

Thierstein, A. (2003): Stadtregionen: Infarkt oder Metropolitan Governance? POLIS, 15. Jg., 3/2003, 48-49.

Stadtregionen sind aus drei Gründen ins Bewusstsein von Politik und Wissenschaft gerückt. *Erstens* hat sich die räumliche Reichweite von Sachproblemen deutlich ausgeweitet. Die territoriale Logik der Gebietskörperschaften wird untergraben durch die funktionale Logik der privaten Aktionsräume. *Zweitens* sorgt die veränderte Rolle des Staates dafür, dass Liberalisierung, Deregulierung und ‚New Public Management‘ die Zahl und Vielfalt der raumrelevanten Akteure ansteigen lässt. *Drittens* ist ein verändertes Verständnis von ‚Raum als Produktionsfaktor‘ erkennbar. Die Entwicklung von Stadtregionen wird heute viel deutlicher als Ergebnis von beteiligten Akteuren, einer zugrunde liegenden Technikkultur, einer Interaktionslogik zwischen den Akteuren sowie eines Lernprozesses erkannt. Dies findet Ausdruck im Versuch der Gestaltung neuer Wahrnehmungs- und Identitätsräume.

Das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK aus dem Jahre 1999 postuliert eine „polyzentrische Raumentwicklung“, die in mehreren räumlichen Schichten umgesetzt werden soll. Auf Weltmassstab sind es die ‚Global Cities‘ oder ‚Alpha Cities‘, die als globale Integrationszonen erkannt werden. In Europa wird diese hierarchische Sicht durch das Konzept des ‚Pentagon‘ verdeutlicht, aufgespannt durch die Eckknoten London, Paris, Mailand, München und Hamburg. Nachgelagert dann die Ebene der Stadtregionen, die als netzwerkartige, polyzentrische Flächengebilde zu verstehen sind, die über mehrere Kernstädte mit jeweils eigenem Umland verfügen; daran nachgelagert die Ebene des ländlichen Raumes mit seinen Mittel- und Kleinzentren. Zur Operationalisierung der „polyzentrischen Raumentwicklung“ wurde das „European Spatial Planning Observation Network ESPON“ etabliert. ESPON soll bis 2006 Grundlagen liefern, um eine nachhaltige, polyzentrische Entwicklung für die anlaufende EU-Erweiterung zu ermöglichen. Der Autor dieses Beitrages beteiligt sich am Teilprojekt «The Role, Specific Situation And Potentials Of Urban Areas As Nodes In A Polycentric Development (2002-04)», das auf der analytischen Seite ‚funktionale Stadträume‘ für das erweiterte EU-Gebiet identifiziert¹.

Charakteristikum von heutigen Stadtregionen ist die polyzentrische, netzwerkorientierte Entwicklung. Für Analyse und Gestaltung sind zwei miteinander verwobene Betrachtungsweisen zentral:

- Die *Morphologie* einer Stadtregion zeigt die räumliche Verteilung von urbanen Verdichtungen auf einem bestimmten Territorium (Anzahl, Verteilung und Hierarchie urbaner Netzknoten).
- Die *Relationalität* beschreibt die Verknüpfung von Bestandes- mit Flussgrößen, zum Beispiel von Standortqualitäten mit Kommunikationsbeziehungen zwischen urbanen Räumen auf unterschiedlichen Massstabsebenen.

Stadtregionen sind keineswegs nur Ergebnis einer absichtsvollen politischen Steuerung. Genauso prägend sind techno-kulturelle Entwicklungspfade, die Raumstruktur sowie sozio-ökonomische und politisch-mentale Traditionen. Die Entwicklung von polyzentrischen Stadtregionen ist daher zu verstehen als Wechselwirkung von zwei Entwicklungstreibern:

- *Institutionell-politischer Prozess*, der sich mehrheitlich als absichtsvolle Kooperation innerhalb der Stadtregion festmachen lässt.

- *Strukturierungsprozess*, der vor allem sozio-ökonomische, funktionale Kräfte zu einer als ‚spontan‘ wahrgenommenen Raumentwicklung führt.

Wie aber kann ‚absichtsvolle Kooperation‘ in Stadtregionen gelingen? Die Wissenschaft hat sich dieser Frage unter dem Begriff der „Territorial oder Metropolitan Governance“ angenommen und definiert Territorial Governance wie folgt: „Organisierung und Lenkung von Gebietskörperschaften und Institutionen und die entsprechenden Verfahren zur Entscheidungsfindung, Mitwirkung und Einflussnahme“². Stadtregionen kennen in der Regel keine Präsidentschaft und kein Parlament. Dennoch sind sie Ausgangspunkt, Durchgangsraum und Endstation menschlichen Zusammenlebens. Stadtregionen lassen sich jedoch nicht steuern und planen wie eine Fahrradtour oder eine Hochzeit. Patentrezepte scheitern an föderalistischen Eigenheiten in den Ländern Europas. Betrachtet man alleine die Kompetenzverteilung für Sektoralpolitiken, so spannt sich ein weites Feld vom konföderalen Bundesstaat der Schweiz, über den unitarischen Bundesstaat in Deutschland und Oesterreich bis hin zum dezentralen Einheitsstaat wie in Frankreich.

