihrer Aktivitäten zu veranlassen.

81 IMU Institut 2007, S. 32.

Abbildung 6: Ablauf und Inhalte der Arbeitsschritte im Vorhaben

Quelle: eigene Darstellung.

Neben klassischer Desk-Research standen halbstrukturierte Interviews im Vordergrund. Diesen empirischen Hauptteil der Untersuchung machen die Interviews in den Vergleichsregionen aus, die auf die Erfassung der Funktionsweisen, der Wirkungszusammenhänge und der Steuerungsleistungen in der jeweiligen „Regional Governance“ zielten. Hierzu zählen Interviews mit Gewerkschaftern und im weitesten Sinne der Managementebene der Regionen, also Netzwerkakteuren, Vertretern der Politik und/oder der regionalen Wirtschaftsförderung. Zahlen- und zeitmäßig am intensivsten waren die Interviews vor Ort in Nürnberg (8 Interviews), in den Vergleichsregionen haben jeweils 4 Interviews – meist 2er Gespräche mit der Managementebene und ebenso mit den arbeitsorientierten Akteuren – stattgefunden (gesamt: 24 Interviews von je ein- bis eineinhalbstündiger Dauer).

Wie in Experteninterviews üblich, nutzten wir einen problemzentrierten Leitfaden als Gedächtnisstütze und Orientierungsrahmen (vgl. Anhang), um so eine Vergleichbarkeit der Fälle sicher zu stellen. Unsere Kommunikationsstrategie umfasste Fragen, deren Beantwortung den Gesprächspartnern spontanes Stegreiferzählen ermöglichen sollten (im weitesten Sinne von ‚story-telling’)[82]. Wichtig war es, den Interviewpartnern die Chance zu geben, sich als „Experten in eigener Sache“ zu präsentieren. Dieses Verfahren sollte dazu beitragen, Wi-

82 Vgl. Erlach/Thier 2005.

dersprüchlichkeiten, Ambivalenzen und Unentschiedenheiten zum Vorschein zu bringen, um so ein angemessenes Verständnis für die Orientierungsprobleme und Entscheidungsdilemmata der regionalen Akteure zu gewinnen[83]. Der Leitfaden war auf drei Kernthemen ausgerichtet:

- die Genese der jeweiligen Metropolregion,
- Stärken- und Schwächenanalyse sowie Erfolgsfaktoren und Stolpersteine in der Entwicklung bzw. des aktuellen Standes und schließlich,
- Stellenwert von Kohäsionsaspekten und arbeitsorientierten Themen (und Akteuren).

Abbildung 7: Übersicht zu den Interviews in den Regionen und den Akteuren[84]

Region	*Funktion*	*Abkürzung*	*Region*	*Funktion*	*Abkürzung*
Nürnberg	Politik	***EMN-P1***	München	Management	***EMM-M***
	Politik	***EMN-P2***		Management	***EMM-M***
	Management	***EMN-M1***		a.o. Akteur	***EMM-G***
	Management	***EMN-M2***		a.o. Akteur	***EMM-G***
	a.o. Akteur	***EMN-G***	Stuttgart	Management	***EMS-M***
	Management	***EMN-M3***		Management	***EMS-M***
	a.o. Akteur	***EMN-G***		a.o. Akteur	***EMS-G***
	Management	***EMN-M4***		a.o. Akteur	***EMS-G***
Hannover	Management	***MH-M***	Wien	Management	***CEN-M***
	Management	***MH-M***		a.o. Akteur	***CEN-G1***
	a.o. Akteur	***MH-G1***		a.o. Akteur	***CEN-G2***
	a.o. Akteur	***MH-G2***		a.o. Akteur	***CEN-G3***

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Damit lehnte sich der Leitfaden an die Strukturen von Thierstein u.a.[85] an, die dazu dienten einen Vergleich von anderen Regionen für die Initiative in München auszuwerten. Auch hier wurden drei Schwerpunkte gesetzt: Strategie (u.a. zu auslösenden Faktoren, Herausforderungen und Problemlagen), Struktur (u.a. räumlicher Umgriff, welches Kooperationsmodell, welche Organisationsstruktur) und Kultur (u.a. welche Alleinstellungsmerkmale und Identifikationsthemen bestehen).

83 u.a. Witzel 2000.

84 Die jeweiligen inhaltlichen Positionen werden als „vergleiche plus Abkürzung“ wiedergegeben, da es keine wörtlichen Zitate sind, sondern die Inhalte erfasst wurden und wiedergegeben werden. Die ersten Buchstaben geben immer die Region an, für die Akteursgruppen stehen P für Politik, M für Management und G für arbeitsorientierte Akteure, meist Gewerkschaftsvertreter.

85 Thierstein u.a. 2006, S. 33.

Um nicht in die Falle des sog. ‚naiven Realismus' zu tappen, eine Theorie der Wahrnehmung, der zufolge die Dinge im Wesentlichen so sind, wie sie uns erscheinen, versuchten wir mittels ‚kommunikativer Validierung' und Triangulation, Vergleichsmöglichkeiten und Rückkoppelungen in den Auswertungs-/Interpretationsprozess einzubinden. Triangulation meint hier zu versuchen, für die interessierende Fragestellung unterschiedliche Lösungswege zu entwerfen bzw. die Ergebnisse verschiedener Perspektiven zu vergleichen[86]. Dies erfolgte im Projekt durch die Einbeziehung einer vergleichenden Darstellung bzw. Sichtweise jeweils von Seiten der Management- und der Ebene der gewerkschaftlichen Vertreter (damit teilweise auch eine Innen- und Außensicht des Projektes). Der abschließende Workshop unter Beteiligung eines großen Teils der Interviewpartner aus den Vergleichsregionen war (neben der Diskussion der Zwischen- und Endergebnisse mit den Expertinnen sowie Experten des Beirats) der Versuch einer Rückspiegelung unserer Erkenntnisse an die Befragten im Sinne einer kommunikativen Validierung. Aus dem Dialog mit den ‚Beforschten' – so die Annahme – kann der Forscher wichtige Argumente zur Relevanz der Ergebnisse gewinnen – vor allem, was die Absicherung der Rekonstruktion subjektiver Bedeutungen angeht[87].

Unser Vorgehen enthielt Elemente von Aktions- oder Handlungsforschung, ist dieser Forschungsrichtung jedoch nicht vollständig zuzuordnen. Wenn man vom ‚Vater' des action-resarch' ausgeht, so wollte Lewin praxisnahe Hypothesen aufstellen und entsprechend diesen Hypothesen sinnvolle Veränderungen im sozialen Feld durchführen und dann in längerfristigen Studien die Auswirkungen dieser Veränderungen kontrollieren. Grundlegende Kennzeichen einer sich so verstehenden Aktionsforschung sind:

- „ein dialogisches Verhältnis zwischen Theorie und Praxis (zwischen Wissenschaftlern und Praxisakteuren) und damit zusammenhängend
- eine Organisation des Forschungsprozesses, die die Erzeugung praxistauglichen Wissens ermöglicht und zwar mit dem Ziel der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen …"[88].

Im Rahmen des vorliegenden Forschungsvorhabens haben wir Elemente der Aktionsforschung vor allem in Feed-back-Diskussionen mit arbeitsorientierten Akteuren (z.B. Bericht von Gewerkschaftern aus anderen Regionen) und im Zuge von Workshops eingesetzt, die einerseits dem Erfahrungsaustausch und der Reflexion

86 Vgl. Mayring 2002.
87 Vgl. Scheele/Groeben 1988.
88 Fricke 2009, S. 3.

der regionalen Akteure, andererseits auch der fachlichen Meinungsbildung zum laufenden Veränderungsprozess dienten.

In der Auswertung der Ergebnisse wurde versucht, die sog. Gütekriterien qualitativer Forschung wie sie von Mayring formuliert wurden, in wesentlichen Elementen zu berücksichtigen, nämlich

- Verfahrensdokumentation,
- Argumentative Interpretationsabsicherung,
- Regelgeleitetheit,
- Nähe zum Gegenstand,
- Kommunikative Validierung,
- Triangulation[89].

Zu den drei letzteren Aspekten wurden bereits Anmerkungen gemacht, zur Verfahrensdokumentation gab es in den Beiratssitzungen jeweils Zwischenberichte, die hier nochmals zusammengefasst werden in der Gegenüberstellung von Planung und tatsächlicher Durchführung.

Aus der folgenden Abbildung ist erkennbar, dass es nur eine wesentliche Differenz zwischen Plan und realer Durchführung gab: Es wurde ein zusätzlicher Workshop etwa in der Mitte der Projektlaufzeit eingeschoben, um einerseits einen weiteren Bericht (aus Wien) platzieren zu können und andererseits, weil ein relativ komplexes Thema wie das „wirtschaftliche Entwicklungsleitbild“ für die Region Nürnberg bearbeitet werden musste.

89 Vgl. Mayring 1992/2008, S. 88.

Abbildung 8: Ablauf des Projektes

Planung	*Realer Ablauf*	*Zeit*
1. Metropolregion Nürnberg		
Interviews in der Region Nürnberg	Interviews in EMN	02 -
⇩	⇩	07/08
2. Gestaltungsfelder aus arbeitsorientierter Sicht		
Workshop 1: Bestandsaufnahme und	Workshop 1: Bericht Hannover und	05/08
Themen der Gestaltung	Bestandsaufnahme der Themen	
	⇩	
⇩	Interviews in Vergleichsregionen	02/08-
Interviews in den Vergleichsregionen	⇩	02/09
fließen ein in	Workshop 2: Bericht Wien, Information und	
	Meinungsbildung zum Leitbild der EMN	10/08
⇩	⇩	
3. Bilanzierung der Gestaltungsspielräume		
Workshop 2: Bilanzierung der	Workshop 3: Bilanzierung der	06/09
Gestaltbarkeit (Region + Externe)	Gestaltbarkeit (Region + Externe)	
⇩	⇩	
4. Auswertung und Folgerungen		06/09

Quelle: eigene Darstellung.

So wurde der Stellenwert von Leitbildern erläutert, fachliche Aspekte wie die Clusterbildung beleuchtet und von den Verantwortlichen über den Arbeitsprozess berichtet – dies wäre nicht nebenbei zu bearbeiten gewesen. Durch die Beteiligung von drei der vier Vergleichsregionen am Abschlussworkshop konnte eine sehr umfassende Betrachtung hinsichtlich der Bilanzierung von Gestaltungsspielräumen erreicht werden.

Die Aspekte der argumentativen Interpretationsabsicherung und der Regelgeleitetheit werden wir im folgenden Kapitel berücksichtigen.

3 Arbeitsorientierte Gestaltungsmöglichkeiten in Metropolregionen

Der folgende Hauptteil des Berichtes stellt zunächst die ausgewählten Vergleichsregionen in kurzer Form vor, die wesentlichen Kriterien und erste Vergleichsergebnisse werden am Ende von Kapitel 3.1 dargestellt. Unseren Thesen entsprechend leitet ein (theoretischer) Abriss das Thema „Regional Governance" ein, gefolgt von der praktischen Umsetzung am Beispiel der ‚Organisationsmodelle' in den Vergleichsregionen und der Erörterung des Einflusses dieser Modelle auf arbeitsorientierte Gestaltungsmöglichkeiten.

Der zweite Block des Hauptteils bezieht sich auf die Aspekte ‚Exzellenz', Themen der Metropolregionen und der praktischen Umsetzung arbeitsorientierter Interventionen, insbesondere in der Metropolregion Nürnberg. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob der Exzellenz-Ansatz des Konstruktes Metropolregion Platz für Kohäsionsthemen lässt und wie die möglichen Spielräume genutzt werden können.

Die „pragmatische Metropolregion" ist Ausdruck der gewonnenen Erkenntnis, dass Metropolregionen trotz des theoretischen Hintergrunds und der divergierenden Organisationsstrukturen durchaus Spielräume auch für andere Themen und Akteure lassen. Pragmatisch meint hier die Offenheit der real vorfindlichen Modelle in dem Sinne, dass die Praxis nicht immer der Theorie folgt. Eine zweite Kernerkenntnis des Projektes – in Kap. 3.3 vertieft – lässt sich mit dem Schlagwort ‚Beteiligung ersetzt nicht Kompetenz' fassen, sondern eher wird umgekehrt ein Schuh daraus. Kompetenz ist Voraussetzung für Beteiligung, ansonsten verkommt Beteiligung zum ‚Dabeisein'.

3.1 Auswahlkriterien und ausgewählte Metropolregionen im Vergleich

In zwei Etappen hat die MRKO die europäischen Metropolregionen in Deutschland benannt: Die ersten sechs im Jahre 1997, die weiteren fünf dann 2005, so dass es seitdem elf Regionen dieses Typus in Deutschland gibt (siehe Karte).

Waren die ersteren die typischen deutschen Metropolen, die für internationale Bedeutung stehen und standen wie z.B. Frankfurt, Berlin, München, Stuttgart und

Hamburg (und Rhein-Ruhr), so umfasst die zweite Runde überwiegend Räume, die eher in der zweiten Liga der internationalen Bedeutung stehen (siehe auch wirtschaftliche Daten).

Die Ansätze der Organisation wurden auch mit aus den Regionen selbst heraus entwickelt. Dabei wurden je nach struktureller und administrativer Ausgangslage ganz unterschiedliche Wege beschritten. In Räumen mit einer langen Tradition und Erfahrung der intensiven regionalen Kooperation wird an diese Erfahrungen angeknüpft und bestehende Organisationsmodelle werden als Keimzelle herangezogen oder ausgebaut.

Abbildung 9: Europäische Metropolregionen in Deutschland

Quelle: BBR 2006, S. 7.

Dies gilt z.B. für die Metropolregionen Berlin-Brandenburg, Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg, München, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr und Stuttgart. Ganz neue

Modelle metropolitaner Governance entwickelten demgegenüber die Metropolregionen Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfburg, Bremen/Oldenburg, Halle/Leipzig-Sachsendreieck und Nürnberg, unter anderem aufgrund ihrer polyzentrische Struktur und des hohen Anteils ländlicher Räume. Sie werden weiter unten dargestellt.

Die Vergleichsregionen

Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg (MH): Wie die Metropolregion Nürnberg ist die Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen – Wolfsburg erst seit 2005 mit dem Prädikat Metropolregion versehen. Trotz Vorarbeiten dürfte der Arbeitsstand also ähnlich wie im Raum Nürnberg sein. Bei der „Regional Governance" jedoch gibt es deutliche Unterschiede, so existiert einerseits in Hannover seit Jahren ein Regionalparlament, andererseits ist mit der Einbeziehung der Räume Braunschweig, Göttingen und Wolfsburg ein neues Konstrukt notwendig geworden. Mit dieser räumlichen Ausweitung zeigt die Metropolregion Hannover ähnlich polyzentrische Strukturen wie Nordbayern, jedoch mit einer stärkeren Gewichtung von Hannover in seiner Funktion als Landeshauptstadt. Sowohl in der engeren Region Hannover, insbesondere aber im Raum Südost-Niedersachsen engagieren sich arbeitsorientierte Akteure seit Jahren in der regionalen Strukturpolitik, wie aus eigenen Projekten, Veröffentlichungen und anderen Untersuchungen bekannt ist. Die Metropolregion Hannover bietet sich wegen dieser Ähnlichkeiten, vor allem jedoch wegen des gewerkschaftlichen Engagements als Vergleichsregion an[90].

Metropolregion München (EMM): Zwar unterscheidet sich die Metropolregion München in vielen Aspekten deutlich von der Metropolregion Nürnberg, als andere Metropolregion in Bayern arbeitet sie unter landespolitischen Gesichtspunkten (v.a. Clusterpolitik in Bayern)[91], aber unter ähnlichen Bedingungen. Dieser Aspekt scheint uns vorrangig bei der Auswahl. Hinzu kommt, dass die Metropolregion München bereits seit 1995 arbeitet und zudem stark durch die Kern- und Landeshauptstadt München geprägt ist. Gesteuert wird die Metropolregion München im Wesentlichen über den Planungsverband der Region 14, in dessen Beirat auch Gewerkschaften vertreten sind. Überwiegen bei der Metropolregion Hannover die Ähnlichkeiten, so sind es im Vergleich zu München die Unterschiede, die im Vordergrund stehen.

90 Vgl. IGM SON 2003; Schwitzer 2003.
91 Vgl. StMWIVT 2006.

Metropolregion Stuttgart (EMS): Übereinstimmungen zwischen der Metropolregion Stuttgart und der Metropolregion München finden sich an mehreren Punkten: So besitzt auch Stuttgart bereits seit 1995 den Status Metropolregion, die räumliche Struktur ist tendenziell ähnlich monozentrisch und die „Regional Governance" ist ebenfalls institutionalisiert über den Verband Region Stuttgart mit einem Regionalparlament. Im Vergleich zu München gibt es jedoch in Stuttgart bereits seit Ende der 80er Jahre kontinuierliche gewerkschaftliche Aktivitäten zum Thema regionale Strukturpolitik, die zudem institutionalisiert sind in der Arbeitsgemeinschaft IG Metall Region Stuttgart[92].

Region Wien (CEN für Projekt CENTROPE): Um einen internationalen Bezug herzustellen, wurde die Region Wien ausgewählt. Wien ist der Mittelpunkt der Vierländerregion CENTROPE (= central europe), die im Norden bis Brno (Tschechische Republik), im Osten bis Bratislava (Slowakei) und Györ (Ungarn), im Süden bis Wiener Neustadt und im Westen bis Sankt Pölten reicht. Auch wenn diese Strukturen komplex erscheinen, bieten sie doch internationale Vergleichsansätze hinsichtlich der „Regional Governance", gleichzeitig finden sich polyzentrische Strukturen auf einer höheren Aggregationsebene. Die kooperativen sozialen Beziehungen im Nachbarland ermöglichen zudem auch einen Blick auf die Aspekte Partizipation und Gestaltungspotentiale[93].

Die fünf Regionen werden im Folgenden kurz skizziert, die jeweilige „Regional Governance" und die bearbeiteten Themenstellungen werden im zweiten Teil ausführlicher dargestellt.

3.1.1 Die europäische Metropolregion Nürnberg (EMN): Attraktiv und hohe Bindekraft wegen oder trotz schwacher Bindungen?

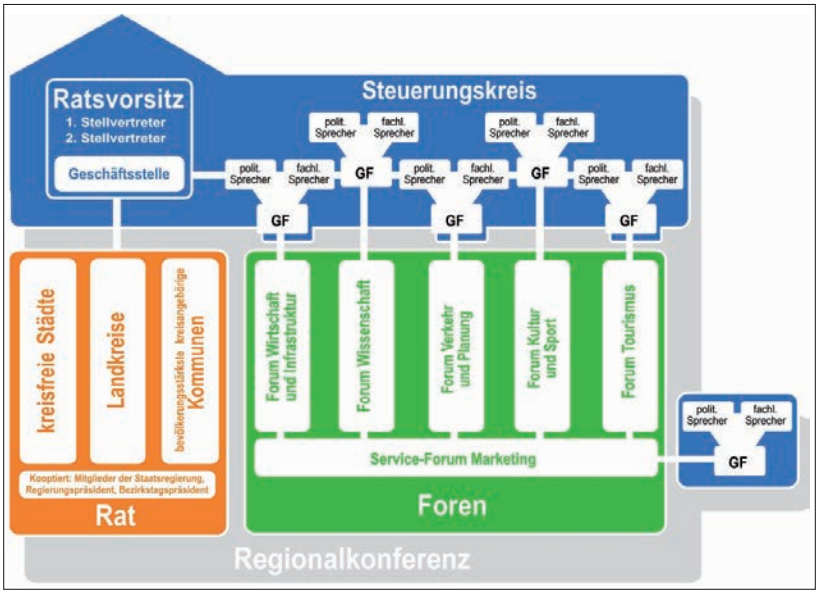
Rund 3,5 Millionen Einwohner und 150.000 Unternehmen – als zukunftsweisendes Zentrum Europas hat die Metropolregion Nürnberg auch international eine große Bedeutung. Sie ist Motor unterschiedlichster Entwicklungen, sowohl in sozialer Hinsicht, als auch auf kultureller, wirtschaftlicher und technologischer Ebene.

Die Metropolregion Nürnberg hat eine Fläche von 19 000 Quadratkilometern. Von 1995 bis 2004 wuchs die Bevölkerung um 57 900 und liegt bei 3,5 Mio. Menschen. Davon leben etwa 2,2 Mio. in den 21 Landkreisen, 1,3 Mio. in den zwölf

92 Vgl. Lang 2004.
93 Vgl. Mitter 2006.

kreisfreien Städten. Im Ballungsraum Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach wohnen allein rund 750 000 Menschen. In der Metropolregion Nürnberg gibt es über 1,7 Mio. Erwerbstätige. Sie erwirtschaften ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von etwa 100 Mrd. Euro (2004). Pro Erwerbstätigem ist das ein BIP von 58 000, je Einwohner von rund 28.000 Euro.

Abbildung 10: „Regional Governance" der Metropolregion Nürnberg



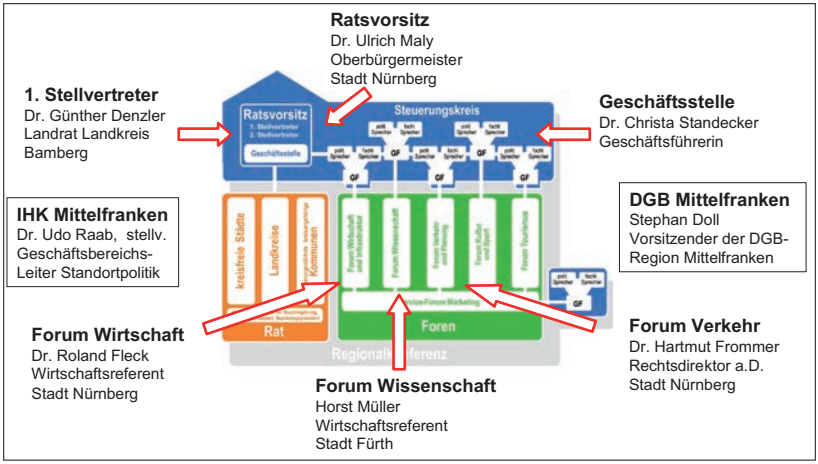
Quelle: EMR Nürnberg 2006b, S. 8.

Am 24. Juni 2004 war es soweit: Oberbürgermeister und Landräte aus dem Großraum Nürnberg unterzeichneten in der Regionalkonferenz „Eine Metropolregion tritt an" eine gemeinsame Resolution und legten damit den Grundstein für die Europäische Metropolregion Nürnberg. Fast ein Jahr später, am 28. April 2005, sprach die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) der Region Nürnberg den Titel „Metropolregion" zu. Damit stieg die Region rund um Nürnberg offiziell in die ‚Champions League' der europäischen Wirtschaftsregionen auf. Am 12. Mai 2005 wurde die Charta der Metropolregionen durch rund 60 regionale Vertreter aus Kommunen, Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Kultur unterschrieben. Damit bekundeten sie ihren Willen zur Zusammenarbeit und legten Prämissen,

Funktionen und Aufgaben der Metropolregion Nürnberg fest. Seit Mai 2005 ist die EMN Mitglied im Initiativkreis europäischer Metropolregionen in Deutschland. Im europäischen Verbund der Metropolregionen METREX arbeitet man bereits seit 2003 mit.

Die Organisation der EMN gilt als innovatives Beispiel städteregionaler Selbststeuerung. Kernidee ist, dass Vertreter aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen – Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Kultur und Sport – gemeinsam Verantwortung für die Region übernehmen. Den demokratischen Legitimationskern der Metropolregion Nürnberg bildet der Rat, in dem 54 Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte zusammenarbeiten. Dazu gehören als kooptierte Mitglieder zwei Mitglieder der bayerischen Staatsregierung mit fränkischem Wohnsitz sowie je ein Präsident als Vertreter der vier betroffenen Bezirkstage und vier Regierungsbezirke.

Abbildung 11: Durchgeführte Interviews in der EMN



Quelle: eigene Zusammenstellung.

Im Gegensatz zu anderen Regionen handelt es sich bei der „Regional Governance“ in Nordbayern um einen freiwilligen Zusammenschluss ohne rechtliche Bindungen, d.h. um sog. „weak-ties“, also schwache Bindungen, denn das Organisationsmodell ist nicht juristisch abgesichert wie zum Beispiel der ‚eingetragene Verein’ in München oder die GmbH-Konstruktion in Hannover. Gerade aber diese geringen Zugangshürden scheinen die Attraktivität und letztlich Bindekraft dieses

Modells auszumachen. Alle unsere Interviewpartner aus der Region (siehe oben) – übrigens quer durch alle ‚Bänke' – heben diese Bindekraft und Attraktivität des Modells hervor. Ein weiterer Aspekt aus der Historie ist die praktische Erprobung von bi- und/oder multilateralen Partnerschaften und Kooperationsmodellen, die den Boden für die breite regionale Beteiligung geschaffen haben, dies sehen vor allem die Vertreter des Management als zentralen Erfolgsfaktor (EMN-M1-3).

Abbildung 12: ‚Erfolgsfaktoren' der Genese der EMN aus Sicht der Akteure

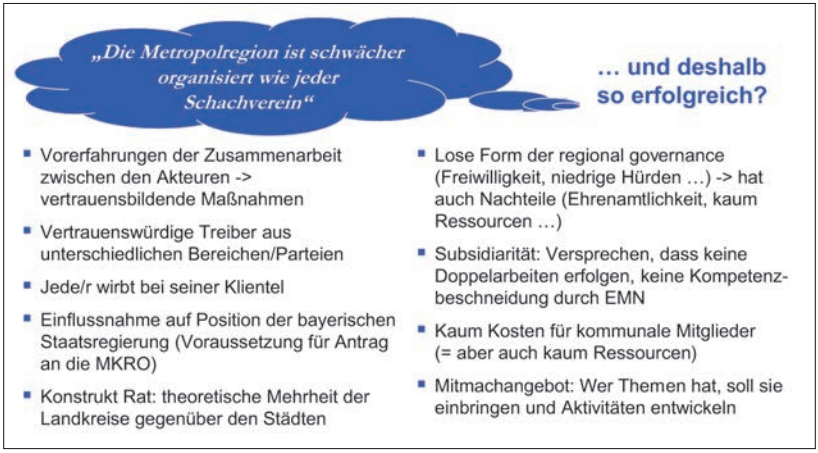


Abbildung: eigene Darstellung.

Die beteiligten Politiker hoben vor allem hervor, dass es aus allen ‚Lagern' (Parteien, Teilregionen, Stadt – Land) anerkannte und damit glaubwürdige Treiber für das Modell gegeben habe (EMN-P1/2), sonst hätte es auch nicht gelingen können die bayerische Staatsregierung von ihrer anfänglich ablehnenden Haltung der Anerkennung einer zweiten Metropolregion in Bayern abzubringen – so die Einschätzung – und den ‚fränkischen Separatismus' zumindest zu tolerieren (EMN-P1/-M2).

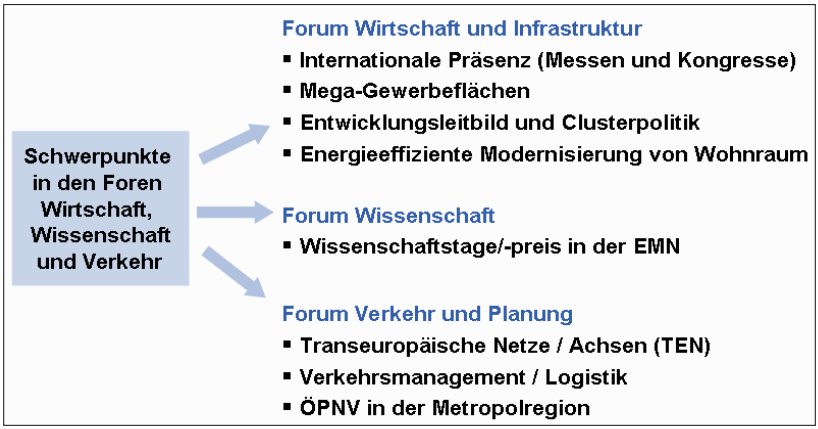
Die geringen formalen Hürden haben aber natürlich auch ihre Kehrseite: Einer der führenden politischen ‚Treiber' verwies auf das Problem bei einer geplanten Auftragsvergabe für ein Gutachten, als sich herausstellte, dass es keinen formalen Auftraggeber der Metropolregion gibt – man also phantasievolle Lösungen finden musste (EMN-P1/-M1). Andere bemängelten die schwache Ressourcen-Ausstattung wegen fehlender (Finanz-) Beiträge der aktiv Beteiligten, vor allem

aber die schwache personelle Ausstattung, da der überwiegende Teil der Vor- und Nachbereitungsarbeiten quasi ‚nebenberuflich' von einigen Vertreterinnen und Vertretern größerer Stadtverwaltungen erledigt wird (EMN-M3/-M4). Zugespitzt formuliert: ‚Die Metropolregion ist schwächer organisiert wie jeder Schachverein' (EMN-M2).

Ein weiterer Konsenspunkt betraf die Haltung aller politischen und Management-Vertreter: Die Metropolregion sei offen für alle Akteure, allerdings könne nicht gefordert werden andere müssten Handeln, sondern wer Themen einbringe, müsse auch entsprechende Aktivitäten zu deren inhaltlicher Ausfüllung und Umsetzung entwickeln (v.a. EMN-P1/-M1). Dies Thema spielt bei den Gestaltungsspielräumen der arbeitsorientierten Akteure noch eine Rolle.

In sechs Fachforen arbeiten rund 400 Akteure aus der gesamten Metropolregion zusammen. Jedem Forum steht ein Leitungsgremium vor, bestehend aus einem politischen Sprecher, einem fachlichen Sprecher sowie einem Geschäftsführer.

Abbildung 13: Themenschwerpunkte der Foren



Quelle: eigene Darstellung.

Im Steuerungskreis der Metropolregion bereiten die Leitungsgremien der Foren mit dem Ratsvorsitz Empfehlungen für den Rat vor, koordinieren Projekte und besprechen aktuelle Themen. Die Metropolregion Nürnberg verfügt über ein breites Spektrum technologischer Kernkompetenzen und Querschnittstechnologien mit funktionierenden Organisationsstrukturen. Diese regionalen Kompetenzen wer-

den derzeit zu einem Leitbild der wirtschaftlichen Entwicklung verdichtet (siehe Kapitel 3.4).

Arbeitsorientierte Akteure sind in den Strukturen der EMN lediglich auf der Arbeitsebene vertreten: 2 Vertreter im Fachforum Wirtschaft, je Eine/r in den Foren Wissenschaft, Verkehr sowie Kultur und Sport[94], im Forum Marketing gibt es keine arbeitsorientierte Vertretung. Auf der Entscheidungsebene aber, dem Rat und dem Steuerungskreis sind sie nicht vertreten: Im Rat (derzeit) nicht, weil er sich ausschließlich aus dem Kreis der (Kommunal)Politik rekrutiert, im Steuerungskreis nicht, weil kein arbeitsorientierter Vertreter (derzeit) als Sprecher oder Geschäftsführer eines Forums agiert. Dem steht mindestens ein IHK-Vertreter im Steuerkreis und mindesten 40 Vertreterinnen und Vertretern von Wirtschaftsverbänden bzw. Unternehmen in den Foren gegenüber.

Mit der Charta hat sich die Metropolregion Nürnberg eine anspruchsvolle Leitlinie der Zusammenarbeit gegeben, die den Praxistest hinsichtlich ihrer Belastbarkeit noch vor sich hat. Jedenfalls sind folgende Prinzipien verabschiedet:

- Freiwilligkeit und Subsidiarität,
- Offenheit und Dynamik,
- Konsens, gleichberechtigte Zusammenarbeit[95].

Nach diesen ‚Grundwerten' der Charta der Metropolregion könnten beispielsweise die ländlichen Gebiete mit ihren politischen Vertretern im Rat die städtischen Räume überstimmen, da das Prinzip gilt ‚eine Gemeinde = eine Stimme' – praktisch ist dies allerdings noch nicht vorgekommen.

94 Dieses Forum wurde erst im Jahr 2009 in zwei Foren aufgeteilt, es gibt dementsprechend ein Forum Kultur und eines für Sport. Dies ist im Übrigen die bislang einzige Änderung an der „Regional Governance" der EMN seit ihrer Gründung 2005 – München, Hannover und Stuttgart haben jeweils in den beiden letzten Jahren ihre Strukturen grundlegend geändert.

95 Vgl. EMN 2006a, S. 4.

Abbildung 14: Der räumliche Umgriff der Metropolregion Nürnberg

Quelle EMN 2006a, S. 2 (Stand 2008).

