
Josef Esser

Die politische Konstruktion regionaler Kooperation: Der Fall Regionalreform Rhein-Main¹

1. Einleitung

Die Zusammenarbeit benachbarter Städte und Gemeinden zählt – insbesondere in Ballungsräumen – zu den kommunalpolitischen Themen mit zyklisch wiederkehrender Bedeutung. Zuletzt stand das Thema in Deutschland in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren bei der damaligen Gebietsreform im Zentrum der Diskussion. Von den frühen neunziger Jahren an hat es erneut an Wichtigkeit gewonnen. Grundlage dieser Forderungen sind Diskrepanzen zwischen einer zunehmenden funktionalen Verflechtung von Kernstädten und ihren Umlandgemeinden und kleinteiligen politisch-administrativen Strukturen innerhalb von Stadtregionen einerseits, einer gleichzeitig deutlicher werdenden Ungleichverteilung von Lasten, Kosten und Einnahmen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften in diesen Räumen andererseits.²

Die gegenwärtigen Reformdebatten stehen jedoch unter anderen Vorzeichen als die der siebziger Jahre. Damals war die sozialstaatlich motivierte Herstellung von einheitlichen Lebensverhältnissen über Ländergrenzen hinweg das erklärte Ziel. Dazu wurde vor allem die Schaffung gleich

-
- 1 Ich stelle hier vorläufige Ergebnisse aus einem nicht abgeschlossenen DFG-Forschungsprojekt mit dem Titel: „Netzwerkförmige politische Steuerung in der metropolitanen Region Rhein-Main“ vor, an dem neben mir Monika Falger, Hans Jörg Troost, Dietmar Flucke und Sven Weiss beteiligt sind. Es setzt Forschungen fort, mit denen im Rahmen des SFB 403: „Vernetzung als Wettbewerbsfaktor am Beispiel der Region Rhein-Main“ 1997 begonnen wurde und das nach Auslaufen des SFB Ende letzten Jahres seit Januar 2001 als Einzelprojekt, finanziert durch die DFG, fortgeführt wird. Siehe: J. Esser u.a., Politische Mitgestaltung sozioökonomischer Vernetzung, in: Sonderforschungsbereich 403, Vernetzung als Wettbewerbsfaktor am Beispiel der Region Rhein-Main, Ergebnisbericht für die Jahre 7/1997 bis 6/2000, Frankfurt am Main 2000, S. 203-236; J. Esser u.a., Netzwerkförmige Steuerung in metropolitanen Regionen, in: Sonderforschungsbereich 403, Finanzierungsantrag für die Jahre 6/2000 bis 6/2003, Frankfurt a. M. 2000, S.295-360; M. Falger, Regionalreform – zwischen Hierarchie und Netzwerk, in: J. Esser/ E. W. Schamp (Hrsg.), Metropolitane Region in der Vernetzung – Der Fall Frankfurt/Rhein-Main, Frankfurt a. M./New York (im Druck).
- 2 W. Heinz (Hrsg.), Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Stuttgart/Berlin/Köln 2000.

großer Länder mit ähnlichen finanziellen Kapazitäten angestrebt und es sollten Verwaltungseinheiten geschaffen werden, die einen Ausgleich zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Regionen gewährleisten. Heute werden die Länder „weniger als subnationale räumliche Bestandteile einheitlicher nationaler Verwaltungsstrukturen gesehen, sondern zunehmend als räumliche Container endogener Wirtschaftspotentiale“.³ Das Ziel staatlicher territorialer Restrukturierung bestehe, so Brenner und Heeg, nicht länger in der Herstellung formal identischer Verwaltungsstrukturen, sondern in der Förderung der Ausdifferenzierung der spezifischen Standortqualitäten jedes Landes, und die Stärkung der Standortvorteile erfordere eine größere territoriale Korrespondenz zwischen staatlichen institutionellen Strukturen und urban-industriellen Agglomerationen.⁴ Primäres Ziel von politisch-institutionellen Reformen ist, mit anderen Worten, nicht mehr die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse, sondern die Sicherung oder Stärkung der kommunalen und regionalen Wettbewerbsfähigkeit.⁵

Auch in der Region Rhein-Main sind mehrere Versuche, zu einer solchen neuen Kooperation zu kommen, unternommen worden. Deren Analyse einschließlich ihres bisherigen Scheiterns ist der Gegenstand der folgenden Ausführungen. Sie ist für diese Konferenz aus mehreren Gründen von Interesse:

