

Hesse, Markus (Ed.); Leick, Annick (Ed.)

Research Report

Wachstum vs. Ausgleich: Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik

Forschungsberichte der ARL, No. 5

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Hesse, Markus (Ed.); Leick, Annick (Ed.) (2016) : Wachstum vs. Ausgleich: Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik, Forschungsberichte der ARL, No. 5, ISBN 978-3-88838-079-2, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-07927>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141307>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>



Wachstum vs. Ausgleich – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik

Markus Hesse, Annick Leick (Hrsg.)

Wachstum vs. Ausgleich – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik

Markus Hesse, Annick Leick (Hrsg.)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Der Entwurf zur vorliegenden Veröffentlichung ist das Ergebnis einer von der ARL in Auftrag gegebenen Studie. Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der gutachterlichen Empfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei der Autorin und dem Autor.

Geschäftsstelle der ARL:
WR V „Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen der Raumentwicklung“
Leitung: Dr. Andreas Stefansky (stefansky@arl-net.de)

Forschungsberichte der ARL 5
ISBN 978-3-88838-079-2 (PDF-Version)
ISSN 2196-0461 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-080-8 (Print-Version)
ISSN 2196-0453 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2016
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Sprachliches Lektorat: Cornelia Maria Hein, Heike Wegner
Satz und Layout: K. Kube, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Hesse, Markus; Leick, Annick; (Hrsg.) (2016):
Wachstum vs. Ausgleich – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels
in der deutschen Raumentwicklungspolitik.
Hannover. = Forschungsberichte der ARL 5.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-07927>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de, www.arl-net.de

Inhalt

| | | |
|----------|--|------------|
| | Vorwort | 1 |
| 1 | Einleitung | 2 |
| 1.1 | Anlass und Ziele | 2 |
| 1.2 | Methodisches Vorgehen | 3 |
| 1.3 | Theoretischer Hintergrund | 4 |
| 2 | Ergebnisse | 6 |
| 2.1 | Anlass: Warum neue Leitbilder? | 6 |
| 2.2 | Argumentationsmuster im Leitbildprozess | 9 |
| 2.3 | Politische Motivation vs. theoretische und empirische Fundierung | 21 |
| 2.4 | Bewertung aus heutiger Sicht | 27 |
| 3 | Diskussion und Ausblick | 31 |
| | Literatur | 34 |
| | Autoren | 39 |
| | Anhang A – Literaturanalyse | 40 |
| | Anhang B – Dokumentenanalyse | 77 |
| | Anhang C – Interviewauswertung | 124 |
| | Kurzfassung / Abstract | 151 |

Vorwort

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind die „Neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung“ in Deutschland, die im Jahr 2006 von Bund und Ländern beschlossen wurden (BMVBS 2006). Diese Leitbilder werden hier im Rahmen einer kritischen Rekonstruktion auf ihren Begründungszusammenhang hin untersucht. Auch wird der Frage nachgegangen, ob sich mit dem seinerzeitigen Ansatz, insbesondere dem Leitbild 1 – Wachstum und Innovation –, ein Paradigmenwechsel in der Raumordnungspolitik verbindet. Es geht an dieser Stelle also nicht um die aktuelle Neuaufstellung der Leitbilder und Handlungsansätze der Raumentwicklung in Deutschland seit 2013, sondern um ihren Vorläuferprozess, der im Wesentlichen in der ersten Hälfte der 2000er Jahre stattfand.

Dieser Bericht dokumentiert die Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Wachstum vs. Ausgleich – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik“, das im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) bearbeitet wurde. Der Bericht besteht aus dem zusammenfassenden Ergebnisdokument; außerdem sind – entsprechend der drei zugrunde liegenden methodischen Schritte – die Dokumentation der Literaturanalyse, der Dokumentenanalyse sowie der Interviewauswertung beigefügt.

Wir verweisen an dieser Stelle außerdem auf unseren Aufsatz in „Raumforschung und Raumordnung“ (Hesse/Leick 2013), der einen komprimierten Überblick über die wichtigsten Befunde und Interpretationen dieser Arbeit gibt.

Unser Dank gilt erstens der Akademie für die Vergabe des Forschungsauftrags. Zweitens danken wir den zahlreichen Interviewpartnern, die sehr offen und aufgeschlossen auf unsere Fragen reagiert haben und dieses Ergebnis erst möglich gemacht haben. Drittens gilt unser Dank denjenigen Kolleginnen und Kollegen, die sich als Referees am Prozess der Qualitätssicherung beteiligt bzw. für die Umsetzung des Manuskripts in das bewährte Format der Akademiepublikation gesorgt haben.

1 Einleitung

1.1 Anlass und Ziele

Die „Neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ (vgl. BMVBS 2006) wurden Anfang der 2000er Jahre entworfen und 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedet. Sie wurden begründet mit der notwendigen Anpassung der Raumordnungspolitik an veränderte sozio-ökonomische und politische Rahmenbedingungen. Entsprechende Veränderungen wurden zu jener Zeit vor allem auf drei Ebenen wahrgenommen: der gestiegenen Bedeutung von Globalisierung und Standortwettbewerb, dem demographischen Wandel, schließlich der wachsenden Einflussnahme Europas auf die nationalen Politiksysteme. Die drei Leitbilder richteten sich auf die Themen „Wachstum und Innovation“, „Soziale Daseinsvorsorge“ und „Kulturlandschaften“. Alle drei Leitbilder lassen sich in ein gewandeltes Problembewusstsein und einen entsprechend veränderten Begründungszusammenhang der Raumordnungspolitik einordnen. Dieser hatte nicht mehr nur bzw. vorrangig die Förderung strukturschwacher Regionen zum Ziel, sondern richtete sich explizit auch auf Großstädte und Agglomerationsräume. Damit war der Wunsch verbunden, nicht mehr nur defizitäre Raumkategorien zu behandeln, sondern Agglomerationen in ihrer Bedeutung für Wachstums- und Innovationsprozesse ins Blickfeld der Raumordnungspolitik zu rücken.

Unter den Leitbildern haben vor allem das Leitbild 1 und darin das Konzept der Metropolregionen die größte Resonanz erfahren. Metropolregionen galten als Ankerpunkte der Globalisierung, als Motor wirtschaftlichen Wachstums und Mittelpunkte einer zukunftsfähigen Raumentwicklung, sowohl national wie regional. „Im Zuge der Globalisierung können Metropolregionen ihre Rolle als Konzentrationspunkte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamik weiter festigen und sich zu Knotenpunkten der ökonomischen Kräfte entwickeln“ (BMVBS/BBR 2007: 1).

Mittlerweile mehren sich die Indizien dahingehend, dass die Annahmen über das wirtschaftliche Potenzial der Metropolregionen mindestens zu pauschal, wenn nicht in sich inkonsistent waren (vgl. etwa Rusche und Oberst 2010; die Daten der IKM-Monitorings 2006, 2008, 2010, 2012). Ziel unseres Forschungsvorhabens war es in diesem Zusammenhang allerdings nicht primär bzw. nicht in der Hauptsache, eine Ex-post-Überprüfung dieser Annahmen vorzunehmen. Der Leitbildwandel hin zu den „Europäischen Metropolregionen“ sollte vielmehr als solcher rekonstruiert und kritisch diskutiert werden. Damit sollte auch ein Beitrag zur Öffnung bzw. Pluralisierung einer Debatte geleistet werden, die man eine Zeit lang durchaus als einseitig empfinden konnte. Es geht dabei auch um die Interaktion von Forschung und Praxis, die Nähe von Wissenschaft und Politik, die diese Neuorientierung gemeinsam betrieben haben, und schließlich um das Selbstverständnis der Raumordnung als solcher.

Die daraus resultierenden forschungsleitenden Fragestellungen richten sich auf die Aspekte Veranlassung, Deutungen und Begründungszusammenhänge sowie Bewertung aus heutiger Sicht:

1. Welche Rationalität steht (a) hinter dem Anspruch „neue Leitbilder der Raumentwicklung“ zu formulieren, (b) hinter dem Konzept der Metropolregionen?
2. Wie wurden die Leitbilder rezipiert, d. h. wie wurden die Effekte einer veränderten Raumordnungspolitik eingeschätzt? Wie wurde die Neuformulierung der Leitbilder,

speziell von Leitbild 1, inhaltlich begründet? Gab es Widerspruch und wenn ja mit welchen Argumenten?

3. Wie können der Leitbildprozess und die damaligen Argumentationsmuster aus heutiger Sicht bewertet werden? Inwiefern waren sie zeitgebunden?

Kristallisationspunkt dieser Analyse ist die Frage nach einem möglichen Wandel von der traditionellen Ausgleichspolitik der Raumordnung zur Orientierung an Wachstum und Wettbewerb, wie er mit den neuen Leitbildern assoziiert wurde – teils beabsichtigt, teils in Kauf genommen. Dieser Wandel könnte weniger gut begründet sein als auf den ersten Blick erkennbar; dies zeigen sowohl der Verlauf des Leitbildprozesses als auch die politischen Entscheidungen darüber, welchen deutschen Regionen das Etikett der Europäischen Metropolregion verliehen wurde und wie sich diese Regionen konstituiert haben. Beide Dimensionen führen wir in diesem Vorhaben in der These von einer „theory led by policy“ zusammen (vgl. Lovering 1999, am Beispiel des „new regionalism“ in Wales). Diese These zielt darauf, dass Politikziele und räumliche Images in entsprechenden Prozessen oft eine größere Rolle spielen als konsistente Theorien und empirische Evidenz.

Mögliche Konsequenzen, die aus dieser Arbeit resultieren können, richten sich nicht nur und nicht primär auf die Neujustierung des Diskurses um die Metropolregionen. Unabhängig von diesem Prozess dürfte es sinnvoll sein, den Gegenstand der Raumforschung und -planung immer wieder neu zu bestimmen: mit Blick auf veränderte Rahmenbedingungen, seine empirische Durchdringung und schlüssige Ansätze, Modelle und Theorien zur Interpretation dieser Entwicklung. Es geht um angemessene Begrifflichkeiten und Konzepte zur Kennzeichnung der Raumentwicklung, um die Übersetzung der komplexen Befunde in Empfehlungen an die Politik, und um das Selbstverständnis der Raumordnung. Konstruktivistische Forschungsansätze lenken den Blick darauf, dass die wissenschaftliche Perspektive auf metropolitane Räume nicht deutungsunabhängig ist, sondern konkurrierenden Interpretationen und Akzentuierungen unterliegt. Diese Interpretationen im Sinne einer stärkeren Pluralisierung der Diskussion herauszuarbeiten ist das eine Anliegen unserer Untersuchung; das andere ist, einen Diskussionsbeitrag zu leisten zur Weiterentwicklung der Leitideen und damit auch des Selbstverständnisses von Raumordnung an sich.

1.2 Methodisches Vorgehen

Zur Realisierung unserer Forschungsziele und zur Beantwortung unserer Forschungsfragen sind wir methodisch in drei Schritten vorgegangen:

- Erstens wurde eine Sekundäranalyse durchgeführt, bestehend aus einer Literaturlauswertung (Leitbilder der Planung, Raumtheorien, Metropolregionen) sowie einer Dokumentenanalyse, insbesondere mit Blick auf die Auswertung von Unterlagen der am Leitbildprozess unmittelbar beteiligten Institutionen und Personen, etwa von Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) oder Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Dabei ermöglichte es die Zusammenstellung der zentralen Dokumente und Protokolle durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), den Leitbildprozess in großer Detailierung nachzuvollziehen. In Bezug auf den i. w. S. politischen, d. h. nicht rein fachlichen Diskussionsprozess in der MKRO wurden uns keine Dokumente übergeben.
- Zweitens ist eine vertiefende Feldforschung erfolgt, bestehend aus Interviews mit sieben Akteuren aus Praxis und Forschung, die seinerzeit am Leitbildprozess unmittelbar beteiligt waren; ein weiterer mittelbar Beteiligter hat seine Einschätzung dieses

Prozesses bzw. des Ergebnisses in einer schriftlichen Stellungnahme niedergelegt und uns übersandt. Die Gesprächspartner wurden als Akteure identifiziert, die an unterschiedlicher Stelle zentral in den Leitbild- bzw. Metropolregionsprozess involviert waren (Vertreter der Politik von Bund bzw. Ländern, Angehörige von Ressortforschungseinrichtungen, Planungsbüros, Beirat für Raumentwicklung).

- Zum Schluss wurden die empirischen Ergebnisse anhand standardisierter Verfahren der Textanalyse (Frequenzanalyse, Codierung, Textstrukturanalyse) ausgewertet. Auf diese Weise konnte die Repräsentanz bestimmter Schlüsselbegriffe in den jeweiligen Dokumenten ermittelt werden, woraus sich weitere Rückschlüsse auf das Deutungsspektrum der Texte ergeben.

Es besteht die Absicht, die hiermit vorgelegte Auswertung zu einem späteren Zeitpunkt mit einem Teil der Befragten noch einmal zum Gegenstand einer gemeinsamen Diskussion zu machen. Im Zentrum dieser Diskussion soll die Frage nach der konzeptionellen und normativen Ausrichtung der Raumordnungspolitik und der Anpassung tradierter Leitbilder an veränderte Rahmenbedingungen und sich wandelnde Zielkataloge stehen.

1.3 Theoretischer Hintergrund

Diese Arbeit bedient sich einer konstruktivistischen Perspektive, die in der Vergangenheit in den Kultur- und Sozialwissenschaften und nicht zuletzt in der Geographie („cultural turn, spatial turn“) zunehmend Beachtung gefunden hat (vgl. Glasze/Mattisek 2010; als Zugang zu Reurbanisierung siehe Hesse 2008, 2012). Diese Perspektive nähert sich den Metropolregionen als Diskursgegenstand, also als Gegenstand kommunikativer Praxis. Dadurch lassen sich die jeweiligen Objekte nicht nur spezifisch deuten, sondern sie werden Teil einer veränderten Wahrnehmung und somit womöglich auch Gegenstand einer veränderten Realität. Diese veränderte Wahrnehmung lässt sich am Beispiel der Metropolregionen recht gut veranschaulichen, da diese offenkundig unterschiedliche Erscheinungsformen aufweisen: u. a. eine jüngere, auf der Basis von Indikatoren objektivierte Form, und eine klassische Identität als Wachstumsraum, die nahezu performative Eigenschaften besitzt. Das heißt: diese Eigenschaften sind dem Gegenstand nicht per se, a priori zu eigen, sondern werden ihm auf dem Wege kommunikativer Praxis zugewiesen.

In der Analyse dieser kommunikativen Praxis wird, folgt man zum Beispiel Autoren wie Link (1986) oder Jäger (2009), differenziert zwischen den Spezialdiskursen der Wissenschaft(en) und dem Interdiskurs, der als stark selektives kulturelles Allgemeinwissen („senso commune“) angesehen werden kann (vgl. Jäger 2009: 131, 159). Dabei fließen ständig Elemente der wissenschaftlichen Diskurse (Spezialdiskurse) in den Interdiskurs ein. Die verschiedenen Diskursebenen (akademische Ebene, Politik, Medien, Alltag, Erziehung) sind eng miteinander verflochten und wirken aufeinander ein (vgl. Jäger 2009: 163). So kann zum Beispiel die politische Ebene auf die wissenschaftliche Ebene einwirken. Hier ist dies zum Beispiel der Fall, weil einige Autoren von Beiträgen in wissenschaftlichen Zeitschriften im politischen Prozess der Leitbilderstellung aktiv beteiligt waren. Insofern haben sie laut eigener Aussage die Beiträge aus einer Binnenperspektive verfasst.

Jeder Diskurs impliziert Regeln, die eingehalten werden müssen. Ein Gegendiskurs bildet sich, wenn sich in Bezug auf einen hegemonialen Diskurs Regelverstöße entwickeln, die wiederum diskursiv geregelt sind (vgl. Jäger 2009: 129). Auch wenn im Rahmen des Leitbildwandels neben den wissenschaftlichen Akteuren politische oder politisch-administrative Akteure den Diskurs stark mitgeprägt haben, wird hier der Begriff „Spezialdiskurs“ benutzt. Denn die Diskussion bezieht sich auf fachspezifisches Wissen und spiegelt nicht das Alltagswissen wider. Link unterscheidet zwischen naturwissenschaftlichen

Spezialdiskursen, humanwissenschaftlichen Spezialdiskursen und interdiskursiv dominierenden Spezialdiskursen (Theologie, Philosophie). Dabei sei der Anteil interdiskursiver Vorgaben bei den Humanwissenschaften stärker als bei den Naturwissenschaften, jedoch geringer als bei der Theologie und Philosophie (vgl. Link 1986: 5 f.; Jäger 2009: 131).

In dem diesem Bericht zugrunde liegenden Forschungsvorhaben wurde analysiert, ob während des Leitbildprozesses bzw. nach dessen Abschluss auf der Ebene der Wissenschaft ein hegemonialer Diskurs existierte, also ein Spezialdiskurs und ein Gegendiskurs. Anhand der Dokumente wurde in einem zweiten Schritt versucht zu analysieren, ob eines dieser verschiedenen Deutungsschemata der Leitbilder sowie der damit verbundenen Diskurse plausibler ist als andere. Weiterhin wurde analysiert, ob zu Beginn des Prozesses ein Paradigmenwechsel eindeutiger zu erkennen war als zum Schluss. Jäger definiert den Diskurs als Fluss von Wissen durch die Zeit. Insofern verschränken, beeinflussen, überschneiden, überlappen sich unterschiedliche Diskurse bzw. Diskursstränge im Laufe der Zeit. In diesem Kontext wird auch der Frage nachgegangen, inwiefern der Gegendiskurs den Spezialdiskurs beeinflussen konnte.

Der Vorteil einer solchen konstruktivistischen Forschungsperspektive ist auf verschiedenen Ebenen sichtbar: Sie legt Deutungsmuster und Interpretationen offen (Subtexte), sie macht verschiedene, im Zweifel divergierende Interessen transparent und sie ermöglicht auf diese Weise ein besseres Verständnis der Sachverhalte. Dabei unterscheiden wir in der Diktion von Peter Weichhart „matter“ und „meaning“, also Sachverhalte als solche und die Bedeutung, die ihnen zugeschrieben wird. Mit Blick auf die räumliche Dimension wird von einer absoluten, essenzialistischen Raumauffassung Abstand genommen, zugunsten eines relationalen Raumverständnisses, das die sozio-ökonomische Entwicklung nicht (mehr) als räumlich determiniert, sondern im Kontext raum-zeitlicher Positionierungen versteht (vgl. etwa Werlen 2009).

Der Forschungsgegenstand – Leitbilder im Kontext raumbezogener Politiken, neue Raumkategorien – erscheint prädestiniert für eine konstruktivistische Forschungsperspektive: Leitbilder bestehen aus individuellen (subjektiven) Wahrnehmungen, kommunikativen Settings und konkurrierenden Deutungsmustern (vgl. Becker et al. 1998: 472). Im räumlichen Kontext transportieren sie utopische Entwürfe für eine ferne Zukunft, sie bündeln strategische Handlungsfelder auf mittelfristiger Ebene, und sie sollen Sinnstiftung bzw. Konsensfindung mit Blick auf aktuell anstehende Aufgaben ermöglichen. Weiterhin ermöglichen sie eine veränderte Wahrnehmung der materiellen räumlichen Entwicklung (vgl. Diener et al. 2005).

Strittig ist, ob man Leitbilder auch an ihrem Einfluss auf materielle Entwicklungen messen kann; auch diesbezüglich gibt es sehr verschiedene Bewertungen. Einerseits ist es ziemlich unwahrscheinlich, dass randständige Themen oder Ziele durch das Lancieren eines neuen Leitbilds kurzfristig popularisiert und damit mehrheitsfähig gemacht werden können. Andererseits zeigt jedoch die Ideengeschichte der politischen Ökonomie im Allgemeinen und des Neoliberalismus im Besonderen (vgl. Peck 2010), dass gesellschaftspolitisch hegemoniale Politikkonzepte immer auch diskursiv vorbereitet, angebahnt und eingebettet werden (müssen), um relevant sein zu können. Wenn wir hier der Genese und Konstruktion neuer Leitbilder in der Raumentwicklung nachgehen, dann unterstellen wir selbstverständlich eine solche eher mittelbare, „weiche“ Adaption von Annahmen und Zugängen zu einem neuen Verständnis von Großstadtreionen und ihrer veränderten Rolle im sozio-ökonomischen Kontext. Es geht hier nicht um die kausal-deterministische Annahme, ein normativer Kurswechsel der Raumordnungspolitik könnte praktisch „von oben“ oktroyiert und anschließend auch effektiv implementiert werden.

2 Ergebnisse

2.1 Anlass: Warum neue Leitbilder?

In der Literatur werden veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen der Raumentwicklung nicht nur als Anlass für eine Neuformulierung der Leitbilder aufgeführt, sondern sie werden so beschrieben, dass sie bereits Teil der Begründung für eine inhaltliche Neuorientierung sind – zugunsten von Entwicklungsansätzen, die nunmehr anstelle von Ausgleichspolitiken verfolgt werden. Mit ihnen wird begründet, warum Metropolregionen von Bedeutung sind, das Wachstumsziel gestärkt werden muss und warum das Ausgleichsziel neu gewichtet werden muss.

Stiens (2000) beobachtete bereits Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre eine bestimmte Diskurskultur im Kontext des Regionalisierungsprozesses (gemeint ist damit die Metropolregionspolitik):

Seit einigen Jahren verschwindet die politische Dimension des gegenwärtigen neoliberalen Umbruchs in den meisten Bereichen der Raumplanung immer mehr hinter einem typischen neoliberalen Vokabular und einer entsprechenden Rhetorik. Hierzu gehört der Begriff und Fetisch „Globalisierung“. Zumeist ist der Begriff kein analytischer, vielmehr hauptsächlich durch eine ideologische Dimension gekennzeichnet, bei der Globalisierung als naturwüchsiger und damit von Gesellschaften unabhängiger Sachzwang betrachtet wird (Stiens 2000: 527).

In der Sekundärliteratur werden die veränderten Rahmenbedingungen sowie die Verknüpfungen zwischen ihnen thematisiert: Die Verschärfung des interregionalen und internationalen Wettbewerbs als neue Herausforderung wird als Folge von deutscher Vereinigung, Globalisierung sowie EU-Integration und der damit verbundenen Entgrenzung der Märkte dargestellt (vgl. Blotevogel 2005: 67; Frey/Zimmermann 2005: 7; Blotevogel/Schmitt 2006: 57; Heimpold 2006: 61). Der demographische Wandel, die wirtschaftliche Wachstumsschwäche und der internationale Standortwettbewerb seien der Hintergrund für die knappen öffentlichen Kassen (vgl. Blotevogel 2005: 67; Küpper 2008: 347). Weitere Folgen des demographischen Wandels seien räumliche Ausdifferenzierungen (vgl. Aring 2005: 40) und die Tatsache, dass die Infrastrukturen in den dünn besiedelten Räumen nicht ausgelastet sind, was die Frage nach einer Neujustierung der öffentlichen Daseinsvorsorge aufkommen ließe (vgl. Sinz 2006: 605; Heimpold 2006: 61; Augustin 2006: 659). Die prekäre öffentliche Finanzlage (vgl. ARL/DASL 2004: 1) wird wiederum neben der Globalisierung (vgl. Küpper 2008: 347) als Ursache dafür gesehen, dass der Gestaltungsspielraum der öffentlichen Hand, insbesondere der Kommunen, eingeschränkt wird. Der Wandel staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten ist laut Blotevogel (2006: 464-465) neben der Globalisierung, der europäischen Integration und dem demographischen Wandel Ursache regionaler Ausdifferenzierungen in Wachstums- und Schrumpfungsräumen, des Bedeutungsgewinns der Metropolen und der Entwicklung zunehmender Verflechtungen. Im Allgemeinen werden die räumlichen Veränderungen, wie z. B. der Bedeutungsgewinn der Ballungsräume, die Metropolisierung oder die Ausdifferenzierung auf die Globalisierung zurückgeführt (vgl. Aring 2005: 40; Sinz 2006: 608; ARL/Difu/ILS NRW/IRS 2007: 1; Heinrichs 2006: 653). Laut Sinz (2006: 608) bildet sich „eine neue Städteliga heraus, zu der in Deutschland ein knappes Dutzend der großen Ballungsräume zählen“. Dies wird als gegebene Tatsache dargestellt. Im Allgemeinen werden die Rahmenbedingungen in diesem diskursiven Kontext als nicht anfechtbare Grundannahmen dargestellt. Die unter-

suchten Beiträge bilden in Bezug auf die Darstellung der Rahmenbedingungen in dem Sinne einen Diskurs, da bestimmte Regelmäßigkeiten bei der Beschreibung befolgt wurden. Es wird z. B. allgemein anerkannt, dass die EU-Integration und die Globalisierung eine Verschärfung des Standortwettbewerbs mit sich gebracht haben.

Die Stärkung des Entwicklungsziels wird mit der anhaltenden Wachstumsschwäche Deutschlands begründet. Dementsprechend sei es richtig, einen Akzent auf das Entwicklungsziel zu setzen, weil die Raumordnung nun (auch) das gesamtwirtschaftliche Wachstum unterstützen soll (vgl. Aring 2005: 47; Aring/Sinz 2006a: 45; Aring/Sinz 2006b: 454, 457; Lutter 2006: 443; Kawka 2007: 49). Das Sozialprodukt muss erwirtschaftet werden, bevor man es umverteilen kann (vgl. Zimmermann 2005: 23; Sinz 2006: 610; Aring/Sinz 2006b: 457; Kawka 2007: 49; Lakubowski/Bergmann 2006: 375; Blotevogel 2006: 464; Aring 2005: 42). Laut Blotevogel (2005: 65) sehen die Wirtschaftspolitiker eine Priorität im Wachstumsziel, weil sie immer mehr daran zweifeln, ob Strukturhilfen aus Steuermitteln – die obendrein Staatsschulden vergrößern – wirklich etwas bewirken können. Weiterhin würde aufgrund der Mobilität der Produktionsfaktoren ein Ausgleich entstehen, da die Arbeitskräfte die strukturschwachen Regionen verlassen, um in Regionen mit günstigeren Arbeitsmarktbedingungen zu ziehen.

Blotevogel (2006: 464) erklärt, dass eine graduelle Umorientierung der Raumordnungspolitik dringend notwendig geworden sei, weil es angesichts des demographischen Wandels illusorisch wäre, die traditionelle Bindung der Raumordnung an die Prinzipien des Disparitätenausgleichs und der flächendeckenden Daseinsvorsorge weiterhin aufrechtzuerhalten. Im gleichen Sinne begründet Sinz (2006: 610) die Neuorientierung der Raumordnung mit der Tatsache, dass es aufgrund des demographischen Wandels immer schwieriger werde, dem Ausgleichsziel nachzugehen, weil die am stärksten vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Kommunen immer weniger finanzielle Möglichkeiten haben. Hinzu komme, dass die einkommensstarken Regionen immer weniger bereit sind, den Disparitätenausgleich zu finanzieren.

Die Definition von neuen Aufgabenschwerpunkten wird von verschiedenen Autoren nicht als Modernisierung bzw. als Antwort auf neue Rahmenbedingungen, sondern als kritiklose Einreihung in einen Mainstream bzw. als wohlwollendes Nachgehen von ohnehin ablaufenden ökonomischen Trends angesehen (vgl. Knieling 2006: 481-482; Hahne/Glatthaar 2007: 118). Leber und Kunzmann (2006: 60) sind sogar der Meinung, die neue raumordnerische Schwerpunktsetzung würde sich der gegenwärtigen neoliberalen Wirtschaftspolitik unterwerfen.

Sinz und Aring stellen in diesem Kontext folgende Frage:

Soll die Raumordnung bestehende Entwicklungstrends begleiten, indem für die Gesellschaft nützliche Entwicklungen unterstützt und problematische Entwicklungen abgefedert bzw. aktiv begleitet werden? Oder soll Raumordnung aus einem eigenen Werte- und Aufgabenverständnis heraus agieren, das einen Gegenpol zu den ablaufenden Raumentwicklungsprozessen darstellt und deswegen einen konsequenten Gegenentwurf zu den räumlichen Ausdifferenzierungs- und Polarisierungstendenzen darstellen muss? Die erste Perspektive bemüht sich um eine Neuorientierung bzw. Modernisierung, während die zweite für ein eher traditionelles Verständnis von Raumplanung steht. Das klingt zunächst nach sachlichen Handlungsoptionen, doch dahinter verbergen sich nicht nur fachliche Bewertungen, sondern unterschiedliche politische Grundsatzeinstellungen (Aring/Sinz 2006b: 454).

Während des Leitbildprozesses sei dem Prinzip des „Sowohl-als-auch“ nachgegangen worden (vgl. Aring/Sinz 2006b: 454-455).

Auf dem Wege der Interviewauswertung lassen sich die Entstehungsbedingungen der Entwicklung der neuen Leitbilder gut nachvollziehen. In der Fachdebatte der Raumordnung wurde Kritik daran laut, dass die Disziplin traditionell als Element einer Art „räumlicher Sozialpolitik“ wahrgenommen wurde. Mit der einseitigen Zielsetzung des Ausgleichs sei die Raumordnung in einen Gegensatz zu anderen, hegemonialen gesellschaftlichen Diskursen gestellt worden. Vor diesem Hintergrund entstand die Überlegung, sich verstärkt dem Wachstums- bzw. Entwicklungsziel zu widmen. Dieses sei zwar schon immer in der Raumordnungsrhetorik enthalten. Im Selbstverständnis des Zielsystems fühlte sich die Raumordnung dennoch einseitig auf das Ausgleichsziel fixiert (vgl. IP 4 Abs. 26).

Die Notwendigkeit, neue Leitbilder der Raumentwicklung zu formulieren, ist insofern aus dem Bedürfnis heraus entstanden, die Raumordnung anschlussfähig an den regionalpolitischen Diskurs zu machen. Dieser ist sehr stark vom wirtschaftspolitischen Standortdiskurs bestimmt. Der vermeintlich tradierte, soziale Charakter der klassischen Raumordnung sollte abgelegt werden. Man hätte auf der Höhe der Zeit mitreden wollen und nicht „immer nur Ausgleich und Ökologie“ thematisieren wollen. Eine Rolle spielte dabei die Befürchtung, die Raumordnung würde auf Bundesebene nicht mehr ernst genommen. Die Raumordnung sollte sich vielmehr neu positionieren (vgl. IP 5 Abs. 13).

Ein anderer Interviewpartner vertritt die Einschätzung, im Hintergrund dieser ganzen Diskussion stünde der große Theorie-Streit zwischen dem Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen und dem Ansatz der funktionsräumlichen Arbeitsteilung. Das Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen wäre schon mit der Ernennung der Metropolregionen seit Mitte der 1990er Jahre wieder angefochten worden (vgl. IP 6 Abs. 10-14).

Die Auswertung der Dokumente ergab direkte Hinweise darauf, dass im ersten Workshop zu Beginn des Prozesses vier unterschiedliche Szenarien zur Raumentwicklung diskutiert wurden: Das erste Szenario A „Deregulierung und raum- und siedlungsstrukturelle Polarisierung“ stellt das Ergebnis der dominanten Trends dar. Die raumordnungspolitischen Handlungsansätze der 1990er Jahre werden zugunsten einer Deregulierung aller Politikbereiche, also auch der Raumordnung, abgelehnt. Geschlussfolgert wurde von den Verfassern der Szenarien, dass das Szenario A zum einen am wahrscheinlichsten ist und zum anderen auf jeden Fall verhindert werden sollte. Das Szenario B „Großregion der Verantwortung“ entspricht ungefähr den Ideen der Raumordnungspolitik der 1990er Jahre. Die Raumentwicklung soll sowohl einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten als auch einen gewissen Ausgleich anstreben und „ganz nebenbei auch noch das Nachhaltigkeitsziel berücksichtigen“ (BBR 2003: 120).

Defizite dieses Szenarios seien erstens jedoch, dass das Nachhaltigkeitsziel vernachlässigt würde, weil es „nicht auch Bestandteil des Entwicklungsparadigmas“ sei (BBR 2003: 121). Zweitens wird infrage gestellt, ob die eher technokratischen Ansätze dazu beitragen können, flächendeckenden Ausgleich zu schaffen. Die „Eigenständigkeit“ der Regionen, Großregionen und Metropolregionen wird dabei als Hemmnis angesehen. Diese seien nicht allesamt fähig, eine regionale Selbstorganisation zu realisieren. Aus dem Wettbewerb der Großräume würden sowohl Gewinner als auch Verlierer hervorgehen. Inter- und intraregionale Disparitäten würden nicht beseitigt oder abgemildert. Die Szenarien C „Raumentwicklung der rationalen Steuerung und sozialen Sicherung“ und D „Gesellschaft und Raumstruktur der Nachhaltigkeit“ stellen Alternativszenarien dar. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass mit ihnen – wenn auch auf unterschiedliche Weise und zu unterschiedlichen Graden – den Prinzipien ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit nachgegangen wird. Auch wenn sie als Visionen bewertet wurden, weil sie zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Rahmenbedingungen schwer umzusetzen waren, wurden sie nicht als unrealistisch angesehen. Denn innerhalb des Zeithorizonts von 40 Jahren, wie er

in diesen Szenarien definiert wurde, seien viele Veränderungen möglich (vgl. BBR 2003: 120 ff.).

Im Workshop wurde den Szenarien C und D in der Diskussion nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet, mit einer für einen Leitbildprozess durchaus eigenwilligen Begründung:

Es sei wichtig, die aktuellen Trends zur Kenntnis zu nehmen und darauf zu reagieren. Entwicklungen (Szenarien), die neue Trendbrüche voraussetzen, sollte man derzeit nicht über Leitbilder fixieren (BFAG 2004a: 13).

In den unterschiedlichen Papieren, die den Prozess dokumentieren, werden die Rahmenbedingungen sowie die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen mehr oder weniger ausführlich dargelegt. Zu betonen ist diesbezüglich, dass von Experten in ihren Stellungnahmen hervorgehoben wurde, dass die Verbindungen zwischen den neuen Rahmenbedingungen und den daraus resultierenden Schlussfolgerungen für die Raumordnung nicht ausführlich genug erläutert wurden (vgl. BFAG 2005a: 6-7). Einer der Experten wirft die Frage auf, ob die im Dokument vorgenommene Problemsicht zutreffend dargestellt ist. Er kritisiert die Art und Weise, mit der die Rahmenbedingungen schon so skizziert werden, dass sie zwangsläufig eine eindeutige (hier: „neoliberale“) Orientierung der Leitbilder begründen:

Während die Auflistung der veränderten Rahmenbedingungen scheinbar plural ökonomische, soziale und ökologische Herausforderungen gleichermaßen benennt, ist der Subtext dominiert von der Wachstums- und Wettbewerbslogik. Es ist kein Zufall, dass Sozialstaatsreform, bundesstaatliche Ordnung und Wachstumsprobleme an erster Stelle genannt werden. In dieser Diktion gleicht das Papier sehr auffällig solchen „Reform“-Konzepten, die im politischen Raum Konjunktur haben (um nur die „Agenda 2010“ als das vielleicht populärste Beispiel zu nennen) (BFAG 2005a: 62).

Wenn man diese Themen als Aufhänger nennt, dann müsste man schon wissen, ob die zugrunde liegende Problemsicht richtig ist und auf welche Weise denn mögliche Lösungen diese Probleme beheben könnten (BFAG 2005a: 62).

2.2 Argumentationsmuster im Leitbildprozess

Wir beginnen unsere Auswertung mit der Diskussion der Frage, inwiefern im Zuge des Leitbildprozesses das Ausgleichsziel vom Wachstumsziel abgelöst wurde und auf diese Weise ein Paradigmenwechsel der Raumordnung in die Wege geleitet wurde. Diese Frage berührt einen grundlegenden Aspekt der Debatte, der bereits intensiv diskutiert wurde. Gleichwohl wurde hier kein Konsens erzielt. Die Literaturanalyse sowie die Interviewauswertung zeigen, dass sowohl der Verlauf des Prozesses als auch das Ergebnisdokument der „Neuen Leitbilder der Raumentwicklung“ von den verschiedenen Akteuren unterschiedlich rezipiert und interpretiert wurden.

In der ausgewerteten Literatur kann zwischen verschiedenen Gruppen von Beiträgen unterschieden werden: Erstens sind Beiträge von Autoren vorfindbar, die die neuen Leitbilder eindeutig befürworten und verteidigen; zweitens liegen Beiträge von Autoren vor, die scharfe Kritik an den Leitbildern üben; schließlich sind Beiträge enthalten, die bezogen auf die Ausgangsfrage eine unentschiedene Haltung einnehmen. Beiträge aus der letztgenannten Gruppe können wiederum in der Regel in zwei Untergruppen eingeteilt werden – zum einen sind die Beiträge zu nennen, die im Großen und Ganzen mit dem Inhalt der Leitbilder einverstanden sind, jedoch einige Kritikpunkte hervorheben; davon sind zum anderen Beiträge zu unterscheiden, die nicht nur kritisieren wollen, sondern auch positive Punkte hervorheben. Diese Beiträge können insofern bei genauerer Betrachtung der

Argumente – wenn auch nicht eindeutig – auch den beiden ersten Gruppen zugeordnet werden. Insgesamt konnten innerhalb der Diskurse jeweils spezifische Nuancierungen und Widersprüche ermittelt werden.

Nachvollziehbar ist, dass die aufseiten des Büros für Angewandte Geographie (BFAG), des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) unmittelbar am Prozess der Leitbilderstellung beteiligten Autoren den „Spezialdiskurs“ geprägt haben. Die Autoren, die dem „Gegendiskurs“ zugeordnet werden können, sind entweder für Bundesministerien wie das Bundeswirtschaftsministerium (Regionale Wirtschaftspolitik) oder das Landwirtschaftsministerium tätig, oder sie werden dem akademischen Bereich zugeordnet. Anhand der Listen der Beteiligten bei den unterschiedlichen Workshops konnte herausgefunden werden, dass Vertreter der anderen Bundesministerien erst spät in den Leitbildprozess einbezogen wurden.

Die Autoren des Gegendiskurses sind der Meinung, dass die Leitbilder einen Paradigmenwechsel einleiten (vgl. Richter 2006: 665; Knieling 2006: 481; Leber/Kunzmann 2006: 59). Sie sprechen von einer Abkehr vom Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse, das durch das Entwicklungsziel ersetzt würde (vgl. Richter 2006: 665; Küpper 2008: 356; Leber/Kunzmann 2006: 659; Augustin 2006: 661). Weiterhin interpretieren sie die Leitbilder als Aufforderung zum Entwurf einer neuen Förderpolitik zugunsten der Metropolregionen (vgl. Richter 2006: 665; Reimer 2007; Knieling 2006: 481; Hahne/Glatthaar 2007: 117-118). Diese werden explizit hervorgehoben, was zur Folge hätte, dass die anderen Gebiete als davon abgeleitete Resträume dargestellt und nicht angemessen berücksichtigt würden (vgl. Richter 2006: 665; Hahne/Glatthaar 2007: 117-118; Küpper 2008: 346; Leber/Kunzmann 2006: 59; Augustin 2006: 659; Knieling 2006: 482). Richter ist der Meinung, dass durch die Leitbilder die klassische Regionalpolitik und die Agrarpolitik für die ländlichen Räume infrage gestellt werden (2006: 665). Weiterhin wird die Frage aufgeworfen, ob die neuen Leitbilder dem Anspruch auf Nachhaltigkeit gerecht werden (vgl. Knieling 2006: 481; Hahne/Glatthaar 2007: 117-118).

Der Spezialdiskurs charakterisiert sich dadurch, dass nicht von einem Paradigmenwechsel, sondern von einer Neujustierung bzw. Neuorientierung oder Neuausrichtung der Raumordnung gesprochen wird (vgl. Aring/Sinz 2006a: 48; Sinz 2006: 605; Sinz 2010: 329, 339; Heinrichs 2006: 653; Kawka 2007: 49; Blotevogel 2006: 464). Es ist die Rede von einem neuen Aufgabenverständnis, das sich durch einen Akzent auf das Entwicklungsziel und die Neugewichtung des Ausgleichsziels kennzeichnet (vgl. Aring/Sinz 2006a: 46; Aring 2006: 618-619; Kawka 2007: 49). Nach dieser Lesart sollte nicht von der Aufgabe der Zielkategorie der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gesprochen werden (vgl. Kawka 2007: 49; Blotevogel 2006: 472), sondern von einer neuen Balance zwischen den Zielen des Ausgleichs und des Wachstums (vgl. Heinrichs 2006: 658; Zimmermann 2005: 23) bzw. von deren Kombination (vgl. Aring/Sinz 2006b: 455) oder gegenseitigen Bedingung (vgl. Sinz 2007: 26). Aus den Leitbildern gehe hervor, dass sie alle Räume gleichzeitig ansprechen und somit Aufgaben statt Raumkategorien im Vordergrund stellen würden (vgl. Aring/Sinz 2006b: 455, 458; Aring 2006: 619; Einig et al. 2006: 623, 627; Sinz 2006: 607; Sinz 2010: 330; Heinrichs 2006: 653). Daher ginge mit den neuen Leitbildern – obwohl Metropolregionen als zentrales Strategieelement gelten – auch keine neue Förderpolitik zugunsten dieser Raumkategorie einher (vgl. Sinz 2006: 605, 608; Sinz 2010: 330; Kawka 2007: 49), ebenso keine Vernachlässigung der ländlichen Räume (vgl. Aring/Sinz 2006a: 48; Aring/Sinz 2006b: 455; Sinz 2006: 606-607; Blotevogel 2007: 5-6; Sinz 2010: 329-330). Weiterhin wird die These vertreten, dass die neuen Leitbilder der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung unterliegen (vgl. Blotevogel 2006: 463; Sinz 2006: 606).

Die Abbildungen 1 und 2 „Deutungen und Argumente des Spezialdiskurses/des Gegendiskurses“ fassen die verschiedenen Deutungen und Argumente der jeweiligen Autoren kumuliert zusammen. Sie stellen auf stark vereinfachte Weise den hegemonialen wissenschaftlichen Diskurs – Spezialdiskurs und Gegendiskurs – dar. Die Schemata zeigen, dass anhand von „Regeln“ und hier ähnlichen Interpretationen der Leitbilder (bzw. Erläuterungen bezüglich der Intentionen der Leitbilder) und Argumenten in Bezug auf verschiedene Themen zwischen einem hegemonialen Spezialdiskurs und einem Gegendiskurs unterschieden werden kann.

Innerhalb des Spezialdiskurses können jedoch auch Widersprüche identifiziert werden. Einerseits wird – zumeist als Antwort auf die Kritik – betont, dass die Leitbilder und hier vor allem das Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ alle Räume ansprechen würden, somit allen Räumen die Möglichkeit gegeben sei, sich zu entwickeln. Dementsprechend würden die peripheren und ländlichen Räume nicht vernachlässigt. Die hierfür benutzte Metapher „Stärken stärken“ soll zeigen, dass im Gegensatz zur Metapher „Starke stärken“ die Stärken aller Räume und nicht nur die der besonders leistungsfähigen Raumeinheiten wie der Metropolregionen gefördert werden sollen. Deswegen würden auch die Aufgaben statt Raumkategorien im Fokus stehen und keine neue Förderpolitik zugunsten der Metropolregionen daraus hervorgehen (vgl. Aring/Sinz 2006b: 455). Andererseits werden die Metropolregionen als zentrales Strategieelement hervorgehoben (vgl. Aring/Sinz 2006a: 45; Sinz 2007: 24). Weiterhin schreibt Sinz (2006: 608), es sei eben sinnvoll, bestimmte Funktionen nur in den Metropolregionen zu fördern.

Das Konzept der Verantwortungsgemeinschaft wird als Argument dafür aufgeführt, dass alle Räume betrachtet werden und das Ausgleichsziel nicht aufgegeben würde. Demnach tragen die Metropolkerne eine Verantwortung für die Entwicklung der Verflechtungsräume insgesamt. Auch diesbezüglich wurden unterschiedliche Einschätzungen im Spezialdiskurs vorgefunden. Die Metropolregionen würden, so einige Autoren, Wachstumsimpulse in die restlichen Räume ausstrahlen. Das Konzept der Verantwortungsgemeinschaften soll dazu beitragen, dass die peripheren bzw. strukturschwachen Gebiete vom Wachstum des Metropolkerns profitieren können. Dies rechtfertigt die besondere Rolle der Metropolregionen und wird als Gegenargument auf die o.g. Kritik ausgeführt (vgl. Aring/Sinz 2006b: 458; Sinz 2006: 608-609; Einig et al. 2006: 623, 627; Lutter 2006: 443). Zimmermann drückt sich diesbezüglich anders akzentuiert aus, formuliert pointierter.

Für Zimmermann ist die Hervorhebung der Metropolregionen berechtigt, da diese die Mittel für die Mindestversorgung der strukturschwachen Räume erwirtschaften würden (2005: 23). Dieser Effekt würde eine Balance zwischen dem Ausgleichs- und dem Wachstumsziel herstellen; zudem könne man sich wieder dem Ausgleichsziel widmen, wenn das Wachstum dauerhaft ist (vgl. Zimmermann 2005: 23-25). Weiterhin ist er der Meinung, dass durch die neuen Governance-Strukturen einer „Ausbeutung des Wachstumszentrums durch die Fläche“ (Zimmermann 2007: 19) Vorschub geleistet würde. Er schlussfolgert, dass die Raumordnung auch im neuen Leitbildansatz keine zu großen Hoffnungen auf Ausgleichsmechanismen (wie die großräumigen Verantwortungsgemeinschaften) setzen sollte (vgl. Zimmermann 2007: 19).

Aring und Sinz vertreten die Auffassung, dass bereits während des Prozesses klargestellt worden sei, dass es sich bei den Leitbildern nicht um eine „klare Absage an eine schlichte Umpolung der traditionellen Ländlicher-Raum-Politik in eine Metropolpolitik handelt“ (2006b: 457).

Abb. 1: Deutungen und Argumente des Spezialdiskurses

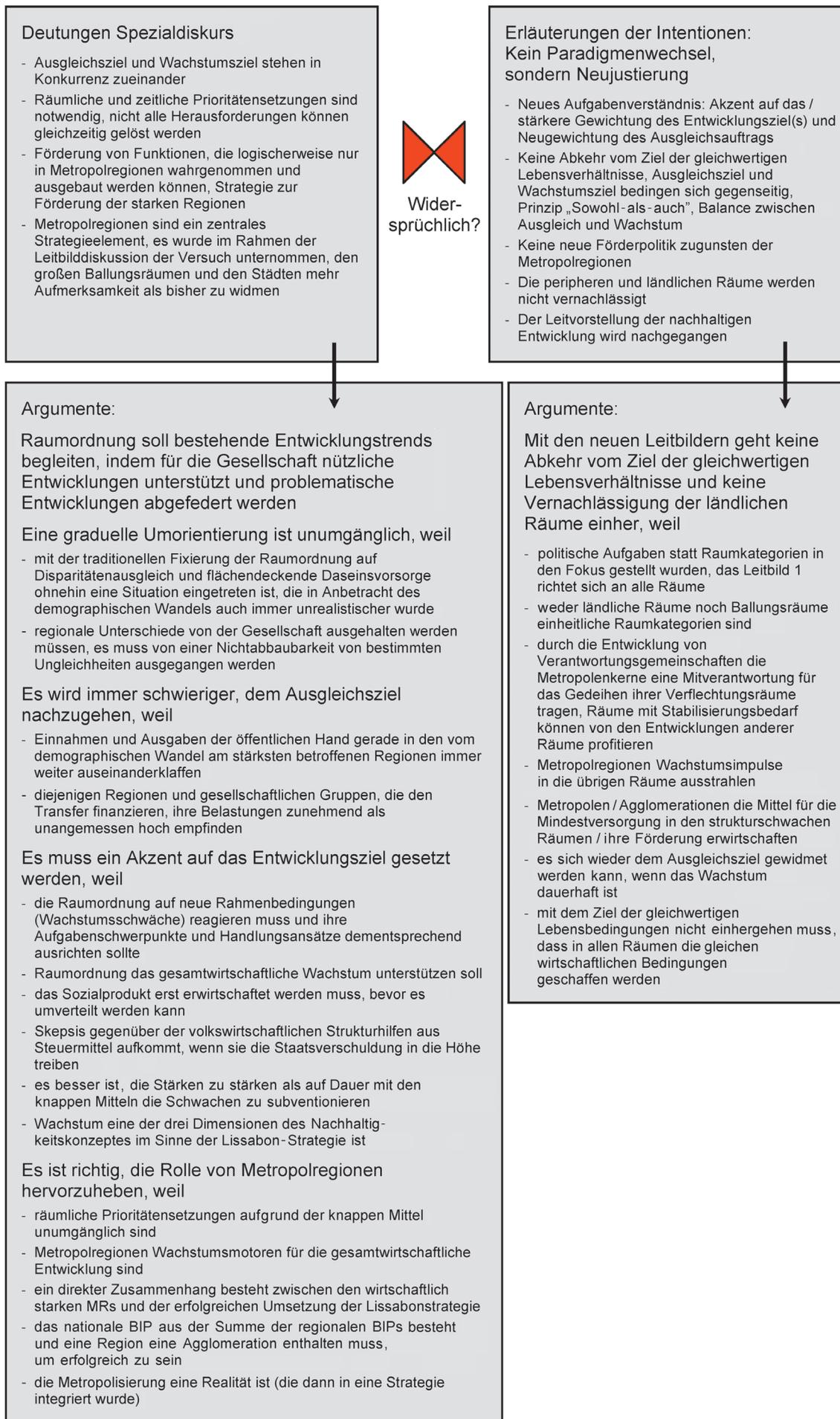
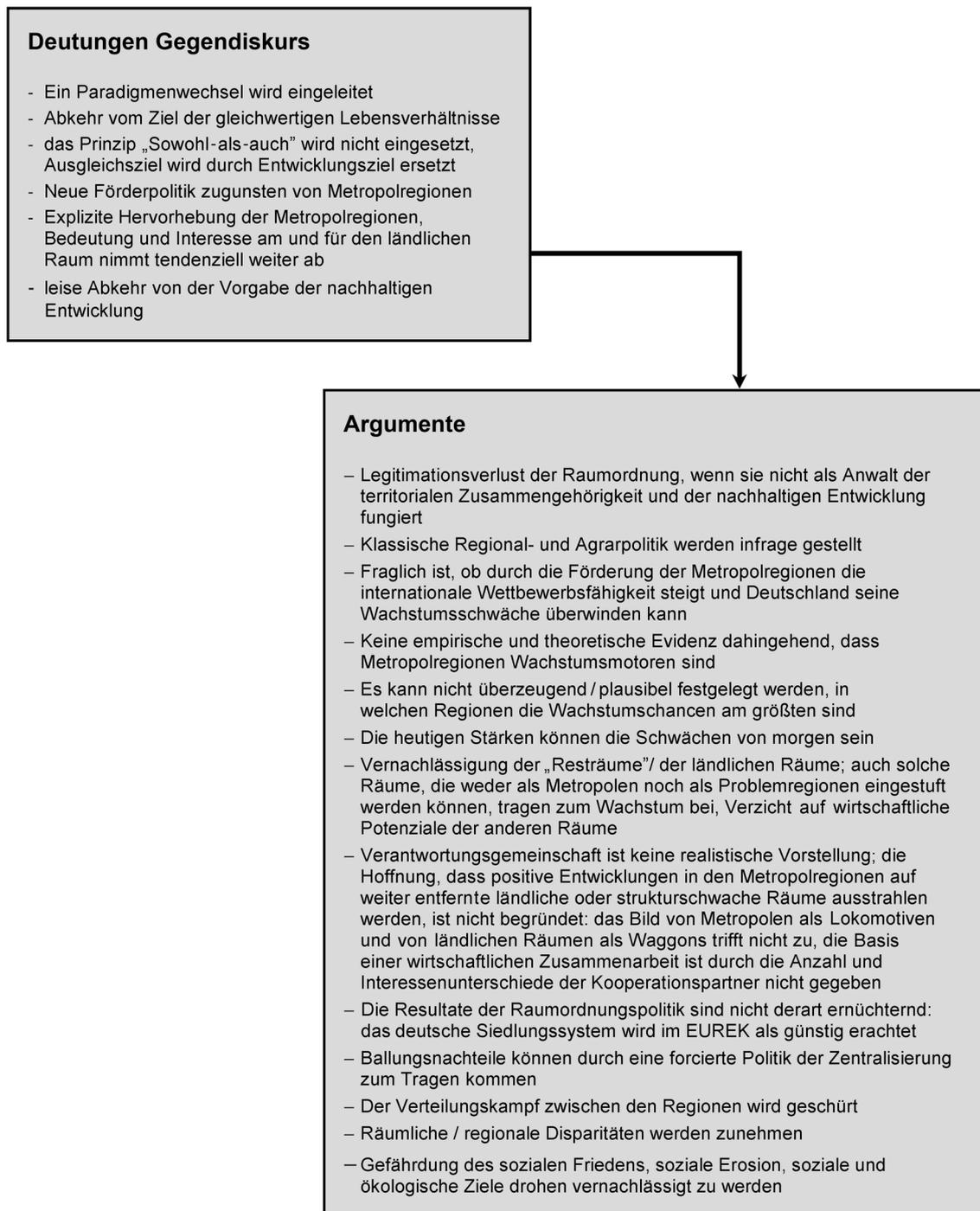


Abb. 2: Deutungen und Argumente des Gegendiskurses



Ein Großteil der Gesprächspartner ist nicht der Meinung, dass das Ausgleichsziel vom Entwicklungsziel abgelöst wurde, also de facto ein Paradigmenwechsel in die Wege geleitet würde (vgl. IP 2, IP 5, IP 6, IP 7). Dabei wurde auf verschiedene Weise argumentiert. Man habe sich im ersten Kapitel des Leitbildes auf mehreren Seiten mit dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen auseinandergesetzt. Auch wenn dieser Begriff eher selten vorzufinden ist, wird bekräftigt, dass dies immer noch der Hauptgrundsatz der Raumordnung sei, der nicht aufgegeben würde (vgl. IP 2 T2 Abs. 352). Es sei insofern kein

Paradigmenwechsel geplant worden, und auch im Nachhinein sei diese Kritik nicht nachvollziehbar. Die Ausgleichspolitik sei nur auf eine andere instrumentelle und regionale Basis gestellt worden (vgl. IP 2 T1 Abs. 23). Der großregionale Ansatz, der später anhand des Konzeptes der Verantwortungsgemeinschaften thematisiert wurde (bzw. anschließend dann als „Stadt-Land-Partnerschaften“), beziehe sich nicht nur auf Metropolräume, sondern auch auf strukturschwache Räume und die Wachstumspole außerhalb der Metropolregionen. Auch wenn der Begriff „ausgeglichener Funktionsraum“ nie angewendet worden sei, so würde er doch das Prinzip gut darlegen, dass der Ausgleich zwischen den verschiedenen Raumtypen innerhalb der Region erfolgen soll (vgl. IP 2 T2 Abs. 90). Das Argument der Verantwortungsgemeinschaften wurde, ähnlich wie in den verschiedenen Beiträgen der Sekundärliteratur, nicht von allen Interviewpartnern als valide empfunden. Dieses Konzept wurde auch als aufgesetzte Raumordnungs-Rhetorik bezeichnet (vgl. IP 4 Abs. 181). Damit solle, so eine Bewertung, „die Szenerie beruhigt“ werden. Der Beirat für Raumordnung habe massiv gegen diesen Ansatz Stellung genommen. Die Verantwortungsgemeinschaften seien fiktiv und würden keine echte Handlungsebene darstellen. Dieses Konzept würde nur in der Form von Modellvorhaben Bestand haben. Diese würden auch funktionieren, aber jenseits davon habe das Konzept keine Relevanz. Es sei daher nicht wirksam und handlungsmächtig (vgl. IP 5 Abs. 55-77). Auch wurde die Meinung geäußert, dass es nicht hinreicht, den ländlichen Raum mit der Metropolregion zu vernetzen. Der ländliche Raum muss gleichberechtigt mit den Verdichtungsräumen Anspruch auf die Sicherstellung der Daseinsfunktionen, das Wohnen, das Gewerbe, den Verkehr, die Kultur und das Soziale haben (vgl. IP 6 Abs. 66-70).

Bezüglich der Frage des Paradigmenwechsels hat ein Gesprächspartner die Position vertreten, es könne nicht von einer Trendwende gesprochen werden, da die Leitbilder nicht verbindlich seien (vgl. IP 6 Abs. 46). IP 5 erklärt, dass es durch eine Art typische „Jein“-Haltung der Raumordnung nicht möglich sei zu sagen, ob ein Paradigmenwechsel eingeleitet wurde oder nicht (vgl. IP 5 Abs. 15). Die Dreigliedrigkeit der Leitbilder – also die Tatsache, dass neben Leitbild 1 parallel auch die Leitbilder 2 und 3 existieren – würde die klassische Haltung der Raumordnung darlegen, die sich durch eine Offenheit für alle Diskurse auszeichne. Die deutsche Raumordnung sei stark konsensorientiert und würde insofern Formeln produzieren, mit denen „alle irgendwie leben könnten“ (IP 5 Abs. 21).

Der IP 4 ist der Meinung, zu Beginn des Prozesses hätte man vermutlich zu Recht einen Paradigmenwechsel als Gegenstand oder Zielkorridor vermuten können. Durch den politischen Diskussionsprozess in der MKRO seien jedoch kontroverse Formulierungen, die noch in den ersten Entwürfen von BfAG enthalten waren und die man in Richtung Paradigmenwechsel hätte interpretieren können, abgeschwächt worden. Die Leitbilder seien insofern durch den politischen Prozess entschärft worden. Resultat sei „ein tendenzieller Paradigmenwechsel, insgesamt aber eher eine Ergänzung des Zielsystems um das Leitbild 1“ (IP 4 Abs. 234-238).

Der IP 3 konzediert, dass in gewisser Weise schon ein Paradigmenwechsel eingeleitet wurde, man dies aber nicht so ausdrücken wollte, weil sonst der Widerstand im politischen Raum zu groß geworden wäre (vgl. IP 3 Abs. 17).

Eine Hauptlinie der Kritik an den neuen Leitbildern, so die Interviewpartner, wurde vonseiten der Vertreter der Wirtschaftsförderung formuliert, wenn auch auf unterschiedliche Weise. Hierzu gehören das Bundeswirtschaftsministerium, insbesondere das Referat für Regionale Wirtschaftspolitik, das Landwirtschaftsministerium sowie andere Interessenvertretungen des ländlichen Raumes (Landkreistag, Akademie der ländlichen Räume und Bauernverband), schließlich die Regionalforschung. Die unterschiedlich akzentuierte Kritik lässt sich dahingehend bündeln, dass der Raumordnung unterstellt wird, sie würde das

Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik und eine daran orientierte, auf Ausgleich setzende regionale Wirtschaftspolitik zur Disposition stellen, und zwar ohne Not bzw. ohne überzeugende Argumente.

Die Kritik vonseiten des Bundeswirtschaftsministeriums wurde von einem Interviewpartner als nicht berechtigt und z. T. auch als „frech“ bezeichnet. Die Wirksamkeit der Raumordnung würde dabei überschätzt (vgl. IP 5 Abs. 39). Viele Akteure seien der Meinung, die Raumordnung sei für Umverteilungsprozesse zuständig. Sie habe jedoch weder die finanziellen, personellen, noch die rechtlichen Mittel dazu (vgl. IP 1 Abs. 163). Die Diskussion habe vor allem zur Positionierung derjenigen geführt, die interessengeleitet bestimmten Zielen verpflichtet seien sowie derjenigen, die bestimmte „Lager“ in der Regional- und Raumwissenschaft vertreten (vgl. IP 1 Abs. 162). Es wäre vor allem darum gegangen, dass das Bundeswirtschaftsministerium eines seiner wenigen eigenen Zuständigkeitsfelder retten wollte. Überdies würde eine klassische Rivalität zwischen der Raumordnung und der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) bestehen, weil diese beiden Felder zwei verschiedenen Ressorts zugeordnet sind (vgl. IP 2 Abs. 227-248).

Ein anderer Interviewpartner empfindet die Kritik als berechtigt. Das BMVBS und das BBSR seien zu weit gegangen, als sie Metropolregionen und Wachstum praktisch gleichgesetzt haben, weil die Raumordnung damit in einen verhängnisvollen Gegensatz zur regionalen Wirtschaftspolitik geraten würde (vgl. IP 4 Abs. 26).

Um ihre Politik zu rechtfertigen, seien die Vertreter der GRW eine für das BMVBS durchaus irritierende Koalition eingegangen (vgl. IP 1 Abs. 134). Die Vertreter des ländlichen Raums, insbesondere der Landkreistag, hätten befürchtet, dass künftig nur noch die Metropolregionen gefördert würden und die ländlichen Räume abgekoppelt werden (vgl. IP 5 Abs. 45-47). Auch andere Organisationen, die die Interessen der ländlichen Räume vertreten, wie z. B. der Bauernverband und die Akademie der ländlichen Räume, hätten „mit vereinten Kräften“ versucht, gegen den Metropolregionendiskurs vorzugehen, weil sie dieser in die Defensive gedrängt habe (vgl. IP 4 Abs. 205). Sowohl IP 5 als auch IP 4 berichten von einer anlässlich der „Grünen Woche“ in Berlin durchgeführten Tagung, auf der argumentiert wurde, ein Drittel Deutschlands lebe von der Agrarwirtschaft im weitesten Sinne. IP 4 scheint dieses Argument jedoch nicht zu teilen (vgl. IP 4 Abs. 209-211).

Die IP 5 und IP 2 berichten, dass die neuen Leitbilder auch auf Kabinettsbene kontrovers diskutiert wurden. Es habe zudem Auseinandersetzungen auf der Ebene der Fachministerkonferenzen und der Ministerpräsidentenkonferenz gegeben. In einem offiziellen Bericht an die MKRO sei Stellung vom Landwirtschaftsministerium und vom Wirtschaftsministerium bezogen worden (vgl. IP 2 T2 Abs. 356-385; IP 5 Abs. 45). Leider konnten diesbezüglich keine Dokumente ausgewertet werden. IP 1 berichtet, dass während des Prozesses der Leitbilderstellung Kommunikationsfehler gemacht wurden (vgl. IP 1 Abs. 162). Auch IP 4 meint, die Reaktion des Wirtschaftsministeriums sowie des Landwirtschaftsministeriums sei darauf zurückzuführen, dass das federführende BMVBS es versäumt habe, rechtzeitig eine horizontale Koordination sicherzustellen (vgl. IP 4 Abs. 27-44).

Bezüglich der Kritik, die von den Interessenvertretungen des ländlichen Raums geäußert wurde, erklärt IP 2, der Begriff „ländlicher Raum“ würde nicht so oft in den Leitbildern auftauchen, weil diesbezüglich ohnehin eine differenziertere Betrachtung notwendig wäre. Es gäbe heute eine Vielfalt von ländlichen Räumen mit unterschiedlichen strukturellen Hintergründen, die auch differenziertere Politikstrategien rechtfertigen würden (vgl. IP 2 Abs. 387).

Der IP 5 ist der Meinung, der Anteil derjenigen Textzeilen in Leitbild 1, die Aussagen bezogen auf ländliche Räume und Ausgleichsorientierung machen, seien in der Summe zahlreicher als die entsprechenden Passagen zu den Metropolregionen (vgl. IP 5 Abs. 49). Diesbezüglich müsse eine quantitative Auswertung erfolgen. Auf die Frage hin, warum es dann trotzdem diese Wahrnehmung gebe, dass die Leitbilder sich einseitig auf Metropolregionen, Wachstum und Wettbewerb konzentrierten, gibt IP 5 zwei mögliche Antworten. Diese Wahrnehmung könnte zum einen darauf zurückzuführen sein, dass Metropolregionen, Wachstum und Wettbewerb neue Elemente sind, während die anderen Themen traditionell schon länger behandelt werden. Zum anderen seien diese Themen diskursiv stärker „promoted“ und in den Redeanteilen stärker hervorgehoben worden (vgl. IP 5 Abs. 49-54).

Mit der Auswertung der Dokumente sollte der Frage nachgegangen werden, ob eines dieser unterschiedlichen Deutungsschemata betreffend der Inhalte der Leitbilder besser gerechtfertigt werden kann als ein anderes. Dafür wurde das Dokument der beschlossenen Leitbilder – wie von einem Interviewpartner angeregt – auch quantitativ ausgewertet.

Weiterhin sollte untersucht werden, ob die Diskussionen zu Beginn des Leitbildprozesses eindeutiger in Richtung eines Paradigmenwechsels zu lesen waren als später. Welche Kritik wurde schon während des Prozesses geäußert und inwiefern wurde der Inhalt der Leitbilder daraufhin verändert? Wurde dem Konzept der Metropolregionen sowie dem Entwicklungsziel am Anfang des Prozesses mehr Bedeutung beigemessen als zum Schluss? Oder ist die anhaltende Kritik darauf zurückzuführen, dass trotz Ausdifferenzierung und Anreicherung der Leitbildtexte die gleiche Botschaft nur verschleiert vermittelt wurde bzw. ein Subtext besteht, der immer noch in diese Richtung zeigt? Lässt sich aus den Leitbild-Dokumenten aufgrund des großen Interpretationsspielraums immer noch eine Modifikation der traditionell orientierten Ausgleichspolitik in Richtung einer Politik zur Fokussierung auf Metropolregionen herauslesen?

Ein Vergleich zwischen dem ersten und dem letzten Dokument zeigt, dass sich der Ton in Bezug auf die Frage verändert hat, ob dem Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen noch nachgegangen werden soll. In dem Bericht zum ersten Workshop ist zu lesen, dass der verteilungspolitische Ansatz „zur Disposition“ stehe (BFAG 2004a: 5) bzw. es wurde die Frage aufgeworfen, ob das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen noch Bestand habe (vgl. BFAG 2004a: 7). In den Leitbildern wird hingegen gleich in den Vorbemerkungen klargestellt, dass die drei Leitbilder dem Ziel der Gleichwertigkeit verpflichtet sind (vgl. MKRO 2006: 5). Es stellt sich die Frage, ob sich der Inhalt der einzelnen Leitbilder daraufhin geändert hat.

Die Analyse der Berichte zu den Veranstaltungen des Leitbildprozesses sowie das Dokument der beschlossenen Leitbilder zeigen, dass der Fokus auf die Metropolregionen und deren Gleichsetzung mit Wachstumsmotoren zu unterschiedlichen Zeitpunkten einmal mehr (Diskussionspapier 2004, Fortschrittsbericht und Diskussionspapier 2005) und einmal weniger (Workshop 2, beschlossene Leitbilder) stark ausgeprägt war (vgl. BMVBW 2004; BFAG 2005b; BFAG 2005e; BFAG 2004b; BFAG 2004c; MKRO 2006). Es kann jedoch anhand der zur Verfügung gestellten Dokumente nicht dargelegt werden, dass die Dokumente zu Beginn ausschließlich bzw. viel stärker auf Metropolregionen und Wachstum ausgerichtet waren und im Licht der formulierten Kritik nach und nach verwässert worden wären.

Zum einen wurde von Anfang an versucht, einer möglichen Kritik entgegenzuwirken – z. B. durch die Verwendung von abstrakten Begriffen, die nicht klar definiert wurden (wie etwa des Konzepts der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften). So kann anhand

des Berichts des ersten Workshops sowie des Inputs von Aring und Sinz auf dem zweiten Workshop einerseits gezeigt werden, dass bereits am Anfang des Leitbildprozesses der Fokus auf das Konzept der Metropolregionen gelenkt wurde. Die Tatsache, dass sich auf die „Neue Ökonomische Geographie“ bezogen wird, zeigt weiterhin, dass den Ballungsgebieten (in diesem Kontext gleichgesetzt mit den Metropolregionen) eine besondere Rolle zugesprochen wird. Andererseits war man sich von Anfang an bewusst, dass eine ausschließlich auf Metropolregionen orientierte Politik auf Widerstand stoßen würde und eine Betrachtung, die Metropolregionen und Resträume gegenüberstellt, nicht der Realität entsprechen würde. Im ersten Workshop wurde der Ansatz der Metropolräume als „interessant“, wenn auch noch „zu egoistisch“ bezeichnet. Die dünn besiedelten „Schrumpfräume“ wurden zwar angesprochen, eine Strategie für den Peripherraum wurde jedoch nicht formuliert. Die Frage, ob sich der Peripherraum zu einem Komplementärraum oder verlorenen Raum entwickeln wird, wurde offen gelassen. Als Ausweg aus diesem Dilemma wurde die Idee der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften formuliert, im Wesentlichen entwickelt auf der Basis der Szenarien, die Stiens im BBR erarbeitet hatte und die im ersten Workshop diskutiert wurden (vgl. BFAG 2004a: 5, 10-14; BFAG 2004c: 3-5).

Zum anderen ist nicht zu erkennen, dass Kritik, die im Zuge des Leitbildprozesses geäußert wurde, zu großen Veränderungen in den nachfolgend veröffentlichten Dokumenten geführt hätte. Interessant ist in diesem Kontext die Art und Weise, wie die Berichte zu den Workshops die im Zuge des Prozesses geäußerte Kritik darstellen. Bei einer ersten Lektüre wird kaum deutlich, dass überhaupt Kritik geäußert wurde, die – wenn man sie ernst genommen hätte – Konsequenzen für grundlegende Aspekte der Leitbilder hätte haben müssen. Zum Beispiel wurde von mehreren Experten, die zu Kommentaren zum Diskussionspapier von 2004 eingeladen worden waren, die Meinung geäußert, Metropolregionen dürften nicht mit Wachstumsmotoren gleichgesetzt werden. Mit dieser Behauptung wird die These, auf der das Leitbild 1 und das Konzept der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft zentral aufgebaut wurden, infrage gestellt.

Nach dem zusammenfassenden Ergebnisbericht hat die Mehrzahl der Experten dem Inhalt des ersten Leitbilds jedoch zugestimmt. Die kritischen Äußerungen werden als Vorschläge zur Weiterentwicklung bzw. Ergänzung angesehen (vgl. BFAG 2005a: 12). Ein weiteres Beispiel ist die Idee der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften. Obwohl das Konzept der Großräume als Verantwortungsgemeinschaft schon während des ersten Workshops und nachher immer wieder von Teilnehmern kritisch betrachtet wurde (vgl. BFAG 2000c: 10; BFAG 2004c: 10-11; BFAG 2005a: 12; BFAG 2005c: 5-6), wird dieses Konzept durchgängig herangezogen um zu zeigen, dass alle Räume angesprochen würden bzw. „niemand vergessen“ werde (vgl. BFAG 2004a: 14; BMVBW 2004: 5; MKRO 2005: 1-2; BFAG 2005c: 29 ff.; MKRO 2006: 16). Schon im ersten Workshop wurde es allerdings auch als „Etikett zur politischen Beruhigung“ bezeichnet (BFAG 2004a: 14).

Ein weiteres Beispiel: Im zweiten Workshop stellen die Metropolregionen eine von drei Raumkategorien dar, die in Arbeitsgruppen thematisiert wurden. Laut Bericht ist die Kategorie der Metropolräume bzw. der Metropolregionen unstrittig. Im Gegenteil: Sie wurde als interessantes Thema aufgefasst, drei Viertel der Workshop-Teilnehmer hätten gerne in der entsprechenden Arbeitsgruppe mitdiskutiert. Aber auch das Einführen der beiden anderen Raumkategorien – Intermediäre Räume oder Brückenräume und die peripheren Schrumpfräume – wurde begrüßt und unterstützt (vgl. BFAG 2004c: 13). Die unterschiedlichen Raumkategorien sollten dann jeweils anhand von drei verschiedenen Themen – Daseinsvorsorge, Ordnung und Entwicklung – behandelt werden.

Den Aussagen eines Interviewpartners ist jedoch zu entnehmen, dass die Diskussion wohl kontroverser war als es im Bericht dargelegt wurde. Er erklärt, warum im weiteren Leitbildprozess die Raumkategorien nicht als grobe Struktur der Leitbilder gedient haben. Diese Gliederung nach Raumkategorien, die als klassischer Raumordnungsansatz angesehen wurde, war umgehend Gegenstand massiver Kritik. Die Matrix wurde umgedreht und die drei Themen wurden in den Vordergrund gestellt (vgl. IP 2 Abs. 306-313).

Auch wenn die unterschiedlichen Bewertungen nicht als Kritik wahrgenommen wurden und zu grundlegenden Veränderungen geführt haben, heißt dies also nicht, dass die Texte unverändert übernommen wurden. Sowohl die Gliederung der Texte als auch die benutzten Begriffe und die Karten wurden im Laufe des Prozesses umgeändert. Ein Beispiel hierfür sind die unterschiedlichen Begriffe, die im Laufe des Prozesses für das Konzept der Metropolregionen und dessen Ergänzung benutzt werden. In Abbildung 3 „Gliederung des Leitbilds 1 anhand von Raumkategorien“ werden unterschiedliche Raumbegriffe, die im Laufe der Zeit benutzt wurden, tabellarisch dargelegt.