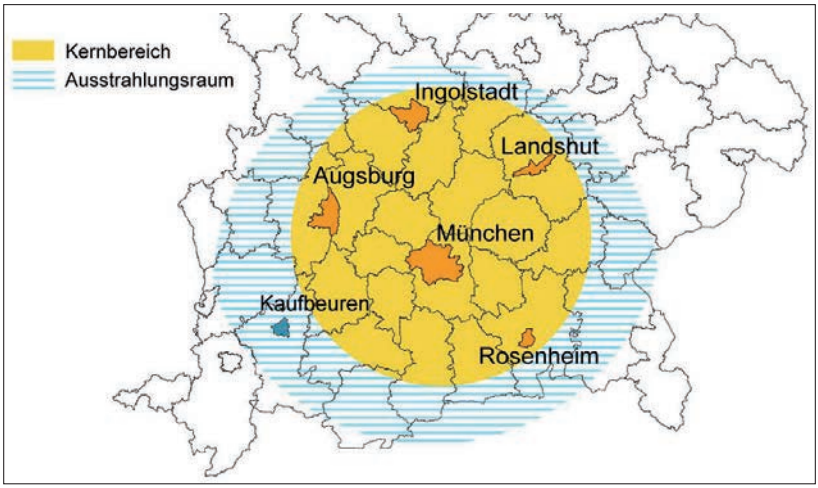
Auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht auch der räumliche Zuschnitt der Metropolregion Nürnberg mit dem Kerngebiet der Städteachse, um das sich ein Netz von weiteren Kommunen spannt. Letztlich gibt dies die Entscheidungen der einbezogenen Gebietskörperschaften wieder, sich an der Metropolregion Nürnberg zu beteiligen – dieser Prozess ist prinzipiell nicht abgeschlossen. In der Historie ist dieser räumliche Verbund einmalig, umfasst er doch weite Bereiche Nordbayerns, lediglich Unterfranken ist gering beteiligt. Auch die Grenzen der bayerischen Regierungsbezirke werden überschritten, so ist Mittelfranken vollständig, Oberfranken sehr weitgehend und die Oberpfalz in ihrem westlichen Teil (von Neumarkt bis Tirschenreuth) integriert. Und es gibt ein Indiz, dass der Erweiterungsprozess weitergehen wird: Die bisherige räumliche Struktur der EMN deckt

sich weitestgehend mit dem Einzugsgebiet des VGN, dem großräumigen Verbund des öffentlichen Nahverkehrs. Für diesen Verbund gibt es weitere Interessenten in Nordbayern, die bislang noch nicht Mitglied der Metropolregion sind.

3.1.2 Europäische Metropolregion München (EMM): „Kraftzentrum Deutschlands“

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (ca. 69.000 € pro Erwerbstätigen), am durchschnittlichen jährlichen Wachstum des Bruttoinlandsproduktes und an der Kaufkraft je Einwohner steht die Region München als Wirtschaftsstandort in Deutschland an vorderster Stelle. Mit einem deutlichen Vorsprung erreicht das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in der Region München mit über 45.000 Euro mit Abstand den Spitzenwert. Die Region München ist deutlich exportorientierter als die übrigen Regionen Deutschlands und diese „beweise ihre hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit“[96]. Mehr als jeder zweite Euro (53,9 Prozent), der in der Industrie der Region München verdient wird, stammt aus dem Ausland. Die Region München erreicht zudem Spitzenwerte beim Beschäftigtenbesatz im Dienstleistungssektor[97].

Abbildung 15: Die europäische Metropolregion München (EMM)



Quelle: EMM 2008b, S. 1.

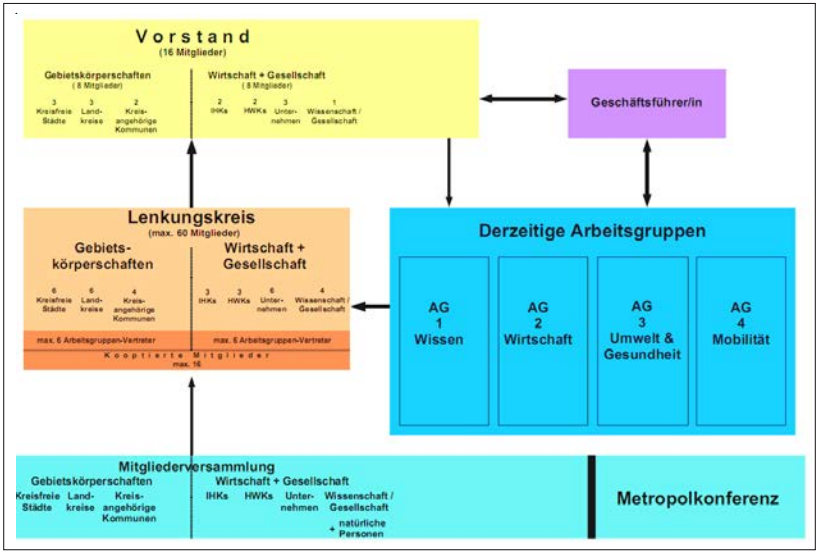
96 IHK München 2008, S. 4.
97 Vgl. ebd.

Diese Spitzenwerte waren es anscheinend, die dazu führten, dass in Sachen Metropolregion in München und Umgebung lange Jahre wenig bewegt wurde. Erst 2007 begannen die Akteure, vor allem aus der Spitze des Münchner Rathauses, mit einer neuen „Initiative Metropolregion München“ – kurz nachdem die einschlägigen Nürnberger Aktivitäten bayernweit publizistisch verbreitet wurden.

Da es eine Reihe von Vorläufern (u.a. die Initiative MAI – München-Augsburg-Ingolstadt und Greater Munich Area GMA) gab, mussten offenbar eine Menge von Vorbehalten ausgeräumt werden, bis es eine relativ geschlossene Struktur von Städten und Landkreisen gab, die sich nun seit 2009 als Verein konstituiert haben (in Verschmelzung mit GMA).

Diese unsere Annahmen wurden durch die Interviews in der EMM bestätigt, insbesondere die Annahme, dass es der Anstoß von außen war, der nach langen Jahren zu neuen Initiativen führte. Die ‚Treiber’ kommen vor allem aus der Kernregion, die auch den Großteil der personellen Ressourcen für das Management stellt. Die Notwendigkeit der Vereinsgründung ergab sich demnach aus zwei Linien: Einerseits sollte die ‚Initiative’ auf einen festeren (rechtlichen) Boden gestellt werden und zweitens war sie Voraussetzung der Verschmelzung mit der ‚Greater Munich Area’ als Verein (vgl. EMM-M).

Abbildung 16: Vereinsstruktur „Europäische Metropolregion München“ (Stand 2009)



Quelle: EMM 2008a, S. 2.

Die Satzung des Vereins bestimmt in §2 den Zweck des Vereins: „… ist die themenbezogene Kooperation von Städten, Märkten und Gemeinden, Landkreisen, Unternehmen, Kammern, Verbänden, Hochschulen und weiteren öffentlichen und privaten Akteuren des südbayerischen Metropolitanraumes insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Gesundheit, Mobilität, Wissenschaft und Forschung. Die Zusammenarbeit soll eine wirtschaftlich, ökologisch, gesellschaftlich und räumlich ausgewogene Entwicklung fördern sowie eine gemeinsame Position im nationalen, europäischen und globalen Standortwettbewerb stärken“[98]. Ähnlich wie die Charta der EMN lesen sich die Arbeitsprinzipien, die sich gründen auf:

- „Offenheit, Freiwilligkeit und Konsensorientierung
- Gestaltungswille und Ergebnisorientierung
- Interessenausgleich in Verantwortung für den Gesamtraum, Solidarität der Teilräume
- Ausgleich zwischen wachstumsorientierten Innovationen und tradierten Qualitäten
- Stärkung der lokalen und regionalen Identität“[99].

98 EMM 2008a, S. 1.
99 Ebd., S. 2.

Diese hohen Ansprüche haben aber nicht dazu geführt, dass arbeitsorientierte Akteure von Beginn an in den Jahren 2006/2007 in die Initiative einbezogen wurden. Aus Sicht der interviewten Gewerkschafter vollzog sich die Beteiligung ähnlich wie in Nürnberg: Die Akteure mussten sich selbst einen Platz (im Bild[100] bzw. den Gremien) ‚erobern' oder entsprechende Beteiligungsansprüche anmelden. Sie waren in der Initiative von 2007 bis Anfang 2009 sowohl auf der Arbeitsebene (den 4 Arbeitsgruppen und dem Koordinierungskreis) als auch der Entscheidungsebene (Lenkungsausschuss) relativ umfassend vertreten. Weil in dem neu gegründeten Verein die Beteiligung der unterschiedlichsten gesellschaftlichen Akteursgruppen fein austariert wurde, ist der DGB beispielsweise im neuen Lenkungskreis[101] nicht mehr institutionell vertreten, sondern über einen Vertreter als Person. Ob diese Vertretung auf der Entscheidungsebene des Vereines dauerhaft gesichert werden kann, ist aus Sicht der interviewten arbeitsorientierten Akteure zweifelhaft, zumal bereits die frühere breite Einbeziehung nicht unumstritten war (vgl. EMM-G).

Abbildung 17: Arbeitsgruppen und Projekte in der EMM (Stand 2008)

Arbeits-gruppe	AG 1 / Wissen	AG 2/ Wirtschaft	AG 3 / Umwelt und Gesundheit	AG 4 / Mobilität
	Die EMM ist eine der herausragendenden Regionen des Wissens in Europa und der Welt. Lebenslanges Lernen ist dabei der strategisch bedeutende Schlüsselfaktor.	Die Europäische Metropolregion München (EMM) soll als einer der dynamischsten wirtschaftlichen Motoren Europas durch den Ausbau von Netzwerken und Kooperationen sowie durch Intensivierung des nationalen und internationalen Standortmarketings noch weiter gestärkt werden.	Das Ziel der AG Umwelt & Gesundheit: Mit innovativem Klimaschutz und intelligenter Vernetzung der Gesundheitswirtschaft die gesunde und umweltfreundliche Region erhalten und ausbauen.	Die Erreichbarkeit für Bürger, Unternehmen und Gäste innerhalb und von außerhalb der EMM zu optimieren, ist Ziel der Arbeitsgruppe Mobilität.
Projekte	Wissen sichtbar und zugänglich machen	Broschüre zum Wirtschaftsstandort Europäische Metropolregion München	Klimaschutz durch Stadt- und Landschaftsplanung	Ein Erreichbarkeitsatlas für die EMM
	Schule trifft Wissenschaft	Studie zu Luft- und Raumfahrt, Satelliten-navigation in der EMM	Klimaschutz durch CO_2-Vermeidung und -Reduktion	Die EMM-Abo-Plus-Card: Ein Verkehrsticket für die gesamte EMM
	„Lifelong-Learning-Ticket" in der EMM	Messeauftritte der EMM auf EXPO REAL und CeBIT	Kompetenzatlas Gesundheits-wirtschaft in der EMM	Fahrtgastinformation in der EMM
				Alpenquerender Bahnverkehr

Quelle: EMM 2008c, S. 1.

100 Von der Verabschiedung der Charta der Metropolregion Nürnberg gibt es ein Foto der Unterzeichner, in dem mitten unter den mehr als 40 Kommunalpolitikern ein einzelner Gewerkschaftsvertreter zu sehen ist ‚als hätte er sich ins Bild geschmuggelt'.

101 Der Lenkungskreis wird von Persönlichkeiten besetzt, nicht von Vertretern von Institutionen. Eine dieser Persönlichkeiten ist der DGB-Regionsvorsitzende München, der sich mittlerweile im Ruhestand befindet.

Die bereits in der Initiative eingerichteten vier Arbeitsgruppen wurden in die neue Struktur eingebunden und arbeiten weiterhin an den bereits festgelegten Themenschwerpunkten. Einen Überblick gab der Markt der Arbeitsgruppen und Projekte beim Metropolentag 2008 in Ingolstadt (siehe vorige Übersicht).

Die AG 1/Wissen ist stark auf die Stärkung der Präsenz der Wissenschaftseinrichtungen der EMM auf nationaler und europäischer Ebene ausgerichtet. Dazu hat sich die Arbeitsgruppe die Erstellung einer wissenschaftlichen Impact-Studie über die direkten und indirekten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Wissenschaftseinrichtungen in der EMM zum Ziel gesetzt. Auch die AG 2/Wirtschaft widmet sich der Außendarstellung, sie beschäftigt sich derzeit mit Projekten, die sich auf Branchen und Cluster beziehen (Luft-/Raumfahrt, Cluster Automotive). Bei der AG 3/Umwelt & Gesundheit handelt es sich eigentlich um zwei Teilgruppen. Leitthema der Unterarbeitsgruppe Energie ist „Energieoptimiertes Bauen und Sanieren", während die Gruppe Gesundheit ein Projekt „Gesundheitswirtschaft in der EMM" konkretisiert.

Mit vier Projekten bzw. Unterarbeitsgruppen am aktivsten ist die AG 4/Mobilität. Für die EMM ist neben der internationalen Erreichbarkeit die innere Erreichbarkeit von zentraler Bedeutung. Daher soll ein „Erreichbarkeitsatlas" erstellt werden, der die Stärken, aber auch Schwachpunkte und deren Lösungsansätze aufzeigt. Die „EMM-Abo-Plus-Card" wurde zu Beginn des Jahres 2009 eingeführt. Mit ihr können die Pendler im gesamten EMM Raum mit einem Ticket ihren Weg zur Arbeit antreten. Die Projektgruppe „Alpenquerender Bahnverkehr und Schienennetze" befasst sich mit der Verbesserung der Einbindung der EMM in das europäische Hochgeschwindigkeitsschienennetz sowie dem alpenquerenden Bahnverkehr im Personen- und Güterverkehr. Für einen erfolgreichen Metropol-Standort ist ein funktionierender „Wirtschafts- und Pendlerverkehr" mit seinen zahlreichen Facetten lebensnotwendig. Die Unterarbeitsgruppe setzt schwerpunktmäßig auf das Thema Pendlerparkplätze an Autobahnen sowie Mitfahrzentralen. Die Unterarbeitsgruppe „Hauptbahnhöfe als Tore zu Metropolregionen" ist dabei, das Thema der verkehrlichen und städtebaulichen Situation der Hauptbahnhöfe herauszuarbeiten. In der Untergruppe „Forschung und Entwicklung im Verkehrsbereich" geht es vor allem um die Auslotung der Perspektiven in der Verkehrsentwicklung und in der Konsequenz z.B. Verkehrsmanagementsysteme weiterzuentwickeln.

Aus Sicht der Managementebene hat sich diese Themenvielfalt stark aus den Interessenlagen der beteiligten Akteure heraus entwickelt, unter diesem Blickwin-

kel ist der Themen‚strauß' eher zufällig entstanden (vgl. EMM-M). Andererseits wird jedoch von den beteiligten Gruppen sehr darauf geachtet, dass potentiell konfliktäre Themen ausgeklammert bleiben. Für die arbeitsorientierten Akteure ist das ein zentraler Kritikpunkt, weil damit regional bedeutsame Themen (z.B. der Flughafenausbau und seine geplante Transrapid-Anbindung) ausgeklammert bleiben. Auf der anderen Seite führt das ‚Ausklammern' der Problemthemen dazu, dass ein Vakuum entsteht, das durch eher zufällige Themenvorschläge aufgefüllt wird bzw. auch durch die arbeitsorientierten Akteure gefüllt werden könnte (vgl. EMM-G). Diese Offenheit betonen auch in München alle Interviewten – warum sie nicht wahrgenommen wird, ist eine andere Frage.

3.1.3 Metropolregion Hannover: Neustart 2009 – neue Organisation

Der niedersächsische Kernraum ist – wie die Region Nürnberg – von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im April 2005 als eine von elf Regionen in Deutschland als Metropolregion von europäischer Bedeutung anerkannt worden. In der Folge entwickelte sich eine Kooperation, die in erster Linie von Kommunen und Hochschulen aus dem Gebiet der Metropolregion getragen wurde. Bis Ende 2006 wurden inhaltliche Grundlagen für die Arbeit der Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen gelegt und einige konkrete Projekte auf den Weg gebracht. Anfang des Jahres 2007 stellten die Beteiligten jedoch fest, dass in der bestehenden Organisationsform, die mit der Ausweisung als Metropolregion verbundenen Ziele nicht erreicht werden können.

Zwischen den kommunalen Akteuren hatte sich zwar eine stabile Kooperationskultur entwickelt, die den Prozess der Bildung der Metropolregion getragen hat und auch die Basis für eine Weiterentwicklung der Metropolregion bildet. Die Arbeit konzentrierte sich stark auf die Durchführung einzelner Projekte. Hinsichtlich der Organisation gab es eine kritische Einschätzung: „Die Metropolregion hat sich … zu einer organisatorischen Ausrichtung nach dem Prinzip „governance of no governance" entschieden. Dieses lose Kooperationsmodell hat in der frühen Phase der Metropolregion auch sicher seine Berechtigung gehabt und war angesichts der polyzentrischen Struktur des Metropolregion-Gebietes wohl auch alternativlos. Für eine Entwicklung der Metropolregion zu einem stabilen Modell der Kooperation ist ein derartiges Modell jedoch offensichtlich nur begrenzt tauglich"[102].

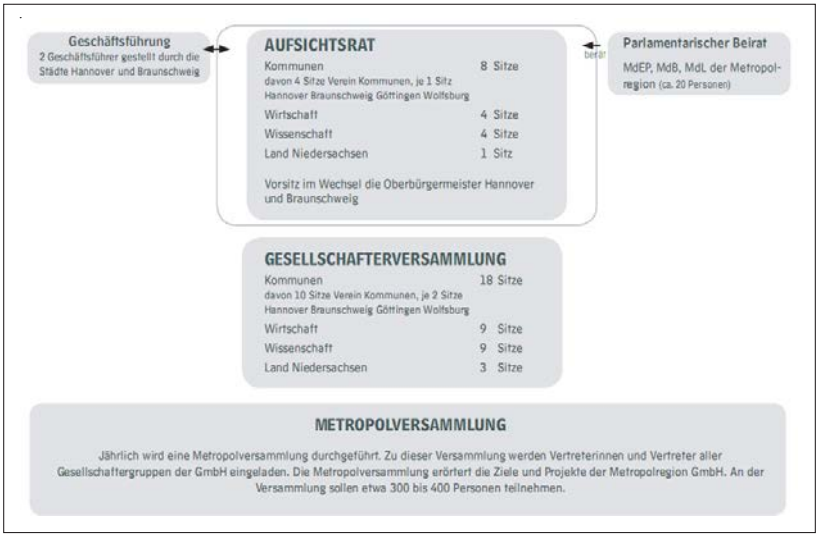
Gemessen an den Zielsetzungen der Organisation der Metropolregion bestand das Hauptdefizit der damaligen Entwicklung – neben dem der Organisationsstruk-

102 MR Hannover 2007, 5, vgl. auch MH-M.

tur – darin, dass die Metropolregion fast ausschließlich eine kommunale Vereinigung geblieben war. Die Einbeziehung der Wirtschaft sei damals nicht gelungen. Auch die Kooperation mit der Wissenschaft konnte nicht in dem gewünschten Maß vorangetrieben werden.[103]

Ausgehend von diesen Einschätzungen wurde von Seiten der Oberbürgermeister der Städte Hannover, Braunschweig, Göttingen und Wolfsburg die Initiative für eine organisatorische und inhaltliche Neuausrichtung der Metropolregion unternommen, daraus resultierten Vorschläge für die Neuorganisation der Metropolregion (MH-M). Auf dieser Grundlage erfolgten im Jahr 2007 und 2008 die Beschlüsse zur Neuausrichtung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen, die in ihrem Titel im Jahr 2008 um die Stadt Wolfsburg ergänzt wurde. Als neue organisatorische Plattform wurde die Metropolregion GmbH gegründet. Diese Gesellschaft wird von drei Gesellschaftergruppen (Bänken) Kommunen, Wirtschaft, Wissenschaft und dem Land Niedersachsen getragen.

Abbildung 18: Metropolregion Hannover-Göttingen-Braunschweig-Wolfsburg GmbH



Quelle: MR Hannover 2009a, S. 3.

Die Bank Kommunen besteht aus dem Verein „Kommunen in der Metropolregion“ sowie den Städten Hannover, Braunschweig, Göttingen und Wolfsburg. Der

103 Ebd.

Verein Kommunen in der Metropolregion wurde von 40 Städten, Landkreisen und kommunalen Verbänden am 26.6.08 in Celle gegründet. Der Vorstand besteht aus dem Oberbürgermeister der Stadt Celle, den Landräten der Landkreise Osterode am Harz und Nienburg/Weser sowie dem Bürgermeister der Stadt Stadthagen.

12 Hochschulen haben sich am 23.7.08 in Göttingen im Verein Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen in der Metropolregion organisiert. Der Verein ist als Gesellschafter an der Metropolregion GmbH beteiligt. Auf der Gründungsversammlung wurden der Vizepräsident der Georg-August-Universität Göttingen zum Vorsitzenden des Vereins und die Präsidenten der FH Hannover und der TU Braunschweig zu Stellvertretern gewählt.

Der Neustart der Metropolregion wurde seitens der Wirtschaft u.a. von der Volkswagen AG, der NORD/LB, der Continental AG, der Deutschen Messe AG, den Unternehmerverbänden Niedersachsen, dem DGB Niedersachsen und der Wolfsburg AG unterstützt. Die Beteiligung der Wirtschaft an der Metropolregion GmbH wird über einen Verein dargestellt.

Die Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg GmbH wurde am 5.6.2009 im Rahmen der ersten Metropolversammlung offiziell gegründet. Vier Jahre nach der Anerkennung der Metropolregion eröffnen sich damit – so die Einschätzung (MH-M) – im Jahr 2009 gute Perspektiven, die Zusammenarbeit in eine neue, schlagkräftige Organisationsform mit einer überzeugenden strategischen Ausrichtung zu überführen[104]. Damit ist das Ziel in erreichbare Nähe gerückt, nach der formalen Anerkennung als Metropolregion in der Binnen- und Außenwahrnehmung die Akzeptanz als Metropolregion von europäischer Bedeutung zu erwerben.

Seit Gründung der Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen wurden folgende Projekte bearbeitet:

- Internationalisierung
- Radverkehrsstrategie
- Kultur
- Regionale Wissensvernetzung
- Mobilitätswirtschaft
- Metropolticket
- China Initiative
- Klimaschutz

104 Vgl. MR Hannover 2009a, S. 3.

Mit der Neuausrichtung will die Metropolregion auch ihr Profil schärfen: „Um sich nach innen und außen als Mobilitätsregion von globaler Bedeutung zu profilieren und signifikant von anderen Metropolregionen in Deutschland zu unterscheiden, setzt die Metropolregion auf eine Differenzierungsstrategie und auf die Hervorhebung von Stärken. Diese liegen insbesondere im Bereich der Mobilitätswirtschaft in Produktion, Ausbildung, Forschung und Entwicklung. Ihr spezifisches Standortprofil als Mobilitätsregion soll mit dem Wachstumsfeld der Energieeffizienz verknüpft werden. … In diesem Kontext werden aufgrund ihres thematisch unabhängigen und universellen Charakters das Projekt Wissensvernetzung und das Projekt Talentgewinnung/Creative-Class-Strategie als Leitprojekte geführt“[105]. Damit ist die Profilierung mit zwei Schwerpunkten weitaus stärker ausgeprägt, als dies in den meisten anderen Metropolregionen der Fall ist.

Zum Hintergrund für die Neugestaltung der Organisation und die inhaltliche Neuausrichtung zählt eine Besonderheit, die in anderen (Metropol-)Regionen so nicht vorzufinden ist: In allen Teilräumen der niedersächsischen Metropolregion bis auf den Raum Göttingen existieren zum Teil bereits seit den 90er Jahren spezifische regionale Entwicklungsprojekte wie die Wolfsburg AG, das Hannover Impuls, das Projekt Region Braunschweig – meist geplant und gemanagt von Unternehmensberatungen wie McKinsey oder Roland Berger. Kennzeichnend für diese Projekte – neben dem hohen Mitteleinsatz und der starken Einbindung regionaler Großunternehmen wie z. B. VW in Wolfsburg, aber auch Hannover – ist das Verständnis von Clusterpolitik „als Schnittstelle zwischen internen und externen Verflechtungen einer Region. Der Weltmarkt als Bezugspunkt des Outputs bedeutet … Cluster so zu konstruieren, dass sie die stärksten endogenen ökonomischen Potentiale, sprich die ökonomisch stärksten Akteure, die Global Player stärken“[106]. Angesichts des Zuschnittes dieser Projekte auf die Interessen der Hauptakteure ist es natürlich nicht ganz einfach, diese auch für ein übergreifendes Projekt wie die Metropolregion zu interessieren bzw. zu gewinnen.

Die Rolle der arbeitsorientierten Akteure in der Region Hannover ist schwierig zu erfassen bzw. zu beschreiben: Aus den Interviews wissen wir, dass sie interessanterweise über ihre Beziehungen zu den Betriebsräten wie den Unternehmensleitungen einen großen Anteil daran hatten, die großen wirtschaftlichen Player (wie VW, Conti und andere) zur Beteiligung an der GmbH zu ‚motivieren’. Auch aus dieser ‚Scharnier-Funktion’ und deren anerkannten Bedeutung

105 MR Hannover 2009b, S. 7.
106 Hartmann/Geppert 2008, S. 170.

für die Gesamtregion (vgl. MH-M) erklärt sich die Tatsache, dass – bei allem ausgeklügeltem Proporz – im Aufsichtsrat der GmbH, d.h. auf der Entscheidungsebene der Metropolregion, ein arbeitsorientierter Akteur an prominenter Stelle sitzt. Andererseits wurde uns mehrfach signalisiert, dass die Metropolregion eigentlich keine relevante Handlungsebene für die Träger der Mitbestimmung in Niedersachsen darstellt (MH-G1). Dieses ‚Ein- und Mitmischen' findet entweder auf Landesebene (direkt bei der Regierung) oder in den Teilregionen, stets aber auf der Betriebs- und Unternehmensebene statt. So sind bzw. waren arbeitsorientierte Akteure zum Teil durch finanzielle und/oder personelle Beteiligung aktiver Bestandteil der Regionalprojekte in Wolfsburg und Braunschweig, mit geringerer Intensität auch im Raum Hannover (MH-G2). Neben der Ressourcenfrage und daraus abgeleiteter Prioritätensetzung auf arbeitsorientierter Seite könnte dabei auch die starke Fokussierung der Metropolregion auf nur zwei Themenfelder (siehe oben) eine Rolle spielen – zudem existieren auch wenige Beteiligungsmöglichkeiten auf der Arbeitsebene.

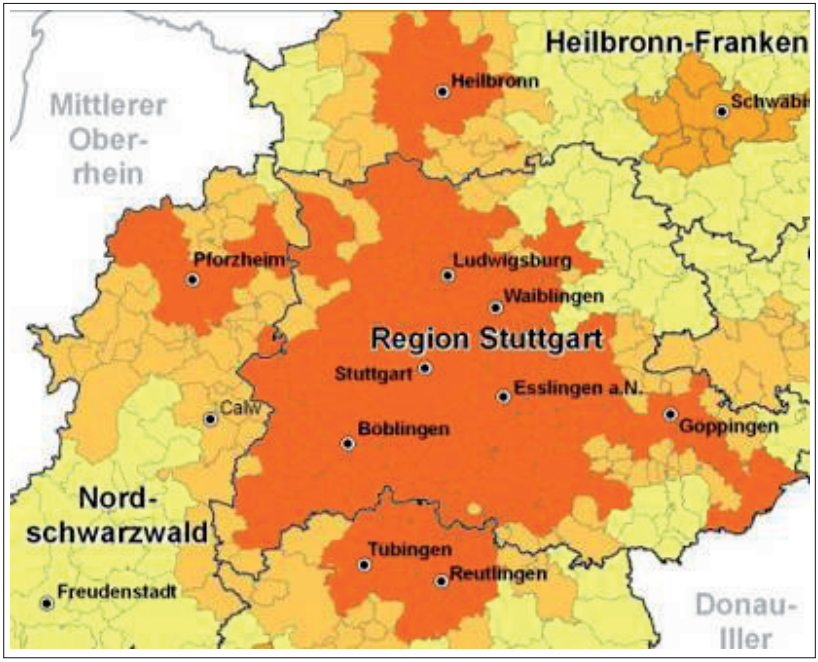
3.1.4. Die Europäische Metropolregion Stuttgart (EMS): mehr als VRS?

Auch die Europäische Metropolregion Stuttgart ist seit 1995 eine der 11 Metropolregionen in Deutschland. Es gibt verschiedene räumliche Abgrenzungen dieser Metropolregion. Nach der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg von 2002 wird die Abgrenzung der Metropolregion Stuttgart bewusst unscharf gelassen, orientiert sich aber am bislang als Verdichtungsraum Stuttgart bezeichneten Raum in Baden-Württemberg. Dieser umfasst nahezu alle Gemeinden der Region Stuttgart, darüber hinaus die beiden Oberzentren Heilbronn im Norden, sowie Tübingen/Reutlingen im Süden, das Mittelzentrum Schwäbisch Gmünd im Osten, sowie den östlichen Rand der Region Nordschwarzwald im Westen, sowie die Verdichtungsflächen zwischen diesen Teilen.

Die Region Stuttgart ist nach Fläche, Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft die Kernregion der Europäischen Metropolregion Stuttgart. Auch deshalb sieht die Landesregierung den Verband Region Stuttgart (VRS) mit seiner direkt gewählten Regionalversammlung in einer besonderen Rolle bei der Ausgestaltung der Europäischen Metropolregion Stuttgart. Der Verband Region Stuttgart verfolgt mit der Sicherung der Funktionsfähigkeit nach innen, dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, der internen und externen Vernetzung der Wirtschaft, dem Standortmarketing und der Europaarbeit samt eigenem Europabüro in Brüssel seit Jahren konsequent

die Stärkung der Region Stuttgart als Europäische Metropolregion. Gemeinsames Ziel in der Gesamtregion ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch konkrete Projekte.

Abbildung 19: Kooperationsraum Metropolregion Stuttgart (Ausschnitt)



Quelle: VRS 2007, S. 1.

Der Verband Region Stuttgart ist die politische Ebene der Region Stuttgart in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einer direkt gewählten Regionalversammlung (ähnlich der Region Hannover). Aufgabe des Verbands ist es, die Region lebenswert, wirtschaftlich leistungsstark und ökologisch intakt zu erhalten. Die konkreten Aufgaben, die der Verband wahrnimmt, sind gesetzlich festgeschrieben und umfassen fast alle Bereiche des Lebens im Ballungsraum: Siedlung, Verkehr, Wirtschaft und Umwelt. Im „Gesetz zur Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart“ heißt es: Pflichtaufgaben sind die Regionalplanung, Landschaftsrahmenplanung, Regionalverkehrsplanung, die regionale

Wirtschaftsförderung, der regionalbedeutsame öffentliche Personennahverkehr, Teile der Abfallentsorgung und das regionale Tourismusmarketing.

Angesichts der räumlichen Überschneidungen und der „Organisationsmacht" des VRS war es bis 2005/2006 nicht unrealistisch, folgender Einschätzung zu folgen: „Der Verband Region Stuttgart mit seiner Verfasstheit, … seinen Kompetenzen und seinen Möglichkeiten der Projektumsetzung ist der harte Kern der Europäischen Metropolregion Stuttgart. … Nachhaltigen Erfolg wird die „Europäische Metropolregion Stuttgart" haben, wenn der Kern Verband Region Stuttgart eine eigenständige und maßgebliche Rolle selbstbewusst wahrnimmt und ganz praktisch als Kümmerer agiert. … Der Verband Region Stuttgart wird weiterhin seine Strategie der Positionierung der Region Stuttgart in Deutschland und Europa verfolgen und dabei den Ansatz der Europäischen Metropolregion fortführen"[107]. Personifiziert war die Metropolregion Stuttgart seit Mitte der 90er Jahre in der Person des Verbandsdirektors, der zugleich über lange Jahre Sprecher des Initiativkreises Europäischer Metropolregionen in Deutschland und Vertreter in METREX war.

Angesichts dieser tradierten Alleinvertretung musste es zu Konflikten kommen, als der Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart in den Jahren 2005/2006 Ambitionen entwickelte, das Etikett „Metropolregion" zu eigenen Zielen und Zwecken zu nutzen[108]. Ergebnis der öffentlichen Auseinandersetzung war ein Kompromiss, der seit 2007 unter dem Dach **„Koordinierungsausschuss Europäische Metropolregion Stuttgart"** firmiert. Dem Gremium, das die Aktivitäten der Europäischen Metropolregion Stuttgart zusammenführt, gehören 36 (Kommunal)Vertreter der Regionen Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald, Ostwürttemberg und Stuttgart an. Die Leitung obliegt letztlich einem Triumvirat aus dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt, dem Vorsitzenden und dem Regionaldirektor des VRS, auch wenn die Geschäftsordnung formuliert: „Der Koordinierungsausschuss hat ein Präsidium, dem angehören: Oberbürgermeister der Landeshauptstadt, Vorsitzender des Verbands Region Stuttgart und der Regionaldirektor, ein Oberbürgermeister aus der Region Stuttgart, ein Oberbürgermeister von außerhalb der Region Stuttgart, ein Landrat und ein Bürgermeister"[109].

107 VRS 2006, S. 4.

108 Schon im Vorfeld formulierte der VRS daher: „Eine weitere Dachorganisation, übergeordnete Außenvertretungsstrukturen oder die Reduktion des Ansatzes der Europäischen Metropolregion auf Werbemaßnahmen sind weder sinnvoll noch notwendig" (VRS 2006, S. 5).

109 VRS 2007, S. 2.

Vor der Neuorganisation bestand die inhaltliche Arbeit daher einerseits in einer sehr aktiven Außendarstellung der Region, andererseits aus einer Fülle von Projekten, die vielfach über die Fördertöpfe der EU finanziert wurden. Im Zuge der Neuorganisation arbeiten nun folgende fünf Arbeitsgruppen: AG „Wirtschaft/Innovation", AG „Wissenschaft", AG „nachhaltige kommunale und Metropolenentwicklung", AG „Neckar/Verkehr" sowie die AG „Tourismus". Hierbei sind Wirtschaft (Unternehmen), Wissenschaft und andere regionale Akteure eingebunden.

