Regionsbildung im Schatten des Metropolendiskurses. Das Fallbeispiel der Region Südwestfalen

Jan Balke¹ · Mario Reimer¹

Eingegangen: 11. Oktober 2015 / Angenommen: 26. Mai 2016 / Online publiziert: 22. Juni 2016
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2016

Zusammenfassung Die raumordnungspolitische Debatte ist in Deutschland seit Mitte der 1990er-Jahre durch eine Dominanz metropolitaner Diskurse geprägt. Mit diesen Diskursen ist augenscheinlich auch eine graduelle Verschiebung raumordnungspolitischer Prioritäten verbunden, die das primäre Ziel der räumlichen Kohäsion mehr und mehr zugunsten eines wettbewerbsorientierten Ansatzes aufgeben. Im Zuge des dominanten Metropolendiskurses sehen sich insbesondere Regionen an den Rändern bzw. zwischen den Metropolräumen einem zunehmenden Druck regionaler Profilierung ausgesetzt. Der Beitrag nimmt daher am Fallbeispiel der Region Südwestfalen Regionsbildungsprozesse im Schatten des Metropolendiskurses in den Blick. Unter Rückgriff auf den Gouvernamentalitätsansatz Foucaults werden Regionsbildungsprozesse sowie die Entstehung von „soft spaces“ als Ausdruck und Mittel neoliberaler Gouvernamentalität verstanden und im Hinblick auf ihre zugrunde liegenden Rationalitäten und Technologien des Regierens untersucht. Die empirische Analyse legt offen, wie dominante regionalökonomische Rationalitäten, Handlungslogiken interkommunaler Kooperation und fördermittelpolitische Zwänge den Regionsbildungs-

prozess auf der diskursiven Ebene rahmen. Am Beispiel von Diskursen und Praktiken des Regionalmarketings und Maßnahmen der infrastrukturellen Daseinsvorsorge wird exemplarisch gezeigt, wie kontingente Technologien der regionalen Selbstregierung den Regionsbildungsprozess auf der kollektiven Ebene regierbar machen und gleichzeitig durch die Vorgabe von Deutungs- und Handlungsmustern subjektivierende Wirkung entfalten.

Schlüsselwörter Regionsbildung · Regionalisierung · Soft spaces · Neoliberale Gouvernamentalität

Region Building in the Shadow of the Metropolitan Discourse. The Case Study of Südwestfalen (Southern Westphalia)

Abstract Since the mid-nineties, debates about spatial policy in Germany have been marked by a dominance of metropolitan discourses. Apparently these discourses are associated with a gradual shift of spatial policy priorities that more and more give up the primary goal of spatial cohesion in favor of a more competitive approach. In the course of the dominant metropolitan discourse especially regions at the edge of and between metropolitan areas are faced with an increasing pressure of regional profiling. With regard to the case study Südwestfalen the paper focuses on region building in the shadow of the metropolitan discourse. With reference to the Foucauldian concept of governmentality processes of region building and the formation of soft spaces are understood as expressions and means of neoliberal governmentality, and their underlying governmental rationalities and technologies are investigated. The empirical analysis reveals how dominant regional-economic rationalities, logics of inter-municipal cooperation and constraints

Interviewverzeichnis Die Zitate wurden entsprechend der folgenden Codierung im Text anonymisiert. LR1 und LR2: Interviews mit Landräten; BM1, BM2 und BM3: Interviews mit Bürgermeister; BR1: Interview mit einem Akteur der Bezirksregierung; GD1: Gruppendiskussion zum Projekt „Zukunft der Dörfer in Südwestfalen“.

✉ Jan Balke
jan_balke@web.de

Dr. Mario Reimer
mario.reimer@ils-forschung.de

¹ ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Brüderweg 22–24, 44135 Dortmund, Deutschland

of subsidy policies frame the process of region building on the discursive level. By analysing discourses and practices of regional marketing and measures of infrastructural self-services it is shown exemplary how contingent technologies of regional self-governance help to govern the process of region building on the collective level and simultaneously unfold subjectifying effects by providing patterns of social meaning and action.

Keywords Region building · Regionalization · Soft spaces · Neoliberal governmentality

1 Einleitung

Die Stärkung von Metropolregionen gilt seit Mitte der 1990er-Jahre als Kernbestandteil der raumordnungspolitischen Debatte in Deutschland. Die Ausweisung der insgesamt elf Europäischen Metropolregionen durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat zu einer in Teilen äußerst kontroversen Grundsatzdebatte geführt, da sich mit ihr augenscheinlich auch eine graduelle Verschiebung der raumordnungspolitischen Prioritäten verbindet und das Prinzip des räumlichen Ausgleichs mehr und mehr zugunsten einer neoliberalen und somit wettbewerbsorientierten Lesart aufgeweicht wird (Waterhout/Othengrafen/Sykes 2013; Harrison 2014). Ausgangspunkt dieser Argumentation waren in der jüngeren Vergangenheit insbesondere die Leitbilder der Raumentwicklung, die 2006 verabschiedet wurden und gegenwärtig als „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2016“ in überarbeiteter Form vorliegen (MKRO 2016).

Metropolregionen werden in den Leitbildern als leistungsfähige Wirtschaftsräume und Innovationsmotoren prominent hervorgehoben, während der periphere (ländliche) Raum eine vermeintlich untergeordnete Rolle spielt (Danielzyk 2012). In der raum- und planungstheoretischen Diskussion wird diese Entwicklung seit geraumer Zeit intensiv thematisiert und reflektiert, indem die herausragende Bedeutung von Stadtregionen innerhalb der globalisierten Ökonomie hervorgehoben wird (Storper 1997; Scott 2001; Brenner 2004). Harrison (2014: 2316) differenziert im Hinblick auf diesen „new regionalism“ zwischen einer eher ökonomisch motivierten Lesart und einer vor allem politikwissenschaftlich geprägten Diskussion, konstatiert aber insgesamt eine Dominanz stadtreionaler Diskurse und Politiken, die er unter dem Terminus „geopolitics of city regionalism“ (Harrison 2014: 2315) zusammenfasst.

Die fachwissenschaftliche Debatte konzentriert sich also bisher – abgesehen von wenigen Ausnahmen (Harrison/Heley 2015) – auf metropolitane Räume. Weniger im Fokus stehen dagegen Prozesse der regionalen Restrukturierung

außerhalb oder am Rande der metropoliten Kernzonen. Waterhout/Othengrafen/Sykes (2013: 10) stellen die berechnete Frage, „what happens to the non-metropolitan regions when metropolitan regions are identified with economic growth and competitiveness?“ Außer Frage steht, dass die inhärente Metropolendominanz auch die Gefahr einer latenten Peripherisierung der Räume am Rande der Metropolregionen in sich birgt. Im Zuge des immer deutlicher hervortretenden regionalen Wettbewerbs sehen sich insbesondere die nicht ausdrücklich zur Metropolregion auserkorenen Zwischenräume einem besonderen Handlungsdruck ausgesetzt.

Vor diesem Hintergrund lassen sich Prozesse der experimentellen Regionsbildung (Gualini 2004) im Schatten der großen metropoliten Verdichtungsräume auch in den Kontext einer zunehmenden Wettbewerbsorientierung von Raumentwicklungspolitik einordnen. Mitunter werden die neuen Raumkonstrukte auch als „soft spaces“ (Allmendinger/Haughton 2009; Allmendinger/Haughton/Knieling et al. 2015) umschrieben. In Abgrenzung zu einer eher staatstheoretisch ausgerichteten regionalen *Governance*-Forschung, die sich vor allem auf die Analyse regionaler Akteursnetzwerke und Institutionen konzentriert, zeigen Haughton/Allmendinger/Oosterlynck (2013), wie die Konstituierung neuer *soft spaces* auch als Bestandteil eines durchdringenden gesellschaftlichen Prozesses der Neoliberalisierung verstanden werden kann. Dieser zeichnet sich im weitesten Sinne durch eine grundlegende Ökonomisierung bzw. Wettbewerbsorientierung staatlichen Handelns aus, die weit über die Sphäre des Ökonomischen hinausgeht. Dabei ist es gerade die dem Neoliberalismus inhärente Strategie flexibler räumlicher Restrukturierung, die die Formierung experimenteller „soft spaces of governance“ begünstigt (vgl. Abschn. 2.2).

Eine gouvernementalitätstheoretische Perspektive bietet die Möglichkeit, neue Regionsbildungsprozesse und die Etablierung von *soft spaces* vor dem Hintergrund eines weiterführenden Verständnisses von Regierung zu untersuchen, das sich dem Verhältnis von (staatlicher) Fremdführung und (regionaler) Selbstführung widmet (vgl. Abschn. 2.1). (*Regional Governance* stellt aus dieser Perspektive kein theoretisches Konzept dar, sondern wird verstanden als „einer von mehreren Teildiskursen, die im Kontext von Neoliberalisierung ein bestimmtes Teilsegment des Regierens“ hervorbringen (Reuber 2012: 213). Die gouvernementalitätstheoretische Perspektive nimmt die diskursiven Handlungslogiken der Etablierung regionaler *Governance*-Arrangements in den Blick und fragt nach deren Verknüpfung mit handlungspraktischen Strategien und Maßnahmen zur Herstellung regionaler Handlungsfähigkeit. In gewisser Weise macht sie also die konzeptionellen Grundlagen und normativen Prämissen von (regionalen)

Governance-Ansätzen selbst zum Gegenstand der Analyse (Lemke 2007: 61).