Erstens behauptet der ökonomische und politische Sachverstand schon seit den siebziger Jahren, die Städte und Gemeinden der Rhein-Main-Region könnten im Konkurrenzkampf der „global cities“ oder „metropolitanen Regionen“ sich nur dann behaupten, wenn sie über ein neues Regionalbewußtsein und über neue politisch-institutionelle Strukturen den Konstruktionsprozeß hin zur Region Rhein-Main zustande brächten. *Zweitens* wurde genau aus diesem Grund bereits im Jahr 1975 der Umlandverband Frankfurt gegründet, zu dessen expliziten Zielen es gehörte, in einem simultanen Prozeß eine neue regionale Identität und neue politisch-ökonomische Kooperationsformen zustande zu bringen. An dieser Aufgabe ist dieser Verband jedoch gescheitert, und er wurde am 31. März 2001 aufgelöst. *Drittens* wurden bereits in den neunziger Jahren, lange vor Auflösung des Umlandverbandes, unterschiedliche Modelle zur Herstellung einer Region Rhein-Main diskutiert, verworfen oder weiterentwickelt, die explizit Abschied genommen haben von der Hoffnung, die regionale Identität

3 N. Brenner/ S. Heeg, Leistungsfähige Länder, konkurrenzfähige Stadregionen? Standortpolitik, Stadregionen und Neugliederungsdebatte in den neunziger Jahren, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 663.

4 Ebenda.

5 W. Heinz, Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? (Anm. 2), S. 193.

tität über symbolische Strategien schrittweise zu erzeugen und dann simultan die politische und ökonomische Kooperation zu verbessern. Stattdessen lassen sich alle diese Modelle als Strategien interpretieren, über politische Steuerungsmedien – seien sie hierarchisch, konsensual/netzwerkförmig oder eine Mischform zwischen diesen beiden – die neue Region Rhein-Main politisch-institutionell zu konstruieren. Die Herstellung neuer regionaler Identität wird bestenfalls als wünschenswertes Ergebnis dieser politischen Konstruktion angesehen, sie ist jedoch kein eigenständiges Ziel mehr. *Viertens*: Da sich keines dieser Modelle bisher erfolgreich politisch hat umsetzen lassen, ist für unsere Diskussion die provokativ gemeinte Frage von Interesse, ob nicht die Debatten um die Notwendigkeit der kulturellen oder politischen Herstellung neuer regionaler Kooperation und Identität *politisch überdeterminiert* sind. Denn während allerorten die Notwendigkeit solcher neuen Kooperationsformen gefordert wird, gelingen sie bisher kaum – sieht man von dem Ausnahmefall „Region Hannover“⁶ ab. Trotzdem kann man zumindest für die Wirtschaft der Region Rhein-Main nicht gerade behaupten, es ginge ihr im internationalen Konkurrenzkampf so schlecht, daß sie unter diesem politisch-institutionellen Mangel leiden würde.

Ich werde im folgenden zunächst den gescheiterten Umlandverband Frankfurt diskutieren (2) und daran anschließend die aus der Sicht der politischen Akteure im Bundesland Hessen wichtigsten sich in der aktuellen politischen Diskussion befindlichen Modelle vorstellen (3).⁷

2. Der gescheiterte Umlandverband Frankfurt (UVF)

Der Umlandverband Frankfurt wurde am 1. Januar 1975 als Mehrzweckpflichtverband gegründet. Zuvor wurden verschiedene andere Modelle einer administrativen Neuordnung der Region Rhein-Main diskutiert, von denen sich jedoch keines durchsetzen konnte. Der UVF war als Ergebnis dieser Debatte ein Kompromiß. Ihm gehörten neben den kreisfreien Städten Frankfurt und Offenbach weitere 41 kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie sechs Landkreise an. Ziel und Zweck des Verbandes war die „Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Ver-

6 A. Prieb, Die Region – notwendige Planungs- und Handlungsebene in Verdichtungsräumen. Erfahrungen und Perspektiven im Großraum Hannover, in: K. Wolf/ E. Tharun (Hrsg.), Auf dem Wege zur neuen regionalen Organisation? Vorträge eines Symposiums in Frankfurt am Main am 20. November 1998, Frankfurt a. M. 1999, S. 11-33.

7 Eine ausführliche und sehr differenzierte Darstellung und Analyse der Diskussion seit den sechziger Jahren einschl. der historischen Vorläufer findet sich in: J. P. Scheller, Rhein-Main – Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz, Frankfurt a. M. 1998.

bandsgebietes“ (§1 des Gesetzes über den UVF). Dazu wurden dem Verband gesetzlich Planungs-, Trägerschafts- und Koordinierungsaufgaben übertragen.