„Stuttgart belegt mit 120,8 Punkten Platz zwei von insgesamt 50 untersuchten Großstädten im vierten wissenschaftlichen Städteranking ..."[110]. Auch in anderen Untersuchungen wird der Metropolregion eine wirtschaftlich führende Rolle in Deutschland und speziell im Bereich Automotive auch in Europa bescheinigt. Bereits seit Ende der 80er Jahre wird aber auch über die Frage der Abhängigkeit der Region von der Automobil- und ihrer Zuliefererindustrie debattiert[111]. Eine spezifische Konstellation findet sich vor diesem Hintergrund im Verhältnis der Gewerkschaften zur Metropolregion: Seit langem existiert eine ausgeprägte Kooperationskultur zwischen der Arbeitsgemeinschaft der 5 IG Metall-Gliederungen in der Region (IG Metall Region Stuttgart) und dem VRS, speziell der Wirtschaftsförderung der Region Stuttgart (WRS). Die IG Metall ist Gesellschafter der WRS GmbH und in deren Aufsichtsrat vertreten. Ausdruck der Kooperation sind neben vielen Einzelprojekten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Qualifizierung – zusammen mit IHK und Handwerkskammer – die gemeinsame Herausgeberschaft von VRS und IG Metall bei dem zweijährig erscheinenden „Strukturbericht Region Stuttgart", der sich zuletzt 2007 mit dem Schwerpunkt Unternehmensgründungen beschäftigte: „Ungeachtet dieses Aufschwungs (2007) setzt sich der Strukturwandel mit dem Abbau von Produktionsarbeitsplätzen einerseits und dem Aufbau von Dienstleistungsarbeitsplätzen sowohl im Verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungssektor andererseits fort. … Im bundesweiten Vergleich zeigt sich die Region Stuttgart nach wie vor als eine der wirtschafts- und innovationsstärksten Regionen. Im Landesvergleich steht einer immer noch starken Ausgangsposition der Region der Befund gegenüber, dass vor allem in verschiedenen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes andere Regionen eine dynamischere Entwicklung verzeichnen"[112]. Ein Beispiel für die Kooperationsbezie-

110 INSM 2007.
111 Vgl. u.a. Richter/Iwer 1988; Dispan u.a. 2007.
112 Dispan u.a. 2007, S. 3 – Vorwort der Herausgeber.

hungen ist auch die „Bündniserklärung“ zur aktuellen Krise vom Februar 2009, die unter anderem von WRS/VRS, IG Metall und Südwestmetall unterzeichnet wurde[113].

3.1.5 Wien: CENTROPE – Vierländer-Kooperation in Europas Mitte

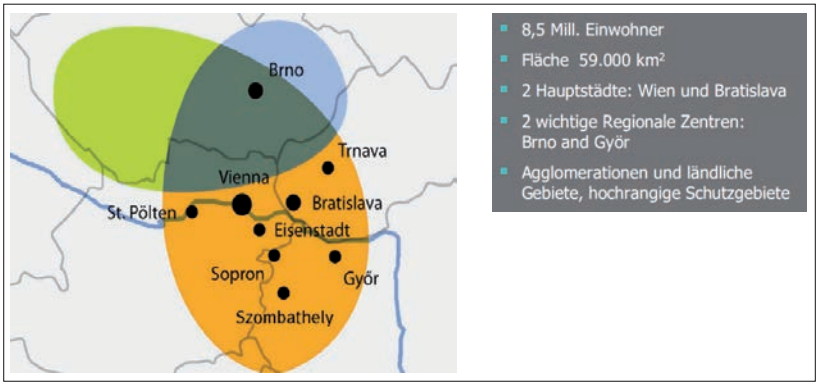
„CENTROPE wächst zusammen“: Schon seit fast zwei Jahrzehnten ist die zunehmende wechselseitige Verflechtung eine Realität für die Region an der Schnittstelle zwischen Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Österreich. Die Folgen der Wende von 1989 und der Beitritt aller vier Staaten zur Europäischen Union haben dazu geführt, dass die Europa Region Mitte heute in vielfältiger Weise sozial, wirtschaftlich und kulturell integriert ist.

Die zentrale Europaregion (central europe) wurde 2003 mit den Verträgen von Kittsee gegründet. Sie umfasst rund 6 Millionen Einwohner; mit dem Ausbau der Infrastruktur erweitert sich die Region auf 11,3 Millionen Einwohner. Ziel ist die Zusammenarbeit im Wirtschafts-, Infrastruktur-, Bildungs- und Kulturbereich. Deshalb arbeiten seit dem Jahr 2003 die Bundesländer, Komitate, Kreise und Städte des Vierländerecks an einer vertieften Zusammenarbeit in centrope.

Mit Unterstützung der EU wurde ein Prozess möglich, durch den sich die Partnerregionen auf Form und Inhalt der künftigen Kooperation verständigen. Fachleute aus Verwaltung, Forschung, Wirtschaftsförderung, Beratung und Zivilgesellschaft arbeiten gemeinsam an der Intensivierung der Kooperationsbeziehungen. Multilaterale Plattformen entwickeln gemeinsame Strategien, Maßnahmen und Aktivitäten in den unterschiedlichsten Themenfeldern. Pilotprojekte dienen der modellhaften Umsetzung von innovativen Ideen für eine kooperative Entwicklung in centrope.

113 Vgl. Bündniserklärung in VRS u.a. 2009.

Abbildung 20: Centrope – Region in der Mitte Europas



Quelle: centrope 2007, S. 3.

Das Interreg -Projekt „CENTROPE – Europa Region Mitte“ ist Resultat der mehrjährigen Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland mit den Nachbarregionen und Nachbarstädten in Tschechien, der Slowakei und Ungarn. Mit dem Vollzug der EU-Erweiterung stehen sich in diesem Vierländereck nun gleichwertige Partner gegenüber, was die Basis für Kooperationen verbessert und die Spielräume und Möglichkeiten erweitert. Um diese Chance zu nutzen, ist in einem ersten Schritt von österreichischer Seite die Initiative zu CENTROPE ergriffen worden. Die Vertreterinnen und Vertreter der drei Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland bilden das Steuerungskomitee, das nach Beratung mit den Partnern im multilateralen Beirat und auf Vorschlag der durchführenden Arbeitsgemeinschaft die strategischen Entscheidungen trifft.

Die konkrete Entwicklung und Umsetzung des Aufbaus erfordert Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union ebenso wie innerhalb der Region und Wissen in zahlreichen Sachbereichen. Um das garantieren zu können, ist eine ARGE mit der operativen Arbeit beauftragt worden. Organisatorisch sind es die regionalen Entwicklungsgesellschaften der drei österreichischen Bundesländer, die sich in dieser ARGE zusammengeschlossen haben.

Die inhaltliche Arbeit findet in Arbeitsgruppen und Projekten statt, wobei auch bei den Arbeitsgruppen unterschiedliche Arbeitsweisen vorzufinden sind. So trifft sich die AG Arbeitsmarkt regelmäßiger, während andere Arbeitsgruppen nur punktuell zusammen kommen und beispielsweise Forschungsaufträge vergeben. In den

Arbeitsgruppen sollen die Expertinnen und Experten Fachwissen und Praxisbezug einbringen und gemeinsam notwendige Strategien und Entwicklungsschritte beraten (und möglichst umsetzungsorientierte Projekte auf den Weg bringen). Die folgende Übersicht gibt Einblick in die Themenstellungen und Schwerpunkte:

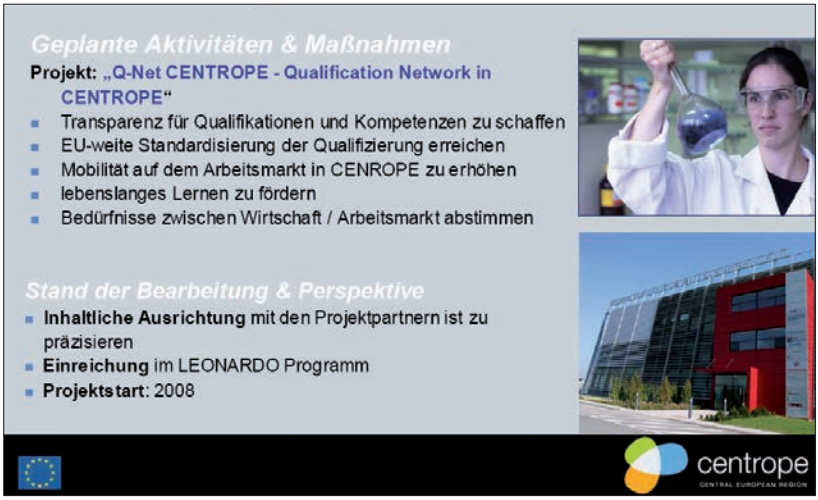
- Arbeitsmarkt: Für eine dynamische und prosperierende Wirtschaftsentwicklung in der Europa Region Mitte sind arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Anpassungen für den gemeinsamen Arbeitsmarkt zu schaffen. Für den Expertenkreis konnten hochrangige Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitsmarktakteuren aus der gesamten Region gewonnen werden.
- Regionalentwicklung: Die Trennung des geografischen Raums durch den Jahrzehnte bestehenden Eisernen Vorhang hat seine Spuren hinterlassen. Um ihn gemeinsam zurückzugewinnen, etwa Straßen und andere Infrastruktur zu verknüpfen, wird ein grenzüberschreitendes Leitbild für die Raumentwicklung benötigt.
- Regionalmanagement: Die Zusammenarbeit regionaler Verbände und Netzwerke in der Gesamtregion ist ein wichtiger Faktor für eine gute wirtschaftliche Entwicklung. Daher koordinieren die Regionalmanagements Niederösterreichs und des Burgenlands in einem gemeinsamen Arbeitsverband bereits bestehende Netzwerke und werten die Ergebnisse von Projekten für die Gesamtregion aus.
- Tourismus: Eine gemeinsame Tourismusregion hat das Potenzial zu einer Vielzahl an hochwertigen Angeboten, die in den einzelnen Regionen alleine nicht umgesetzt werden können. Zentrales Anliegen ist der Binnentourismus, also die Region als Ziel für „Tagesausflüge“ und „Kurzurlaube“ der Bevölkerung.
- Wirtschaft: Um Wachstum und grenzüberschreitende Wirtschaftsverflechtungen anzuregen braucht es neue Initiativen – für Unternehmen ebenso wie auf Seite der Infrastruktur. Gegenwärtige Finanzierungsmodelle reichen dazu nicht aus und sind zudem auf einzelne Nationalstaaten beschränkt.
- Wissenschaft: Universitäten und Fachhochschulen sowie die spezialisierten staatlichen und privaten Forschungsinstitute schaffen jene Basis an Qualifikationen, die wesentlich zur Standortqualität der Region beiträgt. Zielperspektive der Expertinnen und Experten ist deshalb die mittel- und langfristige Entwicklung einer abgestimmten Forschungsstrategie für die Gesamtregion.

Die oben skizzierten Daten zu Arbeitsmarkt und Beschäftigung beschreiben auch die Probleme der Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt und insbesondere die Dilemmata der arbeitsorientierten Akteure, die nur in dieser Arbeitsgruppe vertreten sind.

Aus Sicht der Geschäftsführung ist das Thema Arbeitsmarkt ein schwierig zu bearbeitendes, weil die Kompetenzen in allen beteiligten Ländern auf der nationalstaatlichen Ebene liegen und dort wenig Bereitschaft zur Kooperation mit der bzw. auf regionaler Ebene existieren. Auch die Haltung Österreichs zur Übergangsfristen am Arbeitsmarkt habe die grenzüberschreitende Kooperationsbereitschaft nicht wirklich verbessert.

Dies betrifft auch die gewerkschaftlichen Akteure auf der österreichischen Seite, weil die Gewerkschaften die Position zur beschränkten Freizügigkeit teilten und damit nicht auf Begeisterung bei den Partnerorganisationen in den Beitrittsländern stießen. Andererseits ist die Bearbeitung des Themas Arbeitsmarkt dringend erforderlich, weil sich bereits heute Verdrängungseffekte in den Teil-Arbeitsmärkten zeigen. Das Thema der Kohäsion ist hinsichtlich der Situation in Wien ein zentrales: Den Strukturwandel der Wiener Wirtschaft hin zu Dienstleistungen und Wissensgesellschaft mit hoher Produktivität hat die Wohnbevölkerung nicht mitgemacht – es gibt eine erhebliche Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage. Rund ein Drittel der Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund, rund 20 % gelten als funktionelle Analphabeten. Das Prekariat nimmt rapide zu, während hochqualifizierte Fachkräfte fehlen. Mit der Erweiterung und der Freizügigkeit wird eine Verdrängung zumindest auf der Ebene von Fachkräften/Facharbeit erwartet; in der Centrope-Region vor allem durch Pendler (die Entfernungen betragen zum Teil nur rund 50 km). Und: In fast allen Teilarbeitsmärkten der Vierländerregion herrschte (bis zur Krise) Arbeitskräftemangel, so dass übergreifende Qualifizierungsmaßnahmen dringend erforderlich sind (siehe unten).

Abbildung 21: Geplante Centrope-Aktivitäten im Bereich Qualifizierung



Quelle: centrope 2007b, S. 23.

Die grundlegende Zielrichtung der Arbeitsgruppe, nämlich der Austausch zwischen den Expertnnen und Experten der verschiedenen Länder (‚ExpertInnen-Akademie') funktioniert mittlerweile sehr gut, die jeweils anderen wissen, wie es in den anderen Ländern funktioniert (mit Austausch von Materialien etc.). Dies ist eine elementare (notwendige) Voraussetzung für gemeinsame Zieldiskussionen und Maßnahmen – hinreichend ist sie angesichts der Problemdimensionen allerdings nicht.

3.1.6 Die Regionen im Strukturvergleich

Erinnern wir uns zurück an die Kriterien zur Auswahl der Vergleichsregionen, so waren es – neben der Beteiligung arbeitsorientierter Akteure – vor allem folgende drei Aspekte:

- Dauer der einschlägigen Aktivitäten und der gesammelten Erfahrung,
- die räumliche Struktur der Regionen (Kernstadt mit ihrem Umland ausgeprägt polyzentrische Struktur mit mehreren Zentren) sowie
- der Grad der Institutionalisierung bzw. der unterschiedlichen Ausprägung der jeweiligen „Regional Governance“.

Bezieht man diese drei Kriterien auf die vorhergehende Beschreibung der Strukturen und Inhalte in den Vergleichsregionen so fällt eines davon augenfällig als Maßstab aus: Die Dauer der einschlägigen Aktivitäten bzw. den Zeitpunkt der Benennung durch die MKRO. Beide im Jahr 1997 benannten Regionen, München und Stuttgart, haben über lange Jahre vergleichsweise wenige, breit angelegte Aktivitäten entwickelt.

Unser Eindruck hinsichtlich der Gründe (was vermutlich auch für Hamburg gilt, zumindest gibt es dafür Hinweise): Beide Regionen und ihre Repräsentanten haben sich auch ohne „Auszeichnung" mit dem Titel Metropolregion immer als ‚Weltstadt' verstanden und werden sowohl national wie auch international als solche wahrgenommen (vgl. nationale wie internationale Rankings). Wenn die IHK zu München und Oberbayern von der Region München als „Kraftzentrum Deutschlands" spricht, so lässt das tief in ein bestimmtes Selbstverständnis blicken. Nimmt man Hamburg noch hinzu, dann haben alle drei Regionen den Titel „Metropolregion" über lange Jahre mehr oder weniger ausschließlich dazu benutzt, sich verstärkt international zu positionieren – also internationales Standortmarketing zu betreiben. Das „Umdenken" (und dann auch Umsteuern) in München und Stuttgart hat offenbar mit den anderen Akteuren und ihrer strategischen Ausrichtung in Richtung einer prophylaktisch-vorausschauenden Herangehensweise im Sinne eines stärkeren regionalen Zusammenhaltes und gemeinsamen Agierens zu tun.

Die Vergleichsregionen sind zudem aus der Beobachtung der Entwicklung heraus keine Beispiele dafür, dass eine bestimmte räumliche Struktur zu einer bestimmten Art der „Regional Governance" tendiert.

Abbildung 22: Strukturvergleich der fünf Metropolregionen im Projekt

	Raumstruktur	Dauer / Erfahrung	'regional governance'/ Organisation	Beteiligung a.o. Akteure
Nürnberg	Polyzentrisch (Zentrum Nürnberg, Fürth / Erlangen / Bamberg als weitere Zentren)	MR seit 2005 (unveränderte Organisation)	freiwilliger Zusammenschluss ohne formale Bindung, Rat und Steuerkreis, 5 Arbeitsforen	ja, auf der Arbeitsebene (Foren), nicht auf der Entscheidungsebene
Hannover	Polyzentrisch (Zentrum Hannover als Landeshauptstadt, Braunschweig, Göttingen, Wolfsburg als weitere Zentren)	MR seit 2005	seit 2009 GmbH mit drei Bänken Wirtschaft, Wissenschaft und Kommunen, Umsetzung über Projekte, vorher Kooperation ohne formale Bindung	ja, auf der Entscheidungsebene (Aufsichtsrat)
München	Monozentrisch (Zentrum München als Landeshauptstadt, Augsburg und Ingolstadt als weitere Zentren)	MR seit 1997; ab 2007 als Initiative	seit 2009 als eingetragener Verein, vorher als Initiative für EMM, 4 Arbeitsgruppen	ja, bis 2008 umfassend auf der Arbeits- und Entscheidungsebene bis (Ende 2009)?
Stuttgart	Monozentrisch (Zentrum Stuttgart als Landeshauptstadt, weitere kleinere Zentren)	MR seit 1997, seit 2007 Koordinierungsausschuss	seit 2007 Koordinierungsausschuss der beteiligten Kommunen, 5 Arbeitsgruppen	nein, Beteiligung an WRS GmbH als Gesellschafter, nicht EMS
Wien	Monozentrisch (aber im Projekt: 4 gleichberechtigte Partner, Zentren Bratislava, Györ, Brno)	seit 2003 EU-gefördertes Projekt, ab 2009 geänderte Struktur	Steuerung: politischer Beirat auf 4-Länderebene, operativ= Landesentwicklungsgesellschaften der Bundesländer	ja, ausschließlich im Forum Arbeitsmarkt

Quelle: eigene Darstellung.

Die beiden polyzentrischen Regionen Nürnberg und der Raum Hannover weisen die gegensätzlichsten Organisationsmodelle auf, Nürnberg mit der Bindekraft der Freiwilligkeit und Hannover mit der doppelten Verrechtlichung mit den „Bänken“

in Vereinsform und der Gesamtstruktur in GmbH-Form. Die kritischen Anmerkungen über das Organisationsmodell in Hannover nach dem Prinzip „governance of no governance“ und Aussagen aus den Interviews mit Hauptakteuren aus Nürnberg lassen vermuten, dass die Stringenz der Organisationsmodelle mehr mit unterschiedlichen Entwicklungsphasen der Raumverbände (‚weak-ties’ wegen der geringen Zugangshindernisse zu Beginn, später höhere Verbindlichkeit bzw. ‚strong-ties’ um die Vielfalt unter einen Hut zu bekommen) zu tun hat. Die (zur Zeit) fehlende Debatte in Nürnberg über ein Umsteuern in eine andere Richtung muss dieser Vermutung nicht widersprechen, zumal die Modelle von Stuttgart und München in eine ähnliche Richtung weisen (verlässliche und austarierte Strukturen als ‚vertrauensbildende’ Grundlage). So zeigt sich auf dieser Ebene, dass die Ausgangsannahmen nur teilweise die Wirklichkeit trafen.

Das gilt umso mehr für die arbeitsorientierten Akteure, ihre formale Beteiligung und die reale Einflussnahme: Unser Hauptkriterium für die Auswahl der Vergleichsregionen war bekanntlich die Beteiligung arbeitsorientierter Akteure. Allerdings variieren die Beteiligungsmodelle – weitestgehend unabhängig von der Raumstruktur, den Erfahrungen bzw. der Dauer des Projektes Metropolregion und letztlich von der „Regional Governance“ – erheblich, entscheidend scheint eher die Aktivität in der Vergangenheit, das Renommee der arbeitsorientierten Akteure und die politische Einbindung des Projektes. Und ein Weiteres: Wenn wir uns später der realen Beteiligung und Einflussnahme zuwenden, werden wir sehen, dass es auch nicht entscheidend ist, ob die arbeitsorientierten Akteure nur auf der Arbeitsebene und/oder auch auf der Entscheidungsebene vertreten sind.

3.2 „Regional Governance“ und arbeitsorientierte Gestaltungsspielräume

„Global Governance“ Konzepte verstehen sich als politische Antwort auf den Prozess der Globalisierung. Es geht um eine Neujustierung des Verhältnisses von Macht und Hierarchie, von Politik und Ökonomie.

3.2.1 Globalisierung und „Global Governance“ – zu den Grundlagen

In diesem Sinne umfasst der „Global Governance“-Begriff „sowohl formelle Institutionen und die mit Durchsetzungsmacht versehenen Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart

oder als im eigenen Interesse angesehen werden. … Heute müssen auch Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, Multinationale Konzerne und der globale Finanzmarkt miteinbezogen werden“[114].

Reagiert werden soll auf die Entmächtigung nationalstaatlicher Politik[115] bei gleichzeitigem Anwachsen von Problemen (Klima, Armut, Migration, Finanzmärkte etc.), die nicht im national-staatlichen Alleingang gelöst werden können und für die in einer polyzentrischen Weltordnung kein Handlungsrahmen für eine verbindliche Konfliktregulierung zur Verfügung steht.

Die Erosion nationalstaatlicher Handlungskompetenz ist oft eine Behauptung neoliberaler Beobachter, die gleichzeitig deren Schwächung betreiben. „As globalization progresses, the borders between nation-states begin to lose their significance and it becomes increasingly difficult to shield national society and politics from global political and societal developments”, stellt Michael Zürn, Direktor der Berliner Hertie School of Governance fest und schlußfolgert: „that we have to face today is that the state, if it is to function well, must relinguish its role as a traditional, hierarchical and sometimes paternalistic entity. Many former activities of the state now have been passed on to the private or civil society sector, even though a ‘regulatory shadow’ of the state may still be evident”[116].

Das aber ist die Frage: Soll bzw. mag der Staat nur noch ein Schattendasein führen oder müssen unter den veränderten Bedingungen der Globalisierung funktionale Konversionen stattfinden, die z. B. den Staat zum Steuerungsmanager eines subsidiären Mehr-Ebenen-Arrangements macht, ohne dass dabei der Primat der Politik aufgegeben wird.

Dass Metropolregionen eigene Governance-Strukturen benötigen, steht für die handelnden Personen und die wissenschaftliche Politikberatung und Begleitforschung außer Frage. Sie gelten als der Garant für „die regionale Kommunikations- und Handlungsfähigkeit“[117]. Es geht den Verantwortlichen darum, „wie Metropolregionen organisiert sein müssen, damit sie erfolgreich agieren können, welche räumliche und institutionelle Struktur sie sich geben und wie eine tragfähige finanzielle Basis dieser Regionen herstellt werden kann“[118].

Ein Positionspapier aus der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover ARL sieht die Europäischen Metropolregionen (EM) bei diesem Thema

114 Stiftung Entwicklung und Frieden 1995, zitiert in: Deutscher Bundestag 2002, S. 415.
115 Vgl. Beck 1997, S. 16.
116 Zürn 2004, S. 8.
117 IKM 2006, S. 1.
118 Adam u.a. 2005, S. 2.

vor „hohe Anforderungen“ gestellt und führt dabei „demokratisch legitimierte, funktionsfähige Strukturen und Aufbau- und Ablauforganisationen sowie Informations- und Managementsysteme“[119] auf.

In der Realität sind die Organisationsmodelle und die Entwicklungsstände der Governancekonzepte der 11 deutschen Metropoloregionen so unterschiedlich wie ihre Flächengrößen, ihre Regionstypen (mono- oder polyzentrisch), ihre Vorerfahrungen an intraregiona-ler Kooperation oder ihr Anerkennungsdatum.[120]

Übergreifend nennen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung BMVBS, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR und der Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM in einem Werkstattbericht folgende Kriterien für eine Metropolitan Governance:

- demokratische Legitimation,
- Kompetenzen für strategische Planung,
- Kompetenzen zur Durchführung regionaler Projekte,
- Finanzielle und personelle Ressourcen,
- systematische Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure (Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Zivilgesellschaft),
- regionale Information und regionaler Dialog,
- Umsetzung der regionalen Projekte über die gegebenen institutionellen Strukturen[121].

Dabei gilt die „Metropolitan Governance“ als eine Spielart der „Regional Governance“. Hinter „Governance“ steht kein scharf konturiertes theoretisches Konzept: „Der Governance-Begriff kann sowohl auf den öffentlichen Sektor (public governance), den privatwirtschaftlichen Sektor (z .B. corporate governance) oder den dritten Sektor bezogen werden. … Neben den internen Koordinationsformen von Organisationen (öffentlichen und privaten Unternehmen, Verwaltungen, NGOs und Verbänden) lassen sich mit diesem Begriff auch die Ordnungsmuster gesellschaftlicher Teilsysteme (Wirtschaftssektoren oder Politikfelder) analysieren“[122]. Dabei geht es nicht, wie der Titel des Buches von James Rosenau aus dem Jahr 1992 suggeriert, um „Governance without Government“, sondern eher um Governance ergänzend oder im Ordnungsrahmen von Government.

119 ARL 2007, S. 3.
120 Ludwig u.a. 2008, S. 4.
121 BMVBS/BBR 2007, S. 5.
122 Klenk/Nullmeier 2004, S. 6.

Handelt es sich bei Government um die Verfahren, Instrumente und Institutionen staatlicher Regierungstätigkeit und Regelungsmacht, umfasst Governance ein weites Feld von Aktionskreisen, in denen unterschiedlichste Akteure in mannigfaltigen Konstellationen kooperieren, sich selbst „steuern" und nach selbst gegebenen Regeln handeln.

Selbststeuerung ist der Schlüsselbegriff, der sich in allen Governance-Konzepten wiederfindet. Konkretisierungen im Hinblick auf Art und Weise der Steuerung, die Regelungsmechanismen für das Handeln der Akteure und die organisatorische Ausgestaltung des Governance-Regimes hängen ab vom inhaltlichen Kontext (Wirtschaft, Stadtentwicklung, Förderprogramme etc.), den handelnden Personen, den Vorerfahrungen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen[123]. Aus demokratietheoretischer Sicht bedeutet Governance eine Abkehr vom hoheitlichen Staatsverständnis hin zur Öffnung staatlicher Strukturen für gesellschaftliche Gruppen, denen dieser Zugang bislang verwert blieb oder erschwert war.

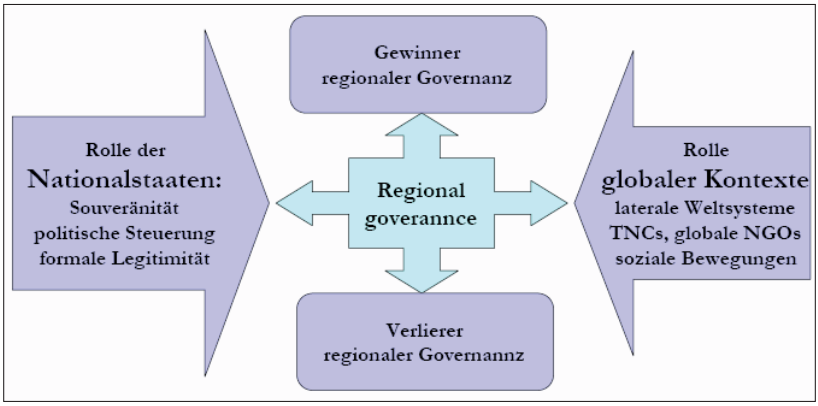
Im Kontext des Globalisierungsdiskurses wird eine Erosion nationaler Staatlichkeit und eine Schwächung staatlicher Regulierungsfähigkeit behauptet, die neue Regelungen und Strukturen zur Selbststeuerung jenseits der traditionellen Formen des Regierungs- und Verwaltungshandelns verlangt. Dahinter steht nicht ein Automatismus der Selbstabdankung staatlicher Macht, sondern eher die Durchsetzungskraft wirtschaftspolitischer Interessen: „Political authority and powers are becoming increasingly dispersed while economic activities are getting more and more globalised"[124]. Diese Interessen sind, wenn sie einmal zur Selbstregulierung freigegeben sind, kaum zu kontrollieren: „Indeed, the very nature of the technological and competitive innovations associated with the information economy that the global financial sector epitomises has led some observers to conclude that the era of the national economy and the capacity for discrete national patterns of regulation is definitively over"[125].

Wirksam werden auch Veränderungen in der politischen Interpretation der Rolle des Staates, die am Ende des tripartistischen Korporatismus (Staat/Politik, Wirtschaft, Gewerkschaft) der fordistischen Epoche den Staat als ein gesellschaftliches System neben anderen sieht und formal keiner gesellschaftlichen Gruppe den Platz am gesellschaftlichen Gestaltungs- und Teilhabetisch reserviert und sichert.

123 Fürst 2006, S. 7.
124 Higgott 2005, S. 9.
125 Beeson 2007, S. 10.

Es geht also um eine Neujustierung der „großen“ Handlungsebenen von Hierarchie, Markt und Gesellschaft. Hier entscheidet sich, inwieweit die „Governance“ den normativen Qualitätsansprüchen einer „Good Governance“ gewachsen ist. Sie kann nur dann demokratischen Ansprüchen genügen, wenn sie Beteiligung, Nähe, Transparenz und Legitimation des politischen Prozesses garantieren kann.

Abbildung 23: Das Spannungsfeld der „Regional Governance“



Quelle: Willke 2005, S. 3.

Dies gilt auch für die regionale Ebene und das sie umgebende Spannungsfeld, in dem Gewinner und Verlierer der Globalisierung versammelt sind. Wie dies Spannungsfeld politisch so bearbeitet werden kann, dass nicht nur die Interessen und Kompetenzen der ökonomischen „Winner“-Akteure gebündelt und zur Sprache gebracht werden, ist für die Bewertung der Partizipation von entscheidender Bedeutung. Hieraus ergibt sich das Spannungsfeld „Regionaler Governance“.

„Regional Governance“ und Governance-Regimes

„Regional Governance“ hat einen territorialen und einen funktionalen Aspekt. Das bedeutet, dass die zugrunde liegenden Regionalisierungsprozesse nicht auf gebietskörperschaftliche Grenzen beschränkt sein müssen. Es kann durchaus verschiedene „handelnde“ Regionen in einer Gebietskulisse geben (z. B. Wirtschaftsregion, Verkehrsregion, Tourismusregion).

In der deutschen Diskussion ist ein „Regional Governance“ Begriff konsensfähig, der sich auf „netzwerkartige regionale Prozesse der Selbststeuerung unter Einbezug von Akteuren der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft bezieht und sich der Prozess darauf richtet, die regionale Wirtschaftsentwicklung voranzutreiben“[126].

Die wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzung (und Verkürzung) stützt sich auf die These, dass Regionalisierung die richtige Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung ist. Insbesondere wird auf die wachsende regionsspezifische internationale Arbeitsteilung und die in ihr eingebetteten globalen Wertschöpfungsketten verwiesen. „The regionalised world advocated by global business at the core is a world of competition regions. Hence a marketised, globalised idea of region, and a retreat of the protectionist state logic as the mode of economic organisation and regulation at a regional level”[127].

Dieser Regionalismus steht nicht im Gegensatz zur Globalisierung, sondern er ist ein pro-aktiver Teil der Globalisierung und reagiert selbstbewusst auf Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs: ”These regions are no longer differentiated clearly in spatial terms. They must be understood as a dynamic socio-economic interrelationship. Generally, however, the institutional nearness of agencies – which is significant for intra-regional interrelationships – correlates with spatial proximity, since face-to-face communication can hardly be substituted by technical media so far”[128].

Das Credo des New Regionalism von der Region als einem Raum mit Eigenlogik und endogenen Kräften, als mikrosoziale Struktur und Kooperationsgeflecht beweist seine Anschlussfähigkeit mit den Anforderungen des Wettbewerbsregionalismus[129]. Dieses Credo speist sich aus der Beobachtung von Verlierer- und Aufsteiger-Regionen im Umbruch von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Als Referenzbeispiele dienen Wachstumsregionen wie Silicon Valley, die Route 128, Drittes Italien oder erfolgreiche Stadtregionen (Global Cities), die nicht nur den wirtschaftlichen Erfolg auf ihrer Seite haben, sondern auch veränderte Arbeitsbeziehungen, die nicht mehr dem Korporatismus verpflichtet sind.

126 Fürst 2006, S. 12.
127 Spindler 2002, S. 13.
128 Blotevogel 2000, S. 14.
129 Kröcher 2009, S. 15.

Der Anspruch auf eigenständige Entwicklungsoptionen wird gekoppelt mit primär wirtschaftspolitisch gesetzten Themen und Aktivitäten: Bottom-up Philosophien und Ansätze verbinden sich mit regionalen wirtschaftspolitischen Entwicklungsstrategien. Extern gefördert wird dies durch EU und die Bundesregierung initiierte Leistungswettbewerbe[130] und flächendeckend verbreitete Clusterpolitiken auf Länderebene, die allesamt die Region als Adressat haben und ihre Beteiligung an Förderprogrammen und Wettbewerben an den Aufbau von sich selbststeuernden Kooperationsformen binden.

Übergreifend wird unter „Regional Governance" ein Steuerungsmodell verstanden, das Regionen helfen soll, in Eigenregie und mit einem hohen Maß an Selbständigkeit ihre Innovations- und Wettbewerbspotenziale zu entwickeln und zu behaupten. Dazu benötigen sie eine Organisationsstruktur, Verfahrensregeln und Akteure, die für die Funktionserfüllung verantwortlich sind und dementsprechende Entscheidungen treffen bzw. Maßnahmen ergreifen. Strukturen, Prozesse sowie Politikinhalte müssen dabei den Funktionen und Aufgaben entsprechen, die sich in einer Region stellen[131]. Fürst unterscheidet drei Governance-Regimes auf regionaler Ebene:

- Wirtschaftsdominiert (Typ: Regional Cluster),
- Politikdominiert (Typ: Modellvorhaben zur Raumordnung, demografischer Wandel),
- Zivilgesellschaftsdominiert (Typ Bürgerforen).[132]

Diese Governance-Regimes finden sich in den Regionen in unterschiedlichen organisatorischen Ausformungen wieder. Vermischungen sind dabei die Regel. Mag sein, dass bestimmte Governance-Regimes bestimmte organisatorische Modelle präferieren. Ein direkter Zusammenhang lässt sich nicht nachweisen. Während Regionalkonferenzen oder Netzwerke oft eine thematische Dominanz aufweisen, werden z.B. in regionalen Körperschaften breitere Themenspektren bearbeitet.

