

Knieling, Jörg (Ed.)

Research Report

Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, No. 231

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Knieling, Jörg (Ed.) (2009) : Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, No. 231, ISBN 978-3-88838-060-0, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59896>

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.



Metropolregionen und Raumentwicklung
Teil 3

Metropolregionen

Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

Jörg Knieling (Hrsg.)



Metropolregionen

Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

FuS Bd. 231

ISBN 978-3-88838-060-0

ISSN 0935-0780

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2009

© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH

Postfach 47 38

38037 Braunschweig

Tel. 01805 708-709

Fax 0531 708-619

E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:

www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. 0511 34842-0, Fax 0511 34842-41

E-Mail: ARL@ARL-net.de

Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



FORSCHUNGS- UND SITZUNGSBERICHTE
DER ARL

Metropolregionen und Raumentwicklung

Teil 3

Metropolregionen

Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

Jörg Knieling (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

Aring, Jürgen, Dr., Prof., Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung, Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung, Universität Kassel, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Becker, Anna, Dipl.-Ing., Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Stadterneuerung und Bodenordnung, Hamburg

Blatter, Joachim K., Dr., Prof., Seminar für Politikwissenschaft, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Universität Luzern

Blotevogel, Hans Heinrich, Dr., Prof., Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Technische Universität Dortmund, Vizepräsident und Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Bröcker, Johannes, Dr., Prof., Institut für Regionalforschung, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Danielzyk, Rainer, Dr., Prof., Wiss. Direktor des ILS-Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Grabow, Busso, Dr., Deutsches Institut für Urbanistik GmbH, Berlin

Knapp, Wolfgang, Dr., ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

Knieling, Jörg, Dr.-Ing., Prof., Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg (Leiter des Arbeitskreises), Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Kujath, Hans Joachim, Dr., Prof., Stellv. Direktor des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V., Erkner, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Matern, Antje, Dipl.-Geogr., Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg (Geschäftsführerin des Arbeitskreises)

Petrin, Julian, Dipl.-Ing., Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg

Schmitt, Peter, Dr., Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development, Stockholm

Schulze, Kati, Dipl.-Ing., Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Technische Universität Dortmund

Wiechmann, Thorsten, Dr., Vertretungsprofessor für Regionalplanung, Brandenburgische Technische Universität Cottbus, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Die Mitglieder des Arbeitskreises haben die Beitragsentwürfe mehrfach mit den Autorinnen und Autoren diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die vom Arbeitskreis verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch eine(n) Gutachter/in einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Sekretariat der ARL: WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“
Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)

INHALT

	Vorwort	IX
<i>Jörg Knieling</i>	Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist?	1
I	Begriffsklärung und Grundlagen	9
<i>Jürgen Aring</i>	Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie	10
<i>Hans Heinrich Blotevogel</i> <i>Rainer Danielzyk</i>	Leistungen und Funktionen von Metropolregionen	22
<i>Hans Heinrich Blotevogel</i> <i>Kati Schulze</i>	Zum Problem der Quantifizierung der Metropol- funktionen deutscher Metropolregionen	30
II	Diskursanalyse zur Bedeutung von Metropolregionen als Raumkategorie	59
<i>Peter Schmitt</i>	Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven	60
<i>Thorsten Wiechmann</i>	Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa – Eine Spurensuche	101
III	Theoretische Erklärungsansätze für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen	
	a) Erklärungsansätze von Metropolregionen	133
<i>Johannes Bröcker</i>	Städtesystem und Globalisierung	134
<i>Wolfgang Knapp</i>	Metropolregion, Staat und die aktuelle Politik der räumlichen Redimensionierung – Aus der Sicht des Regulationsansatzes und der „radical geography“	151
<i>Hans Joachim Kujath</i>	Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie – Die institutionentheoretische Sicht	200
	b) Determinanten der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen	223
<i>Joachim K. Blatter</i> <i>Jörg Knieling</i>	Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen	224

■ Inhalt

<i>Busso Grabow</i> <i>Anna Becker</i>	Metropolregionen – Quellen und Mündungen von Wanderungsströmen	270
<i>Julian Petrin</i> <i>Jörg Knieling</i>	Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie	300
IV	Schlussfolgerungen	323
<i>Jörg Knieling</i> <i>Antje Matern</i>	Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit	324
	Kurzfassungen/Abstracts	349

Mitglieder und Gäste des Arbeitskreises „Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit“

Aring, Jürgen, Dr., Prof., Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung, Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung, Universität Kassel, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Becker, Anna, Dipl.-Ing., Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Stadterneuerung und Bodenordnung, Hamburg

Blatter, Joachim K., Dr., Prof., Seminar für Politikwissenschaft, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Universität Luzern

Blotevogel, Hans Heinrich, Dr., Prof., Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Technische Universität Dortmund, Vizepräsident und Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Bröcker, Johannes, Dr., Prof., Institut für Regionalforschung, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Danielzyk, Rainer, Dr., Prof., Wiss. Direktor des ILS-Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Grabow, Busso, Dr., Deutsches Institut für Urbanistik GmbH, Berlin

Knapp, Wolfgang, Dr., ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

Knieling, Jörg, Dr.-Ing., Prof., Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg (Leiter des Arbeitskreises), Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Kujath, Hans Joachim, Dr., Prof., Stellv. Direktor des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V., Erkner, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Mäding, Heinrich, Dr., Prof., Berlin, Präsident und Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Matern, Antje, Dipl.-Geogr., Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg (Geschäftsführerin des Arbeitskreises)

Petrin, Julian, Dipl.-Ing., Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg

Pohle, Hans, Dr., ehem. Referatsleiter im Sekretariat der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Schmitt, Peter, Dr., Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development, Stockholm

Schulze, Kati, Dipl.-Ing., Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Technische Universität Dortmund

Tönnies, Gerd, Dr., Referatsleiter im Sekretariat der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

■ Mitglieder und Gäste

Wiechmann, Thorsten, Dr., Vertretungsprofessor für Regionalplanung, Brandenburgische Technische Universität Cottbus, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Zimmermann, Horst, Dr. Dr. h. c., Prof. em., Marburg, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Vorwort

Besonders komplexe Forschungsthemen werden in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) seit Langem und mit großem Erfolg im Verbund bearbeitet. Dadurch ist eine noch intensivere thematische Koordination und Vernetzung der betreffenden Gremien möglich. Zugleich können die Synergieeffekte konsequent genutzt werden.

Mittelfristige Forschungsverbünde der ARL behandeln vorrangig Querschnittsthemen. In den zurückliegenden Jahren bzw. Jahrzehnten standen vor allem Fragen der Ökologisierung der Raumplanung, der Flächenhaushaltspolitik, der nachhaltigen Raumentwicklung und zuletzt des demographischen Wandels und seiner räumlichen Konsequenzen im Mittelpunkt. Zahlreiche dieser Querschnittsthemen werden die ARL auch künftig intensiv beschäftigen. Es haben aber auch andere komplexe Forschungsthemen ihren Niederschlag in den jüngsten Arbeitsprogrammen der Akademie gefunden: gleichwertige Lebensverhältnisse, europäische Raumentwicklung, Entwicklung peripherer, strukturschwacher ländlicher Räume, Entwicklung von Agglomerationen und Metropolregionen.

Die Rolle von Agglomerationen und Metropolregionen für die gesamtstaatliche Entwicklung ist seit der Abschwächung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und auch durch die Erkenntnisse der neuen ökonomischen Geographie und der Neuen Wachstumstheorie wieder in den Blickpunkt raumbezogener Forschung geraten. Zum einen geht es um den grundsätzlichen Wandel des deutschen Städtesystems. Zum anderen ist zu prüfen, inwieweit Wachstumsimpulse für die Gesamtwirtschaft vorwiegend von den großen Metropolen ausgehen und ob es sinnvoll ist, diese Metropolen dann durch eine aktive Förderpolitik stärker zu unterstützen. Damit steht vor allem auch das Paradigma gleichwertiger Lebensverhältnisse im Raum auf dem Prüfstand. Zu klären ist dazu neben den theoretischen Grundlagen vor allem auch die empirische Performance von Agglomerationen und Metropolregionen im Vergleich, um herauszufinden, welche Faktoren eine im Regionenwettbewerb erfolgreiche Metropolregion ausmachen und welche Aufgaben in der Zukunft den übrigen Teilen des Städtesystems zukommen werden. Daran anknüpfend ist dann beispielsweise zu untersuchen, welche Instrumente einer aktiven räumlichen Entwicklungspolitik zur Förderung der Metropolregionen sinnvoll sind.

Diesem Themenfeld widmete sich in der Akademie der von Prof. Dr.-Ing. Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg, geleitete Arbeitskreis „Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit“, der seine Untersuchungsergebnisse mit diesem Forschungs- und Sitzungsbericht der ARL vorlegt. Der Arbeitskreis wird ergänzt durch Aktivitäten der Landesarbeitsgemeinschaften (LAGs). Die LAGs sind Foren für regional orientierte Forschung und für den Informationsaustausch auf Länderebene. Daneben erbringen sie Dienstleistungen für Politik und Verwaltung in den betreffenden Ländern. Fragen der Landes- und Regionalentwicklung werden von zeitlich befristet eingesetzten Arbeitsgruppen der Landesarbeitsgemeinschaften behandelt. Mit Metropolregionen beschäftigten sich bereits mehrere LAGs; weitere werden in Kürze Forschungsergebnisse zu dieser Thematik vorlegen.

Wie schon beim Querschnittsthema „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“ hat das Präsidium der ARL beschlossen, die Publikationen mit den Ergebnissen der Forschungen zu Metropolregionen unter dem gemeinsamen thematischen Dach „Metropolregionen und Raumentwicklung“ zu veröffentlichen. Im Untertitel wird das jeweilige Teilvorhaben genannt. Jeder Band enthält eine Übersicht über die bereits vorliegenden Teile.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Jörg Knieling

Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist?

Gliederung

1 Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist?

2 Argumentationsgang der Beiträge

Literatur

1 Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist?

Seit einigen Jahren haben Metropolregionen in der wissenschaftlichen Diskussion und in der Praxis der Raumentwicklung an Bedeutung gewonnen. Dies belegt zum einen eine Vielzahl von Fachbeiträgen, die sich in nationalen wie internationalen Zeitschriften und Publikationen finden; zum anderen hat das Thema in politischen Strategiepapieren Aufnahme gefunden, etwa 2006 in den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (BMVBS 2006) oder 2007 in der „Territorialen Agenda“ der EU (EU 2007).

In Deutschland zeigt insbesondere die Praxis der Raumentwicklungspolitik, dass Metropolregionen sowohl als Raumkategorie wie auch als einem Instrument der Raumentwicklung eine Bedeutung beigemessen wird. Zunächst waren es in erster Linie die Großstadregionen selbst, die sich – mithilfe des europäischen Netzwerks METREX und in Form des „Initiativkreises Metropolregionen in Deutschland“ – für das Thema eingesetzt haben. Inzwischen wird in verschiedenen Politikfeldern, von der Wirtschaftsförderung über den ÖPNV bis hin zur Infrastrukturplanung, beispielsweise für Schulen oder Krankenhäuser, darüber debattiert, ob Großstadt- bzw. Metropolregionen eine größere Aufmerksamkeit erhalten sollten.

Die Anlässe und Motive für dieses gestiegene Interesse sind durchaus verschieden. Zwei Hauptstränge lassen sich identifizieren, zum einen eine Anpassung an Versorgungs- und Finanzengpässe in der Fläche, zum anderen ein Maßstabssprung im Zuge der Globalisierung. Diese Entwicklungen sollen kurz angerissen werden:

Die Raumentwicklungspolitik wird seit Langem durch eine ausgleichsorientierte Zielsetzung geprägt, wonach Verteilungsgerechtigkeit und sozialer Ausgleich auch in räumlicher Sicht anzustreben sind. Dies hat seinen Niederschlag in dem Leitbild der gleichwertigen Lebensbedingungen gefunden. Seit einigen Jahren wächst jedoch die Skepsis gegenüber der Durchsetzung dieser Zielsetzung (vgl. Sternberg 2001; Zimmermann 2003). In der Folge der Vereinigung von Ost- und Westdeutschland bestehen nach wie vor große Disparitäten und zahlreiche ländliche wie altindustrielle Räume sowohl Ost- als auch Westdeutschlands sind weit davon entfernt, gleichwertige Lebensbedingungen – insbesondere in Bezug auf die Wirtschaftsdynamik und den Arbeitsmarkt – zu erreichen. Überlagert wird dies durch die Auswirkungen des demographischen Wandels, der die

Entwicklungsperspektiven in weiten Teilen Ostdeutschlands, aber auch in zahlreichen Räumen Westdeutschlands wenig rosig erscheinen lässt. Insbesondere im Bereich der Infrastruktur sieht sich die öffentliche Hand überfordert, die gewünschten Versorgungsstandards flächendeckend aufrechtzuerhalten.

In der Folge gewinnen Positionen an Unterstützung, die einfordern, die Infrastruktur deutlicher auf die Zentren zu konzentrieren bzw. sie zwischen verschiedenen Zentren arbeitsteilig zu organisieren. Dahinter stehen zum einen pragmatische Motive der Kostenreduzierung, die allerdings zur Folge haben, dass dies für die Nutzer der Einrichtungen längere Fahrzeiten bzw. eine schlechtere Erreichbarkeit zur Folge hat. Zum anderen verbindet sich mit der Konzentration die Vorstellung, dass die Leistungserbringung durch Größenvorteile auf einem höheren Qualitätsniveau erfolgen kann. Bezogen auf die Wirtschaftsentwicklung sollen die Großstädte die Rolle von Wachstumskernen übernehmen, in denen sich Wirtschaftskraft und Innovation konzentrieren; und die ländlichen Räume sollen durch „Überschwappeffekte“ profitieren. Metropolregionen sind in dieser Argumentationslinie eine neue Stufe der Konzentration der Wachstumskräfte. Im Zusammenhang mit der Ausgleichstradition der deutschen Raumentwicklungspolitik verwundert es allerdings nicht, dass sich in der Praxis zwischenzeitlich elf Metropolregionen über die gesamte Bundesrepublik verteilen, die mit ihren Einzugsbereichen beinahe die ganze Landesfläche umfassen.

Die zweite Argumentationslinie knüpft an die wachstumspolitische Zielsetzung der Raumentwicklungspolitik an. Im Zuge der Globalisierung ist zu beobachten, dass es zu einem verschärften internationalen Wettbewerb der Wirtschaftsräume bzw. Regionen kommt. Wirtschaftlich bedeutet die Globalisierung nicht nur eine Öffnung der Märkte, sondern gleichzeitig auch eine Auflösung der gewohnten räumlichen Zusammenhänge des Wirtschaftens: In einem „space of flows“ (Castells 2001) sind Steuerung, Produktentwicklung bzw. -fertigung und Beschäftigung immer weniger räumlich eng miteinander verknüpft, vielmehr bildet sich eine internationale Wertschöpfungsstruktur und Arbeitsteilung heraus, die auf einem weltweit aufgespannten Netz von zwar formal unabhängigen, aber zentral kontrollierten und gesteuerten Betriebseinheiten fußt (vgl. Porter 1998; Castells 2001; Kujath 2002: 290; Dybe 2002: 301).

Metropolregionen steigen durch die Globalisierung zu strategischen Orten auf, an denen weltweit agierende Industrieproduktionen, Handel und Finanzmärkte organisiert werden (vgl. Sassen 1996; Esser, Schamp 2001). Sie stellen in einem internationalen „Netzwerk-Raum“ von Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalströmen die „Knoten im globalen Netz“ dar, d. h. sie können als strukturbildendes Moment innerhalb der globalisierten Wirtschaft verstanden werden. Sie sind national, international und global miteinander verflochten und stehen in einem System funktionaler Arbeitsteilung mit anderen in- und ausländischen Metropolregionen (vgl. Blotevogel 2002a). Als Ballungsvorteile werden unter anderem die Verfügbarkeit von Informationen und Qualifikationen, eine höhere Produktivität von Kapital und Arbeitskraft, hochgradig differenzierte Arbeitsmärkte sowie eine hohe Kontakt- und Kommunikationsdichte gesehen.

Parallel zur zunehmenden Bedeutung internationalisierter Wirtschaftsströme hat aber auch die regionale Ebene an Gewicht gewonnen, d. h. Internationalisierung und Regiona-

lisierung bedingen sich gegenseitig (vgl. Läßle 2001). „Je mobiler internationales Kapital wird, desto wichtiger wird für eine Region ein eindeutiges wirtschaftliches Profil, um dieses Kapital anzuziehen oder zu halten“ (Dybe 2002: 301). Für Produktion, Entwicklung und Forschung sind deshalb Räume mit bestimmten sozioökonomischen Standortvoraussetzungen, d. h. einem „regionalen und innovativen Milieu“, notwendig (Blotevogel 2000: 491 f.; vgl. Keating 1998: 16). Dies gilt neben der Infrastruktur gerade für „weiche“ Standortfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung, z. B. attraktive Lebensbedingungen, ein wirtschaftsfreundliches politisch-administratives Klima, Kontakte zu Forschungseinrichtungen, eine Kultur der Kooperation, die adäquate Qualifizierung von Arbeitskräften und Identifikationsmöglichkeiten mit einem Raum etc. (vgl. Benz et al. 1999: 28 f.).

Bisher richtete sich der Gestaltungsanspruch der Raumordnung besonders auf die Regionen außerhalb der Agglomerationen. Die Entwicklung der Metropolen und ihre Rolle im internationalen Gefüge blieben weitgehend unberücksichtigt. Begründet wurde diese Fokussierung durch die ausreichend hohe nationale Wachstumsrate und insbesondere das überproportionale Wachstum in den Agglomerationen sowie die Annahmen der Konvergenztheorie (vgl. Zimmermann 2003: 21). Diese theoretischen Überlegungen bilden die Grundlage für das Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume und das Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die über Jahrzehnte die bundesdeutsche Raumordnung bestimmt haben. Aufgrund der veränderten Anforderungen an die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes und seiner Regionen – und verstärkt durch Wachstumsschwächen in der Wirtschaft – werden diese Entwicklungsziele und ihre theoretischen Annahmen nun seit einiger Zeit hinterfragt (vgl. Zimmermann 2003). Als Neuausrichtung wird vorgeschlagen, dass mit Blick auf das Wachstumsziel nicht in erster Linie die weniger entwickelten Regionen gefördert werden sollen, sondern zunehmend diejenigen Regionen, deren Wachstumschancen am größten sind. Gründe für den Bedeutungszuwachs der Metropolen liefern zugleich neuere Theorieansätze, vor allem die New Economic Geography und die neue regionale Wachstumstheorie, die positive Externalitäten, Synergieeffekte und steigende Skalenerträge als Erklärung für das höhere Wirtschaftswachstum von Metropolen gegenüber anderen Landesteilen anführen (Howells 2002; Krugman 1998; Sternberg 2001).

In der deutschen Raumordnungsdebatte wird durchaus wahrgenommen, dass mit dieser Umorientierung ein „klarer Bruch mit dem tradierten raumordnungs- und regionalpolitischen Grundsatz der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ einhergeht (Blotevogel 2002a). Offen bleibt bisher die Frage, wie diese Entwicklung zu werten ist. Zum Teil wird argumentiert, dass ein gesellschaftlicher Trend zur stärkeren Akzeptanz von Disparitäten auszumachen ist und nicht zwangsläufig ein Ausgleich durch die Raumordnung gefordert ist, sondern vielmehr ein Rückzug aus nicht mehr tragfähigen Räumen zugunsten der Stärkung der Wachstumsräume nicht mehr tabuisiert werden sollte. Praktische Beispiele dieser Veränderungen finden sich bereits in verschiedenen Positionspapieren der Raumordnungs- und Regionalpolitik (vgl. IKM 2003; ARL, DASL 2004; DASL 2008) und in Neugewichtungen der Zentren bzw. Metropolregionen in Landesraumordnungsplänen (bspw. Sachsen, vgl. SMI 2003).

Angesichts dieser tief greifenden Veränderungen und ihrer möglichen Auswirkungen für die Raumordnungspolitik stellt sich die Frage, inwieweit die unterstellten Annahmen

theoretisch belegt und wissenschaftlich nachvollzogen werden können. Diese Fragestellung ist einer der Ausgangspunkte der vorliegenden Publikation: Welche theoretischen Bezüge und Erklärungsansätze stehen der Raumentwicklungspolitik zur Verfügung, um diese veränderte Aufmerksamkeit zu erklären oder sie infrage zu stellen? Gibt es Modelle, die zu der Argumentation beitragen können, dass eine Ausrichtung auf Metropolregionen Vorteile für die Raumentwicklung nach sich zieht? Oder lassen sich Widersprüche und Ideologisierungen erkennen, die das Konzept der Metropolregionen eher infrage stellen? Und welche Determinanten sind es, die zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen beitragen bzw. was charakterisiert Metropolregionen gegenüber anderen Stadtregionen und welche Eigenschaften tragen zu ihrer Leistungsfähigkeit bei, sodass sie sich im internationalen Wettbewerb der Standorte behaupten können?

Der Arbeitskreis „Metropolregionen“, der eine gemeinsame Einrichtung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, des Deutschen Instituts für Urbanistik, des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW und des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung ist, hatte den Auftrag, theoretische Grundlagen zur Diskussion über Metropolregionen zu erörtern. Die vorliegende Veröffentlichung dokumentiert die Ergebnisse des Arbeitskreises.

2 Argumentationsgang der Beiträge

Mit dem Begriff Metropolregion bzw. seinem prägenden Bestandteil, der Metropole, verbinden sich recht unterschiedliche Assoziationen. Sie reichen von positiven Bildern, wie Weltstadt, Internationalität oder Trendsetting in Musik, Theater, Mode etc., bis hin zu gesellschaftskritischen Bildern, die Kriminalität, Elendsviertel, Luftverschmutzung oder Verkehrschaos und -lärm in den Vordergrund rücken. Unterschiede finden sich auch bei der Größenvorstellung. Handelt es sich um Ballungsräume, die in den vergangenen Jahrzehnten unter dem Namen Megacities Aufmerksamkeit erlangt haben? Oder lassen sich auch Großstadtregionen, wie sie die Raumstruktur in Deutschland prägen, als Metropolregionen beschreiben? Die Größe kann allerdings nur ein Merkmal sein, das Metropolregionen abgrenzt. Folglich stellt sich die Frage, welche Funktionen sich identifizieren lassen, um Metropolregionen zu beschreiben? – Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des ersten Abschnitts „Begriffsklärung und Grundlagen“.

Als Einstieg nimmt *Jürgen Aring* eine Annäherung an die Begrifflichkeit der Metropolregion vor und ordnet das Thema Metropolregionen in den raumwissenschaftlichen Kontext ein. In seinem Beitrag „*Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie*“ leitet er den Bedeutungsgewinn von Metropolregionen aus übergeordneten Entwicklungen ab, die dem Kontext der Globalisierung zuzuordnen sind. In diesem Rahmen komme es zu einem Paradigmenwechsel in der Raumentwicklungspolitik, der in Richtung einer intensiveren Orientierung auf Wachstumskerne weise und die Entwicklungskomponente betone.

Auf diesen Einstieg bauen *Hans Heinrich Blotevogel* und *Rainer Danielzyk* auf und befassen sich mit „*Leistungen und Funktionen von Metropolregionen*“. Sie unterscheiden zwischen der Innovations- und Wettbewerbsfunktion, der Entscheidungs- und Kontrollfunktion, der Gateway-Funktion sowie der Symbolfunktion. Während die ersten drei Funktionen

bereits seit einigen Jahren in der Diskussion eingeführt sind, stellt die Symbolfunktion eine Ergänzung des Spektrums dar.

Im Anschluss an diese theoretische Herleitung führen *Hans Heinrich Blotevogel* und *Kati Schulze* eine empirische Betrachtung durch, wie und in welchem Umfang die genannten Funktionen in den deutschen Metropolregionen räumlich ausgeprägt sind. Ihr Beitrag „*Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen*“ weist zugleich darauf hin, dass die Quantifizierung möglicher Funktionen von Metropolregionen mit zahlreichen methodischen Schwierigkeiten behaftet ist. Daraus leiten sich wichtige Fragen ab, die u. a. für die laufende Raumbearbeitung der Bundesraumordnung von Interesse sein können.

Wie hat sich der Diskurs über Metropolregionen in Deutschland und in Europa entwickelt? Wie stellt sich das Thema Metropolregionen in der Praxis der Raumentwicklung dar? – Der zweite Abschnitt „*Diskursanalyse zur Bedeutung von Metropolregionen als Raumkategorie*“ behandelt die Verwendung des Begriffs Metropolregionen auf verschiedenen Handlungsebenen der Raumentwicklungspolitik. Die Analyse zeigt, dass Metropolregionen zwischenzeitlich auf dem Weg von einem theoretischen Konstrukt bzw. Konzept zur raumentwicklungspolitischen Praxis bereits ein gutes Stück des Weges zurückgelegt haben.

Zunächst befasst sich *Peter Schmitt* mit „*Raumpolitischen Diskursen um Metropolregionen in Deutschland*“ und analysiert die enthaltenen Positionen sowie ausgefochtene Kontroversen. Neben einem Überblick über die bundesdeutsche Diskussion vertieft er seine Untersuchung anhand der Metropolregionen Nürnberg und Rhein-Ruhr. Mit Rhein-Ruhr hat er eine Region gewählt, die sich im Ruhrgebiet bereits Anfang des 20. Jahrhunderts als eine der ersten deutschen Großstadtregionen mit Fragen der regionalen Kooperation befasst hat, die aber nun vor der Frage steht, wie in einem derart polyzentrischen Raum mit der neuen Kategorie der Metropolregion umzugehen ist. Nürnberg ist dagegen eine Metropolregion, die erst kürzlich „auf den Zug aufgesprungen ist“, die also die neue Entwicklung auf Bundesebene genutzt und sich zur Metropolregion erklärt hat. An diesen Fallbeispielen illustriert Peter Schmitt die regionale Praxis im Umgang mit dem Thema Metropolregionen sowie das Wechselspiel zwischen regionaler und Bundes- bzw. europäischer Raumentwicklungspolitik.

Auf europäischer Ebene finden sich ebenfalls Diskurse über Metropolregionen, die stellenweise Ähnlichkeiten mit den deutschen Entwicklungen, in Teilen aber auch andere Motive und Hintergründe erkennen lassen. *Thorsten Wiechmann* begibt sich mit seinem Beitrag „*Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa*“ auf der internationalen Betrachtungsebene auf Spurensuche. Dabei stellt er Bezüge zu früheren Ansätzen zur Kategorisierung des europäischen Städtesystems sowie zur Ausrichtung der europäischen Raumentwicklungspolitik her. Er beschreibt die Entwicklung des europäischen Metropolregionen-Netzwerks METREX sowie ausgewählter nationalstaatlicher Politikansätze.

Nachdem damit die definitorischen Grundlagen gelegt und relevante raumentwicklungspolitische Diskurse veranschaulicht sind, rücken die theoretischen Erklärungsansätze in das Betrachtungsfeld: Lässt es sich theoretisch begründen bzw. empirisch nachweisen, dass eine Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten auf Metropolregionen stattfindet und dies für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Regionen im internationalen Wettbewerb

der Standorte von Bedeutung ist bzw. für die Raumentwicklung positive Impulse bietet? Können dadurch die Ziele der Raumentwicklung wirkungsvoller erreicht werden? Oder gibt es theoretische Überlegungen, die solche Kausalitäten infrage stellen? – Da bei dieser Frage ökonomische Betrachtungen im Vordergrund stehen, dominieren in dem Abschnitt „Erklärungsansätze von Metropolregionen“ raumwirtschaftliche Überlegungen.

In dem Beitrag „*Städtesystem und Globalisierung*“ befasst sich *Johannes Bröcker* mit ökonomischen Erklärungsmustern der Raumentwicklung. Dabei rückt er Theorieansätze der neuen Agglomerationstheorie und der New Economic Geography in den Vordergrund und verdeutlicht modellhaft, wie sich Raumstrukturen durch Veränderungen infolge der Globalisierung verändern werden. Er veranschaulicht, dass Agglomerationsprozesse aus wirtschaftlicher Perspektive eine Reihe von Vorteilen erwarten lassen. Zugleich weist er allerdings darauf hin, dass diese Entwicklungen nicht auf den Raumtyp der Metropole oder Metropolregion beschränkt sind, sondern auch in anderen Raumtypen denkbar sind.

Wolfgang Knapp nimmt in seinem Beitrag „*Metropolregionen, Staaten und die aktuelle Politik der räumlichen Redimensionierung*“ raumwirtschaftliche Überlegungen in Bezug auf Metropolregionen aus regulationstheoretischer Sicht und neue Ansätze einer „kritischen Geographie“ in den Blick. Dabei steht die Frage nach den politischen Veränderungen staatlicher Steuerung als Rahmenbedingung der Handlungsfähigkeit der regionalen Ebene im Vordergrund. Er argumentiert, dass sich Stadt- und insbesondere Metropolregionen im Zuge der Neudefinition von Hierarchiestufen der Steuerung zu „handelnden Akteuren“ entwickeln konnten, die ihre strategische Ausrichtung und Weiterentwicklung selbst steuern.

Unter dem Titel „*Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie – Die institutionentheoretische Sicht*“ befasst sich *Hans Joachim Kujath* mit Bezügen institutionenökonomischer und evolutionstheoretischer Theorieansätze zu Metropolregionen. Dabei geht er insbesondere der Frage nach, welche Vorteile eine Konzentration ökonomischer Aktivitäten im Zeitalter von Informations- und Wissensgesellschaft bietet und stellt dazu Veränderungen der Unternehmensorganisation und Voraussetzungen für Innovation und Wissensvorsprünge in den Mittelpunkt seiner Ausführungen.

Einen anderen Blickwinkel nehmen die Beiträge des Abschnitts „Determinanten der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen“ ein. Sie befassen sich mit der Frage, wie Metropolregionen die ihnen gestellten Aufgaben möglichst effektiv und effizient erfüllen können. Was kann dazu beitragen, dass Metropolregionen als neue Ausprägung von Stadtregionen in der deutschen Raumentwicklung erfolgreich arbeiten? Wie können sie die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen? – Aus der Vielzahl möglicher Determinanten werden drei herausgegriffen und näher betrachtet: die Metropolitan Governance, der Umgang mit Wanderungsströmen und das Bildversprechen bzw. die Symbolik von Metropolregionen.

Bei Metropolregionen handelt es sich durchweg um komplexe institutionelle Arrangements, die u. a. wegen ihres räumlichen Ausmaßes, ihrer Polyzentralität, ihrer Vielfalt an Akteuren, ihrer jeweiligen Kooperationsgeschichte und ihrer administrativen Besonderheiten vor der Herausforderung stehen, spezifische Arbeits- und Organisationsformen zu finden. Mit dieser Thematik befassen sich *Joachim Blatter* und *Jörg Knieling* in ihrem Beitrag „*Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen*“. Im Mittelpunkt stehen

neun strategische Entscheidungen, die – entsprechend der Maxime „form follows function“ – von den Aufgaben einer Metropolregion über Formen ihrer Institutionalisierung bis zu Strategien und Instrumenten zur Steuerung der Metropolentwicklung reichen.

Durch die Einbettung in den globalen „Raum der Ströme“ (Castells 2001) sind Wanderungsströme zugleich Chance wie Anforderung für Metropolregionen. *Busso Grabow* und *Anna Becker* analysieren in ihrem Beitrag „Metropolregionen – Quellen und Mündungen von Wanderungsströmen“ parallel zueinander stattfindende Zu- und Abwanderungen als „Lebenselixier“ von Metropolregionen und als eine Grundlage der Herausbildung von Metropolfunktionen. Im Fokus stehen dabei sowohl die Elitemigrationen als auch die Wanderungen der niedrig Qualifizierten, die einen wichtigen Beitrag zur Vielfalt der metropolitanen Kultur und zur Sichtbarkeit von Internationalität leisten.

Die Symbolfunktion weist darauf hin, dass der Wettbewerb der Regionen nicht nur auf dem Feld der „harten Standortfaktoren“ ausgefochten wird. Daneben gewinnt eine „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ an Bedeutung, in der die Städte und Regionen darum ringen, sich aus der Menge der Konkurrenz abzuheben. *Jörg Knieling* und *Julian Petrin* gehen dem in ihrem Beitrag „Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie“ nach. Wie sieht das Bildversprechen bzw. seine symbolische Kraft aus und welche Folgen sind mit der Festlegung auf den Pfad der Metropolisierung verbunden? Ist es sinnvoll, die symbolische Kraft des Begriffs für jede beliebige Großstadtregion nutzen zu wollen? Und welche Risiken birgt eine Konstruktion von Metropolitanität?

In der Summe verfolgt der vorliegende Band das Ziel, die Diskussion über die Kategorie und das raumentwicklungspolitische Instrument Metropolregion anzureichern, indem die Beiträge theoretische Erklärungsmuster und Zusammenhänge präsentieren und in Bezug auf die Thematik auswerten. Darüber hinaus sollen raumentwicklungspolitische Auswirkungen und Kritikpunkte reflektiert sowie weiter reichende Forschungsfragen identifiziert und zur Diskussion gestellt werden. Das Schlusskapitel führt deshalb unter dem Titel „Metropolregionen – Innovationen, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit“ wesentliche Aussagen der Beiträge zusammen und verdichtet diese zu Handlungsempfehlungen für die Akteure der Stadt- und Regionalpolitik sowie der Bundesraumordnung. Diese Empfehlungen sind zugleich als Handreichung für die Politikberatung gedacht.

Literatur

- ARL; DASL (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung) (Hrsg.) 2004: Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert – Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung, Positionspapier aus der ARL, Nr. 57, Berlin/Hannover.
- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven. Opladen.
- Blotevogel, H. H. (2000): Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 491–506.
- Blotevogel, H. H. (2002a): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 345–351.

- Blotevogel, H. H. (2002b): Vernetzung von Metropolregion. In: Kujath, H. J.; Schlippenbach, U. v.: Europäische Verflechtungen deutscher Metropolregionen als Herausforderung für Politik und Wirtschaft. Tagungsbericht, IRS, Erkner, S. 35–37.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006, Berlin.
- Castells, M. (2001): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil 1 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen.
- DASL (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung) (2008): Metropolregionen – Neue Dimensionen der Europäischen Stadt? Beiträge des Wissenschaftlichen Kolloquiums 2007 in Berlin. Berlin.
- Dybe, G. (2002): Die Mitte des Sandwich: Internationale wirtschaftliche Verflechtungen deutscher Metropolregionen und das nationale Produktionssystem. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, Bonn: Selbstverl. des BBR, S. 301–312.
- Esser, J.; Schamp, E. W. (Hrsg.) (2001): Metropolitane Region in der Vernetzung. Der Fall Frankfurt/Rhein-Main, Campus Forschung, Bd. 836, Frankfurt/New York.
- EU (2007): Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Leipzig.
- Howells, R. L. (2002): Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography. *Urban Studies*, 39. Jg., H. 5–6, S. 871–884.
- IKM (Initiativkreis „Metropolregionen in Deutschland“) (2003): Positionspapier, Berlin.
- Keating, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Krugman, P. (1998): What’s new about the new economic geography? *Oxford Review of Economic Policy*, 14. Jg., S. 7–17.
- Kujath, H. J. (2002): Die Logiken internationaler und nationaler ökonomischer und politischer Verflechtungen zwischen Metropolräumen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 289–300.
- Läpple, D. (2001): Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 490. Jg., H. 2, S. 12–36.
- Porter, M. E. (1998): Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, H. Nov./Dez., S. 77–90.
- Sassen, S. (1996): *Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities*. Frankfurt: Campus.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Inneren) (2003): *Landesentwicklungsplan Sachsen 2003*. Dresden.
- Sternberg, R. (2001): „New Economic Geography“ und „Neue regionale Wachstumstheorie“ aus wirtschaftsgeographischer Sicht. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 45. Jg., H. 3/4, S. 159–180.
- Zimmermann, H. (2003): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Thüringer Innenministerium (Hrsg.): *Thüringer Raumordnungskonferenz*, Erfurt, S. 19–38.

Teil I

Begriffsklärung
und Grundlagen

Jürgen Aring

Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie

Gliederung

- 1 Ein Blick auf die großen Städte
- 2 Das deutsche Städtesystem und seine Rolle für die Raumentwicklung
- 3 Zum Begriff der Metropole
- 4 Metropolregionen statt Metropolen – Der Zugang der Raumordnung
- 5 Konzentrations- und Agglomerationstendenzen im Prozess der räumlichen Restrukturierung
- 6 Bedeutungsverlust der Nationalstaaten und Globalisierung
- 7 Metropolregionen ohne Metropolen – Bewältigung einer neuen Wettbewerbssituation

Literatur

1 Ein Blick auf die großen Städte

Deutschland hat kein Paris oder London, aber seit Mitte der 1990er-Jahre wurden von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) erst sechs, dann sieben, und inzwischen elf „europäische Metropolregionen“ ausgewiesen, wobei das Attribut „europäisch“ in der öffentlichen Rezeption zunehmend fortgelassen wird. In den 2006 von der MKRO verabschiedeten „neuen Leitbildern der Raumentwicklung“ gibt es ein Leitbild „Wachstum und Innovation“, in dem den Metropolregionen eine wichtige Rolle für die Entwicklung Deutschlands zugesprochen wird.

Warum spricht man überhaupt von Metropolregionen, und warum wurden dann gleich so viele benannt? Werfen wir vorweg erst einmal einen Blick auf die großen Städte in Deutschland, die gleichermaßen zentraler Kern wie symbolische Mitte einer jeden Metropolregion sein müssten.

Berlin – Berlins historischer Aufstieg zu einer globalen Stadt ist mit dem Naziregime und der späteren Teilung im kalten Krieg zwar verhindert worden, aber andererseits zählt die Stadt immerhin 3,4 Mio. Einwohner, ist Hauptstadt eines Landes mit einer der größten Volkswirtschaften und hat sich mit der Rekonstruktion der Mitte wieder ein metropolitantes Gesicht gegeben, das von unzähligen internationalen Touristen aufgesucht wird. Vor allem aber ist Berlin beliebt bei jungen Menschen, die die Vielfalt und das ständig im Umbruch Befindliche anzieht. In Wissenschaft und Kultur hat Berlin ein großes Renommee, aber die Stadt hat kaum Hauptsitze international tätiger Unternehmen. Und sie hat es zu Beginn der 1990er-Jahre versäumt, einen großen Flughafen als Drehkreuz des internationalen Luftverkehrs zu etablieren.

Hamburg – Die Stadt an der Elbe zählt immerhin 1,8 Mio. Einwohner und hat einen der größten Häfen Europas, der nach 1989 sein Hinterland wieder ausweiten konnte. Dank

dieses Hafens, der langen Handelstradition und der damit einhergehenden vielfältigen internationalen Geschäftsbeziehungen gilt Hamburg in Deutschland als ein Tor zur Welt. Die Stadt hat auch ein Renommee als Medienstandort, insbesondere für Printmedien, sowie als Produktionsstandort des Airbus. Doch ähnlich wie in Berlin gibt es auch in Hamburg im politischen Raum das Gefühl, die Stadt habe in der Vergangenheit eine größere Bedeutung gehabt. Das seit einigen Jahren propagierte Ziel „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ ist deshalb auch als Impuls für ein verändertes Denken in Hamburg und für eine Neupositionierung zu verstehen.

München – Derzeit zählt die ehemalige Residenz und heutige bayerische Landeshauptstadt etwa 1,3 Mio. Einwohner. Zusammen mit Frankfurt gehört sie zu den Aufsteigern im deutschen Städtesystem seit dem Zweiten Weltkrieg. In München hat man Entwicklungsimpulse erzeugt und genutzt. Dazu zählen die Verlagerung von Unternehmen nach dem Krieg, die Investitionen in eine deutsche Rüstungsindustrie, die Olympischen Spiele von 1972 sowie der Bau des neuen Flughafens und die Etablierung des zweiten Lufthansadrehkreuzes. München hat ein breites ökonomisches Profil mit einem Schwerpunkt auf Computer- und Kommunikationstechnologie sowie verschiedene große Unternehmenssitze. Angesichts der Geschichte und des erreichten Erfolges fühlte sich München lange Zeit als heimliche Hauptstadt und bezeichnet sich selbst als Weltstadt mit Herz. Dabei ist das „Herz“ wohl die positive Metapher für das verbliebene ‚Überschaubare‘ und ‚bodenständig Bayerische‘, das „Nicht-Metropolitane“.

Frankfurt – Die Stadt am Main ist unbestritten das Finanzzentrum in Deutschland, an dem ständig wichtige Entscheidungen getroffen werden. Mit seiner Wolkenkratzer-Skyline hat sich die Stadt eine in Deutschland einzigartige Silhouette gegeben, die die ökonomische Macht weithin nach außen demonstriert. Die Stadt ist auch Standort eines der größten Airports in Europa und gleichzeitig Drehkreuz für die größte Fluglinienallianz „Star Alliance“. Frankfurt zählt zwar nur 650.000 Einwohner, doch die Region Rhein-Main bringt es auf mehrere Millionen. Frankfurt ist die internationalste Stadt Deutschlands. Der Anteil der ausländischen Stadtbürger erreicht fast 30%. Sie kommen aus aller Welt, und Tausende sind höchst qualifiziert.

Düsseldorf, Köln, Bonn – Addiert man die Einwohnerzahlen der Städte, so kommt man auf etwa 1,8 Mio. Und in der Nachbarschaft gibt es dicht besiedelte Kreise und weitere große Städte, die die Rheinschiene (und erst recht den weiter gefassten Rhein-Ruhr-Raum) zu einer der größten Agglomerationen Europas machen. Aber das sind rechnerische Kunstgebilde. Im Alltag nimmt man Köln, Düsseldorf und Bonn als einzelne, benachbarte Städte wahr, mit einer Aufteilung von Funktionen und geringer Kooperation.

Stuttgart? Hannover? Nürnberg? Bremen? Leipzig? Dresden? Essen? Dortmund? Mannheim? ... – unbestritten große und wichtige Städte in Deutschland mit großer Geschichte und auch ökonomischer Bedeutung. Aber Metropolen?

2 Das deutsche Städtesystem und seine Rolle für die Raumentwicklung

Sortiert man die deutschen Städte nach ihrer Größe, so ergibt sich eine relativ flache Kurve ohne große erkennbare Sprünge. Das macht die Zuordnung zu Gruppen schwierig und etwas willkürlich. Trotzdem stellen Berlin, Hamburg, München und Frankfurt in Deutschland die „Top 4“ dar, die im Hierarchieprofil des polyzentrischen Städtesystems in Deutschland ganz oben stehen (vgl. Blotevogel 1999: 42).

Im europäischen Maßstab sind die führenden deutschen Städte jedoch vergleichsweise klein. Erst zusammen mit ihrem Umland gewinnen sie die Bevölkerungsmasse, die sie zu demographischen Schwergewichten macht. Und auch funktional werden die großen deutschen Städte in internationalen Rankings eher als Zentren aus der zweiten, dritten oder vierten Reihe dargestellt (vgl. z. B. Rozenbat, Cicille 2004).

Das polyzentrische und nur wenig hierarchische Städtesystem Deutschlands ist historisch angelegt. In der Periode zwischen 1871 und 1939 bildete es stärkere Hierarchien aus, indem Berlin mit Abstand zur größten und führenden Stadt wurde. Doch mit dem Zweiten Weltkrieg und der nachfolgenden deutschen Teilung verlor Berlin seine besondere Rolle und musste sozusagen „zurück ins Glied treten“ (vgl. Blotevogel 1999). Nach 1950 stabilisierte in der alten Bundesrepublik der Föderalismus das historisch angelegte polyzentrische Städtesystem. Später stärkten Raumordnung und Landesplanung durch die Ausweisung einer Vielzahl von „Oberzentren als Zentren regionaler Arbeitsmärkte und als Standorte hochwertiger Infrastruktur“ (Blotevogel 2005a: 1122) die weit gefächerte, hierarchiearme Struktur. In der DDR war die Situation etwas anders. Einerseits wurde Ostberlin als Zentrale eines zentralistischen Staates etabliert und gleichzeitig (neben Leipzig) als Fenster zur Welt besonders gefördert. Andererseits wurden aber auch die 15 Bezirkshauptstädte etabliert und so eine Entwicklung in vielen kleineren (Groß-)Städten unterstützt. Mit der Wiederherstellung der deutschen Einheit 1990 haben sich die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der ostdeutschen Städte massiv verändert. Insgesamt hatte die polyzentrische, hierarchiearme Struktur jedoch Bestand, und sie war zu Beginn der 1990er-Jahre durchaus weiter gewünscht.

Die damalige Diskussion über die „Hauptstadt Berlin“ und die damit möglicherweise einhergehenden Veränderungen im Städtesystem machte noch einmal deutlich, wie komplementär die großen Städte einander im deutschen Städtesystem ergänzten und welche Wertschätzung das etablierte System in Politik und Gesellschaft genoss.

In den Jahrzehnten davor hatte kaum jemand in Deutschland eine Metropole vermisst. Im Gegenteil wurde eine breite Streuung von regional bedeutsamen Städten als Beitrag zu räumlicher Ausgewogenheit gesehen. Gleichzeitig wurde immer wieder in fachlichen und politischen Dokumenten Skepsis gegenüber starken Verdichtungen bzw. Ballungen geäußert, denen durch „Entlastung“ entgegenzuwirken sei (vgl. Tönnies 1995: 1008 ff.). Im internationalen Vergleich zu Frankreich und England mit den dominanten Hauptstädten Paris und London schien Deutschland mit dem ausgewogeneren Städtesystem viel besser aufgestellt. Die beobachtbaren Dezentralisierungsbestrebungen in den anderen Ländern konnte man durchaus als Bestätigung interpretieren.

Noch auf der wissenschaftlichen Plenarsitzung der ARL 1991 berichtete Gerd Albers aus einem Arbeitskreis mit folgenden Worten: „Es galt für die im November 1989 ange-setzte Sitzung der Europäischen Raumordnungsminister eine Art Feuerwehrrarbeit zu leisten. Da die Einladung von Frankreich ausging und kurz zuvor eine französische Studie starke Konzentrationstendenzen auf die dicht besiedelte Zone zwischen London, der Randstadt, der Rheinschiene und Oberitalien vorausgesagt hatte – die berühmte ‚blaue Banane‘ [...] bestand Anlass zu der Befürchtung, die Sitzung solle dazu genutzt werden, die europäischen Minister auf dieses Modell einzuschwören, gegen das natürlich unter den Gesichtspunkten ausgewogener Raumentwicklung und gleichwertiger Lebensverhältnisse schwerste Vorbehalte anzumelden waren. So wurde ein ‚Thesepapier‘ erarbeitet, das die Zielvorstellung eines großräumig arbeitsteiligen Städtenetzwerks in den Vordergrund rückte; es wurde der Bundesbauministerin und dem Bundeswirtschaftsminister vorher an die Hand gegeben und hat wohl auch im gewünschten Sinne gewirkt“ (Albers 1992: 81).

Einige Jahre später klingt nun alles ganz anders. Das Städtesystem, das sich bei einer quantitativen Analyse in einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren wohl wenig verändert hat, wird neu gedeutet. Anstelle vom „Entlastungsbedarf der großen Verdichtungsräume“ wird inzwischen von den „Motoren der Entwicklung“ gesprochen. Und aus der Vielzahl der Oberzentren heben sich einige Metropolregionen mit ihren Kernstädten hervor.

3 Zum Begriff der Metropole

Um unter dem Blickwinkel der Raumentwicklung den aktuellen Höhenflug des Begriffes und Konzeptes „Metropolregionen“ zu verstehen, muss man auf die Kontexte schauen, durch die der Begriff in die aktuelle Diskussion hineingekommen ist. Dabei werden dann auch Unterschiede zwischen dem allgemeinen Sprachgebrauch des Begriffes „Metropole“ und der Nutzung des Begriffes „Metropolregion“ im Raumentwicklungskontext deutlich. Betrachten wir zunächst die allgemeinen Definitionen und den nicht-fachlichen Sprachgebrauch.

Meyers Lexikon definiert Metropole als „Hauptstadt, Hauptsitz, Zentrum, Hochburg“. Der Begriff ist abgeleitet vom altgriechischen „metropolis“, das „Mutterstadt“ bedeutete und damit auf die Vernetzung zwischen den Städten in Griechenland und den Kolonialgründungen um das Mittelmeer Bezug nahm.

Der Fremdwörterduden definiert Metropole a) als „Hauptstadt mit weltstädtischem Charakter; Weltstadt“ und b) als „Stadt, die als Zentrum für etwas gilt“. Das sind auch die beiden Kontexte, in denen der Begriff Metropole im deutschen Alltag gebraucht wird. Einmal „monofunktional“ im Sinne von Hochburg: So kann Bayreuth als Wagner-, Gummersbach als Handball- oder Mainz als Karnevalsmetropole bezeichnet werden. Der zweite Kontext ist multifunktional und kombiniert Größe, Zentralität, Vorreiterschaft und Kosmopolitität und legt einen internationalen oder gar globalen Maßstab an. Mit Metropolen wird dann ein höheres Tempo verbunden, das sich in einer besonderen Quirlichkeit im öffentlichen Raum darstellt. Metropolen stehen auch für Glamour und Avantgarde, was sich in Architektur, Kultur, Lebensstilen und Selbstinszenierung niederschlagen kann. Metropole steht aber auch für den Moloch, d. h. die Schattenseiten der modernen Großstadt mit ihrer Einsamkeit, ihrem Elend und ihrer Kriminalität.

Dieses Alltagsverständnis des Begriffes Metropole dürfte sich zwischen Industrialisierung und Zwischenkriegszeit als Verdichtung der konkreten Situation der damaligen Weltstädte London, Paris, Berlin, Wien und New York herausgebildet haben. Als Vorstellungsbild von Metropole wurde es reflektiert und gleichzeitig reproduziert durch Filme, Romane und stadtsoziologische Arbeiten. Es trägt bis heute. Wer von den Metropolen der Welt spricht, meint die großen Städte und ihre Kulissen, die vom Kino gern für Thriller und Agentengeschichten genutzt werden: London, Paris, Moskau, New York, Los Angeles, Tokio, Schanghai, Hongkong, Sydney ...

Wie bei vielen im Alltag benutzten Begriffen mangelt es an einer präzisen Definition, aber alternativ gibt es ein sehr ausgeprägtes Sprachgefühl, das einem sagt, wann ein Begriff nicht anzuwenden ist. Vielfach wird deshalb gezögert, den Begriff Metropole in einem weltstädtischen Kontext auf deutsche Städte anzuwenden – ein wenig bei Berlin, Hamburg, München und Frankfurt, ausgeprägter bei Köln, Düsseldorf, Stuttgart, Hannover, Nürnberg, Bremen, Leipzig, Dresden, Mannheim. Dabei ist Größe eben nicht alles. Zürich (0,34 Mio. Ew.), Genf (0,17 Mio. Ew.) oder Luxemburg (0,08 Mio. Ew.) werden zuweilen durchaus metropolitane Charakterzüge zugesprochen.

4 Metropolregionen statt Metropolen – Der Zugang der Raumordnung

Zur Erklärung des gegenwärtigen Höhenfluges von Metropolregionen in Deutschland führt eine Begriffsexegese bzw. eine Suche nach dem Wesen des Metropolitanen nicht weiter. Zu offensichtlich ist die Kluft zwischen der Alltagsdefinition von Metropole und dem Gebrauch des Begriffes in den aktuellen regionalen Entwicklungskontexten. Man muss sich deshalb von den im Alltag üblichen Definitionen und Begriffsverwendungen ein Stück weit lösen und auf den fachlichen Kontext schauen. Als erstes fällt dabei auf, dass in den Raumentwicklungsdiskussionen nicht von Metropolen, sondern von Metropolregionen gesprochen wird. Das bedarf einer Erklärung.

Ganz ähnlich wie „Metropolregion“ klingt der US-amerikanische Fachbegriff „metropolitan area“. Dabei handelt es sich seit den späten 1940er-Jahren um eine sukzessive Weiterentwicklung der statistischen Abgrenzung zur Erfassung großstädtischer funktionaler Verflechtungsräume. Die „Metropolregion“ könnte also ein aus dem Amerikanischen importierter Begriff sein, der in der Sache nichts anderes benennt als die lange etablierten deutschen Termini „Ballungsraum“ oder „Stadtregion“. Dann würde es sich um „neuen Wein in alten Schläuchen“ handeln.

Das ist jedoch nicht der Fall. In den raumordnerischen und landesplanerischen Arbeiten der 1960er- und 1970er-Jahre, die die regionale Dimension städtischer Entwicklung intensiv thematisierten, ging es um Territorien, die auf der Basis von Dichten und Pendlerverflechtungen abgegrenzt wurden. Solche Merkmale sind in der heutigen Debatte nachgeordnet. Auch wenn Metropolregionen in Karten als Territorien dargestellt werden, stellen sie nicht vorrangig auf geschlossene Räume und physische Urbanität ab, sondern auf großräumige Vernetzungen und internationale Rollen.

So kann man festhalten: Der aktuell in Deutschland verwendete Begriff Metropolregion nimmt zwar eher Bezug auf die „metropolitan area“ (im Sinne der Stadtregion) als auf die

Metropole (im Sinne der Weltstadt), aber er ist damit nicht identisch. Im Vergleich mit der metropolitan area/Stadtregion ist die Metropolregion eher Netzwerk als Territorium und gleichzeitig auch weitläufiger als eine Arbeitsmarktregion.

In der deutschen Raumordnungsdiskussion ist der Begriff der „Europäischen Metropolregion“ zwischen 1993 und 1995 aufgetaucht. Im raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 wurden in der Karte zur siedlungsstrukturellen Ausgangssituation „Agglomerationen mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung“ definiert (BMBau 1993: 5). Darunter fielen von Nord nach Süd: Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin, Leipzig/Halle, Dresden, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Nürnberg, Stuttgart und München. Gleichzeitig wurde in dem Leitbild Siedlungsstruktur der Gedanke einer weiträumigen Vernetzung dargestellt (ebenda: 9). Hier tauchte auch der Begriff „Städtenetze“ auf, der den Netzwerkgedanken als Alternative zum Territorium hervorhebt. Ein Blick auf die entsprechende Karte zeigt, dass die Autoren des Papiers viel stärker an die heutigen Metropolregionen gedacht haben müssen als an die kleinteilige Adaption des Städtenezsbegriffes im späteren ExWoSt-Programm.

Zwei Jahre später (1995) beschloss die MKRO den raumordnungspolitischen Handlungsrahmen, in dem dann von „Europäischen Metropolregionen“ gesprochen wurde. Mit Berlin-Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart wurden zunächst sechs europäische Metropolregionen benannt. Zwei Jahre später wurde auch das „Sachsendreieck“ (Chemnitz/Dresden/Halle/Leipzig/Zwickau) mit aufgenommen. Die MKRO sah in den europäischen Metropolregionen „räumliche und funktionale Standorte, deren herausgehobene Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen“ (BMBau 1995: 28). Seither wurde der Gedanke der Europäischen Metropolregionen auch „von unten“ aufgegriffen. So etablierte sich ein Initiativkreis der Metropolregionen, der der Selbstfindung und Lobbyarbeit dient. Gleichzeitig strebten weitere Räume/Netze an, als Metropolregionen eingestuft zu werden, wobei gleichermaßen eine Wirkung nach außen („wir gehören auch dazu“) wie eine Wirkung nach innen („unter diesem Schild wollen wir uns formieren“) zu beobachten ist.

Die konzeptionelle und analytische Unterfütterung des raumordnerischen Metropolregionenansatzes durch die Raumwissenschaft in Deutschland setzte gegen Ende der 1990er-Jahre ein. Sie fand ihren Niederschlag u. a. in einem Themenheft der vom BBR herausgegebenen Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ mit dem Titel „Die großräumigen Verflechtungen deutscher Metropolregionen“ (BBR Hrsg. 2002). Zu den bleibenden Inputs aus dieser Phase zur Theorie der Metropolregionen zählt die Benennung der wesentlichen Funktionen von Metropolen und Metropolregionen, nämlich der Entscheidungs- und Kontrollfunktion, der Innovations- und Wettbewerbsfunktion sowie der Gateway-Funktion (vgl. Blotevogel 2002: 346; Blotevogel 2005b: 644, sowie den Beitrag von Blotevogel und Danielzyk in diesem Band). Unter Bezugnahme auf diese Funktionen erarbeitete das BBR eine Untersuchung über die räumliche Verteilung der Metropolfunktionen in Deutschland, die im Raumordnungsbericht 2005 vorgestellt wurde (BBR 2005:

179 ff.). Ungeachtet einiger methodischer Schwächen in dem Operationalisierungsansatz zählt die daraus hervorgegangene Karte zu den „Metropolfunktionen in Städten“ inzwischen zum Standardrepertoire von Metropolregionenvorträgen.

Die raumordnerische Thematisierung von Metropolregionen in Deutschland ist weder vom Himmel gefallen noch auf die Intuition eines genialen Raumordners zurückzuführen. Raumentwicklungskonzepte nehmen immer gleichermaßen Bezug auf wissenschaftliche wie politische Debatten. Und auch wenn die sichtbare Oberfläche der Diskussion nationaler Art ist, so ist sie tatsächlich doch international eingebettet. International bedeutet dabei auf der wissenschaftlichen Ebene zum einen eine Reflektion nordamerikanischer Forschungsergebnisse und Debattenbeiträge, bezieht sich zum anderen aber auch auf den wissenschaftlichen Austausch in Europa, der durch die Programme der EU und viele Bottom-up-Initiativen immer breiter wird. Auf der politischen Ebene treiben die Programme und Impulse von internationalen Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission und der OECD, die nationalen Diskurse voran und richten sie ähnlich aus. Insofern überrascht es nicht, dass die Metropolendiskussion in Deutschland internationale Pendanten bzw. Wurzeln hat. Einige große Diskussionszusammenhänge werden im Folgenden angesprochen.

5 Konzentrations- und Agglomerationstendenzen im Prozess der räumlichen Restrukturierung

Ungeachtet der Vielfalt wissenschaftlicher Positionen besteht eine weitgehende Einigkeit, dass seit den 1970er-Jahren eine forcierte Globalisierung mit den Merkmalen „Entgrenzung, Heterarchie, Faktormobilität, Legitimitätserosion, Vergangenheits-Zukunfts-Asymmetrie und Optionenvielfalt“ (Steger 1999) zu beobachten ist. Dieser Prozess geht einher mit räumlichen Restrukturierungsprozessen der Wirtschaft, die wiederum Auswirkungen auf Raumstrukturen und Städtesysteme zeigen.

Nachfolgend werden einige Denkansätze aus diesem Diskussionskontext vorgestellt. Dabei besteht nicht der Anspruch, die wissenschaftliche Diskussion umfassend darzustellen. Vielmehr sollen Denkansätze bzw. ihre Protagonisten (Sassen, Castells, Florida, Krugman) vorgestellt werden, auf die auch außerhalb des engeren Fachkontextes Bezug genommen wird. Die Gedanken und Thesen werden zwar oft vereinfacht, doch sie geben einer breiteren Diskussion Orientierung und Rückhalt. Sie sind – so kann man es zuspitzen – diskursmächtig. Die Auswahl der Beiträge ist zweifelsohne selektiv, denn auf für den hier dargestellten Kontext ebenfalls bedeutsame Wissenschaftler wie Friedman, Porter, Hall oder Taylor wird an dieser Stelle nicht eingegangen. Wie gesagt, wird hier aber nicht eine umfassende Darstellung angestrebt, sondern es sollen einige diskursmächtige Legitimationen des Metropolregionenkonzeptes in Deutschland angesprochen werden.

Zu Beginn der 1990er-Jahre hat die Stadtsoziologin Saskia Sassen (2001) ihr Buch „The Global City“ vorgelegt. Darin spürt sie dem Dezentralisierungspotenzial der Kommunikations- und Informationstechnologie nach, die es ermöglicht, Informationen blitzschnell überall verfügbar zu machen. Diese Technologie lässt die Welt zusammenwachsen zum „globalen Dorf“ und sie erzeugt doch gleichzeitig dominante Knoten der Steuerung, die „global cities“! In Anbetracht der von Sassen besonders beobachteten Finanzwirtschaft

richtet sich der Blick auf New York, Tokio, London und Paris. Auch hier überrascht nicht die im folgenden Diskussionsprozess erfolgende Abschichtung dieses Gedankens durch die Betonung der generellen Thematik von Steuerung und Bedeutungsüberschuss. Ein „bisschen global city“ findet sich eben auch außerhalb der großen vier. Neben den global cities gibt es auch viele globalizing cities.

Noch breiter hat einige Jahre später Manuel Castells (2004) in seinem umfangreichen Werk „Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft“ die mit der informationstechnologischen Revolution und der Globalisierung einhergehenden Veränderungen dargestellt. Er beobachtet Tendenzen einer neuen räumlichen Logik, die er als „Raum der Ströme“ bezeichnet und die der historisch verwurzelten Tradition eines „Raums der Orte“ entgegenstehe. Castells setzt sich einerseits intensiv mit dem Dezentralisierungspotenzial im Raum der Ströme auseinander, das es erlaubt, dass Städte und Stadtregionen noch mehr zerfließen. Andererseits ist der Raum der Ströme „nicht ortlos“. Manche „Orte sind Knoten des Netzwerks; d. h., der Ort der strategisch wichtigen Funktionen, die um eine Schlüsselfunktion im Netzwerk herum eine Reihe lokalisierter Tätigkeiten und Organisationen aufbauen“ (Castells 2004, S. 468). Die Idee einer Verknüpfung von regionalen Alltagsräumen (Stadtregionen) mit globalen Netzen findet sich auch im Konzept der europäischen Metropolregionen. Und genau darin zeigt sich der Unterschied zum traditionellen Oberzentrum. Das wird nämlich nur über seine zentrale Rolle für sein Umland definiert, nicht jedoch über seine Rolle als Knoten in globalen Netzen.

Ein weiteres in diesem Zusammenhang zu nennendes Buch ist mit „The Rise of the Creative Class“ betitelt und stammt ebenfalls aus den USA. Publiziert wurde es im Jahr 2000 von Richard Florida (2004), der dem Zusammenhang von wissensbasierter Ökonomie, Innovation und Raum nachgeht. Stellte der Ökonom Schumpeter in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch den einzelnen „schöpferischen Unternehmer“ als „kreativen Zerstörer“ in den Mittelpunkt seiner innovationsorientierten Ökonomie, so lenkt Florida den Blick auf eine „kreative Klasse“, die im Zusammenspiel vieler Einzelakteure die Entwicklung der Ökonomie und Gesellschaft vorantreibt. Diese kreative Klasse ist inzwischen quantitativ so zahlreich, dass ihre Ansprüche, Lebensentwürfe und räumlichen Präferenzen die räumliche Entwicklung von Wirtschaftsräumen beeinflussen. Die kreative Klasse zieht es – vereinfacht gesagt – an die schönen, attraktiven, ereignisreichen und toleranten Orte. Das erklärt das Aufblühen von Sunbelts, aber es erklärt genauso den Run von kreativen Köpfen hin zu Räumen wie San Francisco/Bay Area, Greater London, Paris oder Post-Wall-Berlin. Auch in dieser Darstellung räumlicher Umstrukturierungsprozesse können sich attraktive, große Ballungsräume (Metropolregionen?) wiederfinden.

Die Reduktion von Raumüberwindungskosten, einem zentralen Element der Globalisierung, hat der Ökonom Paul Krugman in den Fokus seiner Betrachtungen gestellt. Während Raumüberwindungskosten in ökonomischen Standorttheorien (z. B. Bodenpreistheorie, Agglomerationstheorie und Theorie der zentralen Orte) seit langem zentrale Parameter sind, waren sie in die Modelle der traditionellen neoklassischen Wachstumstheorie nicht integriert. Diese stellte sich vielmehr als Ökonomie ohne Raumbezug dar. Krugman hingegen sah im Raum, in räumlichen Unterschieden und in Raumüberwindungskosten zentrale Parameter ökonomischer Entwicklung, die es in die neoklassischen Theorien zu integrieren galt. Das Ergebnis ist die „Neue ökonomische Geographie“ (NÖG). „Untersu-

chungsgegenstand der NÖG sind vor allem Agglomerationen auf der Meso- und Makroebene [...]. Die NÖG fragt, wie sich solche Agglomerationen bilden und unter welchen Bedingungen sie erhalten bleiben. Sie geht grundsätzlich davon aus, dass die betrachteten Agglomerationen nicht das Ergebnis inhärenter Standortunterschiede sind, sondern auf ‚zirkuläre Verursachung‘ [...] und kumulative Prozesse zurückgeführt werden. Damit ist gemeint, dass bereits eine leichte Konzentration Kräfte hervorbringt, die sich selbst verstärken und so zu immer größeren Konzentrationen von Wirtschaftssubjekten an einem Ort führen“ (Roos 2002: 84). In der breiten regionalwissenschaftlichen Fachöffentlichkeit ist daraus folgende Botschaft angekommen: Statt eines räumlichen Ausgleichs durch Faktorwanderungen können selbstverstärkende Konzentrationsprozesse auftreten, die nicht zu Dispersion und Disparitätenausgleich führen. Regionen können sich also trotz gleicher Faktorausstattung unterschiedlich entwickeln. „Aus dieser Perspektive ist eine Agglomeration nicht eine vorübergehende Degeneration im wirtschaftlichen Wachstumsprozess, die dann durch die Konvergenz wieder behoben wird. Vielmehr sind Agglomerationen sozusagen naturhafte Ergebnisse des Wachstumsprozesses“ (Zimmermann 2007). Von diesem Gedanken ist es zu den „Metropolregionen als Motoren des Wachstums“ nicht mehr weit, auch wenn die Theorie gar nichts über Metropolen und Metropolregionen sagt, sondern sich sehr grundsätzlich mit Konzentrationsprozessen auseinandersetzt (vgl. dazu auch den Beitrag von Bröcker in diesem Band).

6 Bedeutungsverlust der Nationalstaaten und Globalisierung

Neben der wissenschaftlichen existiert auch eine politische Diskussion, die bei passender Gelegenheit zwar gerne auf den wissenschaftlichen Diskurs Bezug nimmt, doch in ihren Grundzügen eigenständig ist. Drei Gedanken erscheinen hier bedeutsam. Das sind der „Bedeutungsverlust der Nationalstaaten“, „der Größenaspekt bei internationalem Benchmarking von Stadtregionen“ sowie die „Wachstumspolitik der EU“.

In den letzten dreißig Jahren haben die Nationalstaaten erkennbar an Bedeutung verloren und zwar sowohl als Rahmensetzer wie auch als territoriale Bezugsräume. Die europäische Integration (Vollendung des Binnenmarktes, Währungsunion, Ende des Kalten Krieges) und die Globalisierung haben zu einer bis dahin ungekannten Entgrenzung geführt. Gleichzeitig wurden Kommunikation und Transport erleichtert und verbilligt. Der Standortwettbewerb zwischen Räumen mit unterschiedlichen Faktorausstattungen und Preisstrukturen, den es prinzipiell immer gegeben hat, ist durch die Entgrenzung räumlich ausgeweitet und gleichzeitig denationalisiert worden. Städte und Stadtregionen als Standorte, die einst vom engen Korsett nationaler Strukturen und internationaler Regulierungen gestützt wurden, sind in gewissem Maße auf sich selbst zurückgeworfen worden. Mit der europäischen Integration und der globalisierungsbedingten Deregulierung wurde mehr Wettbewerb erzeugt und es überrascht nicht, dass dies nicht nur Unternehmen und Branchen, sondern auch Standorträume – Städte und Stadtregionen – trifft. So wird denn auch zu Recht gesagt, aus einem begrenzten nationalen Städtewettbewerb sei ein forcierter internationaler Stadtregionenwettbewerb geworden. In diesem Wettbewerb müssen sich die Städte und Stadtregionen bemühen, ihre Standortqualitäten zu verbessern und zu vermitteln. Das Konzept „Europäische Metropolregionen“ wird dabei in Deutschland gerne aufgegriffen, weil man mit diesem schlagkräftigen Begriff Akteure und Engagement mobilisieren kann.

Dem aufmerksamen Leser dürfte aufgefallen sein, dass hiermit nicht nur eine Verschärfung und Internationalisierung von Wettbewerb skizziert wurde, sondern dass darüber hinaus der Begriff Stadt durch Stadtregion abgelöst wurde. Hierfür gibt es zunächst eine rationale Begründung, nämlich dass die fortschreitende Suburbanisierung zu einer Regionalisierung der Stadtentwicklung geführt hat: „Die Stadt ist die Region“ (ARL 1999). Aber die funktionalen Strukturen sind das eine, ihre Anerkennung und Umsetzung in Politik das andere. Hier hat die Internationalisierung des räumlichen Wettbewerbs dem Regionalisierungsgedanken wohl einen kräftigen Schub gegeben. Denn im internationalen Marketing und Benchmarking kommt es auf Fakten und ihre Vermittlung an. Und dann gilt schnell das Prinzip „size matters“! Wer sich erfolgreich als Region präsentieren kann, der kann in Rankings viele Plätze gutmachen. Und das kann unter Wettbewerbsbedingungen als Erfolg verbucht werden. Keine Region hat das in den 1990er-Jahren so erfolgreich umgesetzt wie die Öresundregion mit Kopenhagen, Malmö, Lund und Umland (vgl. Stein 2000: 109 ff.). Dieser Raum erscheint als das beste Beispiel für Bedeutungsgewinn durch aktive Regionalisierung. Erfolg erzeugt Nachahmer. Auch deshalb ist es heute selbstverständlich, vom Wettbewerb der Stadtregionen zu sprechen. Das gilt sogar für Räume, deren innere Integration noch in den Anfängen steckt.

Die Globalisierung hat den räumlichen Wettbewerb auf unterschiedlichen Maßstabsebenen verschärft, insbesondere auch zwischen den großen Wirtschaftsregionen der Erde, d. h. Nordamerika, Europa und Japan/Ostasien. Daher ist den Staatschefs der Europäischen Union schon seit längerem bewusst geworden, dass Europa nicht nur auf Erreichtes stolz sein darf, sondern dass es auch weiterhin ein Raum der Innovationen und Produktivitätssteigerung und damit des wirtschaftlichen Wachstums sein soll. Angesichts der im Vergleich zu Europa stärkeren Entwicklungsdynamik in den Wirtschaftsräumen Nordamerika und Japan/Ostasien hat die Europäische Kommission vor einigen Jahren ihr traditionelles Kohäsionsziel durch ein Wachstumsziel ergänzt (sog. Lissabon-Prozess). Darin geht es zum einen um eine Verbesserung finanz- und ordnungspolitischer Rahmensetzung (zumeist Steuererleichterungen und Deregulierung), zum anderen aber auch um Innovationsförderung. Wachstum durch wirtschaftliche Innovation könnte die Devise lauten. Dabei schließt sich der Kreis zur Metropolregionendiskussion, denn in den großen Städten und Großstadtregionen werden – auch unter Bezugnahme auf die oben skizzierte wissenschaftliche Diskussion – vorrangig die Innovationspotenziale gesehen.

7 Metropolregionen ohne Metropolen – Bewältigung einer neuen Wettbewerbssituation

Die vorangegangenen Ausführungen haben verdeutlicht, dass die jüngere Metropolregionendiskussion nicht einen semantischen Höhenflug, sondern eine Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen stadtreionaler Entwicklung und des Städtesystems darstellt. Metropolregionen ohne Metropolen sind in diesem Kontext verständliche Ansätze, auch wenn die Vermittlung des Konzeptes und die Entwicklung entsprechender Strategien durch das Fehlen metropolitaner Kerne nicht gerade erleichtert werden. Stadtregionen mit anerkannten metropolitanen Kernen haben hier ohne Zweifel eine günstigere Ausgangsposition.

Entscheidend ist jedoch, dass es bei den Metropolregionen eben nicht um das „Wesen des Metropolitanen“ geht, sondern um die „Bewältigung einer neuen räumlichen Wettbewerbskonstellation“. Die europäischen Metropolregionen sind die Metapher für die Hoffnung von Ballungsräumen und Städtenetzen (und damit auch von ganzen Staaten), bei der ökonomisch bedingten räumlichen Umstrukturierung letztlich auf der Gewinnerseite zu stehen. Metropolregionen sollen das organisatorische Vehikel sein, um regionsinterne Selbstbehauptungskräfte zu mobilisieren. Die „europäischen Metropolregionen“ stellen so die deutsche Variante eines Handlungsansatzes dar, den es in ähnlicher Weise in den Nachbarländern wie auch in einer europäischen Perspektive gibt.

Die Einstufung eines Raumes als Metropolregion durch die MKRO muss man deshalb sowohl als Aufforderung zur Annahme des internationalen Stadtregionenwettbewerbs sehen wie auch als Anerkennung, dass die Region ein entsprechendes Potenzial hat. Sie ist aber nicht als Adelung und Aufnahme in den erlauchten Kreis von global city regions misszuverstehen. Auch nach der Klassifizierung als Metropolregion lauten die Wettbewerber der deutschen Regionen Mailand, Barcelona, Rhone-Alpes und Alpes-Maritime, Zürich, Wien, Budapest, Warschau, Luxemburg, Randstad, Öresund, Stockholm usw. Wettbewerb ist ein offener Prozess, in dem es keine formalen Zugangsbeschränkungen gibt. Deswegen ist es raumordnerisch verständlich, den Begriff der Metropolregion als Strategieansatz weit zu fassen, was sich in der mehrfachen Ausweitung der von der MKRO ausgewiesenen Zahl der Metropolregionen niedergeschlagen hat.

Das seit Mitte der 1990er-Jahre aufgekommene Konzept der europäischen Metropolregionen setzt sich deutlich ab von den bis dahin prägenden politisch-planerischen Denk- und Handlungsmustern. Über Jahrzehnte wurde in der Bundesrepublik das polyzentrische, hierarchiearme Städtesystem Deutschlands genutzt und gestützt, um damit eine Politik der räumlichen Ausgewogenheit und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu unterstützen. Dafür steht inzwischen ein flächendeckendes System von etwa hundert oberzentralen Verflechtungsbereichen mit seinen Oberzentren, in denen sich die Leitvorstellung der „ausgeglichenen Funktionsräume“ manifestiert. Und als erfolgreiche Alternative zu einer dominanten Metropole wie Paris oder London sah man in Deutschland ein großräumig arbeitsteiliges Städtenetzwerk. Das Konzept der Metropolregionen mit dem Ziel der „Stärkung von Stärken“ und der impliziten Hinnahme wachsender Unterschiede zwischen den Kernräumen der Metropolregionen und anderen Teilräumen des Landes versteht sich zwar nicht als konzeptionelles Gegenmodell, sondern als Ergänzung der bisherigen Lesart, doch es markiert zweifelsohne eine Veränderung. Das lässt die kleineren Großstädte, die Mittelstädte und die Räume außerhalb der Metropolregionen nicht unberührt. Deswegen trifft man derzeit vielerorts auch außerhalb der von der MKRO benannten Metropolregionen auf eine Auseinandersetzung mit der Entwicklung – sei es in Form von Widerstand oder auch im Bemühen um eine Integration in das Konzept.

Literatur

- Albers, G. (1992): Großstadregionen in Deutschland vor dem Hintergrund europäischer Entwicklungen. In: ARL (Hrsg.): Perspektiven der Raumentwicklung in Europa. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1991. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 190, Hannover.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) (1999): Die Region ist die Stadt. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 206, Hannover.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2002): Die großräumigen Verflechtungen deutscher Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6–7, Bonn.
- BBR (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte, Bd. 21, Bonn.
- Blotevogel, H. H. (1999): Städtesystem und Metropolregionen. In: Institut für Länderkunde (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Band „Dörfer und Städte“, Leipzig, S. 40–43.
- Blotevogel, H. H. (2002): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6–7, Bonn, S. 345–351.
- Blotevogel, H. H. (2005a): Zentrale Orte. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1307–1315.
- Blotevogel, H. H. (2005b): Metropolregionen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 642–647.
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Bonn.
- BMBau (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Neue Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin 2006. http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/LeitbilderAllgemein/01__Veroeffentlichungen.html (22.10.2006).
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen); BBR; BFAG (Büro für Angewandte Geographie) (2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier zur Leitbildtagung am 01.09.2005. http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/LeitbilderAllgemein/01__Veroeffentlichungen.html (22.10.2006).
- Castells, M. (2004): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Bd. 1, Das Informationszeitalter (erste Auflage des englischen Originals 1996), Opladen.
- Florida, R. (2004): The rise of the creative class (Erstausgabe von 2002).
- Krugman, P. (1999): Development, Geography and Economic Theory. 5. Aufl., Cambridge (Mass.).
- Roos, M. (2002): Ökonomische Agglomerationstheorien. Die Neue Ökonomische Geographie im Kontext. Köln.
- Rozenblat, C.; Cicille, P. (2004): Die Städte Europas. BBR-Forschungen, H. 115, Bonn. Deutsche Übersetzung der französischen Studie „Les villes européennes. Analyse comparative“, Paris 2003.
- Steger, U. (1999): Globalisierung gestalten. Szenarien für Markt, Politik und Gesellschaft. Berlin-Heidelberg.
- Sassen, S. (2000): Cities in a World Economy. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Sassen, S. (2001): The Global City. New York, London, Tokyo (erste Auflage von 1991).
- Stein, T. (2000): Die Öresund-Brücke. Ein innerstädtisches Bauwerk? Zu Konstruktion und Realität der grenzüberschreitenden Stadtregion Kopenhagen-Malmö. Berlin.
- Tönnies, G. (1995): Verdichtungsräume. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1006–1011.
- 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. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 334, Hannover, S. 8–21.

Hans Heinrich Blotevogel, Rainer Danielzyk

Leistungen und Funktionen von Metropolregionen

Gliederung

- 1 Zu den Begriffen „Metropole“ und „Metropolregion“
- 2 Strategische Funktionen von Metropolregionen
 - 2.1 Innovations- und Wettbewerbsfunktion
 - 2.2 Entscheidungs- und Kontrollfunktion
 - 2.3 Gatewayfunktion
 - 2.4 Symbolfunktion
- Literatur

1 Zu den Begriffen „Metropole“ und „Metropolregion“

Der folgende Versuch einer Klärung der vorrangigen Funktionen von Metropolregionen erfolgt aus einer analytisch-funktionalen Perspektive. Das Verständnis von Metropolregionen, das diesen Ausführungen zugrunde liegt, ist insofern nicht vollständig mit demjenigen deckungsgleich, das in der aktuellen (raumordnungs-)politischen Diskussion eine Rolle spielt. Auf die politisch-strategische Bedeutung von Metropolregionen wird an anderer Stelle näher eingegangen (z. B. Kapitel II).

Der Begriff „Metropolregion“ wurde durch eine Kombination aus „Metropole“ und „Region“ gebildet. Auf den ersten Blick mag das in sich widersprüchlich erscheinen, weil „Metropole“ in der Regel mit der Vorstellung einer kompakten urbanen Konzentration verbunden wird, während „Region“ ein flächenhaftes Gebilde mittlerer Größenordnung und damit ein größeres Territorium als eine einzelne Gemeinde bezeichnet. Die Kombination wird indessen gerade deshalb gewählt, weil sich Metropolen heute immer weniger durch die politisch-administrativen Grenzen der metropolitanen Kernstädte abgrenzen lassen. Zum besseren Verständnis wird zunächst eine Annäherung an den Begriff „Metropole“ versucht, ehe dann auf die Frage einer genaueren Bestimmung des Terminus „Metropolregion“ eingegangen wird.

Der Begriff der „Metropole“ geht zurück auf das griechische „Metropolis“ und bezeichnet seit jeher im allgemeinen Sinn eine „Hauptstadt“ bzw. generell eine sehr große Stadt, teils auch im Sinne von „großer Großstadt“, beispielsweise als „Millionenstadt“. Allerdings unterlagen die mit der Verwendung des Begriffs „Metropole“ verbundenen Konnotationen in den letzten ein bis zwei Jahrhunderten einem deutlichen Wandel. Wahrscheinlich aufgrund der Verwendung in der römischen und orthodoxen Kirchenhierarchie (Metropolit als Leiter einer Kirchenprovinz in der römisch-katholischen Kirche) verstand man unter „Metropole“ im 18. und 19. Jahrhundert vor allem ein bedeutendes kulturelles Zentrum. Erst seit dem Ende des 19. Jahrhunderts gerieten politische und wirtschaftliche Funktionen stärker in den Blick (Blotevogel 2000: 145 f.).

Allerdings wird der Begriff im deutschen Sprachraum bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eher selten verwendet; hier dominiert eindeutig „Großstadt“. Erst als auch hier die großen Hauptstädte Berlin und Wien zu Millionenstädten werden und neue Funktionen als Hauptstädte moderner Staaten, Kulturzentren, Unternehmenssitze und Finanzplätze ausbilden, sodass sie sich in Quantität und Qualität von den „kleinen Großstädten“ immer deutlicher unterscheiden, wird ein besonderer Begriff benötigt. Für diese Klasse von Städten werden nun vor allem „Millionenstadt“ und „Weltstadt“, daneben aber auch „Metropole“ mit durchaus unterschiedlichen Konnotationen gebräuchlich.

Erst im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts bildet sich das Begriffsverständnis im heutigen Sinne heraus. Wahrscheinlich in Anlehnung an den angloamerikanischen und französischen Sprachgebrauch wird unter „Metropole“ nun eine große Stadt mit internationaler Ausstrahlung, mit einer besonderen Konzentration von politischen und wirtschaftlichen Steuerungsfunktionen, mit einer hohen Dichte spezialisierter unternehmensnaher Dienstleister sowie mit einer hoch entwickelten Infrastrukturausstattung und internationaler kultureller Bedeutung verstanden. Metropolen werden seitdem vor allem als Knoten der global vernetzten Ökonomie gesehen.

Gleichzeitig wurde immer deutlicher, dass die für die Leistungsfähigkeit einer Metropole relevanten Faktoren und Funktionen nicht mehr allein auf dem politisch-administrativen Territorium der Kernstadt zu finden sind, sondern sich auf einen größeren Standortraum erstrecken, der auch Nachbargemeinden mit einschließt. Dies betrifft nicht nur metropolitane Infrastruktureinrichtungen mit großem Flächenbedarf (Flughäfen, Logistikzentren, Großhandel), sondern auch hochrangige Dienstleistungen, die im Umland der Kernstädte Standorte mit vergleichbaren Erreichbarkeits- und Vernetzungsqualitäten nutzen (z. B. im südlichen Münchener Umland und in den Taunus-Randstädten in der Nähe von Frankfurt). In diesem Sinne ist es angemessener, von „Metropolregionen“ im Sinne von Standorträumen metropolitane Einrichtungen unabhängig von den politisch-administrativen Grenzen der Kernstadt zu sprechen. Mit „Metropolregion“ wird insofern nicht eine einzelne metropolitane Stadt in ihrer politisch-administrativen Erstreckung bezeichnet, sondern ein Standortraum oder „Cluster“ metropolitane Funktionen, unabhängig von politisch-administrativen Grenzen.¹

Zwischen den einzelnen Metropolregionen bestehen hinsichtlich des Grades der räumlichen Konzentration bzw. Streuung der metropolitane Funktionen erhebliche Unterschiede. Idealtypisch bestehen die meisten Metropolregionen aus einer dominanten kompakten Metropole als Kern, während die metropolitane Funktionen im Umland nur eine nachgeordnete Bedeutung besitzen (monozentrische Metropolregion, Beispiele Hamburg und München). Von diesem Normaltyp unterscheidet sich ein Typ mit mehreren nah beieinanderliegenden, annähernd gleichwertigen und arbeitsteilig verflochtenen metropolitane Kernstädten (polyzentrische Metropolregion, Beispiele Rhein-Ruhr und Randstad Holland). Die Metropolregionen Stuttgart und Rhein-Main liegen zwischen diesen beiden Typen. Polyzentrische Metropolregionen sind in der Regel nicht durch

¹Die Definition als „Cluster“ (= engl. Schwarm, Haufen) von metropolitane Einrichtungen ist angelehnt an die allgemeine Definition eines Zentralen Ortes (Blotevogel 2005: 1307), hier jedoch bezogen auf eine großräumige Maßstabsebene und die höchste Funktionsstufe.

einen einfachen Dekonzentrationsprozess wie etwa durch Suburbanisierung entstanden, sondern dadurch, dass eine Gruppe von ehemals funktional eigenständigen Städten zu einem arbeitsteiligen Verbund zusammengewachsen ist.

Von „Metropolregionen“ im zuvor beschriebenen Sinne klar zu unterscheiden sind die sehr viel größeren *Verflechtungsräume der Metropolregionen*. Zwar werden Metropolregionen gerade dadurch charakterisiert, dass sie zunehmend in internationale und globale Verflechtungszusammenhänge eingebunden sind, doch üben sie zugleich auch großregionale Steuerungs- und Dienstleistungsfunktionen aus, beispielsweise München für große Teile Bayerns und Hamburg für die norddeutsche Küstenregion (vgl. Raumordnungsbericht 2005: 186). Solche großregionalen Verflechtungsräume, die sich beispielsweise durch die Einzugsbereiche der Flughäfen, Hochschulen, Großveranstaltungen und Wochenendpendler empirisch erfassen lassen, sind allerdings kaum linear abgrenzbar, sondern müssen eher als großräumiges Verflechtungsfeld mit nach außen abnehmender Verflechtungsintensität aufgefasst werden.

Um Verwechslungen zu vermeiden, schlagen wir vor, unter Metropolregionen im analytischen Sinne – wie oben definiert – regionale Standortcluster metropolitaner Einrichtungen zu verstehen und diesen Begriff nicht auf die großregionalen metropolitanen Verflechtungsbereiche zu beziehen. Die Unterscheidung zwischen metropolitanem Standortraum (Cluster) und metropolitanem Verflechtungsbereich ist notwendig, weil in der Praxis der Raumordnung die Metropolregionen eher als Kooperationsräume aufgefasst werden und diese die Tendenz zur räumlichen Ausweitung haben, da immer mehr benachbarte ländliche Kreise eine Zugehörigkeit zu den Metropolregionen anstreben. Aus analytischer Sicht droht damit eine Verwässerung des Begriffs der Metropolregion.

Wir schlagen deshalb vor, künftig zwischen zwei Varianten des Begriffs „Metropolregion“ zu unterscheiden. Im *analytischen* Sinne ist eine Metropolregion funktional definiert als regionaler Standortcluster metropolitaner Einrichtungen. Diese Funktionen sind in der Regel in der Kernstadt (oder den Kernstädten) der Metropolregion lokalisiert, können ihre Standorte aber auch in nahe gelegenen anderen Städten oder auch im – ggf. ländlich strukturierten – Umland haben. Im *politisch-planerischen* Sinne ist eine Metropolregion ein mehr oder weniger fest institutionalisierter Kooperationsraum lokaler und regionaler Akteure, wobei neben der Kernstadt (oder den Kernstädten) auch kommunale Körperschaften des näheren oder weiteren Umlands sowie ggf. auch nichtöffentliche Akteure wie Verbände, Kammern usw. mitwirken können. Während eine Metropolregion im politisch-planerischen Sinne durch eine Willenserklärung der beteiligten Akteure und eine gewisse Institutionalisierung – beispielsweise als informelle Kooperation, als e. V., als GmbH oder als Verband – gebildet wird, lässt sich eine Metropolregion im analytischen Sinne aufgrund von wissenschaftlichen Kriterien und speziell anhand von Indikatoren empirisch erfassen und beschreiben.

Metropolregionen werden nicht nur durch ihre räumliche Struktur, d. h. das Vorhandensein von einer oder mehreren Metropolen als Kern und funktional verflochtenen Umlandräumen sowie einer intra-urbanen oder inter-urbanen Polyzentralität charakterisiert, auch die funktionalen Verflechtungen sind zu berücksichtigen. Zur empirischen Untersuchung der Klassifizierung und räumlichen Abgrenzung von Metropolen, Metro-

polregionen und Verflechtungsbereichen müssten Interaktionen gemessen werden, was nur teilweise (z. B. hinsichtlich der Pendlerverflechtungen) möglich ist. Hier besteht noch ein erheblicher Forschungsbedarf (z. B. Verflechtungen von Dienstleistungsunternehmen mit mehreren Standorten).

2 Strategische Funktionen von Metropolregionen

In der fachlichen Diskussion werden in der Regel drei wesentliche Funktionen von Metropolregionen betont: die Innovations-, die Steuerungs- und die Gatewayfunktion. Sie bilden die strategischen Leitfunktionen, aufgrund derer die Metropolregionen ihre regionalen, nationalen und internationalen Organisations- und Entwicklungsleistungen erbringen. Ergänzend wird im Folgenden vorgeschlagen, darüber hinaus die „Symbolfunktion“ als vierten Funktionsbereich von Metropolregionen mit einzubeziehen.

Diese vier Funktionen sind nicht unabhängig voneinander, sondern bedingen und verstärken sich größtenteils gegenseitig. Aus diesem Grund üben Metropolregionen prinzipiell sämtliche vier Funktionen aus, unbeschadet dessen, dass gerade in Deutschland das System der Metropolregionen aufgrund des historischen Erbes eine arbeitsteilige Struktur aufweist, sodass die einzelnen Metropolregionen durch ausgeprägte Funktionsspezialisierungen gekennzeichnet sind. Allerdings ist diese Arbeitsteilung nur graduell ausgeprägt.

Auch wenn metropolitane Einrichtungen Dienstleistungen für private Haushalte erbringen, geht es bei den metropolitanen Funktionen nicht um diese Versorgungsfunktion im Sinne der klassischen Zentrale-Orte-Theorie. Wichtig ist vielmehr ihre großräumige Organisations- und Entwicklungsleistung sowie ihre symbolische Wirkung auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Dabei geht es keinesfalls nur um Leistungen in ökonomischer und politischer Hinsicht, auch die soziokulturelle Dimension ist bedeutsam. Charakteristisch ist beispielsweise eine große kulturelle Vielfalt und soziale Differenzierung, was u. a. damit zusammenhängt, dass Metropolregionen bevorzugte Ziele nationaler und internationaler Zuwanderungen sind. Durch diese soziale und kulturelle Vielfalt mit ihren zahlreichen kulturellen „Schnittstellen“ können soziale und kulturelle Spannungen, aber auch kreative Potenziale und Milieus entstehen. In jedem Falle sind damit hohe Ansprüche an die interne Strukturierungs- und Integrationsfähigkeit der Metropolregionen verbunden.

Die Fähigkeit von Metropolregionen zur Erbringung ihrer Leistungen in wirtschaftlicher, politischer und (sozio-)kultureller Hinsicht hängt in großem Umfang auch von ihrer Selbststeuerungsfähigkeit bzw. „organizational capacity“ ab. Darauf wird an anderer Stelle (vgl. Kapitel III) näher eingegangen.

Im Einzelnen lassen sich die vier genannten Funktionsbereiche von Metropolregionen wie folgt systematisieren und charakterisieren:

2.1 Innovations- und Wettbewerbsfunktion

In ökonomischer Hinsicht ist für die Wettbewerbsfähigkeit von Metropolregionen die Innovationsfähigkeit der entscheidende Faktor. Dabei geht es nicht nur um die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregionen selbst, sondern auch der jeweiligen großregionalen Verflechtungsbereiche und der Volkswirtschaft insgesamt. Regionale Innovationsfä-

higkeit lässt sich definieren als die Fähigkeit zur Generierung und Verbreitung von Wissen, von Produkt- und Verfahrensinnovationen sowie von sozialen und kulturellen Innovationen. Insofern geht es dabei nicht nur um ökonomische und technische Innovationen; vielmehr werden im Zusammenhang mit der wachsenden Bedeutung der Dienstleistungs- und Wissensökonomie soziale und kulturelle Innovationen immer wichtiger: sowohl im Hinblick auf die produzierten Dienstleistungen selbst als auch für die Ausbildung eines innovativen Milieus als sozialer und kultureller Kontext der Ökonomie der Metropolregionen.

Charakteristische, auch empirisch erfassbare Merkmale sind beispielsweise die in Forschung und Entwicklung tätigen Personen, die Hochschulen und sonstigen Forschungseinrichtungen, die Anzahl der Patentanmeldungen, das Vorhandensein von wissensintensiven Dienstleistern (insbesondere Consultants aller Branchen), hochrangige Einrichtungen der Kulturwirtschaft und der kulturellen Infrastruktur. Ein wichtiger Indikator für die internationale Verflechtung der jeweiligen Metropolregion ist ein hoher Anteil von (hoch qualifizierten) Personen mit Migrationshintergrund.

2.2 Entscheidungs- und Kontrollfunktion

Metropolregionen sind Standorte wichtiger Steuerungszentralen des internationalen und globalen wirtschaftlichen und politischen Geschehens, womit die regulative Dimension angesprochen wird. Von hier aus werden sowohl national wie auch transnational tätige Unternehmen gesteuert, hier sind die meisten Niederlassungen ausländischer Unternehmen, die von hier aus den nationalen oder auch den europäischen Markt bedienen wollen, lokalisiert. Hier sind die politischen und administrativen Steuerungszentralen ebenso konzentriert wie die national und international tätigen Nichtregierungsorganisationen.

Typische Merkmale dafür sind vor allem die Headquarter (nicht jedoch notwendigerweise auch die Fertigungsbetriebe) großer nationaler und transnationaler Unternehmen. Dies gilt für Industrieunternehmen nur bedingt, da deren Headquarter häufig aus historischen Gründen am Standort der traditionellen Fertigungsstätten lokalisiert sind (beispielsweise in Wolfsburg oder Gütersloh). Die Standortbindung an Metropolregionen ist jedoch höher bei Dienstleistungsunternehmen, also bei Handels- und Logistikunternehmen, bei Banken und Versicherungen sowie bei dem breiten Spektrum hoch qualifizierter und spezialisierter Dienstleister. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Finanzwesen zu, das sich in den letzten Jahren besonders dynamisch entwickelt hat (Börsen, Banken, Versicherungen, Finanzdienstleister).

Die Steuerungszentralen des öffentlichen Sektors sind verhältnismäßig klar definiert durch die Lokalisation der Parlamente, Regierungen, höchsten Gerichte und sonstigen Behörden, jeweils bezogen auf die Landes-, Bundes- und transnationale Ebene (z. B. EU, UN). Hinzu kommt das breite Spektrum von Organisationen ohne Erwerbscharakter, also Einrichtungen des sog. dritten Sektors wie Kirchen, Wohlfahrtsorganisationen, Kammern, Verbände usw. Auch hier reicht das Spektrum von den regionalen und nationalen Organisationen bis zu den internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGO).

2.3 Gatewayfunktion

Eine weitere Funktion von Metropolregionen besteht in ihrer Wirkung als Knoten in den internationalen und globalen Verkehrs- und Kommunikationsnetzen. Damit ist zum einen die infrastrukturelle Dimension im weitesten Sinne gemeint, wobei es keineswegs nur um Transporte von Personen und Waren, sondern auch um den Austausch von und den Zugang zu Dienstleistungen, Informationen und Wissen, Ideen und Einstellungen geht. Zum anderen hat die Gatewayfunktion auch eine soziokulturelle Dimension: Die großen Metropolen sind als Hauptziele der Zuwanderung auch Orte, die eine Fülle unterschiedlichster Kulturen und Lebensformen aufweisen. Insoweit muss hier ein „Umgang mit dem Fremden“ immer wieder neu organisiert und praktiziert werden.

Merkmale für die Gatewayfunktion sind heute vor allem die Einbindung in den internationalen Luftverkehr, aber auch in das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahn und das Autobahnnetz sowie das Vorhandensein bedeutsamer Logistikknoten. Als Indikatoren für den Zugang zu Märkten, Informationen und Wissen können herausragende Bibliotheken, Ausstellungen, Kongresse und Messen sowie die Knoten der elektronischen Vernetzung gelten.

Indikatoren für die soziokulturelle Dimension der Gatewayfunktion können hohe Anteile von Migranten, eine ausdifferenzierte ethnische Ökonomie und ethnisch segregierte Stadtteile („Chinatown“, „Little Italy“ usw.), aber auch Orte differenzierter Milieus und spezifischer Lebensformen und Lebensstile (Künstlerszenen, „gay-bars“ etc.) sein. Zugleich gibt es hier eine Vielzahl von Organisationen der Integration und interkulturellen Begegnung. Die kulturelle Vielfalt kann zu erheblichen Spannungen führen, sie kann aber auch eine produktive Wirkung entfalten und die Entstehung „kreativer Milieus“ begünstigen.

2.4 Symbolfunktion

Metropolregionen sind nicht nur Steuerungs-, Innovations- und Gatewayzentralen, sondern auch Zentren der symbolischen Produktion. Dabei kommt es in diesem Zusammenhang weniger auf die ökonomische Seite – beispielsweise der Kultur-, Medien- und Werbewirtschaft – an, sondern vor allem auf die Erzeugung und Verbreitung von Zeichen, Vorbildern, Moden, Normen und Deutungsangeboten in vielfältigsten Formen.

Unter den Indikatoren ist an erster Stelle die Medien- und Kulturwirtschaft zu nennen. Hier sind die großen nationalen und transnationalen Medien mit ihren Produktionsstätten und oft kleinen, aber hoch spezialisierten Zulieferern konzentriert, die die sog. *contents* produzieren. Sie prägen die Wahrnehmung der Welt und unterbreiten – oft in subtiler Weise – Deutungsangebote für das Verständnis der Welt. Hier werden Mode- und Lifestyletrends kreiert und propagiert. Hier werden Diskurse der politischen und kulturellen Auseinandersetzung organisiert. Dazu gehören nicht nur die gleichsam formalen Foren wie Hochschulen, Tagungen, Theater usw., sondern auch hochrangige und zugleich höchst spezialisierte Orte der sozialen Kommunikation wie Freizeiteinrichtungen (Golfplätze, Fitness-Studios), Restaurants und Cafés. Das Vorhandensein dieser und ähnlicher Orte ist zugleich ein Attraktivitätsfaktor für hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Neben den öffentlichen und privaten Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sind sie darüber

hinaus ein wichtiger Bestandteil derjenigen „Infrastruktur“, die die Innovationsfähigkeit und damit letztlich auch die Wettbewerbsfähigkeit von Metropolregionen ermöglicht.

Zur Symbolfunktion der Metropolregionen gehört nicht zuletzt auch ihre bauliche Gestalt in Form von städtebaulichen Ikonen, die in der Regel in der Kernstadt der betreffenden Metropolregion konzentriert sind. Sie prägen maßgeblich das Bild der jeweiligen Metropolregion und tragen insofern wesentlich dazu bei, ob und wie die Kernstadt und ihre Region national und international als Metropolregion wahrgenommen wird.

Die Darstellung der Funktionen soll verdeutlichen, dass es nicht nur um die physische Präsenz bestimmter Einrichtungen (bzw. Merkmale) auf dem Territorium der jeweiligen Metropolregion geht, sondern auch um die Rolle der Metropolregion als Knoten in großräumigen, globalen Vernetzungen. Eine empirische Untersuchung der skizzierten Merkmale kann Auskunft darüber geben, inwieweit eine Stadtregion in der Tat als Metropolregion zu verstehen ist, welche spezifische Profilierung und ggf. auch welcher „Rang“ im Vergleich mit anderen Regionen eingenommen wird (vgl. z. B. Blotevogel 1998; Kujath 2002).

Tab. 1: Typologie von Metropolraum-Begriffen

Begriff	Analytisch	Politisch-administrativ
1) Metropole	Auf eine große, solitäre Stadt konzentrierter Standortcluster metropolitaner Einrichtungen (Innovations-, Steuerungs-, Gateway- und Symbolfunktionen)	Metropole als Stadt
2) Metropolregion	Regionaler, mehrere Städte umfassender Standortcluster metropolitaner Einrichtungen; Abgrenzung ergibt sich aus der Standortverteilung der Einrichtungen	Metropolregion als regionaler Kooperationsraum (oft größer als die analytische Metropolregion)
3) Großregionaler Verflechtungsraum der Metropolregion	Mit der Metropolregion arbeitsteilig verflochtenes „weiteres Umland“, z. B. als Einzugsbereich von Flughäfen, Universitäten, Spezialkliniken usw.; in der Regel nicht linear abgrenzbar	Bisher nicht institutionalisiert

Quelle: eigener Entwurf

Literatur

- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte, Bd. 21, Bonn.
- Blotevogel, H. H. (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Theoretische, empirische und politische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts. ILS-Schriften, Bd. 135, Dortmund.
- Blotevogel, H. H. (2000): Gibt es in Deutschland Metropolen? In: Matejovski, D. (Hrsg.): Metropolen, Laboratorien der Moderne. Frankfurt am Main, S. 139–167.
- Blotevogel, H. H. (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1307–1315.
- Kujath, H. J. (2002): Auswirkungen der transnationalen Verflechtungen deutscher Metropolräume auf die nationale Raumstruktur und Raumpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 325–339.

Hans Heinrich Blotevogel, Kati Schulze

Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Messmethodische Probleme
 - 2.1 Ad 1: Was soll gemessen werden?
 - 2.2 Ad 2: Raumdefinition der Metropolregionen
 - 2.3 Ad 3: Validität (Gültigkeit) der Messung
 - 2.4 Ad 4: Reliabilität (Zuverlässigkeit) der Messung
 - 3 Messkonzept für Metropolregionen
 - 3.1 Aufstellung des Indikatorensets
 - 3.2 Methode: Hauptkomponentenanalyse
 - 3.3 Ergebnisse: Hauptkomponentenanalyse
 - 3.4 Methode: additiv gewichteter Index
 - 3.5 Ergebnisse: additiv gewichteter Index
 - 3.6 Unterschiedliche räumliche Abgrenzungen
 - 4 Offene Fragen
- Literatur

1 Einleitung

Wie metropolitan sind die deutschen Metropolregionen? Ist die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg die bedeutendste Metropolregion Deutschlands? Oder ist die polyzentrische Stadtregion Rhein-Ruhr nicht nur die größte Siedlungsagglomeration, sondern auch hinsichtlich der Metropolfunktionen der bedeutendste metropolitane Standortraum Deutschlands? Ist es aus raumwissenschaftlicher Sicht gerechtfertigt, dass die Ministerkonferenz für Raumordnung im Jahre 2005 die Zahl der Metropolregionen in Deutschland auf 11 erhöhte und damit auch mittelgroßen Stadtregionen wie Rhein-Neckar, Nürnberg und Bremen-Oldenburg das Etikett „Metropolregion“ zuerkannte?

Die Popularität des Begriffs „Metropolregion“ steht in einem bemerkenswerten Kontrast zu der Dürftigkeit unseres empirischen Wissens über die tatsächliche Metropolitänität der großen Städte und Stadtregionen. Während Oberbürgermeister, IHK-Präsidenten und Stadtmarketing-Experten ohne Zögern ihre Städte als „Metropolen“ qualifizieren und Landstriche von der Größe ganzer Bundesländer bedenkenlos als „Metropolregion“ etikettiert werden, kann die Wissenschaft bisher nicht viel zu der Frage beitragen, was „Metropolitänität“ ist und wie man die Metropolfunktionen von Städten und Regionen empirisch bestimmen kann.

Mit dem folgenden Beitrag soll ein kleiner Baustein zum Ausgleich dieses Defizits geleistet werden. Der Aufsatz verfolgt drei Zielsetzungen: Erstens werden in kritischer Auseinandersetzung mit den vorliegenden Studien des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung methodische Probleme der Metropolitätsmessung erörtert. Zweitens wird ein neuer empirischer Ansatz zur Erfassung der Metropolfunktionen vorgestellt. Drittens schließlich werden die empirischen Ergebnisse auf die Metropolregionen sowohl in ihrer großräumigen politischen als auch in ihrer analytischen räumlichen Abgrenzung angewandt. Dass mit den hier vorgestellten Ergebnissen noch längst nicht alle Fragen als gelöst gelten können, ist eigentlich selbstverständlich, soll aber besonders betont werden.

2 Messmethodische Probleme

Die normative Bestimmung der Metropolregionen durch die MKRO erfolgte ohne eine präzise Konkretisierung; insbesondere wurde die räumliche Abgrenzung bewusst offengelassen. Metropolregionen sind bekanntlich primär funktional definiert, nämlich in analytischer Perspektive als Standortraum (Cluster) von Metropolfunktionen und in politisch-planerischer Sicht als kooperativer Handlungsraum der Akteure, welche sich die Entwicklung der Metropolregion zum Ziel gesetzt haben. Metropolregionen sind insofern eher als funktionale Cluster oder Akteursnetzwerke denn als Territorien zu verstehen. Allerdings stellt sich bei der Institutionalisierung der Metropolregionen unvermeidlich das Abgrenzungsproblem, weil entschieden werden muss, welche Akteure aus welchen Orten mitwirken und welche nicht. Das impliziert nicht notwendig, aber in der Regel eine territoriale Abgrenzung. Dabei zeigt sich in der Praxis eine Tendenz zur räumlichen Ausdehnung, wenn nicht gar zur räumlichen Überdehnung, indem immer mehr Vertreter benachbarter Gebietskörperschaften der Metropolregion angehören wollen, sodass inzwischen fast das gesamte Territorium des Bundesgebiets zu den Metropolregionen im Sinne politischer Kooperationsräume gehört.

Allerdings entfernt sich damit der raumordnungspolitische Begriff der „Metropolregion“ immer mehr vom engeren analytischen Begriffsverständnis, das i. d. R. nur die metropolitanen Standorträume (definiert als räumliche Cluster von Metropolfunktionen) zu den Metropolregionen rechnet. In den analytischen Beiträgen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung wurde dieses Problem dadurch gelöst, dass die Metropolfunktionen gemeindeförmig lokalisiert und kartographisch repräsentiert wurden, beispielsweise im Raumordnungsbericht 2005. In den 2006 von der MKRO verabschiedeten neuen „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ wird diesem Problem des zunehmenden semantischen Auseinanderklaffens insofern Rechnung getragen, als dort zwischen Kernen, engeren und weiteren metropolitanen Verflechtungsräumen unterschieden wird. Möglicherweise wird es in Zukunft zur Vermeidung von Missverständnissen notwendig, die Begriffe auszudifferenzieren, beispielsweise indem der Terminus Metropolregion auf die sich herausbildenden großregionalen Kooperationsräume bezogen wird. Für die engeren metropolitanen Standortcluster müsste dann ein anderer Begriff wie beispielsweise „Metropolraum“ oder „Metropolkern“ eingeführt werden.

Die räumliche Abgrenzung ist aber nur eines der messmethodischen Probleme. Jede empirische Erfassung der Metropolität steht vor vier Problemkomplexen:

1. Was soll gemessen werden? Größe oder Funktionalität? Was ist Metropolität?
2. Raumdefinition der Metropolregionen
3. Validität (Gültigkeit) der Messung
4. Reliabilität (Zuverlässigkeit) der Messung

2.1 Ad 1: Was soll gemessen werden?

Die elementare Frage nach dem „Was“ ist zunächst ein pragmatisches Problem der begrifflichen Semantik: Was versteht ‚man‘ unter „Metropolregion“ bzw. „Metropolität“? Sind diese Begriffe in den fachsprachlichen Kontexten der Raumwissenschaften und Raumplanung so weit präzisiert, dass sie durch Operationalisierung, also durch eine Regel der Zuordnung von Merkmalen und Indikatoren („Signifikaten“), messbar gemacht werden können? Diese Frage lässt sich sprachpragmatisch angehen, indem nach der Konvention der Begriffsverwendung gefragt wird. Wissenschaftliche Konventionen beruhen in der Regel auf einschlägigen Theorien, welche die Semantik prägen. So ist beispielsweise der Begriff des „Zentralen Ortes“ im wissenschaftlichen Sprachgebrauch durch die Theorie der Zentralen Orte und im raumplanerischen Sprachgebrauch durch die Verwendung in den Plänen und Programmen der Raumordnung relativ präzise definiert.

Dies lässt sich vom Begriff der „Metropolregion“ leider nicht behaupten. In die deutschsprachige wissenschaftliche Diskussion wurde er Anfang der 1990er-Jahre als Übersetzung von „Metropolitan Area“ bzw. „Metropolitan Region“ eingeführt, um damit große Stadtregionen mit einer ausgeprägten internationalen Ausstrahlung auf einen neuen Begriff zu bringen. Allerdings besitzt das nordamerikanische „Metropolitan Area“ bereits seit den 1950er-Jahren ein deutsches Äquivalent, nämlich „Stadtregion“, womit fachsprachlich bekanntlich eine große Stadt zusammen mit ihrem suburbanen Umland bezeichnet wird. Tatsächlich meint ‚metropolitan‘ im Nordamerikanischen einfach nur „großstädtisch“ und bezieht sich damit nicht zwingend auf bestimmte herausgehobene Funktionen. Dagegen wird im Deutschen „Metropole“ eher mit „Internationalität“ und „Weltstadt“ assoziiert, wie beispielsweise in der Debatte der 1990er-Jahre über die neue und künftige Rolle Berlins als Metropole oder Weltstadt deutlich wurde. Insofern war die – vermutlich auf das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung zurückgehende – Wahl des Terminus „Metropolregion“ durchaus geschickt: Einerseits wurde die Begrifflichkeit von Stadtregion und *Metropolitan Area* aufgenommen, andererseits markiert das deutsche „Metropol-“ eine Gruppe von besonders großen Stadtregionen mit einer herausgehobenen Funktionalität.

Für die Operationalisierung des Begriffs Metropolregion entsteht aus dieser Doppeldeutigkeit jedoch ein Problem: Ist die Größe einer Stadtregion, beispielsweise ab 2 Mio. Einwohner, bereits ein hinreichendes Kriterium oder geht es um Stadtregionen als Standorträume von metropolitanen Funktionen? Im erstgenannten Fall ließe sich eine Metropolregion als Unterkategorie von Stadtregion relativ leicht definieren: Jegliche Siedlungsagglomeration ab einer bestimmten Größe könnte unabhängig von ihren Funktionen das Prädikat für sich beanspruchen. In der deutschsprachigen Literatur hat sich jedoch aus guten Gründen das funktionale Verständnis von „Metropolregion“ durchgesetzt: Wenn Metropolregionen bestimmte Aufgaben im zusammenwachsenden Europa und in

der zunehmend verflochtenen Weltwirtschaft und Weltgesellschaft wahrnehmen sollen, hängt ihre Leistungsfähigkeit davon ab, ob sie wirksam in internationale Verflechtungen eingebunden sind. Insofern erscheint es zweckmäßig, Metropolregionen nicht morphologisch aufgrund der Siedlungsstruktur, sondern funktional als Standortraum metropolitaner Funktionen zu definieren. Dies kann eine einzelne Stadt sein, aber auch eine Gruppe nahe beieinanderliegender Städte im Sinne eines Standortclusters.

Stadtregionen können mehr oder weniger metropolitan sein, je nach Umfang und Bedeutung ihrer Metropolfunktionen. Auch in kleinen Städten können einzelne metropolitane Funktionen lokalisiert sein, beispielsweise in Gütersloh und Wolfsburg als Standorten multinationaler Großunternehmen. Insofern geht es bei der empirischen Bestimmung der Metropolregionen nicht primär um die Klassifikation von Stadtregionen in Metropolregionen und Nichtmetropolregionen, sondern vor allem um die Messung der Metropolitheit von Städten und Stadtregionen. Es hängt dann vom (quantitativen) Umfang und von der (qualitativen) Bedeutung der Metropolfunktionen ab, ob eine Stadtregion als Metropolregion zu bezeichnen ist oder nicht. Diese Entscheidung ist dann pragmatisch durch die Festlegung eines Schwellenwerts im Sinne einer Klassengrenze des metrisch skalierten Metropolitätsindex zu treffen.

Die Größe einer Stadt bzw. Stadtregion ist also noch kein hinreichendes Kriterium für Metropolitheit; aber andererseits setzt Metropolitheit eine gewisse Stadtgröße voraus. Zwar gibt es relativ kleine Städte mit metropolitanen Funktionen wie beispielsweise Genf und Luxemburg. Allerdings sind deren Metropolfunktionen auf wenige Sonderfunktionen wie Finanzwesen und transnationale NGOs beschränkt, sodass man in diesen Fällen eher von sektoralen Teilmetropolen sprechen könnte. Metropolen bzw. Metropolregionen werden aber (ebenso wie Zentrale Orte) gerade dadurch charakterisiert, dass sie über ein breites Funktionsspektrum verfügen, und dies erfordert erfahrungsgemäß einen breiten funktionalen „Unterbau“ mit regionalen und nationalen Funktionen und infolgedessen auch eine entsprechende sog. Mantelbevölkerung. Insofern sind die Variablen¹ Stadtgröße und Metropolitheit positiv korreliert, allerdings nicht mit $r = 1$.

„Metropolitheit“ ist ein theoretisches Konstrukt (ähnlich wie „Zentraler Ort“ oder „Stadt“ oder „Armut“), das über „Signifikate“ (Merkmale) operationalisiert werden muss. Die Zuordnung von Signifikaten erfolgt über theoretische Begründungen und/oder über Konventionen. In der deutschsprachigen Fachliteratur hat sich der Vorschlag weitgehend durchgesetzt, die Funktionen von Metropol(region)en wie folgt zu typisieren:

- (A) Entscheidungs- und Kontrollfunktion
- (B) Innovations- und Wettbewerbsfunktion
- (C) Gatewayfunktion

Die theoretische Fundierung dieser Typologie ist allerdings verhältnismäßig schwach. Die Klassifikation greift Erkenntnisse der internationalen Städtesystem- und Metropolregionenforschung aus den 1980er- und 1990er-Jahren auf. Autoren wie John Friedmann,

¹ Die Begriffe Indikatoren und Variablen sind synonym zu verstehen. Die Bezeichnung Indikator wird eher im inhaltlichen Kontext, die Bezeichnung Variable eher im mathematisch-statistischen Kontext verwendet.

Saskia Sassen, Peter Taylor und viele andere (Nachweise bei Blotevogel 2001) haben – mit durchaus unterschiedlichen Akzenten – herausgestellt, dass Metropolen heute als Knoten der global verflochtenen Ökonomie und Gesellschaft aufgefasst werden können. Als solche werden sie charakterisiert (A) durch hochrangige Entscheidungs- und Kontrollfunktionen öffentlicher und privater Art (Regierungen, Unternehmens-Headquarter usw.), (B) durch die Generierung und den Transfer von Wissen (Produkt- und Verfahrensinnovationen, Einstellungen und Werte) sowie (C) durch Verkehrs- und Kommunikationsfunktionen (Flugverkehr, Messen usw.). Diese Typologie repräsentiert allerdings eher eine Zusammenfassung empirischer Beobachtungen und Analysen. Trotz vieler Einzelansätze kann bisher von einer einigermaßen geschlossenen Theorie der Metropolität bzw. Metropolregionen keine Rede sein.

Die mit Abstand wichtigsten empirischen Untersuchungen zur Metropolität deutscher Städte bzw. Stadtregionen sind vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) durchgeführt worden. Teilergebnisse wurden in einem Aufsatz von Adam, Göttsche-Stellmann, Heidbrink (2005) sowie an prominenter Stelle im Raumordnungsbericht 2005 publiziert. Die Analysen basieren teils auf Daten der laufenden Raumbesichtigung des BBR, teils auf einer gesonderten Datensammlung, die im BBR für die wissenschaftliche Untermauerung des Raumordnungskonzepts der Metropolregionen erstellt und weitergeführt wird. Das Messkonzept des BBR folgt der skizzierten Methodik, indem erstens das funktionale Begriffsverständnis von Metropolität und zweitens die Gliederung der Metropolfunktionen in die genannten drei Gruppen übernommen wird.

2.2 Ad 2: Raumdefinition der Metropolregionen

Für die räumliche Definition der Metropolregionen kommen drei Varianten in Frage:

- (a) eine gemeinde- oder kreisscharfe analytische Darstellung
- (b) eine regionale Zusammenfassung im Sinne des analytischen Metropolregionsbegriffs als operationell definierte Standortcluster
- (c) als (meist sehr große) politische Kooperationsräume

Der Ansatz des BBR zur Erfassung der Basisdaten über metropolitane Funktionen geht von einer kleinräumigen Lokalisation der Funktionen aus (Gemeindebasis bzw. Postleitzahlen und Georeferenzierung). Das ist zur Schaffung einer analytischen Grundlage zweifellos sinnvoll, weil damit eine A-priori-Regionalisierung vermieden wird und anhand der Verteilungskarten in einem zweiten Schritt entschieden werden kann, nach welcher Regel weiter aggregiert bzw. regionalisiert wird. Dabei konkurrieren vier Alternativen:

- (a) Basis „morphologische Siedlungsagglomeration“. Damit wird an Konzepte wie Verdichtungs- oder Ballungsraum angeknüpft. Dieser Weg wurde beispielsweise im nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplan 1995 für die Abgrenzung der (raumordnerischen) Metropolregion Rhein-Ruhr gewählt.
- (b) Basis „funktionale Stadtregion“. Zu diesen, meist nach Pendlerverflechtungen abgegrenzten Regionen gehören die in der Regionalforschung und beispielsweise im

ESPO-Programm verwendeten Regionalisierungsmodelle *metropolitan area*, Stadt-region, *daily urban system* (DUS) sowie *functional urban agglomeration* (FUA).

- (c) Basis „metropolitane Standortcluster“. Diese können auf der Grundlage der georeferenzierten Einzeldaten im Nachhinein operationell definiert werden, indem räumlich zusammenhängende metropolitane Standorträume zusammengefasst werden. Beispielsweise würden die Taunusrandstädte bei Frankfurt und die Voralpenstädte südlich von München in die jeweilige Metropolregion mit einbezogen. Für analytische Zwecke erscheint diese Variante am besten geeignet, weil sie der analytischen Begriffsdefinition von Metropolregion entspricht.
- (d) Basis „politische Kooperationsräume“. Diese meist sehr großen Regionen sind für analytische Vergleiche wie etwa *Benchmarking*-Studien i. d. R. wenig geeignet, weil die Zuordnung benachbarter Teilregionen von lokalen Besonderheiten politischer Kooperationsprozesse abhängt und von Metropolregion zu Metropolregion zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt hat.

2.3 Ad 3: Validität (Gültigkeit) der Messung

Über welche Merkmale und Indikatoren lässt sich „Metropolität“ messbar machen? Die Operationalisierung theoretischer Konstrukte erfordert bekanntlich eine zweistufige Zuordnungsregel, indem dem theoretischen Konstrukt (hier: Metropolität) Signifikate (Merkmale) und diesen wiederum messbare Indikatoren (Variablen) zugeordnet werden. Auf beiden Stufen sind willkürliche Zuordnungen soweit wie möglich zu vermeiden, indem entweder Argumente aus der Theorie herangezogen werden oder einer Operationalisierungskonvention, die sich im wissenschaftlichen Diskurs herausgebildet hat, gefolgt wird. Ein valides Messkonzept zeichnet sich dadurch aus, dass das theoretische Konstrukt „Metropolität“ in gültiger Weise durch einen Set von Indikatoren erfasst wird, und zwar so, dass eine intersubjektive Übereinstimmung darüber entsteht, dass das, was gemessen wird, auch tatsächlich dem theoretisch gefassten Signifikandum entspricht.

In der Regel sind zur Beschreibung der einzelnen Merkmale (hier metropolitane Teilfunktionen) jeweils mehrere Indikatoren erforderlich, welche jeweils unterschiedliche Aspekte abbilden. So lässt sich beispielsweise die „Entscheidungs- und Kontrollfunktion“ in die Teilfunktionen „Privatwirtschaftliche Entscheidungs- und Kontrollfunktion“, „staatliche Entscheidungs- und Kontrollfunktion“ sowie „zivilgesellschaftliche Entscheidungs- und Kontrollfunktion“ aufgliedern, und für jede dieser Teilfunktionen sind geeignete Indikatoren heranzuziehen.

Dabei müssen weitere Messprobleme gelöst werden: Wie werden die Indikatoren (Variablen) untereinander so verknüpft, dass sie sich zu Indizes kombinieren und verdichten lassen? Haben alle Indikatoren die gleiche Aussagekraft, sodass sie mit demselben Gewicht in die Indexbildung eingehen können? Ist überhaupt eine additive Verknüpfung angemessen, die ja eigentlich die Substitutivität der abgebildeten Einzelaspekte voraussetzt? Wenn diese Prämisse nicht gegeben ist, wird in der Methodenlehre üblicherweise eine korrelative Verknüpfung über die Extraktion der Hauptkomponente aus dem korrelierenden Variablenbündel empfohlen. Allerdings kann dieser methodische Schritt nur von denjenigen

nachvollzogen werden, die über Kenntnisse der multivariaten Statistik verfügen. Hingegen ist eine additive Verknüpfung für den Laien besser nachvollziehbar und insofern für die Kommunikation in der außerwissenschaftlichen Öffentlichkeit besser geeignet.

Weitere Messprobleme betreffen vor allem die Verfügbarkeit geeigneter empirischer Daten, welche von der amtlichen Statistik kaum bereitgestellt werden und insofern in aufwendiger Weise aus sehr unterschiedlichen Quellen zusammengestellt werden müssen. Liegen die Rohdaten vor, stellt sich die Frage der Skalierung der Variablen. Schon eine mögliche Standardisierung und Transformation der Rohdaten (beispielsweise zur Beseitigung der Schiefe der Verteilung) beeinflusst erheblich die Ergebnisse. Allein die Entscheidung, ob Absolut-, Besatz- oder Relativdaten verwendet werden, führt zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen. Das sind nicht unbedingt Methoden-Artefakte, sondern bedeutet, dass unterschiedliche Aspekte gemessen werden. Bei der Verwendung von Anteilswerten oder Verhältniszahlen wird der Aspekt der unterschiedlichen Stadtgröße herausgefiltert. Das ist für die Messung von Metropolität jedoch wenig sinnvoll, weil ja Metropolität mit der Stadtgröße korreliert und so ein wesentlicher Aspekt von Metropolität mit herausgefiltert würde. Andererseits ist aber die Größe einer Stadt nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für Metropolität, sodass bei der Skalierung der Variablen besonders sorgfältig darauf zu achten ist, dass nicht triviale Größeneffekte, welche mit Metropolität nichts zu tun haben, in die Messung einbezogen werden. Ein Beispiel: Die Stadt Luxemburg ist sicherlich „metropolitäner“ als Gelsenkirchen, obwohl in Gelsenkirchen rund viermal so viel Menschen leben wie in Luxemburg. Aus diesem Grund wäre der Indikator „Wohnbevölkerung“ nicht geeignet, wohl aber die Zahl der dort ansässigen Banken.

Das vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung erarbeitete Messkonzept kann diesen methodischen Anforderungen nur teilweise gerecht werden. In den Analysen, die den bisher veröffentlichten Ergebnissen zugrunde liegen, werden die drei metropolitänen Teilfunktionen durch insgesamt 24 Indikatoren abgebildet (Raumordnungsbericht 2005). Inzwischen ist dieses Set modifiziert und auf 28 Indikatoren erweitert worden. Diese Auswahl ist nicht grundsätzlich zu kritisieren, denn völlig zu Recht verweisen die Autoren auf die großen praktischen Probleme der Gewinnung geeigneter Daten.

Wenig überzeugen kann allerdings die Auswahl der Indikatoren, welche die „Innovations- und Wettbewerbsfunktion“ sowie die „Gatewayfunktion“ abbilden sollen. Bei der Teilfunktion „Generierung technisch-wissenschaftlicher Innovationen“ werden ausschließlich Indikatoren über Hochschulen und Großforschungseinrichtungen einbezogen, obwohl diese Bereiche im Wesentlichen der Grundlagenforschung zuzurechnen sind und deshalb nur von indirekter Bedeutung für die Erzeugung wirtschaftlich-technischer Innovationen sind. Der Löwenanteil – insgesamt rund 80 % – der Innovationstätigkeit entfällt aber auf den privaten Sektor, wie sich beispielsweise an der Verteilung der F&E-Beschäftigten sowie anhand der Patentanmeldungen zeigen lässt. Es ist deshalb unverständlich, weshalb in der BBR-Analyse nicht auch solche Indikatoren einbezogen worden sind. Mindestens ebenso verfehlt erscheint die Auswahl der Indikatoren zur Erfassung der Teilfunktion „Generierung sozialer und kultureller Innovationen“, wenn etwa Sommerolympiaden und die Auftritte von Popgruppen einbezogen werden. Ob die in der Fortschreibung des Indikatorensets

neu einbezogenen Indikatoren zum Städtetourismus und zur Größe von Sportstadien damit mehr zu tun haben, bliebe zu diskutieren. Schließlich provozieren auch die Auswahl und Gewichtung der Indikatoren zur Gatewayfunktion Kritik: Weshalb hier ausgerechnet der Güterumschlag an Binnenhäfen einbezogen und dann auch noch höher als die Anzahl internationaler Flugverbindungen gewichtet wurde, bleibt Geheimnis der Autoren. Es zeigt sich jedenfalls, dass der Analyseansatz des BBR zwar in die richtige Richtung weist, aber im Einzelnen sehr kritik- und verbesserungsbedürftig ist.

2.4 Ad 4: Reliabilität (Zuverlässigkeit) der Messung

Die Frage der Zuverlässigkeit bezieht sich auf die Genauigkeit und Stabilität der Messungen sowie auf die Konstanz der Messbedingungen. Dieser Aspekt erscheint insgesamt weniger wichtig als die drei zuvor angesprochenen Probleme, doch sollte er nicht ganz übersehen werden. Gerade wenn ein großes Spektrum von überwiegend nichtamtlichen Datenquellen herangezogen wird, sind Fehler und Untererfassungen nicht auszuschließen. Plausibilitätsprüfungen können da nur teilweise weiterhelfen.

Als Fazit der Methodendiskussion kann herausgestellt werden, dass wir von einer Lösung des Problems der Messung von Metropolität noch weit entfernt sind. Offene Baustellen bestehen praktisch auf sämtlichen Stufen: von der theoretischen Fundierung über die räumliche Abgrenzung der Regionen, die Operationalisierung durch Signifikate und Indikatoren und die Gewinnung empirischer Daten bis zur Skalierung und Verknüpfung der Variablen. Insofern besteht gegenwärtig ein eklatanter Kontrast zwischen dem Informationsbedarf seitens der Politik und Planung einerseits und dem Leistungsangebot der Wissenschaft andererseits.

3 Messkonzept für Metropolregionen

Vor dem Hintergrund der kritischen Auseinandersetzung mit dem Analyseansatz des BBR wird im Folgenden das Ziel verfolgt, die Metropolität der deutschen Stadtregionen mit einem alternativen Indikatorensatz empirisch zu bestimmen. Dabei gehen wir ebenso wie die BBR-Untersuchung von den drei bekannten Metropolfunktionen aus und ordnen ihnen relevante Merkmale und Indikatoren zu, um das theoretische Konstrukt Metropolität zu operationalisieren. Allerdings sind Erhebungen über Verflechtungsbeziehungen zwischen den deutschen Metropolregionen und ausländischen Großstädten aufgrund des Erhebungsaufwandes nicht möglich. Um aber den wichtigen Aspekt der Konnektivität nicht zu vernachlässigen, sind einzelne Verflechtungsindikatoren neben den Ausstattungsmerkmalen in die Untersuchung mit einbezogen worden. Anschließend wird über eine vergleichende Analyse eine Positionsbestimmung der deutschen Metropolregionen durchgeführt. Dazu werden die Indikatoren mit statistischen Daten beschrieben und einer empirischen Datenanalyse unterzogen. Der analytische Beitrag liefert einen Vergleich zwischen den deutschen Metropolregionen, die nach Aspekten der drei Metropolfunktionen eingestuft sind. Die Bestimmung der Position wird mittels einer Zuordnung und Analyse der Metropolitäts-Indikatoren erreicht. Im Ergebnis wird ein komplexer Index konstruiert, anhand dessen die Metropolität abgelesen werden kann.

Auch an dieser Stelle ist noch einmal zu betonen, dass mit den im Folgenden dargestellten Untersuchungsergebnissen keine umfassende Lösung, sondern nur ein weiterer Diskussionsbeitrag zur Lösung des Messproblems geleistet werden kann.

3.1 Aufstellung des Indikatorensets

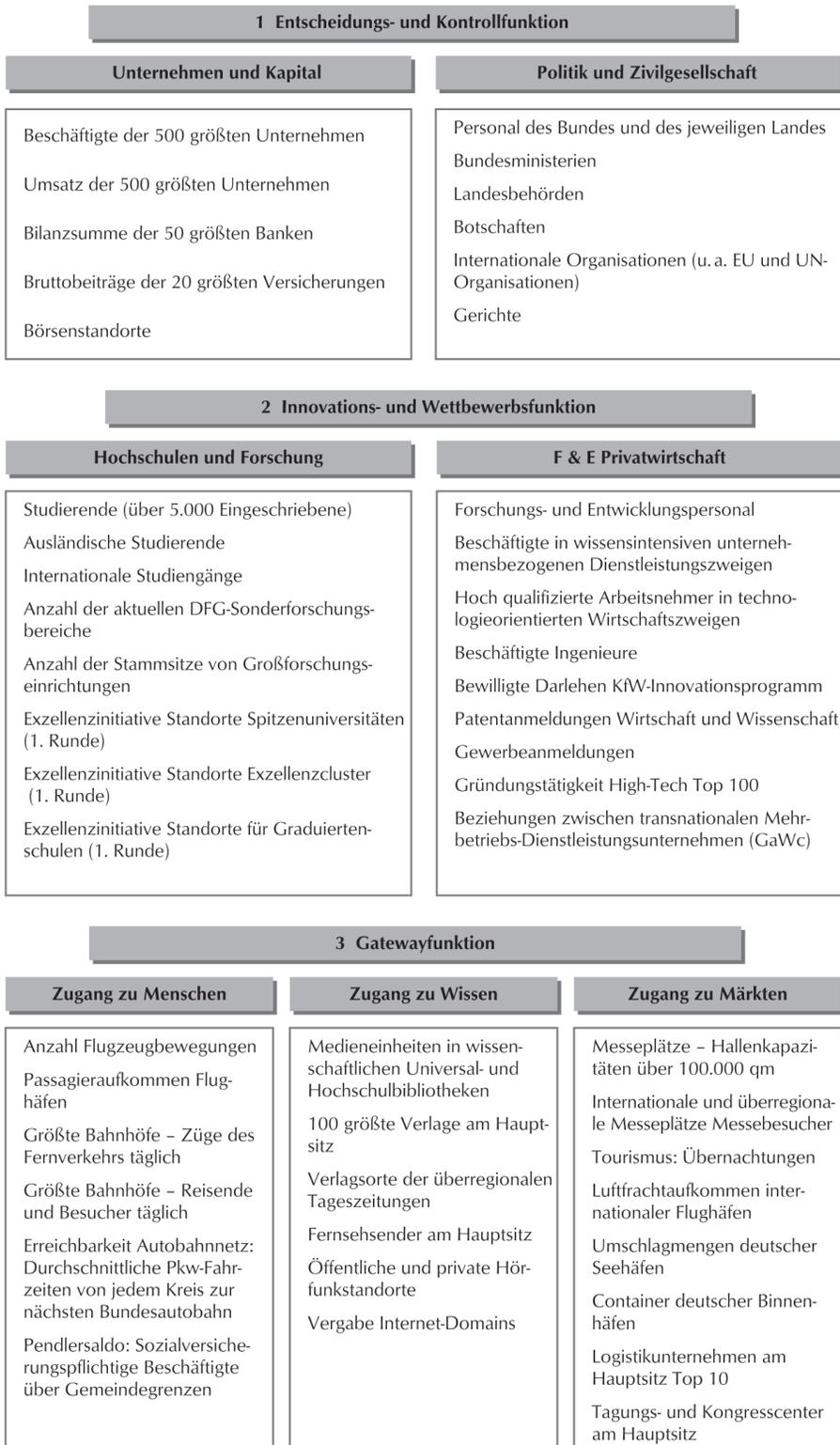
Den Untersuchungsraum bilden die Bundesrepublik Deutschland und die 439 Kreise und kreisfreien Städte als Untersuchungseinheiten. Um nicht eine bestimmte räumliche Abgrenzung der Metropolregionen vorauszusetzen, wird eine deutschlandweite Analyse durchgeführt. Sie ermöglicht, die Metropolregionen im Nachhinein als regionale Cluster von Gebietseinheiten mit Metropolfunktionen empirisch abzugrenzen.

Bei der Festlegung der Indikatoren sind vielfache Kompromisse unvermeidlich. Einerseits wird versucht, sämtliche relevanten Aspekte der drei Metropolfunktionen „Entscheidungs- und Kontrollfunktion“, „Innovations- und Wettbewerbsfunktion“ sowie „Gatewayfunktion“ angemessen abzudecken. In einem deduktiven Prozess wird versucht, die drei Funktionen in Anlehnung an die einschlägige Fachliteratur zu systematisieren und in Teilfunktionen aufzugliedern. Andererseits wird auf induktive Weise geprüft, welche Datenquellen in ähnlichen Studien verwendet werden und welche darüber hinaus verfügbar sind.

Im Ergebnis wird ein Set von 50 Indikatoren bestimmt, von denen 13 die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, 17 die Innovations- und Wettbewerbsfunktion sowie 20 die Gatewayfunktion abbilden. Die Indikatoren beschreiben funktionale Merkmale, die als Ausdruck der Metropolität der Städte bzw. Stadtregionen gewertet werden können. Rein strukturelle Merkmale, welche sich auf Dichte, Bevölkerungszahl, Bevölkerungs- oder Beschäftigungsstruktur beziehen, werden nicht aufgenommen. Die Ausprägungen dieser 50 Variablen (Indikatoren) in den 439 Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands bilden die Datenmatrix, auf der alle folgenden Untersuchungsergebnisse basieren.

Die Datenstruktur der Indikatoren ist unvermeidlich heterogen. Die Indikatoren müssen in der Regel so übernommen werden, wie sie in den verwendeten Quellen definiert sind. In den meisten Fällen weisen die Datenquellen ohnehin nur die bedeutenden Merkmalsausprägungen aus, wie z. B. die Liste der 500 größten Unternehmen. Wenn die Indikatoren auch für viele kleinere Städte und Kreise Ausprägungen aufweisen, wurde pragmatisch eine untere Abschneidegrenze gewählt, weil in diesen Fällen die kleinen Zahlen für Landkreise offenkundig nicht als Metropolitätsindikator gewertet werden können.

Abb. 1: Indikatorenset zur Metropolitätsmessung



Quelle:
Eigene
Zusammen-
stellung

Im nächsten Schritt müssen die in den Indikatoren enthaltenen Informationen verdichtet werden, um die Metropolitäts-Indizes zu bilden. Dabei stellt sich das Problem der Gewichtung und Verknüpfung der einzelnen Indikatoren. Im Folgenden werden die Ergebnisse von zwei methodischen Varianten vorgestellt: Erstens die Indexbildung mittels Hauptkomponentenanalyse und zweitens die Indexbildung mittels gewichteter additiver Verknüpfung der Indikatoren (Variablen).

3.2 Methode: Hauptkomponentenanalyse

Die Indexbildung mittels Hauptkomponentenanalyse geht von der Modellvorstellung aus, dass ein Bündel von Variablen, die gemeinsam auf eine latente, nicht unmittelbar beschreibbare Struktur verweisen, durch eine neue Hyper-Variable, welche besser als die einzelnen Ausgangsvariablen die latente Struktur beschreibt, ersetzt wird. Da die Indikatoren (Variablen) ähnliche Aspekte bezeichnen, sind sie untereinander hoch korreliert. Das bedeutet aber, dass sie größtenteils übereinstimmende Informationen enthalten. Die Indexbildung mittels Hauptkomponentenanalyse geht nun davon aus, dass derjenige Informationsanteil, der in den Ausgangsvariablen gemeinsam enthalten ist, mit hoher Validität auf die latente Struktur verweist. Die davon abweichenden variablenspezifischen Informationen können hingegen als „Rauschen“, das nicht weiter interessiert und deshalb herausgefiltert werden soll, interpretiert werden.

Das Prinzip der Hauptkomponentenanalyse lässt sich vielleicht am besten geometrisch veranschaulichen. Bekanntlich bilden die (z-standardisierten) Ausprägungen von zwei korrelierenden Variablen im Merkmalsraum der beiden Variablenachsen einen Punkteschwarm, bei dem jede Untersuchungseinheit (hier: Kreise und kreisfreie Städte) durch einen Punkt repräsentiert wird. Bei hoher Korrelation wenig unter 1 nähert sich der Punkteschwarm einer diagonal verlaufenden Gerade an, und bei perfekter Korrelation ($r = 1$) liegen sämtliche Punkte auf dieser Geraden, welche die „Hauptachse“ oder „Hauptkomponente“ bildet. In diesem Fall von zwei perfekt korrelierenden Variablen wird die gesamte Information der beiden Ausgangsvariablen durch die Ausprägungen der Untersuchungseinheiten auf der neuen Hauptachse repräsentiert. Dasselbe Prinzip gilt auch im mehrdimensionalen Merkmalsraum, also wenn ein ganzes Bündel von Ausgangsvariablen (hier 50 Variablen) zugleich analysiert wird, auch wenn unsere anschauliche geometrische Vorstellung auf nur dreidimensionale Merkmalsräume beschränkt ist. In diesem Fall bestimmt die Hauptkomponentenanalyse die Position der Hauptachse im n-dimensionalen Merkmalsraum der Ausgangsvariablen und errechnet die Positionen (Ausprägungen) der Untersuchungseinheiten auf dieser neuen Achse.