Organe des UVF waren die Gemeindekammer, der Verbandstag und der Verbandsausschuß. Die *Gemeindekammer*, in die jede Stadt und jede Gemeinde je eine(n) VertreterIn entsandte, hatte somit 43 Mitglieder und war für die Flächennutzungs- und den Landschaftsplan verantwortlich; dadurch blieb die Planungshoheit der Kommunen gewahrt.

Der *Verbandstag* mit seinen 105 direkt gewählten Abgeordneten traf Entscheidungen u.a. zur Generalverkehrsplanung, zu den überörtlichen Sport- und Freizeiteinrichtungen und zum Regionalpark. Darüber hinaus beschloß er den Haushaltsplan und überwachte die Verwaltung. Der *Verbandsausschuß* bestand aus dem Verbandsdirektor und dem ersten Beigeordneten, die vom Verbandstag gewählt wurden, sowie aus zwölf ehrenamtlichen Beigeordneten und war für die Vorbereitung und Umsetzung der in den beiden anderen Organen verabschiedeten Beschlüsse verantwortlich.

Während der UVF im Planungsbereich erfolgreiche Arbeit geleistet hat, ist er vielen anderen gesetzlich vorgesehenen Anforderungen nicht gerecht geworden. Insbesondere im Hinblick auf die Trägerschaftsaufgabe fehlte es ihm an Um- und Durchsetzungspotential. Darüber hinaus entsprach der räumliche Zuschnitt des Verbandsgebietes immer weniger den aktuellen innerregionalen Bezügen und Verflechtungen. Nicht zuletzt schlug sich auch das gespannte Verhältnis zwischen der Stadt Frankfurt und den anderen Städten und Gemeinden des Verbandsgebietes in den Gremien des UVF nieder. Statt den Verband aufzulösen, hätte in dieser Situation auch die Möglichkeit bestanden, für ihn die Ressourcen bereitzustellen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt hätte. Dies wurde von den meisten einflußreichen Akteuren in der Region jedoch nicht gewollt. Und das kann deshalb kaum verwundern, weil mit einer solchen Strategie genau diese Akteure Ressourcen an den UVF verloren hätten. Die Koalitionsvereinbarung der im Frühjahr 1999 angetretenen hessischen Landesregierung hat dann das Ende des Umlandverbandes besiegelt. Artikel 3 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main bestimmte seine Auflösung zum 31. März 2001.

Mit dem UVF ist ein Modell regionaler Kooperation begraben worden, das ursprünglich eine Neugestaltung der Ressourcenverteilung im bestehenden institutionellen setting vorsah. Allerdings wurden dem UVF selbst weder die nötigen Durchsetzungsmechanismen für diese Neugestaltung übertragen, noch bestand bei den einflußreichen Akteuren der Region ein Interesse daran, diese Mechanismen ihrerseits in Gang zu setzen. Der UVF

hat sich als ein Kompromiß erwiesen, der an der Besitzstandswahrung der bestehenden Institutionen gescheitert ist. In der Region hat ihm kaum jemand eine Träne nachgeweiht, statt regionale Identität zu stiften, hat er die städtischen Egoismen eher verschärft.

3. Drei neue Modelle

3.1. Die politische Konstruktion der Rhein-Main-Region von unten: Der Regionalkreis Rhein-Main (Jordan-Modell)

Das in einer Arbeitsgruppe des SPD-Bezirktes Hessen-Süd entwickelte Regionalkreis-Modell⁸ sieht eine Reorganisation der öffentlichen Verwaltung im Rhein-Main-Gebiet in drei Ebenen (Kommune, Regionalkreis, Land) vor. Die Autoren sehen das Rhein-Main-Gebiet in einem internationalen Standortwettbewerb, in dem die Kommunen zusammenarbeiten müssen. Zum einen schade der innerregionale Standortwettbewerb sowie die zu langsamen Verfahren der Verwaltung und der Verwaltungsrechtsprechung der Region und deren Wettbewerbsfähigkeit. Zum anderen hänge die Entwicklungsfähigkeit der Region davon ab, „daß durch Mitsprache und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger regionalpolitische Entscheidungen gesellschaftlich tragfähig und damit tatsächlich umsetzungsfähig werden“.⁹