Abb. 3: Gliederung des Leitbilds 1 anhand von Raumkategorien¹

| | | | | | |
|--|---|--|---|--|---|
| Untergliederung bezieht sich auf die Leitbilder im Allgemeinen | Workshop 1 (Noch keine klare Untergliederung nach Raumtypen) | Metropolräume als Teilkonzept / Motore | Ausstrahlungsräume | Dünn besiedelte Schrumpfungsräume/ andere Räume | Großregionen als Verantwortungsgemeinschaften |
| | Workshop 2 | Metropolräume von europäischer Bedeutung | Intermediäre Räume oder Brückenräume | Dünn besiedelte nicht zentrale / periphere Schrumpfungsräume | Grenzzräume-Ost |
| Untergliederung bezieht sich auf das erste Leitbild | Diskussionspapier (20.10.2004) | Metropolitane Kernnetze | Metropolitane Ergänzungsnetze (in den äußeren Metropolräumen) | Räume zwischen den metropolitanen Kern- und Ergänzungsräumen | Metropolitane Großregionen |
| | Fortschrittsbericht 24.02.2005 / Workshop 3 | Metropolregionen und metropolitane Netze | Ergänzung des Ansatzes der Metropolregionen und metropolitanen Netze: - Vernetzung der MRs mit Städten/Clustern außerhalb dieser - Wachstumsmotore außerhalb der MRs - Wissenscluster - (dünn besiedelte periphere Räume) | | Großräumige Verantwortungsgemeinschaften |
| | Diskussionspapier (01.09.2005) | Metropolregionen und metropolitane Netze | Ergänzung des Ansatzes der Metropolregionen und metropolitanen Netze: - Vernetzung der MRs mit Städten/Clustern außerhalb dieser - Wachstumsmotore außerhalb der MRs - Wissenscluster - (dünn besiedelte periphere Räume) | | Großräumige Verantwortungsgemeinschaften |
| | Beschlossene Leitbilder | Europäische Metropolregionen in Deutschland und ihre Vernetzung (+ Verantwortungsgemeinschaft) | Dynamische Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen | Räume mit Stabilisierungsbedarf | |

Es ist jedoch nicht möglich, Schlussfolgerungen in Bezug auf die Frage zu ziehen, ob sich der Diskurs oder die politischen Intentionen im Laufe der Zeit geändert haben. Im Gegenteil, das regelmäßige Einführen von neuen Raumkategorien – bei denen unklar bleibt, ob sie nun eine vergleichbare Aussage machen wie die Raumtypen im vorigen Dokument – erschwert eine konsistente Deutung. Hervorzuheben ist weiterhin die einerseits scheinbar eindeutige, andererseits aber vage und schwammige Art der Formulierungen.

¹ Die Kategorie „Grenzzräume Ost“ wurde in der entsprechenden Sitzung behandelt, letztlich aber verworfen und nicht in das Ergebnis übernommen.

Argumente, Zusammenhänge und Kausalbeziehungen werden angedeutet, ohne linguistisch als solche erkennbar gemacht zu werden. Im Laufe der Zeit wurde die Sprache der Texte trotz der geäußerten Kritik nicht eindeutiger.

Inwiefern das Resultat des Prozesses, also die beschlossenen Leitbilder, dahingehend interpretiert werden kann, dass Metropolregionen, Wachstum und Innovation im Zentrum stehen, haben wir schließlich auch anhand einer quantitativen Auswertung analysiert. Dabei wurden drei unterschiedliche Ebenen betrachtet: die Ebene der Wörter, die der Sätze und die der Kapitel bzw. Unterkapitel.

Zunächst wurde eine Frequenzanalyse – ein lexikometrisches Verfahren – durchgeführt, um die Häufigkeit aller benutzten Wörter zu ermitteln. Mithilfe des Programms „Wordsmith“ wurde eine Wortliste erstellt, in der die einzelnen Grapheme, d. h. die unterschiedlichen grammatischen Formen eines Wortes, einzeln ausgezählt wurden. Darauf folgte eine Lemmatisierung, d. h. eine Reduktion der verschiedenen Flexionsformen, die alle dasselbe Grundwort darstellen (vgl. Dzudzek et al. 2009: 240, 255). Die Gruppe von Wörtern wird „Lexem“ genannt, die Grundform eines Wortes wird „Lemma“ genannt. Bei der Analyse standen anschließend diejenigen Begriffe im Zentrum, die sich auf Raumkategorien beziehen. Der Begriff „regional“ kommt zusammen mit seinen Flexionsformen 57-mal vor, das Wort „Metropolregion“ 42-mal, das Wort „Region“ 40-mal. Sie stehen an der Spitze der benutzten Wörter, die einen Bezug auf Raumkategorien aufweisen. Daraus könnte man interpretieren, dass diesen Raumtypen am meisten Aufmerksamkeit im Leitbild-Dokument gewidmet wird. Das Wort „ländlich“ und seine Flexionsformen wurden hingegen nur 17-mal verwendet, „peripher(en)“ 7-mal.

In einem zweiten Schritt wurde der Leitbild-Text mithilfe des Programms MAXQDA kodiert. Als Kode wurden in einem ersten Schritt unterschiedliche Raumkategorien identifiziert. Im Unterschied zu der vorigen Analyse können die Raumkategorien aus mehreren Wörtern bestehen, wie z. B. „metropolitaner Verflechtungsraum“. Kleinster und größter Materialbestandteil ist der Satz. Es wurden demnach Sätze kodiert, in denen ein Bezug auf eine bestimmte Raumkategorie genommen wurde. Daraufhin wurde eine Häufigkeitsanalyse vorgenommen und die Anzahl der Sätze mit einem Bezug auf die verschiedenen Raumkategorien ermittelt. Das Resultat dieser Häufigkeitsanalyse ist in Abbildung 4 „Bedeutung unterschiedlicher Raumkategorien in den Leitbildern“ illustriert.

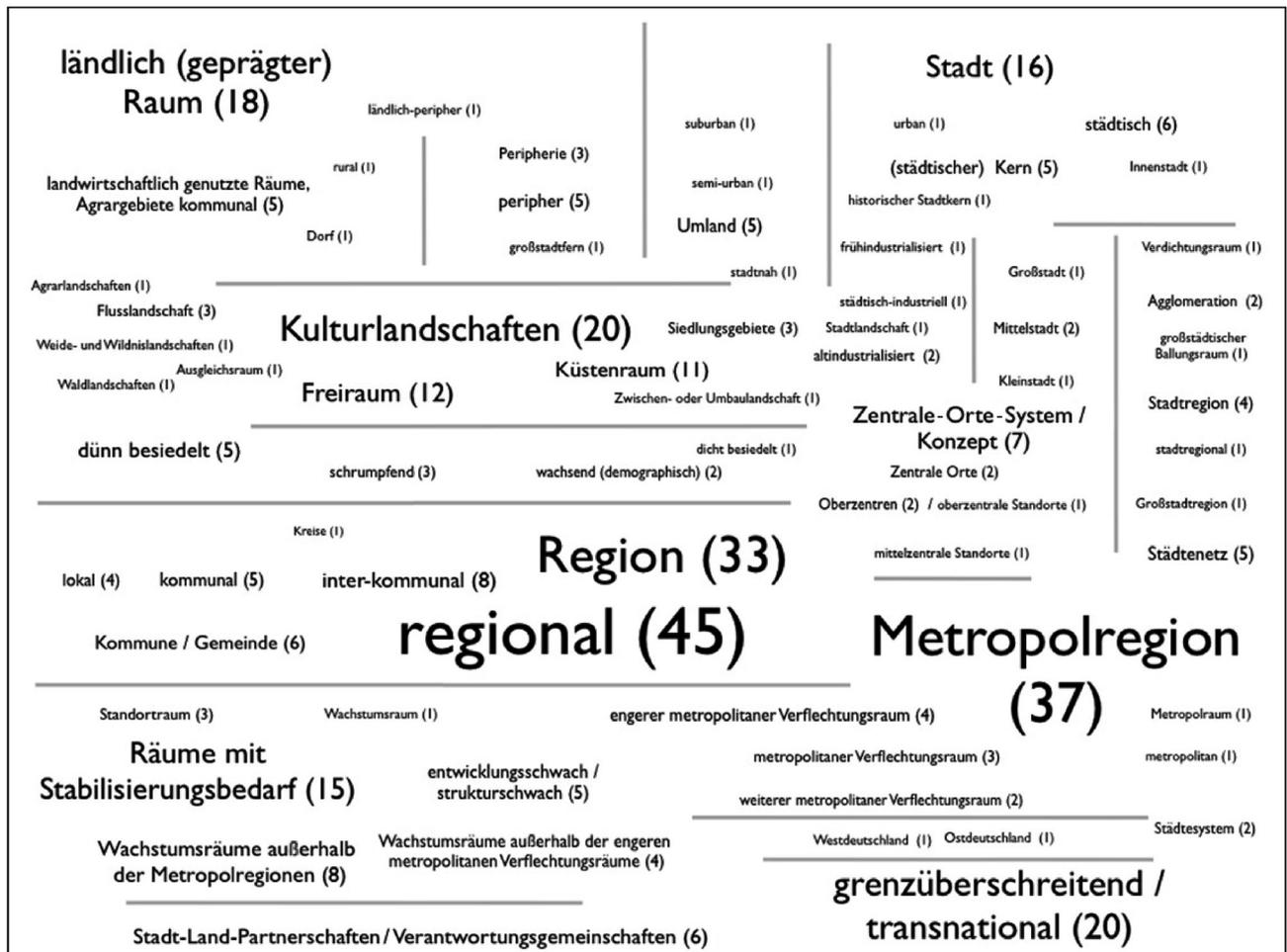
Die Anzahl der Sätze, die die regionale Ebene (regional als Adjektiv: 45-mal, Region als Substantiv: 33-mal) ansprechen, ist am größten. Die Metropolregionen werden in 37 Sätzen – also auch relativ häufig – angesprochen. Der ländliche Raum wird explizit nur in 18 Sätzen erwähnt.

In einem dritten Schritt wurde die Struktur des Textes untersucht, indem der Umfang der Kapitel und Unterkapitel sowie deren Verknüpfung mit Raumkategorien ermittelt wurden. Da die drei Leitbilder die unterschiedlichen Themen „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften entwickeln“ behandeln, konnte analysiert werden, welche Raumkategorien jeweils bevorzugt im Kontext eines Themas angesprochen wurden.

Im Vergleich zu den Leitbildern 2 und 3 und ihren jeweiligen Handlungsansätzen (56 Sätze bzw. 79 Sätze) ist das Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ zusammen mit seinen Handlungsansätzen mit 91 Sätzen am umfangreichsten. Die Summe aller Sätze mit Bezug auf die verschiedenen Raumkategorien in Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ und in dessen Handlungsansätzen zeigt, dass „Metropolregionen“ als Schlüsselement dieses Leitbilds fungieren. Diese Raumkategorie wurde in 41 Sätzen angesprochen (33-mal als Metropolregion, 7-mal als metropolitaner Verflechtungsraum und einmal als Metropol-

raum), die „Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen“ hingegen nur 12-mal, die „Stabilisierungsräume“ nur 14-mal, die „ländlichen Räume“ nur 7-mal, die „regionale Ebene“ nur 8-mal. Die „Verantwortungsgemeinschaft“ erfuhr 5 Nennungen. Die quantitative Auszählung zeigt also, dass dem Leitbild 1, wenn auch nicht überproportional, mehr Platz gegeben wird als den anderen Leitbildern und dass innerhalb dieses Kapitels dasjenige Unterkapitel am umfangreichsten ist, das sich auf die Metropolregionen bezieht.

Abb. 4: Bedeutung unterschiedlicher Raumkategorien in den Leitbildern



Das Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen wird im ganzen Dokument in 10 Sätzen behandelt, am häufigsten – 4-mal – im Kapitel zu den veränderten Rahmenbedingungen und weiterhin 2-mal im Ausblick. Im Leitbild 1 wird der Ausgleich nur einmal explizit angesprochen. Ob und in wie vielen anderen Sätzen der Ausgleich implizit angesprochen wird, hängt wiederum von der Auslegung des einzelnen Lesers ab. Es stellt sich die Frage, ob dem Ausgleichsziel mit dem zweiten Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ ein ganzes Kapitel gewidmet wird. Explizit wird dies jedoch nicht so dargestellt. Die Frage, ob das Ausgleichsziel vom Wachstumsziel abgelöst wird, ist demnach auf der Basis dieses Dokuments nicht eindeutig zu beantworten. Das bleibt in dieser Hinsicht Interpretationssache.

Die naheliegende Schlussfolgerung aus diesen Analysen ist, dass verschiedene widersprüchliche Deutungen möglich sind. Die Texte sind mehrdeutig, und grundsätzlich kön-

nen alle Positionen verteidigt bzw. kritisiert werden. Auch die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung zur Weiterentwicklung des ersten Leitbildes weisen darauf hin, dass das Leitbild-Dokument unterschiedlich interpretiert werden kann (vgl. Beirat für Raumordnung 2007). In neun Punkten erläutert der Beirat, wie das Leitbild 1 ausdifferenziert werden könnte. Dies lässt die Frage aufkommen, ob die Leitbilder dann wirklich ihrer Orientierungsfunktion gerecht werden. Anzumerken ist in diesem Kontext, dass nach dem Beschluss der Leitbilder von 2006 weitere Beschlüsse gefasst wurden, in denen die Leitbilder konkretisiert und weiterentwickelt wurden. In diesen wird präzisiert, dass „sowohl eine wachstums- und innovationsfördernde Politik im regionalen Maßstab als auch eine Ausgleichspolitik zur Entwicklung endogener Potenziale in strukturschwachen und peripheren Räumen notwendig ist. Beides trägt dazu bei, das Leitziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch unter schwieriger werdenden Bedingungen aufrecht zu erhalten“ (MKRO 2008: 1). Überdies werden die Strategien für die ländlichen Räume genauer ausgelegt.

2.3 Politische Motivation vs. theoretische und empirische Fundierung

Die im Leitbild vorgenommenen Setzungen sind vermutlich weniger durch empirische Substanz gedeckt, als es etwa das aufwendige Indikatorensystem der Raumb Beobachtung vermuten lässt. Anhand von Veröffentlichungen sowie Gesprächen mit involvierten Personen wird gut nachvollziehbar, dass der Fokus der Raumentwicklungspolitik auf die Metropolregionen sowie die Ausrichtung der Raumordnung an Wachstum und Wettbewerb von Beginn an keineswegs einheitlich bewertet wurde und dass es hier eine Reihe ungeklärter Punkte gibt. Dies gilt in theoretischer Hinsicht sowie mit Blick auf die empirischen Befunde bezüglich der Fragen, welche Stadtregionen zu Metropolregionen bestimmt wurden und inwiefern diese auch Wachstumsmotoren darstellen.

Theorie

Bereits 1995 wurde im HARA eine Definition von Metropolregionen formuliert, auf die sich auch heute immer noch berufen wird: „Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen und kulturellen Entwicklungen sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas enthalten und dazu beitragen den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen“ (BmBau 1995: 27). Ob es dazu seinerzeit plausible theoretische Grundlagen gegeben hat und auf welche man sich dabei ggf. bezogen hätte, wird nicht explizit dargelegt.

Aus einer Reihe von wissenschaftlichen Beiträgen (vgl. Aring 2005: 43; Zimmermann 2005: 15-18; Frey/Zimmermann 2005: 5; Blotevogel 2005: 68; Schmitt 2007: 37-38) und Dokumenten (vgl. Bericht des ersten Workshops: BFAG 2004a: 5-8 und Vorbereitungspapier zum Workshop am 01.06.2005: BFAG 2005b: 6) geht hervor, dass sich zumindest am Anfang des Leitbildprozesses auf die „Neue Ökonomische Geographie“ und im geringeren Umfang auf die „Neue Wachstumstheorie“ berufen wurde. Aus diesen Theorien würde demnach hervorgehen, dass sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum in den großen modernen Ballungsgebieten vollzieht. Dies bedeute, dass eine Ausgleichspolitik zugunsten der peripheren Räume nicht mehr wachstumstheoretisch, sondern nur noch verteilungspolitisch begründet sei (vgl. BFAG 2004a: 5-8). Keiner der Interviewpartner hat von sich aus Paul Krugman und die „Neue Ökonomische Geographie“ („New Economic Geography – NEG“) angesprochen. Es widerspricht jedoch niemand der befragten Beteiligten, dass die NEG eine Leitorientierung für den Prozess geboten hat (vgl. IP 2 Abs. 203-206, IP 5 Abs. 82-85, IP 1 Abs. 15-16).

In den wissenschaftlichen Beiträgen werden diese Theorien am genauesten erläutert. Überdies wird dort der Unterschied zur Konvergenztheorie erklärt, auf die sich die Raumordnung lange Zeit stützte. Die Konvergenztheorie geht von einer natürlichen Tendenz des räumlichen Ausgleichs aus. Der Faktorausgleich besteht darin, dass die Arbeitskräfte durch die Schaffung von Arbeitsplätzen von der Peripherie, dem preisgünstigeren Standort für Unternehmen, angezogen werden. Sie verlassen mithin die Stadt, in der es Ballungsnachteile gibt. Diese Theorie steht im Einklang mit dem Ausgleichsziel, denn dieses unterstützt so einen bestehenden Prozess. Eine ausgleichsorientierte Politik wäre somit zugleich wachstumsfördernd (vgl. Frey/Zimmermann 2005: 5; Zimmermann 2005: 15-16; Blotevogel 2005: 68; Aring 2005: 43).

Neuere theoretische Ansätze – wie die NEG oder die „Neue Wachstumstheorie“ – beanspruchen ebenfalls, aktuelle Prozesse abzubilden. Jedoch würden sie von einer „natürlichen Tendenz der Akkumulation“ (Aring 2005: 45) ausgehen. Krugman hatte anhand eines vereinfachten Modells vorgeführt, dass Größenvorteile – Skalenerträge sowie Lokalisations- und Urbanisationsvorteile – entstehen würden, wenn die Transportkosten für Güter, Dienstleistungen und Informationen sinken und es dann sinnvoll wäre, die Produktion an einem großen Standort zusammenzufassen (vgl. Krugman 1998; Schmitt 2007: 37-38; Zimmermann 2005: 16-18). Die neue Wachstumstheorie legt nahe, dass die Agglomerationsräume attraktiver sind für Unternehmen, die im Bereich von Wissen und Innovation tätig sind, da dort qualitativ bessere und quantitativ mehr Dienstleistungen und Infrastrukturen vorhanden sind (vgl. Schmitt 2007: 37). Zimmermann meint: „Zahlreiche theoretische und empirische Ergebnisse sprechen dafür, dass beim Zustandekommen der Innovation – also insbesondere auch bei der Umsetzung von Erfindungen – die Dominanz der modernen großen Ballungsgebiete unabweisbar ist“ (Zimmermann 2005: 17).

In der Literatur konnten einige Beiträge ermittelt werden, die diesen Bezug auf die NEG kritisch betrachten. Sie beziehe sich auf ein hypothetisches, vereinfachtes Modell, das nicht den realen Gegebenheiten entspreche (vgl. Martin 2008: 7-9; Blotevogel 2006: 467; Küpper 2008: 352). Auch in Bezug auf die Agglomerationseffekte in der Neuen Wachstumstheorie gebe es keine eindeutigen empirischen Befunde (vgl. Heimpold 2006: 62). Hinterfragt wird die Aussage, dass kein Wachstum in anderen Räumen erfolgen könne (vgl. Küpper 2008: 352). Auch wird die Identifikation der richtigen Stadtregionen für gezielte Wachstumsstrategien als schwierig angesehen (vgl. Küpper 2008: 352; Heimpold 2006: 62). Die Theorie erlaube es überdies nicht zu schlussfolgern, dass das Prinzip der gleichwertigen Lebensbedingungen aufgegeben werden sollte (vgl. Blotevogel 2006: 467; Reimer 2007: 2).

Neben diesen Theorien wurden, so einige Interviewpartner, zudem konzeptionelle Begrifflichkeiten der „Global City“-Diskussion aufgenommen (vgl. etwa Sassen 2012) – ohne jedoch, dass ein tiefes theoretisches Verständnis dafür bestehen würde (vgl. IP 3 Abs. 4, IP 1 Abs. 14) bzw. dass man von einer eindeutigen Verbindung zwischen diesen wissenschaftlichen Diskursen und dem Metropolregionskonzept ausgehen könnte (vgl. IP 5 Abs. 84). Auch im Vorbereitungspapier zum dritten Workshop am 01.06.2005 wird u. a. Bezug auf die „Global Cities“ genommen (vgl. BFAG 2005b: 6). In seinem Beitrag vertritt Küpper die Meinung, dass aus diesen induktiv gewonnenen Theorien keine Abschätzungen und Handlungsempfehlungen deduziert werden können, da diese nur eine Beschreibung räumlicher Prozesse darstellen, jedoch keine Gründe für diese Entwicklungen erforscht haben (2008: 353).

Ein Interviewpartner spricht insofern von der „mangelnden theoretischen Einbindung“ der Diskussion (vgl. IP 1). Gemeint ist damit, dass kein Bezug auf die verschiedenen Denkrichtungen in der Regionalwissenschaft genommen wurde. Innerhalb der Regio-

nalwissenschaft würden nämlich unterschiedliche Positionen – verteilungspolitische und wachstumspolitische Ideen – existieren, zu denen sich die unterschiedlichen Beteiligten bekennen würden. Es könne jedoch nicht bewiesen werden, dass das eine besser funktioniere als das andere. Dieser Disput wäre in der Öffentlichkeit nicht wahrnehmbar gewesen. Es sei jedoch nicht die Rolle z. B. des BMVBS, unterschiedliche ökonomische Denkmodelle zu kommentieren. Dazu bräuchte man Wissenschaftler; das BBR habe es jedoch vermieden, sich in diesem Feld zu bewegen bzw. zu positionieren (vgl. IP 1 Abs. 120-128). Ein anderer Interviewpartner ist der Meinung, es sei regionalökonomisch nicht belastbar, Metropolräume mit Wachstumsräumen gleichzusetzen; er verweist auf die frühzeitig formulierte Kritik von Bade (vgl. IP 4 Abs. 38-42), die im folgenden Abschnitt zur Empirie genauer dargelegt wird. In den verschiedenen raumordnungspolitischen Dokumenten ORA/HARA-Leitbilder ist „das Normative immer ein Stückchen vor dem Empirischen“ gewesen und „das Empirische vergleichsweise wenig theoretisch begründet“ (IP 1 Abs. 66).

Empirie

Die Schlüssigkeit des Konzepts der Metropolregionen – als einem Kernelement der neuen Leitbilder – wird sehr dezidiert im Kontext empirisch geleiteter Überprüfungen diskutiert – wenn auch ein solcher auf Verallgemeinerung zielender Ansatz prinzipiell und primär eine Angelegenheit der theoriegeleiteten Überprüfung ist. Einer der Interviewpartner (IP 1) bezieht sich auf internationale empirische Studien, die seit Ende der 1970er Jahre durchgeführt wurden und die sich mit der Rolle der Städte und Stadtregionen in Europa beschäftigt haben. Als Beispiele zitiert er die Beiträge von Brunet, Cicille und Rozenblat, Gigou. Diese Studien haben eine Rolle bei der Entwicklung des EUREK gespielt. Sie sind, auch wenn sich im EUREK nicht direkt darauf bezogen wird, der Grund dafür, dass das Konzept der Metropolregionen in das EUREK eingeführt wurde. Weiterhin betont er, dass der EUREK-Prozess und der ORA/HARA-Prozess² parallel verlaufen seien. Dabei sei immer wieder Bezug aufeinander genommen worden, „ohne dass jemand sich mal hingestellt hat und genau gesagt hat, wovon reden wir denn eigentlich“ (IP 1 Abs. 12).

Auch wenn einige Vertreter des BBR den Raumordnungsbericht (ROB) von 2005 als analytische Grundlage für den Leitbildprozess ansehen (vgl. Einig et al. 2006: 621), ist unklar, inwiefern der ROB de facto zur empirischen Untermauerung beitragen konnte. Durchaus vielsagend ist die Aussage, bei der Nutzbarmachung des ROB habe sich gezeigt, dass zur Ausformulierung der Leitbilder Deutungen und Gewichtungen notwendig waren. Aring und Sinz sprechen diesbezüglich von einem „selektiven Umgang mit evidence“ (Aring/Sinz 2006a: 57).

In Bezug auf empirische Validierung der Theorien für Deutschland muss man zwischen der Empirie unterscheiden, die aufgrund von bestimmten Funktionen Metropolregionen identifiziert und der Empirie, die beweisen soll, dass gerade in diesen Metropolregionen proportional mehr Wachstum erzeugt wurde (bzw. zukünftig erzeugt wird) als in anderen Räumen. Dies würde die besondere Bedeutung des Metropolregionskonzeptes für Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ begründen.

Die erstgenannten empirischen Untersuchungen beziehen sich auf die Frage der konkreten Bestimmung des Kreises der Metropolregionen. Hervorzuheben ist in diesem Kontext, dass die Anerkennung der ersten sechs bzw. sieben Metropolregionen bereits 1995 bzw. 1997 erfolgte (vgl. Blotvogel/Schmitt 2006: 60). Zu dieser Zeit gab es noch keine brauchbare empirische Fundierung hierzu (vgl. Adam/Göddecke-Stellmann 2002:

² ORA: Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen; HARA: Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen

515; Köppen 2006: 292; Heimpold 2006: 62). Sinz (2010: 329) empfindet es als bemerkenswert, dass „in einer ersten Phase Mitte der 1990er Jahre der raumordnungspolitische Orientierungs- und Handlungsrahmen ORA und HARA seine Strategie zunächst eher intuitiv formuliert und begründet hat, während die theoretische und empirische Aufarbeitung dem nachfolgte.“ Auch die Befragung von involvierten Personen bestätigt, dass keine empirischen Grundlagen bestanden, als die ersten sieben Metropolregionen definiert wurden (vgl. IP 2 Abs. 24). Die Ernennung der siebten Metropolregion – des Sachsendreiecks – sei beispielsweise primär auf den politischen Willen zurückzuführen, in den neuen Bundesländern neben Berlin-Brandenburg eine weitere Metropolregion anzuerkennen (vgl. IP 1 Abs. 38-40).

Erst im Rahmen des angelaufenen Leitbildprozesses wurden Studien in Gang gesetzt, um die deutschen Metropolregionen empirisch anhand von Funktionen zu identifizieren. Dabei ergibt sich das Resultat nicht ausschließlich aus der wissenschaftlichen Interpretation der Daten. Die MKRO hat die Analysen des BBR beeinflusst, worauf einige Aussagen im ROB hindeuten. Das BBR hatte im ROB anhand eines Indikatorensystems ein Ranking von Standorten aufgestellt, in denen sich Metropolfunktionen bündeln. Es konnten nur fünf Städte identifiziert werden – Frankfurt a. M., München, Berlin, Düsseldorf und Hamburg –, die in allen Teilfunktionen überdurchschnittliche Werte aufwiesen. Diese unterscheiden sich dennoch auch immer durch Strukturdivergenzen. In einem zweiten Schritt wurden die Indikatoren auf der Ebene von Metropolregionen aggregiert. Die Kerne der Metropolregionen – somit auch die Zahl der elf anerkannten Metropolregionen – waren jedoch von der MKRO vorgegeben (vgl. BBR 2005: 184-185).

Durch die Interviews konnte diese Interpretation des ROB bestätigt werden. Die Erweiterung des Kreises der Metropolregionen ist vor allem auf die erfolgreiche Lobbyarbeit regionaler und lokaler Akteure auf Bundesebene zurückzuführen. Einige Regionen hätten unbedingt das Label der Metropolregion erhalten wollen und hätten innerhalb der MKRO diesbezüglich Druck ausgeübt (vgl. IP 5 Abs. 170, IP 6 Abs. 40, IP 7 Abs. 130-132). Ein Interviewpartner (IP 2) bezeichnet die Tatsache, dass innerhalb der vom BBSR erstellten Rangreihe alle Standorte ab Mannheim aufwärts als Metropolregionenkerne und damit als Basis für regionale Aggregation verwendet wurden, ausdrücklich als „politische Setzung“. Sowohl Bremen-Oldenburg als auch Rhein-Neckar seien Grenzfälle gewesen. Das BBSR habe aufgrund der Bestrebungen Bremens nachgegeben. Legitimiert wurde dieses Vorgehen mit dem Argument, dass man starke regionale Initiativen nicht bremsen sollte (vgl. IP 2 Abs. 26-48).

Diese Frage wurde seinerzeit auch auf einem Workshop am Institut für Wirtschaftsforschung in Halle (2005) diskutiert. Der Vertreter der Bundesraumordnung wird dort damit zitiert, dass die Metropolregionen durch eine Mischung aus „Analytik, Imaginierung und Politisierung“ identifiziert worden wären (Heimpold 2006: 62). Die Leitbildkarten seien, so Mitarbeiter des BBR in ihrem IzR-Beitrag, empirisch unterfüttert, würden aber zudem visionäre Strategieansätze enthalten (vgl. Einig et al. 2006: 621). Die Dokumentenanalyse zeigt, dass schon beim zweiten Workshop die Ernennung der Metropolregionen zum Teil als Zukunftsperspektive interpretiert wurde. Weiterhin wurde die Frage aufgeworfen, ob durch die Erweiterung des Kreises der Metropolregionen das Konzept der Metropolregionen nicht zur hohlen Metapher würde (vgl. BFAG 2004c: 14). Von einem Interviewpartner wurde in diesem Zusammenhang auch kritisiert, dass das BBR sich beim Vergleich von Städten bzw. Stadtregionen auf administrative Grenzen bezogen habe. Solche Analysen würden im Widerspruch zur „Theorie“ stehen, weil es sich um Agglomerationseigenschaften und nicht um Eigenschaften von administrativen Gebietseinheiten handele (vgl. IP 1 Abs. 16-18).

Es scheint also unstrittig, dass nicht alle ernannten Metropolregionen anhand der Ausprägung funktionaler Merkmale empirisch identifiziert wurden. Es stellt sich daher die Frage, ob und inwiefern die identifizierten Metropolregionen dann der Erwartung gerecht werden können, Wachstumsmotoren darzustellen. Im Allgemeinen wird suggeriert, dass mit dem Vorhandensein der Metropolfunktionen Prosperität einhergehe und dass die Metropolregionen im Vergleich zu anderen Räumen überdurchschnittlich viel Wachstum erzeugen würden; nachgewiesen wurde dies jedoch bislang nicht. Noch weniger wird überzeugend erläutert, ob eine Metropolregion, die nur in einigen Metropolfunktionen gut abschneidet, auch ein überproportional höheres Wachstum erzeugen kann als andere Räume.

Neben der Operationalisierung der drei Metropolfunktionen – Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Gateway-Funktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion – wurde vom BBR auch der gesamtwirtschaftliche Wachstumsbeitrag von Kreisregionen untersucht und daraufhin eine Karte erstellt. Obwohl diese Analyse nicht im ROB zu finden ist, beziehen sich die Vertreter des BBR in ihren Beiträgen darauf. Auch wenn fast immer mindestens ein Kern von den ernannten Metropolfunktionen einen besonders hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrag zwischen 1994 und 2003 geleistet hat, sind einerseits Städte wie z. B. Neuss, Böblingen, Köln und Ingolstadt im ersten Quartil vertreten. Andererseits befinden sich die Bundeshauptstadt Berlin sowie Hannover weder im ersten noch im zweiten Quartil. Der gesamtwirtschaftliche Wachstumsbeitrag von Berlin sei sogar negativ (vgl. Kawka 2007: 42; Einig et al. 2006: 624). Das heißt also, dass einige Standorte mit einer überdurchschnittlichen Ausprägung von Metropolfunktionen – sowie sie anhand der Indikatoren ermittelt wurden – nicht zwangsläufig überdurchschnittliche kumulierte gesamtwirtschaftliche Wachstumsbeiträge erbringen. Berlin war in der Analyse der Metropolfunktionen einer von fünf Standorten, in denen alle Teilfunktionen überdurchschnittlich ausgeprägt waren, schneidet jedoch bei der Analyse des Wachstums schlecht ab.

Weiterhin wurden anhand der Verortung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrags Wachstumsräume außerhalb von Metropolregionen ermittelt: Hierzu gehören das Emsland, die Region Bodensee-Oberschwaben, die bayrischen Kreise Dingolfing-Landau und Altötting sowie der nördliche Oberrhein (Einig et al. 2006: 626). In Anbetracht dieser empirischen Ergebnisse kommt die Frage auf, ob die Einstufungen des Metropolregionskonzeptes den Theorien – NEG/ Neue Wachstumstheorie – nicht widersprechen. Die Stabilisierungsräume wurden dagegen nicht anhand ihres Wachstumsbeitrages ermittelt, sondern mit Blick auf die durchschnittliche Arbeitslosenquote von 2003, die Abwanderung von 18- bis 29-Jährigen im Zeitraum 1994 bis 2003 sowie die BIP-Wachstumsraten (vgl. Einig et al. 2006: 626).

Schon während des Leitbildprozesses wurde darauf hingewiesen, dass es nicht der Realität entspreche, Metropolregionen per se als Wachstumsmotoren darzustellen. Anhand der Literaturanalyse und der Interviews konnte ermittelt werden, dass dazu auch ein normativer Disput zwischen dem BMVBS und dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft geführt wurde. Im Zentrum steht hier das Bundesministerium für Wirtschaft, namentlich das Referat für regionale Strukturpolitik, das sich seinerzeit vehement gegen eine Neuformulierung der Schwerpunktsetzung bzw. eine Abkehr vom tradierten Förderansatz z. B. der GRW gewehrt hatte. Dabei wurden empirische Arbeiten u. a. von Bade von der Universität Dortmund seinerzeit schon in die Leitbilddiskussion eingebracht. Auf der Basis seiner Auswertungen, vor allem zur Entwicklung von Beschäftigung und Erwerbstätigkeit, hätte es keine Veranlassung zur Vermutung gegeben, dass die Wachstumsschwerpunkte per se in den Verdichtungscentren liegen und dies entsprechend eine Re-Fokussierung der Wirtschaftspolitik nahelegen würde (vgl. Bade 2007).

Während des zweiten Workshops wurden von der Arbeitsgruppe zu den Metropolräumen einige Fragen aufgeworfen, die darauf hinweisen, dass der Fokus auf die Kategorie „Metropolregionen“ und deren Gleichsetzung mit Wachstumsräumen nicht überzeugend inhaltlich begründet werden kann. Neben der Anzahl und der Ausdehnung der Metropolregionen wurde auch die Heterogenität innerhalb der Gruppe der Metropolregionen erwähnt. Diesbezüglich wurde gefragt, wie „schwächelnde Metropolräume“ (Ruhr, Berlin, Sachsendreieck) behandelt werden sollen und ob es im raumordnerischen Sinne nicht richtiger wäre, „eine Stufung anzustreben, um das Potenzial des metropolraumorientierten Wettbewerbes ausschöpfen zu können und gleichzeitig der Unterschiedlichkeit der Player gerecht zu werden (im Sinne von „Champions League“ und „UEFA-Cup“-Player)“ (BFAG 2004c: 14-15).

Überdies wurde während der Workshops und der Fachtagung bereits darauf hingewiesen, dass ein Unterschied bestehe zwischen wissenschaftlichen Begriffen wie „Metropole“, „Metropolregion“ oder „Wachstumsmotor“, die am Anfang der Überlegungen standen, und den politisch konstruierten Metropolregionen. Auch in den Interviews wurde diese Problematik mehrmals aufgegriffen. Aufgrund der (wachsenden) Zahl der Metropolregionen und ihrer räumlichen Ausdehnung würden die primär politischen Kooperationen – die allgemein als sinnvoll eingeschätzt wurden – nicht dem üblichen Begriffsverständnis von Metropolregionen entsprechen. Diesbezüglich herrsche ein dringender begrifflicher Klärungsbedarf (vgl. BFAG 2005c: 5-6; Blotevogel 2005: 4-5).

Aufgrund des nachvollziehbaren Wunsches vieler Gebietskörperschaften, dem Kreis der Metropolregionen beizutreten, wurden zwangsläufig Verhandlungsprozesse in Gang gesetzt, an deren Ende der Umriss der Metropolregionen immer größer wurde. Auf politischer Ebene wolle man „niemanden ausschließen“ (IP 1, Abs. 94). Mit den neuen Governance-Modellen bzw. den eigentlich positiv bewerteten „bottom-up“-Prozessen gehe einher, dass das Konzept der Metropolregion sich auf politischer Ebene verselbständigt habe. Was heute als Metropolregion betrachtet werde – vorwiegend basierend auf politischer Netzwerkbildung – habe mit Raumordnung auch eher wenig zu tun (vgl. IP 4 Abs. 244). Daher werde heute zwischen Metropolräumen und Metropolregionen unterschieden: Der Begriff „Metropolräume“ werde sinnvollerweise verwendet, wenn anhand von Indikatoren die metropolitanen Funktionen der Räume ermittelt würden. In der Governance-Forschung werde der Begriff „Metropolregionen“ bevorzugt, denn das habe eigentlich wenig mit den regionalökonomischen Entwicklungen zu tun (vgl. IP 1 Abs. 84, IP 4 Abs. 59-61).

Andere Interviewpartner sehen diese räumliche Ausdehnung der Metropolregionen positiv. Auf diese Weise sei es möglich, das Prinzip der Verantwortungsgemeinschaften und damit den Ausgleich auf großregionaler Ebene in die Realität umzusetzen (vgl. IP 2 Abs. 90, IP 7 Abs. 96). Ein anderer Gesprächspartner vertritt die These, dass die Tendenz zur Expansion der Metropolregionen über zunehmend große Areale darauf zurückzuführen sei, dass die Politik real-existierende empirische Entwicklungen ausblende bzw. räumliche Disparitäten auf diesem Wege kompensieren wolle (vgl. IP 5 Abs. 121).

Vor dem Hintergrund unserer Auswertung von Sekundärliteratur, Dokumenten und Interviews kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass bei der Formulierung des ersten Leitbildes und der Bedeutung, die den Metropolregionen darin zugesprochen wird, theoretisch und empirisch valide Annahmen und Befunde keine zentrale Rolle spielen konnten. Vielmehr sind die getroffenen Entscheidungen Ausdruck politischer Setzungen. Sie gingen im Zuge der Leitbilderstellung und erst recht der zeitlich vorgeschalteten Ausweisung der Metropolregionen der aufwendigen und jetzt auch europaweiten Definition

und Messung von Indikatoren für Metropolregionen bzw. -räume voraus. Dies ist aus unserer Sicht kein Zufall, sondern – wenn man so will – ein Fall von „theory led by policy“ (vgl. Lovering 1999: 379).

2.4 Bewertung aus heutiger Sicht

Der jüngere Leitbildwandel in der deutschen Raumordnungspolitik und die Ausweisung von erst sechs, dann sieben und zuletzt elf Metropolregionen erschienen lange Zeit schlüssig und unstrittig – zumindest auf den ersten Blick. Begründet wurde dies mit veränderten ökonomischen Randbedingungen (Globalisierung, Sozialstaat, Europa) sowie dem Unvermögen der Raumordnung, räumliche Disparitäten effektiv auszugleichen (vgl. Aring 2005: 40). „Im Zuge der Globalisierung können Metropolregionen ihre Rolle als Konzentrationspunkte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamik weiter festigen und sich zu Knotenpunkten der ökonomischen Kräfte entwickeln“ (BMVBS/BBR 2007: 1). In der politischen Konsequenz dieses Prozesses wurden die neuen Leitbilder und die Ausweisung von Metropolregionen als theoretisch schlüssig, empirisch valide und normativ zwingend, mithin praktisch als alternativlos dargestellt. Es handelt sich hier um eine ökonomische Modernisierungsstrategie mit dominant wettbewerbsorientierter Logik, die sich in der Bezugnahme auf die Metropolregionen manifestiert (vgl. Aring 2009: 20).

Auch wenn es offenbar nicht möglich ist, einen Paradigmenwechsel als solchen eindeutig zu identifizieren, stellt sich die Frage, inwiefern der Leitbildwandel von den zum damaligen Zeitpunkt hegemonialen neoliberalen gesellschaftlichen und ökonomischen Diskursen geprägt war. Wurde dabei eine ganz bestimmte Perspektive eingenommen, um die sogenannten neuen Rahmenbedingungen – veränderte räumliche, soziale und wirtschaftliche Prozesse und ihre politische Handhabung – zu deuten und daraufhin Korridore für Handlungsansätze zu entwickeln? Wie sind die Leitbilder aus heutiger Sicht zu bewerten? Gab es ein „diskursives framing“ der Leitbilder (oder von Teilaspekten, etwa den Metropolregionen), d. h. ihre sprachliche Konstruktion als Artefakt? Könnte das Konzept zeitgebunden sein und primär einer bestimmten Rhetorik geschuldet?

In den Interviews wurden die Gesprächspartner mit der Frage konfrontiert, ob die Metropolraum- bzw. Wachstumsorientierung zum Teil zeitgebunden war bzw. ob das Konzept der Metropolregion primär der hegemonialen Rhetorik des Wachstums geschuldet war. Ein Großteil der Interviewpartner beantwortete diese Frage mit Ja (vgl. IP 6 Abs. 18-22, IP 5 Abs. 82, 163, IP 4 Abs. 55-56, 192-196, IP 2 T2 Abs. 207-216, IP 3 Abs. 25).

Einige Interviewpartner kritisieren heute die Gleichsetzung von Metropolregionen mit Wachstum (vgl. IP 6 Abs. 47-58, IP 5 Abs. 87, IP 4 Abs. 26). Andere vertreten die Meinung, dass die Bedeutung der Metropolregionen nicht anhand von vergangenen Wachstumsbeiträgen legitimiert werden könne, sondern nur durch ihre funktionale Ausstattung und die damit einhergehenden Potenziale, sich besser im internationalen Wettbewerb zu behaupten (vgl. IP 1 Abs. 162, IP 7 Abs. 15-23). Andere legitimieren die Tatsache, Metropolregionen als Wachstumsmotoren darzustellen, mit der relativen Rolle der Kerne in den Regionen. Berlin sei z. B. zum damaligen Zeitpunkt in der absoluten ökonomischen Performance schwach gewesen, aber in bzw. für Ostdeutschland wäre Berlin enorm wichtig gewesen (vgl. IP 3 Abs. 25). Eine andere Antwort auf die Kritik, Metropolregionen seien nicht per se Wachstumsmotoren, argumentiert mit der Hoffnung auf die Generierung von Wachstum. Ohne diese Hoffnung wäre es nicht gelungen, die Metropolregionen in einem Prozess der Selbstorganisation sich neu aufstellen zu lassen (vgl. IP 2 Abs. 200-202).

„Der Begriff ‚Metropole‘ hatte plötzlich eine merkwürdige Strahlkraft, dies konnte man an dem Interesse der Städte sehen“ (IP 4 Abs. 56). Die Erfinder des Konzeptes seien selbst davon überrascht worden, dass das Konzept in diesem Maße aufgegriffen wurde. Dies sei der Raumordnung „noch nie passiert“ (IP 4 Abs. 189). Wie im Kapitel zur Empirie bereits genauer erläutert, geht mit der politischen Verselbständigung des wissenschaftlichen Konzepts der Metropolregionen einher, dass diese immer größer werden. Dadurch büßen sie ihre Funktion als potenzielle Wachstumsmotoren ein (vgl. IP 4 Abs. 244).

Das Spannende am Metropolregionskonzept seien die Auswirkungen auf die regionale Selbstorganisation (vgl. IP 5 Abs. 103). Gerade bei denjenigen Metropolregionen, die in der zweiten Runde ausgewiesen wurden, wäre ein positiver Einfluss auf regionale Selbstorganisation zu beobachten. Nur dadurch, dass sich einige Regionen angestrengt hätten, um als Metropolregion anerkannt zu werden, wurden die Metropolregionen auch als zukunftssträchtige Governance-Modelle für die regionale Ebene gesehen und nicht nur als Wachstumsbündnisse oder Verantwortungsgemeinschaften (vgl. IP 1 Abs. 42). IP 1 meint:

... dieser dritte Strang war für mich derjenige, wo ich behaupten würde, da war dann die Bundesraumordnungspolitik vielleicht zunächst mal gar nicht beabsichtigterweise erfolgreich (lacht) ...So'n Wettbewerb entwickelt, mobilisiert Kräfte ne (IP 1 Abs. 50-52).

IP 4 betrachtet die mit dem Konzept der Metropolregion ausgelöste regionale Selbstorganisation etwas differenzierter. Das Metropolregionskonzept wird in den Regionen als Vehikel zur Förderung von Wachstum und Wettbewerb verstanden. Die maßgeblichen Akteure seien in der Regel die IHKs und die leitenden Beamten (Oberbürgermeister und Landräte), während die Organisationen der Zivilgesellschaften von diesen Prozessen oft ausgeschlossen seien. Zum Teil gingen die Initiativen auch an den gewählten Parlamenten vorbei. Das Konzept der Metropolregion wird insofern als sektoral angelegter Impuls verstanden, verstärkt als Wirtschaftsförderungsinitiative. Dies hat aber weitreichende Implikationen auch für andere Handlungsfelder. Aus diesem Grund können solche Initiativen auch als Mechanismen zur Durchsetzung einer Dominanz der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik verstanden werden (vgl. IP 4 Abs. 76-78).

Rusche und Oberst (2010: 253) schlussfolgern aus ihrer regionalökonomischen Evaluation der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“, dass die Metropolregionen, so wie sie vonseiten der Politik abgegrenzt wurden, nicht als Wachstumspole fungieren können. Ihre Ausdehnung sei zu weiträumig und würde nicht auf den bestehenden Verflechtungen beruhen, dadurch würden die Vorteile von Konzentration und Spezialisierung kompensiert.

Diskursive Muster zeigen unmittelbar den Grad der sprachlichen Konstruiertheit eines Gegenstandes an. Das „Bildversprechen“ des Metropolitanen bietet Verheißungen für die Zukunft, wie Modernität, Wachstum, Bedeutung. Das Metropolitan demonstriert hier auf ähnliche Weise wie andere Begriffe und Deutungsmuster den Hang zur Größe im raumpolitischen Diskurs (vgl. Pertins und Knielings Hinweis auf die symbolische Funktion der Metropolregionen, in Knieling 2009). Ein naher Verwandter ist das Attribut des „mega“, das vor einigen Jahren als Ergebnis eines europäischen Forschungsvorhabens kreiert wurde und jetzt als „mega-urban region“ auch in hiesigen Diskursen Anwendung findet.

Neben dem schwachen Begründungszusammenhang für eine andere Raumentwicklungspolitik artikuliert sich in den Metropolregionen auch eine territorial eindeutige Zuschreibung des Metropolitanen. Sie spiegelt im Kern essenzialistisches Denken wider. Denn ab wann „trägt“ Metropole? Bei den hier betrachteten Räumen handelt es sich u. E. um Stadtregionen oder Agglomerationen (siehe die Terminologie des ORA 1993) – eingebettet in einen mehrschichtigen Kontext von Entwicklungen auf unterschiedlichen Skalen-

niveaus. Die Stadtregionen befinden sich, die eine mehr, die andere weniger, seit einiger Zeit im Prozess der „Metropolisierung“, d. h. unter dem steigenden Einfluss externer Verflechtungen und interner Ausdifferenzierung. Dies spielt in den heutigen Verdichtungsräumen eine größere Rolle als in der industriellen Stadt, wenn auch nicht überall. Aber sind es damit gleich Metropolen?

Auch die offizielle Terminologie des BBR scheint, trotz feinkörniger Ausweisung und Messung von metropolitanen Indikatorensets, zwischen Metropolregionen und Metropolräumen hin und her zu schwanken. In einigen Dokumenten wird der Begriff „Metropolraum/Metropolräume“ gar nicht benutzt, sondern es wird konstant derjenige der „Metropolregion“ verwendet (vgl. IKM 2006, 2008). Es konnte jedoch kein Dokument gefunden werden, in dem nur der Fachausdruck „Metropolraum/Metropolräume“, nicht derjenige der „Metropolregion“ benutzt wird. Bei den Dokumenten, in denen beide Begriffe auftauchen, muss zwischen jenen Texten unterschieden werden, die a) meistens den der „Metropolregion“ benutzen und in denen die Bezeichnung „Metropolraum“ nur ein oder zwei Mal vorkommt, und b) jenen Texten, die beide Begriffe häufiger benutzen. Zur ersten Gruppe gehört z. B. das Schlussdokument der neuen Leitbilder. Hier wird der Begriff „Metropolraum/Metropolräume“ einmal im Text im Leitbild „Wachstum und Innovation“ (vgl. BMVBS 2006: 15) benutzt und ist einmal in der Legende der Leitbildkarte zu finden (vgl. BMVBS 2006: 13). Ähnlich ist es im BBSR-Bericht KOMPAKT „Positionierung Europäischer Metropolregionen“ in Deutschland (2009). Auch hier ist das Wort „Metropolräume“ nur in der Darstellung der Leitbildkarte (vgl. BBR 2009: 2) zu finden, sonst nicht.

Im Monitoring der Europäischen Metropolregionen in Deutschland von 2010 wird der Begriff „Metropolraum/Metropolräume“ mit Ausnahme des Vorwortes und der Quelle einer Tabelle, die Bezug auf die BBR-Studie „Metropolräume in Europa“ nehmen, nicht benutzt (vgl. BBR 2010: 5, 30). Der Raumordnungsbericht 2005 (vgl. BBR 2005: 176 ff.), der Beitrag von Einig et al. (2006: 624) sowie ein früherer Aufsatz von Michel (1998: 58) verwenden die beiden Termini mehrmals. Jedoch kann aus dem Inhalt der Texte nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Begriffe quasi als Synonyme benutzt würden. Auch ist unklar, wann bzw. wofür jeweils eher der eine Begriff oder der andere Begriff benutzt wird. In mehreren Veröffentlichungen werden Erklärungen für die unterschiedliche Verwendung dieser beiden Begriffe gegeben (vgl. Lutter 2006: 448-449; Blotvogel 2007: 8-9; BBR 2010: 11). Der Unterschied liege in der Abgrenzung dieser Räume: Die Metropolregionen sind politisch abgegrenzte Kooperationsräume, die Metropolräume werden analytisch abgegrenzt und stellen die „Standortcluster metropolitaner Funktionen“ dar. Auch in den Interviews wurde, wie bereits erläutert, für eine klarere Abgrenzung zwischen den Begriffen plädiert (vgl. IP 4 Abs. 59-61, IP 1 Abs. 84).

Weiterhin wurden die Gesprächspartner gefragt, ob aus ihrer Sicht Reformbedarf bestehe bzw. ob sie die Leitbilder heute anders formulieren würden.

Für IP 5 bestand Anfang der 2000er Jahre konkreter Handlungsbedarf, die Raumordnung zu modernisieren, und zwar unabhängig von einem möglichen neoliberalen Zeitgeist. Durch die neuen Rahmenbedingungen wären die klassischen Raumordnungsinstrumente nicht mehr tragfähig gewesen. Die Leitbilderstellung war insofern ein notwendiger Zwischenschritt, eine Art Modernisierungsschritt. Aber wenn man 2011 neue Leitbilder machen würde und es Leitbild 1 noch nicht gäbe, käme man nicht auf die Idee, das Leitbild „Wachstum und Innovation“ auf den ersten Platz zu setzen. Auch müsse man dabei nicht unbedingt das Konzept der Metropolregion benutzen. Eine Alternative wäre, das Zentrale-Orte-Konzept in eine entwicklungsorientierte Richtung auszubauen (vgl. IP 5 Abs. 163-188). IP 4 würde das erste Leitbild ausdifferenzieren. Wachstum, Innovation und Wettbewerb seien immer noch eine legitime Zielsetzung. Diese sollte jedoch nicht

mehr mit einer konkreten räumlichen Kategorie – wie den Metropolregionen – verbunden werden (vgl. IP 4 Abs. 156-158). Ein anderer Interviewpartner würde diese Verbindung zwischen den Metropolregionen und dem Wachstum heute weiterhin unterstellen, weil seiner Meinung nach die regionale Selbstorganisation ohne dieses Wachstumsziel nicht funktionieren würde (vgl. IP 2 T2 Abs. 199-206).

IP 3 würde beim Leitbild 1 „von dem Metropolitanen etwas zurückrudern“ und die Rolle der Governance-Strukturen betonen. Auf diese Weise könne diese starre Aufteilung zwischen Metropole und Nicht-Metropole überwunden werden (vgl. IP 3 Abs. 28). IP 6 berichtet, dass man heute die Gewichtung der Metropolregionen etwas zurücknehmen will und dem ländlichen Raum mehr Aufmerksamkeit widmen will. Er führt dies darauf zurück, dass jetzt ein Vertreter Bayerns Verkehrs- und Raumordnungsminister ist (vgl. IP 6 Abs. 77-83). Auch IP 4 und IP 5 heben hervor, dass die ländlichen Räume mit dem amtierenden Bundesminister wieder stärker zum Thema gemacht würden (vgl. IP 4 Abs. 97; IP 5 Abs. 196-197). Auch wenn die Akteursgruppen insofern die gleichen blieben, könnten sich die Schwerpunkte der Politik ändern. Dabei geht es um diskursive Auseinandersetzungen und Meinungsführerschaft (vgl. IP 4 Abs. 196-197). Durch die Finanzkrise seien heute auf der Ebene der Ökonomie andere Themen als Wachstum und Wettbewerb dominant. Durch den demographischen Wandel komme es regional differenziert zu Fachkräftemangel. Daher müssten neue Strategien zur Sicherung der erwerbstätigen Bevölkerung in den ländlichen Räumen entwickelt werden (vgl. IP 2 T2 Abs. 206).

Die Beschlüsse und Dokumente der MKRO, die nach dem Beschluss der Leitbilder von 2006 getroffen bzw. erstellt wurden, zeigen, dass Metropolregionen auch im Nachhinein noch eine Rolle gespielt haben. Den ländlichen Räumen wurde jedoch in jüngerer Zeit schrittweise mehr Aufmerksamkeit gewidmet (Hauptausschuss MKRO 2008: 8-15; MKRO 2009: 1; MKRO 2010: 1, 5). Außerdem wurden weitere Themen definiert wie Mobilität, Klimawandel und Energieversorgung, denen zukünftig im Rahmen der eventuellen Weiterentwicklung der Leitbilder eine Rolle zukommen soll (s. unten sowie BBSR 2012).

3 Diskussion und Ausblick

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung und darin das Konzept der Metropolregionen stellen sich aus unserer Sicht sehr widersprüchlich dar. Gestartet waren sie als Versuch, der Raumordnung dezidiert ein neues Paradigma zu verleihen, in sich relativ widerspruchsfrei und schlüssig in ihrem ökonomisch geleiteten Begründungszusammenhang, mithin praktisch alternativlos. Als programmatische Leitvorstellung lassen sie sich aber – Absicht oder nicht – sehr vielseitig deuten. Das 2006 beschlossene Leitbilddokument ist Resultat einer ausgeprägten Verhandlungssituation. Im Laufe dieses Prozesses wurde die relativ eindeutige Anfangsposition zugunsten eines politischen Konsenses modifiziert. Man könnte auch sagen: Der Spezialdiskurs wurde vom Gegendiskurs beeinflusst und aufgrund der geäußerten Kritik angepasst. Im Bewusstsein des politischen Widerstandes gegen eine dezidierte Metropolregionspolitik wurde frühzeitig nach Gegenargumenten (Verantwortungsgemeinschaften, Leitbilder 2 und 3) gesucht – auch um zu zeigen, dass Befürchtungen in Richtung eines Paradigmenwechsels der Raumordnungspolitik unberechtigt seien.

Hier spielt vermutlich auch die traditionelle Konsensorientierung der Raumordnung eine Rolle, die darauf bedacht ist, Formeln und Konzepte zu produzieren, mit denen möglichst viele Akteure „leben“ können. Wenn diese Beobachtung zutrifft, dann stellt sich die Frage, ob solche mehr oder minder kontingenten, flexibel interpretierbaren Leitbilder zielführend sind, ob sie dem Stellenwert der Raumordnung dienen oder diese tendenziell unscharf, politisch womöglich obsolet machen.

Bei der Formulierung von Leitbild 1 und der Bedeutung, die den Metropolregionen darin zugesprochen wird, konnten weiterhin theoretisch und empirisch valide Annahmen und Befunde nur begrenzt eine Rolle spielen: zum einen in Ermangelung schlüssiger theoretischer Konzepte, zum anderen aufgrund der zeitversetzten Entscheidungsfindung. Insofern sind diese Prozesse sehr viel stärker Ausdruck politischer Setzungen, als seinerzeit offenbart wurde. Sie gingen im Zuge der Leitbilderstellung und erst recht der zeitlich vorgeschalteten Ausweisung der Metropolregionen der Definition und Messung von Indikatoren für Metropolregionen bzw. -räume voraus. Dieses Phänomen hat Lovering (1999: 379) in seiner kritischen Analyse der Grundlegung einer neuen, primär auf Regionen setzenden Entwicklungspolitik in Wales als „theory led by policy“ kommentiert.

Genese und Begründungszusammenhang von Leitbilderstellung und Metropolregionen kann man nicht isoliert von ihren jeweiligen ideologischen Kontexten betrachten. Offenbar standen beide Diskurse in Verbindung zu neoklassischen bzw. -liberalen Paradigmen in der Ökonomie, die bis vor Kurzem hegemonial für Politik, Gesellschaft und auch für die Raumplanung waren. Ungleiche räumliche Entwicklung, Deregulierung und Wettbewerb sind zentrale Merkmale dieser „neoliberal reason“, wie dies Peck (2010) genannt hat. Diese Sinnggebung manifestiert sich u. E. auch in den neuen Leitbildern. Wenn ihre Problemsicht zeitgebunden sein sollte, dann könnte man vermuten, dass sie zum heutigen Zeitpunkt womöglich anders formuliert würden (siehe die in jüngster Zeit zu beobachtende Renaissance von Ausgleichsideen, die neuerliche politische Hinwendung zum ländlichen Raum u. ä.).

Die enge Kopplung von Metropolregion und Wachstum wird heute nicht mehr als zutreffend bewertet und praktisch zur Disposition gestellt (vgl. IP 4 Abs. 26). Gelegentlich wird die Förderung regionaler Selbstorganisation in einem größer gewordenen, institutionell asymmetrischen Handlungsraum der Großstadtregionen als unstrittiger Erfolg der neuen Leitbilder und der Metropolregionen herausgestellt. Dies dürfte fallweise über-

prüfbareren Nutzen stiften. Es wird zugleich aber auch, so einige Interviewpartner, von einer Verselbständigung der Europäischen Metropolregionen (EMR) in Richtung Wirtschaftsförderung gesprochen, die an der Raumordnung vorbeiginge (vgl. IP 4 Abs. 76-78). Auf diese Weise würden nicht-ökonomische Aspekte der Raumentwicklung vernachlässigt. Die sich weiter wandelnde Gebietskulisse der EMRs (etwa in Berlin-Brandenburg, Sachsen-Sachsen-Anhalt-Thüringen, Hamburg-Mecklenburg-Vorpommern, aber auch in Rhein-Ruhr) legt die Interpretation nahe, dass eine „neoliberal reason“ hier verteilungspolitisch ausgehebelt werden soll: durch schlichte räumliche Expansion der Gebietszuschnitte. Sollten die zentralen Themen der Raumentwicklung aber weiterhin von den führenden Kernstädten besetzt werden, in Eigenregie und innerhalb ihrer administrativen bzw. Ländergrenzen, dann besteht die Gefahr, dass mit den Metropolregionen de facto nur inhaltsleere Institutionalisierungen verfolgt werden.

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Aus Sicht der hier vorgenommenen diskursanalytischen Betrachtung stellen sich primär epistemologische und konzeptionelle Fragen, etwa nach der Angemessenheit von Begriffen und Kategorien, nach der Verschränkung von theoretischen Konzepten und empirischem Wissen, nach der Schnittstelle von Forschung und Praxis. Insofern ist hier die Rolle der Wissenschaft bei der Produktion selektiven Wissens und damit bei der Verbreitung von ganz bestimmten Theoremen, Leitbildern und Denkstilen direkt berührt: Die Formierung des Metropolendiskurses ging u. E. mit der Herausbildung einer „epistemic community“ einher, d. h. dieser Diskurs entstand auf der Basis gemeinsamer Auffassungen von einer Sache, die durch diese geteilte Perspektive erst hegemonial werden konnte. Dieses Phänomen ist von der Entstehung verschiedener Schulen wissenschaftlichen Denkens her einschlägig bekannt (vgl. etwa Miller/Fox 2001; für die Raumplanung vgl. Faludi 2002: 903), und es hat womöglich auch frühere Leitbildkonzeptionen der Raumordnung geprägt. Eine solche selektive Prägung wissenschaftlichen Wissens kann aber durchaus problematisch sein. Wissenschaft hat in dem hier untersuchten Prozess als Rat- und Stichwortgeber fungiert, einer konkreten Anwendungsorientierung folgend. Allerdings waren die normativen Interessen dem theoretisch-empirischen Gehalt klar übergeordnet. Die Nähe wissenschaftlicher Akteure zur politisch-planerischen Praxis, oft als Vorteil disziplinübergreifender Tätigkeit gewürdigt, kann sich hier auch als Nachteil in Folge zu enger Kopplung erweisen.

In Anlehnung an Arbeiten aus der jüngeren Leitbildforschung (vgl. Giesel 2007; Streich 2011: 98 ff.) geht es vielmehr darum, den konstituierenden und intentionalen Gehalt von Leitbildern zu bestimmen, also sich differenziert ihren inhaltlich-materiellen Dimensionen, normativen und diskursiven Kategorien zu nähern. Dazu sind dem jeweiligen Gegenstand angemessene theoretische Konzepte zu diskutieren, jeweils rückgekoppelt mit empirischen Befunden. Nicht-standardisierte und insbesondere konstruktivistische Forschungsansätze können hierzu wichtige Voraussetzungen schaffen, auch wenn – oder gerade weil – sich ihr Untersuchungsgegenstand wie im vorliegenden Fall als sehr differenziert und subtil herausstellt. Möglicherweise gibt die Hinterfragung der kommunikativen Dimension von Raumforschung und -planung aber auch Hinweise darauf, wie die komplexen und zweifellos nicht deutungsunabhängigen empirischen Befunde in die – bevorzugt eindeutigen – Empfehlungen an die Politik übersetzt werden können.

Dies führt zur Frage nach dem Selbstverständnis von Raumordnungspolitik und Raumforschung. Auch die Raumordnung ist mit der widersprüchlichen Anforderung konfrontiert, einerseits „auf der Höhe der Zeit“ bleiben und sich modernisieren zu sollen, aber andererseits ihren normativen Kern (und damit ihre Legitimation) nicht aufzugeben. Mit den Leitbildern der Raumentwicklung war genau dieser Spagat beabsichtigt. Aufgrund der seit 2006 vergangenen Zeit steht eine Fortschreibung dieser Leitideen im Raum. Dazu sind im

Raumordnungsbericht 2011 erste konkrete Formulierungen enthalten, die auf eine Aktualisierung der bestehenden drei Leitbilder sowie die Ergänzung um neue Leitbilder („Klima und Energie“, „Mobilität und Logistik“) zielen (vgl. BBSR 2012: 210 ff., 216 ff.). Im Licht dieser zunehmenden thematischen Auffächerung stellt sich hier die Herausforderung, einerseits eine differenzierte Diskussion zu führen und andererseits den eindeutigen, normativen Charakter von Leitbildern beizubehalten.

Aus unserer Analyse der jüngeren Vergangenheit leiten wir die Schlussfolgerung ab, die anstehenden Prozesse pluralistisch und mit einem Sinn für offenkundig bestehende Widersprüche und Vielfalt der Positionen zu organisieren – ohne dabei auf selektive Weise konsensuale Oberflächen zu produzieren, die vermutlich genau das nicht leisten, was man sich von ihnen verspricht: Raumentwicklungen und -politiken so abzubilden, dass sie den heutigen Rahmenbedingungen angemessener sind als tradierte Leitbilder und Konzepte.

Literatur

- Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J. (Hrsg.) (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung (9), 513-525.
- Arbeitskreis „Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit“ von ARL, Difu, ILS NRW und IRS (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 71.
- Aring, J. (2005): Arbeitsgruppe 1: Zwischen „dezentraler Konzentration“ und Metropolregionenförderung? Strategien für die Regionen Nordrhein-Westfalens. Modernisierung der Raumordnung. In: ILS NRW (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung. 10. Konferenz für Planerinnen und Planer am 04.11.2004 im Wissenschaftspark Gelsenkirchen. Dortmund.
- Aring, J. (2006): Der Entstehungsprozess der neuen Leitbilder der Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 613-620.
- Aring, J. (2009): Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 10-21. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006a): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. In: disP 42 (165), 43-60.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006b): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 451-459.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2004): Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert. Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung. Berlin, Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 309.
- Augustin, T. (2006): Bundespolitische Handlungsmöglichkeiten – Politik für Ländliche Räume. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 659-663.
- Bade, F.-J. (2007): Waggon oder Lokomotive? Zur wirtschaftlichen Bedeutung der ländlichen Regionen. In: Stadt und Gemeinde (6), 230-232.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Informationen aus der Forschung des BBR. Nr. 1 / Februar 2003.
- BBR (Hrsg.); Stiens, G. (Bearb.) (2003): Szenarien zur Raumentwicklung. Raum und Siedlungsstrukturen 2015/2040. Bonn. = Forschungen 112.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte 21.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009): Positionierung Europäischer Metropolregionen in Deutschland. Bonn. = BBSR-Berichte KOMPAKT 3/2009.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2010): Metropolräume in Europa. Kurzfassung einer neuen Studie des BBSR. Bonn. = BBSR-Berichte KOMPAKT 4/2010.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Beirat für Raumordnung (2007): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung zur Weiterentwicklung des Leitbildes „Wachstum und Innovation“. Verabschiedet auf der Sitzung am 20. September 2007.
- Becker, H.; Jessen, J.; Sander R. (1998): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart.

- BFAG – Büro für Angewandte Geographie (2004a): Neue Leitbilder der Raumordnung? Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus einem Expertengespräche beim BBR am 09.12.2003. Unveröffentlichter Bericht.
- BFAG – Büro für Angewandte Geographie (2004b): Workshop „Neue Leitbilder der Raumordnung“. Arbeitspapier zur Vorbereitung des Workshops am 23.02.2004 beim BBR. Unveröffentlichter Bericht.
- BFAG – Büro für Angewandte Geographie (2004c): Neue Leitbilder der Raumordnung? Ergebnisse vom Workshop beim BBR am 23.03.2004 in Bonn. Unveröffentlichter Bericht.
- BFAG – Büro für Angewandte Geographie (2005a): Expertenstellungnahmen zum Diskussionspapier „Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien“ (Fassung vom 07.02.2005). Unveröffentlichter Bericht.
- BFAG – Büro für Angewandte Geographie (2005b): Vorbereitung zum Workshop „Neue Leitbilder der Raumentwicklung – Handlungsansätze“, 01. Juni 2005 in Bonn. Unveröffentlichter Bericht.
- BFAG – Büro für Angewandte Geographie (2005c): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Bericht zum Workshop „Handlungsansätze“ am 01.06.2005 in Bonn. Unveröffentlichter Bericht.
- BFAG – Büro für Angewandte Geographie (2005e): Endbericht. Diskussionspapier und Dokumentation wichtiger Arbeitsschritte. Unveröffentlichter Bericht.
- Blotevogel, H. H. (2005): Neue Landschaften – neue Strategien? Über neue Geographien, Tabubrüche und raumplanerische Paradigmenwechsel. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Almanach 2004: Neue Landschaften. Berlin, 63-82.
- Blotevogel, H. H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik. Die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland in der Diskussion. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 460-472.
- Blotevogel, H. H. (2007): Metropolräume und ländliche Räume – Interessensgegensatz oder Partnerschaft. In: Institut für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens e.V. 19. Heiligenstadter Gespräche 2006: Metropolregion – Segen oder Fluch für den ländlichen Raum?
- Blotevogel, H. H.; Schmitt, P. (2006): “European Metropolitan Regions” as a New Discursive Frame in Strategic Spatial Planning and Policies in Germany. In: Die Erde 137 (1-2), 55-74.
- BmBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- BmBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8. März 1995. Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen in den großen Wirtschaftsräumen der neuen Länder am Beispiel der Metropolregion Sachsendreieck. Bonn. = Werkstatt: Praxis 54.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004): Diskussionspapier „Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien“ (Stand 20.10.2004).
- Diener, R.; Herzog, J.; Meili, M.; de Meuron, P.; Schmid, C. (2005): Die Schweiz. Ein städtebauliches Portrait. Grenzen, Gemeinden. Eine kurze Geschichte des Territoriums. Basel.

- Dzudzek, I.; Glasze, G.; Matissek, A.; Schirmel, H. (2009): Verfahren der lexikometrischen Analyse in Textkorpora. In: Glasze, G.; Matissek, A. (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum: Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung. Bielefeld, 233-257.
- Einig, K.; Kawka, R.; Lutter, H.; Pick, D.; Spangenberg, M. (2006): Analytische Grundlagen der Leitbilder. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 621-636.
- Faludi, A. (2002): Positioning European Spatial Planning. In: European Planning Studies 10 (7), 898-909.
- Frey, R. L.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: disP 41 (161), 5-18.
- Giesel, K. (2007): Leitbilder in den Sozialwissenschaften. Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte. Wiesbaden.
- Glasze, G.; Matissek, A. (2009): Diskursforschung in der Humangeographie: Konzeptionelle Grundlagen und empirische Operationalisierungen. In: Glasze, G.; Matissek, A. (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung. Bielefeld, 11-60.
- Hahne, U.; Glatthaar, M. (2007): Nachhaltige Strategien für den Standort Deutschland. Vages und Gewagtes in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung. In: RaumPlanung (132/133), 113-118.
- Hauptausschuss MKRO (2008): Bericht zum Beschluss Leitbilder. Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.“ Unveröffentlichter Bericht.
- Heimpold, G. (2006): Neue Orientierung für die deutsche Raumentwicklungspolitik. In: Wirtschaft im Wandel 12 (2), 60-65.
- Heinrichs, B. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 653-658.
- Hesse, M. (2008): Reurbanisierung: Urbane Diskurse, Deutungskonkurrenzen, konzeptionelle Konfusion. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (5), 415-428.
- Hesse, M. (2012): Sprachspiel „Reurbanisierung“ – Formationen, Kritik und Potenziale eines urbanen Diskurses. In: Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.): Reurbanisierung. Diskurs und Materialität. Wiesbaden, 46-60.
- Hesse, M.; Leick, A. (2013): Wachstum, Innovation, Metropolregionen – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik. In: Raumforschung und Raumordnung 71 (4), 343-359.
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (2006, 2008, 2010, 2013): Regionales Monitoring 2006, 2008, 2010, 2012. Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland. Stuttgart.
- Jäger, S. (2005): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. 5. Aufl. Münster.
- Jakubowski, P.; Bergmann, E. (2006): Mehr Wettbewerbselemente für die Raumordnungspolitik! In: Informationen zur Raumentwicklung (6/7), 373-381.
- Kawka, R. (2007): Wachstumsregionen in Deutschland – empirische Befunde. In: Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen: Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 36-50. = Arbeitsmaterial der ARL 334.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 473-485.
- Köppen, B. (2006): Metropolregionen ohne Metropolen? Kritische Anmerkungen zur Bewertung des deutschen Städtesystems in aktuellen Strategie- und Planungsdiskursen. In: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Baden-Baden, 286-299.

- Krugman, P. (1998): What's new about the new economic geography? In: Oxford Review of Economic Policy 2 (14), 7-17.
- Küpper, P. (2008): Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeit oder Widerspruch? In: Raumforschung und Raumordnung 66 (4), 346-359.
- Leber, N.; Kunzmann, K. R. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: disP 42 (166), 58-70.
- Link, J. (1986): Noch einmal: Diskurs. Interdiskurs. Macht. In: kultuRRRevolution 11, 4-7.
- Lovering, J. (1999): Theory led by policy: The inadequacies of the ‚New Regionalism‘ (Illustrated from the case of Wales). In: International Journal of Urban and Regional Research 23 (2), 379-95.
- Lutter, H. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 441-450.
- Martin, R. (2008): National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new ‚trade-off‘ thinking in regional policy discourse. In: Regional Science Policy & Practice 1 (1), 3-13.
- Michel, D. (1998): Das Handlungskonzept der Ministerkonferenz für Raumordnung für europäische Metropolregionen und seine Umsetzung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Deutschland in der Welt von morgen. Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume. Hannover, 55-61.
- Miller, H. T.; Fox, C. J. (2001): The epistemic community. In: Administration & Society 32 (6), 668-685.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2005): Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2008): Beschluss der 35. Ministerkonferenz für Raumordnung am 29. April 2008 in Stuttgart. Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2009): Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2010): Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 37. Ministerkonferenz für Raumordnung am 19. Mai 2010 in Berlin.
- Peck, J. (2010): Constructions of Neoliberal Reason. Oxford.
- Petrin, J.; Knieling J. (2009): Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 300-322. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- Reimer, W. (2007): Zukunft der Ländlichen Räume im Metropolenfieber. Beitrag zur Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume“ der „Akademie Ländlicher Raum“, am 22.3.2007 in Königsfeld. Manuskript.
- Richter, M. (2006): Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 665-669.
- Rusche, K.; Oberst, C. (2010): Europäische Metropolregionen in Deutschland – eine regionalökonomische Evaluation. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (4), 243-254.
- Sassen, S. (2012): Cities in A World Economy. 4th Edition. Los Angeles et al.
- Schmitt, P. (2007): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen – Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr. Dortmund.

- Sinz, M. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 605-612.
- Sinz, M. (2007): Metropolregionen, ländliche Wachstumspole und Stabilisierungsräume in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung. In: Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen: Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 22-35. = Arbeitsmaterial der ARL 334.
- Sinz, M. (2010): Metropolregionen. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Stiens, G. (2000): Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen „Europäischen Metropolregionen“ als Fall. In: Informationen zur Raumentwicklung (9/10), 517-535.
- Streich, B. (2011): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft: Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Werlen, B. (2009): Geographie/Sozialgeographie. In: Günzel, S. (Hrsg.): Raumwissenschaften. Frankfurt/Main, 142-158.
- Weichhart, P. (2009): Entwicklungslinien der Sozialgeographie. Stuttgart.
- Zimmermann, H. (2005): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 04.11.2004 im Wissenschaftspark Gelsenkirchen. Dortmund, 12-27.
<http://www.ils-forschung.de/down/planerkonf-2004.pdf>.
- Zimmermann, H. (2007): Die Rolle „mittlerer Regionen“ aus ökonomischer Sicht: Regionen zwischen Agglomerationen und ländlich strukturschwachen Räumen. In: Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen: Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 8-21. = Arbeitsmaterial der ARL 334.