Trotz diesem Vorbehalt schlagen wir einen übergreifenden Ansatz für Metropolitan Governance vor. Als Erkenntnismodell dienen uns die Begriffe «awareness», «products» und «processes». Fallbeispiele von Städten und Regionen zeigen, dass langfristig erfolgreiche Entwicklungen erst aus dem Zusammenspiel von Bewusstmachen und Bewusstwerden (awareness), von Kooperationsprojekten (products) und geeigneten Steuerungsverfahren (processes) hervorgehen³. Übertragen wir dieses dreiteilige Erkenntnismodell auf konkrete räumliche Steuerungsfragen, so entsteht daraus ein Handlungsmodell, das institutionelle Veränderung ganzheitlich betrachtet und mit drei Elementen arbeitet⁴:

- Die *Strukturen* bezeichnen die relativ stabilen Anordnungen in Zeit und Raum. Dabei geht es um Informations- und Managementsysteme im Sinne von Regelwerken, welche die Erfüllung der Aufgaben unterstützen, sowie um Aufbau- und Ablauforganisation. Wir sprechen von der Governance-Struktur des Handlungsmodells.
- Die *Aktivitäten* beschreiben die Tätigkeiten, welche sich aus dem Selbstverständnis einer Region ergeben, einschliesslich der Funktionen, welche die Region im grösseren Ganzen erfüllt. Hier sprechen wir von Governance-Aktivitäten des Handlungsmodells.
- Das *Verhalten* meint Verhaltensmuster, insbesondere die ihnen zugrunde liegenden kulturellen Denkweisen, die Werte, Prinzipien und Normen, die wiederkehrenden Routinen und Vertrauensformen. Wir sprechen vom Governance-Verhalten des Handlungsmodells.

Die drei Ebenen bedingen sich gegenseitig, sollen eine Governance-Reform effizient und effektiv sein. Unser Handlungsmodell lässt sich auf unterschiedlichen Massstabsebenen anwenden, so zum Beispiel im Rahmen der Schweizer Agglomerationspolitik. Der Bund stellt Unterstützung bereit zur Verstärkung der Agglomerationspolitik und Unterstützung der Akteure in den Agglomerationen bei der Durchführung innovativer Modellvorhaben von Gemeinden, Städten und Kantonen⁵. Die Mehrzahl dieser Modellvorhaben ist im europäischen Vergleich kleinräumig geschnitten; der stadregionale Massstab ist für Schweizer Sicht noch ungewohnt. Gelegenheit, den Perimeter einer europäischen Metropolregion für den Grossraum Zürich zu testen, bietet sich für uns mit der Beteiligung am INTERREG-IIIB Projekt «POLYNET: Sustainable Management of European Polycentric Mega-City Regions».

Neben Zürich werden weitere sechs Stadtregionen untersucht: (1) South East England, (2) Randstad, (3) Frankfurt-Rhein-Main, (4) Dublin-Belfast, (5) Paris-Île-de-France sowie (6) Rhein-Ruhr.

Stadtregionen sind gestaltbar, auch wenn sie scheinbar dem Infarkt nahe scheinen. Patentrezepten ist zu misstrauen, denn nur der «Wettbewerb der guten Ideen» fördert die Entdeckung viel versprechender Governance-Lösungen. Grundbedingung dazu ist die Zusammenarbeit analytischer, gestalterischer und politischer Kompetenz.

¹ URL: <http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/index.html>

² OECD (2001): *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. Paris.

³ Thierstein, A., Walker, D., Behrendt, H., Egger, U.K. (Hrsg.) (1997): *Tatort Region - Veränderungsmanagement in der Regional- und Gemeindeentwicklung*. Baden-Baden: Nomos.

⁴ Thierstein, A.; Held, T.; Gabi, S. (2003): *Die Stadt der Regionen. Die Glattal-Stadt als Raum vielschichtiger Handlungsebenen braucht institutionelle Reformen*. In: Schneider, M.; Eisinger, A. 2003: *Stadtland Schweiz. Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz*. Basel: Birkhäuser, 273-306.

⁵ URL: <http://www.are.admin.ch/are/de/quer/agglomeration/index.html>