Normalerweise bilden die Ausgangsvariablen nicht ein einziges hoch korrelierendes Bündel, sondern mehrere, und häufig hängen Variablen auch nur durch geringe oder mittlere Korrelationen untereinander zusammen. In solchen Fällen werden durch die Hauptkomponentenanalyse mehrere Hauptachsen (Hauptkomponenten) extrahiert. Die wichtigsten Schritte der Hauptkomponentenanalyse werden in der nebenstehenden Graphik verdeutlicht.

Die Hauptkomponentenanalyse ist eine Variante aus der Familie der Faktorenanalysen. Aus diesem Grunde spricht man hier auch von Faktorladungen, welche die Beziehungen

zwischen den Ausgangsvariablen und den neuen Hauptachsen bezeichnen, und von Faktorwerten, welche die Beziehungen zwischen den Untersuchungseinheiten und den Hauptachsen beschreiben. Auf die Unterschiede zwischen den verschiedenen faktorenanalytischen Modellen braucht hier aber nicht näher eingegangen zu werden, weil für die hier gegebene Problemstellung der Indexbildung die einfache Hauptkomponentenanalyse genügt.

Für die Indexbildung hat die Hauptkomponentenanalyse den Vorteil, dass die Frage der Variablen gewichtung nicht „per Hand“, also unvermeidlich subjektiv, beantwortet werden muss. Die Ausgangsvariablen gehen mit dem Gewicht in die Indexbildung ein, das ihren Korrelationen mit der neuen Hauptachse entspricht. Variablen, welche nicht mit der neuen Hauptachse korrelieren, d. h. deren Faktorladung auf der Hauptkomponente nahe Null beträgt, tragen auch nichts zur Indexbildung bei.

Abb. 2: Schritte bei der Hauptkomponentenanalyse



Quelle: Eigene Darstellung nach Backhaus et al. 2003: 269

Anfängliche Eigenwerte			
Komponente	Gesamt	% der Varianz	Kumulierte %
1	23,98	47,95	47,95
2	4,45	8,91	56,86
3	3,29	6,58	63,44
4	2,58	5,15	68,59
5	1,62	3,24	71,83
6	1,39	2,78	74,61
7	1,34	2,68	77,29
8	1,18	2,36	79,65
9	1,00	2,01	81,66
10	0,91	1,82	83,47
11	0,90	1,80	85,27
12	0,77	1,54	86,82
13	0,72	1,43	88,25
14	0,61	1,23	89,47
15	0,58	1,16	90,64
16	0,55	1,10	91,73
17	0,51	1,03	92,76
18	0,44	0,87	93,63
19	0,39	0,79	94,42
20	0,37	0,75	95,16
21	0,31	0,61	95,77
22	0,28	0,57	96,34
23	0,24	0,49	96,83
24	0,23	0,45	97,28
25	0,20	0,40	97,68
26	0,16	0,31	97,99
27	0,13	0,26	98,25
28	0,12	0,24	98,48
29	0,11	0,21	98,70
30	0,08	0,17	98,87
31	0,07	0,15	99,01
32	0,07	0,14	99,15
33	0,06	0,12	99,27
34	0,06	0,11	99,39
35	0,05	0,11	99,50
36	0,04	0,09	99,58
37	0,04	0,08	99,66
38	0,04	0,07	99,74
39	0,03	0,06	99,79
40	0,02	0,04	99,84
41	0,02	0,04	99,88
42	0,01	0,02	99,90
43	0,01	0,02	99,92
44	0,01	0,02	99,94
45	0,01	0,02	99,96
46	0,01	0,01	99,97
47	0,01	0,01	99,98
48	0,00	0,01	99,99
49	0,00	0,01	100,00
50	0,00	0,00	100,00

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 1: Erklärte Gesamtvarianz

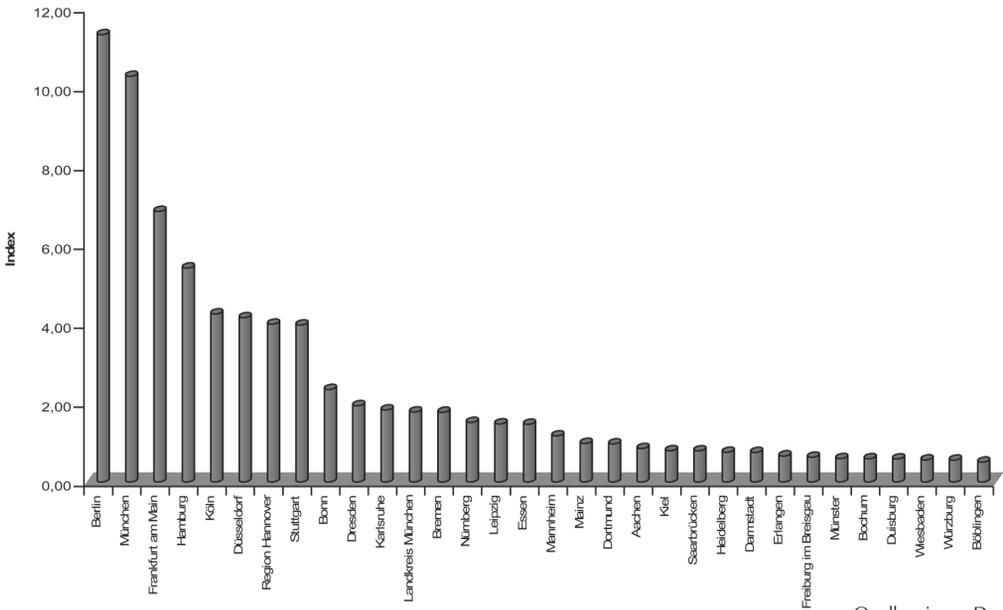
3.3 Ergebnisse: Hauptkomponentenanalyse

Erwartungsgemäß bestehen zwischen den 50 Ausgangsvariablen verhältnismäßig hohe Korrelationen, sodass sich ein großer Teil der in den Variablen enthaltenen Informationen durch eine einzige neue Hauptachse zusammenfassen lässt. Auf die erste Hauptkomponente entfallen allein 48 % der Gesamtvarianz, also der im Ausgangsdatensatz enthaltenen Informationen. Da auf die zweite Hauptkomponente nur noch 9 % der Varianz entfallen, wird im Folgenden nur noch die erste Hauptkomponente berücksichtigt und als Metropolitäts-Index interpretiert. (Aus diesem Grund entfällt auch die bei Faktorenanalysen sonst sinnvolle Hauptachsen-Transformation.) Die Faktorwerte geben an, wie der Metropolitäts-Index in den kreisfreien Städten und Kreisen ausgeprägt ist.

Die statistische Verteilung der Faktorwerte ist erwartungsgemäß hochgradig schief, denn die meisten Kreise weisen negative Werte auf, während viele kreisfreie Städte und einige Kreise um Null liegen und nur wenige kreisfreie Städte hohe positive Faktorwerte erreichen. 78 von 439 Untersuchungseinheiten weisen Faktorwerte > 0 auf und werden bei der kartographischen Darstellung berücksichtigt. Mit je 11,34 und 10,29 Punkten stehen Berlin und München mit einem deutlichen Abstand an der Spitze, gefolgt von Frankfurt am Main, Köln und Düsseldorf.

Um das Bild nach den drei Funktionsbereichen „Entscheidungs- und Kontrollfunktion“, „Innovations- und Wettbewerbsfunktion“ sowie „Gatewayfunktion“ weiter zu differenzieren, wurden zusätzlich Hauptkomponentenanalysen für die Variablengruppen, welche die einzelnen Funktionsbereiche repräsentieren, durchgeführt. Auch bei diesen Analysen entfällt jeweils der Löwenanteil der Ausgangsvarianz auf die jeweilige erste Hauptkomponente: Bei

Abb. 3: Metropolitäts-Index für Kreise und kreisfreie Städte höher als 0,5



Quelle: eigene Darstellung

Tab. 2: Erklärte Gesamtvarianz für Metropolfunktionen

Anfängliche Eigenwerte											
Entscheidungs- und Kontrollfunktion				Innovations- und Wettbewerbsfunktion				Gatewayfunktion			
Komponente	Gesamt	% der Varianz	Kumulierte %	Komponente	Gesamt	% der Varianz	Kumulierte %	Komponente	Gesamt	% der Varianz	Kumulierte %
1	5,06	38,93	38,93	1	10,31	60,65	60,65	1	10,31	51,56	51,56
2	2,25	17,29	56,22	2	1,51	8,90	69,54	2	1,93	9,64	61,20
3	1,38	10,60	66,82	3	1,31	7,69	77,24	3	1,40	7,00	68,21
4	1,11	8,56	75,38	4	1,00	5,87	83,11	4	1,15	5,74	73,95
5	0,93	7,15	82,52	5	0,78	4,60	87,71	5	0,97	4,86	78,81
6	0,63	4,85	87,37	6	0,57	3,35	91,06	6	0,78	3,88	82,69
7	0,59	4,57	91,94	7	0,34	2,01	93,07	7	0,72	3,59	86,29
8	0,45	3,43	95,37	8	0,26	1,55	94,62	8	0,66	3,29	89,58
9	0,29	2,25	97,62	9	0,21	1,25	95,87	9	0,50	2,51	92,09
10	0,19	1,42	99,05	10	0,18	1,07	96,94	10	0,40	1,98	94,07
11	0,10	0,78	99,83	11	0,15	0,90	97,84	11	0,31	1,56	95,62
12	0,01	0,09	99,92	12	0,13	0,78	98,63	12	0,28	1,38	97,00
13	0,01	0,08	100,00	13	0,08	0,48	99,11	13	0,20	0,99	97,98
				14	0,07	0,42	99,52	14	0,12	0,58	98,57
				15	0,04	0,21	99,73	15	0,11	0,53	99,10
				16	0,03	0,18	99,91	16	0,08	0,38	99,49
				17	0,02	0,09	100,00	17	0,06	0,28	99,76
								18	0,03	0,15	99,91
								19	0,01	0,07	99,98
								20	0,00	0,02	100,00

Quelle: eigene Darstellung

der Entscheidungs- und Kontrollfunktion sind es 39 %, bei der Innovations- und Wettbewerbsfunktion 61 % und bei der Gatewayfunktion 52 %. Der relativ niedrige Wert bei der Entscheidungs- und Kontrollfunktion hängt damit zusammen, dass die Standortmuster der privatwirtschaftlichen Headquarter einerseits und der öffentlichen Entscheidungsfunktionen andererseits nur wenig übereinstimmen.

Ein Vergleich der Ausprägungen der drei Funktionen zeigt interessante Abweichungen von der Gesamtklassifikation. So rückt bei der „Entscheidungs- und Kontrollfunktion“ München vor Düsseldorf nach vorn, während Berlin trotz der Regierungsfunktion aufgrund der geringen Bedeutung bei den Unternehmensverwaltungen nur auf den dritten Rangplatz kommt. Bei der „Innovations- und Wettbewerbsfunktion“ liegen Berlin und München mit weitem Abstand vorn, während bei der Gatewayfunktion Berlin knapp vor Frankfurt die Hierarchie anführt.

In der Gesamtklassifikation wird hinter dem Spitzenduo Berlin und München die zweite Kategorie der Städte mit 6,9 und 5,4 Punkten durch Frankfurt am Main und Hamburg gebildet. Beide liegen auch bei den drei Funktionen im oberen Bereich, wobei beide Städte unterschiedliche Stärken besitzen. Frankfurt am Main nimmt eine führende Position bei den Messen, Hallen, Tagungs- und Kongresszentren, der Anzahl von Flug- und Zugverbindungen und der Luftfracht ein. Hamburg hingegen ist bei den Indikatoren Forschungs- und Entwicklungspersonal, hoch qualifizierte Beschäftigte, Gewerbeanmeldungen und bei der Gründungstätigkeit der High-Tech-Unternehmen stärker. Beide Städte üben keine überragende Rolle bei der politischen Kontrollfunktion aus, sondern vor allem im Bereich der Unternehmensverwaltungen und des Finanzwesens.

Köln, Düsseldorf, Stuttgart und die Region Hannover fallen in die dritte Kategorie. Köln besitzt besondere Stärken bei der Gatewayfunktion, Düsseldorf bei der Entscheidungs- und Kontrollfunktion, während Stuttgart bei der Innovations- und Wettbewerbsfunktion überdurchschnittlich abschneidet.

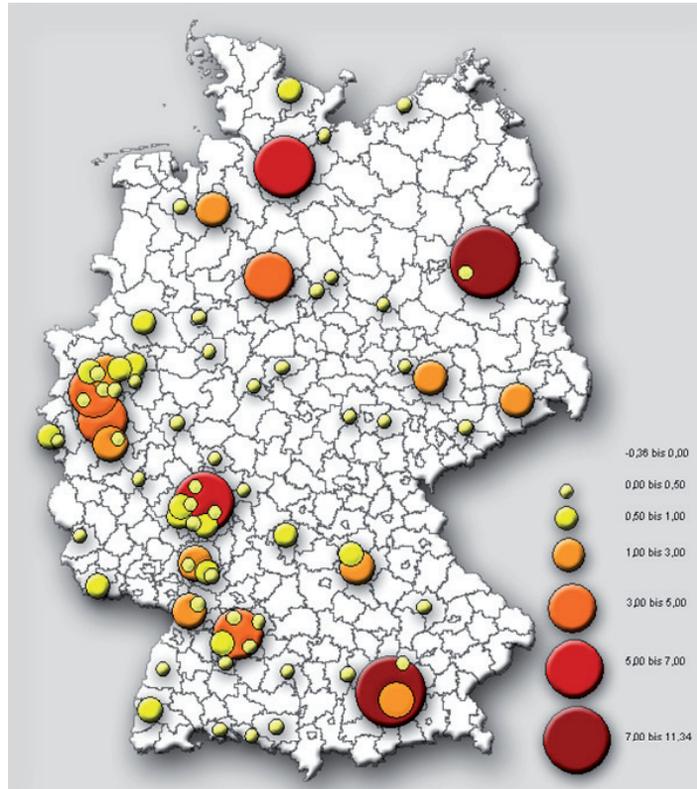
Im Mittelfeld der Gesamtklassifikation liegen Bonn, Dresden, Karlsruhe, der Landkreis München, Bremen, Nürnberg, Leipzig, Essen und Mannheim. Von den Kreisen erreicht allein der Landkreis München einen Index über 0,5. Dieses Ergebnis zeigt, dass erwartungsgemäß zwar die kreisfreien Städte in den Metropolräumen eine herausragende Stellung einnehmen, dass sich inzwischen aber auch einige Umlandkreise zu Standorten von Metropolfunktionen entwickelt haben. Dies gilt in besonderem Maße für den Landkreis München, der sogar einen höheren Index als die Städte Bremen, Nürnberg, Leipzig, Essen und Mannheim erreicht.

Die Kernstädte der Metropolregionen Rhein-Ruhr, Frankfurt/Rhein-Main und Stuttgart werden durch angrenzende Städte (und teilweise auch Kreise) in ihren Funktionen ergänzt. Hier wird die polyzentrische Struktur dieser Metropolregionen deutlich, wenngleich auch in diesen polyzentrischen Räumen mit den Städten Frankfurt, Köln, Düsseldorf und Stuttgart klare funktionale Schwerpunkte identifizierbar sind. Dagegen zeigen Hamburg, Berlin und München eine eindeutig monozentrische Struktur.

Der metropolitane Rang der übrigen von der MKRO so bezeichneten Metropolregionen Bremen-Oldenburg, Rhein-Neckar, Halle/Leipzig-Sachsendreieck und Nürnberg tritt

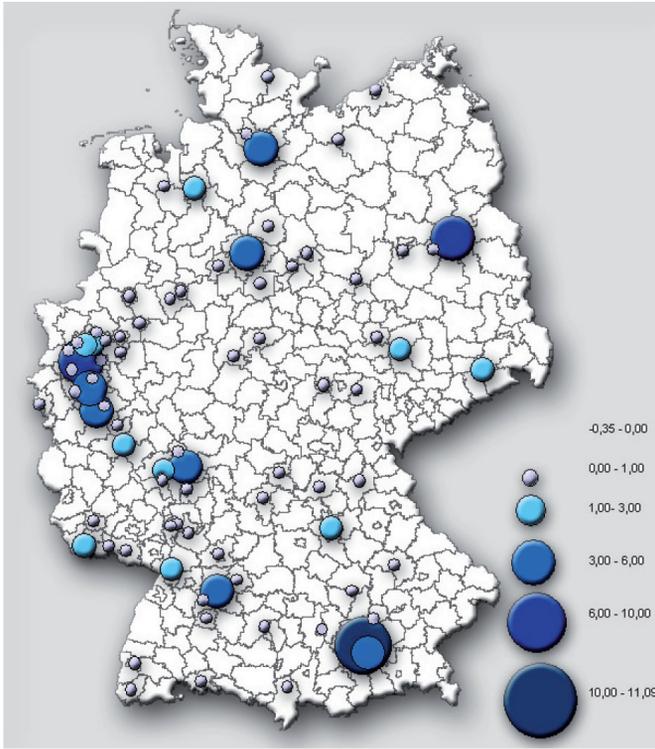
deutlich zurück. Sie verfügen nicht über eine Kernstadt, die den ersten Metropolkategorien mit Faktorwerten von über 3 angehört. Dort weisen auch nur wenige Kreise oder kreisfreie Städte in der näheren Umgebung metropolitane Funktionen auf. Eine bemerkenswert starke Stellung nimmt mit dem 11. Rangplatz die keiner Metropolregion angehörige Stadt Karlsruhe ein. Sie liegt in der Gesamtklassifikation noch vor Bremen, Nürnberg, Leipzig und Essen und erreicht bei der Innovations- und Wettbewerbsfunktion sogar den 9. Rangplatz.

Abb. 4:
Metropolitätsindex für
Kreise und kreisfreie
Städte nach der Haupt-
komponentenanalyse



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 5: Index für Kreise und kreisfreie Städte Entscheidungs- und Kontrollfunktion (Hauptkomponentenanalyse)



Quelle: eigene Darstellung

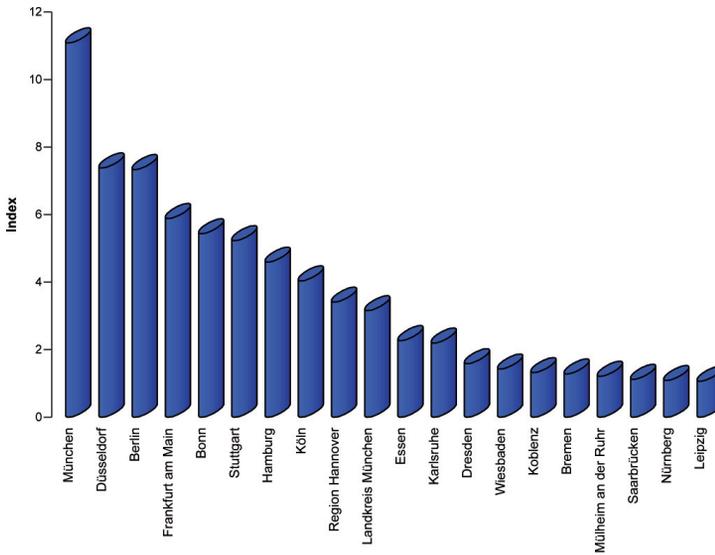
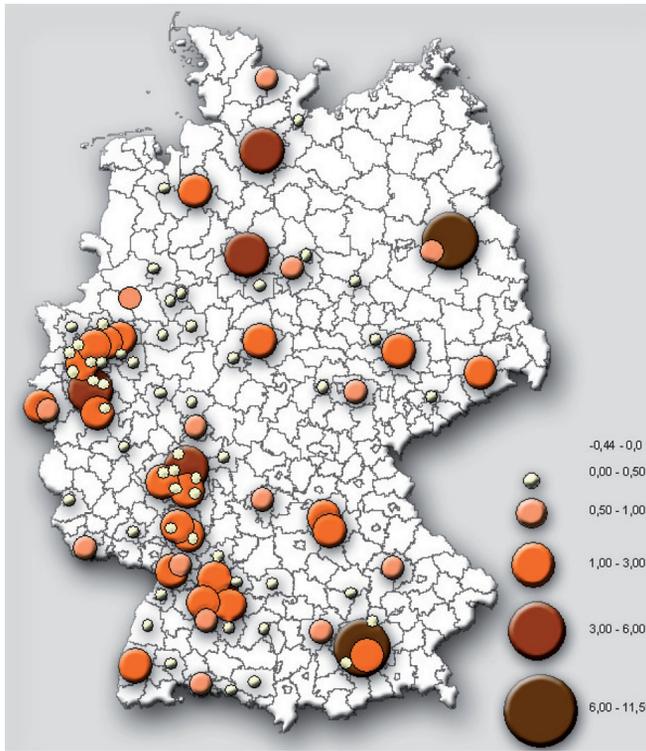


Abb. 6: Index für Kreise und kreisfreie Städte Innovations- und Wettbewerbsfunktion (Hauptkomponentenanalyse)



Quelle: eigene Darstellung

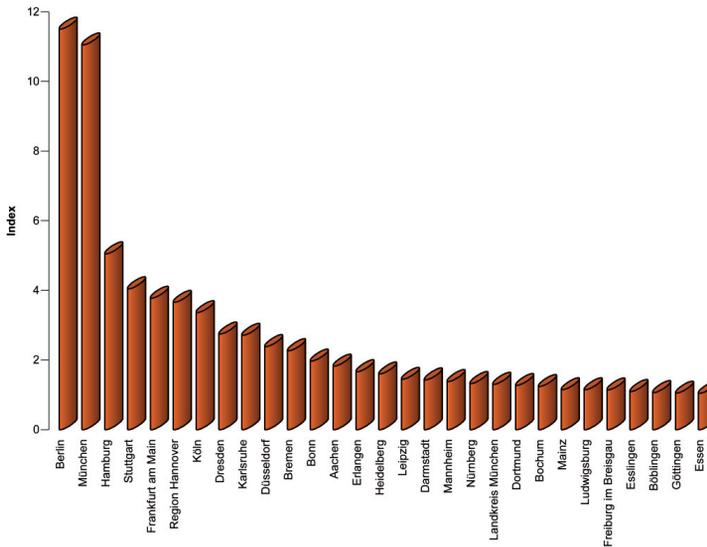
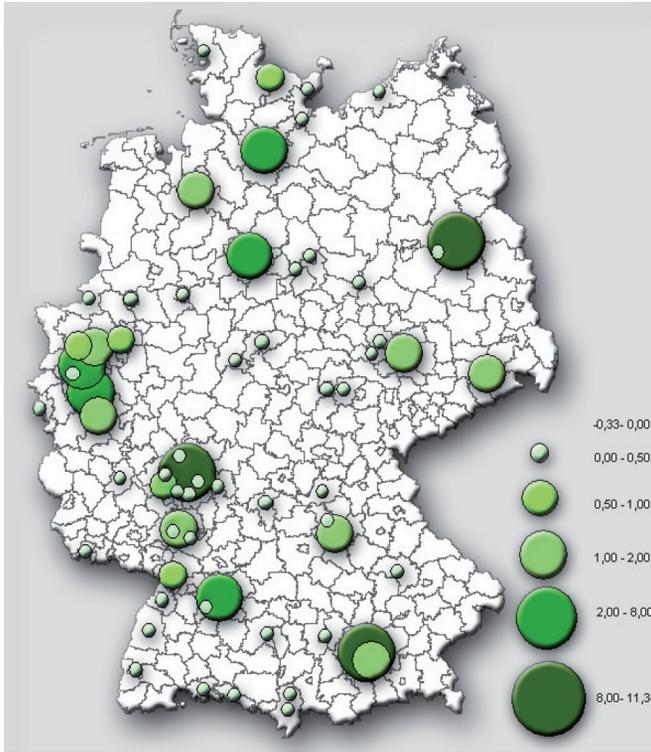
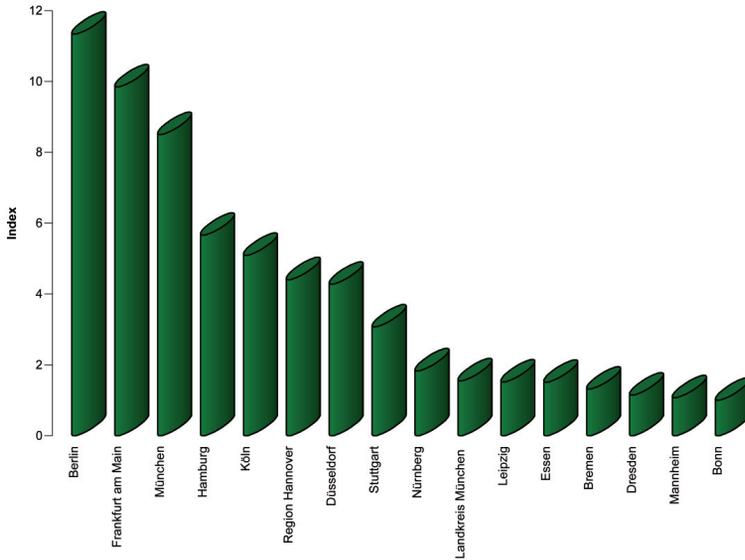


Abb. 7: Index für Kreise und kreisfreie Städte Gatewayfunktion (Hauptkomponentenanalyse)



Quelle: eigene Darstellung



3.4 Methode: additiv gewichteter Index

Um die Robustheit der Ergebnisse der Hauptkomponentenanalyse zu überprüfen und um einen direkten Vergleich zum Analysekonzept des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung ziehen zu können, wird in einem zweiten Ansatz die Messung mit einer additiv gewichteten Verknüpfung der Variablen durchgeführt.

Bei der additiven Verknüpfung entsteht das Problem der Gewichtung der Variablen. Wenn man die (standardisierten) Indikorausprägungen einfach addiert, bleibt unberücksichtigt, dass einige Indikatoren einen größeren Bedeutungsgehalt als andere besitzen. Beispielsweise sind manche Metropolitätsmerkmale nur durch wenige Indikatoren repräsentiert, während für andere Teilfunktionen zahlreiche Indikatoren verfügbar sind, die möglicherweise weitgehend übereinstimmende Informationen beisteuern. Eine ungewichtete Addition würde eine solche ungleichmäßige Repräsentation nicht ausgleichen und insofern ein Methoden-Artefakt erzeugen.

Eine Gewichtung der Indikatoren kann entweder subjektiv oder nach objektiven Kriterien festgelegt werden. Bei einer subjektiven Gewichtung legt der Untersuchende seine eigene, ihm zweckmäßig erscheinende Gewichtung fest und geht so die Gefahr ein, dass das Ergebnis wenig valide wird. Eine externe Gewichtung kann eine größere Objektivität gewährleisten, indem Experten gebeten werden, den verschiedenen Indikatoren ein bestimmtes Gewicht zuzuschreiben. Für die Analyse, deren Ergebnisse im Folgenden referiert werden, wurde ein standardisierter Fragebogen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten mit den ordinalen Kategorien „weniger wichtig – wichtig – sehr wichtig“ entwickelt. Von 25 befragten Experten antworteten 13 mit auswertbaren Fragebögen. Als Experten ausgewählt wurden erstens Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die an inner- und außeruniversitären Forschungsinstituten tätig sind und die durch Beiträge zur Metropolregionforschung hervorgetreten sind. Darüber hinaus wurden Vertreter der Metropolregionen einbezogen.

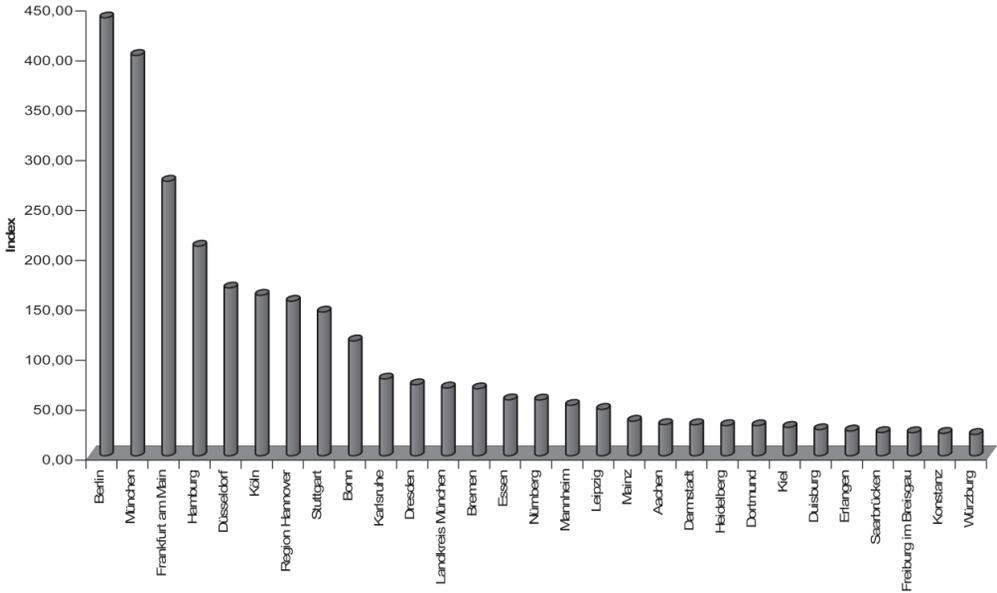
3.5 Ergebnisse: additiv gewichteter Index

Zur Ermittlung des Metropolitätsindex werden die (standardisierten) Ausprägungen der 50 Indikatoren für die 439 kreisfreien Städte und Kreise zunächst entsprechend dem Experten-Votum gewichtet und dann zusammengezählt. Bei dieser Methode werden zunächst die Indizes für die drei Metropolfunktionen gesondert errechnet und diese dann zum Gesamtindex additiv aggregiert. Im Ergebnis liegen 84 kreisfreie Städte und Kreise über dem Durchschnitt. Der aus den 50 Indikatoren additiv gebildete Index verteilt sich innerhalb einer Spannweite von -14,35 und 439,87 (dimensionslosen) Indexpunkten Berlin mit 439,87 und München mit 401,16 Punkten liegen mit einem großen Vorsprung an der Spitze. Frankfurt am Main und Hamburg folgen auf den Rangplätzen 3 und 4. Dieses Ergebnis entspricht hinsichtlich der Rangfolge dem Ergebnis der Hauptkomponentenanalyse.

Der Gesamtindex kann für die drei Funktionen gesondert analysiert werden. Die Stellung Berlins als führendes (politisch-administratives) Entscheidungs- und Kontrollzentrum und Gatewayzentrum spiegelt sich in dem Gesamtindex wider. Bei der Hauptkomponentenanalyse liegt Berlin bei der ersten Funktion auf dem dritten Rang nach München und Düsseldorf. Abweichungen treten auch bei der Innovations- und Wettbe-

werbsfunktion auf, da in diesem Fall München vor Berlin liegt. Grund für diese Divergenzen liegen in der unterschiedlichen Vorgehensweise der Verknüpfung der Indikatoren zu einem Index.

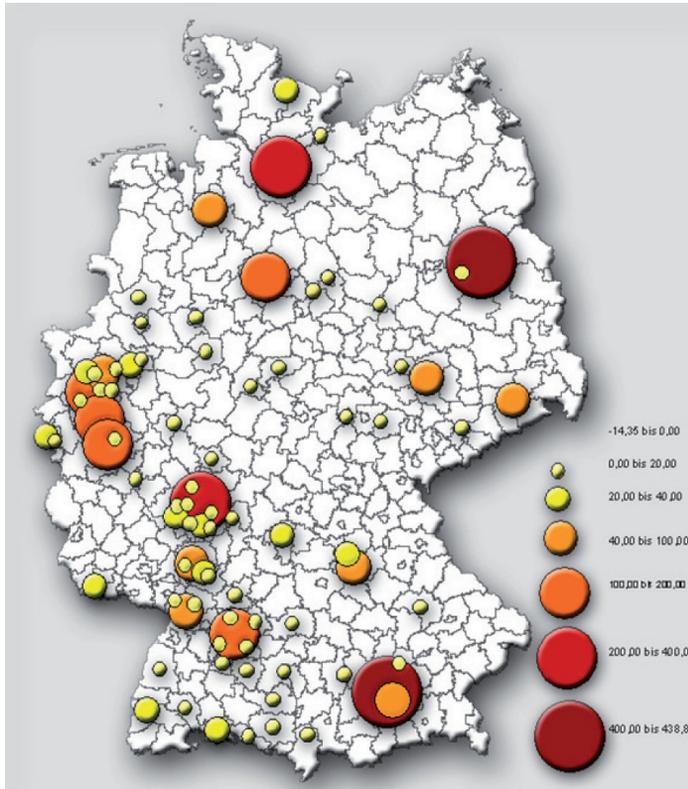
Abb. 8: Index für Kreise und kreisfreie Städte höher als 20 (additiv gewichteter Index)



Quelle: eigene Darstellung

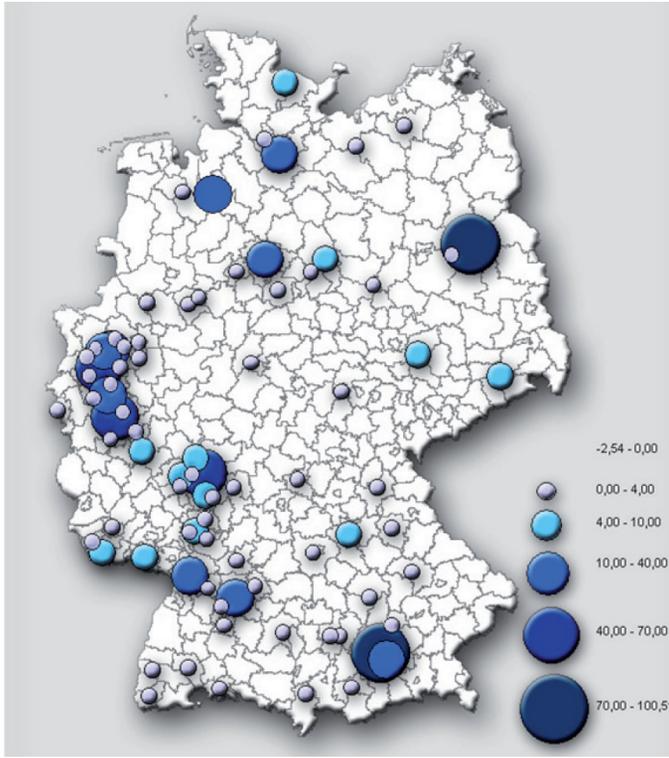
Düsseldorf, Köln, die Region Hannover, Stuttgart und Bonn gehören der dritten Kategorie an. Bonn stellt einen Grenzfall dar, denn der Abstand zu Stuttgart ist geringer als der zu Karlsruhe. Aus diesem Grund wird Bonn nicht wie bei der Hauptkomponentenanalyse der vierten, sondern der dritten Kategorie zugeordnet. Karlsruhe, Dresden, der Landkreis München, Bremen, Essen, Nürnberg, Mannheim und Leipzig entsprechen wie bei der Einordnung nach der Hauptkomponentenanalyse der vierten Kategorie. Allerdings sind die Platzierungen der Städte nicht immer identisch. Bei der Gegenüberstellung der beiden Gesamtindizes sind die Zuordnungen bis auf Bonn in den ersten vier Klassen deckungsgleich. Das Ergebnis der beiden Analysen ist also trotz der unterschiedlichen Vorgehensweisen ziemlich stabil.

Abb. 9: Metropolitätsindex für Kreise und kreisfreie Städte nach der additiv gewichteten Verknüpfung



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 10: Index für Kreise und kreisfreie Städte Entscheidungs- und Kontrollfunktion (additiv gewichteter Index)



Quelle: eigene Darstellung

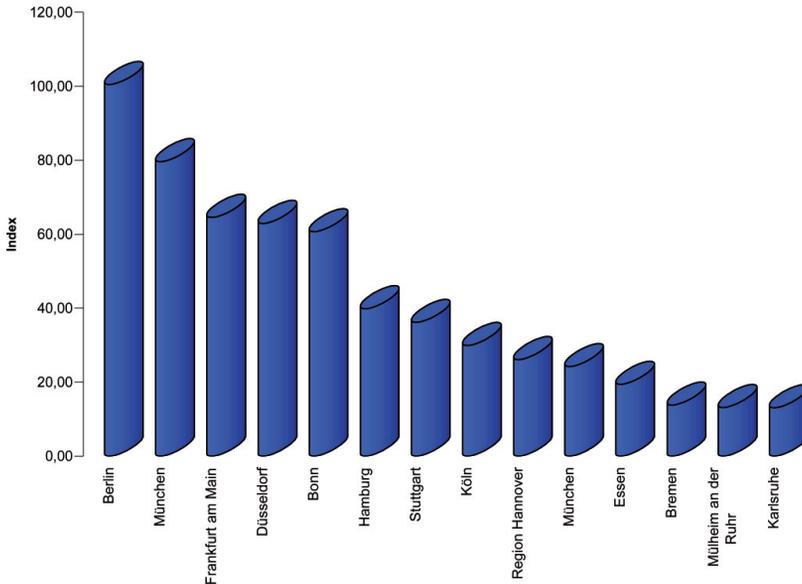
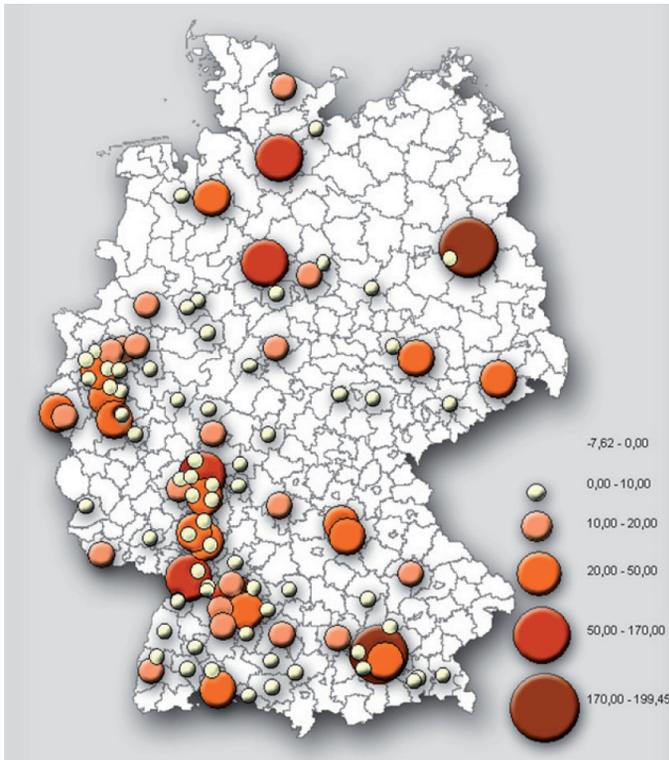


Abb. 11: Index für Kreise und kreisfreie Städte Innovations- und Wettbewerbsfunktion (additiv gewichteter Index)



Quelle: eigene Darstellung

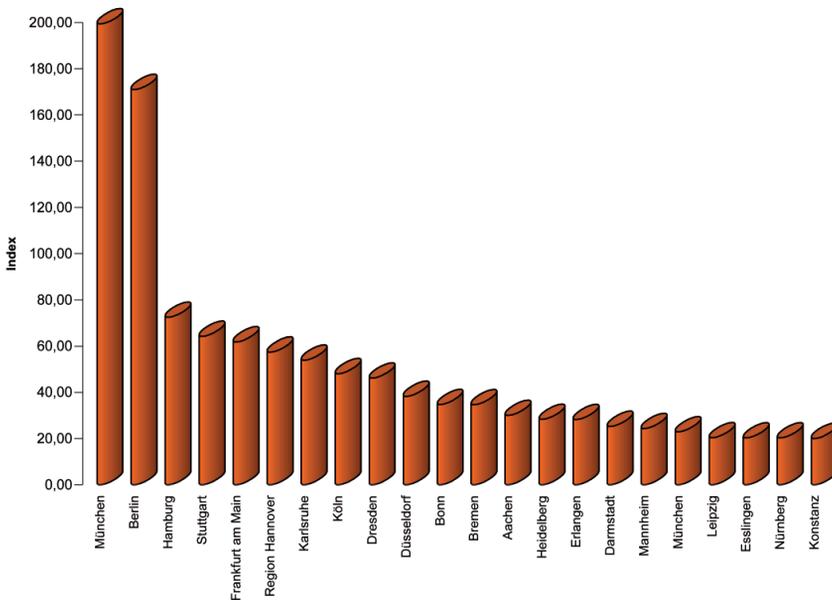
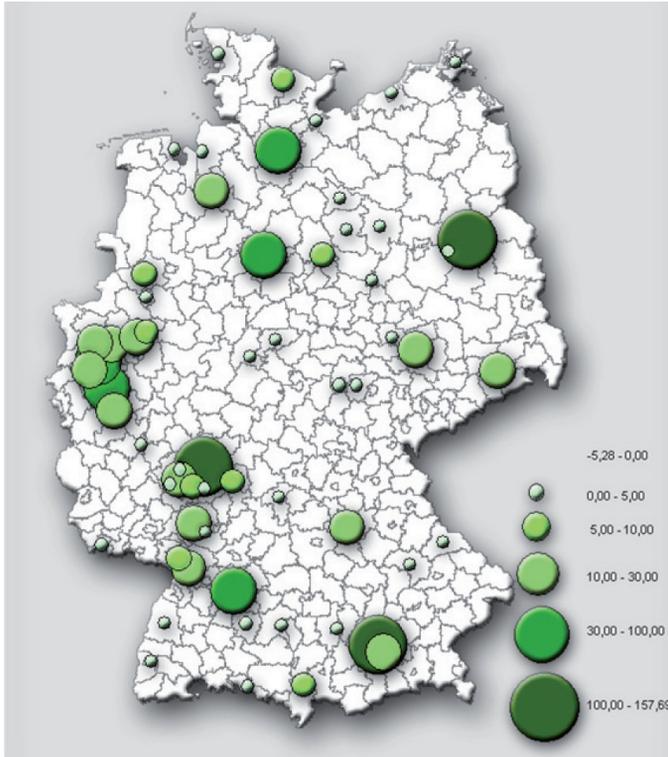
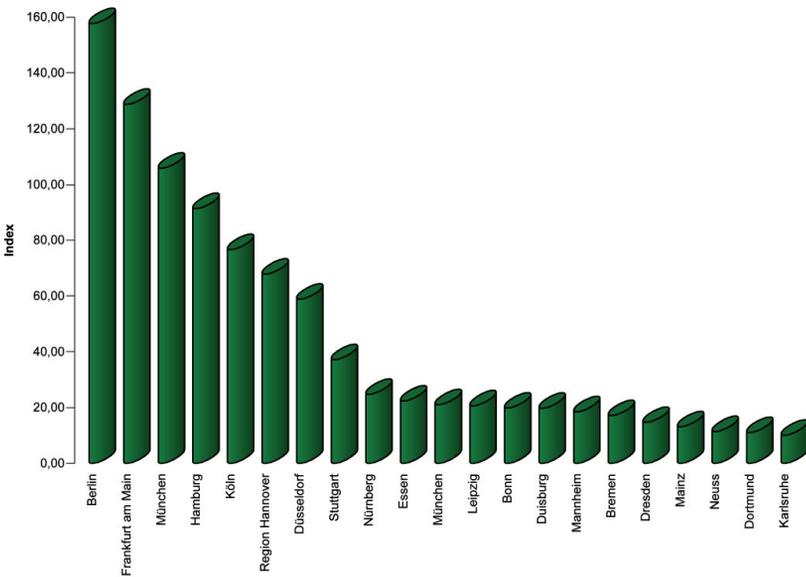


Abb. 12: Index für Kreise und kreisfreie Städte Gatewayfunktion (additiv gewichteter Index)



Quelle: eigene Darstellung



3.6 Unterschiedliche räumliche Abgrenzungen

In diesem Abschnitt soll noch einmal die Frage der räumlichen Abgrenzung der Metropolregionen aufgegriffen und geprüft werden, wie sich räumliche Aggregate von kreisfreien Städten und Kreisen zu Metropolregionen auf die Ergebnisse der Metropolitätsmessung auswirken. Dabei beziehen wir uns schwerpunktmäßig auf die 11 von der MKRO benannten Metropolregionen und prüfen die Auswirkungen alternativer Abgrenzungen.

Zum einen werden die bisher von den jeweiligen Metropolregionen angegebenen, teilweise sehr großen räumlichen Abgrenzungen zugrunde gelegt, dann die innerhalb dieser Räume gelegenen kreisfreien Städte und Kreise mit metropolitanen Funktionen (d. h. Index oberhalb des Mittelwerts) zusammengefasst und mit einem aggregierten Index beschrieben.

Zum anderen werden die Metropolregionen nach analytischen Gesichtspunkten gebildet, indem die an die Kernstädte direkt angrenzenden kreisfreien Städte und Kreise mit metropolitanen Funktionen (d. h. Index oberhalb des Mittelwerts) zusammengefasst und mit einem aggregierten Index beschrieben werden.

Abb. 13: Kooperationsräume -
Hauptkomponente



Analytische Abgrenzung -
Hauptkomponente



Abb. 14: Kooperationsräume -
Additive Verknüpfung



Analytische Abgrenzung -
Additive Verknüpfung



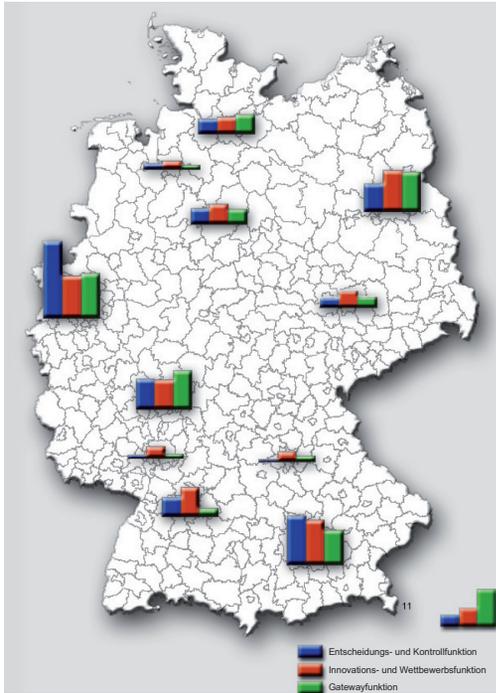
Dadurch ergeben sich neue räumliche Konstellationen. Die Metropolregionen Hannover-Braunschweig-Göttingen, Halle/Leipzig-Sachsendreieck und München schließen nach der politischen Abgrenzung auch Städte mit ein, die nicht direkt an den Kern des Metropolraums angrenzen. Bei der analytischen Abgrenzung werden deshalb die Städte Braunschweig, Göttingen, Chemnitz und Augsburg aufgrund ihrer geographischen Lage nicht als Teil der jeweiligen Metropolregion definiert. Auf der anderen Seite entsprechen die anderen acht Metropolregionen (Rhein-Ruhr, Stuttgart, Hamburg, Bremen-Oldenburg, Berlin, Rhein-Main, Rhein-Neckar und Nürnberg) den analytischen Ansprüchen der politisch legitimierten Abgrenzung.

Bei der Betrachtung der Indexausprägungen für die räumlich aggregierten Metropolregionen lassen sich vier Metropolregionen besonders hervorheben, die über ein quantitativ und qualitativ herausragendes Spektrum metropolitaner Funktionen verfügen. An vorderster Stelle steht bei dieser Betrachtungsweise die Metropolregion Rhein-Ruhr vor München, Berlin und Rhein-Main. Im Vergleich zu der Klassifikation der einzelnen Städte ist der Unterschied vor allem bei der Metropolregion Rhein-Ruhr eklatant, denn dort gibt es zwar eine große Zahl kreisfreier Städte und Kreise mit metropolitanen Funktionen, von denen aber für sich betrachtet keine Stadt an der Spitze des deutschen Städtesystems steht. Bemerkenswert sind darüber hinaus zwei weitere Rangplatzverschiebungen: Wenn die Stadt München mit den umliegenden Landkreisen zusammengefasst wird, rückt die Region noch vor Berlin auf den zweiten Rangplatz, und auch die Metropolregion Stuttgart erhält eine bemerkenswert starke Stellung, wenn die Kernstadt mit den umliegenden Kreisen aggregiert wird, sodass sogar Hamburg auf den 6. Rangplatz verdrängt wird. Bei beiden Messmethoden liegt die Region Bremen-Oldenburg auf dem letzten Platz, während sich die Platzierung von Rhein-Neckar und Nürnberg je nach Methode unterscheidet.

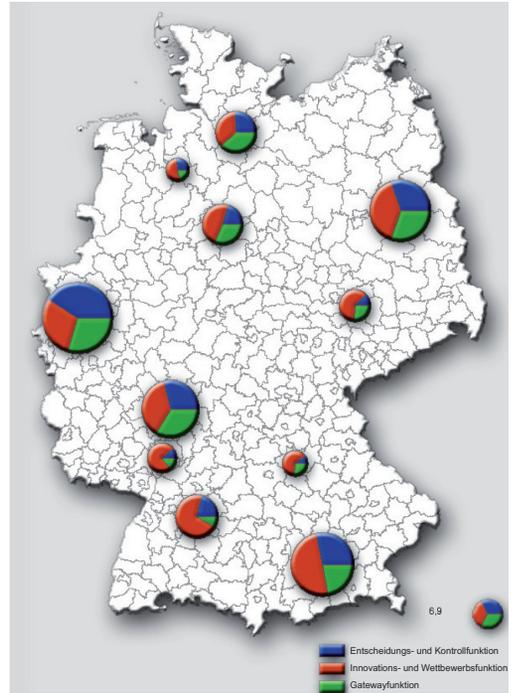
Um für die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, die Innovations- und Wettbewerbsfunktion und die Gatewayfunktion spezifische Aussagen treffen zu können, werden die Teilindizes für die elf Metropolregionen gegenübergestellt (Abb. 15). Dabei spiegelt sich die unterschiedliche Methodik in der unterschiedlichen Darstellungsweise: Während die additiv gewichteten Teil-Indizes zum Gesamtindex summiert werden können, sodass eine Kreis-Sektoren-Darstellung gewählt wird, lassen sich die mittels Hauptkomponentenanalyse gewonnenen Teil-Indizes nicht additiv zusammenfassen und werden deshalb als Säulenkartogramm dargestellt.

Rhein-Ruhr und München besitzen eine dominante Funktion als Entscheidungs- und Kontrollzentren. Hinsichtlich der Innovations- und Wettbewerbsfunktion ragen München, Berlin und Stuttgart hervor, auf niedrigerem Niveau auch Hannover und Halle/Leipzig-Sachsendreieck. Die Gatewayfunktion ist besonders ausgeprägt in Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Berlin und Hamburg. Durch die unterschiedlichen Schwerpunkte bilden die deutschen Metropolregionen ein arbeitsteiliges System mit komplementären Funktionsspezialisierungen. Diese arbeitsteilige Polyzentralität kann als charakteristisches Merkmal des deutschen Städtesystems gelten, das sich insofern eindeutig von klar hierarchischen Städtesystemen wie in Großbritannien und Frankreich mit einer dominanten Hierarchiespitze, die in sämtlichen Metropolfunktionen eine dominante Stellung einnimmt, unterscheidet.

Abb. 15: Hauptkomponenten – Politische Abgrenzung



Additiver Index – Politische Abgrenzung



Quelle: eigene Darstellung

Tab. 3: Metropolitätsindizes für die deutschen Metropolregionen

	Index nach der Hauptkomponentenanalyse				Index nach der additiven Gewichtung			Summe Gesamtindex
	Entscheidungs- u. Kontrollfunktion	Innovat.- u. Wettbewerbsfunktion	Gatewayfunktion	Gesamtindex	Entscheidungs- u. Kontrollfunktion	Innovat.- u. Wettbewerbsfunktion	Gatewayfunktion	
Rhein-Ruhr	22,40	12,29	12,97	14,80	14,86	10,64	10,75	36,25
München	14,38	13,16	10,15	12,46	8,05	13,99	6,34	28,38
Berlin	8,06	12,03	11,57	11,80	8,03	10,59	8,06	26,68
Frankfurt/Rhein-Main	8,74	8,50	11,32	10,00	6,53	8,53	7,59	22,65
Stuttgart	5,76	8,69	2,45	5,71	2,87	9,39	1,17	13,43
Hamburg	4,59	5,05	5,66	5,43	3,07	4,26	4,57	11,90
Hannover-Braun.-Gött.	4,71	5,99	4,52	5,26	2,41	5,54	3,74	11,69
Halle/Leipzig-Sachsendreieck	2,80	4,72	2,92	3,77	0,90	4,29	1,84	7,03
Nürnberg	0,98	2,99	1,85	2,17	0,47	2,85	1,16	4,48
Rhein-Neckar	0,98	3,51	1,18	2,11	0,71	4,80	0,93	6,44
Bremen/Oldenburg	1,75	2,36	1,16	1,84	1,06	2,04	0,86	3,96

Quelle: eigene Darstellung

4 Offene Fragen

Den Verfassern ist bewusst, dass der vorliegende Beitrag noch viele Fragen offenlässt. Verbleibende offene Fragen, mit deren Klärung sich weiterführende Untersuchungen befassen sollten, lassen sich ohne Anspruch auf Vollständigkeit wie folgt andeuten:

1. Ist das bisher erarbeitete theoretische Gerüst zur Analyse von Metropolen und Metropolregionen tragfähig? Ist die Systematik der Metropolfunktionen mit drei bzw. vier Funktionsbereichen und weiter ausdifferenzierten Teilfunktionen theoretisch hinreichend begründet?
2. Wie lässt sich das theoretische Konstrukt der metropolitanen „Symbolfunktion“ operationalisieren und durch geeignete Indikatoren empirisch umsetzen? Zu dieser Frage liegen bisher noch kaum empirische Forschungsansätze vor.
3. Verbesserungs- und ergänzungsbedürftig ist sicherlich auch die empirische Datenbasis. Einige Teilfunktionen sind bisher nur unzureichend durch geeignete Indikatoren abgedeckt. Außerdem beziehen sich die empirischen Messungen bisher ausschließlich auf statistische Zustandsbeschreibungen zu einem bestimmten gegenwartsnahen Zeitpunkt (allerdings mit leicht unterschiedlichen Bezugsjahren). Wünschenswert wären methodisch vergleichbare Messungen über Entwicklungsverläufe, um dann zu Aussagen über Funktionsgewinne und -verluste vorzudringen. Erst dann wäre eine empirische Basis für die Beurteilung entwicklungsstrategischer Erfolgsfaktoren gegeben.
4. Schließlich ist auch an dieser Stelle auf das in der Literatur wiederholt vorgebrachte Monitum der beschränkten Aussagekraft von einstelligen Attributdaten zu verweisen. Für eine vertiefte Analyse bedarf es sicherlich einer Ergänzung durch Verflechtungsdaten, auch wenn deren Gewinnung die Forschung vor große Probleme stellt.

Literatur

- Adam, B.; Göttsche-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, S. 417–430.
- Backhaus, K.; Erichson, B.; Plinke, W.; Weiber, R. (2000): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. 9. Aufl. Berlin.
- Bahrenberg, G.; Giese, E.; Nipper, J. (1992): Statistische Methoden in der Geographie. Bd. 2: Multivariate Statistik, Stuttgart.
- Blotevogel, H.H. (2001): Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands – ein neues strategisches Raumbild? In: Geographica Helvetica, H. 56, S. 157–168.
- Blotevogel, H.H. (2002): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 345–351.
- Bühl, A.; Zöfel, P. (2002): SPSS Version 10. Einführung in die moderne Datenanalyse unter Windows. München: Pearson Studium.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. BBR-Berichte, Bd. 21, Bonn.
- Kähler, W.-M. (2004): Statistische Datenanalyse – Verfahren verstehen und mit SPSS gekonnt einsetzen. Wiesbaden.

Teil II

Diskursanalyse zur Bedeutung von Metropolregionen als Raumkategorie

Peter Schmitt

Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen: inhaltlich-methodische Anmerkungen
- 3 Metropolregionen als Gegenstand der raumpolitischen Diskurslandschaft in Deutschland
- 4 Raumpolitisch motivierte Metropolisierungsdiskurse auf regionaler Ebene – zwei Beispiele
 - 4.1 Die Konstituierung der Metropolregion Nürnberg
 - 4.2 Die „komplizierte Metropolisierung“ des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr
- 5 Bilanz und Perspektiven: Bedeutung von Metropolregionen in der deutschen Raum(entwicklungs-)politik

Literatur

1 Einleitung

Metropolregionen haben Konjunktur. Durch ihre damit einhergehende Einbindung in unterschiedliche Diskurse, sei es wissenschaftlicher, medialer oder auch (raum-)politischer Provenienz, hat sich mittlerweile eine äußerst komplexe Diskurslandschaft herausgebildet, die kaum noch zu überblicken ist. Im Rahmen dieses Beitrages soll der Blick auf die raumpolitischen Diskurse gelenkt werden.¹ Zum einen wird nachgezeichnet, welche Entwicklung der Begriff der Metropolregion in der bundesdeutschen Raumordnungspolitik genommen hat und durch welche Impulse und zum Teil auch inhaltlichen Kontroversen dieser mittlerweile „mächtige Fachdiskurs“ bislang geformt und geleitet worden ist. Zum anderen wird die Anwendung des von der Raumordnungspolitik zur Verfügung gestellten „diskursiven Rahmens“ exemplarisch anhand der Metropolregionen Nürnberg und Rhein-Ruhr untersucht. Damit wird der Produktion raumpolitischer Diskurse auf regionaler Ebene nachgegangen, um exemplarisch die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen sowie die diskursive Praxis und bisherige Resultate innerhalb der deutschen Metropolregionen zu veranschaulichen. Auf dieser Grundlage wird abschließend die Bedeutung von Metropolregionen als strategischem Raumbild in der deutschen Raumentwicklungspolitik diskutiert.

Es sei ausdrücklich angemerkt, dass die Arbeiten zu diesem Beitrag im Sommer 2006 abgeschlossen worden sind. Neuere Entwicklungen und Tendenzen konnten demnach nicht berücksichtigt werden.

¹ Die wesentlichen Gründe für den „anschwellenden Metropolendiskurs“ werden in den einführenden Beiträgen in Abschnitt I dargestellt. Die Einbettung von Metropolregionen in die „raumwissenschaftliche Diskurslandschaft“ wird vornehmlich in den Beiträgen von Johannes Bröcker, Wolfgang Knapp und Hans Joachim Kujath vorgenommen.

2 Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen: inhaltlich-methodische Anmerkungen

Die bewusste Gestaltung von Kommunikationsprozessen und -inhalten in den verschiedenen Bereichen der „Wissensgesellschaft“ sowie die Bedeutung symbolischer Ordnungen für die Vermittlung gesellschaftlicher Werteverhältnisse und Wissensvorräte hat in den letzten Jahren, nicht zuletzt aufgrund des stetigen Bedeutungszuwachses der Medien, deutlich zugenommen.² Dies bedeutet, dass Kontrolle und Macht nicht nur mithilfe der klassischen Steuerungsinstrumente Geld und Recht, sondern immer häufiger auch „diskursiv“, d. h. über symbolische Praktiken und soziale Kommunikation vermittelt werden. Diskurse besitzen demnach eine „eigene Materialität“ als Teil der gesellschaftlich konstruierten Wirklichkeit, da sie Träger von (Be-)Deutungsarrangements sind, die zu einem bestimmten Zeitpunkt weithin akzeptierte „Wahrheiten“ darstellen.³ Sie können als (temporär) verfestigte Formen öffentlicher Kommunikation mit spezifischen sozialen und semantischen Strukturen charakterisiert werden (Keller 1997). Auch stehen Diskurse in einem permanenten Wettstreit zu weiteren Wirklichkeitsdeutungen, sodass das hegemoniale Gefüge der Diskurslandschaft ständig neu reproduziert wird.⁴ Dabei nutzen die Akteure, die diese „Diskurse“ produzieren, unterschiedliche Repräsentationsformen und -mechanismen, die sie mehr oder weniger erfolgreich in die soziale Kommunikation einfädeln.

Mit Blick auf den hier zu behandelnden Diskursgegenstand „Metropolregionen in der deutschen Raum(entwicklungs-)politik“ kann auf die Definition des dänischen Planungstheoretikers Ole B. Jensen (2000) zurückgegriffen werden. Er versteht Diskurse als mithilfe von „spezifischen Repräsentationen“ artikuliert und von „Akteuren“ in die soziale Realität getragene Handlungen, die in einem sozialräumlichen Zusammenhang zueinander stehen und in einen raumzeitlichen Kontext eingebettet sind. Zugleich stellen Diskurse aber auch die Ausgangsbasis für die Positionierung einzelner Akteure dar, auf deren Basis sie (weitere) Handlungen legitimieren und politische Optionen entwickeln (Beauregard 1995). Demnach sind auch „Regionen“ bzw. verwandte soziale Konstrukte wie Städte, Global Cities oder auch Metropolregionen usw. nicht etwa als physische, erdräumliche Objekte einfach gegeben, sondern werden in komplexen gesellschaftlichen Diskursen gebildet bzw., im Rekurs auf Anssi Paasis Theorie der „Institutionalisation of Regions“ (1986: 119 ff.), ständig reproduziert.⁵

² Vgl. beispielhaft: Fairclough 1995; Keller et. al. 2001.

³ Sobald Diskurse analysiert werden, wird man, wenn auch ungewollt, selbst Bestandteil des Diskurses, auch wenn man versucht, sich durch „einen Seiteneingang hineinzuschleichen“ (Konersmann 1991: 53 im Rekurs auf Foucault). Demnach ist auch der vorliegende Band des Arbeitskreises „Metropolregionen“ als weitere Stimme in der komplexen Diskurslandschaft um Metropolregionen zu betrachten. Denn selbstverständlich wird auch seitens der Wissenschaft der raumpolitische Diskurs um Metropolregionen legitimiert, geleitet und letztendlich forciert.

⁴ In Anlehnung an den französischen Diskurstheoretiker Foucault (1991: 10 ff.) wird die Produktion von Diskursen durch den Staat, das Recht und die Zivilgesellschaft kontrolliert, selektiert, organisiert und kanalisiert („Der Diskurs ist dasjenige, worum und womit man kämpft“). So stellen Diskurse das Ergebnis gesamtgesellschaftlicher Ausschlusspraktiken und damit einhergehende Strategien dar, welche diese als „wahre Diskurse“ funktionieren lassen und das „freie Rauschen der Diskurse“ unterdrücken.

⁵ Oder wie es Beauregard (1995: 60) treffend formuliert: „The city (oder selbstverständlich auch „die Metropolregion“, Anm. d. V.), of course, cannot tell us its problems or its prospects, its successes or its failures. The city is not a speaking subject. Rather, it is the object of our discourse. We speak for the city; it is spoken about. We say what is good and what is bad, what should be done, when and by whom: The city is represented; it does not represent itself“.

Im Folgenden soll der „strategischen (Re-)Produktion von Metropolregionen“ in Deutschland – als sogenannte „Designerregionen“ (Weichhart 2000) – in der vornehmlich politisch-administrativen Expertenwelt nachgegangen werden.⁶ Dabei wird in erster Linie untersucht, inwiefern und in welcher Form sich dieses „neue strategische Raumbild der Metropolregionen“ (Blotevogel 2001) sowohl in der nationalen raumentwicklungspolitischen Diskurslandschaft als auch innerhalb zweier Agglomerationsräume durchgesetzt hat.

Im Rahmen einer Diskursanalyse werden demnach Prozesse der sozialen Konstruktion, Kommunikation und Legitimation von Deutungs- und Handlungsstrukturen auf der Ebene von Institutionen, Organisationen beziehungsweise sozialen (kollektiven) Akteuren rekonstruiert, um die gesellschaftlichen Wirkungen dieser Prozesse zu analysieren (Keller 2001: 113). Gleichwohl sei einschränkend hervorgehoben, dass der Zugang zu den „Bibliotheken des Wissens“ in Bezug auf den Forschungsgegenstand relativ begrenzt ist. Denn einzelne Diskursarenen bzw. solche Orte, an denen möglicherweise raumpolitische Diskurse vorbereitet werden (z. B. Planungsinstitutionen, Ministerien), stellen für den Forschenden i. d. R. „closed shops“ dar, was insbesondere die Ursachenforschung dieser speziellen Diskurse erschwert. Auch aus pragmatischen Gründen können hier nur einige wenige Diskursarenen beleuchtet werden. So können die zu analysierenden Diskurse weitestgehend „nur“ als Produkte der diskursiven Eliten, also der Wortführer in Diskurskoalitionen, betrachtet werden, die, mit entsprechender kollektiver Unterstützung, Deutungsangebote entwerfen und somit bestimmte diskursive Strategien verfolgen. Eine weiter reichende Differenzierung der Handlungsrollen, Machtverteilungen, Bündniskonstellationen und Konfliktlinien kann dabei allenfalls in Ansätzen aufgedeckt werden (vgl. dazu auch Schmitt 2007). Neben der reinen Textthermeneutik, also der Auswertung von politischen Dokumenten, grauer Literatur und einzelnen Presstexten, sind in den beiden regionalen Beispielen auch Interviews durchgeführt worden (vgl. Kap. 4 und die dortigen Anmerkungen).

3 Metropolregionen als Gegenstand der raumpolitischen Diskurslandschaft in Deutschland

Im Unterschied zu Frankreich oder auch den Niederlanden waren Metropolen bzw. Metropolregionen in der deutschen Raumordnungspolitik bis 1995 kein Thema. Die Diskussion hat sich gewissermaßen in der ideellen Nachfolge einer Vielzahl von Landesfürstentümern entwickelt. Als Ergebnis der geopolitischen Verschiebungen waren überdies keine Hegemonialansprüche der ehemaligen Weltstadt Berlin der 1920er-Jahre zu befürchten, sodass Begriffe wie Metropole bzw. Metropolregion als politische Raumkategorie lange Jahre nicht zur Diskussion standen.⁷ Leitbild der deutschen Raumordnungspolitik war „von der geistigen wie von der geographischen Befindlichkeit her und in Harmonie mit dem föderalen Staatsaufbau (...) deshalb wie selbstverständlich die Dekonzentration und ihr

⁶ Vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung der verschiedenen (Re-)Produktionsdimensionen von Regionen bei Miggelbrink (2002: 165).

⁷ Auch wurden diese Begrifflichkeiten nicht als beschreibende analytische Kategorie verwandt, wie etwa in den USA (vgl. den Beitrag von Thorsten Wiechmann). Traditionell wurden die großen Stadt- bzw. Städteregionen in der deutschen Raumordnungspolitik als Agglomerations-, Verdichtungs- oder auch Ballungsräume bezeichnet (vgl. die Zusammenstellung bei Bronger 2004: 30 oder auch beispielhaft die Verwendung dieser Begriffe im Raumordnungsbericht 2000).

Ziel eine ausgeglichene Raumstruktur“ (Ritter 1997: 156). In den letzten Jahren ist aber zu beobachten, dass die neuen strategischen Konzepte und der sie begleitende Expertendiskurs diese tradierten Vorstellungen zunehmend überlagern. Dazu hat, wie noch zu zeigen sein wird, das seitens der bundesdeutschen Raumordnungspolitik konzipierte strategische Raumbild der „Europäischen Metropolregion“, bzw. der dadurch losgetretene Diskurs, wesentlich beigetragen. Die einzelnen Hintergründe, Argumentationsfiguren und verwandten Stränge, die diesen Diskurs formen, sollen im Folgenden offengelegt werden.

Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen 1992

Mithilfe des seitens des damaligen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erarbeiteten und von der MKRO zustimmend zur Kenntnis genommenen „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens“ (ORA) im Jahre 1992 wurde versucht, den veränderten gesamtpolitischen Rahmenbedingungen zu dieser Zeit Rechnung zu tragen. Denn sowohl die deutsche Einigung und die Annahme, dass der Hauptstadtbeschluss des Bundestags auch raumordnungspolitische Konsequenzen nach sich ziehen und Berlin sich zu einer „Metropole europäischen Zuschnitts“ entwickeln werde,⁸ als auch der zunehmend an Dynamik gewinnende europäische Integrationsprozess erforderten eine Positionsbestimmung für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebiets (BMBau 1993: 1).⁹

Im ORA wurden insgesamt fünf Leitbilder für die räumliche Entwicklung Deutschlands skizziert, die allesamt die großen Agglomerationsräume mit einer ganzen Reihe von – zum Teil seit mehreren Jahren in der Raumordnungspolitik etablierten – Begrifflichkeiten charakterisieren, wie „hochbelastete Stadtregionen“, „Verdichtungsräume“ oder auch „Städtenetze mit besonderem Entlastungsbedarf“. Gleichzeitig wurden auch in der kartographischen Darstellung im „Leitbild Siedlungsstruktur“ insgesamt elf deutsche „Agglomerationen mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung“ herausgehoben (BMBau 1993: 5). Damit wurden erstmalig diese „Agglomerationen“ jenseits ihrer Funktion als Zentrale Orte in einen räumlich weiter gefassten funktionalen Zusammenhang gestellt.

Die Konkretisierung im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen 1995

Drei Jahre später wurde im „Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen“ (HARA) diese, wenn auch textlich kaum fundierte, Neujustierung der Agglomerationsräume im ORA sowohl begrifflich als auch substantiell konkretisiert. In dem von der MKRO

⁸ Vgl. dazu beispielhaft auch die Erwartungen und Empfehlungen des Beirats für Raumordnung (BMBau 1994: 19–34).

⁹ Der durch die deutsche Einheit hervorgerufene raumordnungspolitische Handlungsbedarf hat mit Blick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, den Infrastrukturausbau sowie die Struktur des deutschen Städtesystems (z. B. die neue Rolle Berlins im Verhältnis zu den anderen großen Stadtregion, vor allen Dingen in Nord-, Süd- und Westdeutschland) bzw. die künftige Funktion einzelner Stadtregionen zu einer Renaissance der Bundesraumordnung in den 1990er-Jahren geführt (vgl. dazu die vergleichsweise zahlreichen Veröffentlichungen des BMBau 1993, 1994, 1995, 1997). Diese ist u. a. auch anhand der in der Folgezeit zu beobachtenden Debatten über die Neujustierung von Grundsätzen, Leitbildern und Instrumenten nachzuvollziehen. Hinzu kam der zeitgleiche Diskussions- und Erarbeitungsprozess zum EUREK von 1989–1999, welcher ebenfalls dafür sorgte, dass strategiegeleitete Fragestellungen in den entsprechenden raumordnungspolitischen Expertenzirkeln einen vergleichsweise hohen Stellenwert erlangten.

als Grundsatzbeschluss verabschiedeten HARA wird im Themenbereich „Europäische Dimension“ u. a. die Bedeutung sogenannter „Europäischer Metropolregionen“ (EMRs) für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa als Schwerpunkt raumordnungspolitischen Handelns herausgestellt. Dabei wurden sechs der im ORA drei Jahre zuvor benannten elf „Agglomerationen mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung“, nämlich Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Stuttgart, Rhein-Main und Rhein-Ruhr, nicht mehr nahezu ausschließlich hinsichtlich ihres „besonderen Entlastungsbedarfs“ und des daraus resultierenden „hohen Ordnungsbedarfs“ konzeptionalisiert,¹⁰ sondern die MKRO versteht diese EMRs (auch) als räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. Sie sollen als „Motoren“ der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen (BMBau 1995: 27).

Damit zielt der Begriff der „Europäischen Metropolregion“ auf ein verändertes Verständnis überregionaler Raumordnung, da auf ihre anzustrebende Position im globalen interregionalen Standortwettbewerb sowie auf ihre „integrative Funktion“ im Zuge der Vollendung des europäischen Binnenmarktes verwiesen wird. Die Betonung der europäischen Dimension im „EMR-Konzept“ ist vor allen Dingen auf die gleichzeitige Erarbeitung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) zurückzuführen. Denn innerhalb der einzelnen Ministertreffen wurde, insbesondere von niederländischer Seite, die ökonomische Entwicklungsfunktion von Agglomerationsräumen immer wieder in den Mittelpunkt gerückt, was letztendlich zu der bekannten, oftmals missverständlichen Leitperspektive „ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit und polyzentrische Entwicklung“ geführt hat.¹¹ Darauf Bezug nehmend sollte das deutsche EMR-Konzept als Beitrag für diesen Diskussionsprozess seinerzeit verstanden werden (BMBau 1995: 27). Aufgrund der zeitgleichen Bearbeitung zum EMR-Konzept überrascht es nicht, dass die dort als EMRs dargestellten Verdichtungsräume auch als solche in dem von der damaligen Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung erarbeiteten deutschen Beitrag für das informelle Ministertreffen in Straßburg im März 1995 Eingang gefunden haben.¹² Neben der erhofften substanziellen und konzeptionellen Erweiterung der im ORA noch als „Agglomerationsräume mit internationaler Ausstrahlung“ bezeichneten Regionen sollte der Begriff der Metropolregion im HARA diese eher technokratische Bezeichnung ablösen. Dabei sei man insbesondere von der französischen Diskussion inspiriert worden, in welcher der Begriff der Metropole bzw. Metropolregion nicht nur für Paris, sondern auch für weitere französische Agglomerationsräume bereits seit den 1960er-Jahren verwandt wird.¹³

¹⁰ Im Jahr 1997 wurde der Großraum Halle/Leipzig-Sachsendreieck, der im Handlungsrahmen von 1995 noch als „potenzielle Europäische Metropolregion“ bezeichnet wurde, als siebte offizielle Metropolregion seitens der MKRO anerkannt.

¹¹ Vgl. dazu Zonneveld (2000) sowie den Beitrag von Thorsten Wiechmann in diesem Band.

¹² Vgl. dazu BfLR (1995: 40 ff.).

¹³ So Ministerialdirigent Manfred Sinz (BMVBS) im Rahmen seines Vortrags („Klassenbeste oder Verantwortungsträger? Die Rolle der Metropolregionen im neuen Leitbild der Raumentwicklung“) am 25.01.2006 im ILS NRW (Dortmund).

Den weiteren Begründungen im HARA ist zu entnehmen, dass anstelle eines ungezügelten Standortwettbewerbs eine Raumentwicklung anzustreben sei, die Entwicklungspotenziale von internationaler Bedeutung auf hierfür besonders geeignete Schwerpunkträume konzentriere. Dies solle durch Bündelung der auf die einzelnen Städte verteilten Entwicklungspotenziale erfolgen, indem durch zunehmende regionale Vernetzung neue Entwicklungschancen erschlossen werden. Ferner erfordere dies eine neue Sichtweise der betreffenden Akteure, ihre Handlungen speziell auf eine Mobilisierung und Bündelung von vorhandenen, aber bisher stark zersplitterten Ressourcen auszurichten. So wird bei dieser konzeptionellen Neujustierung hinsichtlich der größten deutschen Agglomerationsräume eine eindeutige Akzentuierung der Entwicklungsaufgabe (s. o.) gegenüber den anderen beiden Säulen – interregionale Gleichwertigkeit und ökologische Sicherung – des raumordnungspolitischen „Ziele-Dreiecks“ vorgenommen (Blotevogel 2005a).

Die zwei Jahre später verabschiedeten „Vorschläge zur Stärkung der europäischen Metropolregionen in Deutschland“ der extra installierten MKRO-Arbeitsgruppe unterstreichen die Bedeutung des 1995er-Konzepts (vgl. BMBau 1997: 52 ff.). Auch wird darauf hingewiesen, dass die deutschen EMRs weder eine gesonderte Kategorie im Zentrale-Orte-System noch eine separate Förderkulisse der Fachpolitiken darstellen.¹⁴ Jedoch kann aus ihren internationalen und nationalen Funktionen eine Reihe von Handlungserfordernissen für die regionale Politik abgeleitet werden, wie beispielsweise die Stärkung der regionalen Handlungspotenziale und ihrer Organisationsstrukturen sowie die Zusammenarbeit zwischen Metropolregionen. Ferner wurden die strategischen Leitvorstellungen und Handlungsschwerpunkte des „Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens“ weiter differenziert und „Handlungsempfehlungen zur notwendigen Stärkung der europäischen Metropolregionen“ formuliert (BMBau 1997).

Auf der Basis einzelner Expertengespräche kann festgehalten werden, dass man zwar von dieser offensiven raumordnungspolitischen Akzentverschiebung seitens der MKRO zunächst überrascht gewesen sei, jedoch in den Folgejahren zunächst andere, im HARA ebenfalls behandelte Themen – wie Städtennetze, nachhaltige Sicherung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen, raumordnerische Zusammenarbeit in der Europäischen Union usw. – eine weitaus größere Rolle im raumordnungspolitischen Diskurs im Allgemeinen und in der raumordnungspolitischen Praxis in den einzelnen Bundesländern im Besonderen spielten. Dies ist auch anhand der relativ geringen Rezeption im „fachlichen Diskurs“ abzulesen.¹⁵

¹⁴ Der ARL-Arbeitskreis zur „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“ empfiehlt hingegen, die zentralörtliche Gliederung der drei „Normalstufen“ (Grund-, Mittel- und Oberzentren) nach „oben“ um eine höchste Stufe für „Metropolregionen“ zu ergänzen (vgl. Blotevogel 2002).

¹⁵ Die „Metropolorientierung“ in der deutschen Raumordnungspolitik steht bis zum Jahre 2000 lediglich in den folgenden Beiträgen (mehr oder weniger) im Mittelpunkt: Blotevogel 1998a, 2000; Ritter 1998; Michel 1998a, 1998b; Knapp 1999 und Stiens 2000.

Der „Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland“ (IKM) als Katalysator

In den letzten vier bis fünf Jahren hat dieser raumordnungspolitische Spezialdiskurs um Metropolregionen jedoch deutlich an Fahrt gewonnen. Als wichtiger Baustein für seine Forcierung ist das von der Bundesraumordnung unterstützte Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) zu nennen. Unter dem Programmpunkt „Netzwerkregionen der Zukunft“ hat sich im Sommer 2001 der IKM konstituiert. Dabei haben sich alle bis dato seitens der MKRO offiziell anerkannten Metropolregionen sowie die „Region Hannover“ zusammengeschlossen.

„Der Initiativkreis will einen systematischen und bedeutsamen Beitrag zum Wissen über Europäische Metropolregionen liefern und damit zu einer Politik beitragen, die auf der Kenntnis der drängenden Herausforderungen, denen die Metropolregionen gegenüberstehen, fußt“ (www.deutsche-metropolregionen.org).

Dieser Beitrag wird vor allen Dingen durch Stellungnahmen zu relevanten politischen Themen, die für die deutschen Metropolregionen von Belang sind, zum Ausdruck gebracht. So hat im April 2003 der IKM ein Strategiepapier im Rahmen der Frühjahrstagung des Netzwerkes europäischer Metropolregionen „METREX“¹⁶ in Stuttgart vorgelegt. Dabei haben die beteiligten Vertreter der einzelnen Mitgliedsregionen eindeutig Position gegenüber der EU, dem Bund und den Ländern bezogen. Sie fordern ausdrücklich eine stärkere Beachtung der Belange der Metropolregionen Deutschlands, um die metropoliten Funktionen auszubauen und eine stärkere Kooperation sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene herbeizuführen (IKM 2003).¹⁷ In den weiteren Begründungen wird implizit auf die Theoriekonstrukte zum globalen Standortwettbewerb, zu den Agglomerationsvorteilen und den innovativen Milieus verwiesen. So schlussfolgert der IKM (2003: 5), dass ohne eine Unterstützung der Wachstumspole – die mit den Metropolregionen gleichgesetzt werden – eine positive Entwicklung des Gesamttraums kaum möglich sei. Dies gelte nicht nur für die nationale, sondern auch für die europäische Ebene, da auch das EUREK die „Schaffung leistungsfähiger Wachstumsregionen“ (angeblich) herausstelle. Zwar existiert weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene der Fördertatbestand Metropolregion, jedoch werden diese strategischen Raumentwicklungskonzepte (EUREK bzw. das EMR-Konzept der MKRO) zunehmend als Begründungsschablonen genutzt, um die oben skizzierte Argumentationsfigur vorzutragen (s. u.). So hat die MKRO u. a. dieses Strategiepapier als Anlass gesehen, sich mit dem Thema „Metropolregionen“ erneut zu

¹⁶ METREX (Network of European Metropolitan Regions and Areas) wurde im Jahre 1996 mit Unterstützung der Europäischen Kommission in Glasgow gegründet (vgl. ausführlicher im Beitrag von Thorsten Wiechmann).

¹⁷ Als wichtigste Zielsetzungen werden genannt: Formulierung des Selbstverständnisses und der Anforderungen der Metropolregionen in Deutschland an die deutsche und europäische Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik, Verbesserung der Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit der Metropolregionen auf europäischer Ebene, Weiterentwicklung und Umsetzung des Konzepts eines leistungsfähigen metropoliten Netzes in Deutschland, Verstärkung und Ausbau der Zusammenarbeit zu einem Netzwerk (IKM). Mittlerweile liegen weitere Stellungnahmen vor zur „Neufassung der Strukturpolitik der Europäischen Union“, zur „Fortschreibung der raumordnerischen Leitbilder für das Bundesgebiet und den europäischen Raum“ sowie zur „erneuerten Lissabon-Agenda“, in denen die einzelnen politischen Institutionen und Handlungsträger aufgefordert werden, ihre besondere Rolle im nationalen und europäischen Kontext entsprechend zu berücksichtigen (vgl. IKM 2004a, 2004b, 2005a, 2005b, 2006).

befassen und „die 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“ (MKRO 2003) nochmals herauszustreichen.

Die raumentwicklungspolitische Kontroverse: Metropolregionen als Hoffnungsträger oder Alptraum?

Die durch das EMR-Konzept implizierte neue Lesart der Agglomerationsräume, nämlich diese – im Rekurs auf die von Jürgen Aring in diesem Band kurz vorgestellten regionalökonomischen Theoriekonzepte – als neue Hoffnungsträger für wirtschaftliches Wachstum und sozialen Wohlstand zu konzipieren, wird gegenwärtig kontrovers diskutiert. Denn das sich innerhalb des diskursiven Rahmens der Metropolregionen verbergende Potenzial zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsgebotes der Raumordnungspolitik wird, insbesondere vor dem Hintergrund des „Köhler-Zitats“ im Rahmen eines Interviews mit dem Nachrichtenmagazin „Focus“ vom 13.09.2004 und dem damit initiierten Diskurs,¹⁸ zunehmend genutzt.

So wird die Metapher der „Wachstumsmotoren“ verstärkt bemüht, um zu verdeutlichen, dass die in den Metropolregionen zu generierenden „Spill-over-Effects“ die Voraussetzung für den anvisierten Aufholprozess der strukturschwachen Räume sind. Gemäß dieser Argumentationsfigur vernachlässige räumlich selektive Wachstumspolitik keineswegs das Ausgleichsziel, sondern stelle die Voraussetzung dafür dar. Ähnlich wird in dem vom IKM zusammen mit METREX angefertigten Memorandum zur EU-Strukturpolitik nach 2006 argumentiert, indem darauf verwiesen wird, dass die Förderung von Metropolregionen nicht den Kohäsionszielen widerspricht. Im Gegenteil: Diese strategischen Politikansätze stünden komplementär zueinander (METREX 2004). Für diesen rhetorischen Spagat wird wiederum das EUREK als Legitimationsrahmen vorgeschoben, da es eine polyzentrische Entwicklung bejahe, die hier als eine explizite Fokussierung der transnationalen Raumentwicklungspolitik auf Metropolregionen ausgelegt wird. Denn das diesem Konzept zugrunde liegende und vielfach unterschätzte Leitbild der „polyzentrischen Raumentwicklung“, das die beiden Ziele „territoriale Kohäsion“ und „regionale Wettbewerbsfähigkeit“ miteinander zu versöhnen versucht, bietet den diskursiven Spielraum, es auch als Raster zur potenziellen Förderung von urbanen Wachstumskernen auszulegen, wovon auch prosperierende Metropolregionen künftig profitieren könnten.¹⁹

Auch die Europäische Kommission bezieht sich auf das EUREK, um zu begründen, dass trotz der mit der Regionalpolitik nach wie vor verbundenen Kohäsionsbemühungen, die immensen und sich weiter verstärkenden regionalen Disparitäten innerhalb der EU einzudämmen (Europäische Kommission 2004), in Zukunft auch die bereits vorhandenen Wachstumsmotoren verstärkt in den regionalpolitischen Fokus geraten sollen (Dufeil 2005). Als weitere Argumentationshilfe wird seitens der o.g. Interessenvertreter der Metro-

¹⁸ Vgl. dazu beispielhaft die Beiträge von Blotevogel 2005b; Hübler 2005 und Zimmermann 2005.

¹⁹ Vgl. beispielhaft zur Problematik des normativ aufgeladenen Begriffs der Polyzentralität in der europäischen Raumentwicklungspolitik die Beiträge von Davoudi 2003 oder auch Waterhout 2002 sowie die Ausführungen von Thorsten Wiechmann in diesem Band.

polregionen die „Lissabon-Strategie“ in dem Maße „verräumlicht“, als darauf verwiesen wird, dass die EU nur ihre Wachstumsziele verwirklichen kann, wenn sie die Zentren des Wachstums, welche mit den Metropolregionen gleichgesetzt werden, stärkt. Von daher wurde die Hoffnung gehegt, dass als Ergebnis der politischen Aushandlungsprozesse zur Neujustierung der EU-Strukturfonds sich auch für überdurchschnittlich entwickelte (Metropol-)Regionen (mehr) Möglichkeiten zum Abgreifen von Fördermitteln bieten als bisher.²⁰

Die Argumentationsfigur der Skeptiker kann wie folgt skizziert werden: Sie befürchten, dass lediglich der unmittelbare Einzugsbereich der Wachstumsregionen von einer stärkeren „Metropolenorientierung“ profitieren würde, jedoch das sozioökonomische Gefälle in einer erweiterten räumlichen Perspektive immer weiter zunähme. Eine zu starke Orientierung der Raumentwicklungspolitik auf Metropolregionen würde die traditionelle raumordnungspolitische Behandlung ihrer Ballungsnachteile sowie die „Entwicklung bzw. Heranführung der Resträume“ vernachlässigen. So wertet Stiens (2000) die Hervorhebung der größten Verdichtungsräume als Metropolregionen als neue räumliche Selektivität staatlicher Regionalisierung. Sie stelle vor allen Dingen eine weiterreichende Stufe des „Projektes zur Förderung der beschleunigten Raumüberwindung“ dar. Dieses „Upgrading“ werde durch den diskursiven Sachzwang „globaler Standortwettbewerb und die neuen Zeitregime in der Netzwerkgesellschaft“ begründet, sodass folgerichtig in erster Linie nur die Knoten und die auf sie gerichteten Netze (z. B. ICE-Strecken, leistungsfähige internationale Flughäfen etc.) verstärkt in den Fokus der Raumentwicklungspolitik geraten. So befürchtet er, dass, sofern die im Jahre 1997 von der MKRO-Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Maßnahmen (s. o.) langfristig greifen und demnach eine derartige Maßstabsvergrößerung raumordnungspolitischen Denkens vollzogen wird, andere Räume erheblich zurückbleiben könnten, da die Maschen in dem neu zu gestaltenden punkt-axialen Netz sehr viel größer ausfallen als bisher. Regionale sozioökonomische Unterschiede werden als „profilbildende Eigenschaften“ umgedeutet und damit „positiv“ besetzt. Die seiner Meinung nach sich verschärfende sozialräumliche Polarisierung werde durch diese selektive Inwertsetzung als Nebenwirkung des Strebens nach internationaler Wettbewerbsfähigkeit billigend in Kauf genommen. Auch Kunzmann (2002: 344) hebt hervor, dass infolge einer zu einseitigen Orientierung der Raumentwicklungspolitik auf Metropolregionen die „Peripherien“ bzw. „Verliererregionen“ schnell aus den Augen verloren werden.

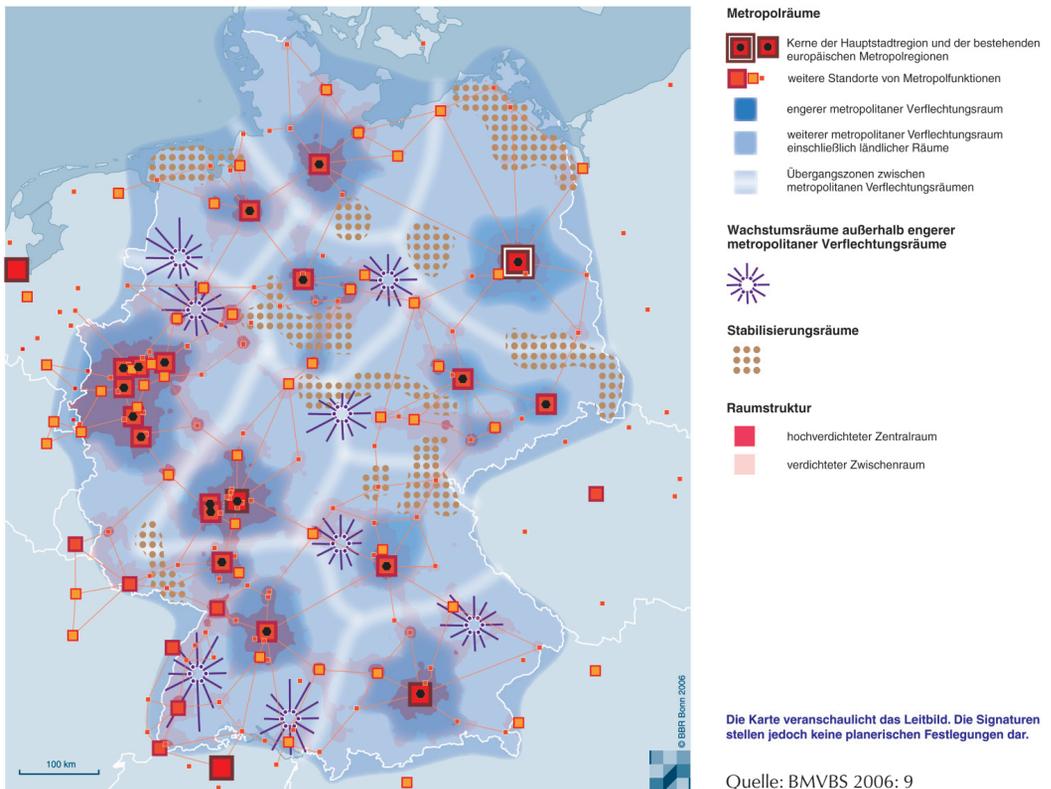
Einen weiteren Beleg dafür, dass das strategische Raumbild der Metropolregionen immer mehr die raumpolitischen Diskurse durchdringt, stellen der Raumordnungsbericht 2005 sowie auch die „neuen“ raumentwicklungspolitischen Leitbilder und Handlungsstrategien dar. Wurde im Raumordnungsbericht 2000 die raumpolitische Kategorie der Metropolregion unter den Ausführungen zu den „verdichteten Siedlungsstrukturen und dem polyzentrischen Städtesystem“ eher am Rande behandelt und lediglich einige Ausführungen des HARAs bzw. des EUREKs wiedergegeben, so schenkt der aktuelle Raumordnungsbericht 2005 dem Thema Metropolregionen – hier als „Metropolräume“ bezeichnet – weitaus mehr Bedeutung (BBR 2005a: 177 ff.). Sie werden dort neben den „suburbanen und ländlichen Räumen“ als dritte räumliche Kategorie mit Handlungsbedarf identifiziert. Dabei werden ferner die Ergebnisse der seitens der MKRO im Jahre 2003 an das BBR in Auftrag gegebenen Studie,

²⁰ Vgl. beispielhaft: Metrex 2004; IKM 2004b, 2005b sowie die Ausführungen von Thorsten Wiechmann in diesem Band.

die Funktionen der deutschen Metropolregionen anhand von Indikatoren quantitativ zu erfassen, dargestellt.²¹ Auch die vorherige Bundesregierung hebt in ihrer Stellungnahme zum Raumordnungsbericht 2005 die Bedeutung von Metropolen einschließlich ihrer regionalen Verflechtungsräume, u. a. als Wissensstandorte und Basis regionaler Wettbewerbsfähigkeit, hervor, denen künftig mehr Gewicht beigemessen werden soll (BBR 2005b).

Noch deutlicher wird jedoch die Rolle der Metropolregionen für die gesamtdeutsche Raumentwicklung in den neuen Leitbildern und Handlungsstrategien akzentuiert. So wird in der Endfassung dieses strategischen Dokuments im Leitbild „Wachstum und Innovation“ (vgl. Abb. 1) der Anspruch formuliert, dass das Konzept der Metropolregionen weiterzuentwickeln sei und in einen gesamtäumlichen Entwicklungszusammenhang zu stellen sei (s. u.).²² Dabei fordert u. a. die Raumordnung von Bund und Ländern zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland auch eine stärkere Berücksichtigung des Metropolregionenkonzepts in den nationalen und EU-Fachpolitiken (BMVBS 2006: 13).

Abb. 1: Leitbild Wachstum und Innovation



²¹ Vgl. dazu auch den Beitrag von Hans H. Blotevogel und Kati Schulze in diesem Band.

²² Die beiden anderen Leitbilder sind weniger entwicklungspolitisch ausgelegt, da sie die beiden anderen Säulen des raumordnungspolitischen Zieldreiecks („interregionale Gleichwertigkeit“ und „ökologische Sicherung“) tangieren (hier: „Daseinsvorsorge sichern“ bzw. „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“; BMVBS 2006).

Die Strategie der Versöhnung: „Sieben plus Vier“ und „Metropolitane Verflechtungsräume“

Gleichwohl wird das in diesem Leitbild zum Ausdruck kommende Prinzip der „Stärken stärken“ nicht einseitig mit der Frage der Metropolorientierung bzw. Vernachlässigung von Nicht-Metropolen gleichgesetzt, da explizit auch die Wachstumsräume außerhalb „engerer metropolitane Verflechtungsräume“ einbezogen werden, um prinzipiell regionalspezifischen Kompetenzen ein höheres Gewicht einzuräumen.²³ Im Einvernehmen mit der Aufstockung der seitens der MKRO offiziell anerkannten EMRs 2005 von sieben (s. o.) auf elf (s. u.) kann mit diesem Leitbild aber auch eine „Strategie der Versöhnung“ der oben skizzierten Argumentationsfiguren verfolgt werden. Unter Verweis auf sogenannte „engere“ und vor allen Dingen „weitere“ metropolitane Verflechtungsbereiche, die noch im ersten Diskussionspapier als „Großräumige Verantwortungsgemeinschaften“ bezeichnet wurden (vgl. BFAG et. al. 2005), ergibt sich nun folgendes Bild: Das gesamte nationale Territorium ist nahezu von diesen „weiteren metropolitane Verflechtungsbereichen“ abgedeckt,²⁴ wo die Distanzen zu den metropolitane Kernen besonders groß sind, helfen die oben genannten „Wachstumsräume“ aus. Die naheliegende handlungsorientierte Folgerung lautet, dass die Kerne der Metropolregionen eine Mitverantwortung für die Entwicklung ihrer Verflechtungsräume bis an die jeweilige Peripherie tragen, wie auch umgekehrt die „Peripherie“ für die Kerne. Durch diese „Stärkung der dezentralen Verantwortung“ soll offenbar dem vermeintlichen Vorwurf einer „zu starken“ raumentwicklungspolitischen Fokussierung auf Metropolregionen entgegengetreten werden. Dies soll durch entsprechende selbst zu definierende Kooperationsformen gewährleistet werden (BMVBS 2006: 13).²⁵

Manfred Sinz, Ministerialdirigent im BMVBS, weist ergänzend darauf hin, dass die Metropolen sich als Kerne regionaler Netzwerke verstehen sollten, die ihre Ziele nur in Kooperation mit den Partnern in ihren Verflechtungsräumen erreichen können. Auf die dabei mitschwingende Assoziation, dass es sich dabei um eine seitens der Bundesraumordnung angestoßene Diskussion zur Neugliederung der Bundesländer handelt, entgegnet

²³ Denn es darf nicht übersehen werden, dass die zunehmende „Heterogenisierung des Raumgefüges“ ein komplexes Mosaik von Wachstumsregionen, auch fernab von den Metropolräumen, hervorgebracht hat (z. B. Bodensee-Oberschwaben). Auf der anderen Seite können (Teil-)Räume der von der MKRO selektierten Metropolregionen als „relativ strukturschwach“ bezeichnet werden (zum Teil Berlin/Brandenburg und Halle/Leipzig-Sachsendreieck, Ruhrgebiet in Rhein-Ruhr usw.), so dass die immer wieder geäußerte Analogie, Metropolregionen mit Wachstumsregionen bzw. Nichtmetropolregionen mit Ausgleichsregionen gleichzusetzen, nur eingeschränkt haltbar ist.

²⁴ Diese „weiteren metropolitane Verflechtungsbereiche“ werden, wenn auch nicht als solche bezeichnet, auch im Raumordnungsbericht 2005 auf S. 186 kartographisch dargestellt. Dazu sind Einzugsbereiche der Metropolfunktionen kalkuliert und in einem iterativen Prozess das gesamte nationale Territorium den insgesamt elf deutschen EMRs zugeordnet worden.

²⁵ Auch heißt es bereits im Beschluss der MKRO vom 28.04.2005, dass die Herausbildung von polyzentrischen Städtenetzen und die Weiterentwicklung von Verantwortungsgemeinschaften zwischen Zentren, Umland und Peripherie sowie die Verstetigung und der Ausbau einer Zusammenarbeit zwischen den „metropolitane Kernen“ und weiteren Stadtregionen in „metropolitane Netzwerken“ anzustreben seien. Dazu soll das Konzept der europäischen Metropolregionen in Deutschland gemäß Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 03.06.1997 als Bestandteil des von Bund und Ländern gemeinsam beschlossenen raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens weiterentwickelt werden (!) (BMVBW 2005).

er, dass diese „Verantwortungsgemeinschaften“ (bzw. „weiteren metropolitanen Verflechtungsbereiche“) die vorhandene administrative Raumgliederung der Länder und Regionen nicht ersetzen, sondern sinnvoll ergänzen können (Sinz 2005: III). Der IKM (2005a) steht der politischen Gestaltung dieser Verantwortungsgemeinschaften als „politische Handlungsebene“ jedoch skeptisch gegenüber.

Diskursanalytisch kann dieser Handlungsansatz „Gemeinsame Verantwortung in großen Verflechtungsräumen“ (BMVBS 2006: 13) als vorbeugende Formierung gegenüber etwaigen Gegendiskursen, die den raumentwicklungspolitischen Mehrwert des EMR-Konzepts infrage stellen (s. o.), interpretiert werden. Er stellt also eine raumordnungspolitische Kompromissformel dar, um die weiter oben skizzierte, bereits „anschwellende Kontroverse“ zwischen Hoffnungsträger und Alptraum einzudämmen.

Aber: Die Musik spielt doch in den Metropolregionen!

Gleichwohl dürfen diese Kontroversen und die damit verknüpften Diskurse mit Blick auf das hier zu behandelnde Thema der Metropolregionen in der deutschen Raumpolitik nicht überbewertet werden. So verweist Blotevogel (2005a) darauf, dass es bei der strategischen Ausrichtung der Metropolregionen Deutschlands in erster Linie darum gehen sollte, ihre komparativen Stärken auszubauen, d. h. durch (kooperative) Funktionsspezialisierungen zu anderen Metropolregionen im In- und Ausland die eigene Position nachhaltig zu stärken. Von daher sollten sich die deutschen Metropolregionen in den entstehenden Nischen profilieren, d. h. versuchen, in bestimmten Funktionsbereichen national oder zum Teil auch international eine führende Rolle einzunehmen, um bestenfalls eine Position in der „zweiten Liga“ anzustreben bzw. zu festigen. Entscheidender ist es von daher, die jeweilige Landes- und Kommunalpolitik in angemessener Weise auf die metropolitanen Funktionen der Metropolregionen auszurichten: Denn auf diesem „scale“ bieten sich am ehesten weiter reichende Möglichkeiten einer metropolorientierten Politik an.

Offizielle Anerkennung der MKRO als Gütesiegel – EMRs haben Konjunktur

Überdies ist anscheinend die suggestive Wirkung dieser „neuen Elite“ im seitens der Raumordnungspolitik konstruierten System der Städte und Regionen nicht zu unterschätzen, wie die ehrgeizigen Initiativen in vier deutschen Verdichtungsräumen gezeigt haben.²⁶ Denn die sechs EMRs der ersten Stunde wurden ohne sorgfältige empirische Untersuchungen hinsichtlich räumlich-funktionaler Kriterien selektiert, sodass die zahlreichen Bemühungen weiterer Verdichtungsräume, als „Europäische Metropolregionen“ seitens der MKRO anerkannt zu werden, nachvollziehbar sind. So hat sich beispielsweise die Region Hannover ein zweites Mal, diesmal mit Braunschweig und Göttingen, bemüht, in den „Club“ der deutschen EMRs aufgenommen zu werden (Priebes 2004). Das weite Umland der Stadt Nürnberg einzubeziehen hat anscheinend geholfen, eine die MKRO überzeugende hohe Bevölkerungszahl für die anvisierte „EMR Nürnberg“ zu erlangen (vgl. ausführlicher Kap. 3.1). Auch die bundesländerübergreifenden Designerregionen Rhein-Neckar und Bremen/Oldenburg haben unter dem jeweiligen Label „Modellregion

²⁶ Vgl. dazu ausführlicher den Beitrag von Jörg Knieling und Julian Petrin in diesem Band.

für kooperativen Föderalismus“ bzw. „Metropolregion im Nordwesten“ anscheinend nicht nur schlagkräftige Inszenierungen in Form von Regionalkonferenzen und zahlreichen Gutachten geboten, sondern es auch geschafft, nahezu alle Minister innerhalb der MKRO davon zu überzeugen, ihre Initiativen zu unterstützen.²⁷ Der IKM (2005a) hingegen steht diesen Bestrebungen kritisch gegenüber. Er regt an, dass der Bund die Zahl der offiziellen Annerkennungen von EMRs begrenzen solle, um insbesondere auch dem Anspruch der „europäischen“ Vergleichbarkeit gerecht zu werden.²⁸ Zwar war im Diskussionspapier zu den neuen Leitbildern zur Raumentwicklung bereits nachzulesen, dass im o.g. Leitbild eine räumliche Abschichtung des Metropolregionenansatzes angestrebt werde, um u. a. einer Beliebigkeit der Strategien entgegenzuwirken (BBR 2005c), jedoch ist in der Endfassung dieser Passus nicht zu finden (BMVBS 2006).

Zwischenfazit

Die obigen Ausführungen haben verdeutlicht, dass der raumpolitische Diskurs um Metropolregionen sich zu einem neuen verbal-programmatischen Paradigma innerhalb der deutschen Raumordnungspolitik auszuweiten scheint. So resümiert Manfred Sinz im Jahre 2005, dass das Konzept der Metropolregionen seit seiner Einführung zehn Jahre zuvor eine raumordnungspolitische Erfolgsgeschichte sei. „Selten zuvor ist es gelungen, nur durch ein strategisches Leitbild ohne zusätzliche Fördermittel oder planerische Instrumente neue regionale Initiativen anzustoßen und erfolgreich voranzubringen. Eine ganze Reihe deutscher Großstadtregionen hat erkannt (aber eben nicht alle, vgl. Kap. 3.2., Anm. d.V.), dass es notwendig ist, sich im europäischen Wettbewerb zu positionieren und dazu die regionalen Kräfte über die kommunalen Grenzen hinweg zu bündeln“ (Sinz 2005: I).

Da die räumlichen Organisationsmittel der Raumordnungspolitik jedoch relativ eingeschränkt sind (Brösse 1982), ist mit Blick auf die raumpolitischen Metropolisierungsdiskurse nicht nur diese verbal-programmatische Ebene, sondern vor allen Dingen auch die „diskursive Praxis“ der handelnden Akteure innerhalb der Metropolregionen von Interesse, die neue Deutungsangebote produzieren, wie das strategische Raumbild ihrer Metropolregionen ausgefüllt werden kann bzw. sollte. Denn entscheidend ist, wie die jeweilige Landes- und Kommunalpolitik dieses Angebot der MKRO aufnimmt und in ihre entwicklungspolitischen Pläne- und Programme integriert bzw. als neuen diskursiven Rahmen für raumpolitische Optionen und Handlungen nutzt (vgl. Kap. 3).

²⁷ Die Ministerkonferenz für Raumordnung beschließt im April 2005, die Initiativen der Großstadtregionen Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Rhein-Neckar und Bremen/Oldenburg, sich als Metropolregionen im europäischen Wettbewerb zu positionieren und im regionalen Kontext zu kooperieren, zu unterstützen und sie bei der anstehenden Verabschiedung der Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in den Kreis der europäischen Metropolregionen aufzunehmen. Ferner verkündet sie, dass sie prüfen wird, wie weitere interessierte und qualifizierte Großstadtregionen in diesen Rahmen einbezogen werden können. Ferner sollte „Mitteldeutschland“ als gewichtiger ostdeutscher Wirtschaftsraum sich in die Entwicklung der Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck einbringen (BMVBW 2005).

²⁸ Auch Blotvogel (2005a: 646) weist darauf hin, dass in entwicklungspolitischer Sicht der europäische bzw. internationale Bezug der Metropolregionen größtenteils noch erheblich unterschätzt wird.

4 Raumpolitisch motivierte Metropolisierungsdiskurse auf regionaler Ebene – zwei Beispiele

In diesem Kapitel soll anhand der beiden Fallbeispiele Nürnberg und Rhein-Ruhr untersucht werden, inwiefern sich Metropolisierungsdiskurse auf regionaler Ebene etablieren. Dabei interessiert in erster Linie, welche Themen und Akteure als diskursmächtig bezeichnet werden können und welche strategischen Politikoptionen und Raumkonzepte zur Qualifizierung als Metropolregionen in den Diskurs getragen werden.²⁹ Es wurden deshalb diese beiden Fallregionen exemplarisch herangezogen, da sie, wie noch zu zeigen sein wird, hinsichtlich ihrer Ausgangsbedingungen, der einzuschätzenden diskursiven Praxis und ihrer „materiellen Resultate“ äußerst unterschiedlich sind. Auf diese Weise soll die Differenziertheit und Pfadabhängigkeit der seitens der Raumordnungspolitik intendierten Diskurse um „strategische Identitäten“³⁰, „regional Governance“ sowie „metropolitan policies“³¹ in den einzelnen EMRs aufgezeigt werden.

4.1 Die Konstituierung der Metropolregion Nürnberg

Wie in Kap. 2. bereits angemerkt, hatte die MKRO im Jahre 1995 bei der Einführung dieses neuen strategischen Raumbildes zunächst nur sechs deutsche Metropolregionen selektiert. Jedoch haben verschiedene Akteure im Verdichtungsraum Nürnberg, ähnlich wie in den anderen drei im April 2005 anerkannten Metropolregionen (Bremen/Oldenburg, Rhein-Neckar und Hannover-Braunschweig-Göttingen), über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren die offizielle Aufnahme in diesen „Club“ offensiv eingefordert. Die damit einhergehende diskursive Praxis wird im Folgenden rekonstruiert.³²

Der Verdichtungsraum Nürnberg ist durch mehrere regionale Kooperationsbereiche, die sich in den 1990er-Jahren nach und nach verstetigt haben, gekennzeichnet. Diese reichen in ihrer räumlichen Ausstreckung mittlerweile weit über die im Jahre 1973 förmlich im

²⁹ Der Prozess der Metropolisierung soll hier also nicht im raumstrukturellen (wie etwa bei Bronger 2004) bzw. ökonomisch-funktionalen Sinne (vgl. den Beitrag von Hans H. Blotevogel und Rainer Danielzyk) verstanden werden, sondern als „Gegenstand bzw. Element von Diskursen“ (s. o.), die einen Deutungswandel vom Agglomerations- bzw. Ballungsraum zur Metropolregion implizieren.

³⁰ Van Houtum, Lagendijk (2001) unterscheiden mit Blick auf polyzentrische Stadt- bzw. Städteregionen zwischen kultureller, funktionaler und strategischer Identität. Wobei Erstgenanntes sich weitestgehend mit dem Zusammengehörigkeitsbewusstsein deckt, also dem Wir-Gefühl und der Abgrenzung gegenüber „den anderen“. Ihre Definition der funktionalen Identität kann mit dem von Paasi (1986) beschriebenen Prozess der Herausbildung einer räumlich funktionalen Gestalt verglichen werden (*territorial shape*), d. h. die bewusste Abgrenzung einer Region auf der Basis funktionaler Kriterien (z. B. Pendlerverflechtungen). Die strategische Identität ist für die diskursive (Re-)Produktion von (Metropol-)Regionen von besonderem Interesse: Damit beziehen sich die Autoren auf die intendierte Aktivierung einer Identifikation mit einem Raumausschnitt, um etwa seine endogenen Potenziale zu mobilisieren. Beispielsweise spielen Karten oder auch metaphorische Bezeichnungen für solche sozialen Konstrukte als Repräsentations- und Kommunikationsmittel eine große Rolle. Dadurch soll auf die Kohärenz dieses Raumausschnitts und seine strategische Bedeutung für die Raumpolitik verwiesen werden.

³¹ Damit sind solche gemeint, die vornehmlich die Metropolfunktionen eines Verdichtungsraums stärken (vgl. dazu den Beitrag von Hans H. Blotevogel und Rainer Danielzyk in diesem Band).

³² Der Verfasser möchte sich an dieser Stelle für die seitens des Fortgeschrittenen-Projektes „MetroPOLitik – Entwicklungsprozesse in den neuen Metropolregionen Deutschlands“ (Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, WS 2005/2006 bis SS 2006) zur Verfügung gestellten Interviewprotokolle (im Folgenden abgekürzt als IP, siehe Anmerkungen in den jeweiligen Fußnoten) herzlich bedanken.

Landesentwicklungsprogramm ausgewiesenen Planungsregionen Westmittelfranken und Industrieregion Mittelfranken hinaus. Hervorzuheben sind, neben einigen Zweckverbänden, die sogenannte Städteachse der Kernstädte (Nürnberg-Fürth-Erlangen-Schwabach), in der seit ca. 25 Jahren auf den unterschiedlichsten Feldern auf interkommunaler Ebene zusammengearbeitet wird. Aus dieser ist schließlich durch massive Unterstützung der ansässigen Industrie (s. u.) der 1996 gegründete Marketingverein „Die Region Nürnberg e.V.“ (ab 2005 „Metropolregion Nürnberg e.V.“) hervorgegangen (IP Hahn³³). Ferner ist der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN), der den größten Kooperationsraum mit ca. 2,13 Mio. Einwohnern abdeckt, zu nennen. Als weitere regionale Initiative ist überdies das im Jahre 1998 seitens der beiden mittelfränkischen Planungsverbände zusammen mit der Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken, der Handwerkskammer Nürnberg, dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und dem Regierungspräsidenten von Mittelfranken vorgelegte gemeinsame „Entwicklungsleitbild der WirtschaftsRegion Nürnberg“ anzuführen.

Ende der 1990er-Jahre, so Beck (2004: 29), habe die Nürnberger Lokalpresse immer wieder darauf hingewiesen, dass Nürnberg neben München, Frankfurt und Stuttgart, die vierte dynamische Metropole mit weitem Einzugsbereich in Süddeutschland sei. Infolgedessen wurden zu Beginn des Jahres 2002 die ersten Stimmen laut, die eine Berücksichtigung des Verdichtungsraums Nürnberg als „Europäische Metropolregion“ in der nationalen Raumordnungspolitik reklamierten. In der Folgezeit wurden vor allen Dingen zwei Argumentationsfiguren immer wieder bemüht, die diesem Anliegen Nachdruck verleihen sollten.

Von der „Gateway-Stadt“ zur Metropolregion

Der Stadtrechtsdirektor der Stadt Nürnberg, gleichzeitig auch Geschäftsführer des Planungsverbandes Industrieregion Mittelfranken (PIM), Dr. Hartmut Frommer (SPD), stellt in seinem programmatischen Aufsatz aus dem Jahre 2002 („Eine Region sprengt ihre Grenzen“) heraus, dass der Verdichtungsraum Nürnberg aufgrund seiner Gatewayfunktion die offizielle Anerkennung seitens der MKRO bereits verdient hätte. Aufgrund dieser funktionalen Zuschreibung sowie unter Verweis auf die im EUREK (1999: 24) formulierte „politische Option“ („Ausbau der strategischen Rolle der Metropol-Regionen und Gateway-Städte“), schlussfolgert er, dass die Rolle des Verdichtungsraums Nürnberg als solche auch seitens der Bundesraumordnung stärker zu berücksichtigen sei. Auch Beck (2004: 29), Mitglied der CSU-Stadtratsfraktion in Nürnberg, bemüht die raumentwicklungspolitischen Bezüge im europäischen Zusammenhang und bezieht sich sogar auf das „Noordwijk-Dokument“, den ersten offiziellen Entwurf des EUREKs aus dem Jahre 1997, in dem Nürnberg und Dresden auf der Karte „Diversität, Komplementarität und Kooperation“ als einzige deutsche „Gateway“-Städte dargestellt worden sind (jedoch in der Endfassung nicht mehr als solche explizit erwähnt werden).

In einem weiteren programmatischen Aufsatz beziehen auch Frommer, Bomba (2004) sich auf das „Noordwijk-Dokument“ und schlussfolgern, dass es von daher unverstän-

³³ Interview mit Herrn Dr. Jörg Hahn (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Marketingvereins Metropolregion Nürnberg e.V.) am 26.04.2006.

sei, dass der anderen nach Osten orientierten deutschen „Gateway-Stadt“ Dresden, als Bestandteil des Sachsendreiecks, offiziell der Status einer EMR seitens der MKRO bereits zugesprochen worden ist. Ferner sei die Region Nürnberg im ORA von 1992 bereits als „Agglomeration mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung“ gekennzeichnet und zwar auf derselben Ebene wie z. B. München und Prag (Frommer, Bomba 2004: 23). Beck erinnert überdies daran, dass bereits im Sommer 1990, nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“, der damalige Bundeswirtschaftsministers Hausmann dem Standort Nürnberg eine deutlich verbesserte Ausgangssituation attestierte. So böten sich für Mittelfranken besonders gute Entwicklungsmöglichkeiten, da es „von einer künstlichen Randlage in eine europäische Mittelpunktlage“ rücke (Beck 2004: 29). Denn Nürnberg liegt im Schnittpunkt bedeutender europäischer Verkehrsadern (etwa der Autobahntrassen Paris-Prag-Warschau, London-Brüssel-Wien-Budapest sowie Berlin-Rom). Auch der internationale Flughafen, die Messe, die unter Europas Top 15 rangiert, sowie einer der besterschlossenen deutschen Binnenhäfen böten das Potenzial, um im Zuge der EU-Osterweiterung dieser Gatewayrolle gerecht zu werden (Reichholz 2003). Dennoch räumen die genannten Autoren allesamt ein, dass die Region Nürnberg die für Metropolregionen charakteristischen Funktionen nicht in ihrer vollen Bandbreite erfülle.

Die Frage des räumlichen Umgriffs

Eine weitere Argumentationsfigur, die suggerieren soll, dass der Verdichtungsraum Nürnberg bereits eine Metropolregion ist und auch als solche offiziell dargestellt werden sollte, ist die Hervorhebung „seiner Größe“. So führt Beck (2004: 32), ohne sich auf eine Quellenangabe zu beziehen, an, dass dieser schließlich in Anlehnung an den Geltungsbereich des Verkehrsverbundes „Großraum Nürnberg“ mit 2,13 Mio. Einwohnern nur knapp hinter den etablierten EMRs Stuttgart (2,61 Mio.) und München (2,44 Mio.), aber deutlich vor Hannover (1,42 Mio.) liege.³⁴ Bezüglich der flächenhaften Ausdehnung stößt dieser mit 11.534 km² sogar in die absolute Spitzenposition der deutschen EMRs vor, da beispielsweise die EMRs Berlin (5.377 km²), Stuttgart (3.649 km²) sowie auch die EMR Rhein-Ruhr nach Landesentwicklungsplan NRW 1995 (7.902 km², vgl. Kap. 3.2), deutlich kleiner sind. Auch Frommer, Bomba (2004: 25) gehen von einer „minimalen Fläche“ aus, die ca. 10.000 km² und mindestens zwei Mio. Einwohner umfasst. Diese Werte werden anscheinend, so die unterschwellige Botschaft, als „kritische Masse“ betrachtet, um als Metropolregion offiziell anerkannt zu werden.

So eignen sich derartige Vergleiche anscheinend hervorragend, sofern sie keiner kritischen Reflexion unterliegen, bestimmte Positionen zu vermitteln. Denn mit diesen Verweisen auf die „tatsächliche Größe“ des Verdichtungsraums Nürnberg munitioniert man sich vor allen Dingen gegenüber dem Vorwurf des bayerischen Landesentwicklungsministers Werner Schnappauf, der am 27.01.2003 noch gegenüber dem Landtag die Auffassung vertrat, dass dieser für eine Metropolregion zu klein sei. Auch habe die Bayerische Staatsregierung Bedenken, dass eine zunehmende Metropolorientierung der Landespolitik ländliche Räume benachteiligen könnte (Liebel 2005). Dem wird ent-

³⁴ Von daher ist es auch für Frommer (2002) unverständlich, dass auf Betreiben Niedersachsens die Region Hannover als einzige „nicht offizielle Metropolregion“ im IKM bereits vor ihrer offiziellen Anerkennung im Jahre 2005 (dann als EMR Hannover-Braunschweig-Göttingen) mitwirken durfte (vgl. Kap. 2).

gegengehalten, dass METREX „Metropolregionen“ ab 500.000 und der IKM ab einer Million Einwohner definiere (Reichholz 2003). Von daher könne, neben diesen beiden anzustrebenden Mitgliedschaften, zu Recht der Anspruch erhoben werden, einerseits von der Ministerkonferenz für Raumordnung in den Kreis der EMRs aufgenommen zu werden, andererseits im bayerischen Landesentwicklungsprogramm, neben München, als Metropolregion ausgewiesen zu werden, um schließlich auch den „Vorgaben“ des EUREKs zu entsprechen (Frommer, Bomba 2004: 25).

Der Druck auf die bayerische Staatsregierung wird erhöht

Anfang 2002 verständigten sich die regionalen Planungsverbände Industrieregion Mittelfranken (7) und Westmittelfranken (8) zusammen mit dem Marketingverein „Die Region Nürnberg e. V.“, die Mitgliedschaft bei METREX anzustreben. Im Frühjahr 2003 wurde der Großraum Nürnberg schließlich offiziell als 38. Mitglied in dieses europäische Netzwerk aufgenommen. Dem RegioPress-Newsletter des Marketingvereins ist zu entnehmen, dass man sich mit dem METREX-Beitritt in Franken freue, „München ein Schnippchen geschlagen zu haben“. So gibt Frommer bekannt, dass es „Karten, bei denen die einzig mögliche Verflechtung zwischen den Metropolregionen München und Berlin ‚nur‘ über Prag hergestellt wird, in der deutschen Raumordnung nun nicht mehr geben darf“ (Reichholz 2003).

Mit dem Beitritt zu METREX haben die Fürsprecher einer Metropolregion Nürnberg ein weiteres Argument in der Hand, um gegenüber dem Freistaat und dem Bund Druck auszuüben. So kritisiert beispielsweise der umweltpolitische Sprecher der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag, Wolfgang Gartzke, dass bei der CSU, die eine landespolitische Berücksichtigung Nürnbergs als Metropolregion bislang ablehne (s. o.), zur Kenntnis genommen werden müsse, dass es für Nordbayern im europäischen Kontext von größter Bedeutung sei, neben München ebenfalls den Status einer Metropolregion zugesprochen zu bekommen. Er macht diese Schiefelage in der landespolitischen Auslegung an der Verteilung der Mittel für Forschung und Entwicklung fest, die zu 80% nach Oberbayern und München fließen. Mit der Aufnahme bei METREX hege man nun die Hoffnung, dass die Staatsregierung ihre Einschätzung den „Tatsachen“ anpasse. Doch scheint das zuständige Ministerium von der METREX-Aufnahme wenig beeindruckt (Reichholz 2003).

Für diese Nichtberücksichtigung des Verdichtungsraums Nürnberg als Metropolregion im nationalen Zusammenhang wird vor allen Dingen die bayerische Landesregierung verantwortlich gemacht. Zum einen sei sie sehr stark auf die Metropolregion München fixiert, sodass Frommer (2002) auch das Bild der tradierten Rivalität zwischen Franken und Bayern bemüht. Zum anderen hat die bayerische Landesplanung es bislang versäumt, ihr Landesentwicklungsprogramm entsprechend den Vorgaben der MKRO und des EUREKs anzupassen, denn der Begriff „Metropolregion“ spielte in der Bayerischen Landesplanung bisher keine Rolle (Frommer, Bomba 2004). Auch mit dem Landesentwicklungsprogramm (LEP) vom 28.01.2003 habe sich nichts in dieser Richtung geändert. Es ist lediglich von „großen Verdichtungsräumen“ (hier in bezug auf München und Nürnberg) die Rede, denen „Aufgaben und Funktionen von europäischer Bedeutung zugewiesen“ wurden (s. u.). Warum der Begriff „Metropolregion“ allerdings vermieden worden ist, sei unverständlich, da der HARA von 1995 auch vom zuständigen bayerischen Landesentwicklungsministe-

rium mitgetragenen wurde (ebenda). Außerdem kritisiert Frommer (2002), dass zwar im europäischen Zusammenhang nach wie vor versucht werde, den gesamten Freistaat als europäische Region zu positionieren, hier aber keine Differenzierung vorgenommen wird, welche Teilregionen herausragende Funktionen von internationaler Bedeutung wahrnehmen und welche nicht.

Im Zuge der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (2003) hat die SPD im bayerischen Landtag eingefordert, den Verdichtungsraum Nürnberg neben München als zweite europäische Metropolregion in Bayern darzustellen. Auch die SPD-Stadtratsfraktion in Nürnberg hat am 23.07.2003 eine Resolution verfasst, in welcher sie die Bayerische Staatsregierung bittet, die Aufnahme der „Region Nürnberg“ als Metropolregion seitens der MKRO zu beantragen. Man verweist auf die breite Unterstützung in der Region, da alle Entscheidungsträger dahinter stünden (Gebietskörperschaften, Planungsverbände, Parteien, Gewerkschaften, Kammern), sowie auf die Aufnahme bei METREX. Schließlich findet auch auf lokaler und regionaler Ebene der CSU die Formierung einer „Metropolregion Nürnberg“ mehr und mehr Unterstützung: So fordert im Mai 2003 die Nürnberger CSU-Stadtratsfraktion, dass der Verdichtungsraum Nürnberg als zweite europäische Metropolregion in Bayern ausgewiesen werden sollte. Auf dem CSU-Bezirksparteitag am 31.05.2003 wurde schließlich die bayerische Staatsregierung und CSU-Landtagsfraktion einstimmig aufgefordert, dieses Anliegen zu unterstützen (Beck 2004: 29).

Die bayerische Staatsregierung lenkt ein

Diesem politischen Druck nachgebend, stellt Minister Schnappauf in seinem Brief vom 10.07.2003 an Ministerpräsident Stoiber die strategische Bedeutung des „Großraums Nürnberg als Metropolregion“ im europaweiten Standortwettbewerb heraus: Er wolle sich nachdrücklich dafür einsetzen, dass bei den anstehenden Fortschreibungen des MKRO-Beschlusses vom 08.03.1995 die Region Nürnberg in angemessener Weise berücksichtigt werde (BStMUGV 2003a). Zwar habe sich diesbezüglich der bayerische Landtag am 10.07.2003 noch zurückhaltend geäußert, was jedoch durch ein „klares Ja“ der bayerischen Staatsregierung (am 22.07.2003) überstimmt worden ist (Beck 2004: 29). Auf einer Ministerratsitzung wird schließlich beschlossen, dass Schnappauf am 13.10.2003 die Aufnahme des Verdichtungsraums Nürnberg als Metropolregion beantragt (BStMUGV 2003b).³⁵

„Eine Metropolregion tritt an“ – Die Regionalkonferenz am 24.06.2004

Ähnlich wie bei den anderen 2005 seitens der MKRO anerkannten Metropolregionen wurde auch in Nürnberg eine öffentlich wirksame Regionalkonferenz inszeniert, in deren Rahmen die wesentlichen Argumente (s. o.) der oben bereits genannten Stakeholder

³⁵ „Dabei will das nunmehr zuständige Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie das Anliegen einer europäischen Metropolregion Nürnberg offensiv und mit besonderem Nachdruck vertreten und eine Einbeziehung in die offizielle Reihe der Metropolregionen noch in 2004 erreichen. Im Jahre der großen EU-Osterweiterung wäre dies ein deutlich vernehmbares Zeichen dafür, dass Deutschland neben den Regionen Berlin und Halle-Leipzig/Sachsendreieck einen weiteren ‚Gateway‘ für die neuen EU-Staaten offen hält und damit verstärkt nicht nur zum wirtschaftlichen, sondern vor allem menschlichen Zusammenwachsen der größer werdenden Union beiträgt“ (Frommer, Bomba 2004: 24).

erneuert wurden. Die Ziele und Wünsche, die sich mit dieser Veranstaltung verbinden, fasst der Nürnberger Oberbürgermeister, Herr Dr. Ulrich Maly, in seinem Einladungsschreiben zusammen: Er möchte mit den regionalen Akteuren aus Wirtschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Kultur diskutieren, wie die Chancen dieser Metropolregion am besten zu nutzen seien und dabei den „regionalen Schulterschluss nach außen“ demonstrieren. Denn das „weitere Umland miteinbeziehend“, sei man in punkto Einwohnerpotenzial, Bruttoinlandsprodukt, Infrastrukturausstattung und Gatewayfunktionen mit den anderen großen Wirtschaftsräumen Deutschlands bereits auf Augenhöhe. Auch ist sich Maly sicher, dass infolge eines gemeinsamen Auftritts als „Metropolregion Nürnberg“ diese auf den europäischen Landkarten eingetragen ist. „Dies wird sich hinsichtlich der Planungen für Transeuropäische Netze oder als Grundlage für neue Förderkulissen als nützlich erweisen. Darüber hinaus gewinnt sie im europäischen und internationalen Standortwettbewerb Kontur. Erforderlich ist dafür aber eine intensivierte regionale Zusammenarbeit und die Profilierung ihrer Potenziale, nur dann kann mit nachhaltiger Unterstützung auf allen politischen Ebenen gerechnet werden“. Als wichtiger Schritt sei zunächst jedoch die formale Anerkennung des Verdichtungsraums Nürnberg durch die MKRO als „Europäische Metropolregion Nürnberg“ anzustreben (Maly 2004). So spricht er auch in seinem Eingangsreferat von der Bedeutung der Metropolregionen in der europäischen Regionalpolitik: „Deshalb müssen wir regional denken und handeln, wenn man so will, eine Kohäsionspolitik für die Metropolregion Nürnberg definieren.“ (Stadt Nürnberg 2004: 17).

Auch Staatsminister Dr. Wiesheu (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie – BStWIVT) sieht den Großraum Nürnberg (mittlerweile) als Metropolregion, die bei objektiver Bewertung mit bereits anerkannten Metropolregionen konkurrieren könne und verweist darauf, dass Nürnberg neben München der zweite große Verdichtungsraum des Freistaates und damit wichtiger und gleichwertiger Impulsgeber für die Entwicklung Bayerns sei (Stadt Nürnberg 2004: 23 ff.). Staatssekretär Tilo Braune (BMVBW) sichert indes die Unterstützung seitens des Bundes für die Bemühungen um die Anerkennung als Metropolregion zu und merkt überdies an: „Für die weitere Entwicklung der Region sowie für das Bestreben um die Anerkennung als Metropolregion stellt die Konferenz und die rege Beteiligung an dieser einen Meilenstein dar“. Auch stellt Braune heraus, dass die Bezeichnung „Metropolregion“ sich als nützlich für Marketing und Imagepolitik erweise, da sie ein Gütesiegel sei und für ansiedlungswillige Firmen gewisse Standards garantiere. Gleiches gilt für die Akquisition von Fördermitteln. Zwar gebe es keinen Automatismus, aber sowohl von der Begrifflichkeit her wie auch vor dem fachlichen Hintergrund biete das Prädikat Metropolregion entscheidende Argumentationshilfen im Wettbewerb um nationale und europäische Fördergelder (Stadt Nürnberg 2004: 13). Die Bedeutung der Anerkennung als EMR macht Manfred Sinz (BMVBS) am Beispiel des Bundesverkehrswegeplans fest, in dem die Region Nürnberg bislang nicht in angemessener Weise dargestellt ist und damit nicht im maßgeblichen Raster für großräumige Erreichbarkeitsanalysen berücksichtigt werde (Stadt Nürnberg 2004: 37).

Als wesentliches Ergebnis dieser Konferenz ist ferner die Verabschiedung einer Resolution festzuhalten, in welcher sich „der Verdichtungsraum“ offiziell als „Metropolregion

Nürnberg“ konstituiert.³⁶ So appellieren insgesamt 130 Unterzeichner an die staatliche Planung, diese „unverzüglich als EMR durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) anzuerkennen und in den IKM sowie in das neue Landesentwicklungsprogramm Bayerns aufzunehmen“ (Stadt Nürnberg 2004: 6).

Das gespannte Warten auf den MKRO-Beschluss

In den letzten Monaten vor dem offiziellen Beschluss am 28.04.2005 der MKRO drängen immer mehr Gebietskörperschaften in die „Metropolregion Nürnberg“. Anscheinend wollen sie an der positiven Suggestion dieser Initiative partizipieren. Dem RegioPress-Newsletter des Marketingvereins ist zu entnehmen, dass im Anschluss an eine gemeinsame Tagung Anfang Dezember 2004 mittlerweile sämtliche fränkischen Oberbürgermeister hinter diesem Bestreben stünden (Rechholz 2005). Interessant (und vor allen Dingen positiv) ist ferner festzuhalten, dass ein MKRO-Beschluss (bei gleichzeitiger Erläuterung der Strukturen und abstrakten Inhalte der Raumordnungspolitik) in den regionalen Medien eine solch bemerkenswerte Resonanz erfährt.³⁷

Nach dem Spiel ist vor dem Spiel: Abgrenzung und Governance der EMR Nürnberg

Kurz nach dem positiven MKRO-Beschluss ist eine „Charta der Metropolregion Nürnberg“ durch rund 60 Vertreter von Kommunen, Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Kultur am 12.05.2005 verabschiedet worden. Knapp zwei Wochen später wird sie als offizielles Mitglied im IKM aufgenommen.³⁸

Beck stellt in seinem Grundsatzpapier vom 01.05.2005, welches in einer Kurzform auch in den Nürnberger Nachrichten (vom 19. bis 21.05.2005) abgedruckt worden ist, die seiner Meinung nach nun vordringlichen Handlungsbedarfe der „EMR Nürnberg“ zur Diskussion. Dabei fordert er, dass, sofern eine Umsetzung in konkrete Politik und Planung angestrebt werde, eindeutige territoriale Grenzen aufgezeigt werden müssen. Ein „Bubble-Effekt“ wie

³⁶ „Die unterzeichnenden kreisfreien Städte und Landkreise erklären damit die Metropolregion Nürnberg für konstituiert. Sie werden beauftragt, gemeinsam mit den beiden Planungsregionen, den Vertretern der Industrie- und Handelskammer sowie der Handwerkskammer, der Gewerkschaften, der Hochschulen, aus Kultur und Sport und des Marketingvereins ‚Die Region Nürnberg e. V.‘ die Initiative für die Schaffung notwendiger Arbeitsstrukturen zu ergreifen“. Ferner wurden die Landkreise Bayreuth, Bamberg und Amberg-Sulzbach sowie die kreisfreien Städte Bayreuth, Bamberg und Amberg eingeladen, sich der Resolution anzuschließen (Stadt Nürnberg 2004: 3 ff.).

³⁷ So titelt beispielhaft das Informationsblatt des Marketingvereins im März 2005: „Noch 37 Tage – Der Countdown zur Metropolregion läuft. Frankens Aufstieg in die 1. Liga rückt in greifbare Nähe“ (vgl. o. V. 2005). Neben den umfangreichen Informationen des Marketingvereins sind auch die Internetseiten der Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken sowie der umfangreiche Pressespiegel zur Regionalkonferenz hervorzuheben (Stadt Nürnberg 2004: 49 ff.).

³⁸ Vertreten wird die Metropolregion Nürnberg im IKM durch das Bürgermeisteramt der Stadt Nürnberg sowie durch die neu geschaffene „Geschäftsstelle Europäische Metropolregion Nürnberg“. Auch hat sich der Marketingverein „Region Nürnberg e. V.“ unmittelbar nach dem Beschluss zum Marketingverein „Metropolregion Nürnberg e. V.“ umbenannt. Ferner war die Metropolregion Nürnberg auch Gastgeberin der METREX-Konferenz vom 15. bis 18.06.2005 zum Thema „Lissabon Agenda und EU 27+“ und hat sich in diesem Rahmen dieser als solche präsentiert.

in der EMR Hamburg sei zu vermeiden, zumal immer mehr Städte und Landkreise (z. B. Bamberg, Bayreuth, Hof, Würzburg und Coburg – alle außerhalb des VGN) an der EMR Nürnberg partizipieren wollen (s. o.), da sie die Angst des Ausgeschlossenseins umtreibe (Beck 2005). So plädiert er für eine funktional begründete Abgrenzung und schlägt dazu die Grenze des VGN vor, da er den Funktionalraum Nürnberg am besten abbilde. Darüber hinaus würden sich nur funktionale Städtetnetze als Kooperationsform anbieten. Damit stellt sich Beck (CSU) auf die Seite der SPD im Landtag, die eine scharfe Abgrenzung insbesondere mit Blick auf die Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms fordert. Die CSU wollte sich bislang nicht weiter festlegen (Rechholz 2005). Becks Kritik richtet sich aber auch an den Nürnberger OB Maly (SPD), der spüre, dass es im Umland Vorbehalte gegenüber der Metropolregion gebe und von daher eine eher vermittelnde Position einnehme, welche aber den „Bubble-Effekt“ begünstige (Beck 2005). Demgegenüber positioniert sich Maly wie folgt: „Wer Grenzen zieht, grenzt aus“. Die einzelnen Gebietskörperschaften müssen selbst herausfinden, ob sie einen Mehrwert in der EMR Nürnberg sehen oder nicht (IP Maly).

Beck (2005) macht ferner in seinem Grundsatzpapier deutlich, dass eine verstärkte informelle Vernetzung innerhalb der bestehenden Kooperationsstrukturen nicht ausreichend sei. Er fordert eine Verbandslösung, die unter Umständen, bei gleichzeitiger Auflösung der Bezirksparlamente und Planungsregionen, auch durch Regionalparlamente aufgewertet werden könnte.³⁹ Letztendlich wurde aber die in der Resolution auf der Regionalkonferenz bereits in Aussicht gestellte Konstituierung des Rates der Metropolregion Nürnberg, der sich aus insgesamt elf Oberbürgermeistern und 19 Landräten zusammensetzt, realisiert.⁴⁰ Damit hat sich ein eher schwach institutionalisiertes Steuerungsmodell herausgebildet, welches unter dem Motto „Regional Governance without Government“ firmiert, das aus einem „metropolitanen Kern“ und einem weiter gefassten „metropolitanen Netz“ besteht, welches sich in der Folgezeit noch erweitern kann und bereits jetzt schon die Grenzen des VGN übersprungen hat (Abb. 2).⁴¹

³⁹ Weitere Modelle „metropolitaner Governance“, die seinerzeit debattiert worden sind, werden bei Liebel (2005) erörtert.

⁴⁰ Als Prämissen der Zusammenarbeit werden Freiwilligkeit, Subsidiarität, Offenheit und Dynamik, Konsens, demokratischer Kern, gleiche Augenhöhe sowie Vernetzung mit Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Verwaltung festgeschrieben. Dabei sollen durch Vernetzung und projektorientiertes Handeln die metropolitanen Funktionen, die regionalen Exzellenzen von internationaler Bedeutung, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und das Regionalmarketing sowie die Vernetzung und Kooperation in Deutschland und Europa verbessert werden (www.metropolregion.nuernberg.de).