Übergeordnetes Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, neue Regionsbildungsprozesse im „Schatten“ des angedeuteten Metropolendiskurses, die ihnen zugrunde liegenden Handlungslogiken sowie die handlungsleitenden Strategien und Maßnahmen regionaler Fremd- und Selbstregierung empirisch genauer zu untersuchen. Damit soll ein Beitrag dazu geleistet werden, ein tieferes Verständnis über die bislang wenig beleuchteten regionalen Restrukturierungsprozesse außerhalb bzw. am Rande der Metropolräume zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der eingenommenen theoretischen Perspektive versteht sich der Beitrag aber auch als explorativer Beitrag, indem er die Möglichkeiten der Übertragbarkeit des Gouvernamentalitätsansatzes für die Analyse strategischer Regionalentwicklungsprozesse prüft.

Als Fallbeispiel dient die im Zuge des nordrhein-westfälischen strukturpolitischen Ansatzes der REGIONALEN neu konstruierte Region Südwestfalen¹. Als außeralltägliches Format regionalisierter Strukturpolitik fördern die REGIONALEN die Entstehung zunächst zeitlich befristeter Regionen (vgl. Abschn. 2.3). Zwei Fragestellungen stehen im Mittelpunkt der empirischen Analyse: 1. Welche „Rationalitäten des Regierens“ liegen dem Regionsbildungsprozess in Südwestfalen zugrunde und in welcher Beziehung stehen diese zum dominanten Metropolendiskurs? 2. Welche Handlungsweisen konstituieren als „Technologien des Regierens“ den Regionsbildungsprozess und welche Strategien nichtmetropolitaner Selbstregierung werden dabei erkenntlich?

Zur empirischen Untersuchung der Fragestellungen wird auf ein qualitatives Methodenset zurückgegriffen, das semistrukturierte Leitfadeninterviews ($n = 24$), Gruppendiskussionen ($n = 5$) und Dokumentenanalysen (regionale Strategie- und Handlungskonzepte, Projektbroschüren, Internetauftritte) miteinander verknüpft. Das empirische Material wurde im Zeitraum von 2011 bis 2014 im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Strukturförderprogramms REGIONALEN durch das ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung erhoben, an der die Autoren federführend mitgewirkt haben. Als Interviewpartner und Teilnehmer der (projektbezogenen) Gruppendiskussionen fungierten Akteure aus Politik, Verwaltung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Die Interviews und Gruppendiskussionen wurden anschließend transkribiert bzw. protokolliert und mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Der vorliegende Beitrag stützt sich aufgrund der politisch motivierten Initiierung des Regionsbildungsprozesses in Südwestfalen insbesondere auf exemplarische Aussagen von politisch-administrativen Akteuren

auf der Ebene der Regional-, Kreis- und Kommunalpolitik/-verwaltung ($n = 6$).

Zur theoretisch-konzeptionellen Fundierung der empirischen Analyse wird zunächst der Mehrwert des Gouvernamentalitätsansatzes für die Raumforschung diskutiert und die für die empirische Analyse relevanten Schlüsselkonzepte erläutert (Abschn. 2.1). Daran anknüpfend wird dargelegt, inwieweit *soft spaces* als Ausdruck und Mittel neoliberaler Gouvernamentalität verstanden werden können (Abschn. 2.2). Anschließend wird der strukturpolitische Ansatz der REGIONALEN eingeordnet und in seinen Grundzügen skizziert sowie seine strukturpolitische Bedeutung für die Regionsbildung in Südwestfalen diskutiert (Abschn. 2.3). Der empirische Teil wendet sich dann den dominanten Rationalitäten der Regionsbildung (Abschn. 3.1) sowie die Technologien der Regionsbildung (Abschn. 3.2) zu, um ein tieferes Verständnis über die Entstehung neuer Formen regionaler Fremd- und Selbstregierung im Schatten des Metropolendiskurses zu entwickeln. In Abschn. 4 werden die zentralen Ergebnisse vor dem Hintergrund der eingenommenen theoretischen Perspektive reflektiert und deren Relevanz für die Erklärung von Regionsbildungsprozessen im Schatten des Metropolendiskurses diskutiert.

2 Gouvernamentalität und neue Formen von Regionalisierung

In diesem Kapitel wird erläutert, inwieweit neue Formen von Regionalisierung als zentrale Bestandteile einer neoliberalen Regierungsweise gelten können. Es wird argumentiert, dass der Gouvernamentalitätsansatz (Foucault 2006a [1978]; Foucault 2006b [1979]) einen wichtigen Beitrag leisten kann, um regionale Restrukturierungsprozesse vor dem Hintergrund eines erweiterten Verständnisses von Regierung zu untersuchen, das das Verhältnis von (staatlicher) Fremdführung und (regionaler) Selbstführung betrachtet.

2.1 Der Gouvernamentalitätsansatz in der gegenwärtigen Raumforschung

Der Gouvernamentalitätsansatz basiert wesentlich auf den machtanalytischen Arbeiten Michel Foucaults, der mit seiner Konzeption von Regierung ein grundlegend anderes Verständnis vorschlägt als jenes, das mitunter in der Alltagssprache gebraucht wird. Im Sinne Foucaults meint Regierung „die Gesamtheit der Institutionen und Praktiken mittels derer man Menschen lenkt, von der Verwaltung bis zur Erziehung, [...] die Gesamtheit von Prozeduren und Techniken, Methoden, welche die Lenkung der Menschen untereinander gewährleisten“ (Foucault 2005 [1980]: 116). Foucault schlägt also eine Analyse von Regierung vor, die sich als Erweiterung zu etablierten Strängen der raumbe-

¹ Vgl. hierzu: <http://regionale.suedwestfalen.com> (25.05.2016).

zogenen *Governance*-Forschung (z. B. Diller 2004; Fürst 2006; Selle 2007) dem Verhältnis von (staatlicher) Fremdführung und subjektiver bzw. kollektiver Selbstführung widmet und die Makro- und Mikroebenen von Machtpraktiken und -effekten miteinander verbindet (Rosol 2013: 133). Regierung wird vor diesem Hintergrund verstanden als „Führung der Führungen“ (Foucault 1987: 255).

Neben Gesetzen und Institutionen erkennt der Foucault'sche Regierungsbegriff ebenso soziale Milieus, baulich-räumliche Anordnungen und Arrangements (z. B. des Städtebaus und der Architektur) sowie raumbezogene Politiken als Steuerungsinstrumente an (Füller/Marquardt 2009: 91). Reuber (2012: 208) weist vor diesem Hintergrund darauf hin, dass die Raumplanung und Raumordnung „nicht nur als Technik der räumlichen Gestaltung zu Tage tritt, sondern als zutiefst normative, machtgeladene und politische Technologie des Regierens, die mit Bezug auf politisch hegemoniale Rationalitäten [...] jeweils für bestimmte Formen der räumlichen Ordnung und darauf aufbauende Technologien eintritt“. Mit diesem Verständnis von Regierung ist es dann auch auf der Ebene der Raumordnungs- und Strukturpolitik möglich, neue Formen der Regionalisierung als Techniken indirekter Machtausübung zu verstehen, die darauf ausgerichtet sind, entsprechend spezifischer räumlicher, politischer, ökonomischer und sozialer Rationalitäten andere und sich selbst zu regieren.

Während der *Gouvernementalitäts*ansatz insbesondere in der deutschsprachigen Stadtforschung bereits vielfältige Anwendung für die Analyse neoliberaler Restrukturierungsprozesse in der Stadtentwicklung und -politik gefunden hat (vgl. Michel 2005; Matissek 2008; Füller/Marquardt 2010; Rosol 2013; Schipper 2013) und zugleich eine Konzentration auf metropolitane bzw. städtische Räume verzeichnet werden kann, ist die Integration des Ansatzes in raumordnungs- und strukturpolitische Fragestellungen mit einem Fokus auf die regionalen Handlungsräume am Rande bzw. außerhalb der verstädterten Kernzonen bislang kaum erfolgt. Für die Operationalisierung des Ansatzes werden zwei zentrale Analysekategorien relevant, die zugleich Schlüsselbegriffe des *Gouvernementalitäts*konzeptes darstellen und mit deren Hilfe sich auch Regionsbildungsprozesse im Schatten des Metropolendiskurses analytisch fassen lassen.