Autoren

Markus Hesse, Prof. Dr., Geograph und Raumplaner, ist seit 2008 Professor für Stadtforschung an der Universität Luxemburg, Fakultät für Humanwissenschaften. In seiner Forschung befasst er sich mit Grundfragen der Stadt- und Regionalentwicklung, der räumlichen Dimension von Logistik sowie mit Ansätzen metropolitaner Governance. Ein aktueller Schwerpunkt widmet sich dem Verhältnis von Wissenschaft und Politik. Markus Hesse ist Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Publikationen sind zugänglich unter <<http://orbilu.uni.lu>>.

Annick Leick, M. Sc., Studium der Architektur (Brüssel) sowie der Metropolenforschung (Berlin), promoviert seit 2011 am Institut für Geographie und Raumplanung der Universität Luxemburg. Der Arbeitstitel ihrer Arbeit lautet „Large-scale urban projects in Luxembourg – urban integration, governance practices, hegemonic discourses“. Sie ist Mitglied des Jungen Forums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Veröffentlichung zu ihrem Dissertationsthema: „Large-Scale Urban Projects in Smaller Metro Areas: Towards a Broader Conceptual Perspective“, in *Planning Practice & Research* (2014), 30 (1), 54-68.

Anhang A – Literaturanalyse

Gliederung

- 1 Vorbemerkungen
- 2 Anlass
 - 2.1 Das Presseinterview von Bundespräsident Köhler im September 2004 – ein diskursives Ereignis
 - 2.2 Neue Rahmenbedingungen als Anlass des Leitbildwandels – Metadiskurse
- 3 Argumentationsmuster im Leitbildprozess
 - 3.1 Deutungen im Spezialdiskurs und Gegendiskurs
 - 3.2 Argumente im Spezial- und Gegendiskurs
 - 3.2.1 Die Argumente im Spezialdiskurs
 - 3.2.2 Die Argumente im Gegendiskurs
 - 3.3 Theoretische Grundlagen der neuen Leitbilder
 - 3.4 Empirische Grundlagen der neuen Leitbilder
 - 3.5 Der Prozess der Leitbilderstellung – mapping practices
- 4 Schlussfolgerung

Literatur

1 Vorbemerkungen

Zur Auswertung der Interviews und Dokumente wurde bei der Literaturanalyse – um dem Gesamtansatz dieser Forschung treu zu bleiben – die Methode der Diskursanalyse verwendet, denn die Wissenschaft kann als eine Diskursebene von vielen angesehen werden. Laut Link und Jäger muss differenziert werden zwischen den Spezialdiskursen der Wissenschaft(en) und dem Interdiskurs, der als stark selektives kulturelles Allgemeinwissen („senso commune“) gesehen werden kann (vgl. Jäger 2009: 131, 159). Dabei fließen ständig Elemente der wissenschaftlichen Diskurse (Spezialdiskurse) in den Interdiskurs ein.

Jeder Diskurs impliziert Regeln, die eingehalten werden müssen. Ein Gegendiskurs bildet sich dann, wenn sich in Bezug auf einen hegemonialen Diskurs Regelverstöße entwickeln, die wiederum diskursiv geregelt sind (vgl. Jäger 2009: 129). Auch wenn im Rahmen des Leitbildwandels neben den wissenschaftlichen Akteuren weiterhin politische oder politisch-administrative Akteure den Diskurs geprägt haben, wird hier der Begriff „Spezialdiskurs“ benutzt. Denn die Diskussion bezieht sich auf fachspezifisches Wissen und spiegelt nicht das Alltagswissen wider. Link unterscheidet zwischen naturwissenschaftlichen Spezialdiskursen, humanwissenschaftlichen Spezialdiskursen und interdiskursiv dominierenden Spezialdiskursen (Theologie, Philosophie). Dabei sei der Anteil interdiskursiver Vorgaben bei den Humanwissenschaften stärker als bei den Naturwissenschaften, jedoch geringer als bei der Theologie und Philosophie (vgl. Link 1986: 5 f.; Jäger 2009: 131).

Im Kontext dieser Literaturanalyse wird analysiert, ob auf der Ebene der Wissenschaft ein hegemonialer Diskurs und ein Gegendiskurs existieren. Die verschiedenen Diskursebenen (akademische Ebene, Politiker, Medien, Alltag, Erziehung) sind eng miteinander verflochten und wirken aufeinander ein (vgl. Jäger 2009: 163). So kann zum Beispiel die politische Ebene auf die wissenschaftliche Ebene einwirken. Hier ist dies zum Beispiel der Fall, weil einige Autoren von Beiträgen in wissenschaftlichen Zeitschriften selbst am politischen Prozess der Leitbilderstellung aktiv beteiligt waren und so laut eigenen Aussage die Beiträge „aus einer Binnenperspektive“ geschrieben haben (vgl. Aring/Sinz 2006a: 43). Auch wenn neben den wissenschaftlichen Akteuren zudem politische Akteure den Diskurs geprägt haben, wird der Begriff „Spezialdiskurs“ benutzt, denn die Diskussion bezieht sich auf fachspezifisches Wissen und spiegelt nicht das Alltagswissen wider. Link unterscheidet zwischen naturwissenschaftlichen Spezialdiskursen, humanwissenschaftlichen Spezialdiskursen und interdiskursiv dominierenden Spezialdiskursen (Theologie, Philosophie). Dabei sei der Anteil interdiskursiver Vorgaben bei den Humanwissenschaften stärker als bei den Naturwissenschaften, jedoch geringer als in Theologie oder Philosophie (vgl. Link 1986: 5 f.; Jäger 2009: 131).

Es wird eine interpretativ angelegte Diskursanalyse durchgeführt: Diskurse werden als überindividuelle Strukturen verstanden, das Konzept der selbstständig denkenden und handelnden Subjekte wird jedoch nicht infrage gestellt (vgl. Mattisek/Reuber 2004: 234). Für die Interpretation eines Textes sind in diesem Zusammenhang „möglichst detaillierte Kenntnisse über den Hintergrund des Autors notwendig“: Wichtige Informationen sind aus diesem Grund der Lebenslauf und die Angehörigkeit zu Organisationen, wie auch der ideologische Standpunkt des Verfassers (vgl. Jäger 2009: 177). Weiterhin ist die Charakterisierung der Zeitschriften bzw. Bücher oder Berichte, in denen die Beiträge publiziert sind, sowie der Redaktion oder Organisation, die als Herausgeber fungiert haben, wichtig (vgl. Jäger 2009: 176-177).

Laut Jäger ist das allgemeine Ziel von Diskursanalyse, ganze Diskursstränge (und/oder Verschränkungen mehrerer Diskursstränge) historisch und gegenwartsbezogen zu analysieren und zu kritisieren (2009: 171). Erster Analyseschritt ist das Erfassen des Materialkorpus durch Sichten und Archivieren von Beiträgen. 65 Beiträge wurden in die Analyse aufgenommen. Dabei ist hervorzuheben, dass 16 Beiträge aus der Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR) stammen, die vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) herausgegeben wird. 11 Aufsätze wurden in der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ publiziert, deren Herausgeber die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften, das Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL), das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS), das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) und das Leibniz-Institut für Regionentwicklung und Strukturplanung (IRS) sind; zuvor wurde „Raumforschung und Raumordnung“ gemeinsam durch ARL und BBR herausgegeben. Aus der Fachzeitschrift „RaumPlanung“, die vom Informationskreis für Raumplanung (IfR) veröffentlicht wird, wurden drei Beiträge in die Analyse aufgenommen. Aus dem Bericht der „10. Konferenz für Planerinnen und Planer in NRW“, die am 4. November 2004 stattgefunden hat, wurden sechs Beiträge betrachtet. Weiterhin wurden fünf Beiträge aus der ARL-Schrift „Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit“ (2009, herausgegeben von Jörg Knieling) im Rahmen der Literaturanalyse untersucht.

Das Zeitfenster, innerhalb dessen die verschiedenen Beiträge publiziert wurden, reicht von 1998 bis 2011. 22 Beiträge wurden 2006, also im selben Jahr, in dem die neuen Leitbilder beschlossen wurden, herausgegeben. Weitere zehn Beiträge wurden im Jahr 2005

und zwölf im Jahr 2007 veröffentlicht, insgesamt wurden also 44 von den betrachteten 65 Beiträgen (zwei Drittel) innerhalb von drei Jahren (2005–2007) veröffentlicht. In die Analyse wurden aber auch Beiträge der 1990er und frühen 2000er Jahre aufgenommen, da dort bereits die Thematik einer metropolorientierten Politik behandelt wurde, wenn auch noch nicht im Zusammenhang der neuen Leitbilder.

Anzumerken ist weiterhin, dass mehrere Beiträge von den gleichen Autoren stammen. Häufig vertretene Autoren sind Sinz – der an sechs Artikeln als Autor oder Ko-Autor mitgewirkt hat – und Aring (fünf Beiträge), außerdem Blotevogel und Zimmermann (jeweils vier Beiträge).

Dem Erfassen des Materials folgt, wie von Jäger vorgeschlagen, eine Strukturanalyse, mit deren Hilfe Themen und Unterthemen definiert werden. Für diese Makroanalyse oder diesen Teilschritt der Diskursanalyse wird das kodierende Verfahren angewendet, das Glasze et al. (2009) im „Handbuch Diskurs und Raum“ wie folgt beschreiben:

Das Ziel ... ist es, Regelmäßigkeiten im (expliziten und impliziten) Auftreten (komplexer) Verknüpfungen von Elementen in Bedeutungssystemen herauszuarbeiten. Diese lassen sich dann als Hinweise auf diskursive Regeln verstehen. Dabei werden die Techniken der interpretativen Textanalyse sowie der qualitativen Inhaltsanalyse angewendet ... (Glasze et al. 2009: 293).

Das Kategoriensystem wird in einem erstem Schritt deduktiv anhand der verschiedenen Fragestellungen entwickelt, die sich auf folgende Aspekte richten: Veranlassung, Begründungszusammenhang und Deutung der neuen Leitbilder und der Rolle des Metropolregionskonzeptes bei der Leitbilderstellung, schließlich Verlaufsformen der Diskussion im Vorfeld ihrer Verabschiedung in Wissenschaft, Politik und Praxis. In einem zweiten Schritt wurden induktiv Unterkategorien definiert. Nach dem Kodieren wurde dann versucht, Regelmäßigkeiten innerhalb der kodierten Textstellen des Materials zu erkennen und herauszuarbeiten. Im ersten Teil werden die Rahmenbedingungen, die die Neuformulierung der Leitbilder veranlasst haben, erläutert. Im zweiten Teil werden die Deutungen sowie der Begründungszusammenhang der Beteiligten bzw. die Argumentationsmuster der Kritiker analysiert. Dieses Material wird daraufhin befragt, inwiefern die Aussagen theoretisch und empirisch unterfüttert sind. Weiterhin wird der Prozess der Leitbilderstellung dargelegt. Aufgrund der Tatsache, dass eher wenige Beiträge gefunden wurden, die den Leitbildprozess aus heutiger Sicht betrachten und Alternativen vorschlagen, wurden diese nicht getrennt in einem Kapitel „Bewertung und Alternativen“ behandelt.

2 Anlass

2.1 Das Presseinterview von Bundespräsident Köhler im September 2004 – ein diskursives Ereignis

Es gibt ... nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat. Woraufes ankommt, ist, den Menschen Freiräume für ihre Ideen und Initiativen zu schaffen (Köhler 2004).

In mehreren Beiträgen wird das Interview des deutschen Bundespräsidenten Horst Köhler (Focus Nr. 38, vom 13. September 2004) einleitend thematisiert und darauf hingewiesen, dass die dort enthaltenen Aussagen sowohl auf medialer als auch politischer bzw. raumordnungspolitischer und raumwissenschaftlicher Ebene heftige Reaktionen provoziert haben (vgl. Blotevogel 2005: 63; Zimmermann 2005: 12; Hübler 2005: 55; Hahne/Glatthaar 2006: 5; Blotevogel 2006: 464; Köhler 2007: 3).

Einerseits hat das Interview „Betroffenheit, Empörung, Verunsicherung ausgelöst“ (Hübler 2005: 55). Andererseits wurde in den darauf folgenden Diskussionen das Selbstverständnis der Raumordnung angefochten: Es wurde die Frage aufgeworfen, ob es immer noch sinnvoll ist, dem Ausgleichsziel nachzugehen. Zugleich ist die Förderung von regionalen und überregionalen Wachstumsprozessen und somit das Entwicklungsziel in den Vordergrund gerückt (vgl. Hahne/Glatthaar 2006: 5; Köhler 2007: 3).

2.2 Neue Rahmenbedingungen als Anlass des Leitbildwandels – Metadiskurse

In den wissenschaftlichen Beiträgen wird vielmals auf die veränderten Rahmenbedingungen der Raumordnung und die damit einhergehenden neuen räumlichen Herausforderungen verwiesen, um zu begründen, warum neue Leitbilder formuliert werden mussten (vgl. Aring 2005: 39; Frey/Zimmermann 2005: 6-7; Blotevogel 2005: 66; Aring/Sinz 2006a: 44-45; Aring 2006: 613-614; Rooks 2006: 637; Heinrichs 2006: 653; Küpper 2008: 347).

Vor dem Hintergrund dynamischer Entwicklungen und veränderter Rahmenbedingungen war es notwendig, die im Orientierungsrahmen von 1993 skizzierten Leitbilder fortzuschreiben und mit neuen Akzenten zu versehen (Aring/Sinz 2006a: 45).

Aus einigen Beiträgen ist herauszulesen, dass der Entschluss, neue Leitbilder zu erstellen, vom zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ausging (vgl. Aring 2006: 613-614; Aring/Sinz 2006a: 49; Aring/Sinz 2006b: 453; Blotevogel 2006: 462). Aring (2005: 39) schreibt weiterhin, die Forderung, auf die neuen Rahmenbedingungen mit einer Neuausrichtung der Raumordnungspolitik zu reagieren, sei auch vonseiten der Länder und der Ebene der Forschung und Beratung gekommen. Die Erarbeitung sei zudem nicht nur vom BMVBS, sondern auch vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) angestoßen worden.

Vorweg ist anzumerken, dass die Rahmenbedingungen, die im Kontext der Veranlassung der Erstellung von neuen Leitbilder beschrieben werden, grob mit denen übereinstimmen, die im Kontext einer metropolenorientierten Politik schon in Texten in den 1990er und Anfang der 2000er Jahre erwähnt werden (vgl. Beiträge Blotevogel 1998).

Von den 65 Beiträgen wurde in 29 Beiträgen, die zwischen 2004 und 2010 veröffentlicht wurden, die Veränderung der Rahmenbedingungen auf verschiedene Art und Weise dargestellt. Anhand der kodierten Textteile konnten 14 Themen bzw. Diskursstränge festgemacht werden, die mannigfaltig miteinander verflochten sind. Das Schema (Abb. 1) veranschaulicht die 14 Diskursstränge mit ihren Unterthemen sowie ihren Verschränkungen, wie sie von den verschiedenen Autoren im Laufe der Jahre thematisiert wurden. Eine Häufigkeitsanalyse untersucht, in wie vielen Beiträgen die verschiedenen Themen angesprochen worden sind, und kann so Indizien dafür geben, welche Rahmenbedingungen als für die Neuformulierung der Leitbilder am ehesten relevant empfunden wurden. In folgenden Textabschnitten wird Bezug auf das Schema genommen, deswegen werden die Quellen nicht zitiert.

Die Globalisierung und der demographische Wandel sind in 15 bzw. 14 verschiedenen Texten dargelegt worden. Die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs, die seinerzeitige Wachstumsschwäche Deutschlands sowie die prekäre Finanzlage der öffentlichen Hand sind in jeweils 11 Beiträgen thematisiert worden. Die EU-Integration, die allgemein in zehn Texten als Rahmenbedingung erwähnt wurde, wurde zudem anhand der Unterthemen der Einführung des Binnenmarktes (in vier Texten), der EU-Vergrößerung (in

sechs Texten) und der Währungsunion (in einem Text) genauer erläutert. Das gewandelte Staatsverständnis ist in fünf Abhandlungen als solches angesprochen worden, jedoch auch anhand der Unterthemen Deregulierung, Föderalismus (Reform), Wandel vom Sozial- bzw. Versorgungsstaat zum kooperativen ermöglichenden Staat und Begrenzung der staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten beschrieben worden. Auch die mit diesen neuen Sachverhalten (oder Bewertungen) in Verbindung gebrachten räumlichen Veränderungen werden auf sehr unterschiedliche Weise beschrieben. Am häufigsten (13 Beiträge) wurde die räumliche Polarisierung bzw. der Bedeutungsgewinn der Metropolen hervorgehoben. Die Heterogenisierung bzw. die räumliche Ausdifferenzierung und die steigenden regionalen Disparitäten wurden von elf Beiträgen behandelt. Weiterhin wurden die Tendenzen der Regionalisierung bzw. Glokalisierung (in vier Texten) und die Intensivierung der Verflechtungen bzw. die Ausbildung netzartiger Strukturen (in fünf Texten) als räumliche Folge der veränderten Rahmenbedingungen dargestellt.

Das Aufkommen veränderter staatlicher Organisations- und Handlungsformen – wie Blotevogel (2005: 66) es bezeichnet – bzw. von raumbezogener Governance wurde in drei Beiträgen angerissen. Die Sensibilität für eine nachhaltige Raumentwicklung wurde ebenfalls in drei Beiträgen als neue Rahmenbedingung betrachtet. Als weiterer Grund für die Erarbeitung neuer Leitbilder wurde in vier Beiträgen die Abarbeitung der im ORA und HARA angelegten Aufgaben angesehen.

Die Thesen, dass der Einfluss der Raumordnung als eher schwach einzuschätzen sei und vor allem dass das Selbstverständnis der Raumordnung (erneut) in einem Umbruch begriffen sei, wurden in drei bzw. zehn Abhandlungen angesprochen – ausgehend von Skepsis gegenüber dem Ausgleichsziel und angesichts einer sichtbaren Zielverschiebung zugunsten der Wachstumspolitik. Hier kann die Frage aufgeworfen werden, ob die Debatte „Ausgleich versus Wachstum“ eine Rahmenbedingung bzw. ein Anlass für die Entscheidung war, neue Leitbilder zu erstellen, oder eher eine Folge.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es auf europäischer Ebene eine ähnliche Debatte gibt (Kohäsion versus wirtschaftliches Wachstum), wie etwa der Beitrag von Lammers (2007) belegt. Trotzdem wird die EU-Politik, namentlich insbesondere der EUREK-Prozess, der verknüpfte Lissabon- und Göteborg-Prozess sowie die Fortentwicklung der EU-Regionalpolitik, nur in wenigen Texten im Kontext dieser Rahmenbedingungen erwähnt, meistens in Verbindung mit der Legitimation der metropolenorientierten Politik im Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“, jedoch nicht als Anlass für die Neuformulierung der Leitbilder. Blotevogel (2005: 72) erwähnt die Regionalpolitik und die Lissabon-Strategie, um zu belegen, dass es auch Anzeichen für eine Zielverschiebung zugunsten der Wachstumspolitik auf der Ebene der EU gibt. Sinz (2006: 605) hebt hervor, dass „die europäische Umwelt- und Strukturpolitik traditionelle Aufgabenfelder der nationalen Raumordnungspolitik zunehmend besetzt“ und dies neben den Deregulierungstendenzen eine der Ursachen dafür sei, dass das Rollenverständnis der Raumordnung neu diskutiert werden müsste.

Auch wenn einige Autoren sich bemühen, die neuen Rahmenbedingungen genauer zu beschreiben und die Verbindungen zwischen den verschiedenen Prozessen darzustellen (vgl. Blotevogel 2005: 66-67, Blotevogel/Schmitt 2006: 57; Küpper 2008: 347), werden die Rahmenbedingungen oft nur kurz, fast stichwortartig angerissen. Es bleibt unklar, ob und wie die verschiedenen Veränderungsprozesse genau miteinander verbunden sind und welche Konsequenzen sie womöglich haben (vgl. Aring/Sinz 2006a: 50; Aring 2006: 613-614).

Ein Jahrzehnt nach Verabschiedung des ORA (und dem 1995 nachgeschobenen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen HARA) war die Zeit reif für die Erarbeitung neuer Leitbilder. Zum einen waren die im ORA und HARA angelegten Aufgaben weitgehend abgearbeitet. Zum anderen hatten sich die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung seit Beginn der 1990er Jahre deutlich verändert, und so rückten Begriffe wie demographischer Wandel, Globalisierung und Nachhaltigkeit in das Zentrum der Diskussion (Aring 2006: 613-614).

Abb. 1: Schema Rahmenbedingungen

| | | | | | | | |
|--|---|--|---|---------------------|--|------------------|----|
| Deutsche Wiedervereinigung | Blotevogel 2005, S. 67 | Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57; Aring und Sinz 2006a, S. 49 | | | Megerle 2009, S. 10 | | 4 |
| Globalisierung | Blotevogel 2005, S. 67; Frey & Zimmermann 2005, S. 7; Zimmermann 2005, S. 18; Aring 2005, S. 39 | Aring 2006, S.614; Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57; Heimpold 2006, S.61; Heinrichs 2006, S. 653; Blotevogel 2006, S.464-465 | ARL, 2007, S.1-2; Köhler 2007, S. 2 | Küpper 2008, S. 347 | Knieling, 2009, S.1-3; Megerle 2009, S. 10 | Sinz 2010, S.327 | 15 |
| Entgrenzung der Märkte | Blotevogel 2005, S. 66 | Sinz 2006, S.608 | | | | Sinz 2010, S.327 | 3 |
| EU-Integration | Blotevogel 2005, S. 67; Zimmermann 2005, S. 18; Frey & Zimmermann 2005, S. 7 | Aring & Sinz 2006a, S. 50; Sinz 2006, S. 605; Heimpold 2006, S.61; Rocks 2006 S. 637 | Köhler 2007, S. 2 | Küpper 2008, S. 347 | Megerle 2009, S. 10 | | 10 |
| Binnenmarkt | Zimmermann 2005, S. 18; Frey & Zimmermann 2005, S. 7 | Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57 | | | | Sinz 2010, S.327 | 4 |
| EU-Vergrößerung | Zimmermann 2005, S. 18; Frey & Zimmermann 2005, S. 7 | Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57; Rocks 2006 S. 637 | Köhler 2007, S. 2 | | | Sinz 2010, S.327 | 6 |
| Währungsunion | | Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57 | | | | | 1 |
| Verschärfung des internationalen Standortwettbewerbs | Blotevogel 2005, S. 67; ARL, DASL 2004, S. 1; Frey & Zimmermann 2005, S. 7 | Sinz 2006, S.605, 608; Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57; Heimpold 2006, S.61 | Schmitt 2007, S. 39 | Küpper 2008, S. 347 | Knieling, 2009, S.1-3; Megerle 2009, S. 10 | Sinz 2010, S.327 | 11 |
| Wachstumsschwäche Deutschlands | Blotevogel 2005, S. 68; Aring 2005, S. 39; Frey & Zimmermann 2005, S. 6; Zimmermann 2005, S. 18; Lammers 2005, S. 51; ARL, DASL 2004, S. 1 | Aring & Sinz 2006a, S. 49, 50, Sinz 2006, S.605; Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57 | Kawka 2007, S.37 | | Knieling, 2009, S.1-3 | | 11 |
| Arbeitsplatzverluste/Arbeitslosigkeit | Aring 2005, S. 39; Lammers 2005, S. 51 | Sinz 2006, S.605; Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57; Augustin 2006, S. 659 | Kawka 2007, S.37 | | | | 6 |
| BIP | Zimmermann 2005, S. 18; Frey & Zimmermann 2005, S. 7; Lammers 2005, S. 51 | | Köhler 2007, S. 3; Kawka 2007, S.37 | | | | 5 |
| Demographischer Wandel | ARL, DASL 2004, S. 1; Aring 2005, S. 39-40 | Aring & Sinz 2006a, S. 50; Sinz 2006, S.605, 610; Aring 2006, S.614; Heimpold 2006, S.61; Heinrichs 2006, S. 653; Blotevogel 2006, S. 464-465; Augustin 2006, S. 659 | Köhler 2007, S. 2; Sinz 2007, S.31 | Küpper 2008, S. 347 | Knieling, 2009, S.1-3; Megerle 2009, S. 10 | | 14 |
| Bevölkerungsrückgang | Blotevogel 2005, S. 67; Aring 2005, S. 40 | Aring & Sinz 2006a, S. 49; Sinz 2006, S.605, 610; Augustin 2006, S. 659 | Sinz 2007, S.31 | | | | 6 |
| Alterung, | Aring 2005, S. 40 | Aring & Sinz 2006a, S. 49; Sinz 2006, S.605; Augustin 2006, S. 659 | Sinz 2007, S.31 | | | | 5 |
| Geburtenrückgang | | Sinz 2006, S.605, 610 | | | | | 1 |
| Prekäre Finanzlage der öffentlichen Hand | ARL, DASL 2004, S. 1; Blotevogel 2005, S. 67; Aring 2005, S. 41; Zimmermann 2005, S. 13; Frey & Zimmermann 2005, S. 5 | Heimpold 2006, S.61; Blotevogel 2006, S. 464-465; Augustin 2006, S. 659 | Köhler 2007, S. 3 | Küpper 2008, S. 347 | Knieling, 2009, S.1-3 | | 11 |
| Infrastruktur - Daseinsvorsorge in dünnbesiedelten Räumen | | Sinz 2006, S.605, 610; Heimpold 2006, S.61; Augustin 2006, S. 659 | | | Knieling, 2009, S.1-3 | | 5 |
| Gewandeltes Staatsverständnis | Blotevogel 2005, S. 66; Aring 2005, S. 41 | Aring & Sinz 2006a, S. 50; Rocks 2006, S. 637 | Köhler 2007, S. 2 | | | | 5 |
| Deregulierung | | Sinz 2006, S.605 | | Küpper 2008, S. 347 | Megerle 2009, S. 10 | | 3 |
| Föderalismus (reform) | Aring 2005, S. 41; Blotevogel 2005, S. 71 | Aring & Sinz 2006a, S. 45 | Köhler 2007, S. 2 | | | | 4 |
| Sozial / Versorgungsstaat-> kooperativen ermöglichenden Staat | Blotevogel 2005, S. 66; Aring 2005, S. 41 | Aring & Sinz 2006a, S. 45 | | Küpper 2008, S. 347 | | | 4 |
| Wandel staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten | ARL, DASL 2004, S. 1 | Heinrichs 2006, S. 653; Blotevogel 2006, S.464-465 | | Küpper 2008, S. 347 | | | 4 |
| Governance | Blotevogel 2005, S. 66 | Blotevogel & Schmitt 2006, S. 58 | ARL, 2007, S.1-2 | | | | 3 |
| Forderung nach mehr Nachhaltigkeit | | Aring & Sinz 2006a, S. 45, 49, 50; Aring 2006, S.614; Blotevogel 2006, S. 465 | | | | | 3 |
| Neue räumliche Muster | ARL, DASL 2004, S. 1 | | ARL, 2007, S.1-2 | | | | 2 |
| Glokalisierung , Regionalisierung | Frey & Zimmermann 2005, S. 7 | Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57 | | Küpper 2008, S. 347 | Knieling, 2009, S.1-3 | | 4 |
| Räumliche Ausdifferenzierungen Heterogenisierung , verstärkte Arbeitsteilung, Disparitäten | ARL, DASL 2004, S. 1; Aring 2005, S. 40 | Aring & Sinz 2006a, S. 50; Sinz 2006, S.608, 610; Blotevogel & Schmitt 2006, S. 57; Blotevogel 2006, S.464-465 | ARL, 2007, S.1-2 | Küpper 2008, S. 347 | Knieling, 2009, S.1-3; Megerle 2009, S. 10 | Sinz 2010, S.327 | 11 |
| Ausbildung netzartiger Strukturen, Intensivierung der Verflechtungen | Aring 2005, S. 40 | Blotevogel 2006, S. 464-465; Sinz 2006, S. 608 | | | Knieling, 2009, S.1-3 | Sinz 2010, S.327 | 5 |
| Bedeutungsgewinn von Metropolen (Benutzt den Begriff Großstadregionen) Polarisierung | ARL, DASL 2004, S. 1; Blotevogel 2005, S. 68-69 (Link zu theoretischer Begründung + Karte Polarisationsmeldungen (Empirie); Aring 2005, S. 40 | Sinz 2006, S.608, 610; Blotevogel & Schmitt 2006, S. 58; Heimpold 2006, S.61; Heinrichs 2006, S. 653; Blotevogel 2006, S.464-465 | ARL, 2007, S.1-2 | Küpper 2008, S. 347 | Knieling, 2009, S.1-3; Megerle 2009, S. 10 | Sinz 2010, S.327 | 13 |
| Abarbeitung der im ORA und HARA angelegten Aufgaben | | Aring 2006, S.613; Aring & Sinz 2006a, S.49; Blotevogel 2006, S.461-462; Aring & Sinz 2006b, S.453 | | | | | 4 |
| EU-Politik Lissabonstrategie | Blotevogel 2005, S. 66 | Aring & Sinz 2006a, S.45; Sinz 2006, S.605; Köppen 2006, S.292-293 | Sinz 2007, S. 25; Hahne & Glatthahr, 2007, S. 114-115 | | Megerle 2009, S. 10; Schmitt 2009, S.64, 67-68 | | 8 |
| Selbstverständnis der Raumordnung Frage Wachstum versus Ausgleich | Blotevogel 2005, S. 66; Zimmermann 2005, S. 13; Frey & Zimmermann 2005, S. 5 | Aring & Sinz 2006a, S. 45; Sinz 2006, S.605; Heimpold 2006, S.61; Blotevogel 2006, S.464-465 | Köhler 2007, S. 3 | Küpper 2008, S. 347 | Knieling, 2009, S.1-3 | | 10 |
| Einfluss der ROP | | Aring & Sinz 2006a, S. 44; Aring & Sinz 2006b, S. 452; | Köhler 2007, S. 2 | | | | 3 |
| Was hat die Ausgleichspolitik gebracht | | Heimpold 2006, S.63 | | | Knieling, 2009, S.1-3 | | 2 |

Im Folgenden soll näher auf die Verschränkungen zwischen den als wichtig erachteten Rahmenbedingungen – so wie sie von den verschiedenen Autoren hervorgehoben wurden – eingegangen werden. Die Verschärfung des interregionalen und internationalen Wettbewerbs als neue Herausforderung wird mehrmals als Folge der deutschen Einigung, der Globalisierung sowie der EU-Integration und der damit verbundenen Entgrenzung der Märkte dargestellt (vgl. Blotevogel 2005: 67; Frey/Zimmermann 2005: 7; Blotevogel/Schmitt 2006: 57; Heimpold 2006: 61).

Die europäische Einigung und die Globalisierung wirken insofern in dieselbe Richtung: Aufgrund der Entgrenzung der Märkte – der Waren-, der Dienstleistungs-, der Faktormärkte und nicht zuletzt der Standortmärkte – verliert der Nationalstaat einen Gutteil seiner Autonomie. Wenn die internationale Mobilität des Produktionsfaktors Kapital zunimmt, werden die territorial gebundenen Körperschaften, also Staaten und Kommunen, tendenziell erpressbar. Die Staaten sehen sich gezwungen, ihr rechtliches und institutionelles Regulationssystem auf die Bedürfnisse des Weltmarktes auszurichten. Sie treten in einen internationalen Steuersenkungswettbewerb, um Unternehmen auf ihrem Territorium zu halten und ausländische Direktinvestitionen anzuziehen (Blotevogel 2005: 67).

Der demographische Wandel, die wirtschaftliche Wachstumsschwäche und der internationale Standortwettbewerb werden als Erklärung für die Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte herangezogen (vgl. Blotevogel 2005: 67; Küpper 2008: 347). Weitere Folgen des demographischen Wandels sind räumliche Ausdifferenzierungen (vgl. Aring 2005: 40) sowie die Tatsache, dass die Infrastrukturen in den dünn besiedelten Räumen nicht ausgelastet sind, was die Frage nach einer Neujustierung der öffentlichen Daseinsvorsorge aufkommen lässt (vgl. Sinz 2006: 605; Heimpold 2006: 61; Augustin 2006: 659). Die öffentliche Finanzlage (vgl. ARL/DASL 2004: 1) ist wiederum neben der Globalisierung (vgl. Küpper 2008: 347) Ursache dafür, dass der Gestaltungsspielraum der öffentlichen Hand, genauer der Kommunen, stark eingeschränkt wird. Der Wandel staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten ist laut Blotevogel (2006: 464-465) neben der Globalisierung, der europäischen Integration und dem demographischen Wandel Ursache regionaler Ausdifferenzierungen mit Wachstums- und Schrumpfsregionen, mit einem Bedeutungsgewinn der Metropolen und der Entwicklung zunehmender Verflechtungen. Im Allgemeinen werden die räumlichen Veränderungen, wie z. B. der Bedeutungsgewinn der Ballungsräume, die Metropolisierung oder die Ausdifferenzierung, auf die Globalisierung zurückgeführt (vgl. Aring 2005: 40; Sinz 2006: 608; ARL 2007: 1; Heinrichs 2006: 653). Laut Sinz (2006: 608) bildet sich „eine neue Städteliga heraus, zu der in Deutschland ein knappes Duzend der großen Ballungsräume zählen“. Dies wird als gegebene Tatsache dargestellt und es kann die Frage aufgeworfen werden, inwiefern dies empirisch unterfüttert ist. Die Frage, auf welche empirischen und theoretischen Grundlagen sich im Prozess der Leitbilderstellung bezogen wurde, wird in einzelnen Kapiteln genauer untersucht.

Im Allgemeinen werden die Rahmenbedingungen in diesem diskursiven Kontext als nicht anfechtbare Grundannahmen dargestellt. Die untersuchten Beiträge bilden in Bezug auf die Darstellung der Rahmenbedingungen in dem Sinne einen Diskurs, dass bestimmte Regularitäten bei der Beschreibung dieses Gegenstandes befolgt wurden. Es wird allgemein anerkannt, dass die EU-Integration und die Globalisierung eine Verschärfung des Standortwettbewerbs mit sich gebracht haben. Nur Schmitt (2007: 39) stellt fest, dass auf wissenschaftlicher Ebene zum Teil infrage gestellt wird, „ob Städte und Regionen überhaupt miteinander konkurrieren können“.

Stiens hebt schon 2000 eine bestimmte Diskurskultur im Kontext des Regionalisierungsprozesses (gemeint ist damit die Metropolregionpolitik) hervor:

Seit einigen Jahren verschwindet die politische Dimension des gegenwärtigen neoliberalen Umbruchs in den meisten Bereichen der Raumplanung immer mehr hinter einem typischen neoliberalen Vokabular und einer entsprechenden Rhetorik. Hierzu gehört der Begriff und Fetisch „Globalisierung“. Zumeist ist der Begriff kein analytischer, vielmehr hauptsächlich durch eine ideologische Dimension gekennzeichnet, bei der Globalisierung als naturwüchsiger und damit von Gesellschaften unabhängiger Sachzwang betrachtet wird (Stiens 2000: 527).

Weiterhin kann angemerkt werden, dass die Rahmenbedingungen nicht nur Anlass für eine Neuformulierung der Leitbilder geben, sondern dass sie so beschrieben sind, dass sie bereits Teil der Begründung für die inhaltliche Neuorientierung zugunsten einer Entwicklungspolitik sind. Auf den Begründungszusammenhang der Neuformulierung der Leitbilder wird im Folgenden näher eingegangen.

3 Argumentationsmuster im Leitbildprozess

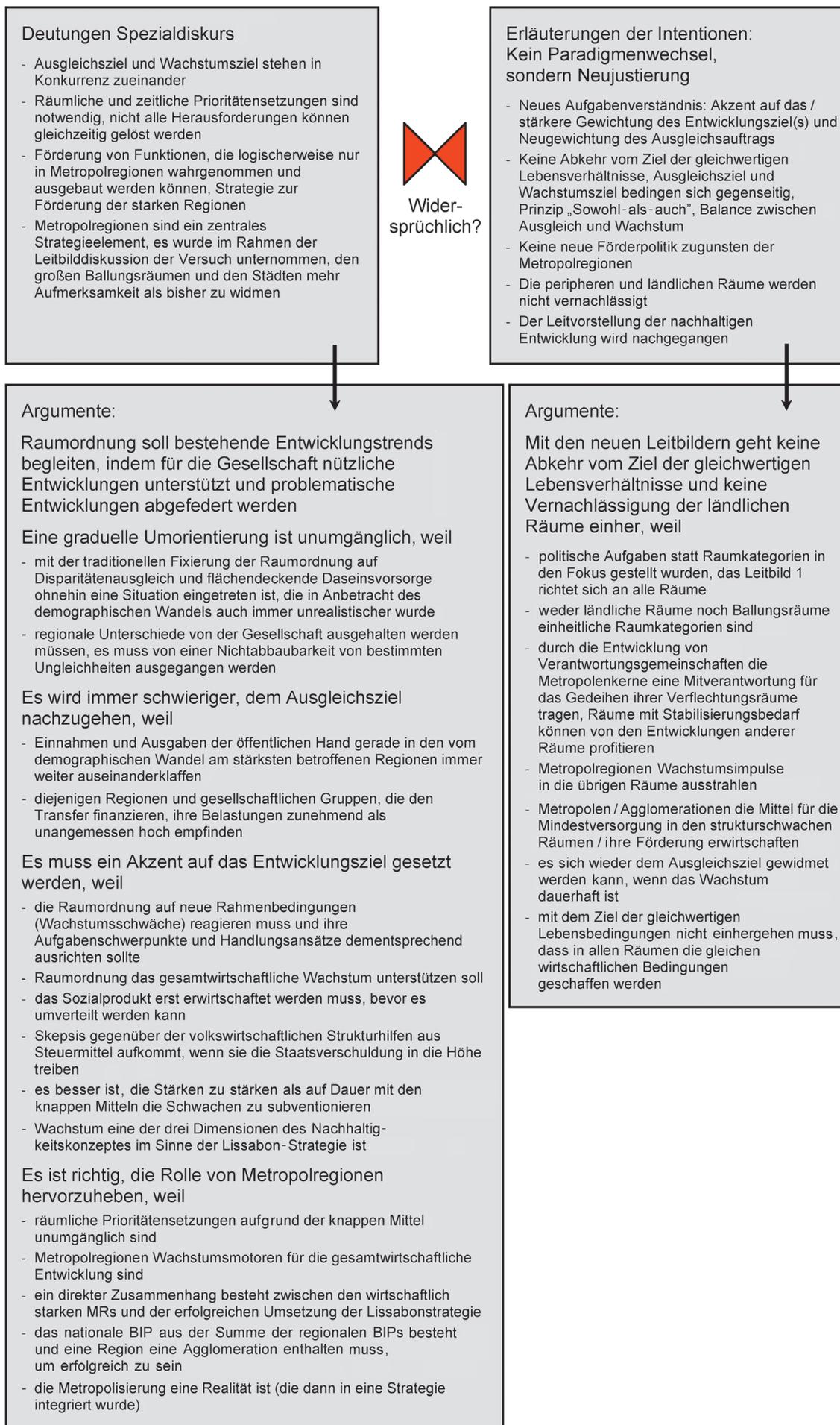
Im Folgenden sollen der Begründungszusammenhang, die verschiedenen Interpretationen und Evaluierungen der Leitbilder in der Literatur erläutert werden. Zuvor ist anzumerken, dass diese drei Komponenten – Argumentation, Deutung und Bewertung – eng miteinander verbunden und teilweise nicht immer exakt voneinander zu trennen sind. Die verschiedenen Deutungen der Leitbilder sind zugleich Argumente, um deren Richtigkeit zu beweisen bzw. deren negative Folgen hervorzuheben. Mit den verschiedenen Deutungen gehen somit meistens auch verschiedene Diskurse und Bewertungen einher.

Hervorzuheben ist weiterhin die scheinbar deutliche und trotzdem vage, teilweise schwammige Praxis der Formulierungen in vielen Beiträgen. Argumente, Zusammenhänge und Kausalbeziehungen werden angedeutet, ohne sprachlich als solche erkennbar gemacht zu werden. Es kommt der Eindruck auf, dass die Autoren immer eine Hintertür offenhalten wollen, um auf Kritik reagieren zu können. Diese undeutliche Sprache ist auch der Grund dafür, dass Beiträge derselben Autoren auf sehr unterschiedliche Weise interpretierbar sind. Dies erschwert eine Analyse, deren Ziel die Identifikation von Diskursen bzw. Gegendiskursen ist. Trotzdem wurde hier versucht, die verschiedenen Deutungen, Argumente und Bewertungen herauszuarbeiten und konkurrierende Diskurse zu unterscheiden.

Im Allgemeinen kann zwischen verschiedenen Gruppen von Beiträgen unterschieden werden: die Beiträge von Autoren, die die neuen Leitbilder eindeutig befürworten und verteidigen (Aring, Sinz, Einig et al., Kawka, Lutter, Zimmermann, Heinrichs), Beiträge von Autoren, die scharfe Kritik an den Leitbildern üben (Richter, Reimer, Küpper, Leber/Kunzmann, Bade, Augustin), und Beiträge, deren Prinzip das „Einerseits-andererseits“ bzw. das „Ja-aber“ ist. Beiträge, die zur letztgenannten Gruppe gehören, können jedoch meistens wieder in zwei Gruppen eingeteilt werden. Die einen sind im Großen und Ganzen mit dem Inhalt der Leitbilder einverstanden, heben jedoch einige Kritikpunkte hervor (Blotvogel). Die anderen wollen nicht nur kritisieren und einige positive Punkte hervorheben (Knieling, Hahne/Glatthaar). Sie können bei genauerer Betrachtung der Argumente – wenn auch nicht eindeutig – den beiden ersten Gruppen zugeordnet werden. Weiterhin wurden Beiträge in die Analyse einbezogen, die die verschiedenen Deutungen und Argumentationsmuster herausarbeiten und somit keine eigenständige Bewertung abgeben (Schmitt). Mitunter werden auch in Beiträgen, die zu den vorstehend genannten Gruppen gehören, Positionen anderer Autoren hervorgehoben.

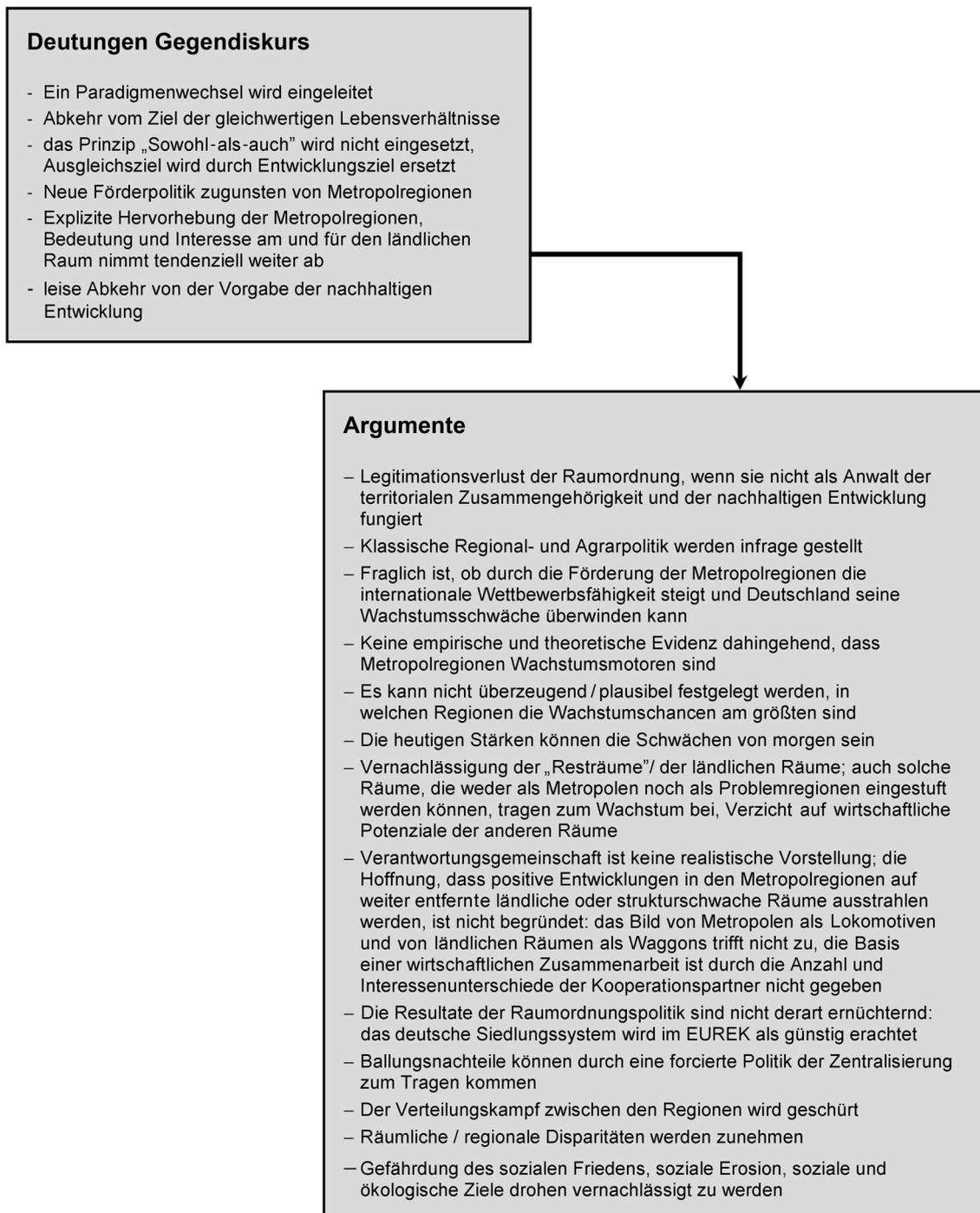
Die Abb. 2 und 3 „Deutungen und Argumente des Spezialdiskurses/des Gegendiskurses“ fassen die verschiedenen Deutungen und Argumente der jeweiligen Autoren kumuliert zusammen. Sie stellen auf stark vereinfachte Weise den hegemonialen wissenschaft-

Abb. 2: Deutungen und Argumente des Spezialdiskurses



lichen Diskurs – Spezialdiskurs- und Gegendiskurs – dar. Das Schema zeigt, dass anhand von „Regeln“ und hier ähnlichen Interpretationen der Leitbilder bzw. Erläuterungen bezüglich der Intentionen der Leitbilder (auch weil die Autoren selbst bei der Redaktion der Leitbilder tätig waren) und Argumenten in Bezug auf verschiedene Themen zwischen einem Inter- und einem Gegendiskurs unterschieden werden kann. Unterschiede konnten vor allem in Bezug auf die Themenfelder „Paradigmenwechsel/Neujustierung“, „Abkehr vom Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse/Balance zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel“, „(keine) neue Förderpolitik zugunsten von bzw. Hervorhebung der Metropolregionen“ und „Nachhaltigkeit“ herausgearbeitet werden.

Abb. 3: Deutungen und Argumente des Gegendiskurses



3.1 Deutungen im Spezialdiskurs und Gegendiskurs

Die Autoren des Gegendiskursen sind der Meinung, dass die Leitbilder einen Paradigmenwechsel einleiten (vgl. Richter 2006: 665; Knieling 2006: 481; Leber/Kunzmann 2006: 59). Sie sprechen von der Abkehr vom Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse, das durch das Entwicklungsziel ersetzt werde (vgl. Richter 2006: 665; Küpper 2008: 356; Leber/Kunzmann 2006: 659; Augustin 2006: 661). Weiterhin interpretieren sie die Leitbilder als Aufforderung zu einer neuen Förderpolitik zugunsten der Metropolregionen (vgl. Richter 2006: 665; Reimer 2007; Knieling 2006: 481; Hahne/Glatthaar 2007: 117-118). Die Metropolregionen würden explizit hervorgehoben, was zur Folge habe, dass die anderen Gebiete als davon abgeleitete Resträume dargestellt und nicht angemessen berücksichtigt würden (vgl. Richter 2006: 665; Hahne/Glatthaar 2007: 117-118; Küpper 2008: 346; Leber/Kunzmann 2006: 59; Augustin 2006: 659, Knieling 2006: 482). Weiterhin wird in Frage gestellt, ob die neuen Leitbilder dem Nachhaltigkeitskonzept gerecht werden (vgl. Knieling 2006: 481; Hahne/Glatthaar 2007: 117-118).

Der Spezialdiskurs charakterisiert sich dadurch, dass nicht von einem Paradigmenwechsel, sondern von einer Neujustierung bzw. Neuorientierung oder Neuausrichtung der Raumordnung gesprochen wird (vgl. Aring/Sinz 2006a: 48; Sinz 2006: 605; Sinz 2010: 329-339; Heinrichs 2006: 653; Kawka 2007: 49; Blotevogel 2006: 464). Es ist die Rede von einem neuen Aufgabenverständnis, das sich durch die Akzentsetzung auf das Entwicklungsziel und eine Neugewichtung des Ausgleichsziels auszeichnet (vgl. Aring/Sinz 2006a: 46; Aring 2006: 618-619; Kawka 2007: 49). Dementsprechend kann nicht von der Aufgabe der Leitvorstellung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gesprochen werden (vgl. Kawka 2007: 49; Blotevogel 2006: 472), sondern von einer Balance zwischen den Zielen (vgl. Heinrichs 2006: 658; Zimmermann 2005: 23) bzw. von einer Kombination (vgl. Aring/Sinz 2006b: 455) und einer gegenseitigen Bedingung (vgl. Sinz 2007: 26) des Ausgleichs- und des Wachstumsziels. Aus den Leitbildern gehe hervor, dass sie alle Räume gleichzeitig ansprechen und somit Aufgaben statt Raumkategorien in den Vordergrund stellen (vgl. Aring/Sinz 2006b: 455, 458; Aring 2006: 619; Einig et al. 2006: 623, 627; Sinz 2006: 607; Sinz 2010: 330; Heinrichs 2006: 653). Daher gehe mit den neuen Leitbildern – obwohl Metropolregionen ein zentrales Strategieelement sind – keine neue Förderpolitik zugunsten der Metropolregion einher (vgl. Sinz 2006: 605, 608; Sinz 2010: 330; Kawka 2007: 49). Es gebe auch keine Vernachlässigung der ländlichen Räume, zumal es diese ohnehin im traditionellen Sinne des Begriffs nicht mehr gebe (vgl. Aring/Sinz 2006a: 48; Aring/Sinz 2006b: 455; Sinz 2006: 606-607; Blotevogel 2007: 5-6; Sinz 2010: 329-330). Weiterhin folgten die Leitbilder der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung (vgl. Blotevogel 2006: 463-463; Sinz 2006: 606).

Innerhalb des Spezialdiskurses können jedoch auch Widersprüche identifiziert werden. Einerseits wird betont, wie oben erläutert, dass die Leitbilder und vor allem das Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ alle Räume ansprechen, somit allen Räumen die Möglichkeit gegeben werden solle, sich zu entwickeln. Dementsprechend würden die peripheren und ländlichen Räume nicht vernachlässigt. Die hierfür benutzte Metapher „Stärken stärken“ soll zeigen, dass im Gegensatz zur Metapher „Starke stärken“ die Stärken aller Räume – und nicht nur die der Starken, wie der Metropolregionen – gefördert werden sollen. Deswegen stünden hier auch Aufgaben statt Raumkategorien im Fokus; konsequenterweise gehe hieraus keine neue Förderpolitik hervor.

Eine griffige Formulierung aus dem Leitbildprozess lautet: „Stärken stärken“. Sie gibt die Handlungsrichtung im Leitbild „Wachstum und Innovation“ an und richtet sich gleichermaßen an Räume mit sehr guten wirtschaftlichen Perspektiven wie an Räume mit Strukturschwächen (Aring/Sinz 2006: 455).

Andererseits werden die Metropolen als zentrales Strategieelement hervorgehoben (vgl. Aring/Sinz 2006a: 45; Sinz 2007: 24), und in der Leitbildkarte werden alle anderen Raumkategorien davon abgeleitet. Weiterhin schreibt Sinz (2006: 608), es sei eben sinnvoll, bestimmte Funktionen nur in den Metropolregionen zu fördern.

Ein zentrales Strategieelement des neuen Leitbilds „Wachstum und Innovation“ bilden die elf Metropolregionen in Deutschland. Sie sollen nach gemeinsamer Auffassung von Bund und Ländern in Zukunft als Wachstumsmotoren im europäischen Wettbewerb positioniert werden. Handlungsschwerpunkte des Leitbildes für diese Regionen sind vor allem der Ausbau der großräumigen bedeutsamen Verkehrsinfrastruktur, ihre Stärkung als Standortregionen der Wissens- und Informationsgesellschaft sowie die Förderung von Leuchtturmprojekten und technisch-industriellen Clustern mit nationalen und europäischen Instrumenten (Aring/Sinz 2006a: 45).

Je nachdem, wie man dies interpretieren will, kann man schlussfolgern, dass in den Texten Inhalte auf geschickte Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden, die sich eigentlich gegenseitig ausschließen.

Ein zweites Beispiel bezieht sich auf die Frage, welche Rolle das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands in den neuen Leitbildern noch hat. Einerseits heißt es:

Auf die Frage, „ob der Staat nun fürsorglicher Gewährleister oder anstoßender Ermunterer sein soll“, kann man letztlich nur antworten: Er muss beides leisten. Zeitgemäße Antworten liegen in einer Kombination von Ansätzen, die allerdings Prioritäten für Instrumente und Mitteleinsatz im jeweiligen Zielbereich setzen muss und nicht auf ein „allen überall alles“ hinauslaufen darf (Aring/Sinz 2006b: 455).

Hieraus könnte man interpretieren, dass das Wachstumsziel und das Gleichwertigkeitspostulat einen gleichwertigen Rang in den neuen Leitbildern haben und innerhalb dieser Zielkategorien Prioritätensetzungen bezüglich der Umsetzung notwendig werden. Andererseits heißt es weiter unten im gleichen Text:

Aus unserer Sicht ist die Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik gefordert, ihre Aufgabenschwerpunkte und Handlungsansätze an den großen ökonomisch-gesellschaftlichen Fragestellungen auszurichten. Dabei ist die Raumordnung sowohl über ihre traditionellen Grundsätze zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als auch durch das jüngere Nachhaltigkeitspostulat einem breiten Spektrum an Herausforderungen verpflichtet, die niemals alle gleichzeitig eingelöst werden können, sondern einer wechselnden zeitlichen Prioritätensetzung bedürfen. Abwägung – ein zentrales Prinzip der Raumordnung – impliziert immer auch solche sachlich begründeten Prioritätensetzungen für bestimmte Zeiträume und Rahmenbedingungen (Aring/Sinz 2006: 458).

Dieser Ausschnitt könnte wiederum so gedeutet werden, dass es nicht möglich ist, allen Zielsetzungen gleichzeitig nachzugehen und dass die jetzige Priorität auf der wirtschaftlichen Ebene zu sehen ist. Zimmermann schreibt sogar, dass das regionale Ausgleichsziel immer mehr in Konkurrenz zum Wachstumsziel steht (2005: 13) und dass eine Balance durch alternierende Zielsetzungen ermöglicht werden kann:

Dann würde man das regionale Ausgleichsziel für den Augenblick spürbar zurücktreten lassen, um die Wachstumskräfte zu stärken. Sollten der deutschen Politik dann Reformen gelingen, die dem Land dann wieder zu dauerhaften befriedigenden Wachstumsraten der Gesamtwirtschaft verhelfen, so wäre dem regionalen Ausgleichsziel wieder eine stärkere Position einzuräumen (Zimmermann 2005: 25).

3.2 Argumente im Spezial- und Gegendiskurs

Ausgehend von den verschiedenen Absichtsdarstellungen bzw. Deutungen der Leitbilder können die verschiedenen Argumente für ihre Begründung bzw. kritische Evaluierung erläutert werden. Eine allgemeine Frage in Bezug auf das Selbstverständnis der Raumordnung steht jedoch am Anfang. Sie kann unterschiedlich formuliert und beantwortet werden, wie den folgenden Zitaten zu entnehmen ist:

Soll die Raumordnung bestehende Entwicklungstrends begleiten, indem für die Gesellschaft nützliche Entwicklungen unterstützt und problematische Entwicklungen abgefedert bzw. aktiv begleitet werden? Oder soll Raumordnung aus einem eigenen Werte- und Aufgabenverständnis heraus agieren, das einen Gegenpol zu den ablaufenden Raumentwicklungsprozessen darstellt und deswegen einen konsequenten Gegenentwurf zu den räumlichen Ausdifferenzierungs- und Polarisierungstendenzen darstellen muss? (Aring/Sinz 2006b: 454).

... Denn raumordnerisches Selbstverständnis war sicherlich nie in erster Linie, sich kritiklos einem Mainstream anzuschließen. Vielmehr hat sie immer wieder als Korrektiv gewirkt und Bedürfnisse von Minderheiten und artikulationsschwache Interessen vertreten, sei es auf abstrakter Ebene mit dem Konzept der gleichwertigen Lebensbedingungen oder der Diskussion über eine nachhaltige Raumentwicklung oder ... (Knieling 2006: 482).

Gelingt es der Raumordnung, die Deutungsmacht in der Debatte durch nachvollziehbare Analysen und begründete Theorien zu untermauern, kann ihr eine neue Bedeutung als gesellschaftlicher Akteur erwachsen. Die Abkehr der Raumordnung vom Ausgleichsprinzip und ihre Hinwendung zu Wachstums- und Sicherheitszielen muss aber grundlegend hinterfragt werden, wenn Raumordnung ohnehin ablaufenden ökonomischen Entwicklungstrends wohlwollend folgt und nur ihre Verfestigung des Faktischen begründet. Möglicherweise verliert Raumordnung – als dann schwacher Akteur – in einer solchen Debatte geradezu ihre Legitimation, ist sie doch europäisch wie national im Wesentlichen Anwalt der territorialen Zusammengehörigkeit und der nachhaltigen Raumentwicklung verpflichtet (vgl. Hahne/Glatthaar 2007: 118).

3.2.1 Die Argumente im Spezialdiskurs

Eines der Hauptargumente des Spezialdiskurses ist es, dass auf die neuen Rahmenbedingungen reagiert werden muss, indem neue Aufgabenschwerpunkte und Handlungsansätze formuliert werden (vgl. Aring/Sinz 2006b: 454; Aring/Sinz 2006a: 52). Drei Schwerpunktsetzungen wurden definiert: die Stärkung des Entwicklungsauftrags, die neue Gewichtung des Ausgleichsauftrags und die Bekräftigung des Ordnungsauftrags.

Argument 1: Neugewichtung des Ausgleichsauftrags

Blotevogel (2006: 464) erklärt, dass eine graduelle Umorientierung der Raumordnungspolitik dringend notwendig geworden sei, weil es angesichts des demographischen Wandels illusorisch wäre, die traditionelle Bindung der Raumordnung an die Prinzipien des Disparitätenausgleichs und der flächendeckenden Daseinsvorsorge weiterhin aufrechtzuerhalten. Im gleichen Sinne begründet Sinz (2006: 610) die Neuorientierung der Raumordnung mit der Tatsache, dass es aufgrund des demographischen Wandels immer schwieriger wird, dem Ausgleichsziel nachzugehen, weil die am stärksten vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Kommunen immer weniger finanzielle Möglichkeiten hätten. Auch seien die einkommensstarken Regionen immer weniger bereit, den Disparitätenausgleich zu finanzieren.

In Bezug auf diese Argumente kann die Frage aufgeworfen werden, inwiefern das Ausgleichsziel aufgegeben oder nur neu gewichtet wird.

Heinrichs argumentiert in Bezug auf gleichwertige Lebensbedingungen, dass diejenigen, die von einer Abkehr vom Ausgleichsziel reden, das Gleichwertigkeitspostulat falsch interpretieren würden, nämlich als Rechtsanspruch auf kleinräumige Besitzstandswahrung oder gar als Angleichung der wirtschaftlichen Bedingungen (2006: 653). Sinz interpretiert die Leitvorstellung der gleichwertigen Lebensverhältnisse als „gewährleistete Chancengerechtigkeit in den Bereichen, in denen der Staat Leistungen bereitstellt oder über ihre Bereitstellung wacht“ (Sinz 2006: 610). Die Bereitstellung von Arbeitsplätzen falle nicht in diese Kategorie von Leistungen (2006: 610-611).

Argument 2: Stärkung des Entwicklungsziels

Die seinerzeit registrierte wirtschaftliche Wachstumsschwäche Deutschlands wird als Rahmenbedingung, die als Argument für eine neue Akzentsetzung auf das Wachstumsziel dient, vorgebracht. Dementsprechend sei es richtig, einen Schwerpunkt auf das Entwicklungsziel zu setzen, weil die Raumordnung nun (auch) das gesamtwirtschaftliche Wachstum unterstützen soll (vgl. Aring 2005: 47; Aring/Sinz 2006a: 45; Aring/Sinz 2006b: 454, 457; Lutter 2006: 443; Kawka 2007: 49). Das Sozialprodukt müsse erwirtschaftet werden, bevor man es umverteilen könne (vgl. Zimmermann 2005: 23; Sinz 2006: 610; Aring/Sinz 2006b: 457; Kawka 2007: 49; Lakubowski/Bergmann 2006: 375; Blotevogel 2006: 464; Aring 2005: 42). Laut Blotevogel (2005: 65) sehen die Wirtschaftspolitiker eine Priorität im Wachstumsziel, da sie immer mehr daran zweifeln, ob Strukturhilfen aus Steuermitteln – die zudem die Staatsschulden vergrößern – wirklich etwas bewirken können.

Den Diskurs, der die Zielverschiebung zugunsten der Wachstumspolitik auf kommunaler, regionaler, Länder-, Bundes und Europaebene legitimiert, charakterisiert Blotevogel wie folgt:

Lieber die Stärken stärken als auf ewig mit den knappen Mitteln die Schwachen subventionieren. Regionale Unterschiede bei Entwicklungsniveau, Leistungsfähigkeit und Wohlstand sind normal und müssen von der Gesellschaft ausgehalten werden (Blotevogel 2005: 73).

Sinz argumentiert wiederum, es sei richtig, dem Entwicklungsziel mehr Bedeutung zuzumessen als bisher, weil die Ökonomie eine der drei Dimensionen des Nachhaltigkeitskonzeptes ist (2006, S. 606). Die Lissabon-Strategie, deren Ziel es ist, das wirtschaftliche Wachstum zu stärken, wird als weiterer Beleg dafür angeführt, dass es richtig sei, dem Entwicklungsziel eine größere Bedeutung als bisher zu geben (vgl. Aring/Sinz 2006a: 45, 48; Aring/Sinz 2006b: 458; Sinz 2007: 26).

Argument 3: Die Rolle der Metropolregionen in den Leitbildern

Die Lissabon-Strategie bzw. die Tatsache, dass der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme zur Durchführung der Lissabon-Strategie auf die Schlüsselfunktion der Metropolregionen hingewiesen hat, wird zudem als Argument für die Hervorhebung der Metropolregionen gesehen (vgl. Sinz 2007: 25; Megerle 2009: 10-13; Schmitt 2009: 67-68; Adam/Gödecke-Stellmann/Heidbrink 2005: 418).

Die Bewertung der Metropolen als Wachstumsmotoren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung soll deren Bedeutung in den Leitbildern rechtfertigen (vgl. Aring/Sinz 2006a: 45, 48; Kawka 2007: 42). Auch wenn dies nicht immer explizit in den Texten artikuliert wird, die den Inhalt der Leitbilder darlegen und rechtfertigen, entspricht es dennoch der offiziellen Definition der Metropolregionen und wird zudem oft implizit vermittelt.

Eine weitere Wirkung kann die Einstufung als europäische Metropolregion dann entfalten, wenn im Rahmen nationaler und europäischer Investitionsentscheidungen und Förderpolitiken neben strukturschwachen ländlichen Räumen zukünftig auch die Wachstumsmotoren gestärkt werden sollen (Sinz 2007: 25, 26).

Dabei sind die Mittel, die im Rahmen von Investitions- und Förderpolitiken ausgegeben werden können, insgesamt begrenzt, so dass räumliche Prioritätensetzungen unumgänglich sind. Ebenso klar scheint aber, dass unter den Vorzeichen des europäischen Integrationsprozesses und der globalen vielschichtigen Verflechtungen weder auf eine Entwicklungspolitik zugunsten der Räume mit den entsprechenden Potenzialen, wie z. B. der Metropolen und ihrer Verflechtungsräume, noch auf eine Ausgleichspolitik der Peripherie verzichtet werden kann (Aring/Sinz 2006b: 458).

Wie dem vorigen Zitat zu entnehmen ist, ist in verschiedenen Texten von einer „räumlichen Prioritätensetzung“ in Bezug auf die Förderpolitik die Rede. Es wird jedoch nicht klar ausgedrückt, welche Räume als prioritär angesehen werden. Auch hier entsteht der Eindruck, die Texte würden suggerieren, Metropolen seien aufgrund der knappen öffentlichen Haushaltskassen logischerweise vorrangig zu fördern.

Zimmermann (2005: 18-19) argumentiert wie folgt: Das deutsche Bruttoinlandsprodukt besteht aus der Summe der BIPs der Regionen. Die Voraussetzung dafür, dass eine Region wirtschaftlich erfolgreich ist, sei, dass sie eine moderne Agglomeration enthält. Die deutschen Metropolregionen, die 1995 ausgewiesen wurden, entsprächen diesen Kriterien. Sinz (2006: 608) begründet die Integration der Metropolregionen in die Wettbewerbs- und Wachstumsstrategie des ersten Leitbildes damit, dass die Metropolisierung eine vorgefundene Realität sei.

Wie weiter unten erläutert, beziehen sich einige Autoren (vgl. Aring 2005: 45-46; Aring 2009: 16-18; Zimmermann 2005: 16-18) auf die Neue Ökonomische Geographie (New Economic Geography NEG) und die Neue Wachstumstheorie, um zu erklären, warum Agglomerationen und hier Metropolregionen eine besondere Bedeutung auf wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ebene zukomme und ihre Hervorhebung daher richtig sei.

Grundsätzlich gesprochen setzen die Autoren, die dem Spezialdiskurs zuzurechnen sind, keine klare Sprache ein, wenn es darum geht, die Rolle der Metropolregion zu erläutern. Einerseits wird den Metropolregionen – wie es u. a. der Leitbildkarte zu entnehmen ist – eine gesonderte Rolle zugesprochen; andererseits bemüht man sich immer wieder zu zeigen, dass sie nicht bevorzugt werden.

Dass in dem ersten Leitbild der regionale Strukturwandel in den Kontext der Entwicklung zur Wissensgesellschaft gestellt wird, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Hier kommt den Metropolen als den dominierenden Standorten von Wissenschaft, Forschung und Entwicklung eine besondere, aber keineswegs eine privilegierte Rolle zu, wie in dem Dokument zu Recht herausgestellt wird. Allerdings bleiben die programmatischen Aussagen zu der Frage, welchen Beitrag die Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungspolitik zur Stärkung der Wissensressourcen und der Innovationskraft der Regionen leisten kann, nicht nur sehr rudimentär, sondern teilweise auch rätselhaft unklar.

[...]

Ein dritter wesentlicher Aspekt bezieht sich auf die im Leitbild zugeordnete Raumstruktur, die durch die Leitbildkarte veranschaulicht wird.

[...]

Allerdings sind auf der dazugehörigen Leitbildkarte die Metropolregionen durch auffällige Signaturen besonders hervorgehoben, so dass der Eindruck entstehen kann, für das erste Leitbild seien die Metropolregionen konstitutiv, während sich die anderen beiden Leitbilder tendenziell eher auf den ländlichen Raum bezögen.

Eine solche Interpretation, der zufolge eine wachstums- und innovationsorientierte Politik die knappen öffentlichen Mittel prioritär den Metropolregionen zukommen lassen sollte, ist nicht überzeugend... (Blotevogel 2006: 466).

Die vor und während des Leitbildprozesses geäußerte Kritik an einer metropolorientierten Politik mag ein Grund für die mehrdeutige Rollenzuschreibung der Metropolregionen sein. Mehrere Autoren reagieren auf die Kritik, die Leitbilder würden durch die Konzentration auf die Metropolregionen eine Vernachlässigung der anderen Räume und eine Abkehr vom Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse einleiten. Erstens wird hervorgehoben, dass die neue Herangehensweise die Aufgaben, nicht die Raumkategorien in den Vordergrund stellt, und dass alle Räume gleichzeitig angesprochen werden. Das Leitbild 1 sei flächendeckend, allen Teilräumen solle die Möglichkeit gegeben werden, sich zu entwickeln (vgl. Aring/Sinz 2006b: 455, 458; Aring 2006: 619; Einig et al. 2006: 623, 627; Sinz 2006: 607; Sinz 2010: 330; Heinrichs 2006: 653; Zimmermann 2005: 25). Grund hierfür und zugleich Gegenargument zur Hypothese von der Vernachlässigung der ländlichen Räume ist die Tatsache, dass weder ländliche Räume noch Ballungsräume eine einheitliche Kategorie darstellen (vgl. Aring/Sinz 2006a: 48; Aring/Sinz 2006b: 455; Sinz 2006: 606-607; Blotevogel 2007: 5-6; Sinz 2010: 329-330).

Zweitens würden die Metropolregionen Wachstumsimpulse in die restlichen Räume ausstrahlen. Das Konzept der Verantwortungsgemeinschaften – die Metropolenkerne übernähmen eine Verantwortung für die Entwicklung der Verflechtungsräume – solle dazu beitragen, dass die peripheren bzw. strukturschwachen Gebiete vom Wachstum des Metropolenkerns profitieren können. Dies rechtfertige die besondere Rolle der Metropolregionen und wird als Gegenargument auf die o.g. Kritik verwendet (vgl. Aring/Sinz 2006b: 458; Sinz 2006: 608-609; Einig et al. 2006: 623, 627; Lutter 2006: 443).

Diesbezüglich hebt Schmitt (2009: 67) hervor, dass die Metapher der „Wachstumsmotoren“ benutzt wird, um auszudrücken, dass durch „Spillover-Effekte“ die peripheren Räume von den Metropolregionen profitieren können. Mit der Entwicklung der Metropolregionen gehe demnach keine Vernachlässigung des Ausgleichsziels einher, sondern sie sei eine Voraussetzung dafür. Eine weitere Metapher ist das in einem Interview des damaligen Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Wolfgang Tiefensee, eingebrachte Bild der Metropolregionen als Lokomotiven und der ländlichen Räume als Waggons (Frankfurter Allgemeine vom 12. März 2006).

Sie (die ländlichen Regionen) können sich wie die Waggons an eine Lokomotive hängen. Aber die Lokomotive braucht Kraft, um die Waggons ziehen zu können (Tiefensee 2006).

Zimmermann drückt sich diesbezüglich noch pointierter aus. Für ihn ist die Hervorhebung der Metropolregionen berechtigt, da diese die Mittel für die Mindestversorgung der strukturschwachen Räume erwirtschaften. Dies sowie die Möglichkeit, sich wieder dem Ausgleichsziel zu widmen, wenn das Wachstum dauerhaft ist, stellt für ihn einen Weg zur Balance zwischen dem Ausgleichs- und dem Wachstumsziel dar (2005: 23-25). Weiterhin ist er der Meinung, es bestehe die Gefahr, dass es durch die neuen Governance-Strukturen zu einer „Ausbeutung des Wachstumszentrums durch die Fläche“ kommen könnte. Er schlussfolgert:

Alles in allem wird man auf die großräumigen Verantwortungsgesellschaften vielleicht keine zu großen Hoffnungen setzen und besser darauf vertrauen, dass die Wachstumszentren in Eigenverantwortung ihr weiteres Wachstum sichern, was dann nicht zuletzt auch für die Fläche Vorteile bringt (Zimmermann 2007a: 19-20).

Dies zeigt, dass es auch unterschiedliche, mehr oder weniger radikal ausgedrückte Auffassungen bezüglich der Rolle der Metropolregionen und des Konzepts der Verantwortungsgemeinschaften innerhalb des Spezialdiskurses gibt. Auch andere Autoren wie Aring (2005: 42), Heinrichs (2006: 653) und Blotevogel (2005: 79) benutzen die Metapher der Balance. Hiermit soll vermittelt werden, dass das Ausgleichsziel nicht aufgegeben werde.

Es darf m. E. nicht um eine Umorientierung um 180° gehen, um von einem Extrem in das andere zu verfallen. Es geht vielmehr darum, eine angemessene Balance zwischen Ausgleich und Wachstum zu finden (Blotevogel 2005: 79).

Das Bild der Waage deutet jedoch ebenfalls an, dass bis jetzt ein Ungleichgewicht zugunsten des Ausgleichsziel bestanden hat, das durch die neuen Leitbilder wieder revidiert wird. Die von Blotevogel verwendete Illustration (Abb. 4) stellt jedoch eher ein Gleichgewicht zwischen der Förderung von urbanen und ländlichen Räumen dar – eine räumliche Kategorisierung, die jedoch immer wieder kritisiert wird – und vermittelt so, dass Städte für das Entwicklungsziel als wichtig erachtet werden und dass sich das Ausgleichsziel auf die ländlichen Räume bezieht.

Abb. 4: Bildliche Darstellung der Balance zwischen Raumordnungs- und Regionalpolitik



Quelle: Blotevogel 2005, S. 79

Im Allgemeinen wird in vielen Beiträgen das Bundesgebiet immer noch in ländliche und städtische Räume eingeteilt – obwohl es unstrittig ist, dass weder die Metropolregionen noch die ländlichen Räume eine einheitliche Problemkategorie darstellen.