⁴¹ Gemäß dem Leitbild „Polyzentralität und Vernetzung“ umfasst laut Geschäftsordnung die Metropolregion Nürnberg „als Rechtsträger“ im Kern zwölf Landkreise und acht kreisfreie Städte. Das „metropolitane Netz“ bezieht weitere Landkreise (derzeit sieben) und kreisfreie Städte (derzeit drei) ein, die willens sind, ihre Potenziale zur Stärkung des Raumes einzubringen (Abb. 1). Die Akteure des metropolitanen Netzes wirken bei allen Projekten und Aktionen gleichberechtigt mit, von denen sie betroffen sind oder sein können. Diese Unterscheidung von einem „festen Kern“ und einem „flexiblen Netz“ beruht auf Anregungen des damaligen BMVBW, die Manfred Sinz mit Blick auf die „kleineren polyzentralen Stadtregionen“ im Rahmen der Regionalkonferenz vorgetragen hat (vgl. Frommer 2005 bzw. Stadt Nürnberg 2004: 36).

Abb. 2: „Kern“ und „Netz“ der Metropolregion Nürnberg



Quelle: www.metropolregion.nuernberg.de/

Ferner wurden verschiedene Foren (z. B. Wirtschaft und Infrastruktur, Wissenschaft, Kultur und Sport usw.) gebildet, die einzelne Arbeitsfelder nach den Kriterien der internationalen Bedeutung und der Subsidiarität vorbereiten und schließlich dem Rat der Metropolregion zur Abstimmung vorlegen sollen (Metropolregion Nürnberg 2005).⁴²

⁴² Die von Beck (2005) geforderte Profilierung der Metropolregion Nürnberg versucht überdies die IHK Nürnberg für Mittelfranken nachzukommen. Sie hat ein Aktionsprogramm 2005 mit dem Titel: „Standortvorteil Metropolregion Nürnberg“ verabschiedet. Dabei macht sie drei Bausteine für ein strategisches Gesamtkonzept der Metropolregion aus: An der Spitze soll ein Entwicklungsleitbild stehen. Diesem liegt ein Clusterkonzept zugrunde, das aus sieben Kompetenzbereichen besteht. Auf der Grundlage dieses Leitbildes sind operationale Ziele zu formulieren. Als dritter Baustein sollen konkrete Initiativen und Projekte folgen (IHK Nürnberg für Mittelfranken 2005).

Die MR Nürnberg im LEP-Entwurf

In seiner Regierungserklärung vom 06.11.2003 hatte Ministerpräsident Stoiber „die Gültigkeit des Landesentwicklungsprogramms (LEP) 2003 bis Ende 2004 begrenzt“ und für die Zeit danach „ein neues, schlankes LEP“ in Aussicht gestellt. Daraufhin hatte mit einem Beschluss des Planungsausschusses des Planungsverbandes Industrieregion Mittelfranken (PIM) vom 22.03.2004 dieser das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie aufgefordert, bei der Neuaufstellung des LEPs die Belange der Metropolregionen, d.h. insbesondere der Metropolregion Nürnberg, angemessen zu berücksichtigen.⁴³ Dabei wurden die zum damaligen Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Argumentationshilfen (EUREK, METREX-Beitritt sowie die Entscheidung der bayerischen Landesregierung zur Antragsstellung bei der MKRO) einmal mehr bemüht (s. o.), um darzulegen, dass Bayern aufgrund seiner Größe durchaus zwei Metropolregionen vertragen könnte. Zumal eine Maßstabsvergrößerung planungspolitischen Denkens ohnehin erforderlich sei, da der gegenwärtige Zuschnitt der Planungsregionen Industrieregion Mittelfranken und Westmittelfranken aus dem Jahre 1973 den Anforderungen eines Europas der Regionen nur noch im Rahmen eines Kooperationsmodells unter Einschluss weiterer Landkreise gerecht werden könne (PIM 2004: 35 f.).

Otto Wiesheu, Staatsminister für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, kündigte bereits im Rahmen der Regionalkonferenz im Juni 2004 (s. o.) an, dass bei der derzeitigen Überarbeitung des Landesentwicklungsprogramms Bayern 2003 der Großraum Nürnberg in seinen Metropolfunktionen weiter verdeutlicht und verfestigt werde. „Dabei kommt den regionalen Planungsverbänden auch die Aufgabe zu, zu einer besseren Kooperation und Vernetzung beizutragen. Wir wollen im LEP ausdrücklich das Ziel aufnehmen, dass der Raum Nürnberg als wirtschaftlicher Impulsgeber und kulturelles Zentrum für den nordbayerischen Raum sowie in seiner Brückenfunktion zu den mittel- und osteuropäischen Ländern gestärkt und weiterentwickelt werden soll. Seine Metropolfunktion soll ausgebaut werden“ (Stadt Nürnberg 2004: 27).

Nach weiteren Anträgen der SPD im Bayerischen Landtag im Juli 2004, in denen die Einführung einer neuen Gebietskategorie „Europäische Metropolregion“ im Zuge der anvisierten Verschlinkung des LEPs eingefordert wurde, hat die CSU-Fraktion im Landtag die Bayerische Staatsregierung aufgefordert, sich auch für die Festlegung der Metropolregion Nürnberg einzusetzen. So ist, durch einen fraktionsübergreifenden Landtagsbeschluss, die Aufnahme in den ersten LEP-Entwurf vom 12.07.2005 in Ansätzen vollzogen worden (BStWIVT 2005 sowie Maier, Liebel 2005: 3). In diesem werden Metropolregionen generell als strategischer Ansatz auf Landes- und regionaler Ebene verstanden, um im internationalen großräumigen Wettbewerb bestehen zu können und die Integration des Landes in die deutschen, europäischen und weltweiten Netze der Raumentwicklung zu fördern (Maier, Liebel 2005: 16). Gleichwohl ist die Umsetzung des Konzepts infrage zu stellen, da im gesamten Teil B des ersten LEP-Entwurfs, der die Ziele und Grundsätze zur nachhaltigen Entwicklung der raumbedeutsamen Fachbereiche enthält, die beiden bayerischen

⁴³ In der ersten Gesamtfortschreibung des LEP aus dem Jahre 1994 wird in Ziel A II 2.4.4 München als europäische Metropole benannt. Im LEP 2003 hingegen wird nur der Begriff der „Metropolfunktionen“ bemüht, die im „großen Verdichtungsraum“ München gesichert und entwickelt werden sollen (Ziel A II 2.1.4) (Frommer 2005: 11).

Metropolregionen unerwähnt bleiben (Maier, Liebel 2005: 18).⁴⁴ Frommer (2005: 12) kritisiert vor allen Dingen die Reduktion auf den Verdichtungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen, was dem Selbstverständnis eines arbeitsteiligen, polyzentrischen Netzwerks der Metropolregion Nürnberg nicht gerecht wird (s.o.), denn nur als solche ist sie seitens der MKRO anerkannt worden. Auf der anderen Seite interpretiert er die unter Punkt AI 6.2 „Metropolregionen in Bayern“ formulierten Grundsätze im LEP-2005-Entwurf als ersten Schritt zu einem konstruktiven Miteinander zwischen dem Freistaat und seinen beiden Metropolregionen, da die Rolle der „Großräume“ München und Nürnberg im polyzentrischen Europa stärker akzentuiert werde (ebenda). Eine zeichnerische Darstellung sowie eine weitere Konkretisierung der Ziele und Grundsätze der Landesplanung in bezug auf diese beiden EMRs wurden auch im mittlerweile vorliegenden zweiten Entwurf nicht vorgenommen (BStWIVT 2006).⁴⁵

Fazit

Dieser vergleichsweise dynamische Prozess (vgl. dazu das folgende Beispiel der Metropolregion Rhein-Ruhr) zur Konstituierung einer Metropolregion Nürnberg sollte zeigen, wie eine Maßstabsvergrößerung raumbezogener Planung und Politik im Einvernehmen mit „neuen Argumenten“, welche ihre Funktion als solche stärken sollen, in die diskursive Praxis der Akteure getragen worden ist. Neben den in relativ kurzer Zeit erlangten Erfolgen in der förmlichen Anerkennung als Metropolregion Nürnberg (METREX, Resolution seitens der regionalen Akteure, MKRO, IKM sowie LEP Bayern) ist vor allen Dingen die Neupositionierung im internationalen Kontext zu erwähnen. Ferner ist festzuhalten, dass die Initiative zur Konstituierung als Metropolregion aus dieser selbst heraus getragen worden ist, ohne dass beispielsweise die Landesregierung diesen Prozess moderierend begleiten musste. Im Gegenteil: sie hat diesen anfänglich eher blockiert (IP Maly). Als treibende Kräfte können zum einen die Industrie- und Handelskammer Nürnberg (IP Lindstadt⁴⁶) und vor allen Dingen der Marketingverein genannt werden, die im Vorfeld auch viele Gespräche mit hochrangigen Politikern der bayerischen Landesregierung geführt haben (Sigwart 2005). Letztgenannter wird vor allen Dingen durch das finanzielle Engagement der Siemens AG unterstützt, die u. a. den Geschäftsführer des Vereins stellt (IP Hahn).

Außerdem sind neben dem Geschäftsführer des Planungsverbandes Industrieregion Mittelfranken Frommer (IP Beck,⁴⁷ IP Balleis, Beck⁴⁸) vor allen Dingen der Nürnberger Oberbürgermeister zu nennen.⁴⁹ Ihm gelang es offensichtlich, eine relativ hohe Konsensbereitschaft unter den Gebietskörperschaften, d. h. sowohl den Kernstädten als auch den

⁴⁴ Diese bleiben auch im zweiten Entwurf vom 14.02.2006 unerwähnt (BStWIVT 2006).

⁴⁵ An dieser Stelle sei einmal mehr darauf hingewiesen, dass die Arbeiten zu diesem Beitrag im Sommer 2006 abgeschlossen worden sind.

⁴⁶ Interview mit Herrn Hans-Joachim Lindstadt (Leiter des Geschäftsbereichs Standortpolitik und Unternehmensförderung der Industrie- und Handelskammer für Mittelfranken) am 27.04.2006.

⁴⁷ Interview mit Herrn Prof. Dr. Hartmund Beck (Mitglied der CSU-Stadtratsfraktion in Nürnberg) am 27.04.2006.

⁴⁸ Interview mit Herrn Dr. Siegfried Balleis (Oberbürgermeister der Stadt Erlangen) und Frau Dr. Birgit E. Beck (persönliche Mitarbeiterin) am 26.04.2006.

⁴⁹ Z. B. IP Hahn, IP Müller, IP Ständecker.

Landkreisen herzustellen, um sich gemeinsam auf das raumpolitische Feld der Metropolregion einzulassen. Obgleich im weiteren ländlichen Umland der Stadt Nürnberg auch kritische Stimmen gegenüber der EMR Nürnberg vorgebracht wurden (IP Denzler, Wagner),⁵⁰ ist es anscheinend gelungen, die dabei artikulierten Vorbehalte gegenüber der Stadt Nürnberg (d.h. den „Imperialismusverdacht“, IP Maly)⁵¹ insoweit auszuräumen, dass diese die überraschend schnelle Formierung (IP Pfäfflin)⁵² dieser relativ „weichen“ Governance-Struktur verhindert hätten. Zudem konnte durch das moderate Vorgehen des OBs Maly auch die Stadt Fürth für diese Idee gewonnen werden, die dem Nutzen einer EMR eigentlich kritisch gegenübersteht (IP Müller).⁵³ Die von ihm maßgeblich entwickelte schwache Institutionalisierung (IP Hahn) und der flexible räumliche Umgriff (hier: die feinsinnige Unterscheidung zwischen „metropolitanem Kern und Netz“, vgl. Abb. 2), haben anscheinend potenzielle Konflikte in dieser Hinsicht weitestgehend im Kern erstickt. Schließlich erwies sich das anscheinend vorhandene funktionierende Fundament regionaler Zusammenarbeit als vorteilhaft.⁵⁴ Inwieweit die Konstituierung als Metropolregion nicht nur diskursive und institutionelle, sondern auch – infolge sogenannter „metropolitan policies“ – weiter reichende politische und schließlich auch materielle Wirkungen entfalten wird, kann momentan (Stand: Sommer 2006) jedoch noch nicht abgeschätzt werden.

4.2 Die „komplizierte Metropolisierung“ des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr

Im Vergleich zu Nürnberg ist die raumordnungspolitische Ausgangssituation des Metropolisierungsdiskurses des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr eine andere, da dieser im HARA von 1995 bereits als EMR selektiert worden ist. Hinzu kommt, dass Nordrhein-Westfalen (NRW) auch das erste Bundesland war, welches dieses Konzept der MKRO in den Landesraumordnungsplan (hier: Landesentwicklungsplan, LEP NRW 1995) integriert hat.⁵⁵

NRW als Vorreiter im raumordnungspolitischen Fachdiskurs

Interessant ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass diese Integration bereits parallel zur Erarbeitung des Handlungskonzepts innerhalb der MKRO erfolgte. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass NRW zu diesem Zeitpunkt den Vorsitz innerhalb der MKRO besaß und somit die fachliche Diskussion maßgeblich forcierte. So ist

⁵⁰ Interview mit Herrn Dr. Günther Denzler (Landrat des Landkreises Bamberg) und Herrn Siegfried Wagner (Wirtschaftsförderung des Landkreises Bamberg) am 25.04.2006.

⁵¹ Interview mit Herrn Dr. Ulrich Maly (Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg) am 28.04.2006.

⁵² Interview mit Herrn Hein Pfäfflin (Institut für Medienforschung und Urbanistik, Nürnberg) am 27.04.2006.

⁵³ Interview mit Herrn Horst Müller (Wirtschaftsreferent und berufsmäßiger Stadtrat der Stadt Fürth) am 26.04.2006.

⁵⁴ Dieses Ergebnis ist sowohl aus den IPs der geführten Gespräche in der MR Nürnberg herauszulesen als auch aus der Arbeit von Liebel (2005).

⁵⁵ Die nachfolgenden Ausführungen greifen Ergebnisse des seitens der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projektes „Das strategische Raumkonzept Metropolregion Rhein-Ruhr – Analyse der planungspolitischen Diskurse über den polyzentrischen Verdichtungsraum als Metropolregion von 1994 bis 2005“ auf, welches am Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung der Universität Dortmund (Fakultät Raumplanung) von 2005–2006 durchgeführt worden ist (vgl. dazu ausführlicher: Schmitt 2007).

bereits im LEP-Entwurf vom Februar 1994 von EMRs die Rede: „Die siedlungsstrukturelle Entwicklung Europas soll sich am Leitbild der ‚dezentralen Konzentration‘ orientieren. Städte und Regionen, die miteinander kooperieren, bilden in diesem System das Rückgrat der künftigen europäischen Raumstruktur. Dieses System verfügt über unterschiedliche Ebenen mit differenzierten Versorgungs- und Leistungsangeboten. Eine zentrale Rolle in diesem System ist den ‚Europäischen Metropolregionen‘ zuzuschreiben. Der polyzentrische Raum Rhein/Ruhr gehört wegen seiner Struktur, seines Leistungsangebots sowie seiner Wirtschaftskraft zu diesen höchstrangigen europäischen Regionen. Vordringliche Aufgabe der Landesentwicklungspolitik im Hinblick auf die europäische Zusammenarbeit ist es, seine Position zu sichern und zielgerecht auszubauen“ (Landtag NRW 1994: 13). Diese Formulierung deckt sich weitestgehend mit der Endfassung des LEPs im Mai 1995.

Mit anderen Worten wurde dem zu diesem Zeitpunkt seitens der MRKO noch nicht verabschiedeten Beschluss zum EMR-Konzept in Deutschland seitens des damals von der SPD geführten Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) vorgegriffen und der Begriff der „Europäischen Metropolregion“ erstmalig der „Raumordnungspraxis“ vorgestellt. Zwar wird dabei, wie oben zitiert, der polyzentrische Raum Rhein/Ruhr zu den „höchstrangigen europäischen Regionen“, jedoch wird dieser in seiner räumlichen Konkretisierung in dieser ersten Entwurfsfassung im Februar 1994 zweigeteilt. So heißt es in den textlichen Erläuterungen zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung in NRW: „In Nordrhein-Westfalen gibt es zwei Metropolregionen von aktueller europäischer Bedeutung: Die Europäische Metropolregion Köln/Bonn und die Europäische Metropolregion Rhein/Ruhr von Düsseldorf bis Dortmund“ (Landtag NRW 1994: 14).

Diese Aussage in Verbindung mit der obigen impliziert somit zwei Interpretationen: Zum einen könnte aufgrund der oben genannten räumlichen Konkretisierung angenommen werden, dass die Region Köln/Bonn diese Merkmale nicht aufweist, aber dennoch als solche ausgewiesen wird. Wahrscheinlicher ist aber die Folgerung, dass nur der Gesamt- raum, also beide Regionen zusammengenommen, diese „Merkmale“ aufweisen, da der polyzentrische Verdichtungsraum Rhein-Ruhr erwähnt wird, der von Bonn bis Dortmund reicht. Die zeichnerische Darstellung des LEP-Entwurfs 1994 bringt keine weitere Klarheit diesbezüglich, da diese „herausgehobene Raumkategorie“ nicht berücksichtigt wird.

Ferner ist festzuhalten, dass im Aufstellungsverfahren diese raumordnungspolitische Neuerung im Allgemeinen sowie ihre Darstellung und Abgrenzung und ihre inhaltlichen Implikationen im Besonderen kaum aufgegriffen worden sind.⁵⁶ Lediglich der Konkretisierungsgrad der getroffenen Aussagen im LEP-Entwurf 1994 wurde kritisiert und schließlich auch im zweiten Entwurf vom Januar 1995 bzw. in der Endfassung „ein wenig nachgebessert“. So sind diese im ersten Entwurf 1994 textlich dargelegten EMRs Rhein/Ruhr und Köln/Bonn „stillschweigend“ zu einer EMR Rhein-Ruhr im zweiten Entwurf im Januar 1995 zusammengefasst worden, was ebenfalls keine nennenswerten Reaktionen auslöste.

⁵⁶ Dies ist den eingereichten schriftlichen Stellungnahmen seitens der Träger öffentlicher Belange, der weiteren angehörten Experten im Beratungsverfahren, den einzelnen Statements im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen sowie den Protokollen der fachlich berührten Landtagsausschüsse zu entnehmen (vgl. dazu ausführlicher: Schmitt 2007).

Diese Zusammenlegung ist vor allen Dingen auf die parallele Diskussion innerhalb der MKRO zurückzuführen. Bei der Selektion „potenzieller EMRs“ seitens der fachlich zuständigen Vertreter der einzelnen Bundesländer wäre es nicht vermittelbar gewesen, warum NRW mit zwei solcher EMRs seitens der MKRO bedacht worden wäre, zumal zahlreiche weitere Länder, wie beispielsweise Niedersachsen oder auch Thüringen, bei dieser ersten Selektionsrunde im Jahre 1995 leer ausgingen. So wurden nach intensiver Diskussion innerhalb der Landesplanungsbehörde diese beiden Metropolregionen zusammengelegt.⁵⁷ Demnach ist in der Endfassung des bis heute gültigen Landesentwicklungsplans (LEP NRW 1995) der polyzentrische Verdichtungsraum Rhein-Ruhr als „eine EMR“ sowohl textlich wie auch zeichnerisch als formales landesplanerisches Ziel dargestellt. Für die Schlüsselakteure in Rhein-Ruhr wirkte jedoch irritierend, dass weder die vergleichsweise abstrakt formulierten Zielvorstellungen⁵⁸ noch die aufgelisteten vordringlichen Handlungsschwerpunkte, welche sich vor allen Dingen auf verkehrsinfrastrukturelle Themen beziehen, näher konkretisiert worden sind (Schmitt, Knapp 2001). Als vordringlicher Handlungsschwerpunkt wird in organisatorischer Hinsicht lediglich die Erarbeitung abgestimmter regionaler Entwicklungskonzepte in Verbindung mit einer Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit aller für die Regionalentwicklung bedeutsamen Akteure genannt. Ein hinreichendes strategisches Konzept, wie dieses neue Raumbild seitens der lokalen und regionalen Akteure auszufüllen wäre, wurde demnach von der Landesregierung nicht formuliert. Es wird vielmehr unter Verweis auf die infrastrukturelle Ausstattung, die Wirtschaftskraft und das Bevölkerungspotenzial dargelegt, warum der Verdichtungsraum Rhein-Ruhr bereits die maßgeblichen Orientierungsmerkmale aufweist, die eine Europäische Metropolregion kennzeichnen (MURL 1995: 16).

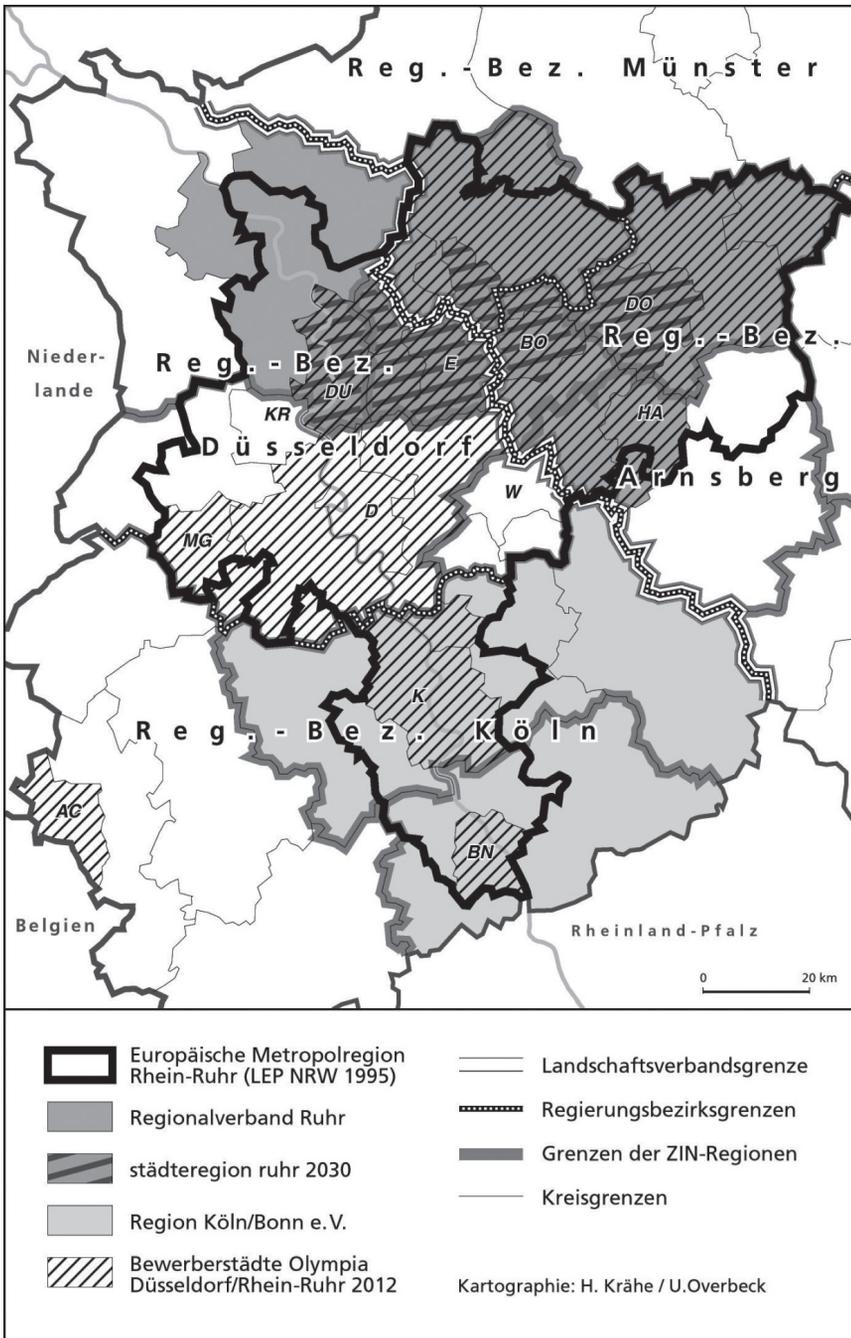
Umso erstaunlicher ist die vergleichsweise scharfe Offensive in der zeichnerischen Darstellung. Denn es wurde nicht die Signatur der MKRO oder ein vergleichbares, der strategiegeleiteten Intention dieses Plans entsprechendes Geo-Design verwendet, sondern die Verdichtungsraumkategorie der Ballungskerne und Ballungsrandzone schwarz umrahmt. Diese Darstellung konterkariert die strategische und vor allen Dingen persuasive Wirkung des neuen raumordnungspolitischen Raumbildes der MKRO, sodass die Kritiker monierten, dass eine funktionalräumliche Darstellung eines Netzwerkraumes angemessener wäre (Blotevogel 1998b). Außerdem durchkreuzt diese top-down installierte Designer-Region zahlreiche macht- und zum Teil auch identifikationsgeladenen Geographien in diesem Verdichtungsraum (vgl. Abb. 3).⁵⁹

⁵⁷ Obige Einschätzungen berufen sich in erster Linie auf ein Experteninterview mit Herrn Dr. Ernst-Hasso Ritter im April 2005, der zum damaligen Zeitpunkt Leiter der Abteilung Raumordnung und Landesplanung im MURL war.

⁵⁸ Z. B.: „Die herausragende Bedeutung der Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr für die Raumentwicklung in Nordrhein-Westfalen, in Deutschland und in Europa ist bei der Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur zu berücksichtigen“ (MURL 1995: 16).

⁵⁹ Aufgrund der besseren Lesbarkeit können nur einige wenige »regionale Geographien« im Kernbereich Nordrhein-Westfalens dargestellt werden. Die EMR Rhein-Ruhr, so wie im LEP NRW 1995 abgegrenzt, umfasst insgesamt rund 11 Mio. Einwohner, 20 kreisfreie Städte, davon allein 11 Oberzentren, wobei 5 von ihnen mehr als 500.000 Einwohner zählen (Köln, Essen, Dortmund, Düsseldorf und Duisburg), sowie insgesamt 74 Mittelzentren.

Abb. 3: Einblick in das komplexe Geflecht unterschiedlicher Handlungsräume im Einzugsbereich der EMR Rhein-Ruhr



Quelle: Schmitt (2006: 56) 1995–2000: Keine diskursive Praxis

1995-2000: Keine diskursive Praxis

Aufgrund der schwachen Resonanz der eigentlich berührten Stakeholder gegenüber der vorsichtigen Neuinterpretation der Landespolitik NRW bezüglich des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr überrascht es auch nicht, dass aus der EMR heraus in den ersten fünf bis sechs Jahren keinerlei Initiativen ergriffen wurden, einen Metropolisierungsdiskurs in irgendeiner Form anzustoßen, um die „strategische Identität“ dieses Raumes zu stärken. Als einziger Ansatz in diese Richtung kann die von der Landesentwicklungsgesellschaft NRW moderierte gemeinsame Präsentation der fünf größten Städte des Verdichtungsraums (Dortmund, Essen, Duisburg, Düsseldorf und Köln) unter dem etwas überzogenen Slogan „The Region“ auf der internationalen Immobilienmesse in Cannes 1996 (MIPIM) gewertet werden. Ein Jahr später kamen die Städte Leverkusen, Bochum, Wuppertal, Bonn und Hagen hinzu. Jedoch brach diese Gemeinschaft 1998 in Teilen wieder auseinander und wurde schließlich 1999 völlig beendet, sodass sich in der Folgezeit zunächst wieder jede Stadt einzeln als Investitionsstandort zu behaupten versuchte. Auch sonst herrschte aufseiten der lokalen und regionalen Akteure diesbezüglich Funkstille (Blotevogel 2005c).

Vorbehalte und Gegenwürfe

Unter Einbeziehung im Jahre 2000 durchgeführter Experteninterviews kann als Zwischenbilanz festgehalten werden, dass seitens der in Planung und Politik tätigen Stakeholder erhebliche Bedenken und zum Teil Unverständnis gegenüber diesem neuen strategischen Raumbild des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr als Metropolregion bestehen.⁶⁰ Dabei wurden vor allen Dingen die bekannten Differenzen in Bezug auf die ökonomische Entwicklung, Sozio-Kultur und Mentalität bemüht, sodass dieser Verdichtungsraum mindestens in zwei Teilregionen zerfällt, nämlich in die so genannte Rheinschiene und das Ruhrgebiet. Beide sind deshalb gut beraten, ihren eigenen spezifischen „Governance-Style“ zu formen, da ihre Entwicklungspfade in Vergangenheit und Zukunft äußerst indifferent waren und auch bleiben werden. Auch die mit Hilfe der landsmannschaftlichen Zugehörigkeit begründeten Differenzen zwischen Rheinland und Westfalen, was durch die Grenze der Landschaftsverbände in Abb. 3 angedeutet wird, sowie die immer wieder gepflegten Animositäten zwischen Köln und Düsseldorf bzw. zwischen diesen beiden Teilräumen und dem Ruhrgebiet erscheinen aus der Sicht vieler Befragter als unüberwindbare Hemmnisse, das neue Raumbild der EMR Rhein-Ruhr als Impulsgeber für ein strategisches Entwicklungskonzept zu begreifen.⁶¹ Die Befürworter sind ausschließlich aufseiten der Wissenschaft zu finden: Sie verweisen auf die internationale Wahrnehmung als ein zusammengehöriger Verdichtungsraum und die sich aus seiner spezifischen Polyzentrik ergebenden komplementären Potenziale, die nur in Form von strategischen Allianzen zu aktivieren sind.

Somit ist diese „Designer-Region“ offenbar weder in der mentalen Geographie der regionalen Schlüsselakteure verankert noch werden externe Erfordernisse in das strategische Kalkül einbezogen, was ein verstärktes Nachdenken über die internen Strukturen der erforderlichen Zusammenarbeit anregen könnte. So kann nicht nur von einer „unentdeckten Metropole“⁶²

⁶⁰ Vgl. im Folgenden vor allen Dingen Schmitt, Knapp (2001).

⁶¹ Vgl. ausführlicher dazu Schmitt (2006, 2007).

⁶² So der Untertitel der Ausstellung „RheinRuhrCity“ des NRW-Forums Kultur und Wirtschaft, welche im Winter 2002/2003 in Düsseldorf stattfand.

gesprachen werden, sondern im Stile metaphorischer Deutungen kann der Verdichtungsraum Rhein-Ruhr als „schlafender Riese“ bezeichnet werden, der durch die interkommunalen Spannungen zwischen Wettbewerb und Kooperation ermattet ist. Infolgedessen ist er offenbar nicht in der Lage, über die ihm von den Raumwissenschaften und der Raumordnungspolitik zugedachte neue Rolle als „eine Metropolregion“ verstärkt nachzudenken.

Der Riese wacht kurzweilig auf – aber ohne nennenswerte Folgen

Im Zeitraum 2001 bis 2005 ist der Metropolisierungsdiskurs insofern ein wenig in Bewegung geraten, als dieser Raumausschnitt sich letztendlich für die Umsetzung zweier symbolgeladener Projekte als geeignet herauskristallisiert hat: Nämlich für die gemeinsame Olympiabewerbung von Düsseldorf/Rhein-Ruhr sowie für die geplante Metrorapid-Strecke von Dortmund nach Düsseldorf mit einer angedachten Verlängerung bis zum Flughafen Köln/Bonn. Jedoch ist für den weiteren Gesamtdiskurs des Verdichtungsraums als Metropolregion als kontraproduktiv zu werten, dass diese beiden Projekte scheiterten. Auch wurde nicht die Gunst der Stunde genutzt, eine stabile Governance-Struktur zu formieren, um künftige „metropolitane Projekte“ mit weniger Reibungsverlusten zu koordinieren. Dies überrascht mit Blick auf die Olympiabewerbung insofern nicht, als diese von Anfang an auf wackligen Beinen stand. Erst mit kraftvoller Unterstützung der ortsansässigen Großunternehmen gelang es dem damaligen Ministerpräsidenten Clement, unter den fast hoffnungslos zerstrittenen Städten an Rhein und Ruhr doch noch einen Konsens für eine gemeinsame „Rhein-Ruhr Olympiabewerbung“ mit der Landeshauptstadt Düsseldorf als Speerspitze herzustellen. In Bezug auf das im Vergleich zur Olympiabewerbung weitaus umstrittenere Projekt Metrorapid ist in diesem Kontext festzuhalten, dass die in diesem Projekt enthaltene symbolische, auf die Kohärenz sowie auf die Außenwirkung zielende Kraft für „eine Metropolregion Rhein-Ruhr“ nicht im Diskurs thematisiert worden ist. Insbesondere die schwache Allianz der Befürworter, hier vor allen Dingen die damaligen Ministerpräsidenten Clement und Steinbrück sowie ihre jeweiligen Verkehrsminister (Schwanhold und Horstmann), haben es nicht verstanden, dies aufzugreifen, um den immer mächtiger werdenden Gegendiskursen entgegenzutreten.⁶³

Auch wurde der Diskurs um „eine Metropolregion Rhein-Ruhr“ zum ersten Mal von der Landesregierung, und zwar von der zum damaligen Zeitpunkt für Landesplanung zuständigen Staatskanzlei, (zart) angestoßen. Im Landesplanungsbericht 2001 verkündet sie sogar ein „Handlungskonzept Metropolregion Rhein-Ruhr“, welches, so der einzige Vorschlag, ein „wirkungsvolles, zukunftsgerichtetes Metropolmarketing“ umfassen sollte, wozu vor allen Dingen eine verstärkte, freiwillige, interkommunale Kooperation erforderlich sei, ohne aber die Frage aufzuwerfen, wer (und mit wem) wie und wann ein solches Konzept erarbeiten (oder gar umsetzen) sollte. Ferner wird die Manifestierung der Metropolregion Rhein-Ruhr im öffentlichen Bewusstsein durch gemeinsam zu verwirklichende Großprojekte, wie den Metrorapid oder auch die Bewerbung für die Sommerolympiade 2012, als wesentliches Handlungsfeld gesehen (Chef der Staatskanz-

⁶³ Dabei sind vor allen Dingen das „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ und die „Zeitersparnis“ sowie der generelle „top-down“-Planungsansatz der Landesregierung in Bezug auf dieses Projekt zu nennen.

lei 2001: 56). Zwar stieß das in diesem Bericht in Aussicht gestellte landesplanerische Diskussionsforum, welches im Mai 2002 letztendlich unter dem Titel „RheinRuhr: Vom Ballungsraum zur Metropolregion“ durchgeführt worden ist, auf relativ großes Interesse seitens der raumpolitischen Stakeholder im Lande NRW, jedoch wurde die (eigentlich) damit intendierte Forcierung der diskursiven Praxis nicht beeinflusst. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Staatskanzlei hier eher eine Strategie der Diskursverknappung verfolgte, da nur allgemeine, positiv besetzte landespolitische Themen erörtert wurden, jedoch Fragen zur Entwicklung einer strategischen Identität oder gar organisatorischer Art (also zur Governance *einer* Metropolregion Rhein-Ruhr) im Vorfeld bereits tabuisiert worden sind.⁶⁴

So überrascht es auch nicht, dass die oben beschriebenen Vorbehalte und Gegenentwürfe in der Folgezeit immer wieder erneuert worden sind.⁶⁵ Insbesondere die Ränder, d.h. der südliche Bereich Köln/Bonn sowie in einer etwas abgeschwächten Form auch der Nordosten (Dortmund), können sich offenbar kaum in einer EMR Rhein-Ruhr wiederfinden. Hinzu kommen die parteipolitischen Kalküle auf kommunaler Ebene, da die großen Städte relativ ausgewogenen von den beiden großen Parteien CDU und SPD repräsentiert werden. Im Kernbereich der EMR Rhein-Ruhr haben die beiden Städte Düsseldorf und Duisburg ihre eigenen, wenn auch flexiblen Strategien entwickelt, ihre Zugehörigkeit bzw. ihre Beziehung zum weiteren Umland darzustellen. Beide verweisen i. d. R. auf ihre Scharnierfunktion und entscheiden eher situativ, zu welcher Teilregion (Ruhr oder Rhein) sie sich zugehörig fühlen. Insbesondere beim Düsseldorfer OB Dr. Joachim Erwin (CDU) ist zu beobachten, dass er nach Bedarf mit seinem unmittelbaren Umland (Mönchengladbach, Krefeld und die Kreise Neuss und Mettmann) sowie mit dem Köln-Bonner Raum als auch zum Teil mit dem Ruhrgebiet „flirtet“ und dabei immer wieder „die anderen“ verärgert. Die Stadt Essen versucht sich zwar als „das Zentrum des Ruhrgebiets“ zu positionieren, hat sich aber beispielsweise im „Olympia-Streit“, vermutlich aufgrund parteipolitischer Kalküle, schnell hinter die von anderen Ruhrgebietsstädten (wie etwa Gelsenkirchen und Oberhausen) vehement abgelehnte Bewerberstadt Düsseldorf gestellt.

Divergierende Regionalisierungen innerhalb einer komplexen Machtgeographie

Die eher zögerliche Haltung der Landesregierung ist auf ein doppeltes Dilemma zurückzuführen. Zum einen werden die bekannten Widerstände auf kommunaler Seite geweckt, sobald die Landesregierung bzw. die staatliche Landesplanung versucht, gestaltend in die dafür notwendigen Prozesse einzugreifen. Auf der anderen Seite fürchtet sie selbst, dass sich infolge eines Metropolisierungsdiskurses eine Governance-Struktur herausbildet, die sich als starker handlungsfähiger Akteur neben der Landesregierung etablieren könnte. Dies würde zu einer erheblichen Verlagerung der bestehenden Machtgeographie führen. Außerdem wird hinter vorgehaltener Hand immer wieder die nachvollziehbare Befürchtung geäußert, dass ein verstärktes raumentwicklungspolitisches Engagement der Landesregierung für diesen fast zwei Drittel der NRW-Bevölkerung umfassenden Verdichtungsraum

⁶⁴ Folgende Einschätzungen konnte der Verfasser durch seine „teilnehmende Beobachtung“ als Mitglied des Organisationsteams für dieses Diskussionsforum gewinnen.

⁶⁵ Diese Aussage beruht auf einer umfangreichen Medienanalyse für den Zeitraum 2000 bis 2005.

auch erhebliche Widerstände in den umliegenden Räumen auslösen würde, da diese sich nicht als „Nordrhein-Restfalten“ degradiert fühlen möchten (IP Henze 2005).⁶⁶

Dieses eher latente Problem der Machtbalance wurde in jüngster Vergangenheit auch am Beispiel des Ruhrgebiets einmal mehr deutlich. Von jeher kursieren zahlreiche unterschiedliche Modelle, um das (nur) ca. 5 Mio. Einwohner umfassende Ruhrgebiet als demokratisch legitimierten Akteur zu konstituieren, mit dem Ziel, sich vor allen Dingen der Fremdsteuerung der Landesregierung bzw. der Bezirksregierungen, die allesamt außerhalb des Ruhrgebiets ihren Regierungssitz haben und deren Grenzen das Ruhrgebiet dreiteilen, zu entziehen. So konnte die SPD-geführte Landesregierung der vergangenen Legislaturperiode sich gegen den enormen Druck der Opposition und sogar des Koalitionspartners (Bündnis 90/Die Grünen) wehren und dem Ruhrgebiet weder den eingeforderten Regierungsbezirk zusprechen, noch dem Kommunalverband Ruhrgebiet (seit 01.10.2004 umbenannt in Regionalverband Ruhr, vgl. Abb. 3) die Regionalplanungskompetenz übertragen, welche dieser im Jahre 1975 an die Bezirksregierungen Münster, Arnsberg und Düsseldorf abgeben musste.

Jedoch ist der Druck durch eine allmählich einsetzende Kooperationsbereitschaft, insbesondere mit Blick auf „metropolitane Projekte“, innerhalb des Ruhrgebiets in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Zu nennen sind hier vor allen Dingen das transkommunale Leitbildprojekt „städtereion ruhr 2030“ (2001–2003),⁶⁷ die gemeinsamen Bewerbungen als „Stadt der Wissenschaft 2007“ sowie als „Kulturhauptstadt 2010“ oder auch die gemeinsamen Präsentationen einiger Städte auf den Immobilienmessen EXPO Real in München (seit 2002) und MIPIM in Cannes (seit 2004) unter dem Slogan „Metropolregion Ruhr“ bzw. „Metropole Ruhr“ (ab 2005). Die CDU-geführte Landesregierung (seit Mai 2005) strebt anscheinend eine „räumliche Synchronisierung“ raumpolitischer Initiativen mit Hilfe der Reduktion auf drei Verwaltungsregionen (Rheinland, Westfalen und Ruhrgebiet) an und würde dadurch auch das Ruhrgebiet als politischen Akteur formal stärken. Gleichwohl sind der „kooperative Spirit“ und die damit einhergehende diskursive Praxis in der Rheinschiene vergleichsweise gering. Zu erwähnen ist lediglich der für die Ausrichtung der REGIONALE im Jahre 2010⁶⁸ und für Standortmarketing zuständige Verein Regio Köln/Bonn e.V. (vgl. Abb. 3). Ferner raten die IHKs Düsseldorf und Köln in regelmäßigen Abständen den politischen Akteuren in ihren Kammerbezirken, sich dezidiert vom Ruhrgebiet abzusetzen, und fordern eine gemeinsame „regionale Gegenstrategie“, die unter Umständen von Düsseldorf bis Bonn reichen kann.⁶⁹ Fazit

⁶⁶ Interview mit Herrn Dr. Michael Henze (Staatskanzlei der Landesregierung) am 21.04.2005.

⁶⁷ Vgl. dazu Davy (2004) oder auch die umfangreiche Dokumentation unter www.ruhr-2030.de.

⁶⁸ Die REGIONALE (Kultur- und Naturräume in Nordrhein-Westfalen) ist ein strategisches Instrument des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes NRW zur Profilierung von Regionen in den Bereichen Stadt, Landschaft, Kultur und Wirtschaft, das seit 1997 existiert. In Form eines Wettbewerbs können sich selbst konstituierte Regionen für eine einjährige Ausrichtung als REGIONALE-Standort bewerben. Dabei müssen die beteiligten Städte, Gemeinden und Kreise ein Konzept gemeinsam erarbeiten, das die Strategien, Projekte, Events und die Finanzierung beschreibt. Die Regionen sind für die Organisation und Finanzierung der operativen Ebene verantwortlich. Die Landesregierung unterstützt finanziell lediglich das Management der Prozesse und gegebenenfalls einzelne Projekte.

⁶⁹ Diese Aussage beruht auf einer umfangreichen Medienanalyse für den Zeitraum 2000 bis 2005 (vgl. dazu ausführlicher: Schmitt 2007).

Fazit

Das Fallbeispiel des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr sollte im Vergleich zum vorherigen die Schwierigkeit aufzeigen, innerhalb einer komplexen Machtgeographie einen hegemonialen Metropolisierungsdiskurs zu formieren (vgl. im Folgenden ausführlicher: Schmitt 2007). So ist als wesentlicher Hemmfaktor in erster Linie anzuführen, dass die der EMR Rhein-Ruhr zugrunde liegende räumliche Logik die Mehrzahl der Schlüsselakteure nicht überzeugt, sodass die nötige Bereitschaft, die macht- und identifikationsgeladenen Geographien zu überwinden, nicht vorhanden ist. Demnach sind auch keine Anzeichen zu erkennen, dass kurz- bis mittelfristig sich aus der Region heraus eine Governance-Struktur formiert, die dieses Handlungsvakuum auf der Ebene der EMR Rhein-Ruhr in irgendeiner Weise auffüllt und in der Lage ist, diesen diskursiven Rahmen für eine metropolenorientierte Politik für den gesamten Verdichtungsraum Rhein-Ruhr zu nutzen. Am ehesten weist der Teilbereich Ruhrgebiet eine „metropolitane Organisationskapazität“ auf, wie die obigen Beispiele gezeigt haben. Dieser Umstand hat auch beispielsweise dazu geführt, dass, nachdem das zuständige Landesministerium dies ablehnte, der Regionalverband Ruhr seit 2001 die EMR Rhein-Ruhr im IKM vertritt. Von daher scheint einiges dafür zu sprechen, dass es künftig, insbesondere aus Sicht der Landesregierung, auf ein bewusstes „changieren“ zwischen einer weniger konfliktbehafteten Metropolregion NRW und einer gewissen Duldung der Herauslösung von zwei Metropolregionen Ruhrgebiet und Rheinschiene (oder eventuell gar drei: Ruhrgebiet, Düsseldorf plus Umland sowie Köln/Bonn plus Umland) hinauslaufen wird.⁷⁰ Gleichwohl ist dies aus wissenschaftlich-fachlicher Sicht insbesondere mit Blick auf die faktisch vorhandene Performance der Metropolfunktionen und das in der spezifischen funktionalen Polyzentrik begründete synergetische Potenzial im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr wenig überzeugend.⁷¹

Interessant ist es, die spezielle Rolle der Landesregierung NRW hervorzuheben, die sich in diesem Kontext vom nationalen Vorreiter zum Statisten gewandelt hat. Es kann zwar eine wachsende Sensibilität für dieses Thema wahrgenommen werden, was auf den anschwellenden Metropolisierungsdiskurs in Deutschland bzw. im internationalen Zusammenhang zurückzuführen ist, was sich aber lediglich in Form von politischen Inszenierungen äußert. Denn die EMR Rhein-Ruhr gerät immer dann in das landespolitische Kalkül, wenn es gilt zu demonstrieren, dass man sich durchaus mit anderen Metropolregionen im In- und Ausland messen kann. So ist beispielsweise im Zuge des Landtagswahlkampfes in NRW im März 2005 ein sehr außenwirksamer und prominent besetzter Kongress mit dem Titel „Metropole Rhein-Ruhr – Chancen und Perspektiven im internationalen Vergleich“ veranstaltet worden. Dieser kann aber nicht als Bestandteil einer diskursiven Strategie bewertet werden, in der die damalige Landesregierung versucht hätte, der komplexen, weil territorial und funktional fragmentierten Diskurslandschaft im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr einen richtungweisenden Rahmen zu geben (MVEL 2005). Auf der anderen Seite scheint das ungeklärte Verhältnis zu den bestehenden „scales“ in NRW und die Gefahr der Machtbalance zu groß zu sein, als das künftig weiter reichende „Incentives“ seitens der Landespolitik zu erwarten wären. Auch bleibt abzuwarten, ob im – für das Ende der laufenden Legislaturperiode angekündigten – „neuen Landesentwicklungsplan NRW“ die EMR Rhein-Ruhr überhaupt in der gegenwärtigen Form wieder berücksichtigt wird.

⁷⁰ Vgl. dazu ausführlicher: Blotevogel 2005c; Schmitt 2007.

⁷¹ Vgl. dazu Schmitt, Knapp 2006.

5 Bilanz und Perspektiven: Bedeutung von Metropolregionen in der deutschen Raum(entwicklungs-)politik

Das strategische Raumbild der EMRs kann als Versuch der Raumordnungspolitik gewertet werden, Antworten auf veränderte ökonomische und politische Rahmenbedingungen der Raumentwicklung zu geben. Es ist jedoch zugleich Ausdruck eines kontroversen Diskurses über die normative Ausrichtung der Raumordnungspolitik zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik, welcher zurzeit durch verschiedene „Strategien der Versöhnung“ aufzulösen versucht wird (vgl. Kap. 2). Außerdem stellt es auch einen prozeduralen Wandel der Steuerungsform raumordnungspolitischen Handelns dar, indem lediglich ein diskursiver Rahmen zur Verfügung gestellt wird, welcher durch kommunikative und dramaturgische Verhandlungsformen ausgefüllt werden kann (Blotevogel 2006).

Demnach bietet dieses strategische Raumbild vor allen Dingen den diskursiven Rahmen für die zu verhandelnde Re-Organisation der regionalen Steuerungskapazität in den einzelnen Verdichtungsräumen (vgl. Kap. 3). Dabei werden unter Einbeziehung neuer Akteure, bzw. zum Teil auch neuer Steuerungsformen, Vorstellungen über die regionale Entwicklungspolitik für einen in der Regel noch zu etablierenden Raumausschnitt verhandelt. Durch die Thematisierung seiner Metropolfunktionen wird dieser in einen großräumigeren funktionalen Zusammenhang gestellt. Die damit verknüpften raumpolitischen Diskurse können im Ergebnis helfen, relativ kurzfristig neue „Governanceformen“ zu konstituieren, in welchen politische Projekte, deren Wirkungen noch abzuwarten sind, verhandelt werden, wie das Fallbeispiel der Metropolregion Nürnberg gezeigt hat. Der Vergleich mit der EMR Rhein-Ruhr hat illustriert, dass diese Diskurse in der Regel an ungleiche Ausgangsbedingungen gebunden sind. Neben ihrer unterschiedlichen polyzentrischen Struktur, die sich in der Regel auch in dem Komplexitätsgrad ihrer Machtgeographien niederschlägt, ist auch entscheidend, ob diese Metropolisierungsdiskurse von einem Bottom-up-Prozess getragen (wie in der EMR Nürnberg), oder eher top-down seitens einer Landesregierung initiiert werden (wie dies ansatzweise in der EMR Rhein-Ruhr der Fall ist). Das zuletzt genannte Beispiel hat gezeigt, dass solche Diskurse durch entsprechende „diskursive Strategien“ sorgfältig vorzubereiten und ständig rückzukoppeln sind. Denn die anfangs konstatierte Konjunktur von Metropolregionen in der Raumpolitik ist keinesfalls ein Selbstläufer in sämtlichen deutschen Verdichtungsräumen, auch wenn dies die „rasche Konstituierung“ einer Metropolregion Nürnberg suggerieren mag. Hier war im Gegensatz zu der EMR Rhein-Ruhr eine ausreichende Anzahl von einflussreichen Akteuren vorhanden, die ihre Handlungsressourcen strategisch gebündelt haben. Eine ähnlich günstige Akteurskonstellation, die gegenüber den faktisch vorhandenen Gegendiskursen eine „Diskurshegemonie“ herstellen könnte, ist in der EMR Rhein-Ruhr zurzeit und vermutlich auch in naher Zukunft nicht in Sicht. Verallgemeinernd ist sicherlich hinzuzufügen: je komplexer die vorhandene Machtgeographie ist, umso sorgfältiger müssen solche raumpolitischen Diskurse strategisch geplant und Diskurskoalitionen initiiert werden, um „wirmächtige neue Wahrheiten“ zu propagieren, damit dieser seitens der MKRO initiierte diskursive Rahmen auch in solchen Designerregionen, wie etwa Rhein-Ruhr und vermutlich u. a. auch Halle/Leipzig-Sachsen-dreieck sowie Hannover-Braunschweig-Göttingen, raumpolitische Wirkungen entfalten kann, die über die positive Zuschreibung als Metropolregion hinausgehen.

Gleichwohl scheinen diese raumpolitischen Diskurse innerhalb der Metropolregionen bereits einen neuen Schub für die strategische Regionalisierung von Agglomerationsräumen ausgelöst zu haben, indem eine neue bzw. andere Lesart dieser, bei gleichzeitiger Überblendung ihrer Ballungsraumprobleme, zum Ausdruck gebracht wird (z. B. Metropolregionen als Knoten in globalisierten Netzwerken der Wissensgesellschaft, als herausgehobene Standorte für Megaprojekte in den Bereichen Kultur, Sport, Verkehrsinfrastruktur etc.). Hinzu kommt, dass in dem hier zu betrachtenden Kontext die semantische Vieldeutigkeit des Metropolenbegriffs sich hervorragend eignet, die schwierige Abgrenzung zu Nicht-Metropolregionen in raumpolitischen Diskursen zu überspielen. So kann diese Leerstelle hinsichtlich einer konsistenten Metropolensemantik⁷² nicht nur als positiv besetzter Begriff für ein anzustrebendes oder bereits existentes Raum- bzw. Leitbild für einen Agglomerationsraum innerhalb raumpolitischer Diskurse kreativ genutzt werden, um die negative Konnotation des Verdichtungsraums auszublenden. Im Vertrauen auf die suggestive Wirkung der Metropolensemantik eignet sich dieser vielmehr hervorragend für das Standortmarketing. Vorteilhaft ist dabei, dass die Bezeichnung Metropole bzw. Metropolregion nicht zwangsläufig eine exakt abzugrenzende politisch-administrative Raumeinheit definiert, sodass sie einen größeren Spielraum bzw. eine gewisse Unbefangenheit zulässt.⁷³

Auf diese Weise können innerhalb dieser raumpolitischen Diskurse um Metropolregionen auch relativ einfache Wahrheiten produziert werden, die dazu verleiten, bestimmte Entwicklungsvorstellungen zu akzeptieren bzw. andere auszuschließen, welche die Organisation und Regulation sozialer Praktiken nachhaltig vereinfachen. In der Planungstheorie wird, in Anlehnung an Andreas Faludi, in diesem Zusammenhang häufig von einer „Planungsdoktrin“ gesprochen, welche die Gesamtheit aller Denkkonzepte, Ziele, Verfahren, Methoden, Regeln, Normen und Repräsentationsformen, die für ein bestimmtes planungspolitisches System bzw. Objekt charakteristisch und vor allen Dingen konsensbildend sind, widerspiegelt. Mithilfe der persuasiven Wirkung der dabei zum Einsatz kommenden strategischen Repräsentationsformen (Raummodelle, Bilder, Metaphern, kartographische Darstellungen) können sich die intendierten Debatten unter den Akteuren entzünden. Sofern sie sich als erfolgreich erweisen, können sie im Idealfall auch Diskurse „rahmen“.⁷⁴

Mit Blick auf den raumpolitischen Diskurs um Metropolregionen in Deutschland kann demnach konstatiert werden, dass dieser zwar erst seit ca. fünf Jahren richtig Fahrt aufgenommen hat, jedoch scheinen Metropolregionen gegenwärtig zu einem der diskursmächtigsten Konzepte innerhalb der Raumordnungspolitik zu avancieren. Dies wird insbesondere anhand des neuen Leitbildes „Wachstum und Innovation“ deutlich, in welchem Metropolregionen als „beherrschender frame“ einer „strategischen Raumentwicklungspolitik“ in Deutschland erscheinen, mit dem sich auch flächendeckende wirtschafts- und strukturpolitische Hoffnungen verbinden (vgl. Kap. 2). Zusammenfassend können folgende Parameter aufgelistet werden, die gegenwärtig – aber vermutlich auch

⁷² Vgl. dazu den Beitrag von Hans H. Blotevogel und Rainer Danielzyk in diesem Band.

⁷³ Vgl. dazu ausführlicher den Beitrag von Jörg Knieling und Julian Petrin in diesem Band.

⁷⁴ Vgl. dazu Faludi (1996) und das illustrative Beispiel des „Grünen Herzens“ innerhalb der „niederländischen Randstad“.

noch in den nächsten Jahren – den raumpolitischen Diskurs um Metropolregionen im Wesentlichen forcieren bzw. „rahmen“.

Abb. 4: Parameter der gegenwärtigen und künftigen Diskurskonjunktur

- die als Reflex auf sogenannte „Sachzwänge“ (z. B. globaler Standortwettbewerb, europäische Integration, Wachstumsschwäche usw.) begründete raumpolitische Neujustierung
- die „positive Konnotation“ und das damit einhergehende „suggestive Potenzial“ der neuen Begrifflichkeiten („vom Verdichtungsraum zur Metropolregion“) sowie die Nutzung vielversprechender Metaphern (z. B. „Motoren der Raumentwicklung“, „Stärken stärken“)
- der verstärkte raumpolitische Fokus auf „policies“, die diese Versprechen einlösen sollen (hier: Stärkung der „Metropolfunktionen“ und internationales Standortmarketing)
- die Maßstabsvergrößerung der „regionalen Raumpolitik“ und der damit einhergehende Perspektivenwechsel („vom Stadt-Umland-Verbund zu großräumigen funktionalen Netzwerken“), womit „neue“ strategische Allianzen bzw. „neue“ Governanceformen eingefordert werden

Auf der anderen Seite wird die Struktur dieses raumpolitischen Diskurses um Metropolregionen vor allen Dingen zurzeit durch den oben bereits genannten stark verwandten Diskurs, der mit „Ausgleich versus Wachstum“ überschrieben werden kann, geprägt. Aus diesem kann durchaus auch ein kräftiger Gegendiskurs hervorgehen, welcher die zurzeit scheinbare Hegemonie des funktional-ökonomisch geprägten Metropolregionen-Diskurses auch wieder zurückdrängen kann. Von daher wäre in Anlehnung an Faludi hier nicht von einer „Planungsdoktrin“ zu sprechen, da der Diskurs um Metropolregionen nach wie vor umkämpft ist, zumal sich die einzelnen Akteure erst allmählich positionieren und ein breiter raumpolitischer Konsens bislang nicht herbeigeführt worden ist. Demzufolge stellt sich die Frage, ob es mithilfe der verschiedenen „raumordnungspolitischen Strategien der Versöhnung“ (vgl. Kap. 2) im Einvernehmen mit der in den einzelnen Metropolregionen zu beobachtenden Praxis, dass ein immer größeres, eher ländlich geprägtes Umland in die strategische Entwicklungspolitik eingebunden wird bzw. werden soll (z. B. Hamburg, Nürnberg, Berlin/Brandenburg), gelingt, diese mitschwingende Kontroverse mittel- bis langfristig aufzulösen. Gegenwärtig kann bereits festgehalten werden, dass die originären raumordnungspolitischen Intentionen, die sich mit dem EMR-Konzept aus dem Jahre 1995 im engeren Sinne verbinden (vgl. Kap. 2), sowohl in ihrer strategischen Ausrichtung als auch hinsichtlich der raumpolitischen Praxis in den Metropolregionen in Teilen „gezähmt“ worden sind. Von daher ist zu mutmaßen, dass aufgrund der raumpolitischen Diskursmächtigkeit von Metropolregionen diese Strategien der Versöhnung zunehmend erfolgreich sein werden. Dies würde die eigentlich im EMR-Konzept aus dem Jahre 1995 intendierte funktionalräumliche Profilierung bzw. Differenzierung einiger Metropolregionen in Deutschland immer stärker konterkarieren.

Literatur

- Bayerischer Landtag (2003): Antrag: Entwicklung Nürnbergs zu einer Metropolregion. Drucksache 14/12773, 25.06.2003 www.industrieregion-mittelfranken.de/planungsregion7/europa.html, (10.02.2006).
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005a): Raumordnungsbericht 2005. Berichte, Bd. 21. Bonn.
- BBR (2005b): Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. www.bbr.bund.de, (25.10.2005).
- BBR (2005c): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Kurzfassung der Ergebnisse des Diskussionsprozesses 10/2003–09/2005. In: BBR-Online-Publikationen, November 2005. www.bbr.bund.de, (25.10.2005).
- BBR (2000): Raumordnungsbericht 2000. Berichte, Bd. 7, Bonn.
- Beauregard, R. A. (1995): If only the City could speak. The Politics of Representation. In: Liggett, H.; Perry, D. C. (Hrsg.): *Spatial Practices. Critical Explorations in Social/Spatial Theory*. Thousand Oaks, S. 59–80.
- Beck, H. (2004): Die Region Nürnberg – eine europäische Metropolregion? In: *Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg*, Ausgabe Juni 2004, S. 28–34.
- Beck, H. (2005): Die Metropolregion Nürnberg. Problem und Vorschläge zur weiteren Entwicklung. Unveröffentlichtes Arbeitspapier, Stand: 01.05.2005.
- BFAG (Büro für angewandte Geographie); BBR; BMVBW (2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier (Stand: 01.09.2005). www.bbr.bund.de, (25.10.2005).
- BfLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) (Hrsg.) (1995): *Trendszenarien der Raumentwicklung in Deutschland und Europa. Beiträge zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept*. Bonn.
- Blotevogel, H. H. (1998a): Metropolen als Motoren der Raumentwicklung und als Gegenstand der Raumordnungspolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Deutschland in der Welt von morgen. Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume*. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1997. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 203, Hannover, S. 62–70.
- Blotevogel, H. H. (1998b): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Theoretische, empirische und politische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts. ILS-Schriften 135, Dortmund.
- Blotevogel, H. H. (2000): Gibt es in Deutschland Metropolen? Die Entwicklung des deutschen Städtesystems und das Raumordnungskonzept der „Europäischen Metropolregionen“. In: Matejovski, D. (Hrsg.): *Metropolen. Laboratorien der Moderne*. Schriften des Wissenschaftszentrums NRW 5, Frankfurt am Main, S. 139–167.
- Blotevogel, H. H. (2001): Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands – ein neues strategisches Raumbild? In: *Geographica Helvetica*, H. 56, S. 157–168.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217, Hannover.
- Blotevogel, H. H. (2005a): Metropolregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Grundlagenwerke 55, Hannover, S. 642–647.
- Blotevogel, H. H. (2005b) *Neue Landschaften – neue Strategien? Über neue Geographien, Tabubrüche und raumplanerische Paradigmenwechsel*. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): *Almanach 2004: Neue Landschaften*, Berlin, S. 63–82.
- Blotevogel, H. H. (2005c): *Vom Ballungsraum zur Metropolregion – Selbstfindung an Rhein und Ruhr*. In: Meffert, H.; Steinbrück, P. (Hrsg.): *Trendbuch NRW. Perspektiven einer Metropolregion*. Gütersloh, S. 47–69.
- Blotevogel, H. H. (2006): Metropolregionen in der Raumordnungspolitik – bloße Rhetorik oder Paradigmenwechsel. In: Hangebruch, N.; Kiehl, M.; Prosek, A.; Utku, Y.; Weiß, K. (Hrsg.): *Agglomerationen, Situation und Perspektiven*. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 8, Hannover, S. 5–19.

- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1994): Empfehlungen und Stellungnahmen des Beirats für Raumordnung. 11. und 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Bonn.
- BMBau (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8.03.1995. Bonn.
- BMBau (1997): Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1993–1997. Bonn.
- BMBau (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. www.bmvbs.de/Anlage/original_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf. (16.08.2006).
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2005): Stolpe: Weichen zur Mobilisierung von Wachstumspotenzialen in den Metropolregionen sind gestellt – Länder unterstützen Stolpes Initiative für weitere deutsche Metropolregionen. Pressemitteilung des BMVBW, Nr. 136/2005, www.bmvbw.de/Presse/Pressemitteilungen/1632.921925.html, (10.05.2005).
- Bronger, D. (2004): Metropolen, Megastädte, Global Cities. Die Metropolisierung der Erde. Darmstadt.
- Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik. Berlin, New York.
- Brunet, R. (1989): Les Villes Européennes. Rapport pour la DATAR. Paris.
- BStMUGV (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) (2003b): ohne Titel. Brief von Staatsminister Werner Schnappauf an Edmund Stoiber vom 10.07.2003.
- BStMUGV (2003a): Nürnberg soll Metropolregion werden. Landesentwicklungsminister Schnappauf: Bayern setzt sich für die Anerkennung Nürnbergs als Metropolregion ein. Pressemitteilung vom 30.05.2003.
- BStWIVT (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie) (2006): Zweiter Entwurf des Landesentwicklungsprogramms 2005. www.stmwivt.bayern.de, (22.06.2006).
- BStWIVT (2005): Entwurf des Landesentwicklungsprogramms 2005. www.stmwivt.bayern.de, (10.02.2006).
- Davoudi, S. (2003): Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. In: *European Planning Studies*, 11. Jg., H. 8, S. 979–995.
- Davy, B. (2004): Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städtereignis Ruhr 2030. Wuppertal.
- Dufeil, E. (2005): Zwischen Kohäsionsziel 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, S. 88–93, www.ils-shop.nrw.de/download/planerkonf-2004.pdf, (20.10.2005).
- Europäische Kommission (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg.
- Europäische Metropolregion Nürnberg (2005): 2. Ratssitzung am 28.10.2005. www.metropolregion.nuernberg.de/download/emn_lep_stellungnahme.pdf, (10.02.2006).
- Fairclough, N. (1995): *Media Discourse*. London.
- Faludi, A. (1996): Framing with images. In: *Environment and Planning B: Planning and Design* 23, S. 93–108.
- Foucault, M. (1991): Die Ordnung des Diskurses. Mit einem Essay von Ralf Konersmann. Frankfurt am Main.
- Frommer, H. (2002): Eine Region sprengt ihre Grenzen. Die Region Nürnberg auf den Weg zum Europa der Regionen. In: *Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg*. H. 3, S. 3–22.

- Frommer, H. (2005): Die Europäische Metropolregion Nürnberg. www.industrieregion-mittelfranken.de, (10.02.2006).
- Frommer, H.; Bomba, W. (2004): Metropolregion Nürnberg. In: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, Ausgabe Juni 2004, S. 4–27.
- Hübler, K.-H. (2005): Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Ist das nicht auch eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung in Deutschland? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 1, S. 55–62.
- IHK Nürnberg für Mittelfranken (2005): Aktionsprogramm 2005 – Standortvorteil Metropolregion Nürnberg. www.ihk-nuernberg.de, (10.02.2006).
- IKM (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland) (2004a): Stellungnahme des „Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland“ zur Fortschreibung der raumordnerischen Leitbilder für das Bundesgebiet und den europäischen Raum vom 27.09.2004. www.deutsche-metropolregionen.org/_material/IKM-Stellungnahme-MKRO040927.pdf, (Zugriff am: 14.02.2006).
- IKM (2004b): Stellungnahme zur Neufassung der Strukturpolitik der Europäischen Union des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland vom 27.09.2004. www.deutsche-metropolregionen.org/_material/IKM-Stellungnahme-EU-Strukturpolitik040927.pdf, (14.02.2006).
- IKM (2005a): Stellungnahme zur Fortschreibung der raumordnerischen Leitbilder für das Bundesgebiet und den europäischen Raum des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland vom 19.01.2005. www.deutsche-metropolregionen.org/_material/IKM-Stellungnahme2-MKRO050119.pdf, (14.02.2006).
- IKM (2005b): Stellungnahme zur Berücksichtigung der regionalen Dimension der Lissabon-Agenda des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland vom 30.08.2005. www.deutsche-metropolregionen.org/_material/StellungnahmeLissabon050830.pdf, (14.02.2006).
- IKM (2006): Stellungnahme zur Kohäsionspolitik und dem Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland vom 16.02.2006. www.deutsche-metropolregionen.org/_material/IKM-Stellungnahme-Cohesion%20Policy%20and%20Cities060216.pdf, (28.07.2006).
- IKM (2003): Strategiepapier des „Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland“ vom 26.04.2003. www.deutsche-metropolregionen.org/_material/IKM%20Strategiepapier%202003.pdf, (15.08.2005).
- ILS NRW (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.) (2002): RheinRuhr: Vom Ballungsraum zur Metropolregion. Diskussionsforum zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW. Dortmund.
- ILS NRW (Hrsg.) (2005): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 04.11.2004 im Wissenschaftspark Gelsenkirchen, www.ils.nrw.de, (14.12.2005).
- Jensen, O.B. (2000): Language, practice/power-rationality – towards an integrated approach to discourses and rationality in planning research. ISP Skriftserienummer: 257, Institut for Samfundsudvikling & Planlægning, Aalborg Universitet, Aalborg.
- Keller, R. (1997): Diskursanalyse. In: Hitzler, R.; Honer, A. (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik, Opladen, S. 309–333.
- Keller, R. (2001): Wissenssoziologische Diskursanalyse. In: Keller, R.; Hirsland, A.; Schneider, W.; Viehöfer, W. (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Bd. 1: Theorien und Methoden, Opladen, S. 113–143.
- Keller, R.; Hirsland, A.; Schneider, W.; Viehöfer, W. (2001): Zur Aktualität sozialwissenschaftlicher Diskursanalyse – Eine Einführung. In: Keller, R.; Hirsland, A.; Schneider, W.; Viehöfer, W. (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Bd. 1: Theorien und Methoden, Opladen, S. 7–27.
- Knapp, W. (1999): Prozesse der Re-Territorialisierung im Rahmen der Globalisierung. „Europäische Metropolregionen“ als neue Raumordnungskategorie. In: PlanerIn, H. 4, S. 50–53.

- Knapp, W.; Kunzmann, K. R.; Schmitt, P. (2004): A co-operative Spatial Future for RheinRuhr. In: *European Planning Studies*, 12. Jg., H. 3, S. 323–349.
- Knapp, W.; Schmitt, P. (2003): Re-structuring Competitive Metropolitan Regions: On Territory and Governance. In: *European Journal of Spatial Development, Refereed Articles Oct 2003*, H. 6, www.nordregio.se, (14.12.2005).
- Konersmann, R. (1991): Der Philosoph mit der Maske. Michel Foucaults L'ordre du discours. In: Foucault (Hrsg.): *Die Ordnung des Diskurses. Mit einem Essay von Ralf Konersmann*, Frankfurt am Main, S. 51–94.
- Kunzmann, K. R. (2002): Zur transnationalen Zusammenarbeit europäischer Metropolregionen. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 6/7, S. 341–344.
- Landtag NRW (1994): Vorlage 11/3289. LEP NRW. Entwurf Februar 1994. Düsseldorf.
- Liebel, C. (2005): Das Konzept der europäischen Metropolregionen – Analyse und Bewertung der potentiellen Metropolregion Nürnberg. *Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 237*, Bayreuth.
- Maier, J.; Liebel, C. (2005): Kurzgefasste Stellungnahme zur Einbeziehung der Europäischen Metropolregion Nürnberg in den Entwurf zum Landesentwicklungsprogramm Bayern 2005 im Auftrag des Planungsverbandes Industrieregion Mittelfranken. www.metropolregion.nuernberg.de, (10.02.2006).
- Maly, U. (2004): Einladungsschreiben zur Regionalkonferenz „Metropolregion Nürnberg“ vom 19.05.2004. www.nuernberg.de, (10.06.2004).
- METREX (2004): Positionspapier hinsichtlich zukünftiger Strukturfonds. Von Städten zu Metropolregionen: Eine erweiterte Perspektive als Notwendigkeit, Barcelona, 30.10.2004, www.eurometrex.org, (13.08.2005).
- Metropolregion Nürnberg (2005): Geschäftsordnung der Europäischen Metropolregion Nürnberg. www.metropolregion.nuernberg.de, (10.02.2006).
- Michel, D. (1998a): Das Netz der europäischen Metropolregionen in Deutschland. Raumordnungspolitische Fragestellungen an die Regional- und Raumforschung. In: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 56, S. 362–368.
- Michel, D. (1998b): Das Handlungskonzept der Ministerkonferenz für Raumordnung für europäische Metropolregionen und seine Umsetzung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Deutschland in einer Welt von morgen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL*, Bd. 203, Hannover, S. 55–61.
- Miggelbrink, J. (2002): Der gezähmte Blick. Zum Wandel des Diskurses über „Raum“ und „Region“ in humangeographischen Forschungsansätzen des ausgehenden 20. Jahrhunderts. *Beiträge zur Regionalen Geographie 55* des Instituts für Länderkunde, Leipzig.
- MURL (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW) (Hrsg.) (1995): LEP NRW. Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Landesentwicklungsprogramm – Landesplanungsgesetz. Düsseldorf.
- MVEL (Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung) (Hrsg.) (2005): Dokumentation. Metropole Rhein-Ruhr – Chancen und Perspektiven im internationalen Vergleich. Düsseldorf.
- MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (2003): „Metropolregionen“. Beschluss der 31. Ministerkonferenz für Raumordnung am 13.10.2003 in Berlin, www.bmvbw.de, (07.03.2004).
- MKRO (2005): Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin, www.bmvbw.de, (24.05.2005).
- o. V. (2005): „Noch 37 Tage – Der Countdown zur Metropolregion läuft. Frankens Aufstieg in die 1. Liga rückt in greifbare Nähe“. In: *RegioNews*, März 2005, S. 1.
- Paasi, A. (1986): The institutionalisation of regions: a theoretical framework for the understanding of the emergence of regions and the constitution of regional identity. In: *Fennia*, H. 164, S. 105–146.
- PIM (Planungsverband Industrieregion Mittelfranken) (2004): Metropolregion Nürnberg. Beschluss des Planungsausschusses der Planungsverbandes Industrieregion Mittelfranken vom 22.03.2004. Abgedruckt in: *Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg*, Ausgabe Juni 2004, S. 35–36.

- Priebs, A. (2004): Raum Hannover – Braunschweig – Göttingen auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion. In: Neues Archiv für Niedersachsen, H. 2, S. 101–112.
- Rechholz, C. (2003): Metropolregion Nürnberg. Nürnberg darf sich Metropolregion nennen – Einstimmige Aufnahme in europäisches Netzwerk. In: RegioPress. Nummer 079, Mai 2003, www.marketingverein-metropolregion.de, (10.02.2006).
- Rechholz, C. (2005): Zu München aufschließen. Landtag unterstützt Forderung nach einer Metropolregion Nürnberg. In: RegioPress. Nummer 099, Januar 2005, www.marketingverein-metropolregion.de, (10.02.2006).
- Ritter, E.-H. (1997): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr oder: Kann aus einer Städte-Agglomeration eine Metropolregion werden? In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderungen in Europa. Regionale Antworten auf Herausforderungen der europäischen Raumentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 202, Hannover, S. 156–170.
- Ritter, E.-H. (1998): Metropolen im supranationalen Wettbewerb. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Deutschland in der Welt von morgen. Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1997. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 203, Hannover, S. 51–54.
- Schmitt, P. (2006): Raumdiskurs und Governance. Die schwierige „Metropolisierung“ des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Bd. 80, H. 1, S. 47–64.
- Schmitt, P. (2007): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen. Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr. SURF (Stadt- und regionalwissenschaftliches Forschungsnetzwerk Ruhr), Band 1, Dortmund.
- Schmitt, P.; Knapp, W. (2001): The RhineRuhr Area. In: Ipenburg, D.; Lambregts, B.W. (Hrsg.): Polynuclear Urban Regions in North West Europe. A survey of key actor views. Housing and Urban Policy Studies, H. 18, Delft, S. 78–100.
- Schmitt, P.; Knapp, W. (2006): RheinRuhr als polyzentrischer „Raum der Orte“ im „Raum der Ströme“. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Bd. 50, H. 3–4, S. 217–231.
- Sigwart, H.-J. (2005): Ein langer Weg, in kurzer Zeit geschafft. In: RegioPress. Nummer 105, Juni 2005, www.marketingverein-metropolregion.de, (10.02.2006).
- Sinz, M. (2005): Metropolregionen – Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, S. I–IV.
- SPD-Stadtratsfraktion Nürnberg (2003): Resolution zur „Metropolregion Nürnberg“. www.text.spd-stadtratsfraktion.nuernberg.decide.de, (10.06.2004).
- Stadt Nürnberg (2004): Eine Metropolregion tritt an. Regionalkonferenz am 24.06.2004 – Germanisches Nationalmuseum Nürnberg, Aufseßsaal, Nürnberg.
- Stadt Nürnberg (Hrsg.) (2004): Tagungsdokumentation Regionalkonferenz am 24.06.2004. Nürnberg.
- Stiens, G. (2000): Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen „Europäischen Metropolregionen“ als Fall. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 517–535.
- Van Houtum H.; Legendijk A. (2001): Contextualising Regional Identity and Imagination in the Construction of Polycentric Urban Regions: The Cases of the Ruhr Area and the Basque Country. In: Urban Studies, H. 4, S. 747–768.
- Waterhout, B. (2002): Polycentric Development: What is behind it? In: Faludi, A. (Hrsg.): European Spatial Planning. Cambridge, (MA), S. 83–103.
- 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, S. 12–27, www.ils.nrw.de, (14.12.2005).
- Zonneveld, W. (2000): Discursive aspects of strategic planning. A deconstruction of the „balanced competitiveness“ concept in European spatial planning. In: Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam, S. 267–282.

Thorsten Wiechmann

Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa – Eine Spurensuche

Gliederung

- 1 Metropolregionen: ein blinder Fleck auf der europäischen Agenda?
- 2 Metropolregionen als strategisches Leitbild der Raumentwicklung: eine europäische Chronologie im Überblick
- 2.1 Frühe Ansätze der Kategorisierung des europäischen Städtesystems
- 2.2 Anfang der 1990er-Jahre: Dominanz des Kohäsionsdiskurses
- 2.3 Der Einfluss der deutschen Debatte Mitte der 1990er-Jahre
- 2.4 Europas Metropolregionen organisieren sich: METREX-Gründung 1996
- 2.5 Ende der 1990er-Jahre: Kohäsion + Wettbewerbsfähigkeit = Polyzentralität
- 2.6 Diskurswandel ab 2000: Territoriale Kohäsion und „Growth and Jobs“
- 2.7 Aktuelle politische Initiativen auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten
- 3 Fazit: Eckpunkte des europäischen Diskurses über Metropolregionen

Literatur

1 Metropolregionen: ein blinder Fleck auf der europäischen Agenda?

Raumentwicklung und Regionalpolitik basieren in der Europäischen Union auf drei politisch-administrativen Ebenen oberhalb der Kommune: dem Gemeinschaftsgebiet der EU, den – zurzeit 27 – Mitgliedstaaten und den „Regionen“. Unter Letzteren wird meist die größte subnationale Verwaltungsebene verstanden. Die Europäische Kommission lässt sich hier allerdings traditionell auf keine formale Begriffsdiskussion ein und überlässt es damit weitgehend den Mitgliedstaaten, die regionale Ebene zu definieren. Ungeachtet der sehr unterschiedlichen Regierungssysteme in den 27 EU-Staaten ist diese als Verwaltungsebene in der Regel nur schwach ausgeprägt. Metropolregionen im Sinne von „Standorträumen metropolitaner Funktionen“¹ finden in keinem Land eine systematische Entsprechung im Rahmen politisch-administrativer Grenzen. Institutionell stark verfasste Stadtregionen, wie Stuttgart und Hannover in Deutschland oder Marseille, Nizza und St. Etienne in Frankreich, stellen seltene Ausnahmen dar. Allgemein ist ein „Mismatch“ zwischen den wachsenden funktionalen Verflechtungen und der fragmentierten politischen Institutionalisierung der großen Stadtregionen zu konstatieren.

Eine spezifisch auf die Förderung von Metropolregionen zielende Entwicklungspolitik läge quer zur dominanten Raumsystematik der EU. Sie läge aber auch außerhalb des originären Aufgabenbereiches der EU. Nach Gemeinschaftsrecht ist die EU ausschließlich für jene Aufgaben zuständig, die in den europäischen Verträgen ausdrücklich genannt werden.

¹ Vgl. den Beitrag von Hans H. Blotevogel und Rainer Danielzyk in diesem Band.

Weder Stadtentwicklung noch eine querschnittsorientierte Raumplanung im deutschen Verständnis gehören hierzu. Vielmehr sind diese gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nationale bzw. regionale Aufgaben. Art. 130a des EG-Vertrages von Maastricht besagt lediglich, dass die EU den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stärken (Kohäsionsziel) und hierfür insbesondere rückständige Regionen fördern soll. Dementsprechend zielen sowohl Struktur- als auch Agrarpolitik der EU vorrangig auf einen Disparitätenausgleich. Dem metropolitanen Kernraum der EU zwischen London, Mailand und Hamburg kommt hingegen eher die stärker wettbewerbsorientierte Forschungs- und Technologiepolitik zugute.

Ungeachtet der formal nicht vorhandenen Kompetenz hat die Europäische Kommission seit Ende der 1980er-Jahre sowohl auf dem Gebiet der städtischen Politik als auch dem Gebiet der Raumordnungspolitik eine Reihe von Initiativen gestartet, auf die im Folgenden noch näher einzugehen sein wird. Dies begründete sie einerseits mit der faktischen Raumwirksamkeit ihrer Politiken, die dementsprechend auch einer räumlichen Koordination bedürften. Andererseits gab es wiederholt auch Vorstöße der Kommission, ihren Kompetenzbereich um diese Fragen auch formal zu erweitern. Diese sind aber zumeist am Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert.

Faludi (2001: 31) identifiziert in diesem Zusammenhang vier grundsätzliche Probleme: Neben dem vertikalen Konflikt zwischen der Kommission und den auf Autonomie bedachten Mitgliedstaaten und dem horizontalen Konflikt zwischen Staaten mit und ohne gesamtstaatliche räumliche Entwicklungspolitik träfen zwei unterschiedliche Modelle von Raumplanung aufeinander – hier der regional-ökonomische Ansatz des „*Aménagement du Territoire*“ nach französischem Vorbild, das auf die staatliche Förderung regional-ökonomischer Entwicklungen abzielt, dort der umfassend-integrative Ansatz der querschnittsorientierten Raumplanung nach deutschem Vorbild mit einer mehrstufigen Planungshierarchie zur Koordination von räumlichen und sektoralen Planungen und Maßnahmen. Zudem existierten, so Faludi, in Europa zwei unterschiedliche Diskurse über Planung: „Der klassische Diskurs gibt staatlichen Stellen die Verantwortung für gleichwertige Lebensbedingungen; ... wobei Transferzahlungen und Investitionen als die nahe liegenden Lösungen betrachtet werden. Der moderne Diskurs richtet sich ... auf Kerngebiete in ihrer Verknüpfung mit internationalen Märkten“ (Faludi 2001: 33). Die jeweils vorrangig zu fördernden Standorte – strukturschwache Regionen bzw. global wettbewerbsfähige Kerngebiete – unterscheiden sich in beiden Ansätzen diametral. Dem in Europa seit der Einführung der Strukturpolitik in den 1970er-Jahren dominierenden Gleichwertigkeitsziel wird die Herstellung oder Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit gegenübergestellt.

Es kann nicht überraschen, dass die erstgenannte Position traditionell besonders in den Kohäsionsländern des südlichen Europas Zustimmung findet, wohingegen viele Befürworter der alternativen Position aus den dichtbevölkerten Gebieten des EU-Kernraumes, insbesondere aus den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland stammen. Dies findet auch seinen Ausdruck in der ab Mitte der 1990er-Jahre einsetzenden Diskussion um Metropolregionen in Europa. Der vorliegende Beitrag versucht, Entwicklungslinien, Akteurskonstellationen und Meilensteine dieser Entwicklung nachzuzeichnen.² Er erhebt jedoch keinen Anspruch auf umfassende und abschließende Beschreibung dieser bisher

² Die Daten und Untersuchungen, die diesem Beitrag zugrunde liegen, wurden 2006 abgeschlossen.

nur ansatzweise aufgearbeiteten Thematik. Vielmehr trägt er den Charakter einer Spurensuche in vielschichtigen, zum Teil nur lose gekoppelten planungspolitischen Debatten. Dabei stehen drei Fragen im Mittelpunkt: Gibt es überhaupt einen europäischen Diskurs über Metropolregionen? Wenn ja, wer führt ihn mit welchen Argumenten? Und was wird von den Beteiligten unter „Metropolregionen“ verstanden?

Die nachfolgenden Abschnitte widmen sich einem chronologischen Abriss der Auseinandersetzung mit Metropolregionen in Europa. Abschließend werden in einem Fazit Wesensmerkmale, Unterschiede und Widersprüche der europäischen Debatte um Metropolregionen herausgearbeitet.³

2 Metropolregionen als strategisches Leitbild der Raumentwicklung: eine europäische Chronologie im Überblick⁴

2.1 Frühe Ansätze der Kategorisierung des europäischen Städtesystems

Die reale Verteilung der Agglomerationen in Europa zeigt heute ein vielschichtiges Bild. Neben wenigen sehr großen Metropolen (wie Moskau, London, Istanbul und Paris) oder Ballungsgebieten (wie Rhein-Ruhr und die Randstad) mit jeweils mehr als fünf Millionen Einwohnern gibt es ca. 70 Agglomerationen mit über 1 Million Einwohner sowie ca. 650 Ballungsgebiete, die zwischen 100.000 und einer Million Einwohner haben. Diese verteilen sich ungleich über die europäischen Staaten.⁵ Die Beschäftigung mit der Analyse und Kategorisierung dieses Städtesystems ist nicht neu. Bereits in den 1950er-Jahren wurden zur vergleichenden Analyse metropolitaner Entwicklungen nicht nur in den USA, sondern auch in Großbritannien „Metropolitan Areas“ auf statistischer Basis abgegrenzt. Unter einer Metropolitan Area wurde dabei jede Stadtregion ab einer mittleren Größenordnung verstanden.⁶ Das städtische Zentrum einer so verstandenen Metropolitan Area sollte über mindestens 50.000 Einwohner verfügen. Die in den USA in den 1960er-Jahren eingeführten „Metropolitan Statistical Areas“ entsprechen auch heute noch dieser Definition.⁷ In England werden seit 1974 die sechs größten Ballungsgebiete (außer Greater London) zu „Metropolitan Counties“ zusammengefasst. Sie verloren allerdings unter der Thatcher-Regierung Mitte der 1980er-Jahre ihre politische Funktion.

³ Zu methodischen Aspekten der Diskursanalyse vgl. den Beitrag von Peter Schmitt in diesem Band.

⁴ Soweit keine andere Quellenangabe erfolgt, basiert die Darstellung auf persönlichen Gesprächen des Verfassers mit beteiligten Akteuren, insbesondere im Rahmen von METREX. Ihnen gilt der herzliche Dank des Verfassers.

⁵ Lediglich vier Länder – Deutschland, Russland, Großbritannien und Frankreich – verfügen über mehr als fünf Agglomerationen mit über 1 Million Einwohner. 15 Staaten (davon 10 aus der EU) weisen dagegen lediglich ein derartiges Gebiet auf. Norwegen und acht kleinere EU-Staaten verfügen über kein Ballungsgebiet in dieser Größenordnung.

⁶ „A metropolitan area is perhaps best conceived as a localized urban region, large in size and complex in structure, exhibiting a territorial division of labor that is tied together by a complicated network of transportation and communication facilities“ (Schnore 1962: 215, vgl. auch International Urban Research 1959).

⁷ Von den 362 Metropolitan Statistical Areas der USA (Stand US-Census 2000) weisen nur 72 über eine Million Einwohner auf, 291 zwischen 100.000 und 1 Million Einwohner und 28 verfügten über weniger als 100.000 Einwohner. Kleinere Stadtregionen mit einem urbanen Cluster zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern werden als Micropolitan Statistical Areas bezeichnet.

Parallel zur Diskussion um Metropolitan Areas in den USA und Großbritannien entwickelte die französische Regierung in den 1960er-Jahren im Rahmen ihrer Dezentralisationspolitik das Konzept der „métropoles d'équilibre“. Auch wenn diese acht „Ausgleichsmetropolen“ – darunter Städte wie Lille, Nancy, Straßburg und Nantes, die ein Gegengewicht zu Paris bilden sollten – unter verteilungspolitischen Aspekten definiert wurden, gingen sie wie die „Metropolitan Statistical Areas“ von funktionalen Stadtregionen und einer Größenordnung aus, die weit unterhalb des in Deutschland verbreiteten Metropolenbegriffes angesiedelt war. Hier stand Metropole immer in einem engen Zusammenhang mit dem Begriff „Weltstadt“ (Blotevogel 1998: 35). Über kommunale Grenzen hinausgehende städtische Verflechtungsräume wurden dagegen in Deutschland als Ballungsgebiete, Agglomerationen oder, in Anlehnung an die Arbeiten Olaf Boustedts (1960), als „Stadtregionen“ bezeichnet.

Alle Versuche zur vergleichenden Analyse des europäischen Städtesystems standen und stehen jedoch vor großen Schwierigkeiten, insbesondere fehlt in Europa – anders als in den USA – bis heute eine vergleichbare statistische Basis. Die NUTS-Systematik des statistischen Amtes der EU, Eurostat, basiert auf einer hierarchischen Klassifikation mit drei regionalen Ebenen,⁸ erfasst aber nicht die detailliertere Gemeindeebene. Außerdem stützt sich die NUTS-Systematik aus praktischen Gründen der Datenverfügbarkeit und der Umsetzung regionalpolitischer Maßnahmen im Wesentlichen auf die bereits bestehenden institutionellen Gebietseinheiten in den Mitgliedstaaten. Funktionale Zusammenhänge können damit nur unzureichend erfasst werden.

2.2 Anfang der 1990er-Jahre: Dominanz des Kohäsionsdiskurses

Die heute zu beobachtende Diskussion um Metropolregionen in Europa nahm ihren Ausgangspunkt in den späten 1980er- und den frühen 1990er-Jahren. Dabei waren Impulse aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland maßgeblich.

Eine wichtige und breit rezipierte Studie zum europäischen Städtesystem wurde Ende der 1980er-Jahre von der französischen Raumplanungsbehörde DATAR („Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale“) veröffentlicht. Diese unter Leitung von Roger Brunet erstellte Studie (RECLUS 1989) mit dem Titel „Les villes européennes“ analysierte 165 Städte in der damaligen EU, Schweiz und Österreich. Sie enthielt u. a. die berühmt gewordene „Blaue Banane“,⁹ die die Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaftskraft zwischen London und Norditalien symbolisierte und als Warnung an die französische Regierung gedacht war, nicht den Anschluss an Europa zu verlieren. Die „Blaue Banane“ hatte großen Einfluss auf spätere europäische Leitbilddiskussionen. Ein anderer Verdienst der Brunet-Studie war, dass sie eine ganze Reihe weiterer Arbeiten in den 1990er-Jahren auslöste. Hierzu gehörte die im Auftrag der EU erstellte Studie von Klaus Kunzmann und Michael Wegener (1991), die mit dem Bild der europäischen „Traube“ eine andere einflussreiche Metapher schufen. Von 1989 bis 1994 beschäftigte sich zudem eine von ARL und DATAR gemeinsam

⁸ NUTS 1, 2 und 3; dem entsprechen in Deutschland Länder, Regierungsbezirke und Landkreise.

⁹ Die „Blaue Banane“ wurde von Brunet eigentlich als „Dorsale“ (~ Rückgrat) bezeichnet.

ins Leben gerufene europäische Expertengruppe mit der neuen räumlichen Struktur Europas (ARL 1995).¹⁰

Parallel zur Erarbeitung der von ihr in Auftrag gegebenen Brunet-Studie trat DATAR Ende der 1980er-Jahre an die Europäische Kommission mit dem Anliegen heran, ein räumliches Entwicklungsschema für die Europäische Gemeinschaft aufzustellen. Dabei ging es DATAR im Prinzip um die Einbindung der europäischen Regionalpolitik in eine dem französischen „Aménagement du Territoire“ verwandte Form der Raumplanung in Brüssel (Faludi 2001: 17). Der damalige Kommissar für Regionalpolitik, der Schotte Bruce Millan, hatte wiederum ein Interesse daran, dass die Mitgliedstaaten der Kommission eine bis dahin bestenfalls faktisch, nicht aber nach dem Wortlaut der europäischen Verträge gegebene Kompetenz für Fragen der räumlichen Planung einräumten.

Im Ergebnis wurde im November 1989 auf Initiative französischer (DATAR) und niederländischer Raumplanungsbehörden (Rijksplanologisch Dienst) ein erstes informelles Treffen der für Raumordnung zuständigen Minister in Nantes einberufen, an dem auch Kommissionspräsident Delors und EU-Kommissar Millan teilnahmen. In der Folge wurde von der Generaldirektion für Regionalpolitik (DG Regio) ein Dokument „Europa 2000“ erarbeitet und auf zwei Folgetreffen in Turin 1990 und Den Haag 1991 diskutiert. „Europa 2000“ wurde 1991 von der Kommission veröffentlicht und stellte den ersten Schritt auf dem langen Weg zum Europäischen Raumentwicklungskonzept von 1999 dar.¹¹ Es fokussierte vor dem Hintergrund der doppelten Zielstellung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie der Vollendung des Binnenmarktes auf die disparitären Entwicklungsstände der europäischen Regionen. Damit entsprach es der kohäsionsorientierten Raumentwicklungsperspektive der südlichen Mitgliedstaaten und Frankreichs, stieß aber in Deutschland und den Niederlanden auf Kritik, da diese Länder die Aufmerksamkeit auch auf die Probleme der Agglomerationsräume lenken wollten (Faludi 2001: 19). Die Niederlande legten als Gastgeber des Den Haager Treffens 1991 eine eigene Studie „Urban Networks in Europe“ vor, worin mehr Gewicht auf die Überlastungsphänomene in großstädtischen Zentren des europäischen Kernraumes („urban agglomerations and regional networks of international significance“) und Fragen der Wettbewerbsfähigkeit Europas in einer durch Globalisierung gekennzeichneten Welt gelegt wurde. Erstmals wurden hier damit wesentliche Grundgedanken des späteren Diskurses über Metropolregionen in Europa angesprochen.

1994 legte die EU-Kommission einen neuen Bericht zur europäischen Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung mit dem Titel „Europa 2000+“ vor. Darin wurde der Versuch unternommen, zwischen den Grundanliegen der nachhaltigen Entwicklung, der Kohäsion und der Wettbewerbsfähigkeit zu vermitteln. Einerseits wurde an dem Ziel der Verminderung regionaler Disparitäten durch eine kohäsionsorientierte Regionalpolitik

¹⁰ Das in dem Abschlussbericht beschriebene europäische Städtennetz geht von drei Hierarchieebenen aus, mit acht internationalen städtischen Zentren, 29 europäischen städtischen Zentren und 51 nationalen städtischen Zentren. Alle drei Ebenen wurden später von einem der Leiter der Arbeitsgruppe, Peter Treuner, gemeinsam als „metropolitan regions“ bezeichnet: „In total, the proposal contains about eighty cities, or metropolitan regions, that are considered of importance for the European urban system“ (METREX 1996: 53).

¹¹ Andreas Faludi und Bas Waterhout (2002) haben diesen Prozess in einer eindrucksvollen Fallstudie ausführlich dokumentiert und analysiert.

festgehalten. Andererseits wurde – anders als noch im Vorgängerdokument „Europa 2000“ – die zunehmende Bedeutung der Großstädte in Europa hervorgehoben. Allerdings wurde in der europaweit konstatierten Konzentration in großen Ballungsgebieten (in der englischen Fassung wird von „large conurbations“ gesprochen) ein Wettbewerbsnachteil gesehen: zu den „Kosten durch Agglomerationsnachteile“ insbesondere durch Zeitverlust, Überfüllungs-, Überlastungs-, Umwelt- und Sicherheitsprobleme, kämen noch die „Kosten durch Zersiedlung“ in anderen Gebieten hinzu. Die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas sollte verbessert werden sowohl durch den forcierten Ausbau transeuropäischer Netze für Verkehr, Telekommunikation und Energie als auch durch die „Förderung der Entwicklung mittelgroßer Städte und der Netze kleiner und mittlerer Städte als Organisations- und Dienstleistungszentren der Regionen“ (EU-Kommission 1995: 16).

„Europa 2000+“ analysiert den europäischen Raum anhand von 11 transnationalen Untersuchungsgebieten, drei davon außerhalb des damaligen EU-Gebietes. Zu diesen Gebieten wurden im Vorfeld eigenständige Studien von der Kommission in Auftrag gegeben. In Bezug auf die „Ballungsgebiete des Zentrums“ und den „Alpenbogen“ wird von den beiden „Wachstumspolen“ in Europa gesprochen. Allerdings wird nur den „Ballungsgebieten des Zentrums“ die Existenz von sechs „metropolitan Systemen“ mit mehreren Haupt- und Nebenstadtsystemen zugesprochen. Gemeint sind damit die Großräume London, Paris, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Randstad und Antwerpen/Brüssel. Diesen Ballungsgebieten wird „eine große Bedeutung für den Einfluss der europäischen Union in der Welt“ (EU-Kommission 1995: 177) bescheinigt.¹²

Die Entwicklung der europäischen Initiativen auf dem Gebiet der Stadt- und Raumentwicklung in den frühen 1990er-Jahren muss vor dem Hintergrund der fehlenden Verankerung dieser Politikfelder in den europäischen Verträgen bewertet werden. Der von 1988 bis 1995 für Regionalpolitik zuständige EU-Kommissar Bruce Millan kam rückblickend zu der Einschätzung: „When we decided that we would try to move rather more directly into spatial planning issues – that was the original Europe 2000 document which was published in 1991, to be followed by the more comprehensive document Europe 2000+, published in 1994 – I must say that, given the lack of a Treaty basis, we did so with a certain amount of trepidation ... Rather surprisingly ... the Member States did generally welcome Europe 2000, and even more generously welcomed the subsequent document Europe 2000+“ (METREX 1996: 8).

Dass die Frage nach angemessenen Strategien zur Entwicklung eines polyzentrischen Städtesystems auf die europäische Agenda kam, ist allerdings nach Einschätzung von

¹² Es fällt auf, dass die in „Europa 2000+“ verwendete Terminologie hinsichtlich der heute als Metropolregionen diskutierten Räume ausgesprochen inkonsistent ist. In der deutschen Version von „Europa 2000+“ wird in den kartografisch aufbereiteten Szenarien (Trendszenario und alternatives Szenario) zu den „Ballungsgebieten des Zentrums“ anders als im Text anstelle von „metropolitan Systemen“ verkürzt von „Metropolen“ gesprochen. In der englischen Fassung werden hingegen die Termini „metropolitan systems“ und „metropolitan areas“ verwendet. Ähnliches gilt für den Teile Frankreichs und Spaniens umfassenden Untersuchungsraum „Die kontinentale Diagonale“, wo in deutscher Sprache von „Metropolen“ und in englischer Sprache von „Metropolitan Centres“ die Rede ist. In den Szenarien der anderen transnationalen Untersuchungsgebiete wird von „Ballungsgebieten“ („main conurbations“), „Oberzentren“ („major centres“), „Großstädten“ („large cities“) und „wichtigen Städten“ mit „Vorstadtreionen“ („primary urban centres“ mit „urban sub-regions“) gesprochen, nicht aber von Metro- polen (EU-Kommission 1994: 1995).

Beobachtern weniger einer zielgerichteten Kommissionspolitik zu verdanken, als vielmehr der Initiative einiger leitender Mitarbeiter in der für Regionalpolitik zuständigen Generaldirektion wie auch in den nationalen Raumplanungsbehörden Frankreichs und der Niederlande. Sowohl der schottische Labourpolitiker Millan als auch der von 1986 bis 2000 für Regionalpolitik zuständige Generaldirektor Eneko Landáburu, ein spanischer Baske, waren der Raumplanung gegenüber eher skeptisch eingestellt. Zudem kamen sie aus Regionen, die von der traditionellen ausgleichsorientierten Regionalpolitik massiv profitiert hatten und deren nationale Regierungen dem EUREK-Prozess keine große Sympathie entgegenbrachten.¹³ Von einem paradigmatischen Wandel in der europäischen Regionalpolitik in Bezug auf die Metropolregionen konnte daher Mitte der 1990er-Jahre noch nicht gesprochen werden. Noch dominierte der Kohäsionsgedanke die europäische Regionalpolitik.

Das gewachsene Interesse am europäischen Städtesystem ließ sich jedoch seit Mitte der 1990er-Jahre an der zunehmenden Zahl einschlägiger Studien feststellen.¹⁴ In diesen wurden regelmäßig Bezüge zu der ab Mitte der 1980er-Jahre geführten internationalen Diskussion über „World Cities“ bzw. „Global Cities“ hergestellt. Diese maßgeblich von John Friedman, Saskia Sassen, Allen Scott und der „Globalization and World Cities Study Group and Network“ beeinflusste Debatte setzt in der Städtehierarchie auf der höchsten Ebene an.¹⁵ Wie noch zu zeigen sein wird, stellt der europäische Diskurs um Metropolregionen dagegen die zweite und dritte Ebene in den Mittelpunkt.

2.3 Der Einfluss der deutschen Debatte Mitte der 1990er-Jahre

Deutschland stand dem EUREK-Prozess zu Beginn sehr skeptisch gegenüber, da es als föderaler Bundesstaat, in dem die Bundesländer die wichtigste Planungsebene darstellen, eine wie auch immer geartete Kompetenz der EU für eine Raumplanung nach deutschem Verständnis ablehnte. Deutschland hat daher die Strategie verfolgt, das EUREK zu einem Dokument der Mitgliedstaaten und nicht der EU zu machen. Durch den Erfolg dieser Strategie sah sich die deutsche Raumordnung in der Pflicht, den transnationalen Abstimmungsprozess aktiv voranzubringen. Im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft fand im September 1994 erstmalig ein informelles Ministertreffen in Deutschland statt. Zu diesem Treffen in Leipzig erarbeitete die deutsche Delegation in enger Kooperation mit der DG Regionalpolitik eine Diskussionsgrundlage mit dem Titel „Grundlagen einer europäischen Raumentwicklungspolitik“, der mit einigen Änderungen von allen Mitgliedstaaten zugestimmt wurde. Das abschließende Dokument wurde vom Bundesministerium

¹³ Großbritannien und Griechenland waren als einzige Mitgliedstaaten auf dem informellen Ministertreffen 1993 in Lüttich gegen die Aufstellung des EUREK. Spanien sprach sich zwar für die Erarbeitung aus, betrachtete den weiteren Prozess jedoch mit zunehmendem Misstrauen (vgl. Faludi 2001: 21 und 24 sowie Faludi/Waterhout 2002: 65).

¹⁴ Vgl. u. a. Krätke 1992; Cattán 1996; Dematteis 1996; Jouve, Lefèvre 1999; SPESP 2000; INGÉROP 2000; CPMR 2002; IAURIF 2002. Für eine vergleichende statistische Analyse der europäischen Städte begann die EU-Kommission 1997 zudem mit dem „Urban Audit“-Projekt. Wurden anfänglich nur 58 Städte erfasst, so nehmen mittlerweile 258 Städte teil und die Daten erfassen nicht nur die Städte, sondern auch noch einen funktionalen Verflechtungsraum, die „Larger Urban Zone“ (LUZ) (EU-Kommission 2004c).

¹⁵ Vgl. Friedman (1986); Sassen (1991); Scott (2001a, b); Taylor, Hoyler (2000) und Hoyler (2005).

für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in deutscher, englischer und französischer Sprache publiziert (vgl. BMBau 1995b).

Darin werden drei raumentwicklungspolitische Leitbilder bzw. Aktionsbereiche hervorgehoben, darunter ein „ausgewogenes und polyzentrisches System von Stadtregionen“,¹⁶ das eine „übermäßige Konzentration auf einige Großzentren und die Marginalisierung der Randgebiete zu vermeiden sucht“ (ebd.: 7). Das Wachstum der großen Ballungsräume soll eingedämmt und die Rolle von größeren Städten an der Peripherie Europas verstärkt werden. Allerdings könne der Grundsatz einer ausgewogenen und polyzentrischen räumlichen Entwicklung „nicht starr angewendet werden“, es handle sich „lediglich um ein allgemeines Ziel“ (ebd.: 10). Auch in diesem Dokument werden – wie schon im zeitgleich vorgelegten Kommissionsbericht „Europa 2000+“ – erhebliche terminologische Schwierigkeiten deutlich. Die Diktion ist ausgesprochen vage, den beigefügten Karten wird rein illustrativer Charakter bescheinigt. Die begrifflichen Schwierigkeiten haben ihre Ursache sowohl in den verschiedenen Amtssprachen als auch in den unterschiedlichen Planungssystemen und den heterogenen raumstrukturellen Gegebenheiten in den EU-Staaten. Konsequenterweise führt das Dokument aus: „Dies bedeutet also, dass neue Begriffe entwickelt werden müssen, um den Herausforderungen der Europäischen Union zu begegnen“ (ebd.: 7). Die Tatsache, dass die Ausdifferenzierung eines ausgewogenen und polyzentrischen Systems von europäischen Stadtregionen im weiteren Verlauf immer mehr ausgeklammert wurde (Göddecke-Stellmann et al. 2005: 457), zeigt, dass dies auch in den Folgejahren nur unzureichend gelungen ist.

Die im Leipziger Dokument eingeführte räumliche Grundvorstellung der Entwicklung eines polyzentrischen Städtesystems hatte auch im Folgeprozess Bestand und ging in die Endfassung des EUREK ein. Sie spiegelt im besonderen Maße die deutsche Position wider, die durch die in Deutschland gegebene polyzentrische Siedlungsstruktur und den föderalen Staatsaufbau beeinflusst wird. Die Forderung, dass sich ein „europäisches Leitschema der Raumordnung“ am „Leitbild eines relativ ausgeglichenen polyzentrischen Siedlungssystems“ orientieren solle, findet sich auch schon fast zwei Jahre zuvor in dem von der Bundesraumordnung im November 1992 vorgelegten raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (BMBau 1993). Zwei der fünf dort formulierten Leitbilder zu den Themen „Siedlungsstruktur“ und „Europa“ enthalten bereits die wesentlichen siedlungsstrukturellen Aussagen des Leipziger Dokuments und greifen der späteren Diskussion um europäische Metropolregionen vor, wenn auch unter Verwendung von anderen Begriffen.

Da der deutsche Diskurs zu Metropolregionen in diesem Band in einem eigenen Beitrag behandelt wird, erübrigt sich an dieser Stelle eine vertiefende Auseinandersetzung.¹⁷ Festzuhalten bleibt, dass die deutsche Debatte wichtige Impulse in die europäische Diskussion einbrachte, und dies, obwohl die Umsetzung der MKRO-Beschlüsse in den förmlich „ernannten“ deutschen Metropolregionen wie auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Konzept Mitte der 1990er-Jahre nur sehr schleppend anliefe

¹⁶ In der englischen Fassung wird von einem „Balanced and Polycentric Urban System“ (BMBau 1995: 47), in der französischen von einem „Système urbain plus équilibré et polycentric“ (ebd.: 83) gesprochen. In dem Dokument ist weder von Metropolen noch von Metropolregionen die Rede.

¹⁷ Vgl. dazu den Beitrag zum deutschen Diskurs um Metropolregionen von Peter Schmitt.

und außer den bereits genannten nur wenige deutsche Dokumente in andere Sprachen übersetzt wurden.¹⁸

2.4 Europas Metropolregionen organisieren sich: METREX-Gründung 1996

Ein wichtiger Meilenstein des Diskurses um europäische Metropolregionen war die dreitägige „Metropolitan Regions Conference“ in Glasgow vom 11. bis 13. April 1996. Treibende Kraft hinter dieser Veranstaltung war der Regionalverband der Glasgower Region, der Strathclyde Regional Council. Paradoxe Weise wurde er nur wenige Tage zuvor, am 01.04.1996, im Rahmen einer Regionalreform der britischen Regierung aufgelöst und gerade die Abwicklung dieses institutionell starken Verbandes – er hatte u. a. 1991 den ersten „Award for Regional Planning“ der Europäischen Kommission und des European Council of Town Planners gewonnen – bot eine Gelegenheit, ein „window of opportunity“, für den Aufbau eines bis dahin nicht existierenden Netzwerkes europäischer Metropolregionen.

Bereits 1994 hatte der von der Labour Party dominierte Strathclyde Regional Council, wissend, dass die konservative Regierung in London seine Abschaffung betrieb, beschlossen, eine europäische Konferenz zu veranstalten, um so eine Verbindung zu Planern in anderen Großstadregionen aufzubauen. Ziel war von Anfang an der Aufbau eines dauerhaften Netzwerkes. Durch seine bevorstehende Abschaffung hatte der Strathclyde Regional Council zu diesem Zeitpunkt die hierzu nötigen personellen und finanziellen Ressourcen und konnte ein Stück schottische Eigenständigkeit gegenüber London demonstrieren. Vor diesem Hintergrund ist auch der Konferenzname „Metropolitan Regions Conference“ zu verstehen. Im damaligen Clyde Valley Regional Plan wurde bereits eine „Metropolitan Region“ um Glasgow beschrieben, und aus Sicht der Konferenzveranstalter wurde deren institutionelle Verfasstheit deutlich geschwächt, da die gesetzlich bestimmten Nachfolgeverbände kleinräumiger zugeschnitten und mit weniger Kompetenzen ausgestattet waren.

Der Einladung folgten rund 230 Teilnehmer aus über 50 Metropolregionen aus allen EU-Staaten sowie 9 weiteren europäischen Staaten. Wichtigste Akteure vonseiten des Strathclyde Regional Council waren der Vorsitzende Gerald McGrath, zugleich Stadtrat in Glasgow, und Roger Read, langjähriger Deputy Director of Physical Planning. Schirmherr der u. a. von der EU-Kommission gesponsorten Konferenz wurde der schottische Labourpolitiker und ehemalige EU-Kommissar für Regionalpolitik Bruce Millan. Das Konferenzprogramm zeigte dann auch eine enge Anbindung an die Politik der DG Regionalpolitik. Die Eröffnungsrede der Vollversammlung wurde vom Generaldirektor der DG Regio, Eneko Landáburu, gehalten.

Ungeachtet der im Kern politischen Motivation wurde der Erfahrungsaustausch von Planungspraktikern in den Vordergrund der Konferenz gerückt (METREX 1996). Es ging um

¹⁸ Ausnahmen sind der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen von 1992, der Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zur Ausweisung von sieben „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“ vom 03.06.1997, der 1998 vom Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen in englischer Sprache publiziert wurde, sowie das vom Initiativkreis deutscher Metropolregionen im März 2003 verabschiedete Strategiepapier, welches nicht nur in deutscher, englischer und französischer, sondern auch in spanischer und italienischer Sprache vorliegt.

Fragen der Flächennutzung, um Umwelt- und Verkehrsthemen sowie um soziale Fragen in problematischen Stadtquartieren. Und es ging um die Strukturen der Metropolitan Governance, die in wenigen europäischen Stadtregionen als adäquat empfunden wurden: „There is a gap often in structures, and metropolitan regions are not recognised. The cities and the hinterlands are not planned together“ (Vincent Goodstadt in METREX 1996: 104). Die Konferenz griff damit Themen auf, die in Glasgow auf der Tagesordnung standen, einer peripheren und altindustriellen, mit enormen Strukturproblemen kämpfenden Stadt.

Interessanterweise ließen sich auf der Konferenz nahezu alle Redner auf die „Metropolregionen“-Terminologie ein, ohne dass eine begriffliche Unterscheidung zwischen Metropolregionen und anderen urbanen Regionen erkennbar gewesen wäre. Der Fokus lag nicht auf dem Globalisierungsdiskurs und Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, sondern auf den besonderen Überlastungsproblemen und Regenerationsbedarfen in städtischen Gebieten.¹⁹ Sehr deutlich kommt dies im Vortrag von Eneko Landáburu zum Ausdruck: „Europe is undergoing a serious crisis as far as its cities are concerned. ... We must think together in order to avoid human concentration, economic concentration on a particular narrow part of territory, and we must think of balancing out this economic and human activity throughout the areas“ (METREX 1996: 29).

Auf der Abschlussitzung am 13.04.1996 wurde „METREX – The European Network of Metropolitan Regions and Areas“ per Proklamation gegründet. Gerald McGrath wurde der erste Präsident, Roger Read der erste (und bis heute amtierende) Generalsekretär von METREX. Später, im Jahr 2000, erfolgte in Belgien die Eintragung als gemeinnütziger Verein („Association Internationale Sans But Lucratif“). Die erste Declaration of Intent unterzeichneten Vertreter von städtischen oder regionalen Behörden aus 15 Metropolregionen. Das Akronym METREX steht für „Metropolitan Exchange“ und der Zusatz „The European Network of Metropolitan Regions and Areas“ trägt dem Umstand Rechnung, dass viele Delegierte sich nicht als Vertreter einer wie auch immer verfassten „Region“ fühlten und daher den unverfänglicheren Begriff „Area“ bevorzugten. Englisch, Französisch, Deutsch, Italienisch und Spanisch sind die offiziellen Sprachen des Netzwerkes. Die Arbeitssprache des Sekretariats in Glasgow ist Englisch.

Ein wichtiges Grundsatzdokument von METREX stellt die „Metropolitan Magna Carta of Spatial Planning and Development Intent“ („Porto Declaration“) aus dem Jahre 1999 dar (METREX 1999). Darin wird die metropolitane Dimension der europäischen Raumentwicklung wie folgt beschrieben: „The process of urbanisation across Europe has resulted in core cities and their hinterlands (areas of social and economic influence), or clusters of cities and towns, becoming the primary urban form. Most such areas are now ‚metropolitan‘ in character, meaning that they function as one interdependent urban region or area. Many strategic spatial planning and development issues can only be effectively addressed at the metropolitan level“ (METREX 1999: 6, vgl. Read 2000). Das Kernanliegen von METREX besteht darin, die oftmals nur schwach institutionalisierte Metropolitan Governance zu stärken. „Metropolitan governance means having the necessary, competence, capability

¹⁹ Der Globalisierungsdiskurs wurde eigentlich nur von einem Redner in den Mittelpunkt gestellt, und zwar von Peter Treuner, der die Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe von ARL und DATAR vorstellte. Vgl. den transkribierten Tonbandmitschnitt der Plenumsvorträge in METREX 1996.

and process to address the spatial planning and development issues that arise at this level“ (METREX 1999: 8).

Das Netzwerk veranstaltet seit 1998 regelmäßige Treffen, mittlerweile im halbjährlichen Rhythmus, und konnte seine Mitgliederzahl deutlich ausbauen. So waren im Jahr 2000 bereits 33 Metropolregionen Mitglieder. Fünf Jahre später waren es knapp 50 aus 17 Ländern. Geographische Schwerpunkte des Netzwerkes lagen zu Beginn in den südlichen Ländern, v. a. in Spanien und Italien. Dagegen sind französische und englische Metropolregionen kaum vertreten, deutsche erst ab 2004 in größerer Zahl. Heute stellen sie zusammen mit Spanien mit je sieben Mitgliedern die größte Gruppe vor Italien mit fünf. Seit Oktober 2004 ist der Regionaldirektor des Verbands Region Stuttgart, Dr. Bernd Steinacher, METREX-Präsident. Entscheidend für das stärkere deutsche Engagement war die Bildung und dynamische Entwicklung des Initiativkreises der deutschen Metropolregionen ab 2001.²⁰

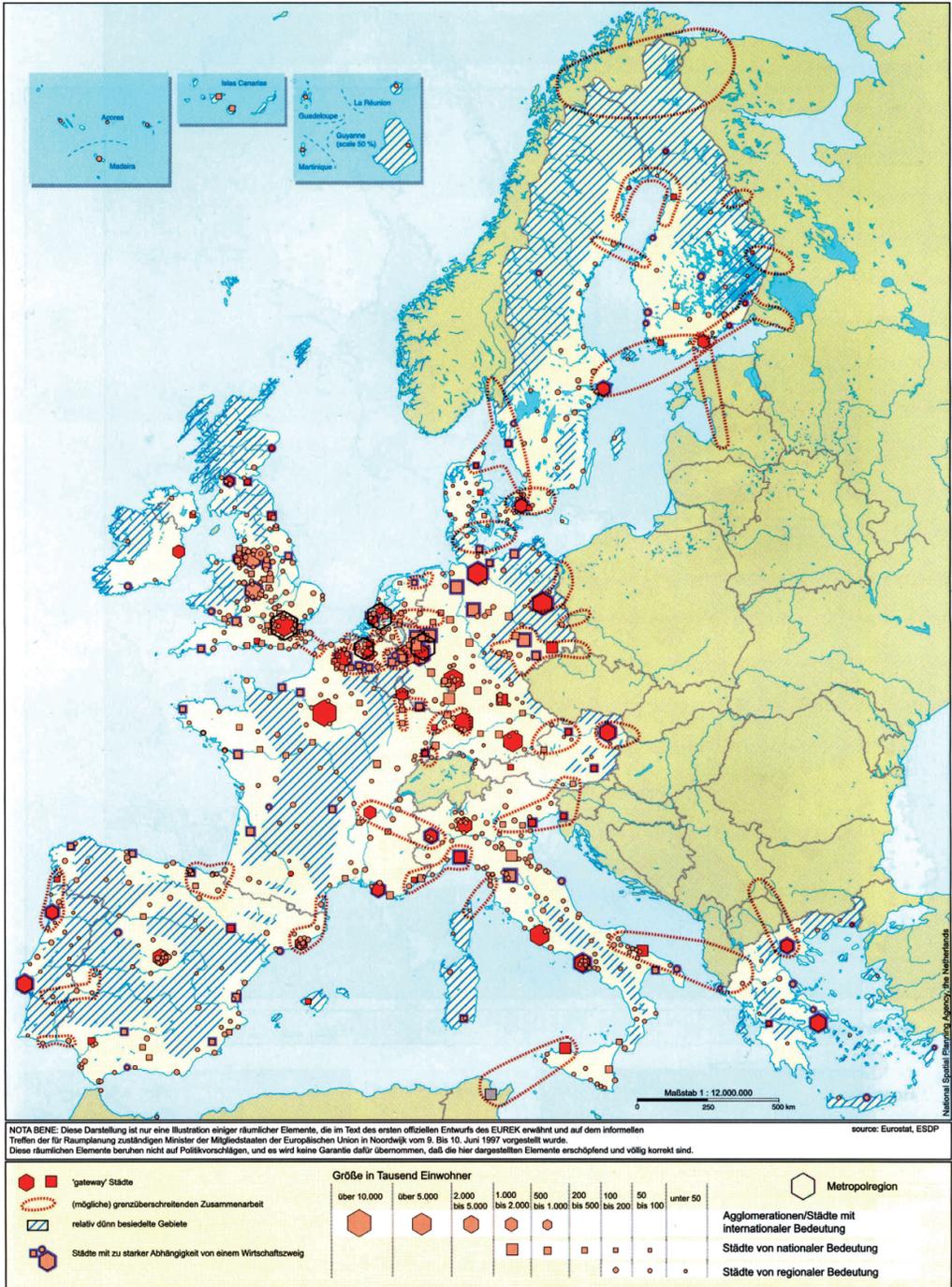
2.5 Ende der 1990er-Jahre: Kohäsion + Wettbewerbsfähigkeit = Polyzentralität

Auf europäischer Ebene nahm die Diskussion um ein europäisches Raumentwicklungskonzept ihren Fortgang mit einem informellen Ministertreffen im März 1995 in Straßburg, bei dem die französische Ratspräsidentschaft ein Dokument mit dem Titel „Trendszenarien für Europa“ (BfLR 1995: 40) vorlegte. Darin werden drei Szenarien analog zu den drei raumentwicklungspolitischen Aktionsbereichen des Leipziger Dokuments dargestellt. Eines nahm Bezug auf das europäische Städtesystem und enthielt eine hierarchische Darstellung von Agglomerationen, die in drei Kategorien unterteilt wurden: „Große Metropolregionen von internationaler Bedeutung“, „Metropolregionen oder Großstädte von nationaler Bedeutung“ und „Städte von regionaler Bedeutung“. Obwohl eigentlich nur Städte dargestellt wurden, erhielten die Randstad und die Rhein-Ruhr-Region eine gesonderte Signatur als große Metropolregionen.

Zwei Jahre später, anlässlich des informellen Ministertreffens in Noordwijk, wurde im Rahmen des ersten offiziellen EUREK-Entwurfes, des sogenannten Noordwijk-Dokuments (EU-Kommission 1997b), von der niederländischen Präsidentschaft eine sehr ähnliche Karte „Diversität, Komplementarität und Kooperation“ (vgl. Abb. 1) vorgelegt, in der allerdings nur noch von „Agglomerationen/Städten von internationaler Bedeutung“, „Städten von nationaler Bedeutung“ und „Städten von regionaler Bedeutung“ gesprochen wurde. Neu eingeführt wurde hingegen in der Legende zur kartografischen Darstellung des europäischen Städtesystems der Terminus „Metropolregion“. Es bleibt aufgrund der Darstellung unklar, ob sich diese Signatur exklusiv auf die vier nordwesteuropäischen Agglomerationen London, Randstad, Flämischer Diamant und Rhein-Ruhr bezieht oder ob alle 38 „Agglomerationen/Städte von internationaler Bedeutung“ als Metropolregionen verstanden wurden. Über die von den Holländern vorgelegten Kartenentwürfe konnte beim Ministertreffen ohnehin kein Konsens erzielt werden. Insbesondere die Briten und die Belgier sahen in Bezug auf ihr Gebiet Ungenauigkeiten und waren generell der Ansicht, dass Begriffe wie „Metropole“ und „Agglomeration“ nur unzureichend definiert seien (vgl. Faludi, Waterhout 2002: 105).

20 Vgl. den Beitrag von Peter Schmitt in diesem Band.

Abb. 1: Noordwijk-Karte „Diversität, Komplementarität und Kooperation“



Quelle: BBR 2005

Die Begriffsverwendung war im Wortlaut des Noordwijk-Dokuments im Übrigen nicht konsistent. In einem Unterkapitel über die „Veränderung der Chancen für die Städte im Bereich der Wirtschaft“ wurden die städtischen Gebiete von internationaler Bedeutung in drei Gruppen kategorisiert: in „Weltstädte“ („London, Paris, möglicherweise Berlin und ein oder zwei andere Städte“), „Metropolregionen“ (explizit aufgeführt werden die Randstad, der flämische Diamant, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Hamburg und die West-Midlands) und „Hauptstädte“ (wie z. B. Madrid, Wien und Rom). Sieht man von der Ausnahme Hamburg ab, steht der Begriff „Metropolregionen“ hier also für große polyzentrische Ballungsräume (EU-Kommission 1997b: 18). Gleichwohl wurde im Widerspruch dazu im gleichen Dokument an anderer Stelle auch Paris als „zentrale, große Metropolregion“ bezeichnet (a. a. O.: 17) und es wurde festgestellt, dass zu den sogenannten Gateway-Städten „einige peripher gelegene Metropolregionen“ gehörten (a. a. O.: 58).

Im deutschen Sprachgebrauch hatte sich zu dieser Zeit bereits ein eigenes Begriffsverständnis durchgesetzt. Hier wurde der Terminus „Metropolregionen“ bekanntermaßen 1995 durch die MKRO im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen in die breite Fachdiskussion eingeführt (BMBau 1995a). Weniger bekannt ist, dass zeitgleich zur Vorbereitung des MKRO-Beschlusses eine Arbeitsgruppe in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) mit der Erarbeitung des deutschen Beitrages für die europäischen Trendszenarien eingesetzt wurde. Das von der Arbeitsgruppe vorgelegte Trendszenario „C.1 Demographische und siedlungsstrukturelle Dynamik des Städtensystems“ (BfLR 1995: 21 f.) sah in den „großen Städten und Metropolregionen“ die Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Berlin, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart wurden als „Metropolregionen“ mit internationalen Funktionen im Rahmen eines polyzentralen Städtensystems in Deutschland beschrieben. Dieses Netz sei zu stärken und einer Konzentration von hochrangigen internationalen Funktionen auf wenige „global cities“ sei entgegenzuwirken. Der Entwurf der deutschen Szenarien wurde mit den Bundesländern im Europa-Ausschuss der MKRO abgestimmt und dürfte einen wichtigen, wenn nicht den entscheidenden Einfluss auf die Etablierung europäischer Metropolregionen in Deutschland durch die MKRO gehabt haben.

Die „deutsche“ Argumentationsfigur, die auf die ökonomische Funktion von Metropolregionen und die Globalisierungsrhetorik abstellt, findet sich auch im Noordwijk-Dokument von 1997 wieder. Wörtlich heißt es: „Regionen können nur dann wettbewerbsfähig sein, wenn ihre Städte Motoren des wirtschaftlichen Wachstums sind. Der Wettbewerb, an dem sie teilnehmen, findet heute in einem immer globaleren und liberalisierteren wirtschaftlichen Umfeld statt“ (EU-Kommission 1997b: 57). Daraus wurde ein besonderer Förderungsbedarf in Bezug auf die Weltstädte und die sogenannten „Gateway-Städte“ abgeleitet. Letztere bilden über ihre Infrastruktur (Häfen, Flughäfen, Messen etc.) den Zugang zur Europäischen Union und wurden auch in der zugehörigen Karte (vgl. Abb. ...) dargestellt.²¹ Mit dem Noordwijk-Dokument hatte die Debatte um Metropolregionen auf europäischer Ebene zweifellos eine neue Qualität bekommen.

²¹ Danach stellen Berlin, Hamburg, Düsseldorf, Frankfurt, Stuttgart, München, Dresden und Nürnberg (nicht aber Hannover, Bremen, Leipzig oder das Ruhrgebiet) die neun deutschen Gateway-Städte dar (vgl. Abb. 1).

Die Bemühungen der Europäischen Kommission und insbesondere der Generaldirektion Regionalpolitik um eine stärkere Berücksichtigung räumlicher Entwicklungskonzepte unter Beachtung der europäischen Ballungsgebiete wurden Mitte der 1990er-Jahre weiter forciert durch die Einführung der Gemeinschaftsinitiativen URBAN (1994–1999) zur Förderung städtischer Gebiete mit besonderem Erneuerungsbedarf und INTERREG II C (1997–1999). Letztere steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Erarbeitungsprozess des EUREK durch die EU-Mitgliedstaaten. Die seit 1995 für Regionalpolitik zuständige Kommissarin Monika Wulff-Matthies war der Überzeugung, dass eine Anwendung des EUREK im Rahmen der europäischen Regionalpolitik erfolgen müsse und hat zur Förderung der transnationalen Zusammenarbeit die bestehende INTERREG-Initiative um eine Ausrichtung II C ergänzt. In den 1996 veröffentlichten Leitlinien für die Entwicklung von INTERREG-II-C-Programmen wurden fünf Themen definiert, darunter das Thema „Urbanisierung, Metropolisierung, Polyzentrierung, städtisch-ländliche Beziehungen und Partnerschaften“. Von den sieben gebildeten transnationalen Programmräumen fokussierte insbesondere der „Nordwesteuropäische Metropolraum“ (Northwestern Metropolitan Area – NWMA) auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregionen. Der NWMA entsprach dem Gebiet der in den Trendszenarien von 1995 beschriebenen vier Metropolregionen und wurde nur ergänzt durch die periphereren Gebiete Großbritanniens und Irlands.

In der Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ vom 06.05.1997 und dem am 28.10.1999 angenommenen „Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ betonte die Kommission noch einmal ausdrücklich die städtische Dimension ihrer Politik. Ziel sei es, dass die Gemeinschaftspolitiken fortan ‚stadtbezogener‘ würden und eine „integrierte städtische Entwicklung“ ermöglichen. Aus dem laufenden Diskussionsprozess zum EUREK wurde die Leitvorstellung eines „polyzentrischen, ausgewogenen europäischen Städtesystems“ übernommen (EU-Kommission 1999a: 6). Die besonderen Herausforderungen und Chancen von Metropolregionen in einer globalisierenden Welt wurden in dem Aktionsrahmen jedoch nicht thematisiert.²²

Der Ausschuss der Regionen (AdR) räumt in seiner Stellungnahme vom 14.05.1998 zur oben genannten Kommissionsmitteilung den Metropolregionen jedoch breiten Raum ein.²³ Darin heißt es, dass die nationalen Volkswirtschaften zugunsten der großstädtischen Gebiete und städtischen Ballungszentren an Bedeutung verlören. Die Städte, insbesondere die Metropolen und Hauptstädte, fungierten als „Lokomotiven für das regionale, nationale und europäische Wirtschaftswachstum und als internationale Drehscheiben, die Europa mit dem Weltmarkt verbinden“ (AdR 1998a). Daher seien die Metropolregionen in Zukunft ein entscheidender Faktor für die europäische Wirtschaft. Angesichts der Verstädterung der Stadtränder spricht sich der AdR zur Beschreibung der städtischen Probleme und der Formulierung der Städtepolitik für einen Ansatz der „Functional Urban Regions“ (FUR) aus.

²² Als „größere Ballungsgebiete“ (bzw. in englisch „large conurbations“, in französisch „grandes agglomérations“, in spanisch „grandes conurbaciones“, in italienisch „grandi conurbazioni“ und in holländisch „grote agglomeraties“) werden städtische Gebiete mit mehr als 250.000 Einwohnern bezeichnet.

²³ Wörtlich ist von „metropolitan regions“ nur in der englischen Fassung die Rede. In der deutschen Version wird von „großstädtischen Regionen“ gesprochen (vgl. AdR 1998a, b).

Der zehnjährige EUREK-Prozess fand 1999 seinen krönenden Abschluss beim informellen Ministertreffen in Potsdam. Das konsensual getragene Dokument (EU-Kommission 1999b) enthält zwar keine konzeptionellen Karten mehr, ist in seinen textlichen Ausführungen zu Metropolregionen jedoch überraschend deutlich. Im Kapitel zur „Polyzentrischen und ausgewogenen Raumentwicklung in der EU“ wird die Auffassung vertreten, dass die weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU im globalen Maßstab den Auf- und Ausbau mehrerer dynamischer weltwirtschaftlicher Integrationszonen erfordere. Bislang verfüge Europa, anders als die USA, nur über eine solche herausragende größere geographische Zone, das sogenannte „Pentagon“ mit den Eckpfeilern London, Paris, Mailand, München und Hamburg.²⁴ Mit dem von ihr eingebrachten Bild des „Pentagons“ verband die deutsche Delegation die Absicht, die Wettbewerbsfähigkeit Europas stärker als bisher in den Fokus der Raumentwicklungspolitik zu stellen und der als einseitig empfundenen Kohäsionsausrichtung eine differenzierte Perspektive gegenüberzustellen. „By designating the core area in this way, the Germans hoped to make the message easily understood“ (Faludi, Waterhout 2002: 152).

Das EUREK sah nun die Schaffung von weiteren dynamischen Zonen weltwirtschaftlicher Integration vor. Diese sollten im Raum der EU gut verteilt sein und aus miteinander vernetzten, international gut erreichbaren Metropolregionen und daran angebundene Städte und ländlichen Gebieten unterschiedlicher Größe bestehen. Dynamische, attraktive und wettbewerbsfähige Städte und Verdichtungsregionen sollten befördert werden durch den „Ausbau der strategischen Rolle der Metropolregionen“ (EU-Kommission 1999b: 21 und 24).

Polyzentralität ist ungeachtet der meist vage bleibenden Ausführungen das Schlüsselkonzept des EUREK (Davoudi 2003) und wurde von der DG Regio auch in ihrer eigenen Strategie als zentrales Prinzip aufgegriffen.²⁵ Die Propagierung des Ausbaus leistungsfähiger Metropolregionen außerhalb des verdichteten europäischen Kernraumes verbindet geschickt die beiden eingangs angesprochenen Planungsdiskurse. „The ESDP is marrying the opposites of promoting competitiveness as well as cohesion“ (Faludi, Waterhout 2002: 153). Es geht sowohl um die Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit durch die Entwicklung von modernen, global konkurrenzfähigen Standorten als auch um die gezielte Förderung peripherer und rückständiger Regionen im Rahmen einer dezentralen Siedlungsstruktur mit einer abgestuften Rangfolge von Städten. Damit war eine Kompromissformel gefunden, der alle Delegationen zustimmen konnten.

²⁴ Von „pentagon“ bzw. „pentagone“ ist nur in der englischen respektive der französischen Fassung die Rede. In der deutschen Version wird von einem „Fünfeck“ gesprochen. Eingeführt wurde die Idee einer einzigen globalen Integrationszone in Europa bereits in einem Textentwurf vom Dezember 1998, allerdings als „Sechseck“ bzw. „Hexagon“ mit den Eckpfeilern Rhein-Ruhr und Randstad anstelle Hamburgs (Faludi; Waterhout 2002: 141). Im weiteren Verlauf der Diskussionen über den europäischen Kernraum hat sich auch in der deutschen Sprache der symbolische Terminus „Pentagon“ durchgesetzt, so z. B. auch im dritten Kohäsionsbericht der EU 2004 (EU-Kommission 2004: 27).

²⁵ So im zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt von 2001. Dieser spricht zwar nicht von Metropolregionen, wohl aber von sechs Regionalkategorien, darunter „Von einer Metropole dominierte Regionen“ und „Dicht bevölkerte, verstärkte Regionen mit polyzentrischer oder disperser wirtschaftlicher Entwicklung“ (EU-Kommission 2001: 31).

Terminologisch setzt sich im EUREK die unscharfe Begriffsverwendung des Noordwijk-Dokuments fort. Explizit als Metropolregionen werden nur das „Ruhrgebiet“ (nicht aber Rhein-Ruhr) und die „Randstad“ bezeichnet und Weltstädten „wie London und Paris“ gegenübergestellt (EU-Kommission 1999b: 69). An anderer Stelle werden den nicht näher definierten Metropolregionen „Kleinstädte“ (ebd.: 46) oder „kleinere Städte“ (ebd.: 23) in ländlichen Gebieten gegenübergestellt.²⁶ Unverändert werden zu den Gateway-Städten auch „peripher gelegene Metropolregionen“ gezählt (ebd.). Man kann daher davon ausgehen, dass die Mehrheit der am EUREK-Prozess Beteiligten als Metropolregionen in etwa jene 38 Stadtregionen in der EU-15 vor Augen hatten, die in der Karte des Noordwijk-Dokuments (vgl. Abb. 1) als „Agglomerationen/Städte von internationaler Bedeutung“ bezeichnet werden und die eine Mindesteinwohnerzahl von 500.000 Einwohnern aufweisen.²⁷ In Bezug auf Deutschland entspricht die Zuordnung dem MKRO-Beschluss von 1995.²⁸ Insofern kann von einer weitgehenden Übereinstimmung des im EUREK verwendeten „Metropolregionen“-Begriffes mit jenem der MKRO ausgegangen werden. Allerdings steht die deutsche Debatte unter dem Vorzeichen einer Konzentration räumlicher Politik, wohingegen das EUREK von einem Dekonzentrationsansatz ausgeht und in der starken Anziehungskraft der wenigen ‚Global Cities‘ und des durch das „Pentagon“ beschriebenen europäischen Kernraumes eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit Europas sieht.

2.6 Diskurswandel ab 2000: Territoriale Kohäsion und „Growth and Jobs“

Mit dem Europäischen Raumentwicklungs-konzept, dem zweiten Kohäsionsbericht der Generaldirektion für Regionalpolitik und dem MKRO-Ansatz in Deutschland standen die Metropolregionen als raumplanerisches Konstrukt Anfang dieses Jahrzehnts auf der europäischen Agenda. Allerdings fehlten konkrete Vorschläge, wie eine polyzentrische und ausgewogene Raumentwicklung in Europa mithilfe von Metropolregionen zu erreichen sei. Dabei erwies es sich als Handicap, dass sich der planungspolitische Diskurs weitgehend auf Praktiker beschränkte und nur sporadisch mit wissenschaftlichen Diskursen gekoppelt wurde.

Bedeutsamer für die Kommissionspolitik wurde eine andere Entwicklung. Im März 2000 hatte der Europäische Rat auf seiner Tagung in Lissabon eine auf zehn Jahre angelegte Strategie vorgelegt. Das Hauptziel der „Lissabon-Strategie“, die EU zum weltweit wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu entwickeln, wurde im Juni 2001 auf dem Europäischen Rat von Göteborg um den Nachhaltigkeitsaspekt erweitert. Auch die Regionalpolitik wurde diesen neuen Leitlinien untergeordnet. Zwar überschneiden sich die Ziele der Lissabon-Strategie mit denen der

²⁶ Vgl. auch die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen (1999) zum EUREK: „Die Probleme der Großmetropolen und der Klein- und Mittelstädte in Bezug auf ihr Umland unterscheiden sich grundsätzlich voneinander und können nicht Gegenstand desselben Lösungsansatzes sein“.

²⁷ Die Zuordnung macht sich aber nicht in erster Linie an der Einwohnerzahl fest, sodass auch größere Stadtregionen mit über 500.000 Einwohnern nur als „Städte von nationaler Bedeutung“ typisiert werden (z. B. Florenz, Hannover und Newcastle).

²⁸ Die Noordwijk-Karte berücksichtigt aber nicht die Aufnahme des Sachsendreiecks in den Kreis der deutschen Metropolregionen durch MKRO-Beschluss 1997.

Strukturfonds, da Wirtschaftswachstum ein gemeinsames Ziel ist. Allerdings stellt die Kommission in einem Arbeitspapier im März 2005 auch fest, dass die relativ wohlhabenden Regionen die europäischen Regionalprogramme deutlich mehr zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie einsetzten als die weniger entwickelten Regionen (EU-Kommission 2005a: 45). Generell wurde darüber hinaus festgestellt, dass die Wachstumsperformance der Europäischen Union weit hinter den in der Lissabon-Strategie vorgegebenen Zielen zurückgeblieben sei.