Als Konsequenz aus dieser Analyse soll der neu zu bildende Regionalkreis durch die Auflösung des Umlandverbandes, der Landkreise und der Regierungspräsidien zur einzigen Mittelinstanz zwischen den Kommunen und dem Land werden. Ihm soll ein Großteil der Aufgaben der aufgelösten Instanzen übertragen werden. Gleichzeitig wird eine Entflechtung der (staatlichen) Aufgaben angestrebt, wobei für „alle Einzelentscheidungen die lokale Ebene der Städte und Gemeinden“ und für „alle regionalen Steuerungs-, Bündelungs- und überlokalen Kontrollfunktionen die neue regionale Organisationseinheit“¹⁰ zuständig sein soll. Damit wird auch der Aufgabenbereich der Kommunen erweitert. Auf die Gemeinde-Ebene sollen die Flächennutzungsplanung (bisher Umlandverband), Bauaufsicht, weite Bereiche aus dem Sozialleistungsbereich, die Trägerschaft von Grund- und Hauptschulen (bisher Landkreise) sowie die Erledigung von Verwaltungsleistungen im Auftrag der Landesbehörden (bisher Landkreise) verlagert werden, während dem Regionalkreis Aufgaben im Bereich der überörtlichen Planung, der Wirtschaftsförderung, der Gewerbeansiedlung, der Arbeitsmarktpolitik, der Umweltsicherung sowie regionale Trä-

8 J. Jordan, Der Regionalkreis Rhein-Main, Positionspapier für die SPD Hessen-Süd, Wiesbaden, Ms.

9 Ebenda, S. 6.

10 Ebenda, S. 9.

gerschaftsaufgaben im Bereich der Abfallwirtschaft, der Wasserbeschaffung, des Regionalparks und der Volkshochschulen übertragen werden sollen.

Grundsätzlich soll der Regionalkreis selbstverwaltenden, kommunalen Charakter haben. Daher sieht das Modell vor, ihn mit einem direkt gewählten *Regionalparlament* sowie einem *Regionalrat* aus Vertretern der Magistrate der Mitgliedskommunen auszustatten. Für den Regionalrat ist bei Finanzentscheidungen, die direkte Auswirkungen auf die Kommunen haben, ein weitgehendes Veto vorgesehen. Einem ruinösen innerregionalen Wettbewerb und einer Struktur, in der regionale Belange gegenüber lokalen Interessen chancenlos sind, soll durch die Bildung einer eigenständigen regionalen politisch-administrativen Einheit, die über eine eigene Legitimationsbasis (Direktwahl des Regionalparlaments) und eigene Ressourcen (langfristig eigenes Steuerrecht) verfügt, entgegengewirkt werden. Durch die Direktwahl eines Regionalparlaments erhalten die Entscheidungen des Regionalkreises demokratische Legitimation.

Allerdings bleiben durch Bundesgesetz wichtige Fragen, wie die Flächennutzungsplanung, den Kommunen vorbehalten, so daß die schwierige Konstruktion mit einer „2. Kammer“, dem Regionalrat, nötig wird. Die Arbeitsgruppe des SPD-Bezirk Hessen-Süd verspricht sich von der demokratischen Legitimation regionaler Entscheidungen eine Steigerung der gesellschaftlichen Akzeptanz. Die Erfahrung mit dem Umlandverband zeigt jedoch, daß ein demokratisch gewähltes regionales Gremium, wie der Verbandstag, nicht automatisch gesellschaftliche Akzeptanz schafft.

Das Jordan-Modell, immer noch offizielle Strategie der südhessischen SPD, wurde in der Folge sowohl von der sozialdemokratisch geführten Landesregierung (bis 1999) und der christdemokratisch geführten Landesregierung (ab 1999) deshalb ausgehebelt, weil beide die übergeordneten Interessen des Landes durch eine zu starke und eigenständige Region Rhein-Main gefährdet sahen und sehen. Immerhin trägt diese Region mit zwei Dritteln zur Wertschöpfung des Landes Hessen bei. Beide versuchen, durch Prozesse der Verwaltungsreform zum einen die Interessen des Landes und der Region neu zu verorten, zum anderen mittels einer Mischung aus hierarchischer und kooperativ/konsensualer Steuerung regionale Kooperation und regionale Identität zu verbessern (Modelle 2 und 3).

3.2. Modell 2: Die politische Konstruktion der Rhein-Main Region von oben durch Verwaltungsmodernisierung oder Neuordnung der staatlichen Behördenorganisation (Bökel-Modell)

Eine Neuordnung der Behördenorganisation in Hessen hat der ehemalige Hessische Innenminister Bökel in die Debatte um die Reorganisation der Region eingebracht.¹¹ Als Reaktion auf das Regionalkreismodell von Jordan schlägt er unter Beibehaltung der bisherigen Ebenen von Kommune, Landkreis, Regierungspräsidium und Land eine umfassende Verwaltungsreform vor.