Die *Rationalitäten des Regierens* bilden „das relationale Bezugssystem, in dem Bedeutungen kodiert und Handlungsweisen mit normativen Wertungen aufgeladen werden“ (Matissek 2009: 101). Der Begriff umfasst im weitesten Sinne die diskursiven Wissensordnungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt als hegemoniale Denk- und Handlungslogiken spezifische Regierungspraktiken hervorbringen. Rationalitäten schaffen so gesellschaftliche Ordnungen, in denen bestimmte Handlungsweisen nahegelegt und andere unwahrscheinlich gemacht bzw.

marginalisiert werden. Sie ermöglichen die Ordnung verschiedener Gegenstandsbereiche und deren Ausrichtung an verschiedene Zweckbestimmungen (Lemke/Krasmann/Bröckling 2000: 12) und konstituieren damit gleichzeitig das „Feld des Sagbaren“ (Foucault 2003: 45), in dem zu regierende Probleme identifiziert, anzustrebende Ziele bestimmt und Lösungsstrategien verhandelt werden (Rosol/Schipper 2014: 274).

Die von Foucault adressierten *Technologien des Regierens* können in Fremdtechnologien und Technologien des Selbst bzw. Technologien der Selbstführung unterteilt werden. Sie umschreiben allgemein „die Verfahren und Techniken, die in einem bestimmten ‚Realitätsbereich‘ zur Anwendung kommen und die das Wissen über diese Realität und den praktischen Umgang mit ihr prägen“ (Matissek 2008: 39). Mittels der Technologien des Regierens werden also spezifische Herausforderungen und Problematisierungen in handlungspraktische Verfahren übersetzt und damit erst verhandelbar gemacht. Technologien des Regierens haben einen symbolischen und materiellen Charakter und bilden einen „complex of practical mechanisms, procedures, instruments and calculations through which authorities seek to guide and shape the conduct and decisions of others in order to achieve specific objectives“ (Lemke 2012: 30). Klassische Fremdtechnologien der Raumentwicklung stellen beispielsweise formelle Planwerke wie Raumordnungs-, Flächennutzungs- und Bebauungspläne dar. Des Weiteren können regionale Strukturförderprogramme und Entwicklungskonzepte, strategische Raumkonstrukte, die Einrichtung von Regionalmanagements, aber auch planerische Leitbilder (z. B. „Nachhaltige Stadt“, „SmartCity“) und Beteiligungsprozesse (Runde Tische, Workshops etc.) unter dem Begriff zusammengefasst werden.

Entscheidend ist dabei, dass diese Fremdtechnologien gleichzeitig mit entsprechenden Technologien der Selbstführung verbunden sind und zusammen „ein komplexes, ineinandergreifendes Setting“ (Reuber 2012: 208) bilden. Technologien der Selbstführung meinen die Art und Weise, wie Individuen und kollektive Akteure das eigene Handeln rationalisieren. Sie umschreiben also die Handlungspraktiken, Verhaltensweisen und Strategien, mit denen sich Subjekte einer spezifischen Rationalität des Regierens entsprechend selbst regieren. Technologien der Selbstführung basieren dabei zu weiten Teilen auf Freiwilligkeit, besitzen einen „ermöglichenden Charakter“ und bauen oftmals auf weitestgehend unhinterfragten Handlungslogiken, Normen und Werten auf.

2.2 „Soft Spaces“ als Ausdruck und Mittel neoliberaler *Gouvernementalität*

Im Zuge der neoliberal motivierten Restrukturierung staatlicher und räumlicher Steuerung (Brenner 2004; Peck

2010) lässt sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Entstehung eines zunehmend differenzierten und heterogenen Geflechts regionaler *soft spaces of governance* beobachten (vgl. Allmendinger/Haughton 2009; Metzger/Schmitt 2012; Haughton/Allmendinger/Oosterlynck 2013; Allmendinger/Haughton/Knieling et al. 2015). Sie werden definiert als „informal or semiformal, nonstatutory spatialities of planning with associations and relations stretching both across formally established boundaries and scalar levels of planning“ (Metzger/Schmitt 2012: 265). In Ergänzung zu den formell verfassten Räumen hoheitlicher Planung stellen sie horizontale, netzwerkartige, temporäre und administrative Grenzen häufig überschreitende Raumkonstruktionen dar (Hohn/Reimer 2010). Sie stehen im Zeichen einer neoliberalen Strategie flexibler räumlicher Restrukturierung. *Soft spaces* und die ihnen zugrunde liegenden Rationalitäten und Technologien des Regierens stellen nicht bloß das regional differenzierte Ergebnis räumlicher Restrukturierungsprozesse dar, sondern müssen selbst als konstitutive Elemente neoliberalen Regierens verstanden werden (Haughton/Allmendinger/Oosterlynck 2013: 220).

In der Praxis nehmen *soft spaces* oftmals einen hybriden und evolutionären Charakter an. Sie können sich durchaus an bestehenden politisch-administrativen Grenzen orientieren oder nach einer experimentellen Phase im Laufe der Zeit selbst formellen Status erlangen (Metzger/Schmitt 2012: 263). Sie konstituieren sich häufig im „Schatten der Hierarchie“ (Diller 2004) und beschreiben dann Formen der regionalen Selbststeuerung, die zwar auf horizontale Formen der Selbstkoordination verschiedener Akteure (Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) setzen, in denen aber der „Schatten“ hierarchischer Steuerungsprinzipien eine nicht zu unterschätzende Wirkung entfaltet. *Soft spaces* formieren sich also niemals hierachiefrei, vielmehr stellen sie Experimentierfelder für neue Formen des Zusammenwirkens dar, in denen sich hierarchische und netzwerkartige Formen der Steuerung je nach Situation neu austarieren. Staatliche Anreize wie regionale Strukturförderprogramme oder Landeswettbewerbe spielen als Fremdtechnologien eine zentrale Rolle für die Initiierung von *soft spaces* und die Etablierung experimenteller Formen regionaler Selbstregierung. Sie stellen dann genau die Schnittstellen dar, an denen Formen (staatlicher) Fremdführung und (regionaler) Selbstführung aufeinandertreffen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass sich mit der Entstehung von *soft spaces* kein grundsätzlicher Verlust staatlicher Souveränität verbindet, sondern eher eine bewusste Verlagerung von Steuerungskapazitäten und Kompetenzen und den damit verbundenen Regierungstechniken. Die staatliche Initiierung von *soft spaces* kann dann auch als Form der „Regierung aus der Ferne“ (Rose/Miller 1992) verstanden werden, also einer Form von Regierung, die den Fokus auf Regierungsnarrative der Ermöglichung, Sti-

mulierung, Kooperation und Aktivierung legt (Haughton/Allmendinger/Oosterlynck 2013: 221). Damit einhergehende Diskurse und Praktiken der „Aktivierung endogener Potenziale“ und der „Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements“ deuten nicht zwingend auf eine neoliberale Gouvernamentalität hin und können durchaus auch wohlfahrtstaatlichen Handlungslogiken entspringen. Im Zuge neoliberaler Restrukturierung sind diese jedoch mit einer grundlegenden Verantwortungs- und Kompetenzverlagerung verbunden, bei der regionale Akteure zunehmend dazu angehalten werden, selbstverantwortlich zu handeln und sich einer spezifischen (neoliberalen) Rationalität entsprechend selbst zu regieren.

Auf raumentwicklungspolitischer Ebene betrifft dies etwa die Übertragung von Aufgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge sowie die Inwertsetzung regionsspezifischer „Talente“ zur Sicherstellung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit (Matissek 2008: 62). Die Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherung der infrastrukturellen Daseinsvorsorge werden dabei zunehmend regionalisiert, das heißt als regionsinterne Herausforderungen gerahmt. Dabei sind es im Zuge einer vornehmlich wettbewerbsorientierten Raumentwicklungspolitik insbesondere die Räume an den Rändern und zwischen den Metropolräumen, die sich aufgrund befürchteter Peripherisierungstendenzen einem steigenden Handlungsdruck zur Herstellung kollektiver regionaler Handlungsfähigkeit ausgesetzt sehen (vgl. Abschn. 3.1 und 3.2).

2.3 Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen

Als Instrument regionalisierter Strukturpolitik und Nachfolgeformat der „Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park“ sind die REGIONALEN Ausdruck eines paradigmatischen Wandels in der regionalen Strukturpolitik Nordrhein-Westfalens. Dieser Wandel umschreibt im Kern eine Ergänzung des interregionalen Ausgleichziels um Formen regionaler Strukturpolitik, die den Fokus auf die Aktivierung endogener Potenziale und die Förderung partizipatorisch angelegter *Governance*-Prozesse im Rahmen einer vorwiegend wettbewerbsorientierten Strukturförderpolitik legt. Die REGIONALEN agieren dabei als staatlich gelenkte Impulsgeber für eine flexible und zunächst zeitlich befristete interkommunale Zusammenarbeit und verfolgen durch die prioritäre Vergabe von Fördermitteln das übergeordnete Ziel, freiwillig formierte Regionen über die Inwertsetzung endogener Potenziale und die Umsetzung innovativer Projekte nach innen und außen zu profilieren (vgl. Danielzyk/Kemming/Reimer 2011). Die REGIONALEN setzen auf eine Fortführung der im Rahmen der „IBA Emscher Park“ erfolgreich erprobten Prinzipien (Freiwilligkeit der Kooperation, Innovation durch Wettbewerb und zeitliche Befristung und Präsentation der Ergebnisse in

einem zentralen Präsentationsjahr) und haben die regionale Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit geprägt und ihr innovative Impulse verliehen.