Für die deutschen Regionen können folgende Grundformen unterschieden werden[133], die sich auch in den vorgeschlagenen Vergleichsregionen[134] wiederfinden:

Regionale Gebietskörperschaft (z. B. Region Hannover, Region Stuttgart): Sie ist in aller Regel nach Verwaltungszwecken abgegrenzt, entsprechend den Grenzen

130 Benz 2004, S. 16.
131 Vgl. Benz/Fürst 2003, S. 23.
132 Fürst 2005, S. 8.
133 Vgl. Benz/ Fürst 2003, S. 26 ff.
134 Vgl. Fichter 2002.

der kommunalen Gebietskörperschaften. Die Rechtsform der Gebietskörperschaft verleiht ihr staatliche Durchsetzungsgewalt. Entscheidungen trifft ein direkt (von den Bürgern) gewähltes Regionalparlament. Neben Planungskompetenzen verfügt die regionale Gebietskörperschaft über die erforderlichen Zuständigkeiten zur Durchsetzung von Plänen und Programmen.

Regionalverband: Auch sie sind nach kommunalen Verwaltungsgrenzen abgegrenzt. Rechtsform ist der vereinbarte Zusammenschluss oder ein Zwangsverband auf gesetzlicher Grundlage. Mitglieder sind in der Regel die Kommunen im Verbandsgebiet. Deren Vertreter bilden das oberste Entscheidungsorgan, die Verbandsversammlung. Der Regionalverband verfügt meistens über Planungskompetenzen, teilweise aber auch über fachliche Zuständigkeiten, insbesondere die gemeinsame Erfüllung regionaler Infrastrukturaufgaben.

Regionalkonferenzen: Sie werden in funktional abgegrenzten Räumen eingerichtet und können durch Gesetz oder durch Vereinbarung zustande kommen. Meistens sind sie nur schwach institutionalisiert. Als Beratungs- und Beschlussorgan dient die Regionalkonferenz, in der öffentliche und private Vertreter versammelt sind. Verbindlichkeit erlangen Entscheidungen aber meistens nur durch Ratifikation im Landesparlament oder in kommunalen Räten, da Regionalkonferenzen nur beratende Kompetenzen bei der Aufstellung von Entwicklungskonzepten und Leitprojekten ausüben. Diese können der Förderpolitik des Landes als Leitlinie dienen (siehe NRW).

Regionale Netzwerke: Sie bilden sich in funktional definierten Regionen, deren Abgrenzung wie in der EMN oft nicht festgelegt ist, sondern flexibel bleibt. Die Kooperation der regionalen Akteure hat keine Rechtsform. Dementsprechend gibt es auch keine Entscheidungsinstanz, sondern nur die freiwillige Kooperation ohne institutionellen Rahmen auf der Grundlage gemeinsamer Interessen.

Die Betrachtung dieser Organisationsvielfalt ist deshalb von Interesse, weil sie im Kontext der Entwicklung, Gründung und Arbeit der Metropolregionen einen erheblichen Einfluss ausgeübt hat. Die Erfahrung mit diesen Organisationsstrukturen spiegelt sich in der inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Metropolregionen wider. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die involvierten Akteure dieselben waren. So wird die EM Stuttgart durch die Vorerfahrungen und Existenz des Verbands Region Stuttgart ganz wesentlich getragen, oder nehmen wir ein anderes Beispiel, die EM Nürnberg durch die Praxis des Planungsverbands, des Verkehrsverbunds und das Wirtschaftsforum Nürnberg geprägt.

Für eine Metropolregion, die nach innen und nach außen handlungsfähig ist, sind nach Kujath noch folgende Merkmale ausschlaggebend[135]:

- *Regionales Bewusstsein bzw. Innenwahrnehmung:* In den Regionen muss sich ein Verständnis einer «gemeinsamen Region» durchsetzen. Dieses kann durch «Leuchtturmprojekte» gefördert, aber nicht erzwungen werden.
- *Außenwahrnehmung bzw. –darstellung:* Regionen müssen sich der Außenwelt präsentieren, d.h. bedürfen hierfür einer Marketingstrategie mit einem einprägsamen Leitbild.
- *«Organising capacity»:* Um strategisch handeln zu können, bedarf es eines formalen Grundgerüsts von Einrichtungen, die regionsweit agieren. Es geht darum, die Aktivitäten einer Vielzahl von Akteuren zusammenzuführen und zu bündeln.
- *Raumentwicklungspolitischer Rahmen:* Leitbilder oder Regionalpläne bilden integrative Konzepte, die durch ein Umsetzungsinstrumentarium und eine Finanzierungsagenda ergänzt werden müssen.
- *Finanzielle Ausstattung:* Zur Herstellung von Handlungsfähigkeit bedarf es einer den Aufgaben entsprechenden Finanzausstattung durch die Akteure mit Unterstützung des Landes, z.B. eines Regionalfonds oder einer Umlagefinanzierung.

Angesichts dieser Anforderungen liegt es auf der Hand, dass „Regional Governance“ auch auf ihre Grenzen stoßen kann. Insbesondere je geringer institutionalisiert die jeweilige „Regional Governance“ ist, desto größer dürfte die Gefahr fehlender bzw. nicht ausreichender Handlungsfähigkeit, von Entscheidungsblockaden und begrenzter Konfliktregulierung sein. Je schwächer die Organisation, desto leichter kann sich fehlendes oder nicht ausreichendes Vertrauen als Schwachpunkt erweisen. Ausklammern von Themen als Strategie der Konfliktvermeidung kann den Partizipationsanspruch unterminieren; wenn sich Machtungleichheiten herausbilden, wird die Orientierung auf Freiwilligkeit möglicherweise zu Ausgrenzungen führen. Bei netzwerkartiger Organisation kann sich zudem das Problem der Bindekraft der Beschlüsse und deren Umsetzung stellen. Insgesamt dürfte die Beschreibung von Netzwerken als „fragile Gebilde“[136] zutreffend sein.

Jenseits der unterschiedlichen Modelle stellen sich hinsichtlich der „Regional Governance“ theoretisch wie praktisch in unserem Zusammenhang zwei Kernfragen:

135 Vgl. Kujath 2002, S. 82.
136 Vgl. Fürst 2005, S. 14 f.

- Gibt es in der „Regional Governance“ tatsächlich gleichberechtigte Teilhabe oder dominieren letztlich (mächtige) Einzelinteressen?
- Ist Partizipation ein ernst gemeintes Angebot für die partikulären Interessen aus den Teilräumen im allgemeinen und gilt dies speziell auch für die Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen?

Inwieweit diese Optionen arbeitsorientierten Interessenlagen Gewicht verleihen und zu Ergebnissen verhelfen können, bedarf also einer Klärung.

3.2.2 „Regional Governance“: Management gleichberechtigter Kooperation?

Arbeitsorientierte Inhalte sind naturgemäß in den Kontext wirtschaftdominierter Governance-Regimes eingebunden. Hier scheinen sich die regionalen Spielräume eines partizipativen Handlungsansatzes mit arbeitsorientierten Ausprägungen in den letzten Jahren verkleinert zu haben. „Gewinner des „Regimewettbewerbs“ sind offenbar transnational tätige Firmenhierarchien mit einer eher „liberal“ beziehungsweise marktförmigen Organisation der Wirtschaft … Demgegenüber zählen Länder, deren ökonomische Governance-Struktur … durch industrie- beziehungsweise sozialpolitisch motiviertes Engagement des Nationalstaates gekennzeichnet war, offenbar zu den Verlierern“[137].

Aber nicht nur von „oben“ und „außen“ wächst der „liberale“ Druck, sprich der Wettbewerbsregionalismus, auch von „innen“ sind Entwicklungen zu verzeichnen, die dies unterstützen und verstärken. „Die regionalpolitischen und -wirtschaftlichen Initiativen der Gewerkschaften entfalteten sich in den 1990er Jahren zunächst „kriseninduziert“ und „konfliktgetrieben“[138]. So konnte es gelingen, drei arbeitsorientierte Grundstrukturen regional zu verankern:

- Clusterorientierung als Bearbeitung endogener Potenziale,
- Policiy-Mix in der Wirtschaftsförderung (Erweiterung um Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik),
- Neue Formen politischer Entscheidungsfindung und -beteiligung.[139]

Diese Ergebnisse konnten nicht gehalten werden. Unter den Bedingungen fortgeschrittener Globalisierung entwickelten sich:

- die endogene Clusterorientierung zur „exogenen“ Clusterpolitik, gemessen an ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit,

137 Pütz 2005, S. 21 f.
138 Dörre/Röttger 2005, S. 95.
139 Vgl. Döre/Röttger 2005, S. 96.

- die Wirtschaftsförderung unter den Bedingungen von Standortprofilierung und Hartz IV zur technologie- und marketinggetriebenen Standortpflege,
- die politischen Beteiligungsstrukturen zu Foren mit klarer Dominanz des Privatsektors.

Mit der Folge: „Zunächst als Geburtshelfer einer regionalen Strukturpolitik gefragt, scheint ein gewerkschaftlicher Beitrag wichtigen Akteuren in den Regionen inzwischen eher als verzichtbar. Gleich ob bei der Ansiedlung von Unternehmen oder bei der Arbeitsmarktpolitik – plötzlich gelten Gewerkschaften als Störenfriede, auf deren Präsenz man verzichten kann. Hier deutet sich eine Schließung regionaler Regulationsdispositive an“[140, 141].

Die Vertreter der Wirtschaft, in der Regel die IHKs hatten schon immer „eine privilegierte Konsultations- und Beratungsposition … So verwundert es nicht, dass in Arrangements von „Regional Governance“ Industrie- und Handelskammern der am häufigsten anzutreffende nicht-staatliche Einzelakteur sind. Demgegenüber verfügen Gewerkschaften über eine deutlich schwächere Position in Arrangements lokaler oder regionaler Governance“[142]. ‚Ausnahmen bestätigen die Regel. Insgesamt aber lässt sich ein Abdrängen in die periphere Position (z.B. Beiratsfunktionen) konstatieren (z.B. hannoverimpuls, dortmund-project).

Hier könnte sich, wie oben schon angedeutet, eine Kehrtwendung vollziehen, wenn die Folgen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sowohl auf einzelbetrieblicher wie auch regionaler Ebene voll durchschlagen. Auch wenn man in Rechnung stellt, dass „die Verhandlungsmacht regionaler Netzwerke nicht ausreicht, um die Investitionstätigkeit der Konzerne grundlegend zu beeinflussen“[143], wird die steigende Zahl von Insolvenzen in den exportabhängigen Branchen und die strukturbedingten Veränderungen in der Automobilindustrie gerade bei kleineren und mittleren Betrieben (z.B. Zulieferer) wirtschaftspolitische Maßnahmen erfordern, die über die einzelbetrieblichen Ebenen weit hinausreichen müssen[144]. Vor diesem Hintergrund ist eine Renaissance eines arbeitsorientierten, gewerkschaftlichen Engagements in der regionalisierten Wirtschafts- und Strukturpolitik nicht auszuschließen.

Dies lenkt den Blick auf die Realitäten, die hinter den Begriffen wie Selbststeuerung und Kooperation stehen und auf die Frage, wie sich Arbeitsprämissen

140 Dörre/Röttger 2005, S. 42 f.
141 Andere Aspekte betonen unter anderem Blöcker 2005; Iwer 2003; Kock 2006.
142 Kleinschmidt u.a. 2007, S. 21.
143 Dörre/Röttger 2006, S. 22.
144 Neumann 2008, S. 23.

wie Offenheit, Prozessorientierung, Vertrauen und Empowerment[145] konkretisieren. Ansprüche können die „hochgradig durch Machtgefälle und Hierarchien geprägte Sozialstrukturen“[146] nicht stilllegen: „Regionalentwicklung erfolgt nicht durch autonome, omnipotente Akteure, die auf regionaler Ebene automatisch friedliche, solidarische und kollaborative Gemeinschaften bilden, sondern ist das Ergebnis widersprüchlicher und vielfach vermittelter Interessenkämpfe“[147].

Dies wird umso deutlicher, wenn man sich die zentrale Rolle von Einzelpersonen bei der Konstituierung von „Regional Governance“ Strukturen vor Augen hält: die viel zitierten Local Heroes und Scharnierpersönlichkeiten spielen ihre Rolle nicht nur kraft Habitus, Eloquenz und Überzeugungskraft. Sie spielen ihre Rolle auch als Akteure, das heißt als Personen, „die etwas bewegen wollen und auch können“[148]. Das verweist nicht nur auf Kompetenz, sondern auch auf die (institutionellen) Ressourcen. Hier werden Macht und Einfluss virulent.

Die wirtschaftsgeografische Literatur zum Thema „Regional Governance“ schweigt sich dazu weitgehend aus. Sie konzentriert vornehmlich auf thematische Schwerpunkte, verfahrens- und systemtechnische Regeln und demokratiekritische Überlegungen. Insbesondere Architekturen und Systeme von Governance-Modellen stehen im Vordergrund des Interesses.

In diesem Zusammenhang ist noch ein weiterer kritischer Punkt anzusprechen, der Aspekt der Legitimation. In der Regel wird über die Arbeit in Governance-Strukturen, besonders wenn sie wirtschaftspolitisch begründet sind, nur sehr eingeschränkt informiert. Entscheidungsprozesse sind wenig transparent, mitgeteilt werden Ergebnisse. Faktisch entstehen über Wirtschaftsforen, Regionalkonferenzen, runde Tische usw. „Vorentscheidersysteme“[149]. Dem Argument mit dem Fachverstand, der abgestimmten Beantragung von Fördermitteln und der unkomplizierten Implementierung von Projekten können sich politische Gremien kaum widersetzen, zumal wenn sie erst über schon gefällte Entscheidungen informiert werden.

Die Gefahr von Verteilerkartellen in einem regionalen „Gleichgewicht des Schreckens“ der Lobbyisten ist nicht von der Hand zu weisen. Freiwilligkeit der Teilnahme kann auch zu Selektivität führen, die ab einem bestimmten Punkte in

145 Wallis 2003, S. 23.
146 Kröcher 2009, S. 24 f.
147 Ebd.
148 Neumann 1996, S. 26.
149 Fürst 2006, S. 27.

Exklusivität umschlägt und die viel beschworene Offenheit konterkariert bzw. verhindert.

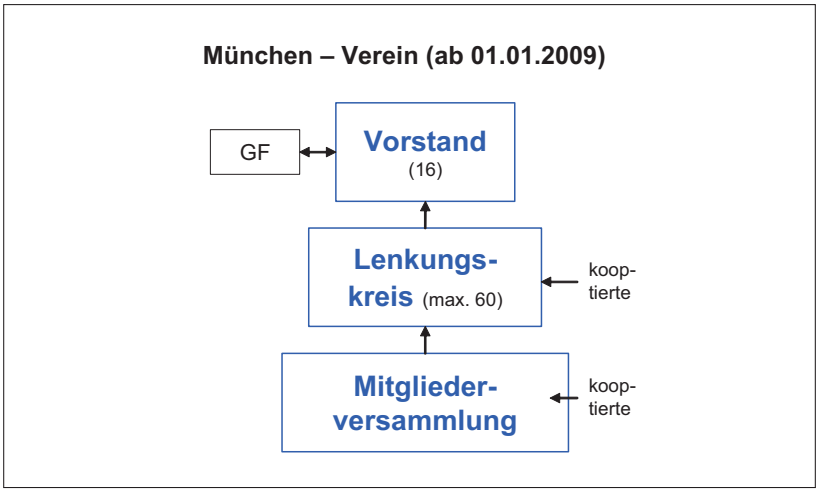
3.2.3 Vergleichsregionen: Offenheit für reale Beteiligung?

Das führt zur Frage der inneren Organisation der Metropolregionen, d.h. zu ihrer Ausprägung der „Regional Governance". Für unseren Zusammenhang ist dabei besonders interessant, inwieweit Partizipationsmöglichkeiten für die arbeitsorientierten Akteure vorhanden sind, wie diese real nutzbar sind und welche weiteren Voraussetzungen für erfolgversprechendes Agieren dieser Akteure zu erkennen sind.

Ausprägungen der „Regional Governance" – alle Varianten geboten

Wie bereits bei der Skizze der Vergleichsregionen (siehe Kapitel 3.2) erwähnt, haben zwei der fünf Regionen (München und Hannover) während der Projektlaufzeit ihre Organisationsmodelle geändert, eine weitere mit Stuttgart bereits 2007 ein anderes Steuerungsgremium geschaffen.

Abbildung 24: „Regional Governance" der Metropolregion München



Quelle: eigene Darstellung.

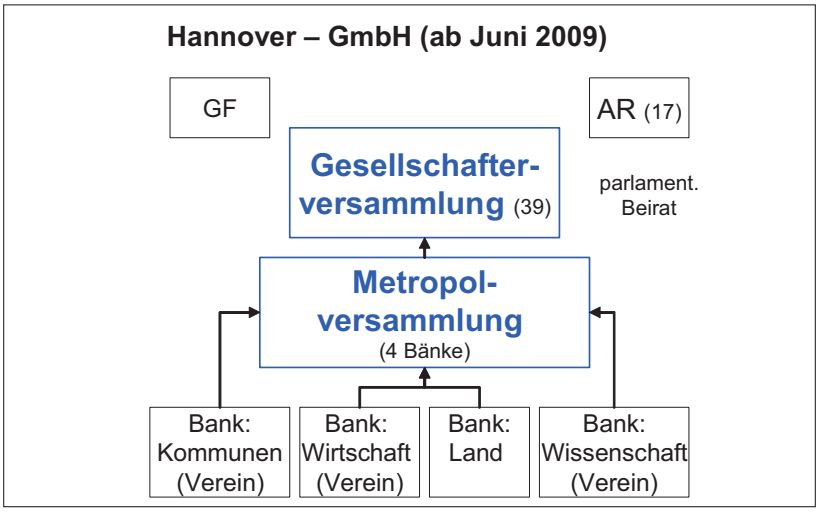
In den beiden Fällen der veränderten Organisation wurde diese Änderung mit Aspekten der Verbindlichkeit (Hannover MH-M, München EMM-M), der Not-

wendigkeit der Vereinfachung von Strukturen (München EMM-M) und auch der breiteren Einbeziehung regionaler Akteure (Hannover MH-M) begründet. In beiden Fällen ist aber die Zeit seit der Neugestaltung zu kurz, um Aussagen über die erfolgten Verbesserungen treffen zu können.

Im Vergleich zur Konstruktion in Hannover mutet das Vereinsmodell in München geradezu als Ausbund von Einfachheit an: Mit den drei Gremien Mitgliederversammlung, Lenkungskreis und Vorstand geht sie nur knapp über die gesetzlichen Vorschriften hinaus. Der Lenkungskreis (der an ein bestehendes Gremium der bisherigen Initiative anknüpft) soll vor allem die Breite der Beteiligung aus der Gesamtregion absichern, da dies im Vorstand mit einer arbeitsfähigen Größe nicht zu realisieren gewesen wäre (vgl. EMM-M). Mit der Ausnahmeregelung für kooptierte Mitglieder bzw. Mitarbeiter im Lenkungskreis wurde zudem die Möglichkeit einer noch breiteren Einbeziehung geschaffen (dito). Trotz dieser Erweiterungen wird dieses Modell voraussichtlich eine dauerhafte Beteiligung der Gewerkschaften auf der Steuerungsebene nicht absichern können: Durch die Besetzung der Gremien ‚ad Personam' und nicht nach Funktion kann mit dem Ausscheiden eines Gewerkschaftsvertreters aus seiner Funktion auch die Vertretung in der EMM verlustig gehen – das schließen Management und Gewerkschaftsvertreter für die Zukunft nicht aus (vgl. EMM-M und EMM-G). In den Arbeitsgremien der EMM sind regionale Vertreter jedoch weiterhin eingebunden.

Vor allem aus der Absicht, regionale Akteure über die Kommunen hinaus in die Aktivitäten verbindlicher einzubeziehen, wurde das GmbH-Modell in Hannover entwickelt und realisiert (vgl. MH-M). Es basiert auf der Idee, neben den drei regionalen ‚Bänken' (Kommunen, Wirtschaft und Wissenschaft) als wichtigen Kooperationspartner die Landesregierung einzubinden und zudem eine Anbindung der parlamentarischen Ebene zu schaffen (parlamentarischer Beirat).

Abbildung 25: „Regional Governance“ der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg



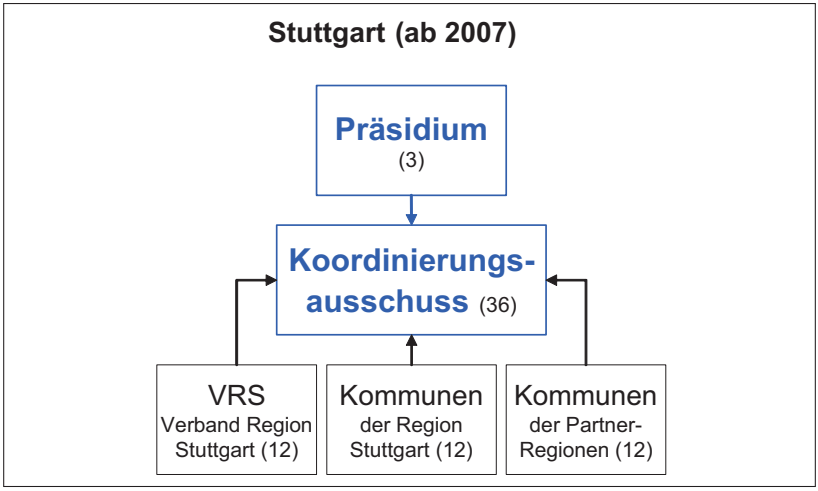
Quelle: eigene Darstellung.

Dem DGB Niedersachsen wurde wie den Arbeitgeberverbänden eine Beteiligung an der Bank Wirtschaft angeboten. Eine gewerkschaftliche Beteiligung an der Gesellschafterversammlung bzw. dem Aufsichtsrat war vorgesehen, entschieden ist die Beteiligung des IG Metall-Bezirksleiters (MH-M). Wie bereits erwähnt, bringt die Mehrebenen-Struktur mit der Metropolregion-GmbH und diversen Regionalprojekten u.a. in Hannover, Braunschweig und Wolfsburg mit gewerkschaftlicher Beteiligung auch auf Seiten der arbeitsorientierten Akteure Probleme mit sich. So arbeiten gewerkschaftliche Vertreter in allen drei Regionalprojekten mit (MH-G1/G2), auf der Ebene der Metropolregion soll zwar eine Repräsentanz gegeben sein, aber keine inhaltliche Arbeit in Projekten (MH-G1). Auch von Seiten des Managements wird auf die konstruktive Rolle und den Beitrag der arbeitsorientierten Akteure zur Gewinnung von Wirtschaftsvertretern verwiesen (MH-M). Da als Unterbau der GmbH derzeit keine Foren oder Arbeitsgruppen existieren, sondern auf einzelne Projekte orientiert wird, gibt es hier keine zusätzlichen Beteiligungsmöglichkeiten – dies wird aber auch nicht als Problem gesehen (vgl. MH-G1).

Die völlig andere Historie der Metropolregion Stuttgart hat das Beteiligungsthema auf eine andere Ebene verschoben. Nach der Wahrnehmung der arbeitso-

rientierten Akteure war die Ebene der Metropolregion lange Zeit eine Ein-Mann-Veranstaltung mit dem Hauptziel einer internationalen Außendarstellung der Region (vgl. EMS-G), auch von der Managementebene wird gesehen, dass dies die Außenwahrnehmung sein könne (vgl. EMS-M). Da aber auch bereits Mitte der 90er Jahre die Wirtschaftsförderungsgesellschaft (WRS) des Verbandes Region Stuttgart gegründet wurde, liegt die Beteiligungs- und Kooperationsebene beim Verband und der WRS. So wurde die IG Metall Region Stuttgart Mitgesellschafter der WRS und ist in deren Aufsichtsrat vertreten. Weitere – von beiden Seiten – als positive Kooperationserfahrungen gesehen, waren arbeitsmartpolitische und qualifizierungsbezogene Projekte, die entweder gemeinsam getragen und/oder gemeinsam initiiert wurden; zuletzt die gemeinsame Erklärung zur derzeitigen Krisensituation (vgl. EMS-M/EMS-G, VRS 2009).

Abbildung 26: „Regional Governance" der Metropolregion Stuttgart



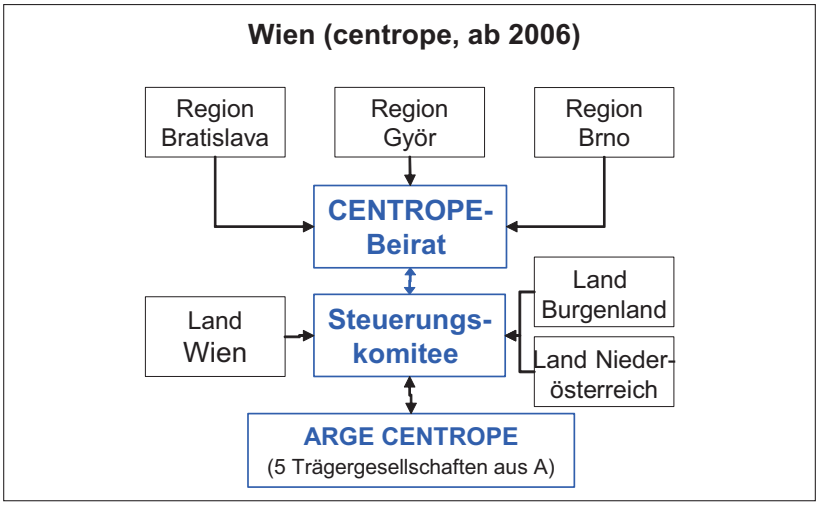
Quelle: eigene Darstellung.

Diese Kooperationsebene war daher auch nicht berührt durch die Neukonstituierung der Metropolregion im Jahr 2007 mit dem neuen ‚Koordinierungsausschuss'. Er wird ausschließlich von Vertretern der Kommunen und regionalen Gebietskörperschaften besetzt und versteht sich laut Satzung vor allem als Koordinierungsgremium über die Arbeitsgruppen hinweg. Wegen der praktischen Kooperationserfahrungen, der Hauptzielrichtung der bisherigen Aktivitäten der Metropolregion

und der starken Gewichtung der kommunalen Akteure in der „Regional Governance“, stellte sich die Frage einer arbeitsorientierten Beteiligung bislang von keiner Seite (vgl. EMS-M/-G). Sollten sich die Aktivitäten der Arbeitsgruppen jedoch stärker auf praktische Veränderungen in der Region richten, so dürfte sich diese Frage neu stellen – eine Beteiligung der arbeitsorientierten Akteure auf der Arbeitsebene ist aus unserer Sicht nicht ausgeschlossen worden (vgl. EMS-M).

Weil von Beginn an als Projekt angelegt und stark von österreichischer Seite ‚gepusht’, weist CENTROPE eine gänzlich andere Struktur und damit Beteiligungsmöglichkeiten auf. Zudem erfolgte bis 2008/2009 die Finanzierung über die EU und die Eigenmittel kamen von den beteiligten Bundesländern aus Österreich. Daraus entstand die Projektstruktur, die einen starken Beirat zur Einbeziehung der Partnerländer vorsah – die Entscheidungs- (Steuerungskomitee) und Managementebene (ARGE) wird aber ausschließlich von den Bundesländern besetzt (dies wird derzeit geändert, ist aber noch nicht vollzogen, vgl. CEN-M).

Abbildung 27: „Regional Governance“ des Projektes CENTROPE



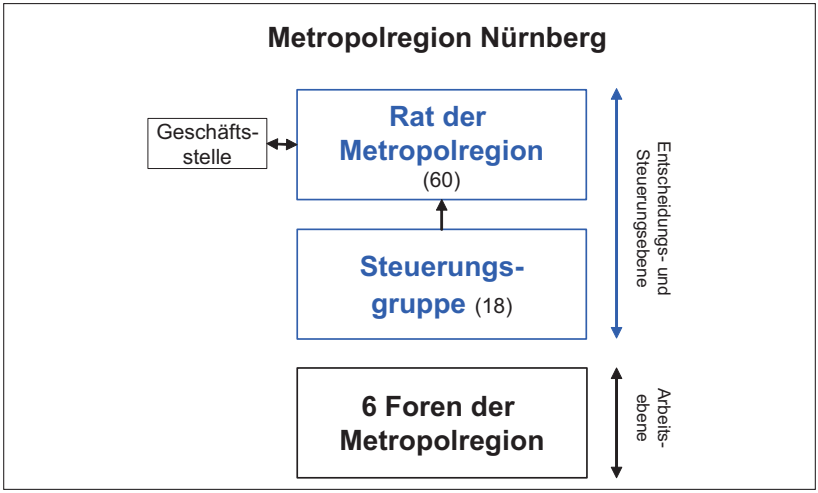
Quelle: eigene Darstellung.

Da folglich die „Regional Governance“ des Projektes einerseits von politischen Mandatsträgern (Beirat) und andererseits das Management durch die Bundesländer erfolgt, blieb auf diesen Ebenen kein Platz für weitergehende Beteiligung. Diese erfolgte in den fünf Arbeitsgruppen, wobei die arbeitsorientierten Akteure

ausschließlich in der Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt zu finden sind. Die Begründung für die Arbeitsgruppe wurde weiter oben bereits erwähnt, aus arbeitsorientierter Sicht gibt es zwiespältige Einschätzungen zu dieser Beteiligung. Einerseits wird gesehen, dass es aus Gründen der Arbeitsmarktentwicklung notwendig ist. sich an dieser Arbeitsgruppe zu beteiligen, andererseits aber fehle eine inhaltliche Verlinkung mit Diskussionen über die Regionalentwicklung bzw. Clusterpolitik (vgl. CEN-G1). Aus Sicht einiger gewerkschaftlichen Vertreter wird dieser Gremienarbeit ein geringerer Stellenwert zugeordnet, für sie hat die unmittelbare Kooperation mit den Partnerorganisationen in den Beitrittsländern oberste Priorität. Die unmittelbaren Gestaltungsmöglichkeiten und praktischen Auswirkungen seien dort wesentlich ausgeprägter als in dem vergleichsweise eingeschränkt wirksamen CENTROPE-Projekt (vgl. CEN-G2/-G3).

Formalrechtlich ist dagegen die Metropolregion Nürnberg im Vergleich zu Verein und GmbH ein Leichtgewicht: Es handelt sich um einen freiwilligen Zusammenschluss auf der Basis einer gemeinsamen Willenserklärung in Form der Charta.

Abbildung 28: „Regional Governance“ der Metropolregion Nürnberg



Quelle: eigene Darstellung.

Bislang hat diese ‚schwache’ Bindung noch keinen Anlass zu einer Diskussion über eine Neugestaltung gegeben – auf der Politik- und Managementebene wird

eher die schwache Ressourcenausstattung (personell wie finanziell) problematisiert (vgl. alle EMN-P/-M).

Umgekehrt wird die schwache Bindung (die weak-ties) als Stärke der EMN angegeben: Diese lose Form der „Regional Governance“ mit den Prinzipien der Freiwilligkeit, der Subsidiarität sowie niedriger Zugangshürden bis hin zum Konstrukt des Rates mit einer theoretischen Mehrheit der Landkreise gegenüber den Städten macht – bei allen Schwächen – die Attraktivität des Modells aus –, dies betonen durchgängig alle befragten Akteure.

Für die arbeitsorientierten Akteure liegt dabei das Problem weniger bei der Stärke oder Schwäche der rechtlichen Konstruktion, sondern beim Ausschluss aus der Entscheidungs- und Steuerungsebene: Der Rat ist ausschließlich aus der Politik bzw. Verwaltung besetzt und die Steuerungsebene aus den jeweils 3 Vertretern der Foren (je ein politischer und fachlicher Sprecher sowie ein Geschäftsführer) – dort finden sich unter anderem Vertreter der IHK, nicht aber der Gewerkschaften. Diese sind – in geringer Zahl – auf die Arbeitsebene, d.h. die Foren verwiesen. Allein im Forum ‚Wirtschaft und Infrastruktur’ kommen auf zwei Gewerkschaftsvertreter rund 50 Unternehmensvertreter, davon allein vier Mitglieder von IHK-Präsidien und weitere fünf Mitglieder von IHK-Vertreterversammlungen.

Zusammenfassung: „Regional Governance“ und arbeitsorientierte Akteure

So unterschiedlich die Modelle der „Regional Governance“ in den untersuchten Regionen auch ausfallen mögen, finden sich doch in diesen Strukturen keine grundsätzlichen Hürden für eine Beteiligung arbeitsorientierter Akteure. Im Gegenteil: In allen Regionen sind unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten gegeben, Zurückweisungen sind nicht bekannt – allerdings mussten sich manche Akteure selbst einladen (vgl. EMM-G, EMN-G1). Die Beteiligungsmöglichkeiten finden sich entweder auf der Steuerungs- (Hannover) oder der Arbeitsebene (Nürnberg, Stuttgart und Wien), selten auf beiden (bislang nur in München). Dies scheint aber nicht entscheidend zu sein. Vielmehr dürfte zu klären zu sein, ob die ‚Akzeptabilitätsbedingungen’ stimmen, damit die freundlichste Einladung und das Angebot zum Konsens etwas nützen: „Auf Dauer blamiert sich jeder inhaltliche Konsens, wenn die Austauschbeziehungen in kooperativen Arrangements allzu asymmetrisch ausfallen“[150].