Um auf die raschen Veränderungen im internationalen Standortwettbewerb reagieren zu können, soll die Verwaltung mit ihren langen Verfahren reformiert werden. Das eigentliche Problem sieht er aber in einer deutschlandweiten „Normenflut von Gesetzen, Verordnungen, Erlassen und Richtlinien“.¹² Neben dem unterschiedlichen Zuschnitt der Aufgaben sei dies der Grund dafür, daß eine prinzipielle Neuordnung der staatlichen Ebenen, wie sie der Regionalkreis anstrebe, die Probleme der Region nicht löse. Stattdessen befürwortet er eine umfangreiche Deregulierung durch Land und Bund. Für die Verwaltungsreform sei eine Aufgabenüberprüfung auf allen Ebenen mit einer anschließenden Aufgabenverlagerung nach unten erforderlich. Wichtig sei, daß Aufgaben, die eine ortsnahe Entscheidung erfordern, von oben nach unten verlagert – also quasi durch die bestehenden Verwaltungsebenen durchgereicht – würden.

Bökel argumentiert, daß wichtige regional zu lösende Aufgaben über unterschiedliche räumliche Einzugsbereiche verfügen. An Stelle des Regionalkreises sei es deswegen erforderlich, von Aufgabe zu Aufgabe entsprechend Einzugsgebiet und Betroffenheit über die Art und Form der interkommunalen Zusammenarbeit zu entscheiden. Dabei sei neben Zweckverbänden auch an alle anderen möglichen freiwilligen Formen der öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Kooperation von Kommunen zu denken. Ebenso schlägt er vor, auch die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft im Sinne von public-private-partnership in die Überlegungen mit einzubeziehen.

Als regional zu lösende Aufgabenbereiche sieht er das Standortmanagement (Regionalentwicklung), Verkehr, Wasserversorgung, Abfallwirtschaft, Wohnungspolitik sowie Erholung und Touristik. Das Land sei aber nach wie vor für die (gesetzlichen) Rahmenbedingungen unerlässlich und müsse interkommunale Zusammenarbeit stärker fördern. Die regionale

11 G. Bökel, Staatliche und kommunale Verwaltung in Hessen – Gedanken auch zur Rhein-Main-Region, Wiesbaden 1997.

12 Ebenda, S. 2.

Strukturpolitik soll in Planungsregionen stattfinden, welche den bestehenden Regierungspräsidien in Hessen entsprechen. Aber auch in den Landkreisen, als kleinen Planungseinheiten, soll weiterhin Strukturpolitik betrieben werden. Für Fragen der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik wäre eine dazugehörige Region zu definieren, die auch über die Landesgrenzen hinaus gehen könne. Über ihren räumlichen Zuschnitt macht er jedoch keine Angaben. Aus Bökels Sicht sollte hier der hessische Wirtschaftsminister als Moderator fungieren.

Trotz des Festhaltens an den bestehenden Verwaltungsebenen hält Bökel eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleiches für notwendig. Das „veränderte Verhältnis der Wohnsitzgemeinden zu Frankfurt, das Arbeitsplätze und Kulturangebote auch für das Umland vorhält und teilweise auch dessen soziale Probleme“ zu tragen habe, müsse sich auch in einem „Finanz-Ausgleich niederschlagen“.¹³ Eine entsprechende Neuregelung des kommunalen Finanzausgleiches soll durch Landesgesetz festgelegt werden. Dies zeugt davon, daß Bökel die Verteilungsfragen offensichtlich hierarchisch lösen will und sie der kommunalen Kooperation entweder nicht zutraut oder nicht übertragen will. Der kommunalen Kooperation überläßt er innerhalb der weitgehend vom Land bestimmten Rahmenbedingungen die Ausgestaltung derjenigen Aufgaben, die schon bisher in die kommunale Zuständigkeit fallen, aber eines größeren räumlichen Zuschnitts bedürfen. Die Regierungspräsidien sollen erhalten bleiben. Sie sollen Aufgaben an die Kommunen abgeben, gleichzeitig aber neue von der Ministerialebene übernehmen.

Durch das Anknüpfen Bökels an bestehende Institutionen wird der Widerstand gegen eine eventuell Besitzstände angreifende Reorganisation auf Einzelfragen reduziert und führt wohl kaum zu grundsätzlichem Widerspruch. Damit scheint sein Modell recht durchsetzungsfähig zu sein, allerdings gibt er keine Antwort darauf, wie die bisherige „Kirchturmpolitik“ der Kommunen tatsächlich überwunden wird, die entsprechenden Kooperationen freiwillig entstehen und zu von allen akzeptierten Lösungen gelangen sollen. Hier lassen sich lediglich (hierarchische) Einflußmöglichkeiten des Landes durch (finanzielle) Förderung und die Bestimmung der Rahmenbedingungen erkennen.