Die Vergabe einer REGIONALE fand im zwei- (2000 bis 2010) bzw. dreijährigen (2013 und 2016) Turnus statt und wurde als Wettbewerbsverfahren durch die Landesregierung organisiert. Prinzipiell konnten sich einzelne Kommunen in interkommunalen Verbünden auch mehrmals um die Durchführung einer REGIONALE bewerben oder an verschiedenen Bewerbungen teilnehmen. Eine Besonderheit dabei ist, dass die REGIONALEN als Strukturförderprogramm über keine eigenen Fördertöpfe verfügen. Vielmehr wurden die einzelnen Regionen und Projekte durch einen prioritären Zugriff auf vorhandene Förderprogramme von EU, Bund und Land gefördert. Einzelne Projekte unterlagen dabei einem regionsinternen Qualifizierungs- und Wettbewerbsverfahren, das wiederum Grundlage für die spätere Freigabe von Fördermitteln durch die jeweilige Bezirksregierung war. Gegenwärtig ist eine Fortführung der REGIONALEN nicht absehbar.

Die REGIONALE 2013 in Südwestfalen stellt insofern ein besonderes Beispiel dar, da im Gegensatz zu anderen REGIONALEN mit der Bewerbung zur Durchführung von Beginn an der Anspruch einer Regionsbildung verbunden war, die über die Programmlaufzeit hinweg Südwestfalen als strukturpolitische Handlungs- und Repräsentationsebene etablieren sollten. Die neu konstruierte Region Südwestfalen umfasst die Kreise Soest, Olpe, Siegen-Wittgenstein, den Hochsauerlandkreis und den Märkischen Kreis und beinhaltet insgesamt 59 Städte und Gemeinden. Südwestfalen, das zum Teil im engeren Verflechtungsbereich der Metropolregion Rheinland und der Metropole Ruhr liegt, zum Teil aber auch periphere und ländlich strukturierte Gebiete abdeckt, ist ein exemplarisches Beispiel einer Regionsbildung am Rand der (nordrhein-westfälischen) Metropolräume (vgl. Abb. 1).

3 Regionsbildung in Südwestfalen

Dieses Kapitel stellt die zentralen Ergebnisse der empirischen Analyse des Regionsbildungsprozesses in Südwestfalen vor. Die eingangs erwähnten Fragestellungen des Beitrags folgend untersucht das Kapitel erstens die zentralen Rationalitäten der Regionsbildung, die als grundlegende Handlungslogiken den Regionsbildungsprozess anleiten (Abschn. 3.1). Zweitens werden die „Technologien der Regionsbildung“ dechiffriert, die den Regionsbildungsprozess auf der handlungspraktischen Ebene in Form strategischer Maßnahmen und Projektansätze „regierbar“ machen und sich in entsprechenden Formen regionaler Selbstregierung äußern (Abschn. 3.2). Vor dem Hintergrund der Diskussion um eine zunehmend wettbewerbsorientierte

Raumordnungspolitik, die metropolitane Räume mit Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft in Verbindung setzt, fragt das Kapitel nach dem Verhältnis des dominanten Metropolendiskurses zum Regionsbildungsprozess in Südwestfalen.

3.1 Rationalitäten der Regionsbildung

Für den Regionsbildungsprozess in Südwestfalen lassen sich im Kern drei übergeordnete Rationalitäten identifizieren. Darunter fallen erstens die Herstellung regionaler Wettbewerbsfähigkeit (Abschn. 3.1.1), zweitens die „Notwendigkeit“ interkommunaler Kooperation (Abschn. 3.1.2) sowie drittens fördermittelpolitische Zwänge (Abschn. 3.1.3). Diese dominanten Rationalitäten der Regionsbildung fungieren als zentrale Handlungslogiken und als handlungsleitendes Bezugssystem, auf dessen Grundlage strategische Ziele und thematische Handlungsfelder in Südwestfalen definiert werden.

3.1.1 Herstellung regionaler Wettbewerbsfähigkeit

Der Regionsbildungsprozess in Südwestfalen wird insbesondere durch eine übergeordnete ökonomische Rationalität der Herstellung interregionaler Wettbewerbsfähigkeit gerahmt und folgt damit gleichzeitig dem Ziel der REGIONALEN, einzelne selbst ausgerufene Regionen über die Inwertsetzung endogener Potenziale und die Umsetzung strategischer Maßnahmen und Projekte im interregionalen Wettbewerb zu profilieren. Vor dem Hintergrund des oben diskutierten paradigmatischen Umbruchs in der Raumentwicklung kann argumentiert werden, dass das Ziel der Herstellung interregionaler Wettbewerbsfähigkeit insofern regionalisiert wird, als dass diese als regionsinterne Herausforderung konstruiert wird, bei deren Überwindung das Land Nordrhein-Westfalen als staatlicher Initiator im „Schatten“ agiert und durch die Setzung monetärer Anreize experimentelle Formen regionaler Selbstregierung zur Herstellung interregionaler Wettbewerbsfähigkeit unterstützt.

Betrachtet man die diskursiven Praktiken zur Herstellung interregionaler Wettbewerbsfähigkeit in Südwestfalen, wird erkenntlich, dass die Region als Handlungsebene für die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Kreise quasi vorausgesetzt wird, denn es besteht unter den Akteuren weitgehend Konsens, dass „wir [...] eine übergeordnete wirtschaftliche Region bilden und europaweit auftreten [müssen]. Jeder Kreis für sich ist zu klein. Daher bedarf es dieser Zusammenbindung, um Fachkräfte anzuwerben, aber auch, um als Wirtschaftsregion in größeren Zusammenhängen gesehen zu werden“ (Interview LR1). In Südwestfalen kommen regionsspezifische Rationalisierungen zum Tragen, die auf den vermeintlich defizitären Bekanntheitsgrad der einzelnen Kreise im nationalen und eu-

Abb. 1 Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen

ropäischen Kontext hinweisen. So wird konstatiert, dass „all diesen Kreisen, die an der REGIONALE 2013 mitwirken, gemeinsam [ist], dass sie in der Wahrnehmung des Landes, in Berlin und in Brüssel wenig vorkommen und wir uns über Jahrzehnte hinweg schlecht nach außen verkauft haben“ (Interview BM1). Dabei wird der defizitäre Bekanntheitsgrad im nationalen und europäischen Kontext als eigenes Verschulden gedeutet und es erfolgt insoweit eine regionale Selbstresponsibilisierung, als dass sich die Region im Angesicht eines wachsenden interregionalen Wettbewerbes nicht frühzeitig gemeinsam positioniert hätte.

In Ergänzung zur diskursiven Regionalisierung vermeintlicher Defizite äußert sich die Rationalität der Herstellung interregionaler Wettbewerbsfähigkeit in Südwestfalen zudem in einer offensiven Positionierung als „drittstärkste Industrieregion Deutschlands“ (Südwestfalen Agentur

2015: o. S.). Diese wird im Schatten des Metropolendiskurses und der Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr aus der Sicht der Akteure nicht angemessen wahrgenommen: „Früher hat man sich immer wieder der dümmlichen Fragestellung aussetzen müssen, ob bei uns noch Schnee liegen würde. Das war so unser Image. Inzwischen ist aber allgemein ins Bewusstsein gerückt, dass das hier eine wirtschaftliche Powerregion ist“ (Interview LR2; vgl. hierzu auch Krajewski 2014). Der Regionsbildungsprozess in Südwestfalen ist demnach durch ein zwiespältiges Verhältnis zum dominanten Metropolendiskurs geprägt. Durch die Thematisierung der wirtschaftlichen Stärke der Region fordert der Regionsbildungsprozess als gewünschtes regionalökonomisches Korrektiv gewissermaßen den dominanten Metropolendiskurs heraus, Südwestfalen wird im

Schatten der Metropolregionen Rheinland und Ruhrgebiet als eigenständige und handlungsfähige Region etabliert.

3.1.2 Notwendigkeit interkommunaler Kooperation

Interkommunale Kooperation stellt die zentrale politisch-administrativ verankerte Rationalität der Regionsbildung in Südwestfalen dar. Sie wird vonseiten des Landes für die Aufnahme in strukturpolitische Programme wie die REGIONALEN vorausgesetzt. Nach Auffassung der Landespolitik sollen durch interkommunale Kooperation regionale Potenziale aktiviert werden, denn „die Anpassung und arbeitsteilige Erbringung der städtebaulichen Infrastruktur für die öffentliche Daseinsvorsorge erfordert eine aktive interkommunale bzw. überörtliche Zusammenarbeit. [...] Das Aushandeln von gemeinsamen Zielen und Handlungsfeldern sowie die Einigung auf den formalen Rahmen einer interkommunalen Kooperation bilden die Grundlage für die Zusammenarbeit und entscheiden über ihren Erfolg“ (Pietschmann 2014: 17). Demnach erfolgt auch hier seitens der Landespolitik eine regionale Responsibilisierung des Erfolgs interkommunaler Kooperation, da dieser weitgehend von der endogenen Fähigkeit zur Initiierung einer tragfähigen regionalen Zusammenarbeit abhängig gemacht wird.