150 Dörre/Röttger 2005, S. 29.

3.2.4 Gestaltungsmöglichkeiten der arbeitsorientierten Akteure in den Vergleichsregionen

Im vorhergehenden Kapitel wurden die Strukturen der „Regional Governance" in den Vergleichsregionen dargestellt. Dabei wurde ebenfalls erwähnt, dass mit Ausnahme von Stuttgart (dort aber in anderen Strukturen) in allen Regionen arbeitsorientierte Akteure beteiligt sind – in unterschiedlicher Form und auf unterschiedlichen Ebenen. Je nach Konstellation besteht da tatsächlich die Gefahr als ‚Einer unter Vielen' auf der Arbeitsebene zu agieren, aber auch eine Vertretung auf der Steuerungsebene allein ist kein Garant für eine inhaltliche Einflussnahme. Es ist folglich keine Frage der formalen Art der Beteiligung. Daraus ergibt sich die Frage: Wie sieht es vergleichend mit den realen Einflussmöglichkeiten in diesen Regionen aus? Das war auch Gegenstand der entsprechenden Interviews.

Die Antworten sind teilweise ernüchternd. Von den unterschiedlichen Prioritätensetzungen in Wien zwischen den arbeitsorientierten Akteuren abgesehen, sagten die anderen Vertreter – wenn auch stark verkürzt – über die Motive ihrer Beteiligung: Es geht maximal darum, dabei zu sein, mitzubekommen was im Rahmen der Strukturen und Projekte passiert. Einerseits wird dazu argumentiert, dass man über die politische Schiene auch ohne Gremienvertretung Einflussmöglichkeiten habe. Und andererseits wird sehr nüchtern eingeschätzt, dass die nötigen Ressourcen fehlen, um inhaltlich Einfluss auf das Geschehen nehmen zu können. Andererseits fehlt auf der Arbeitnehmerseite meist eine koordinierende Struktur, um die vielfältig beteiligten Akteure in den großräumigen Metropolregionen unter einen Hut zu bringen (wenn überhaupt, dann sind es die Landes- oder Bezirksorganisationen, die dies formal können bzw. dürfen). So sind auch Informationsdefizite vorprogrammiert. Es scheinen uns keine strategisch langfristigen Entscheidungen zu sein, die da getroffen werden, sondern es führen äußerst pragmatische Überlegungen dazu. So heißt es in einer Region, dass eigentlich Spielräume für das Einbringen eigener Themen vorhanden seien, diese aber nicht genützt würden, weil man meine, dafür derzeit nicht genügend eigene Ressourcen aufbringen zu können.

In Wien und Stuttgart finden sich andere Ausgangsbedingungen, in beiden Regionen gibt es eine reiflich diskutierte und langfristig angelegte Entscheidung, sich – auf der jeweiligen Ebene – in übergeordnete Themen einzuklinken. Dies gilt für Arbeitsmarktfragen in CENTROPE wie die regionale Strukturpolitik in der Region Stuttgart – hier aber nicht in der Organisation der Metropolregion. In beiden Räumen wurde und wird die Debatte geführt: Was bringt es den Gewerk-

schaften, sich einzumischen? Zwar sei es ein Expertenthema, so eine Position, aber ein strategisch wichtiges. Arbeitsmarktfragen hätten beispielsweise in Wien mittel- und langfristig enorme Bedeutung im Sinne eines gemeinsamen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsraumes, der möglichst unter gleichen Bedingungen funktionieren soll, um eine Abwärtsspirale zu verhindern. Dabei spielen die bilateralen Beziehungen der Einzelgewerkschaften zwischen den Ländern die zentrale Rolle. Es kommt aber auf Dauer auf eine gemeinsame Arbeitsmarktpolitik an – und die werde vorbereitet durch gemeinsame (Vorfeld-)Projekte.

3.2.5 Die Situation der arbeitsorientierten Akteure in der Regional Governance der EM Nürnberg

Organisatorisch stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Die arbeitsorientierten Akteure sind auf der Arbeitsebene vertreten in allen Foren der Metropolregion Nürnberg außer dem Forum Tourismus und dem Querschnittsforum Marketing, im Forum Wirtschaft mit 2 Personen, in den anderen mit je einer Person,
- in den Steuerungs- (Steuerkreis) und Entscheidungsgremien (Rat der Metropolregion) sind keine arbeitsorientierten Akteure vertreten.

Alle Interviewpartner aus der Metropolregion Nürnberg betonen, dass eine Beteiligung der arbeitsorientierten Akteure, hier konkret der Gewerkschaften, ausdrücklich erwünscht ist. Sie verweisen auf die Entstehungsgeschichte, das Konsensprinzip, die Notwendigkeit der Bündelung aller regionalen Kräfte und auf spezifische Themen (Ausbildungsplätze, Arbeitslosigkeit, Bildung), die genuin gewerkschaftliches Engagement erfordern. Eine Ausgrenzung ist nicht gewollt, Akzeptanz signalisiert.

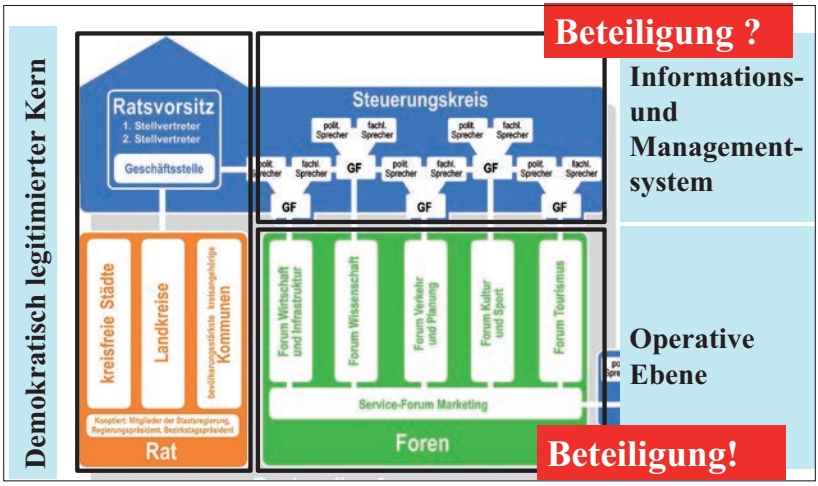
Angesprochen auf den Aspekt formaler Repräsentanz, wird dieser Aspekt zugunsten inhaltlicher Gewichtung als sekundär angesehen. Dies liegt auf der Linie der Denkhaltung des New Regionalism[151], der die Prinzipien Offenheit, Vertrauen und Empowerment hochhält und die zentralen Fragen regionaler Entwicklung gleichsam zum „reinen" Diskussionsgegenstand einer über den Akteursinteressen liegenden Debatte erklärt. Durchsetzungsvermögen ist in diesem Verständnis eine Frage von Engagement und Überzeugungskraft und mitnichten eine Frage der ‚Stühle'.

Diese Sichtweise hat durchaus etwas für sich, öffnet sie doch ‚offiziell' die Strukturen und Arbeitsprozesse der „Regional Governance" für eine Mitwirkung

151 Vgl. Wallis 2003 oder Kröcher 2006, a.a.O.

der Akteure ohne Ansehen ihrer institutionellen Bindung und Interessenlage. Diese Haltung mag auch atmosphärisch die Kommunikation und den gegenseitigen Umgang in den Gremien, Foren und Arbeitsplattforen prägen. Jedenfalls bestätigen dies die Teilnehmer und würdigen dies als äußerst positiv gegenüber den sonst üblichen Formen der öffentlichen Auseinanderssetzung, in der jeder nach dem Regiebuch und nach der Rollenbeschreibung seiner institutionellen vertretungspolitischen Verpflichtungen und Zwänge agiert.

Abbildung 29: Beteiligung arbeitsorientierter Akteure in der EMN



Quelle: eigene Darstellung.

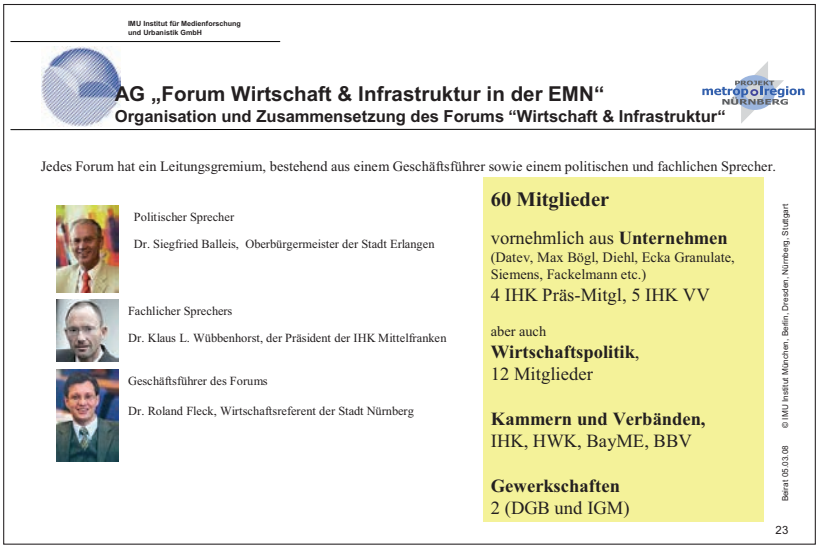
Dennoch, die Kraft und die Schönheit des Arguments sind zwar notwendig, aber keineswegs hinreichend, wenn die dahinter liegenden Kräfteverhältnisse auf krassen Ungleichgewichten basieren. Dies zeigt exemplarisch die Zusammensetzung des Forums „Wirtschaft und Infrastruktur“.

Kerngedanke bei der Mitgliederverteilung ist die Einbeziehung der handelnden Subjekte des Wirtschaftgeschehens: den Unternehmen. Sie sollen qualitativ und quantitativ zur Sprache kommen und den Ton angeben. Deshalb die hohe Zahl von 60 Unternehmen. Die Kritik des DGB, angesichts dieser breiten Unternehmerbank hoffnungslos unterrepräsentiert zu sein, wird mit dem Hinweis auf die institutionelle Ausgewogenheit gegenüber Kammern und Verbänden begegnet: Den Gewerkschaften ständen zwei Vertreter zu, den Kammern und Verbänden nur vier.

Dabei wird allerdings nicht berücksichtigt, dass viele Unternehmensvertreter in dem „Forum“ in den Kammern und Verbänden wichtige Funktionen innehaben und somit über eine doppelte Repräsentanz verfügen. Dieses Doppelspiel können der DGB und die IGM nicht spielen.

Des Weiteren fragt man sich, warum die Unternehmen ausschließlich durch ihre Geschäftsführungen vertreten sind und Arbeitnehmervertreter gänzlich fehlen. Wenn schon Wirtschaft „ganz“ abgebildet werden soll, müssten sie doch dabei sein.

Abbildung 30: Zusammensetzung des Forums „Wirtschaft und Infrastruktur“



Quelle: eigene Darstellung.

Dies Beispiel zeigt, dass die „Regional Governance“ der Metropolregion Nürnberg ihrem Anspruch nach auf gleichwertige Beteiligung und Konsens ausgerichtet ist. Die Verteilung der Beteiligten legt jedoch die Befürchtung nahe, dass letztlich wirtschaftliche Interessen (Unternehmen, Kammern, Verbände) das Geschehen dominieren werden. Die Beteiligung von arbeitsorientierten Vertretern könnte zu einer Alibiveranstaltung ohne konkreten Einfluss geraten.

Hier ist ein voreiliges Urteil nicht erwünscht und eine Aussage auch (noch) nicht möglich. Unsere Hypothese war und ist, arbeitsorientierte Interventions- und

Gestaltungsmöglichkeiten können unter diesen Bedingungen nur dann geschaffen und genutzt werden, wenn es gelingt, eigene inhaltliche Schwerpunkte zu erarbeiten und die Konsensorientierung in den Gremien der Metropolregion Nürnberg praktisch zu realisieren.

Aus diesem Grunde wurde im Rahmen einer Prozessbegleitung ausgelotet, wie die Durchsetzungschancen der arbeitsorientierten Akteure konkret aussehen: Ist es bei ausreichender personeller und organisatorischer Ressourcenausstattung und Konzentration auf die gewerkschaftlich relevanten Themen möglich, eine Arbeits- und Argumentationsqualität zu erreichen, die trotz geringer formaler Repräsentanz den arbeitsorientierten Akteuren das gewünschte Durchsetzungsvermögen verschafft?

3.3 Exzellenz-Orientierung und Kohäsionsthemen: Theorie und Praxis

Unsere Ausgangsthesen bezogen sich auf das Konstrukt Metropolregion mit seiner Ausrichtung, die Möglichkeiten der Beteiligung in der „Regional Governance“ und die Handlungsmöglichkeiten der arbeitsorientierten Akteure. Neben Beschränkungen der Beteiligung durch die „Regional Governance“ (siehe Kap. 3.2) hatten wir befürchtet, dass in der Metropolregion ausschließlich Themen und Arbeitsschwerpunkte eine Rolle spielen dürften, die sich unter die Maxime „Beitrag zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ subsumieren lassen. Themen wie Beschäftigung, Qualifizierung und Verbesserung der Lebensbedingungen könnten ausgeblendet bleiben, also auch soziale Kohäsion als politisches Ziel neu bewertet werden. Hinzu kommt: Arbeitsorientierte Interventions- und Gestaltungsmöglichkeiten können unter diesen Bedingungen nur dann geschaffen und genutzt werden, wenn es einerseits gelingt, eigene inhaltliche Schwerpunkte zu erarbeiten und umsetzungsfähig zu formulieren und wenn andererseits die Beteiligungs- und Konsensorientierung in der Arbeit der Gremien der Metropolregion Nürnberg praktisch realisiert werden kann. Beiden Aspekten soll im folgenden nachgegangen werden.

3.3.1 Metropolregionen in der Praxis: mehr als Exzellenz-Themen?!

Um unsere These bzw. Befürchtung zu explizieren, müssen wir auf das Konzept Metropolregion zurückgreifen. Wie bekannt, werden Metropolregionen vor allem über ihre Funktionen definiert, d.h. die

- Innovations- und Wettbewerbsfunktion,
- Entscheidungs- und Kontrollfunktion sowie
- Gateway-Funktion.

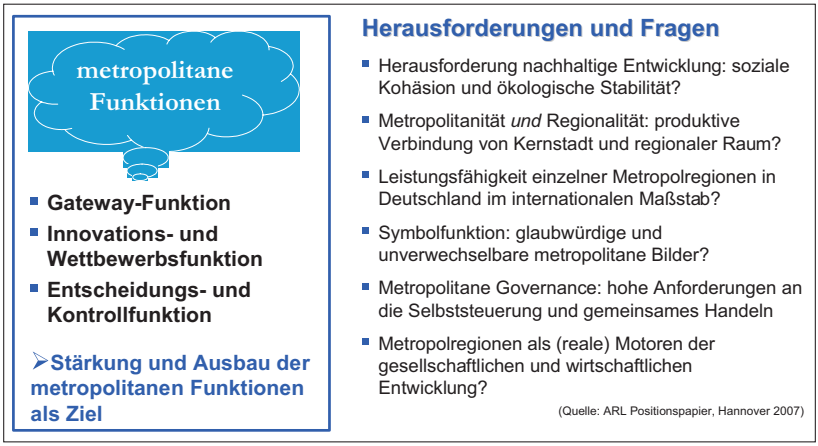
Neu hinzugekommen ist die sog. ‚Symbolfunktion': „Die Symbolfunktion fokussiert weniger auf Kultur- und Medienwirtschaft, sondern vielmehr auf die Erzeugung und Verbreitung von Zeichen, Vorbildern, Moden sowie Normen und Werten. Metropolregionen prägen Wahrnehmungsmuster, indem von Akteuren der Metropolregion Moden und Lifestyle-Trends kreiert oder Diskurse angestoßen werden"[152].

Im analytischen Sinne übernehmen Metropolregionen nach diesem Konzept Knotenfunktionen in den global vernetzten Güter-, Kapital-, Informations- und Personenströmen. Sie bilden die Scharniere zwischen dieser globalen Vernetzung und der lokalen Einbettung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten. Wenn also ihre Funktion in der globalisierten Ökonomie die der Bindung zwischen internationaler und regionaler Wirtschaft ist, müssen die einschlägigen Aktivitäten sich immer auch auf beide Dimensionen – globale Wahrnehmung und regionale Wirksamkeit – beziehen.

Unsere Befürchtung der Dominanz von Exzellenz-Themen resultiert daher aus drei ‚Quellen': a) dem Konzept der Metropolregion und ihrer Funktion als Scharniere, b) der weiter oben beschriebenen Tendenz zum Wettbewerbsregionalismus und c) aus den praktischen Erfahrungen mit der Entwicklung regionaler Projekte seit Mitte der 90er Jahre[153].

152 ARL 2007, S. 4
153 Vgl. Neumann/Pfäfflin 2006 oder auch Kock 2005.

Abbildung 31: Diskussionspunkte zu den Funktionen von Metropolregionen



Quelle: eigene Darstellung.

Bleiben wir weiter beim Konzept der Metropolregion, so ergeben sich die Anforderungen an die regionalen Akteure, den metropolitanen Funktionen zur Wirksamkeit zu verhelfen bzw. diesbezüglich die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Region zu verbessern. Richtigerweise wird in dem einschlägigen Positionspapier aber darauf hingewiesen: „Dies darf allerdings nicht zur Vernachlässigung ökologischer und sozialer Aspekte der Stadt- und Regionalentwicklung führen, um eine gleichmäßige Stärkung aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu erreichen. Dies kommt in Forderungen nach sozialer Kohäsion oder Steigerung der Lebensqualität zum Ausdruck“[154]. In der praktischen Arbeit der Metropolregionen (darauf werden wir noch zurückkommen) spielt bislang dieser Aspekt der Nachhaltigkeit eine geringe bis keine Rolle.

Die Frage ergibt sich nun: Wie lassen sich die Funktionen der Metropolregionen verbessern, wie ihre Leistungsfähigkeit erhöhen? Bei den drei klassischen Funktionen fallen zwei als Handlungsfelder auf, die in der Regionalpolitik eine gewisse Tradition haben: Das sind einerseits Maßnahmen, die sich auf die Verbesserung der Verkehrsanbindung und der verkehrlichen Infrastruktur beziehen im Sinne einer Verbesserung der Gateway-Funktion. Andererseits haben sich gerade in der Entwicklung hin zur wettbewerbsorientierten Regionalpolitik typische

154 ARL 2007, S. 9.

Politikstrategien der regionalen ‚Clusterpolitik/-förderung'[155] herauskristallisiert. Diese werden zur Verstärkung der Innovations- und Wettbewerbsfunktion nun auf die Ebene der Metropolregionen ‚gehoben' – was (wie in Nürnberg zu erkennen ist) zu einem Neuzuschnitt beispielsweise der Clusterzusammensetzung führen kann bzw. muss.

Dies führt zu zwei Folgerungen hinsichtlich des Zusammenhangs mit unseren Thesen: Die Clusterpolitik einer Metropolregion muss sich – aus der Logik des Konstruktes – auf internationale Wahrnehmbarkeit beziehen, weil sie sonst die einschlägigen Funktionen nicht verbessern kann, d.h. internationale Exzellenz ist dem Konstrukt immanent. Und zweitens muss diese ‚Stärke/Kompetenz' der jeweiligen Region international kommuniziert werden, um wahrgenommen zu werden. Daraus resultiert der hohe Stellenwert des Regionalmarketings der Metropolregionen mit Messeauftritten, internationalen Werbekampagnen usw..

Schwierig allerdings dürfte es sein, die ‚Entscheidungs- bzw. Kontrollfunktion' zu verbessern – also die Frage von welcher Bedeutung die in einer Region vorhandenen Steuerungszentralen des wirtschaftlichen und politischen Geschehens sind. Denn sie verschaffen der Region auch international Gewicht und entsprechende Vernetzungen. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass der heutige Ist-Stand der Verteilung dieser Entscheidungszentren das Ergebnis eines in historischen Dimensionen zu sehenden Prozesses ist, der auf spezifische Standortbedingungen traf und trifft. Und speziell in Deutschland wurden diese Prozesse auch entscheidend mitgeprägt durch das föderale System[156] und einer gewissen Arbeitsteilung zwischen den Zentren[157] in einer polyzentralen Verteilung; anders beispielsweise als in monozentrischen Nationalstaaten wie Frankreich oder Großbritannien.

Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob durch (regionales) Handeln eine Veränderung der Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Entscheidungs- und Kontrollfunktion geben kann. So scheint es uns mehr eine Hoffung zu sein, wenn formuliert wird: „Durch die Bedeutung der räumlichen Nähe ist davon auszugehen, dass sich selbstverstärkende Prozesse einstellen, wenn die Anzahl der Steuerungszentralen in einer Metropolregion gewisse Schwellenwerte überschritten hat"[158]. Hinzu kommt ein anderer Aspekt: Trotz aller Internationalisierung und

155 Vgl. dazu Rehfeld 2005 oder auch Hartmann/Geppert 2008.
156 Vgl. Adam u.a. 2005.
157 Vgl. Kujath u.a. 2001.
158 ARL 2006, S. 6.

Verlagerungstendenz dürfte die Zahl der weltweit verlagerten oder zu verlagernden Firmenzentralen an einer Hand abzuzählen sein.

Diese Zusammenhänge zeigen sich auch, wenn die Themen/Überschriften betrachtet werden, die in den Foren/Arbeitsgruppen der Vergleichsregionen bearbeitet werden:

Abbildung 32: Bearbeitete Themenfelder in den Vergleichsregionen[159]

Nürnberg	München	Stuttgart	Hannover	Wien
Wirtschaft und Infrastruktur	Wissen	Wirtschaft / Innovation	Mobilitätswirtschaft	Wirtschaft
Wissenschaft	Wirtschaft	Wissenschaft	Internationalisierung	Wissenschaft
Verkehr	Umwelt	nachhaltige Entwicklung	Regionale Wissensvernetzung	Regionalentwicklung
Tourismus	Gesundheit	Neckar/Verkehr	innerregionale Mobilität	Regionalmanagement
Kultur / Sport	Mobilität	Tourismus	Klimaschutz	Arbeitsmarkt
Marketing			Kultur	Tourismus

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Aber: Praxis folgt nicht immer Theorie

Wie die Form nicht immer der Funktion folgt, so sind Theorie eines Konstruktes und Realisierung in der Praxis nicht immer deckungsgleich. Aus unseren Recherchen, den Interviews und Diskussionen kristallisieren sich drei wesentliche Momente heraus, die zu den jeweils regionalspezifischen Ausformungen führen – eines davon scheint aber fast allen Metropolregionen gemeinsam zu sein:

Nicht zu ignorieren ist zunächst, dass jede Region ihre Vorgeschichte hat, auf die neue Aktivitäten aufsetzen. Hinzu kommt, dass jede Region ihre Spezifika besitzt, die sie von anderen Regionen unterscheiden, so dass beispielsweise Vorschläge für die Metropolregionen eine individuelle Betrachtung jeder einzelnen Region erfordern. So folgert auch das ARL-Positionspapier hinsichtlich allgemeingültiger Aussagen zu Handlungsempfehlungen, diese müssten „an den

159 Nürnberg: Seit 2009 sind Kultur und Sport getrennte Foren, Hannover: bis 2008 bearbeitete Projekt-/Themenfelder, Stuttgart: Umweltthema seit 2009 als nachhaltige Entwicklung umbenannt.

jeweiligen Stärken und Schwächen sowie den spezifischen Chancen und Risiken eines Raumes ansetzen ..."[160].

Bereits kurz angedeutet hatten wir im Zusammenhang mit München, dass es mindestens zwei Vorgänger-Aktivitäten mit der Initiative MAI München-Augsburg-Ingolstadt und dem Verein GM Greater-Munich-Area gab. Auch deshalb firmierten die neuen Aktivitäten ab 2007 unter dem Titel „Initiative Europäische Metropolregion München", um den Übergangscharakter deutlich zu machen. Nach der Verschmelzung mit dem Verein GMA 2009 nennt sich die neue Organisation nun „Verein Europäische Metropolregion München". Neben der räumlichen Struktur mit vielen ‚kleineren Zentren' um Hannover herum, ist ein besonderes Kennzeichen dieser Metropolregion, dass bereits vor 2005 in fast allen Teilräumen clusterorientierte Regionalprojekte existierten und daher die inhaltliche Ausrichtung auf der Ebene der Metropolregion nicht einfach eine Addition dieser Teilprojekte sein konnte. So erklärt sich unter anderem die – in der Neugestaltung zum Ausdruck kommende – starke Akzentuierung auf das Thema ‚Mobilitätsregion', weil dies eine übergreifende Bündelung ohne Überschneidung ermöglicht.

Die Prägung durch die starke räumliche und politische Dominanz des Gebietes des VRS (durch das Regionalparlament) in Stuttgart in der Vergangenheit und die von ‚oben' erfolgte Erweiterung des Gebiets der Metropolregion durch die Landesregierung, führt in Stuttgart de facto zu einem Nebeneinander von Verband und Metropolregion. Der Koordinierungsausschuss versucht daher die Ebenen wieder zusammen zu bekommen in der Absichtserklärung „ … werden sich die regionalen und kommunalen Akteure der Europäischen Metropolregion Stuttgart austauschen, koordinieren und zu gemeinsamen Projekten verabreden …"[161]. In der Leitungsstruktur kommt diese Absicht ebenfalls zum Ausdruck. Mit der Existenz der eigenen Wirtschaftsförderungsgesellschaft WRS des Verbandes und deren Aktivitäten muss zudem immer wieder darauf geachtet werden, dass es zu keinen Doppelaktivitäten bzw. Überschneidungen kommt.

Das Thema übergeordneter Kompetenzen spielt auch in Wien bzw. im Projekt CENTROPE eine große Rolle: Für viele Sachverhalte liegt die Entscheidungs- und Regelungskompetenz auf der Bundesebene der vier beteiligten Länder (z.B. in der Verkehrs- oder der Arbeitsmarktpolitik) – das Projekt muss also Themen und Aufgaben finden, die sich dennoch in der grenzüberschreitenden Kooperation bearbeiten lassen. Hinzu kommt als Schwierigkeit, die vier national unterschiedlichen

160 ARL 2006, S. 9.
161 EMRS 2007, S. 1.

politisch-administrativen Systeme unter einen Hut zu bekommen bzw. Verständnis für die jeweils unterschiedlichen Strukturen und Zuständigkeiten zu entwickeln. Andererseits läuft die Zusammenarbeit auf dieser Ebene nun bereits seit 2003, mit Vorgängeraktivitäten fast 10 Jahre – so dass die Kenntnis der jeweils anderen Strukturen im Projekt mittlerweile eine breite Basis hat.

So hat jede Region ihre eigene Vorgeschichte (und Vorläuferaktivitäten) und Spezifika, die eine ‚Kopie' von Vorgehen, Strukturen und Themen aus anderen Regionen verbieten. Aus den Projektergebnissen lässt sich aber folgern, dass es zumindest eine übergreifende Problemstellung gibt, die sich (fast) überall finden lässt: Die Frage des Zusammenhalts auf der ‚künstlichen' Ebene einer Metropolregion.

3.3.2 Zusammenhalt im Konstrukt Metropolregion: räumliche Kohäsion als Thema

Thierstein u.a. beschreiben es als zentrale Herausforderungen der Metropolregionen die jeweils geeignete Strategie, Struktur und Kultur zu finden[162]. Die Probleme der Bewusstseinsbildung seien auf zwei Ebenen zu suchen – bei der räumlichen Struktur und bei den Akteuren, die in diesen Räumen interagieren. Die metropolitanen Räume sprengen gewohnte räumliche Vorstellungen, sie umfassen verschiedene Raumtypen, d.h. es handelt sich um heterogene Gebilde. Sowohl die verschiedenen Dimensionen (funktional, morphologisch, administrativ) als auch unterschiedliche (teilräumliche) Interessen führen zu unterschiedlichen Lesarten. Aus dieser räumlichen Einzigartigkeit ergibt sich auch die Anforderung, heterogene Akteure zu bündeln. Metropolregionen haben in der Regel eine hohe Zahl von involvierten Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, sie dienen als Schnittstellen verschiedener Akteure mit unterschiedlichen räumlichen Bezugsebenen und (manchmal auch) unterschiedlichen Handlungslogiken.

Teil einer erfolgversprechenden Strategie und Kultur scheint es daher zu sein, das Thema der räumlichen Kohäsion aktiv anzugehen und breit zu bearbeiten. Nicht in der Außendarstellung, aber in den internen Debatten spielt die Frage des Zusammenhaltes, der Gleichberechtigung der beteiligten Akteure, der potentiellen

162 Thierstein u.a. 2006, S. 33.

‚Gewinner und Verlierer' und damit des Verhältnisses von Zentren und eher ländlichen Räumen in fast allen untersuchten Räumen[163] eine wichtige Rolle.

Das bestätigt auch eine IKM-Umfrage, wonach die Diskussion meist im Spannungsfeld zwischen Ausgleichs- und Wachstumsstrategie geführt wird. So sehen die Vertreter ländlicher Räume die Metropolregionen oft als Konkurrenten um knapper werdende Fördermittel. In der Konsequenz setzen sich viele Metropolregionen mit den Fragestellungen ländlicher Räume auseinander, wobei sich offenbar die polyzentralen Regionen meist intensiver mit der Problematik befassen als die monozentralen[164].

Vor dem Hintergrund der Vorerfahrungen der interkommunalen Zusammenarbeit war es aus Sicht der kommunalen Akteure im Raum Nürnberg (u.a. EMN-P1/-P2) von Beginn an ein wichtiger Aspekt: Es kommt zum Ausdruck in der Besetzung der Leitung des Rates der Metropolregion mit dem Oberbürgermeister der größten Stadt als Vorsitzender und zweier Landräte aus unterschiedlichen Teilregionen. Auch die Betonung der Gleichberechtigung der Akteure in der Charta (im Rat gilt: ein Sitz = eine Stimme) und die Freiwilligkeit der Beteiligung machen deutlich, dass die Frage der Kohäsion von Beginn an bedacht wurde. Auch auf der Ebene des Managements wird der Stellenwert dieser Themen, die identitäts- und zusammenhaltsstiftend sind, bei allen unseren Interviews betont.

Und diese Linie setzt sich in der Arbeit fort, wie sich an zwei Beispielen zeigt:

- *Bad Windsheimer Erklärung:* Im Juli 2007 fand in Bad Windsheim die Jahrestagung zum Thema „Stärken stärken – ländliche Räume in der Metropolregion Nürnberg" statt. Dort wurde eine Erklärung vorbereitet und anschließend im Rat beschlossen. Dieses „strategisch-politische Grundsatzpapier" betont „… das Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und rückt die Verflechtung von städtischen und ländlichen Räumen als Chance in den Vordergrund"[165].
- *MORO-Projekt:* 2008 erhielt die Region den Zuschlag für ein Modellvorhaben der Bundesraumordnung (MORO). In diesem Projekt soll modellhaft aufgezeigt werden, wie ländliche Räume durch die Kooperation im Netzwerk der Metropolregion profitieren können. Unter der Überschrift „Ländliche Räume in der EMN" werden drei Handlungsfelder anhand von (Teil-)Projekten kon-

163 Im Raum Hannover wurde das Thema offiziell nicht angesprochen, wir nehmen aber an, dass es auch hier Debatten gab: Allein die Namensgebung mit der Nennung aller größeren Städte und die nachträgliche Beteiligung der Stadt Wolfsburg legen die Vermutung nahe.

164 Vgl. IKM o.J.

165 EMN 2008, S. 2.

kret gemacht: Regionale Wirtschaftskreisläufe und regionale Produkte, Cluster in ländlichen Räumen sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit[166].

Es handelt sich demnach nicht nur um eine politische Erklärung der EMN, sondern diese Debatte ist eingebettet in praktische Umsetzungsarbeit. Nach Auskunft der Managementebene war dieses Thema in der Region München für 2008 ebenfalls als Schwerpunktthema vorgesehen (vgl. EMM-M), weil die Fragen des Zusammenhaltes und der Konkurrenzsituation immer implizit im Raum standen – allerdings vor dem Hintergrund einer günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung im Umland als in der Kernstadt München. Angesichts der notwendigen Klärung der Organisationsfrage (Vereinsgründung und Verschmelzung mit GMA) musste die Bearbeitung aber zunächst unterbleiben und wurde auf die nächsten Jahre verschoben (vgl. EMM-M). Auch in Stuttgart ist es bislang nur indirekt ein Thema zwischen der Stadt Stuttgart, den Kommunen und Landkreisen im VRS und anderen (Teil-) Räumen der Metropolregion.

Besonders ausgeprägt ist die Debatte in Wien bzw. im Projekt CENTROPE, hier in vielfacher Hinsicht: Ein Aspekt kommt in der Namensgebung zum Ausdruck, so wurde mit CENTROPE – als der Region in der Mitte Europas (central europe) – ein Kunstbegriff als Projekttitel gewählt, um so die Gleichwertigkeit aller beteiligten Regionen zum Ausdruck zu bringen. Im Hintergrund steht dabei auf der österreichischen Seite die Befürchtung einer Dominanz des Bundeslandes Wien (und Bundeshauptstadt) gegenüber den anderen Bundesländern Burgenland und Oberösterreich (vgl. CEN-M + CEN-G1). Diese befürchtete Dominanz von Wien als mit weitem Abstand größter Einzelregion (mit entsprechenden Ressourcen) im Projektgebiet ist sicher auch im Gesamtprojekt vorhanden. Eine andere Konstellation des Stadt-Land-Verhältnisses bilden die beiden Großstädte Bratislava und Wien im Verhältnis zu den eher ländlich geprägten Räumen. Eine Besonderheit sind hierbei in allen beteiligten Ländern die ehemaligen grenznahen Teilräume (im Ost-West-Verhältnis), die vielfach dünn besiedelt waren und wenig Infrastruktur aufweisen. Durch die Grenzöffnung und beginnenden Wanderungsbewegungen ergaben sich in diesen Gebieten und zwischen den anderen Teilräumen völlig neue Aufgabenstellungen, z. B. in Richtung Verkehrsinfrastruktur und Siedlungsstruktur. Insofern spielte das Thema der räumlichen Kohäsion im Projekt von Beginn an eine wichtige Rolle und wird in den beiden Arbeitsgruppen Regionalentwicklung und Regionalmanagement bearbeitet (vgl. CEN-M).