Das Leitbild für «Wachstum und Innovation» hebt hervor, dass es auch außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume Regionen und Standorträume mit erheblichen Wachstumsbeiträgen und -potenzialen gibt, die in Ergänzung zu den Metropolregionen ein eigenständiges und zukunftsfähiges Entwicklungsprofil aufweisen. Durch den Integrationsprozess verbunden mit verstärktem Wettbewerb wird die Bedeutung der Kooperation zwischen Metropolregionen in ganz Europa zunehmen. Darüber hinaus bildet die Entwicklung grenzüberschreitender metropolitaner Verflechtungsräume eine wichtige europäische Perspektive. Das Leitbild zielt insgesamt auf die verstärkte Nutzung regionalspezifischer Kompetenzen und endogener Potenziale. Der Entwicklungsansatz ist deshalb auch von besonderer Bedeutung für dünn besiedelte, häufig ländlich geprägte und peripher gelegene Räume mit unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Entwicklung, Bevölkerungsverlusten und fehlenden Beschäftigungsangeboten, die es in allen Teilen Deutschlands, vor allem aber in den neuen Ländern gibt. In solchen Räumen ist es wichtig, vorhandene Verdichtungsansätze um Klein- und Mittelstädte als Entwicklungskerne und Ankerpunkte herauszubilden, um damit zu ihrer Stabilisierung beizutragen und ein weiteres Abgleiten zu verhindern (Aring/Sinz 2006a: 45).

Dieses Zitat suggeriert, dass Wachstumskerne außerhalb der Verflechtungsräume nur als Ergänzung angesehen werden und dass auf internationaler Ebene primär die Metropolregionen von Bedeutung sind. In Opposition dazu stehen die ländlichen Räume, die häufig auch strukturschwach sind.

Alles in allem kann man schlussfolgern, dass der Spezialdiskurs als Reaktion auf die Kritik im Laufe der Zeit abgeändert wurde. Eine genauere Analyse der Texte zeigt jedoch, dass die zentrale Botschaft, wenn auch verschleiert, die gleiche bleibt – selbst wenn die Leitbilder, wie Aring und Sinz es ausgedrückt haben, weiter angereichert und ausdifferenziert wurden. Die unklare Sprache, die einerseits nach einer Antwort auf die Kritik sucht und andererseits die immer noch gleichen Inhalte wie zu Beginn des Leitbildprozesses transportiert, kann als Ausdruck dieser Verschleierung oder Anreicherung gedeutet werden. Aring und Sinz sind der Meinung, dass während des Prozesses klargestellt wurde, dass es sich bei den Leitbildern nicht um eine

... klare Absage an eine schlichte Umpolung der traditionellen Ländlicher-Raum-Politik in eine Metropolpolitik handelt (Aring/Sinz 2006b: 457).

3.2.2 Die Argumente im Gegendiskurs

Die Definition von neuen Aufgabenschwerpunkten der Raumordnung wird von verschiedenen Autoren nicht als Modernisierung bzw. als Antwort auf neue Rahmenbedingungen, sondern als kritiklose Einreihung in einen Mainstream bzw. als wohlwollender Nachvollzug von ohnehin ablaufenden ökonomischen Trends angesehen (vgl. Knieling 2006: 482; Hahne/Glatthaar 2007: 118). Leber und Kunzmann (2006: 60) sind sogar der Meinung, die neue raumordnerische Schwerpunktsetzung unterwerfe sich der gegenwärtigen neoliberalen Wirtschaftspolitik. Hahne und Glatthaar (2007: 118) werfen die Frage auf, ob mit der Abkehr vom Ausgleichsprinzip und der Hinwendung zum Entwicklungsziel nicht ein Legitimationsverlust der Raumordnung einhergehe, wenn diese sich nicht mehr für die territoriale Kohäsion und für die nachhaltige Entwicklung einsetze.

Richter ist der Meinung, dass durch die Leitbilder die klassische Regionalpolitik und die Agrarpolitik für die ländlichen Räume infrage gestellt werden (2006: 665). Im Gegendis-

kurs werden vor allem Argumente aufgeführt, die eine explizite Hervorhebung der Metropolregionen aus den Texten der Leitbilder ableiten und insofern die hervorgehobene Rolle der Metropolregionen anzweifeln. Auf das Argument, die Leitbilder bezögen sich auf alle Räume und die ländlichen Räume würden dementsprechend nicht vernachlässigt, nur weil sie nicht mehr als Problemkategorien angesehen werden, antworten Hahne und Glatthaar:

Die Kategorie „Ländliche Räume“ findet sich einerseits – zu Recht – nicht mehr als eigenständige Raumordnungskategorie im Leitbildpapier. Andererseits verfällt das Papier genau in dieselbe Falle undifferenzierter Argumentation, indem es Metropolräume zu einer eigenen Raumkategorie stilisiert (Hahne/Glatthaar 2007: 118).

Auch Richter weist darauf hin, dass nicht Aufgaben, sondern die Raumkategorie der Metropolregion im Fokus stehen. Dies sei daran zu erkennen, dass die in der Raumgliederung vorgeschlagenen Benennungen der verschiedenen Räume aus dem Gegensatz zu den Metropolregionen abgeleitet wurden (2006: 666).

Exkurs: Kritik an der Metropolenpolitik vor der Leitbilddiskussion

Hervorzuheben ist, dass eine Ausrichtung auf Metropolen nicht erst im Rahmen der Leitbilder aufgekommen ist. Schon seit 1995 und der Vorlage des HARA sind die Metropolregionen ein Topos in der Raumordnungspolitik. Allerdings wurden sie in den Folgejahren auf fachlicher Ebene fast nicht thematisiert (Schmitt 2007: 14). Nur wenige Texte haben sich intensiv mit der Metropolenorientierung beschäftigt. Neben den Texten, die die Metropolenpolitik positiv evaluieren bzw. die zu ihrer Begründung beitragen (vgl. Michel 1998a; Michel 1998b; Ritter 1998), heben sich nur wenige kritische Beiträge hervor. Dies mag an der Tatsache liegen, dass die Politik, die eine Konzentration auf Metropolregionen fördert, bis zur Formulierung der neuen Leitbilder keiner kritischen Diskussion ausgesetzt worden war. Stiens (2000) wies darauf hin, dass an die Stelle von Macht-Akten Diskurs-Akte treten:

„Fachliche Diskurse“, wie diese, geben den Ausschlag für die Bestimmung von Handlungszusammenhängen: Durch ihre Brille werden Probleme erst wahrgenommen, werden Situationen definiert [...] oder es werden auf diese Weise Lösungen entwickelt [...]. Bei genauerer Betrachtung ist allerdings festzustellen, dass diese Prozesse vielfach ziemlich „einseitig“ oder selektiv verlaufen und damit nicht den idealtypisch erscheinenden Vorgaben der Diskurstheorie (Habermas'scher Prägung) entsprechen.

[...]

In Form einseitiger Instrumentalisierung wird dieser planerische Diskurs beispielsweise auch im Zusammenhang mit dem Metropolregionen-Konzept eingesetzt, weil – so seine Befürworter – „ein hohes Maß an politischer Sensibilität bei der Umsetzung“ erforderlich sei (wegen der Einwände, die Verwirklichung dieses Konzeptes könne zu Lasten der übrigen Räume gehen) (Stiens 2000: 527).

Stiens führt mehrere Nebenwirkungen der mit dem Metropolregionskonzept verbundenen territorialen Reorganisation auf: die Auflösung der überregionalen Raumordnung, die dem Ausgleichsziel nachgeht; die Entwicklung von „ökonomischen Peripherien“ sowie eine neue Strukturpolitik, mit der eine Profilierung der Unterschiede einhergeht. Stiens zeigt einerseits, dass selbst die Befürworter einer Metropolregionspolitik eingestehen, dass damit eine Vergrößerung von Disparitäten einhergeht. Andererseits würden durch einen hegemonialen Diskurs „diese und andere Nebenwirkungen wiederum durch einseitige und selektive Informationsgenerierung wo weit wie möglich hinter dem Berg gehalten“ (2000: 533). Neben den dazu verwendeten sprachlichen Mitteln, die er anhand mehrerer

Zitate herausstellt (2000:527-528), demaskiert er die Fragmentierung von verschiedenen Diskursen – Regionalisierungs-, Ausgleichs-, Disparitäten- und Nachhaltigkeitsdiskurs – als ein weiteres Instrument um die Tatsache auszublenken, dass die Diskurse teilweise in Opposition zueinander stehen (2000: 528-529). Kunzmann prognostiziert 2002 ebenfalls die Entwicklung von Verliererregionen im Kontext einer metropolorientierten Politik.

Kritik einer metropolenorientierten Politik im Kontext der Leitbilderstellung

Im Folgenden werden auch Beiträge in die Analyse einbezogen (vgl. Köppen 2006; Blotevogel/Schmitt 2006), die sich ausschließlich auf die Metropolregionspolitik beziehen und nicht Leitbilder zum Gegenstand haben. Dies ist darin begründet, dass diese Beiträge im Zeitfenster der Leitbilddiskussion entstanden sind – also von 2003 an, als das Begleitprojekt initiiert wurde. Hierzu passt auch, dass die darin aufgeführten Argumente zum großen Teil die gleichen sind wie in den Texten mit direktem Bezug zu den Leitbildern. Köppen (2006: 295) zum Beispiel fragt in seinem Beitrag in dem Kapitel „Über die Metropolregionen zum Paradigmenwechsel“, inwiefern die Metropolregionspolitik eine Abkehr vom Ausgleichsziel mit sich bringe, ohne den zu diesem Zeitpunkt bereits fortgeschrittenen Leitbildprozess zu erwähnen. Er schreibt weiterhin:

Sind die Resultate der Raumordnung derart deprimierend, dass eine Neuorientierung z. B. durch die Stärkung von Metropolregionen erforderlich ist? Eine Diskussion darüber, ob denn tatsächlich ein dringender Zwang zum Auf- und Ausbau der Metropolen im Sinne des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes für Deutschland besteht, oder ob die als eigentlich günstig erachtete Struktur des Siedlungssystems bereits den darin formulierten Ansprüchen genügt, wird kaum geführt (Köppen 2006: 296).

In Bezug auf die Leitbilder wird die Hervorhebung der Metropolregionen infrage gestellt, weil die darin vermittelte Begründung bezweifelt wird, durch die Förderung der Metropolregionen würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit steigen und die Wachstumsschwäche Deutschlands überwunden (vgl. Richter 2006: 665; Küpper 2008: 356). Weiterhin wird das Konzept der Verantwortungsgemeinschaften oft als schwer umsetzbare, wenn nicht unrealistische Hoffnung angesehen. Durch die große Flächenausdehnung der Verantwortungsgemeinschaften und die damit einhergehende große Anzahl der Kooperationspartner mit Interessensunterschieden sei die Basis für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht gegeben (vgl. Hahne/Glatthaar 2006: 10; Küpper 2008: 355-356; Blotevogel 2007: 14-15). Vermehrt reagieren Autoren negativ auf die Metapher von Metropolen als Lokomotiven und ländlichen Räumen als Waggons – ein Bild, das Bundesminister Tiefensee in einem Zeitungsinterview genutzt hatte. Das Argument, eine positive Entwicklung der Metropolregionen hätte durch Ausstrahlungseffekte einen positiven Einfluss auf periphere bzw. ländliche oder strukturschwache Räume, wird mit Skepsis betrachtet (vgl. Richter 2006: 668-669; Bade 2007: 230; Augustin 2006: 659; Küpper 2008: 353-356; Knieling 2006: 483; Reimer 2007; Leber/Kunzmann 2006: 59-60).

Dazu sei auf den Beitrag von Küpper verwiesen, der sich mit dem potenziellen Beitrag einer metropolenorientierten Politik zur territorialen Kohäsion befasst. Küpper versucht herauszufinden, welche Konditionen erfüllt sein müssen, damit diese Beiträge auch in der Realität geleistet werden. Für ihn ist weder das Argument der Finanzierbarkeit höherer Ausgleichszahlungen noch das der Ausstrahlungseffekte noch das der Arbeitsteilung in Verantwortungsgemeinschaften zutreffend (vgl. Küpper 2008: 353-356).

Als Beispiel wird hier nur Küppers' Erläuterung in Bezug auf die Finanzierbarkeit höherer Ausgleichszahlungen angeführt. Küpper formuliert zwei Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit dieses Argument eine Metropolenpolitik begründen kann. Erstens muss die

Verteilmasse ansteigen. Dies sei zu bezweifeln, weil die Gefahr von Fehlinvestitionen und Verschwendung öffentlicher Mittel signifikant ist. Auch wird befürchtet, dass keine Standortvorteile durch öffentliche Investitionen entstehen – weil eine vergleichbare Politik in allen Metropolregionen verfolgt wird. Zweitens müssten die durch Metropolregionen erwirtschafteten finanziellen Mittel den strukturschwachen Gebieten zugutekommen. Dies sei zu bezweifeln, weil durch die Hinwendung zum Wachstumsziel neue ökologische und soziale Probleme aufkommen können, deren Überwindung wiederum finanzielle Mittel benötigt.

Auch Richter und Reimer weisen auf den Tatbestand hin, dass es keine empirische und theoretische Evidenz für die Bewertung der Metropolregionen als Wachstumsmotoren gebe (vgl. Richter 2006: 665; Küpper 2008: 353; Reimer 2007). Die Identifikation der Metropolregionen sei, so Köppen (2006: 294) politisch bestimmt. Sowohl im Bericht zum Workshop des IWH 2005 (vgl. Heimpold 2006: 62) als auch im Beitrag von Krell (2005: 7) wird auf die Schwierigkeit hingewiesen, die Regionen zu identifizieren, die in der Zukunft am erfolgreichsten sein werden. Was sich zu einem Zeitpunkt als Stärke präsentiert, kann sich zu einem späteren Zeitpunkt als Schwäche erweisen (vgl. Knieling 2006: 482; Hahne/Glatthaar 2007: 118).

Mit der Ausrichtung auf die Metropolregionen wird einerseits die Konkurrenz zwischen den Regionen gefördert (vgl. Richter 2006: 669). Andererseits geht damit eine Vernachlässigung der „Resträume“ einher. Es werde auf die Potenziale der Räume verzichtet, die weder als Metropolregionen noch als Problemregionen eingestuft werden könnten (vgl. Köhler 2008: 35; Küpper 2008: 356; Bade 2007: 232; Leber/Kunzmann 2006: 60). Leber und Kunzmann drücken das wie folgt aus:

Mit einer an Metropolen ausgerichteten Raumentwicklungspolitik nimmt jedenfalls die Bedeutung und das Interesse am und für den ländlichen Raum tendenziell weiter ab (Leber/Kunzmann 2006: 60).

Folgen einer metropolorientierten Politik sind eine Verstärkung der räumlichen Disparitäten (vgl. Richter 2006: 665; Küpper 2008: 353-356; Leber/Kunzmann 2006: 60) und damit verbunden die Gefährdung des sozialen Friedens (vgl. Richter 2006: 665) sowie die soziale Erosion (vgl. Küpper 2008: 356). Mit der Konzentration auf Metropolregionen geht laut Knieling (2006: 428) eine Zunahme der Bevölkerungskonzentration einher, die als kontraproduktiv zu den bisherigen Bemühungen der Raumordnung angesehen werden kann, den Bevölkerungsabgang aus den ländlichen Räumen zu unterbinden bzw. Anpassungsstrategien aufgrund des Bevölkerungsverlusts und der Alterung zu entwickeln.

Im Allgemeinen wird die Frage gestellt, ob die Leitbilder mit der neuen Ausrichtung noch mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Einklang stehen.

Zum einen hat eine Prioritätenverschiebung stattgefunden, zum anderen ist die Thematik der Nachhaltigkeit in der politischen Diskussion etwas in den Hintergrund gerückt. Auch wenn diese zwischenzeitlich in den Planungsgesetzen als Leitbild verankert ist und dies durch aktuelle Diskussionen – etwa Klimawandel oder Hochwasserschäden – unterstrichen wird, vollziehen die Leitbilder eine leise Abkehr von dieser Vorgabe. Dies dürfte vor allem der politischen „Großwetterlage“ geschuldet sein, wonach Wirtschaft und Arbeit gegenüber einer integrierten Entwicklung und insbesondere gegenüber Umweltthemen seit langem an Themenhoheit gewonnen haben (Knieling 2006: 481).

Hahne und Glatthaar fragen sich, ob das Konzept der Nachhaltigkeit als übergeordnete Leitvorstellung fungiert oder ob es sich ausschließlich auf das dritte Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ bezieht. Im ersten Fall lasse sich eine Parallele zu

den drei Dimensionen – Ökonomie, Soziales und Ökologie – des Nachhaltigkeitskonzeptes ziehen. Die Leitbilder vermitteln jedoch nicht, dass diese drei Dimensionen einerseits gleichrangig und andererseits in einer Wechselbeziehung zueinander stehen. Wenn das Konzept der Nachhaltigkeit jedoch nur durch das dritte Leitbild thematisiert werde, dann könnte interpretiert werden, dass das zweite Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ die Leitvorstellung der gleichwertigen Lebensverhältnisse behandle. Welche Leitvorstellung hinter dem ersten Leitbild steht, bliebe dann ungeklärt. Damit stelle sich die Frage, ob mit dem Leitbild 1 nicht Folgen einhergehen – wie Bevölkerungskonzentration, Flächen- und Ressourcenverbrauch, Ballungskosten usw. –, die im Widerspruch zum Nachhaltigkeitskonzept stehen.

Die negativen Begleiterscheinungen einer Zentralisierungspolitik (Lärm, Umweltverschmutzung, Staus, hohe Lebenshaltungskosten ...) werden auch von Köppen (2006: 297); Reimer (2007) und Küpper (2008: 354) als Gegenargument zu einer metropolorientierten Politik aufgeführt.

3.3 Theoretische Grundlagen der neuen Leitbilder

Die Neuorientierung der Raumordnung wird auf der theoretischen Ebene mit dem Übergang von der neoklassischen bzw. Konvergenztheorie zur Neuen Ökonomischen Geographie und Neuen Wachstumstheorie verbunden. Bei der Frage, inwiefern Letztere wirklich einen theoretischen Begründungsrahmen für die Entwicklungsorientierung der neuen Leitbilder darstellen, gehen die Meinungen weit auseinander. Hier kann auf wissenschaftlicher Ebene dementsprechend ein Inter- und ein Gegendiskurs erkannt werden.

Die Konvergenztheorie geht von einer natürlichen Tendenz des räumlichen Ausgleichs aus. Der Faktorausgleich besteht darin, dass die Arbeitskräfte durch die Schaffung von Arbeitsplätzen von der Peripherie, dem preisgünstigeren Standort für Unternehmen, angezogen werden und die Stadt mit ihren Ballungsnachteilen verlassen. Diese Theorie steht im Einklang mit dem Ausgleichsziel, denn dieses unterstützt so einen bestehenden Prozess. Eine ausgleichsorientierte Politik wäre somit zugleich wachstumsfördernd (Frey/Zimmermann 2005: 5; Zimmermann 2005: 15-16; Blotevogel 2005: 68; Aring 2005: 43).

Die neuen ökonomischen Theorien wie die NEG beanspruchen, auch bestehende Prozesse zu unterstützen. Dabei gehen sie von einer „natürlichen Tendenz der Akkumulation“ aus (vgl. Aring 2005: 45). Krugman hat anhand eines vereinfachten Modells argumentiert, dass Größenvorteile – Skalenerträge sowie Lokalisations- und Urbanisationsvorteile – entstehen, wenn die Transportkosten für Güter, Dienstleistungen und Informationen sinken. Demnach wäre es dann sinnvoll, die Produktion an einem großen Standort zusammenzufassen (vgl. Krugman 1998; Schmitt 2007: 37-38; Zimmermann 2005: 16-18). Die neue Wachstumstheorie legt nahe, dass die Agglomerationsräume attraktiver sind für Unternehmen, die im Bereich von Wissen und Innovation tätig sind, da dort qualitativ bessere und quantitativ mehr Dienstleistungen und Infrastrukturen vorhanden sind (vgl. Schmitt 2007: 37). Laut Zimmermann (2005: 17) sprechen „zahlreiche theoretische und empirische Ergebnisse dafür, dass beim Zustandekommen der Innovation – also insbesondere auch bei der Umsetzung von Erfindungen – die Dominanz der modernen großen Ballungsgebiete unabweisbar ist“. In diesem Zusammenhang werden auch gerne wissenschaftliche (Mode-)Ausdrücke wie „kreative Milieus“, „lernende Regionen“, „Wissens-Spillovers“ und „half hour contact potential“ benutzt. Aus diesen Theorien wird – wie anhand des folgenden Zitats aus einem Beitrag von Zimmermann zu erkennen ist – die Konsequenz gezogen, dass das gesamtwirtschaftliche Wachstum hauptsächlich in den Ballungsgebieten generiert wird.

Obwohl ich auf diesem Gebiet nicht selbst gearbeitet habe und ich mir lediglich in der letzten Zeit hierzu verstärkt Informationen beschafft habe, drängt sich mir doch der Eindruck auf, dass aufs Ganze gesehen die neueren ökonomischen Denkansätze in die Richtung zeigen, dass es in Deutschland wie auch in anderen Hocheinkommensländern die modernen großen Ballungsgebiete sind, in denen das gesamtwirtschaftliche Wachstum der nächsten Jahrzehnte vorbereitet wird. Dies alles würde, wenn sich die Ergebnisse verfestigen, bedeuten, dass in diesen Ballungsgebieten die ökonomische Zukunft eines Landes gesichert wird (Zimmermann 2005: 17-18).

Gemäß diesem Standpunkt besteht ein Zielkonflikt zwischen dem großräumigen bzw. nationalen Wachstum und der Ausgleichspolitik zugunsten von strukturschwachen peripheren Räumen. Diese könnten nunmehr nur noch verteilungspolitisch legitimiert werden (vgl. Lammers 2004: 52; Zimmermann 2007a: 9-10; Martin 2008: 4). Hervorzuheben ist jedoch, dass in Bezug auf die NEG meistens die Begriffe „Ballungsgebiete“ oder „Agglomerationen“ benutzt werden. Bröcker (2009: 134) hebt hervor, dass weder der Begriff der „Metropole“ noch „Metropolregion“ in der NEG vorkommen. Zudem sei es ein schwieriges Unterfangen, zwischen Metropolen bzw. Metropolregionen und Städten bzw. Stadtregionen zu differenzieren. Die NEG kann für Bröcker somit keinen Beitrag zur Metropolpolitik leisten.

Dies ist auch einer der Kritikpunkte, die im Gegendiskurs aufgegriffen werden. Sowohl im Beitrag von Küpper (2008: 352) als auch während des Workshops am IWH (2005) wird die Frage nach der Auswahl der „richtigen“ Stadtregionen gestellt. Wann ist eine Agglomeration zu groß oder zu klein? Auf welche Kategorie von Ballungsräumen beziehen sich diese Theorien, auf Weltregionen, Metropolregionen, Großstädte oder Cluster? Diese Aspekte, ebenso wie die Frage nach den wirtschaftlichen Erfolgchancen anderer Standorte, werden von Küpper (2008: 352) behandelt. In einem späteren Beitrag von Zimmermann (2007: 9-11, 20) in der Publikation „Wachstumsregionen fernab der Metropolen“ ist zu lesen, „dass zu den Wachstumsregionen eben nicht nur die modernen Agglomerationen zählen, sondern auch vereinzelt Wunderkerzen in der Fläche“. In den bestehenden Theorien seien jedoch keine allgemeinen ökonomischen Aussagen zu diesen mittleren Räumen zu finden (vgl. Zimmermann 2007: 9-11). Wurden sie einfach ignoriert?

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Metropolregionspolitik bereits eine Auswahl von Städten getroffen wurde, ohne dass ausreichende Forschungsergebnisse zur Verfügung standen, die diese Auswahl theoretisch oder empirisch begründet hätten.

Eine weitere Schwachstelle in der Argumentation, die sich auf die NEG beruft, ist, dass diese sich auf ein hypothetisches, stark vereinfachtes Modell beziehe, das nicht den realen Gegebenheiten entspricht (vgl. Martin 2008: 7-8; Blotevogel 2006: 467; Küpper 2008: 352). Dementsprechend könne auch nicht anhand von empirischen Studien bewiesen werden, dass das nationale Wachstum durch räumliche Agglomeration bzw. räumliche Disparitäten gefördert wird. Diesbezüglich seien die Resultate spärlich, wenn nicht sogar gemischt (vgl. Martin 2008: 9). Auch in Bezug auf die Agglomerationseffekte in der Neuen Wachstumstheorie gebe es keine eindeutigen empirischen Befunde:

Franz empfahl auf der Grundlage der von ihm diskutierten empirischen Forschungsergebnisse eine differenziertere Sicht auf Agglomerationseffekte. Nicht bei allen Branchen bestehe überhaupt die Neigung zur räumlichen Konzentration. Speziell High-Tech-Branchen würden „keinen verstärkten Trend zur räumlichen Konzentration im Sinne von ‚industrial districts‘“ aufweisen. Dies lasse vermuten, dass für High-Tech-Sektoren Urbanisationsvorteile im Vergleich zu Agglomerationsvorteilen eine größere Bedeutung haben. Als Feld, in dem empirische Forschung bislang defizitär ist, nannte der Referent den empirischen Nachweis technologischer

Spillover. Diese sind eine wichtige Form externer Effekte und gelten in neueren Theorieansätzen als zentraler Erklärungsfaktor regionalen Wirtschaftswachstums (Heimpold 2006: 62).

Ebenso kritische Äußerungen sind in den Beiträgen der ARL, von Blotevogel, Reimer und Richter zu finden. Auf keinen Fall dürfe, so Blotevogel (2006: 467) und Reimer (2007), gefolgert werden, dass durch eine spezifische Interpretation der neuen theoretischen Ansätze das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse aufgegeben wird.

Zwar versuchen regionalökonomische Ansätze wie die neue Wachstumstheorie und die sog. New Economic Geography, die gelegentlich zur Begründung herangezogen werden, Aussagen über Kausalzusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur (Agglomerationen) und Wirtschaftswachstum zu identifizieren, doch gelten die Aussagen (wenigstens bisher) stets nur unter stark vereinfachten und insofern realitätsfernen Annahmen, so dass eine direkte Anwendung auf die realen Verhältnisse unzulässig ist. Jedenfalls rechtfertigen diese Theorieansätze nicht die pauschale Annahme, dass eine Aufgabe der ausgleichsorientierten Politiken und eine Umlenkung der Fördermittel in wachstumsstarke Regionen und Zentren das gesamtwirtschaftliche Wachstum stärker stimulieren. Ungleichwertige Lebensverhältnisse müssen also nicht deshalb in Kauf genommen werden, weil die knappen öffentlichen Mittel im Interesse der Wachstumspolitik auf die prosperierenden Regionen und Zentren konzentriert werden sollten (Blotevogel 2006: 467).

In Bezug auf die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen der metropolorientierten Politik betrachtet Küpper noch weitere Theorien: Ansätze von A. Weber, Hoover und Henderson, die Polarisierungstheorien sowie die Theorie der Städtesysteme, wie z. B. die „Global-City“-These. Aus den zwei letztgenannten Ansätzen, die er als induktiv gewonnene Theorien beschreibt, können keine Abschätzungen und Handlungsempfehlungen deduziert werden. Denn die Theorien würden nur eine Beschreibung räumlicher Prozesse bieten, nicht jedoch plausible Gründe für diese Entwicklungen benennen (vgl. Küpper 2008: 353).

3.4 Empirische Grundlagen der neuen Leitbilder

Einerseits besagen einige Literaturquellen, dass keine eigene Empirie für den Leitbildprozess vorgesehen war und man sich auf einen bestehenden breiten Fundus an Daten, Analysen und Karten gestützt habe. Als Quellen wurden die Indikatoren der laufenden Raumbeobachtung des BBR, die parallel laufenden Arbeiten für den Raumordnungsbericht 2005, Werkstattberichte über Leitbildprozesse aus dem benachbarten Ausland sowie Forschungsarbeiten unterschiedlicher Institute angegeben. Weiterhin wurden die Publikation „Szenarien zur Raumentwicklung. Raum- und Siedlungsstrukturen“ von Stiens (2003) sowie eine Expertise über nationale Leitbilder zur Raumentwicklung von Kunzmann (2004) als wichtige Elemente hervorgehoben (vgl. Aring 2006: 15; Aring/Sinz 2006a: 51-52).

Andererseits beschreiben Einig et al. (2006) den Raumordnungsbericht (ROB) von 2005 als „analytische Bodenhaftung“ für den Leitbildprozess. Diese sei eine Bedingung, um einvernehmliche Ziele definieren zu können. Weiterhin schreiben sie:

Der Bearbeitungsprozess des ROB 2005 und der Beginn der Leitbilddiskussion waren zeitlich überlappend organisiert, damit einerseits die aktuellen Analyseergebnisse des ROB in die Leitbilddebatte einfließen konnten und andererseits noch Rückkopplungen auf die Analysen des ROB möglich waren (Einig et al. 2006: 621).

Sinz und Aring (2006a: 51) erklären wiederum, dass es sich bei der Nutzbarmachung des ROB gezeigt hat, dass bei der Formulierung der Leitbilder Deutungen und Gewichtung notwendig waren. Sie reden von einem „selektiven Umgang mit evidence“. Weiter-

hin habe der ROB nur einen Teil der Evidenz für die Begründung der Leitbilder zur Verfügung stellen können, weshalb spezielle Dossiers vom BBR zusammengestellt wurden (vgl. Aring/Sinz 2006a: 57). Eine weitere Erklärung, weshalb der ROB eigentlich nicht ausreichend als Grundlage fungieren könne, ist folgendem Zitat zu entnehmen:

Der thematische und argumentative Abstand zwischen Bericht und Leitbildern ist nicht auf mangelnde Koordination zurückzuführen, sondern eher eine Folge des Selbstverständnisses der Berichterstatter. Das BBR versteht sich als wissenschaftlich unabhängiges Politikberatungsinstitut, das den Schritt von der Deskription zur Präskription weniger bei sich selbst, als bei den politischen Adressaten seiner Berichte verortet sieht (Aring/Sinz 2006a: 57).

Anhand einer Stellungnahme hat das BMVBW dargestellt, welche Elemente des ROB auf politischer Ebene als zweckdienlich erachtet wurden. Auf diese Weise wurde eine Art „Brücke“ zwischen dem Bericht und den Leitbildern geschlagen.

Die Stellungnahme vollzieht damit den notwendigen Schritt der Deutung und Wertung des Evidenz-Dokuments Raumordnungsbericht. Sie ist jedoch keine strenge deduktive Herleitung der Leitbildinhalte aus den Befunden des Berichts, sondern eine Art selektive Wahrnehmung dessen, was für die politische Agenda verwertbar schien (Aring/Sinz 2006a: 57).

Auch wenn der Diskurs des Bundesministeriums, von dessen Berater und des BBR auf den ersten Blick sehr ähnlich ist, kann man einige Widersprüchlichkeiten erkennen. Dies in Bezug auf die Frage, inwieweit der ROB als analytische Grundlage gedient hat, die einen Grundkonsens über die räumlichen Ziele ermöglichen sollte. Hier wird weiterhin klar, dass der Diskurs der Wissenschaft – also der Spezialdiskurs – nicht unverändert auf politischer Ebene übernommen wurde.

Einigkeit besteht zwischen den Autoren in Bezug auf die Tatsache, dass die Inhalte der Leitbilder und die des ROB sich gegenseitig beeinflusst haben, denn die Themen der drei Leitbilder sind als Unterkapitel „Öffentliche Daseinsvorsorge und Wohnungswesen, wachstumsorientierte Regionalentwicklung, Landesentwicklung und Freiraumschutz“ im Kapitel „Künftige räumlichen Herausforderungen“ des ROB als solche thematisiert (vgl. Aring/Sinz 2006a: 57; Einig et al. 2006: 621). Weiterhin diene die Analyse des ROB dazu, die Leitbildkarten empirisch zu unterfüttern, auch auf die Gefahr hin, dass diese visionäre Strategieansätze enthalten würden (vgl. Einig et al. 2006: 621). Am deutlichsten wird diese Vermutung in Bezug auf die Identifikation der Metropolregionen, die im Leitbild I „Wachstum und Innovation“ die zentrale Rolle einnehmen.

Neben der Operationalisierung der drei Metropolfunktionen – Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Gateway-Funktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion – wurde vom BBSR auch der gesamtwirtschaftliche Wachstumsbeitrag von Kreisregionen¹ untersucht und mit den Befunden eine Karte erstellt. Obwohl diese Analyse in dieser Form nicht im ROB zu finden ist, beziehen sich die Vertreter des BBSR in ihren Beiträgen darauf. Auch wenn fast immer mindestens ein Kern der Metropolregionen einen besonders hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrag zwischen 1994 und 2003 geleistet hat, sind zum einen Städte wie z. B. Neuss, Böblingen, Köln und Ingolstadt auch im ersten Quartil vertreten. Zum anderen befinden sich die Hauptstadt Bundeshauptstadt Berlin und sowie die niedersächsische Landeshauptstadt Hannover weder im ersten noch im zweiten Quartil (vgl. Kawka 2007: 42; Einig et al. 2006: 624).

¹ Kreisfreie Städte mit einer Bevölkerung von weniger als 100.000 Einwohnern wurden zusammen mit ihren Umlandkreisen betrachtet.

Berlin und Hannover bilden zwei Ausnahmen; sie gehören weder zum ersten noch zum zweiten Quartil bezüglich des kumulierten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrags, der von Berlin ist sogar negativ. Die diesen beiden Metropolen im Leitbild zugewiesene hohe Bedeutung für wirtschaftliches Wachstum ist somit analytisch nicht unbedingt zu bestätigen, so dass in der Leitbildkarte „Wachstum und Innovation“ (s. Anhang) von einer gewissen Vermischung von empirisch hergeleiteten und normativen Elementen gesprochen werden kann (Einig et al. 2006: 624).

Weiterhin wurden anhand der Verortung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrages Wachstumsräume außerhalb von Metropolregionen ermittelt: Hierzu gehören das Emsland, die Region Bodensee-Oberschwaben, die bayrischen Kreise Dingolfing-Landau und Altötting sowie der nördliche Oberrhein (vgl. Einig et al. 2006: 626).

Die Stabilisierungsräume wurden hingegen nicht anhand ihres Wachstumsbeitrages ermittelt, sondern anhand der durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 2003, der Abwanderung von 18- bis 29-Jährigen im Zeitraum 1994 bis 2003 und der BIP-Wachstumsraten (vgl. Einig et al. 2006: 626).

In Anbetracht dieser empirischen Ergebnisse stellt sich die Frage, ob diese Befunde mit der oben genannten Theorie im Einklang sind. Vielleicht ist das einer der Gründe, weshalb man sich nur zu Beginn des Leitbildprozesses explizit auf diese Theorien berufen hat.

Trotzdem benutzen bspw. die Vertreter des BBR Begriffe wie „empirische Herleitung der Metropolfunktionen“ im Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ (vgl. Einig et al. 2006: 624).

Sinz musste wiederum bei dem Workshop am IWH (2005) konzedieren, dass die Metropolregionen eher assoziativ – wörtlich: durch eine Mischung aus „Analytik, Imaginierung und Politisierung“ – denn auf der Basis schlüssiger Theorien oder überzeugender empirischer Befunde identifiziert wurden (vgl. Heimpold 2006: 62). Weiterhin bekennen Sinz und Aring (2006a: 57), dass „die analytischen Befunde nicht 1:1 in das Leitbildkonzept überführt werden konnten und dass nicht alle ernannten Metropolen auch Wachstumsmotore im europäischen Wettbewerb sind“.

Sinz und Aring weisen ferner darauf hin, dass im Leitbild 1 Metropolregionen ausgewiesen sind,

... die sich ihren Platz in der europäische Champions-League der Stadtregionen noch erobern müssen (Aring/Sinz 2006a: 57).

Dies erklären die Autoren mit der Tatsache, dass eine indikatorengestützte Analyse keine Aussagen über die in einer Region bestehenden Governance-Formen und somit über das Engagement und die Selbstorganisation der Regionen als Metropolregion zulasse (vgl. Aring/Sinz 2006a: 57).

Hervorzuheben ist in diesem Kontext, dass die Anerkennung von Metropolregionen bereits 1995 bzw. 1997 und 2005 erfolgte (vgl. Blotevogel/Schmitt 2006: 60). Zu diesen Zeitpunkten bestand keine entsprechende empirische Fundierung (vgl. Adam/Gödecker-Stellemann 2002: 515; Köppen 2006: 292; Heimpold 2006: 62). Sinz (2010: 329) empfindet es als „bemerkenswert, dass in einer ersten Phase Mitte der 90er Jahre der raumordnungspolitische Orientierungs- und Handlungsrahmen ORA und HARA seine Strategie zunächst eher intuitiv formuliert und begründet hat, während die theoretische und empirische Aufarbeitung dem nachfolgte“.

Die Schwierigkeiten, die mit der Messung der Leistungsfähigkeit der Metropolregionen einhergehen, wurden auch von der ARL in einem ihrer Positionspapiere thematisiert:

Es wurde bereits angedeutet, dass es kaum wissenschaftlich abgesicherte Daten zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen gibt. Eingeschränkt lässt sich zwar der Ist-Zustand von Metropolen und Metropolregionen im Hinblick auf die Ausprägung der metropolitanen Funktionen in einem groben Benchmarking messen (ohne Symbolfunktion). Dabei zeigt sich, dass es maximal drei bis vier Metropolregionen der ersten Kategorie in Deutschland gibt. Über die internationalen Verflechtungen (nicht nur Verkehrsverflechtungen) gibt es aber nur vereinzelt Daten aus diversen Quellen, die oft nur für unterschiedliche Zeitpunkte, mit unterschiedlichen räumlichen Bezügen und meist auch nicht flächendeckend verfügbar sind. Zur subjektiven Einschätzung der „Zielgruppen“ und zur Bewertung von Standortqualitäten von Metropolregionen in der Wissensgesellschaft gibt es ebenfalls nur vereinzelt Ergebnisse (ARL 2007: 8).

Das entsprechende Defizit an analytischer Basis bezüglich der ausgewiesenen Metropolregionen ist eines der Hauptargumente der Kritiker der Leitbilder. Hahne und Glatthaar (2007: 114) charakterisieren die Typisierung als einen rein auf die – nach einem ökonomischen Verständnis bewerteten – international bedeutsamen Standorte Deutschlands bezogenen Ansatz. Reimer (2007) hebt hervor, dass sich auch Problemgebiete unter den von der MKRO ausgewiesenen Metropolregionen befinden. Schließlich weist Richter (2006: 668) darauf hin, dass es keine empirische Evidenz dafür gebe, dass „allein oder insbesondere Metropolregionen geeignet sind, das Wachstum eines Landes zu befördern“.

Ähnliche Vorbehalte gibt es in Bezug auf die Abgrenzung der engeren und weiteren Verflechtungsräume. Auch hier seien normative und analytische Inhalte vermischt worden (vgl. Hahne/Glatthaar 2007: 114-115). Rusche und Oberst (2010: 253) folgern aus ihrer regionalökonomischen Evaluation der „Europäischen Metropolregionen“ in Deutschland, dass die Metropolregionen – so wie sie durch die Politik abgegrenzt wurden – nicht als Wachstumspole fungieren können. Ihre Ausdehnung sei zu weiträumig und beruhe nicht auf den bestehenden Verflechtungen. Auch bezüglich der Hervorhebung derjenigen Städte, die als weitere Standorte mit Metropolfunktionen ausgewiesen wurden, wurden Zweifel bezüglich der Nachvollziehbarkeit der Indikatoren angemeldet (vgl. Hahne/Glatthaar 2007: 114).

Die analytischen Grundlagen für das Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ stellten Analysen dar, in denen die Bevölkerungsprognose 2050, das Erreichbarkeitsmodell des BBR und die Erfassung der landesplanerischen Ausweisungen von Zentralen Orten kombiniert wurden. Auf diese Weise sollten Erreichbarkeitsdefizite und Tragfähigkeitsprobleme identifiziert werden (vgl. Lutter 2006: 449; Einig et al. 2006: 628-629).

Durch die Literaturanalyse der Leitbilder konnte bezüglich der Frage, ob die Leitbilder auf empirischen Grundlagen beruhen, ein Gegendiskurs ermittelt werden.

3.5 Der Prozess der Leitbilderstellung – mapping practices

Bevor näher auf die verschiedenen Deutungen und Argumente des Inter- bzw. Gegendiskurses eingegangen wird, soll im Folgenden erläutert werden, wer – wie, wann – bzw. wer nicht in den Prozess der Leitbilderstellung involviert war. Somit sollen, wie es Jensen vorgeschlagen hat, die im Diskurs handelnden Agenten (Subjekte und Institutionen) ermittelt werden (vgl. Jensen 1997: 11-15; Richardson/Jensen 2003: 17-18).

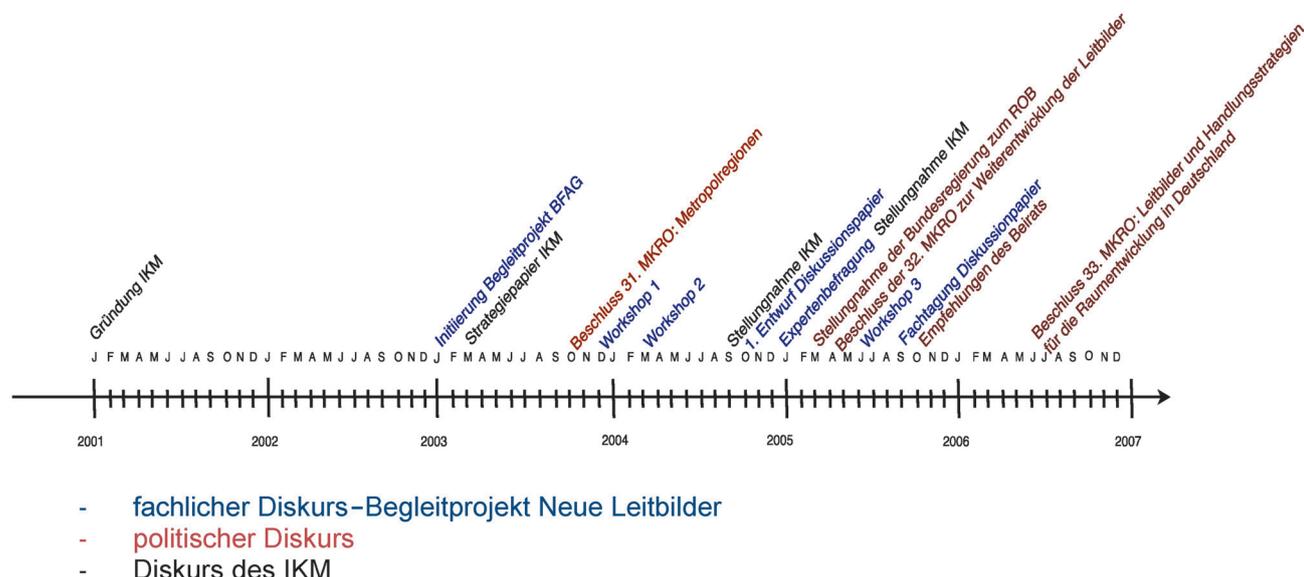
Analysing key policy documents captures the re-presentation of space in language and reveals some of the power relations that contest these re-presentations. This is, however, an inadequate analysis that needs to be placed within the context of a live policy process, where different interests compete for hegemony over the shape of policy and where different spatial visions are contested. Spaces and places do not present themselves, but are rather represented by means of

power relations expressed in strategies, discourses and institutional settings. Although some of this is inherent in the text of policy documents, what is required is a broader view of the policy process that focuses on institutions, actions and practices (Richardson/Jensen 2003: 18).

Nur wenige Texte beleuchten den Leitbildprozess im Detail. Die folgenden Ausführungen basieren hauptsächlich auf den Beiträgen von Aring/Sinz 2006a in disP 165 (H. 2); Aring/Sinz 2006b in RuR (Jg. 64; H. 6) und Aring/Sinz (H. 11/12) in IzR 2006. Weitere Autoren, die sich diesbezüglich geäußert haben, sind Blotevogel, Knieling, Schmitt und Megerle.

Aring und Sinz unterscheiden zwischen einem fach-öffentlichen und einem fach-politischen Diskurs. Diese Diskurse sind teilweise überlappend, wurden aber im Grunde nacheinander geführt. Die Perioden des Diskurses wurden von „Kreativphasen“ unterbrochen. Abb. 5 stellt eine Zeitlinie mit den verschiedenen Eckdaten dar, die anhand der Information in der o. g. Literatur aufgestellt wurde.

Abb. 5: Zeitlinie

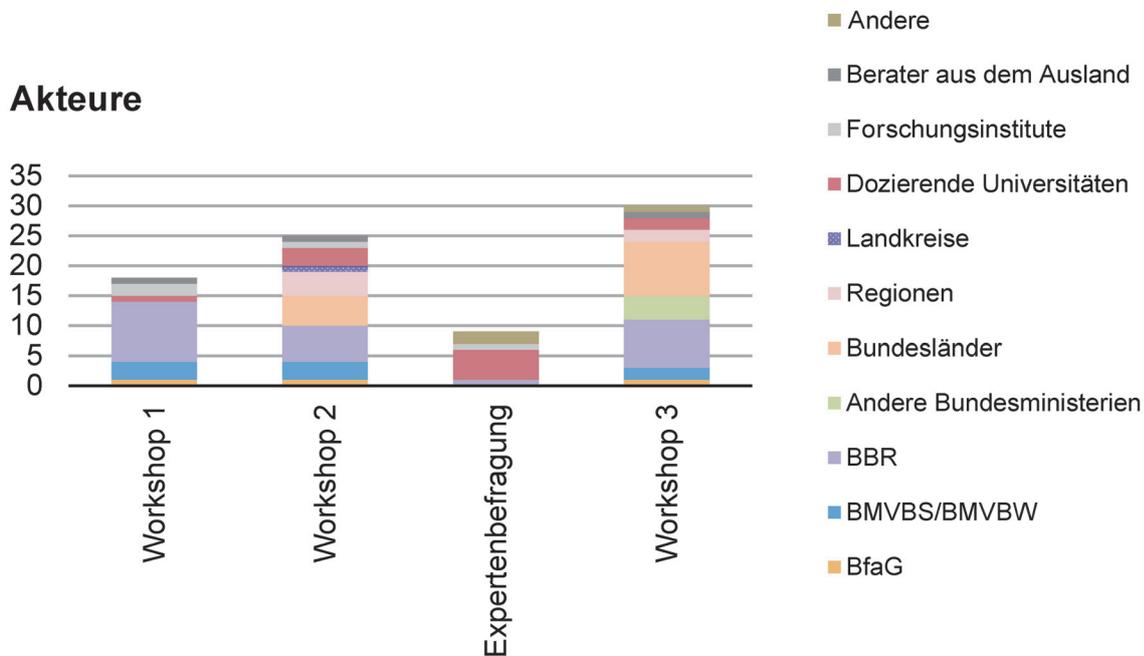


Die neuen Leitbilder sollten – im Gegensatz zum ORA und HARA, die innerhalb der Verwaltungen erarbeitet wurden – in einem „breit angelegten Diskussionsprozess“ entstehen. Die Raumentwicklungspolitik sollte als Netzwerkpolitik funktionieren, in die sowohl der Bund als auch die Länder, die Fachressorts, die Behörden und andere Akteure einbezogen werden. Um dies zu erreichen wurde ein zweijähriges Begleitprojekt an ein Beratungsbüro vergeben. Ziel war es, einen fach-wissenschaftlichen Diskurs zu organisieren, der in der Erstellung eines Grundlagendokuments münden und dann wiederum als Diskussionsbasis für den darauf folgenden politischen Diskurs dienen sollte (vgl. Aring/Sinz: 49; Aring 2006: 614).

Im Rahmen dieses Begleitprojektes wurden drei Workshops, eine Expertenbefragung und eine Fachtagung organisiert. Anhand der in den Texten vorhandenen Informationen konnte analysiert werden, welche Institutionen bei welchen Ereignissen und in welcher Größenordnung durch Vertreter in den Prozess eingebunden waren. Die Grafik (Abb. 6) illustriert die Zusammenstellung der Teilnehmer anhand von institutionellen Kategorien.

Die Grafik bezieht sowohl das engere Projektteam mit Vertretern des BBR, BMVBS und des Beratungsteams in die Analyse ein als auch die sogenannten externen Experten (die jedoch zum Teil auch Mitarbeiter des BBR waren).

Abb. 6: Teilnahme verschiedener Akteurskategorien bei den unterschiedlichen Veranstaltungen des Leitbildprozesses



Während des ersten Workshops, der im Dezember 2003 stattfand, wurde ein grundsätzlicher Handlungsbedarf konstatiert mit Blick auf die Notwendigkeit, neue Aufgabengebiete der Raumordnungspolitik in Anbetracht veränderter Rahmenbedingungen zu definieren. Die Grafik hebt hervor, dass im ersten Workshop das BBR mit 10 Personen (von 17) überproportional stark vertreten war, jedoch keine Repräsentanten anderer Bundesministerien, Bundesländer, Regionalplanungen und Landkreise bzw. kreisfreier Städte teilnahmen. Neben dem BBR, dem zuständigen Bundesministerium (zwei Personen) und dem Auftragnehmer (eine Person) waren drei Personen aus dem akademischen Bereich sowie ein Berater aus den Niederlanden präsent. Hervorzuheben ist ebenfalls, dass drei der Personen, die hier verschiedenen Kategorien zugeordnet werden, zugleich Mitglied des Beirats für Raumordnung waren.

Im März 2005 fand der zweite Workshop statt, an dem 25 Personen teilgenommen haben. Hier war die Zusammenstellung heterogener: Neben dem engeren Projektteam (BBR, BMVBS und BfaG) waren auch fünf Bundesländer, vier Regionen sowie ein Landkreis vertreten. Weiterhin waren drei Mitarbeiter von Universitäten und ein Vertreter eines Forschungsinstituts anwesend. Die Impulsbeiträge – die von Vertretern des BMVBW, des BBR sowie von einem Gast aus den Niederlanden gehalten wurden – sowie die darauf folgenden Diskussionen konzentrierten sich vor allem auf zwei Themen. Zum einen wurde erwartet, dass der Leitbildprozess erneut eine Debatte über die konkurrierenden Prinzipien „Starke stärken“ und „Schwachen helfen“ auslösen würde. Zum anderen wurde u. a. anhand von Karten – die im Rahmen des ROB vom BBR erstellt wurden – illustriert, dass sich neue räumliche Muster entwickelt haben, die nicht mehr in die bisher vorliegenden

Raumtypologien passten. Es scheint, als ob der Vorschlag zur Entwicklung neuer Raumkategorien mit einem Fokus auf Metropolregionen nicht wie von den Veranstaltern erhofft akzeptiert worden wäre. Die Reaktionen der Teilnehmer fielen deutlich kontroverser aus:

Mit diesen Beiträgen wurde für eine veränderte Denk- und Sichtweise geworben und die konzeptionelle Entwicklung der Leitbilder auf die angesprochenen Aspekte gelenkt. Der Workshop zeigte jedoch ein sehr heterogenes Meinungsbild. Eine echte Fokussierung gelang noch nicht ... (Aring/Sinz 2006a: 53).

Zustimmung fand hingegen die Idee, sich zukünftig nicht mehr auf Raumkategorien zu beziehen. Über die unmittelbare Diskussion dieser Themen hinaus wurden nicht-öffentliche Kreativphasen genutzt – wie zum Beispiel im Anschluss an den zweiten Workshop –, die im Leitbildprozess von den Hauptakteuren (BMVBW, BBR und BFAG) als sehr hilfreich empfunden wurden. Diese Einschätzung kann auch dem folgenden Zitat entnommen werden:

Der zweite Workshop im Frühjahr 2004 hatte – obwohl es sich dabei im Grunde um eine kleine Veranstaltung handelte – die Möglichkeiten und Grenzen des Diskurses angedeutet. Mit jedem Beitrag konnten weitere Impulse, Argumente und Einschätzungen die Diskussion bereichern. Es entwickelte sich auch ein Gespür für das Relevanzempfinden der Fach-Community. So zeichneten sich Konturen für den weiteren Arbeitsprozess ab. Man kann sich durchaus an den Entwicklungsprozess eines Fotos erinnern fühlen, wenn im Entwicklungsbild die hellen und dunklen Stellen auf dem Papier ein Bild erahnen lassen. Und gleichzeitig hinkt dieser Vergleich. Das entstehende Bild bleibt im Diskussionsprozess nämlich unscharf und kann sogar wieder blasser werden. Hier zeigen sich die Grenzen des Diskurses. Er erzeugt aus sich heraus keine neuen Leitbilder (Aring/Sinz 2006a: 53).

Am Ende dieser Kreativphase, im Herbst 2004, also ungefähr ein halbes Jahr nach dem zweiten Workshop, stand der erste Entwurf des Diskussionspapiers. Es handelte sich um ein Arbeitsdokument, das bereits konkrete Vorstellungen aufzeigte. Dieses wurde an neun ausgewählte Experten weitergeleitet mit der Bitte, Stellung zu beziehen. Sechs der neun Experten stammten aus dem akademischen Kreis. Überdies haben zwei Personen, die selbstständig tätig sind bzw. Planungsbüros besitzen, sowie ein Mitglied des engeren Projektteams ein Gutachten abgegeben. Sieben schriftliche und zwei mündliche Stellungnahmen wurden in einem 100-seitigen Bericht ausgewertet. (Die zur Verfügung gestellten Stellungnahmen sowie der Bericht werden in der Dokumentenanalyse näher beleuchtet). Laut Sinz und Aring (2006a: 54) haben sieben Gutachten dafür plädiert, sich zukünftig mehr dem Entwicklungs- und Wachstumsziel zu widmen. Die anderen zwei Stellungnahmen missbilligen dies mit der Begründung, das Papier atme einen neoliberalen Zeitgeist und rücke zu sehr von der Ausgleichsorientierung ab (vgl. Aring/Sinz 2006a: 54).

Im Allgemeinen wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, das Papier hinsichtlich des Anlasses, der räumlichen Folgen der neuen Rahmenbedingungen, der Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulats und der Handlungsstrategien zu überarbeiten (vgl. Aring/Sinz 2006a: 54).

Von diesem Moment an überlappen sich der fachlich wissenschaftliche und der politische Diskurs, denn vor dem dritten Workshop im Frühsommer 2005 hatte die Bundesregierung ihre Stellungnahme zum ROB abgestimmt und dem Parlament weitergeleitet. Die Hauptakteure interpretierten die Stellungnahme als einen Appel, die Leitbilder und die darin enthaltenden Orientierungen weiterzuentwickeln. Parallel hat die MKRO in ihrer 32. Sitzung die Weiterentwicklung der Leitbilder beschlossen. Es wurde mit diesen beiden politischen Ereignissen „ein klarer Korridor für die weitere Arbeit an den Leitbildern aufgezeigt“ (Aring 2006: 620). Hervorzuheben ist, dass im gleichen Beschluss (32. Sitzung)

die vier Großstadtregionen Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Rhein-Neckar und Bremen-Oldenburg in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen wurden.

Für den dritten Workshop im Juni 2005 wurden als Input „Prinzipien für Handlungsansätze“ formuliert. Doch es stellte sich heraus, dass die Teilnehmer weiterhin das Bedürfnis hatten, über die Grundrichtung der neuen Leitbilder zu diskutieren. Insofern verlief die Diskussion aus Sicht der Veranstalter „etwas allgemeiner als erhofft“ (Aring/Sinz 2006a: 56). Hervorzuheben ist in diesem Kontext auch, dass beim dritten Workshop im Gegensatz zu den anderen Veranstaltungen auch Vertreter anderer Bundesministerien, wie zum Beispiel des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherheit, des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, vertreten waren. Ebenso waren neun Bundesländer durch Vertreter von Ministerien bzw. Senatsverwaltungen oder Behörden sowie zwei Regionen durch Verbände repräsentiert. Aus dem akademischen Bereich waren zwei Personen aus dem Inland sowie eine weitere aus dem Ausland anwesend. Konkrete Anregungen in Bezug auf das eigentliche Thema der Veranstaltung konnten erst im Nachhinein – durch die schriftliche Stellungnahme einiger Teilnehmer – gesammelt werden.

Anschließend wurde das endgültige Diskussionspapier samt Leitbildkarten ausgearbeitet. Es wurde dann an mögliche Gäste der im September 2005 geplanten Fachtagung verschickt. Ungefähr 200 Personen waren anwesend und debattierten über die neuen Leitbilder. Laut Aring und Sinz verlief diese letzte Veranstaltung ähnlich wie die vorigen:

Mehrheitliche Zustimmung im Großen und Ganzen und Vorschläge zur Weiterentwicklung und Vertiefung im Einzelnen. Daneben gab es – wie bereits in den Runden zuvor – auch einige kritische Stimmen, mit zum Teil sehr grundsätzlichen Einwänden vor allem im Hinblick auf die Schwerpunktverlagerung zugunsten von Wachstum und Entwicklung (Aring/Sinz 2006a: 56).

Parallel zur Fachtagung hat der Beirat für Raumordnung ebenfalls im September 2005 Empfehlungen in Bezug auf die neuen Leitbilder formuliert. Der Beirat ist aus Repräsentanten der kommunalen Selbstverwaltung und Sachverständigen aus einschlägigen Wissenschaftsdisziplinen, Vertretern von gesellschaftlichen Gruppen und Nicht-Regierungsorganisationen zusammengestellt. Laut Aring/Sinz ist der Beirat mit dem Grundtenor der neuen Leitbilder einverstanden. Dennoch empfahl der Beirat:

... eine weitere intensive fachliche, öffentliche und politische Diskussion. Er betonte die Notwendigkeit weiterer Schritte zur Präzisierung und Ausdifferenzierung der Einzelleitbilder sowie zur Konkretisierung von Handlungskonzepten und Maßnahmen und zu deren evaluierender Erprobung (Aring/Sinz 2006a: 58).

In der Literatur sind jedoch keine Indizien dafür zu finden, dass die Leitbilder anschließend noch einmal der fachöffentlichen Kritik ausgesetzt wurden.

Der politische Diskurs ist überdies in den Gremien der MKRO erfolgt. Die Informationen in der Literatur sind diesbezüglich relativ vage. Es ist die Rede von fünf Sitzungen des Hauptausschusses der MKRO, in denen die Leitbilder seit Mitte 2004 bearbeitet wurden. Wann diese stattgefunden haben, wird hingegen nicht präzisiert. Deswegen konnte dieser Abschnitt des politischen Diskurses nicht in die Grafik der Zeitlinie eingebracht werden. Laut Aring/Sinz haben die Gremien seit Beginn an der Erarbeitung der Leitbilder teilgenommen:

Die Gremien der MKRO wurden von Anfang an in den Leitbildprozess einbezogen. Zunächst indem sie über die Konzepte und Inhalte des Raumordnungsberichts und die Stellungnahme der Bundesregierung informiert wurden, später unmittelbar bei der Erarbeitung des Leitbilddokuments ... (Aring/Sinz 2006a: 58).

Diesbezüglich ist anzumerken, dass bereits seit 2003 an den Leitbildern gearbeitet wurde, lange bevor die Regierung 2005 Stellung zum ROB bezogen hat. Denn der erste Workshop fand im Dezember 2003 ohne Vertreter der Bundesländer statt.

Hauptthemen der Diskussion in den Gremien waren: „das Konzept der Metropolregionen und die Frage, wie den Problemen ländlich peripherer Räume angemessen Rechnung getragen wird“ (Aring/Sinz 2006a: 58). Letztgenanntes Thema sei vor allem von großen Flächenländern in den Vordergrund gerückt worden, deren Anliegen zwangsläufig die Interessenvertretung für die ländlichen Räume ist. Diesen Interessen sei Rechnung getragen worden, so Aring/Sinz, und somit werde diesen Räumen in dem Leitbildpapier sogar mehr Aufmerksamkeit als den Metropolregionen gewidmet. In Bezug auf die Diskussion rund um die Metropolregionen sind in den Beiträgen keine weiteren Informationen zu finden.

Auch die Abstimmung mit Fachpolitiken und Interessenträgern auf Bundesebene betreffend sind die Auskünfte relativ spärlich und konnten somit nicht in der Zeitlinie illustriert werden. Folgendes Zitat lässt jedoch erahnen, dass auf dieser Ebene wohl relativ großer Widerstand geleistet wurde:

Die raumwirksamen Fachpolitiken des Bundes waren offiziell über die Abstimmung der Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht in die Leitbilddebatte eingebunden. Darüber hinaus waren sie ebenso wie ausgewählte Vertreter von Interessenverbänden zu den Fachveranstaltungen eingeladen. Auch über den Beirat für Raumordnung fand eine solche Einbindung oder zumindest Information statt. Dennoch ist es bisher nicht in befriedigendem Umfang gelungen, die z. T. interessengeleiteten Missverständnisse über den Charakter der Leitbilder insbesondere bei Stakeholdern des ländlichen Raumes und bei den für Ausgleichs- bzw. Subventionspolitiken für ländliche Räume zuständigen Ressorts auszuräumen. Dies wird eine wesentliche Aufgabe in der Umsetzungsphase der Leitbilder darstellen (Aring/Sinz 2006a: 59).

Mit dem Beschluss der MKRO zu den neuen Leitbildern am 30. Juni 2006 wurde der Leitbildprozess abgeschlossen.

Knieling (2006: 483) bewertet den Dialogprozess auf politischer Ebene im Gegensatz zu demjenigen auf der fachlichen Ebene als unbefriedigend, denn mögliche „Kunden“ – z. B. die Politik, Fachplanungen und Kommunen – seien erst sehr spät oder gar nicht eingebunden worden. Eine Konsequenz dessen seien die „nicht unbedeutende Widerstände, etwa bei den Interessenvertretern der ländlichen Räume, aber auch bei den Wirtschaftsressorts in Bund und Ländern“. Im Allgemeinen sei der Leitbildprozess jedoch dialogorientierter als beim ORA und HARA verlaufen. Die Ebenen der Wissenschaft, Länder und Regionen seien, wenn auch in begrenztem Umfang, eingebunden gewesen. Trotzdem beruhe die Neuausrichtung, genauer die Tatsache, dass Wachstumskernen eine große Bedeutung beigemessen wird, nicht auf einem Konsens und führe zu einer „Polarisierung der Position“. Nachfolgend schreibt Knieling im selben Beitrag:

Auch vermittelt die Art des Dialogprozesses den Eindruck, dass er weniger darauf angelegt war, Kritik und Gegenmeinungen zu stimulieren, sondern eher darauf, Zustimmung zu sondieren. Auch wenn dieses Vorgehen der Logik des Verwaltungshandelns entspricht, bleibt doch fraglich, ob es für eine weitreichende Zielfindung, wie sie mit den Leitbildern angestrebt wird, ausreichend ist (Knieling 2006: 484).

Durch die Analyse des Prozesses, der Akteure und Institutionen konnten demnach Anhaltspunkte dafür gefunden werden, dass das Projekt nicht einvernehmlich vorangetrieben wurde, sondern dass es sowohl auf fachlicher als auch auf politischer Ebene Widerstände gegeben hat. Weiterhin konnte auch festgestellt werden, dass nicht alle Akteure

zu jedem Zeitpunkt des Prozesses anwesend waren und somit Einfluss auf die Erarbeitung der Leitbilder nehmen konnten. Neben den Akteuren konnten auch wichtige Ereignisse wie die Erarbeitung und Veröffentlichungen von Dokumenten, z. B. Expertenberichte, Beschlüsse usw., identifiziert werden, die in der Dokumentenanalyse genauer beleuchtet werden.

4 Schlussfolgerung

Durch die Literaturanalyse konnten noch weitere Argumente beziehungsweise Gegenargumente für die Begründung bzw. kritische Analyse der Leitbilder ermittelt werden. Diese Argumente wurden im offiziellen Leitbildprozess weder auf theoretischer noch empirischer Ebene angesprochen. Theoretische Grundannahmen und empirische Befunde beziehen sich hauptsächlich auf die These, die Agglomerationsräume würden eine herausragende Rolle für das gesamte Wirtschaftswachstum spielen. Dagegen bleiben die Fragen, ob und unter welchen Bedingungen eine Verantwortungsgemeinschaft funktionieren kann oder welchen Einfluss Ballungsnachteile auf das Wirtschaftswachstum einer Metropolregion ausüben, in den Beiträgen ohne theoretische oder empirische Reflexion. Verschiedene Argumente werden ohne jeglichen theoretischen oder empirischen Bezug, dafür umso wortreicher kommentiert. Entsprechend ist nicht nur ein Defizit in Bezug auf die theoretische und empirische Begründung der Metropolregionspolitik zu konstatieren. Die Metropolregionspolitik wurde bis zum Zeitpunkt der Leitbilderstellung zuvor im Kontext des HARA und auch danach offenbar keinem öffentlichen Diskurs ausgesetzt. Vielleicht erschien sie deshalb als schlüssig und unstrittig. Die wenigen wissenschaftlichen Beiträge, die sich vor dem Leitbildprozess hiermit beschäftigt haben, haben das Konzept der Metropolregionen nicht hinterfragt. Während des Leitbildprozesses und nach der Fertigstellung der Leitbilder konnten dagegen Autoren und Positionen ermittelt werden, die sich kritisch mit diesem Konzept auseinandergesetzt haben.

In Bezug auf die Leitbilder konnten durch die Literaturanalyse ein Spezialdiskurs und ein Gegendiskurs ermittelt werden, wobei nicht alle Autoren eindeutig in die jeweiligen Kategorien eingeordnet werden konnten. Klar und logisch ist jedoch, dass vor allem Autoren, die am Prozess der Leitbilderstellung beteiligt waren – Aring (BFAG), Sinz (BMVBS), Lutter (BBR), Einig (BBR), Kawka (BBR) und Zimmermann (Phillips-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, ehemaliger Präsident der ARL) – den Spezialdiskurs geprägt haben. Die Autoren, die dem Gegendiskurs zugeordnet werden können – Augustin (BMELV), Hahne und Glatthar (Universität Kassel), Leber (Universität Bonn), Kunzmann (TU Dortmund), Knieling (HafenCity Universität Hamburg), Küpper (Heinrich von Thünen Institut), Köppen (Universität Koblenz) und Richter (BMW i) – sind bzw. waren entweder für Bundesministerien tätig (z. B. für die regionale Wirtschaftspolitik, die ländliche Entwicklung) oder können dem akademischen Bereich zugeordnet werden.

Die Analyse der Informationen in Bezug auf den Leitbildprozess hat gezeigt, dass verschiedene Akteure/Institutionen, wie z. B. andere Bundesministerien als das federführende BMVBS, erst sehr spät in den fachöffentlichen Diskurs einbezogen worden sind. Hinsichtlich des politischen Diskurses konnten nur sehr wenige Angaben gefunden werden und es konnten daher nur wenige Indizien bezüglich der Frage gesammelt werden, wie einvernehmlich das Projekt der neuen Leitbilder auf der politischen Ebene – etwa in den Gremien der MKRO – vorangetrieben wurde.

Literatur

- Adam, B.; Götdecke-Stellmann, J. (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung (9), 513-525.
- Adam, B.; Götdecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. In: Informationen zur Raumentwicklung (7), 417-430.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006a): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. In: disP 42 (165), 43-60.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006b): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 451-459.
- Aring, J. (2005): Arbeitsgruppe 1: Zwischen „dezentraler Konzentration“ und Metropolenförderung? Strategien für die Regionen Nordrhein-Westfalens. Modernisierung der Raumordnung. In: ILS NRW (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung. 10. Konferenz für Planerinnen und Planer am 04.11.2004 im Wissenschaftspark Gelsenkirchen. Dortmund.
- Aring, J. (2006): Der Entstehungsprozess der neuen Leitbilder der Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 613-620.
- Aring, J. (2009): Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 10-21. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2004): Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert. Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung. Berlin, Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 309.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Difu – Deutsches Institut für Urbanistik; ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW; IRS – Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 71.
- Augustin, T. (2006): Bundespolitische Handlungsmöglichkeiten – Politik für Ländliche Räume. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 659-663.
- Bachtler, J.; McMaster, I. (2007): Sustainable Growth, Competitiveness and Employment: Will EU Cohesion Deliver on the Lisbon Strategy? In: Raumforschung und Raumordnung 65 (4), 259-274.
- Bade, F.-J. (2007): Waggon oder Lokomotive? Zur wirtschaftlichen Bedeutung der ländlichen Regionen. In: Stadt und Gemeinde (6), 230-232.
- Benzel, L.; Domhardt, H.-J.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 203-278.
- Blotevogel, H. H.; Schmitt, P. (2006): „European Metropolitan Regions“ as a New Discursive Frame in Strategic Spatial Planning and Policies in Germany. In: Die Erde 137 (1-2), 55-74.
- Blotevogel, H. H. (1998): Metropolen als Motor der Raumentwicklung und als Gegenstand der Raumordnungspolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Deutschland in der Welt von morgen. Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume. Hannover, 62-70.
- Blotevogel, H. H. (2005): Neue Landschaften – neue Strategien? Über neue Geographien, Tabubrüche und raumplanerische Paradigmenwechsel. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Almanach 2004: Neue Landschaften. Berlin, 63-82.
- Blotevogel, H. H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik. Die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland in der Diskussion. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 460-472.
- Blotevogel, H. H. (2007): Metropolräume und ländliche Räume – Interessensgegensatz oder Partnerschaft. In: Institut für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens

- e.V. 19. Heiligenstadter Gespräche 2006: Metropolregion – Segen oder Fluch für den ländlichen Raum?
- Döring, E.; Feindt; Oßenbrügge (Hrsg.) (2003): Stadt Raum Natur: die Metropolregionen als politisch konstruierter Raum. Hamburg.
- Dufeil, M.-E. (2005): Zwischen Kohäsionszielen und Wettbewerbspolitik. Die Neujustierung der EU-Strukturförderung. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 04.11.2004 im Wissenschaftspark Gelsenkirchen. Dortmund, 12-27.
<http://www.ils-forschung.de/down/planerkonf-2004.pdf>.
- Einig, K.; Kawka, R.; Lutter, H.; Pick, D.; Spangenberg, M. (2006): Analytische Grundlagen der Leitbilder. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 621-636.
- Frey, R. L.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: disP 41 (161), 5-18.
- Gatzweiler, H-P. (2006): Leitbilder in der Praxis. Impulse zur Umsetzung durch Modellvorhaben der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 677-691.
- Gunnar, J. (2006): Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland – eine finanzpolitische Betrachtung. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 671-676.
- Haase, A.; Dietrich C. (2006): Unzeitgemäße Orientierungswerte im Leitbild für die Raumordnung? Eine Betrachtung am Beispiel der Landesplanung für Sachsen-Anhalt. In: RaumPlanung (136), 21-25.
- Hahne, U.; Glatthaar, M. (2006): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Eine neue Formel für den regionalen Verteilungskampf? In: RaumPlanung (124), 5-10.
- Hahne, U.; Glatthaar, M. (2007): Nachhaltige Strategien für den Standort Deutschland. Vages und Gewagtes in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung. In: RaumPlanung (132/133), 113-118.
- Heimpold, G. (2006): Neue Orientierung für die deutsche Raumentwicklungspolitik. In: Wirtschaft im Wandel 12 (2), 60-65.
- Heinrichs, B. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel. In: Informationen zur Raumentwicklung (11/12), 653-658.
- Hübler, K.-H. (2005): Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen: Ist das die Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung in Deutschland? In: Raumforschung und Raumordnung 63 (1), 55-62.
- Issaoui, M.; Sinz, M. (2010): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Entwicklungs-, Umsetzungs-, und Fortschreibungsprozess der Bund-Länder-Strategie für Städte und Regionen. In: Standort 34, 80-87.
- Jakubowski, P.; Bergmann, E. (2006): Mehr Wettbewerbselemente für die Raumordnungspolitik! In: Informationen zur Raumentwicklung (6/7), 373-381.
- Jensen, O. (1997): Discourse Analysis & Socio-Spatial Transformation Process: A Theoretical Framework for Analysing Spatial Planning. University of Newcastle upon Tyne. = Electronic Working Paper 28.
<http://www.ncl.ac.uk/guru/assets/documents/ewp28.pdf> (01.12.2014).
- Kawka, R. (2007): Wachstumsregionen in Deutschland – empirische Befunde. In: Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen: Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 36-50. = Arbeitsmaterial der ARL 334.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 473-485.
- Knieling, J. (2009): Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist? In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 1-8. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.

- Köhler (2005): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – die Sicht einer polyzentrischen Flächenregion. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 04.11.2004 im Wissenschaftspark Gelsenkirchen. Dortmund, 12-27.
<http://www.ils-forschung.de/down/planerkonf-2004.pdf>.
- Köhler, S. (Hrsg.) (2007): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen Potenziale und Strategien. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 334.
- Köppen, B. (2006): Metropolregionen ohne Metropolen? Kritische Anmerkungen zur Bewertung des deutschen Städtesystems in aktuellen Strategie- und Planungsdiskursen. In: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Baden-Baden, 286-299.
- Krell, D. (2005): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – die Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 04.11.2004 im Wissenschaftspark Gelsenkirchen. Dortmund, 12-27.
<http://www.ils-forschung.de/down/planerkonf-2004.pdf> (01.12.2014).
- Krugman, P. (1998): What's new about the new economic geography? In: Oxford Review of Economic Policy 2 (14), 7-17.
- Kunzmann, K. R. (2002): Zur transnationalen Zusammenarbeit europäischer Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung (9), 341-344.
- Küpper, P. (2008): Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeit oder Widerspruch? In: Raumforschung und Raumordnung 66 (4), 346-359.
- Lammers, K. (2005): Impulsstatement: Gesamtwirtschaftliches Wachstum versus räumlicher Ausgleich – Zielkonflikt oder Komplementarität? In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 04.11.2004 im Wissenschaftspark Gelsenkirchen. Dortmund, 12-27.
<http://www.ils-forschung.de/down/planerkonf-2004.pdf>.
- Lammers, K. (2007): Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum. In: Raumforschung und Raumordnung 65 (4), 288-300.
- Leber, N.; Kunzmann, K. R. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: disP 42 (166), 58-70.
- Lutter, H. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 441-450.
- Martin, R. (2008): National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new 'trade-off' thinking in regional policy discourse. In: Regional Science Policy & Practice 1 (1), 3-13.
- Megerle, H. (2009): Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 4. Hannover. = Studies in Spatial Development 8.
- Michel, D. (1998a): Das Handlungskonzept der Ministerkonferenz für Raumordnung für europäische Metropolregionen und seine Umsetzung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Deutschland in der Welt von morgen. Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume. Hannover, 55-61.
- Michel, D. (1998b): Das Netz der europäischen Metropolregionen in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 56 (5/6), 362-368.
- Petrin, J.; Knieling, J. (2009): Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 300-322. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.