Für die Herstellung regionaler Handlungsfähigkeit ist dabei von besonderer Bedeutung, dass das Ziel der interkommunalen Kooperation über ein hohes Maß an Integrationskraft zur Einbeziehung verschiedener kommunaler Partikularinteressen verfügt. Diese Integrationskraft erlangt im Schatten der großen metropolitenen Räume Rheinland und Ruhrgebiet insoweit eine besondere Wirkung, als die interkommunale Kooperation hier zum strukturpolitischen „Allheilmittel“ zur endogenen Überwindung regionaler Herausforderungen erhoben wird. Interkommunale Kooperation wirkt dann als unhinterfragte Handlungslogik zur Herstellung regionaler Wettbewerbsfähigkeit und stellt den konsensualen Grundpfeiler für strategische Maßnahmen und Projekte der Regionsbildung dar.

Gleichwohl muss berücksichtigt werden, dass der Aufbau interkommunaler Kooperation nicht konfliktfrei verläuft, sondern mit Grenzziehungen und Brüchen verbunden ist. Dies betrifft zum einen teilweise konfliktive und äußerst pragmatische Beziehungen von Kommunen untereinander, bei denen interkommunale Kooperation „eher der Maxime [folgt], was nach außen hin gut aussieht“, und nicht „was für die Zukunft notwendig ist“. Die Kirchturmpolitik bleibt, das eigene Machtzentrum wird gestärkt“ (Interview BM2). Bei der Umsetzung interkommunaler Maßnahmen und Projekte sei demnach oftmals „jeder [...] nur für seinen Bereich und sein Projekt zuständig [und] eben nicht für die Nachbarkommune oder andere Projekte“ (Interview BR1). Zum anderen werden konfliktive Machtbeziehungen zwi-

schen verschiedenen gebietskörperlichen Maßstabsebenen deutlich, da die Steuerung des Regionsbildungsprozesses insbesondere „über die Kreise und größeren Städte“ (Interview BM3) erfolgt und diese kreispolitische Dominanz als kontraproduktiv für die lokale Legitimation des Regionsbildungsprozesses angesehen wird.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass interkommunale Kooperation keinesfalls ein homogen geschlossenes System „strukturierter Kohärenz“ hervorbringt, sondern dass sich der Regionsbildungsprozess in Südwestfalen in einem stetig offenen Zustand zwischen Kooperation und Konkurrenz befindet und im Sinne eines „continuously emergent scalar fix [als] tendenziell unvollständiger und stets umkämpfter Versuch, einen regionalen skalaren Kompromiss im Namen und im Dienste der globalen interregionalen Konkurrenz zu erzielen“ (Belina 2013: 145) verstanden werden muss. Diese potenzielle Konflikthaftigkeit und „Unvollständigkeit“ der Herstellung eines interkommunalen Konsenses äußert sich nicht zuletzt in den heterogenen Ausgangsbedingungen einzelner Kommunen, die sich beispielsweise durch differenzierte fiskalische Ausgangsbedingungen, unterschiedlich ausgeprägte Interessen, Fähigkeiten und Begabungen im Umgang mit interkommunaler Kooperation oder individuelle Identitätsdiskurse ergeben.

3.1.3 Fördermittelpolitische Zwänge

Schließlich lassen sich fördermittelpolitische Zwänge im Kontext regionaler Strukturpolitik identifizieren, die gleichzeitig die Rolle des Staates im Rahmen des Regionsbildungsprozesses in Südwestfalen offenlegen. Durch den im Rahmen einer REGIONALE in Aussicht gestellten prioritären Zugang zu Fördermitteln (vgl. Abschn. 2.3) agiert das Land Nordrhein-Westfalen als Initiator der Regionsbildung, legt aber mit dem Prinzip der Freiwilligkeit zur Bewerbung gleichzeitig die Verantwortung für die Abrufung von Fördermitteln in die Hände der Regionen selbst – auch hier lässt sich insoweit eine Regionalisierung strukturpolitischer Verantwortung identifizieren, als dass die Freigabe und Inanspruchnahme von Fördermitteln vom Willen und von der Handlungskompetenz regionaler Akteure abhängig gemacht wird.

Rationalisierungen fördermittelpolitischen Handelns zeichnen sich in Südwestfalen insbesondere durch eine argumentative Bezugnahme auf metropolitenen Räume aus. Dies betrifft vor allem die diskursive Abgrenzung gegenüber dem Rheinland und dem Ruhrgebiet: „Das Rheinland sonnt sich im Glanz wohlwollender Unterstützung, das Ruhrgebiet saht Fördergelder ab. Und zwischen Soest und Siegen haben einige Angst vor der eigenen Courage, sich endlich nicht mehr hinten anzustellen, wenn der staatliche Subventionskuchen verteilt wird“ (Südwestfalen Agentur 2014: 4). Die Möglichkeit zur Profilierung der Region

als „wirtschaftliches Vorbild“ wird dabei ausdrücklich mit der Durchführung der REGIONALE 2013 in Verbindung gesetzt. Förderpolitiken, die sich nicht primär am übergeordneten Ziel interregionaler Kohäsion orientieren, werden dabei als gewinnbringend für die eigene regionale Entwicklung eingestuft: „Wenn es die REGIONALEN nicht geben würde, müsste man sie erfinden. Die REGIONALEN sind ein hervorragendes Strukturförderungsprogramm, das nicht nur strukturschwachen Regionen auf die Beine hilft, sondern auch strukturstärkeren Regionen wie dieser die Möglichkeit verschafft, die Stärken noch weiter auszuprägen“ (Interview LR2). Fördermittelpolitische Rationalitäten, die dem neoliberalen Prinzip „Stärken stärken“ folgen, äußern sich demnach hier als grundlegende Handlungslogiken der Regionsbildung und tragen letztendlich auch dazu bei, neoliberale Paradigmen regionalisierter Strukturpolitik in die alltägliche Routine zu überführen.

3.2 Technologien der Regionsbildung

Technologien der Regionsbildung bilden den gouvernementalen Werkzeugkasten, mittels dessen der Regionsbildungsprozess auf der planungspraktischen Ebene umgesetzt wird. Dies betrifft etwa die regionale Institutionalisierung und Steuerung, damit verbundene Instrumente und Leitbilder, interkommunale Handlungskonzepte und Projekte sowie symbolische Regionalisierungspraktiken in Form von Image- und Identitätskonstruktionen. Entscheidend ist dabei, dass diese *Technologien der Regionsbildung* auf zwei Ebenen wirksam werden: Erstens auf der kollektiven Ebene, das heißt als Netz von Instrumenten zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit, das die Region als Einheit regierbar, nach außen abgrenzbar und repräsentierbar werden lässt; zweitens auf der individuellen Ebene, das heißt als handlungsleitende Strategien, die durch die Vorgabe von Deutungsmustern und Identifikationsangeboten eine subjektivierende Wirkung entfalten.

Nachfolgend werden zwei zentrale Technologien der Regionsbildung in Südwestfalen exemplarisch näher beleuchtet. In einem ersten Schritt werden Diskurse und Praktiken des Regionalmarketings thematisiert, da Südwestfalen als künstlich geschaffene Region in erheblichem Maße von Strategien der regionalen Profilierung abhängig ist (Abschn. 3.2.1). Anschließend werden projektbezogene Maßnahmen der infrastrukturellen Daseinsvorsorge, die als aktivierende Strategien der regionalen Selbstvorsorge auf eine Neujustierung des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft in der ländlichen Regionalentwicklung hindeuten, in den Blick genommen (Abschn. 3.2.2).

3.2.1 Diskurse und Praktiken des Regionalmarketings

Für die Profilierung der Region nach außen spielen Diskurse und Praktiken des Regionalmarketings eine zentrale Rolle. Dazu zählen neben Auftritten auf Immobilienmessen, Anzeigen in überregionalen Tageszeitungen sowie verschiedenen Veranstaltungsformaten insbesondere Marketingkampagnen zur Anwerbung von Fachkräften, wie beispielsweise die Marketingkampagne „10 gute Gründe um zu kommen – und zu bleiben“ (Südwestfalen Agentur 2015: o. S.). Die Marketingkampagne fußt neben wirtschafts- und raumstrukturellen Diskursen insbesondere auf einer Instrumentalisierung sozioökonomischer Diskurse, die eine subjektivierende Wirkung erzielen, da sie mit der Konstruktion von Lebensstilangeboten und der Vorgabe sozialer Normen und Werte einhergehen.