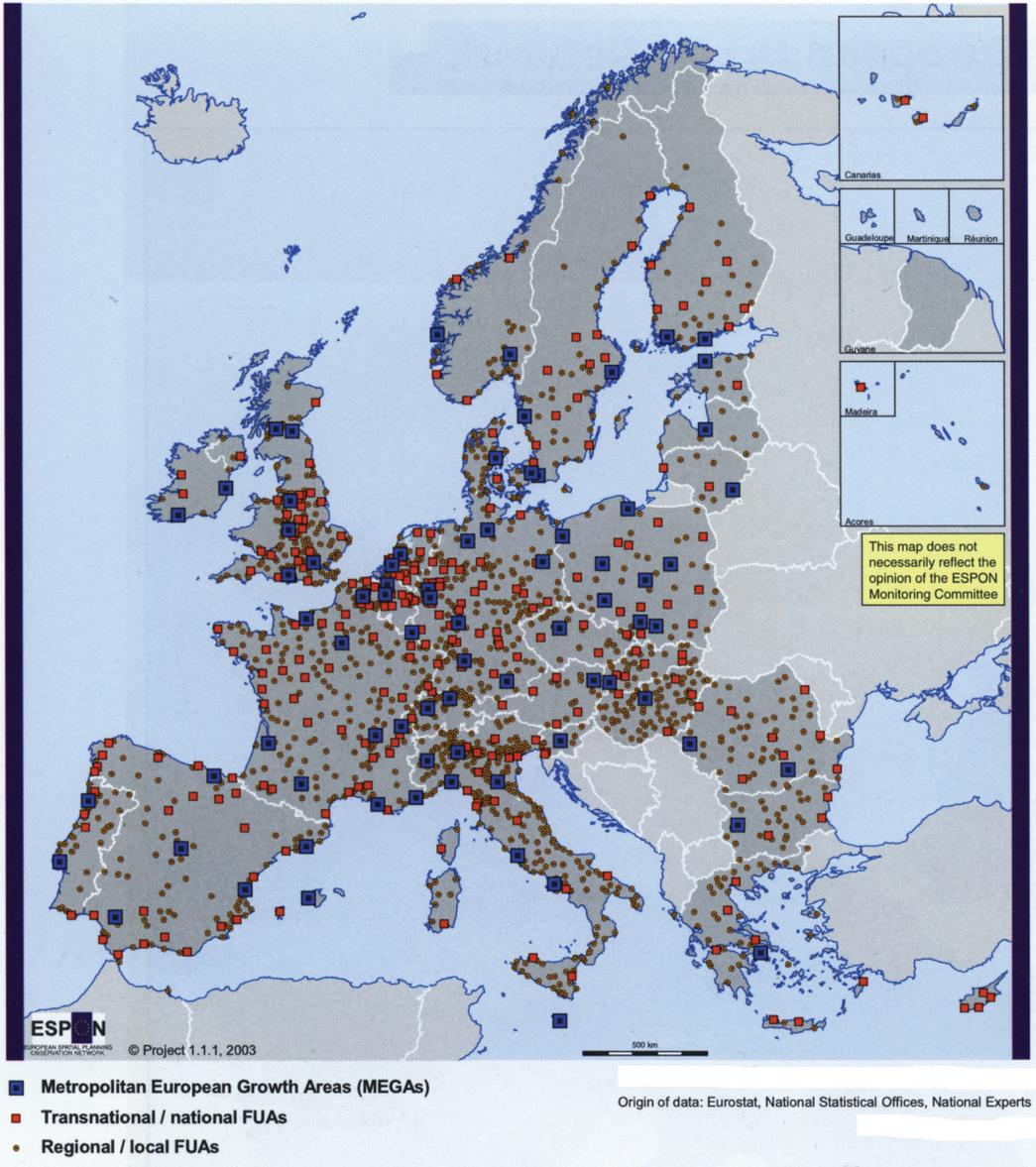
Die Kommission hat daher Anfang 2005 einen Neubeginn für die Strategie von Lissabon vorgeschlagen. Die Anstrengungen der Europäischen Union sollen dabei auf zwei zentrale Aufgaben konzentriert werden: verstärktes, dauerhaftes Wachstum und Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen („Growth and Jobs“). Struktur- und Kohäsionsfonds sollen künftig durch umfangreiche Investitionen in Wissen, Innovations- und Forschungskapazitäten sowie – in rückständigen Regionen, insbesondere der neuen Mitgliedstaaten – in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Energie gezielter auf Wachstum und Arbeitsplätze ausgerichtet werden.

Die Anwendung des EUREK sollte nach seiner Fertigstellung aus Sicht der EU durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B (2000–2006) und verschiedene Pilotaktionen unter Art. 10 EFRE geleistet werden. Um den wiederholt konstatierten Informationsdefiziten in Bezug auf den europäischen Raum zu begegnen, wurde im Juni 2002 ESPON, ein Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung, im Rahmen des INTERREG-Programms ins Leben gerufen. Das wohl bedeutendste ESPON-Projekt war das Projekt 1.1.1 „The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development“ (ESPON 2005). Es unternahm den „mutigen Versuch“ (Göddecke-Stellmann et al. 2005: 457), auf Basis von 1.595 „Functional Urban Areas“ (FUA) die wissenschaftlichen Grundlagen für eine einheitliche europäische Siedlungsstypologie zu liefern und zu einem europaweit einheitlichen Verständnis des Städtesystems beizutragen. Die FUAs wurden zudem in drei Gruppen klassifiziert: in 76 Metropolitan Growth Areas (MEGA), 261 transnationale/nationale FUAs und 1.258 regionale/lokale FUAs (vgl. Abb. 2). Aufgrund der nicht vergleichbaren und relativ kleinen Datenbasis in den 29 untersuchten Staaten und der Konzentration auf punktuelle Stadtumlandgebiete²⁹ sind die Ergebnisse nicht unumstritten.³⁰

²⁹ Der Ansatz, auch polyzentrische Ballungsräume, sogenannte Potential Polycentric Integration Areas (PIA), auf Basis der jeweiligen Pkw-Erreichbarkeit von benachbarten FUAs (45-Minuten-Isochrone) zu definieren, kann dieses Defizit nur teilweise kompensieren.

³⁰ Zur Kritik vgl. u. a. Göddecke-Stellmann et al. 2005.

Abb. 2: Typologie der Functional Urban Areas



FUA, Quelle: ESPON 2005

Neben der ESPON-Studie gab es in den vergangenen Jahren eine Reihe weiterer Versuche, das europäische Städtesystem zu analysieren. Im Jahr 2003 publizierte DATAR unter dem Titel „Les villes européennes. Analyse comparative“ eine Fortschreibung der Brunet-Studie durch Céline Rozenblat und Patricia Cicille, die wie Roger Brunet am

Maison de la Géographie in Montpellier arbeiten.³¹ Darin analysieren sie die Ausstrahlung und Attraktivität von 180 Großstädten („métropoles“) mit über 200.000 Einwohnern in Europa, allerdings unter Ausklammerung der mittel- und osteuropäischen Staaten. Eine Klassifikation anhand von 15 Indikatoren und sieben Klassen ordnet der höchsten Klasse 1 Paris und London zu, der Klasse 2 Madrid, Amsterdam und Mailand und der Klasse 3 acht Großstädte, darunter Berlin und München. Insgesamt geht die Fortschreibung von 2003 von einem weitaus stärker polyzentrischen („multi-polaire“) Raumbild aus als die Brunet-Studie aus dem Jahr 1989.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) entwickelte parallel hierzu auf Betreiben der MKRO einen weiteren indikatorengestützten Ansatz, der die räumliche Verteilung von Metropolfunktionen abzubilden versucht (Adam et al. 2005). Gemeindefachlich fließen in den weltweiten Vergleich 17 Indikatoren ein und werden zu einem Gesamtindex der Metropolfunktionen standortbezogen aggregiert und anschließend regionalisiert, indem benachbarte Standorte zusammengefasst werden. Nach dieser Methode ergeben sich für Deutschland elf Städte mit bedeutender Metropolfunktion, die in acht Metropolregionen liegen. Allerdings betonen die Autoren der Studie, dass die Einordnung einer Großstadtregion als förderungswürdige Metropolregion weiterhin eine „politische Entscheidung“ bleibt und nicht mit wissenschaftlichen Methoden entschieden werden könne (Adam et al.: 430).

Trotz einiger Fortschritte bei dem Versuch, eine einheitliche europäische Siedlungstypologie zu etablieren, kann nach wie vor nicht von einem europaweit einheitlichen Verständnis des Städtesystems ausgegangen werden. Immerhin spricht die EU-Kommission in ihrem dritten Kohäsionsbericht aus dem Jahr 2004 von „mehr als 70 Städten und Ballungsräumen“, die als „Wachstumsmetropolen von europaweiter Bedeutung“ eingestuft werden und in denen sich Unternehmenszentralen, Forschungsaktivitäten sowie Bildungs- und Kultureinrichtungen konzentrierten. Davon lägen 40 außerhalb des zentralen „Pentagons“ (EU-Kommission 2004a: 28). Damit bestätigte die Kommission im Grunde das im ESPON-Projekt 1.1.1 entwickelte Begriffsverständnis, ohne sich auf eine präzise Definition festzulegen.

Im Nachgang zum dritten Kohäsionsbericht stellte die DG Regio im Juli 2004 den Zwischenbericht „Territorialer Zusammenhalt“ vor, der zu großen Teilen auf Ergebnissen des ESPON-Programms basiert. Dem Konzept der Polyzentralität, Functional Urban Areas (FUA) und Metropolitan European Growth Areas (MEGA) wird breiter Raum eingeräumt. Die EUREK-Forderung, in Europa globale Integrationszonen außerhalb des „Pentagons“ zu entwickeln, wird aufgegriffen und es wird betont, dass international leicht zugängliche Metropolregionen wichtige Komponenten dieser Zonen seien (EU-Kommission 2004b: 9).³² Außerdem wird eine „Metropolisierung“ Europas konstatiert mit einer „Konzentration der fortgeschrittenen Wirtschaftsfunktionen auf die Metropolregionen“ (ebd.: 28).

³¹ Sie wurde vom BBR auch in deutscher Sprache veröffentlicht (BBR 2004).

³² Während in der deutschen Fassung des Dokuments von „Metropolregionen“ gesprochen wird, ist in der französischen von „zones métropolitaines“ und in der englischen abwechselnd von „metropolitan areas“ und „metropolitan regions“ die Rede.

Anfang der 2000er-Jahre verstärkte METREX mit den durch das Programm INTERREG III C geförderten Verbundprojekten InterMETREX (2003–2006) und PolyMETREXplus (2004–2007) seine Bemühungen, die europäische Politik um eine metropolitane Dimension zu erweitern. Während sich InterMETREX mit den praktischen Erfahrungen mit räumlicher Planung in 32 Metropolregionen befasst, thematisiert PolyMETREXplus polyzentrische Beziehungen zwischen Metropolregionen. Es interpretiert die Leitvorstellung eines polyzentrischen Europas aus Sicht der 19 teilnehmenden Metropolregionen und will damit auf die entsprechenden Politiken der EU und ihrer Mitgliedstaaten Einfluss nehmen.³³ Dazu dienen auch die aktive Mitwirkung als offizieller Partner an den jährlichen „Open Days – Europäische Woche der Regionen und Städte“ der EU-Kommission und des Ausschusses der Regionen in Brüssel sowie der METREX-Vorschlag zu einer Metropolitan-Initiative aus dem Jahr 2005, die keine neuen Mittel bereitstellen, sondern die vorhandenen EU-Mittel für die Metropolregionen bündeln soll (METREX 2004a). Unterstützung erfährt METREX dabei durch andere Institutionen, so etwa durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), ein beratendes Organ der EU. In einer Initiativstellungnahme zum Thema „Die großstädtischen Ballungsgebiete: sozioökonomische Auswirkungen auf die Zukunft Europas“³⁴ fordert der EWSA, „dass die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung der großstädtischen Ballungsgebiete Europas als fester Punkt in die Agenda der Gemeinschaft aufgenommen wird“ (EWSA 2004).

Dessen ungeachtet verlor der EUREK-Prozess zwischenzeitlich an Schwung. Die ursprüngliche Absicht, das EUREK nach fünf Jahren fortzuschreiben, wurde aufgegeben. Die EU-Kommission veränderte unter dem neuen Kommissar für Regionalpolitik, Michel Barnier (1999–2004), auch ihre Terminologie. Anstelle von „Raumentwicklung“ sprach sie nunmehr von „territorialem Zusammenhalt“ („territorial cohesion“). Barnier verstand darunter nichts anderes als eine Raumplanung nach dem Modell des französischen „Aménagement du Territoire“ (Faludi 2005: 113). Im europäischen – bislang nicht in Kraft getretenen – Verfassungsvertrag von 2004 wurde der „territoriale Zusammenhalt“ gleichwertig neben dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als Unionsziel definiert. Er stelle „die räumliche Umsetzung des von der Union angestrebten Ziels einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“ dar (EU-Kommission 2004b: 3).

Unter dem Eindruck der Lissabon-Strategie wird die Kohäsionspolitik nach 2006 an drei Prioritäten – Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Stärkung der europäischen territorialen Zusammenarbeit – ausgerichtet (EU-Kommission 2004a: xxvii, 2005b). Ein auf die spezifischen Chancen und Probleme der Metropolregionen gerichtetes Programm ist derzeit nicht in Sicht.³⁵ Ob sich mit der „Growth and Jobs“-Strategie der Barroso-Kommission und der von der DG Regio erklärten Absicht, Städtefragen künftig stärker in den Vordergrund zu rücken (EU-Kommission 2004a: xxxi), auch eine stärkere Förderung von Metropolregionen verbinden wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt fraglich. Metropolregionen spielen auf europäischer Ebene nur im Kontext des territorialen Zusammenhalts eine Rolle, nicht aber in Bezug auf die immer wichtiger

³³ Ausführliche Projektinformationen finden sich unter www.eurometrex.org.

³⁴ Die englische Fassung spricht von „European Metropolitan Areas“.

³⁵ Vgl. auch das Positionspapier von METREX hinsichtlich der zukünftigen Strukturfonds (METREX 2004b).

werdende Politik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Raumstrukturelle Aspekte spielen in den „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008)“ keine Rolle, weder in Bezug auf die Rolle der Städte im Allgemeinen noch in Bezug auf die Rolle der Metropolregionen im Speziellen (EU-Kommission 2005b). Gleiches gilt für das 7. Forschungsrahmenprogramm der EU (2007–2013). Metropolregionen mögen zwar privilegierte Orte für Innovation, Wissensgesellschaft und Bildung sein, sie passen aber nach wie vor nicht in die Förderlogik der EU.

2.7 Aktuelle politische Initiativen auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten

Die Debatte um eine stärkere Ausrichtung der Regional- und Strukturpolitik auf im internationalen Wettbewerb stehende Metropolregionen hat auf mitgliedstaatlicher Ebene in den letzten Jahren erkennbar zugenommen. In Erwartung eines Imagegewinns und einer größeren politischen Priorität streben viele europäische Städte und Regionen heute danach, als „Metropolregion“ wahrgenommen zu werden. So zeigen die jüngsten Entwicklungen der „Europäischen Metropolregionen“ in Deutschland und der „*Projects Métropolitains*“ in Frankreich deutliche Parallelen zu den „Europolen“ in Polen, den „Gateway-Cities“ in Irland, den „Perlen“-Städten in Schweden oder den „*anchor cities*“ in Portugal.³⁶ Kennzeichnend für die verschiedenen nationalen Ansätze ist, dass sie durch die regionalökonomische Metropolendiskussion³⁷ kaum unersetzt sind und sich auch weniger auf die heutige Leistungsfähigkeit von Verdichtungsräumen beziehen. Sie stellen vielmehr programmatische Aussagen zu einer angestrebten Zukunft dar. Der normative Charakter wird durch die Verwendung von immer neuen, möglichst positiv konnotierten Metaphern und Labels unterstrichen.

In Deutschland erwachte um das Jahr 2000 das Interesse der „Metropolregionen“ an einer gemeinsamen Strategie. Belege sind die Gründung des Initiativkreises der Metropolregionen in Deutschland 2001 und das vom Initiativkreis verfasste und im Rahmen der METREX-Konferenz in Stuttgart 2003 europaweit kommunizierte Strategiepapier. Auch die MKRO forcierte die Thematik und ernannte im Frühjahr 2005 vier weitere Stadtregionen zu Metropolregionen. Mit der ausführlichen Behandlung der Metropolregionen im Raumordnungsbericht 2005 und im Rahmen der gegenwärtig diskutierten Fortschreibung der raumentwicklungspolitischen Leitbilder avancierte das Konzept der Metropolregionen in Deutschland endgültig zu einem „diskursmächtigen Organisationsmittel“ der deutschen Raumordnungspolitik (vgl. den Beitrag von Peter Schmitt). In Deutschland verbindet sich mit Metropolregionen eine in die Zukunft gerichtete politische Zielvorstellung in einem föderalen Staat, der sich zunehmend von der Ausgleichsorientierung löst und auf Wachstumsmotoren setzt. Es geht um die Konzentration der staatlichen Regionalpolitik auf leistungsstarke Räume, darum, die Stärken zu stärken.

In den Niederlanden hat sich die nationale Regierung seit 2004 klar für eine Verschiebung der regionalpolitischen Prioritäten vom strukturschwächeren Norden des Landes in die wirtschaftlich dominierende Randstad („Delta Metropolis“) um Amsterdam

³⁶ Zu den „Gateway-Cities“ in Irland vgl. Irish Government (2002), zu den „Perlen“-Städten in Schweden Boverket (1996) (vgl. auch Waterhout et al. 2005).

³⁷ Vgl. zur regionalökonomischen Metropolendiskussion die Beiträge J. Bröcker und H. J. Kujath.

und Rotterdam ausgesprochen. „In order to strengthen national growth capacity, the comparative advantages of regions (‘peaks’) must be utilised rather than solely helping deprived regions to catch up. ...In short, the ‘Delta’ must be in order and central government wants to focus primarily on the ‘peaks in the Delta’“ (Ministerie van Economische Zaken 2004: 11). Diese Prioritätensetzung beruht auf der Annahme, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit Hollands auf den „Pieken in de Delta“ beruht (ebd.: 13). Damit verbunden ist eine Umschichtung des regionalspezifischen Budgets des niederländischen Wirtschaftsministeriums, welches in der Periode 2004–2006 noch 82 % der Mittel in den Norden des Landes investierte. In der Periode 2006–2008 gehen dagegen 84 % der Mittel in die Randstad (ebd.: 71).

Auch in Frankreich hat die nationale Raumordnungspolitik das Thema aufgegriffen, hier aber teilweise unter umgekehrten Vorzeichen. Zwar begründet auch die französische Regierung unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Lissabon-Strategie der EU und die Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit des „Standortes Frankreich“ ihre Strategie zur Förderung der Metropolregionen mit der Argumentationsfigur, die Metropolen seien die „Motoren der Ökonomie“ (DATAR 2003: 6). Sie versteht darunter jedoch einen Dezentralisierungsansatz, eine „nouvelle étape de décentralisation“ in der Tradition der „métropoles d’équilibre“ der 1960er-Jahre (vgl. Baudelle, Peyrony 2005). Dies beruht auf der durch den EUREK-Prozess bestärkten Wahrnehmung, dass Frankreich zwar mit Paris ein global konkurrenzfähiges Wirtschaftszentrum hat. Neben Paris verfügt das von der Fläche her große Land aber nur über relativ wenige Großstädte (anders als Deutschland, Italien oder Großbritannien), die zudem weit voneinander entfernt liegen und von Paris dominiert werden. „Elles ne sont pas encore suffisamment bien placées dans la compétition économique des villes européennes“ (DATAR 2003 : 5).

Der von DATAR im Auftrag von CIADT im Juli 2004 lancierte Kooperationsaufruf „Appel à coopération métropolitaine“ (DATAR 2004) zielte sowohl auf Regional Konferenzen (conférences métropolitaines) und Städtenetze (réseaux de villes structurants) als auch auf grenzüberschreitende Gebiete (districts transfrontaliers). Anders als bei der Politik der „métropoles d’équilibre“ in den 1960er-Jahren, wo der Staat acht Metropolen bestimmte, sollten sich diesmal kommunale Behörden auf freiwilliger Basis zusammenfinden.³⁸ Ein Ergebnis dieser offenen Ausschreibung war die heterogene Struktur der Kooperationsräume, die zum Teil weit über funktionale Verflechtungen hinausgingen, sich teilweise auch überlagerten und nicht in allen Fällen den Erwartungen entsprachen (vgl. Baudelle, Peyrony 2005: 99). In den Jahren 2005 und 2006 erhalten die fünfzehn von der Regierung ausgewählten Gebiete für ihre Kooperationsvorhaben (projets métropolitains) insgesamt 3,5 Millionen Euro. Ab 2006 will der französische Staat im Rahmen der Vertragsraumordnung dann in einem weiteren Schritt seine Metropolregionen mit „contrats métropolitains“ zwischen der Regierung und den Regionen unterstützen. Diese Entwicklungen verdeutlichen eine Neuorientierung des „Aménage-

³⁸ Metropolen im Sinne der Ausschreibung sollten entweder großräumige Metropolregionen („vastes régions métropolitaines“), mit einem Stadtgebiet („aire urbaine“) mit mindestens 500.000 Einwohnern oder strukturierende Städtenetze („les réseaux de villes structurants“) mit einer Gesamteinwohnerzahl von mindestens 500.000 Einwohnern um ein Stadtgebiet von mindestens 200.000 Einwohnern sein. Ausgenommen war der Großraum Paris (DATAR 2004: 8).

ment du Territoire“, weg von einer einseitigen Ausgleichsorientierung hin zu einer stärker wettbewerbsorientierten Regionalpolitik.³⁹

Parallel zu diesen Entwicklungen in Frankreich stellte auch die polnische Regionalpolitik Metropolregionen zunehmend in den Mittelpunkt ihrer Strategie. Im polnischen Raumplanungsgesetz vom 27.03.2003 werden Metropolregionen („obszar metropolitalny“) als Gebiet einer Großstadt mit ihrer funktionell verflochtenen Umgebung definiert. Als „Europol“ wurden diese erstmals im nationalen Raumplanungskonzept aus dem Jahr 2001 näher bestimmt.⁴⁰ Danach sind „Europole“ multifunktionale Stadtregionen von über 500.000 Einwohnern mit Funktionen von europäischer Bedeutung. Das Raumplanungskonzept geht davon aus, dass diesen dynamischen Metropolregionen eine entscheidende Rolle bei der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Polens insgesamt zukommt. Im Jahr 2005 schrieb die Regierung das Raumplanungskonzept fort (RCSS 2005). Der neue Entwurf sieht nun neun Metropolregionen sowie drei potenzielle Metropolregionen vor.⁴¹

Der als strategische Grundlage für die Verwendung der europäischen Strukturfondsmittel im September 2005 im Entwurf vorgelegte „National Development Plan 2007–2013“ („Narodowy Plan Rozwoju“)⁴² verstärkt diesen auf die Förderung von Metropolregionen ausgerichteten Kurs und fordert eine Institutionalisierung der Metropolregionen in Form von Regionalkreisen: „It is necessary to determine by law their system and grant them a legal status. It seems that the most appropriate would be to grant them a status of a metropolitan powiat“ (Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2005c: 102). Die metropolitanen Poviats sollen mit Kompetenzen in den Bereichen Kommunikation, Transport, Stadtmanagement, öffentliche Sicherheit, Entwicklungsmaßnahmen und Marketing ausgestattet werden.

3 Fazit: Eckpunkte des europäischen Diskurses über Metropolregionen

Der vorliegende Beitrag versucht, in Form einer Spurensuche in vielschichtigen, zum Teil nur lose gekoppelten planungspolitischen Diskursen, die Entwicklungslinien, Akteurskonstellationen und Meilensteine der europäischen Auseinandersetzung mit Metropolregionen nachzuzeichnen. Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2 beschriebenen Chronologie (vgl. Tab. 1) ist die erste eingangs aufgeworfene Frage, ob es einen Diskurs über Metropolregionen als strategisches Leitbild der Raumentwicklung überhaupt gibt, zweifellos zu bejahen. Damit rücken die beiden anderen Fragen in den Mittelpunkt des

³⁹ Dies findet seinen symbolischen Ausdruck in der zum 01.01.2006 erfolgten Umbenennung der 1963 gegründeten DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) in DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires) und der Zuordnung der neuen Behörde zum Premierminister. Begründet wird diese mit einer Kompetenzerweiterung verbundene Umbenennung von der französischen Regierung mit dem „doppelten Imperativ“ der Wettbewerbsfähigkeit und der Kohäsion.

⁴⁰ „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju“ (2001) (Konzept der räumlichen Bewirtschaftungspolitik des Landes): Das Dokument beschreibt die Grundlinien der nationalen Raumplanungspolitik Polens. Es wurde am 05.10.1999 vom Kabinett verabschiedet und nach der Annahme durch den Sejm am 17.11.2000 im Monitor Polski im August 2001 veröffentlicht.

⁴¹ Als Metropolregionen („europole“) werden Warschau, die „Dreistadt“ (mit Danzig, Zoppot und Gdingen), Posen, Krakau, Lodz, Breslau, Stettin, Kattowitz und Bydgoszcz eingestuft. Potenzielle Metropolregionen („potencjalne europole“) sind Białystok, Lublin und Rzeszów im Osten des Landes.

⁴² Hinsichtlich der Definition von Metropolregionen nimmt der Text ausdrücklich Bezug auf die o. g. Initiativstellungnahme des EWSA (2004) (vgl. Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2005c: 102).

Interesses: Was wird von den Beteiligten unter „Metropolregionen“ verstanden? Und wer führt diese Debatte mit welchen Argumenten?

Tab. 1: Meilensteine der europäischen Debatte über Metropolregionen

Jahr	Meilenstein	Wichtige Akteure
1989	Les villes européennes	DATAR
1989	Erstes informelles Ministertreffen in Nantes	DATAR, RD, DG Regio
1991	Europa 2000	DG Regio
1991	Urban Networks in Europe	Rijksplanologisch Dienst (RD)
1993	Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen	BMVBW/BfLR
1994	Europa 2000+	DG Regio
1994	Grundlagen einer europäischen Raumentwicklungspolitik	BMVBW/BfLR
1994	Einführung der Gemeinschaftsinitiative URBAN	DG Regio
1995	Trendszenarien für Europa	DATAR
1995	Trendszenarien der Raumentwicklung in Deutschland und Europa	BfLR
1995	Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen	BMVBW/BfLR
1996	Metropolitan Regions Conference und METREX-Gründung	Strathclyde Regional Council
1997	Erster offizieller Entwurf des EUREK (Noordwijk-Dokument)	RD, DATAR, BfLR, DG Regio
1999	Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)	BBR, DG Regio, DATAR, RD
1999	Metropolitan Magna Carta (Porto Declaration)	METREX
2000	Lissabon-Strategie	Europäischer Rat
2001	Zweiter Kohäsionsbericht	DG Regio
2001	Gründung Initiativkreis deutscher Metropolregionen (IKM)	IKM
2002	Einführung von ESPON	DG Regio, divers
2002	Französische Strategie zur Förderung der Metropolregionen	CIADT
2003	Strategiepapier des IKM	IKM
2004	Dritter Kohäsionsbericht	DG Regio
2004	Stellungnahme des EWSA zu Metropolregionen	EWSA
2004	Kooperationsaufruf „Appel à coopération métropolitaine“	DATAR
2005	Raumordnungsbericht 2005	BBR
2006	Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland	BMVBS/BBR

Quelle: Eigene Darstellung

Was wird von den Beteiligten unter „Metropolregionen“ verstanden?

In der europäischen Debatte werden Metropolregionen meist synonym mit Großstadtreionen und Ballungsgebieten behandelt. Eine tiefer gehende Auseinandersetzung mit diesen Begriffen findet dabei aber selten statt. Während sich im deutschen Sprachgebrauch der Terminus „Metropolregionen“ seit 1995 weitgehend durchgesetzt hat, wird im englischen Sprachgebrauch sowohl von ‚metropolitan areas‘ als auch von „metropolitan regions“ (aber auch „conurbations“) gesprochen. In der französischen Sprache finden hingegen vorwiegend die Begriffe „aires métropolitaines“, „zones métropolitaines“ und – wenn auch seltener – „régions métropolitaines“ Anwendung. Im außerdeutschen Sprachraum wird eher der Bezug zum Regionsbegriff als problematisch empfunden, da diese Ebene entweder schon von anderen Institutionen reklamiert oder als regionales Autonomiestreben von nationalen Regierungen argwöhnisch betrachtet wird. Der Metropolbegriff wird hingegen nicht infrage gestellt, obwohl es bei dieser Debatte nach allgemeinem Verständnis gar nicht um die großen Metropolen, die Weltstädte oder „Global Cities“, geht. „Metropolitan“ wird in Anlehnung an den englischen und französischen Sprachgebrauch relativ gleichbedeutend mit stadtreional oder ballungsraumbezogen verstanden. Zur Frage der Größe von Metropolregionen existieren keine einheitlichen Definitionen. Allerdings scheint sich zunehmend ein europaweites Grundverständnis herauszukristallisieren. Metropolregionen sind danach funktional verflochtene Ballungsgebiete, deren Zentrum über eine Mindesteinwohnerzahl von ca. 500.000 Einwohnern (in Frankreich: 200.000) verfügt und die als Wachstumspole von europaweiter Bedeutung eingestuft werden, in denen sich hochwertige tertiäre Funktionen konzentrieren.⁴³ Nach diesem groben Begriffsverständnis werden regelmäßig ca. 80 Gebiete in der EU als Metropolregionen identifiziert.⁴⁴

Dass dieses Grundverständnis vage bleibt, hat primär zwei Ursachen. Zum einen konstatieren selbst die Befürworter einer stärkeren Förderung von Metropolregionen, dass es heute kaum valide Daten zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in Europa gebe. Die amtlichen Statistiken erfassen die Metropolregionen nur höchst unzulänglich. Trotz einer Reihe einschlägiger Forschungsvorhaben in jüngster Zeit ist es nicht gelungen, einheitliche Kriterien für die Analyse und Hierarchisierung des europäischen Siedlungssystems zu etablieren.

Zum zweiten liegt in der Unbestimmtheit des Begriffes „Metropolregion“ aber auch ein Vorteil. Je nach Maßstabebene kann mit ihm ebenso eine Konzentration räumlicher Politik auf die Wachstumskerne begründet werden wie auch eine Dezentralisierungspolitik im Sinne einer polyzentrischen Raumentwicklung. Es lassen sich mit seiner Hilfe neue Institutionen für die Ballungsräume fordern. Es können auch neue Allianzen verschiedenster Akteure mit heterogenen Interessen unter diesem Begriff gebildet werden. Die von den Befürwortern des Ansatzes beschwörend wiederholte Metapher, Metropol-

⁴³ Vgl. z. B. EWSA (2004), METREX (2000), DATAR (2003, 2004) und *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (2001).

⁴⁴ METREX geht von ca. 120 Metropolregionen mit mehr als 500.000 Einwohnern in ganz Europa aus, darunter 80 in der EU. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss kommt auf Basis einer ähnlichen Definition auf 83 Metropolregionen in der erweiterten EU-27. Der dritte Kohäsionsbericht der EU spricht von mehr als 70 Wachstumsmetropolen von europaweiter Bedeutung. Im ESPON-Projekt 1.1.1 werden 76 Metropolitan Growth Areas ausgewiesen.

regionen seien ökonomische Wachstumsmotoren, entspricht dabei nur teilweise den regionalökonomischen Fakten: „there is no linear correlation between size of cities and economic performances“ (Pezzini 2003: 9).

Wie andere Modebegriffe auch, bleibt die mit dem Begriff „Metropolregionen“ verbundene räumliche Leitvorstellung so vage, dass sich politische Mehrheiten mobilisieren lassen. Letztlich signalisiert das Streben vieler Stadtregionen, in Europa als Metropolregion wahrgenommen zu werden, nicht viel mehr als den Wunsch, in einer globalisierten Welt sich nicht im Status der „funktionalen Irrelevanz“ (Castells 2001) wiederzufinden. Eine abschließende Festlegung auf eine präzise, nach wissenschaftlichen Maßstäben nachvollziehbare Definition von Metropolregionen dürfte vor diesem Hintergrund gegenwärtig weder politisch gewollt noch konsensfähig sein.

Wer führt diese Debatte mit welchen Argumenten?

Da die Metropolregionen im politisch-administrativen System in der Regel keine eigenständige Institutionalisierung erfahren, gibt es nur relativ wenige Akteure, die als Interessenvertreter von Metropolregionen im politischen Prozess auftreten. Dementsprechend führen Metropolregionen als Diskursgegenstand im Mainstream der europäischen Politik ein Schattendasein. Ausführliche Berücksichtigung finden sie auf EU-Ebene nur im Rahmen der Raumentwicklungspolitik bzw. der territorialen Kohäsion der Generaldirektion Regionalpolitik. Diese wurde stark beeinflusst durch den Erarbeitungsprozess des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK), der vor allem von den Vertretern der französischen, der niederländischen und der deutschen Regierung bzw. der ihnen zugeordneten Raumplanungsbehörden *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR, heute DIACT), Rijkspanologisch Dienst und Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR, heute BBR) aktiv betrieben wurde. Treibende Kräfte für die in Verbindung mit dem EUREK-Prozess entstandene Debatte über die Förderung von Metropolregionen in Europa waren darüber hinaus das Netzwerk der europäischen Metropolregionen METREX sowie einzelne besonders aktive Metropolregionen (so z. B. die Regionen Randstad, Glasgow, Stuttgart und Barcelona).

Besondere staatliche Maßnahmen zur Unterstützung von Metropolregionen werden von den meisten Staaten und auch von der EU letztlich durch zwei grundlegende Argumentationsfiguren begründet. Erstens würden negative externe Effekte in Ballungsräumen strukturelle Überlastungsphänomene hervorrufen, die einen besonderen Handlungsbedarf begründen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Verdichtungsräume wiederherzustellen, seien Reparaturmaßnahmen des Staates erforderlich. Dies ist das traditionelle Argument, das mit dem von Faludi so bezeichneten „klassischen Planungsdiskurs“ im Einklang steht. Kohäsionsmaßnahmen werden nicht nur in peripheren ländlichen Gebieten, sondern auch in städtischen Gebieten mit besonderem Erneuerungsbedarf eingesetzt, um Missstände zu beseitigen.

Zweitens trügen Metropolregionen entscheidend zum nationalen Wirtschaftswachstum bei, da sie als ökonomische, soziale und kulturelle Knotenpunkte in einer globalisierten Welt komparative Wettbewerbsvorteile hätten. Bei knapper werdenden öffentlichen Mitteln könne durch die proaktive Förderung der Metropolregionen ein maximaler Wohlfahrtseffekt erzielt werden.

fekt für das ganze Land erzielt werden. Eine polyzentrisch geprägte Struktur mit mehreren leistungsfähigen Metropolregionen, die gut in die globalen Märkte integriert sind, soll zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Europas insgesamt beitragen. Dieses Argument korrespondiert mit dem „modernen Planungsdiskurs“ nach Faludi.

Die chronologische Darstellung der europäischen Debatte um Metropolregionen hat deutlich gemacht, dass das zweite Argument unter dem Eindruck der Lissabon-Strategie europaweit an Stärke gewinnt. Waren die 1990er-Jahre noch vom traditionellen Kohäsionsgedanken dominiert, so wird territoriale Kohäsion heute als Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas interpretiert. Die OECD spricht in diesem Zusammenhang von einem Wandel staatlicher Interventionen in Metropolregionen von Reparaturmaßnahmen zu proaktiven Maßnahmen, von einer problemorientierten zu einer chancenorientierten Perspektive. „Les villes ne sont plus perçues comme un ‚problème‘ mais comme une ‚opportunité‘“ (Kamal-Chaoui 2005: 205).

Dennoch bleiben die Begründungszusammenhänge in der europäischen Debatte heterogen und widersprüchlich. Dahinter stehen oftmals Interessengegensätze, so die horizontalen Konflikte zwischen den von den Kohäsionsmitteln profitierenden Staaten im Süden und Osten Europas und den Staaten mit großen wirtschaftsstarken Ballungsgebieten im Norden und Westen Europas, aber auch zwischen den Staaten mit einer staatlichen Raumplanung im deutschen Verständnis oder einer staatlichen Regionalpolitik im französischen Verständnis und Staaten, die keine Raumplanungstradition aufweisen. Überlagert wird dies durch vertikale Interessenkonflikte zwischen den bestehenden lokalen Gebietskörperschaften in den Ballungsgebieten und den übergeordneten staatlichen Instanzen auf regionaler und nationaler Ebene.

Angesichts der Heterogenität kann auf der europäischen Ebene – anders als in Deutschland⁴⁵ – zumindest bislang nicht von einem neuen verbalprogrammatischen Paradigma gesprochen werden. Allerdings gibt es europaweit einen einheitlichen Trend zu einer stärkeren Thematisierung von Metropolregionen im Rahmen der europäischen und mitgliedstaatlichen Regionalpolitik. Die, von wenigen Ausnahmen abgesehen, durchweg schwache Institutionalisierung funktional eng verflochtener Stadtregionen wird von staatlicher Seite zunehmend als Defizit wahrgenommen. Damit einher geht unter Rückgriff auf die Globalisierungsdebatte eine Verschiebung innerhalb des planungspolitischen Diskurses von der traditionellen Ausgleichsorientierung mit der Förderung rückständiger Regionen zu einer Wettbewerbsorientierung mit der Förderung konkurrenzfähiger Wachstumskerne. Es ist zu erwarten, dass sich die Verschiebung auch in der künftigen Förderpolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten widerspiegeln wird.

⁴⁵ Vgl. den Beitrag von Peter Schmitt.

Literatur

- Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse, Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, Themenheft „Metropolregionen“, S. 417–430.
- AdR (Ausschuss der Regionen) (1998a): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 14.05.1998 zum Thema „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ (COM (97) 197 endg.), FK4-010. Brüssel.
- AdR (1998b): Opinion of the Committee of the Regions of 14 May 1998 on „Towards an urban agenda in the European Union“ (COM (97) 197 final), COM4-010. Brüssel.
- AdR (1999): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu dem „Europäischen Raumentwicklungskonzept – Erster offizieller Entwurf“ vom 14.01.1999. In: Amtsblatt der EG, C 93/07, S. 53.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1995): Towards a New European Space – Aufbruch zu einem Neuen Europäischen Raum. Hannover.
- Baudelle, G.; Peyrony, J. (2005): Le polycentrisme en France: cheminement d'un concept. In: DATAR (Hrsg.): Pôles et Métropoles, Revue Territoires 2030 N°1, Mai 2005, S. 89–101.
- Blotevogel, H. H. (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Theoretische, empirische und politische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts. ILS-Schriften 135. Dortmund.
- Boustedt, O. (1960): Wesen und Bedeutung der Stadtregionen. Eine kurzgefasste Darstellung. In: ARL (Hrsg.): Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland. Raum und Bevölkerung 1. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 14. Hannover.
- Boverket (National Board of Housing, Building and Planning) (1996): Sverige 2009 – förslag till vision. Karlskrona.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2004): Die Städte Europas. Reihe Forschungen, H. 115. Bonn.
- BBR (2005): Anhang. Metropolregionen im Spiegel von Karten. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, Themenheft „Metropolregionen“, S. 465–476.
- BfLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) (Hrsg.) (1995): Trendszenarien der Raumentwicklung in Deutschland und Europa. Beiträge zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept. Bonn.
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- BMBau (Hrsg.) (1995a): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 08.03.1995. Bonn.
- BMBau (Hrsg.) (1995b): Grundlagen einer europäischen Raumentwicklungspolitik. Bonn.
- Castells, M. (2001): The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture, Bd. 1, 2. Aufl., Oxford.
- Cattan, N. (1996): Comparative Studies of sets of European Cities: an overview. In: Pumain, D.; Saint-Julien, Th. (Hrsg.): Urban Networks in Europe. Paris, S. 237–249.
- CPMR (Conference of Peripheral and Maritime Regions of Europe) (2002): Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory. Rennes, Porto.
- DATAR (Hrsg.) (2003): Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Éléments de diagnostic et orientations. Beschluss des CIADT vom 18.12.2003. Paris, www.metropoles.org/metropole/IMG/pdf/CIADT-2.pdf, (27.06.2006).

- DATAR (Hrsg.) (2004): Appel à coopération métropolitaine. Paris, www.metropoles.org/metropole/IMG/pdf/Appel_a_cooperation_metropolitaine-2.pdf, (27.06.2006).
- DATAR (2005): Résultats de l'appel à coopération métropolitaine. www.datar.gouv.fr, (27.06.2006).
- Davoudi, S. (2003): Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. In: *European Planning Studies*, 11. Jg., H. 8, S. 979–995.
- Dematteis, G. (1996): Towards a metropolitan urban system in Europe: core centrality versus network distributed centrality. In: Pumain, D.; Saint-Julien, Th. (Hrsg.): *Urban Networks in Europe*. Paris, S. 19–28.
- Dubarle, P. (2003): Competitiveness in Metropolitan Regions. Paper presented at the OECD-Busan seminar on Policy Challenges in Metropolitan Regions in Busan. Korea in July 2003 www.oecd.org/dataoecd/59/41/6098492.pdf, (27.06.2006).
- ESPON (Hrsg.) (2005): Potentials for polycentric development in Europe. ESPON 1.1.1, Project report, Luxemburg.
- EU-Kommission (1991): *Europe 2000 – Perspectives of Community Territory Development*. Luxemburg.
- EU-Kommission (1994): *Europe 2000+ – Cooperation for European Territorial Development*. Luxemburg.
- EU-Kommission (1995): *Europe 2000+ – Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung*. Luxemburg.
- EU-Kommission (1997a): Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ vom 06.05.1997.
- EU-Kommission (Hrsg.) (1997b): *Europäisches Raumentwicklungskonzept. Erster offizieller Entwurf*. Luxemburg (Noordwijk-Dokument).
- EU-Kommission (1999a): *Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen*. COM/98/605/ F, Luxemburg.
- EU-Kommission (Hrsg.) (1999b): *EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union*. Luxemburg.
- EU-Kommission (2001): *Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*. Luxemburg.
- EU-Kommission (2004a): *Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion: Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*. Luxemburg.
- EU-Kommission (2004b): *Territorialer Zusammenhalt – Zwischenbericht. Vorläufige Ergebnisse der Studien von ESPON und EU-Kommission*. Luxemburg.
- EU-Kommission (2004c): *Key Indicators on living conditions in European Cities*. Brüssel.
- EU-Kommission (2005a): Beitrag zum Bericht der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 22. und 23.03.2005 über die Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung. Arbeitspapier der Kommission, SEK (2005) 160. Brüssel.
- EU-Kommission (2005b): *Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008)*. KOM/2005/0141, Brüssel.
- European Planning Studies* (1998): Special Issue: Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe, 6. Jg., H. 4.
- EWSA (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) (2004): *Die großstädtischen Ballungsgebiete: sozioökonomische Auswirkungen auf die Zukunft Europas. Initiativstellungnahme des EWSA vom 01.07.2004, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 07.12.2004, S. C 302/101–108*.
- Faludi, A. (2001): Der EUREK-Prozess. In: ARL (Hrsg.): *Europäisches Raumentwicklungskonzept. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL*, Bd. 216, Hannover, S. 14–37.

- Faludi, A. (2005): Europäisierung der Raumordnung – Wie Raumordnung zur Politik des territorialen Zusammenhalts wurde. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): *Europäisierung der Raumplanung – Symposium aus Anlass des 40-jährigen Bestehens des Zentralinstituts für Raumplanung am 30.09.2004*. Berlin 2005, S. 108–127.
- Faludi A.; Waterhout, B. (2002): *The making of the European Spatial Development Perspective*. No masterplan. London.
- Friedman, J. (1986): The world city hypothesis. In: *Development and Change*, 17. Jg., S. 69–83.
- Göddecke-Stellmann, J.; Porsche, L.; Schmidt-Seiwert, V. (2005): Den Blick schärfen. Eine kritische Bestandsaufnahme des Konzepts funktionaler Stadtregionen im ESPON-Programm. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 7, Themenheft „Metropolregionen“, S. 457–464.
- Hoyler, M. (2005): Transnationale Organisationsstrukturen, vernetzte Städte: ein Ansatz zur Analyse der globalen Verflechtung von Metropolregionen. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 7, Themenheft „Metropolregionen“, S. 431–438.
- INGÉROP (2000): *Élaboration d’une vision polycentrique de long terme de l’espace communautaire*. Rapport final à la Datar. Paris.
- IKM (Initiativkreis europäischer Metropolregionen in Deutschland) (2003): *Strategiepapier*, www.deutsche-metropolregionen.org, (27.06.2006).
- Institute d’Aménagement et d’Urbanisme de la Région d’Île-de-France (IAURIF) (Hrsg.) (2002): *Themenheft „Economic Performance of the European Regions“*. Les Cahiers, Nr. 135, 4. Quartal, Paris.
- International Urban Research (1959): *The World’s Metropolitan Areas*. Berkeley.
- Irish Government (2002): *National Spatial Strategy for Ireland 2002–2020*. Published by the Stationery Office. Dublin, <http://www.irishspatialstrategy.ie/pdfs/Completea.pdf>, (27.06.2006).
- Jouve, B.; Lefèvre, C. (Hrsg.) (1999): *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Paris.
- Jouve, B.; Lefèvre, C. (Hrsg.) (2004): *Horizons métropolitains*. Lausanne.
- Kamal-Chaoui, L. (2005): *Gouvernance et compétitivité des métropoles: quel rôle pour les gouvernements centraux?* In: DATAR (Hrsg.): *Pôles et Métropoles*. *Revue Territoires 2030* N°1, Mai 2005, S. 203–217.
- Korcelli, P. (2005): The Urban System of Poland. In: *Built Environment*, 31. Jg., Special Issue „Polycentric Development Policies in European Countries“, S. 133–142.
- Krätke, St. (1992): *Hierarchie und Vernetzung im europäischen Städtesystem*. TU Hamburg-Harburg FSP 1–06 Stadtökonomie, Diskussionsbeitrag 13, Hamburg.
- Kunzmann, K.; Wegener, M. (1991): *The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960–1990*. Report to DG XVI of the European Commission. *Berichte aus dem Institut für Raumplanung* 28. Dortmund.
- Lefèvre, C. (1998): *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: a Critical Overview*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22. Jg. H. 1, S. 9–25.
- METREX (1996): *Metropolitan Regions Conference*. Glasgow (transkribierter Tonbandmitschnitt, unveröffentlicht).
- METREX (1999): *„Metropolitan Magna Carta of Spatial Planning and Development Intent“* (oder kurz: „Porto Declaration“).
- METREX (2000): *The METREX Report. Position Statement for the first five Years of METREX 1996–2000. Prospectus for the Period 2001–2006*. Glasgow, www.eurometrex.org, (27.06.2006).
- METREX (2004a): *Metropolitan. A European Agenda for Metropolitan Regions and Areas*. Discussion Note, December 2004, www.eurometrex.org, (27.06.2006).

- METREX (2004b): Von Städten zu Metropolregionen: Eine erweiterte Perspektive als Notwendigkeit. Positionspapier hinsichtlich zukünftiger Strukturfonds, 30.10.2004. Barcelona, www.eurometrex.org, (27.06.2006).
- METREX (2005): Framework for a Polycentric Metropolitan Europe and related Action Plan. Exploratory diagrams and explanatory text. PolyMETREXplus Discussion Note 9, unveröffentlichtes Arbeitsdokument.
- Minister of Housing, Physical Planning and the Environment (1991): Urban Networks in Europe: Contribution of the Third Meeting of the Ministers of the EC Member States Responsible for Physical Planning and Regional Policy. Rijksplanologisch Dienst. Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2004): Peaks in the Delta. Regional Economic Perspectives. Den Haag.
- Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1998): European Metropolitan Areas in Germany. Düsseldorf.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2005a): Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2007–2013. Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2005b): National Strategy for Regional Development for 2007–2013. Draft, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2005c): National Development Plan 2007–2013. Draft, Warszawa.
- Ministry of Regional Development and Construction (2000): The National Strategy for Regional Development 2001–2006. Warszawa.
- o. A. (2001): Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (Konzept der Politik der räumlichen Bewirtschaftung des Landes vom 26.07.2001). In: Monitor Polski Nr. 26 vom 16.08.2001.
- Pezzini, M. (2003): Metropolitan Regions in a Global Context. Paper presented at the OECD-Busan seminar on Policy Challenges in Metropolitan Regions in Busan, Korea, in July 2003, www.oecd.org/dataoecd/59/42/6098449.pdf, (27.06.2006).
- Pezzini, M.; Kamal-Chaoui, L. (2004): La gouvernance au service de la compétitivité. Le cas des régions métropolitaines de l'OCDE. Paris.
- Read, R. (2000): Chances and Potentials of Networks in Supporting Future-oriented Development in Metropolitan Regions. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, S. 737–743.
- RECLUS (1989): Les Villes Européennes. Rapport pour la DATAR. La Documentation Française (DATAR). Paris.
- Rozenblat, C.; Cicille, P. (2003): Les villes européennes. Analyse comparative. La Documentation française (DATAR). Paris.
- Rz dowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) (2005): Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (Aktualisiertes Konzept der räumlichen Bewirtschaftung des Landes). Warszawa.
- Sassen, S. (1991): The global city. New York, London, Tokyo.
- Schnore, L. F. (1962): Metropolitan Development in the United Kingdom. In: Economic Geography, 3. Jg., S. 215–233.
- Scott, A. J. (2001a): Globalization and the Rise of City-regions. In: European Planning Studies. 9. Jg., H. 7, S. 813–826.
- Scott, A. J. (2001b): Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. Oxford.
- SPESP (2000): Study programme on European spatial planning. Final Report unter: <http://www.nord-regio.se/spesp.htm>, (27.06.2006).

Taylor, P.J.; Hoyler, M. (2000): The Spatial Order of European Cities under Conditions of Contemporary Globalization. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 91. Jg., H. 2, S. 176–189.

Waterhout, B.; Zonneveld, W.; Meijers, E. (2005): Polycentric Development Policies in Europe: Overview and Debate. In: Built Environment, 31. Jg., Special Issue „Polycentric Development Policies in European Countries“, S. 163–173.

Teil III

Theoretische Erklärungsansätze für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen

a) Erklärungsansätze von Metropolregionen

Städtesystem und Globalisierung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Theoretischer Hintergrund
- 3 Modell
- 4 Globalisierung I: Sinkende Raumüberwindungskosten
- 5 Globalisierung II: Integration
- 6 Schlussfolgerung

Literatur

1 Einleitung

Die folgenden Überlegungen entstehen aus dem an den Autor herangetragenem Wunsch, darzulegen, was die moderne mikroökonomisch fundierte Theorie der Wirtschaftslandschaft (heute üblicherweise als Neue Ökonomische Geographie bezeichnet) zur sogenannten Metropolendiskussion beitragen kann. Die kurze Antwort lautet „nichts“; denn der Begriff Metropole oder Metropolregion kommt darin nicht vor, und die Theorie bietet keinen Anhaltspunkt, wie man etwa eine Metropole grundlegend von anderen Städten unterscheiden soll. Was in dieser Theorie (oder diesen Theorien, es handelt sich ja um ein ganzes, einem bestimmten methodischen Ansatz verpflichtetes Forschungsfeld) vorkommt, ist die Stadt oder Agglomeration. Ausdifferenzierte Modellversionen dieser Denkrichtung erzeugen aus rein ökonomischen Mechanismen heraus auch so etwas wie Städtehierarchien, aber nirgendwo sieht man eine natürliche Wasserscheide, die die Metropole von anderen Agglomerationen separiert.

Hier befindet sich die Theorie ganz im Einklang mit der Empirie, wo die Unterscheidung zwischen Metropole und anderen Agglomerationen ebenfalls nichts ist, was aus den Daten heraus ins Auge springt, sondern den Beobachtungen aufgezwungen wird, entweder um damit politische Zwecke zu verfolgen oder sich in der Vielfalt urbaner Erscheinungen ein vereinfachtes Weltbild zu formen, ganz so wie Kinder sich eine Wolke als ein großes Tier vorstellen, um mit ihrer Umgebung vertraut zu werden.

Die wissenschaftliche Metropolendiskussion müht sich um eine Vielzahl von Indikatoren, an denen sich eine Metropole vielleicht festmachen ließe. Typischerweise messen diese Indikatoren aller Art überregionale Austauschbeziehungen mit unterschiedlicher gesellschaftlicher Funktion und räumlicher Reichweite. Aktivitäten mit größerer Reichweite sind in größeren Agglomerationen tendenziell stärker vertreten, obwohl die Korrelation nicht vollständig und die funktionale Differenzierung in Städte oder Agglomerationen ähnlicher Größe durchaus unterschiedlich ist. Aber für kaum eine dieser Funktionen wird man beobachten, dass sie in einigen exponierten Städten deutlich vorhanden ist, überall

woanders dagegen kaum sichtbar ist. Die Unterschiede sind vielmehr graduell. Ordnet man Städte nach der Intensität dieser Funktionen und trägt über den geordneten Städten die Intensität ab, so wird man mehr oder weniger glatt abfallende Kurven finden. Das ist es, was die Theorie zentraler Orte seit jeher erwarten lässt, und schon die Einteilung von Städten in Ober-, Mittel- und Unterzentren und welcher Art Zentren mehr geht nicht, ohne die Theorie zentraler Orte durch eine aufgezwungene Klassifikation, so nützlich sie für Planungszwecke sein mag, zu vergewaltigen. Metropolen sind eine Schimäre.

Wie der Leser sieht, folgen aber noch allerlei Seiten. Ich will also doch etwas sagen, aber zu einem abgewandelten Thema. Die politische und planerische Diskussion über Metropolen ist stark von der Vorstellung bestimmt, die unter dem unscharfen Sammelbegriff Globalisierung zusammengefassten Prozesse könnten zu grundlegenden Veränderungen im Städtesystem führen und diese Veränderungen könnten vielleicht ganz besonders Städte der höchsten Hierarchiestufen betreffen. An dieser Vermutung ist etwas dran, und ich will sie daher hier zum eigentlichen Thema machen.

Unter Globalisierung verstehe ich dabei zwei Aspekte, nämlich erstens den säkularen Trend zur Abnahme von Raumüberwindungskosten im Allgemeinen und zweitens die Senkung derjenigen Kosten, die mit der Überwindung von Staatsgrenzen verbunden sind. Ich vermeide den zu engen Begriff der Transportkosten und spreche umfassender von Raumüberwindungskosten. Darunter fallen Kosten des Gütertransportes im engeren Sinne, aber auch Kosten des Personenverkehrs und des Informationsaustausches, die ihrerseits zu wesentlichen Teilen Kosten des Personenverkehrs sind, soweit nämlich Informationen von Angesicht zu Angesicht ausgetauscht werden.

Die Behauptung, die Kosten der Raumüberwindung nähmen säkular ab, heißt nicht, dass ihr Anteil am BIP, am Produktwert oder Ähnlichem sinkt; denn die Kostensenkung führt zur Substitution: Weil Raumüberwindung billiger wird, wird mehr davon betrieben und Raumüberwindung wird mit höherer Qualität realisiert. Mit sinkenden Kosten der Raumüberwindung meine ich, dass gegebene Vorgänge der Raumüberwindung mit gegebener Qualität im Laufe der Zeit billiger geworden sind und auch derzeit noch weiterhin billiger werden.

Meine Frage soll also präzisiert lauten: Welchen Einfluss hat die Globalisierung in dem doppelt genannten Sinne auf die Größe und räumliche Verteilung von Städten?

In Abschnitt 2 stelle ich theoretische Grundlagen dar, auf die sich meine Überlegungen stützen. In Abschnitt 3 präzisiere ich diese in einem Modell. Dieses kann als reduzierte Form des Standardmodells der Neuen Ökonomischen Geographie für einen kontinuierlichen Raum aufgefasst werden. In Abschnitt 4 verwende ich das Modell, um die Wirkung eines Absinkens der Raumüberwindungskosten im Allgemeinen, in Abschnitt 5, um die Wirkung internationaler Integration auf Größe und Verteilung von Städten zu untersuchen. Abschnitt 6 zieht Schlussfolgerungen.

2 Theoretischer Hintergrund

Die Bildung von Städten verschiedener Größe und deren räumliche Verteilung erklärt sich teils aus natürlichen topographischen Bedingungen (der sogenannten ersten Natur), teils aus rein ökonomischen Bedingungen, die auch dann zu der uns vertrauten Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung im Raum führen würden, wenn die Erdoberfläche in jeder Hinsicht von Natur aus völlig homogen wäre. Diese Bedingungen sind die sogenannte zweite Natur, und nur die soll hier behandelt werden. Ohne eine erste Natur erklärt sich die Bildung, Größe und räumliche Verteilung von Städten aus dem Gegeneinander agglomerierender und degglomerierender Kräfte, oder wie Lösch sagt, „... aus dem Gegenspiel rein ökonomischer Kräfte ..., von denen die einen auf räumliche Versammlung hinwirken, die anderen auf Zerstreung“ (Lösch 1944: 72).

Die traditionelle neoklassische Mikroökonomik unterstellt Mengenanpasserverhalten und konstante Skalenerträge und kann auf dieser Basis zur Stadtbildung und -verteilung nichts beitragen. Schon Mengenanpasserverhalten allein ist, wie man seit dem grundlegenden Unmöglichkeitssatz von Starrett (1978) weiß, unverträglich mit der Vorstellung, es herrsche in einem homogenen Raum, in welchem Transport Kosten verursacht, Gleichgewicht mit räumlicher Arbeitsteilung. Während in der herkömmlichen neoklassischen Theorie Unvollkommenheiten der Märkte eher störendes Beiwerk im Gesamtbild sind, sind sie in einer Theorie der endogenen Wirtschaftslandschaft der Kern. Agglomerationsvorteile entstehen gerade deswegen, weil Kostenverläufe typischerweise sinkende Durchschnittskosten – jedenfalls über weite Bereiche – aufweisen, weil Märkte voller Risiken sind, weil man über die Güter und Dienste, die man austauscht, nur partiell informiert ist und weil über den Austausch keine perfekten Verträge geschrieben werden können.

Versammeln sich viele Firmen und Haushalte an einem Ort, dann können sie sich die Fixkosten unter mehreren aufteilen bzw. gemeinsam die Durchschnittskostenkurve hinabfahren. Sie haben gemeinsam auch mehr Möglichkeiten, all die Schwierigkeiten zu meistern, die mit Marktunvollkommenheiten verbunden sind:

- Sie können durch die Mischung unkorrelierter Risiken ihre Aktivitätsniveaus glätten, dadurch Ressourcen sparen und sich gegen ungeliebte Überraschungen versichern.
- Sie können der Marktmacht anderer entkommen und deswegen, weil es Alternativen gibt, ihre Vertragspartner zu effizientem Handeln und zu fairen Verträgen zwingen.
- Sie können mit vergleichsweise wenig Aufwand ihre Vertragstreue signalisieren und Opportunisten aussondern, Zitronen entlarven und sich der von anderen bereits vorgenommenen Qualitätsprüfung bedienen.

Firmen und Haushalte wollen zusammenrücken, um Kosten zu sparen, Risiken zu mindern und Mängel des Marktes zu mindern. Aber sie wollen auch nicht zu dicht aufeinander hocken; denn

- erstens brauchen sie Platz und
- zweitens sind sie auch auf den Austausch mit dem Teil der Ökonomie angewiesen, der sich in der Fläche verteilt und nicht mobil ist. Das ist historisch mindestens die

Landwirtschaft, aber auch ein Großteil der Bevölkerung, der sich mit seiner Heimatverbundenheit und mit der bebauten Umwelt mehr oder weniger an seinen Standort gebunden hat.

Dieses sind die deglomerierenden Kräfte. Die zuerst genannte, den Platzbedarf in der Agglomeration selbst, will ich den Pushfaktor nennen, die zweite, also die Kosten des Austausches mit dem dispersen Teil der Ökonomie, den Pullfaktor. Diese Bezeichnungen sind in der Literatur nicht üblich, und meist wird zwischen diesen beiden deglomerierenden Kräften nicht einmal sauber unterschieden. Aber die Unterscheidung ist essenziell, weil die beiden Arten deglomerierender Kräfte ganz verschiedene Wirkungen auf die Wirtschaftslandschaft haben.

Der Pushfaktor begründet eine Obergrenze für die Dichte von Agglomerationen, ist aber ohne Belang für ihre Anzahl oder Größe. Der Pushfaktor kann erklären, warum Verdichtung nicht beliebig zunimmt, aber er erklärt nicht, warum sich Städte verteilt über den Raum bilden. Stünde den agglomerierenden Kräften der Pushfaktor als einzige deglomerierende Kraft entgegen, würden sich zwar nicht alle an einem Punkt, aber in einer einzigen, räumlich ausgedehnten Stadt sammeln; denn in diesem Fall bietet nur die Vermeidung zu hoher lokaler Dichte einen Vorteil, aber nicht die Verteilung jeweils in sich verdichteter Städte über den Gesamttraum.

Der Pullfaktor erklärt, warum Städte eine begrenzte Größe erreichen und sich im Raum verteilen. Ein Großteil der Ökonomie ist immobil und an die Fläche gebunden. Dieser Teil schafft einen Markt, von dem sich Firmen und damit die dort arbeitenden Haushalte nicht beliebig weit entfernen wollen.

Das Gegenspiel agglomerierender und deglomerierender Kräfte erzeugt eine multi-zentrische räumliche Verteilung der Wirtschaftsaktivität und zugleich eine als „Lock-In“ bekannte Tendenz dieser Verteilung, sich selbst zu stabilisieren. Dies liegt daran, dass die agglomerierenden Kräfte, die erforderlich sind, um eine Agglomeration aus einer dispersen Verteilung heraus zu erzeugen, größer sind als die, die erforderlich sind, um diese zu stabilisieren, wenn sie einmal vorhanden ist.

Das hat eine wichtige Implikation für eine Raumstruktur, die sich historisch unter anderen Bedingungen gebildet hat, als sie heute herrschen. Unser Städtesystem hat sich gebildet zu einer Zeit, als die Bedingungen eine dispersere Verteilung begünstigten, als es heute der Fall wäre. Aber diese bleibt – jedenfalls in erheblichem Maße – in sich eingeschlossen, obwohl die Bedingungen heute die Bildung einer geringeren Anzahl jeweils größerer Städte begünstigen würden. Dies erklärt, warum heutige Urbanisierungsprozesse in bislang unterentwickelten Wachstumsregionen zur Bildung größerer Agglomerationen führen.

3 Modell

In vereinfachter Form können die oben nur grob skizzierten Zusammenhänge in folgendem Modell abgebildet werden. Man betrachte eine Ökonomie in einem eindimensionalen homogenen Raum unendlicher Ausdehnung. Es gibt Industrien $i = 0, \dots, n$, die am Standort x den Output $y_i(x)$ produzieren. Die Konkurrenz drückt alle Gewinne auf Null, sodass der Outputwert den Beschäftigten am Standort x als Lohn ausgezahlt wird und deren Nachfrage finanziert. Nachfrager verteilen ihre Ausgaben zu festen Anteilen auf die Produkte $i = 0, \dots, n$. Im Mittel seien die Ausgaben pro Raumeinheit gleich 1, und die Ausgabenanteile seien μ_0, \dots, μ_n . Industrie 0 sei gleichmäßig im Raum verteilt und immobil, das heißt $y_0(x) = \mu_0$ für alle x . Alle anderen Industrien seien vollkommen mobil.

Die mobilen Industrien richten ihre Standortentscheidung nach der Attraktivität $A_i(x)$ des Standortes x für Industrie i . Orte mit relativ hohem $A_i(x)$ erfahren eine Zuwanderung, Orte mit relativ niedrigem $A_i(x)$ eine Abwanderung. Der Wanderungsprozess hält an, bis die jeweilige Industrie aus Standorten, die nicht die maximale Attraktivität bieten, völlig verschwunden ist. Formal gesprochen muss im langfristigen Gleichgewicht gelten $y_i(x) \geq 0$, $A_i(x) \leq \bar{A}_i$, $y_i(x)(\bar{A}_i - A_i(x)) = 0$.

\bar{A}_i bezeichnet die maximale Attraktivität. In Worten: Wo die Aktivität vertreten ist, herrscht überall dieselbe Attraktivität, nämlich die maximale, wo die Attraktivität geringer ist, herrscht keine Aktivität.

Der Attraktivitätsindikator $A_i(x)$, den wir nun einführen wollen, kann in der expliziten mikroökonomischen Fundierung des Modells, auf die wir hier verzichten, auf den in der Industrie i gebotenen, um den Bodenpreis korrigierten Lohn zurückgeführt werden. Für die Definition der Attraktivität benötigen wir das Konzept des Potentials einer Verteilung im Raum. Sei z mit der Ausprägung $z(s) > 0$ am Ort s irgendeine Verteilung über unseren unendlichen eindimensionalen Raum, z. B. die Verteilung des Outputs einer Branche i . Dann definieren wir als Potential dieser Verteilung die Funktion f mit Ausprägung $f(x)$

am Ort x wie folgt:
$$f(x) = \int_{-\infty}^{\infty} \exp(-d(x,s)/\alpha) z(s) ds .$$

$d(x,s)$ ist die Entfernung zwischen x und s , α ist ein Parameter, die charakteristische Distanz. $f(x)$ misst, wie dicht in einer gewissen, von α bestimmten Umgebung von x die Variable z verteilt ist. $f(x)$ kann als die auf x abgezinste Summe der Beträge $z(s)$ aufgefasst werden. Wir schreiben für das Potential über die Variable z mit charakteristischer Distanz α von jetzt an $(P_\alpha * z)(x)$. Dies ist eine Funktion von x mit dem oben definierten Funktionswert $f(x)$ an der Stelle x . Während $z(x)$ für die Ausprägung der Variable z am Ort x steht, bezeichnet das nackte z die ganze Verteilung der Variable über den Raum.

In einem um Bodenknappheit erweiterten Modell der Neuen Ökonomischen Geographie (zur Lehrbuchdarstellung siehe Fujita et al. 1999 oder Baldwin et al. 2003) gehen in die Attraktivität zwei agglomerierende und zwei degglomerierende Kräfte ein. Die agglomerierenden Kräfte sind der Forward-Linkage-Effekt (auch Preisindexeffekt genannt) und der Backward-Linkage-Effekt (Absatzmarkteffekt). Die degglomerierenden Kräfte sind die schon diskutierten Effekte, Pusheffekt und Pulleffekt. Der Pulleffekt heißt in der Neuen Öko-

nomischen Geographie auch Konkurrenz- oder Marktüberfüllungseffekt. Den Pusheffekt gibt es in Krugmans (1991) klassischem Modell nicht; er tritt bei Einbeziehung des knappen Bodens hinzu. Wir unterstellen, der Bodenbedarf hänge nur vom regionalen Gesamtout-

put, nicht von dessen Zusammensetzung ab. Mit dem Gesamtoutput $E(x) = \sum_{i=0}^n y_i(x)$ definieren wir die Attraktivität

$$A_i(x) = E(x)^{-\beta} \left(P_{\alpha_i} * (E / S_i) \right) (x) \quad (1)$$

mit

$$S_i(x) = \left(P_{\alpha_i} * y_i \right) (x). \quad (2)$$

β ist der (fixe) Ausgabenanteil der Haushalte für Boden.

Diese beiden Formeln sind alles, aber sie haben es in sich. Was besagen sie? Vergessen wir für einen Moment in Gleichung (1) den Term $E(x)^{-\beta}$ und innerhalb des Potenzials den Term $1/S_i$. Was dann verbleibt, ist der Backward-Linkage-Effekt. A_i bezeichnet dann schlicht das Absatzpotenzial unter Missachtung der Konkurrenz. Ein Standort x ist umso attraktiver, je dichter die Nachfrage in seiner Umgebung. Zur Vereinfachung ist dies in unserer Modellvariante der einzige agglomerierende Effekt. Wir vernachlässigen den Forward-Linkage-Effekt, was faktisch dasselbe ist wie so zu tun, als vernachlässigten Haushalte bei ihrer Standortentscheidung Variationen von Güterpreisen (nicht aber Bodenpreisen) im Raum. Der Forward-Linkage-Effekt bringt nichts Zusätzliches für die qualitativen Resultate, würde aber alles wesentlich komplizierter machen. Daher lassen wir ihn weg.

Gäbe es nur agglomerierende Effekte, dann käme es zu nur einem stationären Gleichgewicht, nämlich zur Versammlung aller mobilen Produktion an nur einem einzigen Punkt. Der erste deglomerierende Effekt wird durch den Term $E(x)^{-\beta}$ eingeführt. Er macht wegen des Platzbedarfs lokale Dichte unattraktiv, und zwar in umso stärkerem Maße, je höher β ist. Man beachte, dass dieser Term allein von den Verhältnissen am Ort x selbst bestimmt wird, nicht von dessen Umgebung. Dieser Term verhindert, dass alle sich in einem Punkt sammeln, aber er verhindert nicht, dass alle sich in einer Stadt sammeln. Es gibt nur ein (bis auf willkürliche Festlegung des Standortes) Gleichgewicht mit einem in der Umgebung eines Punktes konzentrierten Output, d.h. eine Megastadt mit vom Zentrum zum Rand hin fallender Dichte.

Dafür, dass Städte nicht unbegrenzt wachsen, sorgt der zweite deglomerierende Effekt, repräsentiert durch den Term $1/S_i$ innerhalb des Potenzials. S_i ist das in (2) definierte Angebotspotenzial. Der Markt $E(s)$ an einem Absatzort s wird auf diese Weise umso stärker herabgewichtet, je größer sein eigenes Angebotspotenzial $S_i(s)$ in Sektor i ist. Das ist der Marktüberfüllungs- oder Konkurrenzeffekt. Ein Absatzort ist umso weniger attraktiv für einen Anbieter, je mehr Anbieter um diesen konkurrieren. Eine zu hohe Angebotsdichte in einer Agglomeration führt dazu, dass periphere Märkte attraktiver werden, die zwar weniger Ausgaben in einer bestimmten Umgebung bieten, aber auch weniger konkurrierende Anbieter aufweisen.

Jede Industrie i hat ihre spezifische Reichweite. Sie wird durch die charakteristische Distanz α_i bestimmt. α_i ist die Entfernung, die zu einer Reduktion des Austausches um den Faktor $1/e \approx 0,37$ führt. Anschaulicher ist vielleicht die Halbwertsentfernung, die ist ungefähr $0,7 \alpha$; das ist die Entfernung, die eine Halbierung der Austauschintensität bewirkt.

Das Modell hat Ähnlichkeit mit dem aus der biologischen Strukturbildungstheorie bekannten Aktivator-Inhibitor-Modell. Der Backward-Linkage-Effekt ist der Aktivator, der Konkurrenzeffekt der Inhibitor. Im Aktivator-Inhibitor-Modell fördert der Aktivator das Wachstum des Inhibitors, der Inhibitor hindert das Wachstum des Aktivators. Beide diffundieren im Raum. Es entsteht ein scheckiges Verteilungsmuster (Turing pattern formation), wenn der Aktivator langsamer diffundiert als der Inhibitor, der Inhibitor sozusagen eine größere Reichweite als der Aktivator hat (Murray 2003). In unserem Fall kommt die größere Reichweite des Inhibitors dadurch zustande, dass dieser nur indirekt, auf dem Umwege über den Absatzort wirkt. Der hemmende Effekt wird gemäß Gleichung (2) mit wachsender Distanz selbst abgemildert.

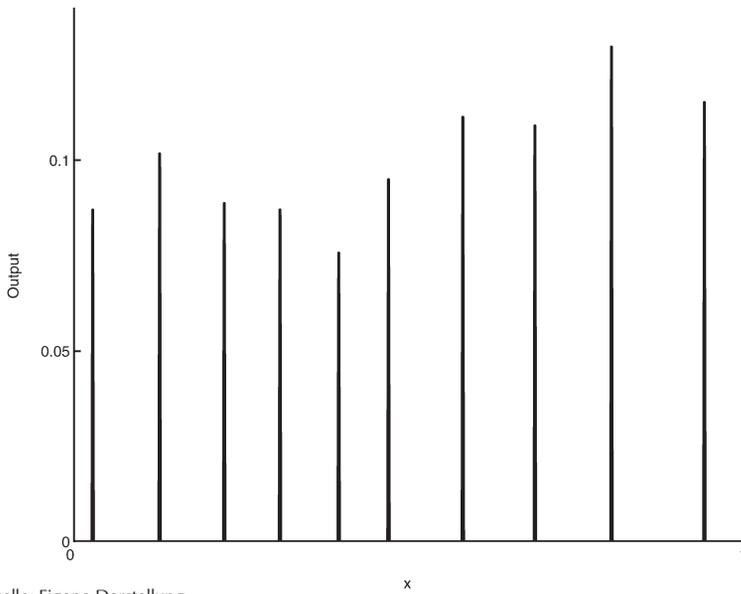
Die Hypothese besagt, dass Industrien die Nähe zu großen Märkten suchen, wobei allerdings die Märkte gewichtet werden mit dem Kehrwert ihres eigenen Angebotspotenzials. Märkte erhalten ein kleineres Gewicht, wenn ein großes konkurrierendes Angebot in ihrer Nähe ist. Etwas plakativ kann man auch sagen, Firmen wollen möglichst nahe an Nachfragern sein, die ihrerseits möglichst weit von anderen Firmen entfernt sind.

Wir studieren das System durch dynamische Simulation. Während wir bislang von einem Raum unendlicher Ausdehnung gesprochen haben, simulieren wir in einem endlichen Raum, einem Kreis des Umfangs 1. Die Distanz zwischen zwei Orten ist die Länge des kürzeren Weges entlang des Kreises. Wir betrachten zwei Arten von Simulationen, die wir als „historische“ und „unhistorische“ Simulation bezeichnen. Die historische Simulation startet von einer bereits existierenden Verteilung von Städten im Raum. Die unhistorische startet von einer Gleichverteilung, die nur ganz geringfügig stochastisch perturbiert wird. Mit den Simulationen wollen wir zwei Fragen klären, nämlich: Erstens, wie reagiert die Raumstruktur auf eine generelle Abnahme der Raumüberwindungskosten (d. h. hier der Distanzen $d(x, s)$ oder des Parameters α_i)? Und zweitens, wie reagiert die Raumstruktur auf die Abnahme internationaler Austauschhemmnisse?

4 Globalisierung I: Sinkende Raumüberwindungskosten

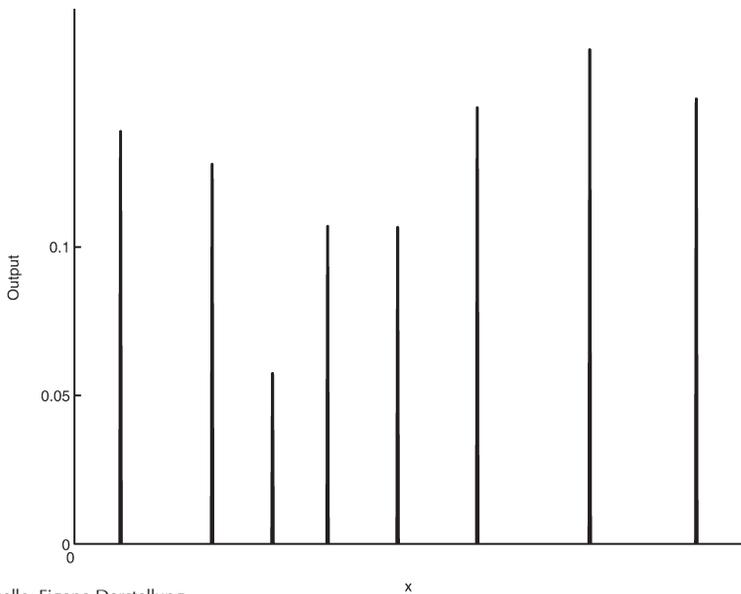
Widmen wir uns der ersten Frage, und zwar zuerst mit der unhistorischen Simulation. Hier simuliert man unhistorisch zwei Welten, eine mit höheren und eine mit geringeren Raumüberwindungskosten, und vergleicht das Resultat. Wir beginnen mit einer ganz simplen Ökonomie, in der es nur zwei Industrien gibt, eine immobile und eine mobile, mit $\mu_0 = 0,2$, $\mu_1 = 0,8$ und $\alpha_1 = 1/(10\nu_0)$. Wir erklären später, was ν_0 ist. Es bilden sich circa 10 Städte von ähnlicher Größe mit mehr oder weniger gleichem Abstand zueinander (Abb. 1). Dort, wo Städte dicht beieinander liegen, sind sie kleiner. Städte mit weitem Abstand zu den Nachbarn sind größer. Erneute Simulationen, ausgehend von einer Gleichverteilung mit erneut gezogener stochastischer Perturbation, kommen nicht zum selben, aber einem ganz ähnlichen Ergebnis. Manchmal bilden sich auch nur 9 Städte, manchmal 11, im Durchschnitt 10.

Abb. 1: Größenverteilung von Städten im Raum, Modell mit einem mobilen Industriezweig



Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 2: Größenverteilung von Städten im Raum, Modell mit einem mobilen Industriezweig, Distanz 20% geringer als in Abbildung 1 („unhistorische Simulation“)

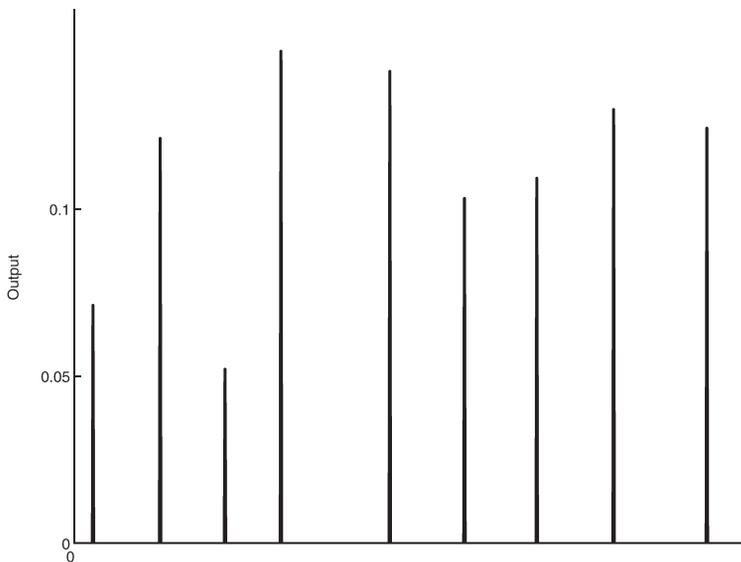


Quelle: Eigene Darstellung

Simuliert man nun wiederum, ausgehend von einer perturbierten Gleichverteilung, jedoch mit einer um 20% reduzierten Distanz bzw. – was dasselbe ist – mit einem um 1/4 erhöhten α_1 , dann bilden sich etwa 8 Städte, die im Durchschnitt jeweils um 1/4 größer sind (Abb. 2). Die Verhältnisse sind hier viel einfacher als in Krugmans Zentrum-Peripherie-Modell mit nur zwei Regionen. Dort kommt es entweder zur Gleichverteilung oder zur vollkommenen Agglomeration in einer der beiden Regionen. Hier jedoch bilden sich immer Städte, nur ihre Frequenz ändert sich und zwar in einer offensichtlichen Art und Weise, es wird einfach nur gemäß der Senkung der Raumüberwindungskosten der Raummaßstab in die Länge gezogen. Die Abbildungen bleiben gleich, aber die x-Achse überdeckt jetzt einen Raum der Länge 5/4 an Stelle der Länge 1.

Die historische Simulation zeigt ein ähnliches, aber nicht identisches Resultat (Abb. 3). Gehen wir aus von der Verteilung, die sich für die hohe Distanz in der unhistorischen Simulation ergeben hat, wie sie in Abbildung 1 gezeigt ist, und senken die Distanz wie vorher. Die Raumstruktur bleibt nun bestehen, abgesehen von einer Stadt: die fünfte Stadt von links verschwindet, sie wird instabil. Die Instabilität tritt dort auf, wo die Städte relativ dicht beieinander liegen und dementsprechend klein sind. Auch die von links dritte Stadt ist nahe an der Instabilität und würde bei einer weiteren Distanzsenkung ebenfalls verschwinden. Das historische Muster erzeugt einen Lock-in-Effekt; existierende Städte bleiben bestehen, es sei denn sie liegen aus Gründen historischer Zufälle so dicht beieinander, dass sie bei verringerten Raumüberwindungskosten nicht alle überlebensfähig sind. Diese Stabilität historischer Muster gibt es wohlgernekt unter der Annahme vollkommener Mobilität. Es sind nicht etwa am Boden fixierte Vermögensbestände, die die Leute an ihren Orten halten, sondern allein die Tatsache, dass man am Ort bleibt, weil auch die anderen dort sind.

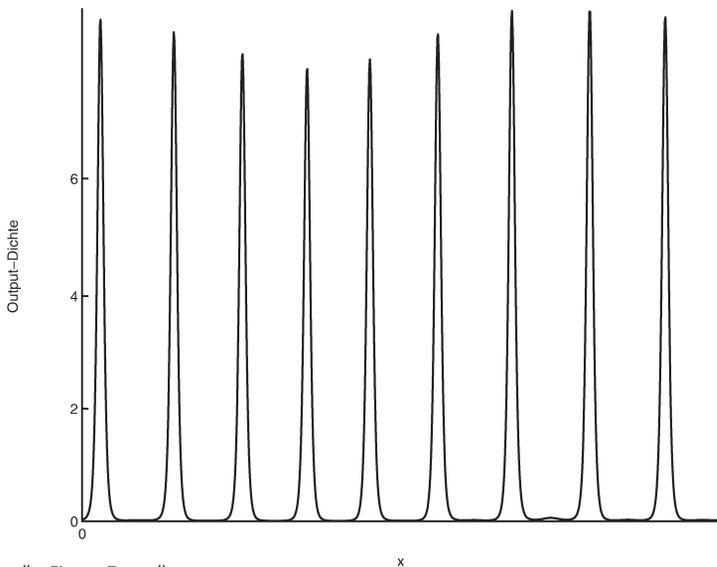
Abb. 3: Größenverteilung von Städten im Raum, Senkung der Distanz um 20%, ausgehend von Abbildung 1 („historische Simulation“)



Quelle: Eigene Darstellung

Soweit haben wir durch die Festlegung $\beta = 0$ den Pusheffekt ausgeschaltet. Eine unhistorische Simulation mit $\beta = 0,1$ liefert die Verteilung in Abbildung 4. Jetzt entsteht eine stetige Dichte. Die Städte weisen eine räumliche Ausdehnung auf. Parametervariationen führen im Prinzip zu denselben Resultaten wie für $\beta = 0$, was Anzahl und Größe der Städte betrifft. Es tritt lediglich das Ergebnis hinzu, dass nicht nur Anzahl und Größe der Städte sich wie dargestellt ändern, sondern bei sinkenden Raumüberwindungskosten auch noch jede Stadt sich räumlich weiter ausdehnt. Auch in dieser Hinsicht wird also der Raummaßstab in die Länge gezogen. Da wir mit Berücksichtigung des Pusheffektes also zu unserer Frage nichts prinzipiell Neues erfahren, machen wir weiter mit der Vernachlässigung des Pusheffektes, also mit $\beta = 0$.

Abb. 4: Größenverteilung von Städten im Raum, Modell mit einem mobilen Industriezweig und städtischem Bodenbedarf



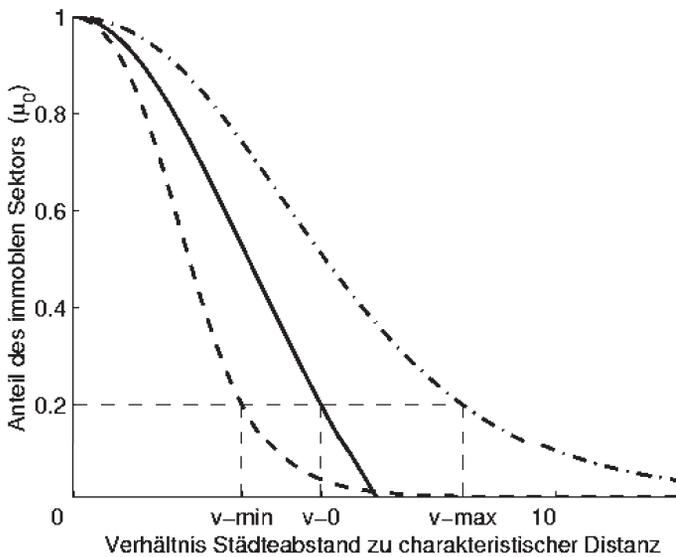
Quelle: Eigene Darstellung

Das „Verschwinden von Städten“ als Folge sinkender Raumüberwindungskosten darf man natürlich in Übertragung auf die Empirie nicht wörtlich nehmen. In Wirklichkeit gibt es eben gebaute Umwelt, die nicht kostenlos verlagert werden kann. Das Beharrungsvermögen ist also größer, als das Modell unterstellt. In der Übertragung auf die Realität sollte man dies als Hypothese dazu verstehen, welche langfristigen Veränderungstendenzen zu erwarten sind. Die Prognose ist, dass bei sinkenden Raumüberwindungskosten nahe beieinander liegende Städte sich nicht alle gleichmäßig entwickeln. Einige werden wachsen und andere schrumpfen. Aber schrumpfende Städte verschwinden nicht. Selbst wenn sie ihre Exportbasis ganz oder teilweise verlieren, bleibt ein Großteil der Einwohner und wird zu Auspendlern.

Es mag unbefriedigend sein, sich auf Simulationsergebnisse zu verlassen. Man kann zu den möglichen Gleichgewichten aber auch etwas Analytisches sagen. Abbildung 5 zeigt

mögliche Gleichgewichtskonstellationen für einen interessanten Sonderfall, nämlich den Fall einer regelmäßigen Städteverteilung im Raum für $n = 1$. Auf der Ordinate steht der Anteil des immobilien Sektors μ_0 , auf der Abszisse steht das Verhältnis Städteabstand zu α_1 . Nennen wir es v . Die gestrichelte Kurve ist die „Break-Kurve“. Unterschreitet für gegebenes μ_0 der Städteabstand den Wert $v_{\min}\alpha_1$, bzw. überschreitet α_1 den Wert (Städteabstand / v_{\min}), dann wird das Städtemuster instabil. Städte verschwinden. Im (unwahrscheinlichen) Sonderfall einer völlig regulären Verteilung verschwindet jede zweite Stadt, aber im realistischen Fall einer unregelmäßigen Verteilung verschwinden zuerst Städte im Bereich hoher Städtedichte. Die Strichpunkt-Linie ist die „Sustain-Kurve“. Überschreitet für gegebenes μ_0 der Städteabstand den Wert $v_{\max}\alpha_1$ bzw. unterschreitet α_1 den Wert (Städteabstand / v_{\max}), dann entstehen zwischen den bestehenden Städte neue Städte, und zwar im realistischen unregelmäßigen Fall zuerst dort, wo die Städtedichte am kleinsten ist. $v_0\alpha_1$ ist die dominierende Distanz, die sich bei einer Simulation durchsetzt, die von einer Gleichverteilung startet. Oben haben wir α_1 so gewählt, dass diese $v_0\alpha_1 = 0,1$ ist, sich also (meist) 10 Städte auf einer Länge von 1 bilden.

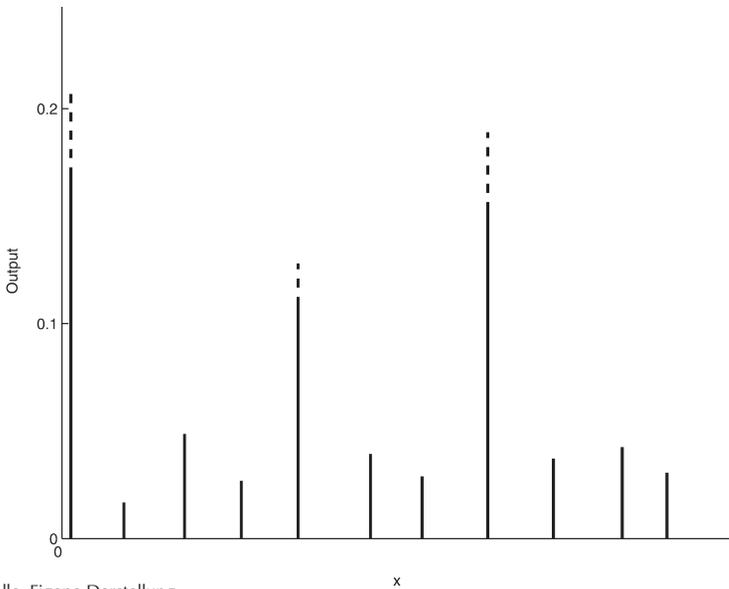
Abb. 5: Break- und Sustain-Kurve



Quelle: Eigene Darstellung

Wenn es mehr als eine mobile Industrie gibt, dann entsteht eine Hierarchie von Städten. Industrien mit großer Reichweite bilden die Exportbasis für wenige große Städte, die mit kleiner Reichweite sind in vielen kleineren Städten vertreten, ganz wie es auch die klassische Theorie zentraler Orte darlegt. Abbildung 6 etwa ist ein Gleichgewicht mit zwei mobilen Sektoren, mit $(\mu_0, \mu_1, \mu_2) = (0, 2; 0, 7; 0, 1)$ und $(\alpha_1, \alpha_2) = (0, 02; 0, 2)$. Die Reichweite von Sektor 2 ist so groß, dass nur drei der insgesamt 11 Städte (die von links erste, fünfte und achte) diesen Sektor beherbergen.

Abb. 6: Größenverteilung von Städten im Raum, Modell mit zwei mobilen Industriezweigen

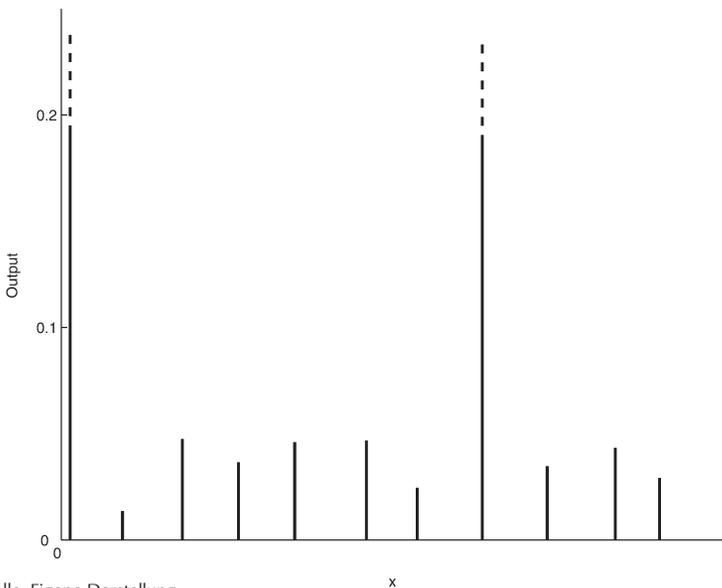


Quelle: Eigene Darstellung

In der Abbildung ist Sektor 1 der durchgezogene, Sektor 2 der gestrichelte Teil der jeweiligen Linie. Diese drei großen Städte sind im Durchschnitt gut fünfmal so groß wie die kleinen, obwohl der Sektor, den sie zusätzlich beherbergen, nur 10% des Gesamtoutputs ausmacht. Sie erreichen diese Größe durch einen kumulativen Prozess, der durch den Exportbasismultiplikator in Gang gebracht wird. Da sich Industrie 2 hier konzentriert, bilden diese Städte einen größeren Markt auch für Industrie 1, die sich dann wegen des Backward-Linkage-Effektes hier ebenfalls stärker konzentriert.

Senken wir nun die Raumüberwindungskosten in Sektor 2 (d.h. erhöhen wir α_2), wobei wir uns jetzt auf die historischen Simulationen beschränken, so wird es bei hinreichendem Anstieg von α_2 dazu kommen, dass Sektor 2 nur noch in 2 statt in 3 Städten vertreten ist. Bei einem Blick auf Abbildung 6 sagt die Intuition, dass die fünfte Stadt von links, deren Sektor 2 bereits klein ist, „wird dran glauben müssen“. Genau so kommt es, wie aus Abbildung 7 ersichtlich. Hier wurden die Raumüberwindungskosten in Industrie 2 um 20% reduziert. Man beachte, dass die Änderung in einem relativ kleinen Sektor dramatische Konsequenzen hat, wenn dieser die oberste Hierarchiestufe der Städte charakterisiert.

Abb. 7: Größenverteilung von Städten im Raum, Senkung der Distanz um 20%, ausgehend von Abbildung 6 („historische Simulation“)



Quelle: Eigene Darstellung

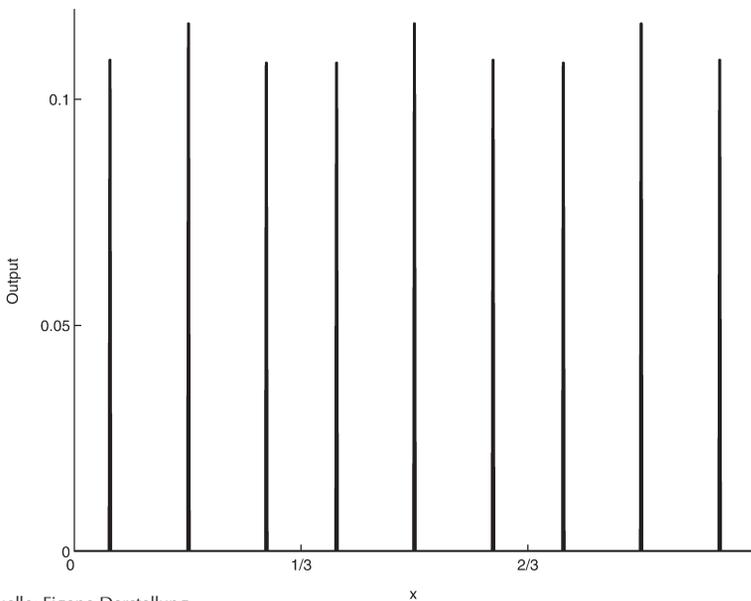
5 Globalisierung II: Integration

Während bislang von einer allgemeinen Senkung der Raumüberwindungskosten die Rede war, geht es jetzt um eine spezielle Form dieser Senkung, nämlich um die Abnahme von Kosten, die nur beim Austausch zwischen verschiedenen Ländern anfallen. Um diese zu studieren, zerlegen wir unsere auf dem Kreis angeordnete Welt in drei Länder und betrachten den Übergang von stark isolierten zu völlig integrierten Ländern. Die Grenzen liegen bei 0 bzw. 1, 1/3 und 2/3.

Wir starten mit einer desintegrierten Situation mit einem Handelshemmnis in Höhe von 5 für den internationalen Handel. Das heißt, von einem Land in ein anderes zu exportieren verursacht fünfmal so hohe Kosten wie der Transport einmal auf dem Kreis entlang um unsere Welt. Mit nur einer Industrie und den Parametern wie in der Simulation in Abbildung 1 bilden sich in jedem Land drei Städte von nahezu identischer Größe (Abb. 8).

Bei einer unhistorischen Simulation für die vollkommen integrierte Welt könnten sich ebenfalls 9 Städte bilden, aber auch 10 oder 11, wie oben dargelegt. In der desintegrierten Welt sind mehr als 9 Städte bei diesen Parametern nicht möglich, weil alle Städte sich im Wesentlichen durch die Nachfrage im eigenen Land tragen müssen und ein Land zu klein ist, um mehr als drei Städte zu tragen. Lässt man jetzt die Grenzen fallen (historische Simulation), passiert hier, wie zu erwarten, gar nichts, weil die Ausgangskonstellation auch in der integrierten Welt eine stabile Gleichgewichtskonstellation ist. Die Reichweite der Güter ist mit $\alpha_1 = 0,1/v_0$ – das entspricht einer Halbwertsentfernung von weniger als 1/70 – einfach zu klein, als dass die Aufhebung der Grenzen eine Bedeutung haben könnte.

Abb. 8: Größenverteilung von Städten im Raum, Modell mit einem mobilen Industriezweig, drei isolierte Länder

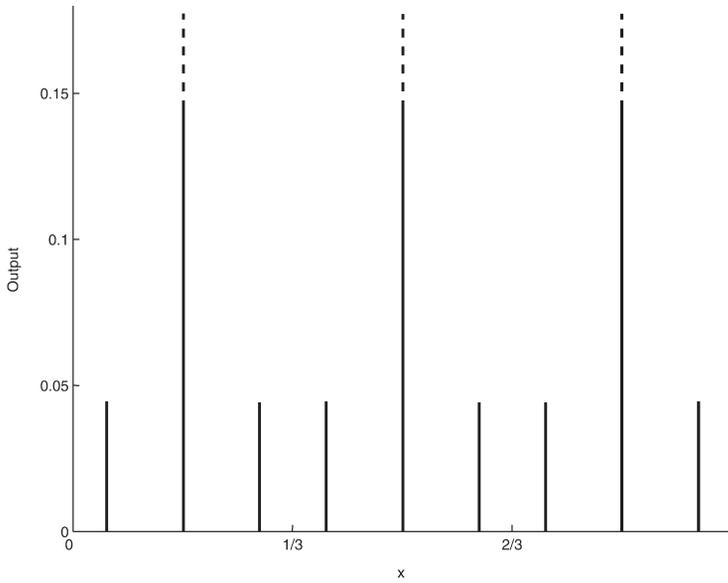


Quelle: Eigene Darstellung

Die Lage ist ganz anders, wenn wir auf höherer Hierarchiestufe Industrien haben, deren Reichweite weit über die Landesgrenzen reicht. In der desintegrierten Welt beherbergt jedes Land einen solchen Sektor, weil die Nachfrage bedient werden muss und der Import zu teuer ist. Abbildung 9 zeigt ein Gleichgewicht mit denselben Parametern wie in Abbildung 6, aber einem Grenzhemmnis von 5. Wie zu erwarten findet sich im Zentrum jedes Landes eine Stadt der höheren Hierarchiestufe. Bemerkenswert ist übrigens, dass die beiden kleinen Städte in den jeweiligen Ländern nicht von der Grenze abgestoßen werden, wie es die Theorie von Lösch vermuten lassen würde, sondern im Gegenteil aus dem Schatten der großen Agglomeration an den Rand des Landes gedrängt werden.

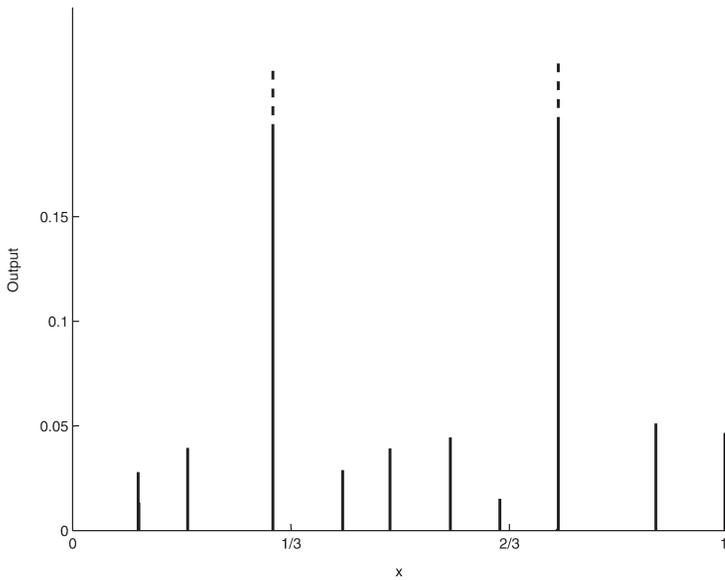
Lassen wir hier die Grenzen fallen, passiert wiederum nichts. Auch der globalisierte Markt trägt drei Städte höchster Hierarchiestufe. Sie sind einander nicht nahe genug, um in einer von ihnen den Sektor 2 zum Verschwinden zu bringen. Wählt man eine unhistorische Simulation, so könnten, wie in Abbildung 6, drei Städte höchster Stufe im Gleichgewicht bestehen, aber wie in Abbildung 10 auch nur zwei. Der Lock-in-Effekt durch die Historie separater Staatsräume führt bei der historischen Simulation dazu, dass die disperse Verteilung des Sektors 2 im integrierten Gleichgewicht überlebt.

Abb. 9: Größenverteilung von Städten im Raum, Modell mit zwei mobilen Industriezweigen, drei isolierte Länder



Quelle: Eigene Darstellung

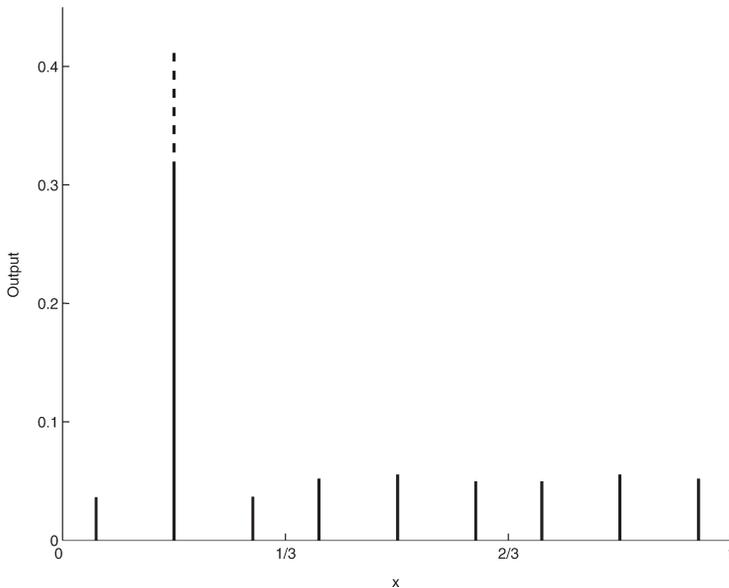
Abb. 10: Größenverteilung von Städten im Raum, vollständige Aufhebung der Grenzen, ausgehend von Abbildung 9 („historische Simulation“)



Quelle: Eigene Darstellung

Nehmen wir dagegen an, die Raumüberwindungskosten in Sektor 2 seien nur halb so groß wie im eben gezeigten Beispiel, so ändert sich zwar nichts im desintegrierten Gleichgewicht, aber das Gleichgewicht der globalisierten Welt sieht gänzlich anders aus. Nur eine der drei Städte höherer Hierarchiestufe überlebt und vereinigt in sich die gesamte Industrie 2 (Abb.11).

Abb. 11: Größenverteilung von Städten im Raum nach Aufhebung der Grenzen, wie Abbildung 10, aber mit geringen Raumüberwindungskosten im gestrichelten Industriezweig



Quelle: Eigene Darstellung

Diese Globalstadt erreicht ihre Größe aufgrund der Konzentration eines Sektors, der selbst nur 10% des Outputs ausmacht. In dieser Stadt werden aber insgesamt über 40% des gesamten Outputs erzeugt, weil der Sektor 1 mit kurzer Reichweite sich ebenfalls hier hochgradig konzentriert.

6 Schlussfolgerung

Kann man daraus irgendetwas lernen für zu erwartende Änderungen des Städtesystems in der wirklichen Welt? Das Modell ist natürlich viel zu einfach, um die Vielfalt von Veränderungen im Siedlungsmuster abzubilden. Aber gewisse Grundtendenzen lassen sich ablesen. Generell sinkende Raumüberwindungskosten fördern die zunehmende Konzentration in größeren Städten, und in Wirtschaftsräumen, in denen die Verstädterung noch in vollem Gange ist, wird sich eine geringere Dichte von Städten bilden, die jeweils größer sind als bei uns. Internationale Integration hat keine Konsequenz im unteren Bereich der Städtehierarchie, aber verschärft die Konkurrenz in ihrem oberen Bereich. Einige Städte in diesem Bereich werden zusätzliche globale Aktivitäten an sich ziehen und wachsen, andere

werden solche verlieren und schrumpfen. Agglomerationen mit einer zum integrierten Wirtschaftsraum zentralen Lage haben einen Anfangsvorteil dabei, zur Gewinnergruppe zu gehören (was wir in unserer Kreiswelt nicht gezeigt haben), aber hier gibt es keinen Determinismus. Auch andere zufällige Anfangsvorteile können eine Rolle spielen. Und bei ähnlichen Ausgangsbedingungen kann sogar der feste Glaube daran, dass bestimmte Agglomerationen die Gewinner sein werden, zu einer selbsterfüllenden Erwartung werden. In einer Ökonomie wie der hier simulierten, deren Gleichgewichte fundamental nur in statistischem Sinne determiniert sind, kann das Gleichgewicht von der Lage der Sonnenflecken abhängen, wenn nur alle daran glauben. Darin liegt die Rationalität der Investition in Zeichen, von den Knochen des Jakobus bis zum Guggenheim-Museum.

Literatur

- Baldwin, R.; Forslid, R.; Martin, P.; Ottaviano, G.; Robert-Nicoud, F. (2003): *Economic Geography and Public Policy*. Princeton, NJ.
- Fujita, M.; Krugman, P.R.; Venables, A. J. (1999): *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA.
- Krugman, P. (1991): Increasing Returns and Economic Geography. In: *Journal of Political Economy*, H. 99, S. 483–499.
- Lösch, A. (1944): *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. 2. Aufl., Jena, zitiert nach der 3. Auflage 1962, Stuttgart.
- Murray, J.D. (2003): *Mathematical Biology II: Spatial Models and Biomedical Applications*. 3. Aufl., New York.
- Starrett, D. (1978): Market Allocations of Location Choice in a Model with Free Mobility. In: *Journal of Economic Theory*, H. 17, S. 21–37.

Wolfgang Knapp

Metropolregion, Staat und die aktuelle Politik der räumlichen Redimensionierung – Aus der Sicht des Regulationsansatzes und der „radical geography“

Gliederung

- 1 Ungleiche räumliche Entwicklung
 - 2 Regulation, Geographien der Regulation und räumlicher Maßstäbe (scales)
 - 2.1 Die Praxis der Regulation
 - 2.2 Geographien der Regulation
 - 2.2.1 Lokalisierung/Regionalisierung im Regulationsansatz
 - 2.2.2 Rescaling als Element von Regulation
 - 3 Geographien von Staatlichkeit
 - 3.1 Prozesshaftigkeit, polymorphe geographische Form und multi-skalare Struktur staatlicher Räumlichkeit
 - 3.2 Der staatliche Raum: Arena, Medium und Ergebnis räumlich selektiver politischer Strategien
 - 4 Transformationen staatlicher Räumlichkeit im aktuellen Globalisierungsprozess
 - 4.1 Globalisierung als De- und Re-Territorialisierung
 - 4.2 Rescaling von Städten und Staaten
 - 4.3 Standortpolitik und die politische Geographie des Neoliberalismus
 - 5 Schlussreflexion: Zur Zukunft neoliberaler Regionalisierung
- Literatur

1 Ungleiche räumliche Entwicklung

Die dem Kapital eigene Dynamik der ungleichen geographischen Entwicklung ist zugleich Ausdruck kontinuierlicher Mobilisierung besonderer Territorien, Orte und räumlicher Maßstäbe (scales) als Produktivkraft (Lefebvre 1974, 1991; Harvey 2000: 48), grundlegendes geographisches Medium für den kapitalistischen Wettbewerb und die Auseinandersetzung gesellschaftlicher Gruppen sowie räumlich-institutioneller Rahmen, in dem sich Auf- und Abwertungsprozesse entfalten. Jede Phase des Kapitalismus korrespondiert mit einem historisch spezifischen Muster ungleicher geographischer Entwicklung (Moulaert, Swyngedouw 1990: 90). Innerhalb dieses Musters und durch dieses artikulieren sich die konkurrenzgetriebenen widersprüchlichen Prozesse räumlicher Angleichung (infolge der Anwendung sich ähnelnder Strategien der Profitmaximierung an verschiedenen Standorten) und Prozesse räumlicher Differenzierung (infolge der kontinuierlichen Suche nach ortsspezifischen Standortvorteilen und territorial sowie scale-spezifischen Produktions-

bedingungen zur Vermehrung unternehmensspezifischer Wettbewerbsvorteile) (Harvey 1982; Smith 1984; Massey 1985). Die Konturen dieser ungleichen Geographie werden durch die kapitalistische Entwicklungsdynamik und durch deren staatliche Regulation ständig überarbeitet. Städte und Staaten spielen hierbei Schlüsselrollen, als die Arenen, in denen sich solche Prozesse entfalten, aber auch als wichtige „Akteure“, welche die spezifisch politisch-ökonomische Form begründen, in der diese Prozesse artikuliert werden.

Staatliche Institutionen versuchen nicht nur eine relativ stabile regulatorische Landschaft herzustellen, in der sich die räumlichen Dynamiken des Kapitals entfalten (Harvey 1985: 140). Sie versuchen auch, diese Geographien ungleicher räumlicher Entwicklung, die nicht nur spezifische Möglichkeiten der Kapitalverwertung bieten, sondern auch eine Reihe destabilisierender Elemente enthalten, durch eine Vielzahl räumlicher Politiken zu beeinflussen (Duncan, Goodwin 1987). Dazu gehören Umverteilungspolitiken, die sozio-räumliche Ungleichheiten abschwächen sollen, aber zugleich auch auf Wettbewerbsfähigkeit fixierte und wachstumsorientierte Politiken, die die Polarisierung der territorialen Entwicklung weiter vorantreiben. Insbesondere in Zeiten systemischer Krisen, wie zuletzt der Weltwirtschaftskrise der 1970er-Jahre, wird jedoch die existierende Konfiguration territorialer Organisation obsolet und im Gefolge gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen rekonfiguriert, um neue räumliche Voraussetzungen für den Akkumulationsprozess zu schaffen (Liepietz 1996). Die Suche nach einem „new institutional fix“ (Peck, Tickell 1994) zieht die politisch umkämpfte Restrukturierung der bestehenden institutionellen Landschaft nach sich, um „Raum zu schaffen“ für die Entwicklung und Institutionalisierung neuer Strategien der staatlichen räumlichen Regulation.

Im Gegensatz zu essenzialistischen Interpretationen metropolitaner Räume als derzeit privilegierte geographische Orte, die sich bestimmten – insbesondere ökonomischen – Herausforderungen zu stellen hätten, interpretieren neuere regulationstheoretische und kritisch-geographische Arbeiten die aktuelle Rekonfiguration, Restrukturierung und räumliche Redimensionierung von Städten und Staaten bzw. von Staatlichkeit als wesentlichen Bestandteil der mit der Krise der fordistisch-keynesianischen Entwicklungsweise des Nachkriegskapitalismus Mitte der 1970er-Jahre einhergehenden neuesten Runde der Globalisierung. Die ineinandergreifende Restrukturierung städtischer Räume und der territorial gebundenen staatlichen Institutionen werden gleichermaßen als Voraussetzung, Medium und Ergebnis der vielfältigen globalen Neuordnungsprozesse aufgefasst.

Unter Rückgriff auf Diskussionen der „new political economy of scale“ (Jessop 2002: 179) und abweichend von einer Sicht, die räumliche Maßstäbe (scales), wie lokal, regional, national und global, statisch und als natürlich gegebene sowie hierarchisch abgestufte räumliche Ebenen auffasst, wird die konflikthafte Konstruktion räumlicher Maßstäbe und deren strukturierende Wirkung auf soziales Handeln als Folge von Regionalisierungs- und Globalisierungsprozessen und unter Berücksichtigung von Machtverhältnissen als „politics of scale“ untersucht (Smith 1993). Dadurch werden Prozesse und Strukturen auf der lokalen/regionalen Ebene als Verdichtungen multiskalarer Entwicklungen begreifbar, in denen Nationalstaaten weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Indem die Konstruktion neuer metropolitaner Räume in den Blick gerät, wird deren Bedeutungszuwachs als Ergebnis weiter reichender politisch-ökonomischer Prozesse, in denen von spezifischen Akteuren bestimmte „regionale Aktiva“ geformt und für bestimmte Zwecke materiell und diskursiv

mobilisiert werden, deutlich. (Metropolitane) Regionen können scale-spezifische Charakteristika ausbilden, diese stehen aber immer in *Relation* zu anderen räumlichen Maßstäben. Um simple Dichotomien wie global – lokal/regional oder verkürzte Vorstellungen der Dominanz einer aktiven, höheren und weiter reichenden globalen Ebene über eine passive, untergeordnete und begrenzte lokale/regionale Ebene zu überwinden, werden die vielfältigen *Prozesse*, die sich auf unterschiedlichen räumlichen Maßstäben entfalten und miteinander interagieren, betrachtet.

Die seit den 1980er-Jahren zunehmende Artikulation neoliberaler Regionalisierungsprojekte einschließlich der sie begleitenden Diskurse, die tendenziell Wachstum gegenüber Ausgleich, strukturelle Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Kooperation, Kostensenkung, Deregulierung und institutionelles downgrading gegenüber schützenden Regularien, „workfare“ gegenüber wohlfahrtsstaatlichem Klassenkompromiss und Effizienz gegenüber demokratischer Verantwortlichkeit privilegieren (Brenner, Theodore 2002), sind in dieser Sicht eng verbunden mit den durch die Krise der fordistisch-keynesianischen Entwicklungsweise ausgelösten Prozessen der De- und Re-Territorialisierung und der räumlichen Redimensionierung staatlicher Macht, durch die subnationale institutionelle Räume als geographische Generatoren neuerlicher Wachstumsprozesse mobilisiert werden sollen (Brenner 2004 a, b). Lipietz (1994: 34 f.) sieht in der Metropolisierung der räumlichen Planung, mit der der Staat versucht, die produktiven Kräfte in den international wettbewerbsfähigsten urbanen Regionen zu konzentrieren und zu stärken, und in der ökonomistisch verkürzten Debatte über neue Formen metropolitaner Governance „projected spaces“. Diese sind als territorialer Niederschlag gesellschaftspolitischer Strategien räumliche Arenen, in denen ein besonderes politisches Projekt und eine hegemoniale Vision, in der sich dessen gesellschaftlicher und ideologischer Gehalt ausdrückt, konstruiert werden.

Untersuchungen, die Städte und Territorialstaaten als Ergebnis von „politics of scales“ in die neuen „glokalen“, d. h. im kombinierten Prozess von Globalisierung und lokal-territorialer Neukonfiguration entstehenden, Geographien und Akkumulationsstrategien des Kapitals einordnen und eine veränderte räumliche Gewichtung erfahren, profitieren also – so die These des nachfolgenden Beitrags – von Untersuchungen, die die partielle, provisorische und umstrittene „soziale Einbettung“ und „Regulation“ des Kapitalverhältnisses betonen und sich mit der Krise der historischen (fordistisch-keynesianischen) Gesellschaftsformation des Nachkriegskapitalismus und des mit ihm korrespondierenden spezifischen Musters der räumlichen Organisation befassen (Aglietta 1979: 16; Lipietz 1985: 109), wie auch von einer Konzeptualisierung des staatlichen Raumes als Arena, Medium und Ergebnis räumlich selektiver politischer Strategien.

Das folgende Kapitel 2 befasst sich deshalb mit neueren Vorstellungen vor allem britischer Regulationstheoretiker, die den Regulationsansatz (RA) als ein dem kritischen Realismus verpflichtetes (Jessop 2001a; Sayer 1992) methodisches Forschungsprogramm betrachten, mit dem die Problematik von Metropolregionen, Staaten und der aktuellen Politik der räumlichen Redimensionierung, verstanden als Ausdruck einer breiteren geographischen Reorganisation des Kapitalismus insgesamt, in unterschiedlichen räumlichen Maßstäben untersucht werden kann. Um lokalistischen Engführungen in der Debatte um die Re-Regulation des Lokalen/Regionalen entgegenzuwirken, wird dabei auch auf

kritisch-geographische Arbeiten eingegangen, die sich aktuell mit den Prozessen einer räumlichen Neudimensionierung (re-scaling) befassen.

Kapitel 3 stellt Brenners (2004a) Verräumlichung von Jessops (1990b) strategisch-relationaler Konzeptualisierung des kapitalistischen Staates vor. Danach sind die neuesten Geographien von Staatlichkeit Ausdruck des dialektischen Wechselspiels zwischen überkommenen (fordistischen) Aufteilungen/Skalierungen des politischen Raums und neuen (post-fordistischen) räumlichen Projekten und Strategien des Staates, die diese umformen wollen. Staatliche Räumlichkeit wird als umstrittenes, multiskalares politisch-institutionelles Terrain begriffen, auf dem unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte die Geographien der staatlichen territorialen Organisation und die regulatorischen Aktivitäten des Staates zu beeinflussen versuchen.

Auf dieser Grundlage befasst sich das vierte Kapitel mit der jüngsten globalen Rekonfiguration der staatlich-territorialen Organisation. Im Unterschied zu Auffassungen, die in der aktuellen Runde der kapitalistischen Restrukturierung auf globaler Ebene vor allem einen Prozess der De-Territorialisierung, also der Ablösung sozialer Bindungen von ihren lokal-territorialen Wurzeln sehen, wird hier nicht nur an die Formen territorialer Organisation, wie insbesondere metropolitane Agglomerationen und staatliche Regulierungseinrichtungen, erinnert, die diese Prozesse der De-Territorialisierung erst ermöglichen. Bedeutsam erscheint vor allem auch die mit der Globalisierung verbundene fortschreitende räumliche Redimensionierung sowohl von Städten als auch von Staaten als ineinandergreifende Formen der Re-Territorialisierung post-fordistischer Formen der Kapitalakkumulation. Die Dynamik dieser sich in Weltstädten oder metropolitane Regionen besonders komplex überlagernden und gegenseitig durchdringenden sozialen Räume und räumlichen Maßstäbe muss als Ausdruck einer Politik der räumlichen Redimensionierung analysiert werden, die an der Schnittstelle zwischen städtischer und staatlicher Re-Territorialisierung entsteht (Brenner 2004a).

2 Regulation, Geographien der Regulation und räumlicher Maßstäbe (scales)

2.1 Die Praxis der Regulation

Obwohl inzwischen unterschiedliche Theoretiker und Schulen mit und am RA arbeiten (Jessop 2001), wird dieser meist mit der in den 1970er-Jahren dominierenden Pariser Schule identifiziert (Aglietta 1979; Lipietz 1988; Boyer 1990; Becker 2002), die nach der „Wiederentdeckung“ der ökonomischen Krise nach den langen Jahren der Nachkriegsstabilität sich in der marxistischen Tradition des historischen Materialismus und der Kritik der Politischen Ökonomie insbesondere mit den sich verändernden Formen und Elementen (Institutionen, Verfahren; Normen etc.) befasste, in und durch welche die offensichtlich prekäre erweiterte Reproduktion des Kapitals als gesellschaftliches Verhältnis zumindest vorübergehend gesichert wird. Gesellschaftstheoretisch steht der RA einerseits in der Tradition des marxistischen Strukturalismus und weist wie dieser ein einfaches Basis-Überbau-Schema zurück, hebt die für die kapitalistische Produktionsweise konstitutive Bedeutung kultureller, ideologischer und politischer Verhältnisse hervor und konkretisiert die kapitalistische Produktionsweise als ein Ensemble unterschiedlicher, auch nicht kapitalistischer

(jedoch kapitalistisch dominierter) Produktionsverhältnisse. Andererseits setzt sich der RA aber auch von dieser strukturalistischen Tradition ab, weil sie letztlich nicht in der Lage sei, gesellschaftliche Widersprüche und Konflikte, d.h. gesellschaftliche Veränderungen, Krisen und Umwälzungen zu denken. Die strukturalistischen Theoreme werden deshalb unter Bezug auf Gramscis Konzeption hegemonialer Auseinandersetzungen handlungstheoretisch aufgebrochen. Die Perspektive der „Reproduktion“ gesellschaftlicher Verhältnisse wird durch die der „Regulation“ ersetzt. Der Prozess der kapitalistischen Reproduktion wird als inhärent widersprüchlich und instabil angesehen und bedürfe folglich der Regulation, die aber letztlich Schwankungen zwischen Phasen relativer ökonomischer Prosperität und Stagnation, Krisen und tiefgreifende Strukturbrüche nicht verhindern könne. Damit ist gesellschaftliche Entwicklung immer auch das Ergebnis „offener“ und auf der Grundlage der gegebenen Bedingungen und Regelmäßigkeiten ausgetragener sozialer Kämpfe.

Der RA ist keine kohärente und vollständig ausgearbeitete Gesellschaftstheorie, sondern eher eine heuristische Konzeption zur Analyse tief greifender gesellschaftlicher Umbrüche. Theoriebildung wird als „niemals abgeschlossen“ (Aglietta 1979: 15) angesehen und der RA entsprechend als ein sich entwickelndes Forschungsprogramm mit einer Reihe konzeptioneller Erfindungen und einer sich entfaltenden Methodologie charakterisiert (Boyer 1990; Jessop 1990a). Als solches ist der RA am Dialog mit anderen theoretischen Ansätzen interessiert und versucht immer wieder seine analytischen Fähigkeiten durch den Einbau anderer Theoriebezüge, aber auch durch Modifikation seiner Grundbegriffe zu verbessern. Dieses und das nächste Kapitel sollen deshalb auch mit Untersuchungen bekannt machen, die sich mit Prozessen der Regulation (und weniger mit bestimmten Regulationsweisen) und deren diskursiver Verfasstheit, mit dem Staat und den Prozessen politischer Regulation sowie den Geographien der Regulation und Fragen ihrer räumlichen Maßstäbe befassen und im Ergebnis die Fruchtbarkeit regulationstheoretischen Denkens für eine Vielzahl von Fragestellungen erhöhten.

Im Zentrum regulationstheoretischer Forschung steht die historische Abfolge und räumliche Expansion unterschiedlicher gesellschaftlicher Entwicklungsmodelle mitsamt ihren Widersprüchen und Krisen. Die hierzu entwickelten Kategorien konkretisieren die abstrakten Konzepte der kapitalistischen Produktionsweise, wie „Produktionsverhältnis“, „Produktivkräfte“ oder „Akkumulationsprozess“, auf der Ebene der jeweils historisch spezifischen Formation. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Verhältnis von Akkumulationsregime und Regulationsweise, den beiden Schlüsselbegriffen des RA. Das Akkumulationsregime beschreibt die makroökonomischen Regelmäßigkeiten und das spezielle sozioökonomische Reproduktionsmuster kapitalistischer Akkumulation. Im Kern wird es durch die Nutzung der Arbeitskraft und die Lohnfestlegung sowie durch die staatlich gestützte Reproduktion der abhängig Beschäftigten definiert. In der Zusammenfassung von Lipietz (1985: 120; vgl. auch Aglietta 1979: 69 f.) ist das Akkumulationsregime „ein Modus systematischer Verteilung und Reallokation des gesellschaftlichen Produkts, der über eine längere Periode hinweg ein bestimmtes Entsprechungsverhältnis zwischen den Veränderungen der Produktionsbedingungen (dem Volumen des eingesetzten Kapitals, der Distribution zwischen den Branchen und den Produktionsnormen) und den veränderten Bedingungen des Endverbrauches (Konsumnormen der Lohnabhängigen und anderer sozialer Klassen, Kollektivausgaben, usw.) herstellt“.

Während das Akkumulationsregime ein Set von Regelmäßigkeiten darstellt, die die Kapitalakkumulation sichern, werden diese Regelmäßigkeiten selbst durch die Regulationsweise hervorgebracht, d. h. von den Institutionen, formalen Prozeduren, informalen sozialen Normen, Konventionen und Individualitätsformen, die individuelles und kollektives Verhalten mit den Bedingungen des Verwertungs- und Akkumulationsprozesses in relative Übereinstimmung bringen können (Lipietz 1985: 121). Die Regulation bezieht sich auf das Lohnverhältnis (Reproduktion der Arbeitskraft, soziale Sicherung, Familienbeziehungen, Bildung, Lebensstile, Konsumformen), die Unternehmensform (Reallokation des Kapitals, Formen der Konkurrenz und Kooperation, interne Organisation), die Geld- und Kreditbeziehungen und umschließt auch die rechtlichen, ideologischen und ökonomischen Dimensionen staatlicher Intervention und die internationalen Regimes (Jessop 1992b: 238). Regulation macht die Widersprüche kapitalistischer Vergesellschaftung insofern prozessierbar, als Terrains definiert werden, auf denen Konflikte stattfinden können, ohne dass sie die Profitabilität des Akkumulationsprozesses bedrohen, und hegemonial abgesicherte soziale Kompromisse geschlossen werden. Dabei ist die konkrete Ausprägung eines Akkumulationsregimes vermittelt durch die Regulation und umgekehrt. Beide Ebenen der Vergesellschaftung sind ko-evolutionäre Aspekte sich wechselseitig stabilisierender Erwartungshaltungen und Handlungsoptionen.

Der Prozess der materiellen Produktion und Reproduktion und der institutionell-normative Komplex von Regulation nehmen historisch unterschiedliche, aber miteinander verbundene und vom herrschenden Vergesellschaftungsmodus strukturbestimmte (Zwang zur Profitmaximierung und Akkumulation, soziale Formbestimmung von Institutionalisierungsprozessen) Ausprägungen an. Konkrete Akkumulationsregimes und Regulationsweisen, wie etwa die unterschiedlichen Ausprägungen des Fordismus, „werden geformt von je spezifischen, aber sich innerhalb dieser strukturellen Bestimmungen und Dynamiken entwickelnden Kräfteverhältnissen und beinhalten jeweils besondere Verbindungen kapitalistischer und nicht-kapitalistischer Produktionsweisen, institutionelle Konfigurationen und Weltmarktbeziehungen“ (Hirsch 1994: 198).

Die immer nur als Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen herzustellende Kompatibilität von Akkumulationsregime und dem in der Regulationsweise repräsentierten „institutional fix“ (Peck, Tickell 1994) ist die Voraussetzung der relativen Stabilität einer historisch spezifischen sozialen Formation des Kapitalismus bzw. eines konkreten inklusiven „Entwicklungsmodells“ oder auch eines „hegemonial strukturierten historischen Blocks“ (Théret 1994: 18 ff.). Die Dynamik des Akkumulationsprozesses mit seinen ökonomischen, sozialen, ökologischen und technologischen Folgen und der davon relativ autonome Wandel des institutionellen Gefüges führen jedoch zu gesellschaftlichen Verschiebungen zwischen Akkumulationsprozess und institutionalisiertem Regulationssystem, die eine Verdichtung gesellschaftlicher Widersprüche zur Folge haben können. Störungen können das gesamte ökonomische, soziale und politische System erfassen und eine Phase des Umbruchs und der grundlegenden Restrukturierung der ökonomischen Produktionsbedingungen der sozialen Institutionen sowie der Wert- und Erwartungshaltungen einleiten. Als komplexes und prinzipiell offenes Ergebnis sozialer und politisch-ideologischer Auseinandersetzungen, die in die strukturellen Vergesellschaftungsformen des kapitalistischen Produktionsverhältnisses eingebunden sind (Hirsch 1990: 37), können sich ein neues Akkumulationsregime

und eine entsprechende Regulationsweise von allerdings wiederum nur relativer Stabilität und Kohärenz entwickeln.

Regulation ist beides: „the medium, object and outcome of social struggles and conflicts and ... subject to crisis and restructuring“ (Painter 1997: 124). Anstatt nach kohärenten „Modi“ der Regulation zu suchen, sollte deshalb, Painter und Goodwin folgend, stärker auf den Prozess der Regulation, also die „material and discursive practices“ abgestellt werden, „that generate and are in turn conditioned by social and political institutions“ (Painter, Goodwin 1995: 342; Goodwin, Painter 1997: 21). Die ausschließliche Beschäftigung mit „the ebb and flow of regulatory processes through time and space“ (Painter, Goodwin 1995: 342) würde allerdings übersehen, dass „subjects may come to make sense of the world by acting in and through recognizable patterns of coherence over time and across space“ (MacLeod 1997: 534) und dass die Vermittlung der verschiedenen Interessen und Strategien im Prozess der Herausbildung neuer Regulationsweisen über hegemoniale Projekte erfolgt.

Auf jeden Fall muss das konkrete Handeln der gesellschaftlichen Subjekte ernst genommen werden. Der Begriff der „Regulation“ betont zwar im Unterschied zu dem der „Regulierung“, in dem das intentionale Handeln (in der Regel eines Akteurs „Staat“) im Zentrum steht, das Moment des nicht Intendierten stärker und Regulation ist insofern ein „Prozess ohne steuerndes Subjekt“ (Hirsch 1990: 38). Der Staat garantiert den Prozess der Regulation und ist zugleich einer seiner Bestandteile, während die Apparatur des Staates und die Institutionen des politischen Systems als Ausdruck sozialer Beziehungen selbst Gegenstand der Regulation sind. Der Prozess der Regulation erfolgt aber nicht ohne agierende Subjekte. „Vielmehr lassen sich ... unterschiedliche Subjekte identifizieren, deren Aktivitäten mehr oder weniger koordiniert werden, auf größeren oder kleineren Widerstand anderer Kräfte treffen und deren Strategien sich innerhalb eines (gleichzeitig befördernden und begrenzenden) strukturellen Kontextes bewegen. Dies eröffnet gleichzeitig vielfältige Möglichkeiten für intentionale Eingriffe in die Funktionsweise und Reproduktionsfähigkeit eines gegebenen Regimes“ (Jessop 2001: 34). Damit wird natürlich eine Reihe von Fragen nicht nur über das subjektive Moment der Regulation allgemein, sondern vor allem auch über das genaue Verhältnis von Struktur, Institution und Handlung bzw. Strategie aufgeworfen, bei deren Beantwortung es gilt, sowohl voluntaristische (eine Strategie führt zu einer entsprechenden Struktur) als auch strukturalistische Kurzschlüsse (für eine Struktur wird die passende Strategie gesucht) zu vermeiden.

Der RA sieht sich also mit dem Problem konfrontiert, das Verhältnis von Struktur und Handlung als komplexe „Dualität“, d. h. als ein Verhältnis der wechselseitigen Konstitution und Ermöglichung zu entwerfen. Auf die unterschiedlichen Versuche, Struktur und Handlung im RA zu vermitteln – unter Rückgriff auf Gramscis Hegemoniekonzept (Borg 2001), das vor allem hervorhebt, dass sich Genese und Reproduktion einer historischen Formation über soziale Auseinandersetzungen vermitteln, oder unter Rückgriff auf Giddens' Theorie der Strukturierung (Görg 1994; Jessop 2001b), Bourdieus Habitus-Konzept (Jessop 1997a), die postmarxistische Diskursanalyse von Laclau und Mouffe (Scherrer 1995) oder Jessops strategisch-relationalen Ansatz (Jessop 2001b) –, die Gegenstand anhaltender Diskussionen sind, kann hier aber nicht eingegangen werden.

Mit dem wachsenden Interesse an dem subjektiven Moment der Regulation wurde auch die diskursive und kulturelle Komponente der Konstitution von Regulationsweisen hervorgehoben. So argumentieren etwa Jenson (1989, 1991, 1993, 1995) oder MacLeod und Jones (1999), dass die Kohärenz eines Entwicklungsmodells nicht zuletzt darauf beruht, dass sie als hegemoniales Projekt in die Definition personaler und kollektiver Identitäten eingreift. Vor allem Jenson (1991: 196) hat schon früh konkrete Analysen des historisch entwickelten Set von Praktiken und Bedeutungen gefordert, die die kontextuellen regulatorischen Mechanismen für einen spezifischen Wachstumsmodus und/oder die spezifischen gesellschaftlichen Paradigmen hervorbringen, die einen großen Teil gesellschaftlicher Verhältnisse jenseits der Produktionssphäre regeln: „Both the mode of regulation and the societal paradigm depend upon actor’s strategies in creating their representational systems and thereby constructing their collective identities“.

Politik ist für Jenson „mutating theatre“, auf dessen Bühne die Akteure versuchen, Unterstützung für die Durchsetzung ihrer Interessen zu gewinnen, indem sie kollektiv geteilte Erzählungen heranziehen (Jenson 1989). Das vorherrschende „representational regime“ beeinflusst dabei einerseits die Repräsentation des Selbst über kollektive Identitäten, andererseits aber auch die Möglichkeit der Repräsentation von Interessen. Diese beiden Aspekte sind nicht nur eng miteinander verbunden, beide schließen auch Macht ein, „namely the power to give meaning to social relations, and thereby to represent and dispute interests“ (Jenson 1993: 149). Die Bühne, auf der Akteure und gesellschaftliche Gruppen um Repräsentation streiten, bezeichnet Jenson als das Universum des politischen Diskurses, „a space in which socially constructed identities emerge in discursive struggle“ (Jenson 1989: 238). Unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen formieren sich in der Auseinandersetzung mit anderen zu gesellschaftlichen Blöcken, die ihre politischen Projekte hegemoniefähig zu machen versuchen und Koalitionen bilden.

Hegemonie ist dabei nicht nur die Fähigkeit einer Gruppe oder eines Bündnisses von Akteuren, ihr „Projekt“ als das der gesamten Gesellschaft darzustellen und durchzusetzen, sondern ist auch der reale „Prozess der Verallgemeinerung von Interessen in einem instabilen Kompromissgleichgewicht“ (Demirovic 1992: 154; vgl. auch Sablowski 1994). Ein hegemoniales Projekt, wie es z. B. mit der fordistischen Entwicklungsweise etabliert war, als Artikulation vieler gesellschaftlicher Praxen und Interessen in einem Kompromiss, wird getragen von einem geschichtlichen Block gesellschaftlicher Kräfte, der als Resultat konkreter Kräfteverhältnisse im Kampf um Hegemonie „Herrschende“ und „Beherrschte“ einschließt und weiter gefasst ist als der jeweilige politische Block an der Macht. Hegemonie beruht im Wesentlichen auf der Anerkennung der Vorstellung, dass keine Alternativen zur jeweiligen Form der Vergesellschaftung existieren, womit gesellschaftliche Gruppen und Diskurse, die sich nicht im Rahmen des hegemonial Akzeptierten bewegen, in vielfältiger Weise an den Rand gedrängt werden, wobei auch die Momente des Zwangs durch den Staat eine Rolle spielen. Im Moment der Krise einer Entwicklungsweise stößt diese allerdings nicht nur an strukturelle Grenzen; die Krise manifestiert sich auch im vorherrschenden Repräsentationsregime (und wird dann auch über dessen Neustrukturierung zu lösen versucht) (Jenson 1990, 1995). Mit der Desartikulation des überkommenen hegemonialen Dispositivs von Praxen und Wissensformen geht die Auflösung der es stützenden Konstellation gesellschaftlicher Kräfte einher (Hirsch 1994: 206–07). Der Erfolg konkurrierender

Gruppen und bisher „randständiger“ Akteure (bzw. Identitäten) hängt dann wesentlich davon ab, inwieweit es ihnen gelingt, sich diskursiv in dieses nunmehr disparate Feld von Ideen und Praxen einzubringen und es unter Einflechtung neuer Aspekte zu einem neuen hegemonialen Projekt zu reartikulieren. So kann z. B. „Globalisierung“ auch als die Verlaufsform der Durchsetzung eines neuen Zusammenhangs von Akkumulation, Regulation und Hegemonie gesehen werden, welche sich im Rahmen der aus der Krise des Fordismus hervorgegangenen Bedingungskonstellation herausgebildet hat. Globalisierung, als neues hegemoniales Projekt verstanden, „ist ein von einer spezifischen Konstellation sozialer Kräfte getragener Praxis-Wissen-Komplex, welcher soziales Handeln orientiert und der Austragung von politischen und sozialen Konflikten als zivilgesellschaftlich sanktionierter Deutungs- und Bezugsrahmen dient“ (Borg 2001: 70).

2.2 Geographien der Regulation

Obwohl sich der RA immer bewusst war, dass Akkumulationsregime und die ihnen eingeschriebenen Krisenphasen in unterschiedlichen Ländern unterschiedliche Formen annehmen und schon die frühe Pariser Schule vereinzelt internationale (Aglietta 1982) und subnationale (Lipietz 1977) Räume untersuchte, stellte „Raum“ generell lange eine eher unterbelichtete Kategorie dar (MacLeod 1997: 538). Im Allgemeinen wurde der Nationalstaat als Raum bzw. räumlicher Maßstab von Akkumulation und Regulation als gegeben vorausgesetzt und Letztere als Ergebnis eines nationalstaatlich vermittelten Klassenkompromisses konzeptualisiert. Dies wurde allerdings zunehmend zu einem theoretischen und analytischen Problem, als mit der Krise des Fordismus die Suche nach neuen Räumen von Akkumulation und Regulation jenseits des Nationalstaats einsetzte. Im Rahmen des mit der Entdeckung von neuen räumlichen Konfigurationen einhergehenden „spatial turn“ in den Sozialwissenschaften (Schmid 2002) wurde nun unter Rückgriff auf Harveys Konzept der „Produktion der gebauten Umwelt“ (Harvey 1982, 1985) zum einen „Raum“ als eine physisch-materielle Bedingung der gesellschaftlichen Entwicklung verstanden, die durch menschliche Arbeit überformt und verändert wird. Zum anderen wurde das Problem des räumlichen Maßstabs gesellschaftlicher Interaktions- und Regulationsprozesse thematisiert und die sogenannte „scale question“ gestellt. Einen Versuch, die Räumlichkeit sozialer Prozesse, Regulierungen und Diskurse mit den physisch-materiellen Bedingungen der gesellschaftlichen Entwicklung zu verbinden und für den RA fruchtbar zu machen, hat Schmid (1996, 2002, 2003) auf der Grundlage der Theorie der Produktion des Raumes von Lefebvre (1974, 1991) mit seinem Konzept des Territorialverhältnisses vorgelegt.

2.2.1 Lokalisierung/Regionalisierung im Regulationsansatz

Um ein kritisches Verständnis der „new states of regionalization“ und der „new regionalizations of the state“ (MacLeod 2001) bemühen sich neben „kritischen Geographen“, die die Produktion von Raum bzw. von neuen räumlichen Maßstäben (scales) in den Vordergrund stellen, auch Vertreter des RA, die diesen für die Analyse lokaler/regionaler Transformationsprozesse fruchtbar zu machen versuchen (Peck, Tickell 1995; Lipietz 1994; Moulaert 1996; DiGiovanni 1996; Krätke, Heeg, Stein 1997; Krätke 1999; Goodwin, Painter 1997).