- Reimer, W. (2007): Zukunft der Ländlichen Räume im Metropolenfieber. Beitrag zur Tagung „Metropolregionen versus Ländliche Räume“ der Akademie Ländlicher Raum in Königsfeld am 22.03.2007.
- Richardson, T.; Jensen, O. (2003): Linking Discourse and Space: Towards a Cultural Sociology of Space in Analysing Spatial Policy Discourses. In: *Urban Studies* 40 (1), 7-22.
- Richter, M. (2006): Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (11/12), 665-669.
- Ritter, E.-H. (1998): Metropolen im supranationalen Wettbewerb. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Deutschland in der Welt von morgen. Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume*. Hannover, 51-54.
- Rooks, P. (2006): Zukunftschance nutzen – Beitrag der Leitbilder der Raumentwicklung für ein neues Selbstverständnis der Region. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (11/12), 637-642.
- Rusche, K.; Oberst, C. (2010): Europäische Metropolregionen in Deutschland – eine regional-ökonomische Evaluation. In: *Raumforschung und Raumordnung* 68 (4), 243-254.
- Schmitt, P. (2007): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen – Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr. Dortmund.
- Schmitt, P. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 60-100. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- Sinz, M. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (11/12), 605-612.
- Sinz, M. (2007): Metropolregionen, ländliche Wachstumspole und Stabilisierungsräume in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung. In: Köhler, S. (Hrsg.): *Wachstumsregionen fernab der Metropolen: Chancen, Potenziale und Strategien*. Hannover, 22-35. = Arbeitsmaterial der ARL 334.
- Sinz, M. (2010): Metropolregionen. In: Henckel, D.; von Kuczowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher (Hrsg.): *Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch*. Wiesbaden.
- Staats, U. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Möglichkeiten zur Umsetzung durch die Bundesraumordnung. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (11/12), 693-700.
- Stiens, G. (2000): Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen „Europäischen Metropolregionen“ als Fall. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (9/10), 517-535.
- Werlen, B. (2009): Geographie/Sozialgeographie. In: Günzel, S. (Hrsg.): *Raumwissenschaften*. Frankfurt/Main, 142-158.
- Wiechmann, T. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa – Eine Spurensuche. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 101-132. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- Zimmermann, H. (2005): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.): *Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 04.11.2004 im Wissenschaftspark Gelsenkirchen*. Dortmund, 12-27.
<http://www.ils-forschung.de/down/planerkonf-2004.pdf>.
- Zimmermann, H. (2007a): Die Rolle „mittlerer Regionen“ aus ökonomischer Sicht: Regionen zwischen Agglomeration und ländlich-strukturschwachem Raum. In: Köhler, S. (Hrsg.): *Wachstumsregionen fernab der Metropolen: Chancen, Potenziale und Strategien*. Hannover, 8-21. = Arbeitsmaterial der ARL 334.
- Zimmermann, H. (2007b): Anmerkungen zum Argument der Verantwortungsgemeinschaft. In: *Raumforschung und Raumordnung* 65 (3), 213-216.

Anhang B – Dokumentenanalyse

Gliederung

- 1 Vorbemerkungen
- 2 Anlass
 - 2.1 Warum Metropolregionen? Metropolregionen-Politik vor den Leitbildern
 - 2.2 Warum neue Leitbilder? Welche Rationalität steht hinter dem Anspruch, neue Leitbilder zu formulieren?
- 3 Argumentationsmuster im Leitbildprozess
- 4 Bewertung und mögliche Alternativen
 - 4.1 Bewertung des Metropolregions-Konzeptes aus heutiger Sicht
 - 4.2 Bewertung der Leitbilder aus heutiger Sicht
- 5 Zusammenfassendes Fazit

Literatur

1 Vorbemerkungen

Die im Rahmen des Forschungsvorhabens zur Verfügung gestellten Dokumente werden im Folgenden anhand der erkenntnisleitenden Forschungsfragen analysiert, an denen sich auch der Interviewleitfragen orientiert hat. Zunächst soll kurz auf den Materialkorpus und dessen Entstehungshintergrund eingegangen werden.

Ein erster großer Teil der Dokumente wurde von Aring verfasst, der im Auftrag des BMVBW und begleitet durch das BBR das Forschungsprojekt „Erarbeitung von Grundlagen zur Weiterentwicklung von raumordnerischen Leitbildern und Handlungsstrategien“ bearbeitet hat. Er sollte einen fachlichen und politischen Diskurs organisieren und begleiten. Dieses Projekt dauerte von Herbst 2003 bis Frühjahr 2005. Während dieser Zeit wurden unterschiedliche Versionen der Leitbilder verfasst sowie Vorbereitungspapiere im Vorfeld der Workshops und Berichte von den Workshops hergestellt. Endprodukt war ein Diskussionspapier (Stand September 2005), das anschließend auf politischer Ebene weiterentwickelt wurde.

Ein zweiter großer Teil der Dokumente sind Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) sowie Berichte des Hauptausschusses der MKRO. Die hier analysierten Beschlüsse wurden zwischen 1993 und 2010, also vor und auch nach dem Leitbildprozess gefasst. Die MKRO setzt sich aus dem Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie den für die Landesplanung zuständigen Ministern und Senatoren zusammen. Die Materiallage ist diesbezüglich begrenzt, nicht alle angeforderten Dokumente wurden im zeitlichen Rahmen des Forschungsprojektes zur Verfügung gestellt. Auf dem Wege der Literaturanalyse konnte nachvollzogen werden, dass sich der Hauptausschuss in fünf Sitzungen mit den Leitbildern auseinandergesetzt hat. Auf gesonderte Anfrage wurde uns mitgeteilt, dass in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des MKRO-Hauptausschusses und mit Bezug zur Geschäftsordnung eine Übermittlung der Sitzungsprotokolle nicht mög-

lich sei. Weiterhin wurden das Strategiepapier und Stellungnahmen des IKMs, ein Diskussionspapier, das vom BMVBW verfasst wurde, und eine Stellungnahme des Beirats für Raumordnung untersucht.

Mit der Auswahl der Dokumente geht einher, dass vor allem die Binnenperspektive beleuchtet wird. Diese Anmerkung ist vor allem wichtig in Bezug auf die Frage, ob Konsens bestand bzw. ob Widerspruch während des Leitbildprozesses geäußert wurde. Womöglich wird in den Berichten eine spezifische Sicht der Dinge vermittelt, weil der Berichtersteller selbst stark in den Prozess involviert war.

Methodisch wurde bei der Analyse auf Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse und Häufigkeitsanalysen sowie auf den Ansatz der lexikometrischen Analyse zurückgegriffen.

2 Anlass

2.1 Warum Metropolregionen? Metropolregionen-Politik vor den Leitbildern

ORA: der Anstoß für eine agglomerationsorientierte Politik?

Auch wenn einige Interviewpartner behauptet haben, im ORA wäre schon der Anstoß einer auf Agglomerationen gerichteten Politik enthalten, kann der ORA auch anders interpretieren werden. Ähnlich wie die Leitbilder von 2006 bietet der Orientierungsrahmen von 1993 eine große Spannweite an Interpretationsmöglichkeiten. Es stimmt, dass das Leitbild 1 – Siedlungsstruktur eine Karte enthält, in der 12 Agglomerationen eingezeichnet sind. Im Text wird auch auf die Bedeutung von wirtschaftsstarken Regionen im europäischen Standortwettbewerb eingegangen. Dezentrale Konzentration wird positiv bewertet, aber:

Weitere räumliche Konzentrationen würden einerseits zur Zunahme von räumlichen Überlastungstendenzen in wenigen Wachstumsregionen führen und andererseits Entwicklungschancen von agglomerationsfernen Regionen deutlich mindern.

Einseitige räumliche Konzentrationen würden überwiegend die alten Länder begünstigen und deshalb die Angleichung der Lebensverhältnisse in den Regionen der neuen Länder weiter erschweren (BmBau 1993: 6).

Daher ist eine einseitige Förderung von wenigen Wachstumsregionen entlang der „Blauen Banane“ nicht erwünscht und eine ausgeglichene Siedlungsstruktur durch die Stärkung der regionalen Eigenkräften in agglomerationsfernen Regionen anzustreben (vgl. BmBau 1993: 6-7).

Außerdem wird ausgeführt:

Die größeren Stadtregionen des Bundesgebietes, also die Verdichtungsräume mit ihren Verflechtungsbereichen, sind regionale Wachstumsmotoren für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes insgesamt. Sie sind jedoch gleichzeitig durch hohe Belastungen in ihrer Funktionsfähigkeit zunehmend beeinträchtigt. Zu den Hauptursachen der hohen Belastungen zählen insbesondere der weiter wachsende Individualverkehr und Beeinträchtigungen der Umweltqualität (Wasser, Boden, Lärm, Luft, Naherholung). Ver- und Entsorgungsprobleme, ausgeprägte Wohnungsengpässe, Mangel an Bauland sowie ein insgesamt steigendes Preisniveau sind deutliche Indikatoren dafür.

Eine weitere Zunahme der hohen Belastungen großer Stadtregionen könnte möglicherweise die räumlichen Standortvorteile Deutschlands im internationalen Wettbewerb ernsthaft gefährden und damit auch die bisher günstige Raum- und Siedlungsstruktur des gesamten Bun-

desgebietes destabilisieren. Die Erhaltung und Weiterentwicklung dieser Struktur stellt deshalb ein erstrangiges raumordnungspolitisches Ziel dar (BmBau 1993: 9).

Aus den vorigen Zitaten könnte interpretiert werden, dass Zentralisierung in weniger als 12 Agglomerationsräumen als negativ bewertet wurde. Beim Übergang zum HARA ist jedoch eine Reduktion von 12 auf sechs Agglomerationen erfolgt.

Im fünften und letzten Leitbild „Ordnung und Entwicklung“ werden bezüglich des Prinzips der gleichwertigen Lebensbedingungen vor allem die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland angesprochen. „Ordnung“ wird vor allem in den alten Ländern als Herausforderung angesehen, die Entwicklungsaufgaben liegen in den neuen Ländern. Der regionalen Strukturpolitik kommt beim Abbau von Strukturschwächen eine herausragende Rolle zu (vgl. BmBau 1993: 21-23).

Auch wenn in diesem Dokument den Agglomerationsräumen zum ersten Mal besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird, wird hier auch auf die Gefahren einer Zentralisierung auf wenige Verdichtungsräume hingewiesen. Dieses Thema wird in den folgenden Dokumenten meistens außer Acht gelassen.

HARA: Das Konzept Europäische Metropolregionen wird als einer von zehn Schwerpunkten eingeführt

Dieses Dokument ist in zehn Schwerpunkte untergliedert, die vier Themenbereichen zugeordnet sind. Der erste Themenbereich behandelt die Betrachtung der Region als Umsetzungsebene raumordnerischer Aktivitäten. Einer der vier Schwerpunkte bezieht sich auf die strukturschwachen ländlichen Räume. Schwerpunkte des dritten Themenbereichs – europäische Dimension – sind die raumordnerische Zusammenarbeit in der Europäischen Union, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie die Europäischen Metropolregionen (vgl. BmBau 1995: 2-3).

Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen und kulturellen Entwicklungen sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas enthalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen (BmBau 1995: 27).

Dies ist die Definition, auf die anschließend immer wieder zurückgegriffen wird. Ob man sich dabei auf spezifische theoretische Grundlagen bezieht und welche dies ggf. sind, wird dabei nicht dargelegt.

Durch das Konzept der Metropolregionen soll eine lebenswerte und umweltgerechte Gestaltung Europas und die Sicherung der ökonomischen Leistungsfähigkeit erreicht werden. Um diese Zielvorstellung zu erreichen, müssen bestimmte Raumfunktionen jeweils bestimmten Standorten bzw. Regionen von besonderer Bedeutung zugeordnet werden. Es wird klargestellt, dass ein Unterschied zwischen dem Konzept der Metropolregion und dem Begriff Metropole besteht, es werde keine ausschließliche Konzentration auf jeweils ein Zentrum angestrebt. Daher würden auch ein oder mehrere ineinander fließende, unscharf abgegrenzte Verdichtungsräume betrachtet. Die Einbindung von mehreren vernetzten Zentren erlaube es, von Synergieeffekten zu profitieren, ohne Überlastungserscheinungen auszulösen (vgl. BmBau 1995: 27-29).

Im HARA wurde die Anzahl der hervorstechenden Agglomerationsräume, die dann Metropolregionen genannt wurden, auf die Hälfte reduziert. Es sind dieselben Regionen, die bereits im ORA als Stadtregionen mit besonderem Entlastungsbedarf gekennzeichnet wurden (vgl. BmBau 1993: 8-9). Im HARA sind Funktionsmerkmale bzw. Kriterien aufgelistet worden, die es erlauben, die Metropolregionen von Zentralen Orten zu unterscheiden.

Unter Zugrundelegung der vorgenannten Kriterien ergeben sich für Deutschland folgende europäische Metropolregionen: Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Rhein/Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart (BmBau 1995: 28).

Halle/Leipzig-Sachsendreieck wird als zukünftig potenzielle Metropolregion erwähnt (vgl. BmBau 1995: 28).

Bei der Auswahl der Metropolregionen hat man sich scheinbar, so der erste Eindruck, auf empirische Grundlagen gestützt. Nachfolgend wird jedoch ausgeführt:

Entsprechend der unterschiedlichen Entwicklungssituation in den entsprechenden Teilräumen des Bundesgebietes sind in den in Frage kommenden europäischen Metropolregionen die Potenziale zur Wahrnehmung nationaler Funktionen noch unterschiedlich ausgeprägt. Daher empfiehlt sich eine Differenzierung nach bereits weitgehend vorhandener und noch zu entwickelnder europäischer Bedeutung mit entsprechendem Entwicklungsbedarf (BmBau 1995: 28).

Metropolregionen: ein Thema unter vielen in den weiteren MKRO-Sitzungen

Zwischen dem Beschluss des Handlungsrahmens von 1995 (Sitzung 24) und dem der Neuen Leitbilder und Handlungsstrategien (Sitzung 33) haben acht Ministerkonferenzen stattgefunden. Auf diesen Sitzungen wurden 38 Beschlüsse, 17 Entschlüsse und fünf Stellungnahmen verabschiedet. Zwei von den 38 Beschlüssen widmen sich dem Thema der Metropolregionen. Beliebte Themen bei den restlichen Beschlüssen waren vor allem Nachhaltigkeit (6), Hochwasser (4), Factory Outlets (4) sowie Mobilität (4) (vgl. Geschäftsstelle der MKRO 2010). Den Metropolregionen wurde, im Vergleich zu den anderen behandelten Themen, demnach keine besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Beschluss der MKRO „Bedeutung der großen Metropolregionen Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa“ vom 3. Juni 1997

Durch einen Beschluss wird zwei Jahre nach dem HARA noch einmal auf das Konzept der Metropolregionen und dessen Stellenwert im Kontext des europäischen Standortwettbewerbs aufmerksam gemacht (vgl. MKRO 1997a). Es wird festgestellt, dass Deutschland über sieben Metropolregionen von europäischer Bedeutung verfügt. Das Sachsendreieck wurde demnach in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen (vgl. MKRO 1997a).

Die Tatsache, dass in Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern mehrere Metropolregionen dezentral über das Bundesgebiet verteilt sind, wird als Standortvorteil angesehen. Es werden vier Bereiche definiert, die ausgebaut werden sollten, um die deutschen Metropolregionen zu stärken. Die internationale Anbindungsqualitäten, die Umweltbedingungen, das Regionalmarketing sowie die räumliche Organisation und Zusammenarbeit der Städte sollen verbessert werden. Im Kontext der Globalisierung und des Standortwettbewerbs der Metropolregionen werden die Selbstorganisation und die Zusammenarbeit der Gemeinden innerhalb der Metropolregionen als besonders wichtig empfunden (vgl. MKRO 1997a).

Die Bedeutung der Metropolregionen wird hier, so wie schon im HARA, als evident dargestellt. Dafür wird jedoch weder eine empirische noch eine theoretische Begründung aufgeführt (vgl. MKRO 1997a).

Trennung von Diskursen in den MKRO Beschlüssen

Interessant ist, dass die von der MKRO behandelten Themen immer einzeln in unterschiedlichen Beschlüssen angesprochen werden und selten in Verbindung zueinander gebracht werden. In der Sitzung vom 3.6.1997, in der der Beschluss zur Bedeutung der großen Metropolregionen Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa gefasst wurde, wurden u. a. weitere Beschlüsse gefasst: zum Stand der Ausarbeitung des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes, zur Abstimmung der deutschen Position beim informellen EU-Raumordnungsministerrat am 9./10. Juni 1997, zum Stand der Umsetzung des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens sowie Entschlüsse zur Reform des europäischen Strukturfonds und bezüglich der nachhaltigen Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume.

Der Beschluss, der sich mit der Ausarbeitung des EUREKs beschäftigt, sieht es als notwendig an, die Themen der Städtepolitik und der europäischen Metropolräume im EUREK stärker zum Gegenstand zu machen. Weder in der Entschlüsselung zur nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume noch in der zur Reform der europäischen Strukturfonds wird das Konzept der Metropolregion angesprochen. In der Entschlüsselung zur Strukturfondsreform wird die regionale Ebene hervorgehoben. Aufgrund der weiterhin bestehenden regionalen Disparitäten, der gestiegenen Arbeitslosigkeit und der Herausforderungen, die mit der Globalisierung einhergehen, werden zwei räumliche Kategorien identifiziert, die gefördert werden sollen: Regionen mit erheblichem Entwicklungsrückstand (BIP unterhalb von 75% des BIP von Europa) und funktional abzugrenzende Gebiete mit strukturellem Anpassungsbedarf. Letztere Kategorie enthält Großstädte mit ihren Verdichtungsräumen als Wachstumszentren sowie als soziale Brennpunkte, Gebiete mit verfallender industrieller Basis und ländliche Regionen, deren Wirtschafts- und Agrarstruktur gestärkt werden muss. Eine direkte Verbindung zum Metropolregionskonzept wird also nicht hergestellt.

Auch im Beschluss zu der deutschen Position betreffend die Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent (2000) wird das Metropolregionskonzept nicht aufgegriffen, obwohl laut HARA mit dem Konzept der Metropolregionen eine lebenswerte und umweltgerechte Gestaltung Europas angestrebt wird. Es ist global bzw. generell von einer Stärkung der regionalen Ebene die Rede. Auch in der Entschlüsselung „Leitbilder zur Anwendung des Zentral-Orte-Konzeptes als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung“ (2001) wird das Metropolregionskonzept nicht direkt angesprochen. Thematisiert werden nur Städteneetze und regionale Kooperationen:

Städteneetze sind kein Ersatz für zentralörtliche Strukturen, ebenso wenig wie informelle regionale Kooperationen staatliches Handeln zur Lösung von Nutzungskonflikten überflüssig machen. Städteneetze ergänzen und erweitern zentralörtliche Strukturen. Die darin enthaltenen Möglichkeiten zu neuen räumlichen Aufgabenteilungen, zu Synergien und zur Freisetzung endogener Potenziale stärken beteiligte Zentrale Orte und können dazu beitragen, dass notwendige „kritische Massen“ im Verbund entstehen und tragfähige Strukturen auch in dünnbesiedelten Räumen etabliert werden können. Dieser Gedanke ist in einigen zentralörtlichen Systemen schon seit jeher enthalten, indem dort Doppel- oder Mehrfachzentren ausgewiesen wurden (MKRO 2001: 5).

Es stellt sich die Frage, ob die unterschiedlichen Themen bzw. Konzepte wie Nachhaltigkeit und das Zentrale-Orte-Konzept und Metropolregionen bewusst getrennt wurden, oder ob das Konzept der Metropolregionen zu diesem Zeitpunkt nicht als zentrales Strategieelement angesehen wurde und somit dessen Einfluss auf andere Themen nicht wahrgenommen wurde.

2.2 Warum neue Leitbilder? Welche Rationalität steht hinter dem Anspruch, neue Leitbilder zu formulieren?

Vor allem im ersten Workshop wurde diskutiert, ob Bedarf für eine Weiterentwicklung der Leitbilder besteht und wie dies inhaltlich begründet werden kann.

Die Neuformulierung der Leitbilder sei, so die Teilnehmer des ersten Workshops, „erforderlich“ bzw. „dringend geboten“. Die Raumordnung stehe unter einem großen Legitimationsdruck und durch eine Neupositionierung könne dem entgegengewirkt werden. Raumordnung sei eine räumliche Facette des Sozialstaatgedankens. Im Kontext eines sich wandelnden Staatsverständnisses müsse die Raumordnung „diesen Weg mitgehen“. Die traditionellen Raumordnungsinstrumente greifen nicht in den neuen Ländern, die sich durch eine schrumpfende und alternde Bevölkerung kennzeichnen. Die bisherigen Leitbilder wurden von den Raumordnern als zu abstrakt empfunden, der Raumordnung fehlten die positiven Visionen wirklicher Gestaltbarkeit (vgl. BFAG 2004a: 3).

In den auf den ersten Workshop folgenden verfassten Dokumenten (Diskussionspapier des 20.10.2004, Bericht zu den Expertenstellungnahmen, Diskussionspapier vom 01.09.2005) werden die veränderten Rahmenbedingungen und neue gesellschaftliche Herausforderungen mehr oder weniger ausführlich dargelegt. Auch die Zusammenhänge dieser Trends werden durch unterschiedliche Gliederung auf mehrere Weisen dargestellt. Im Folgenden wird die Darstellung des Diskussionspapiers stark zusammengefasst dargestellt.

Als säkulare Trends werden die Globalisierung, die Transformation von Staat und Politik und der demografische Wandel dargestellt. Hinzu kommen die politischen Reformprozesse in Deutschland: die Nachhaltigkeitsdebatte, die Sozialreformdebatte, die Wirtschafts- und Arbeitsmarktdebatte, die Bund-Länder-Kompetenzdebatte. Die Raumstrukturen und -nutzungen ändern sich. Das deutsche Territorium zeichnete sich, so die Perzeption zu diesem Zeitpunkt, durch eine räumliche Vielfalt, die Metropolisierung und die Reifung der Ballungsräume aus. Aufgrund der europäischen Integration müsse das nationale Inseldenken durch eine europäische Sicht ersetzt werden (vgl. BFAG 2005e: 1-15).

Im Allgemeinen wurde, laut Bericht, von den Experten in ihren Stellungnahmen hervorgehoben, dass die Verbindungen zwischen den neuen Rahmenbedingungen und den Schlussfolgerungen für die Raumordnung nicht ausführlich genug erläutert werden. Weiterhin wurde von einem Experten davor gewarnt, Innovation und Fortschritt mit Ballungs- bzw. Metropolräumen gleichzusetzen (vgl. BFAG 2005a: 6-7).

Einer der Experten warf die Frage auf, ob die Problemanzeige treffend dargestellt ist. Er kritisierte die Art und Weise, mit der die Rahmenbedingungen schon so dargestellt werden, dass sie fast zwangsläufig eine Art „neoliberale“ Orientierung der Leitbilder begründen:

Während die Auflistung der veränderten Rahmenbedingungen scheinbar plural ökonomische, soziale und ökologische Herausforderungen gleichermaßen benennt, ist der Subtext dominiert von der Wachstums- und Wettbewerbslogik. Es ist kein Zufall, dass Sozialstaatsreform, bundesstaatliche Ordnung und Wachstumsprobleme an erster Stelle genannt werden. In dieser Diktion gleicht das Papier sehr auffällig solchen „Reform“-Konzepten, die im politischen Raum Konjunktur haben (um nur die „Agenda 2010“ als das vielleicht populärste Beispiel zu nennen).

Wenn man diese Themen als Aufhänger nennt, dann müsste man schon wissen, ob die zugrunde liegende Problemsicht richtig ist und auf welche Weise denn mögliche Lösungen diese Probleme beheben könnten (BFAG 2005a: 62).

In den beschlossenen „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (30.06.2006)“ wurden die Rahmenbedingungen ähnlich, jedoch kürzer und anders untergliedert als in den vorigen Dokumenten dargestellt. Der Übergang zur anstehenden Neuorientierung der Raumordnung wurde nicht ausführlicher dargestellt.

3 Argumentationsmuster im Leitbildprozess

Strategiepapier IKM (31.03.2003), Beschluss MKRO „Metropolregionen“ (13.10.2003)

Die Ministerkonferenz für Raumordnung sieht eine wachsende Bedeutung der Metropolregionen für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa und im Hinblick auf den zunehmenden europäischen und globalen Wettbewerb sowie als Impulsgeber für die ländlichen Räume.

Sie bittet den Hauptausschuss, sich vor dem Hintergrund der Beschlussfassung der MKRO vom 3. Juni 1997 und des Strategiepapiers des „Initiativkreises der Metropolregionen“ vom Mai 2003 erneut damit zu befassen und dabei die Notwendigkeit einer Fortentwicklung der raumordnerischen Leitbilder für das Bundesgebiet und den europäischen Raum darzulegen.

Dabei sollten auch die raumstrukturellen Auswirkungen auf die Gesamtheit der Regionen und die nicht metropolitanen Räume angemessen berücksichtigt werden.

Der Vorsitzende des Hauptausschusses wird gebeten, auf der nächsten Sitzung der MKRO zu berichten (MKRO 2003a).

Argumentiert wird folgendermaßen: Aufgrund der neuen Rahmenbedingungen haben Metropolregionen eine immer wichtigere Rolle in der Raumentwicklung. Weiterhin haben sie einen aktivierenden Einfluss auf die Entwicklung der ländlichen Räume. Klar ist auch, dass bereits zu diesem Zeitpunkt feststand, dass den Metropolregionen eine Rolle in den neuen Leitbildern zugesprochen werden soll (vgl. MKRO 2003a).

Der IKM, der die Metropolregionen vertritt, hat, wie es scheint, eine wichtige Rolle als Impulsgeber bei der erneuten Thematisierung der Metropolregionen gespielt. Die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Metropolregionen geht aus einem Modellvorhaben der Raumordnung des BBR – Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ – hervor. In dem Strategiepapier (31.03.2003) sind die Zielsetzungen, das Selbstverständnis und die Anforderungen der Metropolregionen dargelegt:

- Die Politik aller Ebenen und Ressorts muss in zunehmenden Maße auf die Belange der Metropolregionen ausgerichtet werden.
- Leistungsfähige Formen der regionalen Kooperation müssen politisch legitimiert und finanziell abgesichert sein.
- Die wichtigsten Aufgabenfelder der Metropolregionen betreffen die überörtliche Planung, die Bereitstellung von Infrastruktur und die regionale Wirtschaftsförderung.
- Die Metropolregionen müssen auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt kooperieren, um ihre Effizienz weiter zu steigern und ihre gemeinsamen Interessen zu vertreten.
- Jede Metropolregion muss ihr spezifisches Standortprofil konsequent herausarbeiten.
- Die Metropolregionen müssen eine Arbeits- und Aufgabenteilung anstreben.
- Die Metropolregionen müssen eine regionale Identität schaffen und die Mitwirkung der Bürgerschaft fördern.

- Die deutschen Metropolregionen müssen ihre Europa-bezogenen Aktivitäten verstärken und miteinander abstimmen (IKM 2003: 3).

Im ersten Punkt wird konkret gefordert, dass die Metropolregionen in den Leitbildern, Entwicklungsprogrammen und Plänen des Bundes und der Länder verankert werden. Auch auf europäischer Ebene sollte das Konzept verwirklicht werden. Die Funktionen der Metropolregionen sollten zum Fördergegenstand bei der Regional- und Strukturpolitik werden. Begründet wird dies damit, dass das Wirtschaftswachstum sich in Zukunft am ehesten in Metropolregionen konzentrieren wird (IKM 2003: 4). Die Metropolregionen würden immer weiter in den Fokus der Weltwirtschaft rücken. Dabei wird sich z. B. auf Saskia Sassen und das Konzept der „Global City“ bezogen (vgl. IKM 2003: 5). Dies führt zur folgenden Aussage:

Ohne eine Unterstützung der Wachstumspole Metropolregionen wird kaum eine positive Entwicklung des Gesamttraums möglich sein (IKM 2003: 5).

Weiterer Begründungskontext ist das EUREK, das explizit dazu auffordert, sich verstärkt um die Schaffung von leistungsfähigen Wachstumsregionen in Europa zu bemühen (vgl. IKM 2003: 5).

Erster Workshop: Ansatz der Metropolräume ist interessant, aber noch zu egoistisch, Ausgleichspolitik ist nicht mehr wachstumstheoretisch begründbar

Am 09.12.2003 fand der erste Workshop im Rahmen des Forschungsprojektes „Erarbeitung von Grundlagen zur Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien“ statt.

Es wurden vier unterschiedliche Szenarien zur Raumentwicklung diskutiert: Das Szenario A „Deregulierung und raum- und siedlungsstrukturelle Polarisierung“ stellt das Ergebnis der dominanten Trends dar. Die raumordnungspolitischen Handlungsansätze der 1990er Jahren werden zugunsten einer Deregulierung aller Politikbereiche abgelehnt. Daraus wurde von den Verfassern der Szenarien die Schlussfolgerung gezogen, dass das Szenario A zum einen am wahrscheinlichsten ist und zum anderen auf jeden Fall verhindert werden sollte (vgl. Stiens 2000: 120). Das Szenario B „Großregion der Verantwortung“ entspricht ungefähr den Ideen der Raumordnung der 1990er Jahre. Die Raumentwicklung soll sowohl einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten als auch einen gewissen Ausgleich anstreben und zudem im Sinne des Nachhaltigkeitsziels handeln. Es wurden neun (zehn) Großregionen identifiziert und somit ein stärker dezentralisiertes Raumordnungsleitbild angelegt als im HARA (vgl. Stiens 2003: 84-85). Defizite dieses Szenarios seien, dass das Nachhaltigkeitsziel womöglich vernachlässigt wird, weil nicht auch Bestandteil des Entwicklungsparadigmas. Die Eigenständigkeit der Regionen, Großregionen und Metropolregionen werden als Hemmnisse angesehen. Diese seien nicht alle fähig, eine regionale Selbstorganisation zu realisieren. Aus dem Wettbewerb der Großräume würden sowohl Gewinner als auch Verlierer hervorgehen. Inter- und intraregionale Disparitäten würden nicht beseitigt. Die Szenarien C „Raumentwicklung der rationalen Steuerung und sozialen Sicherung“ und D „Gesellschaft und Raumstruktur der Nachhaltigkeit“ stellen Alternativszenarien dar. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass mit ihnen – wenn auch auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichen Graden – den Prinzipien ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit nachgegangen wird. Auch wenn sie als Visionen bewertet wurden, weil zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Rahmenbedingungen schwer umzusetzen waren, wurden sie nicht als unrealistisch angesehen. Denn innerhalb des Zeithorizonts von 40 Jahren, wie in diesen Szenarien definiert, seien viele Veränderungen möglich (vgl. BBR 2003: 120 ff.).

In der Diskussion des Workshops wurde den Szenarien C und D keine besondere Aufmerksamkeit gewidmet – mit der Begründung, dass diese Szenarien eine Trendwende voraussetzen würden (vgl. BFAG 2004a: 13).

Es sei wichtig, die aktuellen Trends zur Kenntnis zu nehmen und darauf zu reagieren. Entwicklungen (Szenarien), die neue Trendbrüche voraussetzen, sollte man derzeit nicht über Leitbilder fixieren (BFAG 2004a: 13).

Mit der Globalisierung gehe einher, dass der Nationalstaat an Bedeutung verloren hat:

Der Staat wird zunehmend zum Reagierenden, der sich für die Wirtschaft „hübsch“ machen muss. Die Folgen für die Raumentwicklung und die Raumordnung sind beträchtlich, weil die Ausgangsvoraussetzungen der verschiedenen Teilräume extrem unterschiedlich sind. Der Staat steht vor der Frage, die sich früher ein Vater mit vielen Töchtern auf Brautschau stellen musste: Soll er jeder Tochter ein gutes Paar Schuhe kaufen, oder besser die hübscheste mit allem Engagement herausputzen? (BFAG 2004a: 5).

Um diese Frage zu beantworten, werden die theoretischen Ergebnisse der Neuen Ökonomischen Geographie herangezogen. Aus dieser Theorie gehe hervor, dass das gesamtwirtschaftliche Wachstum in den großen modernen Ballungsgebieten vorbereitet wird. Dies bedeute, dass eine Ausgleichspolitik zu Gunsten der peripheren Räume nicht mehr wachstumstheoretisch, sondern nur noch verteilungspolitisch begründet sei. Im Kontext des demografischen Wandels, der knappen öffentlichen Kassen und des damit einhergehenden Verlusts an staatlicher Gestaltungsmacht sei eine wirtschaftliche Förderung der Räume ohne wirtschaftliches Wachstum nicht mehr machbar. Dementsprechend stelle sich zum einen die Frage, ob das Entwicklungsziel nicht neu interpretiert werden muss, zum anderen inwiefern das Postulat der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ bzw. das Ziel der „räumlichen Konvergenz“ noch immer Bestand habe (vgl. BFAG 2004a: 5-8).

Die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven sind dort am günstigsten, wo die Wirtschaft eine breite und dynamische Basis hat. Die Wanderungen zwischen Großregionen stärken die wirtschaftlichen Ballungsräume und lassen die Bevölkerungsstruktur der dünn besiedelten und wirtschaftsschwachen Räume noch schneller altern und ausdünnen (BFAG 2004a: 10).

Laut Bericht wurde jedoch festgehalten, dass „das Bild einer schlichten Bipolarität mit Metropolräumen einerseits und einem perspektivarmen Rest“ andererseits der Realität nicht gerecht wird (vgl. BFAG 2004a: 10).

Der Ansatz der Metropolräume weise deshalb in eine interessante Richtung. Er ist aber, wie oben begründet, noch zu einseitig und zu egoistisch. Er taugt deswegen vermutlich als Teilkonzept, muss aber in ein umfassenderes Konzept eingebunden werden. Dazu bedarf es (a) einer Verantwortungsgemeinschaft zwischen Metropolräumen und den anderen Räumen unter „einem gemeinsamen Dach“, (b) eines Netzwerks jeweils unterschiedlicher Raumtypen oder (c) eventuell ganz anderer Vorstellungen (BFAG 2004a: 10-11).

Da es als dominanter Trend angesehen wird, dass Metropolregionen zukünftig eine besondere Rolle spielen, muss auch nicht gesondert begründet werden, warum dies auch zukünftig so sein soll. Dennoch wird es als „gefährlich“ eingeschätzt, diesem Trend, der dem Szenario A entspricht und von Stiens als kontraproduktives neoliberales Modell beschrieben wurde (vgl. BBR 2003: 120), voll und ganz nachzugehen bzw. sich davon leiten zu lassen. Das Szenario B, in dem die Metropolregionen Verantwortung für ihre Großregionen übernehmen, wird „als raumordnerisch wünschbar und politisch am ehesten vermittelbar“ eingeschätzt (BFAG 2004a: 14).

Klar wird, ein Leitbild für Metropolregionen wird immer an seinen Wirkungen für die anderen Räume gemessen werden. Wie bei der Sozialdiskussion auch, wird die Gerechtigkeitsfrage gestellt werden. Einschnitte in gewohnte Strukturen sind schon schwer zu vermitteln. Sie können aber noch auf Akzeptanz hoffen, wenn sie einen gesellschaftlichen Nutzen und positive Zukunftsperspektiven vermitteln können. Kommen sie jedoch als Egoismus oder Absetzbewegung von den Verlierern über, dann schwindet jegliche Zustimmung. Die Zukunftsperspektiven für dünnbesiedelte, schrumpfende Räume müssen deshalb mit der gleichen Ernsthaftigkeit erarbeitet werden wie für die Metropolregionen (BFAG 2004a: 14).

Bereits im ersten Workshop wurde sich also auf das Konzept der Metropolregion festgelegt. Diesem sollte als Raumkategorie in den neuen Leitbildern eine wichtige Rolle zukommen. Man war sich jedoch bewusst, dass eine einseitige Metropolregionspolitik auf Kritik stoßen würde. Um diese Kritik vorwegzunehmen, hat man das Konzept der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften eingeführt. Auf diese oder ähnliche Weise wurde dies auch von einigen Experten empfunden:

Peripherie ist Peripherie – lautete eine Meinung. Der Begriff der Verantwortungsgemeinschaft sei eher ein Etikett zur politischen Beruhigung, nicht jedoch ein ernsthaftes Konzept (BFAG 2004a: 14).

Entsprechend wurde strittig diskutiert, ob die Peripherie zukünftig als Komplementärraum oder als verlorener Raum anzusehen ist. Inwiefern der Fokus auf das Konzept der Metropolregion von allen Experten als begründet erschien, ist dem Bericht nicht zu entnehmen (vgl. BFAG 2004a: 14). Im Bericht des ersten Workshops wird weiterhin nicht explizit auf die Frage der Anzahl der Metropolregionen eingegangen.

Arbeitspapier zur Vorbereitung des Workshops am 23.03.2004

Im Vorbereitungspapier zum zweiten Workshop wird erläutert, warum die Philosophie der gleichwertigen Lebensbedingungen – an der sich die drei Handlungsbereiche „Ordnung, Daseinsvorsorge und Entwicklung“ orientiert haben – in Bedrängnis gerät:

- 1. In verschiedenen dünn besiedelten und wirtschaftlich schwachen Räumen kommt es zu demografisch bedingten „Aushöhlungsprozessen“. Während ein Beibehalten des Gleichwertigkeitsziels eher eine Erhöhung von Transferleistungen verlangen würde, erfordert die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte eher eine Mittelreduzierung. Damit sind bestimmte Qualitätsstandards nicht mehr finanzierbar. Die Parallele zum Umbau des Sozialstaates (Stichwort: Agenda 2010) ist unübersehbar.*
- 2. Die Erwirtschaftung des BIP zur Erhaltung oder Steigerung des Wohlstandsniveaus in Deutschland ist keine Selbstverständlichkeit mehr. Deutschland ist in die Defensive geraten, wobei die Globalisierung und der verschärfte internationale Wettbewerb diesen Prozess beschleunigt und gleichzeitig die politischen Gestaltungsbedingungen verändert haben. Die Sicherung der Erwirtschaftung des BIP wird mehr und mehr zu einer zentralen politischen Aufgabe. (Ganz ähnlich hat sich der Kandidat für das Amt des Bundespräsidenten Köhler in einem seiner ersten Interviews geäußert). Die praktischen Erfahrungen der letzten Jahre (internationale Standortdiskussion) und die ökonomische Theoriediskussion (New Economic Geography) legen nahe, dass große Ballungen – sprich „Metropolräume“ die günstigsten Entwicklungsbedingungen bieten. Wenn sich vor diesem Hintergrund nationale Politik der Handlungslogik „Stärke die Stärken bzw. die Starken“ verschreibt, dann ist das Gleichwertigkeitspostulat wohl nicht mehr glaubhaft vertretbar (BFAG 2004b: 2).*

Die Wirkung dieser neuen Kontexte kann äußerst radikal sein. Wenn die Analyse zutrifft, wird der Raumordnung mit ihrer bisherigen Philosophie der Boden entzogen. Ohne Veränderung wird sie ausgetrocknet oder ganz abgeschafft werden (BFAG 2004b: 1-2).

Zweiter Workshop: (23.03.2004) Fokus auf Metropolregionen als Motoren, Forderung, das Postulat der gleichwertigen Lebensbedingungen nicht aufzugeben

Die Folgerungen des ersten Workshops wurden in Form eines Vortrags als Input für den zweiten Workshop folgendermaßen zusammengefasst:

Unter den vielfältigen sich verändernden Rahmenbedingungen seien zwei besonders hervorzuheben: Zum ersten ein sich andeutender Wandel des Staatsverständnisses, der sich auch in der aktuellen Sozialstaatsdiskussion zeige. Und zum zweiten die politisch-ökonomische Voraussetzung der Sicherung der Erwirtschaftung des zukünftigen Bruttoinlandsproduktes.

In diesem Sinne wurde der Fokus auf die Metropolregionen als Standorte der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gelenkt, wobei gleichermaßen theoretische wie erfahrungsgetragene Begründungen hinzugezogen wurden. Leistungsfähige Wirtschaftsräume, die vermutlich zuerst in den Metropolregionen lägen, seien ein nationales Anliegen. Allerdings sei auch zu befürchten, dass bei einer Trendverlängerung (wie sie z. B. Stiens skizziert hat; vgl. Abbildung 2) ein wirtschaftliches und demographisches Auseinanderdriften der Teilräume absehbar sei. Die Herausforderung besteht darin, Handlungskorridore auszuloten, die einerseits die Impulse aus der Entwicklung dynamischer Räume und besonders der Metropolen nutzen, und andererseits Deutschland nicht in „Gewinner“ und „Verlierer“ (genauer: „Regionen mit und ohne Zukunftsperspektive“) zerfallen lässt. In diesem Sinne wurde auch die Vision von Großregionen mit 5-10 Mio. Einwohnern und mindestens einer Agglomeration mit metropolitanen Funktionen skizziert, was als Basis „großregionaler Verantwortungsgemeinschaften“ dienen könne (BFAG 2004c: 3-4).

Auch der zweite Input-Vortrag ist unmissverständlich und zeigt, dass Metropolregionen schon am Anfang des Prozesses im Zentrum der Leitbilder standen:

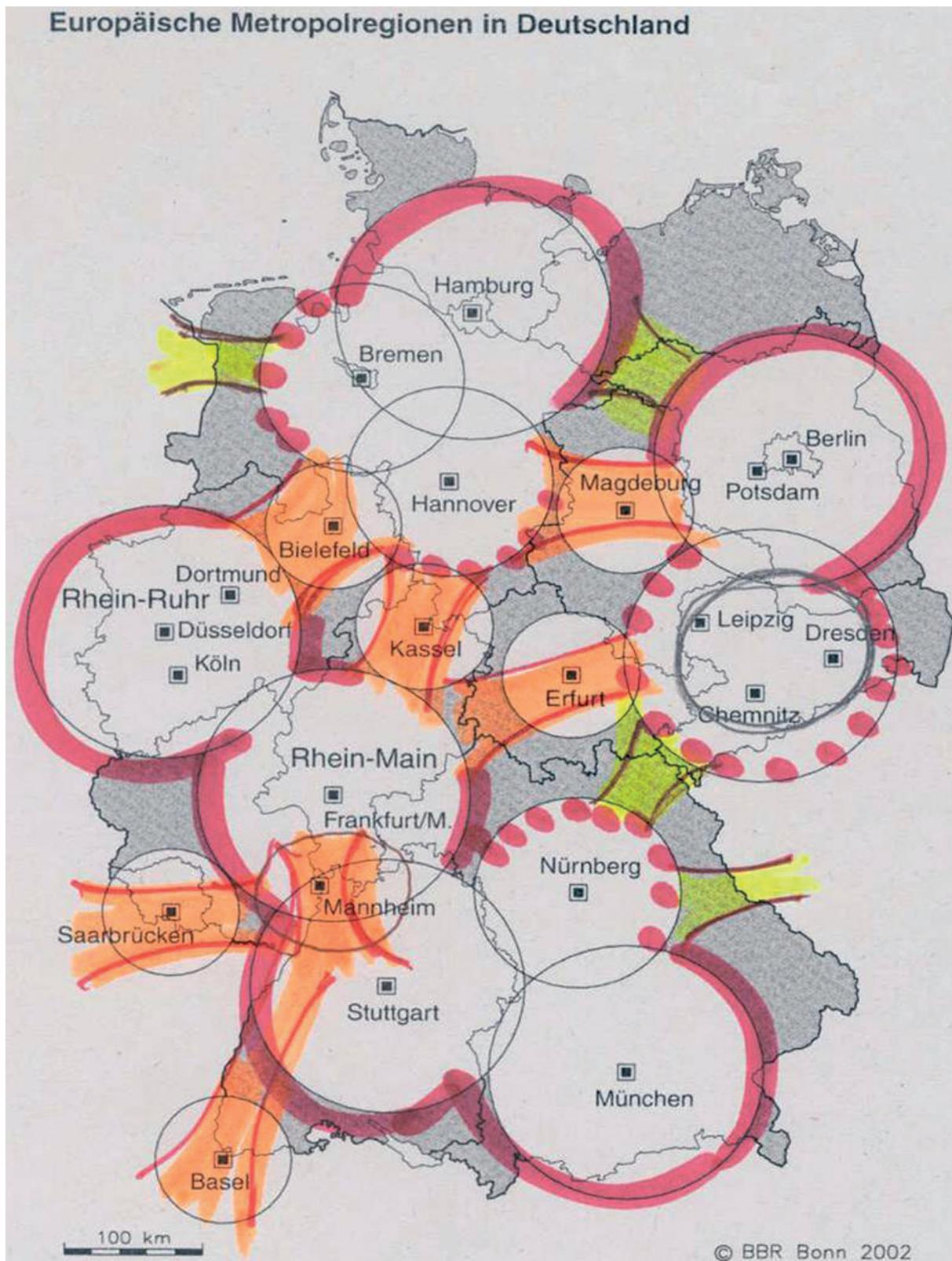
Es kommt zu einer Neuauflage der Diskussion „Starke stärken oder Schwachen helfen“. In diesen Kontext passe die aktuelle Thematisierung der „Metropolen als Motoren“ und der Fokussierung auf „Leuchttürme“. Diese Diskussion ist nicht neu, sondern hat in der Raumordnung der 1970er Jahre schon Gewicht gehabt. Man tue sich aber keinen Gefallen, wenn man die Diskussion auf ein „Entweder-Oder“ zuspitze.

[...]

Herr Sinz ergänzte zudem die Ausführungen von Herrn Aring, indem er eine Kartenskizze zur Diskussion stellte, die die räumliche Ausgangsstruktur für die aktuelle Diskussion skizzieren könnte. In Abbildung 3 ist sie deshalb neben die Karte „Siedlungsstrukturelle Ausgangssituation“ aus dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 gestellt. Sinz geht in seiner Skizze von der Diskussion „Metropolen als Motoren“ aus und skizziert so ein Raumbild Deutschlands mit (potenziellen) Metropolräumen, verbindenden Brückenräumen und einer dann übrig bleibenden Peripherie. Aus einer solchen Ausgangssituation könnten dann raumordnerische Politiken für eine Stärkung oder Entwicklung der Metropolen- und Brückenräume abgeleitet werden. Eine besondere Aufmerksamkeit müsste dabei den „unfertigen Metropolräumen“ und den „missing links“ bei den Brückenräumen gewidmet werden. Unklar bleiben jedoch Perspektiven und Politik für die peripheren Räume, die in der Karte als für die metropolitane Entwicklung dysfunktionale Resträume bleiben (BFAG 2004c: 4-5).

Laut Bericht ist die Kategorie der Metropolräume bzw. der Metropolregionen unstrittig. Sie seien als interessantes Thema aufgefasst worden, und drei Viertel der Workshop-Teilnehmer hätten gerne in der entsprechenden Arbeitsgruppe mitdiskutiert.

Abb. 1: „Karte Raumstruktur zum Beitrag Sinz 2004“



Quelle: BFAG 2004c, S. 5

Aus dem Bericht dieses Workshops kann nicht entnommen werden, ob es Kritik bezüglich der Metropolenlastigkeit der Leitbilder gab. Zum einen beantworteten die Teilnehmer der Arbeitskreise die Frage „Warum Metropolregionen“ anhand von Argumenten, die stichwortartig im Bericht aufgelistet sind:

- *Standorte für globalisierte Ökonomie*
- *Räumliche Antwort auf Europäische Integration und Globalisierung*
- *keine neue zentralörtliche Kategorie, aber trotzdem haben Metropolräume einen besonderen Bedeutungsüberschuss*

Die Besonderheit der Metropolräume wird in ihrer Rolle für die ökonomische Entwicklung Deutschlands und seiner Rolle in Europa gesehen. Das alte Bild der „competitiveness of nations“ wird überlagert (nicht abgelöst) von einer „competitiveness of regions“. Und dabei gibt es verschiedene Ligen, wobei eine internationale „Champions League“ die Bühne für Metropolregionen bildet (BFAG 2004c: 14).

Zum anderen kann man jedoch anhand der Zusammenfassung der Ergebnisse der diesbezüglichen Arbeitsgruppe feststellen, dass zumindest einige Fragen aufgeworfen wurden, die darauf hinweisen, dass der Fokus auf die Kategorie Metropolregionen und deren Anzahl sowie deren Gleichsetzung mit Wachstumsräumen nicht überzeugend begründet werden kann. Wie folgende Notizen belegen, ist die Frage „Wer gehört dazu und wer nicht?“ in der Arbeitsgruppe thematisiert worden. Eine Schlussfolgerung kann diesen Notizen jedoch nicht entnommen werden. Es wird bereits darauf hingewiesen, dass die Ausweisung weiterer Metropolregionen Einfluss auf den Sinngehalt des Metropolregionskonzeptes mit sich bringen würde.

Welche Räume in Deutschland sind Metropolräume?

- *MKRO hat Metropolregionen ausgewiesen (Festsetzung zum Teil als Zukunftsperspektive)*
- *alle größeren Stadtregionen wollen gern dazugehören (jetzt Hannover und Nürnberg als Bewerber)*
- *Gibt es weitere Kandidaten? Wird damit Metropolregion zur hohen Metapher?*
- *Die Fähigkeit zur Selbstorganisation (Regionale Kooperation) ist eine Voraussetzung zum „Mitspielen“ (BFAG 2004c: 14).*

Neben der Anzahl und der Ausdehnung der Metropolregionen wurden auch die Unterschiede innerhalb der Gruppe der Metropolregionen erwähnt.

Zur Heterogenität der Metropolregionen

- *Wie geht man mit den „schwächelnden Metropolräumen“ um (Ruhr, Berlin, Sachsen-dreieck)*
- *Muss man im raumordnerischen Sinne eher eine Stufung anstreben, um das Potenzial des metropolraumorientierten Wettbewerbes ausschöpfen zu können und gleichzeitig der Unterschiedlichkeit der Player gerecht zu werden (im Sinne von Champions League und Uefa-Cup Player) (BFAG 2004c: 14-15).*

Weiterhin habe es, so der Bericht, Zustimmung bezüglich des Einführens von zwei weiteren Raumkategorien – Intermediäre Räume oder Brückenräume und die peripheren Schrumpfungsräume – gegeben (BFAG 2004c: 13).

Dem gleichen Bericht ist jedoch zu entnehmen, dass infrage gestellt wurde, ob man für intermediäre Räume überhaupt ein Leitbild braucht, denn wenige Risiken könnten für diesen Raum definiert werden.

Dazu gab es unterschiedliche Positionen: (a) Intermediäre Räume bräuchten kein Leitbild der Raumordnung. Deutschland bestehe nicht nur aus Problemräumen und deshalb dürfe es durchaus „weiße Flecken“ geben. Ein Leitbild müsse außerdem auch finanzielle, organisatorische und institutionelle Aussagen möglich machen. Da sei die Bundesebene bei den Intermediären Räumen nicht die passende Ebene. (b) Die Welt kann nicht nur polarisiert durch Metropolregionen und schrumpfende Räume beschrieben werden. Intermediäre Räume können sehr wohl ein Leitbildkategorie der Bundesraumordnung sein, weil zumindest die Brückenräume eine komplementäre Funktion zu den Metropolräumen haben und schwache Brückenräume entwickelt werden sollten (BFAG 2004c: 16).

Im Arbeitskreis „Periphere Schrumpfungsräume“ wurden folgende Frage aufgeworfen: Soll man dagegen kämpfen, dass sie so sind, wie sie sind, oder dafür kämpfen, sie in ihrer momentanen Position zu unterstützen? Geschlossen wurde, dass nicht am Bestand festgehalten, sondern eine Weiterentwicklung angestrebt werden soll. Weiterhin wurde gefragt: Kann man die Räume strategisch in den Status der Brückenräume heben? (vgl. BFAG 2004c: 17-18). Der Raumtyp Grenzraum Ost wurde hingegen abgelehnt. Es sei kein eigenständiger handlungsorientierter Raum (vgl. BFAG 2004c: 13).

Sowie bereits beim vorigen Workshop wurde die Idee der großregionalen Verantwortungsgemeinschaft unterschiedlich eingeschätzt. Ein „Spillover“-Effekt würde nicht über den engeren Verflechtungsbereich von Metropolen hinausgehen. Die Peripherie brauche unmittelbar eigene Entwicklungsimpulse (vgl. BFAG 2004c: 10-11).

Laut Bericht habe Einigkeit darüber bestanden, dass der Leitgedanke der „Gleichwertigkeit“ der Lebensbedingungen bis zu diesem Zeitpunkt auf politischer Ebene immer als „gleiche“ Lebensbedingungen verstanden wurde. Durch die Vielfalt der Räume könnten die unterschiedlichen Teilräume sich nicht mehr im Gleichschritt entwickeln. Bei den Workshop-Teilnehmern habe jedoch Unsicherheit dahingehend bestanden, wie darauf reagiert werden soll (vgl. BFAG 2004c: 9-10).

Auf dem Workshop wurde gefordert, das Postulat der „Gleichwertigkeit“ der Lebensbedingungen seitens der Raumordnung nicht aufzugeben, sondern es neu zu interpretieren. Eventuell könnte es zu einem zukünftigen Handlungsplan gehören, eine „Neu-Interpretation“ zu einem öffentlichen Thema zu machen. Denn es ist wohl nicht damit getan, dass ein paar Experten zu neuen Formulierungen finden (BFAG 2004c: 9).

Diskussionspapier (20.10.2004): Nicht mehr Raumkategorien, sondern Aufgaben als Gliederung der Leitbilder

Neben der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung – mit ihren drei Säulen soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit – habe die Raumordnung *als optimierende Querschnittsaufgabe keine eigenen Ziele*. Sie habe eine den gesellschaftspolitischen Zielen dienende Funktion und müsse sich in Anbetracht der kontextuellen Veränderungen immer wieder fragen, auf was sie ihre Aufmerksamkeit richten soll (vgl. BMVBW 2004: 3).

In der Vergangenheit hat die Raumordnung von Bund und Ländern ihr Entwicklungsziel eng mit dem räumlichen Ausgleichsziel verknüpft. Das war möglich, weil in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegsökonomie wirtschaftliches Wachstum selbstverständlich war und eine Entwicklungsförderung der Peripherie hohe gesellschaftliche Erträge abwarf. Unter den Bedingungen internationaler Standortkonkurrenz und nationaler Wachstumsschwäche muss jedoch das raumordnerische Entwicklungsziel enger mit dem nationalen Wachstumsziel verknüpft werden. In diesem Kontext muss sich Raumordnung auf die Innovationsfähigkeit und damit stärker auf die Bedingungen der Erwirtschaftung des BIP als auf seine Verteilung fokussieren und

ihren Beitrag präzisieren. Dies gilt nicht nur für die neuen Länder aufgrund des wirtschaftlichen Nachholbedarfs sondern im europäischen und globalen Vergleich auch für Deutschland als Ganzes (BMVBW 2004: 3).

Deswegen muss das Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen neu interpretiert werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass das Ziel – wie es Kritiker interpretieren – abgeschafft würde. Ein nivellierender Ausgleich werde jedoch nicht mehr angestrebt, der Staat solle sich dort einsetzen, wo besondere Schwäche und Belastungen zu erkennen sind. Es müsse zu einer Neuauflage der Diskussion aus den 70er Jahren bezüglich der endogenen Potenziale und der Mindeststandards der Daseinsvorsorge kommen (vgl. BMVBW 2004: 3).

In diesem Papier, das nicht vom BFAG, sondern vom BMVBW verfasst wurde, wurde die Struktur der Leitbilder grundlegend verändert. Die Untergliederung erfolgt nicht mehr anhand von Raumkategorien, sondern anhand von Aufgabenbereichen. Weder in diesem Papier noch in dem Bericht der Workshops wurde dargelegt, warum diese Umstrukturierung unternommen wurde. Zum einen wird argumentiert, weshalb den Metropolregionen ein hoher Stellenwert eingeräumt wird (vgl. BMVBW 2004: 5).

Bei Betrachtung der Raum- und Siedlungsstruktur in Deutschland gewinnt seit einigen Jahren zunehmend eine Perspektive an Bedeutung, bei der das Kriterium ökonomischer Funktionalität von Teilräumen in den Vordergrund rückt. Hierzu passt die Formierung von Metropolregionen, die nach dem Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 das Zentrale-Orte-System hinsichtlich einiger herausragender internationaler Raumfunktionen ergänzen sollen. In Metropolregionen bündeln sich europäisch und global bedeutsame Innovations-, Steuerungs- und Gateway-Funktionen. Sie bieten auch ein offenes und perspektivreiches Umfeld für die „kreative Klasse“ der Wissensgesellschaft und sind deshalb überdurchschnittlich attraktiv für ökonomisch motivierten Zuzug (BMVBW 2004: 5).

Zum anderen wird ein bisschen weiter erklärt, dass nicht nur und nicht alle Ballungsräume innovativ, international und fortschrittlich sind. Metropolregionen könnten deswegen nicht alleine betrachtet werden. Das Konzept der Metropolregion bedürfe einer „abgeschichteten Ergänzung und Erweiterung“ (vgl. BMVBW 2004: 5). Im Diskussionspapier von 2004 sind keine Festsetzungen bezüglich der Anzahl von Metropolregionen zu finden. Hier ist von metropolitanen Kernnetzen die Rede.

Metropolitane Kernnetze sind in den von der MKRO bereits benannten Europäischen Metropolräumen und auch einigen weiteren Stadtregionen entstanden (BMVBW 2004: 7).

Im ersten Leitbild „Entwicklungsschwerpunkte in Netzen“ wird zwischen „metropolitanen Kernnetzen“, „metropolitanen Ergänzungsnetzen“ und „Räumen zwischen den metropolitanen Kern- und Ergänzungsnetzen“ unterschieden. Unklar ist, welche Räume mit der letzten Kategorie angesprochen werden sollen. Sind es die Räume zwischen den Netzen, was dem engeren Umland entsprechen würde, oder die Räume zwischen den Verdichtungsräumen, also die sogenannte Peripherie? Alle zusammen bilden sie die metropolitane Großregion. Ziel sei es, eine großräumige Verantwortungsgemeinschaft zu entwickeln und so zu verhindern, dass die Metropolräume sich von ihren jeweiligen Peripherien abkoppeln (vgl. BMVBW 2004: 7-8).

Bewertung des ersten Diskussionspapiers durch MKRO-Ausschüsse und Experten

Dieses Diskussionspapier wurde dem MKRO-Struktur- und Hauptausschuss im Herbst 2004 vorgestellt. Es steht leider kein Dokument zur Verfügung, in dem die Diskussionen in den MKRO-Ausschüssen dargelegt wurden. Darüber hinaus haben ausgewählte Experten dieses Dokument kommentiert. Die Expertenstellungen wurden 2005 in einem

Bericht zusammengefasst. In der Einführung dieses Berichtes wird zudem erwähnt, dass in den MKRO-Ausschüssen den Grundzügen des Diskussionspapiers zugestimmt worden sei.

Was die Bewertung des Diskussionspapiers durch die Experten angeht, stimmt laut Bericht die Mehrzahl der Experten dem Inhalt des ersten Leitbilds zu. Demgegenüber wurden einige Punkte grundsätzlich kritisch betrachtet bzw. Mängel hervorgehoben. Der Berichtsverfasser hingegen interpretiert diese eher als Vorschläge zur Weiterentwicklung bzw. Ergänzung (vgl. BFAG 2005a: 12).

Innerhalb der Expertengruppe wurden die Leitbilder auf unterschiedliche Weise interpretiert. Auch wenn die Mehrheit der Experten die Betonung des Entwicklungs- und Wachstumsziel als richtig empfinden, ist es ein Hauptanliegen, dass die Neuinterpretation der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen deutlicher erläutert werden muss. Einer der Experten hat deswegen eine 10-seitige schriftliche Stellungnahme dazu vorgelegt. Er schlussfolgert, dass die Konzepte und Instrumente sich auf die neue Situation – insbesondere in dünn besiedelten Räumen – einstellen und dementsprechend neu aufstellen müssen. Als Beispiel analysiert er die Staaten Skandinaviens (vgl. BFAG 2005a: 8). Einige Experten missbilligten die Grundorientierungen des Diskussionspapiers (2004):

Eine Minderzahl der Befragten [...] stimmt dem Grundtenor des Papiers nicht zu. Für [...] stellt die Ausgleichsorientierung einen grundlegenden konzeptionellen Bestandteil der Raumordnung dar. Wenn die Raumordnung vom Ausgleichsziel abrücke, stelle sie sich selbst in Frage. [...] bezeichnet das Papier als „leichtfertig neoliberal“. Es sei „in seiner Ausrichtung auf Wachstum überzogen“. Die neoliberale Doktrin des Papiers huldige dem Zeitgeist und sei argumentativ nicht begründet (BFAG 2005a: 4-5).

...

Raumordnung dürfe im Zuge der laufenden Repolitisierung nicht zum Vollzieher des herrschenden (neoliberalen) Trends werden (BFAG 2005a: 9).

Einer von zwei Experten ist der Meinung, dass die Ausrichtung auf Wachstums- und Wettbewerb nicht begründet sei. Dieser Ansatz werde in den Wirtschaftswissenschaften unterschiedlich bewertet, weil man sich aufgrund unterschiedlicher empirischer Befunde nicht einig darüber sei, ob der Ruf nach „Reform“ bzw. „Anpassung“ an die Trends auf einer zutreffenden Problemanalyse beruhe und ob mit der Reform die „richtigen“ Antworten gefunden würden (BFAG 2005a: 62).

In Bezug auf die Verantwortungsgemeinschaften bzw. die metropolitanen Großregionen wird die gleiche Kritik geäußert wie in den vorigen Workshops. Zudem wird kritisiert, dass „Entwicklung“ mit dem Konzept der Metropolregionen gleichgesetzt wird. Man müsse klären, inwieweit an politische Kooperationen und inwieweit an Leistungszentren gedacht werde. Weiterhin bedürften unterschiedliche Raumtypen unterschiedlicher Strategien. Dies gehe jedoch nicht aus dem Text hervor. Man müsse sich mit der Frage auseinandersetzen, wie periphere Räume vom Wachstum profitieren könnten und wie man mit schrumpfenden Regionen umzugehen habe (vgl. BFAG 2005a: 12). Diese Anmerkungen weisen darauf hin, dass sich für einige Experten das erste Leitbild immer noch zu einseitig auf die Metropolregionen konzentrierte.

Stellungnahmen des IKM zur Fortschreibung der Leitbilder

Der IKM wurde vom Hauptausschuss der MKRO dazu aufgefordert, sich an der Leitbilddiskussion zu beteiligen. In zwei Stellungnahmen (27.09.2004 und 19.01.2005) kommentiert der IKM die Neuaufstellung der Leitbilder. In der ersten Stellungnahme begrüßt er, dass

die Bedeutung der Metropolregionen für die deutsche Raumentwicklung anerkannt werde. Er fordert die Raumordnung auf, mit den Leitbildern mehr Einfluss auf die Fach- und Förderpolitik des Bundes und der Länder auszuüben, damit die Potenziale und Probleme in Metropolregionen ebenfalls berücksichtigt werden (vgl. IKM 2004). In der zweiten Stellungnahme empfiehlt er u. a.:

- *bei den weiteren Ausarbeitungen Europäische Metropolregionen in Deutschland mit Blick auf ihre besondere Bedeutung für die Raumentwicklung in der Konzeption nicht zu relativieren, die Zahl der Ausweisung von Europäischen Metropolregionen zu begrenzen und im Anspruch an europäischen Vergleichen auszurichten,*
- *die Gestaltung der „metropolitanen Großregionen“ als „politische Handlungsebene einer groß-regionalen Verantwortungsgemeinschaft“ kritisch zu überprüfen und auszuführen (vgl. Forderung 2 des Strategiepapiers des Initiativkreises vom 31. März 2003) (IKM 2005: 2-3).*

Beschluss der MKRO zur Weiterentwicklung der Leitbilder und Handlungsstrategien (28.04.2005)

Laut MKRO sollen bei der Weiterentwicklung vier Leitgedanken beachtet werden. Diese orientieren sich an den vier Leitbildern, so wie sie im Diskussionspapier von 2004 definiert wurden. Der Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum und zur Innovation soll zum einen durch die Förderung von wachsenden Kernen und Netzen erfolgen. Zum anderen soll die Aufstellung von polyzentrischen Städtenetzen und die Weiterentwicklung der Verantwortungsgemeinschaft angestrebt werden. Damit das umgesetzt werden kann, soll das Konzept der Metropolregion weiterentwickelt werden (vgl. MKRO 2005: 1-2). Weiterhin hält die MKRO fest, vier weitere Großstadtregionen – Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Rhein-Neckar und Bremen/Oldenburg – bei der bevorstehenden Verabschiedung der Leitbilder als Metropolregionen anzuerkennen (vgl. MKRO 2005). Begründet wird diese Erweiterung des Kreises der Metropolregionen nicht.

Dementsprechend wird trotz Kritik in den vorigen Workshops der gleiche Kurs verfolgt: Metropolregionen werden mit Wachstum gleichgesetzt, und mit dem Konzept der Verantwortungsgemeinschaften soll ausgedrückt werden, dass die anderen Räume nicht vernachlässigt werden.

Raumordnungsbericht 2005

Im ersten sogenannten analytischen Teil des Raumordnungsberichts werden zum einen künftige räumliche Herausforderungen (Kapitel 5) und zum anderen Räume mit besonderem Handlungsbedarf definiert (Kapitel 6). Herausforderungen sind, neben der Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Wohnungsversorgung, die Landschaftsentwicklung und der Freiraumschutz sowie die wachstumsorientierte Regionalentwicklung vor dem Hintergrund des Strukturwandels in der Wirtschaft. Es heißt u. a.:

Im Zusammenhang mit der Diskussion um den Stellenwert des regionalpolitischen Ausgleichs- und Wachstumsziels und einer wachstumsorientierten Regionalpolitik wird die Förderung regionaler Wachstumspotenziale gefordert. Die Fördermaßnahmen sollen auf Regionen konzentriert werden, wo die Wachstumschancen am größten sind und gute Aussichten bestehen, dass die Wachstumspulse nicht nur der gesamten Volkswirtschaft, sondern auch benachbarten Regionen zugutekommen. In bundesweiter Betrachtung erfolgt meist eine Gleichsetzung der potenziellen Wachstumsregionen mit den großen Städten (Wachstumskerne) und ihrem Umland. Es sind die gut in die großräumige Verkehrsinfrastruktur eingebundenen gro-

ßen Zentren (Metropolen) mit hohen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzkonzentrationen, Hochschulstandorten, Sitzen von großen Unternehmen oder auch politischen Entscheidungszentren (siehe Kapitel 6.1: Metropolräume). Die Wachstumsdynamik und -chancen dieser Regionen sind entscheidend davon abhängig, wie hoch die Produktivität und Innovationsfähigkeit der ansässigen Wirtschaftsunternehmen und wie attraktiv die Regionen für Investitionen und hochqualifizierte Arbeitskräfte sind (BBR 2005: 156-157).

Nach einer Evaluierung anhand von unterschiedlichen Indikatoren (BIP-Entwicklung, BIP pro Erwerbstätigen, FuE, Wissens- und Transfer-Einrichtungen, Investitionen, ...) wurden daraus unterschiedliche Schlussfolgerungen für die neuen und die alten Länder gezogen. Im Osten haben die Regionen mit einer (im Vergleich zu den anderen Regionen) guten Entwicklung wenig Ausstrahlungskraft und haben keine positiven Auswirkungen auf die umliegenden schwachen Regionen. Daraus wird nicht die Schlussfolgerung gezogen, dass die peripheren Räume bzw. deren Potenziale unterstützt werden müssen, sondern dass den Wachstumsräumen geholfen werden muss, ihre eigenen Wachstumsschwächen zu überwinden, damit sie dann ins Umland ausstrahlen können. Die regionalen Kernkompetenzen der Wirtschaftsregionen sollen demnach gefördert werden. Im Westen sollen neben den bekannten Metropolregionen weniger verdichtete oder einzelne ländliche Räume mit überdurchschnittlichen Entwicklungsperspektiven gefördert werden. Sowohl im Osten als auch im Westen sollen strukturschwache und ländlich-periphere Regionen weiterhin unterstützt werden (vgl. BBR 2005: 156-165).

Im sechsten Kapitel „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ wird eine raumstrukturelle Gliederung des Bundesgebietes in Teilräume dargestellt. Diese sollte als Grundlage für die Diskussion über die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien dienen. Dabei wird zwischen Metropolräumen, suburbanen Räumen und ländlichen Räumen unterschieden (vgl. BBR 2005: 175 ff.). Die Metropolregionen betreffend wurde dann anhand eines Indikatorensystems untersucht, an welchen Standorten Deutschlands sich Metropolfunktionen bündeln. Warum das Vorhandensein dieser Metropolfunktionen automatisch bedeutet, dass die Regionen zukünftig überdurchschnittlich Wachstum produzieren, wird hingegen nicht erläutert.

Auch wenn im Allgemeinen geschlussfolgert wurde, dass die Metropolfunktionen sich am stärksten in den Kernstädten innerhalb der Zentralräume konzentrieren, konnten aufgrund der polyzentrischen Raumstruktur Deutschlands nur fünf Standorte identifiziert werden, die überdurchschnittlich hohe Werte in allen Teilfunktionen aufweisen.

Gleichwohl bestehen auch zwischen diesen Städten Strukturunterschiede. So kann Berlin, verglichen mit München oder Düsseldorf, bei der ökonomischen Entscheidungs- und Kontrollfunktion keine Höchstwerte erzielen; dazu sind in Berlin zu wenig Hauptverwaltungen international bedeutsamer Unternehmen angesiedelt. Dies gleicht die Stadt aber durch Höchstwerte bei der politischen Entscheidungs- und Kontrollfunktion (Hauptstadtfunktion) sowie bei der Innovations- und Wettbewerbsfunktion aus (bedeutender Forschungsstandort, kulturelles Zentrum) (BBR 2005: 184).

In einem zweiten Schritt wurden die Werte der Metropolfunktionen auf regionaler Ebene zusammengefasst.

Um analytisch basierte Hinweise für mögliche Metropolraumbildungen zu geben, wird hier eine Zuordnung der Gemeinden anhand des Kriteriums der kürzesten Pkw-Fahrzeit zum nächsten Metropolkern in zwei Stufen vorgenommen:

- *den Einstunden-Einzugsbereich eines Metropolkerns und*
- *die komplette Zuordnung jeder Gemeinde zum zeitnächsten Metropolkern.*

Als „Metropolkerne“ werden hier die größten Zentren der sieben Metropolregionen der MKRO-Entschließung von 1997 sowie zusätzlich die in der Diskussion befindlichen weiteren Kerne Bremen, Hannover, Mannheim (für Rhein-Neckar) und Nürnberg zugrunde gelegt (BBR 2005: 185).

Diesem Zitat ist zu entnehmen, dass die politische Benennung von Metropolregionen die Basis für analytische Befunde ist, obwohl eine empirische Studie gemacht wurde, die als Grundlage hätte dienen können. Anhand einer Analyse des Einstunden-Pendlereinzugsbereichs wurden diesen Kernen Gemeinden zugeordnet. Auf diese Weise wurde eine Abgrenzung der Metropolregionen definiert. Die Indexwerte wurden daraufhin auf diese metropolitanen Flächen aggregiert (vgl. BBR 2005: 185).

Eine Aggregation der Indexwerte der Metropolfunktionen für diese Einzugsbereiche von Metropolkernen zeigt deutlich das Wachstum der metropolitanen Bedeutung einer Metropolregion durch Zusammenfassung und Vernetzung der regionalen Potenziale (BBR 2005: 185).

Auch wenn mit dem ROB im Nachhinein der Versuch unternommen wurde, die politischen Setzungen des HARA und die Bedeutung der Metropolregionen im Leitbildprozess empirisch zu untermauern, ist immer noch ein gewisser Einfluss vonseiten der Politik auf die Resultate festzustellen. Zum einen hätte man die Werte der verschiedenen Indexwerte auch anders interpretieren können und die Heterogenität innerhalb der Gruppe der Metropolkerne thematisieren können. Zum anderen wären wahrscheinlich einige Metropolkerne nicht als solche identifiziert worden, wenn man sich ausschließlich auf die Analyse der Indikatoren gestützt hätte.