166 Vgl. ebd., S. 7.

Durch die Grenzöffnung und den EU-Beitritt hat sich das gesamte regionale Gefüge, nicht nur der Infrastruktur und des Siedelungswesens verändert, sondern natürlich auch die Bedingungen auf den Arbeitsmärkten: Insofern liegt es in der Logik der Entwicklung, dass im Gegensatz zu anderen Großräumen in Wien das Thema soziale Kohäsion eine erhebliche Rolle im Projekt spielt. Es ist kein Zufall, dass sich anders als in den anderen (Metropol-)Regionen hier eine eigene Arbeitsgruppe dem Arbeitsmarkt und dessen Entwicklung widmet (siehe Kapitel 3.2). Die bereits weiter oben angeführte Einschätzung des Projektmanagements (vgl. CEN-M), über die Schwierigkeiten der regionalen Bearbeitung dieses Themas, bei dem die Hauptkompetenzen auf der nationalstaatlichen Ebene liegen, müssen aus arbeitsorientierter Sicht ergänzt werden (vgl. CEN-G1-3): Angesichts der Konsensorientierung derartiger Projekte werden strittige Themen[167] ausgeklammert. Zwei zentrale Fragestellungen aus arbeitsorientierter Sicht lassen sich daher aus unterschiedlichen Gründen nicht bearbeiten: Das Thema „illegale Beschäftigung" wird offiziell nicht zur Kenntnis genommen. Das andere ist die anstehende Arbeitnehmer-Freizügigkeit. Hier sind es vor allem politische Positionen, die eine Kooperation erschweren, wenn nicht unmöglich machen (vgl. CEN-G1).

Kohäsionsthemen sind anschlussfähig

In allen untersuchten Metropolregionen werden Arbeitsfelder benannt, die sich einerseits auf die Funktionen der Metropolregionen beziehen und andererseits den Anspruch der internationalen Exzellenz in den Arbeitsfeldern formulieren.

Übereinstimmende Bearbeitungsfelder, die sich auf die Metropolfunktionen beziehen oder der Außendarstellung dienen sind

- (Regional-)Marketing/internationale Werbung,
- Wirtschaft/Leitbild und Clusterpolitik (Entscheidungsfunktion),
- Wissenschaft, Forschung und Innovation (Innovationsfunktion),
- Verkehr und Infrastruktur (Gateway-Funktion).

Regionale Ergänzungen haben häufig raumspezifische Bezüge (Verkehrsader Neckar in Stuttgart) oder zur Vorgeschichte (Gesundheit in München) oder zu aktuellen politischen Debatten (z.B. nachhaltige Entwicklung in München und Stuttgart).

Die weltwirtschaftliche Integrationsfunktion der Metropolregionen und die damit verbundenen Aspekte von Migration und Arbeitsmarktentwicklung werden

167 Oder auch Themen, bei denen befürchtet wird, sie könnten Konflikte auslösen.

– außer in Wien – bislang in keiner anderen der untersuchten Regionen thematisiert.

Im Zusammenhang mit der Entstehungsgeschichte, dem räumlichen Zuschnitt und der Akteurskonstellationen in den Metropolregionen ist zur Festigung des Zusammenhalts und zur Sicherung der (regionalen) Gleichbehandlung die Bearbeitung von Aspekten der räumlichen Kohäsion – meist im Verhältnis von Zentren und Peripherie, aber auch zwischen Zentren unterschiedlicher Größe – anscheinend zu einer Notwendigkeit geworden. Ein Beweggrund mag auch die Debatte über Ausgleichs- und/oder Wachstumsstrategien sein und daraus resultierende Konkurrenzängste hinsichtlich öffentlicher Fördermittel.

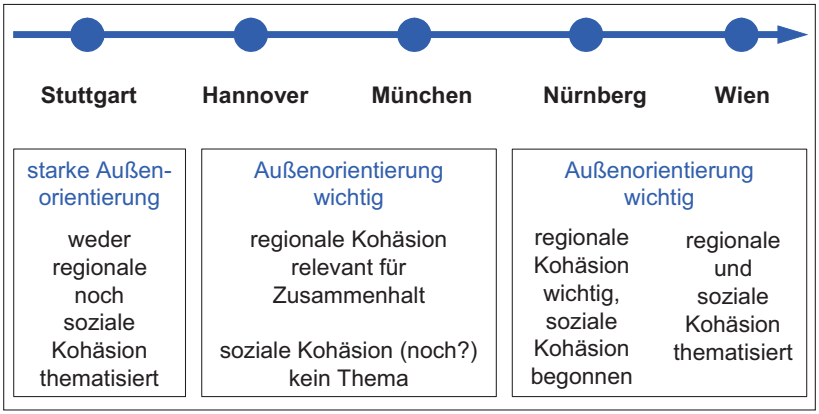
In ursprünglich rein auf Außendarstellung angelegten Projekten (wie in Stuttgart über lange Jahre) existiert für eine Debatte über räumlichen Ausgleich kein Anlass bzw. kein Bedarf. Aus der spezifischen Situation im 4-Länder-Eck der Region CENTROPE ergibt sich dort die Notwendigkeit, das Thema Arbeitsmarktpolitik zu bearbeiten und damit Aspekte der sozialen Kohäsion und auch spezifisch arbeitsorientierte Aspekte wie zum Beispiel die der Arbeitsbedingungen.

Gestaltungsmöglichkeiten und -wille der arbeitsorientierten Akteure

So unterschiedlich die Modelle der „Regional Governance“ in den untersuchten Regionen auch ausfallen mögen, finden sich doch in diesen Strukturen keine grundsätzlichen Hürden für eine Beteiligung arbeitsorientierter Akteure. Andererseits heißt ‚Dabei sein‘ noch nicht Gestaltung. Dieser Gefahr unterliegen tatsächlich die Bedingungen bei der Vertretung als ‚Einer unter Vielen’ auf der Arbeitsebene in den meisten Regionen, aber auch eine Vertretung auf der Steuerungsebene allein ist kein Garant für eine inhaltliche Einflussnahme. Es ist folglich keine Frage der formalen Art der Beteiligung. Aus unserer Sicht ist es eher eine Kombination mehrerer Faktoren: Denn je nach Zielstellung der Metropolregion, der Ausgestaltung der „Regional Governance“ und dem Engagement der arbeitsorientierten Akteure in der jeweiligen Region können Kohäsionsthemen zum Gegenstand gemacht werden. Ist es allerdings das hauptsächliche Ziel, sich als Gesamt-Region unter dem Label ‚Metropolregion‘ europa- oder weltweit zu präsentieren (Marketing- Veranstaltung, siehe Stuttgart), so spielen derartige Themen keine Rolle. In allen anderen Spielarten (siehe München, Wien, Nürnberg, Hannover) ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass zumindest die Frage des Ausgleichs zwischen Stadt und Land zu einem Thema (des internen Zusammenhalts) wird.

Hier gibt es meist genügend ‚natürliche' Bündnispartner aus den Teilregionen (meist aus der Politik), um derartige Aspekte zu transportieren.

Abbildung 33: Stellenwert von Kohäsionsaspekten in den Regionalprojekten



Quelle: eigene Zusammenstellung.

Ob soziale Kohäsion zusätzlich thematisiert wird, hängt mit der Vorgeschichte bzw. den Traditionen in der jeweiligen Region (Kooperatismus, Sozialpartnerschaft) zusammen, jedoch auch vom Engagement und der Herangehensweise der arbeitsorientierten Akteure ab. Dies gilt nach unseren Beobachtungen auch für dezidiert arbeitsorientierte Themen, wie zum Beispiel die sog. ‚prekäre Beschäftigung', hier gilt es insbesondere, Bündnispartner zu gewinnen und das Thema als regional relevant zu verankern.

3.3.3 Prozessbegleitung: Aktivitäten der arbeitsorientierten Akteure in Nürnberg

Vor dem Hintergrund dieser Debatten stellte sich auch in der Region Nürnberg die Frage, ob und wie es gelingen könne, auf Seiten der arbeitsorientierten Akteure ausreichende Ressourcen und Kompetenzen zu mobilisieren, um die Beteiligungsangebote sinnvoll zu nutzen. Ausgangspunkte waren folgende Sachverhalte:

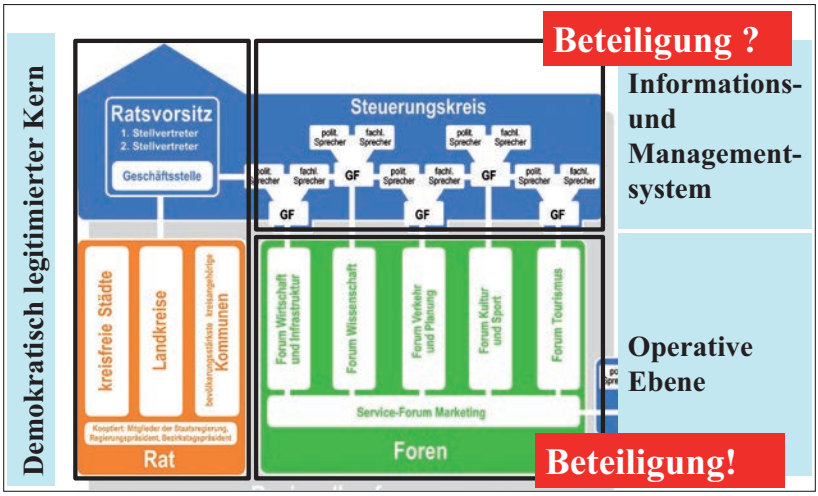
- alle Akteure kommen aus dem mittelfränkischen Raum, sie repräsentieren daher nur einen Ausschnitt der Metropolregion,

- einschlägige Erfahrungen mit der Arbeit in solchen strukturpolitischen Zusammenhängen gibt es überwiegend im Raum der Städteachse Nürnberg-Fürth-Erlangen, mit dem Wirtschaftsforum seit Mitte der 90er Jahre und
- eigene Arbeitsstrukturen existieren ebenfalls lediglich auf dieser räumlichen Ebene mit dem Arbeitskreis Regional- und Strukturpolitik des DGB Region Mittelfranken.

Wenn also unsere Arbeitshypothese hinsichtlich der Voraussetzungen auf arbeitsorientierter Seite zur Nutzung potentieller Handlungsspielräume in der Metropolregion Nürnberg stimmen sollte, so mussten folgende drei Teilkomplexe angegangen werden:

- Entwicklung von geeigneten Kooperationsformen der a. o. Akteure,
- Entwicklung gemeinsamer eigener Positionen,
- Geeignete Prioritätensetzung bei geringen Ressourcen.

Abbildung 34: Beteiligung arbeitsorientierter Akteure in der EMN



Quelle: eigene Darstellung.

Angesichts der oben skizzierten Ausgangsbedingungen war relativ schnell klar, dass es notwendig werden würde, vor der Suche nach geeigneten Kooperationsformen eine breite Aufklärung über die Struktur und Arbeit der Metropolregion in den Gremien der arbeitsorientierten Akteuren möglichst flächendeckend im Gebiet der Metropolregion zu organisieren. Diese erfolgte in Form von Tele-

foninterviews mit Verantwortlichen in den Teilregionen, vor allem aber durch diverse Informations- und Vortragsveranstaltungen in den verschiedenen Teilregionen und Gremien. Dabei spielten die Akteure aus Mittelfranken die Rolle von Multiplikatoren, die jeweils in ihrem Bereich die Informationen weitergaben und um Beteiligung warben. Ein Kernthema war dabei immer die Frage, welchen Stellenwert die Metropolregion aus arbeitsorientierter Sicht hat bzw. haben könnte. Diese Vorfeld-Information war – so die Einschätzung aller Beteiligten am Projektende – unverzichtbar für einen erfolgreichen Arbeitsprozess in der gesamten Metropolregion auf Seiten der arbeitsorientierten Akteure.

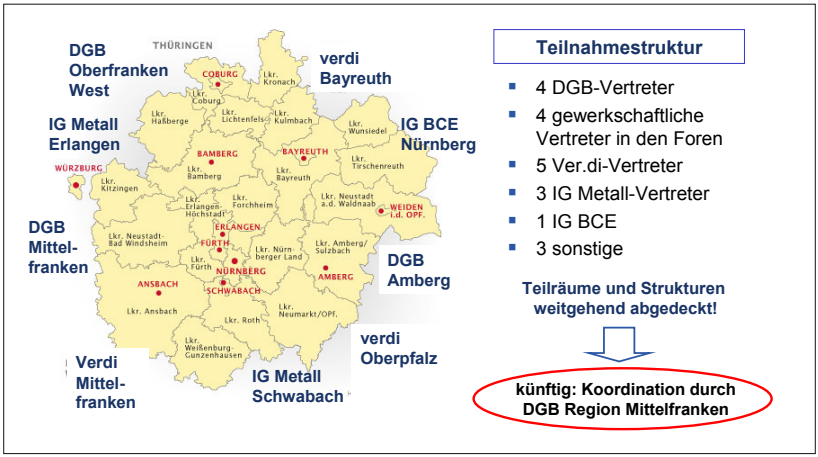
Informationsvertiefung und erste inhaltliche Weichenstellungen

Auf dieser Grundlage wurde der erste der geplanten drei Workshops im Rahmen des Projektes konzipiert und durchgeführt. Die Tagesveranstaltung am 6. Mai 2008 hatte drei Schwerpunkte:

- Zugänge der Gewerkschaften zum Thema in einer der Vergleichsregionen am Beispiel der IG Metall Südostniedersachsen zum Projekt Braunschweig,
- Arbeitsstrukturen und Inhalte in den Gremien der Metropolregion Nürnberg sowie
- mögliche Schwerpunkte aus arbeitsorientierter Sicht und Verabredungen der beteiligten Akteure für die weitere Arbeit.

Die Struktur der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an dem Workshop und die Vertretung der jeweiligen Gremien und Teilregionen zeigt die folgende Abbildung. Dabei ist erkennbar, dass zwar nicht alle Bereiche flächendeckend erfasst, noch alle Einzelgewerkschaften erreicht wurden, allerdings eine Verbreiterung über die Region Mittelfranken hinaus stattfand.

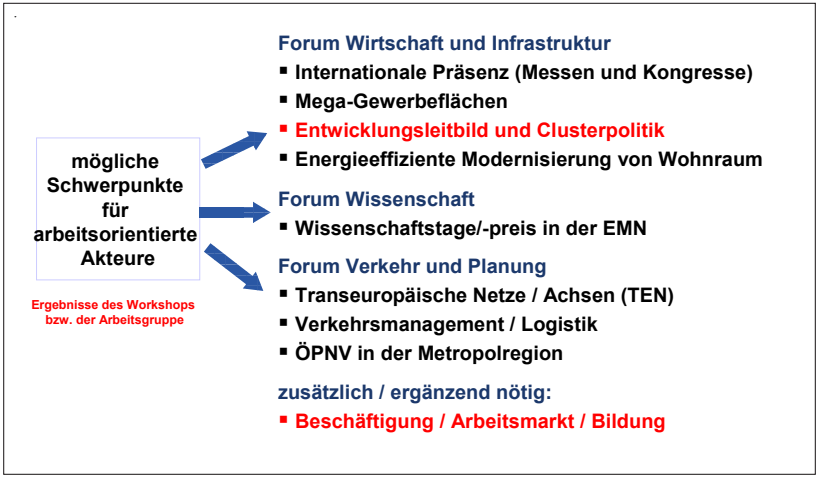
Abbildung 35: TeilnehmerInnenstruktur beim Workshop (06.05.2008)



Quelle: eigene Darstellung.

Bereits im Vorfeld wurden die Protokolle der Foren ausgewertet, um die Breite der Themen zu erfassen und erste Anhaltspunkte für Schwerpunktsetzungen zu gewinnen. Diese wurden im Workshop durch Berichte der jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter in den Foren ergänzt, so dass die Teilnehmer ein ziemlich umfassendes Bild der behandelten Themen erhielten. Die wesentlichen Inhalte und erste Ergebnisse zeigt die folgende Abbildung:

Abbildung 36: Themen der EMN und ihre Relevanz für arbeitsorientierte Akteure



Quelle: eigene Darstellung.

In der Diskussion war – vor dem Hintergrund einer Abwägung der zur Verfügung stehenden Ressourcen – schnell klar, dass bestenfalls zwei bis drei Themen aus arbeitsorientierter Sicht bearbeitbar wären, andererseits aber ergänzend zu den bereits etablierten Schwerpunkten aus Sicht der Träger der Mitbestimmung ein weiteres Feld (Beschäftigung/Qualität der Arbeit/Bildung) aufgenommen werden sollte.

Abbildung 37: Verabredungen aus dem Workshop

Arbeitsgruppe 1: **Querschnittsthemen in der EMN**

Inhalte: Verschiedenen Themenspektren und –zuspitzungen wurden abgewogen (z.B. Forum „Arbeit und Leben“ oder „Arbeit und Soziales“). Sie müssen auf ihre Stimmigkeit, Anschlussfähigkeit und Akzentuierung weiter geprüft werden (siehe Protokoll).

Nächster Termin: 9. Oktober 2008

Arbeitsgruppe 2: **Forum Wirtschaft und Infrastruktur**

Inhalte: Schwerpunkte künftig sollen die Mitwirkung beim Entwicklungsleitbild und der Erarbeitung einer Clusterpolitik auf der Ebene der Metropolregion sein. Ergänzend soll die Themenpalette erweitert werden in Richtung „Qualität der Arbeit / Prekäre Beschäftigung“.

Verabredung: Erweiterung der gewerkschaftlichen Teilnahme am Forum

Nächster Termin: 29. September 2008

Quelle: eigene Darstellung.

Eine Diskussion über die Frage einer grundlegenden Erweiterung des Themenkatalogs der EMN in Richtung „Soziales/Arbeitsmarkt/Bildung“ wurde insofern vertagt, als verabredet wurde, in einer Arbeitsgruppe die Vor- und Nachteile dieses Vorgehens zu vertiefen. Letztlich kam es zu folgenden verfahrensbezogenen Verabredungen:

- Die Koordination der weiteren Aktivitäten auf gewerkschaftlicher Ebene übernehmen die beiden DGB-Regionsvorsitzenden Mittelfranken und Oberfranken-West,
- die beiden (verabredeten) Arbeitsgruppen zum Forum Wirtschaft und „Querschnittsthema Soziales“ sollen für weitere Teilnehmer offen sein,
- der nächste Workshop wird sich gezielt mit dem Thema Leitbild (Ziele, Inhalte, Arbeitsstände…) beschäftigen.

Die Arbeitsgruppe 2 wurde schwerpunktmäßig auf Ebene des DGB weiterverfolgt, andererseits erfolgte eine Unterstützung des Projektes durch Moderation von Diskussionsprozessen. Ergebnis war schließlich eine Vertagung des Themas „Zusatzforum Soziales“, weil seine Operationalisierung zu diffus blieb und auf der anderen Seite ein Bündnispartner mit Arbeitskapazitäten fehlt(e).

Beim Thema „Qualität der Arbeit/prekäre Beschäftigung“ wurden eigenständig eine Fülle von Materialien über die Situation in den Teilregionen gesammelt und in das Forum Wirtschaft eingebracht. Letztes Ergebnis dieses Arbeitsprozesses

der arbeitsorientierten Akteure war die Bildung einer Projektgruppe Leiharbeit im Forum Wirtschaft unter der Leitung des Vorsitzenden der Regionaldirektion Bayern der Arbeitsagentur. Deren erste Sitzung fand noch vor Ende der Projektlaufzeit statt, gemeinsames Ziel der beteiligten Akteure (u.a. Leiharbeitsfirmen) ist die Entwicklung eines „Gütesiegels gute Leiharbeit“ für die Metropolregion (für Nordbayern).

Leitbilddebatte unter Einbeziehung von Wissenschaft und Wirtschaft

Entsprechend dem Arbeitsfortschritt der Arbeitsgruppen, der Prozesse in der Metropolregion und den verabredeten Gewichtungen fand der zweite Workshop des Projektes im November 2008 mit folgenden Schwerpunkten statt:

- Gewerkschaftliche Erfahrungen aus der Region Wien/Projekt Centrope (mit arbeitsorientierten Vertretern aus Wien)
- Das wirtschaftliche Entwicklungsleitbild der EMN:
  a) „Cluster in der Metropolregion – ein Beitrag zum Leitbild“ (mit Ergebnissen des IAB Nürnberg, Projekt Coris),
  b) Arbeitsorientierte Anforderungen an das Entwicklungsleitbild der EMN,
  c) Der bisherige Arbeitsprozess zum Leitbild und die nächsten Schritte (IHK Nürnberg).

Die Diskussion mit dem Vertreter aus Wien war insofern fruchtbar, weil hier trotz der Beteiligung arbeitsorientierter Akteure am Projekt CENTROPE die Position vertreten wurde, dass der Schwerpunkt einschlägiger Aktivitäten nicht in diesem Projekt liegen könne. Im Vordergrund müsse – angesichts der besonderen Situation im Vierländereck – die bilaterale Zusammenarbeit bzw. spezifische gewerkschaftliche Projekte stehen (siehe auch Kapitel 4. Folgerungen).

Zusätzliche Impulse für die Bewertung der Entwürfe für das Leitbild der Metropolregion gab der Überblick über die Ergebnisse des IAB-Projektes CORIS (siehe auch www.coris.eu). Coris steht für ein ‚ClusterOrientiertes Regionales Informations-System‘, ein Projekt des IAB Nürnberg mit der Universität Regensburg, das u.a. Cluster in der Region MittelfrankenPlus (d.h. inkl. einiger zusätzlicher Teilregionen, aber nicht die Gesamtfläche der Metropolregion) darstellt/nachvollzieht.

Abbildung 38: CORIS-Ergebnis zum Cluster Kunststoff in MittelfrankenPlus

Clusteridentifikation Kunststoff

Cluster	Konzen-tration	Leitbe-triebe	spez. AN	unterst. Inst.	Netz-werk
Med.Technik & Gesundheit	++	+++	+++	+++	+++
Automotive	+	++	+	++	++
Logistik & Verkehrstechnik	++	+++	++	+++	+++
Infotechnik & Komm.DL	+	++	++	++	+++
Kunststoff	**++**	**++**	**++**	**+++**	**+++**
Sondermaschinenbau	++	++	++	++	+
Elektronik	++	++	++	++	++
Umwelt & Energie	+	++	+	++	++

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstraße 20-22 • 90478 Nürnberg • www.iab.de

19

Quelle: IAB/CORIS 2009, S. 19.

In der Begründung heißt es: „Der ökonomische Erfolg einer Region setzt voraus, dass diese sich ihrer Stärken bewusst wird, dynamische Bereiche erschließt und ihre Schwächen gezielt bekämpft. Hierzu ist auch ein regionales Informationssystem erforderlich. … Beziehungen bestehen oft nicht nur zu Zulieferern und Kunden, sondern auch zu Unternehmen, die auf einem ähnlichen Gebiet tätig sind sowie zu anderen regionalen Akteuren aus Verbänden, Hochschulen, Forschungseinrichtungen etc. … CORIS setzt als clusterorientiertes Projekt genau hier an, indem es mit Datenblättern und mit Standortkarten Informationen über solche Beziehungen aufnimmt und sichtbar macht“ (www.coris.eu/wozucoris). Anhand des Clusters Kunststofftechnik wurde die Methodik von CORIS aufgezeigt und damit auch, dass ein anderer Blick auf die Clusterstrukturen der Metropolregion (im Vergleich zum Leitbild-Entwurf des Redaktionsteams Leitbild des Forums Wirtschaft, siehe unten) denkbar und möglich ist.

Mit dieser Anregung im Hintergrund wurde im Workshop eine kritische Bewertung des Redaktionsstandes zum wirtschaftlichen Leitbild der Metropolregion vorgenommen. Die Kernanmerkungen zu den vorgeschlagenen Clustern wurden

als Fragen und Anmerkungen formuliert (siehe nächste Seite), die in der weiteren Debatte als Hintergrundfolie genutzt werden sollten.

Zudem wurde über eine Debatte im Forum Wirtschaft zur Übersicht des Leitbildes berichtet, in deren Ergebnis nach lebhaften Auseinandersetzungen die Ziele des Leitbildes ergänzt wurden und nun „Beschäftigung, Lebensqualität und Wachstum“ beinhalten.

Abbildung 39: Anmerkungen zum Leitbild I

Wichtige Punkte, Ergänzungen, was darf nicht verloren gehen?

Diskussionspunkte

- *Stellenwert Großanlagenbau*
- *Großprojekt-Management*
- *technische Keramik (neue Materialien)*
- *Spielwaren (?)*
- *Kunststofftechnik*
- *Präzisierung: innovative Dienstleistungen*

- *Qualifikation (Entwicklungsmöglichkeiten der Mitarbeiter)*
- *Beschäftigung: Aussichten + Dynamik*

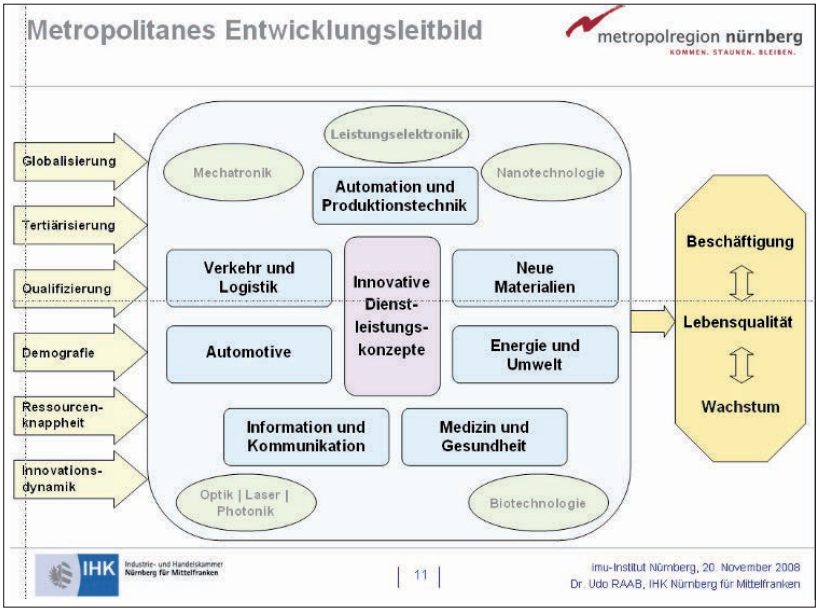
- *Ziele: Beschäftigung und gute Arbeit*
- *Rahmenbedingungen: Infrastruktur*

Quelle: eigene Darstellung.

Zudem wurden zu den Teilaspekten und Inhalten der Entwürfe eine Vielzahl von Anmerkungen gemacht, die in einem gesonderten Kurz-Workshop Anfang 2009 vertieft wurden.

Abschließend wurden aus Sicht der IHK Mittelfranken, die die Federführung für den Redaktionsprozess des Leitbildes übernommen hatte, der Stand und die weiteren Arbeitsschritte dargestellt. Nach dem ursprünglichen Zeitplan hätte das Leitbild bereits im Sommer 2009 verabschiedet werden sollen, nach den letzten Planungen ist die Verabschiedung im Herbst 2009/Winter 2010 im Rahmen einer großen Konferenz vorgesehen.

Abbildung 40: Entwurf des Leitbildes im Redaktionsteam (Stand: 11/2008)



Quelle: IHK Nürnberg 2008, S. 11.

Kurz-Workshop zum Entwicklungsleitbild (31.03.2009)

Bis Februar/März 2009 lagen aus dem Redaktionsteam jeweils Entwürfe für die Ausformulierung der Rahmenbedingungen und der Clusterschwerpunkte (von Seiten der Kompetenzinitiativen) vor. Diese waren Gegenstand einer Bewertung aus arbeitsorientierter Sicht. Die rund 20 Seiten des Entwurfs wurden dazu kurz vorgestellt und dann jeweils kritisch beleuchtet, das „Ergebnis"-Bild dazu ist unten dargestellt.

Abbildung 41: Bewertung der Clusterbeschreibungen im Workshop (31.03.2009)

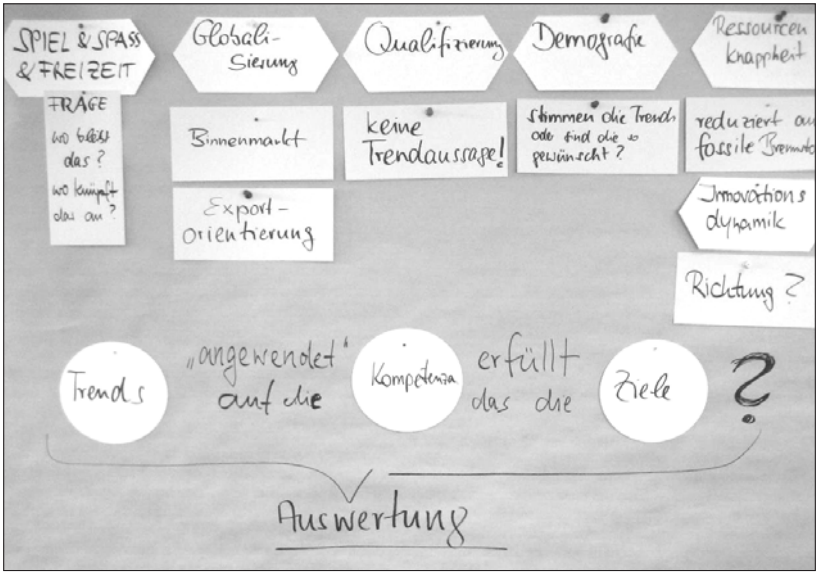
Quelle: eigene Darstellung.

Kern ist die Kritik an der ausschließlich technischen Ausrichtung der Clusterschwerpunkte, die die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen vollständig ausklammert (z.B. Cluster Medizin umfasst nur Medizintechnik, nicht das Thema Gesundheit oder Verkehr nur die Verkehrstechnik, nicht die Mobilität). Diese Kritik zieht sich durch alle Cluster. Zudem finden sich Überschneidungen, die den Eindruck erwecken, als seien Cluster additiv aneinander gereiht worden ohne Zusammenhänge zu beachten (z. B. in den Bereichen „Verkehr & Logistik" und „Automotive").

Ähnlich kritisch wurden die Beschreibung der Rahmenbedingungen und die Bezüge zwischen Trends, Kompetenzfeldern und Zielen beurteilt. Insbesondere gab es keinerlei Bezüge zur aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung, die die

Weltmarkt- und Exportorientierung in Frage stellt und zu anderen möglichen regionalen Entwicklungspfaden.

Abbildung 42: Anmerkungen zum Leitbild II



Quelle: eigene Darstellung.

Verabredet wurde zum weiteren Vorgehen, dass die Diskussionsergebnisse in eine Stellungnahme des DGB eingearbeitet und über den Vertreter in das Redaktionsteam eingespeist werden. Nach letzten Berichten wurden die kritischen Anmerkungen bislang nicht aufgegriffen, andererseits schafft die geplante einvernehmliche Unterzeichnung des Leitbildes durch alle Akteure einen Anpassungsdruck, der die Gestaltungsspielräume der arbeitsorientierten Akteure erweitern dürfte.

Kommunikative Validierung: Strategiedebatte mit den Vergleichsregionen

Die Gültigkeit von Forschungsergebnissen bzw. der Interpretationen lassen sich auch dadurch überprüfen, dass man sie den Beforschten nochmals vorlegt und mit ihnen diskutiert. Wenn sie sich in den Analyseergebnissen wieder finden, kann das ein wichtiges Argument zur Absicherung der Ergebnisse sein[168].

168 Vgl. Scheele/Groeben 1988.

In diesem Sinne war der abschließende dritte Workshop als Widerspiegelung der verallgemeinerten Ergebnisse aus der Zusammenfassung der Interviews gedacht und dies bezogen auf drei Schwerpunktthemen, von denen zwei Gegenstand der Interviews waren:

- Genese der Metropolregionen sowie Ausgestaltung ihrer „Regional Governance“,
- Stellenwert von Kohäsionsthemen und die Rolle der arbeitsorientierten Akteure,
- Rolle der aktuellen Krise in den Debatten und Handlungsmöglichkeiten (neu).

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen aus den vier deutschen Metropolregionen, vertreten waren die Managementebene sowie arbeitsorientierte Akteure – wegen Terminüberschneidungen konnte leider niemand aus Wien teilnehmen. Vorbereitend wurden jeweils Thesen zu den drei Komplexen versandt, alle vier Metropolregionen und ihre „Regional Governance“ wurden kurz anhand von Plakaten vorgestellt und die Grundüberlegungen präsentiert. Grundlegende Differenzen gab es hierbei nicht.

Hinsichtlich der Verbindlichkeit der Organisationsstrukturen scheint es sich um einen Entwicklungsprozess zu handeln, der je nach Phase unterschiedliche Anforderungen stellt: In der Rekrutierungs- und Etablierungsphase scheinen „weak-ties“, also lose Bindungen wie beispielsweise in Nürnberg erfolgversprechend, weil sie geringe Zugangshürden/-aufwendungen mit sich bringen. Je komplizierter die Ausgangsstrukturen sind (‚konkurrierende’ Organisationen wie ‚Greater-Munich-Aera’ in München oder etablierte Regionalprojekte wie im Raum Hannover), desto verbindlicher müssen offenbar die Strukturen in der weiteren Entwicklung werden (München: Verein, Hannover: GmbH). Die Implikationen dieser ‚Strukturdebatte’ für die Beteiligung bzw. Einflussnahme arbeitsorientierter Akteure wurden an anderer Stelle diskutiert (siehe Kapitel 3.2, dies gilt auch für die Frage der Offenheit der Themenstellungen).