So haben z. B. Peck und Tickell (1992, 1995) unter Rückgriff auf die Literatur der industriellen Restrukturierung (Massey 1984) und Harveys (1985: 140) Idee einer „urban structured coherence“ am Beispiel der Entwicklung Süostenglands im Rahmen des nationalen Akkumulationsprojektes der Regierung Thatcher gezeigt, dass unterschiedliche Regulationsfunktionen auf verschiedene räumliche Maßstäbe verteilt sein können. „Local modes of social regulation can be seen to compromise those regulatory practices which underscore structured coherence at the subnational scale“ (Peck, Tickell 1995: 27). Lokale Regulationsweisen erfüllen aber nicht einfach auf subnationaler Ebene dieselben Funktionen wie nationale; und es wird normalerweise auch keine klare Trennung der Verantwortlichkeiten derart geben, dass eine lokale Regulationsweise die alleinige Zuständigkeit für bestimmte Funktionen und eine nationale die für andere hat. Lokale Regulationsweisen sollten deshalb nicht als Domäne exklusiver lokaler Regulationspraxen, sondern als „regulatory systems distinctive more for their unique position within wider (national and international) structures of accumulation and regulation“ bzw. „by their mode of integration into wider structures“ definiert werden, „though these wider structures are at the same time partly constituted of, and by, local systems“ (Peck, Tickell 1995: 27). Damit war die Aufmerksamkeit auf die Interaktion zwischen räumlichen scales der Regulation gelenkt und auf der eher theoretischen Ebene ein wichtiger Schritt zum Verständnis der Geographie der Regulation gemacht. Die konkrete Analyse befasste sich aber mehr mit der Wirkung nationaler Strategien auf die Region als mit den Prozessen der lokalen „Übersetzung“ und Ausformung dieser Strategien durch die spezifischen subnationalen Agenturen und institutionellen Praxen (MacLeod 1997: 541).

Lipietz (1993, 1994) ging ebenfalls davon aus, dass die regionale Ebene eine zunehmend wichtige Rolle bei der Bearbeitung der Widersprüche des aktuellen Kapitalismus spielt, wenn auch die grundlegenden Auseinandersetzungen und sozialen Kompromisse nur auf der nationalen Ebene, oder vielmehr auf der regionalen Ebene nur über Garantien der nationalen Ebene geregelt würden. Ausgehend von der Unterscheidung eines „Raumes an sich“ von einem „Raum für sich“ und unter Rückgriff auf Gramsci versuchte er, dies mit dem Begriff der „regionalen Armatur“ zu fassen. Während der „Raum an sich“ die „objective foundation of the empirical space (ist) in which social practices seem to take place, are embedded, and deployed“ (Lipietz 1994: 25), bezeichnet der „Raum für sich“ die „spatial dimension of a social bloc, of its hegemony, or of the open struggle between such blocs“ (ebd.: 26). Eine „regionale Armatur“ ist dann ein „Raum für sich“, in dem die herrschenden Klassen des hegemonialen Blocks über ideologische und politische Apparate verfügen, die es ihnen ermöglichen, im regionalen Maßstab einen Teil der sozioökonomischen Konflikte zu regulieren. In ähnlicher Weise versuchten Cox und Mair (1991) mit ihrem Konzept des „territorial social bloc“ die institutionellen Fähigkeiten zu proaktivem lokalem Handeln zu fassen. In beiden Fällen wird die Aufmerksamkeit auf die eigentlichen Kräfte der Regulation – auf welchem räumlichen Maßstab und in welcher räumlichen Arbeitsteilung auch immer – gelenkt. Lipietz' Betonung der Rolle der herrschenden Klassen dürfte allerdings die relative Autonomie von Politik und Verwaltung auf der regionalen Ebene sowie die Möglichkeiten zur Bildung anderer territorialer Blöcke unterschätzen (MacLeod 1999: 237).

Goodwin und Painter (1997) sind weniger an formalisierten und strukturierten „local modes of regulation“ und deren Beitrag bzw. Funktion im Rahmen einer sich herausbildenden post-fordistischen Regulationsweise interessiert und fragen stattdessen, auf welchen räumlichen Ebenen sowie durch welche sozialen Praktiken und deren institutionellen Verdichtungen hindurch Regulation stattfindet. Mit eher „fließenden“ Konzepten wie „Regulationsprozess“ und „regulatory capacity“ gerieten, so ihre These (ebd.: 23), die zeitlich und räumlich unterschiedlich effektiven Regulationsprozesse auf sub-nationalen räumlichen Maßstäben als Produkt materieller und diskursiver Praktiken, die soziale und politische Institutionen hervorbringen und von diesen wiederum bedingt sind (vgl. z. B. Goodwin, Duncan, Halford 1993), wie auch die Ergebnisse unterschiedlicher Regulationsprozesse interagierender räumlicher Dimensionen in den Blick. Gefordert sei deshalb ein Untersuchungsdesign „which joins a geographically sensitive regulation approach based on social processes to a critical political sociology of the local state and urban governance based on an investigation of the material and discursive practices in which they are grounded“ (Goodwin 2001: 85).

2.2.2 Rescaling als Element von Regulation

Indem die Versuche kritischer Geographen, die Heterogenität und Komplexität der aktuell zu beobachtenden räumlichen Re-Strukturierungsprozesse als Frage des räumlichen Maßstabs (scale question) zu thematisieren (Smith 1993, 1995; Agnew 1993; Swyngedouw 1992a, 1997a, 1997b, 2004; Brenner 1998b, 1999a, 1999b, 2000a, 2001; Collinge 1999, 2005; Delaney, Leitner 1997; Marston 2000; Herod, Wright 2002; Howitt 2003; Sheppard, McMaster 2004; Jonas 2006), aufgegriffen wurden, löste sich der Blick des RA von bestimmten, ontologisch gegebenen und a priori definierten, reifizierten geographischen Ebenen zugunsten der Frage einer räumlichen Redimensionierung und ihrer konstitutiven Bedeutung für den Regulationsprozess. Anstatt lediglich neue räumliche Ebenen der Akkumulation und Regulation neben dem Nationalstaat einzuführen, werden nun die Konstruktion räumlicher Hierarchien und die Maßstabsabhängigkeit von Diskursen und politisch-sozialen Praktiken betrachtet. Dabei wird – wie auch in den Debatten um Multi-Level-Governance – deutlich, dass gesellschaftspolitische Transformationsprozesse zunehmend schwieriger aus der Perspektive einer einzigen räumlichen Ebene heraus erklärt werden können, ohne dabei wesentliche Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen auszublenden.

Im Unterschied zu Vorstellungen, die (wie im Übrigen auch die Ansätze zur Multi-Level-Governance) „space as already divided up“ (Massey 2005) und die Beziehungen zwischen räumlichen Maßstäben essenziellistisch als vorgebene „nested hierarchy of bounded spaces of differing size“ (Delaney, Leitner 1997: 93) zur Ordnung der Welt betrachten, werden räumliche Maßstäbe als kontingentes Ergebnis struktureller Faktoren und sozio-räumlicher menschlicher Praxis (Paasi 2004: 538; Brenner 2001: 591) relational (Howitt 2003) konzeptualisiert. Scales müssen als sozial produzierte und konstruierte räumliche Dimensionen verstanden werden, die nicht von vornherein feststehen und klar voneinander zu trennen sind und die je nach Betrachtungsweise, Gegenstand, dominanten Akteuren und vertretenen Interessen neu geschaffen und verändert und instrumentalisiert werden können. Als räumlich und zeitlich dynamische, immer wieder – was ihre Ausdehnung,

Inhalte, relative Bedeutung und wechselseitigen Beziehungen anbetrifft – umkämpfte und umstrukturierte Handlungskontexte sind scales nicht gesellschaftlich oder politisch neutral, sondern schließen Machtbeziehungen ein bzw. bringen diese zum Ausdruck (Swyngedouw 1997a: 140 f.). Sie drücken darüber hinaus das Verhältnis verschiedener Ebenen zueinander aus, womit Fragen der wechselseitigen Abhängigkeit und Beeinflussung der Ebenen sowie der Herausbildung von Hierarchien und Machtverhältnissen angesprochen sind.

Räumliche oder geographische Maßstabsebenen, auf denen sich Akteure organisieren, Institutionen gebildet werden, soziale Prozesse ablaufen und Konflikte ausgefochten werden, werden gesellschaftlich konstruiert und sind kontinuierlich produzierte und reproduzierte historische Voraussetzungen, Medien und Ergebnisse sozialer, ökonomischer und politischer Prozesse (Delaney, Leitner 1997: 93). Als „geographical organizer and expression of collective social action“ (Smith 1995: 61; Brenner 1998: 460) sind sie das Ergebnis von „politics of scale“ (Smith 1993) oder „politics of scalar structuration“ (Brenner 2001, 2004a) bzw. Resultat gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen und des Einsatzes besonderer Praktiken der Repräsentation. Letzteres insofern, als politisch Handelnde ihre Auseinandersetzungen diskursiv skalar (re)präsentieren und, umgekehrt, Aktivitäten räumliche Vorstellungen von Regionen, Städten oder Nationalstaaten als „active progenitors“ implizieren, die ein schon geographisch aufgeteiltes Gerüst anbieten, in dem und durch das solche Auseinandersetzungen stattfinden (Jones 1998: 26; beispielhaft für den Einsatz solcher „scalar narratives“: Gonzáles 2006). Jede Konzeptionalisierung einer Politik skalarer Strukturierung muss nicht nur beachten, dass „scales evolve relationally within tangled hierarchies and dispersed interscalar networks“, sondern auch, dass „geographical scales and networks of spatial connectivity are mutually constitutive rather than exclusive aspects of social spatiality“ (Brenner 2001: 605; vgl. auch Bulkeley 2005).

Ein prozessorientierter Blick auf die Mechanismen der Transformation räumlicher Maßstäbe „does not in itself assign greater validity to a global or local (oder nationale oder nicht-staatliche) perspective“ und lenkt stattdessen die Aufmerksamkeit auf „a series of sociospatial processes that changes the importance and role of certain geographical scales, reasserts the importance of others, and sometimes creates entirely new significant scales“, und darauf, dass „these scale redefinitions alter and express changes in the geometry of social power by strengthening the power and the control of some while disempowering others“ (Swyngedouw 1997: 141 f.). Prozesse des „rescaling“ von sozialen Verhältnissen verändern aber nicht nur die Beziehungen und Gewichtungen zwischen den verschiedenen räumlichen Dimensionen politischer und wirtschaftlicher Organisation und die „Macht-Geometrie“ (Massey 1993: 61) zwischen den auf diesen Ebenen handelnden Akteuren sowie „the perspective of actors, the way in which alternative options are envisaged and, consequently, the way in which actors use their powers“ (Uitermark 2002: 750). Sie sind als räumliche Lösung widersprüchlicher sozialer Kräfte (Smith 1995: 61) auch ein wesentliches Element von Regulationsprozessen. Smith (1995) folgend wird in diesem Zusammenhang (allerdings nicht unwidersprochen, vgl. z. B. Herold 2001: 126) davon gesprochen, dass soziale Akteure ihre Operationen durch „scale jumping“ von einem Maßstab auf einen anderen, vom kleineren zum größeren und umgekehrt „verschieben“: „On the one hand, domineering organizations attempt to control the dominated by confining the latter and their organizations to a manageable scale. On the other hand, subordinated groups attempt

to liberate themselves from these imposed scale constraints by harnessing power and instrumentalities at other scales. In the process, scale is actively produced“ (Jonas 1994: 258).

In eine ähnliche Richtung zielt die von Cox (1998) vorgeschlagene Unterscheidung zwischen „spaces of dependence“ und „spaces of engagement“. Erstere werden durch die mehr oder weniger lokalisierten sozialen Verhältnisse und Institutionen gebildet, die ortsspezifische Bedingungen der materiellen Existenz und Identität definieren, die Einwohner, Arbeitnehmer, Unternehmen oder auch staatliche Akteure für die Verfolgung ihrer wesentlichen Interessen benötigen (Cox 1977, 1998; vgl. auch Cox' und Mairs (1991) Konzept der „local dependence“). Diese lokalen/regionalen Verhältnisse sind jedoch eingebettet in ein weiter reichendes Gefüge von Beziehungen, von denen sie ständig unterminiert oder aufgelöst zu werden drohen. Um ihre Existenzbedingungen und ihre Identitäten in ihren „spaces of dependence“ zu sichern, müssen deshalb lokal/regional verankerte gesellschaftliche und staatliche Akteure, Allianzen, Regimes oder territoriale Blöcke oft „networks with centers of social power (knüpfen) that lie beyond their space of dependence“ (Cox 1998: 17). Dadurch konstruieren sie eine andere Form von Raum, die Cox (ebd.: 2) als „space of engagement“ bezeichnet: „the space in which the politics of securing a space of dependence unfolds“.

3 Geographien von Staatlichkeit

3.1 Prozesshaftigkeit, polymorphe geographische Form und multi-skalare Struktur staatlicher Räumlichkeit

Der methodische Nationalismus des sozialwissenschaftlichen mainstreams, der, in der „territorialen Falle“ steckend, den staatlichen Raum als zeitlos und statisch, klar abgegrenzten geographischen Behälter der modernen Gesellschaft, staatliche Territorialität als unveränderlichen, fixen Aspekt moderner Staatlichkeit sowie den nationalen räumlichen Maßstab, ontologisch, als die logisch wichtigste Ebene politischer Macht im modernen Staatensystem auffasst (Taylor 1994; Agnew 1994), wird zunehmend hinterfragt. Dazu beigetragen hat nicht zuletzt auch die Erkenntnis, dass die globalen politisch-ökonomischen Transformationen der letzten Jahrzehnte offensichtlich die als Folge des westfälischen Friedens entstandene geopolitische Ordnung durch die De-Zentrierung der nationalen Ebene staatlicher Regulation und die Unterminierung der internen Kohärenz von nationalen Volkswirtschaften und nationalen Gesellschaften rekonfiguriert haben. Aus Sicht der Kritiker ist staatliche Räumlichkeit eine gesellschaftlich produzierte, konflikthafte und sich dynamisch ändernde Matrix sozioräumlicher Interaktion und kein statisches Ding oder vorgegebener territorialer Container, „gefüllt“ mit sozialen Interaktionen (vgl. hierfür und zum Folgenden Brenner 2004a: 73–82). Territorialität wird nicht mehr länger als gegebene, in sich geschlossene Plattform für politische Beziehungen betrachtet, sondern als historisch spezifische Strategie räumlicher Einhegung und als sich entwickelnde, multi-skalare institutionelle Konfiguration. Werden die Geographien von Staatlichkeit als polymorph und sich kontinuierlich entwickelnd aufgefasst, ist Territorialität nur noch eine von vielen geographischen Dimensionen staatlicher Räumlichkeit. Anstatt die skalare Organisation staatlicher Macht als dauerhaft fixierte Hintergrundstruktur aufzufassen und die nationale Ebene staatlicher Macht zu fetischisieren, werden schließlich zunehmend Prozesse der

räumlichen Redimensionierung analysiert, mit denen neue multi-skalare Hierarchien institutioneller Organisationen des Staates, politischer Autorität und regulatorischer Konflikte erzeugt werden.

Die vielschichtige geographische Architektur moderner staatlicher Räumlichkeit ist Voraussetzung, Arena und Ergebnis kontinuierlich entwickelter politischer Strategien. Staatliche Räumlichkeit wird durch regulatorische Strategien und sich an unterschiedlichen Orten und über eine Reihe geographischer Maßstäbe artikulierenden gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen aktiv produziert und transformiert (Brenner 2004a: 76). Für die Analyse dieser polymorphen politischen Geographien ist es hilfreich, mit Brenner (2004a: 78 ff.) den zentralisierten, selbstständigen und intern differenzierten institutionellen Staatsapparat („state space in the narrow sense“) von den sich ändernden Geographien staatlicher Intervention in die sozioökonomischen Prozesse innerhalb gegebener territorialer Zuständigkeiten („state space in the integral sense“) zu unterscheiden.

„State space in the narrow sense“ hebt auf das Ergebnis der internen territorialen Differenzierung moderner Nationalstaaten, also die Herausbildung intergouvernementaler Hierarchien und orts- und regionsspezifischer institutioneller Formen, mit denen besondere Raumtypen wie städtische Gebiete, metropolitane Regionen, ländliche Räume oder Grensräume in unterschiedliche administrative Arrangements eingepasst werden. Solche skalaren Arrangements der Regulation liefern für eine bestimmte Zeit ein relativ stabiles Gerüst für staatliche Aktivitäten. Institutionelle Strukturen, Grenzen oder die Funktionen subnationaler administrativer Einheiten können aber auch im Rahmen gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen reorganisiert werden (Brenner 2004a: 78).

„State space in the integral sense“ verweist darauf, dass jede historische Formation staatlicher Räumlichkeit mit Politiken einhergeht, die auf spezifische Zuständigkeiten, Orte und räumliche Maßstäbe als Brennpunkte staatlicher Regulation, öffentlicher Investitionen oder finanzieller Unterstützung zielen (Brenner 2004 a: 78). Aktuell werden z. B. metropolitane Räume zum Ziel einer Reihe sozioökonomischer, industrieller und infrastruktureller Politiken, mit denen nationale Wettbewerbsvorteile gesichert oder geschaffen werden sollen. Außerdem haben auch offensichtlich a-räumliche Politiken indirekte sozioräumliche und räumlich ungleich verteilte Wirkungen (Brenner 2004: 79).

Die reziproke Interaktion der engeren und integralen Aspekte des staatlichen Raums – Territorialität, territoriale Aufteilung, räumlich gezielte und indirekte räumliche Effekte – produziert historisch spezifische, „geschichtete“, multi-skalare Formationen staatlicher Räumlichkeit (Brenner 2004: 79). Jede „scale“ staatlicher Macht weist (im engeren Sinn) bestimmte interne Organisationsformen, institutionelle Strukturen und geographische Grenzen auf und spielt (im integralen Sinn) eine bestimmte Rolle als Arena für verschiedene Formen staatlicher Intervention in das sozioökonomische Leben (Brenner 2004a: 82).

3.2 Der staatliche Raum: Arena, Medium und Ergebnis räumlich selektiver politischer Strategien

Unter Rückgriff auf innerhalb des RA entwickelte staatstheoretische Ansätze (vgl. Théret 1990, 1991, 1994 und die neo-gramscianischen Überlegungen von Hirsch 1992, 1994; Jessop 1990b, 1992; Hay 1996) und speziell durch eine Verräumlichung der strategisch-relationalen Staatstheorie Jessops können sowohl die generelle räumliche Form des kapitalistischen Staates als auch die historisch spezifischen räumlichen Arrangements von Staatlichkeit als Arenen und Ergebnisse räumlich selektiver politischer Strategien analysiert werden.

Ausgehend von der die arbeitsteilige und sozial vielfach gespaltene bürgerlich-kapitalistische Gesellschaft charakterisierenden relativ verselbständigten und in einer besonderen Sphäre, der Staatsform, institutionalisierten sozialen Herrschaft und der materiell-diskursiven Trennung des Staatsapparates vom Rest des politischen Systems (Mitchell 1991: 95), begreift Jessop in der Nachfolge Poulantzas (1978; Jessop und Poulantzas 2001) den Staat als eine „materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen“, die vom Widerspruch gekennzeichnet ist, sowohl Terrain, auf dem soziale Akteure um die Verallgemeinerung ihrer Interessen kämpfen, als auch Akteur der Gestaltung sozialer Prozesse zu sein. Diese Funktion der Verdichtung und relativen Stabilisierung widersprüchlicher gesellschaftlicher Verhältnisse konstituierte bislang den Raum des Nationalstaats – und die Frage ist, wie sich dies gegenwärtig verändert (vgl. Winter 2003). Der Vorteil einer regulationstheoretischen Herangehensweise besteht hierbei darin, dass die konkrete Funktion des Nationalstaates selbst als Teil einer historischen Entwicklung der Veränderung und Reproduktion gesellschaftlicher Strukturprinzipien thematisiert wird.

Der Staat wird also von Jessop *relational* – als eine Reihe sozialer Beziehungen – verstanden. Der Staat als solcher hat deshalb auch keine Macht, sondern ist nur ein Ensemble institutioneller Fähigkeiten und rechtlicher Verpflichtungen zur Mediatisierung dieser Macht: „The power of the state is the power of the forces acting in and through the state. These forces include state managers as well as class forces, gender groups as well as regional interests, and so forth“ (Jessop 1990: 269 f.). Neben seiner Relationalität betont Jessops Ansatz auch die *strategischen* Qualitäten des Staates als Ort, Generator und Produkt besonderer Strategien. Der Staat und die durch ihn verfolgten Politiken und Aktivitäten „constitute a terrain upon which different political forces attempt to impact a specific direction to the individual or collective activities of its different branches“ (Jessop 1990: 268; vgl. auch Brenner 2004a: 87). Die ihm eigene institutionelle Materialität ermöglicht dem Staat zugleich eine relativ eigenständige Operationsweise, die wiederum der Grund dafür ist, dass die gesellschaftlichen Widersprüche in ihm als politische Konflikte erscheinen.

Einerseits kann die Etablierung einer von der Produktions- und Zirkulationssphäre des Kapitals getrennten politischen Sphäre aus der Sicht des Kapitals insoweit funktional sein, als der Staat viele der für eine erfolgreiche Kapitalakkumulation erforderlichen ökonomischen und extra-ökonomischen Voraussetzungen bereitstellt. Auf der anderen Seite ist der Staat infolge der institutionellen Verselbständigung nicht nur funktionsbestimmt, sondern ebenso formabhängig (Jessop 1990b: 148). Politische Form und gesellschaftliche Funktion geraten immer wieder miteinander in Konflikt, dergestalt, dass die staatlichen Funktionen,

d.h. der soziale Gehalt und die gesellschaftliche Operationsweise politischer Institutionen, durch die Staatsformen (die Formen der Repräsentation, der Intervention und internen Organisation) problematisiert und politisiert werden. Die immer nur relative Einheit des Staates als institutionelles Ensemble muss innerhalb des staatlichen Systems selbst durch spezifische operationelle Prozeduren, Koordinationsmaßnahmen und Zielvorstellungen hergestellt werden. Die funktionale Einheit und organisatorische Kohärenz des Staates ist nichts Vorgegebenes, sondern das sich herausbildende, kontingente, umstrittene und potenziell instabile Ergebnis andauernder gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen zwischen oppositionellen gesellschaftlichen Kräften (Jessop 1990b: 346). Staatliche Strategien zur Mobilisierung relativ kohärenter Akkumulationsstrategien (wie Fordismus, „Modell Deutschland“, Thatcherismus ...) und hegemonialer Projekte, „which mobilise support behind a ‚national-popular‘ programme that asserts a general interest in an effort to transcend conflicts between particular interests“ (Jessop 1990b: 208), setzen „staatliche Projekte“ voraus, die versuchen, die staatlichen Aktivitäten um ein Set gemeinsamer, kohärent artikulierter Agenden zu integrieren, um ein gewisses Maß an funktionaler Einheit, operationeller Koordination und organisatorischer Integration herzustellen (Jessop 1990b: 6–9). Erfolgreich mobilisierte staatliche Strategien können zur gleichen Zeit das politische und institutionelle Terrain, worin Staatsprojekte artikuliert werden, modifizieren.

Wie schon vor ihm Offe (1972), begreift Jessop den Staat nicht als ein für alle sozialen Kräfte gleichermaßen zugängliches neutrales Instrument, sondern als ein institutionelles Ensemble, das das Kräftegleichgewicht in der politischen Auseinandersetzung widerspiegelt und modifiziert und dabei die kapitalistischen Verwertungsinteressen strukturell über bessere Kommunikations- und Informationskanäle im Prozess der politischen Entscheidungsfindung privilegiert, weil seine eigene gesellschaftliche und materielle Basis davon abhängt. Da die Momente der „strukturellen Selektivität“ aber nicht einfach gegeben sind, sondern fortwährend aktiv reproduziert und verändert werden, und um die institutionelle Dynamik und den relationalen Charakter der staatlichen Operationsweise zu betonen, scheint es Jessop allerdings angemessener, statt von struktureller von „strategischer Selektivität“ des Staates zu sprechen (Jessop, Nielsen und Pedersen 1993: 241). Der relationale Charakter dieser strategischen Selektivität des Staates zeigt sich darin, dass der Staat zugleich Schauplatz, Generator und Produkt von Strategien ist und die Tendenz zur Privilegierung bestimmter gesellschaftlicher Kräfte Ergebnis der Beziehung zwischen überkommenen, aus früheren politischen Strategien resultierenden staatlichen Strukturen und neuer politischer Strategien ist, die die staatlichen Einrichtungen für besondere sozioökonomische Projekte nutzen wollen (Jessop 1990b: 260 f.).

Zugleich ist der Staat aber auch räumlich selektiv, indem er tendenziell durch besondere Akkumulationsstrategien und hegemoniale Projekte bestimmte Orte gegenüber anderen privilegiert (vgl. Jones 1997, 1998). Dieser Prozess der geographischen Privilegierung „takes on material and ideological forms, within which high degrees of experimentation exist, the exact form being contingent on interest groups and the mobilisation of representational forces that ideologically support such experimentation“ (Jones 1997: 855). Dabei kann „Raum“ explizites Objekt selektiver Strategien sein, wenn beispielsweise London und Südostengland als eine räumlich ausgewählte „strategically significant region“ innerhalb des UK-nationalen Wachstumsprojekts interpretiert wird (Peck, Tickell 1992, 1995) oder

Metropolregionen die Motoren des Wachstums der deutschen Volkswirtschaft sein sollen. Zu beachten sind aber auch die nicht intendierten räumlichen Nebeneffekte politischer Strategien. In Anbetracht der komplexen Selektivitätsmuster, die jeder spezifischen Strategie (nicht nur räumlich, sondern auch zeitlich oder mit Blick auf Klassenstrukturen oder gender) eingeschrieben sind, muss jede nähere Analyse von den Spezifika und Zufälligkeiten konkreter Orte ausgehen (Jones 1997; ähnlich Moulaert 1996).

Wie Brenner (2003, 2004a) gezeigt hat, lässt sich Jessops strategisch-relationale Konzeptualisierung des kapitalistischen Staates als theoretische Grundlage für eine ver-räumlichte und scale-sensitive Konzeptualisierung von Staatlichkeit weiterentwickeln. Staatliche Räumlichkeit „is never permanently fixed but, like all other aspects of the state form, represents an emergent, strategically selective, and politically contested process“ (Brenner 2004: 89). Wie die institutionellen Arrangements des Staates sei deshalb auch die Räumlichkeit staatlicher Macht Schauplatz, Generator und Produkt politischer Strategien (Brenner 2004a: 90).

Analog zu Jessops Theoretisierung von Staatsform, staatlichen Projekten und Strategien unterscheidet Brenner (2003a: 203 ff., 1994a: 91 ff.) die räumliche Form, räumliche Projekte und Strategien als fundamentale Dimensionen staatlicher Räumlichkeit im Kapitalismus. Während „Territorialität“ nach wie vor die räumliche Form des Staates charakterisiere und das geographische Terrain staatlicher Aktionen repräsentiere, könne ihre Kohärenz als Rahmen politischer Regulation nur durch spezifische staatliche Projekte gesichert werden, die staatliche Aktivitäten auf unterschiedliche territoriale Administrationen verteilen und zwischen unterschiedlichen Orten und scales koordinieren. Staatliche Projekte sind somit „initiatives to differentiate state territoriality into a partitioned, functionally coordinated and organizationally coherent regulatory geography“ (Brenner 2004: 92).

Mit der Mobilisierung räumlicher Strategien versuchen staatliche Institutionen die Geographien kapitalistischer Akkumulation und der damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen zu gestalten und eine „strukturierte Kohärenz“ (Harvey 1989) für das kapitalistische Wachstum in nationalen, regionalen und lokalen Ökonomien herzustellen (Brenner 2004a: 93). Wie Brenner im Weiteren ausführt, artikulieren sich räumliche Strategien in einer Reihe spezifischer Politiken wie der Regionalpolitik, Raumplanung oder Infrastrukturpolitik, sind aber auch enthalten in der territorialen Differenzierung politischer Regime innerhalb der staatlichen Grenzen und in den unterschiedlichen orts-, territorial- und scale-spezifischen Wirkungen dieser Politiken. Gesellschaftliche Kräfte können versuchen, Strategien zu mobilisieren, die bestimmte Räume gegenüber anderen privilegieren. Weil staatliche Politiken immer explizit oder indirekt als Nebeneffekt unterschiedlich, kontextspezifisch, auf unterschiedliche räumliche Maßstäbe und Orte wirken, gibt es „an inherent tendency to geographical variation among state activities“ (Brenner 2004a: 93).

In der Zusammenfassung Brenners (2004a: 93 f.) sind die Geographien von Staatlichkeit Ausdruck der dialektischen Wechselwirkung zwischen überkommenen territorialen Aufteilungen und räumlichen Maßstäben des politischen Raums und neuen räumlichen Projekten und Strategien, die diesen umgestalten wollen. Staatliche Räumlichkeit ist ein umstrittenes, multi-skalares politisch-institutionelles Terrain, auf dem die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte die Geographien der staatlichen territorialen Organisation und

die staatliche Regulation zu beeinflussen suchen. Die Mobilisierung räumlicher Staatsprojekte zielt dabei auf die territoriale und skalare Konfiguration des Staates selbst („state space in the narrow sense“), während die Mobilisierung räumlicher Strategien des Staates die Geographien staatlicher Intervention in das sozioökonomische Leben („state space in the integral sense“) beeinflussen will. Räumliche Projekte und Strategien des Staates artikulieren sich „relationally, through a mutually transformative dialectic“ (Brenner 2004a: 101) in skalaren und territorialen Dimensionen und entfalten sich in enger Verbindung mit den ungleichen Geographien kapitalistischer Entwicklung, die sie mediatisieren und in signifikanter Weise modifizieren (vgl. Brenner 2004: 95–104).

Die aktive Beteiligung staatlicher Institutionen an den gegenwärtigen geoökonomischen Transformationen auf verschiedenen geographischen Maßstäben ist eng verbunden mit politischen, institutionellen und geographischen Anpassungen der staatlichen Macht selbst. Entsprechend werden im RA (mit Blick auf die historisch spezifische Gestalt des Staates) die Veränderungen des fordistisch-keynesianischen Wohlfahrtsstaates sowie die sich neu herausbildenden Strukturen eines nationalen „Wettbewerbsstaates“ (vgl. Hirsch 1990, 1995) bzw. eines „Schumpeter’schen Workfare-Regime“ in unterschiedlichen Varianten (vgl. Jessop 1991b, 1992b, 1993, 1994 oder 1997; Peck, Jones 1995; Peck 2001a) analysiert. Letzteres kombiniert vor allem zwei Zielsetzungen und Interventionsformen miteinander (Jessop 1993: 17 f.): Wirtschaftspolitisch geht es nicht mehr darum, Konjunktur und Beschäftigung über die Nachfrage zu stabilisieren, sondern Innovation und eine strukturelle Wettbewerbsfähigkeit zu fördern; sozialpolitisch tritt an die Stelle einer expansiven Verteilungspolitik eine produktivitäts- bzw. wettbewerbsorientierte Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und des Wohlfahrtsstaates. Institutionell drückt sich die staatliche Reorganisation in spezifischen Formen der politischen Repräsentation und Interessenvermittlung, in Verschiebungen im System des Staatsapparats einschließlich der Verteilung von Macht und Kompetenzen (hin zu denjenigen, die mit der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit befasst sind) sowie in veränderten Formen der staatlichen Intervention aus, die in erster Linie der neoliberalen Philosophie eines intensivierten marktgetriebenen Wettbewerbs folgen. Geographisch wird die national organisierte Formation staatlicher Räumlichkeit der fordistischen Entwicklungsweise systematisch „rescaled“ (Brenner 2004b).

Mit der hier skizzierten verräumlichten Version der strategisch-relationalen Staatstheorie Jessops können die unterschiedlichen institutionellen und geographischen Parameter, innerhalb derer diese räumliche Redimensionierung von Staatlichkeit vor sich geht, im konkreten Einzelfall untersucht werden. Neue territoriale und skalare Geographien staatlicher Macht entwickeln sich dabei pfadabhängig durch die umstrittene, kontinuierliche Interaktion der historisch überkommenen Konfiguration räumlicher Organisation mit neu entwickelten räumlichen Projekten und Strategien auf den verschiedenen scales (Brenner 2004a: 111). Sich weitgehend ähnelnde, auf eine administrative Differenzierung und Dezentralisierung zielende räumliche Projekte und auf die Differenzierung sozioökonomischer Aktivitäten innerhalb des jeweiligen nationalen Territoriums und auf das Management der skalaren Vielfalt zielende räumliche Strategien der Staaten haben in den letzten Jahrzehnten zu charakteristischen institutionellen und geographischen Homologien zwischen Nationalstaaten geführt, die sich ansonsten historisch, politisch und kulturell deutlich unterscheiden (Brenner 2004a: 105 ff.).

4 Transformationen staatlicher Räumlichkeit im aktuellen Globalisierungsprozess

4.1 Globalisierung als De- und Re-Territorialisierung

Wie Harvey (1982, 1985, 2001, 2005) dargelegt hat, führt die innerhalb des kapitalistischen Produktionsverhältnisses über einen längeren Zeitraum nicht zu vermeidende Tendenz zur Überakkumulation und Entwertung von Produktiv- und Finanzkapital zu raum-zeitlichen Strategien der temporären Krisenvermeidung, mit denen einerseits eine fortwährende räumliche Ausdehnung des Kapitalverhältnisses erreicht und räumliche Grenzen für Kapital überwunden werden sollen und andererseits die Zirkulation beschleunigt und die Umschlaggeschwindigkeit des Kapitals erhöht werden sollen. Grundvoraussetzung für eine beschleunigte Raumüberwindung und Zirkulation wie die Eröffnung neuer externer Märkte, die Verlagerung der Produktion oder die Erschließung neuer sozialer oder produktiver Ressourcen ist eine entsprechende räumliche Ordnung, die den Waren-, Kapital- und Arbeitskräfteverkehr im Raum erst ermöglicht.

Der dem Kapitalverhältnis eigene Drang nach kontinuierlicher zeitlicher Beschleunigung des Kapitalumschlags und zur Überwindung historisch spezifischer territorialer Grenzen der Akkumulation setzt sozio-räumliche Konfigurationen wie die baulichen Strukturen der Städte, industrielle Agglomerationen, regionale Produktionskomplexe, Transport- und Kommunikationsnetze sowie die Wirksamkeit von ebenfalls raumstrukturierenden institutionellen Regeln, Normen und Gesetzen voraus. Die mit der raum-zeitlichen Dynamik des Kapitals verbundene De-Territorialisierung beruht also auf Prozessen der Re-Territorialisierung, die räumlich fixierte Ordnungen als relativ stabile Basis herstellen für die expandierende und sich beschleunigende Kapitalakkumulation. Harvey (2005) hebt als entscheidende Orte dafür vor allem die Städte als Zentren der Zirkulationsbewegungen heraus; Brenner (1998a) betont für die postfordistische Ära die Rolle der Global Cities als Kontrollzentren weltweiter konzerninterner wie übergreifender Produktionsnetze und Orte der Organisation der internationalen Finanzmärkte.

Harvey (1982: 414 ff., 2001; vgl. auch Jessop 2004) hat für die Gesamtheit der räumlichen und zeitlichen Kapitalbewegungen und -fixierungen den Begriff des „spatial fix“ (oder in späteren Publikationen auch den des „spatio-temporal-fix“) in die Diskussion eingeführt mit der Doppelbedeutung – abgeleitet aus dem englischen „to fix“ – als räumliche Restrukturierung, die Krisenprozesse „repariert“ und zur Stabilisierung kapitalistischer Akkumulation führt, und als physische Fixierung im Sinne einer Immobilität sozioräumlicher Konfigurationen und regulatorischer Institutionen als Basis beschleunigter und ausgeweiteter Kapitalakkumulation. Da ein „spatio-temporal-fix“ aus den Bedürfnissen der Vergangenheit entstanden ist, aber den Anforderungen aktueller Akkumulationsstrategien genügen soll, gerät er permanent in Widerspruch dazu. Harvey (2001: 25) sieht darin einen der zentralen Widersprüche des Kapitals „that it has to build a fixed space ... necessary for its own functioning at a certain point in its history only to have to destroy that space (and devalue much of the capital investment) at a later point in order to make way for a new ‚spatial fix‘ (openings for fresh accumulation in new spaces and territories) at a later point in its history“.

Lefebvre (1979, 1974/1991) hat präzisierend darauf hingewiesen, dass jeder „spatio-temporal-fix“ durch die Koordination von sozialen Bindungen, institutionellen Arrangements und territorialen Konfigurationen auf mehreren einander überlagernden räumlichen Maßstäben konstituiert wird. In dieser multi-skalaren Version der Harveyschen Überlegungen ordnen sich lokale „Fixierungen“ demnach in einen breiteren „scalar fix“ ein, der die städtische Ebene einschließt und zugleich überschreitet. „Scalar fixes“ bestehen aus jeweils historisch spezifischen, sozial produzierten relativ stabilisierten geographischen Hierarchien (Brenner 2001: 606 f.), sind fixierte geographische Strukturen, die unterschiedlichste Aktivitäten in bestimmter Weise strukturieren (Smith 1995: 62) und ein geographisches Gerüst bilden, innerhalb dessen jede historische Runde der Kapitalakkumulation territorialisiert, ent- bzw. re-territorialisiert wird. Jeder „spatial/scalar fix“ ist nur ein instabiles „dynamisches Gleichgewicht“ (Harvey 1985: 136) im Prozess der sich ständig verändernden historischen Geographie des Kapitalismus.

Seit den 1970er-Jahren bilden sich, ausgelöst durch die Krise des fordistisch-keynesianischen Entwicklungsmodells in einem gesellschaftlichen „Suchprozess“ neue, als Globalisierung oder Postfordismus zusammengefasste Regulationsweisen und Akkumulationsregime heraus, die auf veränderten gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, wie vor allem der Schwächung der Gewerkschaften und der Stärkung des transnationalen Kapitals und seiner Verbände und der Verinnerlichung weltmarktvermittelter Anforderungen und damit verbundener Interessen und Kräfteverhältnisse in die spezifischen lokalen und nationalen Konstellationen (z. B. als neuer Imperativ der Wettbewerbsfähigkeit), beruhen. Dabei verändern sich nicht nur gesellschaftliche, Produktions-, Reproduktions- und Konsumnormen, die derzeitige Stufe der Globalisierung muss zudem auch als Prozess der Reorganisation räumlicher Verhältnisse verstanden werden.

Wie vergangene Phasen kriseninduzierter sozioräumlicher Restrukturierung, entfaltet sich auch die durch die Krise des fordistisch-keynesianischen Entwicklungsmodells in den 1970er-Jahren ausgelöste aktuelle Runde der Restrukturierung auf globaler Ebene als facettenreiche und multiskalare dialektische Wechselwirkung zwischen der raum-zeitlichen Dynamik des Kapitals (den Tendenzen der Ent-Territorialisierung) und der dafür erforderlichen Produktion oder Transformierung von relativ dauerhaften und fixen räumlichen Konfigurationen (den Tendenzen der Re-Territorialisierung) sowie der systematischen Überarbeitung überkommener ungleicher geographischer Entwicklungen (Brenner 2004a: 64). Interpretationen, die in der Reorganisation kapitalistischer Räumlichkeit und der Machtverhältnisse über unterschiedliche räumliche Maßstäbe und institutionelle Orte durch das ganze Weltsystem (Brenner 1997a; Wai-Chung Yeung 2002; Dicken 2003, 2004) vor allem einen Prozess der Ent-Territorialisierung, der Ablösung sozialer Bindungen von ihren lokal-territorialen Wurzeln sehen, übersehen nicht nur die funktionale, institutionelle und geographische Neudefinition überkommener sozioräumlicher Konfigurationen, die diese Prozesse der Ent-Territorialisierung erst ermöglichen. Sie übersehen vor allem auch, dass unter den neu konfigurierten und räumlich redimensionierten Formen sub-globaler territorialer Organisation gerade Städte und Staaten keine passiven und hilflosen Opfer, sondern wesentliche geographische Arenen und Agenten der aktuellen globalen Restrukturierungsprozesse sind.

Strukturell meint Globalisierung die Vielzahl verschiedener, sich gegenseitig beeinflussender Aktivitäten, die globale Reichweiten annehmen. Globale Interdependenzen resultieren typischerweise aus Prozessen auf verschiedenen räumlichen Maßstäben, sie entwickeln sich in den verschiedenen funktionalen Subsystemen in unterschiedlicher Weise, beinhalten komplex verflochtene Hierarchien und entfalten eine Mannigfaltigkeit ineinandergreifender oder sich wechselseitig durchdringender räumlicher Maßstäbe sozialer Organisation. Als eine sich erst herausbildende Eigenschaft dieser Prozesse, die wiederum deren Entwicklung beeinflusst, ist Globalisierung jedoch nicht nur ein strukturelles, sondern auch ein strukturierendes Phänomen (Jessop 1999a: 21). Strategisch bezieht sich Globalisierung schließlich auf Versuche unterschiedlicher privater und staatlicher Akteure, die globale Koordination von Aktivitäten kontinuierlich innerhalb verschiedener institutioneller Ordnungen oder funktionaler Systeme z. B. in interpersonellen Netzwerken, strategischen transnationalen Allianzen oder internationalen Regimes voranzutreiben (Jessop 1999a: 22; detailliert hierzu: Hay und Rosamond 2002).

Prozesse wie die weltweiten Standortstrategien transnationaler Unternehmen, die Internationalisierung ökonomischer Räume, die Bildung regionaler ökonomischer Blöcke oder die Ausweitung internationaler Regime fördern zwar (in konfliktträchtiger Weise) die strukturelle Integration oder strategische Koordination der Ökonomie auf globaler Ebene, aber ihre zerstreute, fragmentierte, hoch vermittelte und partielle Dynamik zeigt auch, dass sie nicht zu einer homogenisierten Weltökonomie führen, sondern auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen zur Neuordnung ortsbezogener Differenzen und Komplementaritäten als Basis für dynamische Wettbewerbsvorteile beitragen und im Rahmen des Verwertungsprozesses überflüssig gewordene Räume ausschließen oder marginalisieren. Globalisierung kann deshalb mit Jessop (1999: 23) interpretiert werden „as the most inclusive *structural context* in which processes on other economic scales can be identified and interrelated and/or as the broadest *horizon of action* to which accumulation strategies and economic projects can be directed“.

Die aktuellen Globalisierungsprozesse haben die skalare Organisation der kapitalistischen Territorialisierung radikal verändert, indem sie die seit dem 19. Jahrhundert bestehende Vorherrschaft der nationalen Maßstabebene relativiert und gleichzeitig die Rolle sub- und supranationaler scales gestärkt haben. Collinge (1999) hat diese viele Facetten aufweisenden Verschiebungen als „Relativierung räumlicher Maßstäbe“ charakterisiert. Gegenwärtig gibt es „no new privileged scale around which other levels are now being organised to ensure structured coherence within and across scales. Instead we find growing unstructured complexity as different scales of economic organisation are consolidated structurally and/or approached strategically as so many competing objects of economic management, regularization or governance“ (Jessop 1999: 25). Entsprechend sehen Peck und Tickell (1994) tendenziell eher eine „global-local disorder“ (Peck und Tickell 1994) als die Re-Regulierung der Kapitalakkumulation in und zwischen den verschiedenen Ebenen. Für Swyngedouw (1992a, 2004) sind diese rescaling-Prozesse Ausdruck der konflikthaften Dynamik einer „Glokalisierung“, in welcher die globale sozialräumliche Integration einhergeht mit Prozessen der Triadisierung (in regionale Wirtschaftsblöcke), der Regionalisierung und der Lokalisierung gesellschaftlicher Verhältnisse. Im Ergebnis entfaltet sich vor allem die nationale Territorialität nunmehr „als ein polymorphes, multiskalares institutionelles Mosaik

vielfältiger, sich teilweise überlappender Formen und regulatorischer Konfigurationen“ und in dieser Neukonfiguration nationaler Territorialität kann mit Brenner deshalb auch zu Recht die *differentia specifica* der aktuellen Runde globaler sozioräumlicher Restrukturierung gesehen werden, wenn er auch zugleich hinzufügt, dass Nationalstaaten wichtig bleiben als politische und institutionelle Matrizen und Mediatoren der Territorialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Verhältnisse (Brenner 2004a: 46 f.).

4.2 Rescaling von Städten und Staaten

Zu untersuchen ist also, wie Städte – sowohl als Orte/Knoten der Produktion und vielfältiger und unterschiedlich weit reichender Netzwerke als auch als Koordinaten der territorialen Macht des Staates – und Staaten in die neuen „glokalen“ Geographien und Akkumulationsstrategien des Kapitals eingeordnet werden und eine veränderte räumliche Gewichtung erfahren.

Während der fordistisch-keynesianischen Periode kapitalistischer Entwicklung fielen die genannten Dimensionen der Urbanisierung räumlich mit den Grenzen des nationalen Territorialstaats zusammen. Städte waren im System des „räumlichen Keynesianismus“ (Brenner 2004a: 114 ff.) die Motoren der fordistischen Massenproduktion und stellten die urbane Infrastruktur für ein in nationalisierte territoriale Matrizen aufgeteiltes System der Weltwirtschaft bereit. Als Koordinaten staatlicher territorialer Macht fungierten lokale (und regionale) Institutionen der Regulation in erster Linie als Transmissionsriemen zentralstaatlicher sozioökonomischer Politiken. Regionale Umverteilungspolitik zielte auf die Industrialisierung der internen Peripherien des jeweiligen Staates ab. Als Folge der Krise des fordistisch-keynesianischen Entwicklungsmodells wurden, wie zu zeigen ist, diese nationalisierten Geographien der Urbanisierung und staatlichen Regulation tiefgehend rekonfiguriert. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Städte und Nationalstaaten weiterhin ihre Rolle als fundamentale Formen der Territorialisierung von Kapital spielen, auch wenn diese nicht mehr länger vor allem mit national konfigurierten Mustern der Urbanisierung und national zentralisierten Strategien ökonomischer governance verknüpft ist.

Brenner (2004a: 178 ff.) folgend, zeigt sich die räumliche Redimensionierung des Städtischen im sich globalisierenden polit-ökonomischen Raum – bezogen auf die Stadt als Ort und Knoten kapitalistischer Akkumulation – vor allem in den Prozessen der Metropolisierung räumlich immer ausgedehnterer polyzentrischer urbaner Regionen, dem Entstehen transnationaler urbaner Hierarchien, in neuen inter-metropolitanen Polarisierungen und Zonen der Marginalisierung bzw. an den aus diesen eng miteinander verbundenen Tendenzen resultierenden neuen Mustern ungleicher geographischer Entwicklung.

Die seit den 1970er-Jahren zu beobachtenden Prozesse der industriellen Restrukturierung und Globalisierung haben auch im europäischen Wirtschaftsraum – verstärkt noch durch die mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes ausgelösten zentripetalen Kräfte (Cheshire 1999) – zu einer „self-reinforcing polarization of high-level activities in well-resourced and well-connected nodes“ geführt (Dunford, Perrons 1994: 173; vgl. auch Amin, Tomaney 1995; Krätke 2006). Im Rahmen dieser Prozesse der „Metropolisierung“ (Veltz 1996) organisiert sich die globale Ökonomie zunehmend in Form von übergreifenden Netzwerken, die sich an bestimmten Knotenpunkten zu metropolitanen Räumen

überlagern und verdichten, wodurch spezifische Effekte, wie eine gute Erreichbarkeit oder die Begünstigung von Innovations- und Lernprozessen, generiert werden, die auf global operierende Unternehmen hohe Anziehungskräfte entfalten. Für diese Räume werden somit ihre weiteren Verflechtungen mit ihrer Hinterwelt wichtiger als ihre vertikalen Beziehungen mit ihrem Hinterland (Veltz 1997: 83).

Die gleichen Prozesse haben zu einer „Überformung“ der überkommenen nationalen städtischen Hierarchien und nationalisierten räumlichen Arbeitsteilung des fordistischen Entwicklungsmodells und zur Herausbildung transnationaler interregionaler Hierarchien miteinander konkurrierender, aber auch komplementär voneinander abhängiger, sich mehr oder weniger globalisierender Städte geführt (Friedmann 1995; Sassen 1991, 1993; Marcuse, van Kempen 2001). Die neuen Knoten der Weltwirtschaft sind nicht nur Zentren der Koordination und Kontrolle transnationaler Unternehmensaktivitäten, sondern vor allem auch Orte der Produktion von Finanz- und hoch spezialisierten, wissensintensiven Dienstleistungen, ohne die die Netze transnational integrierter Produktion nicht funktionsfähig wären (Varsanyi 2000: 35 f.; vgl. auch Prigge 1995). Während lange Zeit die weltumspannende Hierarchie der Städte weitgehend der geopolitischen Hierarchie der Nationalstaaten entsprach, koppelt sich außerdem die geoökonomische Macht der in transnationale Kapital-, Güter-, Kommunikations- und Arbeitskraftströme einbezogenen Städte zunehmend von der territorialen Matrix der zwischenstaatlichen Beziehungen ab (Taylor 1995: 2004). Weltstädte, global cities oder Metropolregionen sind „neo-Marshall'sche Knoten innerhalb eines globalen Netzwerkes“ (Amin, Thrift, 1991; vgl. auch Scott 1996) und können nicht länger als subnationale Bestandteile in geschlossenen, autozentrischen und national begründeten Regimen verstanden werden (Brenner 1997a).

Diese „ent-nationalisierten“, jenseits des nationalen Maßstabs re-territorialisierten urbanen Konfigurationen müssen vielmehr als ein Kontinuum „globalisierter“ Interaktionen (Brenner) und gleichzeitig als „global-local nexus“ (Tickell und Peck) verstanden werden, innerhalb dessen und durch den sich die aktuelle Re-Territorialisierung des Kapitals vollzieht.

Mit den Versuchen, einzelne Räume in der neuen internationalen Arbeitsteilung strategisch zu positionieren, wurden schließlich auch national-spezifische Muster inter-urbaner Polarisierung reartikuliert oder verschärft. Durch die anhaltende Dezentralisierung von Routinefunktionen, Funktionen mit geringer Wertschöpfung oder back offices in semi-periphere oder periphere Räume Süd- oder neuerdings auch Ost- und Zentraleuropas, entstanden zudem neue Zonen der Marginalisierung (vgl. im einzelnen Brenner 2004a: 183 ff.).

Die sich insgesamt als Ergebnis der genannten Trends ergebende europäische Geographie ungleicher räumlicher Entwicklung (vgl. Dunford, Kafkalas 1992; Lever 1996; Moulaert 1996) lässt sich somit mit dem Bild des „Leopardenfells“ (Lipietz) räumlich nebeneinander existierender heterogener Räume oder als „Archipelago Europe“ (Petrella 2000) beschreiben. Zusammenfassend sieht Brenner (2004a: 190 f.) das neue räumliche Muster charakterisiert durch: die verstärkte Konzentration sozioökonomischer Kapazitäten, hoch qualifizierter Arbeit und hochwertiger Infrastrukturinvestitionen in großen metropolitanen Räumen (Metropolisierung); eine wachsende Differenzierung zwischen städtischen und

regionalen Ökonomien gemäß ihrer besonderen Spezialisierung innerhalb der globalen und europäischen räumlichen Arbeitsteilung; ein höheres Niveau an Verknüpfungen und Interdependenzen zwischen den am meisten dynamischen und global integrierten metropolitanen Kernen; und durch eine wachsende funktionale Desartikulation der großen urbanen Regionen von den sie umgebenden Peripheren und von anderen marginalisierten Räumen innerhalb des jeweiligen nationalen Territoriums.

Die räumliche Redimensionierung des Städtischen betrifft nun aber nicht nur die Stadt als Ort und Knoten der Akkumulation, sondern auch das Städtische als regulatorisch-institutionelle Ebene innerhalb der intergouvernementalen Hierarchie des Nationalstaats, also die Rolle der Städte als Koordinaten staatlicher territorialer Macht – und zwar in zweifacher Hinsicht. Einmal werden im Zuge der räumlichen Redimensionierung von Staatlichkeit national organisierte regulatorische Arrangements deprivilegiert und gleichzeitig staatliche Befugnisse an panregionale oder internationale Einrichtungen übertragen bzw. an neu strukturierte lokale und regionale Governance-Ebenen abgetreten (Jessop 1997b, 2001c; Brenner 1997a, b). Zum anderen sollen die re-skalierten staatlichen Institutionen neue Rollen bei der Produktion, Koordination und Pflege jeweils passender, ortsspezifischer Konfigurationen sozioökonomischer Organisation spielen, von denen internationale Wettbewerbsvorteile zunehmend abhängig gesehen werden (vgl. zum Möglichkeitsspektrum städtischer Akkumulationsstrategien und Standortpolitiken: Leborgnes und Lipietz 1991; Storper und Walker 1989).

Ein adäquater Umgang mit Stadt-Regionen kann diese nicht, wie in einem Großteil stadt-regionaler Theoretisierung, einfach als kohärente politisch-ökonomische Einheiten voraussetzen, die als Produkt der Globalisierung, von der angenommen wird, dass sie den Nationalstaat schwächt und nationale skalare Hierarchien staatlicher Macht auflöst und dabei die Stadt-Region als den privilegierten territorialen Maßstab für die Neuschaffung von Governance-Fähigkeiten entstehen lässt, als „Akteure“ primär wettbewerbsfähige Austauschbeziehungen stärken sollen (vgl. hierzu kritisch: MacLeod 2001; Smith 2001; Brenner 2002; Jonas und Ward 2002; Jones und MacLeod 2004; McCann 2002; Ward und Jonas 2004; McGuirk 2004). Metropolitane Regionen sind als Governance-Ebenen Ergebnis eines politischen Prozesses, d. h. staatlich orchestrierter praktischer Handlungen diskursiver Produktion und der aktiven Mobilisierung einer Reihe von Akteuren, die strategische räumliche Interessen im Rahmen spezifischer materieller und politisch-institutioneller Settings verfolgen. Insofern dabei in der Stadt-Region vor allem die ideale geographische Maßstabsebene gesehen wird, auf der und durch die die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und gewährleistet werden kann, wird leicht übersehen, dass Stadt-Regionen auch Territorien sind, in denen sich die gesellschaftliche Reproduktion – ein eng mit dem Begriff der Lebensqualität verbundener Prozess – abspielt (vgl. dazu MacLeod 2001; Purcell 2002; Gough 2002; Ward und Jones 2004). Oder Lebensqualität kommt – unter Absehung ihrer Verknüpfung mit einem viel weiteren Bereich von Sachverhalten der gesellschaftlichen Reproduktion – primär als Element ökonomischen Wettbewerbs in den Fokus, wie das z. B. in Richard Floridas Werk über die „kreative Klasse“ (2002) und dem darin unternommenen Versuch, den Wettbewerbs- mit dem Lebensqualitätsdiskurs zu verschmelzen, beobachtet werden kann (McCann 2007).

Mit den verschiedenen Veränderungen des Nationalstaats, die zu dessen „hollowing out“ bzw. zur Relativierung der Rolle staatlicher Macht auf nationaler Ebene geführt haben, hat sich insbesondere Jessop (1999a: 387–391, 1999b, 2001, 2002) beschäftigt. Im Vordergrund stehen dabei die tendenzielle De-Nationalisierung von Staatlichkeit, d. h. die territoriale Entgrenzung staatlicher Strukturen nach oben, nach unten und seitwärts sowie die Entstehung neuer Machtzentren auf unterschiedlichen Ebenen, die Ent-Staatlichung der Politik oder die Verschiebung von government zu governance und die Internationalisierung des Staates, d. h. die stärkere Einbindung der ehemals national definierten Politik in internationale bzw. globale Regulationskomplexe. Im Rahmen dieses Re-Territorialisierungsprozesses werden gleichzeitig staatliche Vollmachten an supranationale Institutionen wie auch an die lokale und regionale Ebene abgegeben, die besser geeignet und positioniert erscheinen, die urban-regionale Restrukturierung zu fördern und zu regulieren.

Jessop (1999b: 26, 2000: 353 f.) weist aber auch auf einige Gegentrends hin, mit denen in unterschiedlicher Weise auf die genannten Tendenzen reagiert wird. So seien die De-Nationalisierung der Staatlichkeit und die Neukonfiguration politischer Hierarchien mit einer vergrößerten Rolle der Nationalstaaten im interskalaren Management verbunden, d. h. mit Versuchen, die Verbindung der raum-zeitlichen Maßstäbe und die Machttransfers zwischen ihnen zu kontrollieren. Die Verschiebung von government zu governance ziehe zunehmend Versuche der Meta-Steuerung von governance nach sich, die versuchen, sich in den Prozess der Selbstorganisation von Partnerschaften, Netzwerken und Regimes einzumischen, Grundregeln der governance bereitzustellen, die Vereinbarkeit verschiedener Mechanismen und Regimes zu sichern, als Berufungsinstanz für Streitigkeiten zu agieren oder die Interessen individueller und kollektiver Akteure in verschiedenen strategischen Kontexten zu modifizieren (Jessop 2003b). Die Internationalisierung des Staates schließlich sei hegemoniepolitisch begleitet von einer Internalisierung internationaler Beschränkungen und Anforderungen in die Paradigmen und Diskurse nationaler Politik, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und „Standortpolitik“ zu zunehmend selbst-evidenten Zielen werden lassen. Im Wechselspiel zwischen Trends und Gegentrends stellt sich staatliche Restrukturierung somit als Konglomerat umstrittener und im Ergebnis offener Prozesse dar.

Die zu beobachtenden Veränderungen sind qualitative, facettenreiche und multiskalare Prozesse staatlicher Restrukturierung, die komplexe Veränderungen der vertikalen Beziehungen zwischen unterschiedlichen scales des Staates und der horizontalen Beziehungen zwischen auf der gleichen Ebene operierenden Institutionen einschließen (Peck 2001: 447). „Hollowing out“ ist, worauf Jones et al. (2005) aufmerksam gemacht haben, zunächst einmal nur eine räumliche Metapher für diese funktionale und territoriale Restrukturierung des Staates und keine Erklärung des damit Bezeichneten, sondern ist selbst das nicht als quantitativer Prozess der Erosion des Nationalstaats, sondern als qualitativer Prozess staatlicher Restrukturierung zu Erklärende. Insofern sich das Konzept des „hollowing out“ nur auf das potenzielle rescaling des Nationalstaats nach oben und unten bezieht, muss es also weiter spezifiziert werden, um den Prozess erfassen zu können, durch den besondere scales (re-)konstituiert werden. Zur Spezifizierung des Verhältnisses zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen und den aktiven und umkämpften Prozessen

der Herausbildung von neuer Staatlichkeit wird deshalb neuerdings besonders auf den Prozess des „filling in“ und die Dialektik des „hollowing out“ und „filling in“ abgehoben (vgl. Jones et al. 2005; Goodwin et al. 2006). Mit dem Konzept des „filling in“ sollen „the micropolitics and power conflicts inherent in the devolution settlement with regard to the realignment of organisations, policies, and strategies, along with their territorial and scalar manifestation“ untersucht werden und der Fokus auf das institutionelle making up neuer Organisationen in den neukonfigurierten Räumen der Staatlichkeit gelegt werden (Jones et al. 2005: 357).

Die beschriebene räumliche Redimensionierung von Staatlichkeit hat nun nicht nur die überkommenen politischen Geographien und administrativen Hierarchien umgruppiert, sondern ging auch einher mit einer erhöhten Bedeutung von Territorialität und staatlicher Regulation für die Kapitalakkumulation. Die Rolle des Staates besteht nicht mehr nur wie in Zeiten des Fordismus darin, mit indirekten Formen territorialer Intervention zur Reproduktion von Arbeitskraft beizutragen sowie industrielle Standorte und den gesellschaftlichen Konsum zu fördern. Angesichts zunehmender Mobilität von Kapital, Gütern und Arbeitskraft über nationale Grenzen hinweg beziehen die aktuellen Formen staatlicher Intervention den globalen Staat unmittelbar in die Schaffung von vorwiegend ortsspezifischen oder geographisch unbeweglichen Wettbewerbsvorteilen ein. Es geht nicht mehr nur um die Reproduktion lokalisierter Produktionskomplexe, sondern um ihre kontinuierliche Förderung als territorial spezifische Produktivkräfte (Swyngedouw 1992a: 431).

Im Kontext neuer Schlüsseltechnologien, der Reorganisation der Arbeits- und Produktionsorganisation, der sektoralen, regionalen und transnationalen Neuordnung der Wirtschaftskreisläufe, der zunehmenden Internationalisierung des Finanz-, Handels- und Industriekapitals und der Tertiärisierung der Beschäftigungsstruktur wird das Gesellschaftsprojekt sozialer Anrechte (Vollbeschäftigung, Ausbau des Wohlfahrtsstaats, soziale Sicherheit ...) zugunsten einer stärker marktorientierten Leistungs- und Effizienzphilosophie (Flexibilisierung, Deregulierung, Privatisierung ...) zurückgedrängt. Die grundlegenden ökonomischen und sozialen Zielsetzungen des reformulierten hegemonialen Staatsprojekts sind jetzt „... the promotion of product, process, organisational and market innovation; the enhancement of the structural competitiveness of open economies mainly through supply side intervention; and the subordination of social policy to the demands of labour market flexibility and structural competitiveness“ (Jessop 1993: 3). Zur Förderung der internationalen Wettbewerbsvorteile ihrer Territorien verfolgen die nationalen und lokalen/regionalen Staaten eine Reihe orts- und scale-sensitiver Ansätze institutioneller Reorganisation und regulatorischer Intervention. Räumliche Projekte des Staates sollen maßgeschneiderte, ortsspezifische „organising capacities“ (van den Berg) in bedeutenden Städten und Stadt-Regionen etablieren bzw., allgemeiner, wichtige Aspekte ökonomischer Regulation auf die lokale/regionale institutionelle Ebene dezentralisieren. Räumliche Strategien des Staates zielen auf die Rekonzentration sozioökonomischer Aktiva und anspruchsvoller Infrastrukturinvestitionen in den international wettbewerbsfähigsten lokalen und regionalen Ökonomien.

Im Ergebnis wurden mit dieser räumlichen Redimensionierung von Staatlichkeit nicht nur die nationalisierten Formen städtischer governance und die redistributiven Formen

staatlicher Raumpolitik ausgehöhlt, die die fordistisch-keynesianische Periode kennzeichneten. Sie hat auch „new interscalar rule-regimes“ (Peck 2002) hervorgebracht, die die finanziellen Zwänge und den Wettbewerbsdruck auf städtischer und regionaler Ebene erhöht haben mit der Folge, dass deren regulatorische Einrichtungen sich dazu genötigt sehen, ökonomisches Wachstum und territoriale Wettbewerbsfähigkeit gegenüber traditionellen wohlfahrtsorientierten, redistributiven Prioritäten zu privilegieren.

Insofern diese institutionellen Anpassungen und regulatorischen Strategien auf Städte und Regionen als Orte der Steigerung territorialer Wettbewerbsfähigkeit abstellen, können sie mit Brenner (2000b) als Formen lokaler/regionaler Standortpolitik aufgefasst werden. „Urban entrepreneurialism“ (Harvey 1989; Leitner 1990; Hall, Hubbard 1996, 1998; Mayer 1990, 1992), die seit Mitte der 1970er-Jahre auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Politik, ist nicht einfach als Anpassung lokaler institutioneller Formen und Funktionen zu verstehen. Die Verbreitung von wettbewerbsorientierten Strategien für Stadtentwicklung und Stadtmarketing, „Unternehmensfreundlichkeit“, Public-private-Partnerships, Auslagerung von Verwaltungsaufgaben, um Kosten zu sparen und flexibles unternehmerisches Handeln zu ermöglichen, neue, netzwerkgesteuerte governance-Formen und „strong mayoral leadership“ (Panebianco 2006: 59 f.) ist vielmehr wesentlicher Ausdruck und Ergebnis orts- und scale-spezifischer Formen räumlicher Staatsprojekte und räumlicher Strategien des postkeynesianischen Wettbewerbsstaates. Als solche sind unternehmerische Stadtpolitiken eng mit den staatlichen rescaling-Prozessen verbunden (Brenner 2004a: 177).

Abbildung 1 fasst zusammen, wie die Beziehungen zwischen den Mustern der Urbanisierung und den Formen staatlicher territorialer Organisation seit der fordistisch-keynesianischen Periode des Kapitalismus reorganisiert wurden. Einerseits können städtische und staatliche Politiken der Redimensionierung des Raumes als Formen der Re-Territorialisierung des Kapitals verstanden werden, die sich im Zusammenhang mit der sich globalisierenden Weltwirtschaft herausgebildet haben. Andererseits haben die durch die Krise der 1970er-Jahre induzierten Prozesse der lokalen/regionalen Restrukturierung die Redimensionierung von Staaten innerhalb des globalen Raumes beeinflusst. Umgekehrt ermöglichte die entsprechende Anpassung des Staates eine Strategie des Krisenmanagements und die staatlich unterstützte Kapitalverwertung in einem breiten Spektrum lokal/regionaler Kontexte (bis hin zur Förderung von Metropolregionen). Nach Brenner (2006: 264 f.), erfordert die Governance aktueller Urbanisierungsmuster nicht allein die Produktion von „new industrial spaces“ für postfordistische Formen der Industrialisierung (Scott 1988), sondern auch „new state spaces“ (Brenner 2004a), die den Staat befähigen, die territorial spezifischen Wettbewerbsvorteile und Produktivkräfte lokaler/regionaler Räume zu mobilisieren und die gesellschaftspolitischen Widersprüche solcher Projekte zu regulieren. Die räumliche und skalare Konfiguration des Staates wird zum Instrument im räumlichen Wettbewerb zwischen Städten, Regionen und Nationalstaaten.

Abb. 1: Urbanisierung, Staatsformen und die Weltwirtschaft, 1950–2000.



Quelle: Brenner (2006: 265), Übersetzung W.K.

4.3 Standortpolitik und die politische Geographie des Neoliberalismus

Brenner (2004a: 192) versteht die Restrukturierung staatlicher Räumlichkeit als geschichteten Prozess, in dem neue räumliche Staatsprojekte und räumliche Strategien des Staates mit überkommenen Konfigurationen staatlicher Räumlichkeit interagieren und neue, vielschichtige Formationen staatlicher Räumlichkeit hervorbringen, die eklektizistisch Elemente früherer räumlicher Arrangements mit neu geformten regulatorischen Geographien verbinden.

Neofordistische endogene Entwicklungspolitik

So wurden, wie Brenner die Ergebnisse seiner Untersuchungen der in den 1970er- und frühen 1980er-Jahren verbreiteten endogenen Entwicklungsinitiativen (1997b: 290 ff., 2000b: 324 ff., 2004a: 192 ff., 2004b: 464 ff.) zusammenfasst, im Unterschied zur nationalen Politik territorialer Umverteilung der fordistischen Periode, die in lokalen und regionalen Ökonomien Agglomerationen genereller Ressourcen (wie Arbeitskräfte und Infrastrukturen) und Untereinheiten der nationalen Raumökonomie bzw. der administrativen Hierarchie sah, jetzt eigene, ortsspezifische sozioökonomische Aktiva, Entwicklungspfade und Strukturprobleme der Städte und Regionen entdeckt und mit den neuen Projekten endogener Entwicklung die Grundlagen für einen passgenauen, scale-sensitiven Ansatz räumlicher Politik gelegt, die explizit die Regulation besonderer Orte und Regionen in den Mittelpunkt stellt. Die fordistisch-keynesianischen Prioritäten der sozialen Umverteilung, des territorialen Ausgleichs und des Klassenkompromisses wurden zwar weiterverfolgt, jetzt aber in den begrenzten Parametern regionaler und urbaner Ökonomien und weniger als ein das ganze nationale Territorium einbeziehendes Projekt (Brenner 1994a: 197).

Mit diesen lokalisierten und regionalisierten Formen des Krisenmanagements wurde eine neue räumliche Schicht subnationaler regulatorischer Arrangements über die im Fordismus vorherrschenden nationalisierten politischen Geographien gelegt. Infolge ihrer differenzierenden, fragmentierenden Auswirkungen auf die nationalen Städtesysteme trugen der subnationale Neokorporatismus und die ortsbezogenen Allianzen der 1970er-Jahre zur anhaltenden Destabilisierung des räumlichen Keynesianismus bei und ebneten den Weg für die weit radikalere räumliche Redimensionierung urbaner Governance und staatlicher Räumlichkeit in den späten 1980er- und 1990er-Jahren (Brenner 2004a: 197 f.).

Neoliberale Regionalisierung, metropolitane Standortpolitik

Im Verlauf der 1980er-Jahre demontierten immer mehr Staaten die regulatorische Infrastruktur und die sozialen Kompromisse des fordistisch-keynesianischen Kapitalismus. Gleichzeitig versuchten sie neue Formen staatlichen Handelns und der institutionellen „hardware“ zu etablieren, um die disziplinierenden Wirkungen der Marktkräfte zur Geltung zu bringen, marktorientierte Arrangements der Regulation auszuweiten und die „befreiten“ ökonomischen Kräfte auf allen geographischen scales zu stärken (vgl. Brenner, Theodore 2002; Peck, Tickell 2002). Mit der Konsolidierung neoliberaler Praktiken in der Europäischen Union und den westeuropäischen Nationalstaaten wurden auch neue Formen lokaler governance eingeführt, die neoliberale Prinzipien wie Haushaltsdisziplin, schlanke Verwaltung, Privatisierung und „new public management“ aufgriffen. Gleichzeitig wurden

bestehende metropolitane Institutionen wie der Greater London Council abgeschafft oder doch zumindest geschwächt.

Die Beschleunigung der europäischen Integration – selbst Ausdruck und Ergebnis neoliberalen staatlichen Handelns – stellte Städte und Regionen vor weitere neue Herausforderungen. Bis in die 1970er-Jahre initiierte der Integrationsprozess nur eine begrenzte Öffnung der nationalen Wirtschaftsräume. Die Rolle der europäischen Institutionen war auf die Absicherung der nationalen fordistischen Entwicklungspfade und Muster der wohlfahrtsstaatlichen Regulation begrenzt. In der Krisen- und Stagnationsperiode der 1970er- und frühen 1980er-Jahre wurde dieser Wirkungszusammenhang zunächst brüchig und ab Mitte der 1980er-Jahre grundlegend neu definiert. So hat sich mit dem Binnenmarktprojekt, der Wirtschafts- und Währungsunion und zuletzt der Lissabon-Strategie eine neue „wettbewerbsstaatliche“ Integrationsweise herausgebildet (Ziltener 1999: 195 ff.). Hier übernimmt die EU nicht nur selbst wichtige staatliche Funktionen, sondern zielt auf die Errichtung eines integrierten europäischen Wirtschaftsraumes, in dem der Wettbewerbs- und Reformdruck für die einzelnen Volkswirtschaften intensiviert und in der Folge die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Ökonomie verbessert werden soll. Über die Deregulierung nationaler Märkte und ihre partielle Re-Regulierung auf europäischer Ebene, die supranationale Institutionalisierung einer einseitig stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Geldpolitik, die Förderung einer europäischen Innovationspolitik sowie einer an „workfare“ statt „welfare“ ausgerichteten Sozialpolitik wurden die Nationalstaaten zunehmend unter Druck gesetzt, ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Systeme marktförmig zu gestalten (Ziltener 1999: 169 ff.). Mit der durch die Standortkonkurrenz bewirkten mikroökonomischen und marktwirtschaftlichen Integrationsmethode wurden auf supranationaler Ebene die einheitlichen makroökonomischen Bedingungen eines erweiterten und intensivierten Marktes und monetärer Stabilität geschaffen (Ziltener 1999: 163 ff.). Auf nationaler und subnationaler Ebene wurden die Unterschiede betont, um auf der mesoökonomischen Ebene sozialökonomisch unterschiedlich strukturierte Räume für die Kapitalverwertung zu etablieren (Ziltener 1999: 173 ff.; Tömmel 1996; Apeldoorn 2003). Mit dem „Wettbewerb der Regionen“ entstand ein Widerspruch zwischen supranationalen Regulationsformen und der national bzw. regional fragmentierten Sicherung gesellschaftlicher Kohäsion.

Brenner interpretiert die neuen Ansätze staatlicher Politik als Formen der „Standortpolitik“, deren übergreifendes Ziel die Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit besonderer Orte, Territorien oder räumlicher Maßstabebenen für die sich globalisierende Kapitalakkumulation ist. In diesem veränderten politisch-ökonomischen Kontext werden – aufbauend auf früheren Ansätzen endogener Entwicklung – Städte zunehmend als dynamische Wachstumsmaschinen angesehen, mit denen die nationale territoriale Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden kann (Brenner 2004: 203; vgl. auch Cheshire, Gordon 1996. Im Gegensatz zu früheren, lokal kontrollierten Formen (Brenner 2004a: 204 f.) ordnet lokale Standortpolitik nunmehr Fragen der territorialen Umverteilung den Zielen der Wettbewerbsfähigkeit und der Förderung ökonomischen Wachstums unter oder passt sie den entwicklungsorientierten unternehmerischen Prioritäten an, ist aggressiv außenorientiert am Ziel, die eigene Stadt/Region strategisch im supranationalen Kapitalkreislauf zu positionieren, ist Produkt der Interaktion vielfältiger scales politischer

Autorität, die vom europäischen und nationalen zum regionalen und lokalen reichen, und gründet nicht mehr primär in Bottom-up-Initiativen. Alles in allem wurden damit „place- and scale-specific approaches to urban governance ... transformed from a basis for promoting economic rejuvenation and territorial redistribution within crisis-stricken industrial urban regions (1970s – early 1980s) into a means for positioning major cities and regions strategically within global and European spatial divisions of labour (post-1980s period)“ (Brenner 2004a: 206).

Auch in Deutschland führte erst die wachsende Instabilität des rheinischen Modells des Kapitalismus unter den Bedingungen der beschleunigten Globalisierung und europäischen Integration sowie der ökonomischen Folgen der Wiedervereinigung zu der bis heute anhaltenden erhitzten Debatte über den Standort Deutschland und zu einer ausgesprochen neoliberalen Regionalisierungspolitik seit Beginn der 1990er-Jahre (vgl. für das Folgende Brenner 2000b: 327–339, 2004a: 210–256). Die Standortdebatte wurde zu einem der wichtigsten politischen und institutionellen Katalysatoren für ein rescaling staatlicher Räumlichkeit. Dabei wurde zwar weiterhin die Gesamtwirtschaft (der Standort Deutschland) als hauptsächliches geographisches Ziel wichtiger Formen der Standortpolitik angesehen, zunehmend aber die europäische Ebene des räumlichen Wettbewerbs beachtet und vor allem in der lokalen/regionalen Ebene die institutionelle Schlüsselarena für neoliberale Modernisierungsstrategien der gesellschaftlichen Transformation gesehen. Als „projected spaces“ im Sinne von Lipietz (1994: 34 f.) sollen diese Räume nicht nur spezifisch territoriale Produktionsbedingungen, sozio-ökonomische Aktiva und institutionelle Steuerungsformen entwickeln, sondern auch national-spezifische Wettbewerbsvorteile in einer integrierten europäischen Ökonomie garantieren.

Für Brenner (2000b: 329) sind vor allem die „Regionalisierung“ der nationalen Raumordnungspolitik und die Debatten um den Wettbewerbsföderalismus und eine Reform des Länderfinanzausgleichs in den 1990er-Jahren Arenen regionaler Politik, in denen neoliberale „projected spaces“ konstruiert wurden. Die gemeinsamen, spezifisch neoliberalen Merkmale der damit angesprochenen, ansonsten unterschiedlichen politisch-geographischen Strategien sieht er (2000b: 329 f.) in ihrer einseitigen Bevorzugung kapitalistischen Wachstums (in der Form der Standortpolitik) vor anderen gesellschaftspolitischen Zielen (die auch oft dort vorliegen, wo auf das Dreieck der Nachhaltigkeit verwiesen wird, was sich z. B. an den damit verknüpften ökonomistisch-technologisch verkürzten Politiken festmachen lässt); in ihrer aggressiven Promotion räumlichen Wettbewerbs um Investitionen und Arbeitsplätze zwischen subnationalen Räumen innerhalb und jenseits des nationalen Territoriums (trotz aller gleichzeitigen Propagierung von „Polyzentralität“, z. B. im EUREK); und in ihrer neuen Sicht auf die ungleiche geographische Entwicklung innerhalb der nationalen räumlichen Ökonomie als *Basis* kapitalistischer Expansion und nicht mehr, wie noch in den 1980er-Jahren, als *Barriere* ökonomischer Entwicklung.

Auf die zunehmende Kritik an der Politikverflechtung des kooperativen Föderalismus der 1970er-Jahre und das wiederholte Plädoyer für mehr Wettbewerbsföderalismus, das zunächst die Post-Vereinigungsdebatte um die territoriale Struktur insbesondere der neuen ostdeutschen Länder grundierte, sich im Folgenden aber hauptsächlich niederschlug in der Auseinandersetzung um den Länderfinanzausgleich und dem verstärkten Wettbewerb zwischen den Ländern um fiskalische Ressourcen und in der schwindenden Bedeutung

des Zieles der Verminderung räumlicher Disparitäten im nationalen Maßstab, kann hier nicht eingegangen werden (vgl. aber Brenner 200b: 333–337). Festgehalten werden soll aber die auch in diesen Debatten erkennbare Priorität der globalen strukturellen Wettbewerbsfähigkeit und des endogenen subnationalen Wachstums – mit anderen Worten: der Standortpolitik – und die darin zum Ausdruck kommende Entsolidarisierung.

Die im Kielwasser der nach der Wiedervereinigung anschwellenden Standortdebatte verfolgte neoliberale „Regionalisierung“ der nationalen Raumordnungspolitik zeigt sich an den neuen Zielen und Politiken der Raumordnung. Diese betonen jetzt die regionale Dimension räumlicher Politik, sehen in der Raumentwicklungspolitik eher ein Instrument der Wettbewerbspolitik als des kompensatorischen Managements der polarisierenden sozioräumlichen Wirkungen des Wachstums und definieren die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen neu (Brenner 200b: 330).

Im Raumordnungsbericht 1990 (Deutscher Bundestag, 1990: 17–48) wurde zum ersten Mal ausführlich die Frage der internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands angesprochen und die volkswirtschaftliche Produktivität unter Bezug auf die spezifischen Standortqualitäten seiner großen urbanen Regionen analysiert sowie der Begriff der „regionalen Wettbewerbsfähigkeit“ eingeführt und operationalisiert. Gleichzeitig wurde das Gebot „einheitlicher Lebensverhältnisse“ Schritt für Schritt relativiert. Im Jahr 1994 wurde zunächst mit der Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG die bisherige grundgesetzliche Formulierung „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ durch die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ersetzt und damit nicht nur das anzustrebende Maß an Gleichheit abgeschwächt, insofern *Einheitlichkeit* im Vergleich zu *Gleichwertigkeit* mehr Gleichheit und Gleichförmigkeit verlangte. Mit der Ersetzung des Wortes *Wahrung* durch *Herstellung* wurde gleichzeitig das Gebot zeitlich relativiert, insofern *Wahrung* auf Erhalt und Sicherung in der Gegenwart abzielt, während *Herstellung* einen dynamischen, das Anrecht künftiger Generationen auf „gleichwertige Lebensverhältnisse“ einbeziehenden Prozess meint. Der Raumordnungsbericht von 1993 (Deutscher Bundestag 1994) führte diese Überlegungen im Kontext der inzwischen deutlich sichtbar gewordenen massiven Polarisierung zwischen den alten und den neuen Bundesländern fort und definierte das Ziel der Sicherung einheitlicher Lebensverhältnisse insofern neu, als nunmehr von anzustrebenden *regionalen* statt nationalen Mindeststandards gesprochen wurde und (durch die Betonung der Eigeninitiativen von unten im Sinne notwendiger Spielräume für unterschiedliche Entwicklungspfade) das nationale Territorium eher differenziert wurde (Brenner 2000b: 331). „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse dürfe nicht mit „Gleichartigkeit“ verwechselt werden und vom Staat könne nicht erwartet werden, dass er über Hilfen für eine eigenständige Entwicklung hinaus überall gleichwertige Lebensverhältnisse garantieren könne (Deutscher Bundestag, 1994: 2). Die Entwicklung „regionaler Potenziale und endogener Kapazitäten“ bzw. der „regionalen Standortbedingungen“ wurde zu einem der „übergeordneten“ Ziele der nationalen Raumordnung (Deutscher Bundestag, 1994: 5). Im Ergebnis sollen gleichwertige Lebensverhältnisse nicht mehr über die Bereitstellung einer gewissen infrastrukturellen Grundversorgung und anderer öffentlicher Leistungen im ganzen nationalen Territorium, sondern durch die Herstellung politisch-ökonomischer Grundlagen für eine intensiviertere regionale Spezialisierung und territoriale Differenzierung gesichert werden (Brenner 200b: 331).

Im Jahr 1998 wurden bei der Novellierung des Raumordnungsgesetzes in § 1 des neuen Raumordnungsgesetzes von 1997 die Schaffung der „Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen“ und die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ neben anderen Aufgaben zum gesetzlich verbindlichen Ziel erhoben und nebenbei das Teilziel „gleichwertige Lebensverhältnisse“ von Platz 4 auf Platz 6 „zurückgestuft“. In der danach wieder auflebenden Diskussion der Frage nach dem Stellenwert des Postulats der gleichwertigen Lebensverhältnisse (vgl. Blotevogel, Danielzyk 2006 und die dort aufgeführte Literatur) wird zwar ebenfalls noch an diesem Auftrag festgehalten, gleichzeitig aber betont, dass eine Neuinterpretation der raumordnungspolitischen Ziele im Spannungsfeld von Ausgleichs- und Entwicklungsorientierung unter Beachtung der empirisch feststellbaren Vielfalt räumlicher Strukturen und Entwicklungen geboten sei. Die reale Entwicklung dränge sowohl auf eine offene Debatte über den Rückzug öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen aus der Fläche als auch auf eine „unvoreingenommene und strategisch ausgerichtete Auseinandersetzung“ über die sich diesem Trend überlagernde rekonzentrierende Wirkung des Standortverhaltens der Firmen aus der Wissensökonomie und die notwendige Förderung von Wachstumsprozessen und -regionen (Thierstein 2006: 397; Blotevogel, Danielzyk 2006: 67). Anstelle normativer Beschwörungen wird „für eine Neuinterpretation der Gleichwertigkeitsprogrammatis im Sinne einer ‚Dynamik in Kohäsion‘ bzw. dafür (plädiert), ‚Besonderes zu fördern und Allgemeines zu entfalten‘ ..., wofür different begabte Räume in produktiver Interaktion als verantwortungsvolle Leistungs- und Potenzialgemeinschaft“ zielführend seien (Brake 2007:180).

Grundlage für eine echte gesellschaftliche und politische Aushandlung eines zu tolerierenden Ausmaßes an Ungleichheit wäre aber die Einigung auf eine Vorstellung von räumlicher Gerechtigkeit und praktisch zu erreichenden Gerechtigkeitsmaßen, die als politische Entscheidungen gerechtfertigt und verantwortet werden müssen (vgl. Barlösius 2006). Diese müssen sich an gesellschaftlichen und politischen Werten orientieren, nicht aber an vermeintlich zwangsläufigen Entwicklungen und unabwendbaren Folgen der Globalisierung, der demographischen Lage in den verschiedenen Regionen oder des nicht weiter hinterfragten Wandels vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum „vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungs- und Verantwortungsstaat“ (wie im Positionspapier des Ad-hoc-Arbeitskreises „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ 2006).

Der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ von 1993 und der „Raumordnungspolitische Handlungsrahmen“ von 1995 (BMBau 1993, 1995) lieferten dann nur noch weitere Begründungen für diese politische Neuorientierung, indem jetzt die bedeutenden städtischen Regionen explizit als die regionalen Wachstumsmotoren für die räumliche Entwicklung des gesamten nationalen Territoriums bezeichnet wurden (BMBau 1993: 6) und deshalb in der Stärkung der endogenen regionalen Kapazitäten unter den gegenwärtigen Umständen das geeignete Mittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und seiner Regionen als Investitionsstandorte gesehen wurde. Auf der gleichen Argumentationsgrundlage wurden im „Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen“ eine Reihe „Europäischer Metropolregionen“ als „Motoren der gesellschaftlichen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ (BMBau 1995: 27–29) ausgewiesen, deren Anzahl später auf inzwischen elf aufgestockt wurde (BMVBW 2005). Anstelle der Verringerung

ungleicher geographischer Entwicklung ist deren aktive Intensivierung durch die Förderung weiterer Rezentralisierung des Wachstums in speziellen metropolitanen Räumen getreten (Brenner 2000b: 332). Diese, anstatt die Volkswirtschaft insgesamt sind nunmehr Zielgebiete räumlicher Planung und Entwicklung, die vor allem die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und weniger den räumlichen Ausgleich fördern will. Unter Ausklammerung der Frage, unter welchen Bedingungen die Förderung eigenständiger regionaler Entwicklung aktuell regionale Disparitäten – wenn überhaupt – verringern könnte, wird behauptet, „dass der Abbau der räumlichen Ungleichheiten sich langfristig nur durch die Förderung der regionalen Eigenentwicklung erreichen lässt“ (BMBau 1993: 21).

Die Redimensionierung staatlicher Räumlichkeit seit den 1970er-Jahren kristallisierte somit zusammenfassend seit Beginn der 1990er-Jahre immer deutlicher in einer Konfiguration, die als „Schumpeterian workfare postnational regime“ (Jessop 2002: 252) oder als „rescaled competition state regime“ (Brenner 2004a: 260) charakterisiert wurde: „rescaled“, weil sie auf scale-sensitiven politischen Strategien beruht, die subnationale Räume als Produktivkraft in den supranationalen Kreisläufen der Kapitalakkumulation zu positionieren beabsichtigten; „competition state“, weil sie das Ziel ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit über traditionelle Wohlfahrtsziele wie Ausgleich und Umverteilung stellt; „regime“, weil es sich dabei eher um ein instabiles, in Entwicklung begriffenes institutionell-geographisches Mosaik als um eine konsolidierte Matrix neuer Staatlichkeit handelt. Wie Brenner (2004a: 263 ff.) betont, verlief und verläuft die Mobilisierung städtischer Standortpolitiken in Westeuropa nicht krisenfrei und führte zu einer Reihe von „regulatory failures“ (Brenner 2004a: 263 ff.). Dazu zählt er insbesondere die ineffiziente Allokation öffentlicher Ressourcen, die Suche nach kurzfristigen Gewinnen als Standortraum auf Kosten nachhaltiger Investitionen in die Entwicklung städtischer Lebensräume und die Lebensqualität aller Bewohner, die Schaffung lokaler Enklaven mit nur begrenzten Spillovereffekten in das weitere territoriale Umfeld, die ungleiche räumliche Entwicklung und territoriale Konflikte, die Aushöhlung bestehender Regulationssysteme im Zuge von Beschleunigungs- und Kostensenkungsmaßnahmen, die Probleme interskalarer Koordination (innerhalb und zwischen europäischen, nationalen, regionalen und lokalen staatlichen Institutionen) und nicht zuletzt das Problem demokratischer Verantwortlichkeit und Legitimation.

Instabile neue staatliche Räume, Regulationsdefizite städtischer Standortpolitiken

Die mit der Redimensionierung staatlicher Räumlichkeit ausgelösten Formen regulatorischen Versagens und die tendenzielle Krisenhaftigkeit dieser Prozesse führten seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt zu scale-sensitiven Politiken des Krisenmanagements, mit denen versucht wird, die sich deutlicher zeigenden destruktiven politisch-ökonomischen Konsequenzen früherer rescaling-Prozesse zu managen und abzuschwächen (Brenner (2004a: 266 ff., 2003b). Neben Strategien gegen die sozialräumliche Polarisierung auf Stadtteilebene kommt es zu einer Wiederbelebung metropolitaner governance und dem Vorschlag, wachstumsstarke Metropolregionen und periphere strukturschwache Regionen in wie immer gearteten „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ (BMVBW 2005) zu vereinen, sowie zur Bildung internationaler Städtenetzwerke. Gemeinsam ist diesen neuen Formen räumlicher Redimensionierung des Staates ihre Orientierung an den orts-

und scale-spezifischen politisch-ökonomischen Bedingungen städtischer Regionen, der Versuch, neue Formen ungleicher Entwicklung innerhalb und zwischen europäischen Städten abzuschwächen, der Versuch, mit einer weiteren skalaren Differenzierung des staatlichen Raums einigen durch frühere Ansätze städtischer Standortpolitik entstandenen regulatorischen Problemen zu begegnen und schließlich die damit verbundene Wiederentdeckung der „territorialen Kohäsion“, die nicht nur mit dem Ziel territorialer Wettbewerbsfähigkeit kompatibel, sondern diesem sogar förderlich sein soll (Brenner 2004a: 266 f.).

Die jeweilige skalare Konfiguration ist aber nicht nur notwendige Voraussetzung der neuen Politiken, sondern gleichzeitig auch deren wichtigste strukturelle Grenze. So greift die im Folgenden nicht weiter behandelte stadtteilorientierte Politik sozialer Inklusion zwar die Probleme sozialräumlicher Ungleichheit in den Städten auf, ist aber weniger Alternative zur städtischen Standortpolitik als vielmehr deren stabilisierende Ergänzung (Harloe 2001: 895 f.) und befasst sich ortsspezifisch mit Problemen, die nicht auf diese Zielräume begrenzt sind und deren wesentliche Ursachen anderswo liegen (Brenner 2004a: 272 ff.). Die neuen Formen metropolitaner intergouvernementaler Koordination versuchen die destruktiven Folgen des intraregionalen Wettbewerbs abzufedern und greifen insofern ein Regulationsdefizit städtischer Standortpolitik auf. Initiativen, die die territoriale Kohäsion innerhalb von Metropolregionen stärken wollen, sind aber gleichzeitig verknüpft mit einer an Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit orientierten, außengerichteten regionalen Entwicklungsstrategie, die den Wettbewerb zwischen Räumen auf den überregionalen scales intensiviert (Brenner 2004a: 286). Internationale Städtenetzwerke schließlich bilden eine neue, eher auf Kooperation basierende Ebene staatlicher Regulationsbemühungen. Sie tragen aber de facto oft zur Verschärfung territorialen Wettbewerbs bei, indem sie städtische Standortpolitiken im neuen räumlichen Maßstab des Städtenetzwerks verfolgen und damit zwar die geographische Struktur des territorialen Wettbewerbs modifizieren, aber kaum zur Abschwächung seiner polarisierenden, destruktiven sozioökonomischen Folgen beitragen (Brenner 2004a: 293 f.; Leitner, Sheppard 1999: 240; vgl. auch Leitner, Sheppard 2002).

Qualitativ unterschieden von früheren Wellen stadt-regionaler Institutionalisierung der 1960er- und frühen 1970er-Jahre und nicht zuletzt auch angesichts der mit der Schwächung und Abschaffung bestehender Institutionen entstandenen Regulationsdefizite wurden in den 1990er-Jahren neue metropolitane Institutionen gefordert und in vielfältigen, national und lokal spezifischen Formen auch geschaffen (Heinz 2000; Herrschel und Newman 2002; Salet et al. 2003; Lovering 1999; MacLeod 2001; Jones 2001; Brenner 2003b). Gemeinsam ist dieser Wiederbelebung metropolitaner Governance in Westeuropa (Brenner 2003: 302 f.; Heinz 2000: 21 ff.) nicht nur ihre diskursiv-ideologische Begründung mit den angeblichen Sachzwängen der Globalisierung und dem verschärften territorialen Wettbewerb. Die verschiedenen Initiativen orientieren sich darüber hinaus spezifisch an Entrepreneurship, ökonomischem Wachstum und territorialer Wettbewerbsfähigkeit, sind an der Ersetzung hierarchisch-bürokratischer durch eher horizontale, auf Kommunikation, Verhandlung, Partnerschaft, Beteiligung und Flexibilität gegründete Strukturen interessiert und weisen spezifische Akteurskonstellationen von Befürwortern und Reformgegnern auf.

Die Wiederkehr von Vorstellungen großräumiger funktionaler Aufgabenteilungen bzw. die Rede von „Raumentwicklungspartnerschaften“ und „großräumigen Verantwort-

tungsgemeinschaften“ ist vor allem als ideologische Floskel einzuschätzen, die als solche offenbar vor allem eine gewisse Funktion erfüllen soll, nämlich den regionalen Ausgleich in die Verantwortung der Metropolregionen (bzw. der Länder, in denen sie liegen) zu legen, denen dann das Weitere überlassen wird, um auf nationaler Ebene konkret regional differenzierende Politiken des räumlichen Wettbewerbs verfolgen und weiterhin als „nachhaltige Raumentwicklung“ verkaufen zu können. Das allenthalben konstatierte „Spannungsverhältnis“ zwischen der Entwicklung von Metropolregionen und territorialer Kohäsion wird sich aber diskursiv nicht auflösen lassen. Dies schon deshalb nicht, weil eine der Logik von Sachzwängen wie Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz folgende und auf die nicht hinterfragten „Herausforderungen der Globalisierung“ gerichtete Politik, ein Auseinanderdriften der Gleichwertigkeit, der Gleichberechtigung der Lebenslagen sozialer Gruppen und damit eine Polarisierung von Branchen und Regionen (zwischen „verursachend“ bis „billigend in Kauf nehmend“) erzeugt.

Flexible, multinodale Städtenetzwerke wie METREX und Eurocities haben nicht nur eine neue, horizontal artikulierte Matrize für die Mobilisierung städtischer Standortpolitiken über die vorhandenen vertikal redimensionierten institutionellen Hierarchien des „rescaled competition state regime“ gelegt (Brenner 2004a: 288). Mit der kooperativ institutionellen Vernetzung von Städten wurde die Möglichkeit geschaffen, durch gegenseitige Information, gemeinsames Lobbying, gemeinsame Planung und die Verbreitung von Best-practice-Erfahrungen die ökonomischen Entwicklungskapazitäten und das geopolitische Gewicht des Netzwerkes als Ganzes zu stärken. Städtenetzwerke haben aber auch einen zusätzlichen Parameter räumlicher Staatlichkeit für räumliche Staatsprojekte und räumliche Strategien des Staates eröffnet, der eher durch nodale Verknüpfung als durch territoriale Einhegung oder interskalare Artikulation definiert ist.

Im Zusammenhang mit der von Jessop (1999b, 1999c, 2000, 2002) beobachteten Denationalisierung, Entstaatlichung und Internationalisierung von Staatlichkeit bzw. den entsprechenden Gegentrends wie verschärfter Standortpolitik, interskalarem Management und Formen der Metasteuerung lassen sich die metropolitanen Reformen und die Initiativen zur Einrichtung internationaler Städtenetzwerke als neue globalisierte Formen räumlicher Selektivität des Staates interpretieren (vgl. z. B. Martin und Sunley 1997; Swyngedouw 1997; Brenner 1998, 2003b). Der Nationalstaat bleibt weiterhin wichtiger institutioneller Fokus, um den die verschiedenen Trends der Reorganisation von Staatlichkeit artikuliert werden. Gleichzeitig können Standortpolitik, interskalares Management und Metagovernance als politische Strategien verstanden werden, mit denen er seine funktionale Bedeutung im Prozess politisch-ökonomischer Governance zu behaupten versucht (vgl. Brenner 2003b: 311 f. und Abb. 2). Ähnlich verhält es sich mit der supranationalen Maßstabsebene. Indem Städte aktiv ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern versuchen, tragen auch sie zur Internationalisierung, Denationalisierung und Entstaatlichung bei. Mit der städtischen Standortpolitik und mit dem interskalaren Management von Städtenetzwerken entfalten sich aber auch hier entsprechende Gegentrends. Formen der Metagovernance finden sich dagegen auf der Ebene der metropolitanen Regionen, insoweit sie als institutionelle Arenen für neue Formen des interskalaren Managements entwickelt werden, mit denen die intraregionale Konkurrenz eingedämmt und regionale Standortpolitiken koordiniert werden sollen.

Abb. 2: Skalare Selektivität der aktuellen Restrukturierung von Staatlichkeit.

	National	Lokal	Metropolregion
Internationalisierung politischer Regime ...	Nationalstaaten, lokale Staaten und metropolitane/regionale Institutionen müssen ihr überkommenes Politikrepertoire dem neuen globalen Wettbewerbsdruck anpassen; der internationale Kontext wird strukturell wichtig als „frame of reference“ der Politik auf allen Ebenen staatlicher institutioneller Organisation.		
... und Aufkommen von Standort - Politiken	Nationalstaaten, „unternehmerische“ lokale Staaten und neu etablierte am Wettbewerb orientierte metropolitane Regierungen verinnerlichen weltwirtschaftliche Zwänge in Form neuer an der territorialen Wettbewerbsfähigkeit, am place marketing und der Gewinnung von Kapitalinvestitionen ausgerichteten Politiken.		
De - Nationalisierung von Staatlichkeit ...	Nationalstaaten transferieren verschiedene Regulationsaufgaben und -kapazitäten auf und abwärts auf andere Ebenen staatlicher Macht; Privilegierung sub - nationaler Staatsapparate (einschließlich städtischer und regionaler Regierungen und metropolitane Agenturen) bei der Umsetzung wichtiger politischer Agendas; Bedeutungszuwachs des regionalen und lokalen Staates bei der Formulierung und Umsetzung skalar - spezifischer Strategien territorialer Entwicklung.		
... und Entwicklung inter - skalarer Strategien	Nationalstaaten versuchen die Kontrolle über Beziehungen zwischen intra- und supra - nationalen Dimensionen der politisch - ökonomischen Organisation zu behalten (oder wieder zu gewinnen) und entwickeln neue Formen der interskalaren Koordination innerhalb und jenseits ihres territorialen Herrschaftsgebiets.	Neue horizontale oder transversale Formen interlokaler Kooperation zur Erreichung gemeinsamer politisch - ökonomischer Ziele (z. B. EUROCITIES und METREX).	Metropolitane Institutionen zur Verminderung intra - regionalen Wettbewerbs zwischen vorhandenen administrativen Einheiten, um die Stadt-Region strategisch in den supra - nationalen Kapitalkreisläufen zu positionieren und die stadt - regionalen Beziehungen zu überregionalen Dimensionen politisch - ökonomischer Organisation zu koordinieren.
Entstaatlichung des politischen Systems ...	Nationalstaaten, „unternehmerische“ Lokalstaaten und neu etablierte, wettbewerbsorientierte metropolitane Regierungen entwickeln neue Formen der Kooperation, Koordination und Partnerschaft mit nichtstaatlichen und para - staatlichen Einrichtungen zur Erfüllung grundlegender staatlicher Funktionen; neue, oft informelle Formen der Interaktion zwischen öffentlichem und privatem Bereich, inter - organisatorische Netzwerke und governance Strukturen werden auf allen Ebenen existierender staatlicher Macht etabliert und neue räumliche Dimensionen staatlicher Regulation entstehen.		
... und Entwicklung von Strategien der Meta - governance	Nationalstaaten übernehmen eine Schlüsselrolle bei der Regulation, Koordinierung und Supervision der Beziehungen in Public-Privat-Partnerships und anderen informellen governance Systemen auf verschiedenen räumlichen Ebenen des nationalen Territoriums.	Lokalstaaten übernehmen keine größeren Meta - Governance Funktionen.	Metropolitane Einrichtungen spielen zunehmend wichtige Rollen bei der Regulation, Koordinierung und Supervision der Beziehungen in Public - Private - Partnerships, freiwilligen Einrichtungen und anderen informellen governance Strukturen in der Stadt - Region.

Quelle: Brenner (2003b: 313) Übersetzung W. K.

Eine solche strukturelle Perspektive hebt zunächst nur auf die Bedeutung subnationaler Ebenen oder metropolitaner Institutionen als Schlüsselarenen ab, in denen und durch die die gegenwärtige Neukonfigurierung des staatlichen Raumes in Europa erfolgt. Sie sagt aber, wie Brenner betont (2003b: 302, 2004a: 105 ff.), nichts über die national- und lokal-spezifischen Formen der Reformen oder die besonderen politischen Strategien aus, die mit ihnen verbunden sind. Arrangements metropolitaner Governance müssen als Produkte pfadverändernder politischer Strategien analysiert werden, mit denen die institutionelle Infrastruktur städtischer und regionaler Räume neu konfiguriert werden soll. Solche Strategien treffen aber immer auf eine schon aufgeteilte und ungleich entwickelte politische Geographie als Erbe früherer Muster räumlicher Organisation des Staates und von Regulationsbemühungen. Das Ergebnis dieser konflikthaften Interaktion zwischen überkommener institutioneller Landschaft und neuen regulatorischen Projekten, die als „state spatial structuration“ (Brenner 2003b: 312; vgl. auch MacLeod 1999) beschrieben werden kann, ist also niemals vorhersehbar und artikuliert sich notwendigerweise in orts- und territorial-spezifischen Formen.

5 Schlussreflexion: Zur Zukunft neoliberaler Regionalisierung

Die vorstehenden Ausführungen befassten sich mit der gegenwärtig zu beobachtenden räumlichen Redimensionierung von Städten und Staaten als ineinandergreifende Formen der Re-Territorialisierung postfordistischer Formen der Kapitalakkumulation. Dabei wurde davon ausgegangen, dass neuere regulationstheoretische und kritisch-geographische Arbeiten vielversprechende Ausgangspunkte darstellen, um zu begreifen, wie Städte – sowohl als Orte und Knoten der Produktion und vielfältiger, unterschiedlich weit reichender Austausch- und Kommunikationsbeziehungen als auch als Koordinaten der territorialen Macht des Staates – und Staaten in die neuen „glokalen“ Geographien und Akkumulationsstrategien des Kapitals eingeordnet werden und eine veränderte räumliche Gewichtung erfahren. In dem damit aufgespannten theoretischen Rahmen werden *Prozesse* und *Strukturen* auf der lokalen und regionalen Ebene als Verdichtungen multiskalarer Entwicklungen begreifbar, in denen der Nationalstaat nach wie vor eine zentrale Rolle spielt. In den Blick gerät so auch die ökonomische und politische *Konstruktion* neuer räumlicher Einheiten wie Metropolregionen.

Die insbesondere auf der Grundlage diverser Arbeiten von Neil Brenner skizzierte räumliche Redimensionierung des Städtischen im sich globalisierenden polit-ökonomischen Raum zeigt sich – bezogen auf die Stadt als Ort und Knoten kapitalistischer Akkumulation – vor allem in den Metropolierungsprozessen, dem Entstehen transnationaler urbaner Hierarchien, in neuen inter-metropolitanen Polarisierungen und Zonen der Marginalisierung bzw. an den aus diesen eng miteinander verbundenen Tendenzen resultierenden neuen Mustern ungleicher geographischer Entwicklung. Die räumliche Redimensionierung des Städtischen betrifft auch das Städtische als regulatorisch-institutionelle Ebene innerhalb der intergouvernementalen Hierarchie des Nationalstaats, also die Rolle der Städte als Koordinaten staatlicher territorialer Macht. Einmal werden im Zuge der räumlichen Redimensionierung von Staatlichkeit national organisierte regulatorische Arrangements deprivilegiert und gleichzeitig staatliche Befugnisse an die supranationale „Ebene“ übertragen und an neu strukturierte lokale und regionale Governance-Ebenen abgetreten. Zum

anderen sollen die re-skalierten staatlichen Institutionen neue Rollen bei der Produktion, Koordination und Pflege jeweils passender, orts-spezifischer Konfigurationen sozioökonomischer Organisation spielen und damit wesentlich zum volkswirtschaftlichen Wachstum beitragen sowie internationale Wettbewerbsvorteile sichern.

Im Ergebnis der generalisierenden regulationstheoretisch-geographischen Ausführungen zeigt sich, dass die aktuelle Runde der räumlichen Redimensionierung von Staatlichkeit weniger eine Erosion staatlicher Macht ist, als vielmehr deren Re-Territorialisierung in einer transformierten „glokalisierten“ räumlichen Konfiguration, die bestimmte Räume als Produktivkräfte gegenüber anderen privilegiert. Wie insbesondere Brenner hervorhebt, sind die hierzu mobilisierten räumlichen Staatsprojekte und räumlichen Strategien aber innerlich widersprüchlich, insofern sie die räumlich ungleiche Entwicklung forcieren, die soziopolitische Kohäsion unterminieren und die langfristigen Bedingungen für die sozioökonomische Entwicklung auf allen scales gefährden. Es erscheint deshalb nicht nur ihm unwahrscheinlich, dass die aktuellen Formen neoliberaler Regionalisierung die politisch-institutionelle Basis für ein stabiles Modell ökonomischer Entwicklung, politischer Regulation und einen tragfähigen postfordistischen Klassenkompromiss bilden können (2004a: 296 f., 2004b: 482). Insoweit der institutionelle und skalare Rahmen nationaler und europäischer Staatlichkeit kontinuierlich restrukturiert wird, hängt seine Zukunft von den konkreten gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Formen der Integration in die Weltökonomie und von der internen Integration der städtischen und nationalen Gesellschaft ab, in deren Verlauf die Räumlichkeit staatlicher Macht selbst zum Gegenstand und Einsatz werden müsste – anstatt nur Arena für deren Entfaltung zu sein. Insbesondere müssten die aktuell dominierende orthodoxe neoliberale Agenda forcierter Standortpolitiken infrage gestellt und politische Mechanismen gesucht werden, mit deren Hilfe progressive Kräfte soziale und räumliche Politiken mobilisieren können, die wachsender sozialer Ungleichheit, ungleicher räumlicher Entwicklung und ungebremster, unregulierter Konkurrenz zu begegnen versuchen.

Mit Blick auf die stadt-regionale Ebene erinnern Brenner/Heeg (1999: 103) in diesem Zusammenhang an Lefebvres Betonung des doppelten Charakters des städtischen Raums im Kapitalismus als Produktivkraft der Kapitalakkumulation und als ein soziales Verhältnis, in und durch das Interaktionen zwischen Menschen in sozialen Auseinandersetzungen organisiert und reproduziert werden (vgl. Lefebvre 1968, 1974/91; Douglass und Friedmann 1997). Die häufig auf Kosten der Stadt als sozialer Raum vorangetriebene lokale Mobilisierung von Raum als einer Produktivkraft, in deren Kontext Stadtregionen zunehmend als *die* Standorte der sozioökonomischen Regulation und Generierung von Wachstum wahrgenommen werden, sei nicht ausschließlich auf globale ökonomische Entwicklungen zurückzuführen, sondern durch soziale und politische Auseinandersetzungen über die Form und den Entwicklungspfad (neoliberaler De- oder neokorporatistischer (Re-)Regulationsprojekte) und die Inwertsetzung des städtischen Raums vermittelt. Der Versuch städtischer Politik, sowohl eine räumliche Einbettung des Kapitals als auch eine Steigerung der produktiven Kapazitäten innerhalb einer Stadtregion zu erreichen, hänge aber nicht nur von Auseinandersetzungen um die Gestaltung des städtischen Raums durch verschiedene soziale Gruppen, politisch-staatliche Institutionen und eher ortsgebundene soziale Akteure auf der nationalen, stadtregionalen und lokalen Ebene ab, wie sie in Forderungen

nach sozialer Kohäsion, stadtreionaler Redistribution oder Steigerung der lokalen Lebensqualität zum Ausdruck kommen, sondern auch von den de- und re-regulativen Zwängen übergeordneter auf subnationale Ebenen (Brenner, Heeg 1999: 105).

Entsprechend ihrer Schlüsselrolle als Agglomerationen von Produktivkräften und als grundlegende Struktur sozialer Verhältnisse können Städte damit zwar die Orte sein, in denen „Gegenräume“ und „Gegenprojekte“ (Lefebvre 1974/1991) zur kapitalistischen Hegemonie und staatlichen Dominanz über das soziale Alltagsleben gebildet werden können. Progressive Alternativen zur neoliberalen Standortpolitik und zu einer unternehmerischen Stadt hängen jedoch mit Auseinandersetzungen über die Form und den Entwicklungspfad von stadtreionaler Entwicklung auch auf überlokalen Ebenen staatlicher Herrschaft zusammen und erfordern eine vor allem die EU und den Nationalstaat einbeziehende Strategie des „jumping scales“ (Smith 1995) mit dem Ziel eines neuen Systems der Governance, neuartigen kooperativen Netzwerken und Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Kompromisse (Brenner, Heeg 1999: 113 ff.). Ohne hier auf die beträchtlichen theoretischen und praktischen Herausforderungen eines derartigen Projektes eingehen zu können, dürfte aber die breite Wiederbelebung der Diskussion über Städte als soziale Räume und speziell „die Thematisierung des grundlegenden Widerspruchs des Neoliberalismus: nämlich die Mobilisierung des städtischen Raums als eine Produktivkraft auf Kosten seiner Bedeutung als sozialer Raum“ (Brenner und Heeg 1999: 114) eine Schlüsselbedingung für jede Alternative sein.

Literatur

- Ad-hoc-Arbeitskreis „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse – eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL Nr. 69, Hannover.
- Aglietta, M. (1979): *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*. London.
- Aglietta, M. (1982): World capitalism in the 1980s. In: *New Left Review*, H. 136, S. 5–41.
- Agnew, J. (1993): Representing space: space, scale and culture in social science. In: Duncan, J.; Ley, D. (Hrsg.): *Place/Culture/Representation*. London, S. 251–271.
- Agnew, J. (1994): The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. In: *Review of International Political Economy*, 1. Jg., H. 1, S. 53–80.
- Amin, A.; Thrift, N. (1991): Neo-Marshallian nodes in global networks. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 16. Jg., H. 4, S. 571–587.
- Amin, A.; Tomaney, J. (1995): The regional dilemma in a neo-liberal Europe. In: *European Urban and Regional Studies*, 2. Jg., H. 2, S. 171–188.
- Apeldorn, B. van (2003): European unemployment and transnational capitalist class strategy. In: Overbeek, H. (Hrsg.): *The Political Economy of European Employment. European Integration and the Transnationalization of the (Un)Employment Question*. London, New York, S. 113–134.
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertigkeit ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 37, S. 16–22.
- Becker, J. (2002): *Akkumulation, Regulation, Territorium: Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*. Hamburg.
- Blotevogel, H.H.; Danielczyk, R. (2006): Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Herausforderung für die Raumordnungspolitik? In: Selle, K. (Hrsg.): *Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen, Erfahrungen, Folgerungen, Planung neu denken*. Bd. 2, Dortmund, S. 59–71.

- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 08.03.1995, Bonn.
- BMBau (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- BMBVW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2005): Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien, Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin.
- Borg, E. (2001): Hegemonie der Globalisierung? Kritische Überlegungen zum Hegemoniebegriff der Regulationstheorie. In: Candeias, M.; Deppe, F. (Hrsg.): Ein neuer Kapitalismus? Hamburg, S. 67–82.
- Boyer, R. (1990): *The Regulation School. A Critical Introduction*. New York.
- Brand, U.; Raza, W. (Hrsg.) (2003): *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*. Münster.
- Brenner, N. (1997a): Global, fragmented, hierarchical: Henry Lefebvre's geographies of globalisation. In: *Public Culture*, 10. Jg., H. 1, S. 135–167.
- Brenner, N. (1997b): State territorial restructuring and the production of spatial scale. Urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, 1960–1990. In: *Political Geography*, 16. Jg., H. 4, S. 273–306.
- Brenner, N. (1998a): Between fixity and motion: Accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. In: *Society and Space*, 16. Jg., H. 4, S. 459–481.
- Brenner, N. (1998b): Global cities, „glocal“ states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. In: *Review of International Political Economy*, 5. Jg., H. 1, S. 1–37.
- Brenner, N. (1999a): Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. In: *Urban Studies*, H. 36, S. 431–451.
- Brenner, N. (1999b): Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. In: *Theory and Society*, H. 28, S. 39–78.
- Brenner, N. (2000a): The urban question as a scale question: reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 24. Jg., H. 2, S. 361–378.
- Brenner, N. (2000b): Building ‚Euro-regions‘: locational politics and the political geography of neoliberalism in post-unification Germany. In: *European Urban and Regional Studies*, 7. Jg., H. 4, S. 317–343.
- Brenner, N. (2001): The limits of scale? Methodological reflections on scalar structuration. In: *Progress in Human Geography*, 15. Jg., H. 4, S. 525–548.
- Brenner, N. (2002): Decoding the newest „metropolitan regionalism“ in the USA: A critical overview. In: *Cities*, 19. Jg., H. 1, S. 3–21.
- Brenner, N. (2003a): ‚Glocalization‘ as a state spatial strategy. Urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe. In: Peck, J.; Wai-Chung Yeung, H. (Hrsg.): *Remaking the Global Economy. Economic-geographical Perspectives*. London, S. 197–215.
- Brenner, N. (2003b): Metropolitan international reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. In: *European Urban and Regional Studies*, 10. Jg., H. 4, S. 297–324.
- Brenner, N. (2004a): *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford.
- Brenner, N. (2004b): Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000. In: *Review of International Political Economy*, 11. Jg., H. 3, S. 447–488.
- Brenner, N. (2006): Global cities, ‚glocal‘ states: Global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. In: Brenner, N.; Keil, R. (Hrsg.): *The Global Cities Reader*. London, New York, S. 259–266.

- Brenner, N.; Heeg, S. (1999): Lokale Politik und Stadtentwicklung nach dem Fordismus: Möglichkeiten und Beschränkungen. In: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, H. 2, S. 103–119.
- Brenner, N.; Theodore, N. (Hrsg.) (2002): Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe. Oxford.
- Bulkeley, H. (2005): Reconfiguring environmental governance towards a politic of scales and networks. In: Political Geography, H. 24, S. 875–902.
- Candeias, M. (2004): Neoliberalismus, Hochtechnologie, Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise. Eine Kritik. Hamburg.
- Candeias, M.; Deppe, F. (Hrsg.) (2001): Ein neuer Kapitalismus? Hamburg.
- Cheshire, P. (1999): Cities in competition: articulating the gains from integration. In: Urban Studies, 36. Jg., H. 5–6, S. 843–864.
- Cheshire, P.; Gordon, I. (1996): Territorial competition and the predictability of collective (in)action. In: International Journal of Urban and Regional Research, 20. Jg., H. 3, S. 383–399.
- Collinge, C. (1999): Self-organization of society by scale: A spatial reworking of Regulation Theory. In: Environment and Planning D: Society and Space, H. 17, S. 557–574.
- Collinge, C. (2005): The *différance* between society and space: nested scales and the returns of spatial fetishism. In: Environment and Planning D: Society and Space, H. 23, S. 189–206.
- Cox, K.R. (1990): Territorial structures of the state: some conceptual issues. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 81. Jg., H. 4, S. 251–266.
- Cox, K.R. (1995): Globalization, competition and the politics of local economic development. In: Urban Studies, 32. Jg., H. 2, S. 213–224.
- Cox, K.R. (1997): Governance, urban regime analysis, and the politics of local economic development. In: Lauria, M. (Hrsg.): Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy, Thousand Oaks u. a., S. 99–121.
- Cox, K.R. (1998): Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: Looking for local politics. In: Political Geography, 17. Jg., H. 1, S. 1–23.
- Cox, K.R.; Mair, A. (1991): From localised social structures to localities as agents. In: Environment and Planning A, H. 23, S. 197–213.
- Delaney, D.; Leitner, H. (1997): The political construction of scale. In: Political Geography, H. 16, S. 93–97.
- Demirovic, A. (1992): Regulation and Hegemonie. In: Demirovic, A.; Krebs, H.P.; Sablowski, Th. (Hrsg.): Hegemonie und Staat, Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess. Münster, S. 128–157.
- Demirovic, A.; Krebs, H.P.; Sablowski, Th. (Hrsg.) (1992): Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess. Münster.
- Deutscher Bundestag (1990): Raumordnungsbericht 1990. Drucksache 11/7589, vom 19.07.1990.
- Deutscher Bundestag (1994): Raumordnungsbericht 1993. Drucksache 12/2143, vom 24.02.1994.
- Dicken, P. (2003): Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century, 4. Aufl., London.
- Dicken, P. (2004): Geographers and 'globalisation': (yet) another missed boat? In: Transactions of the Institute of British geographers, H. 29, S. 5–26.
- DiGiovanna, S. (1996): Industrial districts and regional economic development: a regulation approach. In: Regional Studies, 30. Jg., H. 4, S. 373–386.
- Douglass, M.; Friedmann, J. (Hrsg.) (1997): Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age. New York.
- Duncan, S.; Goodwin, M. (1987): The Local State and Uneven Development. London.
- Dunford, M.; Perrons, D. (1994): Regional inequality, regimes of accumulation and economic development in contemporary Europe. In: Transactions of the Institute of British Geographers, 19, 163–182.

- Esser, J.; Görg, C.; Hirsch, J. (Hrsg.) (1994): Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie. Hamburg.
- Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York.
- Friedmann, J. (1995): Ein Jahrzehnt der World City-Forschung. In: Hitz, H. et al. (Hrsg.): *Capitales Fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*. Zürich, S. 22–44.
- González, S. (2006): Scalar narratives in Bilbao: A cultural politics of scales approach to the study of urban policy. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 30. Jg., H. 4, S. 836–857.
- Goodwin, M.; Duncan, S.; Halford, S. (1993): Regulation theory, the local state and the transition of urban politics. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, H. 11, S. 67–88.
- Goodwin, M.; Jones, M.; Jones, R. A. (2006): The theoretical challenge of devolution and constitutional change in the United Kingdom. In: Tewdwr-Jones, M.; Allmendinger, P. (Hrsg.): *Territory, Identity and Spatial Planning*. London, New York, S. 35–46.
- Goodwin, M.; Painter, J. (1997): Concrete research, urban regimes, and regulation theory. In: Lauria, M. (Hrsg.): *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Thousand Oaks, S. 13–29.
- Goodwin, M. (2001): Regulation as process: regulation theory and comparative urban and regional research. In: *Journal of Housing and the Built Environment*, H. 16, S. 71–87.
- Görg, C. (1994): Der Institutionenbegriff in der „Theorie der Strukturierung“. In: Esser, J.; Görg, C.; Hirsch, J. (Hrsg.): *Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie*. Hamburg, S. 31–84.
- Gough, J. (2001): Neoliberalism and socialisation in the contemporary city: opposites, complements and instabilities. In: *Antipode*, 34. Jg., H. 3, S. 405–426.
- Hall, T.; Hubbard, P. (1996): The entrepreneurial city: new politics, new urban geographies. In: *Progress in Human Geography*, 20. Jg., H. 2, S. 153–174.
- Hall, T.; Hubbard, P. (1998): *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and representation*. London.
- Harloe, M. (2001): Social justice and the city: the new ‚liberal formulation‘. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 25. Jg., H. 4, S. 889–897.
- Harvey, D. (1982): *The Limits to Capital*. New York.
- Harvey, D. (1985): *The Urbanization of Capital*. Oxford.
- Harvey, D. (1989a): *The Urban Experience*. Baltimore.
- Harvey, D. (1989b): From managerialism to entrepreneurialism; the transformation in urban governance in late capitalism. In: *Geografiska Annaler B*, 71. Jg., H. 1, S. 3–18.
- Harvey, D. (2000): *Spaces of Hope*. Berkely. Los Angeles.
- Harvey, D. (2001): Globalization and the „spatial fix“. In: *Geographische Revue*, H. 3, S. 23–30.
- Hay, C. (1996): Re-stating Social and Political Change. Buckingham.
- Hay, C.; Rosamond, B. (2002): Globalization, European integration and the discursive construction of economic imperatives. In: *Journal of European Public Policy*, 9. Jg., H. 2, S. 147–167.
- Heinz, W. (Hrsg.): (2000): *Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*. Stuttgart.
- Herod, A. (2001): *Labor Geographies: Workers and the Landscapes of Capitalism*. New York.
- Herod, A.; Wright, M.W. (2002) (Hrsg.): *Geographies of Power. Placing Scale*. Oxford.
- Herrschel, T.; Newman, P. (2002): *Governance in Europe's City Regions*. London.
- Hirsch, J. (1990): *Kapitalismus ohne Alternative?* Hamburg.
- Hirsch, J. (1992): Regulation, Staat und Hegemonie. In: Demirovic, A.; Krebs, H.P.; Sablowski, T. (Hrsg.): *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*, Münster, S. 203–231.

- Hirsch, J. (1994): Politische Form, politische Institutionen und Staat. In: Esser, J.; Görg, C.; Hirsch, J. (Hrsg.): Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie, Hamburg, S. 157–211.
- Hirsch, J. (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin.
- Hirsch, J.; Jessop, B.; Poulantzas, N. (2001): Die Zukunft des Staates. Denationalisierung, Internationalisierung, Renationalisierung. Hamburg.
- Howitt, R. (2003): Scale. In: Agnew, J.; Mitchell, K.; Toal, G. (Hrsg.): A Companion to Political Geography. Oxford, S. 138–157.
- Jenson, J. (1989): Paradigms and political discourse: legislation in France and the United States before 1914. In: Canadian Journal of Political Science, H. 22, S. 235–58.
- Jenson, J. (1990): Representations in crises: the roots of Canada's permeable Fordism. In: Canadian Journal of Political Science, H. 23, S. 653–83.
- Jenson, J. (1991): Thinking (a feminist) history: the regulation approach as theatre. In: Cahiers de Recherche Sociologique, H. 17, S. 185–198.
- Jenson, J. (1993): Naming nations: making nationalist claims in Canadian public discourse. In: Canadian Review of Sociology and Anthropology, H. 30, S. 397–58.
- Jenson, J. (1995): Mapping, naming and remembering: globalization at the end of the twentieth century. In: Review of International Political Economy, H. 2, S. 96–116.
- Jessop, B. (1990a): Regulation theories in retrospect and prospect. In: Economy and Society, H. 19, S. 153–216.
- Jessop, B. (1990b): State Theory: Putting Capitalist States in their Place. Cambridge.
- Jessop, B. (1991): The welfare state in transition from Fordism to Post-Fordism. In: Jessop, B. et al. (Hrsg.): The Politics of Flexibility, Aldershot, Hants, S. 82–105.
- Jessop, B. (1992a): Fordism and Post-Fordism: a critical reformulation. In: Storper, M.; Scott, A.J. (Hrsg.): Pathways to Industrialization and Regional Development, London, S. 46–69.
- Jessop, B. (1992b): Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat. In: Demirovic, A.; Krebs, H.P.; Sablowski, Th. (Hrsg.): Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster, S. 232–262.
- Jessop, B. (1993): Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. In: Studies in Political Economy, H. 40, S. 7–39.
- Jessop, B. (1994): The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. In: Borrows, R.; Wader, B. (Hrsg.): Towards a Post-Fordist Welfare State, London, S. 13–37.
- Jessop, B. (1997a): Survey article: The regulation approach. In: The Journal of Political Philosophy, 5. Jg., H. 3, S. 287–326.
- Jessop, B. (1997b): Die Zukunft des Nationalstaats – Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa. In: Bekker, S.; Sablowski, T.; Schumm, W. (Hrsg.): Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Berlin, Hamburg, S. 50–95.
- Jessop, B. (1999a): Reflections on globalisation and its (il)logic(s). In: Olds, K. et al. (Hrsg.): Globalisation and the Asia-Pacific. Contested territories, London, New York, S. 19–38.
- Jessop, B. (1999b): Narrating the future of the national economy and the national state: Remarks and Re-mapping Regulation and Reinventing Governance. In: Steinmetz, G. (Hrsg.): State Formation of the Cultural Turn, Ithaca, New York, S. 378–405.
- Jessop, B. (1999c): Globalisation and the national state: Reflections on a theme of Poulantzas. In: Aaronowitz, S.; Bratisis, P. (Hrsg.): Rethinking the State: Miliband, Poulantzas and State Theory. Minneapolis.
- Jessop, B. (2000): The crises of the national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing capitalism. In: International Journal of Urban and Regional Research, 24. Jg., H. 2, S. 323–360.

- Jessop, B. (2001a): Kritischer Realismus, Marxismus und Regulation. Zu den Grundlagen der Regulations-
theorie. In: Candeias, M.; Deppe, F. (Hrsg.): Ein neuer Kapitalismus? Hamburg, S. 16–40.
- Jessop, B. (2001b): Institutional re(turns) and the strategic-relational approach. In: *Environment and Plan-
ning A*, H. 33, S. 1213–1235.
- Jessop, B. (2001c): Die Globalisierung des Kapitals und die Zukunft des Nationalstaates. Ein Beitrag zur
Kritik der globalen politischen Ökonomie. In: Hirsch, J.; Jessop, B.; Poulantzas, N.: Die Zukunft des
Staates. Denationalisierung, Internationalisierung, Renationalisierung. Hamburg, S. 139–170.
- Jessop, B. (Hrsg.) (2001d): *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*. 5. Jg., Aldershot.
- Jessop, B. (2002): *The Future of the Capitalist State*. London.
- Jessop, B. (2003a): Postfordismus und wissensbasierte Ökonomie. Eine Reinterpretation des Regulations-
ansatzes. In: Brand, U.; Raza, W. (Hrsg.): Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven
des Regulationsansatzes. Münster, S. 89–111.
- Jessop, B. (2003b): Kapitalismus, Steuerung und der Staat. In: Buckel, S.; Dackweiler, R.-M.; Noppe, R.
(Hrsg.): Formen und Felder politischer Intervention. Zur Relevanz von Staat und Steuerung (Festschrift
für Josef Esser). Münster, S. 30–48.
- Jessop, B. (2004): Spatial fixes, temporal fixes, and spatio-temporal fixes. Published by the Department of
Sociology. Lancaster. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/jessop-spatio-temporal-fixes.pdf>.
- Jessop, B. (2007): Althusser, Poulantzas, Buci-Glucksmann – Weiterentwicklungen von Gramscis Konzept
des integralen Staats. In: Buckel, S.; Fischer-Lescano, A. (Hrsg.): Hegemonie gepanzert mit Zwang.
Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis. Baden-Baden, S. 43–65.
- Jessop, B.; Nielsen, K.; Pederson, J. K. (1993): Structural competitiveness and strategic capacities rethinking
the state and international capital. In: Sjöstrand, S. E. (Hrsg.): *Institutional Change: Theory and Empirical
Findings*. London, S. 227–262.
- Jonas, A. E. G. (1994): The scale politics of spatiality. In: *Environment and Planning D: Society and Space*,
12. Jg., H. 3, S. 257–264.
- Jonas, A. E. G. (2006): Pro-scale: further reflections on the ‚scale debate‘ in human geography. In: *Tran-
sactions of the Institute of British Geographers New Series*, H. 31, S. 399–406.
- Jonas, A. E. G.; Ward, K. (2002): A world or regionalism? Towards a Us-UK urban and regional policy
framework comparison. In: *Journal of Urban Affairs*, 24. Jg. H. 4, S. 377–401.
- Jones, K. (1998): Scale as epistemology. In: *Political Geography*, H. 17, S. 25–28.
- Jones, M. (1997): Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic
governance. In: *Environment and Planning A*, H. 29, S. 831–864.
- Jones, M. (1998): *New Institutional Space*. London.
- Jones, M. (2001): The rise of the regional state in economic governance: ‚Partnerships for prosperity‘ or
new scales of state power? In: *Environment and Planning A*, H. 33, S. 1185–1212.
- Jones, M.; MacLeod, G. (2004): Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics and
the English question. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29. Jg. H. 4, S. 433–453.
- Jones, R.; Goodwin, M.; Jones, M.; Pett, K. (2005): „Filling in“ the state: economic governance and the
evolution of devolution in Wales. In: *Environment and Planning C*, H. 23, S. 337–360.
- Krätke, S. (1999): A regulationist approach to regional studies. In: *Environment and Planning A*, H. 31,
S. 683–704.
- Krätke, S. (2006): The metropolization of the European urban and regional system. GaWC, Research
Bulletin 193. http://lboro.ac.uk/gawc/rb/rb_193.html.
- Krätke, S.; Heeg, S.; Stein, R. (1997): *Regionen im Umbruch. Probleme der Regionalentwicklung an den
Grenzen zwischen „Ost“ und „West“*. Frankfurt am Main, New York.
- Lauria, M. (Hrsg.) (1997): *Reconstructing Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*.
Thousand Oaks.

- Leborgne, D.; Lipietz, A. (1991): Two social strategies in the production of new industrial spaces. In: Benko, D.; Dunford, M. (Hrsg.): *Industrial Change and Regional Development: The Transformation of New Industrial Spaces*, London, S. 27–49.
- Lefebvre, H. (1968): *Le Droit a la Ville*, Paris.
- Lefebvre, H. (1974/1991): *The Production of Space*. Cambridge/Mass.
- Lefebvre, H. (1979): *De l'Etat: Les Contradictions de l'Etat Moderne*. 4. Jg., Paris.
- Leitner, H. (1990): Cities in pursuit of economic growth. In: *Political Geography Quarterly*, 9. Jg., H. 2, S. 146–170.
- Leitner, H.; Sheppard, E. (1999): Transcending interurban competition: conceptual issues and policy alternatives in the European Union. In: Jonas, A. E.; Wilson, D. (Hrsg.): *The Urban Growth Machine. Critical perspectives, Two Decades Later*. Albany, S. 227–246.
- Leitner, H.; Sheppard, E. (2002): „The city is dead, long life the net“: Harnessing European Interurban networks for a neoliberal agenda. In: *Antipode* 2002, S. 495–518.
- Lever, W. (1999): Competitive cities in Europe. In: *Urban Studies*, 36. Jg., H. 5-6, S. 1029–1044.
- Lipietz, A. (1977): *Le Capital et son Espace*. Paris.
- Lipietz, A. (1985): Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. Einige methodische Überlegungen zum Begriff der „Regulation“. In: *PROKLA*, H. 58, S. 109–137.
- Lipietz, A. (1988): Reflections on a tale: The Marxist foundations of the concept of ‚regulation‘. In: *Studies in Political Economy*, H. 26, S. 7–36.
- Lipietz, A. (1993): The local and the global: Regional individuality or Interregionalism. In: *Transactions, Institute of British Geographers*, 18. Jg. H. 1, S. 8–18.
- Lipietz, A. (1994): The national and the regional: their autonomy vis-à-vis the capitalist world crisis. In: Palan, R.; Gills, B. (Hrsg.): *Transcending the State-Global Divide: a Neo-Structuralist Agenda in International Relations*. London, S. 23–43.
- Lipietz, A. (1996): Warp, woof and regulation: A tool for social science. In: Benko, G.; Strohmayer, U. (Hrsg.): *Space and Social Theory*. Cambridge (MA), S. 250–283.
- Lipietz, A. (1998): *Nach dem Ende des „Goldenen Zeitalters“*. Hamburg, Berlin.
- Lovering, J. (1999): Theory led by policy: the inadequacies of the ‚new regionalism‘. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 23. Jg. H. 2, S. 379–396.
- MacLeod, G. (1997): Globalizing Parisian thought-waves: recent advances in the study of social regulations, politics, discourse and space. In: *Progress in Human Geography*, 21. Jg., H. 4, S. 530–553.
- MacLeod, G. (1999): Place, politics and „scale dependence“: Exploring the structuration of Euroregionalism. In: *European Urban and Regional Studies*, 6. Jg. H. 3, S. 231–251.
- MacLeod, G. (2001): New regionalism reconsidered: Globalization and the remaking of political economic space. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 25. Jg. H. 4, S. 804–829.
- MacLeod, G.; Jones, M. (1999): Regulating a regional rustbelt: institutional fixes, entrepreneurial discourse, and ‚politics of representation‘. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, H. 17, S. 575–605.
- Marcuse, P.; van Kempen, R. (Hrsg.) (2001): *Globalizing Cities*. Cambridge, Mass.
- Marston, S. (2000): The social construction of scale. In: *Progress in Human Geography*, 24. Jg., H. 2, S. 219–242.
- Martin, R.; Sunley, P. (1997): The Post-Keynesian State and the Space Economy. In: Lee, R.; Wills, J. (Hrsg.): *Geographies of Economies*. London, S. 278–289.
- Massey, D. (1984): *Spatial Division of Labour*. London.
- Massey, D. (1993): Power-geometry and a progressive sense of place. In: Bird, J. et al. (Hrsg.): *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change*. London, S. 59–69.

- Massey, D. (2005): *For Space*. London.
- Mayer, M. (1990): Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt. In: Borst, R. (Hrsg.): *Das neue Gesicht der Städte*. Basel, S. 190–208.
- Mayer, M. (1992): The shifting local political system in European cities. In: Dunford, M.; Kafkalas, G. (Hrsg.): *Cities and Regions in the New Europe: the Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*. London, S. 255–276.
- McCann, E. J. (2002): The urban as an object of study in global city literatures: representational practices and conceptions of place and scale. In: Herod, A.; Wright, M. (Hrsg.): *Geographies of Power: Placing Scale*, Oxford.
- McCann, E. J. (2007): Inequality and politics in the creative city-region: Questions of Livability and sate strategy. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 31. Jg. H. 1, S. 188–196.
- McGuirk, P. M. (2004): State, strategy, and scale in the competitive city: a neo-Gramscian analysis of the governance of ‚global Sidney‘. In: *Environment and Planning A*, H. 36, S. 1019–1043.
- Mitchell, T. (1991): The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics. In: *American Political Science Review*, H. 85 (N), S. 77–96.
- Moulaert, F. (1996): Rediscovering spatial inequality in Europe: building blocks for an appropriate ‚regulationist‘ analytical framework. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, H. 14, S. 155–179.
- Moulaert, F.; Swyngedouw, E. (1990): Regionalentwicklung und die Geographie flexibler Produktionssysteme. In: Borst, R. u. a. (Hrsg.): *Das neue Gesicht der Städte*. Basel u. a., S. 89–108.
- Offe, C. (1972): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Ansätze zur politischen Soziologie*. Frankfurt am Main.
- Paasi, A. (2004): Place and region: Looking through the prism of scale. In: *Progress in Human Geography*, 28. Jg., H. 4, S. 536–546.
- Painter, J. (1997): Regulation, regime and practice in urban politics. In Lauria, M. (Hrsg.): *Reconstructing Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks, S. 122–143.
- Painter, J.; Goodwin, M. (1995): Local governance and concrete research investigating the uneven development of regulation. In: *Economy and Society*, H. 24, S. 334–356.
- Panebianco, S. (2006): Die „Entrepreneurial City“ – Ein Erfolgsmodell deutscher Großstädte? In: Hangebruch, N. et al. (Hrsg.): *Agglomerationen – Situation und Perspektiven*, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 325, Hannover, S. 58–67.
- Peck, J. (2001a): *Workfare States*. New York.
- Peck, J. (2001b): Neoliberalizing states: Thin policies/hard outcomes. In: *Progress in Human Geography*, H. 25, S. 445–455.
- Peck, J. (2002): Political economies of scale: fast policy, interscalar relations and neoliberal workfare. In: *Economic Geography*, 78. Jg., H. 3, S. 332–360.
- Peck, J. A.; Jones, M. R. (1995): Training and Enterprise councils: Schumpeterian workfare state, or what? In: *Environment and Planning A*, H. 27, S. 1361–1396.
- Peck, J.; Tickell, A. (1992): Local modes of social regulation? Regulation theory, Thatcherism and uneven development. *Geoforum*, H. 23, S. 347–363.
- Peck, J.; Tickell, A. (1994): Searching for a new institutional fix. The after-Fordist crises and global-local disorder. In: Amin, A. (Hrsg.): *Post-Fordism: A Reader*. Oxford, S. 280–315.
- Peck, J.; Tickell, A. (1995): The social regulation of uneven development: ‚regulatory deficit‘, England’s south east, and the collapse of Thatcherism. In: *Environment and Planning A*, H. 27, S. 15–40.
- Peck, J.; Tickell, A. (2002): Neoliberalizing space. In: Brenner, N.; Theodore; N. (Hrsg.): *Spaces of Neoliberalism*. Boston, S. 33–57.
- Petrella, R. (2000): The future of regions: why the competitiveness imperative should not prevail over solidarity, sustainability and democracy. In: *Geografiska Annaler*, 82 B (2), S. 67–72.