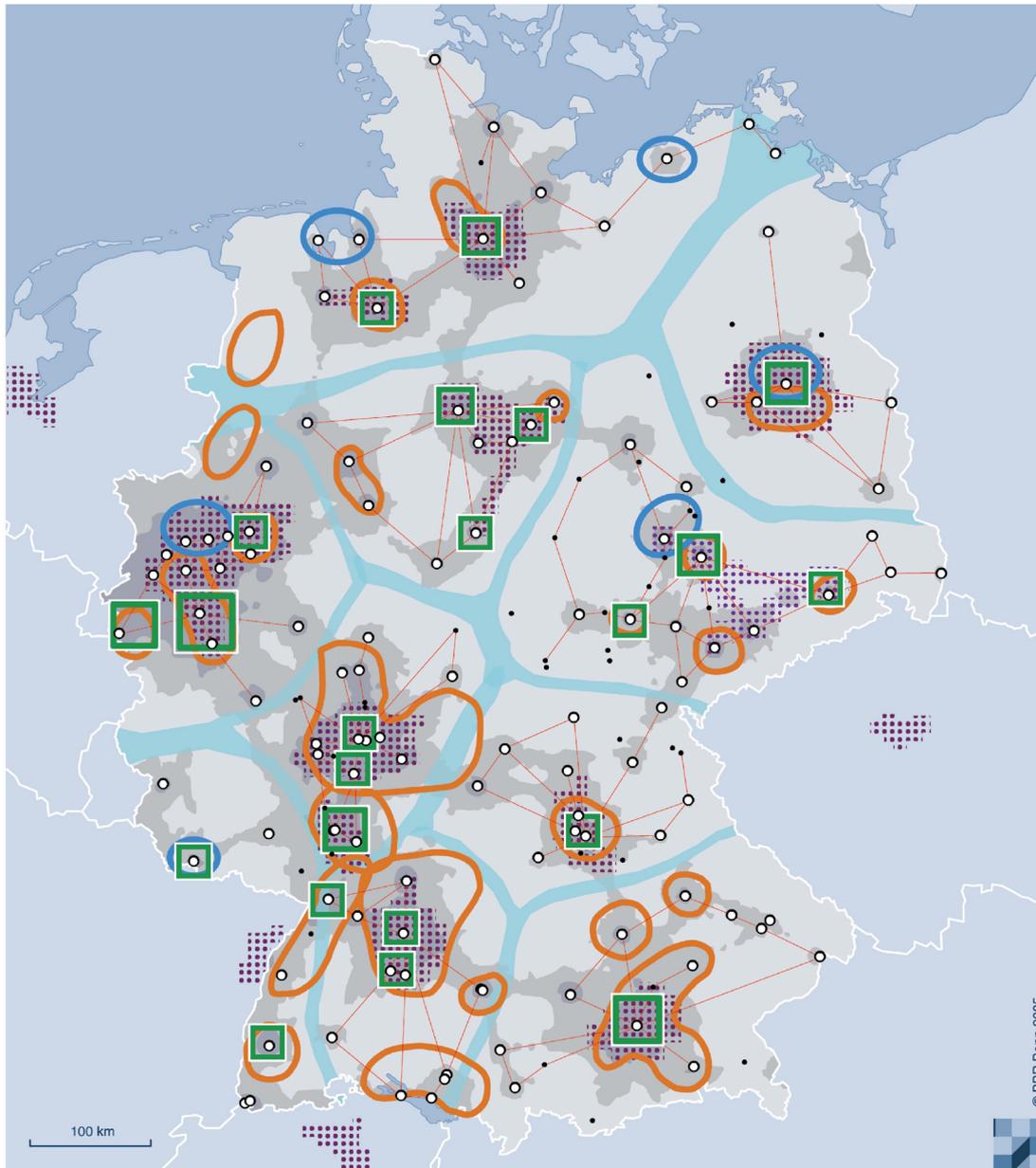
Vorbereitungspapier zum dritten Workshop: In diesem Papier wird die Rolle der Metropolregionen in den Leitbildern anhand von ökonomischen Theorien und räumlichen Konzepten begründet

Ein Schlüsselbegriff in der gegenwärtigen Raumentwicklungsdebatte sind Metropolregionen, die von der MKRO schon vor Jahren als „Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ bezeichnet wurden. Damit wurde Bezug genommen auf einen breiten internationalen wissenschaftlichen und politischen Diskurs, der durch folgende Schlagworte umrissen werden kann: Global Cities, Economies of Scope, New Economic Geography, Agglomerationstheorien, Netzwerkgesellschaft, Kreative Milieus, Kreative Klasse, Integrationsmaschine, europäischer Wettbewerb der Stadtregionen usw.). Handlungsansätze für eine Metropolpolitik müssen sich auf die internationale Wettbewerbssituation beziehen und in diesem Sinne internationale komparative Vorteile stärken. Sie dürfen hingegen nicht in einer nationalen Zentrum-Peripherie-Verteilungsdebatte stehen bleiben (BFAG 2005b: 6).

Im Anhang zu diesem Vorbereitungspapier ist ein Auszug aus dem Forschungsbericht vom 24.02.2005 zu finden. Im Leitbild 1 werden sowohl die Metropolregionen und die metropolitanen Netze als auch die großräumigen Verantwortungsgemeinschaften thematisiert. Auch hier werden die peripheren Räume nur mittels der Verantwortungsgemeinschaft angesprochen. Es wird ihnen nicht zugetraut, durch eigene Potenziale zu überleben, sie müssen auf Ausstrahlungseffekte der Zentren sowie deren Willen zu kooperieren hoffen:

Die Überwindung der wirtschaftlichen Schwäche steht im Zentrum des Leitbildes. Und die wird nicht von den Rändern geleistet werden können, sondern muss vor allem in den Zentren ansetzen. Damit sollen die Zentren aber nicht aufgefordert werden, „sich mit dem Rücken zum Rest des Landes aufzustellen“. Dieses Leitbild braucht deshalb die Kooperation zwischen Kernen, Umland und Peripherie. Schließlich beruht das Konzept der Metropolregionen auch auf der Er-

Abb. 2: „Karte Wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung fördern“



- | | | | |
|--|--|--|--|
| | Metropolregionen | | Oberzentren |
| | Metropolitane Ergänzungsnetze (Beispielhafte Darstellung) | | Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums |
| | Übergangszonen zwischen metropolitanen Großregionen (Beispielhafte Darstellung) | | Peripherraum |
| | Gesamtwirtschaftliche Wachstumsmotoren (Überdurchschnittlicher Wachstumsbeitrag zur Steigerung der Bruttowertschöpfung zwischen 1996 und 2001 in Deutschland insgesamt) | | Zwischenraum |
| | Strukturwandel fördern (Beispielhafte Darstellung) | | Zentralraum |
| | Wissenscluster fördern (Entwurf ROB 2005: Innovations- und Wettbewerbsfunktionen) | | |

Anmerkung: Die Darstellungen in dieser Karte dienen nur der Illustration. Es handelt sich nicht um verbindliche Planaussagen im Sinne von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung. Die Ergänzung der kartographischen Darstellung in den Nachbarstaaten ist geplant.

Quelle: BfAG 2005b:11

kenntnis, dass sich die wirtschaftlichen Verflechtungsräume der metropolitanen Stadtregionen in Deutschland wesentlich vergrößert haben und weit in periphere, dünn besiedelte Regionen hineinreichen. Die Herausbildung und Weiterentwicklung von Verantwortungsgemeinschaften zwischen Zentren, Umland und Peripherie sowie die Verstetigung und der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen metropolitanen Kernen und weiteren Stadtregionen in Metropolregionen ist deshalb neben der Zentrenbildung wichtig für das Funktionieren von Metropolregionen.

Was die Einbeziehung anderer, auch peripher gelegener und überwiegend ländlich geprägter Teilräume in metropolitane Kooperationsnetze betrifft, so ist es auf jeden Fall zu unterstützen, wenn auf den dafür geeigneten Feldern Kooperationen zwischen dem Kern und den peripherer gelegenen Teilräumen des metropolitanen Verflechtungsraumes gesucht und etabliert werden. Es sollte jedoch den Städten und Regionen sowie ihren Institutionen überlassen bleiben, über die unmittelbare Mitwirkung oder über geeignete Kooperationsformen zu befinden (BFAG 2005b: 12).

Auf der Karte (Abb. 2: „Karte Wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung fördern“) ist der Peripherraum zwar abgebildet, doch es werden keine Handlungen bzw. Aufgaben mit den großen hellgrauen Flächen verbunden. Dadurch dass die Übergangszonen zwischen den Großregionen dezent eingezeichnet sind, stechen vor allem die Wachstumsmotore sowie Wissenscluster und solche Orte hervor, an denen der Strukturwandel gefördert werden soll. Diese Maßnahmen beziehen sich zum größten Teil auf die Zentral- und Zwischenräume.

Dritter Workshop (01.06.2005): Leitbild 1 wird immer noch als metropolenlastig empfunden

Obwohl geplant war, anhand von Arbeitsmatrizen Handlungsansätze für die drei Leitbilder zu besprechen, bezogen sich die Diskussionen eher auf den Inhalt der Leitbilder und die darin enthaltenen Grundsätze (vgl. BFAG 2005c: 3).

Trotz der lebhaften Diskussion in der Arbeitsgruppe „Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum“ wurden die Leitbilder laut Bericht generell positiv gewürdigt (vgl. BFAG 2005c: 3).

Laut Bericht äußerten sich die Teilnehmer der Arbeitsgruppe „Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum“ grundsätzlich positiv. Es ist von einer lebhaften Diskussion und vielen konstruktiven Vorschlägen die Rede. Zum einen wurde bei der Forderung, das Leitbild „von Europa her zu denken“, noch einmal auf die Rahmenbedingungen (Globalisierung, EU-Integration) und die damit verbundenen neuen räumlichen Strukturen aufmerksam gemacht. Damit soll legitimiert werden, dass wirtschaftliches Wachstum gefördert werden muss bzw. dass die Regionen sich im europäischen Wettbewerb positionieren müssen (vgl. BFAG 2005c: 4). Zum anderen wurde der Widerspruch zwischen dem Verständnis Metropolregionen als Wachstumsmotoren und den empirischen Befunden bezüglich der Wirtschaftskraft einiger Metropolregionen thematisiert, die unklare Benutzung des Begriffs Metropolregion bemängelt und die Metropolenlastigkeit des ersten Leitbilds hervorgehoben. Es wurde auf den immer noch bestehenden Widerspruch zwischen den empirischen Befunden und dem Metropolregionskonzept als Wachstumsmotor hingewiesen. Es gebe auch wachstumsschwache Ballungsräume und andere wachstumsstarke Räume neben den Metropolregionen. Weiterhin würden viele verschiedene Begriffe in diesem Zusammenhang benutzt, die jedoch als unscharf definiert wahrgenommen wurden. Auch die Idee der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften wird weiterhin von einigen Teilnehmern als unreal angesehen (vgl. BFAG 2005c: 5-6). Überdies wurde die Metropolenlastigkeit des Leitbildes angesprochen.

Auf dem Workshop wurde einerseits begrüßt, dass das Leitbild nicht automatisch Metropolregionen und wirtschaftliches Wachstum miteinander gleichsetzte und damit automatisch andere Regionen als strukturell und dynamisch zurückstufte. Die Realität sei komplexer und das bilde sich in dem Leitbild auch ab. Dennoch seien die Diskussion und die Karten metropolenlastig. In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen:

- *Ist die Metropolenlastigkeit damit zu erklären, dass die „Metropolregion“ der herausragende strategische Ansatz in dem Leitbild „Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum“ sei, dem ungeachtet aller Differenziertheit bei der Diskussion letztlich eine prioritäre Behandlung gebühre?*
- *Oder liegt die Metropolenlastigkeit an einem Diskussions- und Organisationsvorsprung der Metropolregionen?*

Hier muss das Leitbild für Klarheit sorgen und ggfs. über die Handlungsansätze das Nachhaken des Diskussions- und Organisationsansatzes außerhalb der Metropolregionen thematisieren und unterstützen (B FAG 2005c: 6).

Dem ersten Leitbild wurden eine Impuls- und eine Verteilungsdimension zugesprochen. Die Impulsdimension bezieht sich auf die regionale Selbstorganisation der Metropolregionen und ist unbestritten. Die Verteilungsdimension könnte jedoch die Befürchtung hervorrufen, Metropolregionen würden bei staatlichen Investitionen bevorzugt. Die Leitbilder seien diesbezüglich nicht deutlich. Es müsse sich jedoch für eine klare Position entschieden werden (vgl. B FAG 2005c: 5).

Die Verteilungsdimension ist hingegen konfliktträchtig. Auch wenn von uns bei den Leitbildern immer wieder betont wird, dass das Leitbild und seine Raumstrukturierung nicht auf die Abgrenzung neuer Förderkulissen zielen, so bleibt die Verteilungsdimension dennoch erhalten. Sowohl die Entscheidung über raumwirksame Investitionen (z. B. Verkehrsnetzausbau, Spitzenforschung usw.) wie auch die durch die Leitbilder heraufbeschworenen Raumimages können faktisch zu Verteilungskonflikten führen.

Hier muss man sich in den Leitbildern klar machen, was man will und welche Konflikte man aushalten will (B FAG 2005c: 5).

Das Gleichwertigkeitspostulat wurde nur im Zusammenhang mit dem Thema Daseinsvorsorge in der entsprechenden Arbeitsgruppe thematisiert.

Diskussionspapier 01.09.2005: Unterschiedliche Prioritätensetzung, aber kein Paradigmenwechsel

Im Unterkapitel „Raumstruktur und Raumnutzung im Wandel“ des ersten Kapitels, das sich mit den neuen Rahmenbedingungen befasst, wird die Metropolisierung als natürliches Phänomen dargestellt, das mit der Globalisierung, der EU-Integration und dem damit verbundenen Standortwettbewerb einhergeht (vgl. B FAG 2005e: 6-7).

Im Zuge der Globalisierung und der europäischen Integration wächst aber der Standortwettbewerb, der die Unterschiede zwischen den Oberzentren deutlich spürbar werden lässt. Oberhalb des Systems der Oberzentren bildet sich eine Ebene von Metropolen und Metropolräumen heraus. Sie spielen einerseits im Hinblick auf bestimmte Funktionen (Steuerung, Gateway, Innovation) in einer eigenen Liga. Andererseits entstehen zur Stärkung der Wettbewerbsfunktion Partnerschaften, die weit über die oberzentralen Verflechtungsbereiche hinausgehen. Hamburg und Kiel – um bei dem oben genannten Beispiel zu bleiben – werden in Zukunft im Sinne von Metropole und Oberzentrum deutlich unterschiedliche Wege gehen. Gleichzeitig können sie für bestimmte Themen zu bisher ungeahnten Partnerschaften finden. Schon in den 1990er Jah-

ren hatte die MKRO sieben „Europäische Metropolregionen“ ausgewiesen, jüngst folgten weitere. Damit zeichnet sich eine neue Metropolitanstruktur ab, die das System der Oberzentren und oberzentralen Verflechtungsbereiche überlagert. Bildlich gesprochen: Das oberzentrale System D100 wird durch ein metropolitanes System D10 ergänzt und überlagert (BFAG 2005e: 7).

Im Kapitel II.2. zum Leitbild „Wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung fördern“ werden einleitend die Grundüberlegungen dargelegt. Nur durch die Herausarbeitung der Leistungsfähigkeit der unterschiedlichen Teilräume können Lösungen zur Überwindung der Wachstumsschwächen Deutschlands gefunden werden.

Wenn aus einer raumordnerischen Perspektive wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr vorrangig in den Dienst des Ausgleichsziels gestellt wird, sondern gleichermaßen Wachstumsimpulse und die Entwicklung hin zu einer Wissensökonomie unterstützen soll, dann muss die ökonomische Leistungsfähigkeit von Teilräumen – und zwar im Zentral- wie im Peripherium – auf eine neue Weise in den Fokus rücken. Im Leitbild der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums sind Metropolregionen ein wichtiger Ansatzpunkt. Aber das Entwicklungskonzept bedarf einer abgeschichteten Ergänzung des Metropolregionenansatzes. Das Leitbild zielt letztlich darauf ab, auf breiter räumlicher Front „Stärken zu stärken“ (und nicht in enger räumlicher Begrenzung die „Stärken zu stärken“) (BFAG 2005e: 23).

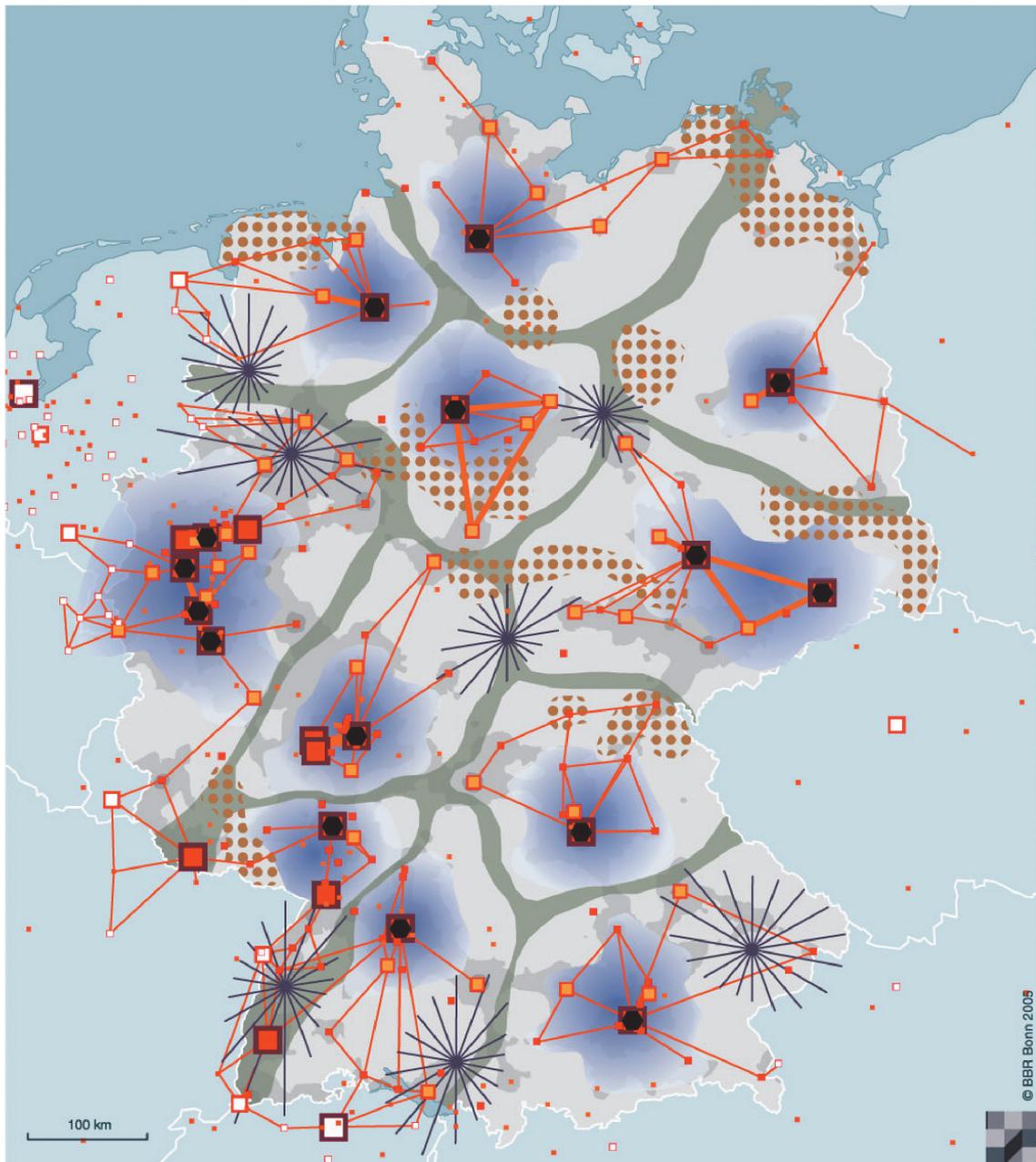
Auch wenn der auf diese Grundüberlegungen folgende Text zum Leitbild 1 fast genau derselbe ist wie derjenige im Forschungsbericht vom 24.02.2005, kann man anhand der Leitbildkarte (Abb. 3) eine Evolution der entsprechenden Diskussionen erkennen. Zum ersten Mal sind Stabilisierungsräume eingezeichnet. Weiterhin wird zwischen Standorten mit metropolitanen Funktionen und Wachstumsmotoren außerhalb des engeren metropolitanen Verflechtungsbereichs unterschieden. Metropolregionen werden nicht mehr als Fläche eingezeichnet, nur die Kerne von Metropolfunktionen werden dargestellt. Die Übergangszonen zwischen den Großregionen treten hingegen stärker hervor als in der vorigen Karte. Auf diese Weise wird bildhaft vermittelt, dass mit dem Metropolregionskonzept sehr unterschiedliche Raumtypen angesprochen werden. Die Übergangszonen sind im Grunde genommen Linien, die die Grenzen zwischen den metropolitanen Großregionen darstellen. Wenn das ganze Territorium Deutschlands zu einer metropolitanen Großregion bzw. einer Metropolregion gehört, dann muss auch nicht argumentiert werden, warum den Metropolregionen eine besondere Rolle zugesprochen wird. Es wird somit nicht ein Teilraum bzw. eine Raumkategorie neben anderen angesprochen, sondern quasi eine neue Raumeinheit, in die das Territorium untergliedert/unterteilt ist.

Als Antwort auf die Kritik, es würde eine Art Paradigmenwechsel eingeleitet, wird in diesem Papier folgendermaßen gegenargumentiert:

Vielmehr ist Raumordnung sowohl über ihre traditionellen Grundsätze als auch das jüngere Nachhaltigkeitspostulat einem breiten Spektrum an Herausforderungen verpflichtet, die niemals alle gleichzeitig eingelöst werden können, sondern einer wechselnden zeitlichen und räumlichen Prioritätensetzung bedürfen. Abwägung – ein zentrales Prinzip der Raumordnung – impliziert immer auch solche sachlich begründeten Prioritätensetzungen. Für die Raumordnung ergeben sich daraus folgende Anpassungsbedarfe:

- *Anpassung des Ausgleichsziels: Konkretisierung des Gleichwertigkeitsansatzes zur Sicherung der Daseinsvorsorge durch Anpassung der Erreichbarkeits- und Auslastungskriterien des Zentrale-Orte-Konzeptes*
- *Anpassung des Entwicklungsziels: Räumliche Entwicklung nicht nur als Instrument einer Ausgleichspolitik sehen, sondern auch als Beitrag zur Überwindung der nationalen Wachstumsschwäche*

Abb. 3: Karte im Diskussionspapier



Quelle: BFAG 2005e: 26

- *Anpassung des Ordnungsziels: Stärkung der Querschnittsperspektive und der moderierenden Rolle im Sinne der Weiterentwicklung vom Flächenschutz zum Ressourcenmanagement (BFAG 2005e: 16).*

Es wird erklärt, dass der Staat die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen nur in bestimmten Bereichen sichern kann. Zu diesen zählen die Rechtsordnung, Sicherheit und die Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich. Aus dieser Aussage könnte man interpretieren, dass die Raumordnung nicht für die Gleichwertigkeit im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung zuständig ist bzw. dass dies nicht ihr Ziel sei (vgl. BFAG 2005e: 16-17).

Für die Raumordnung in Deutschland ist das Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ zentral. Die Erfahrung aus Jahrzehnten Raumentwicklungspolitik hat gezeigt, dass dieses Gleichwertigkeitspostulat nicht nur eine abstrakte Forderung war, sondern in die konkrete Erfahrung von wirtschaftlicher Entwicklung sowie persönlichen Chancen und Entfaltungsmöglichkeiten mündete. Wenn gegenwärtig vieles im Umbruch ist und partiell wachsende Disparitäten beobachtet werden, die sich mit der traditionellen Politik nicht einfach „wegsubventionieren“ lassen, dann ist eine Auseinandersetzung mit dem für die Raumordnung so wichtigen Gleichwertigkeitspostulat geboten (BFAG 2005e: 16-17).

Das raumordnerische Entwicklungsziel müsse mit dem nationalen Wachstumsziel in Verbindung gebracht werden. Die Raumordnungspolitik müsse sich stärker auf die Bedingungen der Erwirtschaftung von Wohlstand und somit die gezielte Unterstützung der regionalspezifischen Potenziale und Stärken als auf die Verteilung des Wachstums konzentrieren (vgl. BFAG 2005e: 18). Nur wenn wirtschaftliches Wachstum und die Entwicklung Deutschlands insgesamt vorangebracht seien, entstehe wieder Spielraum für soziale und räumliche Ausgleichspolitik (vgl. BFAG 2005e: 22).

Fachtagung (12.09.2005)

Bezüglich der Fachtagung liegen zwar Dokumente vor, jedoch keine solchen, die es erlauben würden, Aussagen bezüglich der Begründung der Metropolregionpolitik sowie der dazu geäußerten Kritiken zu machen. Ein Vortrag ist allein anhand seiner Folien dokumentiert und die Diskussionsrunden wurden gar nicht dokumentiert. Lediglich das Statement eines Redners ist in schriftlicher Fassung vorhanden und erlaubt es, Aussagen zu einer möglichen Kritik zu machen.

In diesem niedergeschriebenen Statement wird hervorgehoben, dass ein Unterschied zwischen den analytischen Begriffen „Metropole“, „Metropolregion“, „Wachstumsmotor“ usw. einerseits und den politisch konstruierten Metropolregionen andererseits bestehe. Aufgrund der Anzahl und der räumlichen Ausdehnung der Metropolregionen würden die politischen Kooperationen – die auch sinnvoll seien – nicht dem üblichen Begriffsverständnis von Metropolregionen entsprechen. Diesbezüglich herrsche ein dringender begrifflicher Klärungsbedarf (vgl. Blotevogel 2005: 4-5).

Das Diskussionspapier enthielt die letzte Version der Leitbilder, die im Rahmen des Forschungsauftrags des BFAG erstellt wurde. Die nachfolgenden Veränderungen sind in den Gremien der MKRO erfolgt. Es war jedoch nicht möglich, auf Berichte der MKRO zurückzugreifen, um ggf. dort ausgesprochene Kritik darzulegen.

Beschluss: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (30.06.2006)

Gleich in den Vorbemerkungen wird Folgendes klargestellt:

Sie (die drei Leitbilder) sind dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verpflichtet, umfassen die raumbedeutsamen Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips und stehen gleichrangig neben einander (MKRO 2006: 5).

Das Thema der gleichwertigen Lebensbedingungen wird noch einmal im Unterkapitel „Wandel der räumlichen Entwicklung und Raumnutzung“ des ersten Kapitels „Veränderte Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung nutzen“ angesprochen. Interessant ist hier die Formulierung, diese Leitvorstellung sei wiederholt Gegenstand von Auseinandersetzungen über Umfang, Bezugsraum und Einlösbarkeit gewesen. Demnach scheint in den Leitbildern diesbezüglich eine neutrale Position eingenommen zu werden. In den ersten Dokumenten stand hingegen der verteilungspolitische Ansatz zur Disposition (vgl. BFAG 2004a: 5) bzw. wurde die Frage aufgeworfen, ob das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen noch Bestand habe (vgl. BFAG 2004a: 7).

Aufschlussreich ist weiterhin, wie das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse interpretiert wird. Es besteht immer noch ein starker Bezug zur Daseinsvorsorge, doch in den Leitbildern wird – im Gegensatz zum Diskussionspapier – auch der Zugang zu Erwerbsmöglichkeiten erwähnt (vgl. MKRO 2006: 7). Im Diskussionspapier werden nur die Bereiche der Rechtsordnung, Sicherheit und Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich (Sozial- und Bildungsinfrastruktur, regionale Standortvorsorge, Umweltvorsorge) angesprochen (vgl. BFAG 2005e: 17).

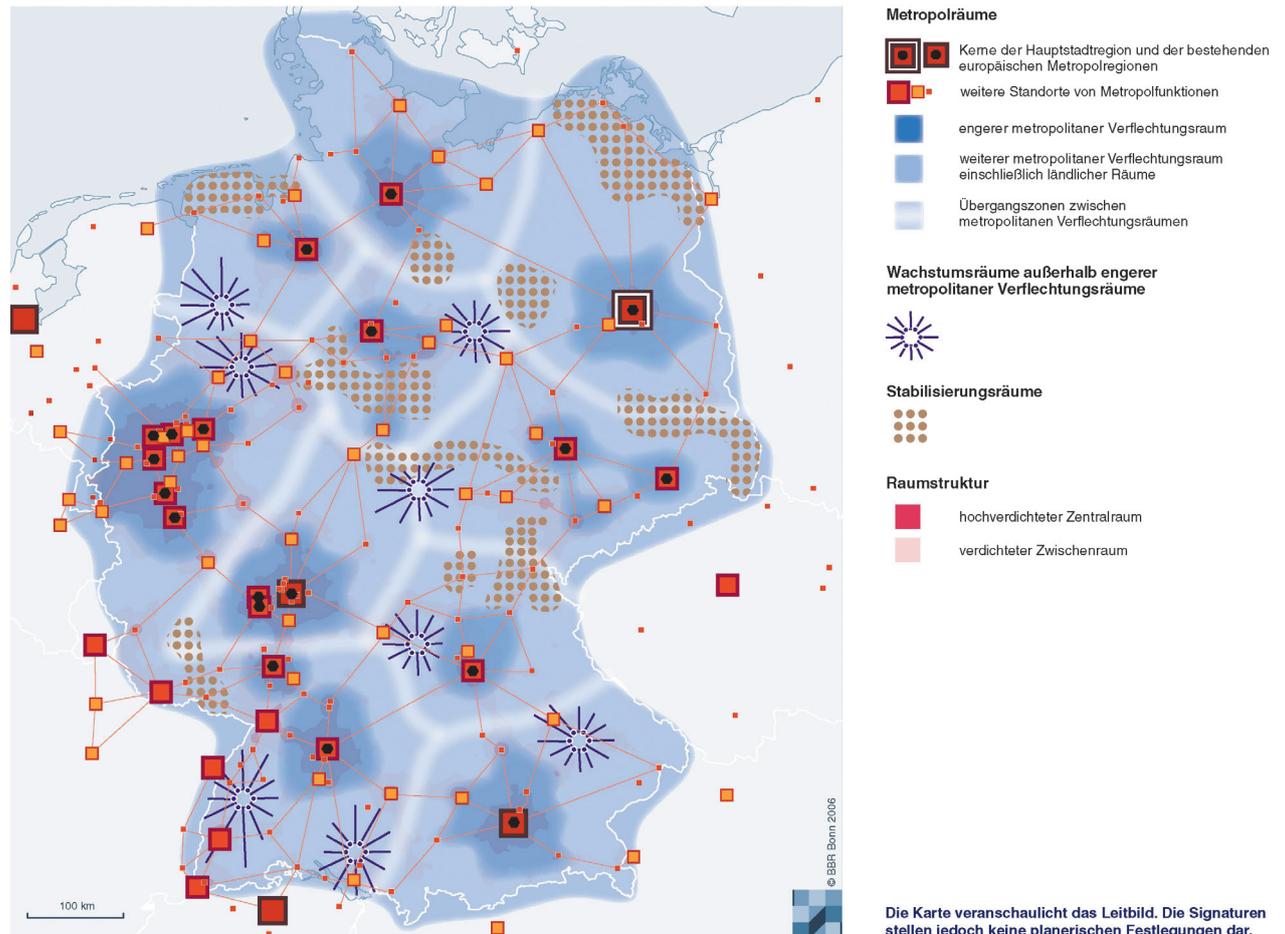
In den Vorbemerkungen wird weiterhin versichert, dass die drei Leitbilder sich auf alle Raumtypen beziehen, von den ländlich peripheren Räumen bis zu den Großstadtreionen. Auch am Anfang des ersten Leitbildes wird zunächst darauf hingewiesen, dass angestrebt wird, allen Räumen die Fähigkeiten zu geben, einen Beitrag zu Wachstum und Innovation zu leisten. Deswegen müssten differenzierte Politikansätze zur Förderung von strukturschwachen Regionen, ländlichen Räumen oder Metropolregionen entwickelt werden (vgl. MKRO 2006: 12). Nachdem erläutert wurde, dass die Potenziale der unterschiedlichsten Räume – Wachstumsräume, Räume im Strukturwandel oder mit Strukturschwächen – gestärkt werden sollen und der Stadt-Land-Partnerschaft dabei eine besondere Rolle zukommt, ist folgende Textstelle dokumentiert:

Gleichzeitig hebt das Leitbild hervor, dass es auch außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume Regionen und Standorträume mit erheblichen Wachstumsbeiträgen und -potenzialen gibt, die in Ergänzung zu den Metropolregionen ein eigenständiges und zukunftsfähiges Entwicklungsprofil aufweisen. Das Konzept der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“ von 1995/1997 erfährt damit eine Erweiterung, welche die ökonomische Leistungsfähigkeit vielfältiger, städtisch ebenso wie ländlich geprägter Teilräume stärker in den Fokus der Raumentwicklungspolitik rückt (MKRO 2006: 12).

Diese Sätze können unterschiedlich interpretiert werden. Ist damit gemeint, dass die Metropolregionen sich auch flächenmäßig erweitern, also vergrößern und alle anderen Räume (Wachstumsräume außerhalb des engeren Verflechtungsraums und strukturschwache Räume) umfassen? Wird der Begriff der Metropolregion nun mit dem der „Großregion“ gleichgesetzt? Wird dieser Begriff deswegen nicht auf die gleiche Weise wie in den vorigen Dokumenten benutzt, und wird daher nur noch von Verantwortungsgemeinschaften und engeren und weiteren Verflechtungsräumen gesprochen? Folgendes Zitat könnte darauf hinweisen:

Einen besonderen Stellenwert für die Metropolregionen haben ihre städtischen Kerne und Netze, aber die funktionalen Bezugsräume und Kooperationen gehen weit darüber hinaus. Die Verflechtungen zwischen Kern, Umland und Peripherie haben sich in der Vergangenheit deutlich vergrößert und reichen bis in benachbarte Stadtregionen und auch in dünn besiedelte ländliche Räume hinein. Auf diese Weise haben sich in Deutschland große Wirtschaftsräume herausgebildet, die an den Grenzen der weiteren Verflechtungsräume aneinander stoßen. Es gibt dort Übergangszonen, in denen Stadtregionen wie Rostock, Magdeburg, Koblenz oder Ulm Verflechtungen mit ein zwei oder mehreren Metropolräumen aufweisen (MKRO 2006: 14-15).

Abb. 4: Karte Leitbild 1 in den beschlossenen Leitbildern



Quelle: MKRO 2006: 13

Demgegenüber werden neben den Metropolregionen auch Wachstumsräume außerhalb des engeren metropolitanen Verflechtungsraums und Stabilisierungsräume in Unterkapiteln behandelt. Das heißt, dass periphere Räume nicht mehr nur anhand von Verantwortungsgemeinschaften bzw. Großregionen oder Metropolregionen behandelt werden. Bemerkenswert ist überdies, dass nicht Metropolregionen, sondern Metropolräume, und auch nur anhand unterschiedlicher Unterkategorien (Kerne der Hauptstadtregion und der bestehenden Metropolregionen, weitere Standorte von Metropolfunktionen, engerer metropolitaner Verflechtungsraum, weiterer metropolitaner Verflechtungsraum einschließlich ländlicher Räume und Übergangszonen zwischen metropolitanen Verflechtungs-

tungsräumen) auf der Leitbildkarte abgebildet wurden (siehe Abb. 4). In den Leitbildern wird dementsprechend mit sehr vielen unterschiedlichen Raumbegriffen gearbeitet, die jedoch nicht definiert wurden. Dies hat zur Folge, dass die Texte und die Karte mehrdeutig sind.

In diesem Dokument wird scheinbar zum ersten Mal auf die Kritik reagiert bzw. geantwortet, das Leitbild 1 sei zu metropolenlastig. Es wird vermittelt, dass alle Räume eine Rolle für die Entwicklungsaufgabe spielen. Weiterhin wird die Verantwortungsgemeinschaft nicht mehr anhand eines Unterkapitels behandelt, sondern nur noch innerhalb des Unterkapitels zu den Metropolregionen.

Es kann jedoch aufgrund der Vieldeutigkeit der Texte die Frage gestellt werden, ob die textlichen Veränderungen wirklich eine Veränderung des Inhalts mit sich gebracht haben. Zumindest wurde nach dem Beschluss immer noch die gleiche Kritik an den Leitbildern geäußert. Dies konnte sowohl anhand der Literatur- als auch anhand der Interviewauswertung ermittelt werden. Ein möglicher Grund hierfür ist, dass die Texte vieldeutig sind und dass man die Ausgangsposition der Hauptprotagonisten immer noch aus den Texten herauslesen kann. Es stellt sich die Frage, ob trotz dieser Veränderungen immer noch aus dem Subtext hervorgeht, dass Metropolregionen weiterhin das zentrale Element dieses Leitbildes sein sollen oder ob Metropolregionen ein betrachteter Raumtyp neben anderen sind. Aus diesem Grund wurde im Rahmen dieses Forschungsvorhabens auch eine quantitative Textanalyse (lexikometrische Verfahren, Codierungsverfahren, Inhaltsanalyse) der Leitbilder durchgeführt.

Dabei wurden drei unterschiedliche Ebenen betrachtet: die Ebene der Wörter, die der Sätze und die der Kapitel und Unterkapitel.

Zur Verwendung von Wörtern

Zunächst wurde eine Frequenzanalyse – ein lexikometrisches Verfahren – durchgeführt um die Häufigkeit aller benutzten Wörter zu ermitteln. Mithilfe des Programms „Wordsmith“ wurde eine Wortliste erstellt, in der die einzelnen Grapheme, d. h. die unterschiedlichen grammatischen Formen eines Wortes, einzeln gezählt wurden. Darauf folgte eine Lemmatisierung, d. h. eine Reduktion der verschiedenen Flexionsformen – die alle dasselbe Grundwort darstellen (diese Gruppe von Wörter wird Lexem genannt) – auf die Grundform eines Wortes (Lemma genannt) (vgl. Dzudzek et al. 2009: 240, 255).

In der dritten Kolonne ist die absolute Häufigkeit des Begriffes dargestellt, in der vierten der Prozentanteil gemessen an der Gesamtzahl der Wörter. In der fünften Kolonne ist abgebildet, in wie vielen Texten das Lemma vorkommt, in der sechsten der Prozentsatz der Texte, in denen das Lexem vorkommt (hier wurde nur eine Textdatei untersucht; deswegen sind die Ergebnisse in der fünften bzw. sechsten Kolonne immer 1 bzw. 100%). In der siebten Kolonne sind die verschiedenen Flexionsformen für ein Lemma aufgelistet. Bei der Analyse standen anschließend diejenigen Begriffe im Zentrum, die Raumkategorien darstellen. Diese Begriffe sind in der Tabelle durch eine rote Umkreisung hervorgehoben. Der Begriff „regional“ kommt (zusammen mit seinen Flexionsformen) 57-mal vor, das Wort „Metropolregion“ 42-mal und „Region“ 40-mal. Sie stehen an der Spitze der benutzten Wörter, die einen Bezug zu Raumkategorien haben. Daraus kann man interpretieren, dass diesen Raumtypen die größte Aufmerksamkeit im Leitbild-Dokument gewidmet wird. Das Wort „ländlich“ und seine Flexionsformen wurden hingegen nur 17-mal verwendet, „peripher(en)“ 7-mal.

Die Tabelle (Abb. 5) zeigt das Ergebnis. In der zweiten Kolonne sind die einzelnen Wörter bzw. die Lemmas, also die Grundform der Wörter, aufgeführt, wenn Lexeme erstellt wurden.

Abb. 5: Auszug der Wortliste der Frenquenzanalyse (Teil 1)

| N | Word | Freq. | % | Texts | % | Lemmas |
|----|------------------|-------|-----|-------|-----|---|
| 1 | UND | 537 | 6,7 | 1 | 100 | |
| 2 | DER | 337 | 4,2 | 1 | 100 | |
| 3 | DIE | 322 | 4,0 | 1 | 100 | |
| 4 | IN | 160 | 2,0 | 1 | 100 | |
| 5 | ZU | 118 | 1,5 | 1 | 100 | |
| 6 | VON | 117 | 1,5 | 1 | 100 | |
| 7 | DEN | 108 | 1,4 | 1 | 100 | |
| 8 | FÜR | 96 | 1,2 | 1 | 100 | |
| 9 | DES | 84 | 1,1 | 1 | 100 | |
| 10 | # | 69 | 0,9 | 1 | 100 | |
| 11 | AUCH | 65 | 0,8 | 1 | 100 | |
| 12 | IM | 61 | 0,8 | 1 | 100 | |
| 13 | WERDEN | 59 | 0,7 | 1 | 100 | |
| 14 | ZUR | 59 | 0,7 | 1 | 100 | |
| 15 | REGIONAL | 57 | 0,1 | 1 | 100 | regional(8) regionale(16) regionalen(21) regionaler(11) regionales(1) |
| 16 | RAUM | 56 | 0,2 | 1 | 100 | raum(13) räume(28) räumen(10) raumes(1) raums(2) raums(2) |
| 17 | MIT | 55 | 0,7 | 1 | 100 | |
| 18 | SOWIE | 55 | 0,7 | 1 | 100 | |
| 19 | EINE | 54 | 0,7 | 1 | 100 | |
| 20 | IST | 46 | 0,6 | 1 | 100 | |
| 21 | SIND | 46 | 0,6 | 1 | 100 | |
| 22 | DURCH | 42 | 0,5 | 1 | 100 | |
| 23 | METROPOLREGION | 42 | 0,0 | 1 | 100 | metropolregion(1) metropolregionen(41) |
| 24 | RAUMORDNUNG | 42 | 0,5 | 1 | 100 | |
| 25 | METROPOLREGIONEN | 41 | 0,5 | 1 | 100 | |
| 26 | ALS | 40 | 0,5 | 1 | 100 | |
| 27 | LAND | 40 | 0,1 | 1 | 100 | land(6) landes(15) länder(5) ländern(14) |
| 28 | LEITBILD | 40 | 0,2 | 1 | 100 | leitbild(16) leitbildern(1) leitbilds(1) leitbilder(22) |
| 29 | REGION | 40 | 0,0 | 1 | 100 | region(3) regionen(37) |
| 30 | DEUTSCHLAND | 39 | 0,4 | 1 | 100 | deutschland(33) deutschland(6) |
| 31 | AUF | 38 | 0,5 | 1 | 100 | |
| 32 | REGIONEN | 37 | 0,5 | 1 | 100 | |
| 33 | DAS | 36 | 0,5 | 1 | 100 | |
| 34 | ES | 34 | 0,4 | 1 | 100 | |
| 35 | AN | 33 | 0,4 | 1 | 100 | |
| 36 | ENTWICKLUNG | 33 | 0,4 | 1 | 100 | entwicklung(29) entwicklungen(1) entwicklungs(3) |
| 37 | EUROPÄISCH | 33 | 0,0 | 1 | 100 | europäisch(1) europäische(15) europäischen(14) europäischer(3) |
| 38 | SICH | 33 | 0,4 | 1 | 100 | |
| 39 | UM | 33 | 0,4 | 1 | 100 | |
| 40 | DIES | 31 | 0,1 | 1 | 100 | dies(7) diese(9) diesem(3) dieser(9) dieses(3) |
| 41 | EINER | 31 | 0,4 | 1 | 100 | |
| 42 | EIN | 29 | 0,4 | 1 | 100 | |
| 43 | RÄUMLICH | 29 | 0,1 | 1 | 100 | räumlich(5) räumliche(9) räumlichen(8) räumlicher(5) räumliches(2) |
| 44 | RÄUME | 28 | 0,4 | 1 | 100 | |
| 45 | BEI | 25 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 46 | VOR | 25 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 47 | WIE | 25 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 48 | NEU | 24 | 0,0 | 1 | 100 | neu(3) neue(16) neuen(2) neuer(2) neues(1) |
| 49 | SOLL | 23 | 0,1 | 1 | 100 | soll(6) sollen(7) sollte(7) sollten(4) |
| 50 | EUROPA | 22 | 0,1 | 1 | 100 | europa(4) europas(4) eu(14) |

Abb. 5: Auszug der Wortliste der Frenquenzanalyse (Teil 2)

| N | Word | Freq. | % | Texts | % | Lemmas |
|-----|-------------------------|-------|-----|-------|-----|--|
| 51 | LEITBILDER | 22 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 52 | LEITBILDER | 22 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 53 | ODER | 22 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 54 | Z | 22 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 55 | BUND | 21 | 0,2 | 1 | 100 | bund(14) bundes(7) |
| 56 | KULTURLANDSCHAFT | 21 | 0,0 | 1 | 100 | kulturlandschaft(2) kulturlandschaften(19) |
| 57 | REGIONALEN | 21 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 58 | UNTERSCHIEDLICH | 21 | 0,1 | 1 | 100 | unterschiedlich(4) unterschiedliche(3) unterschiedlichen(8) |
| 59 | WEIT | 21 | 0,0 | 1 | 100 | weit(1) weitere(7) weiteren(4) weiter(6) weiteres(2) weiterer(1) |
| 60 | B | 20 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 61 | DASEINSVORSORGE | 20 | 0,3 | 1 | 100 | |
| 62 | BESONDERE | 19 | 0,1 | 1 | 100 | besondere(8) besonderem(1) besonderer(1) besonders(6) |
| 63 | KULTURLANDSCHAFTEN | 19 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 64 | MÜSSEN | 19 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 65 | RAUMENTWICKLUNG | 19 | 0,2 | 1 | 100 | raumentwicklung(18) raumentwicklungs(1) |
| 66 | REGIONALPLANUNG | 19 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 67 | STADT | 19 | 0,1 | 1 | 100 | stadt(5) städte(6) städten(8) |
| 68 | ÜBER | 19 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 69 | DEM | 18 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 70 | STARK | 18 | 0,0 | 1 | 100 | stark(3) stärker(10) starke(1) stärkere(4) |
| 71 | WIRTSCHAFTLICHE | 18 | 0,1 | 1 | 100 | wirtschaftliche(6) wirtschaftlichem(1) wirtschaftlichen(7) wirtschaftlicher(3) |
| 72 | BEDEUTUNG | 17 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 73 | DABEI | 17 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 74 | LÄNDLICH | 17 | 0,1 | 1 | 100 | ländlich(8) ländliche(3) ländlichen(4) ländlicher(2) |
| 75 | ÖFFENTLICHE | 17 | 0,1 | 1 | 100 | öffentliche(4) öffentlichen(10) öffentlicher(3) |
| 76 | KÖNNEN | 16 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 77 | KONZEPTE | 16 | 0,1 | 1 | 100 | konzept(9) konzepte(5) konzepts(2) |
| 78 | NEUE | 16 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 79 | REGIONALE | 16 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 80 | UNTERSTÜTZEN | 16 | 0,1 | 1 | 100 | unterstützen(9) unterstützt(7) |
| 81 | WACHSTUM | 16 | 0,2 | 1 | 100 | wachstum(12) wachstums(4) |
| 82 | WIRD | 16 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 83 | ZUSAMMENARBEIT | 16 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 84 | ABER | 15 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 85 | EUROPÄISCHE | 15 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 86 | LANDES | 15 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 87 | RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK | 15 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 88 | ZIEL | 15 | 0,1 | 1 | 100 | ziel(8) ziele(4) zielen(3) |
| 89 | ZWISCHEN | 15 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 90 | BEITRAG | 14 | 0,1 | 1 | 100 | beitrag(11) beiträge(3) |
| 91 | DAZU | 14 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 92 | EINEN | 14 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 93 | EU | 14 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 94 | EUROPÄISCHEN | 14 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 95 | IHRE | 14 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 96 | IHRER | 14 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 97 | INSBESONDERE | 14 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 98 | INTERNATIONAL | 14 | 0,2 | 1 | 100 | international(1) internationale(4) internationalen(3) internationaler(5) |
| 99 | LÄNDERN | 14 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 100 | MUSS | 14 | 0,2 | 1 | 100 | |

Abb. 5: Auszug der Wortliste der Frenquenzanalyse (Teil 3)

| N | Word | Freq. | % | Texts | % | Lemmas |
|-----|---------------------|-------|-----|-------|-----|---|
| 101 | POTENZIALE | 14 | 0,2 | 1 | 100 | potenziale(12) potenzialen(2) |
| 102 | WICHTIG | 14 | 0,0 | 1 | 100 | wichtig(1) wichtige(4) wichtigen(4) wichtiges(1) wichtigste(1) wichtigsten(3) |
| 103 | ALLEM | 13 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 104 | GESTALTUNG | 13 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 105 | NACHHALTIGE | 13 | 0,1 | 1 | 100 | nachhaltige(6) nachhaltigen(5) nachhaltiger(1) nachhaltiges(1) |
| 106 | RESSOURCEN | 13 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 107 | SIE | 13 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 108 | VERKEHR | 13 | 0,1 | 1 | 100 | verkehr(7) verkehrs(6) |
| 109 | DARÜBER | 12 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 110 | ENGER | 12 | 0,0 | 1 | 100 | enger(3) engere(2) engeren(7) |
| 111 | FREIRÄUME | 12 | 0,1 | 1 | 100 | freiräume(4) freiräumen(1) freiraum(4) freiraums(3) |
| 112 | SICHERUNG | 12 | 0,2 | 1 | 100 | |
| 113 | WANDEL | 12 | 0,1 | 1 | 100 | wandel(10) wandels(2) |
| 114 | EINES | 11 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 115 | ERREICHBARKEIT | 11 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 116 | FÖRDERUNG | 11 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 117 | FUNKTION | 11 | 0,0 | 1 | 100 | funktion(1) funktionales(3) funktionen(7) |
| 118 | GEMEINSAM | 11 | 0,0 | 1 | 100 | gemeinsam(2) gemeinsame(7) gemeinsamen(2) |
| 119 | HANDLUNGSSTRATEGIEN | 11 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 120 | HERAUSFÖRDERUNG | 11 | 0,0 | 1 | 100 | herausforderung(2) herausforderungen(9) |
| 121 | HINAUS | 11 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 122 | IHREN | 11 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 123 | INTEGRIERTE | 11 | 0,0 | 1 | 100 | integrierte(3) integrierter(2) integriertes(2) integrierter(2) integriert(2) |
| 124 | KOOPERATION | 11 | 0,0 | 1 | 100 | kooperation(3) Kooperationen(8) |
| 125 | NICHT | 11 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 126 | ORT | 11 | 0,0 | 1 | 100 | ort(3) orten(2) orte(6) |
| 127 | REGIONALER | 11 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 128 | SINNE | 11 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 129 | VERFLECHTUNGRÄUME | 11 | 0,1 | 1 | 100 | verflechtungsräume(9) verflechtungsräumen(2) |
| 130 | ZUNEHMEND | 11 | 0,1 | 1 | 100 | zunehmend(7) zunehmende(1) zunehmender(3) |
| 131 | A | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 132 | ENTWICKELN | 10 | 0,1 | 1 | 100 | entwickeln(6) entwickelt(3) entwickelten(1) |
| 133 | ERFORDERN | 10 | 0,0 | 1 | 100 | erfordern(2) erfordert(8) |
| 134 | GESTALTEN | 10 | 0,1 | 1 | 100 | gestalten(9) gestaltet(1) |
| 135 | HABEN | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 136 | INNOVATION | 10 | 0,1 | 1 | 100 | innovation(9) innovations(1) |
| 137 | MEHR | 10 | 0,1 | 1 | 100 | mehr(8) mehrere(1) mehreren(1) |
| 138 | NOTWENDIG | 10 | 0,0 | 1 | 100 | notwendig(3) notwendige(3) notwendigen(1) notwendiger(2) |
| 139 | ÖFFENTLICHEN | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 140 | RAHMEN | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 141 | RÄUMEN | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 142 | SICHERN | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 143 | STÄRKER | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 144 | U | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 145 | VERSCHIEDENE | 10 | 0,0 | 1 | 100 | verschiedene(2) verschiedenen(7) verschiedener(1) |
| 146 | WACHSTUMSRÄUME | 10 | 0,1 | 1 | 100 | wachstumsräume(5) wachstumsräumen(5) |
| 147 | WEITERENTWICKLUNG | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 148 | ZENTRALE | 10 | 0,1 | 1 | 100 | zentrale(6) zentralen(3) zentraler(1) |
| 149 | ZUM | 10 | 0,1 | 1 | 100 | |
| 150 | ABSTIMMUNG | 9 | 0,1 | 1 | 100 | |

Sätze als Analyseeinheit

In einem zweiten Schritt wurden der Leitbild-Text mithilfe des Programms MAXQDA kodiert. Als Kode wurden in einem ersten Schritt unterschiedliche Raumkategorien identifiziert. Im Unterschied zu der vorigen Analyse können die Raumkategorien aus mehreren Wörtern bestehen, wie z. B. „metropolitaner Verflechtungsraum“. Kleinster und größter Materialbestandteil ist der Satz. Es wurden demnach Sätze kodiert, in denen ein Bezug auf eine bestimmte Raumkategorie genommen wurde. Dabei wurde folgenden Regeln nachgegangen:

- Wenn eine Raumkategorie mehrmals in einem Satz erwähnt wird, dann wird der Satz nur einmal gezählt.
- Titel wurden als Sätze gezählt.
- Wenn ein Satz sich auf eine bestimmte Raumkategorie bezieht, ohne dass diese explizit erwähnt wird (es jedoch klar ist, dass im Satz die Raumkategorie des vorigen Satzes angesprochen wird, z. B: ... Diese Räume ... / ... Es handelt sich dabei um ...), wird er auch gezählt.

Auch hier wurde daraufhin eine Häufigkeitsanalyse durchgeführt. Es wurde die Anzahl der Sätze mit Bezug auf die verschiedenen Raumkategorien gezählt. Danach wurde der Frage nachgegangen, ob man Raumkategorien bündeln und dann Oppositionen aufstellen kann, sowie es auf politischer Ebene der Fall ist, wenn zwischen Vertretern des ländlichen Raums und den Vertretern der Metropolregionen unterschieden wird. Werden die ländlichen Räume/Metropolregionen anhand von anderen Kategorien angesprochen? Welche Raumbegriffe kann man aggregieren und in Opposition zu einer anderen Gruppe stellen?

Im Schema (Abb. 6) sind die verschiedenen Raumkategorien und deren Häufigkeit dargestellt. Dabei wurde der Versuch unternommen, die Raumkategorien in Gruppen zu bündeln.

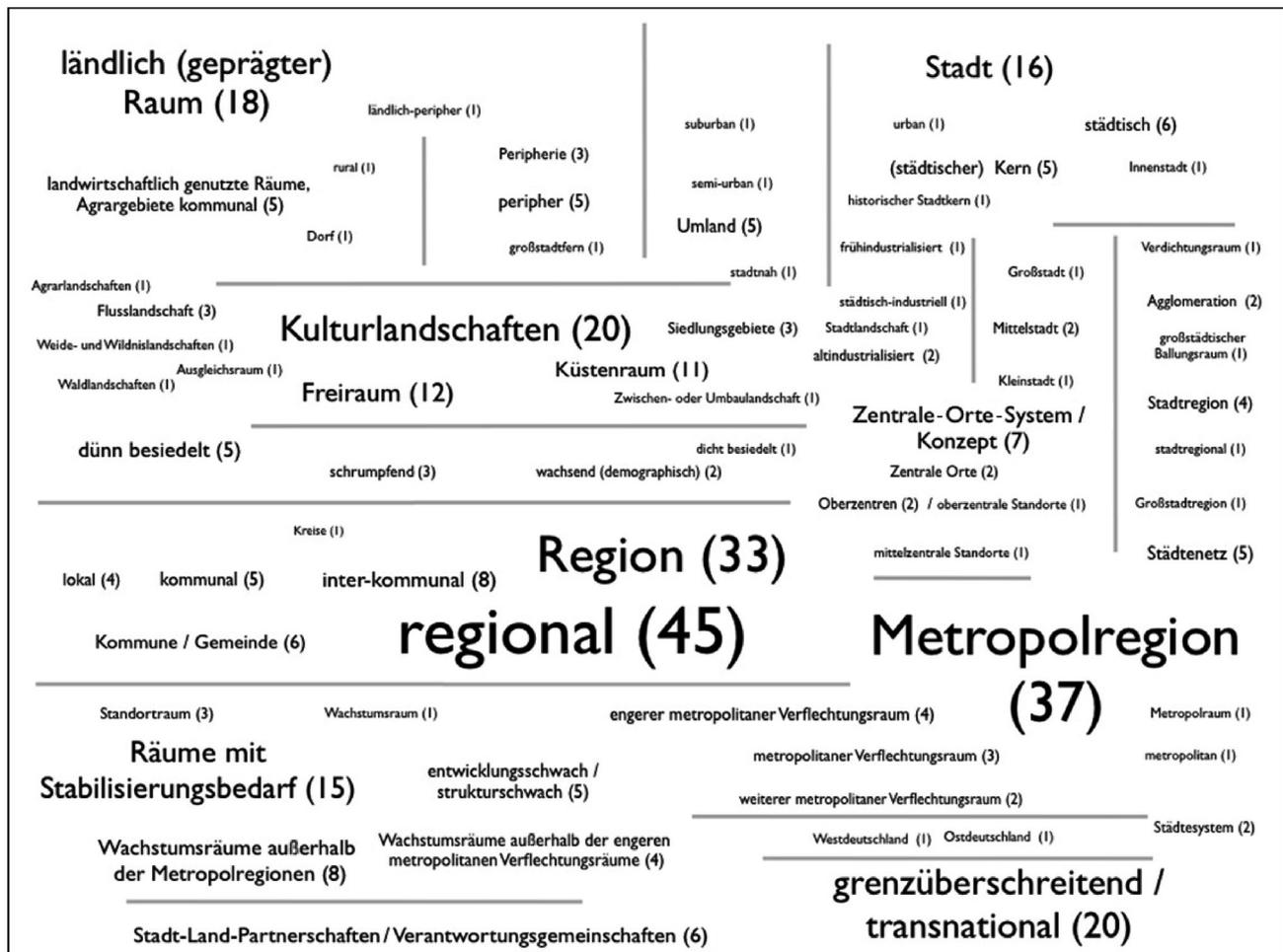
Die Raumkategorie, die in den Sätzen am häufigsten angesprochen wird, ist die regionale Ebene (regional als Adjektiv – 45-mal) bzw. die der Region (als Substantiv – 33-mal). Auch die Metropolregionen werden mit 37 Nennungen oft angesprochen, der ländliche Raum wird explizit nur in 18 Sätzen erwähnt.

Über den Inhalt der Sätze wurde versucht herauszufinden, inwiefern verschiedene Raumkategorien gruppiert werden können. Wird der ländliche Raum z. B. auch angesprochen, wenn es um „dünn besiedelte“, „großstadtferne“, „periphere“, „schrumpfende“ Räume geht? Oder können anderen Raumkategorien wie z. B. „Kulturlandschaften“, „Dörfer“, „Freiräume“, „Flusslandschaften“, „landwirtschaftliche Agrargebiete“, „Räume mit Stabilisierungsbedarf“, „Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen“ als „ländlich“ bezeichnet werden?

Welche Unterschiede bestehen zwischen „Metropolregionen“ und „Metropolräumen“, „Großstadtregionen“, „Städtenetzen“, „Agglomerationen“, „Verdichtungsräumen“ usw.? Wird die „Metropolregion“ durch Subkategorien wie z. B. „engerer und weiterer metropolitaner Verflechtungsraum“, „Metropolkern“ angesprochen?

Wie Abb. 6 zeigt, ist es hier nicht möglich, klare Gruppen zu bilden und in Opposition zueinander zu stellen. Dies liegt an der Tatsache, dass durch bestimmte Raumkategorien auch andere Räume angesprochen werden können, man aber nicht sagen kann, dass es sich dabei ganz genau um die gleiche Kategorie handelt. Es sind demnach keine Synonyme. Weiterhin werden durch Raumkategorien unterschiedliche Themen angesprochen, womit eine Gleichsetzung falsch wäre.

Abb. 6: Bedeutung der unterschiedlichen Raumkategorien in den Leitbildern



Zum Beispiel kann man nicht davon ausgehen, dass „ländliche Räume“ durch die Adjektive „entwicklungsschwach“ und „peripher“ angesprochen werden, da ein ländlicher Raum nicht per se als peripher bzw. entwicklungsschwach angesehen werden kann. Es gibt auch strukturschwache städtische Räume, und es gibt auch entwicklungsstarke ländliche Räume. Ähnlich ist es bei den Kulturlandschaften, die teils ländlich, teils städtisch geprägt sind.

Beispiele:

Etliche ländlich geprägte, aber auch einige peripher gelegene Räume haben ihre vorhandenen endogenen Potenziale erkannt und genutzt ... (BMVBS 2006: 7).

Der Heterogenität der Räume muss wie bisher über entsprechend differenzierte Politikan-sätze zur Förderung strukturschwacher Regionen, ländlicher Räume oder Metropolregionen Rechnung getragen werden (BMVBS 2006: 12).

Werden mit dem Begriff „Freiraum“ die „ländlichen Räume“ angesprochen?

Ziel des Freiraumschutzes ist es, die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten und eine nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter zu gewährleisten ... Um den durch Agrargebiete, Wald und Gewässer und vielfältige Naturlandschaften bestimmten Freiraum zu erhalten und seine spezifischen Funktionen zu verbessern, ist es erforderlich, einen großräumig übergrei-

fenden ökologisch wirksamen Freiraumverbund zu schaffen ... Gleichfalls sind vor allem in den dicht besiedelten Gebieten die verbliebenen Freiräume in den Freiraumverbund zu integrieren und aufzuwerten (BMVBS 2006, S: 22-24).

Aus diesem Zitat könnte man interpretieren, dass es sich bei dem Begriff Freiraum vor allem – aber nicht ausschließlich – um ländliche Räume handelt.

Bezogen auf den Terminus „Metropolregionen“ wird im Leitbild erklärt, dass dieser Gegenstand aus einem oder mehreren Kernen, dem engeren und dem weiteren metropolitanen Verflechtungsraum besteht. Letztere seien zum Teil ländlich (vgl. BMVBS 2006: 14). Demnach ist eine Metropolregion sowohl städtisch als auch ländlich. Ähnlich sieht es bei der Verantwortungsgemeinschaft aus, die sowohl den Metropolkern als auch ländliche Räume umfassen kann.

Diese Beispiele zeigen, dass es nicht möglich ist, verschiedene Raumkategorien zu bündeln, um Gruppen von Raumkategorien in Opposition zueinander zu stellen.

Dementsprechend können nur Schlussfolgerungen bezüglich der expliziten Verwendung bestimmter Begriffe gezogen werden. Die Ergebnisse dieser Analyse bestätigen die Befunde der Analyse anhand der Wortliste. Die regionale Ebene und die Metropolregionen stehen im Zentrum des Leitbilddokuments.

Diese Ergebnisse können jedoch noch nicht klären, inwiefern mit bestimmten Themen bestimmte Raumkategorien verbunden werden. Wird Wirtschaftswachstum vor allem mit der Raumkategorie der Metropolregionen verknüpft?

Kapitel, Unterkapitel und Sätze – Analyse der Struktur des Textes

Da die drei Leitbilder die unterschiedlichen Themen „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften entwickeln“ behandeln, wurde analysiert, welche unterschiedlichen Raumkategorien bevorzugt in den verschiedenen Leitbildern und ihren Unterkapiteln angesprochen wurden. So kann herausgefunden werden, welche Raumkategorien für die jeweiligen Themen (die in den unterschiedlichen Leitbildern behandelt werden) von den Verfassern der Leitbilder als wichtig erachtet wurden. In den anderen Teilen des Leitbilddokuments (Geleitwort, Veränderte Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung nutzen, Ausblick) wurde ebenfalls durch eine Kodierung und Überschneidung von Codes die Beziehung von Themen und Raumkategorien analysiert. Zudem wird die Struktur des Textes untersucht, indem die Verknüpfung von Titeln und Untertiteln sowie deren Umfang ermittelt werden.

Im „Geleitwort“ (6 Sätze) des Bundesministers Tiefensee werden die Leitbilder als „Entwicklungsstrategie für Städte und Regionen“ dargestellt. Wenn die Themen der drei Leitbilder angesprochen werden, dann alle drei zusammen. Dementsprechend ist es nicht möglich, eine Verbindung zwischen Themen und Raumtypologien herzustellen. Hervorzuheben ist jedoch, dass „Städte und Regionen“ als wichtige Raumkategorien dargestellt werden, da sie fast in allen Sätzen angesprochen werden. In einem Satz wird „das Miteinander von Stadt und Land“ erwähnt. Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird in einem Satz explizit angesprochen.

In den „Vorbemerkungen“ (14 Sätze) wird kaum Bezug auf Raumkategorien genommen. Spezifiziert wird jedoch:

Sie (die Leitbilder) beziehen sich auf alle Raumtypen, von den ländlich-peripheren Räumen bis zu den Großstadtregionen (BMVBS 2006: 5).

Überdies wird das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in einem Satz explizit angesprochen.

Im Kapitel zu den „veränderten Rahmenbedingungen“ (75 Sätze) werden sehr viele unterschiedliche Raumkategorien, und diese oft nur wenige Male, verwendet. Es konnte auch nicht festgestellt werden, dass für ein Thema eine Raumkategorie besonders oft benutzt wurde. Bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands wurden sowohl die Regionen als auch die Städte, die Metropolregionen, die ländlich geprägten Räume und die peripheren Regionen angesprochen. Den Städten und Regionen wird jedoch eine „neue Rolle“ zugeschrieben und die überregionale und internationale Bedeutung des deutschen Städtesystems mit großstädtischen Ballungsräumen wird hervorgehoben. Das Gleichwertigkeitspostulat wird in 5 Sätzen thematisiert.

Im Vergleich zu den Leitbildern 2 und 3 und ihren jeweiligen Handlungsansätzen (56 Sätze bzw. 79 Sätze) ist das Leitbild 1 mit seinen Handlungsansätzen, die sich mit „Wachstum und Innovation“ beschäftigen, mit 91 Sätzen am umfangreichsten. Das Leitbild 1 gliedert sich in fünf Unterkapitel: die Einleitung, die keinen Titel hat (13 Sätze), sowie die Kapitel „Europäische Metropolregionen in Deutschland und ihre Vernetzungen“ (28 Sätze), „Dynamische Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen“ (9 Sätze), „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ (14 Sätze) und die „Handlungsstrategien“ (23 Sätze).

Die quantitative Auszählung zeigt also, dass dem Leitbild 1 mehr Platz gegeben wird als den anderen Leitbildern, wenn auch nicht übermäßig deutlich; innerhalb dieses Kapitels ist das Unterkapitel, das sich auf die Metropolregionen bezieht, am umfangreichsten. Hervorzuheben ist ebenfalls, dass nur das erste Leitbild anhand von verschiedenen Raumkategorien untergliedert ist.

Logischerweise werden im Kapitel der Europäischen Metropolregionen diese als solche und auch anhand von Subkategorien wie der „engere und weiterer metropolitane Verflechtungsraum“ überproportional oft angesprochen. Im Kapitel der dynamischen Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen werden Städte, Wachstums- und Wissenscluster und Standorträume des engeren metropolitanen Verflechtungsraums bzw. der Peripherie und des Umlands der Metropolregionen sowie Mittelstädte und herausgehobene Standorte im ländlichen Raum angesprochen. Als Räume mit Stabilisierungsbedarf werden im entsprechenden Kapitel „eine Reihe von ländlich geprägten, frühindustrialisierten Räumen“, die „eine periphere oder grenznahe Lage aufweisen“, gekennzeichnet. Von ihnen wird jedoch nicht wirklich erwartet, „an Wachstums- und Entwicklungsprozessen teilzuhaben“. Diese Räume werden entsprechend eingestuft; eine Strategie für ihre wirtschaftliche Entwicklung wird jedoch nur auf sehr abstrakte Weise angesprochen, die Lösung besteht in der „verstärkten Nutzung regionalspezifischer Kompetenzen und endogener Potenziale“.

In den „Handlungsansätzen“ zum Leitbild 1 werden die Metropolregionen in 14 Sätzen und damit überdurchschnittlich oft angesprochen. Die Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen und die Stabilisierungsräume werden nur zwei- bzw. einmal angesprochen. Dies zeigt, dass zunächst die Metropolregionen im Blickpunkt stehen, bevor man sich den anderen Räumen widmet.

Die Summe aller Sätze mit Bezug zu den verschiedenen Raumkategorien im Leitbild 1 und dessen Handlungsansätzen (die sich mit „Wachstum und Innovation“ beschäftigen) zeigt, dass „Metropolregionen“ als Schlüsselement dieses Leitbilds fungieren. Diese Raumkategorie wurde in 45 Sätzen angesprochen, während die „Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen“ nur 12-mal, die „Stabilisierungsräume“ nur 14-mal, die „ländlichen Räume“ nur 7-mal, die „regionale Ebene“ nur 8-mal und die „Verantwortungsgemeinschaft“ 5-mal in Sätzen aufgegriffen wurden.

Im Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ werden vor allem die „regionale Ebene“ (regional als Adjektiv und Region als Substantiv) (in 10 Sätzen) sowie das „Zentrale-Orte-System“ (in 8 Sätzen) hervorgehoben. Auch die Leitbildkarte nimmt Bezug auf das Zentrale-Orte-System sowie auf Prognosen bezüglich der Bevölkerungsentwicklung. In den „Handlungsansätzen“ wird die regionale Ebene hingegen hervorgehoben. In der Einleitung wird das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in einem Satz hervorgehoben.

Im Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ (34 Sätze) liegt der Schwerpunkt auf „Kulturlandschaften“ – einem Konzept, das in 11 Sätzen angesprochen wurde, – und dem „Freiraum“ – einer Raumkategorie, die in 9 Sätzen thematisiert wird. Diese sehr abstrakten Kategorien beziehen sich auf unterschiedliche Räume. Der Freiraum zeichnet sich durch Agrargebiete, Wald und Gewässer aus. Bei der Gestaltung von Kulturlandschaften wird ein „Nebeneinander unterschiedlichster Landschaftstypen“ angestrebt.

Als Orientierung können dabei folgende Betrachtungsweisen bzw. Raumtypen dienen:

- *urbane Räume, wie z. B. historische Stadtkerne, Stadtlandschaften, Zwischen-oder Umbaulandschaften;*
- *semi-urbane Räume, wie z. B. vernetzte, nachverdichtete und durchmischte Stadtregionen mit gestalteten und inwertgesetzten Landschaftsräumen;*
- *rurale Räume, wie z. B. Agrar- und Energieproduktionslandschaften oder Weide-, Wildnislandschaften;*
- *übergreifende, z. T. vernetzte Räume, wie z. B. Küstenzonen, Fluss- und Waldlandschaften oder historische Kulturlandschaften (BMVBS 2006: 25).*

In der Leitbildkarte wird hinsichtlich der Kulturlandschaften dagegen zwischen urbanen, ruralen und marinen Landschaften unterschieden. Bezüglich der zu bewahrenden Ressourcen wurden die „Natur“ anhand von „Landschaften mit besonderem Naturschutzwert“ sowie „Beispielen für grenzüberschreitenden Naturschutz“, das „Wasser“ anhand von bedeutenden „Grundwasservorkommen“ und die „Flusslandschaften“ anhand von „vorbeugendem Hochwasserschutz in Flusslandschaften“ auf der Karte eingezeichnet. Die regionale Ebene wurde im Text insgesamt 13-mal angesprochen (Regionen, regional und Regionalplanung). Sie ist jedoch auf der Karte, ähnlich wie im Leitbild 2, nicht wiederzufinden. In den „Handlungsansätzen“ (41 Sätze) für das Leitbild 3 treten neben der regionalen Ebene (in 9 Sätzen) die Kulturlandschaften, die Flusslandschaften und der Küstenraum hervor. Sie werden in drei Unterkapiteln von je fünf, fünf und sieben Sätzen angesprochen.

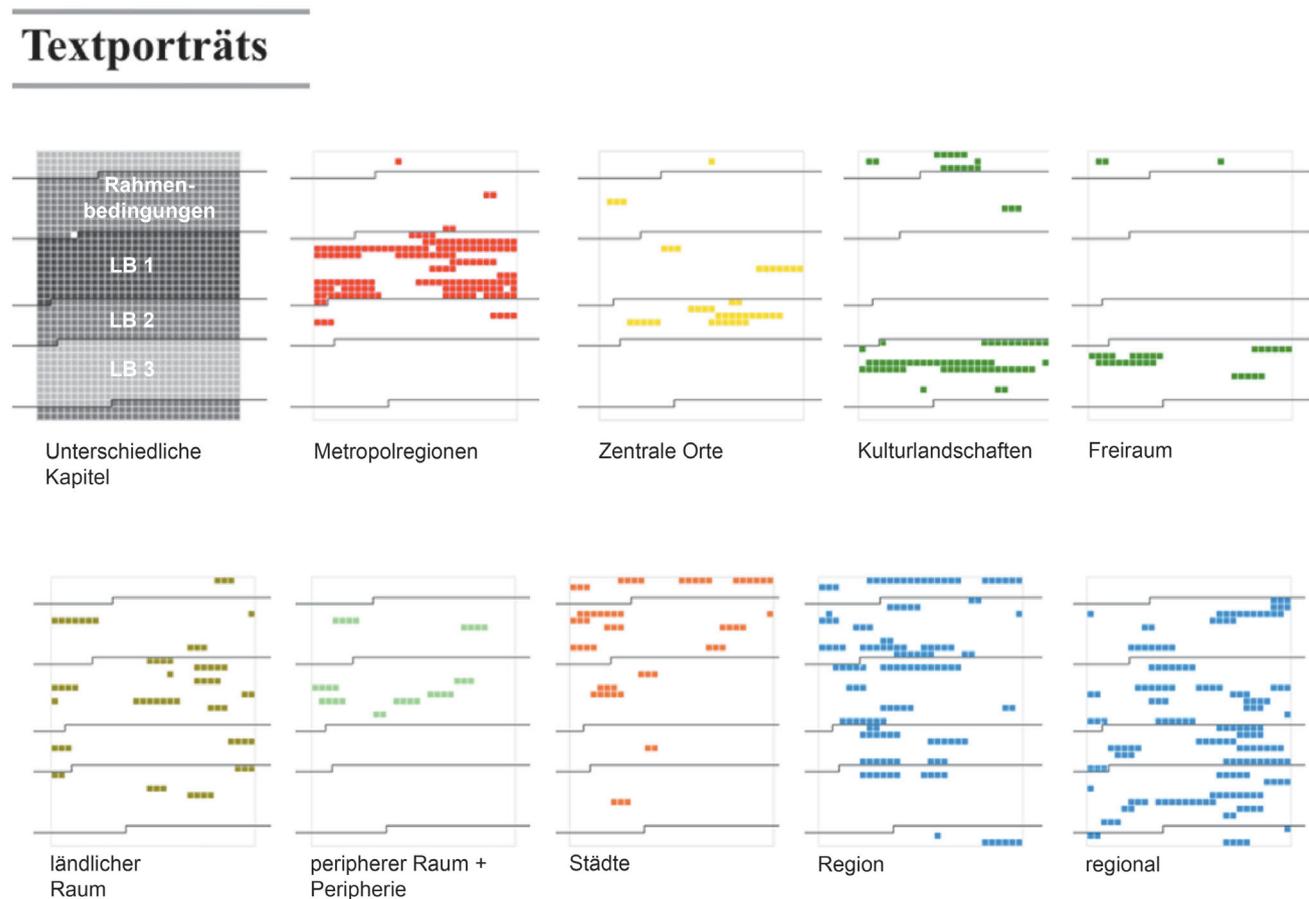
Im Leitbild 3 und in den dazugehörigen Handlungsansätzen (insgesamt 79 Sätzen) wird demnach neben der regionalen Ebene mit den abstrakten Konzepten „Freiraum“ und „Kulturlandschaften“ gearbeitet. Diese werden dann mit Bezug auf konkretere Räume – jedoch in den verschiedenen Unterkapiteln auf unterschiedliche Weise – untergliedert. Hierbei sticht allerdings keine Raumkategorie besonders hervor.