Dabei geht es vordergründig darum, Südwestfalen als wirtschaftsstärke, lebenswerte, naturnahe und gemeinschaftsorientierte Region zu etablieren. Dies wird beispielsweise deutlich, wenn hervorgehoben wird, dass in der Region „das Wort zählt“, „ein starkes Netzwerk“ bestehe und „ein Leben in starken Gemeinschaften“ geführt werde (Südwestfalen Agentur 2015: o.S.). Durch die Vorgabe spezifischer regionaler Handlungsweisen und Lebensentwürfe entfalten entsprechende Diskurse subjektivierende Wirkung und zielen zugleich auf die Konstruktion einer spezifischen „südwestfälischen Mentalität“ ab, die sich insbesondere durch Abgrenzung gegenüber metropolitenen bzw. städtischen Räumen ergibt. Exemplarisch werden nachfolgend drei diskursive Instrumentalisierungen solcher machtvoller Stadt-Land-Dichotomien und deren Bedeutung für die Profilierung der Region diskutiert:

Unter dem Motto „Realisierbare Wohnträume“ wird Südwestfalen als Region präsentiert, in der der „Traum vom Eigenheim“ realisierbar sei. Diskurse der Wohneigentumsbildung gehen dabei einher mit Strategien, die in erheblichem Maße auf einer Abgrenzung gegenüber anderen metropolitenen bzw. (groß-)städtischen Räumen basieren und mittels statistischer Kennzahlen die besonderen Vorzüge der Region hervorheben: „Raum. Platz. Im Haus oder Häuschen im Grünen. [...] Ideen auf großzügig bemessenen Wohnflächen leben, verwirklichen, umsetzen. In Südwestfalen ist das alles möglich, weil Mieten und Kaufpreise vergleichsweise niedrig sind. [...]. Die Kaltmieten in Südwestfalen liegen zwischen 4,50 € pro Quadratmeter im Hochsauerlandkreis und 5,70 € pro Quadratmeter in Siegen-Wittgenstein. Zum Vergleich [...]. In Düsseldorf und Köln muss man sogar rund 10,00 € pro Quadratmeter rechnen [...]. Das ebnet den Weg vom Mieten in die eigenen vier Wände – das Eigenheim ist in Südwestfalen oftmals Standard“ (Südwestfalen Agentur 2015: o. S.). Neben der strategischen Abgrenzung gegenüber dem Rheinland wird hier deutlich, wie Handlungsoptionen der Wohneigentumsbildung regionaltypisch idealisi-

siert werden und damit gleichzeitig eine handlungsleitende und einen Lebensstil präferierende Wirkung entfalten.

Eine besondere Bedeutung spielen zudem Diskurse der Sicherheit und des Arbeitsmarktes, deren kausale Bündelung Arbeitslosigkeit semantisch in die Nähe von Kriminalität rückt: „Die Kriminalitätsstatistik für Südwestfalen ist deutlich positiver als für den Durchschnitt NRW. [...] Professor Walter Krämer von der TU Dortmund sagt: ‚Kriminalität ist im Wesentlichen ein Großstadt-Phänomen.‘ Arbeitslosigkeit und erhöhte Kriminalität gehen oft Hand in Hand. In Südwestfalen gibt es jedoch viele Jobs und wenig Arbeitslosigkeit [...]. Gute Ausbildung, gute Jobs und darüber hinaus eine hohes Maß an Sicherheit [...]: Was will man mehr?“ (Südwestfalen Agentur 2015: o. S.). Durch den Rückgriff auf Kriminalitätsstatistiken sowie vermeintlich objektive wissenschaftliche Diskurse werden stereotype Stadt-Land-Dichotomien reproduziert, die Kriminalität weitestgehend als Großstadtphänomen kategorisieren. Südwestfalen erscheint dagegen als sozial homogene Oase der Sicherheit und des Wohlstands, in der das „persönliche Glück“ nicht fern liegt, da ein „gesundes, entstressstes Leben“, ein „stabiles soziales Umfeld“ sowie „Einkommenssicherheit“ und ein „Leben nahe der Natur“ ermöglicht werden (Südwestfalen Agentur 2015: o. S.).

Weiterhin erfolgt eine offensive Profilierung der Region als „drittstärkste Industrieregion Deutschlands“ (Südwestfalen Agentur 2015: o. S.) mittels diskursiver Strategien, die zum Ziel haben, die in der strukturpolitischen Debatte verankerte Dominanz metropolitaner Räume als Orte ökonomischer Innovation und Wettbewerbskraft aufzubrechen: „Südwestfalen stellt als Industrie- und Technologiestandort ein Positiv-Beispiel einer prosperierenden Region im metropolfernen, ländlichen Raum NRW dar“, schreibt die Geografische Kommission für Westfalen. [...] Ein absoluter Irrglaube also, dass ländliche Regionen grundsätzlich strukturschwach sind. [...] Denn: Nur ein Zwölftel der gesamten NRW-Bevölkerung lebt in Südwestfalen. Das sind rund 8,3 %. Diese 8,3 % erwirtschaften aber 12 % der gesamten Bruttowertschöpfung. Ein eindrucksvoller Wert, der damit zusammenhängt, dass sich Südwestfalen seit den achtziger Jahren zum Beispiel gegenüber dem Ruhrgebiet auch wirtschaftlich hervorragend entwickelt hat“ (Südwestfalen Agentur 2015: o. S.). Der Rückgriff auf wirtschaftsstrukturelle Daten, die die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft metropolferner, ländlicher Räume belegen, dient hier als Versuch einer regionalökonomischen Diskurstransformation. Gleichzeitig erfolgt eine Abgrenzung gegenüber altindustriellen Stadtregionen, indem die eigene regionale Wirtschaftskraft kausal mit den strukturellen Transformationsprozessen im Ruhrgebiet in Verbindung gesetzt wird.

Diskurse und Praktiken des Regionalmarketings zeichnen sich also insgesamt sowohl durch eine Reproduktion hegemonialer Stadt-Land-Dichotomien als auch durch den

Versuch des Aufbrechens etablierter wirtschaftsstruktureller Deutungsmuster von Metropole und Peripherie aus. Dabei ist es gerade die strategische Abgrenzung gegenüber metropolitanen Räumen, die für die Profilierung der Region „im Schatten des Metropolendiskurses“ eine besondere Wirkkraft entfaltet. An dieser Stelle kann durchaus kritisch hinterfragt werden, inwieweit Regionalmarketingstrategien, die auf strategischen Abgrenzungen zwischen Stadt und Land bzw. zwischen Metropole und Peripherie aufbauen, vor dem Hintergrund einer zunehmenden Anpassung urban-ruraler Lebensstile und bestehender funktionaler und wirtschaftlicher Verflechtungen alltagsweltlich und planerisch anschlussfähig sind. Entsprechende Brüche zwischen hegemonialen Stadt-Land-Dichotomien auf der einen und sozial-räumlich sowie funktional-ökonomisch relationalen Dynamiken auf der anderen Seite begründen sich dann nicht zuletzt – zumindest im vorliegenden Fallbeispiel – durch eine regionale Profilierung mittels dichotomer Diskurse, die zur Reproduktion metropolitaner und peripherer „Containerräume“ beitragen.

3.2.2 Maßnahmen der infrastrukturellen Daseinsvorsorge

Maßnahmen der infrastrukturellen Daseinsvorsorge spielen als handlungspraktische Strategien der regionalen Selbstregierung im Rahmen des Regionsbildungsprozesses eine wichtige Rolle und entfalten ihre Wirkung innerhalb interkommunaler Projekte und Maßnahmen. Das Netzwerkprojekt „Zukunft der Dörfer in Südwestfalen“ soll an dieser Stelle als Beispiel dienen, um zu veranschaulichen, wie sich im Kontext interkommunaler Projektansätze zur Sicherung der infrastrukturellen Daseinsvorsorge grundlegende raumordnungs- und strukturpolitische Kompetenz- und Verantwortungsverlagerungen mit entsprechenden Technologien des Selbst verbinden. Das Netzwerkprojekt „Zukunft der Dörfer in Südwestfalen“ stellt eines der „umfangreichsten und aufwändigsten Projekte der REGIONALE 2013“ (Südwestfalen Agentur 2013: o. S.) dar, wenngleich es keine großen baulich-investiven Maßnahmen beinhaltet, sondern stattdessen auf die Aktivierung, Partizipation und das Engagement der Dorfbevölkerung für das Erreichen von Zielen der infrastrukturellen Daseinsvorsorge und Dorfentwicklung fokussiert.