In Bökels Vorschlag nehmen Formen einer freiwilligen Kooperation, wie etwa Zweckverbände, einen wichtigen Platz ein. Seine Argumentation öffnet Raum für netzwerkförmige, an Kooperation und Konsens orientierte Steuerungsformen. Paradoxerweise geschieht dies gerade dadurch, daß die

13 Ebenda, S. 3.

vorhandenen Strukturen nicht grundsätzlich zur Diskussion gestellt werden.

Das Bökel-Modell mit seinen netzwerkähnlichen freiwilligen Kooperationen läßt jedoch das Aufkommen verschiedener Probleme vermuten. Die Kommunen werden einen hohen Grad an Autonomie behalten, da viele Einzelentscheidungen, wie diejenigen über finanzielle Ressourcen, weiterhin in den einzelnen Kommunen bestätigt werden müssen. Die beteiligten Akteure bleiben damit an die Handlungslogik der Kommunen gebunden, so daß der Verhandlungsspielraum vor allem für Verteilungsfragen gering sein wird. Durch den unterschiedlich hohen Problemdruck der zu lösenden Aufgaben und die zu erwartenden unterschiedlichen Vorteile für jede Kommune sind die Akteure auch unterschiedlich stark auf die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung angewiesen. Diese aufgabenabhängige Interdependenz der Kommunen läßt auch unterschiedliche Intensitäten und Formen der Kooperation erwarten. Einerseits möglicherweise schnelle Lösungen in Situationen, die allen Vorteile bringen, und andererseits Blockadepotentiale, wenn einzelnen Akteuren ein hoher Preis, in Form von wenig vorteilhaften oder nachteiligen Lösungen, abverlangt wird. Durch die Aufteilung in institutionell getrennte Kooperationen werden die für Verhandlungen typischen Koppelgeschäfte, in denen verschiedene strittige Themen und die entsprechenden Verteilungsfragen miteinander verknüpft werden, erschwert. Zusätzlich sind starke Machtungleichgewichte zu erwarten, wenn zum Beispiel die Stadt Frankfurt in einem Trinkwasserverband mit den kleineren, ländlichen nordhessischen Kommunen verhandeln soll. Grundsätzlich läßt sich gegen aufgabenspezifische Kooperationen mit unterschiedlichen Zuschnitten und Akteuren einwenden, daß so die Wahrnehmung überörtlicher regionaler Aufgaben für die BürgerInnen wenig transparent wird.

Das Modell verschwand deshalb vorläufig von der politischen Tagesordnung, weil die SPD-Grüne-Landesregierung 1999 abgewählt und von einer CDU-FDP-geführten Regierung abgelöst wurde. Interessanterweise ist der neue Landesvorsitzende der Hessischen SPD, der frühere Innenminister Bökel, in seiner neuen Funktion ein Befürworter des Regionalkreis-Modells geworden – ein Beispiel dafür, in welcher Weise unterschiedliche politische Logiken Einfluß auf die jeweils in der Regionalreformdebatte eingenommenen Positionen haben (können).

3.3. Modell 3: Die Verbindung von Hierarchie und Kooperation: Das Ballungsraumgesetz der Hessischen Landesregierung aus CDU und FDP

Das von der CDU/FDP-Landesregierung konzipierte und vom Landtag im Dezember 2000 verabschiedete „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main“ muß ebenso wie die oben dargestellten Modelle einer Regionalreform vor dem Hintergrund der Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit der Region Rhein-Main betrachtet werden. Schon in ihrem Entwurf zur Neuordnung der Region haben Ministerpräsident Roland Koch und seine Stellvertreterin Ruth Wagner deutlich gemacht, daß eine bessere Vermarktung des Standortes Frankfurt/Rhein-Main ihr Ziel ist. Sie streben ein einheitliches Auftreten der Region an.

Das Gesetz hat die Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zum Ziel und enthält ein „*Planungsverbandsgesetz*“, das die Einrichtung eines *Planungsverbandes* vorsieht, dem die gemeinsame Planungsverantwortung für die Region obliegt. Es ist zum 1. April 2001 in Kraft getreten.