Bei der Behandlung der drei Themen der Leitbilder werden also klar unterschiedliche Raumkategorien bevorzugt verwendet. Diese werden jedoch nicht in Beziehung zueinander gesetzt. Die unterschiedlichen Diskursstränge werden klar voneinander getrennt und so werden mögliche Verbindungen (Ergänzung-Konkurrenz-Bereicherung) zwischen Themen nicht dargestellt. Zum Beispiel wird die Raumkategorie der Metropolregionen in Leitbild 3 gar nicht und in Leitbild 2 kaum thematisiert. Es stellt sich die Frage, warum „Daseinsvorsorge sichern“ oder „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften“ keine Themen innerhalb der Metropolregionen und der Stadt-Land Partnerschaften bzw. Verantwortungsgemeinschaften – Konzepte, die fast ausschließlich im Leitbild 1 verwendet wer-

den – sein sollten. Das Wort Metropolregion wird dementsprechend nur mit dem Thema Wachstum und Innovation verbunden. Sollte die mit dem Konzept der Metropolregion ausgelöste regionale Selbstorganisation sich nur auf einen Themenbereich konzentrieren?

Diese Verbindung zwischen Themen bzw. Leitbildern und einigen Raumkategorien wird auch in den Textporträts bestätigt, die mithilfe des Programms MAXQDA erstellt worden sind. Textporträts (Abb. 7) zeigen in einer Matrix von 1200 kleinen Quadraten, an welchen Stellen des Textes der ausgesuchte Code vorkommt. Das Programm gewichtet die Länge des kodierten Segments und zeigt entsprechend gefärbte Quadrate.

Abb. 7: Textporträts



Hier kann man sehen, dass Metropolregionen mit dem Thema Wachstum und Innovation in Verbindung gesetzt werden, das Zentrale-Orte-System wird hauptsächlich mit Leitbild 2 – „Daseinsvorsorge sichern“ verknüpft usw. Die Raumkategorie des ländlichen Raums kommt hingegen – wenn auch insgesamt in deutlich geringerem Umfang – in allen Leitbildern vor. Auch die regionale Ebene wird in allen Kapiteln angesprochen.

Bei der Auswertung des letzten Kapitels „Ausblick – Raumentwicklungspolitik gestalten“ (17 Sätze) konnte keine Relation zwischen Themen und Raumkategorien ermittelt werden. Die regionale Ebene wird am häufigsten angesprochen (in 8 Sätzen). Das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse wird in drei Sätzen angesprochen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Anhand der Analysen konnte festgestellt werden, dass a) die Raumkategorie der Metropolregion und die regionale Ebene gegenüber anderen Raumkategorien überrepräsentiert ist und b) mit bestimmten Themen bestimmte Raumkategorien verbunden werden.

Wenn wirtschaftliches Wachstum thematisiert wird, wird die Raumkategorie der Metropolregion viel häufiger explizit angesprochen als andere Raumkategorien.

Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass sich Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“, das umfangreichste Unterkapitel, ausschließlich mit Metropolregionen beschäftigt. Es ist gemessen an der Anzahl der Sätze doppelt bzw. fast dreimal so lang wie die Textteile, die sich den „Wachstumsräumen außerhalb der Metropolregionen“ und den „Räumen mit Stabilisierungsbedarf“ widmen. Auch in den anderen Leitbildern werden bestimmte Raumkonzepte stärker als alle andere angesprochen: im Leitbild 2 das „Zentrale-Orte-Konzept“ und die regionale Ebene, im Leitbild 3 die Kulturlandschaften und Freiräume. Der ländliche Raum wird explizit weniger häufig angesprochen und auch nicht mit einem bestimmten Leitbild verbunden.

Die verschiedenen Themen werden demnach nicht nur in Unterkapiteln voneinander getrennt, sondern auch dadurch, dass verschiedene Raumkategorien damit verbunden werden. Welche Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Handlungen „Förderung von ‚Wachstum und Innovation‘“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren und Kulturlandschaften entwickeln“ bestehen (können), wird nicht vermittelt.

4 Bewertung und mögliche Alternativen

4.1 Bewertung des Metropolregions-Konzeptes aus heutiger Sicht

Diese Frage wurde in der Dokumentenanalyse nicht behandelt. Mögliche Dokumente wären die IKM Monitorings bzw. die rezenten Studien des BBSR und die MORO-Berichte zu den Stadt-Land-Partnerschaften. Damit würde jedoch quasi eine Ex-post-Analyse der Wirkung der Leitbilder angestrebt. Dies war jedoch nicht das Ziel dieser Untersuchung.

4.2 Bewertung der Leitbilder aus heutiger Sicht

Mithilfe einer Analyse der auf die Leitbilder folgenden Beschlüsse und Berichte der MKRO sowie der Stellungnahmen anderer Akteure konnte einerseits untersucht werden, inwiefern die Bewertung des Beirats im Nachhinein zur Weiterentwicklung der Leitbilder beigetragen hat. Andererseits wurde untersucht, ob weitere neue Themen aufkamen und ob es als wichtig erachtet wurde bzw. wird, diese Themen in die Leitbilder einzubringen.

Mit den „Empfehlungen des Beirats für Raumordnung zur Weiterentwicklung des Leitbildes ‚Wachstum und Innovation‘ (20.09.2007)“ nimmt der Beirat Stellung zu den Leitbildern. Für ihn wird mit den neuen Leitbildern das Postulat der gleichwertigen Lebensbedingungen nicht durch die Betonung des Wachstumsziels abgelöst. Er interpretiert das Leitbild „Wachstum und Innovation“ dahingehend, dass möglichst alle Teilräume befähigt werden sollen, Innovation und Wissen zu erzeugen sowie Arbeitsplätze anzubieten. Weiterhin teilt er die Kritik nicht, ländliche Räume würden aufgrund der Ernennung von Metropolregionen zurückgesetzt und zugleich in eine eher passive bzw. ergänzende Rolle versetzt. Der Beirat hat sich dennoch kritisch mit der Bedeutung und Rolle der Metropolregionen auseinandergesetzt. In Anbetracht der Kritik von anderen Fachressorts empfiehlt der Beirat, verschiedene Punkte deutlicher darzustellen, u. a. dass:

- *das Fördern von Wachstum und Innovation nicht auf Kosten des Ausgleichsziels erfolgen darf oder dieses Ziel gar ersetzen soll, sondern im Gegenteil über eine erfolgreiche Unterstützung von Wachstumsregionen auch eine zukünftige Verfolgung von Ausgleichszielen sicher-gestellt wird,*
- *wachstumsstarke Regionen sich nicht auf Kosten anderer Regionen, sondern möglichst zusammen mit diesen anderen Regionen weiter entwickeln müssen.*
- *[...]*

Der Beirat empfiehlt weiter dar- bzw. klarzustellen, dass mit dem Leitbild „Wachstum und Innovation“ es nicht bzw. weniger darum geht, starke (bzw. große) Regionen zu stärken und schwache Regionen sich selbst zu überlassen, sondern vielmehr dass Stärken von Stärken (bzw. Entwicklungspotenzialen) in Regionen, unabhängig davon, ob sie groß oder klein sind oder ob sie zentral oder peripher liegen, verfolgt wird.

Weiter ist nach Ansicht der Beirats deutlicher dar- bzw. klarzustellen, dass mit dem vorliegenden Leitbild keine Diskussion verknüpft wird mit der Neuabgrenzung von Ländern, Regionen oder Kreisen. Auch verfolgt das Leitbild nicht die Eröffnung einer Diskussion zu neuen Verwaltungsebenen oder einer vorzunehmenden Verwaltungsreform (Beirat für Raumordnung 2007: 2-3).

In neun Punkten wird daraufhin erläutert, wie eine Ergänzung und Verfeinerung des Leitbildes Wachstum und Innovation aussehen könnte. Zum einen soll das Konzept der Metropolregion differenzierter ausgearbeitet werden. Nicht alle Metropolregionen seien Wachstumsmotoren. Es müsse herausgearbeitet werden, welche Faktoren in wachsenden Metropolregionen zu Wachstum führen und welche Faktoren dazu führen, dass einige Metropolen keine Wachstumsmotoren sind. Auf die gleiche Weise sollen die ländlichen Räume auf fördernde und hindernde Faktoren für Wachstum hin analysiert werden. Weiterhin müsse der Einfluss von Kooperationen untersucht werden, grenzüberschreitende Kooperation unterstützt werden und das Konzept der Verantwortungsgemeinschaften überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden. In weiteren neun Punkten werden mögliche Maßnahmen für die Umsetzungen des Leitbildes aufgelistet (vgl. Beirat für Raumordnung 2007: 3 ff.).

Diese ausführlichen Empfehlungen des Beirats weisen darauf hin, dass keineswegs Konsens in der Bewertung der Leitbilder bestand und dass vor allem vonseiten des Bundeswirtschaftsministeriums (genauer der regionalen Wirtschaftspolitik) und anderen Fachpolitiken (BMF, BMELV) Widerstand geleistet wurde. Bemerkenswert ist, dass trotz der zu einem frühen Zeitpunkt im fachwissenschaftlichen und fachpolitischen Diskurs geäußerten Kritiken einige Punkte nicht schon während des Leitbildprozess deutlicher dargestellt wurden bzw. umgeändert wurden.

Anhand von Beschlüssen und Berichten kann man jedoch erkennen, dass die Empfehlungen des Beirats aufgenommen und bearbeitet wurden. Im Beschluss zur „Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (29. April 2008) steht nämlich bezüglich der Leitvorstellung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen:

Die MKRO bekräftigt, dass sowohl eine wachstums- und innovationsfördernde Politik im regionalen Maßstab als auch eine Ausgleichspolitik zur Entwicklung endogener Potenziale in strukturschwachen und peripheren Räumen notwendig ist. Beides trägt dazu bei, das Leitziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch unter schwieriger werdenden Bedingungen aufrecht zu erhalten. Der daraus resultierende Handlungsbedarf erfordert ein fachübergrei-

fendes Vorgehen, das die Potenziale aller Räume stimuliert und dabei wirtschaftliche Belange ebenso einbezieht wie soziale Fragen und den Umwelt- und Ressourcenschutz. Dies lässt sich nicht an bestimmten, wie auch immer abgegrenzten, Raumtypen festmachen, sondern betrifft die Stadtregionen und damit auch die Metropolregionen ebenso wie ländlich geprägte Räume (MKRO 2008: 1).

Dem „Bericht des Hauptausschusses der MKRO ‚Umsetzung der Leitbilder für die Raumordnung‘“ ist weiterhin zu entnehmen, dass sowohl die Weiterentwicklung des Konzepts der Metropolregion, und hier im Besonderen das der Verantwortungsgemeinschaften, als auch die Strategien für die ländlichen Räume Themen weiterführender Studien waren (Raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der Wissensgesellschaft, Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolregionen, Stabilisierungsstrategien in strukturschwachen Räumen). Überdies wurden überregionale Partnerschaften zu einem MORO-Schwerpunkt, ein Konzept für neue Raumtypisierung im BBR, erarbeitet und eine interministerielle Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“ hat ein abgestimmtes Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räumen erarbeitet. Insgesamt werden die ländlichen Räume mehr thematisiert (vgl. Hauptausschuss MKRO 2008: 8-15).

Im „Beschluss Umsetzung der Leitbilder Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin“ bittet die MKRO den Hauptausschuss zum einen, Vorschläge für die Weiterentwicklung der Leitbilder in den Bereichen Mobilität und Logistik, Klimaschutz und Energieversorgung sowie Partnerschaften und Strategien für Stadtregionen und ländliche Räume zu erarbeiten. Hervorzuheben ist die Tatsache, dass der Begriff „Stadtregionen“ und nicht „Metropolregion“ benutzt wurde, wenn es um Partnerschaften mit ländlichen Räumen geht. Zum anderen soll ein Vorschlag vom Hauptausschuss formuliert werden, ob und in welcher Form die Konkretisierung und Weiterentwicklung des Metropolregions-Konzeptes angebracht ist. Bestehende Reflexionen zu „Regiopolen“ sowie die Resultate der MOROs zu überregionalen deutschen und grenzüberschreitenden Partnerschaften sollten dabei nicht außer Acht gelassen werden (vgl. MKRO 2009: 1).

Anhand des „Beschluss Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland“ wurde entschieden, die Leitbilder zu ergänzen und fortzuschreiben. Auf diese Weise könne auf die veränderten wirtschaftlichen, sozialen und naturräumlichen Rahmenbedingungen reagiert werden und Erfahrungen aus dem Diskussions- und Umsetzungsprozess könnten eingebracht werden. Dabei sollen die drei Themen, die bereits im Beschluss vom 10. Juni 2009 definiert wurden, Schwerpunkte bilden. Zum einen kann man erkennen, dass Metropolregionen immer noch eine Rolle spielen, den ländlichen Räumen jedoch im Vergleich zur Vergangenheit weitaus mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird. Zum anderen werden Themen wie Mobilität, Klimawandel und Energieversorgung, die in den Leitbildern von 2006 keine übergeordnete Rolle gespielt haben, in den Mittelpunkt gestellt (vgl. MKRO 2010: 1 ff.).

5 Zusammenfassendes Fazit

Zur Bedeutung des Metropolregionsdiskurses und dessen Begründung vor dem Leitbildprozess

Der Metropolregionsdiskurs war im Laufe der Zeit nicht immer mit der gleichen Intensität in der Raumordnungspolitik präsent und einflussreich. Nachdem das Thema 1995/1997 aufgekommen war, wurde es bis 2003 kaum auf der MKRO-Ebene diskutiert bzw. weiterentwickelt. Erst 2003 wurden die Metropolregionen durch das Strategiepapier des IKM wieder zum Thema gemacht. In den MKRO-Beschlüssen wurde die Bedeutung der Met-

ropolregionen weder empirisch noch theoretisch begründet. Im HARA werden die Ziele einer lebenswerten und umweltgerechten Gestaltung Europas und die Sicherung der ökonomischen Leistungsfähigkeit mit dem Konzept der Metropolregionen verbunden. Warum gerade das Metropolregions-Konzept besser geeignet sei, diese Ziele zu erreichen, als andere Raumtypen, wird nicht begründet, sondern als evident dargestellt. Der IKM konnte mit seinem Strategiepapier veranlassen, dass man sich erneut dem Thema der Metropolregionen widmet und dabei die Notwendigkeit einer Fortentwicklung raumordnerischer Leitbilder diskutiert wurde. In seinem Strategiepapier bezieht sich der IKM auf Saskia Sassen und das Konzept der „Global Cities“ um zu erklären, dass sich das Wirtschaftswachstum in den Metropolregionen konzentriert und deswegen nur durch deren Unterstützung zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beigetragen werden kann.

Zum Anstoß, neue Leitbilder zu formulieren

Im Allgemeinen wird auf die unterschiedlichen veränderten Rahmenbedingungen – Globalisierung, EU-Integration, europäischer Wettbewerb, demografischer Wandel, räumliche Ausdifferenzierungsprozesse usw. – hingewiesen um zu begründen, dass neue Leitbilder formuliert werden müssen. Hervorgehoben wird dabei besonders, dass die Rolle des Staates sich gewandelt habe. Dessen Gestaltungsmöglichkeiten und somit auch die der Raumordnung – die als räumliche Facette des Sozialstaatgedankens bezeichnet wurde – würden immer geringer. Die Raumordnungspolitik stehe deswegen unter Legitimationsdruck. Mit den traditionellen Raumordnungsinstrumenten könne nicht mehr auf die heutigen Herausforderungen reagiert werden, vor allem nicht auf jene, die sich in den neuen Ländern stellen. In den Stellungnahmen der Experten wurde der fehlende Übergang von den Rahmenbedingungen hin zu den Auswirkungen für die Raumordnungspolitik und die damit einhergehende Neuorientierung kritisch hervorgehoben.

Zur Rolle des Konzeptes der Metropolregionen während des Leitbildprozesses

Bevor die Argumente dargelegt werden, mit denen den Metropolregionen eine besondere Rolle in den Leitbildern zugesprochen wurde, soll zunächst dargestellt werden, welchen Platz die Raumkategorie der Metropolregionen im Vergleich zu anderen Raumkategorien in den unterschiedlichen Dokumenten eingenommen hat. Klar ist, dass von Anfang an der Fokus auf das Konzept der Metropolregionen gelenkt wurde. Im ersten Workshop wurden die Metropolräume als Teilkonzept identifiziert. Man war sich von Anfang an bewusst, dass eine ausschließlich auf Metropolregionen orientierte Politik auf Widerstand stoßen würde. Eine Betrachtung, die Metropolregionen und Resträume gegenüberstellt, würde nicht der Realität entsprechen. Deswegen wurde die Idee der Großregion als Verantwortungsgemeinschaft aus einer Studie des BBR, die sich mit unterschiedlichen Zukunftsszenarien auseinandergesetzt hat, übernommen. Im zweiten Workshop stellen die Metropolregionen eine von drei Raumkategorien dar, die in Arbeitsgruppen thematisiert wurden. Andere behandelte Räume waren intermediäre bzw. Brückenräume und die peripheren Schrumpfräume. Es bestand auch eine Arbeitsgruppe für den Grenzraum Ost; es wurde jedoch entschieden, diese Kategorie nicht beizubehalten. Den Dokumenten ist jedoch keine Erklärung zu entnehmen, warum diese Raumkategorien im weiteren Leitbildprozess nicht die grobe Struktur der Leitbilder darstellten. Vom ersten Diskussionspapier 2004 an wurden die Leitbilder anhand von Themen bzw. entlang der Handlungsbereiche „Entwicklung fördern“ „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ordnung“ gegliedert.

Von diesem Zeitpunkt an wurde das Metropolregionskonzept primär im Zusammenhang mit dem ersten Leitbild „Wachstum und Innovation“ thematisiert. Umgedreht kann man sagen, dass das Metropolregionskonzept von diesem Zeitpunkt an im Mittelpunkt

des ersten Leitbilds stand. Schon allein die Wahl der Begriffe zur Beschreibung der unterschiedlichen Räume und deren Rolle für wirtschaftliches Wachstum deutet darauf hin. Im ersten Leitbild wird die Raumstruktur anhand von „metropolitanen Kernnetzen“, „metropolitanen Ergänzungsnetzen“, „Räumen zwischen den metropolitanen Kern- und Ergänzungsnetzen“ und „metropolitanen Großregionen“ beschrieben. Im Fortschrittsbericht bezieht sich das erste Kapitel auf „Metropolregionen und metropolitane Netze“. Im zweiten Kapitel bemüht man sich, das Metropolregionskonzept zu ergänzen: Die Vernetzung der Metropolregionen mit Städten/Clustern außerhalb der Metropolen soll unterstützt werden, Wachstumsmotoren außerhalb der MR sollen identifiziert werden, die Rolle der Wissenscluster soll betont werden und generell sollen die natürlichen Begabungen von Räumen, also auch die der dünn besiedelten peripheren Räume, in Wert gesetzt werden.

Im Diskussionspapier werden diese Kapitel unverändert übernommen. In den beschlossenen Leitbildern wird die Gliederung des ersten Leitbildes noch einmal verändert. Nachdem die „Metropolregionen“ in einem Kapitel behandelt wurden, werden die „Wachstumsräume außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume“ und die „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ in zwei weiteren eigenen Kapiteln thematisiert. Überdies wird betont, dass alle Räume befähigt werden sollen, ihren Beitrag zum Wachstum zu leisten. Im Enddokument sind im Vergleich zu den vorigen Dokumenten Änderungen sowohl in der Struktur und auch im Inhalt zu erkennen. Dennoch überwiegt im Subtext weiterhin die Wahrnehmung, dass das Entwicklungsziel immer noch am stärksten mit dem Konzept der Metropolregionen verbunden ist. Eine quantitative Textanalyse des beschlossenen Leitbilddokuments konnte dies betätigen.

Der Fokus auf die Metropolräume bzw. das Metropolitane oder die Metropolregion war im Leitbildprozess von Anfang an sichtbar. Er war jedoch in bestimmten Phasen des Prozesses stärker ausgeprägt (Diskussionspapier 2004, Fortschrittsbericht und Diskussionspapier 2005) als in anderen (Workshop 2, beschlossene Leitbilder).

Zur Begründung der Rolle des Metropolregionen-Konzeptes im Leitbildprozess

Während des Leitbildprozesses wurden folgende Argumente herangezogen, um die Rolle der Metropolregion bei der Entwicklung Deutschlands zu legitimieren:

Durch die veränderten Rahmenbedingungen entstünden ausdifferenzierte Räume, darunter Metropolregionen. Deren Bedeutung nehme im Laufe der Zeit weiter zu, weil sie die besten Voraussetzungen für die Erwirtschaftung des zukünftigen Bruttoinlandsprodukts hätten. Sie – oder besser gesagt: ihre Kerne – besäßen Metropolfunktionen. Sie stellten ein offenes und perspektivenreiches Umfeld für die kreative Klasse dar. In der Arbeitsgruppe zu den Metropolregionen im zweiten Workshop wurden sie als Standorte der globalisierten Ökonomie und Räume mit einem Bedeutungsüberschuss beschrieben. Die Ballungsräume besäßen eine breite wirtschaftliche Basis, und deswegen seien die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven dort am günstigsten. Die Überwindung der wirtschaftlichen Schwäche Deutschlands müsse in den Zentren ansetzen. Bezüglich der Regionalentwicklung heißt es im ROB, die Fördermaßnahmen sollten sich auf die Regionen konzentrieren, wo die Wachstumschancen am größten sind. Zumindest zu Beginn des Leitbildprozesses hat man sich auf die Neue Ökonomische Geographie gestützt, um die Behauptung zu begründen, Wachstum würde vor allem in den Ballungsräumen generiert.

Das BBR hat im ROB anhand eines Indikatorensystems ein Ranking von Standorten aufgestellt, in denen sich Metropolfunktionen bündeln. Dabei stützt man sich auf bestehende Definitionen von Metropolregionen. Es wird jedoch nicht erklärt, warum in diesen Teilräumen aufgrund des Vorhandenseins dieser Funktionen zukünftig Wachstum generiert

wird. In einem zweiten Schritt wurden die Indikatoren auf der Ebene von Metropolregionen aggregiert. Die Kerne der Metropolregionen – somit auch die Zahl der Metropolregionen – waren jedoch von der MKRO vorgegeben. Auch wenn im Nachhinein der Versuch unternommen wurde, die politischen Entscheidungen empirisch zu untermauern, ist immer noch von einem bestimmenden Einfluss vonseiten der Politik auf die Resultate auszugehen. Zum einen hätte man, wie es anhand der geäußerten Kritiken zu erkennen ist, die Werte der verschiedenen Indikatoren auch anders interpretieren und stärker auf die Heterogenität innerhalb der Gruppe der Metropolregionen eingehen können. Zum anderen wären anhand dieser Analysen wahrscheinlich einige Metropolkerne nicht als solche identifiziert worden.

Zur Begründung von Wachstumsorientierung neben/anstelle der Ausgleichsorientierung

Im Kontext der seinerzeitigen wirtschaftlichen Wachstumsschwäche Deutschlands wurde die Meinung laut, das Entwicklungsziel müsse mit dem nationalen Wachstumsziel verknüpft werden. Aus dem Argument, dass Wachstum vor allem in den Ballungsräumen bzw. den Metropolregionen generiert werde und diese durch die räumlichen Ausdifferenzierungsprozesse immer mehr Bedeutung bekämen, kann die Begründung für eine stärker auf das Entwicklungsziel gerichtete Raumordnungspolitik hergeleitet werden. Weil in Anbetracht der Neuen Ökonomischen Geographie das Ausgleichsziel nicht mehr wachstumstheoretisch, sondern nur noch verteilungspolitisch begründet werden kann, sollte eine Neuorientierung der Raumordnung im Sinne des Prinzips „Stärken stärken“ erfolgen – bzw. „Starke stärken“, wie es noch in den ersten Dokumenten zu lesen ist. Im Kontext des demografischen Wandels, der begrenzten öffentlichen Haushalte und der dadurch verminderten Gestaltungsmacht des Staates wurde eine Ausgleichspolitik, wie sie bis dahin verfolgt wurde, überdies nicht mehr als machbar eingeschätzt. Zu Beginn des Leitbildprozesses war die Schlussfolgerung dominant, dass das Gleichwertigkeitspostulat nicht mehr glaubhaft vertreten werden könne. In späteren Dokumenten wurde anders argumentiert, das Postulat der gleichwertigen Lebensbedingungen solle neu interpretiert werden: Das Ausgleichsziel sollte sich deswegen für eine Zeit lang nur noch auf die Daseinsvorsorge und nicht auf die Entwicklung beziehen, denn die Raumordnung könne nicht alle Herausforderungen zugleich einlösen. Wenn das Wachstum wieder angekurbelt wäre, so das Argument, entstehe auch wieder Spielraum für eine Ausgleichspolitik, etwa im Bereich der wirtschaftlichen Förderung. Im Enddokument der Leitbilder wurde zudem präzisiert, dass das Prinzip der gleichwertigen Lebensbedingungen nicht aufgegeben würde.

Zur Kritik bezüglich der hervorgehobenen Rolle der Metropolregionen

In den Berichten sind keine eindeutigen Hinweise darauf zu finden, dass grundsätzliche Kritik geäußert wurde. Bei genauerem Hinsehen bestätigt sich jedoch der Eindruck, dass es Kritik gegeben hat, die in den Berichten jedoch nicht gesondert thematisiert wurde. Von Beginn an wurde das Konzept der Großregion als Verantwortungsgemeinschaft von einigen Workshop-Teilnehmern als realitätsfern und nicht umsetzbar bezeichnet. Zudem wurde der Verdacht geäußert, dass diese Konzeption nur der politischen „Beruhigung“ diene. Es wurde infrage gestellt, dass die Peripherie von den Wachstumsimpulsen der Metropolkerne profitieren kann. Der Spillover-Effekt gehe nicht über die engeren Verflechtungsbereiche hinaus.

Weiterhin wurde die Gleichsetzung von Metropolregionen und Wachstum ziemlich früh infrage gestellt, bzw. es wurde darauf hingewiesen, dass die politisch identifizierten Metropolregionen nicht dem wissenschaftlichen Begriff der Metropolregionen entspre-

chen. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob durch die Ausweisung neuer Metropolregionen das Konzept der Metropolregion nicht zur hohlen Metapher werde. Auch wurde gefragt, wie man mit den tendenziell struktur- bzw. wachstumsschwachen Metropolregionen umgehen soll. Überdies wurde darauf hingewiesen, dass es an Strategien für die peripheren und schrumpfenden Regionen fehle. Das erste Leitbild wurde als metropolenlastig bezeichnet. Es wurde weiterhin hervorgehoben, dass viele unterschiedliche Begriffe rund um das Thema „Metropolregionen“ benutzt würden, diese jedoch insgesamt schwammig definiert seien.

Diese Kritiken sind (u. E.) nicht nur Ergänzungsvorschläge, wie es in den Berichten dargestellt wird. Es handelt sich vielmehr um grundsätzliche Kritik, die die Ausgangsüberlegungen der Leitbilder betrifft. Wenn intensiver auf die Kritik eingegangen worden wäre, hätten die Veränderungen sichtbarer und klarer formuliert werden müssen. Die Tatsache, dass einige Kritiken sich vom Anfang bis zum Schluss des Prozesses durchziehen (wie etwa die Kritik an den Verantwortungsgemeinschaften) verweist darauf, dass die Kritik nicht wirklich ernstgenommen wurde bzw. nur begrenzt Bereitschaft bestand, sich auf die Kritik einzulassen.

Zur Kritik, das Ausgleichsziel werde vom Entwicklungsziel abgelöst

Ein Vergleich zwischen den ersten und den letzten Dokumenten zeigt, dass sich diesbezüglich im Verlauf des Prozesses der Ton und der Inhalt der Aussagen geändert haben. Während in den ersten Dokumenten das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse noch infrage gestellt wird, wird in den beschlossenen Leitbildern versichert, dass es weiterhin ein Prinzip der Raumordnung sein solle. Die während des Prozesses geäußerte Kritik hatte demnach einen gewissen Einfluss. Auch hier ist die Kritik allerdings erst bei sehr genauer Lektüre der Berichte wahrzunehmen. Sowohl Teilnehmer des zweiten Workshops als auch einige Experten forderten, dass das Postulat der gleichwertigen Lebensbedingungen nicht aufgegeben werden dürfe, sondern neu interpretiert werden müsse. Ein Experte äußerte in seiner Stellungnahme zum ersten Diskussionspapier die Befürchtung, dass die Raumordnung vom Ausgleichsziel abrücke und die Raumordnung sich auf diese Weise selbst infrage stelle. Ein anderer Gutachter ist der Meinung, dass diese neue Ausrichtung auf Wachstum und Wettbewerb nicht ausreichend untermauert ist, um daraus eine pauschale Reformulierung der Politik herzuleiten.

Es sind zweifellos Änderungen in den Texten zu erkennen, die eine gewisse Reaktion auf die Kritik andeuten. Gleichwohl erlauben zahlreiche eher schwammige, undeutliche Formulierungen bezüglich der beschlossenen Leitbilder immer noch sehr unterschiedliche Interpretationen. Die Vieldeutigkeit der Texte ermöglicht es zum einen, politischen Konsens zu stiften. Zum anderen kann auf diese Weise Kritik relativiert bzw. zurückgewiesen werden. Es kann immer argumentiert werden, dass die Leitbilder von den Kritikern womöglich fehlinterpretiert wurden. Eine klarere Sprache könnte dem Verdacht entgegenwirken, dass mit diesen vieldeutigen Texten der Versuch einhergeht, auf versteckte Weise eine Politik zu verfolgen, die explizit formuliert auf nennenswerten Widerspruch gestoßen wäre.

Zur Weiterentwicklung der Leitbilder nach dem Beschluss von 2006

Aus der Stellungnahme des Beirats für die Raumordnung kann interpretiert werden, dass auch nach dem Beschluss der Leitbilder immer noch die gleiche Kritik wie zuvor geäußert wurde. Auch wenn der Beirat die Kritik selbst nicht teilt, empfiehlt er, die Rolle der Metropolregionen differenzierter darzustellen und die ländlichen Räume weiterzuentwickeln.

Weiterhin regt er an, deutlicher auszudrücken, dass das Ausgleichsziel nicht vom Wachstumsziel abgelöst wird. In den darauf folgenden Beschlüssen der MKRO wurde diesen Empfehlungen nachgegangen. Parallel dazu sind neue Themen bzw. Diskursstränge in der Raumordnungspolitik aufgetaucht. Mobilität und Logistik, Klimaschutz und Energieversorgung werden neben dem Thema der Stadt-Land-Partnerschaften als neue Aufgaben angesehen.

Literatur

- BFAG (2004a): Neue Leitbilder der Raumordnung? Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus einem Expertengespräche beim BBR am 09.12.2003.
- BFAG (2004b): Workshop „Neue Leitbilder der Raumordnung“ Arbeitspapier zur Vorbereitung des Workshops am 23.02.2004 beim BBR.
- BFAG (2004c): Neue Leitbilder der Raumordnung? Ergebnisse vom Workshop beim BBR am 23.03.2004 in Bonn.
- BFAG (2005a): Expertenstellungnahmen zum Diskussionspapier „Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien“ (Fassung vom 07.02.2005). Bericht.
- BFAG (2005b): Vorbereitung zum Workshop „neue Leitbilder der Raumentwicklung – Handlungsansätze“ Mittwoch, 01. Juni 2005 in Bonn.
- BFAG (2005c): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Bericht zum Workshop „Handlungsansätze“ am 01.06.2005 in Bonn.
- BFAG (2005d): Fachtagung „Neue Leitbilder der Raumentwicklung“ Ablauf – Hintergrundinformationen – Leitfragen.
- BFAG (2005e): Endbericht. Diskussionspapier und Dokumentation wichtiger Arbeitsschritte.
- BBR (Hrsg.) Stiens, G. (Bearb.) (2003): Szenarien zur Raumentwicklung. Raum und Siedlungsstrukturen 2015/2040. Forschungen. Heft 112. Bonn.
- BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte, Bd. 21, Bonn
- Beirat für Raumordnung (2007): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung zur Weiterentwicklung des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ Verabschiedet auf der Sitzung am 20. September 2007).
- BmBau (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- BmBau (1995): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8. März 1995, Bonn.
- BMVBW (2004): Diskussionspapier (Stand 20.10.2004) „Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien.
- BMVBS (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006.
- Blotevogel, H. H. (2005): Statement zu den „Neuen Leitbilder“. Fachtagung „Neue Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschlands“ Bonn, 12.09.2005).
- Geschäftsstelle der MKRO (2010): Übersicht über die Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (Stand 19.05.2010), viewed 17.01.2012<
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/58514/publicationFile/29698/ministerkonferenz-mkro-beschluss-uebersicht-1967-2010.pdf>> (Zugriff: 01.12.2014)
- IKM (2003): Strategiepapier des „Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland“ vom 26 April 2003.

- IKM (2004): Stellungnahme des „Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland“ zur Fortschreibung der raumordnerischen Leitbilder für das Bundesgebiet und den europäischen Raum vom 27. September 2004.
- IKM (2005): Stellungnahme des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland zur Fortschreibung der raumordnerischen Leitbilder für das Bundesgebiet und den europäischen Raum 19. Januar 2005.
- METREX (2004): Positionspapier hinsichtlich zukünftiger Strukturfonds: Von Städten zu Metropolregionen: Eine erweiterte Perspektive als Notwendigkeit. Barcelona, 30. Oktober 2004.
- MKRO (1997a): Bedeutung der großen Metropolregionen Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3. Juni 1997.
- MKRO (1997b): Zum Stand der Ausarbeitung des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes und zur Abstimmung der deutschen Position beim informellen EU-Raumordnungsministerrat am 9./19 Juni 1997. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3. Juni 1997.
- MKRO (1997c): Nachhaltige Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3 Juni 1997.
- MKRO (1997d): Zur Reform der europäischen Strukturfonds. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3. Juni 1997.
- MKRO (2000a): Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 14. Juni 2000.
- MKRO (2000b): Innovative Impulse der Raumordnungspolitik durch Modellvorhaben. Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 23. Mai 2000.
- MKRO (2000c): Deutsche Position zur Behandlung der „Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“ bei der 12. Europäischen Raumordnungsministerkonferenz des Europarates am 7./8. September 2000 in Hannover. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 14. Juni 2000.
- MKRO (2001): Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzeptes als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung“ vom 3. Dezember 2001.
- MKRO (2003a): Metropolregionen. Beschluss der 1. Ministerkonferenz für Raumordnung am 13. Oktober 2003 in Berlin
- MKRO (2003b): Neureglung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. Beschluss der 31. Ministerkonferenz für Raumordnung am 13. Oktober 2003 in Berlin.
- MKRO (2003c): Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Entschließung der 31. Ministerkonferenz für Raumordnung am 13. Oktober 2003 in Berlin.
- MKRO (2005): Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005.
- MKRO (2008a): Beschluss der 35. Ministerkonferenz für Raumordnung am 29. April 2008 in Stuttgart. Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.
- Hauptausschuss MKRO (o.J.): Bericht zum Beschluss Leitbilder. Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.“
- Hauptausschuss MKRO (o.J.): Bericht zu Anlage 5. Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge.“
- MKRO (2008b): Eckpunktbeschluss der 35. Ministerkonferenz für Raumordnung am 29. April 2008 in Stuttgart. Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge.

MKRO (2009a): Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge. Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin.

MKRO (2009b): Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin.

MKRO (2009c): Schriftliches Umlaufverfahren vom 11. Dezember 2009. Stellungnahme der MKRO zum Arbeitsdokument der Europäischen Kommission „Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020“ KOM (2009)

MKRO (2010): Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 37. Ministerkonferenz für Raumordnung am 19. Mai 2010 in Berlin.

Anhang C – Interviewauswertung

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Anlass
 - 2.1 Warum Metropolregionen? Metropolregionenpolitik vor den Leitbildern
 - 2.2 Warum neue Leitbilder?
- 3 Begründungszusammenhänge/Argumentationsmuster, Intentionen/Deutungen
 - 3.1 Metropolregionenpolitik vor dem Leitbilderprozess
 - 3.2 Leitbilder: Der Spezialdiskurs
 - 3.3 Leitbilder: Der Gegendiskurs
 - 3.4 Erweiterung des Kreises der Metropolregionen im Kontext des Leitbildprozesses
 - 3.5 Verantwortungsgemeinschaften – eine Gegenargument zum Gegendiskurs?
- 4 Bewertung aus heutiger Sicht und Alternativen
 - 4.1 Wachstumsorientierung und Bedeutung der Metropolregionen
 - 4.2 Alternativen

1 Vorbemerkung

Im Rahmen des Projektes konnten sechs Personen für ein Gespräch gewonnen werden; ein weiteres Gespräch zu diesem Thema hatte schon vor Beginn des Projektes stattgefunden. Ein weiterer Beteiligter hat seine Sicht der Dinge in einer ausführlichen schriftlichen Notiz zusammengefasst und uns zur Verfügung gestellt. Die Gruppe der Interviewpartner setzt sich aus Vertretern oder ehemaligen Vertretern folgender Institutionen zusammen:

- BMVBS/Gruppe Raumordnung
- BBSR/Referat II Raumentwicklung
- BFAG
- Metropolregion Nürnberg
- Beirat für Raumordnung
- Abteilung Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
- Akademischer Bereich

Bei den Gesprächen handelt es sich um nichtstandardisierte und offene Interviews. Sie wurden mithilfe eines digitalen Voicerecorders aufgenommen und transkribiert. Anschließend wurden sie mit dem Programm MAXQDA kodiert und inhaltsanalytisch ausgewertet.

2 Anlass

2.1 Warum Metropolregionen? Metropolregionenpolitik vor den Leitbildern

IP 1 unterscheidet zwischen zwei Herkunftswegen, die erst zur Integration des Metropolregionenkonzeptes in die Raumordnungspolitik und dann zur Neuformulierung der Leitbilder geführt haben: zum einen der Prozess in der MKRO vom ORA über den HARA zu den Leitbildern, zum anderen die Veröffentlichung von vergleichenden Städtestudien und der darauf aufbauende EUREK-Prozess.

Neue Rahmenbedingungen führten bereits zu einem gewissen Schwenk im HARA

Von Mitte der 1970er Jahre an wurde – wenn IP 1 sich richtig erinnert – den Oberzentren eine Doppelfunktion zugesprochen. Neben der Funktion als Versorgungszentrum, in dem öffentliche Dienstleistungen und Infrastrukturen für den Einzugs- und Verflechtungsbereich angeboten werden, wurde ihnen weiterhin die Funktion als Entwicklungspol bzw. -zentrum zugesprochen. Bis zum Orientierungsrahmen wurde jedoch nicht erkannt bzw. nicht gesondert herausgestellt, dass es Zentren gibt, deren Bedeutung noch über die der Oberzentren hinausreicht.

Also das war für Oberzentren schon mal ne Idee, dass das beides können müssen ne. Wenn man das übersetzen würde in die Moderne würde man sagen, ja, das ist Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaft ne. Allerdings damals eben, und das ist wirklich die Analogie, damals eben viel schlichter: Versorgungsfunktion, Entwicklungsfunktion, oder Entwicklungsfunktion, Versorgungsfunktion, aber man ist aber nicht drauf gekommen eben bis zu diesem ja ehh Neu Neuanfang mit dem Orientierungsrahmen zu sagen, es gibt Entwicklungs- und Versorgungsfunktionen, die über das hinausreichen, was Oberzentren können ne. Das war immer so, rein empirisch gesehen schon lange so, aber das so wahrzunehmen ehhe bei den Raumordnern ist da einem nicht so eingefallen (IP 1 Abs. 12).

Auch IP 2 meint, der Anstoß zur Entwicklung einer auf Agglomerationen gerichteten Politik war schon im ORA gegeben. Dabei sei jedoch noch nicht von Metropolregionen die Rede gewesen. Fünf von den sieben Interviewpartnern weisen darauf hin, dass das Konzept der Metropolregionen bereits im HARA eingeführt wurde (vgl. IP 3 Abs. 4, IP 4 Abs. 26, IP 1 Abs. 10-12, IP 2 T2 Abs. 5-7, IP 6 Abs. 32). Demnach könne es nicht erst im Rahmen der Neuformulierung der Leitbilder eine Rolle für die Raumordnung gespielt haben.

Mit dem ORA und anschließend dem HARA hat die MKRO versucht, eine Antwort auf veränderte Rahmenbedingungen wie z. B. die neue geopolitische Konstellation in Europa zu finden (vgl. IP 1 Abs. 10).

Und das war zuerst vergleichsweise harmlos mit dieser ORA-Karte ne, da steht da auch nicht drüber ehhe Leitbild für die Raumentwicklung, sondern da steht darüber Ausgangssituation, ganz ganz harmlos, aber man hat versucht, durch die Analyse der Ausgangssituation klar zu machen, wir sind in nem neuen Kontext, wir haben den europäischen Kontext. Deswegen ist es keine Inselkarte und wir haben eine Ausdifferenzierung der Zentrenstruktur in Deutschland (IP 1 Abs. 10).

Sowohl IP 4 als auch IP 6 gehen näher auf die neuen Rahmenbedingungen, die zu einem gewissen Schwenk im HARA geführt haben, ein. Die Gemengelage, die den metropolitänen Ansatz ins Zentrum gerückt hat, ist gekennzeichnet durch Globalisierung, die deutsche Einigung mit den damit verbundenen Abwanderungen aus den neuen Ländern, die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, den europäischen Wettbewerb, die Regionalisierung und den kritischen Zustand der öffentlichen Haushalte (vgl. IP 6 Abs. 14/16/24, IP 4 Abs. 26).

Der EUREK-Prozess

Der zweite Begründungskontext geht aus Studien hervor, die ab Ende der 1970er Jahre durchgeführt wurden und sich mit der Rolle der Städte und Stadtregionen in Europa beschäftigten. Als Beispiele zitiert IP 1 die Beiträge von Brunet, Cicille/Rozenblat und Gigou. Diese Studien haben eine Rolle bei der Entwicklung des EUREK gespielt. Auch wenn im Dokument kein Bezug auf diese Empirie genommen wurde, wurde das Wort „Metropolregion“ aufgrund dieser Analysen in dem EUREK benutzt (IP 1 Abs. 12). Anders als im deutschen Kontext hätte man sich jedoch davor gehütet, Metropolregionen in Europa auszuweisen (vgl. IP 1 Abs. 66).

Parallel zum EUREK sei, so IP 6, der metropolitane Gedanke, nämlich auf die Starken zu setzen, plötzlich in der deutschen Raumordnung wieder stärker geworden. Die großen Metropolen seien von der Europäischen Union nicht ungerne gesehen (IP 6 Abs. 24). Es wurde die These verbreitet, in Europa würde „spiele die Musik“ in wirklich großen Agglomerationsräumen (vgl. IP 6 Abs. 30).

NRW als treibende Kraft bei der Einführung des Metropolregionenkonzeptes

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) war interessanterweise eine der treibenden Kräfte, als 1995 die Metropolregionen in den Handlungsrahmen eingeführt wurden. Laut IP 4 wurde auf der Landesebene in NRW immer wieder diskutiert, dass die Funktionsfähigkeit der großen Städte auch in der Landesplanung nicht angemessen betrachtet wird. Die großen Städte hätten jedoch eine Funktion für das ganze Land. NRW hat den Metropolregionsansatz in der MKRO propagiert und auch in den HARA eingebracht. Die nordrhein-westfälische Regierung hat IP 4 daraufhin gebeten, das Konzept wissenschaftlich zu fundieren, zu durchdenken und Vorschläge zur Umsetzung zu machen. Die daraus resultierende Studie ist 1995 publiziert worden (vgl. IP 4 Abs. 7).

2.2 Warum neue Leitbilder?

Die Notwendigkeit neue Leitbilder zu formulieren ist aus dem Bedürfnis heraus entstanden, die Raumordnung anschlussfähig an den regionalpolitischen Diskurs zu machen, der sehr stark vom Standortdiskurs bestimmt war. Der „altbackene soziale Charakter“ sollte abgelegt werden. Man wollte auf der Höhe der Zeit mitreden und nicht immer nur Ausgleich und Ökologie thematisieren. Eine Rolle spielte dabei die Angst, die Raumordnung würde auf Bundesebene nicht mehr ernst genommen. Die Raumordnung sollte sich neu positionieren. Weiterhin hätten einzelne Länder auch Druck ausgeübt, damit die Raumordnung wirtschaftsorientierter gestaltet wird (vgl. IP 5 Abs. 13).

IP 4 erklärt, dass in der Community der Raumordnung ein Unbehagen bestand, weil sie sich in die Ecke der „raumsozialen“ Politik gedrängt fühlte. Mit der einseitigen Zielsetzung des Ausgleichs sei die Raumordnung in einen Gegensatz zu anderen gesellschaftlichen Diskursen gestellt worden. Deswegen dachte man darüber nach, sich verstärkt dem Entwicklungsziel zu widmen. Dieses sei zwar schon immer in der Raumordnungsrhetorik enthalten. Im Selbstverständnis des Zielsystems fühlte sich die Raumordnung dennoch einseitig auf das Ausgleichsziel fixiert (vgl. IP 4 Abs. 26).

IP 3 beschreibt die damalige Raumordnung als nicht „sexy“ und nicht attraktiv. Die Neuformulierung der Leitbilder wurde als Chance verstanden, aus den starren Denksystemen auszubrechen, als Möglichkeit, eine neue Sichtweise einzuführen. Er hatte schon vorgeschlagen, nicht mehr die räumliche Gliederung in städtische und ländliche Räume zu übernehmen, sondern stattdessen die Metropolregionen zu thematisieren. Auch wenn diese Idee der hervorgehobenen Zentren im Raum schwebte, hätten die Metropolregio-

nen bei den ersten Workshops keine große Rolle gespielt. Der Diskurs sei allgemeiner geführt worden, man hätte sich hauptsächlich mit den neuen Rahmenbedingungen und den damit einhergehenden Herausforderungen beschäftigt. Dieser Kontext kennzeichnet sich durch die Entwicklung der Arbeitslosenanzahl, die Belastung der Sozialsysteme, den demografischen Wandel und die Nachhaltigkeitsdebatte. Es sei zunächst festgestellt worden, dass die Denksysteme der 1960er und 1970er Jahre nicht mehr tragen würden. Die Frage, welche Alternativen es dazu gäbe, sei zunächst einmal offen geblieben (vgl. IP 3 Abs. 4).

IP 6 meint, im Hintergrund dieser gesamten Diskussion stehe der große Theoriestreit zwischen den gleichwertigen Lebensbedingungen und der funktionsräumlichen Arbeitsteilung. Die gleichwertigen Lebensbedingungen seien schon mit der Ernennung der Metropolregionen Mitte der 1990er Jahre wieder angefochten worden (vgl. IP 6 Abs. 10-14).

3 Begründungszusammenhänge/Argumentationsmuster, Intentionen/Deutungen

3.1 Metropolregionenpolitik vor dem Leitbilderprozess

Metropolregionen: ein Konzept der Raumordnung, das nicht auf empirischen Grundlagen basiert

Der EUREK-Prozess und der ORA/HARA-Prozess sind parallel verlaufen. Dabei wurde immer wieder Bezug aufeinander genommen, ohne „dass jemand sich mal hingestellt hat und genau gesagt hat, wovon reden wir denn eigentlich“ (IP 1 Abs. 12).

Beim Übergang vom ORA zum HARA wurde der Begriff „Metropolregion“ in die deutsche Raumordnung eingeführt (vgl. IP 1 Abs. 12). Nur zwei Interviewpartner (IP 4 Abs. 26, IP 1 Abs. 38) gehen kurz auf die Definition im HARA ein, nach der Metropolregionen die Motoren der wirtschaftlichen bzw. Raumentwicklung seien. Dabei gab es keine empirischen Untersuchungen, auf die zurückgegriffen werden konnte. Diese wurden erst im Nachhinein erstellt (vgl. IP 1 Abs. 12, IP 5 Abs. 85).

Und dann gibt es so ein bisschen Nachlauf in der Empirie, aber ich glaube das würden die selber nicht behaupten, dass das am Anfang stand. Ich habe auch mal den (...) bei einer Veranstaltung erlebt, im Beirat oder war es nen Workshop, wo er dann irgendwie hat auch welche Karten machen lassen, wo dann zufälligerweise ein Großteil der wichtigen wirtschaftlichen Entwicklung in den Metropolräumen (lachend) dann stattfanden, nicht. Aber da hat er selber zugegeben, dass er im Nachhinein erst mal gucken wollte, wie dann sozusagen die Empirie denn sei. Das stand überhaupt nicht am Anfang des Konzeptes. (IP 5 Abs. 85).

Metropolregionen sind ein raumordnerisches, politisches und normatives Konzept, das sich in der Begrifflichkeit an bestimmte wissenschaftliche Diskurse, wie z. B. das „Global-City“-Konzept oder die Analysen der GaWC-Gruppe¹ anlehnt, aber ohne direkte (oder kausale) Verbindungen auskommt (vgl. IP 5 Abs. 85).

Im Gegensatz zum EUREK, das keine Städte bzw. Stadtregionen als Metropolregionen bezeichnet, wurde im deutschen Handlungsrahmen eine Karte veröffentlicht, in der die sieben Metropolregionen Deutschlands gekennzeichnet waren.

Also im Handlungsrahmen, da gibt es ja dann auch ein extra Papier zu Metropolregionen oder es gab, Aufschluss war ein eigener Beschluss der Ministerkonferenz zu Metropolregionen, europäische Metropolregionen und dazu gab es auch ne Karte, da waren die sieben gekennzeichnet mit schönen Achsen und so drin, kennen Sie, und ehh die ist praktisch aus nem am Tisch

¹ Globalization and World Cities Research Network, Loughborough University, UK.

so entstanden. Ne, da haben wir keine keine ehhe empirischen Grundlagen für gehabt, sondern das war eigentlich ziemlich logisch, welches die 7 großen Agglomerationsräume hier sind und Wachstumszentren, und da haben wir ein paar Achsen reingezeichnet, das war, das war so ziemlich, eigentlich das sollte eigentlich nur das Prinzip veranschaulichen ... (IP 2 Abs. 24).

Auch IP 5 berichtet, dass der Benennung der ersten sechs Metropolregionen eher wenig Bedeutung zugemessen wurde.

..., ich glaub vielleicht haben das viele gar nicht so ernst genommen, ich weiss nur, dass sowohl etwa Hannover aber ganz stark Bremen eh und vorher eben schon mit diesem Halle-Leipzig-Sachsen-Dreieck auch die Sachsen da Druck gemacht haben, sie müssten auch auf der Landkarte erscheinen. Also ich glaub diese aller-, aller-allererste Sache aus dem raumordnerischen Handlungsrahmen von 95, die hatte gar nicht so, vielleicht auch weil der Diskurs standortpolitisch nicht so weit, wo dieser Wachstumsdiskurs, ich weiss es nicht so genau, die hat man nicht so ernst genommen glaube ich (IP 5 Abs. 111).

Die Erweiterung des Metropolregionenkreises von sechs auf sieben sei, wie folgendem Zitat zu entnehmen, darauf zurückzuführen, dass bis dahin nur die Hauptstadt als Metropolregion anerkannt wurde.

IP 1: Dann gab es auf einmal einen dritten Strang, der daraus entstanden ist, dass die, dass der Handlungsrahmen zunächst nur 6 Metropolregionen quasi identifiziert hat, so haben wir das immer genannt ne, und daneben steht die sind Motoren und das und der. Dann haben wir gemerkt, das können wir unseren ostdeutschen Kollegen nicht antun, nur es gibt nur eine einzige in Ostdeutschland ne. Und dann ist diese, wirklich nicht aus der aus dem regionalen Kontext und auch nicht von den Sachsen und Thüringen und so, sondern aus dem Bedürfnis ja in so nem verteilungspolitischen Impetus.

#00:20:28-1# MH: Ja in auch in Antizipation des Argumentes, hey ihr müsst was für den Osten machen.

#00:20:31-8 II#: Genau ne hat man dann dieses Sachsen-Dreieck erfunden. Die Beteiligten dort in der Region, die wussten davon gar nichts (lacht) die haben das erst später erfahren, dass man sie jetzt zum Sachsen-Dreieck ernannt hat, und bei der politischen Situation zwischen Sachsen und Thüringen und ehhe eh Sachsen-Anhalts ist es, oder auch innerhalb Sachsen zwischen Leipzig und Dresden war das ein denkbar unglückliches Vorgehen ja (lacht) eh, bei den, also man hätte diese Ernennung sich sparen können (IP 1 Abs. 38-40).

Dies zeigt, dass das Konzept der Metropolregionen bereits vor dem Prozess der Leitbilderstellung behutsam in die Raumordnung eingeführt wurde. Bevor wir die Bedeutung des Metropolregionenkonzepts in den Leitbildern genauer erläutern, wird zunächst dargelegt, dass die Leitbilder sehr unterschiedlich von den verschiedenen Akteuren aufgenommen wurden. Vor allem die Frage, inwiefern ein Paradigmenwechsel eingeleitet wurde und das Ausgleichsziel vom Entwicklungsziel abgelöst wurde, wird unterschiedlich beantwortet. Damit gehen unterschiedliche Bewertungen der Leitbilder einher. Im Folgenden werden die verschiedenen Einschätzungen der Interviewpartner diskutiert, vor allem bezogen auf die Frage, ob man von einem Paradigmenwechsel reden kann oder nicht.

3.2 Leitbilder: Der Spezialdiskurs

Am Anfang stand ein siedlungsstrukturelles Leitbild, das ausgleichsorientiert war

IP 2 und IP 1 berichten, dass das Leitbild zu Beginn eher ausgleichsorientiert gewesen sei. Anhand der ersten von Hand gezeichneten Karten könne man sehen, dass sie das „zunächst als eine gleichwertige Angelegenheit angesehen haben“ und es ein siedlungsstruk-

turelles Leitbild war (IP 1 Abs. 152). IP 2 beruft sich auf eine Matrix, die für den zweiten Workshop erstellt wurde. Diese Matrix zeigt, dass es vorgesehen war, die Leitbilder nach fünf unterschiedlichen Raumtypen – Metropolräume, intermediäre Räume, dünnbesiedelte, nicht-zentrale Schrumpfräume, Grenzzräume Ost und Küstenregionen – zu gliedern. Die unterschiedlichen Raumkategorien sollten dann jeweils anhand von drei verschiedenen Themen – Daseinsvorsorge, Ordnung und Entwicklung – behandelt werden. Die beschriebene Vorgehensweise sei jedoch mit der Begründung verworfen worden, sie müssten von diesem klassischen raumordnerischen Ansatz wegkommen. Die Matrix wurde umgedreht und die drei Themen wurden in den Vordergrund gestellt (IP 2 T2 Abs. 306-313).

Paradigmenwechsel?

Laut IP 2 war kein Paradigmenwechsel geplant und auch im Nachhinein sei diese Kritik nicht nachvollziehbar. Die Ausgleichspolitik sei nur auf eine andere instrumentelle und regionale Basis gestellt worden (IP 2 T1 Abs. 23). Weiterhin hat man sich im ersten Kapitel des Leitbildes auf mehreren Seiten mit dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen auseinandergesetzt. Auch wenn der Begriff eher seltener vorzufinden sei, wird bekräftigt, dass das immer noch der Hauptgrundsatz der Raumordnung sei, der nicht aufgegeben werde (IP 2 T2 Abs. 352).

15 ist auch nicht der Meinung, dass die Raumordnung sich mit den Leitbildern von dem übergeordneten Koordinations- und Ausgleichsziel verabschiedet hätte.

... es wird gerne ja im kritischen Diskurs gesagt, ja jetzt ist die Raumordnung nur noch wachstumsorientiert. Das würd ich nicht sagen, das ist so eine typisch klassische Jein-Haltung der Raumordnung, diese Unentschiedenheit, das finde ich das spannendere, wir machen mal alles zugleich, man kann auch so interpretieren wie du auch da geschrieben hast irgendwo, man kann den Paradigmenwechsel darin sehen, dass das Leitbild 1 Wachstum ist, man kann aber auch sagen, es gibt gar keinen Paradigmenwechsel, weil wir haben ja drei Leitbilder und das zweite ist klassisch Daseinsvorsorge, das dritte ist klassisch ressourcenorientiert, also regt euch nicht auf, nicht wir machen die klassische Raumordnung weiter, also man kann beides sagen #00:06:39.3# (IP 5 Abs. 15).

Diese Dreigliedrigkeit der Leitbilder lege die klassische Haltung der Raumordnung dar, die sich durch eine Offenheit für alle Diskurse kennzeichnet. Die deutsche Raumordnung sei stark konsensorientiert und produziere Formeln, mit denen alle irgendwie leben könnten (vgl. IP 5 Abs. 21).

IP 1 sagt bezüglich der ideologischen Auseinandersetzung zwischen der Frage nach Aufgabe des Ausgleichsziels oder Ergänzung des Zielsystems der Raumordnung (Entsprechendes gilt für die Frage nach der Vernachlässigung des ländlichen Raums), dass es vor allem zur Positionierung derjenigen geführt hat, die interessengeleitet an bestimmten Zielen hängen. Natürlich wurde auch eine Positionierung derjenigen bewirkt, die bestimmte Lager in der Regional und Raumwissenschaft vertreten (vgl. IP 1 Abs. 162).

Bezüglich der Frage, ob es sich um einen Paradigmenwechsel handelt, antwortet IP 3:

Und du hast eben schon gefragt, ist es ein Paradigmenwechsel gewesen, und wir haben immer geschrieben, na ja es ist kein Paradigmenwechsel, es ist eine neue Deutung, Weiterentwicklung, und wenn man sieht wie radikal war, ist es natürlich in gewisser Weise schon ein Paradigmenwechsel, aber wenn man das laut forciert noch hätte, dann hätte man so viel Widerstand erzeugt, dass man auch sozusagen die kleinen Veränderungen nicht gehabt hat, also das heißt wir haben eine, da ist eine Veränderung angestrebt worden, ne, die eine gewisse Reichweise –

-weite hat, die von den Gegnern als noch weitreichender interpretiert worden ist. Wenn man dem zugestimmt hätte, dass sie so ganz weitreichend ist und auch (...?) unterfüttert hätte, dann hätte man wahrscheinlich zum damaligen Zeitpunkt so viel Widerstand gehabt, dass man da, und deswegen hat man gedacht diese Schritte – aber redet die Schritte etwas klein (lacht), so hab ich das empfunden, das mögen andere ganz anders sehen – sehr subjektive ee Einstellung #00:15:16-3# (IP 3 Abs. 17).

IP 6 meint, es könne nicht von einer Trendwende gesprochen werden, da die Leitbilder nicht verbindlich seien (vgl. IP 6 Abs. 46). Auch IP 7 ist nicht der Meinung, dass mit den Leitbildern eine Abkehr vom Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen einhergeht (IP 7 Abs. Abs. 39-40). Wie im Folgenden genauer erläutert, schätzte IP 4 diese Frage je nach Zeitabschnitt unterschiedlich ein (vgl. IP 4 Abs. 234-238).

Zur Begründung der Rolle der Metropolregionen in den Leitbildern: Mangelnde theoretische Grundlagen

IP 3 und IP 1 bestätigen, dass die Hintergrund-Diskussion über Metropolregionen und „Global Cities“ während der Neuformulierung der Leitbilder eine Inspiration dargestellt hat, die Akteure jedoch kein tieferes theoretisches Verständnis davon hatten (vgl. IP 3 Abs. 4, IP 1 Abs. 14).

Die Konzepte und Begrifflichkeiten von Saskia Sassen oder der GaWC-Gruppe seien aufgenommen worden, aber es gebe keine direkte Verbindung zwischen diesen wissenschaftlichen Diskursen und dem deutschen Metropolregionen-Konzept (vgl. IP 5 Abs. 84, IP 1 Abs. 14).

... natürlich spielt die Theorie im engerem Sinne oder gar ne sorgfältige Empirie da keine Rolle, aber es werden Begrifflichkeiten aufgenommen, die eh auch im wissenschaftlichen Diskurs, der wie wir wissen auch von Moden geprägt ist, nicht, gerade ne Rolle spielen, und die werden ja assoziativ und so konnotativ aufgenommen ... (IP 5 Abs. 84).

IP 7 sagt dazu:

... also wie ich diese Leit-, die Entstehung dieses Leitbilds erlebt habe, ist es nicht alleine abhängig von dieser vom theoretischen Konstrukt von Theorien, von einer Theorie, von einer wissenschaftlichen Theorie, man hat ja ganz stark den Dialog auch mit den Regionen gesucht, deswegen diese Konferenzen zu der die das BBSR ja bundesweit eingeladen hat und immer versucht hat, sowohl aus dem Süden Deutschlands als im Westen Osten aus den Regionen Fachleute einzuladen, die einschätzen können, passt es für unsere Regionen, könnte das so sein, könnte das so funktionieren. Und dann sind diese praktischen Erfahrungen eingeflossen in den LB-Prozess und daraufhin ist das Leitbild entstanden und gemacht worden. Aber dass man jetzt sagt, ich hab hier einen theoretisches wissenschaftliches Modell und nach dem zeichne ich jetzt das Leitbild, und dann werden sie in die Politik gehen und es verabschieden, so ist es ja nicht gelaufen (IP 7 Abs. 29).

Bezüglich des Herkunftsweges ORA-HARA-Leitbilder sei das Normative immer ein Stückchen vor dem Empirischen gewesen und das Empirische vergleichsweise wenig theoretisch begründet (vgl. IP 1 Abs. 66).

IP 1 spricht von einer „mangelnden theoretischen Einbindung“ und meint damit, dass kein Bezug auf die verschiedenen Strömungen in der Regionalwissenschaft genommen wurde. Innerhalb der Regionalwissenschaft würden nämlich unterschiedliche Positionen – verteilungspolitische und wachstumspolitische Ideen – existieren, zu denen sich die unterschiedlichen Regionalwissenschaftler bekennen. Es könne jedoch nicht bewiesen

werden, dass das eine besser funktioniert als das andere. Dieser Disput sei nicht in der Öffentlichkeit wahrnehmbar gewesen. Es sei jedoch nicht die Rolle des Ministeriums, unterschiedliche ökonomische Denkmodelle zu kommentieren. Dazu bräuchte man Wissenschaftler. Das BBR habe es jedoch vermieden, sich in diesem Feld zu bewegen (vgl. IP 1 Abs. 120-128).

Keiner der Interviewpartner hat von sich aus Krugman und die Neue Ökonomische Geographie angesprochen, doch es widerspricht auch keiner derjenigen, die darauf angesprochen wurden, dass sich während des Prozesses daran orientiert wurde (vgl. IP 2, Abs. 203-206, IP 5, Abs. 82-85, IP 1, Abs. 15-16).

IP 4 bejaht, dass es keinen theoretischen und empirischen Unterbau gegeben habe, als behauptet wurde, dass Metropolen Wachstumsräume seien. Das sei regionalökonomisch nicht belastbar. Dies sei ihm auch vorher nicht klar gewesen; erst durch die Diskussionen mit (...) – dessen kritische Haltung im Folgenden genauer dargelegt wird – seien ihm „die Augen aufgegangen“ (IP 4 Abs. 38-42).

IP 1 bezeichnet es als trivial und nicht vernünftig begründet, dass man das Prinzip „Stärken stärken“ umsetzen wollte, indem analysiert wurde, welche Räume in den letzten zehn Jahren Wachstum generiert haben. Er meint:

Man hätte mit diesem „Stärken stärken“ viel eher funktional begründen müssen, sagen, wir müssen unser Land fit machen für einen globalen europäischen Wettbewerb, bei denen es drauf ankommt, dass die Dinge, die eben bestimmte Standorte besonders gut können, eh auch eh in Stand gehalten und und und verbessert werden, ne. Und das bedeutet eben m m m man kann nicht in in in in jedem Mittelzentrum ehh ne Eliteuniversität gründen, und (lacht) man muss kucken, da muss man sich eben allerdings nicht mit der Frage auseinandersetzen, ob Eliteuniversitäten überhaupt unter sozialen und und wirtschaftliche Gesichtspunkten ne gute Idee sind, sondern man muss erst mal akzeptieren, dass es bestimmte Ballungen an bestimmten Stellen gibt und die Frage, wie viel Konzentration von Kräften ehhh einer Gesellschaft gut tut oder nicht, ehh die lässt sich letztlich nicht in der Zeit und mit dem Horizont lösen, den wir haben, ne. Man muss nur akzeptieren, dass es Economies of scale und scope gibt auf der einen Seite ne, auf der anderen Seite eben auch immer wieder den Anspruch ehh dafür zu sorgen, dass die Konzentration nicht überhand nimmt, so wie sie jetzt im Bankwesen oder oder in bestimmten Stellen stattfindet, das ist mit Sicherheit erkennbar ungesund, die Konzentration wirtschaftlicher Macht auch im Raum, das ist ja schon nicht mehr im Raum, sondern in in in einer virtuellen Welt ne (IP 1 Abs. 162).

Metropolregionen: ein Konzept, um Konzentration von Metropolfunktionen nachhaltig zu gestalten?

Folgende Aussagen beziehen sich auf die heutige Sicht der Interviewpartner. Es muss dabei offen bleiben, inwiefern im Kontext des HARAs und der Leitbilder auch so argumentiert wurde.

IP 7 und IP 1 sind der Meinung, dass Metropolregionen größere Potenziale haben, bestimmte Funktionen zu entwickeln und somit Wachstum zu generieren, als andere Räume. Sie wollen eine auf Metropolregionen orientierte Politik jedoch nicht anhand des Ist-Zustandes bzw. der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklung der Räume begründen. IP 7 argumentiert, dass Metropolregionen bessere Wachstumschancen haben, weil Wachstum vor allen Dingen an den Standorten stattfindet, an denen die Wirtschaftsregionen global verflochten sind. Die Metropolregionen verfügen über Metropolfunktionen, über besondere Stärken in der globalisierten Wirtschaft und Gesellschaft. Ob sie diese dann tatsäch-

lich in der Realität ausspielen und damit tatsächlich Wachstum erzeugen, steht auf einem anderen Blatt. Aber das Potenzial ist stärker in jenen Räumen vorhanden, in denen diese Metropolfunktionen konzentriert sind, als in den Räumen, die das nicht anbieten können (vgl. IP 7 Abs. 15). Es wird von Potenzial gesprochen, man spricht nicht vom Ist-Zustand (vgl. IP 7 Abs. 23).

Auf die Frage, was denn (noch) metropolitan bei den Metropolregionen sei und ob der Begriff noch richtig sei, antwortet IP 7:

Na Metropolregion ist richtig, die lieben auch diesen Begriff alle, der ist treffend, das ist die große Klammer für die alle, weil es bedeutet für die Mitglieder dieser Metropolregion, dass sie wahrnehmbar sind in der globalen Wirtschaft und Gesellschaft. Punkt dazu. Wenn man sagt metropolitan, heißt die Blotevogel'schen Metropolfunktionen, dann haben wir die hier konzentriert, natürlich, keine Frage. Wenn metropolitan heißt Mega City, die haben wir nicht, wir haben ein Gegenmodell dazu, das vielleicht nachhaltiger ist in der Zukunft als die Mega Cities ... (IP 7 Abs. 98).

3.3 Leitbilder: Der Gegendiskurs

Bereits während des Leitbildprozesses haben sich einige Akteure kritisch geäußert. Zum Teil wurden die Leitbilder aufgrund der Kritik im Laufe der Zeit geändert.

In den Interviews wurde vor allem die Kritik aus der Perspektive der regionalen Wirtschaftsförderung (Bundewirtschaftsministerium) sowie die der Vertreter der Interessen des ländlichen Raums – Landwirtschaftsministerium, Landkreistag, Akademie der ländlichen Räume und Bauernverband – besprochen.

Zur Kritik der „GRW-Fraktion“

IP 5 bezeichnet die Kritik, der soziale Friede werde durch die Leitbilder gefährdet, als frech. Erstens werde dabei die Wirksamkeit der Raumordnung überschätzt (IP 5 Abs. 39). Folgendes Zitat von IP 1 bekräftigt dieses Argument:

... Wobei das als Nebenbemerkung ich das immer für eine besondere Pikanterie gehalten hab, dass eh viele Leute sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik ehm dieses Gleichwertigkeitsgebot so verstanden haben, dass Raumordnung, dass ganz zentral dafür zuständig ist, Umverteilungsprozesse zu organisieren, ehhm ist sie aber nicht. Ehh sie hat weder die finanziellen noch die personellen noch die rechtlichen Mittel, dies zu tun, und das ist in gewisser Weise auch'n Etikettenschwindel he. Wenn man immer so tut als ob man sozusagen, gleich ganz vorne im Raumordnungsbericht steht drin, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und so fort. Das end, das wendet sich aber sozusagen (lacht) gar nicht so sehr an die Raumordner selber (IP 1 Abs. 136).

Zweitens gehe es vor allen Dingen darum, dass das Bundeswirtschaftsministerium eines seiner wenigen aktiven Felder retten will (vgl. IP 5 Abs. 29).

IP 4 ist der Meinung, dass das BMVBS und das BBSR zu weit gegangen sind, wenn sie Metropolregionen und Wachstum gleichsetzen, weil sie damit in einen verhängnisvollen Gegensatz zur regionalen Wirtschaftspolitik geraten seien (vgl. Abs. 26). Er bezieht sich auf die Argumente eines Regionalökonoms, der in sehr enger Verbindung zur GRW und zum Bundeswirtschaftsministerium steht und massive Einwände gegen die Leitbilder erhoben hat (vgl. Abs. 38-42). IP 4 pflichtet dem bei:

Es ist auch insofern richtig, als die traditionelle Regionalpolitik ja nicht von einem Zielkonflikt zwischen Wachstum und Ausgleich ausgeht, und es gibt dazu auch sogar gute empirische Gründe indem man sagt, wenn die eh Förderung, die Wirtschaftsförderung auf die strukturschwachen Regionen konzentriert wird, entsteht da der höchste volkswirtschaftliche Wachstumsbeitrag, das ist die klassische #00:12:14.2#

MH: Weil die Abstände zu dem prosperierenden #00:12:16.6#

IP 4: Weil die Faktorkosten dann niedriger sind, und eh der eh die der Effekt der Wachstums, der gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekt ist dort höher, als wenn ich Fördermittel in eh prosperierende strukturstarke Regionen lenke. Da eh das ist eh ja das ist ein ganz entscheidender Grund eh, dadurch eh kann man nämlich argumentieren, es gibt keinen Zielkonflikt zwischen Wachstum und Ausgleich, eh und deswegen eh das war also immer die theoretische Basis, mit der die Regionalpolitik im Wirtschaftsministerium sich gegenüber auch den harten Ökonomen in der Wirtschafts- eh Wirtschaftsministerium auch behaupten konnte ne (IP 4 Abs. 42-44).

Die Evaluationsstudie, die zur Regionalpolitik durchgeführt wurde, weise nach, dass die Wachstums- und Beschäftigungseffekte in geförderten Betrieben, die in strukturschwachen Gebieten angesiedelt sind, hoch sind (vgl. IP 4 Abs. 46-48).

Sowohl IP 1 als auch IP 2 gehen weniger auf den Inhalt dieser Kritik ein. Sie heben vor allem hervor, dass der Kritikübende aufgrund der Gutachten, die er im Auftrag Dritter bearbeitet hat, „sein Leben lang“ dem Wirtschaftsministerium und vor allem der Regionalpolitik verbunden sei (vgl. IP 1 Abs. 128, IP 2 T2 Abs. 96). Laut IP 2 besteht eine klassische „Feindschaft“ zwischen der Raumordnung und der GRW, weil es zwei verschiedene Ressorts sind (vgl. Abs. 227-248).

IP 2: Das eine ist Wirtschaftsministerium, das andere ist Raumordnungsministerium, und so lang ich denken kann, also über 30 Jahre, gibt es diese Konkurrenz zwischen diesen Ressortbereichen. Die GRW meint, wir brauchen die Raumordnung nicht, das machen wir schon, wir machen die Raumordnungspolitik und die Raumordnungspolitik hält diesen Ansatz der GRW zu kurz gegriffen. Ja und dieser klassische Konflikt besteht eigentlich solange ich denken kann, das ist immer so, der zeigt sich eben auch hier, (...) hat diesen klassischen Ansatz GRW verteidigt und hat gesagt: das, was ihr da von der Raumordnung denkt, das ist eher kontraproduktiv (IP 2 T2 Abs. 141).

IP 1 und IP 4 führen die Reaktion der GRW-Vertreter darauf zurück, dass die Regionalpolitik innerhalb des Wirtschaftsministeriums unter massivem Druck der Neoliberalen stand, weil diese die Wirtschaftsförderung abschaffen wollten (IP 4 Abs. 44). Die Gemeinschaftsaufgabe stand damals praktisch mit dem Rücken zur Wand. Sie wurde einerseits von der Europäischen Kommission angegriffen, weil diese die Strukturpolitik nach ihren eigenen Kriterien machen wollte. Andererseits musste die GRW aufgrund von Haushaltskürzungen damit rechnen, dass sie viel weniger Geld zur Verfügung haben würde als zuvor (vgl. IP 1 Abs. 130-134). Die Raumordnungspolitik war bis dahin ein Verbündeter der GRW, weil sie die Förderung der strukturschwachen peripheren Regionen unterstützte. Nun vollzog sie einen Schwenk (vgl. IP 4 Abs. 44).