Das Projekt legt offen, wie Ziele der infrastrukturellen Daseinsvorsorge diskursiv gerahmt werden und welche verschiedenen Strategien und Handlungsansätze dabei zum Einsatz kommen. Auf der Subjektebene geht es dabei insbesondere um die Förderung der „Motivation“ und „Bewusstseinsbildung“ für das persönliche Engagement, das durch die Herstellung von „Handlungs-, Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen“ aktiviert werden soll (Südwestfalen Agentur 2012: 9). In der Projektrhetorik geht es demzufolge darum, „den Wandel in den Köpfen zu erreichen [...],

um eine Bewusstseinsänderung hin zur Notwendigkeit von Maßnahmen der Dorfentwicklung zu erreichen“ (Südwestfalen Agentur 2012: 9). Technologien der infrastrukturellen Daseinsvorsorge entfalten dabei subjektivierende Wirkung und zielen auf die Konstruktion eines selbstverantwortlich handelnden regionalen Subjektes, das sich für die Ziele der Dorfentwicklung engagiert.

Aktivierende Strategien der infrastrukturellen Daseinsvorsorge sind nicht frei von Widerständen. Diese ergeben sich insbesondere gegenüber einer als unfair wahrgenommenen Kompetenz- und Verantwortungsverlagerung im Zuge kommunaler Sparzwänge und Austeritätspolitik und äußern sich vereinzelt in einer grundlegenden Kritik an der Einforderung zivilgesellschaftlichen Engagements und aktivierenden Förderansätzen. Sie werden dann als „Mogelpackung“ und „die Forderung nach bürgerschaftlichem Engagement [als] reine Verwaltung der Fördermittelknappheit“ (GD1) kritisiert. Widerstände gegen neoliberal motivierte Kompetenz- und Verantwortungsverlagerungen in der infrastrukturellen Daseinsvorsorge sind jedoch marginal ausgeprägt. Stattdessen besteht weitgehend Konsens, dass „alles, was die Kommune nicht mehr finanzieren kann, zwangsläufig – soll es weiterhin bestehen – durch bürgerschaftliches Engagement übernommen werden [muss]“ (GD1). Durch die Einsicht, dass die Einforderung zivilgesellschaftlichen Engagements zwar aus der Not geboren, aufgrund der finanziellen Lage kommunaler Haushalte aber zwangsläufig die logische Konsequenz ist, lässt sich ableiten, dass zivilgesellschaftliches Engagement zur Sicherstellung der infrastrukturellen Daseinsvorsorge im peripheren Raum letztendlich als *Ultima Ratio* definiert wird.

4 Schlussfolgerungen

Der Beitrag konzentriert sich vor dem Hintergrund einer zunehmend wettbewerbsorientierten Raumordnungspolitik am Fallbeispiel der neuen Region Südwestfalen auf die Analyse von Regionsbildungsprozessen außerhalb bzw. am Rande von Metropolräumen. Die Region Südwestfalen stellt gewissermaßen einen Prototyp solcher Positionierungszwänge dar, da sie sich im „Schatten“ der größeren metropolitenen Zusammenschlüsse der Metropolregion Rheinland und der Metropole Ruhr einem besonderen Profilierungsdruck ausgesetzt sieht. Ziel des Beitrages ist es, neue Regionsbildungsprozesse bzw. die Etablierung neuer *soft spaces of governance* im „Schatten“ des Metropolendiskurses im Hinblick auf ihre zugrunde liegenden Handlungslogiken und handlungsleitenden Strategien und Maßnahmen genauer zu untersuchen.

Das Fallbeispiel Südwestfalen offenbart dabei die Art und Weise, wie die Entstehung von *soft spaces* mit neuen Formen (staatlicher) Fremdführung und (regionaler) Selbst-

regierung einhergeht. Denn der Regionsbildungsprozess in Südwestfalen ist sowohl Ausdruck als auch Mittel einer neuen Form regionalisierter Strukturpolitik, bei der das Land Nordrhein-Westfalen als wesentlicher Impulsgeber agiert und den Regionsbildungsprozess durch das Setzen fördermittelpolitischer Anreize unterstützt. So offenbaren sich Verschiebungen, die sich vor allem durch einen graduellen Bedeutungsverlust hierarchischer Steuerungsmuster und einem demgegenüber deutlich spürbaren Bedeutungsgewinn netzwerkgestützter regionaler Verhandlungssysteme charakterisieren lassen. Der Regionsbildungsprozess basiert weitgehend auf freiwilligen Strategien zur Entwicklung eines regionalen Profils und zur Herstellung (kollektiver) regionaler Handlungsfähigkeit im Zuge eines gesteigerten interregionalen Wettbewerbs. *Soft spaces* treffen damit den Kern einer neoliberalen Gouvernamentalität, die als indirekte Form der Machtausübung wirkt. Diese hat keinesfalls nur einen einschränkenden bzw. disziplinierenden Charakter, indem sie „von außen“ auf Regionen einwirkt, sondern eröffnet gleichzeitig Möglichkeitsspielräume kollektiven Handelns.

Neue Regionsbildungsprozesse orientieren sich an übergeordneten und handlungsleitenden *Rationalitäten des Regierens*, die als quasi unhinterfragte Handlungslogiken wirksam werden und das diskursive Referenzsystem bilden. Im Falle Südwestfalens konnten drei zentrale Rationalitäten des Regierens identifiziert werden, die den Regionsbildungsprozess rahmen. Dies betrifft erstens regionalökonomisch ausgerichtete Rationalisierungen zur Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit, zweitens die „Notwendigkeit“ interkommunaler Kooperation als unabdingbare politisch-administrative Rationalität zur regionalen Profilierung sowie drittens fördermittelpolitische Zwänge, die im Kontext regionaler Strukturförderpolitik wirksam werden. Diese Rationalitäten der Regionsbildung kommen dabei keineswegs nur in Südwestfalen zum Tragen, sondern können vielmehr als derzeit dominante Rationalitäten neuer Regionalisierungsprozesse verstanden werden. Entscheidend ist dabei, dass diese Rationalitäten „im Schatten des Metropolendiskurses“ insoweit eine besondere Dynamik entfalten, als dass sich diese Zwischenräume aufgrund befürchteter Peripherisierungsszenarien einem wachsenden Druck regionaler Profilierung ausgesetzt sehen. Insofern wirkt der Schatten der beiden benachbarten regionalen Zusammenschlüsse der Metropolregion Rheinland und der „Metropole Ruhr“ gewissermaßen als Katalysator eines regionalen Findungsprozesses, der über das Format der REGIONALEN angestoßen wurde.

Die Entwicklung eines regionalen Profils und (kollektiver) regionaler Handlungsfähigkeit rückt in diesen Zwischenräumen unausweichlich auf die raumentwicklungspolitische Agenda. Am Beispiel von Regionalmarketinginitiativen und projektorientierten Maßnahmen der infrastrukt-

turellen Daseinsvorsorge sind exemplarisch zwei zentrale *Technologien der Regionsbildung* näher untersucht worden, die als Bestandteile eines Netzes von Strategien und Maßnahmen der regionalen Selbstführung den Regionsbildungsprozess einerseits auf kollektiver Ebene regierbar machen sowie andererseits auf der individuellen Ebene durch die Vorgabe von Deutungs- und Handlungsmustern subjektivierende Wirkung entfalten. Insbesondere die Diskurse und Praktiken des Regionalmarketings stehen dabei in einem wechselseitigen Verhältnis zum dominanten Metropolendiskurs. Dieser fungiert in gewisser Weise als antagonistischer Fixpunkt des Regionsbildungsprozesses, da die Profilierung der Region Südwestfalen weitgehend auf der strategischen Abgrenzung gegenüber benachbarten metropolitenen Räumen sowie der Reproduktion zum Teil überkommener Stadt-Land Dichotomien aufbaut.

Rationalitäten und Technologien der Regionsbildung wirken dabei in Südwestfalen nicht zuletzt aufgrund der kollektiven Abgrenzung gegenüber metropolitenen Räumen durchaus homogenisierend. Bildlich gesprochen ist der „Schatten des Metropolendiskurses“ dabei groß genug, um konsensorientierte Formen der regionalen Selbstregierung auf der Basis kollektiv geteilter Handlungslogiken zu etablieren. Allerdings ist der Regionsbildungsprozess in Südwestfalen nicht konfliktfrei. Trotz weitgehend konsensfähiger Rationalitäten und Technologien der Regionsbildung können diese kleinräumig differenziert wirken und durchaus auch Widerständen ausgesetzt sein. Dies betrifft etwa teilweise konflikthafte Prozesse interkommunaler Kooperation oder Widerstände gegenüber aktivierenden Fremdtechnologien. Dementsprechend befindet sich auch der Regionsbildungsprozess in Südwestfalen in einem offenen Zustand des Werdens und unterliegt aufgrund gesellschaftlicher, ökonomischer und raumstruktureller Transformationen sowie sich wandelnder Raumordnungs- und Strukturförderpolitiken einem stetigen Anpassungs- und Aushandlungsprozess.