- Poulantzas, N. (1978): *Staatstheorie, Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie*. Hamburg.
- Prigge, W. (1995): *Urbi et Orbi – Zur Epistemologie des Städtischen*. In: Hitz, H. et al. (Hrsg.): *Capitales Fatales: Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt am Main und Zürich*. Zürich, S. 176–187.
- Purcell, M. (2002): *The state, regulation, and global restructuring: reasserting the political in political economy*. In: *Review of International Political Economy*, 9. Jg., H. 2, S. 298–332.
- Röttger, B. (1997): *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*. Münster.
- Röttger, B. (2003): *Verlassene Gräber und neue Pilger an der Grabesstätte. Eine neo-regulationistische Perspektive*. In: Brand, U.; Raza, W. (Hrsg.): *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*. Münster, S. 18–42.
- Sablowski, Th. (1994): *Zum Status des Hegemoniebegriffs in der Regulationstheorie*. In: Esser, J.; Görg, C.; Hirsch, J. (Hrsg.): *Politik, Institution und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie*. Hamburg, S. 133–156.
- Salet, W. et al. (Hrsg.) (2003): *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London.
- Sassen, S. (1991): *The Global City*. Princeton.
- Sassen, S. (1993): *Cities in the World Economy*. London.
- Sayer, A. (1992): *Method in Social Science: A Realist Approach*. London.
- Scherrer, C. (1995): *Eine diskursanalytische Kritik der Regulationstheorie*. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, H. 100, S. 457–482.
- Schmid, C. (1996): *Urbane Region und Territorialverhältnisse. Zur Regulation des Urbanisierungsprozesses*. In: Bruch, M. et al. (Hrsg.): *Unternehmen Globus*. Münster.
- Schmid, C. (2002): *Stadt, Raum und Gesellschaft. Zur Theorie der Produktion des Raumes von Henry Lefebvre*. Jena.
- Schmid, C. (2003): *Raum und Regulation. Henri Lefebvre und der Regulationsansatz*. In: Brand, U.; Raza, W. (Hrsg.): *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*. Münster, S. 217–242.
- Scott, A.J. (1996): *Regional motors of the global economy*. In: *Futures*, 28. Jg., H. 5, S. 391–411.
- Scott, A.J. (1988): *Regions and the World Economy*. London.
- Sheppard, E.; McMaster, R.B. (Hrsg.) (2004): *Scale and Geographic Inquiry. Nature, Society and Method*. Oxford.
- Smith, M. (2001): *Transnational Urbanism: Locating Globalization*. Oxford.
- Smith, N. (1984): *Uneven Development*. Oxford.
- Smith, N. (1992): *Geography, difference and the politics of scale*. In: Doherty, J. et al. (Hrsg.): *Postmodernism and the Social Sciences*. New York, S. 57–79.
- Smith, N. (1993): *Homeless/global: scaling places*. In: Bird, J. et al. (Hrsg.): *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change*. London, S. 87–120.
- Smith, N. (1995): *Remaking scale: competition and cooperation*. In: Eskelinen, H.; Snickars, F. (Hrsg.): *Competitive European Peripheries*. Berlin, S. 59–74.
- Storper, M.; Walker, R. (1989): *The Capitalist Imperative*. Cambridge, Mass.
- Swyngedouw, E. (1992a): *The mammon quest. ‚Globalisation‘, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales*. In: Dunford, M.; Kafkalas, G. (Hrsg.): *Cities and Regions in the New Europe*. London, S. 39–67.
- Swyngedouw, E. (1992b): *Territorial organization and the space/technology nexus*. In: *Transactions, Institute of British Geographers*, H. 17, S. 417–433.
- Swyngedouw, E. (1996): *Reconstructing citizenship, the re-scaling of the state and the new authoritarianism: Closing the Belgian mines*. In: *Urban Studies*, 33. Jg., H. 8, S. 1499–1521.

- Swyngedouw, E. (1997a): Neither Global nor Local: „Glocalization“ and the Politics of Scale. In: Cox, K. (Hrsg.): Spaces of Globalization. New York, S. 137–166.
- Swyngedouw, E. (1997b): Excluding the other: the production of scale and scaled politics. In: Lee, R.; Wills, J. (Hrsg.): Geographies of Economies. London, S. 167–177.
- Swyngedouw, E. (2004): Globalization or ‚Glocalization‘? Networks, Territories and Rescaling. In: Cambridge Review of International Affairs, 17. Jg., H. 1, S. 25–48.
- Taylor, P. (1994): The state as container: territoriality in the modern world system. In: Progress in Human Geography, 18. Jg., H. 2, S. 151–162.
- Taylor, P. (2000): World cities and territorial states under conditions of contemporary globalization. In: Political Geography, H. 19, S. 5–32.
- Taylor, P. (2004): World City Network: a Global Urban Analysis. London.
- Théret, B. (1990): La place de l'état dans les theories économiques françaises de la regulation: elements critiques et repositionnement à la lumière de l'histoire. In: Economie Appliquée, 63. Jg., H. 2, S. 43–81.
- Théret, B. (1991): Régulation et topologie du social. In: Cahiers de Recherche Sociologique, H. 17, S. 125–152.
- Théret, B. (1994): To have or to be: on the problem of the interaction between state and economy and its ‚solidarist‘ mode of regulation. In: Economy and Society, 23. Jg., H. 1, S. 1–46.
- Thierstein, A. (2006): Raumentwicklung im Verborgenen. Zu Metropolregionen, Standortmanagement und Planung. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken. Bd. 1, Dortmund, S. 389–399.
- Tickell, A.; Peck, J. (1995): Social regulation after Fordism: regulation theory, neo-liberalism and the global-local nexus. In: Economy and Society, H. 24, S. 357–386.
- Tömmel, I. (1996): Internationale Regulation und locale Modernisierung. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, H. 40, S. 44–58.
- Uitermark, J. (2002): Re-scaling, ‚scale fragmentation‘ and the regulation of antagonistic relationships. In: Progress in Human Geography, 26. Jg., H. 6, S. 743–765.
- uneven development. In: Geoforum, H. 23, S. 347–363.
- Varsanyi, M. W. (2000): Global cities from the ground up: a response to Peter Taylor. In: Political Geography, H. 19, S. 33–38.
- Veltz, P. (1996): Mondialisation, villes et territoires. Paris.
- Veltz, P. (1997): The dynamics of production systems, territories and cities. In: Moulaert, F.; Scott, A. J. (Hrsg.): Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st Century. London, S. 78–96.
- Wai-Chung Yeung, H. (2002): The limits to globalization theory. A geographic perspective on global economic change. In: Economic Geography, H. 3, S. 285–306.
- Ward, K.; Jonas, A. E. G. (2004): Competitive city-regionalism as a politics of space: a critical reinterpretation of the new regionalism. In: Environment and Planning A, H. 36, S. 2119–2139.
- Willke, H. (1983): Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie. Königstein/T.
- Winter, J. (2003): Regulation und Hegemonie in nach-fordistischen Zeiten. In: Brand, U.; Raza, W. (Hrsg.): Fit für den Postfordismus? Münster, S. 196–216.
- Ziltener, P. (1999): Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit. Münster.

Hans Joachim Kujath

Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie – Die institutionentheoretische Sicht

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Metropolregionen in globalen Wirtschaftskontexten
 - 2.1 Neue globale Arbeitsteilung – ökonomische Spezialisierung der Metropolregionen
 - 2.2 Transaktionskosten und institutionelle Sicherung der globalen Arbeitsteilung
 - 2.3 Verselbstständigung der metropolitanen Wissensökonomie
 - 3 Funktionen der Metropolregionen für die Wissensökonomie
 - 3.1 Senkung der Transaktionskosten
 - 3.2 Nutzung von Verbund- und Skalenvorteilen
 - 3.3 Innovationsbeschleunigung durch Wissens-Spillovers
 - 4 Metropolregion als strategischer Ort der lernenden Wirtschaft
 - 4.1 Lerndynamik von Unternehmen der metropolitanen Wissensökonomie
 - 4.2 Metropole als Lernkontext oder strategischer Ort für dynamische Netzwerke
 - 4.3 Pfadabhängigkeit und regionale Spezialisierung
 - 5 Fazit
- Literatur

1 Einleitung

In jeder historischen Phase weltwirtschaftlicher Entwicklung spielen die großen Stadtregionen eine spezifische herausgehobene Rolle. Im 20. Jahrhundert haben sich die großen europäischen Stadtregionen (Metropolregionen) durch hauptstädtische Dienstleistungsfunktionen, durch ihre Funktion als Standorte von Unternehmenszentralen oder der nationalen Industrie definiert. Ihre grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen waren noch im Rahmen eines zwischenstaatlichen Systems organisiert und die großen Städte waren Knoten nationaler Volkswirtschaften. Die Situation hat sich in der letzten Dekade grundlegend gewandelt. Immer deutlicher wird, dass in der gegenwärtigen Phase, ausgelöst und unterstützt durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, durch Privatisierung und Deregulierung eine Öffnung der nationalen Ökonomien stattfindet. Ehemals nationale wirtschaftliche Akteure werden zunehmend von ausländischen Kapitalgebern kontrolliert. Die transnationale Mobilität von Kapital sowie von Arbeitskräften, die anwachsenden transnationalen Ströme von Gütern, Touristen und nicht zuletzt von Informationen schwächen den nationalen Rahmen und verändern die territorialen Beziehungssysteme. Neue territoriale Konfigurationen entstehen, wie z. B. grenzüberschreitende Regionen oder große Stadtregionen bzw. Metropolregionen, die sich aus den nationalen Zusammenhängen

zu lösen beginnen und sich als Knoten des Informations- und Wissensaustauschs in einer sich global entfaltenden industriellen Arbeitsteilung zu profilieren beginnen.¹

Im Folgenden gehe ich auf drei Fragen näher ein: Welche Besonderheiten zeichnen die neuen metropolitanen Wirtschaftszweige aus, dass sie die Metropolregionen in globale Wirtschaftszusammenhänge einbinden? Welche Einflussfaktoren machen die Metropolregionen zu bevorzugten Standorten dieser Wirtschaftszweige? Welches sind die Gründe für die wirtschaftliche Wachstumsdynamik von Metropolregionen? In meinen Antworten suche ich Rückhalt in den Ansätzen der neuen Institutionentheorie sowie ergänzend in neueren organisationstheoretischen Ansätzen zur Pfadabhängigkeit und den Lernroutinen der metropolitanen Wirtschaft.

2 Metropolregionen in globalen Wirtschaftskontexten

2.1 Neue globale Arbeitsteilung – ökonomische Spezialisierung der Metropolregionen

Globalisierung bedeutet nicht nur eine Öffnung der Märkte, sondern vor allem auch die tendenzielle Auflösung der alten räumlichen Strukturen industrieller Fertigung. In den traditionellen Produktionsverbänden sind Steuerung, Produktentwicklung und Beschäftigung in der Regel räumlich eng miteinander verknüpft. Unter den Bedingungen der Globalisierung gehen diese Zusammenhänge dagegen immer häufiger in einem weltweit gespannten Netz von formal unabhängigen, oft aber zentral kontrollierten und gesteuerten Betrieben auf. Saskia Sassen (1996) und andere (z. B. Taylor 1997) weisen schon darauf hin, dass die geographische Dispersion wirtschaftlicher Aktivitäten, welche die Globalisierung anzeigt, simultan von einer Integration dieser verteilten Aktivitäten durch große Unternehmen und an besonderen Standorten, den Global Cities, World Cities oder Metropolen begleitet wird, an denen sich auch die für Koordination, Kontrolle und Unterstützung des globalen Netzwerkes benötigten Dienstleistungsfunktionen finden.

Die Globalisierung von Produktionsprozessen ist mit einer zunehmenden Ausdehnung der Wissensarbeit verbunden. Dies wird besonders deutlich bei den zentralen Unternehmensfunktionen, die immer komplexere und strategische Aufgaben in dem Maße übernehmen, wie Unternehmen ihre Aktivitäten weltweit organisieren. Aber auch Design, Forschung und Entwicklung sowie andere Aufgaben von Wissensarbeit entwickeln sich innerhalb des Systems der globalen Arbeitsteilung rasant weiter. Innerhalb dieser neu entstehenden globalen Produktionsnetze konzentriert sich High-End-Wissensarbeit vor allem in den Metropolen der alten Industrieländer, die sich als Folge dieser neuen globalen Arbeitsteilung zu Standorten einer wissensbasierten postindustriellen Wirtschaft wandeln. Nach Dunning (2000) ist diese Wissensökonomie treibende Kraft sowohl der Globalisierung als auch der Stärkung der Metropolregionen als Wirtschaftsstandorte innerhalb der globalen Arbeitsteilung. Er weist darauf hin, dass (i) mit zunehmender Wissensintensität der wirtschaftlichen Aktivitäten, (ii) mit zunehmender Mobilität der Wissensarbeiter und (iii) mit der Verringerung der distanzabhängigen Kosten sowohl die transnationale Dis-

¹ Zur Charakterisierung der modernen Metropolregionen wird hier der von Blotevogel (in diesem Band) vorgeschlagenen funktionalen Definition gefolgt.

person wirtschaftlicher Aktivitäten (FDI) als auch die Herausbildung von spezialisierten räumlichen Zentren der Exzellenz (Metropolregionen) gefördert werden. „To minimize distance-related transaction costs, and to maximize the benefits of dynamic learning economies, it frequently pays firms to concentrate their activities within a limited spatial area“ (ebd: 15).

Die ökonomische Spezialisierung der Metropolregionen auf wissensintensive, höherwertige Arbeiten bezieht sich auf die Organisation und Koordination von sich zunehmend global ausweitenden Güter- und Kapitalströmen, die aus institutionentheoretischer Perspektive als *Transaktionsaktivitäten* interpretiert werden können (Stein 2003). Für dieses Aufgabenfeld hat sich eine metropolitane Dienstleistungswirtschaft entwickelt, die spezialisiertes Wissen bereithält und weiterentwickelt, das von den global agierenden produzierenden Firmen für die Steuerung ihrer weltweiten wirtschaftlichen Beziehungsnetze nachgefragt wird. Die Wirtschaft der Metropolregionen liefert, wie wirtschaftliche Strukturuntersuchungen zeigen, aber nicht nur Steuerungs- und Organisationswissen, sondern eine breite Palette an Informationsgütern für unterschiedlichste Ansprüche von Haushalten und Unternehmen in der sich transnational organisierenden Wirtschaft. Die meisten dieser Güter und Dienstleistungen sind nicht den Transaktionsaktivitäten zuzuordnen, sondern *Produktions-/Transformationsaktivitäten*. Mit dem Begriff Wissensökonomie wird also kein homogener, in den Metropolen konzentrierter Wirtschaftssektor bezeichnet, sondern ein breites Spektrum von Aktivitäten, dessen einheitliches funktionales Merkmal in der Dominanz von Wissensarbeit liegt, die Informationsgüter und -dienstleistungen produziert. Betrachten wir die inhaltlichen Schwerpunkte der Wissensgenerierung und -umwandlung näher, so lassen sich drei grundlegende, in den Metropolen konzentrierte wirtschaftliche Spezialisierungen identifizieren:

- Dienstleistungen mit Koordinierungs-, Kontroll- und Steuerungsaufgaben für die sich globalisierende Wirtschaft („global services“)
- industriebezogene Dienstleistungen sowie Forschung und Entwicklungsaufgaben („servindustrial economy“)
- Informations-, Medien- und Kreativindustrien („informational industry“).

Bei den „global services“ handelt es sich um Dienstleistungen, die Bestandteil globaler Wirtschafts- und Informationszusammenhänge sind, deren Kunden also zur Finanzwirtschaft oder zu Unternehmenszentralen gehören. Die geographische Dispersion wirtschaftlicher Aktivitäten, welche die Globalisierung anzeigt, erzeugt einen wachsenden Bedarf an zentraler Koordinierung oder simultaner Integration der geographisch verteilten Aktivitäten. Hierfür haben sich an den metropolitane Standorten Dienstleistungen etabliert, die spezifische Intermediärfunktionen für ihre Auftraggeber übernehmen: Informationsbeschaffung, -bündelung und -verarbeitung, Finanzdienstleistungen, Rechtsberatung, Wirtschaftsberatung, Marktanalysen, Marketing usw. Sie sind oft in die Entscheidungsprozesse der „global player“ der Produktion eingebunden. Die auf diesem Gebiet arbeitenden Firmen sind darauf spezialisiert, unterschiedliche nationale Rechtssysteme, nationale Rechnungslegungssysteme, Werbekulturen usw. für ihre transnational agierenden Auftraggeber zu vermitteln (Castells 2002; Sassen 2001). Sie können eine Schlüsselstellung als Vermittler

der Nachfrage- und Angebotsseite der Märkte als Organisatoren von Märkten erringen, indem sie sich darauf spezialisieren, für global agierende Akteure die Unsicherheit und Komplexität ihrer Umwelt zu reduzieren bzw. deren Entscheidungskompetenzen zu unterstützen. Die staatenübergreifenden Vermittlungsfunktionen haben inzwischen ein System globaler Dienstleistungsbeziehungen, von Filialbetrieben und Partnerschaften entstehen lassen, ein Transaktionsnetzwerk zwischen den Metropolen. Aus einem institutionentheoretischen Blickwinkel handelt es sich um wirtschaftliche Spezialisierungen, die der Senkung von Transaktionskosten in den sich globalisierenden Wirtschaftsbeziehungen dienen.

Der zweite Komplex der Wissensökonomie reflektiert, dass das Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren sich in der Industrie zugunsten von Wissen und Humankapital verschiebt und die produzierenden Unternehmen immer seltener die Kapazitäten besitzen, um entsprechende Forschungs- und Entwicklungs- sowie Designaufgaben allein erbringen zu können. Zu den von externen Firmen erbrachten Leistungen gehören in immer größerem Umfang unter anderem FuE-Leistungen, Dienstleistungen für Produktentwicklung und -verbesserung, die Entwicklung neuer technischer Produktionsverfahren, aber auch Aufgaben der industriellen Designspezifizierung, technologische „roadmaps“ und Nachfrageanalysen. Outputs sind z. B. Produktmodelle, detaillierte Produkt- und Marketingpläne, endgültige Designspezifikationen und Materialanforderungen. Firmen dieser Gruppe treiben also den Strukturwandel zur wissensbasierten Industrie voran. Sie sind Träger von Innovationsprozessen, ebnen den Industrieunternehmen ihren Weg in die globalen Märkte. Waren diese Firmen ursprünglich ein fester Bestandteil der Industrie, lockern sie nun die räumlich engen Beziehungen zu den Industriekunden und orientieren sich ebenfalls zunehmend global. Metropolen entwickeln sich zu Standorten, von denen aus Firmen dieser Funktionsgruppe transregional und transnational agieren.

Eine dritte Spezialisierungsform der metropolitanen Wirtschaft ergibt sich durch Industrialisierungstendenzen im Dienstleistungssektor, die zur Herausbildung des Bereichs der Informationsindustrien führen. Wissen wird hier als kodifiziertes Gut (Informationsgut) zu einem Gut, das im Unterschied zu den metropolitanen Dienstleistungen lagerbar, speicherbar und leicht transportierbar ist. Zu den Produkten der Informationsindustrie gehören z. B. elektronische Handelsplattformen, digitale Logistik- und Beschaffungssysteme, Betriebssoftware, Anwendungssoftware, vor allem die „content“-Produkte der Medienindustrie und der besonders schnell wachsende Multimediabereich. In der Informationsindustrie können große Unternehmensverbände entstehen und sich wirtschaftliche Konzentrations-tendenzen leichter durchsetzen als in den beiden anderen Dienstleistungsbereichen.

Die in den Metropolregionen versammelte wissensbasierte Wirtschaft ist zu einer eigenständigen Wertschöpfungsquelle aufgestiegen und mehr oder weniger Bestandteil einer sich globalisierenden industriellen Arbeitsteilung als Organisator der globalen Wirtschaftsnetze, als Träger technologischer Innovationen und kreativer Leistungen. Sie gestaltet die Metropolregionen zu globalen Entscheidungs- und Kontrollzentren, zu Informations- und Kommunikationsknoten (Informationsmarktplatz) sowie zu Innovations- und Multimediastandorten um.

2.2 Transaktionskosten und institutionelle Sicherung der globalen Arbeitsteilung

Welche institutionenökonomische Erklärung gibt es für diese neue arbeitsteilige Struktur, in der die Metropolregionen als Knoten eine zentrale Rolle einnehmen? Bevor auf die Anziehungskraft und Leistungsfähigkeit der Metropolen eingegangen wird, soll zunächst die räumliche Dispersion der Wirtschaft und die Rolle der Metropolregionen innerhalb dieser Struktur näher betrachtet werden. Wie die deskriptive Darstellung der metropolitenen Wissensökonomie in der internationalen Arbeitsteilung bereits deutlich macht, ist ihr Aufstieg mit grundlegenden Veränderungen der Produktions- und Transaktionsorganisation einschließlich ihrer räumlichen Dimension verbunden. Betrachtet man diesen Veränderungsprozess näher, so wird klar, dass die globale Arbeitsteilung sich nur dann nachhaltig stabilisieren kann, wenn die Summe der Transaktionskosten für die Globalisierung kleiner ist als die Summe der Produktionskosteneinsparungen bzw. Umsatzzuwächse, die man durch die globale Aufspaltung der Produktionsprozesse erreichen kann. Globalisierung und in diesem Zusammenhang der Aufstieg der Metropolen zu besonderen Standorten der Wissensökonomie ergeben sich also aus dem Zusammenspiel von globalen Produktionskostenvorteilen (z. B. Lohngefälle, Skalen- und Verbundvorteile, Umsatzausweitung etc.) und im Vergleich zu früheren historischen Entwicklungsphasen deutlich niedrigeren Transaktionskosten.

Institutionenökonomisch werden mit dem Begriff Transaktionskosten die Kosten bezeichnet, die bei der Bestimmung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten, der Beherrschung und Überwachung von Marktbeziehungen, aber auch der Organisation von Kooperationen und innerbetrieblichen Abstimmungsprozessen anfallen. Es geht also um die Kontrolle der Einhaltung von Verträgen, von Produktqualitäten usw. unter Bedingungen begrenzter Rationalität und asymmetrisch verteilter Informationen. Dabei spielen die Abgrenzung, der Schutz und die Durchsetzung von Eigentumsrechten an Gütern (Nutzungsrecht, Einkommensbezugsrecht, Ausschließlichkeitsrecht, Tauschrecht), insbesondere der Wissens- und Informationsgüter, eine zentrale Rolle. Die dabei entstehenden Kosten, z. B. auch die Kosten des Informationsaustausches (Post, Kurierdienste, Zeitaufwand für persönliches Zusammentreffen der Verantwortlichen, Betriebskosten der Institutionen zur Überwachung und Steuerung des arbeitsteiligen Wirtschaftens), machen nach Schätzungen in den hoch entwickelten, arbeitsteilig organisierten Marktwirtschaften bis zu 50 bis 60 Prozent des Nettosozialproduktes aus (Richter, Furubotn 1999: 45).

Abb. 1: Transaktionskosten und Varianten der Produktionsorganisation

		eigene Kompetenz zur Funktionswahrnehmung		
		hoch	niedrig	
strategisches Risiko der Funktions-externalisierung	hoch	Eigenfertigung	eher Eigenfertigung	strategisches Netz
	niedrig	eher Eigenfertigung	Eigenfertigung oder Kaufen	Kaufen

Quelle: Sydow 1992, S. 144

In der Vergangenheit erzwangen hohe Transaktionskosten eine räumliche Bündelung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Industrielle Distrikte, räumliche Produktionscluster oder „hub and spoke districts“ waren vorherrschende Formen der Produktionsorganisation. In diesen sind Steuerung, Produktentwicklung und Beschäftigung an einen Ort gebunden, d. h. räumlich eng miteinander verknüpft. Sie weisen auf hohe Transaktionskosten hin, die eine räumliche Ausweitung des Produktionssystems verhindert haben. Unter den Bedingungen der Globalisierung gehen diese Zusammenhänge dagegen in einem weltweit gespannten Netz von häufig formal unabhängigen, aber zentral kontrollierten und gesteuerten Betrieben auf. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Transaktionskostensparnis so groß ist, dass es sich lohnt, die Produktionskostenunterschiede an den weitweit verteilten Standorten zu nutzen. Vier miteinander verschränkte Entwicklungen sind es, die den Unternehmen einen Zuwachs an Handlungsoptionen zur räumlichen Erweiterung ihrer Transaktionen eröffnen:

1. die Deregulierung und damit verbundene Öffnung der Märkte, vor allem der Finanzmärkte, die den globalen Austausch nicht nur von Gütern, sondern auch von Produktionsfaktoren erleichtern
2. Bemühungen, länderübergreifende institutionelle Rahmenbedingungen für das Funktionieren der Märkte, für technologische Standards und Normen sowie für Patente und Copyrights zu schaffen
3. die rasante Entwicklung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in Verbindung mit ständigen Verbesserungen und Produktivitätssteigerungen in den Personentransportsystemen, durch die Kosten der Informationsbeschaffung, des Informationsaustausches und der Kommunikation über weite räumliche Distanzen dramatisch reduziert werden konnten
4. die sich beschleunigende Umwandlung großer Wissensbestandteile in über weite Distanzen leicht transferierbare und handelbare kodifizierte Informationsgüter und in diesem Zusammenhang die Ökonomisierung der Wissensarbeit durch Firmen der Wissensökonomie

Mit der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen verändern sich auch die institutionellen Arrangements bzw. die Organisationsformen, innerhalb derer die Transaktionen organisiert werden. Williamson (1990) behauptet, dass bei gegebenen Produktionsstrukturen diejenigen Organisationsformen, die das Problem der begrenzten Rationalität am kostensparendsten bewältigen und Transaktionen gegen Opportunismus absichern, gegenüber anderen Organisationsformen bevorzugt werden. Die Transaktionskosten verschiedener institutioneller Arrangements werden von Williamson drei Organisationstypen zugeordnet: den Märkten als desintegrierte Form von Austauschbeziehungen, den Kooperationen als einer Hybridform zwischen Integration und Desintegration von Funktionen und den Unternehmungen, die alle wichtigen Funktionen vertikal integrieren. Er definiert diese Typen vertragstheoretisch, indem er jedes dieser Arrangements als Institution, d. h. als ein formales (Gesetze, schriftliche Verträge) und informelles (Normen) Regelwerk definiert. Stand in der Vergangenheit das Entstehen hierarchischer Großorganisationen im Vordergrund der institutionentheoretischen Analyse, sind es jetzt vor allem hybride Organisationsformen zwischen Markt und Hierarchie. Sydow (1992) hat bereits

darauf verwiesen, dass unter Bedingungen zunehmender Größe der Unternehmen, einer zunehmenden Komplexität und Wissensanreicherung der Produktion sich Situationen ergeben, die unter dem Blickwinkel der Transaktionen *alternative Lösungen* kooperativer Zusammenarbeit in Partnerschaften, Allianzen, Joint Ventures oder Projektverbänden gegenüber vertikal integrierten Unternehmen vorteilhaft machen. Desintegrierte Lösungen werden auch im Rahmen der globalen Arbeitsteilung oft bevorzugt, weil in den entwickelten wissensbasierten Wirtschaftsbereichen in zunehmendem Umfang komplexere Aufgaben zu bewältigen sind und dadurch die Organisationskosten steigen:

- In vertikal strukturierten Unternehmen wachsen die Kommunikations- und Koordinationskosten zwischen Funktionsbereichen, die unterschiedlichen Logiken folgen (z. B. zwischen Forschung- und Entwicklung einerseits und Produktion andererseits, zwischen Produktionsorganisation und Marketing usw.).
- Technologieentwicklung ist innerhalb eines Unternehmens allein immer seltener möglich, weil bestimmtes Spezialwissen nicht dauerhaft vorgehalten werden kann.
- Innovatives Organisationswissen lässt sich angesichts steigender Anforderungen ebenfalls immer schwieriger unternehmensintern erzeugen (Managementkonzepte, Finanzierungsstrategien usw.), sodass es oft vorteilhafter ist, dieses Wissen von außen zu beziehen.
- Auf unsicheren Märkten lassen sich schließlich durch Externalisierung nicht nur die Kosten der Unsicherheit auf viele Schultern verteilen, sondern auch das Niveau der Unsicherheit verringern, weil die spezialisierten Unternehmen flexibler auf Marktinformationen reagieren können.

Wie auch immer sich die Situation in den verschiedenen global agierenden Branchen darstellt, im Rahmen der organisatorischen und räumlichen Ausdifferenzierung der Produktionssysteme gewinnen offensichtlich desintegrierte Beziehungsformen sowohl innerhalb multinationaler Großunternehmen (profit centers) als auch durch Verselbstständigung bestimmter Funktionen an Attraktivität. In solchen offeneren und flexibleren Strukturen können die beteiligten Firmen sich auf die Aktivitäten in der Wertschöpfungskette konzentrieren, die sie beherrschen, und zugleich durch die Vernetzung die Angebote des Gesamtsystems nutzen.

2.3 Verselbstständigung der metropolitanen Wissensökonomie

Die in den Metropolen konzentrierte Wissensökonomie fügt sich ein in dieses Bild der sich reorganisierenden globalen wirtschaftlichen Beziehungen. Sie ist Ausfluss und Bestandteil des neuen Systems globaler Arbeitsteilung und bringt das Bemühen zum Ausdruck, Wissensarbeit so effizient wie möglich in die globalen Produktions- und Transaktionsstrukturen einzubauen. Durch die Verselbstständigung der Wissensarbeit in spezialisierten Firmen wird erreicht, dass Wissen systematisch und gezielt in die unternehmerischen Kalküle eingebaut werden kann und globale Informationsmärkte erschlossen werden können. Anders gesagt: zum einen können die Transaktionskosten der Wissensbeschaffung, Wissensverarbeitung und Wissensverteilung durch die Firmen der Wissensökonomie in weiten Bereichen wesentlich gesenkt werden. Zum anderen betätigen sich diese Firmen im Rahmen der

globalen Produktionsprozesse als Organisatoren und Innovationsbeschleuniger. Wissen galt in der Vergangenheit als international nicht handelbar und schwer transferierbar, da es als implizites und persönliches Wissen meist als Dienstleistung zeitgleich und am selben Ort produziert und konsumiert werden musste. Von der Wissensökonomie werden diese Restriktionen in viel größerem Umfang und systematischer als in der Vergangenheit aufgebrochen. Die Wissensökonomie wird angetrieben vom Bemühen, persönliches Wissen für Produktions- und Transaktionsprozesse nutzbar zu machen, d. h. in eine *kodifizierte Form* zu transformieren (Produktionsprozess) und in dieser Form verschiedenen Zwecken zur Verfügung zu stellen. Erst nach einer Transformation in eine formale Sprache lässt sich Wissen systematisch weinternutzen, sei es als technisches Wissen, sei es als organisatorisches Wissen, das die kausalen Logiken von Produktions- und Transaktionsprozessen identifiziert. Innovationsforscher (Foray, Lundvall 1996; Dosi 1996) sind der Ansicht, dass die Kodifizierung sowohl Triebkraft als auch bevorzugte Art und Weise der Ausdehnung unserer Wissensbasis ist. Vorangetrieben wird dieser Prozess durch die IuK-Technologien, mit deren Hilfe sowohl die Umwandlung des Wissens als auch der Transfer dieses umgewandelten Wissens, zunehmend als vermarktbare Informationsgut oder als Informationsdienstleistung, außerordentlich erleichtert werden. Dadurch wird die Grenze zwischen kodifiziertem und personengebundenem Wissen beständig zugunsten des Ersteren verschoben.

Mit Hilfe der Wissensökonomie wird es auch möglich, den Übergang von regionalen zu globalen Vertragsbeziehungen ohne Effizienzverlust zu organisieren, und erst mit ihrer Hilfe wird auch die mit intensivem Informationsaustausch verknüpfte Organisation globaler Transaktionen vom zentralen Standort der Metropole aus möglich. Der Zunahme der Transaktionskosten durch die Erweiterung von Vertragsbeziehungen steht dabei eine Senkung dieser Kosten durch rationalere Entscheidungen aufgrund besserer Informationen und durch bessere Kontrollmöglichkeiten gegenüber. So werden die Kosten der Akquisition von Wissen und Informationen drastisch reduziert, und der Transfer, die Reproduktion, der Zugang zu und die Suche nach Informationen werden in dem Maß erleichtert, wie die Kodifizierungsprozesse voranschreiten (Geyer, Venn 2001: 30).

Entscheidenden Einfluss auf die Verselbstständigung und überregionale Ausweitung der Interaktionsstrukturen von Unternehmen der Wissensökonomie und das Sinken der Transaktionskosten hat auch die Tatsache, dass die Unternehmen der Wissensökonomie Wissen nicht nur kodifizieren, sondern diese Prozesse ökonomisch gestalten können, d. h., soweit dies möglich ist, standardisieren. Standardisierung kann sich auf die Informationsprodukte selbst, die Prozesse ihrer Produktion, aber auch auf die Interaktionen bzw. Transaktionen zwischen Kunden, Partnern, Zulieferern und Wissensquellen beziehen. Eigene Untersuchungen zeigen, dass für die Senkung der Transaktionskosten und somit für die räumliche Ausweitung der Beziehungen die Interaktionsstandardisierung von großer Bedeutung ist, denn die Prozesse der Informationsproduktion geschehen häufig weiterhin in Form von Dienstleistungen, zumindest in wichtigen Produktionsphasen, und die Produktionsprozesse sind aufgrund der Unikeigenschaften der meisten Produkte nicht in dem Ausmaß wie in der klassischen industriellen Produktion standardisiert (Kujath 2005: 33). Interaktionsstandardisierung trägt unmittelbar zur Senkung der Transaktionskosten bei und ermöglicht es, ein weiträumiges Netzwerk von Dienstleistungen für einen tendenziell global verteilten Kundenstamm zu spannen.

Mit Interaktionsstandardisierung wird die systematische Organisation des Austauschs kodifizierter Wissensbestandteile via Telekommunikation zwischen den Unternehmen der Wissensökonomie, z. B. während des Produktionsprozesses von Informationsgütern, mit ihren Kunden, Partnern und Lieferanten beschrieben. Das Mittel dieser Standardisierung sind die IuK-Technologien, die für alle ausformulierbaren Wissensbestandteile und für Interaktion über große Entfernungen ausgiebig genutzt werden. IuK-Technologien ersetzen jedoch nicht den persönlichen Informationsaustausch, sondern schaffen die Grundlage für die räumliche Ausdehnung der persönlichen Kontaktnetzwerke zu Kunden, Partnern, Zulieferern und anderen Wissenslieferanten. Die sich auf den standardisierten Informationsaustausch stützende persönliche Interaktion in einem tendenziell globalen Interaktionsraum ist ihrerseits auf das Vorhandensein neuer leistungsfähiger Fernverbindungen (Fernbahnen, Flugzeuge) angewiesen. Unternehmen, die ihre Kontaktnetze überregional angelegt haben, erreichen nicht nur einen besonders hohen Grad der Nutzung von IuK-Technologien, sondern nutzen auch leistungsfähige, schnelle Fernverbindungen zu ihren Kunden besonders häufig. Beide Infrastrukturtypen werden für die metropolitane Wissensökonomie umso wichtiger, je spezialisierter sie sind und je stärker sie sich auf überregionale Märkte national und international orientieren (Schmidt 2005). Da diese Interdependenzen bevorzugt Firmen in den Metropolen betreffen, wird bereits erkennbar, warum die Metropolen auch Knoten der globalen Transport- und Telekommunikationsinfrastruktur sind und als solche Gatewayfunktionen für die globalisierte Ökonomie – mit der Wissensökonomie als ihrem Kern – übernehmen.

Kodifizierung von Wissen und die Standardisierung der Interaktion sind notwendige Bedingungen für die räumliche Expansion der Wissensökonomie. Aber die Produktion von kodifizierten Wissensgütern ist mit der Problematik öffentlicher Güter bzw. positiver externer Effekte der Konsumtion verbunden, weil kodifiziertes Wissen (Informationen) in ihrer Nutzung nicht rivalisiert und somit die Herausbildung von effizienten Marktpreisen fraglich ist (z. B. Hodgson 1998: 216). Vielfach wird deshalb behauptet, es sei wegen der Nichtexistenz eines Marktpreises für das Gut Wissen nicht möglich, die Wissensproduktion privatwirtschaftlich zu organisieren und ihre Produkte als vermarktbar Informationsgüter und -dienstleistungen weltweit zu vertreiben. Zur Sicherung der Privatguteigenschaften und zur Verhinderung unberechtigter Kopien im weltweiten Maßstab müssen folglich besondere institutionelle Regelungen greifen (Kujath 2005). Das Problem des unberechtigten Zugriffs auf Wissen gibt es auch in der materiellen Produktion in Form von Produktfälschungen. Aber hier lässt sich das private geistige Eigentum in vielen Staaten durch Patente für eine gewisse Zeitperiode schützen und Patenverletzungen rechtlich verfolgen. Auch ist Produktimitation bei materiellen Gütern wesentlich schwieriger als z. B. bei digitalen Informationsgütern (Filme, Audio, Software, Spiele, Texte etc.), die sich von den Konsumenten leicht kopieren und im Internet beliebig verbreiten lassen. Vor allem im globalen Maßstab wird es schwierig, eine unkontrollierte Verbreitung von Informationsgütern zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund sind Systeme für den Schutz digitaler Urheberrechte entwickelt worden. Sie zielen erstens auf die Zugangssteuerung, die unautorisierte Kopien verhindern soll. Sie zielen zweitens auf die Nutzungssteuerung, die eine Weiterverbreitung durch einen Erwerber verhindern oder begrenzen soll (z. B. Kopierschutz auf CD). Schließlich sind die

Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen sowie ein Rechtsmanagement möglich, z. B. durch nutzerabhängige Erlösmodelle (Pay-per-use, Nutzungslizenzen) (Hess 2004). Patentgesetze, Lizenzen und technische Kopierbarrieren können den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationsgütern zwar kontrollieren, aber nicht vollständig verhindern (Willke 2001: 65). Alle diese Maßnahmen sind nur zeitweilig und begrenzt wirksam, weswegen viele Firmen der Wissensökonomie Auswege in der Verstärkung ihrer Bemühungen sehen, ihre Produkte mit Dienstleistungen zu verbinden, z. B. Module von Standardsoftware mit individualisierter Software kombinieren. Nur unter den Bedingungen der Handelbarkeit von Eigentumsrechten, z. B. durch die Fähigkeit, für die Nutzung von Informationsgütern auch Lizenzen zu verlangen, kann die Wissensökonomie zum Träger einer globalen wirtschaftlichen Dynamik aufsteigen und eine eigenständige Wirtschaftsbasis innerhalb des Systems der globalen Arbeitsteilung bilden (Arrow 1997).

3 Funktionen der Metropolregionen für die Wissensökonomie

Die Globalisierung ist verantwortlich für den Aufstieg der Wissensökonomie und damit auch für den Aufstieg der Metropolregionen innerhalb des neuen räumlichen Systems der Arbeitsteilung. Diese besonderen Regionen übernehmen die Funktion von Transaktions- und Produktionszentren der Wissensökonomie. Sie sind also sowohl die Knoten, von denen aus Firmen der Wissensökonomie zur Organisierung der globalen Wirtschaftsbeziehungen beitragen, als auch Orte, an denen die Produktion von Wissens- und Informationsgütern bzw. Dienstleistungen konzentriert ist. Doch was macht die Attraktivität von Metropolen für die global eingebundene Wissensökonomie aus der Sicht der neuen Institutionenökonomie aus? Im Grunde stellt sich die Ballung von Unternehmen der Wissensökonomie – ähnlich wie die spezifischen organisatorischen Formen globaler Transaktionsprozesse – als eine organisatorische Reaktion auf Marktunvollkommenheiten in der sich global organisierenden Wirtschaft dar. Während aber im Fall der globalen Wirtschaftsbeziehungen die Wissensökonomie zur Senkung der Transaktionskosten und leichteren Verfügbarkeit von Wissen beiträgt, sucht sie selbst die Vorteile der räumlichen Ballung, um z. B. die vielfältigen Zugänge zu fremdem Wissen innerhalb des dichten Netzwerkes von Beziehungen einer Metropolregion nutzen zu können. In den metropolitanen Agglomerationen können demnach von den Firmen durch teilweise Umgehung des Marktes Transaktionskosten eingespart, Quasi-Renten gesichert, Probleme aus asymmetrisch verteilten Informationen besser gelöst, (externe) Skalen- und Verbundvorteile sowie Wissens-Spillovers genutzt werden.

3.1 Senkung der Transaktionskosten

„Die Tatsache, dass der Austausch von Wissen etwas kostet, ist der entscheidende Aspekt an den *Transaktionskosten*“ (North 1990). Besonders hoch sind die Transaktionskosten in den Beziehungen zwischen den Firmen der Wissensökonomie selbst: Es fallen hohe Suchkosten an bei der Beschaffung und Nutzung/Auswertung der besonders umfangreichen unternehmensinternen und -externen Wissens- und Informationsbestände, die für die Erstellung der Informationsprodukte benötigt werden. Während der Austausch kodifizierten Wissens (Informationen) dank neuer Kommunikationstechnologien geringe Reibungsverluste erzeugt, erfordert der Austausch von personengebundenem Wissen

interpersonelle Aktivitäten in räumlicher Nähe. Es kann angenommen werden, dass dieser Wirtschaftszweig sich bevorzugt in den Metropolen konzentriert, weil sich für ihn hier die Reibungsverluste seiner eigenen wirtschaftlichen Transaktionen bei der Wissensbeschaffung, Wissensverarbeitung und Wissensverbreitung im Vergleich zu anderen Raumkonfigurationen deutlich verringern lassen. Dies betrifft besonders die Rolle der Metropolregionen in ihrer Schnittstellenfunktion zwischen nationalen Institutionen und den globalen Institutionensystemen. Verschiedene, die Transaktionskosten betreffende Argumente werden hierzu aufgeführt:

- In der Literatur wird erwähnt, dass die großen, räumlich engen metropolitanen Arbeitsmärkte für spezialisierte Wissensarbeiter einen Pool darstellen, durch den sich die Kosten des Matching-Prozesses von Angebot und Nachfrage auf den hochspezialisierten Märkten sowohl für die Wissensarbeiter als auch für die Unternehmen verringern lassen. Nach Dunning (2000) erhöhen sich die räumlichen Suchkosten, je komplexer das Wissen ist, das diese Firmen, benötigen, und je mehr dieses Wissen „tacit“, d. h. personengebunden ist. Ähnliches gilt für die Ermittlung von Partnern für die gemeinsame Produktion hoch spezialisierter Dienstleistungen. Hinzu kommt: je größer die Asymmetrie der Informationen zwischen den beteiligten Partnern der Transaktion und je unsicherer das mögliche Ergebnis dieser Beziehung ist, desto mehr steigen die Transaktionskosten. Auch in diesem Fall scheint die räumliche Nähe, die eine genauere Einschätzung z. B. des Leistungspotenzials des Kontraktpartners erlaubt oder den Aufbau vertrauensvoller Beziehungen erleichtert und so Vertragssicherheit herstellt, die damit zusammenhängenden Transaktionskosten zu senken. Dauerhaftigkeit und enge Zusammenarbeit sind für den Abbau von Informationsdefiziten von Bedeutung.
- Die Möglichkeit, Wettbewerber in räumlicher Nähe zu beobachten und auf diese Weise Orientierungswissen über die Angebotsstrukturen der Konkurrenten und die Marktentwicklung zu gewinnen, dürfte ein weiterer transaktionskostenmindernder Grund sein, sich in den Metropolen niederzulassen. Räumliche Clusterbildung von gleichen oder ähnlichen Branchen gibt den einzelnen Firmen größere Sicherheit in ihrem eigenen Marktverhalten, indem sie ihnen Einblick in das Marktverhalten anderer, möglicherweise auf den Weltmärkten führender Firmen sowie in neue Markttrends gewährt. Zu einem solchen Informationsaustausch trägt auch die zwischenbetriebliche Fluktuation von Wissensarbeiten innerhalb eines regionalen Clusters bei. Diese informationskostenmindernden Effekte dürften ein wesentlicher Grund für die räumliche Zusammenballung von konkurrierenden Firmen mit ähnlichen Produkten und Leistungen sein.
- Besonders wichtig scheint aber auch zu sein, dass die Metropolregionen Standorte sind, von denen aus weltweite Transaktionen besonders kostengünstig organisiert werden können. Ein Grund ist, dass Metropolregionen sich als Kreuzungspunkte des Informations- und Wissensaustausches und als globale Informations- und Wissensmarktplätze profilieren können. Wie bereits in der Darstellung der neuen globalen Arbeitsteilung erwähnt, profilieren sich vor allem die Zentren der Metropolregionen zu Knoten der Telekommunikationsinfrastruktur in Kombination mit einer besonders leistungsfähigen Personentransportinfrastruktur. Diese Infrastrukturen erleichtern

nicht nur die Ermittlung von Transaktionspartnern im globalen Maßstab, sondern ermöglichen auch eine Senkung der Kosten für langwierige Vertragsverhandlungen, der Kontrollkosten und Anpassungskosten, z. B. bei Änderungen von Vertragsbestandteilen, und erleichtern schließlich auch den Abbau von Informationsasymmetrien. Die metropolitane Wirtschaft bedarf zur Entfaltung ihrer Transaktionen zu niedrigen Kosten folglich leistungsfähiger Infrastrukturen der Kommunikation und des Personentransports ebenso wie Infrastrukturen für Marktplatzfunktionen (Messe-, Kongresswesen, Börse, Tagungszentren, Hotellerie usw.). Die Unteilbarkeiten dieser Infrastrukturen in Verbindung mit Skaleneffekten ihrer Nutzung korrespondieren mit der wachsenden Nachfrage der Wissensökonomie nach globalen Transaktionen zu möglichst geringen Kosten. Dieser Zusammenhang könnte nicht nur erklären, warum die Wissensökonomie sich in den metropolitanen Agglomerationen konzentriert, sondern auch, warum die Bedeutung der Metropolregionen als Infrastrukturknoten und Informations- und Wissensmarktmarktplatz für die sich globalisierende Wirtschaft wächst.

- Aus institutionentheoretischer Sicht ist es für global agierende Unternehmen eine besondere Herausforderung, die eigenen universellen Regeln und Strategien für die Organisation globaler Wirtschaftsbeziehungen mit einer Vielzahl nationaler institutioneller Regelungen und Verhaltensweisen in Einklang zu bringen. In diesem Spannungsverhältnis von nationalen Institutionen und transnationalen Wirtschaftsbeziehungen entwickeln sich die Metropolregionen nicht nur zu globalen Infrastrukturknoten, sondern auch zu Gateways zu den globalen Systemen, aber auch zu Eingangstoren zu den nationalen Märkten und ihren Institutionensystemen. Die besondere vorteilhafte Funktion dieser Standorte zeigt sich darin, dass die Akteure der Politik und Wirtschaft an diesen Standorten komplexe Vermittlungsleistungen zwischen den globalen und nationalen Institutionensystemen erbringen: Viele Firmen der Wissensökonomie befassen sich mit der Generierung und Bereitstellung von Wissen über nationale Marktgegebenheiten, Konsumentenbedürfnisse, staatliche Regulierungen, kulturelle Besonderheiten, aber auch internationale Regelungen. Auch die Politik definiert sich in diesen Regionen tendenziell als Vermittlerin zwischen nationalen und übernationalen institutionellen Gegebenheiten. Die Wissensökonomie kann aus dieser, von ihr teilweise miterzeugten institutionellen Schnittstellenfunktion der Metropolregionen den Vorteil ziehen, sich vergleichsweise leicht, d.h. zu niedrigen Transaktionskosten, zwischen beiden Systemen zu bewegen. Die metropolitanen Dienstleistungsnetzwerke und politisch administrativen Strukturen helfen z. B. ausländischen Unternehmen, indem sie die institutionellen Eintrittsbarrieren zu den nationalen Märkten senken (Kujath et al. 2002: 28).

3.2 Nutzung von Verbund- und Skalenvorteilen

Neben den kostensenkenden Wirkungen im Bereich der Transaktionen bieten die Metropolregionen durch die Ballung von Ressourcen auch günstige Rahmenbedingungen, die zur Senkung der Produktionskosten beitragen können. In den Metropolregionen lassen sich leichter als an anderen Standorten institutionelle Arrangements und Organisationsformen der wissensintensiven Dienstleistungen und Wissensindustrien realisieren, durch die Skalen-, Verbund- und Versicherungsvorteile generiert werden können. Diese Arrangements tragen allesamt zur Kostensenkung oder Steigerung der Erlöse bei.

- Es ist zum einen die Ressourcenvielfalt der Metropolregionen, die es für große Firmen der Wissensökonomie vorteilhaft erscheinen lässt, sich hier anzusiedeln. Zu den Vorteilen zählen die Größe und Vielfalt der Arbeitsmärkte sowie das große Angebot an Zulieferern, aber auch die Zentralität der Kommunikations- und Transportinfrastruktur, die eine Erschließung unterschiedlicher ferner Märkte erleichtert. Diese Rahmenbedingungen werden nicht nur zur Senkung der Transaktionskosten genutzt, sondern ermöglichen auch spezifische institutionelle und organisatorische Arrangements der Unternehmen, mit denen sie Verbundvorteile (Economies of Scope oder Diversifikationsvorteile) realisieren können. Viele Firmen der Wissensökonomie finden in den Metropolregionen günstige Voraussetzungen vor, um vertikale Verbundvorteile durch innerbetriebliche Verkettung verschiedener Wissensbereiche (vertikale Wissenstransfers) und horizontale Verbundvorteile durch organisatorische Integration von Anbietern komplementärer Dienstleistungen und Wissensgüter (gemeinsame Praxen, Kanzleien, FuE-Institute) zu realisieren. Vorteile werden in diesen Fällen nicht durch Standardisierung der Wissensarbeit und Massenproduktion erreicht, sondern im Gegenteil durch intelligente betriebliche Organisationsformen, in denen sich eine Effizienzsteigerung aus der Zusammenarbeit von Akteuren mit unterschiedlichen Kompetenzen ergibt.
- In den großen metropolitanen Agglomerationen lassen sich derartige Verbundvorteile zum anderen auch vergleichsweise leicht durch kooperative Arrangements erzielen, wobei die räumliche Nähe gleichzeitig dazu beiträgt, die zwischenbetrieblichen Transaktionskosten zu senken. Die Herstellung komplexer Informationsgüter erfordert immer häufiger eine zeitweilige Zusammenführung hoch spezialisierter Inputs aus verschiedenen Wissensbereichen zur Abarbeitung von großen Projekten. Dunning (2000) weist darauf hin, dass Firmen untereinander immer häufiger für einzelne Projekte zeitweilig flexible kooperative Arrangements eingehen, um ihre eigenen Wissensbestände durch Kombination mit der Kompetenz von Partnern effektiv und effizient für die Produktion von neuen wissensbasierten Gütern zu nutzen. Solche Organisationsformen finden sich z. B. in der Werbe- und Filmwirtschaft, aber auch in Forschungsprojekten, in denen mehrere Unternehmen und/oder Forschungsinstitute ihre Forscher für die Erfüllung einer gemeinsamen Aufgabe zusammenführen.
- In der institutionellen und organisatorischen Konstellation der Kooperationsarrangements steckt zugleich auch die Möglichkeit, Skalenvorteile zu generieren. Wie oben angedeutet, setzen kooperative Arrangements arbeitsteilige Spezialisierungen von Firmen voraus. Die sich auf Kernkompetenzen stützenden Anbieter von Dienstleistungen und Gütern können in den Metropolregionen große Absatzmärkte erreichen und durch Bündelung von Aufträgen verschiedener Kunden innerhalb der Agglomeration oft höhere Economies of Scale realisieren, als dies innerhalb vertikal integrierter Unternehmen möglich ist. Dies gilt vor allem für Zulieferfirmen, die für einen großen Kreis von (regionalen) Abnehmern arbeiten können (Kujath 2005: 29 ff.). Dabei spielt eine große Rolle, dass die Produkte und Dienstleistungen der Wissensökonomie häufig als singuläre Resultate anzusehen sind, deren Produktion hohe Kosten erzeugt, während die Vervielfältigung dieser Produkte in der Regel zu vergleichsweise niedrigeren Kosten möglich ist. Die spezialisierten Unternehmen der Wissensökonomie können ihre zum Teil hohen Produktionskosten also auf viele Abnehmer verteilen und auf diese Weise

Skaleneffekte generieren, wenn sie auf ihrem Spezialgebiet einen großen Absatzmarkt vorfinden. Gehen diese Firmen Kooperationsbeziehungen ein, können sie sowohl Skalenvorteile als auch Verbundvorteile generieren.

- In der Literatur werden auch stochastisch bedingte Skalenerträge erwähnt, die sich in den Agglomerationen leichter als anderswo realisieren lassen. Nach dem Gesetz der großen Zahl lassen sich Versicherungseffekte nutzen. Firmen, die eine zyklische Nachfrage bedienen, können ihre Faktorinputs, vor allem Arbeitskräfte, in Agglomerationen besser und leichter regulieren als außerhalb. Sie können unter diesen Bedingungen z. B. die Kompetenzen ihrer Wissensarbeiter besser auslasten, Leerlauf vermeiden und dadurch ebenfalls Economies of Scale generieren. Der schnelle Wechsel von Produkten, Produktmoden und angewandten Technologien sowie die Verkürzung der Produktlebenszyklen zwingen die Unternehmen, flexibel auf tendenzielle Marktunsicherheit zu reagieren und ihre Faktorkombinationen rasch zu verändern.

Die metropolitanen Agglomerationen bieten also unter dem Gesichtspunkt der Produktionsorganisation ein optimales Umfeld, in dem die Ressourcen vorhanden sind, die die verschiedenen Einzelakteure nutzen können, um durch Kombination Verbundvorteile und steigende Skalenerträge zu realisieren. Dabei zeigt sich, dass sich diese Vorteile letztlich nur dann generieren lassen, wenn optimale Institutionen- und Organisationsstrukturen der Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten innerhalb des metropolitanen Optionsraumes gefunden werden.

3.3 Innovationsbeschleunigung durch Wissens-Spillovers

Weitere Vorteile ergeben sich für die Firmen der Wissensökonomie insbesondere aus den Interaktionsprozessen zwischen den Individuen, die zur Verbreitung von Wissen außerhalb wirtschaftlicher Netzwerke im Zuge von „untraded interdependencies“ führen. Mit dem Begriff der *Spillovers* von Wissen werden die neben oder außerhalb wirtschaftlicher Aktivitäten stattfindenden Wissensflüsse umschrieben. Sie gelten nicht nur als Motoren des wirtschaftlichen Wachstums, sondern auch als einer der Hauptfaktoren einer räumlichen Ballung vor allem der wissensintensiven innovativen Wirtschaftszweige (z. B. Audretsch 2000). Aus institutionentheoretischer Sicht sind die Wissens-Spillovers externe Effekte, d. h. Leistungen, die nicht über den Preismechanismus der Märkte entgolten werden. Der Grund ist, dass das bestehende System privater Verfügungsrechte über Wissen unvollständig ist und das Ausschlussprinzip nicht vollständig und dauerhaft funktioniert. Wegen „prohibitiv hoher Transaktionskosten (Spezifizierungskosten) für eine Spezifizierung von Privatrechten“ versagt hier das Ausschlussprinzip (Kräkel 2004: 48). So entstehen „untraded interdependencies“ zwischen Sendern und Empfängern von Wissen, und Wissen wird dadurch teilweise ein kollektives Gut. Positiv sind diese Effekte, weil die Produktion dieses kollektiven Wissens eine Gratisressource darstellt und allen Empfängern dadurch produktivitätssteigernde Vorteile zufließen.

Da es sich bei den Wissens-Spillovers um positiv wirkende externe Effekte handelt, geht hiervon eine starke Bindung zwischen den Unternehmen bzw. zwischen den Akteuren der Unternehmen aus. Zu unterscheiden sind Wissens-Spillovers danach, ob sie durch horizontale oder vertikale Beziehungsnetze diffundieren. In dem einen Fall wird Wissen innerhalb

einer Branche schneller zugänglich, z. B. durch einen Wissenstransfer zwischen kollegialen Berufsgemeinschaften; im anderen Fall wird durch komplementäre Beziehungen zwischen Anbietern und Kunden der Wissensaustausch zwischen den Branchen beschleunigt (intra- und interindustrielle Spillovers). Wichtig dabei ist, dass die Wissens-Spillovers meist als Kuppelprodukte anderer Aktivitäten entstehen. Zum Beispiel wird Wissen innerhalb von Wertschöpfungsketten weitergetragen, kollegiale Berufsgemeinschaften führen dazu, dass über Betriebs- und Unternehmensgrenzen hinweg spezifisches Fachwissen weitergegeben wird. Durch zwischenbetriebliche Fluktuation von Arbeitskräften wird ebenfalls Wissen von einem Betrieb zum nächsten unkontrolliert weitergetragen. Die Wissensausbreitung und damit verbundene Innovationsprozesse sind häufig auch von der Nachfrage getrieben.

Die metropolitanen Agglomerationen scheinen nun einen räumlichen Kontext zu bieten, der den Transfer von Wissen zwischen Personen und Firmen außerhalb marktlicher Transaktionen besonders begünstigt. Metropolregionen sind danach zunächst Orte, an denen wissende Personen und Akteure von Firmen der Wissensökonomie in räumlicher Nähe tendenziell ein Netzwerk von Kontakten aufbauen und dieses für die Generierung und Umsetzung von neuen Ideen nutzen können. Diese Kommunikationsnetze gelten aber auch als Nährboden für das Entstehen von Wissenskontexten, d. h. gemeinsamen Codes der Verständigung, Ansichten, Spielregeln und Interpretationsweisen, durch die Wissens-Spillovers ermöglicht werden. (Howells 2000: 59; Jansen 2004). Zwar lässt sich ein gemeinsamer Wissenskontext auch über große Distanzen herstellen (Gemeinschaft von Wissenschaftlern), jedoch wird vermutet, dass Kontextwissen besonders distanzsensibel ist und damit auch der Transfer von persönlichem Wissen mit zunehmender räumlicher Distanz schwieriger wird. Metropolregionen wären danach so etwas wie „sticky places“ des Wissens und des Wissenstrfers innerhalb eines globalen Netzwerkes des Austausches von Informationsgütern (v. Hippel 1994). Wirtschaftliche Akteure können aus solchen Netzwerken und Wissenskontexten jedoch weniger Faktenwissen gewinnen, als vielmehr Vorstellungen, Erfahrungen und Werturteile als Hintergrundwissen für ihr Handeln erschließen: „The instinct of many service firms is therefore to make sure that they locate in those places that will give them access to as much information as possible on market needs, client expectations and business practices and regulations“ (Daniels 1993: 114). Solche Kommunikationsnetze lassen sich als Innovationsbeschleuniger darstellen, weil in ihnen die Weitergabe von neuem, überraschendem Wissen erleichtert wird. Mit dem Begriff „Innovation“ wird hier weniger die Fähigkeit zur raschen Umsetzung technischen Wissens in neue Produkte verstanden, als vielmehr die Fähigkeit, in solchen Netzwerken schneller und leichter neue Informationen über unterschiedlichste Zusammenhänge zu erhalten und zugleich die Relevanz dieser Informationen für innovative Anwendungen zu klären. In solchen Netzwerken des persönlichen Wissensaustausches wird auch die Bildung von Interessenkoalitionen oder Kooperationen erleichtert. Innerhalb solcher regionaler Wissenskontexte und Diskurse könnten schließlich so etwas wie regionale Entwicklungspfade der Wissensgenerierung und -verwertung entstehen (Maskell, Malmberg 1999).

Audretsch (2000) erwähnt aber auch andere Kanäle des Wissenstrfers, die vor allem für Innovationen relevantes Fachwissen betreffen. Danach würden die Wissensarbeiter aus Universitäten, Forschungseinheiten und Firmen durch Wechsel ihres Arbeitsplatzes zu einer Verbreitung von neuem Wissen beitragen. Mit dem Wechsel der Wissensarbeiter

von einem regionalen Unternehmen zum nächsten findet – gleichsam als Nebenprodukt – eine innerregionale Wissensdiffusion statt. Dadurch können Wissensarbeiter ihre Kompetenzen vergrößern und in den Unternehmen werden die Lernprozesse beschleunigt (Cappelin 2003: 68). Ähnliche Effekte werden von formalen Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen erwartet. Dieser Zusammenhang ist aber nicht als geschlossenes regionales System zu interpretieren, denn Metropolregionen sind Anziehungspunkte für Wissensarbeiter aus dem gesamten nationalen Raum und teilweise aus aller Welt.

Gerade wegen dieser überregionalen Wissensverknüpfungen ist umstritten, ob die metropolitanen Agglomerationen Wissenskontexte in dem o. g. Sinne sind, ob nicht vielmehr Wissenskontexte überregional oder gar global – zwischen den Metropolen mit ihrer Ausstattung an hochqualifizierten Arbeitskräften und räumlich konzentrierten privaten und öffentlichen Forschungseinrichtungen – organisiert sind. Im Gegensatz zur These einer lokalen Bindung von Wissenstransfers wird stattdessen angenommen, dass für die Identifikation, Aneignung und Zirkulation von Wissen organisatorische und relationale Nähe wichtiger sei als die räumliche Nähe. Organisatorische und soziale Bindungen würden die geographischen Bindungen zunehmend ersetzen und einer überregional angelegten „moral community“ Platz machen (Lo 2001: 147; Schamp 2002: 48). Metropolen und Metropolennetze sind in dieser Argumentation trotzdem unentbehrlich wegen ihrer Ressourcenpotenziale und wegen ihrer privilegierten Scharnier- und Knotenfunktion innerhalb der Wissensnetzwerke. Sie sind danach Standorte, an denen sich nicht nur kodifiziertes Wissen bündeln, sondern auch personengebundenes Wissen zusammenführen lässt. Letzteres geschieht dadurch, dass sich Metropolen als Treffpunkte des Wissensaustausches und zentrale Orte für die Zusammenführung von Wissensarbeitern in Projekten profilieren. Damit sind die Metropolen weniger Orte regional geteilter Konventionen, Ansichten, Sprache, als vielmehr Zentren, die globale Wissenskontexte und Kulturen repräsentieren und von denen aus weltweite Wissensnetzwerke aufgebaut werden. Castells (2001) erwähnt in diesem Zusammenhang, dass die globale Verknüpfung des Wissensaustauschs und der Wissensdiffusion in den Metropolen ihre Entsprechung in einer zunehmenden kulturellen Uniformität der global eingebundenen Teile der metropolitanen Gesellschaft findet. Ähnlich wie bei der Erörterung der Transaktionskosten sind auch aus diesem Betrachtungswinkel die Telekommunikations- und Personentransportinfrastrukturen unverzichtbare technische Rahmenbedingungen – in diesem Fall für die Diffusion von Wissen über große räumliche Distanzen.

Ob die Wissenskontexte eher regional gebunden oder überregional angelegt sind, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Wahrscheinlich gibt es unterschiedliche Modi des Wissenstransfers in den verschiedenen Bereichen der Wissensökonomie (Kontroll-/Steuerungsaufgaben, technologiebezogene Güter und Dienstleistungen, Informations-/Medien-/Kreativindustrien) mit jeweils anderen Distanzabhängigkeiten. Besonders enge regionale Netzwerke des Wissenstransfers dürften sich z. B. in den Kreativindustrien entwickeln, die auf eine dichte Informationsvielfalt angewiesen sind, um daraus neue Ideen zu kreieren. Dagegen dürften die globalen Kontroll- und Beratungsdienstleistungen stärker in nationale und globale Räume des Wissensaustausches und in entsprechende Wissenskulturen eingebunden sein.

4 Metropolregion als strategischer Ort der lernenden Wirtschaft

Das Paradoxe der in den Metropolregionen konzentrierten Wirtschaft ist, dass alle Schritte, Wissen für eine Vielzahl von Kunden auf den globalen Märkten verfügbar zu machen, tendenziell eine Schwächung der regionalen Wirtschaftsbasis zur Folge haben kann. Wenn ehemals implizites persönliches und soziales Wissen in eine kodifizierte Form transformiert wird, verliert es seine lokalen Bindungen und wird im Prinzip „ubiquitär“ verfügbar. Der unmittelbare Effekt auf Unternehmensebene ist, dass Kompetenzen, von denen eine Firma vorher profitiert hat, verloren gehen. Ökonomisch betrachtet besitzt kodifiziertes Wissen tendenziell Kollektivguteigenschaften (Nicht-Rivalität, Ausschlussprinzip gilt nicht), was dessen unkontrollierte Ausbreitung erleichtert (Arrow 1997: 13). Für die Metropolen bedeutet dies, dass sie als Standorte der Wissensökonomie ihr Alleinstellungsmerkmal und die Firmen ihre Wettbewerbsfähigkeit in dem Maße zu verlieren drohen, wie es gelingt, Wissen in eine kodifizierte Form zu transformieren. Ehemals lokal gebundene Wissensbestände werden dadurch räumlich mobilisierbar und zwar zu extrem niedrigen Kosten.

Alle Schritte der Kodifizierung und Standardisierung, die zur wirtschaftlichen Stärkung der Unternehmen und der regionalen Wirtschaftsbasis beitragen, bewirken also zugleich deren Zerstörung: Sie entwerten die diesem zugrunde liegenden persönlichen, impliziten (embodied) Wissensbestände. Ihre kodifizierte (disembodied) Form kann nicht nur von den Produzenten dieser Güter beliebig oft kostengünstig reproduziert werden, sondern auch von den potenziellen Abnehmern. Für die Metropolregionen bedeutet dies, dass sie als Kontexte der Informationsproduktion tendenziell ihre herausragende Stellung zu verlieren drohen: „As ubiquities are created, localised capabilities are destroyed“ (Maskell, Malmberg 1999). Es stellt sich deshalb die Frage, ob und, wenn ja, wie Firmen und Regionen in einem solchen Prozess permanenter Kodifizierung und Standardisierung von persönlichem Wissen dauerhaft ihre Wettbewerbsfähigkeit absichern können.

4.1 Lerndynamik von Unternehmen der metropolitanen Wissensökonomie

Wird die Dynamik der metropolitanen Wirtschaft betrachtet, zeigt sich, dass die Unternehmen vor der Aufgabe stehen, ihre Produkte sowie ihre internen und externen Vertragssysteme beständig zu optimieren. Vor diesem Hintergrund und der tendenziellen Kollektivguteigenschaften kodifizierten Wissens stehen die Produzenten der metropolitanen Wissensökonomie in ihrem Streben nach Gewinn unter einem ständigen Druck, neue Informationsgüter mit hohem Neuigkeitsgehalt zu kreieren, in der Hoffnung, so die eigene Monopolstellung zumindest für eine gewisse Periode abzusichern und zeitweilig Monopolgewinne zu realisieren. Nur solange das Streben nach Aufrechterhaltung von Wissensvorsprüngen erfolgreich ist, können die Firmen und mit ihnen im Gefolge auch die Metropolregionen als wirtschaftliche Einheiten ihren Vorsprung im globalen Wettbewerb behaupten. Ein solches umfassendes „Wissensmanagement“ wird im Modell als das Ergebnis eines dynamischen Prozesses sich wiederholender Wissensumwandlung dargestellt, der nicht nur den Prozess der Kodifizierung, sondern auch die Erzeugung neuen personengebundenen Wissens im lokalen Kontext beinhaltet (Willke 2001; Nonaka, Takeuchi 1995). Die Lerndynamiken der Firmen in der Wissensökonomie

sind allein darauf gerichtet, den Unternehmen einen monopolistischen Vorsprung vor den Mitbewerbern zu sichern und mit diesem Wissen die Eintrittsbarrieren gegenüber Mitbewerbern zu erhöhen.

In das Zentrum der unternehmerischen Organisationsprozesse rückt dabei eine dynamische Betrachtung der Wissensverarbeitung, aus der Produktivitätssteigerungen und Innovationen resultieren. Die „lernende Organisation“, die das Ergebnis eines derartigen Prozesses ist, gilt als eine institutionalisierte Regelstruktur, welche Wissensakkumulation und in der Konsequenz Innovation und unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht. Ihr Erfolg basiert auf vier Formen organisierter Wissensumwandlung und Wissensproduktion, die miteinander interagieren (Nonaka, Takeuchi 1995): Für die Produkt- und Prozessinnovation am wichtigsten ist die Artikulation von Wissen durch *Explizierung von implizitem Wissen* und durch Kombination von explizitem Wissen, was in den Organisationstheorien eigenartigerweise am wenigsten thematisiert wird. Dadurch kommt es betriebsintern zu einer Wissensvermehrung, die auch die Arbeitskräfte und Organisation einschließt: Es entsteht neues individuelles implizites Wissen durch Internalisierung und die organisationalen Muster entwickeln sich weiter (Regeln, Kommunikationsmuster schleifen sich ein) – individuelles und organisationales Lernen finden statt. Das Zusammenspiel der vier Umwandlungsformen bildet im Modell einen endogenen, vom wirtschaftlichen Gewinnstreben der Unternehmen angetriebenen Wachstumsmotor für jedes in den Metropolen ansässige Unternehmen der Wissensökonomie. Bezug nehmend auf Nonaka und Takeuchi (1995), Foray und Lundvall (1996) oder Dosi (1996) lassen sich diese Prozesse darstellen als spiralförmiger Verlauf der Transformation an personengebundenen Wissens (tacit knowledge) in kodifiziertes Wissen, gefolgt von einer Rückbewegung zur Praxis, in der neues personengebundenes Wissen und Kontextwissen entstehen. In der Wissensökonomie beschleunigen sich derartige Lernprozesse ganz erheblich: Informationsgüter müssen ihre Abnehmer finden, d. h. sie müssen für die Kunden von Nutzen sein, von diesen interpretiert und bewertet und schließlich nutzbringend innerhalb der betrieblichen Zusammenhänge angewandt werden. Dieses Wissen steht gleichzeitig aber auch den Wissensproduzenten zur Verfügung, die es – anders als materielle Güter – weiterverwenden und in neue Produkte einbauen können.

Erfolgreiche Metropolregionen profilieren sich somit als Knoten einer lernenden Ökonomie und können sich insofern zu einer „Fabrik“ für Innovationen entwickeln. Schließlich sind sie Exporteure kodifizierten Wissens, die anderen Regionen beständig neue Ressourcen für wirtschaftliches Wachstum und eigene Lernprozesse zuführen, während sie selbst Empfänger kodifizierten Wissens aus aller Welt sind, das von den ortsansässigen Firmen innerhalb ihrer regionalen Lernkontexte weiterverarbeitet werden kann.

Abb. 2: Formen der Wissensumwandlung

		Nach	
		Implizites Wissen	Explizites Wissen
Von	Implizites Wissen	Sozialisierung	Externalisierung
	Explizites Wissen	Internalisierung	Kombination

Quelle: Nach Nonaka, Takeuchi (1995)

4.2 **Metropole als Lernkontext oder strategischer Ort für dynamische Netzwerke**

Hebt man die gedankliche Isolierung zwischen Unternehmen und ihrer Umwelt auf, liegt die Lernfähigkeit als eine Voraussetzung für Innovationen nicht nur in innerorganisa Strukturen begründet, sondern entwickelt sich auch in den Kooperationsstrukturen oder den lokalen und intermetropolitanen Netzwerken der Wissensökonomie. Solche Netzwerke sind meist projektbezogen und zeitlich befristet, um flexibel und schnell ein Marktpotenzial zu realisieren. Jedes Unternehmen bringt seine besonderen Fähigkeiten in das Netzwerk ein, sodass das Produkt oder die Dienstleistung ein Ergebnis der Arbeit von Spezialisten ist. Aus der lernenden Organisation, die sich interne Wachstumsmöglichkeiten durch Mobilisierung und Weiterentwicklung des Wissens ihrer Beschäftigten erschließt, wird ein *lernendes interorganisationales System* (Organisationskollektiv nach Schreyögg 1998). In den Kontaktnetzwerken werden die dabei gewonnenen neuen Ideen und Erfahrungen kommuniziert, wodurch das betriebliche Wissenspotenzial zu einem regionalen wird und darüber hinaus der zwischenbetriebliche soziale Zusammenhalt gestärkt wird.

Dynamische Netzwerke werden oft von international tätigen Unternehmen präferiert, die sich auf diese Weise die besonderen, in den jeweiligen Metropolregionen konzentrierten Kompetenzen erschließen. Dynamische Netzwerke bilden unter dem Gesichtspunkt der Transaktionskosten außerordentlich flexible und vorteilhafte Organisationsformen, in denen die Interaktion durch Institutionen – gemeinsame Sichtweisen, Interessen und Regeln – transaktionskostensenkend gesteuert wird (Schamp 2002). Die Konfiguration des Netzes kann sich kurzfristig ändern, wenn Beteiligte aus dem Projekt aussteigen wollen und die Steuerung der Netzwerke meist von projektbezogenen Brokern übernommen wird. Diesen Vorteilen stehen allerdings auch Nachteile gegenüber, wie Fluktuationskosten und durch wechselnde Zusammenarbeit ein erschwerter Aufbau von Vertrauen und die Gefahr von opportunistischem Verhalten (Diekmann 1999: 51). Dynamische Netzwerke entwickeln sich häufig in jenen Bereichen, in denen Produktspezifikationen und die Nachfrage sich schnell ändern können. Sie werden dort besonders häufig angewandt, wo die Kunden besonders komplexe und anspruchsvolle Anforderungen haben oder wo völlig

neuartige Produkte entwickelt werden sollen. Sie sind also spezifisch für die metropolitane Wissensökonomie.

Umstritten ist, ob Netzwerke dieses Typs in den Metropolen verankert sind und sich in metropolitane Wissenskongexte einbetten oder aber transnational organisiert sind, d. h. die besonderen Kompetenzen verschiedener Metropolen verknüpfen. Wie schon bei der Erörterung der Wissens-Spillovers angedeutet, ist keineswegs sicher, dass die Metropolen örtliche oder überregionale Kontexte sind, in denen sich die Lern- und Innovationsprozesse der Unternehmen der Wissensökonomie besonders gut entfalten. Lokale Wissenskulturen mögen in den Metropolen vorhanden sein, aber für die unter einem ständigen Erneuerungsdruck stehende metropolitane Wissensökonomie dürften die regionalen Wissensressourcen und Lernroutinen allein nicht ausreichend sein, um sich im globalen Wettbewerb zu behaupten. Die Transaktionshypothese besagt, dass im Zuge der Globalisierung Unternehmen ihre Lern- und Innovationssysteme in nationale und zunehmend transnationale Systeme einbinden können, also nicht mehr auf die lokalen Wissensressourcen angewiesen sind. Mithilfe der modernen Kommunikations- und Transporttechniken werde es immer leichter, organisatorische und relationale Nähe überregional herzustellen. Metropolen wären danach weniger Lernmilieus als vielmehr strategische Orte, über die global verteiltes Wissen in die Lernroutinen der Firmen integriert wird. Der verschärfte Wettbewerb verlangt nach zentralen Orten, an denen sich die globalen Informationsströme kreuzen und persönliches Wissen aus globalen Kontexten zusammengeführt und verarbeitet wird. Metropolen profilieren sich folglich innerhalb solcher Netzwerke als Knoten einer regionsübergreifenden, lernenden Ökonomie.

4.3 Pfadabhängigkeit und regionale Spezialisierung

Die in den Metropolen konzentrierten Lernroutinen vollziehen sich in der Regel als *Kumulierung ähnlich gerichteten Wissens*, d. h. Firmen tendieren dazu, aufbauend auf dem in einer Vorperiode entstandenen Know-how, innerhalb ihrer bestehenden Beziehungsnetze und Wissenskongexte zielgerichtet die eigene Wissensbasis weiterzuentwickeln. Der Wissensbildungsprozess erfolgt dabei nach dem Muster, dass das neue individuelle Wissen auf der vorhandenen Wissensbasis aufbaut. Es entstehen dadurch *Pfadabhängigkeit und regionale Spezialisierungen*, welche sich einerseits als eine regionsspezifische Stärke erweisen können, andererseits aber auch eine Quelle von Widerständen gegen neue Entwicklungen und Problemlösungen außerhalb eingespielter Entwicklungspfade sind. Pfadabhängigkeit, auch wenn sie in globalen Kontexten entsteht, erzeugt Widerstände, bisher erfolgreiche Routinen aufzugeben, d. h. auch zu „verlernen“ und neue Ideen aufzugreifen. Derartige Verkrustungen und Blockaden sind in den modernen Metropolen der Wissensökonomie noch nicht zu beobachten. Aber es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einigen von ihnen – ähnlich wie in einigen Großstadregionen der Industrieepoche – Verkrustungen und Blockaden eintreten und die ansässige Wirtschaft dadurch die Fähigkeit verliert, sich den veränderten Verhältnissen des Weltmarktes anzupassen. So zeichnet sich z. B. ab, dass immer mehr Bereiche der Wissensarbeit in die Schwellenländer und aufsteigenden neuen Volkswirtschaft in Asien abwandern, sodass die bestehenden Wissensökonomien in den Metropolen der hoch entwickelten Länder immer verletzlicher werden und sich immer weiter auf „High-End“-Wissensarbeit zurückziehen.

Es ist wenig wahrscheinlich, dass alle Metropolen einen offenen Entwicklungspfad einschlagen können. In einem solchen Fall können Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren und betroffene Metropolen tendenziell in eine evolutionäre Sackgasse manövrieren. Die Metropole verliere ihren komparativen Wettbewerbsvorteil – und ihren Status als moderne Wirtschaftsmetropole.

5 Fazit

Betrachten wir die Metropolregionen in ihren globalen wirtschaftlichen Einbindungen, so ist das wohl auffälligste Phänomen ihre Schnittstellenfunktion zwischen den globalen und nationalen Systemen der Wirtschaft mit ihren besonderen Institutionen und Organisationsformen. Es wurde gezeigt, dass die institutionenökonomischen Erklärungsansätze dazu beitragen können, den Zusammenhang zwischen beiden Phänomen sowie den wirtschaftlichen Aufstieg der Metropolregionen als Transaktions- und Innovationsorte zu erklären.

Zunächst konnte gezeigt werden, dass die transnational tätigen Unternehmen sich in ihrer Standortwahl und in der räumlichen Organisation ihrer Beziehungsnetze relativ unabhängig von den Standortvorteilen der Metropolregionen organisieren. Aus institutionentheoretischer Sicht ergibt sich die globale Dispersion der Wertschöpfungsketten aus dramatisch sinkenden Transaktionskosten und den daraus sich ergebenden größeren Freiheitsgraden bei der Wahl optimaler Produktionsstandorte. Mehr noch: Mit der Dispersion wirtschaftlicher Aktivitäten entstehen neue optimale Institutionen und Organisationsformen, mit denen sich der globale Austausch reibungslos organisieren und kontrollieren lässt. Verselbstständiger Bestandteil dieses neuen Institutionen- und Organisationssystems ist die Wissensökonomie. Mit ihren spezialisierten Leistungen entlastet sie die anderen Unternehmen, indem sie durch Kodifizierung des Wissens und Standardisierung von Interaktionsbeziehungen Wissensflüsse beschleunigt, Informationsmarktplätze vergrößert und dadurch sowohl zur Senkung der Transaktionskosten als auch zur Steigerung der Innovationsfähigkeit der gesamten Wirtschaft beiträgt. Eine Subgruppe der Wissensökonomie ist in diesem Zusammenhang auf Transaktionen stützende Dienstleistungen spezialisiert, z. B. in der Rolle als Vermittler zwischen globalen und nationalen institutionellen Arrangements der Wirtschaftsorganisation. Eine anderer konzentriert sich auf die Unterstützung von Produktions-/Transformationsaktivitäten.

Dank der Unternehmen der Wissensökonomie können die transnational tätigen Unternehmen ihre Standortwahl und die räumliche Organisation ihrer Netze relativ unabhängig von den Metropolregionen gestalten. Für die Wissensökonomie sind dagegen die Metropolregionen bevorzugte Standorte, von denen aus sie ihre globalen/nationalen Kunden bedienen. Es ist aber nicht allein die Schnittstellenfunktion, die Metropolregionen zu attraktiven Standorten macht. Es sind vor allem die an die Metropolregionen gebundenen externen Skalenvorteile, die vielfältigen Möglichkeiten, ihre eigenen Transaktionskosten im metropolitanen Kontext drastisch zu senken und neues Wissen für Innovationen in den regionalen Kommunikationsnetzen zu gewinnen (Spillovereffekte), Faktoren, sich für die Metropolregion als Standort zu entscheiden. Aus institutionentheoretischer Sicht sind Metropolregionen besonders attraktiv, weil die Unternehmen der Wissensökonomie hier in „traded“ und „untraded“ Interdependenzen auf technologisches Wissen, Wissen

über nationale Marktgegebenheiten, Konkurrenten, Konsumentenbedürfnisse, staatliche Regulierungen, kulturelle Besonderheiten usw. leicht zugreifen können.

Es sind also weniger die hier ansässigen, häufig immer noch global eingebundenen Konzernzentralen und die von diesen repräsentierten Direktionskapazitäten, die den Metropolregionen ihre neue herausragende Bedeutung geben, sondern die Unternehmen der Wissensökonomie, für die die Metropolregionen optimale Produktions- und Transaktionsstandorte sind. Die Wissensökonomie definiert die Metropolregionen als strategische Knoten des Informationsaustauschs zwischen den globalen und nationalen Systemen der Wirtschaft bzw. als „transactional cities“ neu. Zugleich definiert sie die Metropolregionen als Orte der Umwandlung von Wissen (Dynamik einer lernenden Ökonomie), das in die Produktion von Wissens- und Informationsgütern für die globale Wirtschaft mündet, neu.

Literatur

- Arrow, K. (1997): The Production and Distribution of Knowledge. In: Silverberg, G.; Soete, L. (Hrsg.): *The Economics of Growth and Technical Change. Technologies, Nations, Agents*. Alderhot, S. 9–19.
- Audretsch, D.B. (2000): Knowledge, Globalization and Regions: An Economist's Perspective. In: Dunning, J. H. (Hrsg.): *Regions, Globalization and the Knowledge-Based Economy*. Ixford, New York, S. 63–81.
- Cappelin, R. (2003): Networks and Technological Change in Regional Clusters. In: Bröcker, J.; Dohse, D.; Soltwedel, R. (Hrsg.): *Innovation Clusters and Interregional Competition*. Berlin, Heidelberg, New York, S. 52–78.
- Castells, M. (2001): *Das Informationszeitalter I. Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*. Opladen.
- Castells, M. (2002): Local and Global: Cities in the Network Society. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93. Jg. H. 5, S. 548–558.
- Daniels, P.W. (1993): *Service Industries in the World Economy*. Oxford.
- Dedrick, J.; Kraemer, K.L. (2006): Is Production Pulling Knowledge work to China? A Study of the Global Computer Industry. FÖV Discussion Papers 27. Speyer.
- Diekmann, D.-S. (1999): *Internationale Unternehmensnetzwerke und regionale Wirtschaftspolitik. Kompetenzzentren in der Multimedia-Industrie*. Wiesbaden.
- Dosi, G. (1996): The Contribution of Economic Theory to the Understanding of a Knowledge-Based Economy. In: OECD (Hrsg.): *Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy*. Paris, S. 81–93.
- Dunning, J.H. (2000): Regions, Globalization and the Knowledge Economy: The Issues Stated. In: Dunning, J.H. (Hrsg.): *Regions, Globalisation and the Knowledge-Based Economy*. Oxford, New York, S. 7–41.
- Foray, D.; Lundvall, B.-A. (1996): The Knowledge-Based-Economy: From Economics of Knowledge to the Learning Economy. In: OECD (Hrsg.): *Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy*. Paris, S. 11–34.
- Geyer, G.; Venn, A. (2001): *Ökonomische Prozesse – Globalisierung und Transformation. Eine institutionenökonomische Analyse aus der Perspektive des institutionellen Wandels und der Transaktionskostenökonomik*. Münster, Hamburg, London.
- Hippel, E.v. (1994): Sticky Information and the Locus of Problem solving: Implications for Innovation. In: *Management Science*, H. 40, S. 429–439.
- Hess, T. (2004): Ein rigider Schutz der digitalen Urheberrechte löst die Probleme der Medien nicht. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Bd. 69, 22. März, S. 19.
- Hodgson, G. (1998): Varieties of Capitalism and Varieties of Economic Theory. In: Johnson, B.; Nielsen, K. (Hrsg.): *Institutions and Economic Change: New Perspectives on Markets, Firms and Technology*. Cheltenham, Northampton, S. 215–242.

- Howells, J. (2000): Knowledge, Innovation and Location. In: Bryson, J. R.; Daniels, P. W.; Henry, N.; Pollard, J. (Hrsg.): Knowledge, Space, Economy. London, New York, S. 50–62.
- Jansen, D. (2004): Networks, Social Capital and Knowledge Production. FÖV Discussion Paper 8.
- Kräkel, M. (2004): Organisation und Management. 2. Aufl., Tübingen.
- Kujath, H. J.; Dybe, G.; Fichter, H. (2002): Europäische Verflechtungen deutscher Metropolräume. H. 109, Reihe Forschungen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Kujath, H. J. (2005): Die neue Rolle der Metropolregionen in der Wissensökonomie. In: Kujath, H. J. (Hrsg.): Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie. Münster, S. 23–64.
- Lo, V. (2001): Zwischen regionalen und globalen Beziehungen: Wissensbasierte Netzwerke im Finanzsektor. In: Esser, J.; Schamp, E. W. (Hrsg.): Metropolitane Regionen in der Vernetzung. Der Fall Frankfurt/Rhein/Main. Frankfurt am Main, S. 131–153.
- Maskell, P.; Malmberg, A. (1999): The Competitiveness of Firms and Regions. „Ubification“ and the Importance of Localized Learning. In: European Urban and Regional Studies, H. 6, S. 9–25.
- Nonaka, I.; Takeuchi, H. (1995): The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. New York, Oxford.
- North, D. C. (1990): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistungen. Tübingen.
- Richter, R.; Furubotn, E. G. (1999): Neue Institutionenökonomie. 2. Aufl., Tübingen.
- Sassen, S. (1996): Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt am Main, New York.
- Sassen, S. (2001): Global Cities and Global City-Regions. A Comparison. In: Scott, A. J. (Hrsg.): Global City-Regions. Trends, Theory, Policy. Oxford, S. 78–95.
- Schamp, E. W. (2002): Evolution und Institution als Grundlage einer dynamischen Wirtschaftsgeographie: die Bedeutung von externen Skalenerträgen für geographische Konzentration. In: Geographische Zeitschrift, 90. Jg., H. 1, S. 40–51.
- Schmidt, S. (2005): Metropolen als Hubs globaler Kommunikation und Mobilität in einer wissensbasierten Wirtschaft? In: Kujath, H. J. (Hrsg.): Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie. Münster, S. 285–320.
- Schreyögg, G. (1998): Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Wiesbaden.
- Stein, R. (2003): Economic Specialisation in Metropolitan Areas Revisited: Transactional Occupations in Hamburg, Germany. In: Urban Studies, 40. Jg., H. 11, S. 2187–2205
- Sydow, J. (1992): Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation. Wiesbaden.
- Taylor, P. J. (1997): Hierarchical Tendencies amongst World cities: A Global Research Proposal. In: cities, H. 14, S. 323–332.
- Williamson, O. E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen.
- Willke, H. (2001): Systemisches Wissensmanagement. Stuttgart.

Teil III

Theoretische Erklärungsansätze für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen

b) Determinanten der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen

Joachim K. Blatter, Jörg Knieling

Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen

Gliederung

- 1 Einleitung und Fragestellung
 - 1.1 Ausgangssituation
 - 1.2 Fragestellungen
- 2 Historische Entwicklung der Organisation von Stadt- und Metropolregionen
- 3 New Regionalism und Metropolitan Governance: Generelle Trends und divergierende Strategien
 - 3.1 Metropolregionen zwischen Internationalisierung und Regionalisierung
 - 3.2 Auf der Suche nach einer Metropolitan Governance
 - 3.3 Spezifikation von Metropolitan Governance
- 4 Strategische Entscheidungen bei der politischen Steuerung von Metropolregionen
 - 4.1 Primäre Zielsetzung: Profilierung nach außen oder Steuerung nach innen?
 - 4.2 Scale: Diffuse/weite oder klare/enge geographische Abgrenzung der Metropolregionen?
 - 4.3 Scope: Funktional-spezialisierte oder territorial-multifunktionale Ausrichtung?
 - 4.4 Harte oder weiche Institutionalisierung? Rechtliche Verfasstheit, Kompetenzen, Ressourcen und politische Legitimation
 - 4.5 Institutionelle Integration oder Konsultierung und Mobilisierung der privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure?
 - 4.6 Instrumente von Metropolregionen: Regulierung versus Kommunikation
 - 4.7 Metropolitan Governance by projects, festivals or visions: Projektorientierung oder integrativer Steuerungsansatz in einer Raumpolitik der Postmoderne?
 - 4.8 Metropolitan Governance als Multi-Level-Governance: Enge oder lose Kopplung zwischen lokaler und regionaler Ebene, externe Steuerung durch Normen oder Symbole?
 - 4.9 Zusammenfassung: Zwischen konsistenten (idealtypischen) Strategien und pragmatischen bzw. innovativen Kombinationsmöglichkeiten
- 5 Folgerungen für Forschung und Praxis

Literatur

1 Einleitung und Fragestellung

1.1 Ausgangssituation

Große Städte und Stadtregionen standen als Zentren des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens schon immer im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Sie sind seit jeher die Orte, an denen Kreativität mobilisiert wird, sich konzentriert und kanalisiert. Diese kreative Energie findet ihren Niederschlag in technischen und kulturellen Innovationen, neuen Branchen und Dienstleistungen sowie der Veränderung von gesellschaftlichen Werten und Normen (vgl. Florida 2005). Angesichts gravierender Strukturveränderungen erfahren große Städte und Agglomerationen bzw. Metropolregionen seit den 1990er-Jahren eine besondere Aufmerksamkeit in Forschung und Politik (vgl. Knieling, Matern 2005):

- Die Globalisierung in der Wirtschaft hat den weltumspannenden Austausch im ökonomischen, kulturellen und sozialen Bereich erheblich intensiviert. In der Warenwirtschaft wie bei Dienstleistungen hat sich aus den verschiedenen Volkswirtschaften eine Weltwirtschaft mit gemeinsamen Absatz- und Beschaffungsmärkten gebildet. Durch diese Entwicklungen wandelt sich auch der Charakter der großen Unternehmen: Sie agieren zunehmend trans- und multinational, sind durch eine steigende Mobilität geprägt und verlieren ihre Bindung an die angestammte Region. Für Metropolregionen intensiviert sich dadurch der Standortwettbewerb. Sie sind einer stärkeren Konkurrenz um Kapital, Wissen, Arbeit und Einwohner ausgesetzt (OECD 2001; Sassen 1991; Short, Kim 1999).
- Gleichzeitig ist mit dem Trend von der Warenproduktion zur Dienstleistungsökonomie ein ökonomischer Strukturwandel zu beobachten. Dienstleistungen, Innovationen sowie Steuerungs- und Kontrollfunktionen gewinnen zunehmend an Bedeutung, während die industrielle Fertigung an Wichtigkeit verliert. Metropolregionen stehen deshalb vor der Anforderung, dass sie einen Wandel von der Industrie- zur modernen Dienstleistungsregion bewältigen müssen, um nicht im Standortwettbewerb zurückzubleiben. Zugleich steht die Wirtschaft vor der Anforderung, den damit einhergehenden Wandel in der internen Organisation zu unterstützen, indem ein Wechsel von einer vertikal integrierten fordistischen Produktion zu einer postfordistischen, flexiblen Netzwerkorganisation stattfindet (Blotevogel 2005; Castells 2001; Taylor 2001).
- Die globalisierungsbedingten Transformationsprozesse in der Wirtschaft sind durch Veränderungen in den politisch-administrativen Strukturen begleitet. Der Staat büßt an nationaler Souveränität ein, indem er wichtige Aufgaben zum einen an die supranationale und zum anderen an die regionale Ebene abgibt. Die Metropolregionen spielen deshalb als Raumeinheit auch für strategische Entscheidungen zunehmend eine wichtigere Rolle (Voelzkow 2000; Scharpf 1997).

In einer durch Globalisierung geprägten Wirtschaft verlieren physische Distanzen und Territorien an Bedeutung. Dagegen werden Menschen-, Güter-, Kapital- und Informationsströme sowie Organisations- und Interaktionsbeziehungen wichtiger (Castells 2001; Taylor 2001; Lash, Urry 1994). Metropolen bzw. Metropolregionen bilden die „Knoten im globalen Netz“, d. h. dort laufen die Verflechtungen der international organisierten Netzwerk-Ökonomien zusammen. In den Metropolregionen konzentrieren sich die

wirtschaftlichen ebenso wie die politischen Steuerungszentralen und kulturelle sowie die meisten Produkt- und Prozessinnovationen finden hier statt (Taylor 2001; Sassen 1994; Blotevogel 2005).

1.2 Fragestellungen

Vor dem Hintergrund dieser veränderten Rahmenbedingungen stellt sich eine Reihe von Fragen, die das System der politischen Steuerung von Metropolregionen betreffen und im Folgenden als Elemente einer Metropolitan Governance näher untersucht werden sollen.

Wie kann eine zukunftsweisende Organisation von Metropolregion aussehen, die auf die Veränderungen reagiert? – Zur Beantwortung dieser Fragestellung sind in einem Schritt die Kompetenzen zu klären, die der Metropolregion zugewiesen werden sollen. Dabei geht es u. a. um die Frage, welche Bedeutung der Profilierung nach außen gegenüber der Steuerung der regionalen Aufgaben zukünftig eingeräumt werden soll. Im Zuge der veränderten Anforderungen durch Globalisierung und internationale Konkurrenzlagen sind in diesem Verhältnis Verschiebungen zu erwarten. Ebenfalls mit Bezug zu der internationalen Ausrichtung, aber auch vor dem Hintergrund veränderter technologischer Möglichkeiten (IuK-Technologien, Mobilität), stellt sich die Frage der räumlichen Ausdehnung von Metropolregionen sowie der Verbindlichkeit bzw. Flexibilität ihrer Abgrenzung.

Die genannten Aspekte leiten zur Institutionalisierung von Metropolregionen über. Für Stadtregionen sind Varianten der Institutionalisierung bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts ein Thema und immer wieder – mal mehr, mal weniger intensiv – diskutiert worden. Diese Erkenntnisse können als Grundlage für die Organisation von Metropolregionen genutzt werden, müssen allerdings wegen der teilweise anderen Anforderungen erweitert werden. Als Teilaspekt der Institutionalisierung ist beispielsweise zu klären, welche Verfasstheit für Metropolregionen geeignet erscheint, welche Ressourcen nötig sind und welche Form der Legitimation angebracht ist. Eine besondere Qualität moderner Governance-Formen liegt darin, die Integration verschiedener Akteursgruppen in das regionale Steuerungssystem anzustreben und dabei auch private Akteure – sowohl Wirtschafts- als auch zivilgesellschaftliche Interessen – als Ko-Produzenten öffentlicher Leistungen einzubeziehen. Diesbezüglich ist abzuwägen, welche Modelle der Integration oder Konsultierung sich für Metropolregionen anbieten.

Die Steuerungswirkung einer Metropolregion hängt außerdem maßgeblich davon ab, über welches Instrumentarium sie verfügt. Eine Klärung sollte insbesondere dahingehend erfolgen, welchen Stellenwert regulative gegenüber kommunikativen Instrumenten erhalten und inwieweit Finanzanreize und marktorientierte Interventionen zum Einsatz kommen sollen. Damit ist auch die Frage verbunden, welche Position die Metropolregion im Mehrebenensystem der politischen Steuerung einnehmen kann und welche instrumentellen Eingriffe von übergeordneten Ebenen angebracht erscheinen.

Aus dieser Bandbreite von Überlegungen zur politischen Steuerung von Metropolregionen sollen abschließend Folgerungen für Forschung und Praxis abgeleitet werden, die Empfehlungscharakter in Bezug auf die Leistungsfähigkeit von Metropolregion haben.

Einleitend wird in einem historischen Rückblick zunächst vertieft, auf welche zurückliegenden Phasen und Entwicklungsschritte der Metropolitan-Governance-Diskurs zurückgreifen kann. Anschließend erfolgt eine Einordnung des Governancekonzepts in Bezug auf parallele Konzepte der Regionalentwicklung.

2 Historische Entwicklung der Organisation von Stadt- und Metropolregionen

Konzepte und Aktivitäten zur Stärkung der Steuerungs- und Integrationsfähigkeit von Stadtregionen stehen seit den 1990er-Jahren nicht zum ersten Mal auf der politischen Tagesordnung und im Mittelpunkt wissenschaftlicher Aufmerksamkeit. In Deutschland, aber auch in anderen westlichen Ländern, gab es bereits in den 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre intensive Diskussionen und Bemühungen zur Reform der Verwaltungsstrukturen in den Agglomerationsregionen (vgl. z. B. David 1976; Fürst u. a. 1990; Wagener 1985). Für ein adäquates Verständnis der jüngsten Reformen ist der übliche vergleichende Blick auf die 1960er- und 1970er-Jahre allein aber unzureichend. Nicht vergessen werden sollte, dass die städtischen Agglomerationen bereits im Kontext der sog. zweiten industriellen Revolution in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine massive Expansion erlebten und es auch in dieser Zeit zu deutlichen Veränderungen der Steuerungs- und Integrationsformen kam. Solche „Wellen“ der Regionalisierung der Governanceformen in urbanen Verdichtungsräumen werden im Folgenden kurz skizziert, um abschließend zu einer historischen Einordnung der jüngsten Reformen zu kommen.

Die zweite industrielle Revolution (ungefähr von 1850 bis 1920) brachte nicht nur den Durchbruch der Massenproduktion in der Ökonomie. Sie war auch eine Phase der ökonomischen Liberalisierung und intensiver internationaler Handelsströme. Gleichzeitig war damit in den Industrienationen eine Wanderung der Bevölkerung vom Land in die Städte verbunden, was dort zu einer massiven Ausdehnung der Siedlungsfläche außerhalb der mittelalterlichen Stadtmauern führte. Solange die Städte vom traditionellen Handelsbürgertum dominiert waren, begnügten sie sich mit ihrer Stellung als internationale Handelszentren und mit einer ökonomischen Hegemonie über ihr Umland. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung und ein ästhetisierendes Stadtentwicklungssparadigma („City-Beautiful“) halfen dabei, die Industrieanlagen und die Wohnungen der Industriearbeiter außerhalb der politisch-administrativen Grenzen der Städte anzusiedeln (Rebentisch 1994; Trümper 1982: 8). Erst als industrielle Eliten in Stadt und Staat Einfluss gewannen, konnte der Widerstand der Kernstädte gegen Eingemeindungen von Vororten überwunden werden. Leitbilder der industriellen Produktion (v. a. die Logik der „economics of scale“) dominierten nun auch in den Städten und führten zu einer Professionalisierung der Stadtführung und Stadtverwaltung, zu einer Kommunalisierung vormals privater Infrastrukturdienstleistungen (z. B. Wasserversorgung und Straßenbahnen, vgl. z. B. Scheller 1998: 65) und zur Ausweitung des städtischen Hoheitsgebietes. Die funktionale Expansion der Stadtverwaltungen durch die Kommunalisierung der Infrastrukturunternehmen war dabei oftmals der notwendige erste Schritt zur territorialen Expansion, denn der Anschluss an die städtische Infrastruktur stellte das Hauptargument der Befürworter einer Eingemeindung in den Vororten dar.

In Deutschland (aber auch in anderen Ländern wie den USA) entstanden in den Stadtregionen nach dem Ersten Weltkrieg die ersten Regionalplanungen und Planungsinstitutionen. Planer wie der Oberbaudirektor der Freien und Hansestadt Hamburg, Kurt Schumacher, verdeutlichten die funktionalen Interdependenzen zwischen Stadt und Umland und die Gefahren einer ungeplanten Siedlungsexpansion der Städte in die Fläche (Kallmorgen 1969). Die entstehenden regionalen Entwicklungspläne und regionalen Planungsgemeinschaften blieben aber weitgehend wirkungslos, denn die Politik konzentrierte sich auf die Frage der Eingemeindungen und Fusion der Kommunen in den wachsenden Agglomerationsregionen. Mithilfe von autoritären staatlichen Regimen kam es zu einer deutlichen Expansion der Städte durch eine gesetzlich verordnete Fusion von Städten bzw. durch Eingliederungen von Umlandgemeinden. Die wichtigsten Beispiele dafür sind die Schaffung von Groß-Berlin im Jahre 1920 durch Preußen und von Groß-Hamburg durch das Dritte Reich im Jahr 1937, wobei beides erst in einem zweiten Anlauf realisiert werden konnte. Aber auch viele andere Städte konnten während des Dritten Reiches ihre Hoheitsgebiete deutlich vergrößern (vgl. z. B. Frenzel 1998 für Stuttgart).

Nach dem Zweiten Weltkrieg expandierten die städtischen Agglomerationen infolge des technischen und sozioökonomischen Wandels, aber auch aufgrund staatlicher Förderprogramme, in dramatischer Weise. Aufgrund der erzwungenen Fusionen im Dritten Reich war in Deutschland eine radikale Konsolidierungspolitik zuerst Tabu. Stattdessen versuchten die Städte durch freiwillige kommunale Vereinigungen zur Koordinierung der stadtreionalen Infrastrukturplanung Einfluss auf die Siedlungsentwicklung im Umland zu nehmen (z. B. Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München 1952, Kommunale Arbeitsgemeinschaft für den Stuttgarter Raum 1956). Für die Stadt-Umland-Problematik im Bereich der Freien und Hansestadt Hamburg wurde von den Ländern im Jahre 1957 die Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen eingerichtet. Während diese Ansätze Anfang der 1960er-Jahre Nachahmer fanden (z. B. Gesellschaft für regionale Raumordnung im engeren Untermaingebiet 1962 und Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen im Jahr 1963), ging man in Hannover mit der Gründung des Verbandes Großraum Hannover (VGH) im Jahr 1963 bereits einen Schritt weiter, da dieser Verband durch Landesgesetz gegründet wurde und eine eigenständige Organisation mit formalem Entscheidungsgremium aufwies. Aber auch der VGH hatte zuerst ausschließlich Planungskompetenzen (Weyl 1977).

Ende der 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre dominierten Mehrebenen-Modelle die Reformbemühungen zur verbesserten Steuerung der Agglomerationsregionen (auch zu dieser Zeit gab es in Bezug auf die Reformkonzepte erstaunlich große Parallelen über nationalstaatliche Grenzen hinweg, vgl. Blatter 2007). In den Bundesländern wurden im Rahmen der Kommunalgebietsreform in mehr oder minder radikaler Weise territoriale Konsolidierungen durchgesetzt, die Landesregierungen scheuten aber vor einer massiven verwaltungstechnischen Stärkung ihrer zentralen Stadtregionen zurück. Zwar wurden überall Stadt-Umland-Verbände eingerichtet – ihnen wurden aber fast ausschließlich Kompetenzen im Bereich der Raumplanung zugewiesen. Die Stadt-Umland-Verbände unterschieden sich primär danach, ob durch eine Direktwahl des Beschlussgremiums der regionale Verband eine institutionelle Verselbständigung erfuhr oder nicht. Während dies z. B. in Hannover und Frankfurt der Fall war, blieben die Stadt-Umland-Verbände in den

süddeutschen Agglomerationen durch die Entsendung von kommunalen Delegierten in die regionalen Entscheidungsgremien viel stärker an die kommunale Ebene gekoppelt. Außerdem wurde in letzteren Regionen die stadregionale Raumplanung in einer komplexen mehrstufigen Struktur durchgeführt. So wurde z. B. in der Stuttgarter Region der Regionalverband Mittlerer Neckar für die Regionalplanung mit einem Einzugsgebiet von fünf Kreisen gegründet, auf einer räumlich sehr viel eingeschränkteren Basis zusätzlich der Nachbarschaftsverband Stuttgart, der die Flächennutzungsplanung durchführte (Trümper 1982). Insgesamt ergibt sich damit für die 1970er-Jahre das Bild, dass die Steuerung von Großstadregionen vor allem durch räumliche Planung erfolgte. Dabei lassen sich zwei grundsätzliche Planungsphilosophien unterscheiden: Eine progressiv-zentralistische mit der Betonung des politischen Eigengewichts der gesamtregionalen Ebene und eine konservativ-föderale mit der Betonung des Gegenstromprinzips auf der Basis einer fein ausdifferenzierten Planungskaskade.

Nicht vergessen werden sollte aber, dass die faktische Entwicklung der Stadregionen weniger durch diese Raumplanungsorganisationen geprägt wurde, sondern deutlich mehr durch funktional spezialisierte Fachverwaltungen und Fachplanungen – vor allem durch den Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastruktur. Die Zielsetzung der regionalen Planungsverbände war inzwischen mindestens so stark auf die funktionale Integration ausgerichtet wie auf die territoriale Integration der stadregionalen Entwicklung.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass man sich in den 1960er- und 1970er-Jahren materiell-inhaltlich auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung in den Agglomerationsregionen konzentrierte und institutionell mit den regionalen Planungsverbänden ein Gremium zur Koordinierung einer territorial und funktional ausdifferenzierten Verwaltungsstruktur installiert wurde. Mit anderen Worten – die Bemühungen zur Steuerung der Stadregionen waren im doppelten Sinne binnenzentriert: Sie konzentrierten sich auf die Entwicklungen innerhalb des Agglomerationsraums (die Förderung des ländlichen Raums blieb dem Zentralstaat vorbehalten und dieser konzentrierte sich auch darauf) und auf die ausdifferenzierte Binnenstruktur des öffentlichen Sektors – private und gesellschaftliche Akteure spielten keine formale Rolle. Allerdings war man sich (zumindest theoretisch) darüber einig, dass eine Stärkung der regionalen Ebene notwendig ist. Dies änderte sich Ende der 1970er-Jahre.

Das Ende der 1970er- und der Beginn der 1980er-Jahre waren durch einen planungskritischen liberal-konservativen Paradigmenwechsel gekennzeichnet. Allerdings war dieser Paradigmenwandel in Deutschland im Gegensatz zu den USA kaum theoretisch unterfüttert. Trotzdem führte die fast durchgängig vorzufindende Machtübernahme konservativer Regierungen in Kommunen und Ländern stets sofort zu einer Zurückstufung der Stadt-Umland-Verbände. Der Verband Großraum Hannover wurde auf einen Zweckverband für den ÖPNV reduziert und die Direktwahl der Verbandsversammlung abgeschafft. Frankfurt zeigte kein Interesse mehr am Umlandverband Frankfurt, sodass sich dieser in den 1980er-Jahren auf reine Planungsaufgaben beschränken musste und die Fokussierung auf Umweltaspekte ihn für viele zum funktional spezialisierten Advokaten werden ließ (Fürst u. a. 1990: 33 ff.). Auch die anderen Regionalplanungsverbände konzentrierten sich in den 1980er-Jahren vorwiegend auf eine ökologisch ausgerichtete Schutzplanung. Fürst spricht von der Tendenz, unter einseitiger Betonung der freiraumsichernden Aspekte Regionalplanung auf eine „Fachplanung Raum“ (Fürst 1990: 77) zu

reduzieren. In den beiden norddeutschen Stadtstaaten-Regionen kam die gemeinsame Landesplanung mit Niedersachsen fast vollständig zum Erliegen (Baumheier, Danielzyk 2002: 28). Stattdessen wurde 1984 zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein eine Rahmenvereinbarung geschlossen, die als Paradebeispiel für ein Koppelgeschäft betrachtet werden kann. Dabei wurden in erster Linie die Hamburger Interessen an einer Ablagerung von Müll und Hafenschlick im Umland mit dem Umlandinteresse an einer Verbesserung der Straßeninfrastruktur und der Ausdehnung des ÖPNV verbunden (Mantell, Strauf 1997: 60). Umsetzungsprobleme aufgrund von räumlichen Inkongruenzen und Kompetenzdifferenzierung auf der schleswig-holsteinischen Seite haben aber – neben dem Umstand, dass Hamburg Ende der 1980er-Jahre gegen den Finanzausgleich klagte – dazu geführt, dass das Koppelgeschäft nicht zum Ausgangspunkt einer vertrauensvollen Zusammenarbeit werden konnte und sich keine weiteren Koppelgeschäfte entwickelten (Mayer 1994). Die Tatsache, dass eine ähnliche Rahmenvereinbarung von Hamburg mit Niedersachsen kurz vor dem Vertragsabschluss scheiterte (Mayer 1994: 455), zeigt, dass eine solche Strategie in allen Phasen äußerst störanfällig ist. Nichtsdestotrotz wurden 1989 bei der Novellierung des bundesdeutschen Raumordnungsgesetzes Verträge als Instrumente der Raumordnung anerkannt (Wiechmann 1998: 65) – ein Indiz für die zunehmende Relevanz und Akzeptanz eines nutzenorientierten bzw. ökonomischen Steuerungsparadigmas.

Ein solches ökonomisches Steuerungsparadigma war aber nicht nur auf das Stadt-Umland-Verhältnis beschränkt, sondern umfasste im Rahmen des *New Public Management*-Ansatzes alle Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge. Der NPM-Ansatz ist durch eine starke Orientierung am Kunden bzw. Konsumenten und durch eine Ausrichtung an den Zielsetzungen der Leistungs- und Effizienzsteigerung gekennzeichnet. Damit wird nicht nur eine nutzen- und vertragsorientierte Interaktionsperspektive zwischen den Akteuren gefördert, sondern strukturell ist damit eine Abkehr vom Ziel der institutionellen Integration im Rahmen von formalen Hierarchien und eine Hinwendung zur institutionellen Differenzierung und zur Förderung von interorganisatorischem Wettbewerb verbunden. Dies bedeutet nicht nur eine positive Bewertung des Standortwettbewerbs in einem territorial fragmentierten System, sondern auch die Förderung einer funktionalen Differenzierung insbesondere zwischen Organisationen der Leistungserstellung und der Leistungsbereitstellung. Die meist unter dem Druck leerer öffentlicher Kassen erwogene Privatisierung, insbesondere von Organisationen der Leistungserstellung, stellt im Rahmen dieses Steuerungsparadigmas eine konsequente Umsetzung der Grundüberlegungen dar. Aus historischer Perspektive wird damit der Prozess der Kommunalisierung der örtlichen Daseinsvorsorge, der um den Wechsel zum 20. Jahrhundert zu einer massiven Ausdehnung des öffentlichen Sektors führte, umgekehrt und der private Sektor gewinnt – je nach Land und Region in unterschiedlicher Stärke – wieder an Gewicht.

Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen Phasen der Agglomerationspolitik – mit ihren hier sehr zugespitzten *Governance*-Paradigmen und sozio-ökonomischen Kontexten – können einige generelle Einschätzungen zu den seit Mitte der 1990er-Jahre stattfindenden Bemühungen zur Etablierung von Metropolregionen in Deutschland vorgenommen werden. Im nächsten Abschnitt wird allerdings darauf hingewiesen, dass wir in den verschiedenen Stadtregionen keineswegs einheitliche Reaktionen auf die jüngsten Herausforderungen und Reformdiskurse feststellen können.

Zuerst einmal lässt sich mit Blick auf die Nachkriegszeit feststellen, dass die 1990er-Jahre neuen Schwung für eine institutionelle Stärkung der regionalen Ebene gebracht und damit an die Bemühungen aus den 1960er- und 1970er-Jahren angeschlossen haben und eine Abwendung von den partikularistisch-utilitaristischen Steuerungskonzepten der 1980er bedeuten. Allerdings zeigen sich im Vergleich zu den 1960er-/1970er-Jahren deutliche Unterschiede in den Kontexten und Zielsetzungen, aber auch in den institutionellen und instrumentellen Ausrichtungen der jüngsten Reformkonzepte.

Der wichtigste Unterschied liegt in der Überwindung der doppelten Binnenperspektive, wie sie damals vorherrschte. Die jüngsten Bemühungen sind deutlich stärker auf die externe Profilierung der Stadtregionen und nicht mehr ausschließlich auf die Steuerung der Entwicklung innerhalb der Agglomeration ausgerichtet und sie konzentrieren sich nicht ausschließlich auf öffentliche Akteure. In vielen Regionen spielen neben den kommunalen und staatlichen Akteuren auch private und gesellschaftliche Akteure eine bedeutende Rolle – darüber hinaus spiegelt sich die damit einhergehende Grenzverwischung zwischen öffentlichem und privatem Sektor auch in der zunehmenden Nutzung von privatrechtlichen und informellen (aber trotzdem offiziell anerkannten) Organisationsformen und Instrumenten wider.

Wie zu Beginn der Bemühungen um eine Veränderung der politischen Steuerung und Integration von Agglomerationsregionen am Übergang vom 19. ins 20. Jahrhundert sind die sozioökonomischen Kontexte auch an der jüngsten Jahrhundertsschwelle wieder durch eine industrielle Revolution (hin zur Informations- bzw. Wissensgesellschaft) und durch einen verstärkten Standortwettbewerb im kontinentalen und globalen Maßstab gekennzeichnet. Beides stärkt innerhalb der Stadtregionen die Position der Kernstädte, da sie in Bezug auf die Steuerungs-, Innovations- und Gateway- sowie insbesondere in Bezug auf die Symbolfunktion der Metropolregion eine zentrale Rolle spielen. Damit zeigt sich eine gegenläufige Tendenz zu dem im Laufe des 20. Jahrhunderts durch die Suburbanisierung erfolgten Bedeutungs- und Machtverlust der Kernstädte. Zum ersten Mal seit langer Zeit erscheint es für viele Umlandgemeinden wieder attraktiv, zu der mit dem Namen der Kernstadt bezeichneten Metropolregion dazuzugehören. Dem Wunsch aus dem Umland nach Anschluss an die Knotenpunkte im globalen Netz der Ströme wird vonseiten der Städte kaum mehr mit der Forderung nach einer Eingemeindung begegnet. Stattdessen erscheint es in vielen Regionen möglich, traditionelle Antipathien zu überwinden und durch eine gleichberechtigte Zusammenarbeit von Akteuren aus den Städten und dem Umland wie auch von öffentlichen und privaten Akteuren zu neuen Kombinationen von Ressourcen und Potenzialen zu kommen, um sich damit im Standortwettbewerb zu profilieren und zu behaupten.

3 New Regionalism und Metropolitan Governance: Generelle Trends und divergierende Strategien

3.1 Metropolregionen zwischen Internationalisierung und Regionalisierung

In der internationalen wie in der deutschen Raumentwicklung ist seit den 1990er-Jahren eine Neubewertung der Raumkategorie Metropolregion zu beobachten. Einer der Auslöser dafür ist eine allmähliche Verschiebung der Gewichte innerhalb des politischen Systems. Dies betrifft vor allem die Rolle des Staates und sein Verhältnis zu den Metropolregionen und steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Prozessen der Internationalisierung bzw. Globalisierung einerseits („Raum der Ströme“, vgl. Castells 2001: 431 ff.) sowie mit Prozessen der Regionalisierung innerhalb der Nationalstaaten andererseits.

Traditionell hatte der Staat die Funktion, zwischen regionalen und internationalen Belangen eine Mittlerrolle einzunehmen und nationale Interessen nach außen zu vertreten. Entsprechend waren Regionen der staatlichen Ebene nachgeordnet und bewegten sich weitgehend in dem Rahmen, der ihnen von nationaler Ebene gesetzt wurde. Im Zuge der Internationalisierung bzw. Globalisierung ist die nationale Ebene aber von verschiedenen Seiten unter Druck geraten (vgl. Keating 1998: 75):

- Politische Internationalisierung: „Top down“ kommt es zu einer Beschneidung des Staates durch internationale und supranationale Institutionen. In Europa betrifft dies in zahlreichen Politikfeldern die Europäische Union, darüber hinaus aber beispielsweise auch die Vereinten Nationen, wie dies supranationale Abkommen bei der Kreditvergabe (Basel II), zu Fragen von Wettbewerb und Freihandel (GATT) oder des Klimaschutzes (Kyoto) zeigen. In diesen Fällen verlagert sich der Ort, an dem Entscheidungen getroffen werden, weg von der nationalen Ebene. Gewachsene Verbindungen zwischen Staat und Regionen sind davon unmittelbar betroffen, gewohnte Einflussmöglichkeiten und Wege der Kompromissfindung verschließen sich oder verlieren an Bedeutung. Dagegen entstehen neue Formen der Interessenvertretung, indem sich Netzwerke räumlicher Art, etwa Städtenetze und Regionenkooperationen, oder von wirtschaftlichen und sozialen Interessen bilden. In der Folge konkurrieren demokratisch legitimierte staatliche Institutionen mit neuen netzartigen Formen der Entscheidungsfindung.
- Ökonomische Internationalisierung: Die Verschiebungen im politisch-institutionellen Gefüge werden durch die zunehmende globale Wettbewerbsorientierung der Wirtschaft verstärkt. Globale Märkte im Bereich der Güter-, Dienstleistungs-, Finanz- und Kommunikationsströme führen dazu, dass das politisch-administrative Handeln insbesondere in Metropolregionen unter einen Anpassungsdruck gerät, günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen. Wirtschaftliche Interessen erhalten so eine gewichtigere Definitionsmacht, zugleich geraten andere Interessen in die Defensive. Diese Entwicklung betrifft vor allem Metropolregionen, da sie unmittelbar in das System internationaler Standortkonkurrenz und Arbeitsteilung eingebunden sind.
- Ökonomische Regionalisierung: Gleichzeitig sieht sich der Staat einem neuen Selbstbewusstsein des Lokalen und der Regionen gegenüber. Zum einen trägt dazu bei, dass sich die Regionen auf ihre endogenen Potenziale besinnen (müssen), da einer staatlichen Wohlfahrtspolitik, die bundes- bzw. europaweit gleichwertige Lebensbedin-

gungen durch Finanzhilfen an benachteiligte Räume zu erreichen versucht, zunehmend engere finanzielle Grenzen gesetzt werden. Die endogene Ausrichtung rückt auch dadurch in den Vordergrund, dass bedeutsame Ansiedlungserfolge im Bereich der gewerblichen Wirtschaft eher die Ausnahme sind. Neben diesen Engpassargumenten ist zum anderen die Erkenntnis gewachsen, dass wirtschaftlicher Strukturwandel an den spezifischen Faktoren und Fähigkeiten in den jeweiligen Regionen ansetzen sollte, da es gerade diese Spezifika sind, die als Anknüpfungspunkte für erfolgreiche Regionalentwicklung dienen können. Konzentrierte sich die Wirtschaftsförderung früher auf einzelne Branchen, so gilt das Interesse heute vor allem den regionalen Standortbedingungen wie Infrastruktur, Produktionsstrukturen und Kooperationsbeziehungen. Konzepte wie lernende Regionen, regionale Clusterbildung oder Innovationssysteme drücken dies aus.

- Regionale Nachhaltigkeit: Diese vernetzte Sicht regionaler Prozesse und Strukturen geht einher mit dem normativen Leitbild einer nachhaltig orientierten Regionalentwicklung. Neben ökonomischen und sozialen Maßstäben ergänzen ökologische und die Belange zukünftiger Generationen einschließende Kriterien das Zielsystem. Da die örtliche Ebene für viele Beziehungen zu begrenzt ist, wird auch von dieser Seite her der regionale Maßstab als geeigneter Handlungs- und Interaktionsraum betrachtet (vgl. Thierstein, Walser 2000; BBR 1999).
- Regionale Akteursnetzwerke: Parallel zu diesen institutionellen Veränderungen verschiebt sich das Akteursspektrum innerhalb der Region. Galt Regionalentwicklung lange Zeit als Aufgabe der staatlichen und kommunalen Akteure, so öffnete sich in den 1980er- und 1990er-Jahren der Blick dafür, dass eine Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren insbesondere der Wirtschaft und aus gesellschaftlichen Handlungsfeldern förderlich wäre. Seit Mitte der 1990er-Jahre hat sich dieses kooperative Verständnis von Regionalentwicklung ausgeweitet und zusätzlich die Zivilgesellschaft in den Blickpunkt gerückt: Bürgerorientierung von Politik und Verwaltung, Corporate Citizenship als Aufgabe der Wirtschaft sowie Bürgerengagement übernehmen Aufgaben im Rahmen kooperativer regionaler Verantwortungsgemeinschaften. Damit stellt sich modernes Regieren als eine multilaterale, mehrebenenbezogene, auf regionale Selbstorganisation zielende Aufgabe dar. In diesem komplexen Geflecht einer „regionalen Verhandlungsdemokratie“ (Benz, Fürst 2003: 7) übernimmt der Staat die Rolle eines Mitspielers, Moderators oder Regionalmanagers, sollte aber auch weiterhin dafür zuständig bleiben, die Gemeinwohlorientierung kooperativen Handelns sicherzustellen.

Angesichts dieser unterschiedlichen und zugleich parallelen Entwicklungen wird von einer Aufwertung der regionalen Ebene als einem „new regionalism“ (Keating 1998: 73) gesprochen. Die Regionen bewegen sich auch weiterhin innerhalb der Rahmenbedingungen der Nationalstaaten. Vor allem die Metropolregionen orientieren sich aber auf internationale Märkte und auf interregionalen ökonomischen Wettbewerb. In diesem Zuge gewinnen politische Strategien an Gewicht, wonach Wachstum durch Deregulierung erzielt und die Allokation von Produktion und Kapital durch Marktprozesse gesteuert werden soll, nationale Ausgleichssysteme und Arbeitsteilungen dagegen an Bedeutung verlieren können. Mit Blick auf die großräumigere Maßstabsebene „neuer Regionen“ heißt das:

„... the new regionalism is market and competition oriented (...). This strategy represents a distinct change of course for many members of regional agreements and a weakening of formerly dominant models of domestically focused interventionism, such as neo-Keynesianism in Europe (...)“ (Schirm 2002: 2).

Indem der „new regionalism“ weitgehend der Logik der marktliberalen Modernisierung folgt, grenzt er sich zugleich von früheren Formen eines kulturell bezogenen Regionalismus bzw. „Provinzialismus“ ab:

„The new regionalism is modernizing and forward-looking, in contrast to an older provincialism, which represented resistance to change and defence of tradition. Yet both old and new regionalism continue to coexist in uneasy partnership, seeking a new synthesis of the universal and the particular“ (Keating 1998: 73).

Allerdings ist mit der beschriebenen Orientierung nicht unmittelbar eine positive Wertung verbunden und die Attribute des Provinzialismus stellen nicht zwangsläufig eine negative Blickrichtung dar. Eine Bewertung sollte die Stärken und Schwächen beider Ansätze aufgreifen, wozu bei den Stärken die internationale Orientierung des einen ebenso zählt wie die endogene Ausrichtung des anderen.

Mit diesen Veränderungen und Verschiebungen ist keine gravierende Schwächung des Staates verbunden, da bei ihm weiterhin eine große Machtfülle verbleibt. Vielmehr weisen diese Entwicklungen zum einen darauf hin, dass die Aufgabe staatlichen Regierens an Komplexität gewonnen hat. Zum anderen deuten sie an, dass den Regionen – und insbesondere den international orientierten Metropolregionen – in diesem modifizierten System eine veränderte Rolle zukommt. Angesichts dieser neuen Anforderungen stehen die Regionen vor der Aufgabe, zu überprüfen, ob ihre bisherigen Formen der Steuerung und Organisation noch zeitgemäß sind oder sie sich auf die Suche nach geeigneten Formen einer Metropolitan Governance begeben müssen.

3.2 Auf der Suche nach einer Metropolitan Governance

Metropolitan Governance kennzeichnet ein verändertes Verständnis stadtreionaler Steuerung. Dabei bezieht sich „Governance“ auf die Akteure, Institutionen und Prozesse, die die stadtreionale Entwicklung sowie die Art und Weise ihrer Steuerung ausmachen. Im Folgenden wird zunächst erläutert, welches Verständnis von „Governance“ den weiteren Ausführungen zugrunde liegt. Daraus werden Merkmale von „Metropolitan Governance“ abgeleitet und einzelne theoretische Zusammenhänge erläutert.

„Governance without Government“ (Regieren ohne Regierung, Rhodes 1997) – diese Aussage spitzt eines der Verständnisse zu, welche die Governance-Debatte prägen. Ausgangspunkt sind steuerungstheoretische Überlegungen, die eine Verschiebung von der hierarchisch orientierten staatlichen Steuerung zu kooperativen und marktorientierten Steuerungsmechanismen beschreiben. „Governance“ steht – im Vergleich zu „Government“, eine Unterscheidung, die in der deutschen Sprache nicht möglich ist – für ein verändertes Verständnis von Steuerung. Allerdings ist die Bandbreite groß, was unter Governance verstanden wird (vgl. Kooiman 2002: 72):

- Governance als „minimal state“, sodass es Ziel ist, den Umfang der öffentlichen Eingriffe in die gesellschaftliche Entwicklung neu zu definieren
- Corporate Governance, bei der thematisiert wird, wie Großorganisationen geführt und kontrolliert werden
- Governance als „good governance“, wie es die Weltbank verwendet
- Governance als soziokybernetisches System
- Governance als selbstorganisierende Netzwerke (vgl. Rhodes 1997)
- Governance im Verständnis von „Steuerung“, das sich aus der Diskussion vor allem in Deutschland und den Niederlanden ableitet
- Governance als Konzept zur Organisation internationaler Beziehungen
- Governance als Analyserahmen für Mehrebenenverflechtungen, insbesondere in Bezug auf die Weiterentwicklung der EU
- das Konzept einer partizipativen Governance der EU (vgl. Grote, Gbikpi 2002)

Angesichts dieser unterschiedlichen Deutungen von Governance ist es nicht verwunderlich, dass es zu vielfältigen Definitionen kommt. Dabei zeigen sich drei Merkmale, die für Governance grundsätzlich von Bedeutung erscheinen (vgl. Kooiman 2002: 73). Es geht um

- Regeln und Qualitäten von Systemen
- Kooperation zur Verbesserung der Legitimation und der Effektivität sowie
- neue Prozesse, Strukturen und Methoden.

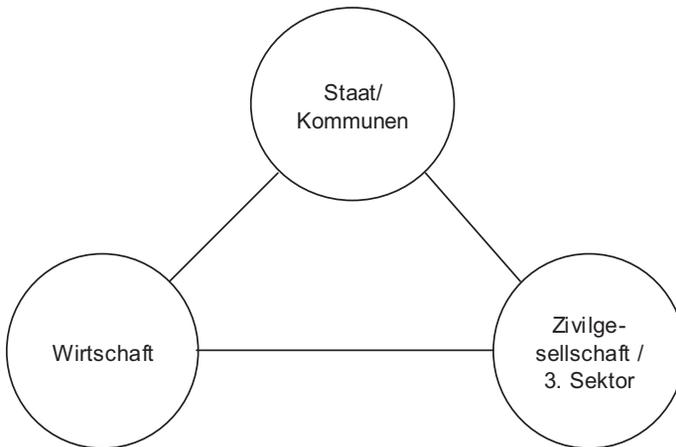
Auf der Grundlage dieser Analyse kommt beispielsweise Kooiman (2002: 73) zu folgender Definition von Governance:

„All those interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems, or creating societal opportunities attending to the institutions within which these Governance activities take place, and the stimulation of normative debates on the principles underlying all Governance activities“.

Die Definition von Kooiman verdeutlicht, dass sich Governance als Ausprägung modernen Regierens vom klassischen Verständnis staatlicher Regulation unterscheidet. Als Form einer „regionalen Verhandlungsdemokratie“ (Benz, Fürst 2003: 7) zielt sie insbesondere darauf, Prozesse regionaler Selbstorganisation zu ermöglichen. Deshalb weist sie folgende Merkmale auf (vgl. Frey 2003: 9 ff.):

- Erweitertes Akteurspektrum: Während im klassischen Verständnis von Stadt- und Regionalentwicklung staatliche und kommunale Akteure im Mittelpunkt stehen, treten bei der Regional Governance private Akteure hinzu. Dies betrifft insbesondere die Wirtschaft, gesellschaftliche Akteure, die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Belange vertreten, sowie die Zivilgesellschaft. Damit entsteht ein Akteursdreieck aus Staat/Kommune, Wirtschaft und gesellschaftlichen Akteuren bzw. Zivilgesellschaft, in dem vielfältige Kooperationsbeziehungen möglich werden (siehe Abb. 1; vgl. Selle 1991: 69).

Abb. 1: Kooperative Akteursstruktur im Governance-Modell



Quelle: Knieling 2003

- Kooperative Akteursbeziehungen: Zwischen den beteiligten Akteuren kommt es zu vielfältigen Kooperationsbeziehungen, die eigenständige Organisationsformen bilden und als Produzenten von Kollektivgütern auftreten können. Dabei handelt es sich um folgende Varianten der Kooperation:
 - interkommunale Kooperation zwischen Städten und Gemeinden
 - Bürgerbeteiligung durch die Kommune bzw. die Region sowie Bürgerorientierung im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, sodass die Bürgerschaft zum Koproduzenten von öffentlichen Gütern wird
 - Public-Private-Partnership zwischen Wirtschaft und Kommunen bzw. Region. Auf diese Weise wird die Wirtschaft zum Koproduzenten von öffentlichen Gütern
 - Corporate Citizenship, sodass die Wirtschaft bürgerschaftliche Aktivitäten unterstützt
 - strategische Allianzen von Betrieben untereinander bzw. im Zusammenspiel mit den Interessenvertretungen der Wirtschaft
 - bürgerschaftliches Engagement, auch dabei tritt die Bürgerschaft als Koproduzent von öffentlichen Gütern auf
 - lokale und regionale Verantwortungsgemeinschaften von Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft als umfassendste Form akteursübergreifender Zusammenarbeit
- Als Steuerungsprinzipien verdrängen Kooperation und Konkurrenz die hierarchisch ausgerichtete Koordination. Hierarchische Koordination zielt darauf, dass eine übergeordnete Instanz das Verhalten der Akteure ausrichtet (explizit durch unmittelbare Verhaltenssteuerung, implizit durch Vorgabe und Kontrolle von Spielregeln). Dagegen treten bei der Konkurrenz rechtlich selbstständige Akteure in den Wettbewerb miteinander. Dies schließt aber deren Kooperation miteinander nicht aus, wenn die

Zusammenarbeit für alle Beteiligten von Vorteil ist, etwa wenn sich Komplementaritäten ergeben, Synergien entstehen oder gemeinsam eine kritische Masse erreicht wird (vgl. Axelrod 1984).

- Mit der Verschiebung der Steuerungsprinzipien gehen Veränderungen im Instrumentarium der Regionalentwicklung einher. Durch diesen „instrumental shift“ treten neben die bekannten regulativen Instrumente – wie Raumordnungs- und Bauleitpläne oder Genehmigungsverfahren – zunehmend kommunikative und kooperative Instrumente sowie Marktteilnahme und Organisationsentwicklung. Regionalkonferenzen, Städtetnetze, Mediation und Moderation etc. gewährleisten, dass für den steigenden Bedarf nach Verhandlung zwischen den vielfältigen Interessen unterschiedlichste Vermittlungsverfahren zur Verfügung stehen. Ebenso gewinnt die Marktorientierung öffentlicher Akteure an Bedeutung, sodass sie marktliche Prozesse als Steuerungsinstrumentarium nutzen können. In der Folge dieser veränderten Arrangements wird die Organisationsentwicklung wichtiger. Neue, oft intermediäre Organisationen entstehen, die Plattformen für Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren bieten.
- Mehrebenenkoordination: Stadtregionen stellen komplizierte Mehrebenenkonstellationen dar, da Entwicklungsprozesse auf Quartiers-, Stadtteil- oder Bezirks-, Stadt- und regionaler Ebene miteinander sowie gegenüber der Landes- und Bundes- und internationalen Ebene abgestimmt werden müssen. Entsprechend agieren viele der beteiligten Akteure in unterschiedlichen Arenen, sodass sie gezwungen sein können, voneinander abweichende Positionen zu vertreten, je nachdem für welche Institution oder Ebene sie sprechen. Als Delegierte stehen sie außerdem vor der Aufgabe, die Ergebnisse regionaler Verhandlungen in die Institution zurück zu vermitteln, die sie entsandt hat. Gelingt diese Vermittlung nicht, führt es zu einer Schwächung der regionalen Kooperation. Gleichzeitig wirft die Mehrebenenproblematik die Frage auf, wie das Handeln der Akteure legitimiert ist, wenn Entscheidungen zu treffen sind, bzw. wie sie mit demokratisch legitimierten Gremien verzahnt sind (vgl. Benz 1992).

Die Definition von Kooiman weist darauf hin, dass Governance nicht nur als ein organisatorisch-technisches Konzept verstanden werden sollte. Vielmehr folgen organisatorische Änderungen jeweils normativen Vorstellungen, wie gesellschaftliche Prozesse aussehen sollen bzw. zu welcher Perspektive sie beitragen sollen („form follows function“). Beispielsweise gibt es unterschiedliche Vorstellungen über das Ausmaß an Regulierung bzw. Deregulierung oder über den nötigen bzw. gewünschten Umfang an Partizipation der Bevölkerung an der Entscheidungsfindung. Je nach normativer Ausrichtung in Bezug auf diese Fragen kann es zu deutlich abweichenden Ausprägungen der Governance kommen.

Bei der Verwendung des Begriffs ist zu berücksichtigen, dass Governance sowohl als analytisches Muster benutzt wird, das dazu dient, regionale Prozesse und Strukturen zu beschreiben und zu beurteilen, als auch als normatives Konzept („Good Governance“), das Qualitätsanforderungen für moderne stadtreionale Steuerung formuliert.

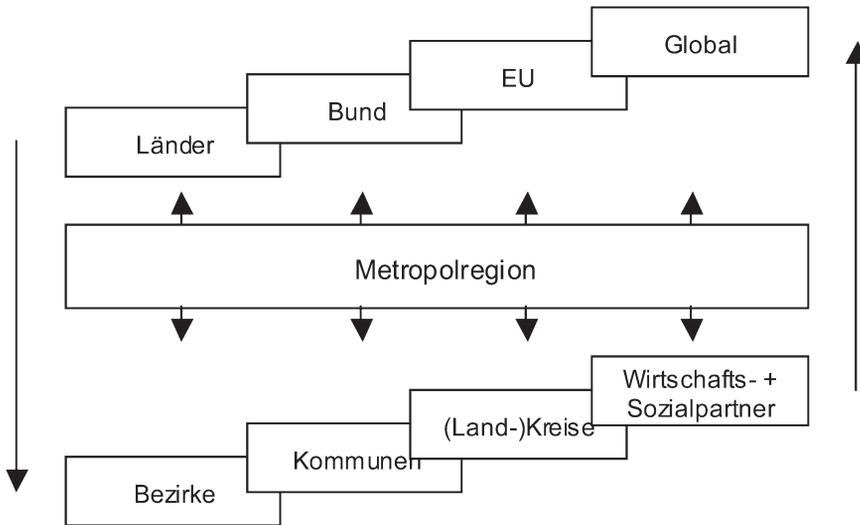
3.3 Spezifikation von Metropolitan Governance

Die vorgenannten Merkmale und Entwicklungen beziehen sich auf Veränderungen, die im Zuge des „new regionalism“ für die regionale Maßstabebene gelten. Bezogen auf Metropolregionen stellt sich die Frage, ob es spezifische Besonderheiten gibt, die dazu berechtigen, von einer Metropolitan Governance zu sprechen? – Für Metropolregionen treffen die beschriebenen Kriterien stadtreionaler Steuerung grundsätzlich ebenso zu. Dabei fällt auf, dass diese Prozesse in Metropolregionen besonders ausgeprägt zum Tragen kommen:

- Die Akteursvielfalt und Interessen- und Konfliktintensität ist in Metropolregionen durch die Ballung von Personen, Institutionen und Interessen um ein Vielfaches größer als in anderen Regionen. Viele Interessen sind hervorragend organisiert und entsprechend artikulationsfähig, sodass sie den Steuerungsanspruch von Staat und Kommunen deutlicher infrage stellen bzw. ihm durch ihr selbstbewusstes Handeln entgegenreten.
- Zugleich besteht ein sehr hohes Konfliktniveau, insbesondere in Bezug auf die knappe Ressource Boden, der von zahlreichen Interessen beansprucht wird. Gewerbe- und Wohngebiete konkurrieren mit Verkehrserschließungen, Naherholungsgebieten sowie Freiraum- und Naturschutz. Überlagernd kommen beispielsweise Aspekte des Luft-, Lärm- und Strahlenschutzes hinzu. Verhandlungsprozesse sind entsprechend komplex und aufwendig.
- Bezogen auf den „instrumental shift“ stehen Metropolregionen vor der Herausforderung, einerseits ihre Verfahren in Richtung Kommunikation und Kooperation zu modernisieren. Andererseits müssen sie aber auch sicherstellen, dass die bestehenden ordnungspolitischen Instrumente ihre Wirksamkeit behalten. Denn angesichts des hohen Konfliktniveaus und der Interessenüberlagerung bedarf es auch weiterhin eines „Schattens der Hierarchie“, also ordnungspolitischer Rahmensetzungen, die das Verhalten der Akteure koordinieren (vgl. Kilper 1999).
- Mehrebenenkoordination: In Metropolregionen steigert sich die Komplexität zusätzlich, da diese international ausgerichtet sind und entsprechende Anforderungen und Verknüpfungen auf europäischer und internationaler Ebene einbezogen werden müssen. Dies stellt sowohl zusätzliche Anforderungen an die beteiligten Akteure als auch an die institutionalisierten Koordinationsmechanismen (siehe Abb. 2).

Neben diesen Binnenfaktoren einer Metropolitan Governance sind Metropolregionen dadurch geprägt, dass sie den internationalen Standortwettbewerb als ihre maßgebliche Handlungsebene definieren. Die Globalisierung von Waren-, Dienstleistungs-, Informations- und Finanzströmen beeinflusst Metropolregionen besonders intensiv. Folglich sehen sie sich gezwungen, nach Strategien zu suchen, um sich im internationalen Standortwettbewerb zu behaupten.