„Die Krise ist in den Regionen angekommen und es gibt auch entsprechende Reaktionen“ so die weitgehend übereinstimmende Einschätzung aus den Regionen. In Nürnberg wie in Stuttgart gibt es gemeinsame Erklärungen der Sozialpartner mit den regionalen Institutionen zur aktuellen Krisenentwicklung mit der Orientierung auf Kurzarbeit und Angeboten zur Krisenberatung. Nur kurz flackerte die Diskussion auf, inwieweit sich in und mit der Krise zeige, ob eine Regionalorientierung auf die Stärkung der Starken produktiv oder kontraproduktiv sei (z.B. Stärkung des traditionellen Kfz-Clusters). Dies beträfe natürlich die

mittel- und langfristige Ausrichtung der Clusterpolitik in den Metropolregionen – die Frage, ob dann die Zielrichtung der internationalen Excellence noch trägt, stand als offene Frage im Raum. Einigkeit bestand darüber, dass die Ebene Metropolregion ungeeignet für operative Aktivitäten sei (im Sinne einer operativen Krisenintervention), möglicherweise aber best-practice-Beispiele (z.B. Qualifizierung in Kurzarbeit) auf dieser Ebene verallgemeinert werden könnten.

3.3.4 Ergebnisse der arbeitsorientierte Interventionen in der EMN

Im Rahmen des Arbeitsprozesses für das Leitbild der Metropolregion hat der DGB Mittelfranken im Mai 2009 arbeitsorientierte Positionen zur/zum

- Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der Metropolregion, d.h. der Beschäftigung, der Qualität der Arbeit und der Lebensqualität,
- Erhalt der Lebensgrundlagen für kommende Generationen durch ein nachhaltiges, auch auf die regionalen Kreisläufe und die Binnenentwicklung, d.h. umwelt- und regionalgerechtes Wirtschaften,
- Sicherung der Vielfältigkeit der regionalen Wirtschaftsstruktur hinsichtlich Branchen, Sektoren und Betriebsgrößen,
- Sicherung hoher Lebensqualität durch attraktive Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in allen Lebensbereichen

und zu den außen- und binnenwirtschaftlichen Wachstumsfeldern und Clusterformationen eingebracht. Er konnte mit seiner Teilnahme an diesem Arbeitsprozess erfolgreich inhaltlich Einfluss einnehmen.

Das gilt auch für die Arbeit im Forum „Wirtschaft und Infrastruktur“ : Die Bildung einer Projektgruppe „Leiharbeit/Prekäre Beschäftigung“ konnte erreicht werden; auf der April-Sitzung wurden die Themen „Regionale Auswirkungen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise“ und „Schutzschirm für Beschäftigung“ auf Intervention von DGB und IGM behandelt.

Wie gezeigt, ist die formale Beteiligung der Gewerkschaften schwach ausgeprägt. Im Steuerungskreis, also dem Management- und Informationssystem. sind sie nicht vertreten, auf der Arbeitsebene stark unterrepräsentiert. Wenn man die arbeitsorientierten Gestaltungsmöglichkeiten an der formalen Beteiligung (Sitz, Stimme, Funktionen), den Kompetenzen (Themen, Inhalte, Bündnispartner, Konfliktfähigkeit) und den Ressourcen (Zeit, Personal, Unterstützungsstrukturen, Finanzen) misst, dann sind – auch wenn man den Abschied vom fordistischen Dreiparteien-Korporatismus akzeptiert – Defizite bei der formalen Beteiligung und den Ressourcen festzustellen. Bei einer „Übermacht“ von fast 60 Vertretern

aus Unternehmen und deren Verbands- bzw. Kammervertretern lässt sich dies leicht zeigen.

Als richtig erwiesen hat sich der Weg, über den Kompetenznachweis und das kontinuierliche Engagement die Mitwirkung und Einflussnahme der Gewerkschaftsseite zu sichern. Aus dieser Position heraus lässt sich auch eine verstärkte formale Beteiligung schlüssig begründen.

Das Projekt hatte auch die Aufgabe und das Ziel, die arbeitsorientierten Akteure in der Metropolregion Nürnberg – im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe – bei der Meinungsbildung, der Prioritätensetzung und der Nutzung von Interaktionsspielräumen zu unterstützen. Nicht nur nach Einschätzung der Projektmitarbeiter, sondern vor allem der involvierten Akteure ist dies in vollem Umfang gelungen. Zudem sollten Wirkungen und Anstösse für die Zeit nach der Projektlaufzeit gegeben werden, so dass eine nachhaltige Entwicklung der regionalen Interventionen wahrscheinlich ist. Auch diese Aufgabe konnte erreicht werden, indem folgende Absprachen getroffen bzw. Effekte erreicht wurden:

- Es existiert ein Kreis von rund 25 Kolleginnen und Kollegen aus unterschiedlichen Gliederungen und Teilregionen der Metropolregion, die bislang in die Aktivitäten einbezogen werden konnten und die als Multiplikatoren in die Fläche wirken.
- Mit der Bestimmung von Koordinatoren ist eine organisatorische Festlegung getroffen, die als Grundvoraussetzung für das Agieren der arbeitsorientierten Akteure angesehen werden kann, auf deren Basis weiterführende Maßnahmen möglich sind.
- Mit der Etablierung des DGB Arbeitskreises Regional- und Strukturpolitik auf Ebene der Metropolregion ist eine – nicht nur organisatorische, sondern auch inhaltliche – Plattform des Austausches und der Meinungsbildung entstanden, die eine Auseinandersetzung mit anderen Akteuren „auf Augenhöhe“ erst ermöglicht.

Darüber hinaus besteht Einvernehmen mit der Landesebene, dass eine weitere professionelle Prozessbegleitung mit verminderter Intensität für einen längeren Zeitraum gewährleistet werden soll und muss. Entsprechende Zusagen über finanzielle Beiträge sind in Aussicht gestellt, so dass es sich nicht nur um Absichtserklärungen handelt.

3.4 Resümee: Gestaltungsspielräume in der ‚pragmatischen' Metropolregion vorhanden und nutzbar

Auch wenn es überraschen mag: Metropolregionen sind ein ‚Spielfeld' auch für arbeitsorientierte Akteure, in keiner unserer Vergleichsregionen wurden sie ausgegrenzt, sondern praktisch überall eingeladen zum Mitmachen. Dabei spielen formale Organisationsmodelle und -strukturen im Sinne der „Regional Governance" nur eine untergeordnete Rolle[169]. Die Beteiligung trotz unterschiedlichster rechtlicher Konstrukte spricht da für sich.

Auch unsere Annahmen hinsichtlich der Dauer bzw. der Erfahrung der einschlägigen Regionalprojekte als Einflussfaktor müssen wir verwerfen: Weder in München noch in Stuttgart – beide schon langjährig mit dem Attribut ‚Metropolregion' versehen – gibt es alleine aus der Erfahrung dieser Handlungsebene heraus keinen Bezug zur Beteiligung arbeitsorientierter Akteure. Ob die Reorganisation nach langen Jahren (Stuttgart und München) oder relativ kurzfristig (3 Jahre nach Gründung in Hannover) erfolgt, scheint ebenfalls keinen Einfluss auf die Beteiligung zu haben.

In allen Fällen liegt der Hintergrund für die Beteiligung bzw. Nicht-Beteiligung arbeitsorientierter Akteure in anderen Zusammenhängen: Dieser ist in politischen Konstellationen, der Rolle und Person von ‚Treibern' des Projektes und Stellenwert der Akteure in der Region zu sehen. Die Nähe von politischen Initiatoren zu gewerkschaftlichen Positionen ist sicher in München und Nürnberg ein Aspekt, in Wien/Österreich wirkt – trotz aller Brüche und Einschränkungen – die Tradition einer tripartistischen Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik bis in Projekte wie CENTROPE hinein. Und in Niedersachen (=Hannover) kommt politisch niemand um die Träger der Mitbestimmung (z.B. bei VW oder Salzgitter) herum, wenn es um Fragen der Industrie- und Strukturpolitik auf regionaler bzw. Landesebene geht. Da gibt es dann auch keine Debatten um eine Repräsentanz im Aufsichtsrat der neuen GmbH. Weil das ‚Label' Metropolregion in Stuttgart lange Jahre anderweitig genutzt wurde, haben sich die durchaus vorhandenen regionalen Kooperationsbeziehungen mit den arbeitsorientierten Akteuren einfach auf einer

169 Völlig ausblenden kann man die Organisationsstruktur als Thema jedoch nicht: In Stuttgart gibt es mit dem Koordinierungsausschuss kein Beteiligungsangebot für andere Akteure, weil die Steuerungsebene (auf Grund der Vorgeschichte) ausschließlich kommunal besetzt wurde. In den Arbeitsgruppen bestehen jedoch durchaus Beteiligungsmöglichkeiten.

anderen Ebene entwickelt: Sie sind – wie beschrieben – beim Verband Region Stuttgart oder im Herausgeberkreis der Strukturberichte ‚verortet'.

Einen indirekten bzw. sehr vermittelten Einfluss auf Beteiligungsmöglichkeiten bzw. Andockpunkte für inhaltliche Debatten könnte die Raumstruktur der Region haben: Je komplexer die räumliche Struktur einer Region, desto höher müsste der Stellenwert von Kohäsionsthemen zumindest auf der Ebene des Verhältnisses von Stadt und Land sein. Denn je höher die zentrifugalen Tendenzen (resultierend aus der Komplexität), desto wichtiger müssten Themen sein, die den Zusammenhalt in einer ‚Großregion' unterstützen bzw. fördern. Und an Themen wie beispielsweise dem Ausgleich zwischen starken und schwachen Teilregionen lassen sich auch andere Ausgleichsthemen (Arbeitsmärkte, sozialer Ausgleich …) andocken und weiterentwickeln. Insofern zeigt sich, dass bei aller Bedeutung von Exzellenz-Themen (nach außen), im Innenverhältnis zwingend auch Themen des Ausgleichs behandelt werden müssen – es sei denn, es handelt sich ausschließlich um eine ‚Marketing-Veranstaltung' (dann spielt der innere Zusammenhalt keine Rolle).

Bei allem aber gibt es keine Automatismen: Formale Beteiligung und Spielräume für die Besetzung von Themen bedeuten noch nicht ‚Gestaltungsmacht', sie sprechen eher für die Olympia-Variante (‚Dabeisein ist alles'). Oder anders formuliert: Beteiligung ersetzt nicht Kompetenz!

So lässt sich zwar beklagen, dass zum Beispiel in Nürnberg nur einige wenige arbeitsorientierte Akteure in den Hauptforen der Metropolregion vertreten sind. Diese Klage träfe aber vermutlich auf wenig Gehör, wenn diese Wenigen nicht mit der Initiative zur Bearbeitung des Themas Leiharbeit erfolgreich gewesen wären. Insofern hat es sich (zumindest an diesem Punkt) als erfolgversprechend erwiesen, zunächst in der Breite der eigenen Reihen nach Unterstützung zu suchen, um mit den zusätzlichen Ressourcen dann Kompetenz auf der fachlichen Ebene zu entwickeln. Ein zweiter Aspekt lässt sich hier ebenfalls darstellen: Für die bisherige Arbeit in der Metropolregion Nürnberg war es ein unverzichtbarer Schritt, relativ frühzeitig und klar Prioritäten zu setzen – alles andere hätte zu einer Verzettelung und Überforderung geführt.

Dies alles zusammen führt einerseits zu der Kennzeichnung ‚pragmatische Metropolregion', womit gemeint ist, das Metropolregionen eben doch mehr sind als die Ableitung aus den Funktionen in der Theorie. Und andererseits gilt – zumindest für den gegenwärtigen Entwicklungsstand – die Aussage, dass inhaltliche Gestaltungsoptionen für die arbeitsorientierten Akteure existieren und wahrgenommen werden können.

4 Perspektiven arbeitsorientierter Interventionen in der regionalisierten Strukturpolitik – einige Überlegungen

Nach den Ergebnissen des Vorhabens vor Ort in Nürnberg sind die beteiligten Akteure der Meinung, dass es möglich und nötig ist, sich arbeitsorientiert in die Geschehnisse der Metropolregion aktiv einzumischen, allerdings wird die Situation auch realistisch gesehen, wenn der DGB-Regionsvorsitzende für Mittelfranken, Stephan Doll, in einem Interview formuliert: „Insgesamt glaube ich, dass die gewerkschaftliche Diskussion zum Thema Metropolregionen erst am Anfang ist. Ich sehe durchaus Chancen für dieses Zukunftsfeld. Wir müssen es zumindest probieren mitzugestalten. Wenn das nicht funktioniert, können wir jederzeit die Reißleine ziehen“[170]. Die Frage ist: Lassen sich aus den Nürnberger Erfahrungen Folgerungen für gewerkschaftliches Engagement in der regionalen Strukturpolitik verallgemeinern? Dazu zunächst ein Blick zurück:

4.1 Erfolge und Grenzen arbeitsorientierter Interventionen in der Vergangenheit

Arbeitsorientierte Inhalte sind meist in den Kontext wirtschaftdominierten Governance-Regimes eingebunden. Hier scheinen sich die regionalen Spielräume für einen partizipativen Handlungsansatz mit arbeitsorientierten Ausprägungen in den letzten Jahren verkleinert zu haben, jedenfalls bis zum Beginn der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2007/2008. „Die regionalpolitischen und -wirtschaftlichen Initiativen der Gewerkschaften entfalteten sich in den 1990er Jahren zunächst „krisenindiziert“ und „konfliktgetrieben“[171]. So konnte es gelingen, drei arbeitsorientierte Grundstrukturen regional zu verankern:

a. Clusterorientierung als Bearbeitung endogener Potenziale,
b. Policiy-Mix in der Wirtschaftsförderung (Erweiterung um Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik),
c. Neue Formen politischer Entscheidungsfindung und –beteiligung[172].

170 Doll 2008, S. 19.
171 Röttger 2005, S. 18.
172 Röttger 2005, S. 19.

Diese Ergebnisse konnten nicht gehalten werden. Unter den Bedingungen fortgeschrittener Globalisierung entwickelten sich

a. die endogene Clusterorientierung zur „exogenen“ Clusterpolitik, gemessen an ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit,
b. die Wirtschaftsförderung unter den Bedingungen von Standortprofilierung und Hartz IV zur technologie- und marketinggetriebenen Standortpflege,
c. die politischen Beteilungsstrukturen zu Foren mit klarer Dominanz des Privatsektors.

Möglicherweise aber eröffnen sich aus der konjunkturellen Entwicklung heraus neue Anknüpfungspunkte, auch wenn dieses Auf und Ab der gewerkschaftlichen Beteiligung durchaus als „Drama der arbeitsorientierten Strukturpolitik“ bezeichnet werden kann[173].

Hier könnte sich, wie oben schon angedeutet, eine Kehrtwendung vollziehen, wenn die Folgen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sowohl auf einzelbetrieblicher wie auch regionaler Ebene voll durchschlagen. Auch wenn man in Rechnung stellt, dass „die Verhandlungsmacht regionaler Netzwerke nicht ausreicht, um die Investitionstätigkeit der Konzerne grundlegend zu beeinflussen“[174], werden die steigende Zahl von Insolvenzen in den exportabhängigen Branchen und die strukturbedingten Veränderungen in der Automobilindustrie besonders bei kleineren und mittleren Betrieben (z.B. Zulieferer) wirtschaftspolitische Maßnahmen erfordern, die über die einzelbetriebliche Ebenen weit hinausreichen müssen. Abstrakter formuliert: „Ein erweiterter Zugriff auf die eigenen Handlungsfelder eröffnet den Gewerkschaften Chancen für ein strategisch orientiertes und proaktives Engagement in der Regionalpolitik, das sich nicht allein auf die Aufgabe eines Krisenmanagements beschränkt“[175].

Vor diesem Hintergrund ist eine Renaissance eines arbeitsorientierten, gewerkschaftlichen Engagements in der regionalisierten Wirtschafts- und Strukturpolitik nicht auszuschließen.

173 Welzel 2008, S. 37.
174 Dörre/Röttger 2006, S. 22.
175 Gerlach/Ziegler 2008, S. 22.

4.2 Herausforderung Konjunktur- und Strukturkrise?

Die Debatte um den Stellenwert und die Erfolgschancen eines gewerkschaftlichen Engagements in der regionalen Strukturpolitik wird immer wieder neu geführt, allerdings ist es seit der Behauptung über die „erschöpfte Region" stiller um diese Fragen geworden. Dennoch arbeiten – neben der Region Nürnberg – auch arbeitsorientierte Akteure in anderen Regionen kontinuierlich an diesen Themen[176].

Gerade die Krise, ihre regionalen Wirkungen, aber auch die gewerkschaftlichen Forderungen zur Bewältigung der Krise – all dies müsste eigentlich zu einem massiven Aufschwung gewerkschaftlichen Handelns in den Regionen führen. Mindestens zwei Anknüpfungspunkte zu den aktuellen Debatten sehen wir beispielsweise bei

- industriepolitischen Vorstellungen wie z.B. der IG Metall, die einer regionalen Umsetzung bedürfen, aber gleichzeitig die überbetriebliche Komponente einer betrieblichen Antikrisenpolitik darstellen könnten und parallel dazu
- eine kritische Auseinandersetzung in den Regionen selbst über die Ausrichtung von regionaler Clusterpolitik (mit Weltmarktorientierung, Stärkung der Starken …).

Nehmen wir zum Beispiel die industriepolitischen Forderungen der IG Metall, deren Kern ihr Vorsitzender, Bertolt Huber im März 2009 formulierte: „Die IG Metall sagt deutlich: Industrielle Wertschöpfungsketten und industrielle Kerne sind für den Wohlstand und die politische Stabilität mindestens ebenso systemisch wie die Banken es für die Finanzmärkte sind. Die Industrie ist das Rückgrat der Wirtschaft! … Deshalb fordert die IG Metall die Einrichtung eines öffentlichen Beteiligungsfonds zur Unternehmenssicherung, der mit 100 Mrd. Euro ausgestattet wird. Ziel dieser public equity ist es, genügend Kapital zur Überbrückung der Krise zur Verfügung zu stellen"[177].

In dem dazugehörigen Aktionsplan wird gefordert, derartige Beteiligungen an eindeutige Bedingungen zu knüpfen, wie z.B. Vorlage eines tragfähigen unternehmerischen Zukunftskonzeptes, substanzielle Beiträge der Eigentümer/Aktionäre und der Banken oder auch die Einhaltung der Tarifverträge. Zur Umsetzung wird formuliert: „Bei der Entscheidung über eine öffentliche Beteiligung müssen auch gesamtwirtschaftliche und *regionale Kriterien* sowie Branchenentwicklungen berücksichtigt werden. Die Entscheidungsgremien über die Gewährung von öffent-

176 Vgl. den Überblick in der Zeitschrift Mitbestimmung, Heft 11/2008.
177 Huber 2009, S. 3 f.

lichem Beteiligungskapital sind drittelparitätisch mit Vertretern der Sozialpartner und der öffentlichen Hand zu besetzen. Ein derartiger öffentlicher *Beteiligungsfonds soll teilweise regionalisiert* gestaltet werden, um für Schlüsselbetriebe der regionalen Arbeitsmärkte den Zugang zu öffentlichem Beteiligungskapital zu ermöglichen …"[178].

Dies wäre konzeptionell die Ergänzung regionaler Aktivitäten, wie sie in Nürnberg oder Stuttgart zu regionalen/kommunalen „Schutzschirmen für Beschäftigung" durch gewerkschaftliche Akteure initiiert wurden[179]. Praktisch daran anknüpfend fordern beispielsweise die Metaller der Region Stuttgart die Einrichtung eines Regionalfonds, dessen Steuerung über drittelparitätisch besetzte Struktur- und Branchenräte erfolgen soll[180]. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass ohne öffentliche Steuerung die Reorganisation der Wertschöpfungsketten z.B. im Automobilcluster durch die Vergabeentscheidungen der OEMs wie Daimler oder Porsche gesteuert werde – dabei dürften regionalpolitische Anforderungen kaum berücksichtigt werden[181]. Entscheidungskriterien für die vorgeschlagenen Fonds und Räte müssten sich dann natürlich auch an regionalen Erfordernissen wie Zahl und Qualität der Beschäftigung oder auch den Möglichkeiten der beschäftigungs- und sozialpolitischen Flankierung von Reorganisationsprozessen orientieren.

Dies wiederum knüpft an kritischen Diskussionen an, ob denn die Orientierung am Weltmarkt im Sinne eines Wettbewerbsregionalismus eine sinnvolle Orientierung für derartige Regionalprojekte sein kann. Die Untersuchungsergebnisse hinsichtlich der Krisenbetroffenheit von stark industrie- und exportorientierten Regionen in Deutschland (siehe Kap. 2.2) beleuchten eindringlich die Kehrseite der bislang blinkenden Medaille. Zumindest sollten sie Anlass geben, eine (selbst-) kritische Debatte in den Projekten und Regionen anzustoßen. Dies gilt ebenfalls für die Grundorientierung „Stärkung der Starken": Am Beispiel Stuttgart lässt sich jedenfalls trefflich über die Ausrichtung und Ausgestaltung der Politik zum Automobilcluster streiten. Zwar dürfte es auf diese Region nicht zutreffen, wenn in Studien gewarnt wird vor „dicht geknüpften, exklusiven Personalnetzwerken", die zu regionalen Entwicklungsblockaden (‚Lock-In-Effekt') führen können[182]. Aber die Frage muss man stellen dürfen, ob eine regionale Clusterförderung zum Ausbau des bestehenden, klassischen Automobilbau-Konzeptes (z.B. Premium-

178 IGM 2009a, S. 4, Hervorheb. d.d.V.
179 Vgl. VRS u.a. 2009; IGM Nürnberg u.a. 2009.
180 Vgl. IGM Region Stuttgart 2009.
181 Vgl. Knauss 2009.
182 Vgl. Berghoff/Sydow 2007.

fahrzeuge konventionellen Typs) beitragen sollte oder zu dessen Umgestaltung beispielsweise in Richtung auf Mobilitätskonzepte. Analoges gilt natürlich auch für andere Regionen.

4.3 Konzentration auf Kernkompetenzen oder deren Neudefinition?

Wie erwähnt, die Debatte um den Stellenwert gewerkschaftlichen Engagements in der regionalen Strukturpolitik ist bereits etwas länger am Laufen, sie bewegt sich – vor dem Hintergrund von Mitgliederrückgängen – in der Spanne einer Politik der „Konzentration auf die Kernkompetenzen" (d.h. Betriebs- und Tarifpolitik) bis hin zu einem „erweiterten Zugriff auf die eigenen Handlungsfelder"[183]. Aus unseren Erfahrungen wird weder die eine noch die andere Position den aktuellen Anforderungen per se gerecht, wichtig scheint eine klarere Zieldebatte, zu der ein politisches Controlling gehört, wenn Gewerkschaften überlegen, sich hier zu engagieren.

Neben dem Informationsaustausch, der Meinungsbildung und Kenntnisvermittlung dürfte hier die zentrale Aufgabe und Rolle von arbeitsorientierten Netzwerken wie zum Beispiel der DGB Arbeitskreis Regional- und Strukturpolitik in Mittelfranken liegen: In der Bewertung der jeweiligen Regionalprojekte anhand arbeitsorientierter Ziele und Kriterien und der Ableitung von Handlungsoptionen vor allem für die gewerkschaftlichen Akteure. Grundlegende Alternativen für die gewerkschaftlichen Akteure im Sinne von Handlungsoptionen könnten dabei sein:

- Liegt der Schwerpunkt auf einer kritischen Begleitung bis hin zur aktiven Mitgestaltung einer wettbewerbsorientierten Modernisierungs- und Clusterpolitik oder
- auf der stärkeren Akzentuierung arbeitsorientierter Interessen in Produktion und Reproduktion bzw. Orientierung auf regionalwirtschaftliche Zusammenhänge mit dem Ziel der sozialen Kohärenz?

Für die Bewertung dieser Optionen sind allerdings entwickelte Zielsysteme für die gewerkschaftliche Beteiligung an einschlägigen Regionalprojekten Voraussetzung. Neben der Bewertung von Beteiligungsoptionen und der Ausrichtung von Projekten ist dabei eine kritische Einschätzung der vorhandenen bzw. mobilisier-

183 Vgl. auch Neumann 2008, S. 31.

baren Ressourcen unverzichtbar. Damit sind Konturen eines Controllingprozesses angesprochen.

„Controlling gewerkschaftlichen Engagements“ als Ansatz

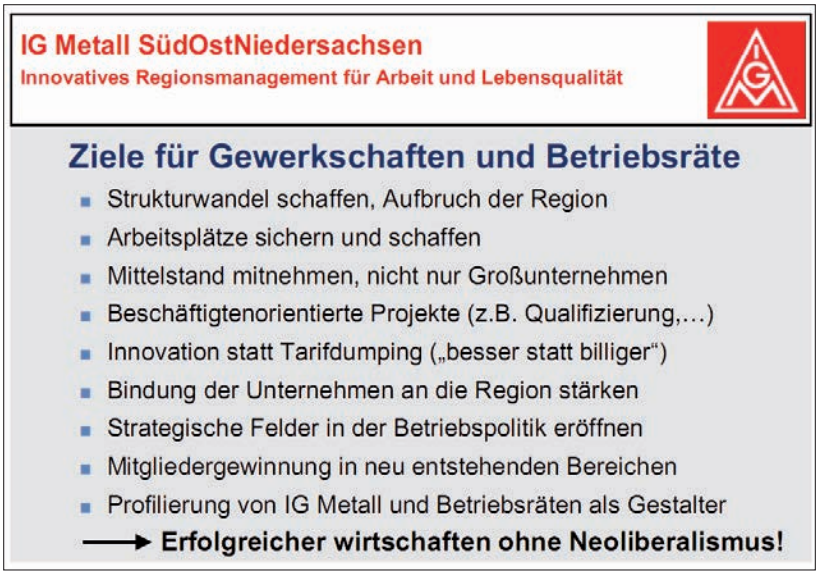
„Ein Controlling kann sich an den jeweiligen Phasen regionaler Netzwerke orientieren. In der Konstitutionsphase und auch in der Professionalisierungsphase sind jeweils andere Strategien und Ressourcen auch gewerkschaftlicher Akteure gefragt.“[184]. Mit dieser Ausrichtung könnte die Reflektion des jeweils aktuell erreichten Standes im Sinne eines regelmäßigen Reviews erfolgen, was den Vorteil hätte, gerade über die oben skizzierten weichen Übergänge in der Ausrichtung der Regionalprojekte verstärkt nachzudenken. Ähnliches gilt für das Controlling des vorgesehenen Zeithorizonts und der eingeplanten Ressourcen.

Schwierig wird es aber bei möglichen Indikatoren und vor allem deren Zumessung zu den gewerkschaftlichen Interventionen. Genannt werden hier unter anderem „Mitgliedergewinne“, „zusätzliche Beschäftigung“, „Zugang zu neuen Betrieben“ bis hin zu „Fördermitteln unter gewerkschaftlicher Mitbeteiligung“[185].

Beispielhaft für solche Zielkataloge mag die Folie aus SüdOstNiedersachsen gelten, in der folgende Aspekte genannt sind.

184 Sack 2005, S. 149.
185 Ebd.

Abbildung 43: Arbeitsorientierte Ziele im Projekt Region Braunschweig



Quelle: IGM SON 2006, S. 17.

Das Problem liegt dabei weniger in der Breite der Aufzählungen, sondern bei den nötigen Indikatoren, die einen Erfolg oder Misserfolg in irgendeiner Weise messbar oder zumindest beurteilbar machen. Einige Beispiele illustrieren diese Problematik:

Noch vergleichsweise leicht operationalisierbar dürfte der Aspekt der zusätzlichen Beschäftigung sein, wenn es gelänge in den Projekten ein realistisches Beschäftigungscontrolling zu installieren (z.B. die von McKinsey vorbereiteten Projekte behaupten dies). Hier liegt das Problem methodisch in der Messbarkeit der beschäftigungspolitischen Wirkungen von Clusterpolitik, das vielfach umgangen wird, indem mit den Zahlen von Unternehmensneugründungen und deren Beschäftigten operiert wird.

Als harte Meßlatte des „Erfolgs" gewerkschaftlichen Handelns sind Mitgliederzuwächse umstritten, vor allem weil diese von vielen Einflussfaktoren abhängig sind und nur vergleichsweise indirekt durch regionale Strukturpolitik zu beeinflussen sein dürften. Als vermittelnde Größe könnte der gewonnene Zugang

zu neuen Betrieben benutzt werden, auch wenn damit nicht unmittelbar Mitgliedereffekte abzulesen wären.

Noch stärker von subjektiven Einschätzungen beeinflusst sind die häufig angeführten politischen Aspekte, wie zum Beispiel die oben genannte „Profilierung von IG Metall und Betriebsräten als Gestalter". Im Sinne eines „diskursiven Effektes"[186] kann arbeitsorientierte Intervention durchaus wirken, allerdings ist das schwer zu beurteilen, geschweige denn zu messen.

Im Zuge von anderen Projekten entstand der Entwurf eines Kriterienrasters, der im Zuge der weiteren Diskussion im DGB-Arbeitskreis präzisiert und gefüllt werden sollte. Hier werden vier Ebenen unterschieden, die wiederum mit Einzelaspekten und Indikatoren zu ergänzen sind:

- Materielle Ziele: z. B. Erhalt bzw. Aufbau neuer Beschäftigung.
- Mitgliederbezogene Ziele: z.B. Zugang zu neuen Betrieben.
- Prozessbezogene Ziele: z.B. Beteiligung an Entscheidungen.
- Politische Ziele: z.B. Profilierung eigener Alternativen.

Hilfreich für eine spätere Beurteilung des Erreichten dürfte es sein, wenn diese Zielgrößen im Sinne eines Soll-Wertes bereits bei Beginn des Prozesses festgelegt werden. Vielleicht gelingt es auf diesem – zugegebenermaßen arbeitsaufwändigen – Weg, einen Beitrag zur Präzisierung arbeitsorientierter Zielkriterien zu leisten. Ergänzt werden könnte und sollte diese Zieldebatte mit einer genaueren Bestimmung der Aufgaben und Rolle des Arbeitskreises Strukturpolitik in Mittelfranken – dabei lässt sich auch von anderen lernen, zum Beispiel dem Arbeitskreis Strukturpolitik bei der Kooperationsstelle in Dortmund[187]. Auch wenn es in der Anlage und Zusammensetzung Unterschiede gibt, kann die dortige Debatte zur Neuausrichtung auch andernorts Anregungen zum Nachdenken geben. Der Arbeitskreis in Dortmund jedenfalls definierte für seine Arbeit drei Ziele:

- Dialog (Informations- und Erfahrungsaustausch)
- Zusammenarbeit (von der Absprache bis zu gemeinsamen Projekten)
- Netzwerkbildung (Verstetigung der Kontakte und Arbeitszusammenhänge)

Mit dem Begriff „Dialog und Erfahrungsaustausch" ist auch gemeint, dass die Teilnehmerinnen bzw. Teilnhemer ihre eigenen Aktivitäten mit anderen abstimmen und damit der Arbeitskreis auch Handlungsrelevanz für die Akteure hatte. „Zusammenarbeit" beschreibt die Zielrichtung „Absprachen über gemeinsames oder

186 Dörre/Röttger 2005, S. 228.
187 Vgl. Kock 2006.

arbeitsteiliges Vorgehen“. Ziel war es zudem, dass sich Kontakte und gemeinsame Aktivitäten gewissermaßen verselbständigen zu einem Netzwerk[188].

Jedenfalls sollte die mit dem Vorhaben fortgesetzte Diskussion weitergeführt werden, um sich der Frage anzunähern, welchen Beitrag gewerkschaftliches Engagement in der regionalen Strukturpolitik leisten kann zum Aufbau wirkungsvoller Verteidigungslinien gegen den politischen Mainstream in Politik und Wirtschaft. Denn: „Auf die Defense kommt es an“[189].

188 Derss., S.16 f.
189 Dörre/Röttger 2005.

5 Literatur

Adam Brigitte/Göddecke-Stellmann Jürgen: Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 9, 2002, S. 513 – 525.

Adam Brigitte/Göddecke-Stellmann, Jürgen/Heidbrink, Ingo: Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktuelle, erste Ergebnisse, Perspektiven. In: IzR, Heft 7, 2005, S. 417-430.

Aring Jürgen: Modernisierung der Raumordnung, Impulsstatement, 10. Konferenz der PlanerInnen in NRW, Dortmund, 2004.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Wie hell strahlen «Leuchttürme»? Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen, (Positionspapier Nr. 66), Hannover, 2006.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! (Positionspapier Nr. 69), Hannover, 2006.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, (Positionspapier Nr. 71), Hannover, 2007.

Arbeitsgruppe alternative Wirtschaftspolitik, Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive – Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln, 2001.

Bade, Franz-Josef/Niebuhr Annekatrin: Zur Stabilität des räumlichen Strukturwandels, Dortmund, 1998.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie StMWIVT: Bayerische Clusterpolitik, München, 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, 2006.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR: Mögliche Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die deutschen Regionen, BBSR-Berichte KOMPAKT Nr. 2, Bonn, 2009.

Beck Ulrich: Was ist Globalisierung? Frankfurt/M., 1997.