Ansichts der eingenommenen theoretischen Perspektive soll es abschließend nicht darum gehen, eine normative Einordnung des Regionsbildungsprozesses in Südwestfalen vorzunehmen. Der Anspruch kann auch nicht darin liegen, die dem Regionsbildungsprozess zugrunde liegenden Rationalitäten und Technologien als positive oder negative Formen der regionalen Fremd- und Selbstregierung zu bewerten. Vielmehr eröffnet der Gouvernamentalitätsansatz eine alternative Sichtweise auf Prozesse regionaler Restrukturierung außerhalb bzw. am Rande der Metropolräume, die dazu beitragen kann, ein tieferes Verständnis über die bislang kaum untersuchte Dialektik von Formen (staatlicher) Fremdführung und (regionaler) Selbstregierung „im Schatten des Metropolendiskurses“ zu entwickeln. Die Übertragung des Gouvernamentalitätsansatzes auf neue Regionsbildungsprozesse und der Versuch seiner Operationalisierung

sind deshalb als explorativer Versuch zu verstehen. Dabei stellt sich nicht zuletzt aufgrund mangelnder Referenzbeispiele die Frage nach der Tragfähigkeit und Reichweite der Ergebnisse. Für die Zukunft ist also bereits weiterer Forschungsbedarf identifiziert.

Literatur

- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning A* 41, 3, 617–633.
- Allmendinger, P.; Haughton, G.; Knieling, J.; Othengrafen, F. (Hrsg.) (2015): *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders*. London.
- Belina, B. (2013): Region, Strukturierte Kohärenz und *Continuously Emergent Scalar Fix*. Zu Kooperation und Konkurrenz in der *Global City Region* Frankfurt Rhein-Main. In: Brand, O.; Dörhöfer, S.; Eser, P. (Hrsg.): *Die konflikthafte Konstitution der Region*. Münster, 140–161.
- Brenner, N. (2004): *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York.
- Danielzyk, R. (2012): Der raumordnungspolitische Metropolendiskurs – Konstruktion von (neuen) Peripherien? In: *disp – The Planning Review* 48, 2, 27–33.
- Danielzyk, R.; Kemming, H.; Reimer, M. (2011): Die REGIONALEN in NRW – Impulse der IBA Emscher Park. In: Reicher, C.; Niemann, L.; Utke, A. (Hrsg.): *Internationale Bauausstellung Emscher Park: Impulse. Lokal, regional, national, international*. Essen, 276–284.
- Diller, C. (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. In: *Raumforschung und Raumordnung* 62, 4–5, 270–279.
- Foucault, M. (1987): Das Subjekt und die Macht. In: Dreyfus, H. L.; Rabinow, P. (Hrsg.): *Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*. Frankfurt am Main, 243–261.
- Foucault, M. (2003): *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt am Main.
- Foucault, M. (2005 [1980]): Gespräch mit Duccio Trombadori. In: Devert, D.; Ewald, F. (Hrsg.): *Michel Foucault. Schriften in vier Bänden. Dits et Écrits. 1980–1988. Band 4*. Frankfurt am Main, 51–119.
- Foucault, M. (2006a [1978]): *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernamentalität I*. Frankfurt am Main.
- Foucault, M. (2006b [1979]): *Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernamentalität II*. Frankfurt am Main.
- Füller, H.; Marquardt, N. (2009): Gouvernamentalität in der human-geographischen Diskursforschung. In: Glasze, G.; Mattissek, A. (Hrsg.): *Handbuch Diskurs und Raum*. Bielefeld, 83–106.
- Füller, H.; Marquardt, N. (2010): Die Sicherstellung von Urbanität. Innerstädtische Restrukturierung und soziale Kontrolle in Downtown Los Angeles. Münster. = *Raumproduktionen: Theorie und gesellschaftliche Praxis* 8.
- Fürst, D. (2006): Regional Governance – ein Überblick. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): *Regional Governance, Band 1*. Göttingen, 37–60.
- Gualini, E. (2004): Regionalization as ‘experimental regionalism’: the rescaling of territorial policy-making in Germany. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 2, 329–353.
- Harrison, J. (2014): Rethinking City-Regionalism as the Production of New Non-State Spatial Strategies: The Case of Peel Holdings Atlantic Gateway Strategy. In: *Urban Studies* 51, 11, 2315–2335.
- Harrison, J.; Heley, P. (2015): Governing beyond the metropolis: placing the rural in city-region development. In: *Urban Studies* 52, 6, 1113–1133.
- Haughton, G.; Allmendinger, P.; Oosterlynck, S. (2013): Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, post politics and neoliberal governmentality. In: *Environment and Planning A* 45, 1, 217–234.

- Hohn, U.; Reimer, M. (2010): Neue Regionen durch Kooperation in der polyzentrischen „Metropole Ruhr“. In: Mielke, B.; Münter, A. (Hrsg.): Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. Hannover, 60–83. = Arbeitsmaterial der ARL 352.
- Krajewski, C. (2014): Südwestfalen – „Hidden Champion“ unter den deutschen Industrieregionen. In: Krajewski, C.; Otto, K.-H. (Hrsg.): Zukunftsfähige Regionalentwicklung in Südwestfalen zwischen wirtschaftlicher Prosperität, demographischen Herausforderungen und Klimawandel. Münster, 96–97.
- Lemke, T. (2007): Eine unverdauliche Mahlzeit? Staatlichkeit, Wissen und die Analytik der Regierung. In: Krasmann, S.; Volkmer, M. (Hrsg.): Michel Foucaults „Geschichte der Gouvernementalität“ in den Sozialwissenschaften. Internationale Beiträge. Bielefeld, 47–73.
- Lemke, T. (2012): Foucault, Governmentality and Critique. New York.
- Lemke, T.; Krasmann, S.; Bröckling, U. (2000): Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. Eine Einleitung. In: Bröckling, U.; Krasmann, S.; Lemke, T. (Hrsg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main, 7–40.
- Mattissek, A. (2008): Die neoliberale Stadt. Diskursive Repräsentationen im Stadtmarketing deutscher Großstädte. Bielefeld.
- Mattissek, A. (2009): Zentrale Begriffe im Kontext des Gouvernementalitätskonzepts Foucaults. In: Glasze, G.; Mattissek, A. (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum. Bielefeld, 101–102.
- Metzger, J.; Schmitt, P. (2012): When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region. In: Environment and Planning A 44, 2, 263–280.
- Michel, B. (2005): Stadt und Gouvernementalität. Münster.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016. Berlin.
- Peck, J. (2010): Constructions of neoliberal reason. Oxford.
- Pietschmann, H. (2014): Das Bund-Länder-Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – Überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 1, 16–20.
- Reuber, P. (2012): Politische Geographie. Paderborn.
- Rose, N.; Miller, P. (1992): Political Power beyond the State: Problems of Government. In: The British Journal of Sociology 43, 2, 173–205.
- Rosol, M. (2013): Regieren (in) der neoliberalen Stadt. Foucaults Analyse des Neoliberalismus als Beitrag zur Stadtforschung. In: Geographische Zeitschrift 101, 3–4, 132–147.
- Rosol, M.; Schipper, S. (2014): Das Foucaultsche Konzept der Gouvernementalität. In: Oßenbrügge, J.; Vogelpohl, A. (Hrsg.): Theorien in der Raum- und Stadtforschung – Einführungen. Münster, 271–289.
- Schipper, S. (2013): Genealogie und Gegenwart der „unternehmerischen Stadt“. Neoliberales Regieren in Frankfurt am Main 1960–2010. Münster. = Raumproduktionen: Theorie und gesellschaftliche Praxis 18.
- Scott, A. J. (Hrsg.) (2001): Global City Regions. Trends, Theory, Policy. New York.
- Selle, K. (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 63–71.
- Südwestfalen Agentur (2012): Zukunft der Dörfer in Südwestfalen. Rundbrief Nr. 2 07/2012. http://regionale.suedwestfalen.com/fileadmin/dokumente/Downloads/Download_2012/Doerfer-Rundbrief_Nr_2_072012.pdf (11.04.2016).
- Südwestfalen Agentur (2013): 3. Regionale-Stern für die „Zukunft der Dörfer“. Fördergelder in Höhe von 350.000 Euro stehen bereit (Pressemitteilung vom 11. Dezember 2013). http://regionale.suedwestfalen.com/fileadmin/projekte/Zukunft_der_Doerfer/3._Stern/PM_Zukunft_der_Do_776_rfer.pdf (11.04.2016).
- Südwestfalen Agentur (2014): Das Regionale-Magazin. Ausgabe Herbst 2014. http://regionale.suedwestfalen.com/fileadmin/dokumente/Downloads/Download_2014/Magazin_Herbst_2014.pdf (11.04.2016).
- Südwestfalen Agentur (2015): 10 gute Gründe um zu kommen – und zu bleiben. <http://www.suedwestfalen.com/die-region/10-gute-gruende-fuer-suedwestfalen/entdecke-suedwestfalen> (11.04.2016).
- Storper, M. (1997): The regional world: territorial development in a global economy. New York.
- Waterhout, B.; Othengrafen, F.; Sykes, O. (2013): Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany and the Netherlands: An Exploration. In: Planning Practice & Research 28, 1, 141–159.