Abb. 2: Mehrebenenkoordination in Metropolregionen



Quelle: Knieling 2003

4 Strategische Entscheidungen bei der politischen Steuerung von Metropolregionen

In den meisten größeren deutschen Stadtregionen sind in den 1990er-Jahren zentrale Entscheidungen zur Reform der politischen Steuerungs- und Integrationsformen gefallen. Wie bereits dargestellt, wurden dabei sehr unterschiedliche *Governance*-Formen umgesetzt. In den meisten Regionen gab es aber in der Folgezeit und gibt es bis heute weitere Diskussionen und Bemühungen zur Stärkung der regionalen Steuerungs- und Integrationsfähigkeit, in jüngster Zeit insbesondere im Rahmen der Bildung von Metropolregionen. Im folgenden Teil des Beitrages konzentrieren wir uns auf diesen aktuellen Diskurs und wenden uns zentralen Aspekten zu, die Gegenstand der Organisation von Metropolregionen sind. Dabei wird so vorgegangen, dass zu diesen Aspekten gegensätzliche Entwicklungsrichtungen zuerst möglichst in zugespitzter Form dargestellt werden, um so die Vor- und Nachteile herausarbeiten zu können. Anschließend diskutieren wir jeweils Möglichkeiten zur Kombination der beiden Strategien.

4.1 Primäre Zielsetzung: Profilierung nach außen oder Steuerung nach innen?

Zu Beginn der Überlegungen zur geeigneten Institutionalisierung von Metropolregionen stellt sich die Frage nach den primären Zielsetzungen, die damit verfolgt werden sollen. Strategische Bedeutung besitzt dabei die Unterscheidung zwischen dem Ziel der Profilierung und Vertretung der Metropolregion nach außen und Zielsetzungen, bei denen die Steuerung und die Integration innerhalb der Metropolregion im Zentrum stehen.

Vor dem Hintergrund des verschärften Standortwettbewerbs im Kontext kontinentaler und globaler Freihandelsregime sind die politischen Akteure in den Stadtregionen gezwungen, ihren Blick nicht nur über die Region, sondern auch über die nationalstaatlichen Kontexte hinauszurichten. Um ihre herausgehobenen Funktionen und ihre Ausstrahlungskraft zu sichern, sehen sich Metropolregionen mit der Anforderung konfrontiert, ihre Attraktivität und Anziehungskraft insbesondere für mobile Produktionsfaktoren (vor allem Investitionskapital und kreative Köpfe) zu stärken. Die damit verbundenen veränderten Aufgaben und Maßstabsvergrößerungen stellen neue Herausforderungen an die Akteure in der Region; bei einem gemeinsamen Blick nach außen ergeben sich aber auch zusätzliche Chancen für die regionale Zusammenarbeit. Wenn die kommunalen Akteure die Überzeugung gewinnen, dass der interregionale Wettbewerb entscheidender ist als die intraregionale Konkurrenz, erwächst eine kooperative Interaktionsorientierung und damit steigen die Chancen, dass lokale Akteure bereit sind, Ressourcen zusammenzuführen und Kompetenzen auf eine regionale Ebene zu verlagern.

Aus diesen Überlegungen heraus gibt es keinen Gegensatz zwischen der Zielsetzung der externen Profilierung und der Notwendigkeit zur regionalen Koordinierung und Kooperation. Auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings doch ein Spannungsverhältnis, denn Maßnahmen zur Profilierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit nach außen können zwar als interkommunale *Win-win*-Strategie dargestellt werden. Dies gilt allerdings nur bei sehr breiten und diffusen Maßnahmen des Regionalmarketings. In Bezug auf materielle und kulturelle Infrastrukturprojekte mit konkretem Ortsbezug führt die Zielsetzung der Profilierung nach außen dagegen – insbesondere in polyzentralen Metropolregionen – eher zu einer Verschärfung der innerregionalen Verteilungskonflikte, weil ausstrahlungskräftige Leuchtturmprojekte (z. B. Museen, Opernhäuser) und große Infrastrukturmaßnahmen für den überregionalen Austausch (z. B. Flughäfen) mit einer Konzentration von Kosten und/oder Nutzen an einem Ort verbunden sind und die Möglichkeiten zur gleichmäßigen Verteilung von Einrichtungen und Projekten in der Metropolregion eingeschränkt werden. Die Zielsetzungen der externen Profilierung führen aber nicht nur zu einer Konzentration auf bestimmte Orte, sondern auch zu einer Schwerpunktsetzung in Bezug auf relevante Politikfelder. Der Diskurs über einen verstärkten Standortwettbewerb führt – insbesondere bei einer kurzfristig ausgerichteten Regionalentwicklungsstrategie – dazu, dass wachstumsorientierte Politikfelder und Maßnahmen politische Priorität erhalten. Insbesondere in einem zentralen Konfliktfeld stadtreionaler Politik – der Verkehrspolitik – führt die Orientierung an der metropolitanen Gatewayfunktion zu einer politischen Gewichtsverschiebung, bei der beispielsweise Belange des Umweltschutzes stärker in den Hintergrund gedrängt werden. Außerdem ist es plausibel, dass die Konzentration auf die Stärkung der stadtreionalen Anziehungskraft für Investoren und kreative Köpfe zu einer regionalpolitischen Agenda führt, bei der etwa sozialpolitische Themen und Maßnahmen weniger Aufmerksamkeit finden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Zielsetzung der externen Profilierung im Kontext des großräumigeren Standortwettbewerbs Chancen für eine verstärkte innerregionale Zusammenarbeit eröffnet, aber zugleich zu einer territorialen und funktionalen Schwerpunktsetzung der stadtreionalen Politik beiträgt.

Damit steht diese strategische Orientierung metropolregionaler Politik nach außen durchaus im Widerspruch zu wichtigen Elementen der eher binnenzentrierten Agglomerationspolitik der letzten Jahrzehnte. Denn diese hatte sich insbesondere in den 1980er-Jahren stark darauf konzentriert, die stadregionale Entwicklung umweltverträglicher zu gestalten. Sie kann auch in Widerspruch geraten zu der insbesondere von den Kernstädten betriebenen Thematisierung und Bearbeitung der Problematik der sozialpolitischen Lastenverteilung zwischen Kernstädten und Umland (Frenzel 1998), wobei im Bereich von Infrastrukturprojekten die Interessen der Kernstädte – wie oben beschrieben – allerdings eher gestärkt werden.

In den bundesdeutschen Stadtregionen lassen sich bei einer vergleichenden Betrachtung der jüngeren regionalpolitischen Reformen deutlich unterschiedliche strategische Ausrichtungen erkennen (Blatter 2005, 2006). Dies gilt z. B. für die jüngeren Entwicklungen zur regionalen Kooperation zwischen den beiden Regionen um die norddeutschen Stadtstaaten. Sowohl in der Region Hamburg als auch in der Region Bremen begann die erneute intensive stadregionale Zusammenarbeit zu Beginn der 1990er-Jahre mit der Erarbeitung von Regionalen Entwicklungskonzepten (REK). Die sich daraus konstituierende „Metropolregion Hamburg“ wandte sich zuletzt einer externen Profilierungsstrategie mit Konzepten zum Regionalmarketing und der Konzentration auf Leuchtturmprojekte zu. Auch in der Bremer Region konstituierte sich die Stadtregion in der Form der „Regionalen Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen“ neu – hier blieb allerdings zunächst der Schwerpunkt der Kooperation im Bereich der raumplanerischen Steuerung der stadregionalen Entwicklung. Die traditionelle Ausgleichsorientierung zeigt sich in einer Vielzahl von breit im Kooperationsraum gestreuten Projekten (Baumheier, Danielzyk 2002). Mit der Konstituierung der „Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e. V.“ erhält aber auch hier die externe Profilierungsstrategie zunehmende Bedeutung; die neue Organisationsstruktur unterstreicht dies durch die gewichtige Einbindung der Wirtschaft (Baumheier 2007). Besonders eindeutige Schwerpunktsetzungen lassen sich in den Metropolregionen Frankfurt und München einerseits und Hannover andererseits erkennen. Paradoxerweise konzentrieren sich die beiden ökonomisch starken Metropolregionen in jüngerer Zeit vor allem auf die Profilierung nach außen, während die ökologische Steuerungsfunktion der regionalen Ebene geschwächt und intraregionale Lastenverteilungen nicht oder nicht erfolgreich thematisiert wurden. Die wirtschaftlich schwächere Region Hannover konnte dagegen mit der Fusion von Kommunalverband und Landkreis zur „Region Hannover“ als einzige deutsche Stadtregion einen deutlichen Schritt zur besseren Lastenverteilung im Bereich der sozialpolitischen Infrastruktur erreichen und bleibt auch ihrer regulativen Raumplanungstradition treu. Seit der Bildung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen und mithilfe von regionalen Wachstumsinitiativen in allen Teilräumen der neuen Metropolregion wird allerdings auch hier ergänzend eine Profilierung nach außen angestrebt.

Nimmt man die gegenwärtigen ökonomischen Herausforderungen an die Stadtregionen vor allem im Kontext der räumlichen Maßstabsvergrößerungen durch kontinentale und globale Freihandelsregime und dem damit verbundenen verstärkten Standortwettbewerb wahr, dann zeigen sich deutliche Spannungslinien zwischen einer extern und einer intern ausgerichteten Strategie zur Steuerung und Integration von Metropolregionen. Die gegen-

wärtigen ökonomischen Herausforderungen beschränken sich aber nicht darauf, dass die Metropolregionen ihre Anziehungskraft für Informationen, Investitionen und Individuen und damit ihre Knotenfunktion in den Strömen der globalen Ökonomie sichern müssen. Setzt man den Schwerpunkt bei der Beschreibung des gegenwärtigen sozioökonomischen Kontextes stärker auf den Aspekt der dritten industriellen Revolution, dann stellt sich den Metropolregionen vor allem die Aufgabe, innovative Milieus für neue Kombinationen sowohl in technischer, ökonomischer wie auch in kultureller Hinsicht zu schaffen und zu pflegen. Aus dieser Zielsetzung lassen sich leichter kombinatorisch-integrative Strategien ableiten, denn für innovative Milieus sind sowohl gute Verbindungen nach außen wie auch die soziale Einbettung vor Ort von zentraler Bedeutung. Die Schumpetersche Definition von Innovation als „neue Kombinationen“ liefert die Grundlogik für metropolitane Entwicklungsstrategien, die auf die Verknüpfung von extern und intern, von städtischer Kultur und ländlicher Natur, von Wachstum und Bewahrung/Ausgleich u. ä. setzen. So lässt sich z. B. folgern, dass kreative Köpfe nicht nur auf weltweite Verbindungen angewiesen sind, sondern auch auf ein sicheres und gesundes Lebens- und Arbeitsumfeld in der Region. Diese Argumentationslinien zeigen, dass eine Verbindung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Maßnahmen und Programmen auch im aktuellen Kontext der Metropolitanisierung der Agglomerationsregionen eine zukunftssträchtige Entwicklungsstrategie darstellen kann.

In Deutschland wurde eine solche Kombination von Zielsetzungen am frühesten in der Region Stuttgart in innovative Entwicklungsstrategien und neue Institutionen umgesetzt. Die Gründung des Verbandes Region Stuttgart (VRS) im Jahre 1994 erfolgte im Kontext einer ökonomischen Strukturkrise in der Automobilregion Mittlerer Neckar (Frenzel 1998). Die Stärkung der regionalen Steuerungskraft durch den VRS zielte sowohl darauf ab, zentrale Infrastruktureinrichtungen in der Region (v. a. Flughafenausbau, Neue Messe) leichter durchzusetzen und das Regionalmarketing zu verbessern. Gleichzeitig stärkte man aber auch die Regional- und Landschaftsplanung und förderte den Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Die nachfolgende Gründung einer regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaft, bei der neben dem VRS auch Kommunen, gesellschaftliche Vereinigungen und Banken vertreten sind, ermöglichte eine breite Umsetzung externer Profilierungs- und interner Vernetzungsstrategien (Benz 2003). Die Direktwahl der Regionalversammlung und die gleichzeitige Gründung einer Vielzahl von interkommunalen und gesellschaftlichen Vereinigungen auf regionaler Ebene stellt wiederum eine Balance zu diesen primär ökonomischen Strategien dar. In Stuttgart ist damit nicht nur eine Kombination inhaltlicher Ziele und Strategien vorzufinden, sondern vor allem auch ein breites Feld verschiedener stadtreionaler Institutionen und eine innovativ-produktive Verknüpfung dieser Institutionen (Blatter 2005).

Diese geschilderten verschiedenen strategischen Ausrichtungen und Zielsetzungen ziehen unterschiedliche Regionsabgrenzungen und Kompetenzzuteilungen sowie divergierende Institutionen und Instrumente nach sich. Dies wird im Folgenden genauer dargestellt.

4.2 Scale: Diffuse/weite oder klare/enge geographische Abgrenzung der Metropolregionen?

Nicht zufällig hat die Ministerkonferenz für Raumordnung bei der Einführung der europäischen Metropolregionen in Deutschland im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen 1995 keine genaue räumliche Abgrenzung dieser Metropolregionen vorgenommen (Adam, Göttsche-Stellmann, Heidbrink 2005). Eine eindeutige räumliche Abgrenzung erscheint nicht nur deswegen schwierig, weil die grundlegenden theoretischen Überlegungen, die mit dem Bedeutungszuwachs von Metropolregionen verbunden sind, gerade die Abkehr von flächenhaft-exklusiven Vorstellungen sozial-räumlicher Beziehungen und die Hinwendung zu netzwerkförmigen bzw. relational-überlappenden Raumbildern als den zentralen Kern der gegenwärtigen Transformationen beschreiben (Castells 1999; Schroer 2006). Auch beim Versuch der wissenschaftlichen Operationalisierung zeigen sich Schwierigkeiten. Aus den für Metropolregionen charakteristischen Funktionen (Kontroll-, Innovations-, Gateway- und Symbolfunktion) ergeben sich verschiedene und oftmals schwer messbare Abgrenzungsindikatoren. Im Vergleich zur früheren Abgrenzung von Verdichtungsräumen (bei der man versucht hat, Schwellenwerte mit objektiv wissenschaftlichen Kriterien zu begründen) ist damit die Abgrenzung von Metropolregionen viel weniger in einem deduktiven Prozess unter Rückgriff auf objektive Faktoren, sondern eher als induktiver Prozess zu verstehen, in dem subjektive Wahrnehmungen und Zugehörigkeitsgefühle sowie der daraus resultierende politische Wille der örtlichen politischen Akteure die entscheidende Rolle spielen. Der damit einhergehende politische Voluntarismus bei der Abgrenzung von Metropolregionen führt dazu, dass jede Metropolregion für sich entscheiden kann, ob sie eine diffuse oder eine klare bzw. eine weite oder eine enge geographische Abgrenzung besitzen möchte.

Welche Gründe sprechen für eine diffuse und welche für eine klare geographische Abgrenzung? In der in diesem Band vertretenen Definition von Metropolregionen als „Standortraum oder ‚Cluster‘ metropolitaner Funktionen, unabhängig von politisch-administrativen Grenzen“ (Blotevogel, Danielzyk) gibt es eine deutliche Affinität zu einer diffusen Abgrenzung der Metropolregionen. Diffuse Abgrenzungen erleichtern eine funktionale Differenzierung von Kooperationsräumen (siehe nachfolgenden Abschnitt) und besitzen Vorteile in Bezug auf die Flexibilität über die Zeit. Mitgliedschaften und Kooperationsfelder können so leichter zugeschnitten und verändert werden. Diffuse Abgrenzungen erscheinen insbesondere auch dann angemessen, wenn es keine eindeutigen Schwellenwerte in Bezug auf den Metropolitanisierungsgrad eines Ortes oder in Bezug auf die Verflechtungsintensität gibt. Theoretisch werden damit Mitgliedschaften abgestufter Intensität möglich.

Diesen Argumenten für eine diffuse Abgrenzung der Metropolregion stehen territoriale Verankerungen und Rückbindungen insbesondere der politisch-administrativen Akteure und die klassischen Mechanismen (Wahlen und Abstimmungen) der Legitimation regionalpolitischer Maßnahmen gegenüber der Bevölkerung entgegen. Je stärker eine Metropolregion institutionalisiert wird und je stärker einer metropolitanen Institution regulative Kompetenzen und Ressourcen übertragen werden, desto größer wird die Notwendigkeit einer territorialen Abgrenzung und einer eindeutigen Bestimmung der Mitgliedschaft (s. u.). Gegen die aus funktionalen Gründen attraktive Idee der abgestuften Mitglied-

schaft sprechen die für politische Akteure besonders wichtigen Statusfragen. Wie auf europäischer Ebene scheint es auch in den Metropolregionen kaum möglich, abgestufte Mitgliedschaften offiziell zu etablieren, da eine „Mitgliedschaft zweiter Klasse“ politisch auch dann nicht akzeptiert wird, wenn objektiv weniger Interdependenzen und weniger gemeinsame Interessen bestehen. Beispielsweise waren Versuche zur Etablierung eines „Zweiten Rings“ in der Metropolregion Hamburg deshalb von kurzer Dauer. Von der Europäischen Union lässt sich die Erkenntnis gewinnen, dass eine Flexibilisierung und Dynamisierung regionaler Kooperation und Integration eher über eine verstärkte Anwendung von „Opting-out“-Klauseln erreicht werden kann.

Welche Gründe sprechen für eine weite und welche für eine enge geographische Abgrenzung? Bei einem Vergleich der westdeutschen relativ monozentralen Metropolregionen erscheint es offensichtlich, dass eine weite geographische Abgrenzung eher in den Regionen vorzufinden ist, in denen die externe Profilierung im Standortwettbewerb politische Priorität besitzt (v. a. Hamburg, Frankfurt, München). In diesen Regionen wurde der dominierende Parameter für stadregionale Zusammenarbeit in den 1990er-Jahren massiv vergrößert. In den Regionen, in denen die Steigerung der internen Steuerungsfähigkeit einen größeren oder gleichgewichtigen Stellenwert hatte, blieb eine solche Maßstabsvergrößerung der stadregionalen Zusammenarbeit zunächst aus (z. B. Hannover, Stuttgart) bzw. erfolgte nur moderat (z. B. Bremen) (Blatter 2006).

Solche Kopplungen von inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und räumlichen Abgrenzungsstrategien erscheinen in sich stimmig. Beim Standortwettbewerb stehen „Maßstabsvergrößerungen“ im Zentrum der neuen Wahrnehmungen und es liegt deswegen nahe, der Ausweitung des nationalen zum europäischen und kontinentalen Standortwettbewerb mit einer deutlichen Vergrößerung der Regionsdefinition zu begegnen. Allerdings erscheint dies nur sinnvoll, wenn die schiere Größe einer räumlichen Einheit einen positiven Wettbewerbsfaktor darstellt. Eine weite geographische Abgrenzung mag z. B. dazu dienlich sein, die Sichtbarkeit einer Region in kartographischen Abbildungen zu erhöhen. Wichtiger erscheint allerdings die damit verbundene Erhöhung der Bevölkerungszahl. Dies trägt z. B. dazu bei, in interregionalen Vergleichsstudien bei einem der grundlegendsten Indikatoren einen höheren Rang einzunehmen oder bestimmte Schwellenwerte zu erreichen. Jenseits solcher Überlegungen im Kontext der immer wichtiger werdenden „Aufmerksamkeitsökonomie“ ist eine hohe Bevölkerungszahl einer Region aus ökonomischer Sicht insbesondere im Zusammenhang von Investitionen in Distributions- und Konsumtionszentren von großer Bedeutung.¹ Insgesamt wird damit plausibel, warum es in den Regionen, in denen es in den 1990er-Jahren nicht zu einer deutlichen Maßstabsvergrößerung kam (Hannover, Stuttgart), in den letzten Jahren politische Initiativen mit dem Ziel gab, Metropolregionen mit einem deutlich großräumigeren Maßstab zu etablieren.

Ebenfalls plausible Gründe für eine kleinräumigere Abgrenzung der Metropolregion gibt es, wenn die Zielsetzungen eher im Bereich der internen Steuerung und Integration

¹ Allerdings ist die Strategie der Aufmerksamkeitsgewinnung und Profilierung durch absolute Größe nicht die einzig denkbare Strategie. Setzt man eher auf relative Faktoren, z. B. die durchschnittliche Kaufkraft pro Kopf oder die räumliche Dichte von kulturellen Einrichtungen, so würde dies in den meisten Fällen für eng geschnittene Regionsabgrenzungen sprechen.

liegen. Die Regionen Hannover und Stuttgart können nicht zufällig z. B. im Bereich der Steuerung des großflächigen Einzelhandels bemerkenswerte Regulierungsmaßnahmen vorweisen (Blatter 2006). Grundsätzlich gilt: Je größer die Region ist, desto mehr Akteure sind beteiligt und desto größer sind die Transaktions- und Entscheidungsfindungskosten. Dieser Zusammenhang ist noch gravierender, wenn Entscheidungen nur im Konsens getroffen werden können. Solche generellen Aussagen müssen allerdings durch eine differenziertere Betrachtung der Akteure ergänzt werden. Aus Analysen der politischen Entscheidungsprozesse in US-amerikanischen Großstadtreionen lassen sich folgende Erkenntnisse in die Überlegungen einbeziehen (Blatter 2007): Die klassischen Wert- und Interessengegensätze zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden werden in institutionellen Kontexten, in denen die ländlichen Regionen einbezogen werden, sehr stark von diesen beeinflusst. In Einzelfällen bilden sich dabei ideologische oder interessenbasierte Koalitionen zwischen Kernstädten und ländlichen Vertretern (so z. B. in Portland, Oregon, wo dadurch eine in den USA einzigartige starke regionale Steuerung durch Raumplanung institutionalisiert werden konnte), normalerweise identifizieren sich die Wähler und Politiker der ländlichen Regionen aber deutlich mehr mit den Umlandgemeinden (auch wenn sie in finanzieller Hinsicht oft mehr gemeinsame Interessen mit den Kernstädten besitzen). Während die Ausweitung der Regionsdefinition in das ländliche Umland damit im Bereich der Umweltpolitik keine eindeutigen Konsequenzen erwarten lässt, erscheint es sehr wahrscheinlich, dass Aufgaben und Konflikte mit offensichtlich redistributiven Wirkungen noch weniger bearbeitet werden können als dies bei metropolitanen Institutionen der Fall ist, in denen ausschließlich Kernstädte und suburbane Umlandgemeinden zusammengeschlossen sind. Darüber hinaus erscheint es auch aus der Perspektive der Innovationsfunktion von Metropolregionen wenig hilfreich, wenn ländliche Gebiete und deren Interessenvertreter integriert werden.

In der bundesdeutschen Debatte stehen aber weniger solche entscheidungs- und machtpolitischen Prozesse innerhalb stadtreionaler Institutionen im Zentrum der Diskussion. Die stark ausgleichsorientierte deutsche politische Kultur führt dazu, dass die Frage der Abgrenzung von Metropolregionen vor allem im Zusammenhang mit dem grundgesetzlichen Auftrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse diskutiert wird. Im Kontext der jüngsten Hinwendung der staatlichen Aufmerksamkeit zu den Metropolregionen wird eine Vernachlässigung der ländlichen Räume befürchtet, die seit den 1960er-Jahren im Zentrum der staatlichen Förderung standen. Aus einer solchen Perspektive erscheint es angebracht, eine Verantwortungsgemeinschaft bzw. großräumige Partnerschaft zwischen metropolitanen Kernregionen und ländlichen Regionen zu fordern. Damit soll der Gefahr begegnet werden, dass die ländlichen Räume als weiße Flecke zwischen den urbanen Metropolregionen aus der planerischen und politischen Wahrnehmung verschwinden. Eine programmatische und institutionelle Verknüpfung der Metropolregionen mit ihren weiteren Verflechtungsräumen in großräumigen Partnerschaften ist aber nicht die einzige Möglichkeit für eine sinnvolle Einbettung von Metropolregionen in die staatliche Regionalpolitik. Denkbar wäre auch eine Differenzierung und spezifische Kombination von verschiedenen räumlich-politischen Einheiten. Dem Wesen eines mit exklusiver Souveränität konzipierten Nationalstaates entspricht dessen Sorge um die Sicherheit und Stabilität eines territorial definierten Raumes und damit auch dessen Verantwortung für die ländlichen

bzw. peripheren Räume. Die räumliche Politik des Staates sollte sich deswegen auch in Zukunft mit den materiell ausgerichteten Instrumenten der klassischen Moderne (Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und finanzielle Förderungen) auf die ländlichen Räume konzentrieren. Im Gegensatz dazu basiert die Stärke von Metropolen auf deren externer und interner Vernetzung. Zur Sicherung der externen Ausstrahlungs- und internen Innovationsfähigkeit ist die Kombination von urbanen und suburbanen Potenzialen erforderlich. Damit ergäben sich Verantwortungsgemeinschaften bzw. großräumige Partnerschaften von Staat und Land einerseits sowie von Stadt und Umland andererseits.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es in Bezug auf die geographische Abgrenzung von Metropolregionen widersprüchliche Anforderungen gibt. Die Zielsetzung der externen Profilierung spricht eher für großräumige, allerdings nicht flächendeckende Grenzziehungen, während die Stärkung der internen Steuerungsfähigkeit kleinräumigere Abgrenzungen sinnvoll erscheinen lässt. Damit erscheint eine kombinatorische Lösung wie in der Region Stuttgart, wo ein starker institutioneller Kern auf einer relativ kleinräumigen Basis (VRS) mit einem räumlich weiteren und flexiblen Instrument (der Wirtschaftsförderungsgesellschaft und ihren vielfältigen Beteiligungen) gekoppelt wurde, eher als adäquat.

4.3 Scope: Funktional-spezialisierte oder territorial-multifunktionale Ausrichtung?

Nach der grundlegenden Zielsetzung und der räumlichen Abgrenzung müssen die Grundprinzipien bestimmt werden, denen die institutionelle Architektur von Metropolregionen folgen soll. Noch vor der Entscheidung über die Stärke und Form der interterritorialen Zusammenarbeit stellt sich die Frage, ob die bereits erwähnte Notwendigkeit zur räumlichen Differenzierung konsequent weitergedacht wird und die Metropolregionen dementsprechend durch ein lose gekoppeltes System von funktional spezialisierten Zweckverbänden nach der Logik der „variablen Geometrie“ gesteuert werden sollen oder ob es nach wie vor gute Gründe für eine Integration von verschiedenen Funktionsbereichen in eine multifunktionale und territorial verankerte Organisation gibt.

Die funktionale Differenzierung der Gesellschaft und die damit einhergehende institutionelle Spezialisierung gilt seit der Gründung der modernen Sozialwissenschaft als eine der grundlegendsten Charakteristika und Triebkräfte der Modernisierung und für Theoretiker wie Luhmann stellt der jüngste Globalisierungsschub den endgültigen Durchbruch einer Weltgesellschaft dar, in der die Reste der traditionellen segmentären Differenzierung von Gesellschaften nun immer mehr einer funktional differenzierten Gesellschaft weichen (Schimank 1996). In der theoretischen Literatur im Bereich der Metropolitan Governance haben insbesondere die organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Vertreter der Public-Choice-Schule von Beginn an auf die Vorteile funktional spezialisierter Institutionen hingewiesen (z. B. Ostrom, Tiebout, Warren 1961). Durch die Spezialisierung auf einzelne Aufgabenstellungen können die Institutionen hinsichtlich ihrer geographischen Reichweite und hinsichtlich ihrer Organisationsformen jeweils zielgerichtet optimiert werden. In jüngerer Zeit ist der von den Ökonomen stets betonte Aspekt der Ermöglichung von Wettbewerb in den Vordergrund der Debatte getreten. Eine institutionelle Ausdifferenzierung in funktionaler Hinsicht eröffnet vielfältige Möglichkeiten zur Etablierung eines

Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Anbietern örtlich-regionaler Dienstleistungen (Frey, Eichenberger 2001).

Auf der anderen Seite ist die These der linearen Transformation von segmentär differenzierten zu funktional differenzierten Gesellschaften nie unbestritten gewesen, und es finden sich auch in jüngerer Zeit vielfältige Anzeichen, die eine territoriale Verankerung sozialer und politischer Systeme keineswegs obsolet erscheinen lassen, z. B. die Europäische Union oder die vielfältigen Regionalisierungs-, Dezentralisierungs- und Devolutionsentwicklungen in ehemals zentralistischen Staaten. Wie in vorangegangenen Abschnitten bereits dargelegt, war es stets eine der wichtigsten Zielsetzungen der regionalen Planungs- und Koordinierungsinstitutionen, die im Laufe des 20. Jahrhunderts in den Stadtregionen etabliert wurden, die funktionalen Entwicklungslogiken der spezialisierten Fachverwaltungen zu koordinieren und soweit möglich zu harmonisieren. Denn obwohl die funktionale Differenzierung und Spezialisierung zweifellos zu einer erheblichen Dynamisierung und Leistungssteigerung von gesellschaftlichen Subsystemen und Institutionen beigetragen hat, waren die damit einhergehenden Friktionen und Konflikte unübersehbar. Außerdem scheinen funktional differenzierte Systeme keineswegs durch eine symmetrische Koevolution unterschiedlichster Teilsysteme gekennzeichnet, sondern stets durch eine Hegemonie dominanter Teilsysteme bedroht zu sein. Als dominante Teilsysteme können die Ökonomie auf gesamtgesellschaftlicher Ebene und die Verkehrsentwicklungsplanungen auf der Ebene der Agglomerationsregionen betrachtet werden. Die „Einbettung“ und „Zähmung“ dieser dynamisierenden Systeme erfordern metropolitane Institutionen, die eine starke politische Legitimation und eine breite, funktionsübergreifende Aufgabenstellung und dementsprechende Kompetenzen und Ressourcen besitzen.

Bei den jüngsten Reformen in den deutschen Stadtregionen lassen sich die beiden Ausrichtungen in fast idealtypischer Weise in zwei Regionen vorfinden. Das von der konservativ-liberalen Koalition in Hessen im Jahr 2000 verabschiedete Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main ist durch die Philosophie der funktionalen Differenzierung gekennzeichnet und setzt in erster Linie auf die kommunale Zusammenarbeit durch Zweckverbände. Der stadtrationale Planungsverband wurde zwar territorial etwas ausgedehnt, funktional aber auf klassische Raumplanungsaufgaben (Flächennutzungsplanung und Landschaftsplanung) reduziert. Dabei zeigt sich, dass dieser funktional reduzierte Planungsverband genauso wenig wie der von den Oberbürgermeistern und Landräten dominierte Rat der Region die eigentlich vorgesehene Koordinations- und Mobilisierungsfunktion wahrnehmen kann (Blatter 2005). Die zur selben Zeit eingerichtete „Region Hannover“ folgt dagegen der entgegengesetzten Philosophie, indem dieser mit einer starken demokratischen Legitimation versehenen Institution nicht nur Aufgaben aus vielen Politikfeldern zugewiesen, sondern dabei auch Planungs- und Trägerschaftsaufgaben integriert wurden (Pribs 2002). Der Preis für diese breite funktionale Integration lag allerdings nicht nur im engen geographischen Zuschnitt der Region Hannover, sondern auch in organisationskulturellen Problemen bei der Verschmelzung des strategisch orientierten Planungsverbandes mit der durch operative Aufgaben geprägten Kreisverwaltung.

Auch in Bezug auf die funktionale Integration zeigt sich die Region Stuttgart als Beispiel für einen produktiven Mittelweg. Dem ebenfalls durch direkte Wahlen stark legitimierten Verband Region Stuttgart wurden primär Planungsaufgaben in einigen strategisch wichtigen Feldern (Regionalplanung, Verkehrsplanung, Landschaftsplanung) und die Aufgaben der Wirtschaftsförderung und des Tourismus-Marketings zugewiesen. Dies bedeutet zum einen, dass die regionale Verkehrsentwicklungsplanung institutionell mit den territorial orientierten Planungen verknüpft bleibt und politisch stark legitimierte Gremien in diesen Bereichen Richtungs- und Schwerpunktentscheidungen treffen können. Die Wirtschaftsförderungs- und Marketing-Aufgaben wurden dagegen in eigenständige, aber vom politischen Verband kontrollierte Organisationen ausgelagert, sodass damit eine organisatorische und räumliche Flexibilität bei diesen Aufgabenstellungen erreicht wurde. Die deutlich größere politische Legitimation und die breiteren Kompetenzen des VRS im Vergleich zu den Institutionen in der Region Frankfurt/Rhein-Main ermöglichen es dem Verband, die Rolle eines mobilisierenden und koordinierenden Netzknötens zu spielen, ohne sich dabei die Probleme einer klassischen Bürokratie einzuhandeln (Knieling, Fürst, Danielzyk 2003).

4.4 Harte oder weiche Institutionalisierung? Rechtliche Verfasstheit, Kompetenzen, Ressourcen und politische Legitimation

Eine maßgebliche Variable der Metropolitan Governance ist die Form der Institutionalisierung der Metropolregion. Diese Diskussion ist nicht neu und kann auf zahlreiche Beiträge zur Organisation von Großstadregionen in den vergangenen Jahrzehnten zurückgreifen (u. a. Wagener 1985; Lehmann-Grube, Seele 1983; Schmidt-Assmann 1985; Schimanke 1987; Fürst u. a. 1990; Benz u. a. 1998; Danielzyk 1999; Priebis 1999; Heinz 2000; Knieling u. a. 2003; ARL/DASL 2004).

Die Wahl der Organisationsform steht in engem Zusammenhang mit den Aufgaben, die auf stadtreionaler Ebene erfüllt werden sollen (siehe Kap. 4.1). Auf der einen Seite sehen sich Metropolregionen den klassischen Aufgaben der Stadt-Umland-Koordination gegenüber. Dazu zählen insbesondere Siedlungs- und Freiraumplanung, Verkehrsplanung, regionale Wirtschafts- und Strukturförderung, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, Gesundheits- und Bildungsinfrastruktur, Naherholung, Umwelt- und Klimaschutz, Kultur- sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen von regionaler Bedeutung. Auf der anderen Seite sind sie infolge von Globalisierung und Digitalisierung (vgl. Läßle 2001) mit der Anforderung konfrontiert, sich sowohl intern besser zu organisieren und die endogenen Potenziale auszuschöpfen als auch nach außen gerichtete Standortförderung zu betreiben, um sich im internationalen Regionenwettbewerb behaupten zu können. Dies gilt umso mehr für diejenigen Regionen, die sich als Metropolregionen einordnen und damit signalisieren, dass sie sich auf internationaler Ebene dem Vergleich aussetzen wollen (Blatter 2005; Heinelt, Kübler 2005).

In den vergangenen Jahren hat das Modernisierungskonzept des New Public Managements bzw. das Neue Steuerungsmodell den Blick darauf gerichtet, wie die Binnenorganisation der Verwaltung nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien optimiert werden kann. Stichworte, die sich daraus ableiten, sind beispielsweise strategische Steuerung, Produkt- und Nachfrageorientierung in Bezug auf die anzubietenden Dienstleistungen,

Dezentralisierung von Verantwortung und flache Hierarchien sowie Controlling und Evaluation der Aufgabenerledigung. Das im Kontext regionaler Organisation in neuerer Zeit diskutierte Modell einer Good Governance betont zudem, dass die Fähigkeit zur Selbstorganisation in Überlegungen einbezogen werden sollte. Privaten Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft kommt dabei als Koproduzenten öffentlicher Leistungen eine Mitverantwortung zu. Im Instrumentarium der Raumentwicklung treten deshalb neben die bewährten regulativen zunehmend auch kommunikative und ökonomische Instrumente, die auf Dialog und Verhandlung mit privaten Interessen ausgerichtet sind.

Als Varianten für die Institutionalisierung regionaler Zusammenarbeit kann zwischen territorial ausgerichteten regionalen Gebietskörperschaften oder Verbänden, regionsbezogenen Managementstrukturen sowie kontrollorientierten Monitoringansätzen unterschieden werden (Fürst 2001: 91 ff.). Zu der ersten Kategorie zählen beispielsweise Regionalkreise, Kommunal- oder Zweckverbände, etwa die Region Hannover oder der Verband Region Stuttgart. Managementstrukturen finden sich bei regionalen Entwicklungsgesellschaften, die es dadurch einfacher haben, projektbezogen und damit räumlich-selektiv vorzugehen, sich aber gegenüber territorialen politischen Gremien legitimieren müssen. Monitoringansätze rücken reflexive Instrumente, wie UVP oder Raumordnungsverfahren, in den Vordergrund. Sie sind reaktiv und beinhalten keine gestalterische Steuerung.

Entsprechend der Ausprägung der Formalität kann zwischen „harten“ und „weichen“ Organisationslösungen unterschieden werden (Fürst 1997). Eine harte Institutionalisierung rückt formale Kompetenzen in den Vordergrund und zeichnet sich durch eine verbindliche Legitimation aus. Da sie auch öffentliche Pflichtaufgaben wahrnimmt, sind in erster Linie öffentliche Akteure in die Entscheidungsstrukturen einbezogen. Weiche Formen der Institutionalisierung basieren auf – mehr oder weniger formalisierten – Netzwerken und übernehmen in erster Linie freiwillige Entwicklungsaufgaben. In der folgenden Übersicht erfolgt eine Unterscheidung harter und weicher Organisationsformen anhand der Kompetenzen und der einbezogenen Akteure (siehe Tab. 1):

Da diese Überlegungen zu Organisationsformen allgemein für Stadt-Umland-Regionen Geltung haben, stellt sich für die Diskussion einer Metropolitan Governance die Frage, welches die besonderen Anforderungen bzw. Qualitäten der Institutionalisierung in Metropolregionen sind. Beim Vergleich von Metropolregionen und Stadtregionen fallen die folgenden Unterschiede auf (vgl. Adam, Göttsche-Stellmann 2002: 520 ff.; BBR 2005: 188 f.; Blotevogel 1998: 26 und 2005: 646; Knieling u. a. 2007; Ritter 2002):

Tab. 1: Organisationsformen von Metropolregionen

	Organisation	Competencies	Actors involved	Legal form	Steering body	Examples
Hard forms of cooperation	Regional entity	Legally defined tasks (multi-thematic)	Public	Regulated by public law	Regional parliament	Scottish Regional Council (until 1996) Greater Prague Region Marseilles; Region Nice Region Hannover Comunidad de Madrid
	Regional authority	Legally defined (mono- or multi-thematic)	Public	Regulated by public law	Assembly of the association	Verband Region Stuttgart Helsinki Metropolitan Area Council Greater London Authority Area Metropolitana de Lisboa Area Metropolitana do Porto Conseil Régional d'Ile-de-France
Soft forms of cooperation	Regional conference	Issues defined in the cooperation process (mono- or multi-thematic)	Public-economic and civic	Private law or contract (self-commitment)	Steering committee	Øresund Committee (Copenhagen/Malmö) Glasgow and the Clyde Valley Structure Plan Joint Committee Metropolregion Hamburg
	Regional network	Defined projects or thematic fields	Public-economic and civic	No formal basis	No formal body	Metropolitan Region Wien-Bratislava Greater Zurich Area Metropolitan Region Milan

Quelle: Knieling, Matern 2008

Strukturspezifika von Metropolregionen

- **Größenunterschied:** Während es sich bei Stadtregionen allgemein um Ober- und Mittelzentren und ihr jeweiliges Umland handelt, heben sich Metropolregionen davon durch eine Mindestgröße von rund 1 Mio. Einwohnern in der Region und mindestens 500.000 in der Kernstadt ab. Dadurch ergibt sich eine größere Zahl von Städten und Gemeinden, öffentlichen Akteuren sowie gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen, die zu berücksichtigen bzw. zu beteiligen sind. Innerhalb der Metropolregionen sind außerdem größere physische Entfernungen zu überbrücken.
- **Komplexität:** Die Vielfalt von Akteuren und Interessen erhöht gleichzeitig die Komplexität von stadt- und regionalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Folglich stellen sich erhöhte Anforderungen an die Organisation, damit sowohl die nötige Integration der Akteure möglich ist, die Prozesse zugleich aber effektiv und effizient bleiben.

Aufgabenspezifika von Metropolregionen

- Erreichbarkeit: Aus den Metropolfunktionen leitet sich eine besondere Priorität für das Aufgabenfeld Erreichbarkeit ab. Dies kann sich sowohl auf die überregionale und internationale verkehrliche Erreichbarkeit beziehen (Luftfahrt, Schiene, Straße) als auch auf die EDV-Erreichbarkeit (Datenknoten und Hochgeschwindigkeitsnetze etc.). In polyzentralen Metropolregionen kommt die intraregionale verkehrliche Erreichbarkeit dazu, damit die Zentren ihren Austausch untereinander verbessern können (z. B. MR Sachsendreieck).
- Metropolitan orientierte Stadt- und Regionalentwicklung: Als Erfolgsfaktoren im internationalen Wettbewerb gelten u. a. kreative Milieus, die junge und hoch qualifizierte Menschen aus dem internationalen Raum anziehen. Sie sollen zu den nötigen Innovationen beitragen, die eine wissens- und dienstleistungsorientierte Regionalwirtschaft benötigt. Aus dieser Zielsetzung leiten sich Aufgaben der Internationalisierung verschiedener Handlungsfelder ab (Schulen, Wissenschaft, Arbeitsmarkt etc.) sowie entsprechend ausgerichtete Anforderungen bspw. in den Bereichen Kulturpolitik, Freizeit und Naherholung.
- Metropolitane „Außenpolitik“: Da sich Metropolregionen im internationalen Standortwettbewerb behaupten müssen, kommt der Internationalität als Aufgabenfeld eine besondere Bedeutung zu. Dies betrifft sowohl Fragen der Internationalität der Region selbst als auch der Repräsentanz und Vernetzung der Region im Ausland.
- Metropolmarketing: In Verknüpfung mit der internationalen Ausrichtung von Metropolregionen steht die Aufgabe, ein entsprechendes Standort- oder Metropolmarketing zu etablieren, im Vordergrund. Dieses ist als Instrument der Wirtschaftsförderung einzuordnen.

Die kooperativen Aufgaben der Metropolregion lassen sich außerdem nach dem Grad der Verbindlichkeit in vier Kategorien unterteilen, die wiederum Rückwirkungen auf die Frage der benötigten Institutionalisierung haben (vgl. Knieling, Kunzmann 2005: 707):

- Wissens- und Erfahrungsaustausch: Ein Transfer von erfolgreichen Maßnahmen, gelungenen Vorgehensweisen und innovativen Lösungswegen verursacht nur geringe Kosten und trägt dazu bei, gemeinsam bessere Lösungen zu entwickeln und Leistungen effizienter zu erbringen (Beispiele: Erfahrungsaustausch zu innovativen ÖPNV- oder Infrastrukturlösungen, Kulturangeboten oder Marketingstrategien).
- Koordiniertes Handeln: Über den Wissens- und Erfahrungsaustausch hinaus ergänzen sich die Akteure gezielt durch Abstimmungsprozesse mit ihren jeweils spezifischen Funktionen und räumlichen Potenzialen. Dazu gehört ebenfalls, dass sie sich über gemeinsame Ziele verständigen (Beispiele: Gemeinsame Landesplanung, Wirtschaftsförderung, Abstimmung zur Erschließung touristischer Quellmärkte).
- Gemeinsame (Kooperations-)Maßnahmen und Projekte: Als vertiefender Kooperationsschritt werden auf Basis des Wissens- und Erfahrungsaustausches gemeinsam Maßnahmen entwickelt und umgesetzt. Dieses kollektive Handeln setzt voraus, dass sich die metropolitane Kooperation auf Arbeitsfelder erstreckt, die in die Zuständig-

keitsbereiche der beteiligten Partner fallen. Sie profitieren beispielsweise voneinander, indem sie den Austausch von Waren und Dienstleistungen untereinander fördern, gemeinsam neue Märkte erschließen oder arbeitsteilige Wirtschaftsbeziehungen aufbauen (Beispiele: Wissenschaftsmarketing, Tourismusmarketing, Entwicklung touristischer Pauschalangebote).

- Abgestimmte Interessenvertretung: Die metropolitane Kooperation trägt dazu bei, die Positionen der Mitglieder besser aufeinander abzustimmen und dadurch die Wirksamkeit von Forderungen gegenüber einzelnen Fachpolitiken sowie dem Bund und der EU zu erhöhen. Dazu zählt die Koordination der Interessen der beteiligten Partner sowie Lobbyarbeit, um die gemeinsamen Interessen gegenüber Dritten zu vertreten.

Die Spezifika metropolregionaler Aufgaben sind bei der Diskussion der Organisationsformen zu berücksichtigen. Sie zeigen, dass durch die Metropolitanisierung eine Verschiebung im Aufgabenspektrum erfolgt. Die eher auf die interne Koordination bezogenen Aufgaben der Flächenplanung rücken in den Hintergrund, wie dies beispielsweise die Metropolregionen Hannover-Braunschweig-Göttingen, Sachsendreieck und Hamburg belegen, dafür gewinnen Standortentwicklung und Marketing an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass neuere Metropolregionen mit weichen Organisationsformen auskommen, die eher als Geschäftsstellen von informellen Netzwerken fungieren. Die regulativen und konfliktträchtigen Aufgaben werden dagegen von parallelen, z. T. kleinräumiger ausgerichteten, „härteren“ Institutionen bearbeitet (z. B. Region Hannover und Zweckverband Großraum Braunschweig in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen, Regionale Planungsverbände in den Metropolregionen Nürnberg und Sachsendreieck).

Die organisatorische Dualität von Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben kann jedoch auch als ein Zwischenschritt betrachtet werden. Sollte es den Metropolregionen gelingen, ihre Notwendigkeit für die Entwicklung des Raumes zu belegen, könnte es in einer späteren Phase dazu kommen, dass die Ordnungsaufgaben den Maßstabssprung nachvollziehen und ebenfalls auf der großräumigeren Ebene angesiedelt werden. Allerdings dürfte dies auch von der jeweiligen Raumstruktur abhängen, sodass in sehr weitläufigen polyzentralen Regionen (Sachsendreieck, Hannover-Braunschweig-Göttingen) davon auszugehen ist, dass die Raumplanung eher dezentral organisiert bleibt, da die ländlichen Zwischenräume wie Planungspuffer zwischen den Zentren wirken.

Sofern die Metropolregionen damit in erster Linie informelle Aufgaben bearbeiten, dürften weiche Organisationsformen die bevorzugte Variante sein. Sie verbinden geringe Organisationskosten mit hoher Flexibilität und ermöglichen es insbesondere, die privaten Akteure – sowohl aus Wirtschaft als auch Gesellschaft – in die Kooperation einzubeziehen. Ihre Legitimation erfolgt indirekt über die beteiligten Gebietskörperschaften, was angesichts des begrenzten und informellen Aufgabenspektrums als ausreichend erscheint. Vielmehr müssen sie sich dadurch beweisen, dass sie in einem hohen Maß integrativ sind und gleichzeitig ein hohes Maß an Innovationsfähigkeit aufrechterhalten.

4.5 Institutionelle Integration oder Konsultierung und Mobilisierung der privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure?

Für die regionale Selbstorganisation im Rahmen der Metropolitan Governance kommt der Integration der regionalen – öffentlichen wie privaten – Akteure besondere Bedeutung zu. Sie kann als Teil des endogenen Potenzials der Region eingeordnet werden, wobei Private die Politik und Verwaltung als Ko-Produzenten bei der Metropolentwicklung ergänzen und unterstützen können (siehe Abb. 3). Im Extrem ordnen sich Staat und Kommunen in diesem Verständnis gleichberechtigt in eine Reihe mit den regionalen Akteuren ein, ohne dass ihnen eine Vetoposition verbliebe. Praktikabler erscheint dagegen ein Verständnis von Governance, das ein ausgeweitetes Modell staatlicher Steuerung anstrebt, bei dem kooperative und auf Netzwerken aufbauende Steuerungsformen neben die hierarchischen Steuerungsmodi treten. Durch diese Neujustierung des Steuerungsinstrumentariums ergeben sich konzeptionelle Anforderungen, wie die Schnittstellen zwischen den Instrumentensträngen zu gestalten, d. h. wie hierarchische und kooperative Handlungsformen in ein intelligentes, synergetisches Wechselspiel zu bringen sind.

Variationsmöglichkeiten der Metropolorganisation gibt es bei der Art und Weise, wie die Akteure – insbesondere Zivilgesellschaft und Wirtschaft – einbezogen werden können. Dabei ist zwischen einer formalisierten institutionellen Einbindung und einer losen Vernetzung bzw. Konsultation zu unterscheiden. Die Vor- und Nachteile weisen zum einen Analogien zu denen von harter und weicher Institutionalisierung auf (siehe Kap. 4.4). Die Abwägung sollte im Hinblick darauf erfolgen, welche Aufgaben erfüllt werden sollen und welche Anforderungen an die Legitimation der Kooperation gestellt werden. Folglich lassen sich in Bezug auf die Integration drei institutionelle Abstufungen unterscheiden: in Form einer Agentur, als Netzwerk oder als Regionalverband.

In Bezug auf die im Konzept der Governance betonte Selbststeuerungs- bzw. Organisationsfähigkeit von Metropolregionen liegt die Variationsbreite zwischen der Integration möglichst vieler Interessen und Akteure in die Regionalorganisation und einer schlanken Steuerungseinheit, die nur den legitimierten Gremien verpflichtet ist. Die Entscheidung ist wiederum unmittelbar mit dem Aufgabenspektrum verbunden, das der Metropolregion zugeschrieben wird.

- Befasst sich die Metropolregion in erster Linie mit Standortentwicklung und -marketing, erscheint eine schlanke Agenturlösung als ausreichend, da die Aufgaben eng gefasst sind und keine öffentlichen Trägerschaftsaufgaben umfassen.
- Soll die Metropolregion dagegen auch interne Entwicklungsprozesse anstoßen und koordinieren und dabei den ggf. größeren metropolregionalen Raum erschließen, können die regionalen Akteure als ein endogenes Potenzial gelten, das als Koproduzent in möglichst großer Mitverantwortung eingebunden werden sollten. Dabei ist von verschiedenen Erwartungen und Kapazitäten der einzelnen Akteursgruppen auszugehen, sodass sich unterschiedliche Schnittmengen zur Metropolentwicklung ergeben können. Beispielsweise sind Vertreter von Fachbehörden, Kammern und institutionalisierten Interessenvertretungen in der Lage, Entwicklungsprozesse dauerhaft zu begleiten. Allerdings nehmen sie oft eher eine Kontrollfunktion im Sinne negativer

Koordination wahr, indem sie sicherstellen, dass ihre jeweiligen Partikularinteressen nicht beeinträchtigt werden. Wirtschaftsakteure sind dagegen weniger für eine dauerhafte Begleitung der Metropolregion zu gewinnen, da aus ihrer Sicht die kurzfristige Kosten-Nutzen-Abwägung ihres Engagements im Vordergrund steht. Sie sind eher für themen- und projektbezogene Kooperationen zu gewinnen, die unmittelbare Bezüge zu ihrem jeweiligen Handlungsfeld haben. Bei zivilgesellschaftlichen Akteuren sind ebenfalls eher projektbezogene Integrationsformen Erfolg versprechend. Diese konzentrieren die Mitwirkung auf räumlich und zeitlich begrenzte Aufgaben, für die sich eine entsprechende Bereitschaft in der Bevölkerung mobilisieren lässt (Danielzyk u. a. 2003). Die Organisationseinheit der Metropolregion fungiert in diesen Fällen in erster Linie als Schaltstelle eines Netzwerks, als Moderator, Kommunikator und Koordinator widerstreitender Interessen. Wegen der Einbindung privater Akteure können weiche Organisationslösungen, wie Vereine oder Agenturen, ausreichen. Auch GmbH- oder AG-Lösungen sind denkbar (MR Hannover-Braunschweig-Göttingen), da diese der Wirtschaft die Mitwirkung erleichtern, allerdings erhöhen sie die Schwellen für zivilgesellschaftliche Teilhabe. Bei allen diesen Formen wäre die parlamentarische Legitimation eingeschränkt.

- Eine härtere Organisationsform erscheint dagegen nur dann nötig, wenn Ordnungsaufgaben der Regionalplanung oder Trägerschaftsaufgaben, etwa in den Bereichen Verkehr oder Infrastruktur, übernommen werden. Dafür stehen Modelle wie Hannover und Stuttgart zur Diskussion, allerdings ist Hannover bisher nur als stadt-regionale Kooperation konzipiert worden, in Stuttgart wurde der Verband dagegen bereits frühzeitig mit Moderation regionaler Akteursnetzwerke und der internationalen „Außenpolitik“ – also typischen Aufgaben von Metropolregionen – betraut. Diese Verbandsorganisation beinhaltet zum einen die regionale demokratische Legitimation und zum anderen integriert sie die regionalen Stakeholder und die Zivilgesellschaft durch ein abgestuftes Instrumentarium von Kooperations- und Beteiligungsformen.

Eine Gratwanderung ergibt sich in Bezug auf die Frage, in welchem Maße und insbesondere mit welchen Mehrheitsverhältnissen private Akteure in die Organisation der Metropolregion eingebunden werden sollten. Auch dies ist aufgabenbezogen zu diskutieren. Im Agentur- und Netzwerkmodell wären weitgehende Beteiligungsformen denkbar, wenn beispielsweise Wirtschaftsakteure besonderes Interesse am Regionalmarketing bekunden. In der Metropolregion Bremen-Oldenburg wurden etwa der Wirtschaft weitreichende Mitwirkungsrechte eröffnet. Zwischen Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechten auf der einen Seite und der Mitverantwortlichkeit auf der anderen Seite ist eine unmittelbare Korrelation zu erwarten. Folglich sollte die Entscheidung im jeweiligen Fall auch davon abhängen, welche Erwartungen an die privaten Akteure im Hinblick auf ihre Koproduktivität gestellt werden. In der Verbandslösung stellt sich diese Frage wiederum in veränderter Form, da die Spielräume aus rechtlichen Gründen eingeschränkt sind, sobald der Verband Ordnungs- und Trägerschaftsaufgaben übernimmt. Allerdings sind in diesem Fall parallele Organisationsformen – Foren, Netzwerke etc. – denkbar, mit deren Hilfe die Integration der Stakeholder erreicht werden kann.

Während die Einbindung der Wirtschaft überwiegend bereits ein Thema ist und teilweise weitreichende Lösungen gefunden worden sind (Rhein-Neckar, Bremen-Oldenburg), ist

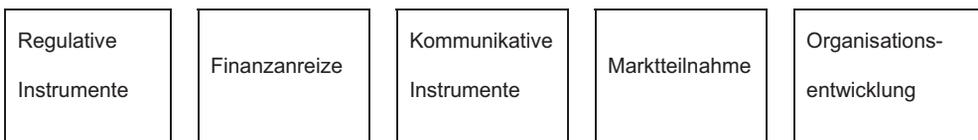
die Integration der Zivilgesellschaft eine noch weitgehend offene Frage. Dabei stellt sich dieses Thema durchaus als eine grundlegende Ausrichtung des metropolregionalen Re-Scalings (siehe Kap. 4.2). Denn neben der organisatorischen Neuausrichtung in Richtung großräumiger, metropolregionaler Kooperation und internationaler Städtekooperation („Außenpolitik“) kann die Einbindung der Bezirke und Quartiere als strategische Aufgabe der Metropolitan Governance gesehen werden (Boudreau u. a. 2006: 50 ff.). Auf dieser Ebene stellen sich besondere Schnittstellenprobleme, gleichzeitig wird die Funktionsfähigkeit der Metropolregion davon abhängen, inwieweit es gelingt, dass sich die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen auf der metropolregionalen Ebene neu organisieren, um überhaupt artikulationsfähig zu sein.

4.6 Instrumente von Metropolregionen: Regulierung versus Kommunikation

Mit dem Aufgabenzuschnitt und der Organisationsform von Metropolregionen geht die Frage nach den Instrumenten einher, mit denen die Metropolregion ihre Aufgaben und Ziele umsetzen kann. Die geeigneten Instrumente stehen in enger Wechselbeziehung zu dem spezifischen Aufgabenportfolio einer Metropolregion. Dabei ist zum einen zwischen Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben zu unterscheiden. Zum anderen lassen sich innerhalb der Entwicklungsaufgaben sach- und akteursbezogene Aufgaben abgrenzen.

Bei der Auswahl der Instrumente von Metropolregionen kann auf einen umfangreichen Fundus zurückgegriffen werden, der im Kontext der stadtreionalen Steuerung erarbeitet worden ist. Zu unterscheiden sind regulative, formale von kommunikativen, informellen Instrumenten. Daneben kommen finanzielle Instrumente sowie Instrumente der Marktteilnahme und der Organisationsentwicklung zum Einsatz. Im Bereich von Ordnungsaufgaben dominieren regulative Ansätze, wobei diese angesichts der chronischen Steuerungsschwäche der Regionalorganisationen gegenüber der kommunalen Planungshoheit und privaten Einzelinteressen neben Zwang auch Tausch und Anreize einsetzen müssen. Dazu sind Vermittlungsansätze nötig, die kommunikative Instrumente in den Vordergrund rücken, zugleich sollte eine vorausschauende Regionalplanung ein Flächenmanagement aufbauen, das auf den regionalen Grundstücksmarkt einwirkt. Folglich steht das gesamte Instrumentenrepertoire zur Verfügung (Knieling u. a. 2003).

Abb. 3: Instrumentenrepertoire von Metropolregionen (vgl. Selle 2005: 120 ff.)



Konzentriert sich die Metropolregion dagegen auf Entwicklungsaufgaben, spielen regulative Instrumente allenfalls eine nachgeordnete Rolle, indem sie beispielsweise räumliche Handlungskorridore für Entwicklungsprozesse schaffen (z. B. räumliche Ziele wie Regional- oder Landschaftsparks) oder deren Ergebnisse in verbindliche Festlegungen überführen (z. B. die Ausweisung interkommunaler Gewerbegebiete im Nachgang eines

Kooperationsprozesses). Im Vordergrund dürften aber kommunikative Instrumente stehen, die zur Vernetzung der regionalen Stakeholder führen oder im Rahmen des Metropolmarketings eingesetzt werden.

Förderlich können Finanzanreize sein. Sie können zum einen zu Beginn der Kooperation signalisieren, dass es für die Akteure lohnend ist, am Aufbau der Metropolregion mitzuarbeiten. Denn der Maßstabssprung von der stadtreionalen Zusammenarbeit auf die Ebene der Metropolregion erfordert von den Akteuren eine Aufgeschlossenheit und Innovationsbereitschaft, die nicht selbstredend vorausgesetzt werden können. Bedenken könnten beispielsweise aus zusätzlichen Transaktionskosten, der Befürchtung, dass eine weitere Verwaltungsebene entsteht und damit eine Verkomplizierung von administrativ-politischen Prozessen einhergeht, oder aus institutionellen Konkurrenzen herrühren. Neben dem Kommunikationsmanagement können Finanzanreize – etwa in Form einer Startfinanzierung von Bundes- oder Landesseite oder Anreizen für Projekte der Metropolregion – dazu beitragen, diese Bedenken zu überwinden.

Die öffentlichen Finanzanreize können in Formen der Marktteilnahme bzw. marktwirtschaftlicher Instrumente übergehen (Frey, Zimmermann 2005), wenn beispielsweise im Rahmen von Public-Private-Partnerships Aufgaben gemeinsam mit privaten Akteuren ausgeführt werden. Dies ist im Bereich des Standortmarketings vorstellbar, bei dem zumeist eine hohe Interessenkomplementarität beider Akteure besteht. Die Zusammenarbeit kann sich auf gemeinsame Werbemaßnahmen beziehen und bis zu gemeinsam getragenen Vertretungen der Metropolregion im Ausland reichen. Beispielhaft zeigen dies die Metropolregionen Hamburg und Rhein-Neckar.

Die Organisationsentwicklung kann als gesonderter Instrumentenstrang eingeordnet werden, da die Aufgaben von Metropolregionen erwarten lassen, dass es immer wieder zu Veränderungen kommen kann. Das Netzwerkmanagement der Metropolregion kann dazu führen, dass sich neue Handlungsfelder – beispielsweise die Koordination einzelner Wirtschaftscluster oder aktuelle Aufgaben wie Klimaschutz – aufdrängen, für die organisatorische Lösungen gefunden werden müssen. Die Metropolregion kann diese in eine Verbandsorganisation integrieren oder sie kann neue dezentrale Strukturen aufbauen, die mit ihr in einer Art Holding-Modell organisatorisch verbunden sind, aber weitgehend eigenständig arbeiten. Je nach Aufgabe können diese mehr oder weniger in öffentlicher Regie verantwortet werden oder als PPP organisiert sein. In diesem Sinne ist die Organisationsentwicklung durchaus als ein Instrumentarium der Metropolentwicklung zu verstehen.

4.7 Metropolitan Governance by projects, festivals or visions: Projektorientierung oder integrativer Steuerungsansatz in einer Raumpolitik der Postmoderne?

Metropolregionen bewegen sich in einem internationalen Wettbewerbskontext. Der Maßstabssprung bzw. die Neuausrichtung von der Großstadt- zur Metropolregion geht insbesondere auf die Überlegung zurück, dass sich die deutschen Metropolregionen im veränderten internationalen Städte- und Regionensystem verankern wollen. Im Zuge der Globalisierung konkurrieren Regionen um die Aufmerksamkeit von Investoren, hoch qualifizierten Arbeitskräften und Bevölkerung. Diese globale Konkurrenz hat zur Folge,

dass eine „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ (Franck 1996) entsteht, in der sich spezifische Behauptungsstrategien entwickeln. Dazu können Großprojekte, Großveranstaltungen und Leitbilder gezählt werden. Mit diesen Entwicklungsstrategien treten Spannungslinien zum tradierten Planungsverständnis auf: statt eines integrativen und territorialen Steuerungsansatzes handelt es sich bei Großprojekten und Großveranstaltungen um räumlich punktuelle und thematisch wie akteursseitig selektive Ansätze (Knieling 2005). Auch Leitbilder zielen im Rahmen der Aufmerksamkeitsökonomie auf eine Fokussierung, die mit ähnlichen Wirkungen verbunden sein kann (Knieling 2004).

Die moderne Stadt- und Regionalpolitik geht von einem integrierten Aufgabenverständnis aus, das bemüht war, die Komplexität des Raumes zu erfassen und die entstehenden Raumnutzungskonflikte zu einem Ausgleich zu bringen. Übergeordnete Leitbilder, wie gleichwertige Lebensverhältnisse oder eine nachhaltige Entwicklung, räumen sozialen und ökologischen Aspekten im Koordinationsprozess ein hohes Gewicht ein. Diese Prozesse waren und sind in erster Linie intraregional ausgerichtet, sind thematisch integral sowie flächendeckend orientiert. Metropolregionen verschieben diese Binnenorientierung in Richtung des externen Vergleichs mit (inter-)nationalen Regionen und rücken thematisch insbesondere ökonomische Parameter in den Vordergrund. Die Region wird in erster Linie als Wirtschaftsstandort wahrgenommen, der möglichst gut im internationalen Wettbewerb bestehen soll. Großprojekte (beispielsweise die HafenCity Hamburg oder Stuttgart 21) und Großveranstaltungen (etwa Olympische Spiele, Weltausstellungen oder Sportweltmeisterschaften), aber auch städtebauliche Symbolprojekte, wie spektakuläre Museums- oder Kulturbauten, passen in diese Denklage, da sie internationale Aufmerksamkeit versprechen (vgl. Knieling, Petrin in diesem Band). Da Städte zudem aber immer schwieriger zu regieren und Veränderungen angesichts der Komplexität öffentlicher Prozesse nur mühsam durchzusetzen sind, versprechen Großprojekte und -veranstaltungen gleichzeitig politische Durchsetzungsfähigkeit. Durch die Vorgabe eines straffen Bewerbungszeitplans und damit eines engen Zeitfensters für die Vorbereitung können Widerstände aus dem Weg geräumt und Bedenken zur Seite geschoben werden. Gleichzeitig lässt sich mit solchen Projekten Interesse auf Bundes- und europäischer Ebene wecken, sodass Fördermittel eingeworben werden können. Gegenüber den regionalen Akteuren können Projekte eine „Lokomotivenfunktion“ haben und sie zur Mitwirkung an der Regionalentwicklung motivieren. Erfolgreiche Infrastrukturmaßnahmen, beispielsweise der S-Bahn-Ausbau im Zuge der Olympischen Spiele 1972 in München oder der EXPO 2000 in Hannover, werden als Belege für die Gestaltungs-, Innovations- und Mobilisierungsfunktion von Projekten gewertet.

Doch diesen Vorteilen steht eine Reihe von Risiken gegenüber (vgl. Häußermann, Simons 2000; Siebel u. a 2001; Selle 2002): Für Großprojekte, einschließlich Großveranstaltungen, gilt dies in Bezug auf ihre Dimension. Die zumeist hohen Kosten dieser Projekte bergen die Gefahr, dass sich die Politik monetären Risiken aussetzt und Finanzmittel umverteilt werden, sodass konkurrierende Politikinhalt zurückstecken müssen („Nullsummenspiel“). Eine thematische Selektivität entsteht außerdem, wenn konsensfähige Themen bevorzugt werden („Oaseneffekt“), sodass ggf. wichtigere Themen der Regionalentwicklung ausgeklammert bleiben. Sie wird verstärkt, da erhoffte positive Wirkungen (Arbeitsplätze, Folgeinvestitionen etc.) oft unsicher bleiben oder nur für bestimmte Akteure bzw. Akteursgruppen Vorteile bringen.

Großprojekte gelten außerdem als „Schönwetterstrategie“. Wird bei einer Krise oder gar beim Scheitern des Projekts die ökonomische Gewinnerwartung enttäuscht, stehen die politischen Akteure vor der Entscheidung, entweder auf Besserung zu hoffen und weiter zu investieren oder einen Abbruch und ggf. den Konkurs des Projekts einzuleiten. Die Politik befindet sich damit in einer Zwickmühle: Geht sie hohe Risiken ein, setzt sie sich dem Vorwurf aus, dass sie zu leichtfertig mit öffentlichen Geldern umgeht, scheut sie aber das Risiko, gilt sie als „kleinkariert“ und kameralistisch. Wenn sich die Wachstumserwartung nicht erfüllt, erfordert die Marktlogik eigentlich den Konkurs. In der politischen Praxis dient dann aber meist der öffentliche Haushalt als Auffangbecken – mit entsprechenden Nachteilen für andere Politikfelder, Interessen und Akteure. Diese Kritik verschärft sich bei Großprojekten dadurch, dass der „point of no return“ bereits früh erreicht wird. Gründe für diese Eigendynamik sind die Komplexität des Vorhabens, die funktionale Abhängigkeit der Teilprojekte voneinander, die zumeist öffentlich-private Trägerschaft („Schicksalsgemeinschaft“), die garantierte Planungssicherheit für die privaten Investoren („Gebot der Zuverlässigkeit“) und die starke symbolische Aufladung als Zukunftsentwurf (Imagewirkung).

Projekte unterliegen weiterhin der Kritik, dass ihre Akteursnetzwerke exklusiv sind und sich privatrechtliche Entwicklungsträger gegenüber politischer Kontrolle weitgehend abschotten. Beides läuft demokratischen Prinzipien in der Raumentwicklung zuwider. Bestehende Machtstrukturen in der Region werden zumeist nicht angetastet und Einwände und Widerstände beiseitegeschoben („Elefanten-Effekt“). Darüber hinaus erlangen regionsfremde Akteure Einfluss, seien es Investoren oder (inter-)nationale Gremien, etwa im Fall von Großveranstaltungen wie Olympischen Spielen. Diese Akteure kennen die Region kaum und handeln nicht unbedingt im Interesse der Region. Durch ihre räumliche Konzentration und Selektivität können Großprojekte zu einer Fragmentierung der Region beitragen, indem sie einzelne Teilräume bevorzugen. Derartige Oaseneffekte beziehen sich aber auch auf die zeitliche Konzentration durch Projekte. Dies ist vor allem bei nomadisierenden Projekten wie Großveranstaltungen der Fall, die in einem Turnus von Region zu Region ziehen. In der Folge wird es für die Region schwer, für die Nachnutzung der Anlagen oder für neue Aufgaben ähnliche Aufmerksamkeit zu finden. Grundsätzlich stellt sich deshalb die Frage, wie aus Projekten dauerhafte Vorteile für die Region erzielt werden können.

Häußermann, Läßle und Siebel (2008: 246 ff.) beurteilen Großprojekte und Großveranstaltungen mit all den beschriebenen Vor- und Nachteilen als Kennzeichen postmoderner Entwicklungsstrategien. Sie deuten auf einen grundlegenden Wandel der Staatlichkeit hin: von der territorialen zur räumlich punktuellen Planung, von einem Top down- zum Bottom-up-Verständnis staatlicher Steuerung, vom Wohlfahrtsdenken zur Wettbewerbsorientierung sowie von der integrierten Orientierung zum Verhandlungsstaat, der in Bezug auf Themen und Akteure stark selektiv ist. Damit Metropolregionen aus Großprojekten und Großveranstaltungen trotz allem Vorteile ziehen können, zugleich aber absehbare Nachteile minimiert werden, sollten einige Anforderungen berücksichtigt werden, die sich insbesondere auf die Themenfindung, die konzeptionelle Einbettung und das Projektmanagement beziehen.

Für den Erfolg von Projekten spielen die Themenfindung und der geeignete Zeitpunkt der Thematisierung eine entscheidende Rolle. Es gibt Zeitfenster, in denen bspw. ein optimales Konfliktniveau besteht, u. a. dass Mängel groß genug sind, sodass Veränderungen eingefordert werden, sich die Konflikte aber noch so moderat darstellen, dass ein Interessenausgleich möglich ist. Ebenso kommt der Eingrenzung des Themas und der Projektdefinition eine wichtige Funktion zu, damit weitere Akteure die Initiative unterstützen. Zeitfenster können von außen beeinflusst werden, bspw. durch Förderprogramme, Wettbewerbe oder Vorgaben von europäischer, Bundes- oder Landesebene, die einzelne Themen in den Vordergrund rücken.

Die Einbettung von Projekten bezieht sich auf die Integration in einen übergreifenden konzeptionellen Rahmen. Dies kann ein Regionalplan oder ein regionales Entwicklungskonzept sein. Die Einbettung ist für alle beteiligten Akteure wichtig, denn für die betroffene Bevölkerung werden Zusammenhänge und Auswirkungen erkennbar, die Behörden erhalten die Legitimation zur Mitwirkung und für Investoren ergibt sich eine größere Sicherheit in Bezug auf die Rahmenbedingungen des Projekts.

Ein professionelles Projektmanagement umfasst die Steuerung komplexer Abläufe und dabei u. a. Aspekte der Arbeits- und Zeitplanung, der Kosten- und Finanzierungsrechnung und der interdisziplinären Koordination vielfältiger Akteure. Bei größeren Projekten reicht das Projektmanagement bis zur Organisationsentwicklung, sodass bestehende Organisationen auf die neue Aufgabe zugeschnitten oder Sonderorganisationen geschaffen werden. Insbesondere bei größeren Projekten sollte eine Zerlegung in Teilschritte („Etap-pierung“) erfolgen, sodass Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen möglich sind, die nötige Sicherheit für Investitionen bestehen bleibt und zugleich Zwischenerfolge kommunizierbar werden.

Für Leitbilder gelten die benannten Vor- und Nachteile in abgeschwächter Form (vgl. Knieling 2006). Im Vordergrund stehen Vorteile, wie eine vermehrte Aufmerksamkeit bei attraktiven Zukunftsvisionen (z. B. „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“), die Bündelung von Ressourcen für die Umsetzung ausgewählter Schwerpunkte der zukünftigen Regionalentwicklung sowie eine höhere politische Durchsetzungskraft für Ziele und Maßnahmen, die Aufnahme in das Leitbild finden. Nachteile ergeben sich durch thematische und akteursseitige Selektivität und damit verbundene Prioritätenverschiebungen bei Ressourcen und intraregionaler Aufmerksamkeit, was weniger artikulationsfähige Themen und Interessen benachteiligen kann. Der Fokus metropolregionaler Leitbilder lässt zudem ein Nullsummenspiel zwischen wirtschaftsnahen Themen der Standortprofilierung auf der einen Seite sowie sozialen und ökologischen Themen auf der anderen Seite erwarten.

Für Leitbildprozesse ergibt sich daraus die Anforderung, die Komplexität der Stadt- und Regionalentwicklung nicht künstlich zu reduzieren, sondern ein integriertes Konzept zugrunde zu legen. Für die Außendarstellung als Metropolregion kann auf dieser Grundlage ein thematisch zugespitztes, pointiertes Leitbild entstehen, dessen begrenzter Aussagekraft für die Regionalentwicklung sich die Politik und die regionalen Akteure aber bewusst sein sollten.

4.8 Metropolitan Governance als Multi-Level-Governance: Enge oder lose Kopplung zwischen lokaler und regionaler Ebene, externe Steuerung durch Normen oder Symbole?

Metropolregionen beziehen ihre Bedeutung aus ihren internen und externen Verflechtungen und Vernetzungen. Sie sind nur schwer geographisch eindeutig abzugrenzen und werden auch in Zukunft nur in seltenen Fällen durch eine harte formale Institutionalisierung zu einer politisch-administrativen Ebene mit einem umfassenden und eigenständigen Kompetenzbereich. Stattdessen wird die politische Steuerung und Integration innerhalb der Metropolregion meist durch die politische Logik von Mehrebenensystemen gekennzeichnet sein (Benz 2004a). Das heißt, die meisten Aufgaben werden nicht nur von Akteuren auf einer politischen Ebene bearbeitet bzw. die Kompetenzen in einem Politikfeld sind üblicherweise auf mehrere Ebenen verteilt und eine eindeutige Aufgabenteilung ist aus funktionalen Gründen kontraproduktiv. Das führt dazu, dass in Mehrebenensystemen typischerweise die politischen Exekutiven und die Verwaltungen vorteilhafte „gate keeper“-Positionen innehaben. Zum einen können sich die Exekutiven dadurch in Mehrebenensystemen aus den Bindungen und der Kontrolle der Legislative befreien. Oft tendieren die intergouvernementalen Kooperationsnetzwerke auch dazu, den Einfluss privater Akteure zu reduzieren, sodass es gezielter Anstrengungen bedarf, um dieser Abkapselung entgegenzuwirken (s. o.). Eine weitere Lehre aus der Analyse von Mehrebenensystemen ist die Bevorzugung „loser Kopplungen“ im Vergleich zu „engen Kopplungen“, da dies die Wahrscheinlichkeit von Politikblockaden reduziert. Enge Kopplungen entstehen dann, wenn die Funktionslogiken verschiedener Ebenen stark aufeinander einwirken (z. B. wenn der Parteienwettbewerb stark in die interkommunalen Verhandlungen hineinwirkt) bzw. wenn sich Akteure den Regeln einer Ebene nicht oder nur unter hohen Kosten entziehen können (z. B. wenn kommunale Vertreter in regionalen Institutionen stark an lokale Interessen gebunden sind). Lose Kopplungen entstehen z. B. dann, wenn Programmentwicklung und Programmvollzug differenziert werden, sodass Rahmenentscheidungen auf einer regionalen Ebene fallen, der lokalen Ebene aber noch autonomer Handlungsspielraum bei der konkreten Umsetzung eingeräumt wird (Benz 2004a: 135 ff.).

Die Wahrnehmung, dass *Metropolitan Governance* immer auch *Multi-Level-Governance* bedeutet, beschränkt sich aber nicht nur auf den internen Aspekt, sondern vor allem auch auf die externen Verflechtungen und Vernetzungen. Die jüngsten Anstrengungen zur Stärkung der Steuerungs- und Integrationskraft von Stadtregionen sind zum Großteil Reaktionen auf externe Herausforderungen und Stimuli. In der Tat kann man den Diskursen zur Globalisierung und Europäisierung bereits einen maßgeblichen Anteil der Motivationskraft für die jüngsten Reformanstrengungen zuschreiben. Jenseits einer solchen diskursiven Kontextsteuerung bieten sich übergeordneten Ebenen und Akteuren aber noch weitere, weniger diffuse Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Europäische Union, die bundesstaatliche Ebene und die Länder können zur Stärkung der Metropolfunktionen einerseits und zur Verbesserung der Metropolitan Governance andererseits wichtige Beiträge liefern. Hinsichtlich der Instrumente dieser Kontextsteuerung durch übergeordnete Ebenen lassen sich härtere Formen – rechtliche Vorgaben und finanzielle Förderprogramme – von weicheren Formen – planerische Entwicklungs-

programme und symbolische Förderung – unterscheiden (siehe oben). Dabei spielen die Bundesländer in Bezug auf die Gestaltung des rechtlichen Kontextes die entscheidende Rolle. Insbesondere die stärkere Institutionalisierung von Metropolregionen ist auf eine landesrechtliche Verankerung – und damit auf den politischen Willen zur Stärkung der Metropolregion auf Landesebene – angewiesen.

Die europäische und bundespolitische Ebene haben sich dagegen bisher auf den Einsatz von planerischen Vorgaben, die Produktion von Informationen und auf die Vergabe von primär symbolischem Kapital beschränkt. Die Metropolregionen spielen nicht nur in europäischen räumlichen Entwicklungsprogrammen eine zentrale Rolle, sondern haben seit Mitte der 1990er-Jahre auch Eingang in die bundesdeutsche Raumplanung gefunden. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung produziert mit seinem dementsprechenden Forschungsschwerpunkt Daten und Informationen, die die Wahrnehmungen der Fachöffentlichkeit und die politischen Entscheidungen in Zukunft mitprägen werden. Darüber hinaus initiierten die Europäische Union und die Bundesregierung Wettbewerbe und Benchmarking-Prozesse, bei denen erfolgreiche Regionen primär mit symbolischem Kapital belohnt werden. Wettbewerbe wie der bundesdeutsche Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ sind mit relativ geringen finanziellen Unterstützungen für die beteiligten Regionen ausgestattet, trotzdem tragen sie zur Initiierung und Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit bei (Benz 2004b). Erfolgreiche Regionen können sich mit Preisen, z. B. dem „Award of Excellence for Innovation Transfer“ der Europäischen Union schmücken und damit ihre interne und externe Reputation stärken.

Eine deutliche finanzielle Förderung der Metropolregionen durch übergeordnete Ebenen erscheint im Kontext der Raumordnungspolitik als nicht sinnvoll. Zum einen ist zu bedenken, dass die Metropolregionen im Kontext von politikfeldspezifischen Programmen und Projekten (wie z. B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur) bereits in erheblichem Umfang finanzielle Förderungen erhalten. Außerdem befinden sich in den Metropolregionen nach wie vor die finanzstärksten Kommunen und Verbände, die ihre Verantwortung für die stadregionale Entwicklung wahrnehmen sollten. Die Bundespolitik kann sich bei der Verteilung ihrer beschränkten finanziellen Ressourcen im Kontext räumlicher Förderprogramme im Sinne der bereits skizzierten Verantwortungsgemeinschaft von Nationalstaat und ländlichem Raum weiterhin auf die peripheren Gebiete bzw. auf die Gebiete mit Entwicklungsrückständen konzentrieren. Aufgrund ihrer größeren (macht-)politischen Distanz zu den Metropolregionen kann man von den nationalen und europäischen Akteuren aber erwarten, dass sie sich bei ihrer Förderung der Metropolregionen den politisch heiklen Fragen der Institutionalisierung zuwenden und Anreize für eine Stärkung der politisch-administrativen Steuerungsfähigkeit der Metropolregionen liefern. Auf der anderen Seite gibt es auch in politisch-strategischer Hinsicht gute Gründe, sich dabei auf weiche Instrumente zu beschränken. Nur damit erscheint es möglich, eine Akzeptanz für eine staatliche Metropolpolitik auch jenseits dieser Stadregionen zu erreichen.

Die Wahrnehmung der Metropolitan Governance als Multi-Level-Governance verdeutlicht, dass sich die politische Steuerung und Integration von Stadregionen nicht auf örtliche Akteure und die kommunale und regionale Ebene beschränkt. Die bisherige Top-down-Perspektive der Kontextsteuerung durch übergeordnete Ebenen muss aber ergänzt

werden durch eine Bottom-up-Perspektive. Die Anerkennung der großen Bedeutung von überregionalen Entwicklungen, Akteuren und Entscheidungen durch die stadtreionalen Akteure führt zu der Frage, ob Metropolregionen eine eigene „Außenpolitik“ betreiben sollen, die über die auf private Investoren zielenden Marketingaktivitäten hinausgeht. Seit den 1990er-Jahren haben die deutschen Länder (und auch die meisten anderen europäischen Regionen) ihre internationalen Aktivitäten massiv verstärkt, indem sie Vertretungen nicht nur in Brüssel, sondern auch in vielen anderen Teilen der Welt aufgebaut und transnationale Vereinigungen mit anderen subnationalen Einheiten gegründet haben (Thiele 2005). Ähnliche internationale Aktivitäten pflegen auch die Großstädte. Es sind gerade diese internationalen Beziehungen der Großstädte, die im Rahmen der stadtreionalen Zusammenarbeit als eine Stärke der Kernstädte angesehen werden können. Vor diesem Hintergrund ist es dann ein Indikator für die stadtreionale Zusammenarbeit und Integration, wenn diese Aufgabe von den Kernstädten auf metropolitane Institutionen übertragen wird, wie dies z. B. in der Region Stuttgart geschieht. Es ist dann angemessen, dass sich die Umlandgemeinden an der Finanzierung dieser und anderer Aufgaben zur Stärkung der metropolitanen Funktionen beteiligen.

4.9 Zusammenfassung: Zwischen konsistenten (idealtypischen) Strategien und pragmatischen bzw. innovativen Kombinationsmöglichkeiten

Die in Tabelle 2 erfolgte Zusammenstellung der strategischen Entscheidungen zur politischen Steuerung von Metropolregionen und die Zuspitzung auf zwei mögliche Richtungen führt zu zwei idealtypischen Formen der Metropolitan Governance mit in sich konsistenten Ausprägungen der einzelnen Merkmale. Solche konsistenten Konfigurationen von institutionellen Merkmalen besitzen nicht nur heuristischen Wert für die positive und normative Wissenschaft, sondern es gibt auch gute Gründe anzunehmen, dass sie in der Realität eher auftreten als Mischformen. So ist z. B. eine harte Institutionalisierung nur möglich, wenn eine eindeutige (und eher enge) Abgrenzung existiert, und sie führt auch dazu, dass private Akteure nicht direkt und gleichberechtigt in die Kerngremien der metropolregionalen Institutionen einbezogen werden können.

Diese beiden Idealtypen sollten aber nicht so verstanden werden, dass die Metropolregionen sich zwingend für eine der Ausrichtungen entscheiden müssen. Wie verschiedentlich dargestellt, gibt es Beispiele, wie die beiden idealtypischen Formen der Metropolitan Governance durch eine institutionelle Ausdifferenzierung und lose Kopplung innovativ kombiniert werden können. Dies erfolgt in Abhängigkeit von den jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen und situativen Faktoren, wie spezifischen Aufgaben- oder Problemstellungen, politischen Konstellationen, handelnden Personen, kommunalen, regionalen und Landesinteressen etc. Unterschiedliche Anforderungen stellen sich außerdem für mono- und polyzentrische Metropolregionen. Während für monozentrische Metropolregionen tatsächlich die Wahlmöglichkeit besteht (MR Stuttgart und MR Hamburg als gegensätzliche Pole), ist für großräumige polyzentrale Metropolregionen wie das Sachsendreieck oder Hannover-Braunschweig-Göttingen eher eine Parallelität beider Ausprägungen zu erwarten: um die Zentren bilden sich Stadtreionen des Typs II, die externe Orientierung kann dagegen auf metropolregionaler Ebene in Form des Typs I organisiert werden. Dies hätte den Charme, dass die Vorteile

Tab. 2: Strategische Merkmale und Typen der Metropolitan Governance

	Metropolitan Governance Typ I	Metropolitan Governance Typ II
Strategische Ausrichtung	Externe Profilierung	Interne Steuerung und Integration
Scale/geographische Abgrenzung	Unschärfe und weite, ggf. flexible Abgrenzung („variable Geometrie“)	Eindeutige und enge Abgrenzung
Scope/funktionale Differenzierung/Integration	Funktionale Differenzierung/ spezialisierte Zweckverbände und andere Organisation	Funktionale Integration/ umfassende Organisation
Institutionalisierung	Weiche Institutionalisierung	Harte Institutionalisierung
Beteiligung privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	Integration privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	Konsultierung privater/zivilgesellschaftlicher Akteure
Planungsverständnis	Selektiv: (Groß-)Projekte/ Leuchttürme/Festivalisierung	Integrativ: Leitbilder/Entwicklungskonzepte
Vorrangige Instrumente	Kommunikative Instrumente/ Organisationsentwicklung	Regulative Instrumente
Mehrebenensystem	Lose Kopplung	Enge Kopplung
Kontextsteuerung	Symbolisches Kapital	Rechtliche Rahmensetzungen

Quelle: Eigene Darstellung

beider Modelle erschlossen werden können, ohne dass sie sich gegenseitig behindern. In den monozentrischen Metropolregionen wäre dagegen eine Blockade denkbar, da die harte Institutionalisierung von Typ II losere Kopplungen und die wichtige Integration privater Akteure erschwert. Allerdings scheint die Metropolregion bzw. der Verband Region Stuttgart anzudeuten, wie dieser Widerspruch aufgelöst werden kann.

5 Folgerungen für Forschung und Praxis

Die Metropolitan Governance stellt sich als ein komplexes Regelungssystem mit zahlreichen parallelen Stellschrauben dar. Ein unmittelbares Wechselspiel besteht zwischen Aufgabe und Organisation („form follows function“); weitere maßgebliche Einflussgrößen sind die strategische Ausrichtung, die geographische Abgrenzung, funktionale Differenzierung bzw. Integration, die Beteiligung privater Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, das Planungsverständnis, die eingesetzten Instrumente, die Einbindung in das Mehrebenensystem und die Kontextsteuerung (siehe Tab. 2). Mit den beiden idealtypischen Modellen (siehe Kap. 4.9) wurde der Versuch unternommen, die Vielfalt an Kombinationsmöglichkeiten zu strukturieren.

Vertiefende Forschungsfragen sollten in die Richtung zielen, die Vor- und Nachteile der Organisationsmodelle und die Interdependenzen der Stellgrößen zu erkunden. Gegenüber dem früheren Forschungsstand zur Organisation von Großstadtreionen stellen sich dabei einige Fragen, die sich durch die veränderten Rahmenbedingungen ergeben:

- Welche Auswirkungen hat die im Zuge der internationalen Konkurrenz verstärkte Wettbewerbsorientierung auf die Regionalentwicklung? Welche Verschiebungen ergeben sich gegenüber anderen Politikfeldern und wie wirken diese auf die politischen Agenden der Kommunen und regionalen Akteure ein?
- Wie wird der räumliche Maßstabssprung bewältigt? Stoßen die großräumigen Konstrukte an Grenzen in Bezug auf die Mitgestaltungsfähigkeit der beteiligten Akteure? Sind die Gremien für die lokale Politik attraktiv oder ist die Rückkopplung in ihre örtlichen Politikstrukturen wegen des hohen Abstraktionsgrades kaum möglich?
- Wie passen internationale Raumbilder und regionale Wirklichkeit zusammen? Entwickeln die Metropolregionen stereotype Images für das globale Marketing oder kann es gelingen, regionale Spezifika zu visualisieren, die sich von einem „Einheitsbrei idealer metropolitaner Wunschbilder“ absetzen?
- Wie fügt sich eine metropolregionale „Außenpolitik“ in das bestehende Mehrebenensystem ein? Wie können absehbare institutionelle und Aufgabenkonkurrenzen gelöst werden? Was sind weiterreichende Strategien der Außenpolitik, die über das Marketing hinausreichen?

In der Diskussion über eine postmoderne Raumentwicklungspolitik lassen sich zahlreiche Hinweise finden, die sich in den beschriebenen Ausprägungen der Metropolitan Governance wiederfinden. Dies erscheint nicht verwunderlich, da es sich um ein Konzept handelt, das die Organisation von Großstadtreionen im Hinblick auf heutige Anforderungen weiterentwickeln will. Zu fragen ist allerdings, ob der damit eingeschlagene Weg in die richtige Richtung führt bzw. welche Folgen durch die absehbaren Veränderungen zu erwarten sind:

- Wenn beispielsweise die Integration privater Akteure die Entscheidungskompetenzen verändert, stellt sich die Frage, wie sich dies auf gemeinwohlorientierte Ziele einer sozial und ökologisch ausgerichteten Regionalentwicklung auswirkt.
- Wenn zivilgesellschaftliche Akteure größeren Einfluss auf regionale Entscheidungen erhalten, interessiert, welche Partikularinteressen dadurch in der Metropolregion an Durchsetzungskraft gewinnen und welche ggf. in den Hintergrund geraten.
- Wenn mit Hilfe von Großprojekten und -veranstaltungen bewusst eine selektive Raumentwicklungspolitik betrieben wird, wäre es wünschenswert, Anforderungen zu definieren, wie diese zu hohen stadtreionalen Qualitäten beitragen können (vgl. z. B. Heinzl, Zimmermann 1990).
- Wenn Metropolregionen den Anspruch haben, im Rahmen ihrer Governance großräumige Kooperationen abzubilden, stellt sich die Frage, wie der Ausgleich zwischen Kernstädten und weiterem Umland erfolgen soll. Denn alleine dass diese ländlichen Räume Teil der Metropolregion sind, dürfte ihnen noch keine entscheidenden Ent-

wicklungsvorteile einräumen. Dasselbe gilt für die Zwischenräume in polyzentrischen Metropolregionen, auch hier ist die Integration zumeist noch ein offenes Thema (Sachsendreieck, Hannover-Braunschweig-Göttingen; gezielte Bemühungen gibt es dagegen in der Metropolregion Nürnberg).

Die Fragen zeigen, dass das Konzept der Metropolitan Governance zwar zahlreiche konzeptionelle Elemente für die Organisation und Steuerung von Metropolregionen bereithält, dass es aber noch zahlreiche offene Felder gibt, die in der Praxis der Metropolregionen und in der Forschung vertieft werden sollten. Dies verdeutlicht auch, dass die Metropolitan Governance kein normatives Konzept ist, sondern dass sie einen funktionalen Rahmen bietet, der – je nach spezifischer Situation und Interessenkonstellation in einer Metropolregion – sehr unterschiedlich – positiv wie negativ – ausgefüllt werden kann, wobei auch eine derartige Bewertung wiederum vom jeweiligen normativen Standpunkt des Betrachters abhängig ist.

Literatur

- Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J. (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, S. 513–525.
- Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand – Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, S. 417–430.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung); DASL (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung) (Hrsg.) (2004): Strategien für Großstadregionen im 21. Jahrhundert, Positionspapier aus der ARL Nr. 57, Berlin/Hannover.
- Axelrod, R. (1984): The evolution of cooperation. New York.
- Baumheier, R. (2007): Metropolregionen in Nordwestdeutschland. Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 1, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 335, Hannover.
- Baumheier, R.; Danielczyk, R. (2002): Stadt – Staat – Region. Regionale Zusammenarbeit im Bereich norddeutscher Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Hannover, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 289.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (1999): Nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung – die regionale Perspektive. Bonn. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7.
- BBR (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Schriftenreihe Berichte, Bd. 21, Bonn.
- Benz, A. (1992): Kooperative Verwaltung. Baden-Baden.
- Benz, A. (Hrsg.) (1998): Gestaltung regionaler Politik: empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, A. (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart, Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 505–512.
- Benz, A. (2004a): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 125–146.
- Benz, A. (2004b): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik. DISP, H. 157, S. 4–10.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – Regional Governance – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pöhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, S. 1–35.
- Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review, 11. Jg., H. 1, S. 121–157.

- Blatter, J. (2006): Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory and Evidence from Germany. In: *Journal of Urban Affairs*, 28. Jg., H. 2, S. 121–150.
- Blatter, J. (2007): Governance – Theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in den Metropolregionen der USA (1850–2000). Baden-Baden.
- Blotevogel, H.H. (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Theoretische, empirische und politische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts. Schriften des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW, Bd. 135, Dortmund.
- Blotevogel, H.H. (2005): Metropolregionen. In: ARL (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S. 642–647.
- Boudreau, J.-A.; Hamel, P.; Jouve, B.; Keil, R. (2006): Comparing metropolitan governance: The cases of Montreal and Toronto. In: *Progress in Planning*, H. 66, S. 7–59.
- Castells, M. (1999): *The rise of the network society*. 2. Aufl., *The information age*, Bd. 1, Cambridge, Mass. [u. a.].
- Castells, M. (2001): *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*. Teil 1 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen.
- Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, S. 577–586.
- Danielzyk, R.; Hanebeck, K.; Knieling, J.; Reitzig, F. (2003): *Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung*. Ressortforschungsvorhaben des BMV/BW, Schriftenreihe Forschungen des BBR, Bd. 113, Bonn.
- David, C.-H. (1976): *Entwicklungen und Tendenzen in der Planungs- und Verwaltungsorganisation der großen Verdichtungsräume*. Hannover.
- Florida, R. (2005): *Cities and the Creative Class*. New York, London.
- Franck, G. (1996): *Ökonomie der Aufmerksamkeit*. München.
- Frenzel, A. (1998): *Stadtregionale Entwicklungssteuerung im Standortwettbewerb: Institutioneller Wandel der interkommunalen Zusammenarbeit in deutschen und französischen Verdichtungsräumen – untersucht an den Fallbeispielen Stuttgart und Bordeaux*. Dissertation am Institut für Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Frey, B.; Eichenberger, R. (2001): Debate: Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions. In: *Swiss Political Science Review*, 7. Jg., H. 3, S. 124–130.
- Frey, R. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 8/9, S. 451–462.
- Frey, R. L.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: *DISP*, H. 2, Nr. 161, S. 5–18.
- Fürst, D. (1990): *Linien der Verwaltungsentwicklung: 4 Vorträge*. Institut für öffentliche Planung der Universität Oldenburg, Verwaltungswissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Bd. 16, Oldenburg.
- Fürst, D. (1997): „Weiche“ versus „harte“ Kommunalverbände: Gibt es Gründe für eine härtere Institutionalisierung der regionalen Kooperation? In: Seiler, G.: *Gelebte Demokratie*, Stuttgart, S. 131–157.
- Fürst, D. (2001): Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, H. 2, S. 84–96.
- Fürst, D.; Klinger, W.; Knieling, J.; Mönnecke, M.; Zeck, H. (1990): *Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen*. Baden-Baden.
- Grote, J. R.; Gbikpi, B. (Hrsg.) (2002): *Participatory Governance – Societal and Political Implications*. Opladen.
- Häußermann, H.; Simons, K. (2000): Die Politik der großen Projekte – eine Politik der großen Risiken? *Archiv für Kommunalpolitik*, H. 1, S. 56–71.

- Häußermann, H.; Läßle, D., Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.
- Heinelt, H.; Kübler, D. (Hrsg.) (2005): Metropolitan Governance – Capacity, democracy and the dynamic of place. London, New York.
- Heinz, W. (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, Stuttgart.
- Heinzel, R.; Zimmermann, M. (1990): Handbuch umweltschonende Großveranstaltungen: Leitfaden für Planung und Durchführung unterschiedlicher Veranstaltungstypen. Berlin.
- Kallmorgen, W. (1969): Schumacher und Hamburg. Eine fachliche Dokumentation zu seinem 100. Geburtstag.
- Keating, M. (1998): The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham/Northampton.
- Kilper, H. (1999): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion, Opladen.
- Knieling, J. (2004): Big Projects, Festivalisation and Visions as Strategies of Urban Planning in Global Times – Case Study Metropolis Hamburg. In: Eckard, F.; Kreisl, P. (Hrsg.): City Images and Urban Regeneration, Frankfurt am Main, S. 169–188.
- Knieling, J. (2005): Projektorientierung in der Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 813–818.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder als Instrument des Stadtmanagements. In: Sinning, H. (Hrsg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), Dortmund, S. 71–81.
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland, Dortmund.
- Knieling, J.; Kunzmann, K. (2005): Netze (funktionale, räumliche). In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 704–709.
- Knieling, J.; Matern, A. (2005): The Future of Metropolitan Regions in Europe, Report on Interrelations and Cooperation between the Metropolis and its Surrounding Region, Report for the Council of Europe (Institutional Committee of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe), unveröff., Hamburg.
- Knieling, J.; Rahlf, S. u. a. (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, in Zusammenarbeit mit IÖR Dresden und IWH Halle, BBR Werkstatt: Praxis, H. 54, Bonn.
- Knieling, J.; Matern, A. (2008): Good Governance in European Metropolitan Regions. Advanced Report for the Council of Europe (Institutional Committee of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe), Urban and regional studies: neopolis working papers, no. 1, Hamburg.
- Kooiman, J. (2002): Governance. A Social-Political Perspective. In: Grote, J. R.; Gbikpi, B. (Hrsg.): Participatory Governance, Societal and Political Implications, Opladen, S. 71–96.
- Lash, S.; Urry, J. (1994): Economies of Sign and Space. London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Läßle, D. (2001): Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 490. Jg., H. 2, S. 12–36.
- Lehmann-Grube, H.; Seele, G. (1983): Die Verwaltung der Verdichtungsräume. Schriften der Deutschen Sektion des internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 9, Baden-Baden.
- Mantell, J.; Strauf, H.-G. (1997): REK – Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg. In: Mensing, K.; Thaler, A. (Hrsg.): Stadt, Umland, Region: Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover. Berlin, S. 57–74.
- Mayer, J. M. (1994): Wann sind Paketlösungen machbar? Eine konstruktive Kritik an F. W. Scharpfs Konzept. In: Politische Vierteljahresschrift, 35. Jg., H. 3, S. 448–471.

- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2001): *Cities for Citizens – improving metropolitan governance*. Paris.
- Ostrom, V.; Tiebout, C. M.; Warren, R. (1961): The Organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. In: *American political science review*, Jg. 55, H. 4, S. 831–842.
- Priebs, A. (1999): Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, S. 617–628.
- Priebs, A. (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: *Die öffentliche Verwaltung*, 55. Jg., H. 4, S. 144–151.
- Rebentisch, D. (1994): „Rhein-Main“ im 19. und 20. Jahrhundert. In: Wentz, M. (Hrsg.): *Region: Die Zukunft des Städtischen*. Frankfurt/New York: Campus, S. 72–79.
- Rhodes, R. (1997): *Understanding Governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham.
- Ritter, E.-H. (2002): Selbstorganisatorische Handlungspotenziale in polyzentralen Metropolregionen. Am Beispiel der Metropolregion Rhein-Ruhr. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H 6/7, S. 367–376.
- Sassen, S. (1991): *The Global City*. New York, London, Tokio.
- Sassen, S. (1994): *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Scharpf, F. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado/Oxford.
- Scheller, J. P. (1998): *Rhein-Main. Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz*. Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Schimank, U. (1996). *Theorien gesellschaftliche Differenzierung*. Opladen.
- Schimanke, D. (1987): Die Verwaltung von Verdichtungsräumen in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Die öffentliche Verwaltung*, H. 36, S. 704–716.
- Schirm, S. (2002): *Globalization and the New Regionalism. Global Markets, Domestic Politics and Regional Co-Operation*, London.
- Schmidt-Assmann, E. (1985): Verwaltungsprobleme in Verdichtungsräumen. In: *Die Verwaltung*, 18. Jg., H. 3, S. 273–288.
- Schroer, M. (2006): *Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Wege zu einer Soziologie des Raums*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Selle, K. (1991): Mit den Bewohnern die Stadt erneuern ... Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Erneuerung städtischer Quartiere. *Beobachtungen aus sechs Ländern, Dortmund/Darmstadt*.
- Selle, K. (2005): *Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, Dortmund*.
- Selle, K. (2002): *EXPOst. Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung*. AGB Bericht, Bd. 48, Dortmund.
- Short, J.; Kim, Y.-H. (1999): *Globalization and the City*. New York.
- Siebel, W.; Ibert, O.; Mayer, H.-N. (2001): Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. In: *Leviathan*, 29. Jg., S. 526–543.
- Taylor, P. J. (2001): Being economical with the geography. *Global and World Cities Study Group and Network. Research Bulletin 39*, www.lboro.ac.uk/departments/gy/research/gawc/rb/rb39.html (Zugriff: 27.05.2008).
- Thiele, J. (2005): *Außenbeziehungen von Regionen. Europäische Regionen im Vergleich*. Dissertation am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft. Universität Konstanz.
- Thierstein, A.; Walser, M. (2000): *Die nachhaltige Region: ein Handlungsmodell*. Bern [u. a.].
- Trümper, A. (1982): *Raumbezogene Planung im Großstadt-Umland-Bereich*. Bonn.

- Voelzkow, H. (2000): Regieren im Europa der Regionen. Informationen zur Raumentwicklung, H. 9–10, S. 507–516.
- Wagener, F. (1985): Großraum-Verwaltungen. Organisation der Verwaltung großstädtischer Verdichtungsräume von 38 Ländern. Generalbericht zu Thema 2 des XIX. Internationalen Kongresses für Verwaltungswissenschaften in Berlin (West) vom 19. bis 23.09.1983, Baden-Baden.
- Weyl, H. (1977): Der Verband Großraum Hannover: Ein Modell interkommunaler Zusammenarbeit. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 16. Jg., S. 178–196.
- Wiechmann, T. (1998): Vom Plan zum Diskurs?: Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden.

Busso Grabow, Anna Becker

Metropolregionen – Quellen und Mündungen von Wanderungsströmen

Gliederung

- 1 Einführung
- 1.1 Die Bedeutung von Strömen
- 1.2 Migranten und Migration
- 1.3 Zur Struktur des Beitrags
- 2 Migrationsmuster und -verläufe
- 2.1 Umfang und Struktur
- 2.2 Migrationsprozesse und ethnische Kolonien
- 2.2.1 Ethnische Kolonien
- 2.2.2 Auslöser und Anknüpfungspunkte
- 2.2.3 Das Beispiel Hamburg – China
- 2.2.4 Metropolregionen als natürliche „Mündungen“ hoch qualifizierter Migration
- 3 Migration und metropolitane Funktionen
- 3.1 Globale Entscheidungszentren
- 3.2 Wissenszufuhr, Wissensverlust und brain circulation
- 3.3 Gateways für Wanderungsströme
- 3.4 Symbolkraft und Migration
- 3.5 Weitere Aspekte der Migration für Metropolregionen
- 4 Metropolitane Qualitäten
- 4.1 Harte Standortfaktoren
- 4.2 Weiche Standortfaktoren
- 4.3 Internationalität und Lokalität
- 5 Sozialer Brennpunkt Migration?
- 5.1 Gefährdungen der Leistungsfähigkeit?
- 5.2 Niedrig qualifizierte Migranten als Potenzial
- 6 Handlungsanforderungen – Migration als Leitbild

Literatur

1 Einführung

Den Metropolregionen in Deutschland wird für die zukünftige Entwicklung des Landes insbesondere in ökonomischer Hinsicht eine zentrale Bedeutung beigemessen. Sie sind nach der Definition der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die „Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ (BMBau 1995) und „die Kerne und Netze des ökonomischen Wachstums und der Innovation“ in Deutschland (BMVBW 2005). Gerade von der Raumordnungspolitik werden damit hohe Erwartungen in die Metropolregionen als Innovationszentren und Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung gesetzt. Ihre Leistungsfähigkeit soll durch den Instrumenteneinsatz der Raumordnung und der Fachpolitiken gestärkt werden.

In diesem Beitrag wird der Hypothese nachgegangen, dass die internationale Migration für die Leistungsfähigkeit und Entwicklung von Metropolregionen von besonderer Bedeutung ist.

1.1 Die Bedeutung von Strömen

Die Sichtweisen der Raumordnungspolitik und der raumbezogenen Wissenschaft auf Metropolregionen sind nicht deckungsgleich. Zumindest in einer wesentlichen Hinsicht ist ein Unterschied festzustellen, der für das Verständnis der Leistungsfähigkeit und damit die Entwicklung von Metropolregionen wichtig ist. Während es in der raumordnerischen Perspektive primär um das Vorhandensein von Funktionen geht (BBR 2005: 177 ff.), ist für die raumbezogene Wissenschaft zusätzlich der Verflechtungsgedanke, die Rolle der Städte und Regionen als Knotenpunkte in den überregionalen Strömen zentral. Metropolregionen sind danach international hochgradig verflochten, in ihnen laufen die Verflechtungen der globalisierten Netzwerk-Ökonomie zusammen: „die Güterströme, die Kapitalströme, die Informationsströme und nicht zuletzt die Personenströme ...“ (Blotevogel 2005: 57). Im aktuellen Raumordnungsbericht finden sich explizite Bezüge zu den „flows“ dagegen einzig im Zusammenhang mit der Gatewayfunktion (vgl. Kapitel 3.3) und im Hinblick auf die Pendlerverflechtungen mit dem Umland.

Ströme können materieller oder immaterieller Art sein. Im Zeitalter der Information, der Globalisierung und der Tertiärisierung verändert sich die Bedeutung physischer Ressourcen und Güter. So sind Informationen und Wissen neben Boden, Arbeit und Kapital heute ein zentraler Produktionsfaktor und der wichtigste „Rohstoff“ wirtschaftlichen Handelns. Durch die Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnik bewegt sich die Informationsgesellschaft in Netzen und auf Rädern (Hepworth, Ducatel 1992). Die Verknüpfung der materiellen Stadtregion mit virtuellen Netzen führt zu einer Neudefinition des Stadt- und Regionsbegriffs, der sich nur noch teilweise an den klassischen Definitionselementen wie administrativen Grenzen, räumlichen Strukturmerkmalen oder Einwohnerdichten festmachen lässt (Floeting, Grabow 1998). So sind die Metropolregionen heute beispielsweise bestimmt durch eine auf Technologie beruhende Infrastruktur von Tele- und anderen Kommunikationsformen, agglomerationsbezogene Dienstleistungen und Büroraum sowie durch Knotenpunkte von Kapital- und Informationsströmen, „sind die Geschäftszentren und ihre ergänzenden Einrichtungen die Örtlichkeiten, an denen

sich der Raum der Ströme materialisiert“ (Castells 1997: 109). Der „Raum der Ströme“ ist hybrid: er ist virtuell und materiell zugleich.

Ausgangsthese dieses Beitrags ist damit auch, dass die Bedeutung von Strömen in der Analyse von Metropolregionen bisher zu kurz kommt. Dabei nehmen wir einen spezifischen Aspekt heraus, der in der Diskussion über die Netzknoten der Informationsgesellschaft mit besonderer Faszination der Bedeutung des Immateriellen in Gefahr gerät, zu wenig Beachtung zu finden: die „Menschenströme“ oder – weniger elaboriert gesagt – die Migration. Da der Betrachtungsgegenstand Metropolregionen sind, deren besonderes Merkmal per Definition die internationale Verflechtung ist (siehe Blotevogel, Danielzyk in diesem Band), soll es hier nur um die grenzüberschreitenden Ströme gehen.

Damit wird an historische Konnotationen zu den großen Metropolen angeknüpft: den melting pot der großen amerikanischen Städte, das „Tor zur Welt“ der großen Hafenstädte oder die Faszination, die kulturelle und religiöse Metropolen¹ schon immer auf Reisende ausgeübt haben. Die großen Städte waren besondere Magnete für Zuwanderer und seit der Antike die „Netzknoten der Migration“. Auch die frühen Handelsmetropolen waren schon durch Internationalität geprägt, wie das Beispiel Nürnbergs zeigt: „Beträchtliche Vorteile zog Nürnberg daraus, dass einige seiner Kaufleute aus anderen Nationen stammten und gute Beziehungen zu ihren Ursprungsländern unterhielten, vor allem zu Italien. Es profitierte gewaltig von seiner international zusammengesetzten Kaufmannschaft“ (Vasold 2006).

1.2 Migranten und Migration

Mit der Kernhypothese, dass die internationale Migration für die Leistungsfähigkeit und Entwicklung von Metropolregionen von besonderer Bedeutung ist, wird aber auch eine Ausdifferenzierung der Migrationsformen sowie der unterschiedlichen Typen von Migranten wichtig.

Es besteht kein Zweifel daran, dass hoch qualifizierte Dienstleistungsbeschäftigte von großer Bedeutung für die Entwicklungsperspektiven von Metropolregionen sind. „Ein wichtiger Indikator für die internationale Verflechtung der jeweiligen Metropolregion ist ein hoher Anteil von (hoch qualifizierten) Personen mit Migrationshintergrund“ (siehe Blotevogel, Danielzyk in diesem Band).

Zunächst ist eine Klärung der Begriffe „Migranten“ und „Migrationshintergrund“ wichtig. Während Migranten im Ausland geboren und nach Deutschland zugezogen sind (umgekehrt bei Abwanderungen),² ist „Migrationshintergrund“ viel weiter gefasst und bezieht

¹ „Wahrscheinlich aufgrund der Verwendung in der römischen und orthodoxen Kirchenhierarchie (Metropolit als Leiter einer Kirchenprovinz in der römisch-katholischen Kirche) verstand man unter ‚Metropole‘ im 18. und 19. Jahrhundert zunächst überwiegend ein bedeutendes kulturelles Zentrum.“ (Blotevogel, Danielzyk in diesem Band).

² Migranten sind Personen, die nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik, sondern im Ausland geboren sind („foreign born“). Sie sind nach Deutschland zugezogen (Zuwanderer). Sie können je nach Staatsangehörigkeit Deutsche (zum Beispiel Spätaussiedler) oder Ausländer/innen sein. Migranten gehören zu den „Personen mit Migrationshintergrund“ (Statistisches Bundesamt 2006: 93).

beispielsweise Deutsche ohne eigene Migrationserfahrung ein, bei denen mindestens ein Elternteil Spätaussiedler, Eingebürgerter oder Ausländer ist.³

Bei den Migranten muss einerseits unterschieden werden zwischen den Arbeits- und Bildungsmigranten, andererseits zwischen verschiedenen Formen der Arbeitsmigration. Bei letzteren wird z. B. differenziert nach der Art ihrer gesetzlichen Zulassung zum deutschen Arbeitsmarkt, nach der Qualifikation oder dem Mobilitätsgrad. So gibt es durch die Globalisierung der Produktions- und Arbeitsmarktstrukturen eine „soziale Klassendifferenzierung der Migration“: „Manager und Ingenieure zirkulieren als hoch bezahlte Beschäftigte multinationaler Unternehmen, Wissenschaftler als Angehörige der zunehmend internationalisierten scientific community, Diplomaten und Beamte als Mitglieder internationaler Organisationen rund um den Globus. Migranten mit geringerer Qualifikation – häufig begrüßt von Unternehmerverbänden und bekämpft von Gewerkschaften – finden als billige Arbeitskräfte in privaten Haushalten oder als Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, in der Gastronomie und im Bauwesen Verwendung. Am unteren Ende der sozialen Leiter stehen die ‚neuen Heloten‘ der internationalen Arbeitsteilung: rechtlose und ausgebeutete illegale bzw. irreguläre Arbeitsmigranten (...)“ (Nuscheler 2000: 23 f.). Zur Vereinfachung wird im Folgenden zwischen hoch und niedrig qualifizierten Arbeitsmigranten unterschieden. Zu den Arbeits- und Bildungsmigranten kommen Flüchtlinge und illegale Einwanderer hinzu, die teilweise durchaus höherwertige Qualifikationen mitbringen, die dem ersten Arbeitsmarkt aber nur selten zugute kommen.

Die Diskussion über die Bedeutung der Arbeitsmigranten polarisiert sich in zweifacher Hinsicht: Hoch Qualifizierte werden als Chance und Bereicherung empfunden, niedrig Qualifizierte als potenzielle Belastung. Gleichzeitig werden die Bedürfnisse der hoch Qualifizierten als wichtige Indikatoren für die Weiterentwicklung von Standortfaktoren eingeordnet, während die der niedrig Qualifizierten bestenfalls ignoriert werden, ihre Zunahme teilweise sogar als Anlass dafür dient, entsprechende push-Faktoren „auszuschalten“. So „spielen die Mobilen bei der Entwicklung – zumindest einiger – (Groß-) Städte eine Rolle, weil die hoch Qualifizierten teilweise Leitbild prägend wirken, während die Bedürfnisse der mobilen Beschäftigten am unteren Ende der Qualifikationsskala systematisch vernachlässigt werden.“ (Floeting, Henckel 2004: 63).

Es wird in diesem Beitrag postuliert, dass bei der Betrachtung der Rolle von Migranten für die Entwicklung von Metropolregionen die Fokussierung auf die hoch qualifizierten Nomaden der Informationsgesellschaft wesentlich zu kurz greift.

³ Zu den Personen mit Migrationshintergrund gehören neben den Ausländern und den Migranten sowie den in Deutschland geborenen Eingebürgerten auch eine Reihe von in Deutschland Geborenen mit deutscher Staatsangehörigkeit, bei denen sich der Migrationshintergrund aus dem Migrationsstatus der Eltern ableitet. Zu dieser Gruppe gehören die deutschen Kinder (Nachkommen der ersten Generation) von Spätaussiedlern und Eingebürgerten und zwar auch dann, wenn nur ein Elternteil diese Bedingungen erfüllt, während der andere keinen Migrationshintergrund aufweist. Außerdem gehören zu dieser Gruppe seit 2000 auch die (deutschen) Kinder ausländischer Eltern, die die Bedingungen für das Optionsmodell erfüllen, das heißt mit einer deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit in Deutschland geboren wurden (Statistisches Bundesamt 2006: 94).

1.3 Zur Struktur des Beitrags

Ausgehend von der Beschreibung von Migrationsmustern und -verläufen und Hinweisen auf das Ausmaß der Migration in Metropolregionen (Kapitel 2) werden die Wirkungen der internationalen Wanderungsbewegungen auf die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen thematisiert (Kapitel 3). Als analytische Kategorien werden die vier charakteristischen Funktionen (siehe Blotevogel, Danielzyk in diesem Band), die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, die Innovationsfunktion, die Gatewayfunktion sowie die Symbolfunktion gewählt. In Kapitel 4 geht es um die metropolitenen Qualitäten, die als „pull-Faktoren“ internationale Wanderungsströme in die Metropolregionen locken können. Es wird auch angesprochen, dass neben der sprichwörtlichen „Weltoffenheit“ auch spezifische lokale und regionale Qualitäten von besonderer Bedeutung sind.

Internationale Migration kann Metropolregionen in ihrer Leistungsfähigkeit nicht nur bestärken, sondern diese durch die Ausbildung von Parallelgesellschaften mit Konflikten zur Mehrheitsgesellschaft auch unterminieren. Dies wird in Kapitel 5 ausgeführt, wobei gleichzeitig deutlich gemacht wird, dass niedrig qualifizierte Migranten auch stabilisierende Effekte für die lokale Ökonomie haben und zur Ausbildung spezifischer Standortqualitäten für hoch qualifizierte Migranten beitragen können.

Eine letzte einleitende Bemerkung: Die folgenden Abschnitte werden von dem Bemühen geleitet, metropolenspezifische Aspekte von „rein“ großstadtspezifischen Aspekten zu unterscheiden. Trennscharf wird das selten gelingen können. Aber durch die ausschließliche Betrachtung der internationalen Wanderungsströme wird der Tatbestand der internationalen Verflechtung als besonderes Merkmal von Metropolregionen in den Vordergrund gestellt.

2 Migrationsmuster und -verläufe

2.1 Umfang und Struktur

Nach Auswertung des Mikrozensus „lebten im Jahr 2005 insgesamt 15,3 Millionen Ausländer und Deutsche mit Migrationshintergrund in Deutschland. Damit stellt diese Gruppe fast ein Fünftel (19 Prozent) der Bevölkerung (...). Damit ist sowohl die Zahl aller Personen mit Migrationshintergrund als auch deren Anteil an der Gesamtbevölkerung mehr als doppelt so hoch als die bislang bekannte Ausländerzahl. Innerhalb der Gruppe der Mitbürger mit Migrationshintergrund stellen die Deutschen mit Migrationshintergrund mit insgesamt 8,0 Millionen oder knapp 10 Prozent der Bevölkerung die knappe Mehrheit (52 Prozent), während die 7,3 Millionen Ausländer nur knapp 9 Prozent der Gesamtbevölkerung oder 48 Prozent aller Personen mit Migrationshintergrund ausmachen.“ (Statistisches Bundesamt 2006: 9). 10,4 Mio. Menschen (das sind 12,6 Prozent der Gesamtbevölkerung) haben eigene Migrationserfahrung, sind also Migranten nach Deutschland im engeren Sinne (Statistisches Bundesamt 2006: 74 ff.).

Es ist unklar, wie viel Anteil dieser Migranten Arbeits- oder Bildungsmigranten sind. Zahlen für das Jahr 2003 geben zumindest Hinweise zur Struktur der Einwanderung in jüngster Zeit. Im Jahr 2003 betrug die arbeitsmotivierte Einwanderung von Drittstaatsangehörigen (nicht EU-Staaten) nach Deutschland knapp 371.700, hinzu kommen

etwa 2.300 Greencard-Nehmer aus dem IT-Bereich und rund 98.700 EU-Bürger, wobei deren Wanderungsmotive nicht ausschließlich in der Arbeitsaufnahme liegen. Daraus ergibt sich eine Arbeitseinwanderung von etwa 470.000 Migranten (Migrationsbericht). Damit ist ungefähr 60 Prozent der Zuwanderung nach Deutschland als Arbeitsmigration anzusehen. Hinzu kommen im Jahr 2003 etwa 60.000 Bildungsausländer, das heißt ausländische Staatsangehörige, die in diesem Jahr nach Deutschland gekommen sind, um dort ihr Studium aufzunehmen. Insgesamt studierten im Jahr 2003 246.000 Ausländer an deutschen Hochschulen, davon 73 Prozent Bildungsausländer (Migrationsbericht: 52–54). Insgesamt bedeutet dies, dass mehr als zwei Drittel aller Einwanderer Arbeits- und Ausbildungsmigranten sind.

Die Zahl der Arbeitsmigranten wurde zu Anfang der 1990er-Jahre weltweit auf rund 1,5 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung geschätzt, das waren damals rund 80 Millionen (Castells 2001: 262). Die Zahl der hoch qualifizierten Ab- und Zuwanderer wird für diesen Zeitraum mit ca. 7 Millionen angenommen. Es ist aber davon auszugehen, dass die Anzahl zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit der fortschreitenden Globalisierung der wissensintensiven Märkte wesentlich gestiegen ist.⁴

Zum genauen Umfang der internationalen Migration hoch Qualifizierter lassen sich aufgrund definitorischer Bestimmungsprobleme – mal wird von Kosmopoliten (Moss Kanter), von der Transnationalen Businessklasse oder Transmigranten (Leggewie) oder der globalen Klasse (Dahrendorf) gesprochen (Floeting, Henckel 2004: 62) – und der unzureichenden Datenlage nur schwer Aussagen treffen. Die Abgrenzung der Gruppe der hoch qualifizierten Mobilen kann sowohl nach Tätigkeit als auch nach akademischem Grad erfolgen. Ein weiteres Problem der statistischen Erfassung liegt in der größtenteils vorübergehenden Ansiedlung der hoch qualifizierten Migranten. Durch die Abkehr von dauerhafter Wohnsitzverlagerung und dem zunehmenden Pendeln zwischen verschiedenen Orten kann der Wohn- und Arbeitssitz nicht eindeutig zugewiesen werden. So werden die hoch Mobilen nur unzureichend oder gar nicht in den vorhandenen Statistiken erfasst und es können keine akkuraten Angaben über den Umfang insbesondere der zeitlich befristeten Migration hoch Qualifizierter gemacht werden (Fromhold-Eisebith 2002: 26–27). Es kursieren Angaben, die von zehn Prozent aller Arbeitsmigranten, von einem Prozent der Gesamtbevölkerung bis hin zu 20 Prozent aller Manager reichen (Floeting, Henckel 2004: 64).

2.2 Migrationsprozesse und ethnische Kolonien

Migration und Wanderungsbewegungen sind im Regelfall keine unabhängigen individuellen Handlungen von Einzelpersonen, sondern finden in Migrationssystemen statt. Sie sind ein gemeinsamer Prozess bestimmter Gruppen. Quell- und Zielräume der Migrationsströme stehen in direkter Abhängigkeit zu den Motiven der Wanderungsbewegungen und damit auch zu der quantitativen und qualitativen Struktur der Migrantengruppen.

⁴ Die Globalisierung der „Arbeitsströme“ stößt jedoch wesentlich stärker an Grenzen als etwa die Globalisierung der Finanzströme. „Während Kapital in den elektronischen Kreisläufen der globalen Finanznetzwerke nahezu unverändert fließt, wird die Arbeitskraft noch immer durch Institutionen, Kultur, Grenzen, Polizei und Fremdenfeindlichkeit eingeschränkt ...“ (Castells 2001: 262).

Kettenwanderung ist die wahrscheinlich quantitativ bedeutendste Migrationsform, die u. a. von Kamphoefner⁵ am Beispiel der deutschen Amerika-Auswanderer oder Sachsenian⁶ für asiatische hoch qualifizierte Zuwanderer in Silicon Valley detailliert dokumentiert wurde. Den Anfang der Kettenmigration bilden die ersten Zuwanderer in einer Region. Sind sie sesshaft geworden, regt die bestehende Verbindung in das Heimatland die weitere Zuwanderung von Personen mit ähnlichen Qualifikationen oder Wanderungsabsichten an. Der aus der gemeinsamen Herkunft herrührende Zusammenhalt wird im Anschluss auch am neuen Wohnort fortgesetzt. Zusätzlich zu den interregionalen Beziehungen zwischen Herkunfts- und Zielregion (transnationale Communities) kommt es in den meisten Fällen ebenfalls zur Ausbildung von intraregionalen Beziehungen in Form von ethnischen Netzwerken oder Kolonien.

2.2.1 Ethnische Kolonien

Eine ethnische Kolonie ist der freiwillige Zusammenschluss von Bürgern einer bestimmten Nationalität, welche „in einem fremden Land arbeiten und wohnen, aber ihre nationale Identität und einen bestimmten soziokulturellen Zusammenhalt bewahren“ wollen (Heckmann 1998: 31). Die Ausbildung einer ethnischen Kolonie ist nicht zwingend mit der Existenz zusammenhängender oder segregierter Wohnbezirke verbunden, sie ist jedoch für die soziokulturelle Organisation der Minderheit förderlich. Es sei hier aber angemerkt, dass die Ausbildung räumlich zusammenhängender, ethnisch segregierter Wohnbezirke nicht unbedingt dem freien Willen der Zuwanderer unterliegt, sondern durch Probleme sozialer Akzeptanz und die Mechanismen des Wohnungsmarktes zum Teil zwangsläufig entstehen.

Ethnische Kolonien erfüllen wichtige Funktionen sowohl für die Zuwanderer als auch für das Aufnahmeland und die Aufnahmeregion. Als Anlaufstation für neu ankommende Zuwanderer gibt eine ethnische Kolonie einen Orientierungsrahmen, ein „Stück Heimat“ in einer völlig unbekanntem Umgebung, und leistet praktische sowie kognitive Anpassungshilfe. Sie bietet den Zuwanderern ein soziales Netz und hilft durch den Zusammenschluss, ihre Interessen in der Mehrheitsgesellschaft zu vertreten und zu repräsentieren.

Ein Segment der ethnischen Kolonie ist die ethnische Infrastruktur bzw. die ethnische Ergänzungsökonomie. Diese Ökonomien haben sich aus der speziellen Nachfrage der Migranten entwickelt, die von einheimischen Anbietern nicht gedeckt werden kann. Zu den wichtigsten Unternehmenszweigen gehören u. a. Lebensmittelgeschäfte, Export-Import-Geschäfte, Bekleidungsgeschäfte, Video- und Buchhandlungen, Übersetzungsbüros, Reisebüros, Banken und Speditionen.

Ethnische Kolonien können zu positiven Effekten wie Integrationshilfe, Identitätssicherung und Selbstorganisation führen. Es wird deutlich, dass ethnische Kolonien vielfältigen Nutzen für Metropolregionen und Zuwanderer entwickeln können. Sie fördern bei gleichzeitiger Offenheit und Aufnahmebereitschaft der Mehrheitsgesellschaft die Integration der Zuwanderer und tragen entscheidend zu der Vielfalt einer Stadtkultur bei. Ethnische

⁵ Vgl. diverse Publikationen dazu unter <http://www.tamu.edu/history/faculty/kamphoefner.htm>.

⁶ Vgl. diverse Publikationen dazu unter <http://www.ischool.berkeley.edu/~anno/>.

Ökonomien werden als Bereicherung der städtischen Infrastruktur angesehen. Darüber hinaus können ethnische Communities als ausschlaggebender Standortfaktor für Migration angesehen werden (vgl. auch Kapitel 4), der im Falle von erwünschter hoch qualifizierter Arbeitsmigration gezielt ausgebaut und gefördert werden kann. Die Chancen und Qualitäten ethnischer Kolonien gilt es demnach für die gesamte Stadtgesellschaft zu nutzen und einer sozial-ethnischen Abschottung durch Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen gezielt entgegenzuwirken.

Die Ausbildung ethnischer Kolonien kann auch erhebliche Gefahren mit sich bringen. Gerade dann, wenn sie zu starker Segregation, zur Ausbildung von Parallelgesellschaften führt, verbunden mit einer teilweisen Ausgrenzung aus der Arbeitsgesellschaft, kann sie die Lebensqualität in und die Leistungsfähigkeit von Stadtregionen beeinträchtigen (vgl. ausführlicher Kapitel 5).

Ethnische Kolonien entstehen nicht zufällig. Die Auslöser können unterschiedlich sein und an historische Gegebenheiten oder wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen anknüpfen. Bevor ausführlicher auf einzelne Beispiele eingegangen wird, soll ein kurzer zeitlicher Rückblick vorgenommen werden, der zur Erklärung der heutigen Situation hilfreich ist.

2.2.2 Auslöser und Anknüpfungspunkte

Die ersten Zuwanderungswellen der „Gastarbeiter“ in Deutschland konzentrierten sich auf die großen Industrie- und Bergbaustandorte. In den 1950er-Jahren wanderten Italiener vor allem in das Ruhrgebiet, in den 1960er-Jahren kamen verstärkt Migranten aus der Türkei. Der Arbeitskräftemangel im „deutschen Wirtschaftswunder“ war Anlass für die Zuwanderung und hatte noch kaum Bezüge zu den heute diskutierten internationalen Verflechtungen der Metropolregionen im Zuge der Globalisierung. Da Industrie und Bergbau in den großen Agglomerationen konzentriert waren, bündelte sich dort auch die Zuwanderung. Gleichzeitig versuchten Italiener und Türken dort unterzukommen, wo sich ihre Landsleute niedergelassen hatten.

Ein wichtiger Auslöser der Wanderungsströme, die sich in der Vergangenheit auf die Metropolen und Metropolregionen richteten, war aber nicht nur zu Wirtschaftswunderzeiten Arbeitskräftemangel – früher eher der Mangel an niedrig Qualifizierten, im Zuge der Tertiärisierung dann eher ein Mangel an hoch Qualifizierten. Weniger Auslöser als vielmehr Richtungsgeber waren kulturelle, sektorale und funktionale Spezialisierungen, die oft an historischen Funktionen von Städten und Regionen anknüpfen. Grundsätzlich gilt, dass in der langfristigen Entwicklung von Regionen „die tiefe Historie einer Region für die Zukunft in einer globalen und digitalisierten Welt von größter Bedeutung ist“ (Sassen 2005: 25). Historische Strukturen von Städten und Regionen besitzen eine prägende Kraft auch für die Zukunft (Henckel et al. 1993). Dies gilt auch für ihre Rolle als Knotenpunkt von Wanderungsströmen und von Ansiedlungspunkten bestimmter Ethnien. Begriffe wie „Tor nach Osteuropa“ oder „Russische Kolonien“ stehen für diese oft historisch verankerten Netzknoten der Migration.

So wollten beispielsweise Berlin und Wien nach dem Fall des Eisernen Vorhangs an ihre historische Funktion als „Tor nach Osteuropa“ anknüpfen, mit zunächst unterschiedlichem Erfolg (Kaiser 2004). In Berlin sind Osteuropäer und Russen zwar im Stadtleben wieder stärker präsent, noch sind es aber eher die niedrig Qualifizierten, die in Berlin teilweise auch auf dem informellen Arbeitsmarkt verstärkt in Erscheinung treten. Die wichtige Gatewayfunktion konnte im Hinblick auf die verkehrliche Erreichbarkeit bisher kaum aktiviert werden: das Verkehrsnetz, insbesondere das Schienennetz, zeigt die nach wie vor deutliche Ausrichtung Berlins nach Westen.

Wien konnte sich demgegenüber tatsächlich wieder als Drehscheibe für Osteuropa etablieren und die EU-Erweiterung nutzen. Im Gegensatz zu Berlin hat Wien effektive Strategien entwickelt, um sich als Standort in der neuen Struktur zu positionieren, und – was entscheidend ist – die hoch qualifizierten Migranten mit osteuropäischem Hintergrund sind in Wien stärker präsent als in Berlin.

Vorn wurde bereits von „zirkulären Verstärkungsprozessen“ gesprochen, die auch dann entstehen können, wenn bestimmte Ethnien überproportional in einer Stadt oder Region verankert sind und „Andockstellen“ für weitere Zuwanderer bilden. Hier gibt es immer enger werdende Verbindungen („ties“) zu Herkunftsländern. Ein viel besprochenes Beispiel dafür ist die Konzentration japanischstämmiger Migranten in Düsseldorf, ein wohl im Wesentlichen selbstverstärkender Prozess, auf den erst in jüngerer Zeit auch die Stadt reagiert hat, z. B. mit dem Japan-Tag. Inzwischen vermarktet sich Düsseldorf als „japanische Stadt am Rhein“ und die Wirtschaftsförderung hat mit Angeboten in japanischer Sprache reagiert. Im Weiteren gibt es Hochschulkooperationen zwischen Düsseldorf und Japan.

Bei erwünschten Zuwanderungsgruppen wie ausländischen Unternehmen oder hoch qualifizierten Arbeitsmigranten kann die Ausbildung ethnischer Infrastrukturen aber auch gezielt gefördert und so die Region für diese Zuwanderer attraktiver gestaltet werden, wie das Beispiel Hamburg – China zeigt.

2.2.3 Das Beispiel Hamburg – China

Die Beziehungen zwischen Hamburg und China gehen zwar schon auf das 18. Jahrhundert zurück, aber erst in den letzten 20 Jahren haben sich die Handels- und Geschäftsbeziehungen zwischen China und der Hansestadt wieder intensiviert. Heute unterhalten mehr als 700 hanseatische Unternehmen Geschäftskontakte nach China und etwa 50 hamburgische Firmen haben eine Niederlassung in der Partnerstadt Shanghai. Aber nicht nur die Präsenz hamburgischer Unternehmen in Shanghai hat sich verstärkt, vielmehr ist Hamburg für chinesische Firmen der Standort Nummer eins in Europa geworden. Hatten 1985 erst drei chinesische Firmen ein Büro in Hamburg, waren es im Jahr 2005 bereits 365 Unternehmen, die sich dort niedergelassen hatten – chinesische Restaurants und Lebensmittelläden nicht mitgezählt. Insgesamt leben rund 10.000 Chinesen in der Hansestadt. Nach Schätzungen der Hamburger Wirtschaftsförderung (HWF) wurden in den vergangenen Jahren mehrere Hundert Arbeitsplätze durch die Investitionen chinesischer Unternehmer auch für deutsche Mitarbeiter geschaffen (Hamburger Abendblatt 2005). Insgesamt ist China für die Hamburger Wirtschaft mit rund einer Milliarde Menschen ein riesiger Wachstumsmarkt, der in Zukunft noch weiter ausgebaut werden soll.

Die Erfolgsgeschichte der Hamburg-China-Beziehung geht aber nur zum geringen Teil auf die historischen Netzwerke zurück. Vielmehr waren es die gezielten Bemühungen des Hamburger Senats, die zur vermehrten Ansiedlung chinesischer Unternehmen und zur Intensivierung der Handels- und Geschäftsbeziehungen führten.

Aufbauend auf den vorhandenen Geschäftsbeziehungen wurde im Mai 2003 die China-Initiative des Hamburger Senats vorgestellt und eine Task Force China unter anderem unter Beteiligung der Senatskanzlei, der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, der Kulturbehörde, der Handelskammer Hamburg, des Ostasiatischen Vereins e. V., der Hamburgischen Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH und des Instituts für Asienkunde gegründet. Sie hatte sich das Ziel gesetzt, Hamburg als europäisches China-Kompetenzzentrum weiter zu stärken, die China-Netzwerke der Stadt auszubauen und den Standort Hamburg als China-Dienstleister weiter zu profilieren. So ist es Hamburg gelungen, ein deutschlandweit einzigartiges Kompetenznetzwerk aufzubauen. Es sind zwei Vertretungen der HWF in China entstanden, um die Ansiedlung von chinesischen Unternehmen in der Hansestadt anzuregen und zu erleichtern. In der Handelskammer und der HWF wurden Ansprechpartner speziell für chinesische Unternehmen eingerichtet und es wurden ihnen chinaorientierte Dienstleistungen wie Logistikunternehmen, Dolmetscher- und Übersetzungsbüros, Steuerberater, Finanzdienstleister und Anwaltskanzleien zur Seite gestellt. Ebenfalls wurden Austausch- und Kooperationsprogramme in Kultur, Wissenschaft und Studium, Wirtschaft und Gesellschaft ausgebaut. Dabei wurden unter anderem bilinguale Zweige an den Hamburger Schulen angeregt und im Rahmen der Städtepartnerschaft mit Shanghai diverse Austauschprogramme in den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Wirtschaft eingerichtet. Auch wurde ein Institut für traditionelle chinesische Medizin gegründet.⁷

Eine Befragung der chinesischen Unternehmer in der Hansestadt zeigt, dass gerade die Vielfalt der Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen für die Zuwanderungspolitik von Bedeutung war. Neben den harten Standortfaktoren, wie der wirtschaftsgeographischen Lage und der logistischen Infrastruktur, wird von den chinesischen Unternehmen insbesondere die gute chinesische Infrastruktur mit chinesischer medizinischer Versorgung, China-Supermärkten und chinesischen Schulen als besondere Standortqualität Hamburgs genannt. So zeigt das Beispiel Hamburg–China, dass eine Metropolregion gezielt die Mechanismen der Kettenmigration nutzen kann, indem die Bildung von ethnischen Netzwerken und Ökonomien gefördert wird und so gezielt hoch qualifizierte Migranten und Investitionen angezogen werden.

2.2.4 Metropolregionen als natürliche „Mündungen“ hoch qualifizierter Migration

Es wurde bereits ausgeführt, dass die Metropolregionen stärker als andere Räume bevorzugte Ziele und Quellen der internationalen Migration sind. Der wichtigste Verursacher der verstärkten Elitenmigration sind die Globalisierungsprozesse vor allem wirtschaftlicher, aber auch kultureller Natur, die Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung sowie die Herausbildung einer globalen Wissensgesellschaft (vgl. z. B. Nuscheler 2000:

⁷ Alle Informationen sind unter <http://www.hamburg.de> zu finden.

23 f.; Floeting, Henckel 2004: 62 f.). Daher spricht viel dafür, dass sich die hochmobilen Eliten auf die Metropolregionen, die „global cities“, konzentrieren.

Diese Gruppe setzt sich aus Managern, Beratern, internationalen Dienstleistern, Arbeitnehmern multinationaler Konzerne, Forschern, Künstlern und Diplomaten zusammen. Die typischen Branchen, in denen sie tätig sind, wie Medien, Finanzdienstleistungen, New Economy, Forschung und Entwicklung, unternehmensorientierte Dienstleistungen, Politik und Kultur, sind Bestandteil der wissensintensiven Arbeitsmärkte (Floeting, Henckel 2004: 65). Die Wanderung von hoch Qualifizierten ist demnach auf Räume mit einer hohen Konzentration wissensintensiver Branchen, wie sie unter anderem für Metropolregionen kennzeichnend ist, ausgerichtet und weist damit eine hohe räumliche Selektivität auf. Martina Fromhold-Eisebith, die sich mit den regionalökonomischen Auswirkungen internationaler Migration auseinandersetzt, stellt in diesem Zusammenhang heraus, dass die „Migration Hochgebildeter nicht nur selektiv hinsichtlich der nationalen, sondern zusätzlich hinsichtlich der subnationalen Ebene“ erfolgt und „als Quellen und Ziele von Migranten in erster Linie bestimmte Teilräume miteinander“ verknüpft werden (Fromhold-Eisebith 2002: 29–30). Diese Teilräume, so ist zu vermuten, sind in erster Linie die Räume der höchsten räumlichen Hierarchiestufe, die Metropolregionen und speziell die Kerne dieser Regionen.