Das Gesetz sieht vor, daß die Städte, Gemeinden und Landkreise des gesetzlich definierten Ballungsraumes aufgabenspezifische Zusammenschlüsse bilden. In welcher Form sie diese Zusammenschlüsse organisieren, bestimmen sie in eigener Verantwortung. Auch im Hinblick auf die Frage, wer an den Zusammenschlüssen beteiligt werden kann, macht das Gesetz kaum Einschränkungen. Zur Wahrnehmung folgender Aufgaben sind Zusammenschlüsse vorgesehen: Abfallverwertung und -beseitigung; Trink- und Brauchwasserbeschaffung und überörtliche Abwasserbeseitigung; Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von Sport-, Freizeit- und Erholungsanlagen sowie kulturellen Einrichtungen von überörtlicher Bedeutung; Standortmarketing und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung; Planung, Errichtung und Unterhaltung des Regionalparks Rhein-Main; Regionale Verkehrsplanung und -management.

Die Erfüllung einer der Aufgaben aus diesen Bereichen (abgesehen von der Abfallverwertung und -beseitigung) kann durch die Landesregierung für dringlich erklärt werden. Falls daraufhin zur Bearbeitung der entsprechenden Aufgabe nicht innerhalb eines Jahres freiwillig ein Zusammenschluß gebildet wird, kann die Landesregierung Städte, Gemeinden und Landkreise zur Wahrnehmung dieser Aufgabe zu einem Pflichtverband zusammenschließen.

Darüber hinaus sieht die Landesregierung mit diesem Gesetz die Einrichtung eines *Rates der Region* vor. Er soll Grundsätze für gemeinsam wahrzunehmende Aufgaben aufstellen, Kommunalkonferenzen durchfüh-

ren, einen Jahresbericht über den Stand der kommunalen Zusammenarbeit erstellen, sich für ein gemeinsames Erscheinungsbild der Region einsetzen und Kommunen außerhalb des Ballungsraumes beteiligen, wenn die Wirkung einer Zusammenarbeit über den Ballungsraum hinaus geht. Er ist als reines Koordinationsgremium ohne exekutive Entscheidungsbefugnisse konzipiert. Im Rat der Region sind die Städte, Gemeinden und Landkreise nach einem vorgegebenen Schlüssel vertreten, wobei die BürgermeisterInnen der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie die LandrätInnen kraft ihres Amtes dem Rat angehören. Der Vorsitz im Rat der Region liegt für die erste Wahlperiode bei der/dem OberbürgermeisterIn der Stadt Frankfurt. Nach Ablauf der ersten Wahlzeit wählt der Rat der Region eine/einen Vorsitzende(n).

Der erste Gesetzentwurf sah einen dauerhaften Vorsitz für die/den OberbürgermeisterIn der Stadt Frankfurt vor. Diese Regelung stieß jedoch auf massive Kritik und wurde zum Kristallisationspunkt des von Mißtrauen geprägten Verhältnisses zwischen Frankfurt und den anderen Städten und Gemeinden der Region. Während in vielen strittigen Punkten des Gesetzes die Bewertung weitgehend entlang von Parteigrenzen verläuft, gab es in dieser Frage aus der Region über die Parteigrenzen hinweg fast einstimmige Ablehnung. Vor allem aus den Städten Offenbach, Darmstadt und Wiesbaden kam deutliche Kritik am geplanten Dauervorsitz für Frankfurt und die Forderung nach einem Rotationsprinzip.

Seit der Veröffentlichung der Überlegungen zur Neuordnung der Region von Ministerpräsident Koch und seiner Stellvertreterin Wagner im Dezember 1999 sowie während des Gesetzgebungsverfahrens und über die Verabschiedung des Gesetzes hinaus, wurden und werden die entsprechenden Eckpunkte kontrovers diskutiert und von der Mehrzahl der zentralen Akteure aus der Region kritisch bewertet. Auch wenn diese Kritik sehr unterschiedlich ausfällt, so lassen sich doch einige Punkte hervorheben, die mehrheitlich als besonders problematisch eingestuft werden. Dies sind vor allem der vorgesehene räumliche Zuschnitt des gesetzlich definierten Ballungsraums, der mögliche Zwang zur Zusammenarbeit mittels eines Pflichtverbandes sowie die eingeschränkten Kompetenzen und die mangelnde demokratische Legitimation des Rates der Region. Der räumliche Zuschnitt wird als zu eng bewertet. Vor allem wird die Zerteilung der Kreise und der Ausschluß der Städte Wiesbaden und Darmstadt kritisiert.