Beese, Birgit/Dörre, Klaus/Röttger, Bernd: Im Schatten der Globalisierung. Strukturpolitik, Netzwerke und Gewerkschaften in altindustriellen Regionen, Abschlussbericht des Forschungsprojekts „Globalisierung, Industriepolitik

und mikrosoziale Regulation. Die Akteure der industriellen Beziehungen als Kooperationspartner in regionalen Entwicklungskoalitionen“, Recklinghausen, 2004.

Beeson, Mark: Global Governance, 2007. Unter: http://espace.library.uq.edu.au [27.05.2009].

Benz, Arthur (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 2004.

Benz, Arthur: Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik. In: DISP 157, 2004, S. 4-10.

Benz, Arthur/Fürst Dietrich: Region – ‚Regional Governance’ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, Bernd/Pröhl, Marga (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern, Gütersloh, 2003, S. 11-66.

Blöcker, Antje/Katzan, Johannes/Bremer, Carsten: Gewerkschaftliche Herausforderungen bei der Mitgestaltung des „Niedersachsen-Projekts“. Erfahrungen aus SüdOstNiedersachsen. In: Dörre, Klau/Röttger, Bernd (Hrsg.): Die erschöpfte Region, Münster, 2005, S. 153 – 168.

Blotevogel, Hans. H.: Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. In: IzR Heft Nr. 9/10, 2000, S. 491-506.

Blotevogel, Hans H.: Neue Landschaften – neue Strategien, Über neue Geographien, Tabubrüche und raumplanerische Paradigmenwechsel, (Vortrag auf der Jahrestagung ’neue Landschaften’ der deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, 01.10.2004 in Münster), Dortmund, 2004.

Blotevogel, Hans H.: Aktuelles zur Zentralitätsdiskussion in Deutschland, Folien zum Vortrag bei der Fachtagung der ÖGR und der ÖROK in Wien, 09.11.2004.

Blotevogel, Hans H.: Metropolräume und ländliche Räume – eine Solidargemeinschaft?’, (Vortrag im Rahmen des Fachkongresses „Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik“ am 24.11.2005 in Hannover), Dortmund 2005.

Blotevogel, Hans. H./Danielzyk, Rainer: Ungleichgewichtigkeit der Lebensverhältnisse – Herausforderung für die Raumordnungspolitik? In: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung, Analysen, Erfahrungen, Folgerungen, o.O., 2006, S. 59-71.

Bömer, Hermann: Moderne kommunale Wirtschaftsförderungspolitik in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit – das Beispiel Dortmund, Arbeitspapier, Nr. 182 des IRPUD, Dortmund, 2004.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, Werkstatt: Praxis, Heft 52, Bonn, 2007.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen, Werkstatt: Praxis, Heft 56, Bonn, 2008.

centrope: Zukunftsbild 2015 centrope, Wien, Januar 2006. Unter: http://centrope.info [07.02.2008].

centrope: centrope bewegt – Überblicksbroschüre, Wien, 2007. Unter: http://centrope.info [07.02.2008].

centrope : centrope Beirat 03, 18./19. September 2007, Wien, 2007. Unter : http://centrope.info [07.02.2008].

Denzler, Günther: Stärken stärken – die Metropolregion Nürnberg als Verantwortungsgemeinschaft, Beitrag zur Fachtagung „Stärken stärken – ländliche Räume in der Metropolregion Nürnberg am 20. Juli 2007 in Bad Windsheim, Bamberg, 2007.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Opladen, 2002.

Dispan, Jürgen/Koch, Andreas/Krumm, Raimund/Seibold, Bettina: Strukturbericht Region Stuttgart 2007, Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung, Schwerpunkt: Unternehmensgründungen, Stuttgart, 2007.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 26, 2003.

Dörre, Klaus/Röttger, Bernd: Globalisierung, Netzwerke, Gewerkschaften: Die Region als arbeitspolitische Arena – ein Einführung anhand empirischer Studien. In: Dörre, Klaus/Röttger, Bernd (Hrsg.): Die erschöpfte Region. Politik und Gewerkschaften in Regionalisierungsprozessen, Münster, 2005, S. 10-50.

Dörre, Klaus/Röttger, Bernd: Auf die Defense kommt es an! Globalisierung, Region und gewerkschaftliche Beteiligung – Bilanz und Ausblick. In: Dörre, Klaus/Röttger, Bernd (Hrsg.): Die erschöpfte Region, Münster, 2005, S. 214-233.

Dörre, Klaus/Röttger, Bernd: Im Schatten der Globalisierung. Strukturpolitik, Netzwerke und Gewerkschaften in altindustriellen Regionen, Wiesbaden, 2006.

Doll, Stephan: „Man sollte nicht nur auf den Weltmarkt schauen“ (Interview). In: Die Mitbestimmung, Nr. 11, 2008, S. 16-19.

Elsner, Wolfram: Regionalisierung und Neuer Regionalismus, The Big Divide: Neoliberalismus oder proaktive Regionalpolitik. In: IzR, Nr. 9/10, 2000, S. 475-488.

Ennals, Richard/Gustavsen, Bjorn: Work Organisation and Europe as a Development Coalition. Dialouges on Work and Innovation, Amsterdam, 1999.

Erlach, Christine/Thier, Karin: Geschichten in der Unternehmenskultur: Was Narration mit Cultural Change zu tun haben. In: Reinmann, Gabi (Hrsg.): Erfahrungswissen erzählbar machen – Narrative Ansätze für Wirtschaft und Schule, Lengerich, 2005, S. 145-161.

Expo-Region, Geschäftsstelle Städtenetz (Hrsg.): Bildung einer Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen von europäischer Bedeutung – Konzeptstudie, Celle, 2004.

Fichter, Heidi: Regionale Handlungsfähigkeit im europäischen Wettbewerb. Spezifische Ausprägungen regionaler Governance-Formen am Beispiel dreier deutscher Metropolregionen. In: IzR, Heft Nr. 6/7, 2002, S. 313-324.

Fischer, Bertold/Werner, Joachim: Europäische Großstadtregionen im Vergleich. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Nr. 10, 2008, S. 30-41.

Fricke, Werner: Einführung in die nordische Arbeitsforschung, Vortrag am 24.4.2009 bei der Tagung zum Thema „Skandinavische Arbeitspolitik. Eine Alternative für Regionen in Deutschland?“ in Dortmund. Unter: www.forum-neue-politik-der-arbeit.de [20.05.2009].

Fürst, Dietrich: Regional Governance. Wahrnehmung und Erkenntnisse, Vortrag, Wien, 2005. Unter: www.oear.at [27.05.2009].

Fürst, Dietrich: Regional governance – ein Überblick. In: Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hrsg.): Regional Governance, Band 1, Göttingen, 2006, S. 46-49.

Geppert, Kurt/Gorning, Martin: Renaissance der großen Ballungsräume in Deutschland: Wiedererstarkung im Westen, noch mangelnde Dynamik im Osten. In: IzR, Heft 9, 2006, S. 491-499.

Gerlach, Frank: „Wettbewerbs-Regionalismus“ – ein neuer Ansatz in der regionalen Förderpolitik? In: Elsner, Wolfram/Biesecker, A. (Hrsg.): Neuartige Netzwerke und nachhaltige Entwicklung. Komplexität und Koordination in Industrie, Stadt und Region, Frankfurt/M., 2003, S. 291-300.

Gerlach, Frank/Ziegler, Astrid: Regionale Schieflagen ausgleichen: Gewerkschaftliche Aufgaben in der Regional- und Strukturpolitik. In: Die Mitbestimmung, Nr. 11, 2008, S. 20-23.

Hartmann, Detlef/Geppert Gerald: Cluster – neue Etappe des Kapitalismus, Materialien für einen neuen Antiimperialismus, Heft 8, Berlin/Hamburg, 2008.

Higgott Richard: The Theory and Practice of Global and Regional Governance: Accommodating American Exceptionalism and European Pluralism, GARNET Working Paper, Nr. 01, 2005.

Huber, Andreas/Kleinfeldt, Ralf/Plamper, Harald (Universität Osnabrück): Projekt „Good Regional Governance», Good Regional Governance. Transferprojekt der Hans-Böckler-Stiftung zur Stärkung der Steuerungsfähigkeit und Kooperation in der Region, Düsseldorf 2007.

Huber, Bertholt: Vorsitzender der IG Metall, Statement anlässlich der Pressekonferenz zum Frankfurter Appell am 17. März 2009 in Frankfurt am Main, Frankfurt/M., 2009.

IG Metall Vorstand: Aktiv aus der Krise – Gemeinsam für ein GUTES LEBEN – Aktionsplan der IG Metall, Frankfurt/M., 17.03.2009.

IG Metall Vorstand: Schnelles Ende der Krise nicht zu erwarten, Frankfurt/M., 23. Juni 2009. In dies. (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Informationen, Nr. 03. 2009.

IG Metall Vorstand: Strukturpolitische Alternativen zur gesellschaftlichen Arbeitslosigkeit, Schriftenreihe der IG Metall, Nr. 112, Frankfurt/M., 1988.

IG Metall Nürnberg: Nürnberger Netz zur Sicherung der Beschäftigung, Gemeinsame Erklärung der Stadt Nürnberg, des VBM, der IG Metall, der IHK und der HWK, Nürnberg 04.03.2009.

IG Metall Region Stuttgart 2009: Stellungnahme IG Metall Region Stuttgart – Standortkonferenz 28. April 2009, Stuttgart April 2009. Unter: www.region-stuttgart.igm.de [17.05.2009].

IG Metall Kooperationsbüro SüdOstNiedersachen IGM SON (Hrsg.): Die Region voranbringen – Das 2. gewerkschaftliche Regionalforum der IG Metall SON am 6. Mai 2003, Braunschweig, 2003.

IG Metall Kooperationsbüro SüdOstNiedersachen: Vorstellung projekt REGION BRAUNSCHWEIG GMBH und Beteiligung der IG Metall SON, Präsentation am 25.01.2006 beim DGB-Workshop in Nürnberg, Braunschweig, 2006.

Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken (Hrsg.): Entwicklungsleitbild der Wirtschaftsregion Nürnberg, Nürnberg, 2005.

Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern (Hrsg.): Metropolregion München – das Kraftzentrum Deutschlands, Deutsche Metropolregionen im Vergleich, München, 2003.

Initiativkreis europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM): Positionen – Forderungen, 2009. Unter: www.deutsche-metropolregionen.org [27.05.2009].

Initiativkreis europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.): Regionales Monotoring 2008 – Daten und Karten zu den europäischen Metropolregionen in Deutschland, Bonn/Stuttgart, 2008.

Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland: Stellungnahme zur erneuerten Lissabon-Agenda, Stuttgart, 2005.

Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland: Europäische Metropolregionen in Deutschland. Ansatz – Akteure – Aktivitäten, Stuttgart, 2006.

Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland: Umfrage: Bedeutung ländlicher Räume in den Metropolregionen in Deutschland – Zusammenfassung der Ergebnisse, o.O., o.J. Unter: www.em-n.eu/index.php [15.05.2009].

IMU Institut: Projektantrag „Arbeitsorientierte Interventions- und Gestaltungsspielräume in der Metropolregion Nürnberg“ an die Hans-Böckler-Stiftung, Nürnberg, 2007.

Initiative neue soziale Marktwirtschaft (INSM): Städteranking 2007: Das StärkenSchwächen-Profil Stuttgart, Vizemeister im Gesamtranking: Spitze bei Hochqualifizierten und Investitionen, Bonn, 2007.

Iwer Frank: Zwischen Betriebs- und Regionalpolitik – neue Wege der Gewerkschaften (Manuskript). In: FIAB-Workshop 2003, Regionalisierte Welten, Politökonomische Strukturen, Arbeitspolitik und gewerkschaftliche Repräsentation in Regionalisierungsprozessen, Materialien zum Workshop am 21./22. Februar 2003, Recklinghausen, 2003.

Iwer, Frank/Richter, Gerhard: Industriestandort Stuttgart 1991, Gutachten zu Lage und Perspektiven der Metallindustrie, München/Stuttgart, 1991.

Parsdorfer, Christine/Cernay, Thomas: Lokal lenken, global handeln, Die Verwandlung fordistischer Städte zu urbanen Großregionen. In: Informationszentrum 3. Welt (iz3w), Nr. 237, April, 1999.

Kaltenbrunner, Robert: Der Unterschied zum gleichen, gleichwertige Lebensverhältnisse – nur ein Mythos deutscher Politik? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft Nr. 6/7, 2006, S.393-395.

Ketels, Christian: European Clusters. In: Structural Change in Europe 3 – Innovative City and Business Regions, January, 2004.

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank: Public Governance als Reformstrategie, edition der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 97, Düsseldorf, 2004.

Knauß, Dieter: Es geht um mehr! Gewerkschaftliche Mobilisierung gegen die Krise. In: Sozialismus Nr. 6, 2009, S. 32-35.

Kock, Klaus: Arbeitsorientierte Netzwerke in der regionalen Strukturpolitik – das Beispiel Dortmund/östliches Ruhrgebiet, Referat beim DGB Mittelfranken 25.01.2006, Dortmund, 2006 (unveröff. Manuskript).

Krätke, Stefan/Borst, Renate: Metropolisierung und die Zukunft der Industrie im Stadtsystem Europas – Ökonomische Entwicklungspfade der Großstadtregionen und die Bedeutung wissensintensiver Industrieaktivitäten, Projektbericht für die Otto Brenner Stiftung, Arbeitsheft, Nr. 48, Frankfurt/M., 2007.

Kröcher, Uwe: „Räumliche Nähe im New Regionalism – Theoretische und empirische Kritik“, Vortrag beim Arbeitskreis Kritischer RegionalwissenschaftlerInnen, Göttingen, 3. März 2006, Oldenburg, 2006.

Kröcher, Uwe: Der New Regionalism: Aufstieg und Fall(stricke) einer regionalwissenschaftlichen Alternative zur Neoklassik. In: Frieling, Hans Dieter von/Kröcher, Uwe/Krumbein, Wolfgang/Sträter, Detlev (Hrsg.): Kritische Regionalwissenschaft. Gesellschaft, Politik, Raum – Theorien und Konzepte im Überblick, Münster 2008, S. 191-213.

Läpple, Dieter: Stadt und Region im Zeitalter der Globalisierung und Digitalisierung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft Nr. 2, 2001, S. 1-25.

Läpple, Dieter: Die Ökonomie einer Metropolregion im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Regionalisierung. In: Gerhard, Fuchs (Hrsg.): Die Bindungen der Globalisierung: Interorganisationsbeziehungen im regionalen und globalen Wirtschaftsraum, Marburg, 1999.

Lang, Christa, Branchenbezogene Betriebsratsnetzwerke als Instrument regionaler Strukturpolitik. In: IGM SON 2003.

Lobodda, Gerd/Richter, Gerhard: Antworten auf den „Späth-Kapitalismus“, ausgewählte Konzepte, Aktionen, Modelle in Betrieb, Branche und Region, München, 1985.

Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance, Baden-Baden, 2008.

Kujath, Hans Joachim: Europäische Verflechtungen deutscher Metropolregionen als Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Tagungsbericht zur Fachkonferenz am 13.12.2001 in Frankfurt/M./Erkner, 2002.

Mayring, Philip: Einführung in die qualitative Sozialforschung, Eine Anleitung zu qualitativem Denken, Weinheim, 1992, 10. Aufl., 2008.

Mitter, Gernot (Arbeiterkammer Wien): Region Wien-Bratislava: Sozialpartnerschaft an der Grenze? Folien zur Tagung des DGB Berlin-Brandenburg „Metropolregion Motor oder Mythos?“ am 4./5. Mai 2006, Berlin, 2006.

Ministerkonferenz für Raumordnung, Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin zur Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien, Berlin, 2005.

Ministerkonferenz für Raumordnung, Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006 in Berlin, Leitlinien und Handlungsstrategien der Raumordnung in Deutschland, Berlin, 2006.

Metropolregion Hannover: Neue Organisation – Neue Strategie – Neue Chancen, Statusbericht April 2009, Hannover, 2009. Unter: www.metropolregion.de [27.05.2009].

Metropolregion Hannover: Einladung zur 1. Metropolversammlung 2009, Hannover, 2009. Unter: www.metropolregion.de [27.05.2009].

Metropolregion Hannover: Metropolpapier 2.0, Zwischenbilanz und Arbeitsprogramm für das 2. Halbjahr 2007, Hannover, 2007. Unter: www.metropolregion.de [17.02.2008].

Metropolregion München: Satzung der EMM, München, 2008. Unter: www.metropolregion-muenchen.eu [17.02.2008].

Metropolregion München: E-Book zur METROPOLKONFERENZ 2008 in Ingolstadt, Dokumentation, München, 2008. Unter: www.metropolregion-muenchen.eu [10.12.2008].

Metropolregion München: Markt der Projekte zur Metropolkonferenz 2008, München, 2008. Unter: www.metropolregion-muenchen.eu [10.12.2008].

Metropolregion Nürnberg/Geschäftsstelle Europäische Metropolregion Nürnberg bei der Stadt Nürnberg (Hrsg.): Metropolregion Nürnberg seit 2005, Nürnberg, 2006.

Metropolregion Nürnberg/Geschäftsstelle Europäische Metropolregion Nürnberg bei der Stadt Nürnberg (Hrsg.): Regional-Monitor, Die Metropolregion Nürnberg, Zahlen, Karten, Fakten, Nürnberg, 2006a.

Metropolregion Nürnberg/Geschäftsstelle Europäische Metropolregion Nürnberg bei der Stadt Nürnberg (Hrsg.): Stärken stärken – Bad Windsheimer Erklärung der Europäischen Metropolregion Nürnberg, Nürnberg, 2007.

Neumann, Godehard: Mehr als Leuchtturmpolitik: Wirtschaftsförderung und Arbeitnehmerinteressen. In: Mitbestimmung, Nr. 11, 2008, S. 29-31.

Neumann, Godehard: Regionales Change-Management. In: WSI Mitteilungen, Nr. 12, 1996, S. 754-763.

Neumann, Godehard: Arbeitnehmerorientierte Anforderungen und Kernfragen an die Metropolregion Nürnberg, Präsentation bei der IG Metall Bamberg am 04.07.2006, Nürnberg, 2006.

Neumann, Godehard/Pfäfflin, Heinz: Thesen zur Entwicklung der arbeitsorientierten Regional- und Strukturpolitik in Mittelfranken, vorgelegt zum DGB Arbeitskreis Regional- und Strukturpolitik in Mittelfranken, Nürnberg, 2006.

Pfäfflin, Heinz: Bericht zum Projekt „Arbeitsorientierte Netzwerke in der regionalen Strukturpolitik – Exemplarische Analyse und Empfehlungen für die Akteure in Mittelfranken“, Nürnberg, 2006.

Porter, Michael E.: Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren. In: Harvard Business Manager, Heft Nr. 3, 1999, S. 51-63.

Prigge, Rolf/Schwarzer, Thomas: Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation, 2006.

Priore, Michael J./Sabel, Charles F.: Das Ende der Massenproduktion, Frankfurt/M., 1989.

Pütz, Marco: Regional Governance – Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München, Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, Nr. 17, München, 2005.

Rehfeld, Dieter: Perspektiven des Clusteransatzes: Zur Neujustierung der Strukturpolitik zwischen Wachstum und Ausgleich, IAT-Report 2005-06, Online-Fassung, Bochum, 2006. Unter: www.iat.eu [01.02.2008].

Reif, Heinz: Metropolen – Geschichte, Begriffe, Methoden, CMS Working Papers Nr. 001-2006 des Center for Metropolitian Studies, Berlin, 2006. Unter: www.metroplitanstudies.de [18.10.2008].

Röttger, Bernd: Die regionale Zukunft des Kapitalismus. New Regionalism, lokale Regulationsprozesse und die Reartikulation des lokalen Staates. In: Dörre, Klaus/Röttger, Bernd (Hrsg.): Die erschöpfte Region. Politik und Gewerkschaften in Regionalisierungsprozessen, Münster, 2005, S. 90-113.

Röttger, Bernd/Beese, Birgit/Dörre, Klaus: Regionale Regulationsprozesse im neuen Marktregime – Chancen und Restriktionen gewerkschaftlicher Regional- und Strukturpolitik. In: Dörre, Klaus/Röttger, Bernd (Hrsg.): Das neue Marktregime, Hamburg, 2003, S. 270-288.

Scheele, Birgitt/Groeben, Norbert: Dialog-Konsens-Methoden zur Rekonstruktion Subjektiver Theorien, Tübingen, 1988.

Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung, Analysen, Erfahrungen, Folgerungen, Planung neu Denken, Bd. 2, Edition stadtentwicklung, o.O., 2006.

Spindler, Manuela: New Regionalism and the Construction of Global Order, Warwick CSGR Working Paper, Nr. 93, 2002.

Stadt Nürnberg Wirtschaftsreferat (Hrsg.): Eine Metropolregion tritt an, Nürnberg, 2004.

Stiens, Gerhard: Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen „Europäischen Metropolregionen“ als Fall. In: IzR, Nr. 9/10, 2000, S. 517-536.

Strutynski, Peter (Hrsg.): Arbeitnehmerinteressen – Regionalentwicklung – Strukturpolitik, Kassel, 1984.

Taylor, Peter: „European Cities in the World City Network”, Rotterdam, 2003.

Thierstein, Alain: Raumentwicklung im Verborgenen. Zu Metropolregionen, Standortmanagement und Planung. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung, Analysen, Erfahrungen, Folgerungen, Planung neu Denken Bd. 2, Edition Stadtentwicklung, o.O., 2006, S. 389-399.

Thierstein, Alain/Goebel, Viktor/Förster, Agnes: „Das Feuer in der Europäischen Metropolregion München entfachen“, Expertise zum Aufbau eines Initiativkreises Europäische Metropolregion, München, 2006.

Unger, Hella von/Block, Martina/Wright, Michael T.: Aktionsforschung im deutschsprachigen Raum, WZB-Bericht, Berlin 2007.

Voelzkow Helmut: Regieren im Europa der Regionen – Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, vom Makro-Korporatismus zum Meso-Korporatismus? In: IzR, Heft Nr. 9/10, 2000, S. 507-516.

Verband Region Stuttgart VRS: Zur europäischen Metropolregion Stuttgart, Sitzungsvorlage, Nr. 50/2006 zur Regionalversammlung am 12. April 2006, Stuttgart, März 2006.

Verband Region Stuttgart VRS: Entwurf der Geschäftsordnung für den Koordinierungsausschuss, Stuttgart, 2007.

Verband Region Stuttgart VRS: Bündniserklärung Region Stuttgart, 2009, Hrsg. VRS, IG Metall und Südwestmetall u.a., Stuttgart, 2009. Unter: www.region-stuttgart.igm.de [12.04.2009].

Wallis, Allan: The New Regionlism. Unter: www.munimall.net [27.05.2009].

Welzel, Petra/Kein, Selbstläufer: Wie die IG Metall in Südostniedersachsen regionale Netze knüpft. In: Mitbestimmung, Nr. 11, 2008, S. 36-37.

Willke, Helmut: Regional Governance als Steuerungsmodell für Regionen, Vortrag, Wien, 2005. Unter: www.oear.at [27.05.2009].

Willke, Helmut: Regional Governance. Feedback Präsentation. Unter: www.oear.at [27.05.2009].

Witzel, Andreas: Das problemzentrierte Interview, Forum qualitative Sozialforschung/Forum Qualitative Social Research. Unter: http://qualitative-research.net [01.03.2008].

Ziegler, Astrid: Metropolregionen als neues Leitbild, Folien zur Tagung des DGB Berlin-Brandenburg „Metropolregion Motor oder Mythos?“ am 4./5. Mai 2006, Berlin, 2006.

Zimmermann, Horst: Agglomerationstendenzen und gesamtwirtschaftliches Wachstum, Zum Einstieg in neuere Entwicklungen – Diskussionspapier, Nr. 4, Philipps-Universität Marburg, Abteilung für Finanzwissenschaft, Marburg, April 2004.

Zürn, Michael: Mission Statement of the Academic Director of the Hertie School of Governance, HSoG Paper Series: Paper Nr. 2, Berlin, 2004.

6 Anhang

6.1 Inhalte der Interviews mit den Vertreterinnen/Vertretern der Metropolregionen (bzw. der einschlägigen Projekte wie zum Beispiel centrope)

1. Genese der Metropolregion (des Projektes)

- Ausgangspunkt/Vorgeschichte
- Ziele und Aktivitäten
- gewählte „Regional Governance“
- Treiber/wichtige Akteure
- Erfolgsfaktoren für eine positive Entwicklung
- Stolpersteine

2. Stärken-Schwächen-Analyse des aktuellen Standes

- Arbeitsthemen und Bearbeitungsstand
- Einbeziehung/Arbeitsprozess
- Stärken und Schwächen (im Vergleich zu Früher/zu anderen Regionen)
- Perspektiven/weitere Ziele

3. Stellenwert des Ausgleichsgedankens/sozialer Fragen/Beteiligung gewerkschaftlicher bzw. zivilgesellschaftlicher Akteure

- vor dem Hintergrund des Wettbewerbs-/Exzellenz-Gedankens
- Debatten über innerregionalen Ausgleich und
- „Verantwortungsgemeinschaften“ zwischen Zentren und Peripherie

Zur Durchführung:

- Dauer: ca. eine Stunde
- Durchführung: Heinz Pfäfflin, Dipl. Sozialwirt, IMU-Institut Nürnberg
  Godehard Neumann, Projektmitarbeiter

6.2 Übersicht: Interviews in den Metropolregionen

1. EMN – Nürnberg

Ebene	Organisation/Funktion	Name	Abkürzung im Text
EMN	Ratsvorsitzender	Dr. Ulli Maly	***EMN-P1***
	stellv. Ratsvorsitzender	Dr. Günther Denzler	***EMN-P2***
	Geschäftsstelle	Dr. Christa Standecker	***EMN-M1***
Forum Wirtschaft	Geschäftsführer Forum	Dr. Roland Fleck	***EMN-M2***
	DGB-Vertreter	Stephan Doll	***EMN-G***
Forum Wissenschaft	Geschäftsführer Forum	Horst Müller	***EMN-M3***
	DGB-Vertreter	Olaf Schreglmann	***EMN-G***
Forum Verkehr	ex-Geschäftsführer Forum Verkehr	Dr. Hartmut Frommer	***EMN-M4***

2. Hannover

Management	Stadt Hannover	Raimund Novak	***MH-M***
Gewerkschaften	IGM Hannover	Reinhard Schwitzer	***MH-G2***
	IGM Bezirk	Thomas Müller	***MH-G1***

3. München

MR München	Stadt München	Michael Reiter	***EMM-M***
	Stadt München	Josef Kellner	***EMM-M***
Gewerkschaften	DGB Region München	Christof Frei	***EMM-G***
	DGB Region München	Charly Schmidt	***EMM-G***

4. Stuttgart

MR Stuttgart	Verband Region Stuttgart	Iris Jerchen	***EMS-M***
	Verband Region Stuttgart	Werner Bächle	***EMS-M***
Gewerkschaften	IGM Region Stuttgart	Dieter Knauss	***EMS-G***
	IGM Region Stuttgart	Christa Lang	***EMS-G***

5. Wien (centrope)

MR Wien	Geschäftsführung ARGE	Vera Vyskowsky	***CEN-M***
Gewerkschaften	Arbeiterkammer Wien	Gernot Mitter	***CEN-G1***
	DGB Wien, Abt. Bildung	Marcus Strohmeier	***CEN-G2***
	Vorsitzender der Gewerkschaft vida	Norbert Bachler-Lagler	***CEN-G3***

6.3 Abkürzungen (und Websites)

Abkürzung	Langfassung	Website
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung	
CENTROPE	central europe, EU-gefördertes Projekt im 4-Ländereck Wien, Bratislava, Györ, Brno	www.centrope.info
EMM	Europäische Metropolregion München	www.metropolregion-muenchen.eu
EMN	Europäische Metropolregion Nürnberg	www.em-n.eu
EMS	Europäische Metropolregion Stuttgart	www.region-stuttgart.org
GMA	Verein „Greater Munich Area"	
IKM	Initiativkreis europäischer Metropolregionen in Deutschland	www.m-r-n.com
INSM	Initiative neue soziale Marktwirtschaft	
MAI	Initiative München – Augsburg – Ingolstadt	
METREX	Network of European Metropolitan Regions and Areas	www.eurometrex.org
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung	
MRH	Metropolregion Hannover-Göttingen-Braunschweig-Wolfsburg	www.metropolregion.de
VGN	Verkehrsverbund Großraum Nürnberg	
VRS	Verband Region Stuttgart	www.region-stuttgart.org
WRS	Wirtschaftsförderung Region Stuttgart	

edition der Hans-Böckler-Stiftung
Bisher erschienene Reihentitel ab Band 225

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Henry Schäfer, Beate Frank Derivate Finanzinstrumente im Jahresabschluss nach HGB und IFRS	13225	978-3-86593-114-6	18,00
Tobias Wolters Leiharbeit – Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz (AÜG)	13226	978-3-86593-110-8	15,00
Klaus Löbbe Die Chemiefaserindustrie am Standort Deutschland	13227	978-3-86593-116-0	30,00
Siegfried Roth Innovationsfähigkeit im globalen Hyperwettbewerb – Zum Bedarf strategischer Neuausrichtung der Automobilzulieferindustrie	13229	978-3-86593-118-4	18,00
Hans-Erich Müller Autozulieferer: Partner auch in der Krise?	13230	978-3-86593-120-7	10,00
Judith Beile, Ina Drescher-Bonny, Klaus Maack Zukunft des Backgewerbes	13231	978-3-86593-121-4	15,00
Ulrich Zachert Demografischer Wandel und Beschäftigungssicherung im Betrieb und Unternehmen	13232	978-3-86593-122-1	12,00
Gerd Busse, Hartmut Seifert Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung	13233	978-3-86593-123-8	15,00
Wolfgang Böttcher, Heinz-Hermann Krüger Evaluation der Qualität der Promotionskollegs der Hans-Böckler-Stiftung	13234	978-3-86593-124-5	25,00
Winfried Heidemann, Michaela Kuhnhenne (Hrsg.) Zukunft der Berufsausbildung	13235	978-3-86593-125-2	18,00
Werner Voß, Norbert in der Weide Beschäftigungsentwicklung der DAX-30-Unternehmen in den Jahren 2000 – 2006	13236	978-3-86593-126-9	22,00
Markus Sendel-Müller Aktienrückkäufe und Effizienz der Aufsichtsratsarbeit	13237	978-3-86593-128-3	29,00
Seddik Bibouche, Josef Held, Gudrun Merkle Rechtspopulismus in der Arbeitswelt	13238	978-3-86593-130-6	20,00
Svenja Pfahl, Stefan Reuyß Das neue Elterngeld	13239	978-3-86593-132-0	28,00
Arno Prangenberg, Martin Stahl Steuerliche Grundlagen der Umwandlung von Unternehmen	13240	978-3-86593-133-7	15,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Samuel Greef, Viktoria Kalass, Wolfgang Schroeder (Hrsg.) Gewerkschaften und die Politik der Erneuerung – Und sie bewegen sich doch	13241	978-3-86593-134-4	28,00
Anne Ames Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II	13242	978-3-86593-135-1	23,00
Ulrich Zachert Tarifeinheit durch Satzungsrecht der Gewerkschaften	13243	978-3-86593-136-8	10,00
Matthias Knuth, Gernot Mühge Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen	13244	978-3-86593-137-5	15,00
Gertrud Hovestadt Institute zur Schulung betrieblicher Arbeitnehmer-vertreter	13246	978-3-86593-139-9	15,00
Godehard Neumann, Heinz Pfäfflin Zwischen Excellenzanspruch und regionalem Ausgleich – zur Praxis ausgewählter Metropolregionen	13247	978-3-86593-140-5	20,00
Judith Beile, Beate Feuchte, Birte Homann Corporate Social Responsibility (CSR) Mitbestimmung	13248	978-3-86593-141-2	20,00
Felix Ekardt Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik	13249	978-3-86593-142-9	15,00
Martin Albrecht, Hans-Holger Bleß, Ariane Höer, Stefan Loos, Guido Schiffhorst, Carsten Scholz Ausweitung selektivvertraglicher Versorgung	13252	978-3-86593-146-7	23,00

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH
Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax 0211-408 00 90 40
E-Mail mail@setzkasten.de

Über die Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage **www.boeckler.de** bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39 Telefon: 02 11/77 78-0
40476 Düsseldorf Telefax: 02 11/77 78-225

www.boeckler.de

Hans **Böckler Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

www.boeckler.de

In Nürnberg sahen sich die arbeitsorientierten Akteure ab 2006 damit konfrontiert, die Etablierung der Metropolregion Nürnberg kritisch zu begleiten. Das Forschungsprojekt sollte diesen Prozess im Vergleich zu vier anderen (Metropol)Regionen untersuchen. Dies betraf den Exzellenz-Ansatz, der Aktivitäten nur an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit misst und das Modell einer „Regional Governance“, die gleichberechtigte Zusammenarbeit postuliert, oft aber von Wirtschaftsinteressen dominiert wird.

Das Regionalmarketing ist in allen Regionen ein zentrales Thema. Clusterpolitik, Innovation sowie Verkehrsanbindung sind vielfach weitere Schwerpunkte. Fragen des Ausgleichs werden unter dem Aspekt problematisiert, ob es innerregionale Gewinner bzw. Verlierer gibt; Aspekte der sozialen Kohäsion bleiben die Ausnahme. Bei den Gestaltungsspielräumen ist es nicht die Frage des Etiketts (z.B. Metropolregion), sondern sie sind abhängig von der Ausgestaltung des Projektes. Entscheidend sind der Gestaltungswille, die Kompetenzen und die mobilisierbaren Ressourcen bei den arbeitsorientierten Akteuren.

9 783865 931405

ISBN 978-3-86593-140-5
€ 20,00