Die überraschende Koalition der GRW-Fraktion mit der Lobby des ländlichen Raums

Um ihre Politik zu rechtfertigen und zu verteidigen, sind die Vertreter der GRW eine für den BMVBS überraschende Koalition eingegangen:

Und dann verteidigt man natürlich dieses Feld und sucht sich eh Unterstützung. Die findet man in der Gruppe derjenigen, eh die am meisten von diesen Instrumenten profitieren, und da muss ich allerdings sagen, das haben die super hingekriegt (lacht), tatsächlich eh verteilen sich die Fördermittel der GA in Deutschland beinah zur Hälfte jeweils auf ländliche Räume und auf altindustrialisierte Räume, Ruhrgebiet, Saarland, Bremen usw., Rostock. Als wenn man es einfach mal nach Kategorien macht, wenn man sagt, der ländliche Raum kriegt etwa die Hälfte des Geldes aus diesem Topf, aber der Politik in BMWi allen voran [...] und [...] ist es gelungen, den ländlichen Raum hinter sich zu versammeln und zu sagen, eh diese Politik, die sich mit Metropolregionen auseinandersetzen, ist des Teufels eh, weil er unseren Ansatz von Wachstumsförderung in den Räumen die es am meisten brauchen, konterkariert, die haben natürlich mit keinem Wort Bremen, eh Essen, Duisburg oder Saarbrücken erwähnt, ne (lacht). So das ist verständlich, das ist zwar auch nicht ganz fair, aber man kann sagen ok eh ihr habt eure Klientel mobilisiert eh zur Erhaltung dieses Instruments, es gibt gute gute Gründe dafür so ein Instrument auch mal dahin zu behalten, ne. Aber dass die Diskussion dann an Schärfe gewonnen hat, war weniger dem Diskurs zwischen Regionalökonomien im klassischen Sinn eh Regionalökonomischen Schulen geschuldet, sondern dem Diskurs zwischen verschiedenen Interessenpositionen, wenn es um Regionalförderung geht. Es gibt ja auch viele Regionalökonomien, die Regionalförderung für Quatsch halten (lacht) (IP 1 Abs. 134).

Die Vertreter des ländlichen Raums und, wie es scheint, allen voran der Landkreistag haben befürchtet, dass nur noch die Metropolregionen gefördert werden und die ländlichen Räume abgekoppelt werden (vgl. IP 5 Abs. 45-47). Auch andere Organisationen, die die Interessen der ländlichen Räume vertreten, wie z. B. der Bauernverband oder die Akademie der ländlichen Räume, haben mit vereinten Kräften versucht, gegen den Metropolregionendiskurs vorzugehen. Dieser habe sie in die Defensive gedrängt (vgl. IP 4 Abs. 205). Sowohl IP 5 als auch IP 4 berichten von der Tagung anlässlich einer „Grünen Woche“ in Berlin. Dort sei die ganze Lobby gemeinsam gegen die Metropolregionen aufgetreten.

IP 4: Also ehm mein stärkstes Erlebnis war, in der Grünen Woche in in Berlin trifft sich ja auch immer die ganze Lobby ne, da hab ich auch mal mit auf dem Podium gesessen, und was da so für für Thesen verbreitet wurden über die Bedeutung der Landwirtschaft, da wurde dann wurden die ganzen Verflechtungen mit der Nahrungsmittelindustrie, Maschinenbau für Landmaschinen wurde alles mit dazu gerechnet, und da wurde gesagt, ja also ein Drittel lebt von der Agrarwirtschaft im weiteren Sinne, das ist mehr als die Automobilindustrie, ne also (IP 4 Abs. 209).

IP 5 und IP 2 berichten, dass auch auf Kabinettssebene kontrovers über dieses Thema diskutiert wurde. Es habe Auseinandersetzungen auf der Ebene der Fachministerkonferenzen und der Ministerpräsidentenkonferenz gegeben. In einem offiziellen Bericht an die MKRO sei da auch Stellung vom Landwirtschaftsministerium und vom Wirtschaftsministerium bezogen worden (vgl. IP 2 T2 Abs. 356-385).

... Das kann ne, ist ne Außenwahrnehmung von Interessenvertretern, die wirklich Angst um ihre eh Förderung der ländlichen Räume haben, und ist klar, dass der Wirtschaftsminister sich da distanziert und sagt, die GRW wird ja nicht abgeschafft durch die Raumordnung (lacht), ja so banal, auf so'ner Ebene findet dann die Diskussionen statt, und eh der Landwirtschaftsminister muss natürlich sagen, wir sind nach wie vor für die ländlichen Räume verantwortlich und haben unsere Programme da, die natürlich alle weiterlaufen und dann natürlich auch das erst mal erledigt... (IP 2 T2 Abs. 385).

Bezüglich der Kritik der Lobby des ländlichen Raums erklärt IP 2, der Begriff „ländlicher Raum“ tauche nicht so oft in den Leitbildern auf, weil diesbezüglich ohnehin eine differenzierte Betrachtung notwendig sei. Es gebe eine Vielfalt von ländlichen Räumen mit unterschiedlichen strukturellen Hintergründen (vgl. Abs. 387).

IP 5 meint:

...wenn du in dem Leitbild 1 also wirklich ne quantitative Diskursanalyse machen würdest, so ne Textanalyse, diskursive Textanalyse, da schreiben die selber die beiden, dann würde der Anteil der Zeilen sogar im Leitbild 1, die sich um ländliche Räume und Ausgleich kümmern, größer als die Passage zu den Metropolregionen. [...] das wird oft übersehen #00:15:10.3# (IP 5 Abs. 49).

Auf die Frage, warum es dann trotzdem diese Wahrnehmung gibt, dass die Leitbilder sich einseitig auf Metropolregionen, Wachstum und Wettbewerb konzentrieren, gibt es zwei mögliche Antworten. Diese Wahrnehmung könne zum einen darauf zurückzuführen sein, dass Metropolregionen, Wachstum und Wettbewerb die neuen Elemente sind, die anderen Themen werden traditionell schon länger behandelt. Zum anderen seien diese Themen diskursiv stärker „promoted“ worden und in den Redeanteilen stärker hervorgehoben worden als die traditionellen Themen (vgl. Abs. 49-54).

Kritik bezogen auf den Ablauf des Prozesses

IP 1 berichtet, dass er Kommunikationsfehler während des Prozesses der Leitbilderstellung gemacht hat (vgl. IP 1 Abs. 162). Auch IP 4 meint, die Reaktion des Wirtschaftsministeriums sowie des Landwirtschaftsministeriums sei darauf zurückzuführen, dass das Bundeswirtschaftsministerium es versäumt habe, eine horizontale Koordination zu organisieren (vgl. IP 4 Abs. 27-44).

IP 7 äußert sich ähnlich:

Ich versteh das, weil ich weiß, wie die Ministerialbürokratie arbeitet, das heißt es es findet keine Integration der Fachpolitiken statt, Wirtschaftspolitik macht was sie will, Verkehr, also ich überzeichne, aber die haben ihre eigenen ihre eigenen Ziele, ihre eigenen Ausrichtung, Verkehrspolitik hat seine eigenen Ziele, seine eigenen Ausrichtungen und und und, und deshalb war natürlich so ein Leitbild, das keine Rücksicht nimmt auf Zuständigkeiten von Ministerien e großer Affront und es scheint im Bundesverkehrsministerium damals auch falsch eingeschätzt worden zu sein. Dass dass die sich dadurch tatsächlich so angegriffen fühlten, man wün-, man intendiert natürlich mit den Leitbildern eine besondere Ausrichtung auch der Wirtschaftspolitik, das ist völlig klar, und da hätte man wahrscheinlich früher den Dialog suchen müssen, ich denk, dass die Raumplaner zu wenig, das war das was ich auch gehört habe, mit den ehhm Vertretern aus dem Bundeswirtschaftsministerium gesprochen haben, wir hätten frühzeitig einbinden müssen #00:46:50-0# (IP 7 Abs. 102).

Die Leitbilder gehen durch die „Gremienmühle“

Das BMVBS hat die vertikale Koordination mit den Ländern, im Gegensatz zu der horizontalen Koordination, gut gehandhabt (vgl. IP 4 Abs. 27-32). Laut IP 4 ist in der MKRO monatelang heftig über die Leitbilder diskutiert worden. Dabei sind immer wieder Kleinigkeiten verändert worden. Kontroverse Formulierungen, die noch in den vorigen Versionen enthalten waren und die man in Richtung Paradigmenwechsel lesen konnte, wurden herausgenommen. Die Leitbilder seien durch den politischen Prozess entschärft worden. Resultat sei ein „tendenzieller Paradigmenwechsel, aber eigentlich eine Ergänzung des Zielsystems um das Leitbild 1“. Deswegen könne man, so IP 4, auch am Anfang von einem Paradigmenwechsel sprechen und nachher nicht mehr (vgl. Abs. 234-238).

... Also ich hab zu Anfang eh also noch im Kontext der Debatte da mit dem [...]papier, bevor die letzte, sag im mal, weichgeschliffene Fassung dann verabschiedet wurde, ehhm auch eher das als Paradigmenwechsel das interpretiert. Das habe ich auch in den ersten Aufsätzen so 2001 und so eher geschrieben ne eh, weil sich das eher andeutete von den eh Stimmen

aus dem BBR und eh Sinz, den haben wir auch mal zum Gastvortrag gehabt, der war eigentlich zu der Zeit, bevor das dann verabschiedet wurde, eigentlich auch noch recht euphorisch in der weitgehenden Veränderung der Zielsysteme, eh als dann die heftigen Auseinandersetzungen losgingen, eh habe ich das ein bisschen revidiert auch eigentlich im Hinblick auf die Effekte, weil nämlich vonseiten der Regionalpolitik der Raumordnungspolitik vorgeworfen wurde, ja ihr macht einen Schwenk, ihr macht einen Paradigmenwechsel, das war aber schon bei dem verabschiedeten Papier von 2006 eigentlich schon wieder nen Stück zurückgenommen. Und #00:48:48.5#

MH: Durch den politischen Disput #00:48:51.8#

IP 4: Prozess in der MKRO, die haben ja monatelang darüber heftig diskutiert, immer wieder verändert was und so Kleinigkeiten usw. Es ist ein komplizierter Prozess gewesen, aber nur zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern #00:49:04.6# (14 Abs. 234-237).

IP 5 erklärt, dass man aus dem Text der Leitbilder nicht schließen könne, dass das Wachstumsziel, der Wettbewerb und damit die Metropolregionen hervorgehoben werden. Der Text der Leitbilder würde diese Schlussfolgerung nicht nahelegen. Denn:

... wenn du ... eben durch diese Gremienmühle gehst und so, und all diese Sachsen und Mecklenburger und so und Landwirtschaftsleute zufriedenstellen musst, dann kommen Texte raus, die das als einer Text nicht hergeben ... (IP 5 Abs. 53).

In Bayern habe es u. a. vom Landkreistag einen großen Widerstand gegen die Metropolregionen gegeben (vgl. IP 6 Abs. 66). Man habe versucht, anhand der erfolgreichen Dezentralisierungspolitik gegen eine Metropolregionenpolitik zu argumentieren, aber die politische Vertretung der Metropolregionen sei zu stark gewesen, als dass man das hätte durchziehen können (vgl. IP 6 Abs. 15-16). In Bayern wurde die Metropolregionenpolitik mit Skepsis betrachtet, weil damit die Gefahr einhergehe, dass wieder eine funktionsräumliche Gliederung des Landes populär werde. Es wurde jedoch zugestimmt, dass Deutschland aufgrund der neuen Rahmenbedingungen (Europa, Grenzöffnung, Globalisierung) wettbewerbsfähige Metropolregionen braucht (vgl. IP 6 Abs. 40/82).

3.4 Erweiterung des Kreises der Metropolregionen im Kontext des Leitbildprozesses

Weil das Leitbild 1 mit dem Metropolregionenkonzept verknüpft wurde, hat sich die Frage natürlich als kritisch erwiesen, wer in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen wird und wer nicht. In der MKRO ist die Akzeptanz natürlich höher, wenn flächendeckend Metropolregionen bestehen (vgl. IP 4 Abs. 264).

Von sieben auf elf: evidenzbasiert, aber auch eine Anpassung an politische Bestrebungen

Wie oben bereits erläutert, hat man sich nicht auf empirische Grundlagen gestützt, um die ersten sieben Metropolregionen zu identifizieren bzw., besser, politisch zu beschließen. Erst im Kontext der Neuformulierung der Leitbilder und beim Erstellen des Raumordnungsberichtes 2005 hat sich das BBSR bemüht, eine eigene Empirie zu entwickeln.

Dazu wurden eine Studie, die die internationale Ebene betrachtet, sowie eine Analyse auf nationaler Ebene durchgeführt. Dabei wurde ein größerer Indikatorensatz getestet. Diese Studien waren laut IP 2 die Grundlage für das Leitbild 1 (vgl. IP 2 Abs. 26). IP 3 bezeichnet die Empirie, die vom BBSR erstellt wurde, als „etwas hemdsärmelig“, erklärt dies aber damit, dass unter Zeitdruck gearbeitet wurde. Außerdem sei man sehr dankbar, wenn man am Ende endlich „etwas Empirisches“ in der Hand halte (IP 3 Abs. 8).

Der Begriff „Metropole“ hatte plötzlich eine eigene Strahlkraft, was beispielsweise am steigenden Interesse der Städte an einer Mitwirkung ablesbar wurde (vgl. IP 4 Abs. 56). Die „Erfinder“ des Konzeptes waren selbst überrascht, dass das Konzept in diesem Maße aufgegriffen wurde. Dies sei in der Raumordnung zuvor noch nie passiert (vgl. IP 4 Abs. 189).

Das BBSR hat eine Rangreihe von Städten von Mannheim aufwärts erstellt. Mannheim sollte mit enthalten sein, weil diese Region auch zur Metropolregion ernannt werden sollte. Das war eine politische Setzung (vgl. IP 2 Abs. 26). Begründet wurde dies damit, dass die Region die Aufnahme in den Kreis der Metropolregionen, unterstützt durch das dort ansässige Unternehmen BASF, mit starkem Willen angestrebt hat und man keine regionalen Initiativen unterminieren wollte (vgl. IP 2 Abs. 30).

Auch die Region Bremen-Oldenburg wurde als Grenzfall angesehen.

MH: Ist Bremen-Oldenburg über, indikatorenmäßig, über Mannheim?

IP 2: War da so gerade mit drin, ja, aber das war auch so ein Knackepunkt, also, ich mein ich gibt eh, insofern kann man da aus dem Nähkästchen plaudern, eh das war schon evidenzbasiert, wir mussten natürlich immer die politischen Initiativen, die dann mehr aus den Ländern kamen, MKRO und auch von den Ländern einzeln, ehh versuchen irgendwo mit einzubinden, weil wir letztendlich gesagt haben, Metropolregion ist nichts was man politisch, schon gar nicht von oben setzen kann, sondern das muss sich von unten entwickeln und das muss müssen starke Initiativen sein, schon mal recht wenn man das in solchen regionalen Zusammenhängen sieht, wie wir es hier in das Leitbild reingebracht haben, da müssen da sehr starke Initiativen sein, und wenn die da sind, dann soll man die nicht bremsen, ne (IP 2 T2 Abs. 32).

Die Metropolregionen Nürnberg, Rhein-Neckar, Hannover und Bremen haben sich quasi um das Etikett beworben.

... diese Aufnahme von weiteren 4, dann nach den 7, die ja schon in dem ersten Beschluss der MKRO drin waren, das waren im Wesentlichen regionale Initiativen. Das war keine Idee von irgendeinem aus dem Bund, auch nicht von uns aufgrund dieser Analysen, dass wir gesagt haben, da müssen wir eigentlich, Nürnberg muss eigentlich ne Metropolregion sein oder werden weil das so ein starker Standort ist (IP 2 T2 Abs. 44).

Sowohl IP 4 als auch IP 7 erklären, dass ein Argument für die Aufnahme weiterer Metropolregionen darin bestand, auf bestehende „Lücken“ auf der Deutschlandkarte hinzuweisen (vgl. IP 4 Abs. 260-262, IP 7 Abs. 130).

IP 7 erzählt, dass und wie Nürnberg und Hannover gemeinsam Lobbying betrieben haben.

IP 7: Wir und Hannover mehr oder weniger, und wir sind auch an den Bund herangetreten und haben mal gefragt, was sind die Kriterien, dann haben wir uns Blotvogel nachgelesen und auch mit IP 2 diskutiert, was sind denn die Indikatoren, müssen wir da etwas bestimmtes eine bestimmte Anzahl an Wirtschaftsleistung auf den Tisch des Hauses legen, damit das Metropolregion die Anerkennung erfolgt, und und und, da haben wir uns natürlich ausgetauscht, informiert und dann immer die Argumente gesammelt und Plausibilität ehhhm argumentiert, (im Hintergrund Sirene) ja.

#01:03:10-9#AL: Es ging also nicht nach Zahlen.

#01:03:14-0 17# Nein nein, von Anfang an nicht, gut Bevölkerungszahl glaub ich, ist da immer noch so am ersten die die Aussage, wo sie sich bissl festgelegt haben, 2,5 Millionen 2 Millionen sollten es schon sein, wenn ich es richtig in Erinnerung hab, ich wette es gibt keine (klopft auf den Tisch) schriftlichen Unterlagen (lacht), aber es muss eine kritische Masse an Bevölkerung in dem Raum sein. Das war schon klar, also es kann net Hof, Fichtelgebirge, Tichenreuth, die könnten keine Metropolregion sein ne, weil es zu dünn besiedelt, schon weil

#01:03:46-6# AL: *Aber ok wirtschaftlich (incomprehensible) Wirtschafts eh*

#01:03:49-8 IP 7#: *Nein nein aber man hat natürlich gesagt, die Blotevogel-Funktionen, die geht man durch* (IP 7 Abs. 130-132).

IP 5 beschreibt den Prozess auf folgende Weise:

Ich weiss, wo das diskutiert wurde, aber ehm eben ich war nicht dabei, das war wiederum, das war auch nicht (...) und (...) sondern das war MKRO. Das ist das was ich vorhin sagte, wo dieser Hauptausschuss der MKRO, und die haben da extra ne (?) Verhandlungsrunde für eingesetzt, wo das ehhe da irgendwie glaube ich in Nachtsitzungen durchgekämpft wurde, fast im Sinne von Tarifverhandlungen oder so ... (IP 5 Abs. 107).

IP 6 bejaht, dass die Aufstockung des Samples der Metropolregionen nicht mithilfe eines analytischen Rasters beschlossen wurde (vgl. Abs. 37-38). Er spricht von einer politischen Aktion mit vielen Briefen und Lobbyarbeit vonseiten der Regionen, die in den Kreis der Metropolen reinkommen wollten (vgl. Abs. 40).

Es war ein Riesendruck da ohne ... dass man sich klar war, was das überhaupt ist und was das überhaupt bringt (IP 6. Abs. 40).

Die Äußerungen von IP 4 können ähnlich interpretiert werden. Obwohl eine empirische Validierung anhand der Indikatoren der Metropolfunktionen sozusagen parallel zum Leitbildprozess organisiert worden ist, bezeichnet er das Vorgehen bewusst überspitzt als „raumordnungspolitische Normsetzung ohne Netz und doppelten Boden“ (IP 4 Abs. 3-40). Bezüglich der Qualität der Analysen behauptet er einerseits, auch das BBR benutze schon im Raumordnungsbericht bewusst unterschiedliche Begriffe. Der Begriff „Metropolraum“ wird benutzt, wenn es um die Analyse von Metropolfunktionen geht. Wenn es um Governance-Forschung geht, wird der Begriff „Metropolregion“ gewählt. Demnach grenze die Wissenschaft sich klar von den politischen Prozessen in den Regionen ab. Andererseits bezeichnet er die Vertreter des BBSR als nicht unabhängig, wenn sie immer noch behaupten, dass Metropolregionen „Konjunktur“ hätten (vgl. IP 4 Abs. 60-64).

Interessant ist weiterhin, dass die MKRO den Kreis der Metropolregionen von sieben auf elf vergrößert hat, bevor die Leitbilder beschlossen wurden. Die elf Metropolregionen waren gegeben, es war demnach eine Vorgabe bei der Entwicklung des Leitbilds 1. (vgl. IP 2 Abs. 78-86)

Diese Aussagen legen auf den ersten Blick die Vermutung nahe, die – wenn auch sehr spät erarbeiteten – Analysen des BBSR hätten von einem bestimmten Moment des Leitbildprozesses an als empirische Grundlagen fungiert. Auf den zweiten Blick ist jedoch zu erkennen, dass die Wissenschaft kaum dazu beitragen konnte, einen validen Ansatzpunkt für politische Entscheidungen zu bieten. Politische Bestrebungen konnten hingegen auf die „wissenschaftlichen“ Analysen einwirken.

Zu den unterschiedlichen Metropolregionen

Bremen

Bremen-Oldenburg war von den Daten her der schwächste Kandidat (vgl. IP 5 Abs. 109, IP 4 Abs. 260). Der Referatsleiter für Raumordnung des Bremer Senats sollte sich dafür einsetzen, dass Bremen in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen wird. Das war sozusagen ein direkter Auftrag des Bremer Senats (vgl. IP 5 Abs. 109-133). Denn für Bremen war es praktisch undenkbar, ein Teil der Hamburger Metropolregion zu sein. Das scheint, so IP 7, „eine psychologische Grundbefindlichkeit zu sein“ (Abs. 132). IP 2 erklärt, dass Bremen nach dem empirischen Ansatz des BBSR nicht zu einer Metropolregion geworden

wäre; die Wissenschaft habe sich jedoch in dem Fall den politischen Bestrebungen angepasst, weil man starke Initiativen nicht bremsen wollte (vgl. IP 2 Abs. 44).

...Diese eh, naja im Leitbild dies (blättert) diese Grenze zwischen Bremen und Hamburg haben wir auch der starke Initiative dann doch hier eingefügt (tiefes Einatmen), das war so ein, ja wie soll man sagen, eine Anpassung an die wirklich politischen Bestrebungen eh, weil wir gesagt haben, wenn die wollen, Bremen wollte wirklich Oldenburg und den ganzen Nordwesten mit in diese Metropolregion integrieren, haben sie ja dann auch gemacht, und eh natürlich Häfen, und Bremen war in einer damaligen Europastudie zu Metropolregionen als eh, na wie hieß sie denn da, wie hieß sie noch diese FUA's functional urban areas, da war die als metropolitaner Standort gerade so mit drin, aber auch nur aufgrund des Container-Hafens, des sehr (incomprehensible) und bedeutenden Container-Hafen in Bremerhaven, und eh wir hatten dann doch einen bisschen komplexeren Ansatz da gewählt, und von daher sahen wir das ein bisschen anders, aber letztendlich haben wir gesagt, wenn die Initiativen so stark sind, dann sollte man die nicht bremsen ... (IP 2 T2 Abs. 44).

Hannover

Hannover wollte vor 2005 schon einmal in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen werden. Niedersachsen konnte sich nicht durchsetzen, weil sein Vorschlag nur die Region Hannover als Metropolregion umfasste. Bei der Analyse der Anfrage anhand der Indikatoren war das BBR zu dem Schluss gekommen, dass die Region eine Rangstufe niedriger anzusiedeln sei. Dann haben die Akteure vor Ort einen neuen Anlauf genommen, indem sie sich mit Göttingen, Braunschweig und Wolfsburg verbündet haben. Das konnte dann nicht mehr abgelehnt werden, weil der betrachtete Raum von den Indikatoren (Bevölkerung und Wirtschaft) her gut mit anderen Metropolregionen vergleichbar war (vgl. IP 4 Abs. 260).

Nürnberg

... und dann hat man sich die Karte vorgenommen und gesagt, ohh in der Mitte ist ja ein großes Loch, eh, eh da muss dann auch noch was hin, eh Nürnberg, Nordbayern, obwohl die bayrische Landesregierung das nicht wollte, das war 'n interessanter Konflikt (lacht) ja, aber eher innerhalb von Bayern, und Bayern wird ja durch die Staatsregierung vom München in in der MKRO vertreten, und da hat sich dann Nürnberg mit sehr viel Druck gegen die bayrische Landesregierung durchgesetzt (IP 4 Abs. 260).

Es war ein im Wesentlichen ein Bottom-up-Prozess eh, wenn Sie Bayern anschauen, haben Sie zwei große Zentren, das eine ist München monozentral eine übermächtige Stadt, die auch ihr Umland ja immer weiter einnimmt, eh und dann haben sie Nürnberg im nordbayrischen Raum als zweitgrößtes Zentrum, der Freistaat Bayern hat – am Anfang gab es ja nur 6 Metropolregionen – immer gesagt Bayern ist, hat eine Metropolregion, ist eine Region und hat ein Zentrum eine Metropolregion und das ist München, wenn wir uns nach außen positionieren, da spielt Nürnberg keine Rolle. Und es gibt ein geflügeltes Wort, der damalige Wirtschaftsminister, als es diese 6 gab ne, hat gesagt, Nürnberg is greater Munich area, also das gehört zum Münchener Großraum wenn man so will, des hat keine eigene, kein Zeug, kein eigenes Profil nach außen bekommen, und dann hat sich dann die Region hier ziemlich aufgestellt und hat gesagt, das kann angesichts der Raumstruktur auch nicht sinnvoll sein, das alles auf München zu konzentrieren, wir brauchen eine zweite große Metropolregion in Bayern, und dann hat sich sehr viel getan in der Region und wir haben Lobbying betrieben, die Politik hier hat Lobbying betrieben der MKRO gegenüber besonders, und da hat dann der bayrische Wirtschaftsminister (...), hat dann seine Position verändert und hat in der MKRO dafür gestimmt,

dass Nürnberg auch als Metropolregion anerkannt wird. Gleichzeitig gabs ganz früh des den Bund, der mit dieser LB-Diskussion aktiv auch auf uns zugegangen ist und dann sind wir sehr früh dann ins Gespräch gekommen, das hat sich gegenseitig befruchtet (IP 7 Abs. 89)

Für Nürnberg waren die Verkehrsachsen ein starkes Argument. Weiterhin hat Nürnberg einen Entwicklungsschub durch den Fall des Eisernen Vorhangs erhalten. Wenn man sich die Geographie Deutschlands vergegenwärtigt, verschieben sich die Gewichte, und dann war klar, dass Nürnberg von der Lage her und mit der Gateway-Funktion das Potenzial für eine Metropolregion hat (vgl. IP 7 Abs. 130).

Rhein-Neckar

Mannheim Rhein-Neckar hatte gute Karten, weil da eh BASF dahinterstand, großer Chemie-konzern, der von der Vorstandsvorsitzende sich sehr stark engagierte für diesen Gedanken, ehmm und das war natürlich auch 'n Punkt, der in der Politik 'nen Eindruck macht, wenn sich die Privatwirtschaft für so'ne regionale Frage interessiert (IP 4 Abs. 260).

Das Unternehmen BASF hat seinen Firmensitz in Ludwigshafen/Mannheim und geht über drei Bundesländer: Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz. Durch einen Staatsvertrag bzw. eine Metropolregion kann das Territorium, das wirtschaftlich schon eines ist, auch so behandelt werden, und Kooperationen können beschlossen werden (vgl. IP 7 Abs. 132).

Im Fall von Rhein-Neckar ist sehr stark von der dort ansässigen Industrie SAP, BASF, Heidelberger Druckmaschinen und und und von der Wissenschaft eh eh getrieben worden sind, weil die einfach sagen, die Politik bietet uns nicht die Bezugsräume für unser Handeln eh, die wir sinnvollerweise brauchen, ne. Die genannten Betriebe dort sind extrem angewiesen auf hochmotiviertes Personal, die leben davon, die produzieren ja nur Hirn (lacht), eh die müssen in einer vergleichweisen langweiligen eh süddeutschen Region eh hochqualifiziertes Personal aus der ganzen Welt eh halten, ne. Und die wollen, dass die so verwaltet und organisiert ist, dass sie diesen Leuten etwas Vernünftiges bietet. Das ist die Motivation, sonst würden die keinen keinen Euro vergeben, ne. Die wollen natürlich auch, dass die Infrastruktur stimmt, aber vor allem, dass die Brüche, die durch die Grenzen entstehen, dass sie nicht existieren ... (IP 1 Abs. 42).

3.5 Verantwortungsgemeinschaften – ein Gegenargument zum Gegendiskurs?

Regionale Selbstorganisation, ein positiver Nebeneffekt?

Das Spannende an dem Metropolregionskonzept sind die Auswirkungen auf die regionale Selbstorganisation (vgl. IP 5 Abs. 103). Gerade bei den Metropolregionen, die in der zweiten Runde ausgewiesen wurden, sei ein Einfluss auf die regionale Selbstorganisation zu beobachten. Nürnberg und Rhein-Neckar werden als Beispiele dargestellt, bei denen viel bewegt werden konnte, viele Aktivitäten ausgelöst wurden. Bremen als politisch eher untypisches Beispiel, weil dort die IHKs 50% der Anteile in den Gremien haben. Hannover gilt als Region, in der auch viele Aktivitäten stattfinden, die Chance auf Erfolge ist aufgrund der Heterogenität der Region jedoch nicht sehr groß. Rhein-Ruhr und Mitteldeutschland gelten eher als Misserfolge (vgl. IP 5 Abs. 209-222).

IP 7 begrüßt, dass das Konzept der Metropolregion von den Stakeholdern vor Ort interpretiert werden kann und so an die unterschiedlichen Gegebenheiten angepasst werden kann. In Nürnberg wurde jede Dominanz der Städte vermieden und dem Grundprinzip der freiwilligen Allianz nachgegangen. Die Metropolregion Nürnberg wird auch von IP

2 als Beispiel zitiert. Unter der Flagge der Metropolregion habe der Oberbürgermeister (...) dort eine Gemeinsamkeit realisiert und es konnte zusammen eine Strategie entwickelt werden. Nürnberg und die anderen Gemeinden sind gleichberechtigt. Sie vermarkten sich unter der Marke Metropolregion, das habe eine große regionale Solidarität erzeugt (vgl. IP 2 Abs. 172).

Nur durch die teilweise erheblichen Anstrengungen einiger Regionen, als Metropolregion anerkannt zu werden, wurde deutlich, dass Metropolregionen nicht einfach nur Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften sind, sondern auch zukunfts-trächtige Governance-Modelle darstellen können (vgl. IP 1 Abs. 42).

So diese diese dritte dieser dritte Strang war für mich derjenige, wo ich behaupten würde, da war dann die Bundesraumordnungspolitik vielleicht zunächst mal gar nicht beabsichtigterweise erfolgreich (lacht) ... So'n Wettbewerb entwickelt, mobilisiert Kräfte ne (IP 1 Abs. 50-52).

Die Erfolge, die einige der Metropolregionen der sogenannten zweiten Runde im Bereich der Governance vorzeigen können, haben dazu geführt, dass der Wettbewerbsdruck auf die bestehenden Metropolregionen gestiegen ist (vgl. IP 1 Abs. 72).

Auch IP 6 bewertet den Aufbruch aus dem Raum, der im Rahmen dieser zweiten Welle der Metropolregionsausweisungen zu spüren war, als vielversprechend. Der Grundgedanke der Vernetzung ist positiv, nicht nur weil damit eine Effizienzsteigerung im Kontext des internationalen Wettbewerbs einhergeht, sondern auch weil sich der metropolitane Raum und der ländliche Raum vernetzen. Metropolregionen ergeben Sinn, weil es weiche Ansätze aus dem Raum heraus, klassische „Bottom-up“-Prozesse sind (vgl. IP 6 Abs. 32-42, 86). Allerdings muss man, so IP 6, hinzufügen, dass die Vernetzungen oft nicht mehr nachvollziehbar sind, es ist nicht mehr feststellbar, ob und welche Beziehungen zwischen den Räumen bestehen (vgl. IP 6 Abs. 40).

Die politische Verselbstständigung eines wissenschaftlichen Konzeptes: Expansion der Gebietszuschnitte vs. Wachstumsmotor

Mit den neuen Governance-Modellen bzw. den eigentlich positiv bewerteten „Bottom-up“-Prozessen geht einher, dass das Konzept der Metropolregion sich auf politischer Ebene verselbstständigt hat. Was heute als Metropolregion läuft – politische Netzwerkbildung – hat mit Raumordnung nur noch wenig zu tun (vgl. IP 4 Abs. 244).

Bei den Governance-Modellen wolle man niemanden ausschließen (IP 1 Abs. 94). Das Beispiel Nürnberg belegt diese These:

...am Anfang, als wir eingeladen hatten, der Oberbürgermeister hier, Metropolregion Nürnberg die Politik eingeladen wurde, die Oberbürgermeister und die Landräte, da war die Frage, wen laden wir ein, ich kann Ihnen Karten zeigen, ganz vorsichtig alles eingefärbt, damit sich niemand vereinnahmt fühlt, war die Frage z. B. auch, ob wir die z. B. einladen von den Pendler-verflechtungen her auf jeden Fall Teil der Metropolregion Nürnberg, Sie steigen hier in ne S-Bahn ein und sind in 35 Minuten in Amberg, fährt jede Stunde ein Zug. Ehm aber es sind Oberpfälzer, die haben, landsmännisch sind das keine Franken, sind katholisch konservativ, Oberpfälzer, barock, ganze wirkliche Kulturgrenze geht da durch, da sind Bayern, da sind Franken, die Nürnberger Protestanten, dies ist e Sozialdemokrat, der Oberbürgermeister ist, eigentlich ja ne andere Kultur, sie sprechen ja auch anders. Ich bin Oberpfälzerin, ich komm aus der Region, die Franken sind tolerant (lacht), ich darf für sie arbeiten, ehmm und da war die Frage, kann man den einladen zur Metropolregion, gehört der dazu oder nicht, und da war sehr schnell dieses Freiwilligen-Grundprinzip, einfach mal einladen, und er hat, bevor die Anerkennung durch die MKRO passiert ist, hat der Oberbürgermeister von Amberg gesagt, natürlich gehören wir

zu Metropolregion, überhaupt keine Frage, und dann war der Kern ungefähr so definiert, und dann kamen die Anrufe aus diesen Landkreisen, sie möchten dabei sein. Dann haben die Kollegen und ich gesagt, pfuuhh, das ist weit weg, wo ist das überhaupt genau auf der Karte, Lichtenfeld, weite Wege, das gehört das zur Metropolregion? Und dann war die hier ja die politische Richtung, Oberbürgermeister Maly, er hat gesagt: Wie könnt ihr glauben, dass ihr als Experten wisst, wo die Interessen dieser Menschen hier liegen und dieser Landkreise, die Landräte und die Oberbürgermeister Bürgermeister wissen besser als ihr hier in Nürnberg, eh was was ihr Vorteil ist. Ladet die ein und besprecht, was die wollen und wie man so etwas aufsetzen kann. Und so ist dann diese Metropolregion in dem Umgriff entstanden (IP 7 Abs. 93).

Die politisch definierten Metropolregionen und vor allem die grenzüberschreitenden Metropolregionen sind großregionale Kooperationsräume, das hat nur noch wenig mit den metropolitanen Funktionen bzw. mit Metropolen gemein. Deswegen werde auf analytischer Ebene zwischen Metropolräumen und Metropolregionen unterschieden. Der Begriff „Metropolräume“ werde verwendet, wenn anhand von Indikatoren die metropolitanen Funktionen der Räume ermittelt werden. Bei der Governance-Forschung werde der Begriff Metropolregionen bevorzugt, denn das hätte eigentlich wenig mit den regional-ökonomischen Entwicklungen zu tun (vgl. IP 4 Abs. 59-61).

Auch IP 1 betont, dass man zwischen dem Metropolraum, in dem das Funktionale im Vordergrund steht, und der Metropolregion, bei der es um Mitgliedschaft geht, unterscheiden muss (vgl. IP 1 Abs. 84).

Metropolregion: Weder Wachstumsmotor noch Verantwortungsgemeinschaft – ein regionales Governance-Modell?

Auch wenn das BBSR bei der Entwicklung der Karte zum Leitbild 1 zu Beginn die Absicht verfolgte, metropolitane Standorte zu bestimmen, haben sie schnell entschieden, einem großregionalen Ansatz nachzugehen. Denn einige Metropolfunktionen, wie z. B. die durch Flughäfen gebotene Erreichbarkeit, sind vielfach außerhalb der Kernstädte lokalisiert. Anhand des Erreichbarkeitsmodells haben die Regionen sie dem nächstgrößten Metropolraum zugeordnet. Die Abgrenzungen, die dabei herausgekommen sind, stimmen stark mit den Pendlerbeziehungen überein. Trotzdem sollten keine scharfe Abgrenzungen eingezeichnet werden, da Übergangsbereiche existieren, die nicht zugeordnet werden können. Die Abgrenzungen wurden unschärfer gemacht. Nach den Abgrenzungen des BBRs waren die Metropolregionen etwas größer, als sie politisch definiert wurden (vgl. IP 2 T2 Abs. 56).

Andererseits hat das BBSR bei den IKM Monitorings offenbar seine Daten auf die politisch definierten Abgrenzungen bezogen. IP 1 kritisiert, dass das BBR sich den Wünschen des Initiativkreises der Metropolregionen gebeugt hat und Analysen gemacht hat, bei denen die gouvernementalen Bezüge, also die historisch gewachsenen oder selbst zugewiesenen administrativen Abgrenzungen der Metropolregionen, übernommen wurden (vgl. IP 1 Abs. 89).

Die Zuschnitte, die sich die Metropolregionen insofern selber gegeben haben und die ursprünglich auf das erweiterte Umland bezogen waren, nähern sich, so IP 2, in ihrer Entwicklung im Laufe der Zeit immer mehr dem Modell der Großregion (Abs. 112). Auf die Anmerkung hin, dass ein wissenschaftlicher Beitrag zu dem Ergebnis gekommen ist, dass keine Wachstumseffekte mehr zu erwarten sind, wenn man die Metropolregionen so groß anlegt (Rusche und Oberst 2008), antwortet IP 2:

... ja ja innerhalb der Metropolregionen natürlich Wachstumskerne gibt, das sagt ja auch das Leitbild (lacht) ne, das ist ja keine Frage, das eh wird nicht auf einmal eh hm wie soll ich sagen, ein ausgeglichenes Wachstum über die gesamte Siedlungsstruktur sozusagen hinkriegen, das ist überhaupt nicht intendiert, das ist natürlich Illusion hoch 10, das ist klar, wird sich immer unterschiedlich darstellen. So war das auch hier in dem Leitbild gedacht, von den Kernen zu den Wachstumsräumen außerhalb der Kerne ne, und auch in den und in den Stabilisierungsregionen, da haben wir gesagt, da findet praktisch kein Wachstum statt, da wird auch in Zukunft auch kein Wachstum stattfinden, auch nicht eh wenn Nürnberg plötzlich eine Blüte erlebt, die nie denkbar wäre, da wird da oben in Oberfranken trotzdem nicht die Post abgehen.

Dieser großregionale Ansatz bezieht sich nicht nur auf Metropolräume, sondern bezieht sich auch auf die strukturschwachen Räume und die Wachstumspole außerhalb der Metropolregion. Auch wenn der Begriff „ausgeglichener Funktionsraum“ nie angewendet wurde, lege er das Prinzip, dass der Ausgleich zwischen den verschiedenen Raumtypen innerhalb der Region erfolgen soll, gut dar (vgl. IP 2 T2 Abs. 90).

IP 7 bewertet es als positiv, dass die Metropolregionen einen größeren Umgriff haben, „denn da passt das Konzept der Verantwortungsgemeinschaft dann sehr gut hinein“ (Abs. 96).

Laut IP 3 wurden in der Leitbildkarte absichtlich weitgespannte Räume als Metropolregionen eingezeichnet. Die Urheber der Karte wollten vermeiden, dass Metropolregionen sich zu eng und klein definieren und auf diese Weise womöglich viele Fördermittel für einen kleinen Raum erhalten (vgl. IP 3 Abs. 12).

Das Konzept der Verantwortungsgemeinschaften: Aufgesetzte Raumordnungsrhetorik oder Realität?

Wie bereits im Kapitel zur regionalen Selbstorganisation angesprochen, wird ein weiteres Konzept zur politischen Legitimation des ersten Leitbildes herangezogen. Durch die großräumigen Verantwortungsgemeinschaften bzw. Stadt-Land-Partnerschaften, regionale Partnerschaften oder – wie es die Vertreter des BBSR genannt haben – die Großregion soll das Ausgleichsziel auf regionale Beine gestellt werden.

... wenn ich von diesem großregionalen Ansatz ausgehe, hab ich alle diese Raumtypen von den starken Kernen mit ihrem engeren Umland, den strukturschwachen Regionen und auch noch Wachstumskernen ausserhalb eh hm auch, das ist ja eine Wachstumsregion hier eh mit drin, und jeder Teilraum einer dieser großen Regionen erfüllt seine Funktion in einem Gesamtentwicklungskonzept von diesem Raum. Und deswegen, ich möchte jetzt nicht sagen ausgeglichener Funktionsraum, den Begriff haben wir eigentlich auch nicht verwendet. Aber das Prinzip steckte schon dahinter, weil wir sagen, jeder dieser großen Räume vereint alle Raumtypen in sich und der Ausgleich zwischen diesen Raumtypen, der muss in der Region erfolgen. Und das war das Einzige, was anders war als früher, diese Ausgleichspolitik aus Bundessicht

#00:31:01-0# MH: die eher großräumig

#00:31:01-7 IP 2#: *ne, wo man sagt, wir haben strukturschwache Räume, da müssen wir Geld reinpumpen und eh gucken, dass da was wird, nein was wir gesagt haben, der Ausgleich muss auf dieser großregionalen Ebene erfolgen, und der kann da auch viel besser erfolgen als wenn man von Bundesseite eh im Sinne einer Strukturpolitik oder Ausgleichspolitik eh Geld reinpumpt (IP 2 T2 Abs. 90-92).*

So werde vermieden, dass die Großstädte unter Einsatz ihrer Umländer das Wachstum auf sich alleine beziehen würden. Auf diese Weise werde den Städten klar gemacht, dass sie Wachstum nur dann langfristig realisieren und im europäischen Wettbewerb auftreten

können, wenn sie ihre Wachstumspole in der Großregion sowie die Potenziale außerhalb derselben mit einbeziehen und als Gesamtregion auftreten. Das Beispiel Nürnberg beweise, dass dies funktioniert (IP 2 T2 Abs. 98).

Aber immerhin kommen die Initiativen und, das ist das was ich sage, dass ich glaube, dieser Ansatz war zunächst mal der, wir waren ja auch unsicher und von anderen wurde es von vorne herein wurd's verteufelt, die haben gesagt, das ist völlig unrealistisch, da findet nix statt. Und trotzdem, es findet aber jetzt einiges statt, auch wenn wir vielleicht messbar vielleicht noch nicht sagen können, hier ehhhh Regionsteile, die vorher völlig abgehängt waren, und ehh die entwickeln sich vielleicht jetzt besser, oder weil sie Kooperationen im Sinne von regionalen Wirtschaftskreisläufen mit der Kernstadt eingehen, ehhh ist deren Stabilität gesichert oder was auch immer das zu messen ist, jetzt vielleicht auch noch viel zu früh. Vielleicht muss man das noch einmal 20 Jahre warten (IP 2 T2 Abs. 198).

Das Prinzip der Verantwortungsgemeinschaften sollte demnach dadurch gewährleistet werden, dass die Metropolregionen als großräumige Einheiten definiert werden. Hier kann jedoch festgehalten werden, dass das Konzept der Metropolregion und das der Verantwortungsgemeinschaft – das nachher als regionale Partnerschaften bezeichnet wurde – durch die entstandenen Governance-Strukturen mit der Zeit assimiliert wurden.

Anders als IP 2 würde IP 1 das Konzept der Metropolregion nicht mit dem der Großregion/Verantwortungsgemeinschaft gleichsetzen:

... und im Resultat hat man dann weder, sag ich mal, Wachstumsmotoren im klassischen Sinne, so wie sie im Handlungsrahmen drin standen, noch Verantwortungsgemeinschaften als Umverteilungsmechanismus zwischen reich und arm in großen Regionen, sondern eine Art Regional Governance, und die kann beides in Grenzen, ne, in Grenzen kann die beides, indem sie die eh Bewirtschaftung der regionalen Ressorts so organisiert, dass es ne gewisse ehh ne gewisse Gerechtigkeit gibt, ne. Dass nicht nur die einen nehmen und die andern immer nur geben und nach dem Motto ihr seid halt politisch schwächer als wir, ist uns doch egal, ne. Also dass dieses dieses Geben und Nehmen, das wird in Regional Governance organisiert bis hin, d. h. man hat am Schluss durchaus auch ein raumordnerisches Ziel wie Ausgleich integriert, aber keineswegs so, wie man in der klassischen Raumordnung man sich das vorstellt und das Entwicklungsziel auch, aber eben nicht mehr als, ne, in der ursprünglichen Version (IP 1 Abs. 50-52).

Das Konzept der Verantwortungsgemeinschaft wird von den verschiedenen Interviewpartnern unterschiedlich bewertet. IP 7 bezeichnet das Konzept als „ganz real und ganz wichtig“ für die Metropolregion Nürnberg. In der Metropolregion Nürnberg sei die Bad Windsheimer Erklärung erlassen worden. In dieser sei festgelegt worden, wie die Beziehung zwischen städtischen und ländlichen Räumen in der Metropolregion aussehen soll und was sie gemeinsam unternehmen. Durch Projekte im Bereich des Tourismus wie z. B. den Entdeckerpass oder die kulinarische Landkarte mit Genusslinien, u. a. dem Boxbeutelexpress, würden die städtischen Bewohner auf das touristische Potenzial in der nahen Region aufmerksam gemacht. Auf diese Weise gäben sie einen Teil ihres Einkommens in der Region aus und sicherten Arbeitsplätze. Auch die Entwicklung von Verkehrsachsen, wie z. B. der TEN 22 von Nürnberg nach Prag, die strukturschwache Regionen durchqueren, trage zu deren Entwicklung bei. Im Bereich der Logistik sei weiterhin ein Spillover-Effekt zu beobachten:

... Logistikregion gibt es ein Projekt in der Metropolregion, Nürnberg ist interessant als Logistikstandort wegen dieser geozentralen Lage, wir haben in der Stadt Nürnberg viele viele Anfrage aber die Stadt ist, hat keine großen Gewerbeflächen mehr frei, wir haben einen Güterverkehrszentrum am Hafen, das ist trimodal, das ist so gut wie voll, hat aber immer noch Anfragen. In der Metropolregion haben sich jetzt andere Städte gemeldet, die sagen, wir möch-

ten auch einen Hub gründen. Die Nachfragen, die in Nürnberg eingehen, gehen jetzt gezielt an, ich glaube es sind 4 Partner in der Metropolregion, die Logistikstandorte aufbauen ... (IP 7 Abs. 53).

IP 6 ist der Meinung, dass es nicht genügt, wenn der ländliche Raum mit der Metropolregion vernetzt ist. Der ländliche Raum müsse gleichberechtigt mit den Verdichtungsräumen Anspruch auf die Daseinsfunktionen, das Wohnen, das Gewerbe, den Verkehr, die Kultur und das Soziale haben (vgl. IP 6 Abs. 66-70).

IP 5 ist der Meinung, mit diesem Konzept sollte die „Szenerie beruhigt“ werden. Der Beirat für Raumordnung habe massiv dagegen Stellung genommen. IP 5 vertritt die These, dass diese Tendenz, die Metropolregionen auf große Flächen auszudehnen, darauf zurückzuführen ist, dass die Politik es „nicht aushalten“ würde, reale empirische Entwicklungen und Probleme, d. h. räumliche Differenzen, auf dem Papier zu sehen (vgl. Abs. 121). Die Verantwortungsgemeinschaften seien fiktiv und würden keine echte Handlungsebene darstellen. Es bestehe nur in der Form von Modellvorhaben. Das funktioniere auch, aber jenseits davon habe das Konzept keine Relevanz. Es sei insofern nicht wirksam und handlungsmächtig (vgl. IP 5 Abs. 55-77).

IP 4 sagt dazu:

Das ist aufgesetzte RO-Rhetorik (...) ist damals in der Plenarsitzung der ARL in Hamburg schon heftig kritisiert (...) also das sind so euphemistische Begriffe die eh die ehm irgendwie an Moral appellieren und oder moralisch überhöht sind (...) (IP 4 Abs. 181).

Die „variable Geometrie“: ein Rettungsanker oder das Ende der Verbindlichkeiten?

Zu der Bemerkung, dass die politischen Gebietszuschnitte nicht den reellen räumlichen Dynamiken entsprechen, antwortet IP 2, dass deswegen im Laufe der Diskussion der Leitbilder und bei der Umsetzung des Konzeptes der Metropolregion immer häufiger von „variablen Geometrien“ gesprochen wurde (vgl. IP 2 Abs. 88).

Das Konzept der variablen Geometrien kann als Begründung benutzt werden, um bei bestimmten Projekten verschiedene Akteure auf eine diplomatische Art ausschließen zu können – nachdem man nahezu jeden in die Metropolregion aufgenommen hatte, der Interesse angemeldet hatte. Damit kann man vermitteln, dass nicht alle bei allen Projekten mitmachen müssen bzw. dürfen. Unterschiedliche Governance-Modelle sind dadurch entstanden. Eine vollkommene Variabilität der Geometrien würde bedeuten, dass nur noch Zweckverbände entstünden. Dazu brauche man jedoch keine Metropolregion.

IP 1: Also wenn es um die Governance-Modelle geht, dann spielt das sicherlich ne Rolle, dass sie niemand ausschließen wollen. Alle, die gerne mitmachen wollen, werden auch irgendwie eh freundlich behandelt, und dann ist der Ausweg aus diesem, aus dieser Freundlichkeit, dass man denen sagt, aber anschließend müssen nicht alle an allen Projekten mitmachen, ne. Der Fall Hamburg ist relativ eindeutig in der Beziehung, man definiert sich als Metropolregion, indem man alle mit einbezieht, die das wollen, und sagt dann aber, und ansonsten finden die Projekte in ihrem jeweiligen Bezugsraum statt, ffe eh notfalls auch ohne Hamburg (lacht), gibts auch. Also das ist das ist sozusagen das Extrem, die Extremformulierung, Nürnberg ist eher ne mittlere Form, die sagen, je nach den drei Säulen, in denen wo wir uns befinden, machen unterschiedliche sind unterschiedliche Partner miteinander zusammen auf administrativer und nicht administrativer Ebene, Rhein-Neckar ist klein und vergleichsweise eh homogen, was die Struktur angeht, weil die sagen, alles was innerhalb unsere administrativen Grenzen stattfindet, ist auch funktional richtig ... (IP 1 Abs. 94).

Metropolregion: Governance-Modell als Vehikel von Wachstum und Wettbewerb?

IP 4 betrachtet die mit dem Konzept der Metropolregion ausgelöste regionale Selbstorganisation etwas differenzierter. Das Metropolregionskonzept wird in den Regionen als Vehikel für Wachstum und entlang des Wettbewerbsdiskurses verstanden. Die maßgeblichen Akteure seien in der Regel die IHKs und die leitenden Beamten (Oberbürgermeister und Landräte), während die Organisationen der Zivilgesellschaften oft ausgeschlossen sind. Zum Teil gehen die Initiativen auch an den gewählten Parlamenten vorbei. Es wird als sektorale Initiative verstanden, als Wirtschaftsförderungsinitiative, hat aber weitreichende Implikationen in anderen Handlungsfeldern. Deswegen können diese Initiativen als Mechanismen der Dominanz der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik verstanden werden (vgl. IP 4 Abs. 76-78).

4 Bewertung aus heutiger Sicht und Alternativen

4.1 Wachstumsorientierung und Bedeutung der Metropolregionen

Wachstumsorientierung und Metropolregionenpolitik, Zeitgeist?

Sowohl IP 5 als auch IP 4 und IP 6 sind der Meinung, dass es falsch war, Metropolregionen mit Wachstum gleichzusetzen (IP 6 Abs. 47-58, IP 5 Abs. 87. IP 4 Abs. 26). Die Entwicklung der verschiedenen Metropolregionen, aber auch innerhalb der Metropolregionen sind sehr unterschiedlich (IP 6 Abs. 47-58).

MH: Und eh ja eh ich stelle immer wieder fest, wenn ich jetzt so IKM die Sachen in den letzten eh die letzte Zusammenstellung sehe, dass ehh die Datenlage schon sehr unterschiedlich ist. #00:26:14.6#

IP 5: Ja klar, das wundert mich überhaupt nicht. Also Berlin Brandenburg, ich bin ja nun auch in Berlin im Moment sehr nah da dran, das ist alles andere als ein Wachstumsraum, ne. Und Ruhrgebiet ja auch, als Teil von Rein-Ruhr (...) #00:26:25.7#

MH: und ehh #00:26:27.3#

IP 5: und hier dieses Mitteldeutsche da auch als #00:26:27.7#

MH: Was was würde denn das heißen, also ich mein? Gilt ja förmlich auch für diesen Hannoverbereich oder? Ist der nicht auch irgendwie so gerade mal so ein bisschen im positiven aber auch jetzt nicht ehh #00:26:42.2#

IP 5: Da komm ich nun gerade gestern her, ich war gestern in Wolfsburg, da hab ja erzählt, nicht eh eh also da, der ist in sich sehr gespalten, ehm das ist so ähnlich wie Rhein-Ruhr, wo es ja auch Wachstumsbereiche im Rheinland gibt und die Probleme im Ruhrgebiet, ist das bei Hannover sogar nicht sogar räumlich eindeutig identifizierbar auch nach den Metropolfunktionen, z. B. Göttingen ist ja der beste Wissenschaftsstandort da in dieser komischen Metropolregion, aber demografisch hat dieser ganze Südteil des Raumes katastrophale Werte, wohingegen wiederum Hannover und Wolfsburg demografisch besser dastehen, auch von der Arbeitsplatzentwicklung her, aber diese eigentlich in Anführungszeichen Wissensökonomie natürlich eher in eh Göttingen stattfindet, nicht, das ist von daher ist es sehr heterogen da ... (IP 5 Abs. 98-103).

IP 1 kritisiert eher die Herangehensweise bei vergleichenden Analysen, die sich auf administrative Einheiten beziehen. Solche Analysen stünden im Widerspruch zur „Theorie“, weil es sich um Agglomerationseigenschaften und nicht um Eigenschaften von klassischen administrativen Gebietseinheiten handelt (vgl. Abs. 16-18). Erst der letzte Ansatz des

BBSR, bei dem die verschiedenen Metropolfunktionen lokal verortet werden, sei, so IP 1, adäquat (vgl. Abs. 24-26). Er gibt jedoch kein Statement bezüglich der Resultate ab.

Wie bereits oben erläutert vertreten IP 1 und IP 7 heute die Meinung, dass eine auf Metropolregionen orientierte Politik wegen des dort bestehenden Potenzials der Entwicklung von Metropolfunktionen begründet werden kann.

IP 2 antwortet bezüglich der Frage, ob aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen der Metropolregionen – wie man es aus den IKM-Monitorings entnehmen kann – der Begriff Metropolregion nicht zu pauschal sei und ob es übertrieben sei, Metropolregionen mit Wachstumsräumen gleichzusetzen, folgendermaßen:

Ja ich würd mal sagen, dann ist dann ein ganz wesentliches Element dieser Strategie da nicht mehr enthalten, also ich denke diese Motivation der Regionen, sich europa- und unter Umständen auch weltweit aufzustellen als Metropolregion ... hängt ganz stark an dem Wachstumsziel, das muss man einfach sehen, ohne das Wachstumsziel ist das nicht möglich, also als reine Sozial-, als reine Einrichtung für den sozialen und wirtschaftlichen Ausgleich innerhalb der Region, da trägt die Geschichte nicht ...

MH: Das ist klar, aber die Frage, die die wir anderen gestellt haben auch das mit dem Wachstum ist sehr unterschiedlich und geht nicht durchgängig durch die ganze Raumkategorie, insofern was ist mit dem Wachstum mit der Behauptung, die Metropolregionen seien Wachstumsmotoren, da kommt schon so ne Rückmeldung, naja das war schon übertrieben und das sollte man lassen.

IP 2: Ja wat heißt übertrieben, also ich mein wir können unter den damaligen Verhältnissen, mittlerweile haben wir andere wirtschaftliche Verhältnisse, das muss man einfach sehen. Mangelndes Wachstum oder Rezession ist erstmal heute nicht mehr so das Thema, wir haben rein ökonomisch andere oder sind andere Themen dominant durch die Finanzkrise usw., die sich vielleicht weniger jetzt so regional auswirken, aber von daher hat vielleicht sagen mehr das Wachstumsziel 'n bisschen an Bedeutung verloren, he (IP 2 Abs. 199-205).

Die Antwort von IP 3 auf die Kritik, dass einige der ausgewiesenen Metropolregionen im globalen Vergleich aufgrund ihrer schwachen ökonomischen Leistungen keine starken Kerne darstellen, betont die relative Rolle der Kerne in den Räumen. Berlin sei z. B. zum damaligen Zeitpunkt in der absoluten ökonomischen Performance schwach, aber in Ostdeutschland sei Berlin ein enorm wichtiger Standort gewesen (vgl. IP 3 Abs. 25).

Auf die Frage, ob diese Metropolraum- bzw. Wachstumsorientierung nicht zum Teil zeitgebunden war bzw. eine Referenz an den neoliberalen „Zeitgeist“ war, antwortete ein Großteil der Interviewpartner mit „Ja“ (vgl. IP 6 Abs. 18-22; IP 5 Abs. 82, 163; IP 4 Abs. 55-56, 192-196, IP 2 T2 Abs. 207-216; IP 3 Abs. 25).

MH: ... Diese diese Rhetorik, das ist auch noch mal 'n Punkt, den ich mir da notiert hatte, dieses diskursive Framing, ehmm ich würd jetzt nicht, niemanden unterstellen, dass die das so, dass sie das so geplant haben, aber jetzt im Nachhinein, ehmm und wenn man auch andere Arbeiten, auch wie sie hier gemacht wurden, ehmm dazu liest, dann ehmm erscheint das so'n bisschen als komplettes Bild, das da diese Kraft, dieses dieses dieses Rhetorische, Begriffe und Deutungen prägen, dass das schon 'n ziemlich starkes ehmm Element gewesen ist auf diese Faszination, die dieses Metropolitane, dieses Bildversprechen, diesen ganzen Dingen. Ehmm eh wie gesagt, ich glaub jetzt nicht, dass das eh Intention war, aber im Nachhinein #00:39:58.6#

IP 4: Nee, also [...] war ja selbst überrascht, dass das so stark aufgegriffen wurde in den Regionen, dass ist der Raumordnung noch nie passiert, dass die [...] dass die ehmm 'n Konzept oder 'ne Begrifflichkeit entworfen hat entwickelt hat, und plötzlich machten alle freiwillig mit. #00:40:11.9#

MH: [...] Haben Sie eine Erklärung dafür, dass das, was das vielleicht zu der Zeit wirklich so ein bisschen angesagt, dass man #00:40:23.9#

IP 4: Ja sicherlich war es angesagt, also diese [...] diese Ergänzung, ich will nicht sagen als Paradigmenwechsel, geht mir zu weit, nicht aber diese Ergänzung des Zielsystems um ehm Aufmerksamkeit auf große Städte. Der Städtetag fuhr sofort drauf ab, Städtetag als Vertreter der großen Städte, die waren früher immer in der Defensive, ne, weil immerzu die Vertreter der ländlichen Räume #00:40:46.8#

MH: Weil die Raumordnung immer eher kritisch mit dem #00:40:49.1#

IP 4: Ja mhm, ehmm also von daher gab es ja auch Akteure in der ganzen Konfiguration, die das positiv aufgriffen und sagten, ja genau so das, so muss es sein (lacht), und ne gewisse Zeitströmung hängt damit auch zusammen also, dass eh soziale Ausgleichspolitik eher kritisch gesehen wurde, ehmm hat sich inzwischen ja wieder gewandelt #00:41:10.9# (IP 4 Abs. 189-195).

Trotzdem würde IP 2, wie in Kapitel 3 bereits dargelegt, diese Verbindung zwischen den Metropolregionen und dem Wachstum weiterhin herstellen, weil seiner Meinung nach die regionale Selbstorganisation ohne dieses Wachstumsziel nicht funktionieren würde (vgl. IP 2 T2 Abs. 199-206).

Für IP 5 bestand konkreter Handlungsbedarf, die Raumordnung zu modernisieren, und zwar unabhängig von einem möglichen neoliberalen Zeitgeist. Durch die neuen Rahmenbedingungen waren die klassischen Raumordnungsinstrumente nicht mehr tragfähig. Es war ein notwendiger Zwischenschritt, eine Modernisierungsschritt. Aber wenn man 2011 neue Leitbilder machen würde und es Leitbild 1 noch nicht gäbe, käme man vermutlich nicht auf die Idee, das Leitbild „Wachstum und Innovation“ auf den ersten Platz setzen. Weiterhin müsste man dabei nicht unbedingt das Konzept der Metropolregion benutzen; eine Alternative wäre es, das Zentrale-Orte-Konzept in eine entwicklungsorientierte Richtung auszubauen (vgl. IP 5 Abs. 163-188). IP 4 äußert sich ähnlich:

IP 4: Ja also ich würde dieses erste Leitbild ausdifferenzieren, also ich finde Wachstum Innovation Wettbewerb ist ne legitime Zielsetzung, würd die aber nicht mit ner räumlichen Kulisse verbinden, ehmm und #00:32:34.7#

MH: aber dann hat es mit der Raumentwicklung eigentlich nix mehr [...] #00:32:36.5#

IP 4: na ja m also wie der Anspruch der der Koordination von raumwirksamen Politiken sollte, könnte das schon auch ne Rolle spielen, denn ehmm raumbezogene Förderpolitik muss eben regional unterschiedlich ausgeformt werden ne. Also weil sich das, eh das, weil die Metropolen in ihrer Funktion, funktionsfähig sein müssen, deswegen, was weiß ich, Verkehr, Staus, Umweltbelastung, Attraktivität und so weiter, das sind legitime Ziele und Probleme auch für die Metropolräume, in den ländlichen Räumen stellt sich die Problematik ganz anders dar, das kommt eigentlich aus den LB, wird das nicht so richtig deutlich, ne. Das ist ein Punkt ... (IP 4 Abs. 156-158).

IP 3 würde die Metropolregionen immer noch als Strategieelement beibehalten, dabei jedoch eher die damit einhergehenden Governance-Strukturen als die Metropolfunktionen in den Vordergrund rücken.

... also wenn ich da was dran zu sagen hätte oder Impulse dazu geben würde, würde ich sagen, dieses Leitbild 1 mit den Metropolregionen, wir rudern von dem Metropolitanen etwas zurück und nennen und betonen die Rolle der regionalen Governance-Strukturen, also diese – sozusagen die Überwindung von von von Grenzen, von starren Ressortprinzipien durch eine systematische Vernetzung zur Entwicklung von Qualitäten und Potenzialen. Ich glaube das

hat sich letztlich aus dem Metropolregionen-Diskurs als etwas zumindest mal Positives und Anregendes und Nützliches entwickelt und das würde gleichzeitig erlauben, von dieser Starrheit Metropole versus nicht Metropole wegzukommen und dass auch diese Städte in der zweiten und dritten Reihe, ich hab ja mal diesen Regiopolen-Diskurs versucht zu starten, der nicht so recht durchgekommen ist – auszuweiten, also wenn man sozusagen nicht so sehr das Metropolitan, was eben immer noch als Orden empfunden wird, wekommt, zu diesem Thema, Leute organisiert euch ne?, und zwar nicht nur in euren territorialen Grenzen, sondern über Ressort- und Raumgrenzen hinaus und über staatliche Grenzen hinaus. Also das wäre für mich das, was die reale oder eine der realen Entwicklungen gemacht hat und was man sinnvoll weiterentwickeln ee könnte (IP 3 Abs. 28).

IP 6 führt die Tatsache, dass man heute die Gewichtung der Metropolregionen etwas zurücknehmen will und dem ländlichen Raum mehr Aufmerksamkeit widmet, darauf zurück, dass jetzt ein Bayer Verkehrs- und Raumordnungsminister sei (vgl. IP 6 Abs. 77-83). Auch IP 4 und IP 5 heben hervor, dass die ländlichen Räume mit dem amtierenden Minister wieder zum Thema wurden (vgl. IP 5 Abs. 97; IP 4 Abs. 196-197). Auch wenn die Akteursgruppen die gleichen bleiben, können sich die Schwerpunkte der Politik ändern. Dabei geht es um diskursive Auseinandersetzungen und Meinungsführerschaft (vgl. IP 4 Abs. 196-197).

Durch die Finanzkrise seien heute auf der Ebene der Ökonomie andere Themen als allein Wachstum und Wettbewerb dominant. Durch den demografischen Wandel kommt es zum Fachkräftemangel. Neue Strategien zur Sicherung der erwerbstätigen Bevölkerung in den ländlichen Räumen müssen erstellt werden (vgl. IP 2 T2 Abs. 206).

4.2 Alternativen

Neue Ansätze zum Thema der Daseinsvorsorge?

Zu einer möglichen Überarbeitung des zweiten Leitbildes äußerte sich nur ein Interviewpartner. Die Bundesraumordnung könne auf der Ebene der Leitbilder nicht mehr viel machen (IP 3 Abs. 28) Er sieht aktuellen Diskussionsbedarf eher auf unteren Ebenen wie der Landesplanung oder der Regionalplanung.

Klimawandel, Energiewirtschaft und Verkehr als zusätzliche Leitbilder oder Leitbild-Überarbeitung?

Weitere Themen, die für eine Überarbeitung zur Diskussion stehen, sind Energie, Klimawandel und Verkehr. Wenn der Leitbildprozess noch ein halbes Jahr länger gedauert hätte, dann hätte es ein Leitbild Klimawandel/Energie gegeben. Heute käme man jedenfalls nicht mehr an den Themen Klimawandel und Energiewende vorbei (vgl. IP 3 Abs. 28). Bis jetzt haben sich die Raumordnung und die Landesplanung nicht mit dem Thema Energie auseinandergesetzt, um Konflikten mit den Gemeinden aus dem Weg zu gehen. Die Planung der Leitungstrassen und die Anlage von Speicheranlagen sowie die Standortplanung der Windkraftanlagen seien jedoch genuine Raumordnungsthemen, die man zukünftig im dritten Leitbild behandeln könnte (vgl. IP 4 Abs. 158-169). IP 1 ist hingegen der Meinung, Klimawandel und Energie sollen in einem eigenen neuen Leitbild behandelt werden:

... Wir haben Gott sei Dank vor dreieinhalb Jahren angefangen, diese Klimawandel-MOROs zu machen. Wir verfügen jetzt über viel Material um zeigen zu können, wer wo vor welchen Herausforderungen steht und wie man damit umgehen kann ehh, bei Energie kann man auch auf einige Dinge verweisen. Das gab dann auch diese Diskussion jetzt bei der Vorbereitung der Fortschreibung der Leitbilder, ob man da ein eigenes Leitbild draus machen soll, Klimawandel

Energie, oder ob man das in dieses dritte Leitbild eh integrieren soll. Und die zweite Frage war postfossile Mobilität Verkehr in der Zukunft, ob man da auch ein eigenes Leitbild draus machen soll. Ich hab mich dann da rausgehalten, also ich war, um es offen zu sagen, für 5 Leitbilder also eines zusätzlich für Klimawandel und Energie und eines zusätzlich für Verkehr und Mobilität. Aber es gibt auch andere, die sagen, lieber nicht dran rühren, das wird sich dann in den nächsten anderthalb Jahren zeigen ... (IP 1 Abs. 176).

Bezüglich des Verkehrs habe es schon damals den Vorschlag gegeben, ein Leitbild zu entwickeln. Es wurde jedoch als unsinnig erachtet, bspw. eine Karte mit großräumigen Korridoren von der Fachplanung zu übernehmen. Als Raumordnungsthema könnte heute, wenn man auf die Erfahrungen in der jüngeren Vergangenheit blickt (Stuttgart 21, Korridor Rotterdam/Gotthard/Genua), die Moderation bei Umsetzungsprozessen in Konfliktzonen angesehen werden (vgl. IP 3 Abs. 28).

Aktivitäten der MKRO / des BMVBS in Richtung einer Überarbeitung der Leitbilder

Durch die Finanzkrise sei die Dominanz des neoliberalen Diskurses heute in einer gewissen Weise schon wieder gebrochen. Deswegen könne ein Bedeutungsgewinn des staatlichen Handelns beobachtet werden. Die Planung müsste demzufolge auch einen Bedeutungsgewinn haben; dieser sei bisher jedoch weder im Bereich der Bundesfachplanung noch in der Landesplanung zu beobachten. Sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene sei eher ein Bedeutungsverlust der Planung zu erkennen (vgl. IP 5 Abs. 163-188). Zwei Interviewpartner heben hervor, dass seit der ROG-Novelle die Möglichkeit geschaffen wurde, für bestimmte Bereiche wie z. B. Energie- oder Flughafenplanung Raumordnungspläne zu etablieren. Das BMVBS zeige jedoch selbst keinen Willen, davon Gebrauch zu machen (vgl. IP 4 Abs. 212-227, IP 5 Abs. 138-160).

Bezüglich der Frage, inwiefern tatsächlich eine Überarbeitung der Leitbilder vonseiten des Bundes geplant sei, sind die Aussagen unterschiedlich. Laut IP 5 wird aktuell nicht an einer Überarbeitung gearbeitet, auch wenn eine Zeit lang daran gedacht wurde. IP 1 und IP 4 sind jedoch der Meinung, dass ein solcher Prozess stattfindet. Unklar ist weiterhin, ob die drei bestehenden Leitbilder angereichert oder neue Leitbilder hinzugefügt werden sollen. Auch die Frage nach der externen Begleitung eines solchen Prozesses ist noch offen.

Kurzfassung / Abstract

Wachstum vs. Ausgleich – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik

Die „Neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ wurden Anfang der 2000er Jahre entworfen und 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) als offizielle Leitlinie der deutschen Raumordnungspolitik verabschiedet. Sie wurden begründet mit der notwendigen Anpassung der Raumordnungspolitik an veränderte sozio-ökonomische und politische Rahmenbedingungen, vor allem mit einem veränderten Wettbewerbsumfeld für Städte und Stadtregionen. Das Leitbild 1 und darin das Konzept der Metropolregionen haben in diesem Prozess die mit Abstand größte Resonanz erfahren. Metropolregionen galten als Ankerpunkte der Globalisierung, als Motoren wirtschaftlichen Wachstums und Mittelpunkte einer zukunftsfähigen Raumentwicklung, sowohl national wie regional.

Die vorliegende Veröffentlichung dokumentiert ein Forschungsvorhaben im Auftrag der ARL, das zwischen 2011 und 2012 bearbeitet wurde. Es hatte zum Ziel, den Leitbildwandel hin zur wachstumsorientierten Raumordnungspolitik und ihrem Schwerpunkt auf Metropolregionen zu rekonstruieren und kritisch zu hinterfragen. Beide Gegenstände – die neuen Leitbilder der Raumentwicklung sowie das Konzept der Metropolregionen – wurden aus der Perspektive der Diskursanalyse untersucht. Das heißt, die thematische Neuorientierung wird mit Blick auf sprachliche Praktiken und kommunikative Konstruktionen analysiert, unter Berücksichtigung der ideologischen Kontexte, in denen Politiken formuliert bzw. „gerahmt“ werden. Insofern geht es hier um den Begründungszusammenhang dieses Politikwechsels, nicht um eine Ex-post-Analyse seiner Wirksamkeit. Im Ergebnis wird das Konzept der neuen Leitbilder sowie der „politisch designierten“ Metropolregionen als theoretisch widersprüchlich, empirisch uneindeutig und konzeptionell fragil eingeschätzt. Die im Kern wachstumszentrierte Zielvorstellung wird als einseitig wahrgenommen. Daraus wird die Konsequenz einer stärkeren Pluralisierung der Diskussion über zukünftige Leitideen und Strategien abgeleitet. Diese Überlegungen sind auch als Beitrag zur Weiterentwicklung von Leitideen, Theorien und damit des Selbstverständnisses von Raumordnung an sich zu verstehen.

Schlüsselwörter

Leitbilder – Metropolregionen – Handlungsstrategien – Raumentwicklung

Growth vs. Compensation – Reconstructing the Recent Modernisation of Spatial Development Guidelines in Germany

The “New Guiding Principles and Action Strategies of Spatial Development in Germany” were drawn up at the beginning of the 2000s and passed by the Conference of Ministers for Spatial Planning as the official guidelines of German spatial policy in 2006. They were justified by the necessity to adapt spatial policy to the changed socio-ecological and political framework conditions, especially the changed competitive environment for cities and urban regions. In this process, by far the greatest response was caused by Guiding

Principle 1 and the concept of metropolitan regions it outlines. Metropolitan regions were considered as anchor points of globalisation, as engines of economic growth and as the focus of sustainable spatial development, both in national and in regional terms.

This publication documents a research project commissioned by the ARL, which was conducted between 2011 and 2012. It aimed to reconstruct and to critically scrutinise the transformation of guiding principles towards promoting growth-oriented spatial planning policies with a focus on metropolitan regions. Both objects – the new guiding principles of spatial development and the concept of metropolitan regions – were investigated from the perspective of discourse analysis. This involved analysing the thematic reorientation in terms of language practices and communicative constructions, taking into account the ideological contexts in which policies are formulated or “framed”. The focus of interest is thus on the context of justification for this change of policy and not on an ex-post analysis of its effectiveness. Ultimately, the concept of the new guiding principles and the “politically designated” metropolitan regions are judged to be theoretically inconsistent, empirically ambiguous and conceptually fragile. The essentially growth-centred objective is perceived as one-sided. Consequently, a more strongly diversified discussion of future guiding principles and strategies is indicated. These deliberations are to be understood as a contribution towards further developing the guiding principles, theories and thus self-conception of spatial planning.

Keywords

Guiding principles – metropolitan regions – action strategies – spatial development

ISBN 978-3-88838-079-2
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-080-8
(Print-Version)



9 783888 380808

www.arl-net.de