Ob es der Landesregierung gelingt, die von vielen einflußreichen Akteuren aus der Region bekundete Ablehnung oder Ambivalenz gegenüber dem Gesetz in Akzeptanz umzuwandeln, bleibt abzuwarten. Vorteilhaft – im Sinne einer Akzeptanz dieses Modells einer regionalen Kooperation – ist, daß es keine tiefgreifenden institutionellen Veränderungen gegen den

Willen einflußreicher Akteure aus der Region durchsetzen muß. Es werden keine staatlichen Ebenen abgeschafft. Besitzstände bleiben weitgehend unangetastet. Zwar impliziert das Modell (zumindest langfristig) eine Neugestaltung der Ressourcenverteilung, weil es ohne Zugeständnisse und Kompromisse keine regionalen Lösungen geben wird. Allerdings wird vermieden, das „Wie“ vorzuschreiben; die konkrete Ausgestaltung der Lösungen und der damit verbundenen Ressourcenverteilung bleibt Sache der Betroffenen selbst. Was den Akteuren abverlangt wird, ist der Zwang zur Kooperation und der vorgeschriebene Rahmen, in dem sie stattfinden soll, und beides stößt derzeit auf Widerstand.

4. Fazit

Ich möchte die Analyse hinsichtlich der Ziele, der Rannvorstellungen, der gewählten politischen Gestaltungsmodi, der demokratietheoretischen Implikationen sowie der Grenzen ihrer Realisierung kurz zusammenfassen.

Primäres *Ziel* der hier vorgestellten Konzepte zur Herstellung eines neuen politischen Raums Rhein-Main ist die Erhaltung bzw. Verbesserung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit. Die europäische Metropolregion Rhein-Main soll durch neue politische Institutionen gestärkt, die Strategien der wichtigen ökonomischen Akteure politisch und sozial flankiert werden. Dabei ist eine neue regionale Identität nicht primäres, sondern eher abgeleitetes Ziel: sie soll sich sozusagen als Nebeneffekt des ökonomischen und politischen Erfolges „mit“-entwickeln.

Zwar geht es in allen drei Modellen um die Konstruktion eines neuen „*politischen Raums*“, doch unterscheiden sie sich hinsichtlich der Vorstellungen vom territorialen Umfang dieses Raumes. Die Grenze wird nach Süden zu Darmstadt gezogen, das mit einer eigenen Region Starkenburg sich systematisch von Rhein-Main absetzt, obwohl es ökonomisch-funktional eindeutig zur Region Rhein-Main gehört. Auch wird keinerlei Versuch unternommen, die erkennbaren ökonomischen Verflechtungen mit Aschaffenburg (Bundesland Bayern), der Region Rhein-Neckar (Bundesland Baden-Württemberg) oder Mainz (Bundesland Rheinland-Pfalz) politisch einzuholen. Die politische Logik der Bundesländerkonkurrenz im deutschen Föderalismus scheint ein unüberwindliches Hindernis einer politischen Raum-Konstruktion jenseits bisheriger Bundesländergrenzen darzustellen. Das im Referat des Kollegen Fürst bereits präzise beschriebene Spannungsverhältnis zwischen politisch-territorialer Logik und ökonomisch-funktionaler Logik konnte bisher auch bei den Versuchen zur politischen Konstruktion der Rhein-Main-Region nicht überwunden werden.

Alle Konzepte bedienen sich zwar kooperativer, netzwerkförmiger *Steuerungsmodi*, jedoch immer nur als „Zutat“ zur hierarchischen Steuerung in Form der Gesetzgebungskompetenz der Landesregierung. Die These von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf¹⁴, daß konsensual orientierte Steuerungsformen in der Regel nur „Im Schatten der Hierarchie“ funktionieren könnten, scheint hier eine empirische Bestätigung zu bekommen.

Betrachtet man das in den unterschiedlichen Modellen zugrundegelegte Verhältnis von „*Effektivität und Demokratie*“, so lassen sich die Konzepte der beiden Landesregierungen eindeutig als technokratisch-effektiv charakterisieren, neue Möglichkeiten demokratischer Partizipation bleiben marginal bis unklar. Demgegenüber favorisiert das Jordan-Modell mit seinem eigenständigen Regionalparlament eine neue Form demokratischer Legitimation.

Alle hier diskutierten Konzepte, mit Ausnahme des Ballungsraumgesetzes, dessen Erfolg oder Mißerfolg noch offen ist, haben die in der Literatur bekannten Widerstände und Grenzen neuer intraregionaler politischer Kooperation nicht überwinden können: Steuerrechtliche Regularien; die Eigenlogik der bisherigen politisch-administrativen Strukturen; Widerstände kommunaler Mandats- und Funktionsträger, die Macht- und Kompetenzverluste befürchten; die aktuellen Finanzprobleme vieler Gemeinden, die oft eher ein Sich-Abschotten wohlhabender Gemeinden als gemeinsame Kooperation begünstigen.

14 R. Mayntz/F. W. Scharpf, *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, in: Dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M./New York 1995, S. 9-38.