3 Migration und metropolitane Funktionen

Aus den wissenschaftlichen Diskussionen über eine Charakterisierung von Metropolregionen lassen sich vier wesentliche metropolitane Funktionsbereiche nach Blotevogel charakterisieren (siehe Blotevogel, Danielzyk in diesem Band):

- Entscheidungs- und Kontrollfunktion
- Innovations- und Wettbewerbsfunktion
- Gatewayfunktion
- Symbolfunktion

In der Bündelung dieser Metropolfunktionen an einem Ort liegt das Potenzial für die Leistungsfähigkeit einer Metropolregion. Dabei sind die Metropolregionen jedoch nicht als einzelne Standorte im globalisierten Wettbewerb zu verstehen, sondern als Knotenpunkte der globalisierten Weltwirtschaftsströme (Blotevogel 2005). Sie „sind national, international und global verflochten. Insbesondere stehen sie in einem System funktionaler Arbeitsteilung mit anderen in- und ausländischen Metropolregionen“ (Blotevogel 2002: 35). Bezogen auf die metropolitane Funktionen bedeutet dies, dass in Metropolregionen nicht nur Güter-, Kapital- und Informationsströme, sondern auch „Menschenströme“ zusammenlaufen. Sie sind ebenfalls Knotenpunkte von internationalen Unternehmens-, Wissen- und Innovationsnetzwerken.

Die Ausprägung der metropolitane Funktionen der Metropolregionen und damit zusammenhängend ihre Bedeutung als Knotenpunkt von globalen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Netzwerken stehen im engen Zusammenhang mit der Relevanz des Standortes als Quell- und vor allem Zielort von internationalen Wanderungsströmen, von hoch und niedrig qualifizierten, von legalen und illegalen Migranten.

3.1 Globale Entscheidungszentren

Eine Metropolregion entwickelt ihre Entscheidungs- und Kontrollfunktion im Sinne eines politischen und ökonomischen Machtzentrums durch die Ansammlung von Hauptverwaltungssitzen international tätiger Unternehmen, unternehmensnaher Dienstleister, Banken, Börsen und Versicherungen sowie durch die Niederlassung von Landes- und Bundesbehörden und -ministerien. Dabei spielen Wanderungsströme sowohl für die Entstehung als auch für die Reichweite und den Wirkungsbereich der Entscheidungs- und Kontrollfunktionen einer Region eine wichtige Rolle. International verflochtene Unternehmen sind als Folge der Globalisierung in jeder Metropolregion in zunehmendem Ausmaß vertreten. Dies ist auch eine Folge der immer stärkeren weltweiten Kapitalflüsse, des Wachstums transnationaler Konzerne und der Ausdehnung der Märkte. Migration kann dabei sowohl „nachfolgend“ als Folge dieser Internationalisierung der Wirtschaft, als Konsequenz von Unternehmensverlagerungen oder -übernahmen erfolgen als auch Voraussetzung für die Ansiedlung internationaler Unternehmen sein (vgl. Kapitel 2.2. „Ethnische Kolonien“).

Fromhold-Eisebith weist darauf hin, dass Migrationsprozesse eine Verbindung zwischen dem Herkunfts- und dem Zielland der Wanderungsbewegungen schaffen. „Gleichzeitig, vor- oder nachgeschaltet zur Mobilität von Personen kommt es im Rahmen der Globalisierung zu weiteren wirtschaftsrelevanten Beziehungen wie dem Handel mit Waren oder Dienstleistungen, politischer oder wissenschaftlicher Kooperation sowie Informations- und Kapitalströmen, insbesondere Direktinvestitionen“ (Fromhold-Eisebith 2002: 32–33). Demnach intensivieren sich durch Migrationsprozesse die Beziehungen zwischen dem Herkunfts- und dem Zielland von Wanderungen. Kann eine Metropolregion Wanderungsströme gerade von hoch Qualifizierten aus verschiedenen Nationen, besonderes den hoch entwickelten Industrienationen aufweisen, ist dies ein Indikator für eine hohe internationale wirtschaftliche oder politische Verflechtung dieser Region. Damit einhergehend nimmt die Bedeutung der Region als wirtschaftlicher und politischer Knotenpunkt im globalen Netzwerk zu und kann sich in der Folge als wichtiger und attraktiver Standort für Sitze international tätiger Firmen weiter etablieren. Vor allem nach Überschreitung gewisser Schwellenwerte können sich hierbei „selbstverstärkende Aufwärtsspiralen“ entwickeln, wie z. B. bei der Entwicklung Frankfurts als international wichtigen Finanzzentrums.

Das Institut Zukunft der Arbeit (IZA) hat im Auftrag der unabhängigen Kommission Zuwanderung herausgefunden, dass „ein direkter Zusammenhang zwischen der internationalen Ausrichtung eines Unternehmens und dem Beschäftigungsanteil hoch qualifizierter Ausländer zu beobachten (ist)“ (Kommission Zuwanderung 2001: 25–26).⁸ Das bedeutet: Je internationaler die Unternehmensstruktur einer Metropolregion ausgebildet ist, desto höher ist auch der Anteil an hoch qualifizierten ausländischen Beschäftigten. Proportional dazu ist anzunehmen, dass einhergehend mit der Anzahl der am Ort ansässigen

⁸ Eine in dem Zusammenhang vom IZA durchgeführte Befragung von Unternehmen mit mindestens 100 Beschäftigten hat ergeben, dass fast 40 Prozent der Unternehmen ausländische hoch qualifizierte mit einem im Ausland erworbenen Hochschulabschluss beschäftigen. Bei international agierenden Unternehmen liegt der Anteil bei 63 Prozent.

„global players“ ebenfalls die Anzahl der international tätigen und wandernden Manager zunimmt, wodurch die Entscheidungs- und Kontrollfunktion der Metropolregion weiter ausgebaut wird.

Insgesamt ist festzustellen, dass internationale Wanderungsströme insbesondere von hoch Qualifizierten und die Ausbildung von Entscheidungs- und Kontrollfunktionen in einer Region in einer wechselseitigen und sich gegenseitig verstärkenden Beziehung zueinander stehen.

3.2 Wissenszufuhr, Wissensverlust und brain circulation

Durch die zunehmende volkswirtschaftliche Bedeutung der „wissensproduzierenden“ und innovativen Wirtschaftszweige⁹ und von Information und Wissen als Ressource ist die Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes verstärkt von seiner Innovationsfähigkeit abhängig. Die Mobilität des Wissens ist zum Äquivalent der Mobilität des Kapitals geworden. Metropolregionen stehen dabei als Wirtschaftsstandorte im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Regionalisierung, zwischen der „räumlich entankerten Informationsgesellschaft“ auf der einen und der „regional verankerten Wissensgesellschaft“ auf der anderen Seite (Krätke 2002: 21).

Innovationen und Wissensproduktion finden dabei zunehmend in internationalen Netzwerken durch den Austausch von Mitarbeitern zwischen privaten und öffentlichen Forschungsstätten, Universitäten und Hochschulen sowie Forschungs- und Entwicklungsabteilungen von Unternehmen statt. Dieser Austausch kann materiell oder virtuell stattfinden. Um sich als Knotenpunkt in einem Innovationsnetzwerk zu positionieren und so die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu sichern, ist es für eine Region notwendig, spezifisches Wissen zu verankern. Da Informationen in Form von „kodifizierbarem Wissen“ überall verfügbar und beliebig transferierbar sind, kann eine Region sich ihren Wettbewerbsvorteil nur durch Wissensvorsprung sichern, und zwar wenn „das in Erfahrung und Arbeitspraktiken liegende nicht-kodifizierte Wissen durch persönliche Interaktion oder Migration von Personen, die über Erfahrungswissen verfügen, transportiert“ wird (Schamp 2000: 118). Globale Migration bedeutet so nicht mehr nur den Import unterschiedlicher Kulturen, sondern vor allem den Import von Wissen sowie von „fachlicher Qualifikation und dispositiven Fähigkeiten wie Managementkompetenz, Unternehmertum und Führungsqualitäten“ (Fromhold-Eisebith 2002: 28). Gerade aus diesem Grunde hat die Bedeutung von hoch qualifizierter Zuwanderung für eine Region, die heute und auch zukünftig als Wissens- und Innovationsstandort von internationaler Bedeutung gelten möchte, stark zugenommen und ist zu einem Standortfaktor von übergeordneter Wichtigkeit geworden.

Eine Studie der US-Geographin Anne Lee Saxian über den Boom der IT-Industrie im Silicon Valley der Neunzigerjahre zeigt die mögliche Bedeutung von Eliten-Migration für einen wissensbasierten Wirtschaftszweig. Demnach waren für etwa 20 Prozent der

⁹ Mehr als die Hälfte des Sozialprodukts in den größeren OECD-Ländern ist mittlerweile wissensbasiert (OECD 1996). Die Innovationszyklen in Produktion und Dienstleistungen verkürzen sich, Forschung und Entwicklung erhalten für die Unternehmen zunehmend eine strategische Bedeutung (Kommission Zuwanderung 2001: 25). Die höchsten Beschäftigungseffekte gehen von innovativen Unternehmen aus, die neue Verfahren umsetzen und neuartige Produkte entwickeln“ (Kommission Zuwanderung 2001: 47).

Unternehmensneugründungen zwischen 1995 und 1998 in dieser Region chinesische und taiwanesishe Einwanderer verantwortlich. 1998 erwirtschafteten die von ihnen geführten Unternehmen rund 15 Prozent des gesamten Umsatzes aller High-Tech-Unternehmen im Silicon Valley und waren für die Entstehung von mehreren zehntausend Arbeitsplätzen verantwortlich. Der Erfolg dieser Unternehmen wird von Uwe Hunger auf die Ausbildung spezifischer (ethnischer) Netzwerke für Unternehmer und High-Tech-Angestellte zurückgeführt, die sich seit den Achtzigerjahren vom Silicon Valley ausgehend über das gesamte US-Gebiet ausgedehnt haben und inzwischen auch auf andere Länder – insbesondere die Heimatländer der Auslandseliten – ausgebreitet haben (Hunger 2003: 61).

Dieses Beispiel macht deutlich, dass die Anwerbung ausländischer Spitzenkräfte die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft des Anwerberlandes steigern und zusätzliche Beschäftigungschancen für einheimische Arbeitskräfte erschließen kann.

Diese Entwicklung der zunehmenden Mobilität hoch qualifizierter Arbeitskräfte ist aber auch kritisch zu reflektieren. Die Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte kann negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Heimatländer der Zuwanderer, insbesondere im Falle von Entwicklungsländern, haben. Durch verstärkte Abwanderung kann es zu einem massiven Arbeitskräfteverlust im Bereich der hoch Qualifizierten, dem so genannten „brain drain“ kommen.

Dies gilt aber nicht nur für Entwicklungsländer. Auch für Deutschland ist ein brain drain zu verzeichnen (IWD 2005), der die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen im Hinblick auf ihre Innovationsfunktion beeinträchtigen kann. Eine nicht unbeträchtliche Zahl deutscher Wissenschaftler siedelt in die USA um, da sie die Arbeitsbedingungen dort attraktiver als in Deutschland einschätzen. Derzeit arbeiten in den USA 17.000 bis 18.000 Deutsche und eine größere Zahl von Ausländern, die zuvor in Deutschland eine naturwissenschaftliche Promotion abgeschlossen haben (Kommission Zuwanderung 2001: 121). Damit sind deutsche Hochschulabsolventen unter allen europäischen Staaten am häufigsten an amerikanischen Universitäten tätig. Da etwa die Hälfte der deutschen Wissenschaftler auch langfristig in den USA bleiben will, sind die Verluste an hoch qualifizierten Arbeitskräften vermutlich dauerhaft (Hunger 2003: 52). Besondere Probleme könnten sich in dieser Hinsicht für die ostdeutschen Metropolregionen, vor allem Leipzig-Halle ergeben, da dort zu der „Abwanderungslust“ der Wissenschaft der allgemeine Abwanderungsdruck, dem die neuen Bundesländer ausgesetzt sind, hinzu kommt.

Je nach Ziel- oder Herkunftsland gibt es ein Ungleichgewicht zwischen Zu- und Abwanderung, besonders bei den niedrig Qualifizierten und den Bildungsmigranten, aber auch bei den hoch qualifizierten Arbeitsmigranten. „Im Jahr 1999 kamen beispielsweise 24.000 hoch qualifizierte Briten nach Deutschland, gleichzeitig gingen nur 12.000 hoch qualifizierte Deutsche nach Großbritannien. Ähnlich sind die Relationen bezogen auf Frankreich (...) und auch die Zahl der amerikanischen hoch Qualifizierten in Europa ist in Deutschland mit rund 28.000 (50 Prozent von allen in der EU beschäftigten Amerikanern) am höchsten“ (Hunger 2003: 51). Insgesamt hat Deutschland, zumindest in jüngeren Jahren, eher Humankapital verloren als gewonnen, „wenn auch in geringem Umfang“ (IWD 2004: 8). Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Migranten als Ziel die Metropolregionen hat, die Zahlen geben darüber aber keine Auskunft.

Bildungsmigranten beabsichtigen oft, sich nur temporär anzusiedeln. Teilweise entsteht dann, wenn das Studium absolviert ist, die Sprache und das Land kennengelernt wurden, der Wunsch, dauerhaft in der Region zu bleiben. Dies ist in Deutschland aufgrund der momentanen rechtlichen Situation für Nicht-EU-Ausländer allerdings nicht möglich. Somit sind zahlreiche Hochschulabsolventen gezwungen abzuwandern, kehren aber nicht in ihr Herkunftsland zurück, sondern wandern in andere Staaten, vornehmlich in die USA, ab (Kommission Zuwanderung 2001: 109–112).

Gegenüber der Gefahr des „brain drain“ sehen Studien der jüngeren Zeit, die sich mit der Wanderung hoch qualifizierter Migranten beschäftigen, die Elitenmigration „mehr und mehr als einen zirkulären Prozess der Hin- und Her- bzw. Weiterwanderung“ an. Bei dieser „brain circulation“ profitieren nicht nur die Industrie-, sondern potenziell auch die Entwicklungsländer dadurch, dass „einst ausgewanderte Eliten wieder in ihr Heimatland zurückkehren und dort ihr im Industrieland gewonnenes Know-How, Kapital und die Netzwerkkontakte in den Entwicklungsprozess einbringen“ (Hunger 2003: 58). Die Rückkehr von Arbeitsmigranten kann dabei auch Vorteile für das Aufnahmeland mit sich bringen, zum Beispiel durch den Aufbau bilateraler Geschäftsbeziehungen (Kommission Zuwanderung 2001: 81).

Bei der Diskussion um den Innovationsstandort Metropole bzw. Metropolregion werden die Aspekte sozialer und kultureller Innovationen vielfach vernachlässigt. Gerade in Metropolregionen sind sie deswegen von besonderer Bedeutung, weil der Begriff Metropole nicht nur mit „Weltoffenheit“ und Multikulturalität gleichgesetzt wird, sondern auch entsprechende Qualitäten von den Weltbürgern der kreativen Klasse erwartet werden (vgl. Kapitel 4). Branchen, die Träger auch von sozialen und kulturellen Innovationen sind, suchen Räume, in denen entsprechende Milieus schon ausgeprägt vorhanden sind. Ein Beispiel dafür ist der Medien- und Kultursektor in Berlin und die Wahrnehmung der Region „als Metropolenraum, in dem eine für die Bundesrepublik Deutschland einzigartige Vielfalt von unterschiedlichen sozialen und kulturellen Milieus einschließlich der für Lifestyle-Produzenten hochinteressanten Subkulturen existiert“ (Krätke 2004: 102).

3.3 Gateways für Wanderungsströme

Schon in historischer Perspektive waren Metropolen und Metropolregionen des „Tor zur Welt“, ein direkter Bezug zur heute formulierten Gatewayfunktion. Über das Infrastrukturangebot in Form von Luft-, Straßen-, Schienen- und Wasserwegen sowie über die digitalen Wege der Telekommunikation und des Internets gelangen Güter, Kapital, Menschen, Informationen und Wissen in eine Region und ebenso wieder hinaus. Metropolregionen können kurzzeitige Ein- und Ausfalltore sein, aber auch eine stabile Plattform für die Verbreitung von Wissen, Produkten und Symbolen, die für die Region spezifisch sind.

Gateways sind damit die Ein- und Ausfallstore für die verschiedenen Arten von Strömen. Die besonders gute verkehrliche Erreichbarkeit war schon immer ein besonderes Kennzeichen von Metropolen und Metropolregionen. Zur materiellen Erreichbarkeit kommt in der Informationsgesellschaft die virtuelle Erreichbarkeit hinzu (Grabow, Lehmbrock 1999). Bereits eingangs wurde auf das eingängige Bild von Hepworth hingewiesen: Die Informationsgesellschaft „runs on wheels and wires“. Es könnte vermutet werden, dass durch die

Möglichkeit des weltweiten Informationszugangs über die „Drähte“ der reale Ort, und damit auch die Metropole, an Bedeutung verliert. Dies ist aber nicht so: die Netzknoten der Informationsgesellschaft sind im Wesentlichen dieselben wie die der Industriegesellschaft.

Damit findet auch keine „Entwertung“ der materiellen Gatewayfunktion statt – mit einer Ausnahme: Häfen hatten in der Vergangenheit sicher eine wichtigere Rolle als Ein- und Ausfallstore als in der Gegenwart. Für Migranten sind die Verkehrsknoten (und damit meist die Metropolregionen) immer noch die Einfallstore der Ein- und Ausreise. Anders als bei den ersten „Gastarbeitern“ der 1960er-Jahre werden sie nicht unmittelbar an die Arbeitsorte „weiterverteilt“.¹⁰ Die ersten Kontakte finden in den Ankunftsorten statt: zur Kultur des Landes, zu Vertretern der eigenen Ethnie oder allgemein zum weltoffenen Milieu – verbunden teilweise auch mit dem erwünschten Schutz der Anonymität einer Großstadt. Es kann vermutet werden, dass Metropolregionen damit auch als eine Art „Klebstoff“ wirken, für Menschen, die entweder ohne klares Ziel einwandern oder die zunächst nur vorhaben, temporär Station zu machen. Nicht selten bleiben Menschen durch positiv wahrgenommene Qualitäten hängen. Als These kann formuliert werden: Je „frischer“ die Migration ist, desto stärker ist sie auf Metropolregionen konzentriert.

Durch die Konzentration von metropolitanen Funktionen weisen Metropolregionen eine hohe Dichte von international verflochtenen Unternehmen, Dienstleistern, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen auf. Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie Bildungseinrichtungen sind dort konzentriert. Damit sind sie Anziehungspunkt für Arbeits- und Bildungsmigranten sowohl national als auch international (vgl. Kapitel 2). Metropolregionen dienen somit als Aufnahmestation in die internationalen Unternehmens-, Wissens- und Innovationsnetzwerke und sind Verstärker und Eingangstor der Migration von (zukünftig) hoch Qualifizierten. Gleichzeitig sind sie aber auch Ausgangstor: Über dieselben internationalen Verflechtungen wandern hoch Qualifizierte und Absolventen der Hochschulen, die sich von vorn herein nur temporär angesiedelt haben, auch wieder ab (vgl. Kapitel 3.2). Die internationale Elite, die Nomaden der Informationsgesellschaft, wird in der Zeit ihres Berufslebens zu Weltbürgern; ihre Heimat sind die jeweiligen Metropolen, in denen sie auf Zeit Station machen. Die Menschen, die über die Gateways in die Region gelangen oder aus ihr abwandern, sind auch „Wissensträger“. Damit sind die Metropolregionen auch die Ein- und Ausfallstore von Wissen.

3.4 Symbolkraft und Migration

Metropolregionen sind per Definition Zentren der Symbolproduktion. In ihnen werden Zeichen, Vorbilder, Moden und Normen zum großen Teil über Kulturgüter erzeugt und verbreitet. Metropolregionen besitzen dabei auch eine starke Symbolkraft, die durch bestimmte baulich-räumliche, wirtschaftlich-technische oder kulturell-historische Merkmale gebildet wird. Den Zusammenhang zwischen Symbolproduktion und Symbolfunktion sieht Krätke darin, dass „die symbolische Qualität des konkreten Ortes in die Produkte der Kulturökonomie einfließt“ (Krätke 2002: 243).

¹⁰ Bei der Anwerbung von Gastarbeitern in den Herkunftsländern war schon festgelegt, an welchem Arbeitsplatz die Beschäftigten arbeiten sollten; in der Regel waren dies die Zentren der Industrie und des Bergbaus, die nur teilweise in den heutigen Metropolregionen lagen.

Für die Symbolkraft ist unter „den Indikatoren (...) an erster Stelle die Medien- und Kulturwirtschaft zu nennen. Hier sind die großen nationalen und transnationalen Medien mit ihren Produktionsstätten und oft kleinen, aber hoch spezialisierten Zulieferern konzentriert, die die so genannten contents produzieren. Sie prägen die Wahrnehmung der Welt und unterbreiten – oft in subtiler Weise – Deutungsangebote für das Verständnis der Welt. Hier werden Mode- und Lifestyle-Trends kreiert und propagiert. Hier werden Diskurse der politischen und kulturellen Auseinandersetzung organisiert“ (siehe Blotvogel, Danielzyk in diesem Band).

Am besten kann dies in Deutschland am Beispiel der Stadt Berlin illustriert werden. Dort führten das historisch überlieferte Image und die Funktion der Stadt als Kulturmetropole nach der Wiedervereinigung dazu, dass es eine Vielzahl junger und kreativ tätiger Menschen in die Hauptstadt zog. Durch diese mobile Bevölkerungsschicht und die in der Stadt vorhandenen kulturellen wie physischen Freiräume entwickelte sich eine innovative Kulturszene, die das „Produkt Berlin“ in Form von Musik, Mode, Kunst und Lifestyle kreierte und national wie international (wieder) bekannt machte. Berlin reiht sich damit in eine Riege von Weltstädten ein, die, wie Krätke beschreibt, „aus ihren lokalen Arbeits- und Lebenswelten bestimmte Lebensstil-Images ‚herausfiltern‘ und vermittelt über die Kulturindustrie weltweit verbreiten“. „Die Herkunft eines Produktes wird damit zum Qualitätsmerkmal und die Stadt als ganzes kann zum Attraktivitätsfaktor werden“ (Krätke 2002: 1968/1969; 243).

Zu der Verbreitung der Kulturprodukte tragen nicht nur die traditionellen und neuen Medien und Märkte bei, sondern auch das internationale Publikum. Die Symbole und Produkte geben der Region ein im nationalen, europäischen oder internationalen Maßstab wirksames Image, welches den Ort zum Anziehungspunkt für Touristen, Jobnomaden, Arbeitsmigranten, Investoren, Kreative oder irreguläre Einwanderer macht. Durch die privaten und beruflichen Aufenthalte werden persönliche Eindrücke und Bilder gesammelt und regionale Konsummuster, Lebensstile und Trends in die Heimatländer der Besucher exportiert.

Dabei können monozentrische Metropolregionen wie Berlin-Brandenburg mit einer starken, symbolisch wirksamen Kulturmetropole als Zentrum die sich selbst verstärkenden Synergien von Tourismus, Imagegewinn und Kulturexport wesentlich intensiver nutzen als polyzentrische Metropolregionen. Polyzentrische Metropolregionen bestehen vorwiegend aus mehreren mittelgroßen Städten, die nur partiell über Symbole mit internationaler Ausstrahlung verfügen und gleichzeitig auch in Konkurrenz zueinander stehen. So kann beispielsweise das Sachsendreieck mit Dresden und Leipzig zwar zwei Städte aufweisen, die durch ihre Baudenkmäler und die Leipziger Messe über Symbole mit einem gewissen überdeutschen Bekanntheitsgrad verfügen. Jedoch reicht diese Symbolkraft nicht aus, um die Metropolregion als Ganzes zu repräsentieren und eine internationale Wirksamkeit zu entfalten. Im Gegensatz zu Berlin müssen hier gemeinsame Bemühungen unternommen werden, um eine Image- und Leitbildentwicklung anzustoßen, die europaweit ihre Wirksamkeit entfalten kann. Nur dadurch können polyzentrische Metropolregionen zum Anziehungspunkt nicht nur für Touristen, sondern auch für Investoren und hoch qualifizierte Arbeits- und Bildungsmigranten werden. Durch die daraus entstehenden

selbstverstärkenden Effekte kann ihr Bekanntheitsgrad langfristig gesteigert werden, was zum Ausbau der metropolitanen Funktionen und zu einem Bedeutungsgewinn im internationalen Städtenetz führen kann.

Starke und nicht nur temporäre Symbolkraft können große Sportereignisse besitzen, deren Stimmung und Flair auf den Austragungsort abfärbt. Bestes Beispiel dafür ist die Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland, durch die nicht nur das Image Deutschlands insgesamt weltweit aufgewertet wurde. Auch einzelne Städte erfuhren erhebliche Imageaufwertungen, wie etwa Berlin mit der Fanmeile. Der Versuch, große Sportereignisse in die Region zu holen, hängt stark mit dem erwünschten Zuwachs an Symbolkraft zusammen. So ist etwa der Versuch der Stadt Leipzig, Olympiastadt zu werden, sicherlich auch als Versuch zu werten, durch eine erfolgreiche Bewerbung zumindest über die Symbolfunktion in die erste Liga der Metropolregionen aufzusteigen.

Nicht nur Baudenkmäler oder innovative Bauwerke, Kultureinrichtungen oder Sportveranstaltungen sind Zeichen des internationalen Stellenwerts einer Metropole. Menschen sind selbst oft direkte Symbolträger. So ist es in verschiedenen kreativen Bereichen ein entscheidendes Kriterium für den Stellenwert einer Metropole, wie sehr es gelingt, international renommierte Künstler an die Stadt oder die Region zu binden. Viele Beispiele etwa aus den Bereichen Musik, Theater, Tanz oder bildende Kunst ließen sich dafür finden, etwa die Besetzung des Postens des Chefdirigenten und künstlerischen Leiters der Berliner Philharmoniker durch Sir Simon Rattle oder der Wechsel von Kurt Masur von Leipzig nach New York mit seinen folgenden Engagements in London und Paris, also in den großen Metropolen.

3.5 Weitere Aspekte der Migration für Metropolregionen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde der jeweilige Bezug zwischen Migration und den charakteristischen Funktionen von Metropolregionen hergestellt. Darüber hinaus gibt es weitere wichtige Aspekte der Migration, die in einem direkten Zusammenhang zur Entwicklungs- und Leistungsfähigkeit von Metropolregionen stehen: die wirtschaftliche Bedeutung hoch qualifizierter Einwohner, ihr Beitrag zur demographischen Stabilität sowie die positiven Effekte auch von Abwanderungen.

Unabhängig von der Stärkung des Wissenspotenzials und Humankapitals von Metropolregionen durch Zuwanderung stärken hoch qualifizierte Migranten mit ihren in der Regel hohen Einkommen die regionale Wirtschaftskraft. Sie zahlen entsprechend hohe Steuern und bringen Kaufkraft. Sie verbessern das Image der Stadt und Region, verstärken die internationalen Verflechtungen auf unterschiedlichen Ebenen und erhöhen durch die beschriebenen positiven Verursacherspiralen die wirtschaftliche Dynamik.

Zuwanderung ist aufgrund des demographischen Wandels wünschenswert, um der Schrumpfung und Überalterung der Bevölkerung entgegenzuwirken. Sie ist notwendig, um die Bedeutung und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Metropolregionen im eingangs genannten Sinne sichern und ausbauen zu können. Die Leistungsfähigkeit hängt zentral von der Entwicklung und Ausprägung der metropolitanen Funktionen ab. Die Ausbildung dieser Funktionen setzt nicht nur eine quantitative Mindestgröße der Kernstadt- und

Umlandbevölkerung voraus, sondern vor allem eine Bevölkerungsstruktur, die in ihrer Qualität und Zusammensetzung so nur durch Zuwanderung bzw. Wanderungsströme entstehen konnte und auch in Zukunft nur durch Wanderung bestehen bleiben wird. Immer mehr Industrieländer entdecken „die Einwanderungspolitik als Instrument ihrer generellen Wirtschafts- und Strukturpolitik, mit der sie Engpässe auf dem heimischen Arbeitsmarkt ausgleichen und technische und ökonomische Innovationen fördern können (...). Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demographischen Negativ-Entwicklung in Europa haben die meisten Industriestaaten damit begonnen, spezielle Programme einzuführen, mit denen sie weltweit hoch qualifizierte Arbeitskräfte für ihren Arbeitsmarkt anwerben“ (Hunger 2003: 69).

Allerdings sollte man nicht dem Irrtum unterliegen, dass nur Zuwanderung – am besten von hoch qualifizierten Menschen – wichtig wäre. Vielmehr wird hier die These vertreten, dass für Metropolregionen Migration in beiden Richtungen wichtig ist. Nicht nur Zuwanderungen sind maßgeblich für die Beurteilung ihrer Entwicklungsperspektiven und Leistungsfähigkeit, sondern auch Abwanderungen („Quelle und Mündung“). Die Kenntnisse des Landes, die persönlichen und beruflichen Kontakte, die temporäre Migranten erworben haben, sind wichtige Faktoren, die die internationale Verflechtung und das Image von Metropolregionen stärken können. Auch Abwanderung ist wichtig, solange sie das Ausmaß der Zuwanderung nicht übersteigt. Maßnahmen, die dazu dienen, die Bande von ausländischen oder deutschen Migranten nach Deutschland zu erhalten und zu stärken, wenn diese wieder im Ausland sind, können die Entwicklungschancen von Metropolregionen langfristig verbessern. Dies gilt besonders auch für ausländische Studierende, die in ihren Heimatländern häufig wichtige gesellschaftliche und wirtschaftliche Funktionen einnehmen.

4 Metropolitane Qualitäten

Migration wird seit jeher von zwei zusammenwirkenden Kräften angetrieben: den Push-Kräften, welche die Menschen veranlassen, ihr Heimatland zu verlassen, und den Pull-Kräften, die dazu führen, dass Menschen in eine bestimmte Region zuwandern. Dabei haben sich die Schub- und Sogfaktoren von Migration in den letzten Jahrhunderten nicht wesentlich verändert. Push-Faktoren sind Bedrohungen verschiedener Art, wie Naturkatastrophen, Kriege, Hunger und Verfolgung, die vor allem in den Ländern der Dritten Welt und den Schwellenländern maßgeblich sein können. In den hoch entwickelten Industrieländern erhöhen am ehesten Arbeitsmarkt- und Einkommensprobleme den Druck auf Abwanderung. Pull-Faktoren sind im Wesentlichen Arbeits- und Einkommens- sowie Bildungsmöglichkeiten – ob auf legalen oder illegalen Arbeitsmärkten – sowie in bestimmten Fällen kreative Entfaltungsmöglichkeiten oder weiche Faktoren wie Landschaft, Urbanität oder Klima.

Die Hoffnung auf ein besseres Leben, sei es die Grundsicherung der Lebensbedingungen im Falle von Flüchtlingen, die Steigerung des Wohlstands und der persönlichen Anerkennung bei Arbeits- und Elitenmigration, setzt das Vorhandensein von gewissen Qualitäten in der Zielregion von Wanderungsströmen voraus. Dabei lassen sich die Qualitäten in primäre, harte Standortfaktoren und sekundäre, weiche Standortfaktoren unterscheiden,

die im Folgenden näher betrachtet werden (zur Unterscheidung von harten und weichen Standortfaktoren für Unternehmen vgl. Grabow, Henckel, Hollbach-Grömig 1995: 63 ff.). Besonders interessant ist hierbei, welche sekundären Qualitäten für welche Zuwanderungsgruppen relevant sind und wie sie die Standortwahl gerade von hoch qualifizierten Migranten beeinflussen. Daraus lassen sich Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität einer Metropolregion für spezifische Zuwanderungsgruppen ableiten.

4.1 Harte Standortfaktoren

Hauptanreiz für Zuwanderung ist das Vorhandensein von Arbeits- bzw. Ausbildungs- und Studienplätzen in der Zielregion.¹¹ Dies zeigt auch die Binnenwanderung aus den ländlichen Räumen in Ostdeutschland in die westdeutschen Agglomerationsräume und dabei insbesondere zu den suburbanen Räumen der Metropolregionen. Dies sind die Gebiete mit einer positiven Arbeitsmarktsituation, höherem Lohnniveau, geringer Arbeitslosigkeit und hoher Lebensqualität.

Bei Zuwanderung nach Deutschland aus dem Ausland spielt das Vorhandensein von Arbeitsplätzen eine noch wichtigere Rolle, da das Zuwanderungsgesetz nur über den Nachweis eines Arbeitsplatzes die Einwanderung nach Deutschland genehmigt. Selbst bei Formen illegaler Arbeitsmigration wird in den meisten Fällen erst das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes gesichert, bevor zugewandert wird. Die Nachfrage des Arbeitsmarktes bestimmt damit auch im illegalen Sektor die Zuwanderung von Arbeitsmigranten (Elwert 2002).

Zentralität und Erreichbarkeit gehören ebenfalls zu den bedeutsamen harten Standortfaktoren, gerade für die hoch mobilen hoch Qualifizierten, die „Nomaden der Informationsgesellschaft“. Dies gilt einerseits für die überregionale und internationale Erreichbarkeit (Gatewayfunktion der Metropolregionen), andererseits für die schnelle physische lokale Erreichbarkeit von ergänzenden Funktionen und Netzwerkakteuren im nahen Umfeld. „Alle Teilsegmente der (hoch) mobilen Beschäftigung sind vor allem auf die großen Städte und Agglomerationen ausgerichtet. Sie brauchen die Zentralität der Verkehrsverbindungen, die Vielfalt der Dienstleistungen (...). Arbeitsnomaden können sich weite Entfernungen und langes Pendeln nicht leisten, sie sind besonders angewiesen auf den urbanen Mikrokosmos (...). In der Neuen Ökonomie mit ihren vielen Subfirmen und Selbstständigen übernehmen urbane Räume, was einst die Unternehmenszentrale leistete“ (Gesterkamp in Floeting, Henckel 2004: 68).

4.2 Weiche Standortfaktoren

Neben den harten Standortfaktoren wie Arbeitsplatz und Wohnraum sind weiche Standortfaktoren ausschlaggebend für die Standortwahl von Zuwanderern. Gerade bei der Elitenmigration, um die ein internationaler Wettbewerb entbrannt ist, ist die Ausprägung von Qualitäten entscheidungsrelevant und somit richtungsweisend für die zukünftige Entwicklung einer Region. Generell gilt für hoch Qualifizierte, ob deutscher oder aus-

¹¹ Der Zusammenhang zwischen Höhe der Arbeitslosigkeit und Ausmaß der Zu- bzw. Abwanderung ist empirisch belegt (ohne dass damit Ursache-Wirkung-Beziehungen bewiesen wären).

ländischer Abstammung, dass für sie die Qualitäten des direkten Wohnumfeldes vor der Attraktivität der Stadt und Region und diese wiederum vor der kulturellen Ausstrahlung und dem Image wichtig sind (Grabow, Henckel, Hollbach-Grömig 1995). Im Hinblick auf die Lebensqualität aus der Perspektive europäischer Manager schneiden die großen deutschen Städte (Metropolregionen wurden nicht untersucht) sehr unterschiedlich ab. In einer Studie von 2005 wird nach den Urteilen der Mitglieder der „international mobilen Klasse“ unter 30 europäischen Großstädten nur München mit Rang 4 im Vorderfeld eingeordnet. Hamburg, Berlin, Düsseldorf und Frankfurt (Plätze 19, 22, 24, 26) folgen weit abgeschlagen. Nimmt man dagegen alle gewählten Indikatoren für die Qualität der Städte als internationaler Geschäftsstandort zusammen, kehrt sich das Bild beinahe um: Frankfurt (3), Berlin (8) und München (9) liegen dann unter den ersten zehn (Cushman, Wakefield Healey, Baker: 2005).

Richard Florida hat mit seiner Untersuchung über die „kreative Klasse“ einen wichtigen Beitrag zur Standortentscheidung von hoch Qualifizierten bzw. Kreativen geleistet. Als „kreative Klasse“ bezeichnet er „Personen mit Wissenschaftsberufen, Ingenieure, Architekten und Designer, Pädagogen, Künstler und Medienfachleute, deren ökonomische Funktion primär darin besteht, entweder neue Ideen, neue Technologien oder neue Inhalte zu kreieren“ (Florida 2002: 69; Franz 2004: 116). Damit ist seine Definition nicht exakt auf den hier verwendeten Begriff der hoch Qualifizierten zu übertragen, da dieser weiter gefasst ist. Trotzdem lassen sich aus seiner Forschung wesentliche Aussagen für eine große Gruppe von hoch Qualifizierten ziehen, so zum Beispiel für die Beschäftigten in den Wirtschaftszweigen mit zunehmender volkswirtschaftlicher Bedeutung wie den „wissensproduzierenden“ Branchen. Dabei kam heraus, dass Städte mit einer heterogenen und durchmischten Bevölkerung in Bezug auf Alter, Nationalität, sexuelle Orientierung und ethnische Zugehörigkeit bevorzugt werden, vor allem wenn diese Vielfalt auch im öffentlichen Raum präsent und erlebbar ist. Heterogenität der Bevölkerung und das offene Ausleben der Vielfalt und des „Andersseins“ ist ein Zeichen von Toleranz und Offenheit. Eine solche Gesellschaft eignet sich besonders für Zuwanderung und erleichtert die Integration, da sie geringeren Anpassungsdruck ausübt. Damit wird eine der Grundeigenschaften von Stadt, die ursprüngliche städtische Qualität, angesprochen: Denn „Stadt hat schon immer aus der gleichzeitigen Existenz von Differentem bestanden, aus der Heterogenität von Tätigkeiten, Individuen, Gruppen und Standorten (...). Und genau darin liegt die Stärke für Zuwanderer: Nur dort, wo es viele Möglichkeiten gibt, viele Tätigkeiten, Ärzte, potenzielle Lebenspartner, Rechtsberater usw., hat das Scheitern in einer Dimension nicht gleich kumulative und exkludierende Wirkung in allen Dimensionen“ (Krämer-Badoni 2001: 24).

Aus unserer Sicht sind die von Florida gewählten Kategorien Multikulturalität und Toleranz nicht eins zu eins auf die bundesdeutsche Situation übertragbar. „Weltoffenheit“ scheint ein passenderer Begriff zu sein, weil er die spezifische Qualität von international verflochtenen Metropolregionen besser zum Ausdruck bringt. „Der Prototyp des Städters ist der Fremde. Stadt lässt sich definieren als Ort des Zusammenlebens von Fremden“ (Häußermann, Siebel 2001: 86). Entscheidend ist, dass Fremde sich willkommen fühlen und von der Stadtgesellschaft integriert werden können. Wenn kulturelle Vielfalt nicht nur zum kennzeichnenden Merkmal wird, sondern von der Mehrheit der Bevölkerung sogar als gewünschte Eigenschaft gesehen wird, dann werden aus Agglomerationen Metropol-

regionen. „Gerade die Attraktivität klassischer Einwanderungsstädte wie New York beruht auf der Tatsache, dass man dort von Chinatown nach Little Italy, in die Wallstreet oder früher auch nach Germantown (...) gelangen konnte“ (Häußermann, Siebel 2001: 70).

Als weitere wichtige weiche Attraktionsfaktoren für die „kreative Klasse“ werden kulturelle Angebote gerade der regionalen Kunstszene sowie eine ausgeprägte Nacht- und Clubkultur genannt. Auch die Angebote in den Bereichen Erholung, Sport und spaßorientierte Freizeitgestaltung gelten als Kriterien für die Standortwahl von hoch Qualifizierten (Florida 2002: 258 ff.; Franz 2004: 116). Eine letzte wichtige weiche bzw. sekundäre Standortqualität ist die bereits vor Ort lebende ethnische Gruppe, welche die Aufnahme und Integration für Zuwanderer erleichtert (vgl. Kapitel 2.2 „Ethnische Kolonien“).

Interessant ist, dass nach den „klassischen“ Indikatoren, wie sie in den „wirtschaftsnahen“ Studien und Rankings benutzt werden,¹² eine Stadt wie Berlin weit abgeschlagen im Hinterfeld landet. Ließen sich die „Florida-Indikatoren“ auch für Deutschland operationalisieren,¹³ würde Berlin dagegen vermutlich wesentlich besser abschneiden, vielleicht sogar zur attraktivsten Stadt avancieren.

4.3 Internationalität und Lokalität

Im Zuge der Globalisierungsprozesse wird die Bevölkerungsstruktur von Metropolregionen immer vielfältiger. Mehr und umfangreicher sind unterschiedliche Kulturen in den Kernstädten vertreten. Neue und stärker international geprägte Milieus entstehen. „Zu den soziokulturellen Milieus der Weltstadt gehören auch die transnationalen zirkulierenden Eliten, die sich mit den ‚lokalen‘ international agierenden Eliten verbinden“ (Krätke 2002: 68 f.). Diese speziellen Gruppen entwickeln sich zu einer global vereinheitlichten Lebensstilgruppe; Werlen (1997) spricht von global regionalisierten Lebenswelten: „Die ortsspezifische Homogenität und interregionale Vielfalt, die auf traditionellen räumlich-zeitlich verankerten Lebensformen beruht, macht (...) mehr und mehr einer Vielfalt der Lebensweisen am selben Ort Platz“ (Krätke 2002: 68 f.). Internationalität wird zum Standortfaktor und – wie das Beispiel London zeigt¹⁴ – von Vertretern großer Metropolregionen auch als solcher verstanden.

Gleichzeitig ist im Zuge der Globalisierung gerade die Ausprägung von spezifisch lokalen Qualitäten von besonderer Bedeutung, sozusagen als Gegengewicht zu der regional verankerten Heterogenität und der kulturellen und städtebaulichen Angleichung der Metropolregionen. Die Bilder von Städten (Grabow, Henckel, Hollbach-Grömig 1995) sollten Modernität und Historie, Wirtschaftsdynamik und hohe spezifische Lebensqualität gleichermaßen vermitteln, um im internationalen Maßstab wahrgenommen zu werden. Darüber hinaus müssen sie sich aber auch als unverwechselbare Räume mit ganz spezi-

¹² Zum Beispiel in den Untersuchungen von Cushman & Wakefield, Mercer oder von IW-Consult im Auftrag der Wirtschaftswoche und der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

¹³ Eine entsprechende Studie ist im August 2006 von der Landeshauptstadt München in Auftrag gegeben worden.

¹⁴ So John Lett als Vertreter der Greater London Authority in seinem Vortrag „Internationality as a Location Factor“ auf der Fachkonferenz „Leitbild Europäische Metropolregion Berlin-Brandenburg“ 2006 in Berlin, in dem er auf die Bedeutung internationaler Migration hinwies.

fischen Charakteristika präsentieren. Am besten ist dies in der Vergangenheit der Stadt München gelungen, die wie keine zweite – nicht nur unter dem Slogan „Laptop und Lederhose“ – Modernität und Traditionalität auf eine glaubhafte Weise verbinden konnte.

Das globalisierte Nomadentum der Träger fortgeschrittenen Wissens widerspricht in keiner Weise der lokalen Bindungskraft von „sticky places“. Im Gegenteil: „Die Führungsvorteile und das Anregungspotenzial spezifisch urbaner Orte scheinen mit dem Habitus transnationaler Weltläufigkeit und Mobilität neue Verbindungen einzugehen. Mobilität und Sässigkeit werden damit neu gemischt“ (Matthiesen, Bürkner 2004: 68). Entsprechende Bindungskräfte sind umso stärker, je intensiver die besonderen Wissens- und Nähevorteile bestimmter Milieus wirken, aber auch je individueller und an die Vorstellungen der neuen mobilen Klasse angepasster die urbanen Lebensbedingungen sind – „sexy“ Orte (Krätke 2004: 68) und „hippe“ Lagen sind gefragt und können mittel- und langfristige Bindungswirkung entfalten.

5 Sozialer Brennpunkt Migration?

Genauso, wie allgemeiner Konsens über die wichtige Rolle der hoch qualifizierten Migranten für die Entwicklung von Metropolregionen besteht, so besteht auch Einigkeit darüber, dass bestimmte Formen der Migration – niedrig qualifizierte Migranten, illegale Migration – zu sozialen Brennpunkten in großen Agglomerationen führen und führen können, die die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen erheblich beeinträchtigen können.

5.1 Gefährdungen der Leistungsfähigkeit?

Die Probleme und Belastungen, die große Gruppen meist kleinräumig konzentrierter gering qualifizierter Menschen mit Migrationshintergrund für die Städte mit sich bringen können, sind vielfach beschrieben. Stichworte sind: Ausgrenzungen, Parallelgesellschaften, Gettobildung, Verstärkung sozialer und räumlicher Polarisierung, Belastung der sozialen Sicherungssysteme, Kriminalität, Verschärfung der Integrationsproblematik usw. (vgl. z. B. Floeting, Henckel 2004).

Der Prozess, der zur Bildung von ethnischen Kolonien (vgl. Kapitel 2) von meist gering Qualifizierten führt, ist einfach beschrieben. Zunächst ist es die gesuchte Nähe zu Menschen, der eigenen Ethnie, zur ethnischen Infrastruktur bzw. der ethnischen Ergänzungswirtschaft. Da Zuwanderer oder Menschen mit Migrationshintergrund vielfach zu den einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen gehören, sind sie gezwungen, vornehmlich in Quartiere mit niedrigem Mietpreisniveau wie nicht modernisierte Altbaubestände in den Kernstädten, Arbeiter- und Soldatenquartiere oder Großsiedlungen am Stadtrand zu ziehen. Dies führt zu einer sozialräumlichen Konzentration von Zuwanderern und Einheimischen mit niedrigem Bildungsniveau, Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern (Schader-Stiftung 2004).

Problematisch wird dieses Phänomen, wenn sich durch anhaltende Zuwanderung die Struktur der ethnischen Ökonomie einerseits institutionalisiert und andererseits die Integrationsmechanismen z. B. durch geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt und eine konstant hohe Arbeitslosigkeit nicht mehr greifen. Ausländer sind dabei überproportional

von Arbeitslosigkeit betroffen, da gerade im Bereich der Erwerbsarbeit für niedrig Qualifizierte kaum noch Bedarf auf dem ersten Arbeitsmarkt besteht. Die damit verbundene Perspektivlosigkeit und das Gefühl der Exklusion aus der Mehrheitsgesellschaft verstärkt das Bedürfnis nach Halt und Rückzug in die eigene Ethnie, auch in der Religion. Bei schlechten Bildungs- und Arbeitsmarktchancen wird demnach ein Verbleib in der eigenen Ethnie gefördert. Sind ethnische Ökonomien und eine herkunftssprachliche Infrastruktur vorhanden, besteht für die Zuwanderer bei nicht vorhandenen Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt nur eine geringe Notwendigkeit und Möglichkeiten, die Sprache des Aufnahmelandes zu erlernen. Es kommt zur Ausbildung abgeschlossener Migrantenmilieus, die nach eigenen Gesetzen, Traditionen und Religionen leben. Dies führt zum einen zu einer Verstärkung der Konflikte mit der Mehrheitsgesellschaft und zum anderen zu einer kontinuierlichen Abnahme der Integrations- und Arbeitsmarktchancen insbesondere für die in dieser Umgebung heranwachsenden Kinder und Jugendlichen. „Wohnviertel mit einem hohen Ausländeranteil und einer ausländischen Infrastruktur können für die Erstintegration von Neuzuwanderern hilfreich sein, während sie für nachfolgende Generation möglicherweise zu einer Sackgasse werden. Sie sind nicht die Ursache von Aus- und Abgrenzung der Zuwanderer und ihrer sozialen und wirtschaftlichen Randständigkeit. Sie können die Zuwanderer aber dazu verleiten, sich mit den dort gebotenen Möglichkeiten zufrieden zu geben und nicht weiter in die eigene Qualifikation zu investieren und sich nicht um intensivere Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft zu bemühen“ (Kommission Zuwanderung 2001: 231).

In Deutschland ist durch die gescheiterte Integration großer ethnischer Bevölkerungsgruppen großer Handlungsbedarf entstanden, ohne dass absehbar wäre, dass die inzwischen eingeleiteten Maßnahmen in absehbarer Zeit zu greifbaren Erfolgen führen könnten. Dazu sind die Strukturen vielfach zu sehr verfestigt, es sind zu wenig Ressourcen vorhanden, um beispielsweise schon im Kindergartenalter wirksam ansetzen zu können, und es fehlt vielfach der politische Wille. Dennoch: Die Situation in den benachteiligten Stadtteilen mit hoher ausländischer Wohnbevölkerung führt bisher nicht zu Gefährdungen, die die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen wirklich beeinträchtigen könnten. Entwicklungen, wie sie in den Vorstädten der Metropolregionen Frankreichs zu beobachten waren, sind in Deutschland noch nicht wahrscheinlich. Sie zeigen aber das gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedrohungspotenzial, das durch „verlorene Generationen“ von Migrantenfamilien entstehen kann.

5.2 Niedrig qualifizierte Migranten als Potenzial

Nicht zuletzt die Bilder aus Frankreich haben die Dimension des durch Migration ausgelösten sozialen Sprengstoffs deutlich gemacht. Die Gefahr besteht aber auch, dass die Diskussion, die öffentliche und politische Sicht auf das Phänomen zu einseitig werden. Denn es muss auch festgestellt werden, dass gerade auch für Metropolregionen niedrig qualifizierte Migranten eine wichtige Funktion haben, die diese Räume letztlich stärken kann. Die Situation in den französischen Vorstädten hat aber auch deutlich gemacht, dass die Nutzung der Potenziale stark von der Art und Weise der gesellschaftlichen und räumlichen Integration abhängig ist.

Wird die Dienstleistungsgesellschaft nicht nach dem Sozialstaatsmodell (Beispiel Schweden) organisiert, ist sie durch eine mehr oder weniger massive Lohnspreizung charakterisiert. Diese Lohnspreizung findet auf dem ersten Arbeitsmarkt statt, besonders aber auch in der Trennung der formellen und der informellen Ökonomie. In der informellen Ökonomie (zur Definition Manning, Mayer 2004¹⁵) spielen illegale und legale Migranten eine wichtige Rolle – gerade in Großstadtreionen. Einfache und schlecht bezahlte Tätigkeiten der Dienstleistungsgesellschaft werden in Metropolregionen nachgefragt und vielfach von Migranten übernommen. „It can be said that immigrants are one of the most vulnerable groups in any economy, and it is therefore logical that they are prevalent in many informal sectors. Although migrants appear as highly skilled and unskilled players on Western labor markets, it is the unskilled who are most likely to find a niche in informal urban economies“ (Schweizer 2004: 57). Der wachsende weibliche Anteil innerhalb der legalen und illegalen Arbeitsmigration ist auch eine Folge der Nachfrage nach geschlechtsspezifischen Dienstleistungen in Pflegeberufen, in Haushalten und in der Prostitution.

Der Lebensstil der hoch qualifizierten mobilen Beschäftigten „beeinflusst komplementäre Arbeitsmärkte, sie haben einen hohen Bedarf an persönlichen Dienstleistungen, die häufig von wenig Qualifizierten erbracht werden“ (Floeting, Henckel 2004: 65). Dabei greifen sie nicht selten auf informelle Arbeit zurück, die von den jeweils eigenen Ethnien erbracht wird. Ähnliches gilt auch für die dauerhaft bleibenden Arbeitsmigranten, wie eine Studie in Berlin (Schweizer 2004) zeigt. Der Wettbewerbsvorteil der formalen vietnamesischen ethnischen Ökonomie beruht unter anderem darauf, dass sie bei der Sicherung des Vorteils „abhängig von informeller Arbeit sind. Dennoch sind sie dabei wählerisch mit ihren Netzwerken und bevorzugen für Tätigkeiten mit größerer Verantwortung Arbeiter aus der Familie oder engeren Sozialnetzwerken vor solchen aus der breiteren coethnischen Gemeinde“ (ebd.).

Der informelle Bereich steht „in komplementärer Beziehung zur formellen Erwerbsökonomie, indem er Leistungen zu geringen Kosten bereitstellt, die – individuelle und betriebliche – Erträge im formellen Bereich erhöhen bzw. sichern können. So ist z. B. die Expansion globaler Dienstleistungsmetropolen, aber auch multinationaler Unternehmen u. a. auf das zunehmende ‚Outsourcing‘ arbeitsintensiver, aber standardisierter Leistungen in den informellen bzw. informalisierten Niedriglohnssektor zurückzuführen“ (Manning, Mayer 2004: 6 f.).

Die Schwarzarbeit von legalen und illegalen Migranten ist zwar aus rechtsstaatlicher, fiskalischer und volkswirtschaftlicher Perspektive problematisch, ist aber gleichzeitig ein wichtiger, nicht zu unterschätzender Wirtschaftsfaktor, der die offizielle lokale und regionale Wirtschaft auch stärkt, z. B. den Einzelhandel (Baumärkte) und durch preiswerte, schwarz erbrachte Vorleistungen. Für Österreich wurde geschätzt, dass rund 70 Prozent des in der Schattenwirtschaft erzielten Einkommens wieder in die „offizielle“ österreichische Wirtschaft zurückfließen und dieses zusätzliche Einkommen somit einen

¹⁵ „Dabei erweist sich die Abgrenzung zwischen ‚illegalen‘ und ‚informellen‘ Aktivitäten als schwierig (...). Einige AutorInnen zählen zur informellen Erwerbsökonomie aber auch Teile des Niedriglohnssektors, die zwar legal, aber wenig reguliert sind bzw. zunehmend dereguliert und damit ‚informalisiert‘ werden (...)“ (Manning 2004: 6).

sehr bedeutenden Nachfragefaktor darstellt (Schneider 2002). Legale und illegale Arbeit niedrig qualifizierter Migranten senkt die Preise für Güter und Dienstleistungen und schafft zusätzliche Angebote.

Auch Segregationseffekte mit der Folge der Ausbildung ethnischer Kolonien sollten nicht nur negativ gesehen werden. Die räumlich segregierten Communities bilden auch Puffer und Bindeglieder. „Diese wandeln sich im Laufe der Zeit durch die Veränderungen, die ihre Mitglieder im Zuge von Kontakten mit anderen Milieus in der übrigen Umwelt erfahren. So entstehen neue Kulturen, aber durch den steten Zustrom von Zuwanderern regenerieren sie sich auch immer wieder als die Brückenköpfe der Heimat in der Fremde. Segregation ist funktionale Bedingung gelingender Integration von Migranten“ (Häußermann, Siebel 2001: 70). Wenn sich allerdings kulturelle, soziale und wirtschaftliche Segregationseffekte überlagern, werden ethnische Kolonien zu „sozialen Brennpunkten“ und verlieren ihre Funktion als Übergangsstation, Brückenkopf und Weg in die Integration.

6 Handlungsanforderungen – Migration als Leitbild

Trotz potenzieller Gefährdungen durch ein Übermaß an Zuwanderung von niedrig Qualifizierten sind Wanderungsströme das Lebenselixier von Metropolregionen und zentrales Merkmal ihrer Leistungsfähigkeit: Die internationale Verflechtung wird befördert und es werden alle vier Funktionen von Metropolregionen gestärkt.

- Internationale Wanderungsströme, insbesondere die von hoch Qualifizierten, und die Ausbildung von Entscheidungs- und Kontrollfunktionen verstärken sich gegenseitig.
- Globale Migration heißt, dass auch Wissen im- oder exportiert („brain circulation“) wird. Die Innovationskraft von Abwanderungs- und Zuwanderungsregionen profitiert davon bzw. leidet darunter.
- Migranten konzentrieren sich in den Metropolregionen und sind erster Anlaufpunkt für die jeweiligen ethnischen Gruppen von „Neumigranten“. Die Gatewayfunktion bekommt dadurch eine besondere Bedeutung.
- Metropolregionen als Zentren der Symbolproduktion sind entscheidend geprägt durch Multikulturalität. Internationale Kreative suchen Symbole und schaffen neue.

Migration sollte daher zentraler Bestandteil des Leitbilds von Metropolregionen werden. Um das Lebenselixier „Wanderungen“ wirksam werden zu lassen, sind Maßnahmen und zum Teil auch veränderte Sichtweisen notwendig. In neun Thesen wird formuliert, wie zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen Migration gefördert, begleitet, gebremst (wo notwendig) oder gelenkt werden müsste. Die Empfehlungen richten sich an die regionalen Akteure, an die Rahmen setzenden Einrichtungen auf Bundes- und europäischer Ebene sowie an diejenigen, die helfen können, zu besseren Erkenntnissen zu kommen.

1. Die spezifischen harten und weichen Standortfaktoren für Migranten müssen verbessert werden – angefangen bei „welcome packages“ über internationale Schulen bis hin zur einfachen Ausstellung von Arbeitserlaubnissen.

2. Internationale Migranten suchen weltoffene Städte, die unverwechselbar sind, indem sie ausgeprägte lokale Spezifika aufweisen. Beide Seiten, Weltoffenheit und Einzigartigkeit, gilt es zu stärken oder zu bewahren.
3. Das kulturelle, soziale und fachliche Wissen von Migranten muss stärker für Gesellschaft und Wirtschaft nutzbar gemacht werden. Integration ist dafür die zentrale Voraussetzung. Und: Wissen muss anerkannt (ausländische Abschlüsse), adäquate Arbeitsmöglichkeiten müssen geschaffen werden.
4. Internationale Eliten müssen stärker in regionale Diskurse eingebunden werden. Ihr Wissen ist ein Potenzial für die Region und sie sollten auch emotional an die Metropolregionen gebunden werden.
5. Ethnische Kolonien sind der „Klebstoff“ für internationale Migranten. Die Mitglieder der Kolonien sind in ihren Entfaltungsmöglichkeiten – bei gleichzeitiger gesellschaftlicher Integration durch gleichberechtigte Teilhabe am Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie im Bildungssystem – bewusst zu fördern.
6. Bindungen von Migranten auf Zeit an die Metropolregionen – z.B. von internationalen Nomaden der Informationsgesellschaft, ausländischen Studenten – sind auch nach der Abwanderung zu erhalten (z. B. durch spezielle Newsletter, Einladungen oder Stellenangebote). Vor allem Bildungsmigranten sind Botschafter der Studienorte, die häufig in Metropolregionen liegen.
7. Die fehlende Integration vieler niedrig qualifizierter Migranten wird zu Recht als großes gesellschaftliches Problem gesehen. Die Potenziale, die diese Gruppen für die positive Entwicklung von Metropolregionen haben, und auch ihr „versteckter“ Beitrag zur Stabilisierung müssen gerade deswegen stärker diskutiert werden.
8. Am Beispiel der Wanderungen wird deutlich, dass als wichtige Analysekategorie für die Entwicklung von Metropolregionen, ergänzend zu den Funktionen, „Ströme“ betrachtet werden müssen. Erst die „flows“ zeigen, wie Metropolregionen im weltweiten Netz „pulsieren“.
9. Um zu entsprechenden Analysen in der Lage zu sein, muss die amtliche Statistik wesentlich bessere Daten zu Verfügung stellen, die helfen, die internationale Migration besser zu beschreiben, in ihrem Status, ihren Richtungen und ihrer Entwicklung.

Nicht nur Deutschland insgesamt, sondern auch die Akteure in den Metropolregionen sollten handeln. Der „Wettbewerb um die besten Köpfe“ nimmt international weiter zu. „Inzwischen haben fast alle OECD-Länder spezielle Anwerbeprogramme entwickelt, mit denen hoch Qualifizierte aus aller Welt angezogen werden sollen. Dieses Instrumentarium ist in einigen Ländern (Australien, Kanada) inzwischen sehr ausgefeilt, und es werden Anreize nicht nur für die hoch Qualifizierten, sondern auch für deren Familienmitglieder (u.a. auch in den Niederlanden) gesetzt“ (Hunger 2003: 54 f.). Die Metropolregionen werden nur dann international weiter an Bedeutung gewinnen können, wenn sie sich diesem Wettbewerb stellen und ihn mit kreativen und innovativen Strategien und Maßnahmen füllen.

Literatur

- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Blotevogel, H. H. (2002): Vernetzung von Metropolregionen. In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hrsg.) (2002): Europäische Verflechtungen deutscher Metropolregionen als Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Tagungsbericht zur Fachkonferenz am 13.12.2001 in Frankfurt am Main, S. 35–36.
- Blotevogel, H. H. (2005): Vom Ballungsraum zur Metropolregion – Zur Selbstfindung an Rhein und Ruhr. In: Meffert, H.; Steinbrück, P. (Hrsg.): Trendbuch NRW. Perspektiven einer Metropolregion. Gütersloh, S. 47–69.
- Blotevogel, H. H.; Danielzyk, R.: Leistungen und Funktionen von Metropolregionen, in diesem Band.
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (Hrsg.) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 08.03.1995, Bonn.
- BMBVW (Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen) (Hrsg.) (2005): Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28.04.2005, Bonn.
- Castells, M. (1997): Die Städte Europas, die Informationsgesellschaft und die globale Wirtschaft. In: Maar, C.; Rötzer, F. (Hrsg.): Virtual Cities. Die Neuerfindung der Stadt im Zeitalter der globalen Vernetzung, Basel u. a., S. 101–116.
- Castells, M. (2001): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Opladen.
- Cushman & Wakefield; Healey & Baker (Hrsg.) (2005): European Cities Monitor. Download unter: www.cushmanwakefield.com, (27.09.2006).
- Elwert, G. (2002): Unternehmerische Illegale. Ziele und Organisationen eines unterschätzten Typs illegaler Einwanderer. In: IMIS-Beiträge (Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien, Universität Osnabrück), H. 19, S. 7–20.
- Floeting, H.; Grabow, B. (1998): Auf dem Weg zur virtuellen Stadt? Auswirkungen der Telematik auf die Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 17–30.
- Floeting, H.; Henckel, D. (2004): Jobnomaden, Schwarzarbeiter und arabische Pizzabäcker: „Zukünfte“ städtischer Arbeitsmärkte. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 42. Jg., H. 2, S. 59–84.
- Florida, R. (2002): The Rise of the Creative Class. New York.
- Franz, P. (2004): Innovative Milieus in ostdeutschen Stadtregionen: „sticky places“ der kreativen Klasse? In: Matthiesen, U.: Stadtregion und Wissen – Analysen und Plädoyers für eine wissenschaftsbasierte Stadtpolitik. Wiesbaden, S. 108–122.
- Fromhold-Eisebith, M. (2002): Internationale Migration Hochqualifizierter und technologieorientierte Regionalentwicklung. In: IMIS-Beiträge (Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Universität Osnabrück), Bd. 19, S. 21–42.
- Grabow, B.; Floeting, H. (1998): Städte in der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft. In: Egel, J.; Seitz, H. (Hrsg.): Städte vor neuen Herausforderungen. Wirtschaftsanalysen-Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Bd. 28, Baden-Baden, S. 15–52.
- Grabow, B.; Henckel, D.; Hollbach-Grömig, B. (1995): Weiche Standortfaktoren, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89, Stuttgart.
- Grabow, B.; Lehmbruck, M. (1999): Verkehr – Stadt – Telekommunikation. Telekommunikation statt Verkehr? In: Mäding, H. (Hrsg.): Zwischen Überforderung und Selbstbehauptung – Städte unter dem Primat der Ökonomie. Berlin.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (2001): Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften. Schwerpunkt: Integration und Stadt, 40. Jg., H. 1, S. 68–79.

- Heckmann, F. (1998): Ethnische Kolonien: Schonraum für Integration oder Verstärker der Ausgrenzung? In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Ghettos oder ethnische Kolonien? Entwicklungschancen von Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil. Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 85, Bonn, S. 29–41.
- Henckel, D.; Grabow, B.; Hollbach, B.; Usbeck, H.; Niemann, H. (1993): Entwicklungschancen deutscher Städte – Die Folgen der Vereinigung. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 86, Stuttgart.
- Hepworth, M.; Ducatel, K. (1992): Transport in the Information Age. Wheels and Wires. London.
- Hunger, U. (2003): Brain drain oder brain gain: Migration und Entwicklung. In: Thränhardt, D.; Hunger, U. (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Leviathan Sonderheft 22, Opladen, Wiesbaden, S. 58–75.
- IWD (2005): Zuwanderung. Zu wenig kluge Köpfe. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, H. 50, S. 8.
- Kaiser, T. (2004): Wien überflügelt die deutsche Hauptstadt. In: WELT am SONNTAG vom 07.11.2004.
- Kommission Zuwanderung (Hrsg.) (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung vom 04.07.2001.
- Krämer-Badoni, Th. (2001): Urbanität und gesellschaftliche Integration. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften. Schwerpunkt: Integration und Stadt, 40. Jg., H. 1, S. 12–26.
- Krätke, S. (2002): Medienstadt – Urbane Cluster und globale Zentren der Kulturproduktion. Opladen.
- Krätke, S. (2004): Kreatives Wissen in stadtreionaler Perspektive. In: Matthiesen, U. (Hrsg.): Stadtregion und Wissen. Analysen und Plädoyers für wissensbasierte Stadtpolitik. Wiesbaden, S. 93–107.
- Manning, S.; Mayer, M. (2004): Praktiken informeller Ökonomie – Eine Einführung. In: Manning, S.; Mayer, M. (Hrsg.): Praktiken informeller Ökonomie – Explorative Studien aus Berlin und nordamerikanischen Städten. Arbeitspapier Nr. 2 der Abteilung Politik des John-F.-Kennedy-Instituts der Freien Universität Berlin, Berlin.
- Matthiesen, U. (Hrsg.) (2004): Stadtregion und Wissen – Analysen und Plädoyers für eine wissensbasierte Stadtpolitik. Wiesbaden.
- Matthiesen, U.; Bürkner, H.-J. (2004): Wissensmilieus – Zur sozialen Konstruktion und analytischen Rekonstruktion eines neuen Sozialraum-Typus. In: Matthiesen, U. (Hrsg.): Stadtregion und Wissen. Analysen und Plädoyers für eine wissensbasierte Stadtpolitik. Wiesbaden, S. 65–89.
- Migrationsbericht der Integrationsbeauftragten im Auftrag der Bundesregierung (2004), Berlin und Bonn.
- Nuscheler, F. (2000): Globalisierung und ihre Folgen: Gerät die Welt in Bewegung? In: Butterwegge, C.; Hentges, G. (Hrsg.): „Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung – Migrations-, Integrations- und Minderheitspolitik“, Opladen, S. 20–31.
- Sassen, S. (2005): Agglomeration – Neue Normen der globalen Informationsökonomie. In: Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Metropole Rhein-Ruhr – Chancen und Perspektiven im internationalen Vergleich. Dokumentation einer Tagung am 11.03.2005 in Düsseldorf, S. 22–27.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2004): Unter uns bleiben. Bestandteil von Texten der Schader-Stiftung, die in Teilen auf einer Studie von Dr. Joachim Brech für die Schader-Stiftung basieren. http://www.schaderstiftung.de/wohn_wandel/473.php, (27.09.2006).
- Schamp, E. W. (2000): Vernetzte Produktion – Industriegeographie aus institutioneller Perspektive. Darmstadt.
- Schneider, F. (2002): Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung. In: Vierteljahreshefte des DIW – Sondernummer Niedriglohnssektor in Deutschland, Berlin.
- Schweizer, J. (2004): The Informal Behind the Formal: The Unofficial Workers Supporting Vietnamese-Owned Retail Businesses in Berlin. In: Manning, S.; Mayer, M. (Hrsg.): Praktiken informeller Ökonomie – Explo-

- ative Studien aus Berlin und nordamerikanischen Städten. Arbeitspapier Nr. 2 der Abteilung Politik des John-F.-Kennedy-Instituts der Freien Universität Berlin, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): *Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, Wiesbaden.
- Thranhardt, D.; Hunger, U. (Hrsg.) (2003): *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Leviathan Sonderheft 22*, Wiesbaden.
- Vasold, M. (2006): *Hohe Kosten weitblickender strategischer Allianzen*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.01.2006.
- Werlen, B. (1997): *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Bd. 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung*. Stuttgart.

Julian Petrin, Jörg Knieling

Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie

Gliederung

- 1 Ein Begriff auf Erfolgskurs
- 2 Die Mechanik des Erfolgs: Ein Begriff stillt den „Hunger nach Symbolen“
- 3 Zwischen Stereotyp und Innovativität: Raumbilder der Metropolitanität
- 4 Zwischen Cluster und Idylle: Das Bildversprechen der Regionalität
- 5 Die Praxis: Versprechen gebrochen?
- 6 Fazit: Metropolregionen und Raumordnungspolitik – Symbolpolitik oder mehr?

Literatur

1 Ein Begriff auf Erfolgskurs

Das Konzept der Metropolregionen scheint ein Erfolgsmodell zu sein. Nahezu jede deutsche Großstadt möchte inzwischen zum „Club“ der Metropolregionen gehören, der Exklusivität und vor allem eine neue Sichtbarkeit im Standortwettbewerb verspricht. Dabei ist es tatsächlich kaum mehr als ein vages Versprechen, das die neue Raumkategorie der Metropolregionen ihren Mitgliedern gibt – das Versprechen auf einen bei näherem Hinsehen nur wenig konkreten Vorteil in der internationalen Standortkonkurrenz. Denn noch ist der Begriff der Metropolregion unscharf, sind weder die Abgrenzungskriterien noch die Nutzen der neuen Raumkategorie eindeutig geklärt. Worin liegt der Vorteil, eine Metropolregion zu sein? Kann man den Titel beliebig erwerben? Dies legt zumindest die politische Praxis von Bund und Ländern in der MKRO nahe, die den Begriff bereits flächendeckend adaptiert hat. Oder muss eine Stadtregion „metropolitan“ oder „metropolitan-regional“ sein, um sich Metropolregion nennen zu können – was sich auch hinter diesen Attributen verbergen mag? Was macht das Besondere der Metropolregion gegenüber dem Verdichtungsraum aus, wenn doch fast alle Verdichtungsräume Metropolregionen werden? Gibt es ein Set von Indikatoren, mit dem sich der Grad des „Metropolregion-Seins“ messen lässt, und wer definiert diese Indikatoren (siehe Beitrag Blotevogel, Schulze)? Vor allem stellt sich die Frage, ob es sich bei der Einführung der Metropolregionen „nur“ um den Versuch eines neuen *Framings*¹ bestehender Strukturen handelt oder ob die neue Raumkategorie tatsächlich eine mess- oder beschreibbare neue Qualität von Raum definiert. Es ist die Frage nach der Henne und dem Ei: Was war zuerst da, die neue Raumstruktur oder das Etikett?

Die Beiträge in diesem Band fassen Erklärungsmodelle zusammen und geben Hinweise auf die Konstitutionsmechanismen und Leistungsfähigkeit der neuen Raumstruktur. Ins-

¹ In seinem Artikel „Framing with Images“ beschreibt Faludi (1996) die Wirkungsweise von Bildern und Begriffen als Ausschnittgeber der Realität – ein Hinweis auf die Konstruktivität jedweder raumplanerischen Konzeption und implizit eine Gegenposition zur vielfach postulierten Objektivität von Planungshandeln.

gesamt aber steht die Raumplanung erst am Anfang der Aufgabe, die noch zahlreichen offenen Fragen im Bezug auf Metropolregionen zu klären.

Die Hülle konstituiert den Inhalt

Trotz der Unschärfe des Begriffs, der noch vagen Erkenntnisse über Vorteile und Erklärungszusammenhänge besitzt das Konzept der Metropolregionen eine unbestreitbar starke Anziehungskraft – vielleicht gerade auch deshalb, weil es Interpretationsspielräume lässt. Das Fehlen genauer Definitionen lässt das Assoziative, Suggestive des Begriffs „Metropolregion“ nach vorn treten. Die Bildprägestärke des Begriffs übernimmt gewissermaßen die Regie, wenn es darum geht, den Mehr- und Neuigkeitswert des Konzepts der Metropolregionen zu definieren.

Dieser Beitrag vertritt die These, dass es die Bildmächtigkeit des Begriffs ist, die in Verbindung mit seiner definitorischen Offenheit zu wesentlichen Teilen den Erfolg des Konzepts der Metropolregion ausmacht. Anders gesagt: eine bildmächtige Hülle formt einen Gegenstand, der sich erst allmählich deutlicher abzeichnet.

Man könnte das Konzept der Metropolregionen als Imagepolitik bezeichnen – in Zeiten des Standortwettbewerbs ein durchaus legitimes politisches Handeln –, wenn die Implikationen der Metropolregionen nicht viel weiter reichen würden: Mit der neuen Raumkategorie wird die deutsche Raumordnung auf ein völlig neues Fundament gestellt. Die Zentren gewinnen in ihrer Rolle als metropolitane Kerne der Metropolregionen eine größere Bedeutung, die Raumordnung zentralisiert sich gewissermaßen und damit potenziell auch die Raumstruktur.²

Vor diesem Hintergrund erscheint es uns notwendig, die handlungsleitende und symbolische Kraft offenzulegen, die im Begriff der Metropolregion steckt.

Welche Raumbilder³ sind an den Begriff der Metropolregion gekoppelt und welchen Einfluss können diese Bilder auf die zukünftige stadregionale Politik haben? Was bedeutet es für die Stadtpolitiken, wenn nahezu alle deutschen Großstadtregionen sich dem Raumbild des Metropolitanen verpflichten?

Um den persuasiven Charakter der Bildwelten deutlich zu machen, verwenden wir dabei den Begriff des „Bildversprechens“. Damit ist gemeint: Die Raumkategorie der Metropolregion gibt allein schon über ihre Betitelung ein bestimmtes, in diesem Beitrag noch näher zu definierendes Versprechen an ihre Mitglieder. Die Stadtregionen wieder-

² In einem Workshopbericht des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR 2005) wird festgestellt: Metropolregionen „... bedeuten größere Verflechtungsräume und neue Implikationen für die Ausgleichspolitik. An die Stelle der traditionell in der Raumordnungs- und -entwicklungspolitik üblichen Stadt-Land-Debatte trete nunmehr die Frage, wie viel Bevölkerung man von einem Zentrum aus erreichen kann“.

³ Der Begriff des Raumbildes wird hier entsprechend Ipsens Konzept des verwendet. Raumbilder sind Arrangements von räumlichen Strukturen, die auf einen bestimmten sozialen Sinn hinweisen: „Raumbilder verdichten Ideen, Konzepte, Interessen und Kapital in bestimmten räumlichen Ensembles. Sie laden sich mit Deutungen und Bedeutung auf, stehen nicht mehr für sich, sondern für etwas, strahlen aus oder zeugen von dem Niedergang einer Idee“ (Ipsen 1997). In diesem Sinne gibt es unserer Meinung nach bestimmte Arrangements von räumlichen Strukturen und raumwirksamen Politiken, die für Ideen und Konzepte von Metropolitanität und Regionalität stehen und durch den Begriff Metropolregion „versprochen“ werden.

rum übernehmen dieses Versprechen und nutzen es als Unterscheidungsmerkmal im internationalen Standortwettbewerb. Diesen Grundmechanismus der Konstruktion von neuer räumlicher Bedeutung möchten wir herausstellen.

brand name oder „echte“ Raumkategorie?

So persuasiv das vage und bildmächtige Versprechen des Begriffs auch ist, die Unschärfe und die „symbolische Kraft“ bilden gleichzeitig aber auch mögliche Schwachstellen der neuen Raumkategorie. Die Metropolregionen stehen gewissermaßen (noch) auf schwachem Grund.

Die Unschärfe des Begriffs und seine verführerische Wirkung könnten dazu führen, dass sich der Begriff der Metropolregionen als neuer *brand* im globalen Standortwettbewerb abnutzt, bevor aus ihm eine „echte“ Raumkategorie wird, die Metropolitanität in Verbindung mit Regionalität als geographische Tatsache beschreibt.

Wie verführerisch die Markenkraft des Begriffs der Metropolregion ist und wie schwach die Eintrittsregeln in den Club sind, zeigt die bisherige raumplanerische Praxis in Deutschland: Heute tragen auch Städte wie Bremen-Oldenburg, Nürnberg oder Hannover-Braunschweig-Göttingen, die bisher kaum mit dem Begriff der Metropole in Verbindung gebracht worden sind, diesen Titel. Welche Folgen hat diese inflationäre Anwendung für das Konzept der Metropolregion?

Unser Beitrag möchte deutlich machen, wie brisant die Folgen des bildmächtigen Versprechens sein können. Die in Deutschland nahezu flächendeckende Adaption der Idee der Metropolregion bedeutet nicht weniger als eine neue Rahmensetzung für die politische Ausrichtung der Großstadtpolitik. Deutschland begibt sich damit auf den Pfad der Metropolisierung, der zu einer zunehmenden Symbolisierung, Stereotypisierung und Polarisierung der Raumentwicklung führen kann, wenn das „Bildprogramm“ des Begriffs umgesetzt wird.

Mit der Metropolisierung der Stadtregionen wird fast flächendeckend das Versprechen von Metropolitanität gegeben, das in der Folge nach stadtentwicklungspolitischer Einlösung verlangt. Diese Festlegung auf ein metropolitanes „upgrading“ kann weitreichende Folgen für die Politik einer Stadtregion haben. Es droht – hervorgerufen durch die Erfordernisse des globalen Standortwettbewerbs – eine Überanpassung an die Raumbilder der Metropole, die mit einer möglicherweise auch kontraproduktiven Fokussierung der stadtregionalen Politik einhergeht. Die zunehmende „Eventisierung“ der Stadt (Bittner 2002) und Festivalisierung der Stadtpolitik, das immer stärkere Abzielen auf gute Positionen in Standort-Rankings und vermarktbarere Medienbilder (Löw 2006; Meyer zu Schwabedissen und Miggelbrink 2005) können als Indiz gedeutet werden: Das „Bildversprechen“ der Metropole, das ein konstituierender Bestandteil der Anziehungskraft von Metropolregionen ist, kann sich ins Zwanghafte verkehren. Hauptsache Metropole – koste es, was es wolle?

Die symbolische Kraft des Begriffs der Metropolregion ist zugleich Stärke und Schwäche der neuen Raumkategorie. Sie kann die beschriebene unerwünschte Eigendynamik entfalten, kann aber auch produktiv im Standortwettbewerb genutzt werden. Wie diese symbolische Kraft aussieht und welche Eigendynamik mit der Festlegung auf den Pfad

der Metropolisierung verbunden ist, versucht der Beitrag aufzuzeigen, indem er die offensichtlichen sowie die vielleicht noch nicht so deutlich sichtbaren Bildversprechen und ihre möglichen Folgen skizziert. Ist es tatsächlich sinnvoll, die symbolische Kraft des Begriffs für jede beliebige Großstadregion nutzen zu wollen? Was sind die Risiken einer Konstruktion von Metropolitanität?

Unsere kritischen Betrachtungen sehen wir als konstruktive Anregung, die sowohl dazu beitragen soll, die Leistungsfähigkeit der neuen Raumkategorie zu erhalten, als auch Impulse für eine ausgewogene Entwicklung derjenigen Stadregionen geben möchte, die sich selbst als Metropolregionen definieren.

2 Die Mechanik des Erfolgs: Ein Begriff stillt den „Hunger nach Symbolen“

Es sind zwei Arten von Raumbildern, die bei dem Begriff der Metropolregion mitschwingen: die Raumbilder der Metropolitanität und die Raumbilder der Regionalität. Beide Bildwelten werden in dem Begriff der Metropolregion miteinander zu einem vielschichtigen wie auch unscharfen „Bildversprechen“ verbunden: Metropolregionen versprechen, Orte mit metropolitanem Charakter zu sein, und sie scheinen dabei zugleich auch in einer nicht näher festgelegten Form regional organisiert oder eingebunden zu sein.

Vor dem inneren Auge zieht ein Kaleidoskop von Bildern auf: wimmelnde urbane Plätze und sich türmende Stadtansichten auf der einen Seite; regionale Räume und Strukturen auf der anderen Seite – Suburbia, Businessparks, Autobahnen, Stadtrand-Landschaften und ländliche Idyllen „in der Region“. Auch wenn sich die zwei Dimensionen des Begriffs teilweise zu widersprechen scheinen, sind sie doch beide in den Begriff der Metropolregion eingeschrieben.

Bevor wir die zwei Dimensionen des Bildversprechens und ihre Folgen genauer analysieren, wollen wir zunächst fragen, wie ein derart „untechnischer“, assoziativer und wenig konkret definierter Terminus in der deutschen Raumordnung auf so großen Widerhall stoßen konnte. Dazu gilt es, die potenziellen Adressaten des Bildversprechens zu benennen. Denn auf diese Weise wird deutlich, dass die persuasive Kraft des Begriffs auf einen gewissen Hunger nach neuer symbolischer Aufladung gestoßen ist – nur so kann unserer Meinung nach der Erfolg der neuen Raumkategorie erklärt werden.

Ein Versprechen an die Adresse des Standortwettbewerbs

An wen könnte sich das Bildversprechen richten? Hier kommt die schärfer gewordene globale Standortkonkurrenz ins Spiel, die nach immer neuen Distinktionsmerkmalen verlangt – gerade in dem Maße, in dem die klassischen Standortvorteile an Bedeutung verlieren.

Das Feld der um bestimmte Ressourcen oder Investitionen konkurrierenden Standorte ist mit der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft enorm gewachsen. Zudem sind durch die Bedeutungszunahme der Wissens- und Kreativökonomien die vergleichsweise flüchtigen Ressourcen Wissen, Kreativität und Innovation in den Vordergrund gerückt. In der Konkurrenz um die „Kreative Klasse“ (Florida 2002) konkurrieren die deutschen Groß-

stadregionen heute mit einer unübersichtlichen Zahl von Standorten. Die Standortvorteile, die für diese Zielgruppe zählen, sind weniger die klassischen Ausstattungsmerkmale eines Standorts, die sogenannten „harten“ Standortvorteile, als vielmehr „weiche“ Assets wie Image, Lebensqualität und Innovationskraft.

In dieser Konkurrenzsituation ist der Begriff der Metropolregion ein idealer *spatial brand*, welche die „weichen“ Assets zu konstruieren hilft. Der Begriff baut auf den weithin bekannten, wenn auch nicht scharf definierten Raumbildern der Metropolitanität und der Regionalität auf und verknüpft die Bildwelten der beiden Begriffe auf geschickte Weise. So entsteht ein neues Bildkonglomerat, in dem beide Raumbilder verbunden werden, ohne dass diese Verbindung aber näher definiert wäre. Keine Stadtregion muss sich also tatsächlich in Bezug auf ihre Metropolitanität oder ihre Regionalität messen lassen. Im Standortwettbewerb, der nicht nach der empirischen Fundierung solcher Bilder fragt, ist diese Unschärfe höchst willkommen, stellt sie doch erst die leichte Adaptierbarkeit des Etiketts sicher.

Auch wenn es den Intentionen der Metropolregionen-Urheber möglicherweise nicht gerecht wird – Metropolregionen lassen sich als ein auf die Zielgruppe der Entscheider im Standortwettbewerb orientiertes Etikett beschreiben. Dies zeigt schon der Blick auf die Internetkommunikation der deutschen Metropolregionen. Auch wenn Motive der Lebensqualität (Metropolregion Nürnberg) oder der Freizeit- und Tourismusorientierung (Metropolregion Hamburg) immer wieder kommuniziert werden, in der kommunikativen Praxis gibt die Sprachlichkeit der deutschen Metropolregionen einen eindeutigen Hinweis auf ihre Hauptzielgruppe und auf ihr Hauptmotiv: Das *branding* als Metropolregion soll insbesondere zur Stärkung der Position im internationalen Standortwettbewerb beitragen.

Das Bildversprechen – logische Konsequenz einer Ökonomie der Zeichen?

Die Metropolregionen als *spatial brands* – aus planerischer Sicht ist eine solche Verengung von Raum auf die Belange des Standortwettbewerbs nicht zu akzeptieren. Raumkategorien waren immer funktional oder strukturell determiniert; eine rein auf Außenwirkung abzielende Raumkategorie auf schwacher empirischer Grundlage wäre wohl kaum mehr als ein Marketingetikett. Dem Anspruch, die staatliche Raumordnung auf einem solchen Etikett zu gründen, möchte man sich als Raumplaner zunächst spontan entgegenstellen.

Anders verhält es sich, wenn man Raum nicht als physischen „Behälter“ oder als Beschreibung unmittelbarer raumfunktionaler Prozesse und Strukturen sieht – zum Beispiel die Region als Abbild sozioökonomischer Verflechtungen oder gemeinsamer Infrastrukturen –, sondern als Konstrukt sozialer und medialer Prozesse versteht. Hier sei nur kurz auf die neuere raumsoziologische Debatte verwiesen (Löw 2001; Läßle 1992), die zahlreiche Bezüge zu früheren Beschreibungen von „gesellschaftlichem Raum“ herstellt (Lefebvre 1991) und die Interaktion von Handlungen und Strukturen (Giddens 1988) in den Mittelpunkt der Frage nach der Konstitution von (gesellschaftlichen) Räumen stellt.

Folgt man dieser – wie wir sie nennen möchten – „konstruktivistischen“ Sicht auf (gesellschaftlichen) Raum, dann lässt sich das Konzept der Metropolregionen durchaus

als legitime symbolische Raumproduktion rechtfertigen; legitim insofern, als sie nichts anderem gehorcht als der Logik einer „Ökonomie der Zeichen“, wie sie Lash und Urry und andere (vgl. Lindner, Musner 2005) beschrieben haben.

„What is increasingly produced are not material objects but signs“ (Lash, Urry 1994: 4). Waren es früher der Gebrauchswert und der Tauschwert, die den Wert eines Produktes bestimmten, so ist es heute der Zeichenwert, der einen bestimmten „symbolischen Gewinn“ (Helbrecht 2004: 162) verspricht. Produkte – auch Standorte als „produzierte Orte“ – werden zunehmend nicht mehr nur über ihren praktischen oder funktionalen Nutzen definiert, sondern auch darüber, welchen symbolischen Nutzen, zum Beispiel welchen Prestigegewinn sie für ihre Konsumenten potenziell bieten.

„Im Wettkampf der Städte zählt das Bild“ (Löw 2006: 2). Das Konzept der Metropolregionen muss unserer Meinung nach in diesem Kontext verstanden werden. Metropolregionen sind gewissermaßen die Aufladung bereits bestehender Raumzusammenhänge mit einem neuen Bedeutungsgehalt und neuen Raumbildern, die ein neues symbolisches Alleinstellungsmerkmal in einem sich zunehmend angleichenden Feld von Standortkonkurrenten versprechen. Welche der deutschen Metropolregionen diese Aufladung rechtfertigen und bei welchen es sich eher um eine Art von Etikettenschwindel handelt, kann erst beurteilt werden, wenn geklärt ist, welche Raumbilder von Metropolitanität und Regionalität der Raumkategorie zugrunde liegen und welche der deutschen Metropolregionen diesen Raumbildern genügen.

Als einen Beitrag zu dieser Definition wollen wir zunächst versuchen, die Begriffswelten und Raumbilder zu analysieren, die das Bildversprechen der Metropolregion ausmachen.

3 Zwischen Stereotyp und Innovativität: Raumbilder der Metropolitanität

Die erste und möglicherweise offensichtlich bildprägende Dimension des Bildversprechens ist an den Begriffsanteil – oder besser an das Konzept – der Metropole gekoppelt. Metropolregionen geben das Versprechen, metropolitane zu sein. Aber was ist eigentlich eine Metropole? So selbstverständlich uns der Begriff heute als Synonym für das „Weltstädtische“ erscheint, so unklar und wechselnd ist seine Bedeutung.

Die ursprüngliche Bedeutung entstammt dem Griechischen: Aus „Metro“ (Mutter) und „Polis“ (Stadt) zusammengesetzt, beschreibt der Begriff die „Mutterstadt“ oder „Hauptstadt“ eines Netzes von griechischen Kolonialsiedlungen (Reif 2006: 6). Aber es ist nicht immer das Hauptstädtische, das im Begriff der Metropole mitschwingt. Im Mittelalter wird der Begriff als Bezeichnung für Bischofssitze verwendet – die Metropole als Sitz des Metropoliten, des Vorstehers einer Kirchenprovinz. Im Französischen wiederum bezeichnet man das Mutterland als Metropole – im Gegensatz zu den Kolonialbesitzungen. In den USA wird der Begriff prominent durch die „Metropolitan Area“ besetzt, die administrative Bezeichnung für die zumeist flächigen und oft wenig weltstädtischen nordamerikanischen Agglomerationen. Und die Londoner „metropolitan police“ ist nicht etwa die Polizei der Metropole – das ist die „city police“ –, sondern des Umlands (Zohlen 1995: 28).

Der wechselläufigen Begriffsgeschichte steht das Konzept der Metropole als Weltstadt gegenüber, ein bildmächtiger Mythos (Barthes 1964), der den Sprachgebrauch des Begriffs

prägt und ihn so attraktiv für das Standortmarketing macht. Es sind Großstadt- oder Weltstadtbilder, Bilder von urbaner Größe, Machtkonzentration und städtischer Vielfalt, die durch die Geschichte der Stadt hinweg mit dem Mythos des Metropolitanen verbunden sind – vom Urtyp der Metropole Babylon über die europäischen Hauptstädte der Antike und der Neuzeit und die Zentren der Industrialisierung bis zu den „Global Cities“ und den Asiatischen Megastädten.⁴

Die zwei Seiten eines Begriffs

Jede Zeit hat ihre Metropolen, ebenso jeder geschichtliche Raum – und mit den Epochen wechseln die Motive und Vorstellungen, die mit dem Begriff der Metropole in Verbindung gebracht werden. So wird Metropolitanität heute zumeist mit Attributen wie Kosmopolitanität, mit individueller Freiheit und Wahlmöglichkeiten gleichgesetzt – ein Motiv, das von der antiken griechischen Polis bis zum Mythos der „Möglichkeitsmaschine“ New York immer wieder die Anziehungskraft der großen Städte prägt. Zugleich steht die Metropole aber immer auch für das Gegenteil, für die Bedrohung des Individuums durch die Wucht und Anonymität der Masse – ein Motiv, das sich besonders bildhaft in den filmischen Stadtvisionen von „Metropolis“ über „Blade Runner“ und Jaques Tatis „Playtime“ bis zu Luc Bessons „Das fünfte Element“ niederschlägt. Der Begriff der Metropole hat gewissermaßen zwei Seiten – eine helle, positiv-utopische und eine düstere, dystopische. Die Ansichten wechseln mit den Problemwahrnehmungen und Anwendungskontexten: Dort, wo der Begriff vom Standortmarketing vereinnahmt wird, mag die helle Seite im Vordergrund stehen; aber noch in den Sechziger- und Siebzigerjahren, als von der Krise der Städte (stellvertretend hierfür Mitscherlich 1965) geschrieben wurde und New York, der Prototyp der Metropole, in Kriminalität und sozialem Niedergang zu versinken drohte, dominierte das Dystopische die Idee der Weltstadt.

Welche Bilder aus diesem Kaleidoskop sind nun die tatsächlichen Referenzpunkte der heutigen und speziell der deutschen Metropolregionen? Es sind sicher die hellen, freundlichen, innovationsorientierten und kosmopolitischen Bilder, derer sich das Stadt- und Regionalmarketing bedient – das belegt schon der Blick auf die Marketingpraxis der Metropolregionen. Im Vordergrund stehen die immer gleichen Attributierungen von Standorten – dynamisch, innovativ, lebenswert. Allerdings: Diese austauschbaren Beschreibungen von Metropolitanität werden heute von fast jeder noch so stagnierenden oder peripheren Region behauptet. Als glaubwürdige Beschreibungen für das Metropolitane taugen sie daher kaum noch (siehe Remy 2006).

Zudem hat der Begriff der Metropole seine Eigendynamik, er ist mit einer Vielzahl von Raumbildern belegt, die wiederum eine Erwartungshaltung an Metropolitanität wecken mögen, die kaum von jeder deutschen Großstadt gehalten werden kann.⁵ Wenn der Raum

⁴ Die Bildwelt des Metropolitanen wird mit den asiatischen Megastädten in eine neue Dimension gehoben – es ist, als würden die filmischen Metropolenvisionen Realität werden. Besonders eindrucksvoll hat diese neue Bildwelt der Fotograf Peter Bialowzsewski (2004) mit seinem Bildband „Neon Tigers“ in Szene gesetzt.

⁵ Die tatsächliche Wirkung des Begriffs „Metropolregion“ auf die Adressaten ist bisher nicht untersucht worden. Als Grundlage für die Beurteilung der Erfolgsaussichten der Raumkategorie ist dies aus unserer Sicht aber unerlässlich.

aber nicht das hält, was er verspricht, dann verliert das Etikett schnell an Glaubwürdigkeit. Eine Metropolregion, die in Wahrheit keinen wirklich metropolitanen Kern hat, wird spätestens bei der Werbung um die kreative Klasse scheitern und damit ihre Zugehörigkeit zu den europäischen Metropolregionen infrage stellen.

Die hier vorgenommene assoziative Reflexion des Metropolenbegriffs und des dahinterstehenden Konzepts von Metropolitanität offenbart eine gewisse Unbedachtheit im Bezug auf die Anwendung des Begriffs im Konzept der Metropolregion: Es wird ein symbol- und bildmächtiger Begriff eingeführt, ohne dass reflektiert würde, ob der Begriff auch in all seiner landläufigen Deutungsbreite geeignet ist, den Gegenstand zu beschreiben.

Das Konzept der Metropolregionen geht folgerichtig von einem engeren Metropolenbegriff aus. Grundsätzlich räumt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung zwar ein, dass der räumliche Bezug hinter dem Begriff der Metropole unklar bleibt (Adam, Gödecke-Stellmann 2002: 513), schwenkt im weiteren Verlauf der Konzepterläuterung jedoch zunehmend auf einen ökonomisch-funktionalen Metropolenbegriff ein, dessen Referenz eher der *Global City*-Diskurs (ebd.: 515) ist als der beschriebene „Mythos Metropole“ in seiner ganzen Breite. Damit wird Metropolitanität in erster Linie aus raum-funktionaler Sicht beschrieben – eine Sichtweise, die unserer Ansicht nach den Blick zu einseitig auf die ökonomischen Aspekte des Metropolitanen verengt. Metropolen waren und sind Labore der Gesellschaft, mit all ihren strahlenden und auch düsteren Seiten. Erst aus dem Spannungsverhältnis zwischen Pracht und Suppenküche entsteht der Mythos, den die deutschen Metropolregionen anzupapfen versuchen.

Für die Praxis der Raumplanung lautet die Folgerung: Entweder man bezieht sich auf die ganze Breite des Begriffs, was die inflationäre Verwendung des Etiketts infrage stellen würde, oder man nimmt bewusst die Verengung des Metropolenbegriffs auf die Funktion von „Premium-Standorten“ in Kauf. Dies würde der landläufigen Konnotation des Begriffs jedoch zuwider laufen und die eigentliche Zugkraft des Begriffs unterlaufen.

Letztlich stellt sich hier die Frage nach einer tragenden Definition von Metropolitanität und damit nach der Definition des „metropolitanen Mehrwerts“ der Metropolregionen. Die Bewertung der durch das BBR erfolgten Abgrenzung der Clubs der Metropolregionen (siehe Adam u. a. 2005) soll nicht Gegenstand dieses Beitrags sein – dies wird an anderer Stelle in diesem Band unternommen. Wohl aber wollen wir einen genaueren Blick auf das Bildversprechen des Metropolenbegriffs und seine Konsequenzen werfen. Denn es ist dieses Bildversprechen – so die These des Beitrags –, das als grundlegendes Programm der Metropolregionen eine wesentliche Prägekräft für die Ausrichtung der Metropolisierungspolitik hat.

Im Folgenden werden wir das aus unserer Sicht konstituierende symbolische Programm des Metropolitanen auffächern und darstellen, wie das Fokussieren auf dieses metropolitane Programm die Raumplanung in eine neue Richtung drängt. Aus unserer Sicht sind besonders die drei nachfolgend beschriebenen Risiken für eine nachhaltige bzw. an dem Leitbild gleichwertiger Lebensbedingungen orientierte Raumentwicklungspolitik zu nennen.

Metropolitane Zentralität und das Risiko der Fokussierung auf Symbole

Der wohl unstrittigste Aspekt von Metropolitanität ist Zentralität: Metropolen sind zugleich Zentren von Territorien, Verkehrs- und Wirtschaftszentren sowie kulturelle Zentren. Im klassischen Verständnis von Metropolitanität sind dies die auch im Konzept der Metropolregionen benannten „Weltstädte“ (Adam, Göttsche-Stellmann 2002: 513) als höchste Ebene der räumlichen Zentralität – oder aus ökonomischer Sicht die „Global Cities“. Mitunter wird der Begriff der Metropole aber auch für Orte verwendet, deren Zentralität nur einen Teilaspekt des Metropolitanen umfasst (Frankfurt als Bankenmetropole) oder auf einen regionalen Kontext bezogen ist (Dresden als Elbmetropole).

Auch das vom BBR formulierte Konzept der Metropolregionen definiert Zentralität als Abgrenzungskriterium, indem es auf die Gatewayfunktion, die Entscheidungs- und Kontrollfunktion sowie die Innovations- und Wettbewerbsfunktion von Metropolregionen hinweist (Adam u. a. 2005: 420). Dabei ist es jedoch nicht allein die messbare Zentralität, die das Besondere der Metropolregion ausmacht – es ist auch die im Konzept der Metropolregionen benannte Symbolfunktion, die in Zeiten der schon beschriebenen „Ökonomie der Zeichen“ eine wichtige Dimension der Zentralität darstellt. Im Leitbild der Ministerkonferenz für Raumordnung ist die Rede von einem hohen Maß an „historischer, politischer, kultureller und städtebaulicher Bedeutung“ (MKRO 2006: 10).

Im Sinne der Zeichenlehre funktioniert die Metropole als vielschichtiges System von Signifikanten (Eco 1994), die auf Machtstrukturen, Werte und Normen der Gesellschaft, aber auch die Verfasstheit und Stellung der Metropole und ihres Umlands verweisen. In seiner Gesamtheit ist dieses Zeichensystem nur schwer erfassbar, weil es mit wechselndem historischen Kontext und aus unterschiedlichen kulturellen Perspektiven betrachtet ständiger Änderung unterworfen ist – wie ein kulturelles Hologramm, das je nach Betrachterperspektive sein Bild ändert. Roland Barthes spricht von der Stadt als Schrift: „... jemand, der sich in der Stadt bewegt, das heißt der Benutzer der Stadt (was wir alle sind) ist eine Art Leser, der je nach seinen Verpflichtungen und seinen Fortbewegungen Fragmente der Äußerung entnimmt und sie insgeheim aktualisiert“ (Barthes 1988: 206).

In den europäischen Metropolen der vorindustriellen Zeit wird der „gebaute Text“ der Zentralität durch die prächtigen administrativen und kulturellen Bauten aller Epochen sowie bestimmte städtebauliche Strukturen gebildet, in denen sich unterschiedliche Gesellschaftssysteme und ihre Ideen materialisiert haben; in der *Global City* von heute sind es die Unternehmens-Headquarter, Airport-Businessparks und entsprechende politische Leitbilder und Masterpläne (vgl. Petrin 2006), die für die neue Form der ökonomischen Zentralität stehen – um nur einige Beispiele für die Dynamik und Wandelbarkeit des metropolitanen Zeichensystems zu nennen.

Aber nicht nur baulich-architektonische Symbole gehören zum semiotischen Set der metropolitanen Zentralität. Eine „echte“ Metropole verfügt auch über ein kulturelles und politisches Programm, das weit über ihre Grenzen hinausstrahlt und sich in immateriellen Produkten wie Trends, Moden oder medialen, politischen und wissenschaftlichen Diskursen sowie ihren Bildern und Repräsentationen äußert (siehe den Beitrag Blotevogel, Danielczyk in diesem Band).

Der Begriff der Metropolregion, der zumindest zu einem Teil auf dem Konzept der Metropole aufsetzt, weckt Erwartungen von baulich, politisch und kulturell manifestierter Zentralität – Erwartungen, die viele der deutschen Metropolregionen nicht erfüllen können. Auch wenn es wohl kaum das Ziel der Metropolisierungspolitik sein kann, aus jeder deutschen Regionalhauptstadt eine Metropole im Sinne der landläufigen Begriffsbedeutung zu machen – das Setzen auf die Metropolregionen bedeutet auch, die Idee der Zentralität zum Leitmotiv der Raumentwicklung zu machen.

Metropolregionen sind Ausdruck eines verstärkten Strebens nach Zentralisierung. Aber auf wessen Kosten soll die Zentralität gesteigert werden? In einer kaum wachsenden Volkswirtschaft wie Deutschland bedeutet das Drehen an der Schraube der Zentralität immer auch Umverteilung von der Peripherie in die Zentren. Gerade im Kontext der Diskussion über Bevölkerungsrückgang und demographischen Wandel kann die Metropolisierung der deutschen Stadtregionen als bewusstes Gegenbild verstanden werden, als Manifest des politischen Willens, nicht zu schrumpfen – als Konfrontation mit den ländlichen Räumen, die im Nullsummenspiel der Ressourcen- und Bevölkerungsverteilung zwangsläufig Gefahr laufen, zu den Verlierern zu zählen.

Bedeutet die Metropolisierungspolitik also eine Verschärfung der Polarisierung? Zumindest weckt sie einen „Hunger nach Symbolen“ – denn eine Metropolregion, die diesen Begriff offensiv im Standortwettbewerb einsetzt, benötigt die entsprechenden Symbole, um glaubwürdig zu sein. Auch hier wird die „Ökonomie der Zeichen“ wieder sichtbar. Diese Mechanik der symbolischen Zentralisierung war im Paris der Achtzigerjahre mit seinen finanziell teilweise ruinösen *grand projets* zu beobachten und ruft auch hierzulande zuweilen ein politisches Handeln hervor, das sich rationalen Bewertungen entzieht (vgl. Knieling 2005). Wie ist die stadtwirtschaftlich nur schwer zu rechtfertigende Hamburger Elbphilharmonie anders zu erklären als mit dem Wunsch, dem kühlen, rein marktwirtschaftlichen Gesetzen gehorchenden Projekt der Hafencity eine Krone aufzusetzen, die den Anspruch Hamburgs nach internationaler Zentralität untermauert?

Eine Metropole braucht Symbole. Zur Not macht man sie anderen Metropolen abspensig, wie im Fall der hoch subventionierten Abwerbungsstrategie Berlins, die zwar den einen oder anderen symbolträchtigen Unternehmenssitz (Universal aus Hamburg, MTV aus München) an die Spree geholt, aber die Wirtschaftskraft der Stadt nicht nachhaltig gestärkt hat. In Zeiten medialer Konstruktion von Standortimages ist eine solche Symbolpolitik nachvollziehbar. Die Festlegung auf den Pfad der Metropolisierung, die immer auch das Fokussieren auf Symbole der Zentralität bedeutet, droht aber, die Balance der Stadt- wie der Raumentwicklungspolitik zu gefährden.

Metropolitane Modernität und das Risiko von Stadtentwicklungsmoden

Metropolen als Labore der Modernisierung, als Orte des permanenten Wandels: Dieses Leitmotiv findet sich sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion wie auch in der populären Rezeption der Metropolen; es ist essenzieller Bestandteil des „Mythos Metropole“ (Fuchs, Moltmann 1995: 9 ff.), und es prägt mit seiner Bildwelt den Begriff der Metropolregion: Die Weltstadt als Materialisierung der „modernen Zeiten“ bei Chaplin oder später bei Tati; die Stadt als Synonym für die Entstehung von gesellschaftlichen Trends

und sprichwörtlichen Moden (Paris, Mailand), als Ort der kulturellen Erneuerung und der technischen Modernisierung des Alltags (Stadthygiene, elektrische Straßenbeleuchtung, moderne Verkehrsmittel) – bis hin zur Metropole als Schauplatz gesellschaftlicher Umbrüche, repräsentiert durch die Bilder protestierender Menschenmengen und brennender Barrikaden, die sich in den Chroniken vieler Metropolen finden lassen.

Das Versprechen der gesellschaftlichen und technologischen Innovativität, das in vielfältiger Art in den Begriff der Metropole wie auch allgemein in den Begriff der Stadt eingeschrieben ist, geben auch die Metropolregionen, wenn sie den Begriff der Metropole im Titel führen. Aber können die deutschen Metropolregionen dieses Bildversprechen in dem Maße einlösen, wie es der Begriff der Metropole suggeriert? Ist mit diesem Bildversprechen nicht die Gefahr verbunden, sich allzu leicht technologischen Trends und gesellschaftlichen Moden zu unterwerfen, ohne kritisch zu prüfen, ob diese den tatsächlichen Stärken und Zielen des Standorts entsprechen? Als Indiz für diese These sei auf die unzähligen Adaptionen von Projektentwicklungsprodukten verwiesen – Technologieparks, Multimediazentren, Urban Entertainment Centers, Aquarien und Science Centers – die wohl an einigen „authentischen“ Standorten erfolgreich waren, aber als unhinterfragte Moden an anderen Orten oft scheiterten (vgl. Becker 2001). Nur allzu leicht wird aus dem Streben nach Erneuerung ein unkritisches Setzen auf stereotype Erfolgsmodelle.

Metropolitane Internationalität und das Risiko der Ausrichtung auf Eliten

Metropolen sind international vernetzte Zentren – diese fast schon selbstverständlich erscheinende Charakterisierung von Metropolitanität hat durch die Zunahme der Vernetztheit der Ökonomien und Räume im Zuge der Globalisierung noch an Bedeutung gewonnen. Das System der „Global Cities“ mit seinen nach Graden der Vernetztheit unterschiedenen Klassen von Zentralität und Internationalität macht es deutlich: Zumindest die großen deutschen Metropolregionen sind heute Teil eines globalen Städtenetzes und stehen in vielfachen internationalen Austauschbeziehungen, denen auch das Netz der europäischen Metropolregionen Rechnung zu tragen versucht (vgl. MKRO 2006: 5 f.).

Neben den raumökonomischen Auswirkungen dieser Vernetztheit – speziell dem Verlust an lokaler und nationaler Steuerungsmacht – ist ein Aspekt der Internationalisierung der deutschen Stadtregionen besonders bedeutsam für die Ausrichtung der Bild- und Imagepolitik: Das Werben um die internationalen Eliten und „High-Potentials“.

Speziell seit der Diskussion um die „kreative Klasse“ (vgl. Florida 2002) sind die Akteure der international vernetzten Kreativ- und Wissensökonomie in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Die wegen ihrer Ausrichtung auf Wissens- und Kreativarbeiter nicht unumstrittene Idee der *Creative City* – Standorte sollten sich auf die Erwartungen der kreativen Klasse ausrichten und sich auf die Förderung von Toleranz, Talent und Technologie konzentrieren – beginnt mit einiger Verzögerung auch in Deutschland in den populären und politischen Diskurs um den richtigen Weg im Standortwettbewerb Einzug zu halten.⁶

⁶ So hat beispielsweise die Grün-Alternative Liste Hamburg als Oppositionspartei in der Hamburger Bürgerschaft dem Leitbild der „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ des Hamburger Senats 2006 das Leitbild der „Kreativen Stadt“ entgegengestellt.

Droht hier die Gefahr einer einseitigen Fokussierung der Image- und Bildpolitik der Metropolregionen auf eine internationale Elite von Kreativ- und Wissensarbeitern? Welche Auswirkungen ergeben sich für andere Bevölkerungsgruppen der Metropolregion und deren Interessen? Welche Verschiebungen sind in der politischen Agenda und bei der Verteilung der öffentlichen Mittel zu erwarten?

Wenn man das Programm der Metropolitanität auffächert, zeigt sich, dass es auch ein politisches Programm ist, das mit nicht geringen Risiken für die Stadtentwicklung derjenigen Stadtregionen verbunden ist, die sich den Raumbildern der Metropolitanität verschreiben, ohne von Haus aus Metropole zu sein. Es gibt immer eine dunkle und risikoreiche Seite des Metropolendaseins. Metropolisierung heißt immer auch Polarisierung. Dieser Grundton schwingt auch im Konzept der Metropolregionen mit.

4 Zwischen Cluster und Idylle: Das Bildversprechen der Regionalität

Bei aller Dominanz der Bildwelt des Metropolitanen: Es geht um *Metropolregionen*. Es ist also nicht allein das Metropolitane, das im Begriff der Metropolregion mitschwingt, sondern auch das Regionale. Der Begriff der Metropolregion verknüpft das Versprechen der Metropolitanität mit dem Hinweis auf eine nicht näher definierte regionale Dimension von Metropolregionen. An diese regionale Dimension der Metropolregion sind eigene Vorstellungs- und Bildwelten geknüpft. Es sind die Bilder der Regionalität – eines durch gemeinsame Merkmale abgegrenzten flächenhaften Territoriums oder Raumes mit ausgeprägten inneren Raumbezügen, mit vielschichtigen räumlichen Hierarchieebenen und sich ergänzenden Teilräumen, zusammengehalten zumeist durch funktionale Zusammenhänge und regionale Identität (vgl. Blotevogel et al.1989).

So, wie Metropolitanität durch eine vielschichtige Bildwelt repräsentiert wird, so gibt es auch eine eigene Bildwelt der Regionalität. Es sind Orte, Strukturen und Prozesse, die speziell der Repräsentation und Gestaltung regionaler Bedeutungszusammenhänge dienen, wie die abstrakten Signets und Organigramme des Regionalmarketings, die prägenden, flächigen oder großräumigen regionalen Landschaftselemente oder Infrastrukturen, aber auch kulturelle Traditionen und Symbole bis hin zu Namensgebungen – ergänzt durch markante oder symbolträchtige Einzelobjekte in der Region.

Dieses spezielle Set der Zeichen und Symbole, die regionale Zusammenhänge repräsentieren, ist bisher aus raumplanerischer Sicht kaum umfassend systematisch untersucht worden. Zwar gibt es viele Untersuchungen zu Teilaspekten der Prozesse und Strukturen, die zur Herausbildung regionaler Identität führen, wie Traditionen oder kulturelle Symbole, die zumeist aus kulturwissenschaftlicher Perspektive untersucht werden. Es fehlt aber ein synoptischer Katalog der raumwirksamen Zeichen und Symbole, der die Bildwelt der Regionalität in all ihrer Vielfältigkeit zusammenfasst. Denn vielschichtig sind die Bilder der Regionalität in jedem Fall, wie eine erste Analyse der Konnotationen von Regionalität im Weiteren veranschaulichen soll.

Hier zeigt sich der Forschungsbedarf im Bezug auf die Bildwirkung von Raumkategorien im Allgemeinen und der Metropolregionen im Besonderen. Wohl finden sich erste Ansätze für eine solche „Semiotik der Region“, auf denen die Forschung aufbauen

könnte. Lynch (1980, vgl. auch Sieverts 1997a) hat in seinem Werk „Managing a Sense of a Region“ erstmals versucht, der Semiotik der Region auf die Spur zu kommen; Faludi (1996) hat in seinem bereits erwähnten Text „Framing with Images“ die Bildmächtigkeit abstrakter großräumiger Raumbilder analysiert. Auch in der Regionalplanung – und in den vergangenen Jahren im Rahmen des Zwischenstadt-Diskurses – ist die Analyse und Intervention auf der Maßstabebene der großräumigen, regional wirksamen Strukturen thematisiert worden (vgl. Sieverts 1997b, Christ 1997). Allerdings fehlt hier zumeist die Ebene der kulturellen und medialen Repräsentationen, die unserer Meinung nach untrennbar mit den physischen Symbolen und Zeichen verbunden ist – eine umfassende Sicht des regionalen Zeichensystems könnte neue Erkenntnisse und Ansatzpunkte auch für die Regionalentwicklung bzw. ein regionales Identitätsmanagement liefern.

Welche Bildwelt transportiert das Konzept der Regionalität im Zusammenhang mit den Metropolregionen? Unabhängig vom zu erforschenden regionalen Zeichensystem lassen sich zwei Blickrichtungen unterscheiden, in die das Bildversprechen der Regionalität weist: eine eher konservative und eine eher progressive Bildwelt. Ob und welche dieser Bildwelten produktiv genutzt und von den Adressaten des Konzepts der Metropolregion wahrgenommen werden, lässt sich nur empirisch untersuchen. Aber beide Dimensionen von Regionalität sind unserer Ansicht nach in den Begriff der *Metropolregion* zumindest als potenzielle Bildwelten eingeschrieben und sollen deshalb hier näher beleuchtet werden.

Zwischen Selbstbezogenheit und Ländlichkeit: Konservative Bilder der Regionalität

Die Idee des „Europa der Regionen“ ist sicher das gängigste Indiz für die Konjunktur des Regionalismus (vgl. Fürst 1995) als politisch-gesellschaftliches Konzept. Dahinter steht die Vorstellung einer überschaubaren territorialen Einheit, die durch gemeinsame Identitätsmerkmale zusammengehalten wird – ein konservatives, in manchen Fällen auch riskantes Konzept. Denn wie schnell der Wunsch nach Institutionalisierung von regionaler Identität in regionale Konflikte umschlagen kann, haben die kriegerischen Auseinandersetzungen im Zuge der Emanzipation der exjugoslawischen Teilrepubliken gezeigt.

Identität ist ohne Abgrenzung nicht zu denken. Diese Abgrenzung, die im Falle mancher Region zu produktiver Selbstvergewisserung führen kann (Katalonien, Bayern), ist oft auch ein Ausschließen des anderen. So sehr Identität in den flüchtigen „Spaces of flows“ (Castells 1996) ein wichtiges Kriterium für die Identifizierbarkeit von Orten sein mag, so sehr kann sie mit der ihr eigenen Dynamik auch zu kontraproduktiver Abschottung führen und Vielfalt unterdrücken.

Steht diese Konnotation von Regionalität dem Bildversprechen der Metropolitanität nicht diametral entgegen? Es wird sich in den nächsten Jahren zeigen, welches Bild die Oberhand gewinnt, das Bild der Provinzialität oder das Bild der Weltläufigkeit – denn noch stehen die Identitätsbildungsprozesse der Metropolregionen erst am Anfang.

Neben der Bildwelt der regionalen Identität und Abgrenzung gibt es ein weiteres konservatives Motiv von Regionalität – die Region als Synonym für den ländlichen Raum, für die Idylle des Landschaftlichen. So war es besonders zu Zeiten der aufkommenden

Stadtkritik in den Siebzigerjahren en vogue, sich aus der „Unwirtlichkeit der Städte“ (Mitscherlich 1965) in die Idylle der Region zurückzuziehen. Das bäuerliche Wendland als Aussteigeridylle gestresster Hamburger und Berliner oder die arkadische Ideallandschaft der Toskana als intakte Gegenwelt für den in den Städten ausgefochtenen Kampf um gesellschaftliche Erneuerung – Ländlichkeit und Regionalität waren lange das kompensatorische Gegenmotiv für die überfordernde Metropolitanität und sind es teilweise heute noch. Können diese widersprüchlichen Bildversprechen im Begriff der Metropolregion tatsächlich produktiv zusammenfließen?

Der Raum als Netz: Progressive Bilder der Regionalität

Aber es sind nicht nur konservative Raumbilder, die sich an das Konzept der Regionalität knüpfen. Begriffe und Konzepte wie „Netzregion“⁷ oder „Regionale Milieus“ (vgl. Rösch 2000) führen in eine progressive Bildwelt der Regionalität: Regionen als Rückbettungs-, aber auch Entstehungskontexte von Innovation und ökonomischer Dynamik. Regionalität steht hier für Dezentralität und Anpassungsfähigkeit, für Vielfalt und Komplementarität, für synergetische Vernetzung von Orten und damit für die Intelligenz des Netzwerks gegenüber der starren, monolithischen Kraft des Zentrums. Letztlich ist es genau dieses Bild, das Regionen – auch die Metropolregionen – im Rahmen der Wirtschaftsförderung immer wieder von sich zeichnen, so auch mit der Kommunikation regionaler Cluster, die meist auf Strukturen der regionalen Vernetzung aufbauen und damit die Idee einer progressiven, technologisch orientierten Regionalität umsetzen.

Innovationsregion, Technologieregion, Wissensregion – solche heute üblichen Attributierungen der Region zeichnen ein gänzlich anderes Bild von Regionalität als das tradierte Bild der Region als identitätsbegrenzte Idylle oder landschaftlich geprägter Raum. Region wird aus dieser Perspektive zu einer Art *smart space*, der dank seiner Vernetztheit zum Träger von Innovationsprozessen wird (vgl. Barthelt 1998; Grabher 2004). Aber dies ist ein Bild, das vor allem nach außen im Kontext des Standortwettbewerb kommuniziert wird. Droht damit ein Auseinanderfallen des Bildversprechens der Region – in ein progressives Außenbild und ein nur schwach kommuniziertes, konservatives Innenbild?

Wie verhält sich Regionalität zu Metropolitanität? Eine Vision

Es stellt sich folglich die Frage, ob und wie das Bildversprechen der Regionalität durch den Begriff der Metropolregion mit dem Bildversprechen der Metropolitanität zusammenspielt. Können die Begriffe mit all ihren Konnotationen als synergetisches Ganzes wahrgenommen werden? Dies wäre dann ein tatsächlicher „Mehrwert“ des Konzepts der Metropolregion, der mehr bedeuten würde als „Metropole in neuem Gewand“.

Metropolregionen könnten die in dem Begriff der Raumkategorie eingeschriebenen Bildversprechen zu einem neuen Gesamtbild kombinieren – zu einem Raumbild, das von der Komplementarität von Zentrum und einem weiteren Umland ausgeht. Das Versprechen

⁷ Im Rahmen der Internationalen Bauausstellung IBA Stadtumbau 2010 wird für Bitterfeld-Wolfen das Bild einer Netzregion entworfen, die auf das „vernetzte Handeln“ und die „gemeinsame Nutzung von Ressourcen“ setzt (vgl. www.bitterfeld-wolfen.de).

der Metropole – Zentralität, Internationalität, Modernität – wird mit dem Versprechen der Region – Vernetztheit, Flexibilität, Rückbettung und Kompensation für die Metropole – verbunden. Dabei mag das metropolitane Zentrum zwar mit seiner Bildprägekraft dominierend sein, es ist aber eingebunden in ein Netz von *smart satellites*. Und eben dieser Einbettungskontext ist es, der die besondere Qualität der Metropolregionen mit ihren oft sehr weit gefassten Umlandgebieten ausmachen könnte – speziell dort, wo die Metropolitanität der Kernstadt allein nicht reicht, um das Bildversprechen zu erfüllen. Öresund und Randstad sind zwei europäische Metropolregionen, die sich auf das Raumbild der regionalen Vernetztheit in Kombination mit metropolitanen Zentren gründen und zugleich den Mehrwert der Polyzentralität unter einem neuen Dach, einer neuen Raummarke kommunizieren. Auch München mit seinen günstigen Standortbedingungen versteht es, die komplementären Qualitäten der Region als Ressource und Kompensation für seine metropolitanen Funktionen zu nutzen. Hier eröffnen sich unserer Meinung nach besonders für die polyzentrischen Metropolregionen Chancen auf echte Alleinstellungsmerkmale: Das Städtenetz als Gegenbild zur monolithischen Großstadtregion.

Die Komplementarität der Bildwelten der Metropolregion zu nutzen, bedeutet aber auch, dass sich die Bild- und Imagepolitik der Metropolregionen auf die ganze Bandbreite der Bildwelten einlassen muss. Die aktuelle Bildpolitik der deutschen Metropolregionen ist davon noch weit entfernt, wie der folgende zusammenfassende Blick auf die Praxis zeigt.

5 Die Praxis: Versprechen gebrochen?

Ausgehend vom Begriff der Metropolregion haben wir drei potenzielle Bildversprechen identifiziert: Das Versprechen von Metropolitanität, das Versprechen von Regionalität und das Versprechen, dass sich diese beiden Qualitäten von Raum in der Metropolregion produktiv zusammenschließen und den Stadtregionen einen neuen Bedeutungsgehalt geben.

Werden diese Versprechen und ihre Potenziale in der raumplanerischen Praxis gehalten? Wie steht es mit den beschriebenen Folgen der Metropolisierungspolitik? Spielt die regionale Dimension in der Praxis eine Rolle? Diese Fragen zeigen den Forschungsbedarf, der im Hinblick auf die Wirkungsweise der neuen Raumkategorie und ihrer symbolischen Kraft besteht. Aber auch wenn eine breite Analyse im Rahmen dieses Beitrags ausgeklammert bleiben muss, so offenbart schon der Blick aus der Ferne einige nicht eingelöste Versprechen und zeigt, dass die raumplanerische Realität die Ziele der Metropolisierung teilweise unterläuft.

„Alle sind dabei“

Beim Blick auf die raumplanerische Praxis erscheint ein erster Trend besonders offensichtlich: Die Inflationierung der Idee der Metropolregion, die wir als Widerspruch zur Idee der Metropolitanität bereits angesprochen hatten. Dabei hatte alles recht exklusiv begonnen. Den Anfang machten 1995 die sechs großen deutschen Ballungsräume, die bereits 1993 von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) als „Agglomerationen mit internationaler Ausstrahlung“ klassifiziert worden waren: Berlin, Hamburg, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart und München – allesamt Stadtregionen, bei denen die beschriebenen Merkmale von Metropolitanität zumindest teilweise zutreffen. Aber nur zehn Jahre später wurde der Kreis auf elf Großstadtregionen erweitert. Mit Nürnberg, Rhein-Neckar, Halle/Leipzig-Sachsendreieck,

Hannover-Braunschweig-Göttingen und Bremen-Oldenburg sind nun auch Städte mit eher regionaler Bedeutung als Metropolregionen klassifiziert worden. Und wenn schon Mannheim und Bremen dabei sind, müssen dann nicht beispielsweise auch Osnabrück-Münster und Freiburg in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen werden?

Wenn man die Motive der Metropolitanität – besonders Zentralität, Internationalität und Größe – als Richtschnur für die Berechtigung nimmt, ob sich eine Stadt als metropolitan bezeichnen darf, dann ist bei dieser zweiten Riege der Metropolregionen zumindest fraglich, ob das Versprechen der Metropolitanität eingelöst werden kann.

Man kann es auch so sehen: Die Metropolregionen sind in der raumplanerischen Praxis nichts weiter als ein neues Etikett für die bisherigen Verdichtungsräume. Dies würde das Konzept der Metropolregion allerdings an entscheidenden Stellen unterlaufen. Betrachtet man speziell das Bildversprechen der Metropolitanität, dann ist Metropolitanität auch mit einer gewissen Exklusivität verbunden. In der Logik der Metropolitanität kann eben nicht jede deutsche Großstadt metropolitan sein – es sei denn, man definiert den Begriff der Metropole als regionale Metropole. Die Exklusivität einer „Premiummarke“ der deutschen Standorte ist aber unerlässlich im Hinblick auf den internationalen Standortwettbewerb. Und die Verbesserung der Position deutscher Stadtregionen im Standortwettbewerb wurde immerhin als konstituierendes Motiv und Ziel der Metropolisierung beschrieben. Schwächt die raumplanerische Praxis also die Ziele der Metropolisierung?

Aber nicht nur das Konzept der Metropolregion wird durch seine inflationäre Anwendung geschwächt, auch die sich als metropolitan klassifizierenden regionalen Zentren begeben sich auf einen zwiespältigen Weg. Einerseits verspricht das Etikett der Metropolregion die Zugehörigkeit zur ersten Liga der deutschen Standorte und damit eine gewisse Aufmerksamkeit im Standortwettbewerb. Andererseits bedeutet die Festlegung auf den Pfad der Metropolisierung auch, dass das Bildversprechen der Metropolitanität eingelöst werden muss. Dies mag zunächst wünschenswert erscheinen: Welchem regionalen Zentrum würde man – vorausgesetzt, dass die Metropolisierungsstrategie auch greift – nicht ein wenig mehr Internationalität oder Zentralität wünschen, speziell auch aus Sicht der Stärkung des Standorts Deutschland? Aber die Metropolisierung der stadtreionalen Politik hat unserer Meinung nach weitreichende Folgen. So, wie die Nachhaltigkeit lange die Leitbilder und Stadtentwicklungsdebatten deutscher Stadtregionen geprägt hat, so wird mit der Metropolisierung der deutschen Stadtregionen ein neues, dem quantitativ und ökonomisch ausgerichteten Wachstumsgedanken verpflichtetes Leitmotiv eingeführt. Nicht umsonst stellt sich die Metropolregion Hamburg seit Neuestem als „wachsende Metropolregion“ dar – diktiert der Standortwettbewerb um jeden Preis einen Paradigmenwechsel der raumplanerischen Ziele? Drohen die Motive der Nachhaltigkeit gegen den Zwang zur Metropolisierung ausgespielt zu werden?

Es besteht unserer Meinung nach durchaus die Gefahr, dass sich gerade die regionalen Zentren in einen ruinösen Konkurrenzkampf um Investitionen und Ressourcen begeben. Ein Indiz für diese These, der hochsubventionierte Kampf um Unternehmenssitze, wurde bereits am Beispiel Berlins beschrieben. Daneben droht aber auch die Gefahr einer weiteren kostspieligen Festivalisierung der Stadtpolitik, da gerade dieses Instrument als Garant für die Erzeugung von Metropolitanität gilt (vgl. Knieling 2004).

Gerade die regionalen Zentren sollten als Metropolregionen eher das Bildversprechen einer progressiven Regionalität als strategischen Vorteil bzw. „Unique Selling Position“ verfolgen, statt den Part der Metropolitanität zu sehr zu betonen. Dabei stellt sich die Frage, ob für diese Stadtregionen nicht eine eigene Raumkategorie gefunden werden müsste, die sie vom Zwang zur Metropolitanität befreit und stärker auf die regionalen Alleinstellungsmerkmale setzt.

Auf die Kernstadt kommt es an

Zumindest bei den monozentrischen deutschen Metropolregionen lässt sich beobachten: Die Kernstadt prägt das Bild der gesamten Metropolregion. Damit tritt der Bildanteil der Regionalität hinter dem Bildanteil der Metropolitanität zurück. Aus der Metropolregion Rhein-Neckar wird die Metropolregion Stuttgart, Rhein-Main wird begrifflich reduziert auf Frankfurt und auch in der Metropolregion Hamburg, die schon immer die Kernstadt im Namen trug, soll das bisherige, eigenständige Logo der Metropolregion zugunsten des tradierten Stadtwappens der Kernstadt, des Hamburg-Tors, geändert werden. Das Hamburger Metropolregion-Logo war aufgrund seiner Komplexität zwar gestalterisch umstritten, versuchte aber mit seiner visuellen Anlehnung an das Bild eines Kaleidoskops die räumliche Vielgestaltigkeit der Region abzubilden. Der gut gemeinte Versuch, ein Symbol für die regionale Dimension der Metropolregion einzuführen, kann an dieser Stelle als gescheitert angesehen werden.

Aus der Sicht des Standortmarketings mag es durchaus sinnvoll sein, auf die „etablierten Marken“ der Kernstädte zu setzen. Im globalen Standortwettbewerb zählen zuvorderst die etablierten Standortmarken. Zudem spiegelt die Betonung des Moments der Zentralität den Trend der „Renaissance der Stadt“ (Läpple 2003) wider. Dennoch ist die Reduzierung so mancher Metropolregion auf die Kernstadt in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Raumkategorie nicht unproblematisch: Zum einen droht das von uns weiter oben beschriebene Bildpotenzial einer produktiven Komplementarität von metropolitanem Zentrum und regionaler Vernetztheit nicht ausgeschöpft zu werden. Zum anderen könnte dies den inneren Zusammenhalt der Metropolregionen gefährden. Ein Grundprinzip der regionalen Steuerung ist Kooperation – und diese setzt einen Zusammenhalt der Akteure voraus. Der Zusammenhalt mag teilweise durch eine gewisse „Peer Pressure“ erzwungen sein – welcher Landrat schwenkt aus der regionalen Kooperation aus und hängt sich von der starken Lokomotive der Metropolisierung ab, nur weil er sich im kernstadtzentrierten Außenbild der Metropolregion nicht wiederfindet? Aber der erzwungene Zusammenhalt ist nicht endlos dehnbar. Spätestens, wenn Metropolregionen sich in konkreten Maßnahmen und Projekten vor Ort materialisieren, sind Verteilungskonflikte zwischen Metropole und Umland zu erwarten.

Metropolregionen und das „Set der Stereotype“

Ein weiterer Trend, der die Potenziale des Konzepts der Metropolregionen unterlaufen könnte, zeichnet sich auf der Ebene der politischen und stadtplanerischen Umsetzung von Metropolitanität ab: Die Inszenierung der Metropole mithilfe eines eingeführten Sets von stereotypen Symbolen und Aktivitäten, die sich auf allen Ebenen der stadtreionalen Politik

finden lassen. Der mit dem Bildversprechen der Metropole verbundene Zwang zur Innovativität als Ursache für die stereotype Imitation von Trends wurde unter der Überschrift der Stadtentwicklungsmoden bereits beschrieben. Die Adaption von innovativen Trends verspricht Aufmerksamkeit – ein nicht unwichtiges Kapital im Wettlauf um die vorderen Plätze in der Standortkonkurrenz.

Auf der Ebene der architektonisch-städtebaulichen Inszenierung von Metropolitanität sind es bestimmte Architekten, die als Garanten für Medien- und Publikumsaufmerksamkeit gelten und um die bei städtebaulichen und architektonischen Wettbewerben offen gebuhlt wird. Einer der prominentesten dieser Stararchitekten ist der amerikanische Architekt Frank Gehry, der mit seinem Museumsbau in Bilbao den Prototyp der neueren, inszenierten architektonischen Symbolik geschaffen hat. Seit seinem Projekt, mit dem sich die nordspanische Industriestadt den Sprung auf die Landkarte der globalen Kulturtourismus-Destinationen erhoffte, haben viele andere Städte versucht, den „Bilbao-Effekt“ nachzuahmen: Herford, Seattle, Hannover, Düsseldorf – jeder hat jetzt „seinen Gehry“, der mal mehr, mal weniger erfolgreich als Ikone der Transformation vermarktet wird. Ob das Gebäude einen bestimmten metropolitanen „Geist des Ortes“ widerspiegelt, scheint nachrangig – auch, ob ein solchermaßen inszeniertes Projekt nicht sogar die Austauschbarkeit räumlicher Identitäten fördert und die „uniqueness“ eines Standorts schwächt.

Aber die architektonische Inszenierung einer bestimmten Qualität von inszenierter kultureller Metropolitanität ist nur eine Facette der Stereotypisierung von stadtreionaler Politik. Für jede Aufgabe und für jede Zielgruppe von metropolitaner Stadt- und Regionalentwicklungspolitik gibt es ein Set von stereotypen metropolitanen Symbolen und Aktionen, die oft unreflektiert angewendet werden: Musicals und Science-Center für Touristen, eine Arena für Großveranstaltungen, eine bestimmte Form von großstädtischer Investorenarchitektur mit fest definierten ästhetischen und funktionalen Standards für globale Businesseliten, um nur einige dieser Stereotype zu nennen, die in Erwartung bestimmter Wahrnehmungs- und Konsummuster zum Einsatz kommen. Dabei wird mitunter wenig Rücksicht auf eigentliche „Markenwerte“ genommen, wie in Köln, wo der metropolitanen Stereotyp der Hochhaus-Skyline den Status als Weltkulturerbe zu gefährden drohte (siehe hierzu unter anderem www.wdr.de/themen/kultur/1/weltkulturerbe_dom/index.jhtml, 14.11.2006).

Aber auch der mit dieser Inszenierung von Urbanität verbundene Trend zur Festivalisierung läuft in den stereotypen Bahnen eines fest umrissenen Kanons Erfolg versprechender Events: Olympia, Kulturhauptstadt, Filmfest, Gartenschauen, Bauausstellungen. Die Effekte dieser Veranstaltungen sind umstritten (vgl. Richards und Wilson 2004). Unbestreitbar ist jedoch die nivellierende Wirkung dieses „Sets der Stereotype“. Auf den Zusammenhang zwischen einer Änderung der Konsumgewohnheiten, der Verschärfung des Standortwettbewerbs und der „Eventisierung“ von stadtreionaler Politik und Architektur und den Folgen dieses Trends ist in der wissenschaftlichen Diskussion schon vielfach hingewiesen worden (vgl. Bittner 2002; Beeck 2003). Im Kontext der Metropolisierung der deutschen Stadtreionen erhält dieser Trend jedoch – so unsere These – eine eigene Schärfe. Denn die Stereotypisierung der stadtreionalen Politik ist gerade für jene Stadtreionen von Gefahr, die nicht auf einen starken „Markenkern“ zurückgreifen können. Hier werden die

Stereotype zu sich schnell abnutzenden Abziehbildern, die den eigentlichen „Markenkern“ überdecken. Sie schwächen die Profilierung einer eigenen Identität und können so dem eigentlichen Ziel der Metropolisierung, der Profilierung einer eigenen, klar ablesbaren räumlichen Identität, zuwiderlaufen.

6 Fazit: Metropolregionen und Raumordnungspolitik – Symbolpolitik oder mehr?

Was lässt sich aus der Analyse der symbolischen Kraft des Konzepts Metropolregionen folgern? Ist die Bildmächtigkeit des Begriffs das eigentliche Kapital der neuen Raumkategorie – ein Kapital, das jeder Stadtregion zugutekommt, die sich als Metropolregion definiert? Oder verhält es sich umgekehrt: Ist das Versprechen der Metropolitanität eine Hypothek, an der die neue Raumkategorie schwer zu tragen hat? Werden mit dem Begriff Bilder suggeriert, welche die Mehrzahl der deutschen Metropolregionen kaum einhalten kann? Das könnte die Raumkategorie bei ihren wichtigsten Adressaten, Standortentscheidern und internationalen hoch qualifizierten Arbeitskräften unglaubwürdig machen. Auch könnte dies die kleineren Metropolregionen möglicherweise auf einen kontraproduktiven Pfad der „Metropolisierung um jeden Preis“ führen, der die Ressourcen einer Region einseitig auf die Schaffung metropolitaner Symbole und das Mithalten im internationalen Standortwettbewerb konzentriert.

Viele dieser Fragen im Bezug auf die symbolische Dimension des Konzepts der Metropolregionen konnten im Rahmen dieses Beitrags nur angerissen werden. Weiterführende Forschungen sollten an diesen Fragen ansetzen und die Plausibilität und symbolische Wirkung der neuen Raumkategorie durch empirische Untersuchungen vertiefen.

Auch wenn die Forschung zu den Metropolregionen erst am Anfang steht, lässt sich schon bei der hier vorgenommenen analytischen Betrachtung feststellen, dass die Metropolisierung der deutschen Stadtregionen Züge eines weitgehend immateriellen Konstruktionsprozesses trägt. Die Hülle scheint den Gegenstand erst zu formen: Das Konzept der Metropolregionen hat mitnichten auf ein völlig neues räumliches Phänomen reagiert, das nach einem neuen Begriff verlangen würde. Vielmehr war es die persuasive Kraft des neuen Begriffs „Metropolregion“, seine Bildmächtigkeit, die nahezu alle größeren deutschen Stadtregionen auf den Zug der Metropolregionen hat aufspringen lassen. Dies wäre an sich ein zwar interessanter, aber doch recht vordergründiger Vorgang. Jedoch lässt sich dahinter eine deutlich weiter reichende Implikation erkennen. Denn es stellt sich die Frage, ob die symbolische Kraft eines Begriffs die Wirkung entfalten kann, die deutsche Raumordnung auf eine neue normative bzw. ideologische Grundlage zu stellen? Denn nicht weniger deutet sich mit der beinahe flächendeckenden Adaption der Raumkategorie an. Folgt die Raumordnung damit künftig einem noch nicht geprüften Versprechen – dem Versprechen, dass jede deutsche Großstadtregion metropolitane Politik verfolgt, wie auch immer diese aussehen mag, bzw. dass sie damit an den Vorteilen globalisierten Wirtschaftswachstums partizipieren kann? Man könnte meinen, die deutsche Raumordnungspolitik würde damit Gefahr laufen, sich dem Primat des Standortwettbewerbs unterzuordnen und weiter reichende Zielsetzungen, insbesondere die einer nachhaltigen Raumentwicklung und gleichwertiger Lebensbedingungen, zu vernachlässigen – eine Sorge, die wohl zu weit greift bzw. so nicht beabsichtigt

wird, aber nur vollends ausgeräumt werden kann, wenn die offenen Fragen in Bezug auf die symbolische Dimension der Metropolregionen geklärt werden.

Einige Anknüpfungspunkte für weiter gehenden Forschungs- und praktischen Handlungsbedarf sollen an dieser Stelle skizziert werden.

Die Bilder fundieren – Was ist der Neuigkeitswert der Metropolregionen?

Es fällt leicht, Metropolregionen als rein symbolische Politik, als neues Etikett für den Standortwettbewerb einzuordnen – angesichts der von uns beschriebenen unklaren Definitionen und Abgrenzungen und der schnellen, fast schon unkritischen Adaption des Begriffs in der raumplanerischen Praxis. Der Anspruch der Raumplanung ist jedoch ein anderer: Mit den Metropolregionen wird eine Raumkategorie eingeführt, die eine neue Qualität von räumlichen Vernetzungen und Zentralität beschreiben soll. Lässt sich dieser Anspruch einlösen? Gibt es tatsächlich einen Neuigkeitswert, mit dem das Bildversprechen des Begriffs „Metropolregion“ plausibler gemacht werden kann? Sind die deutschen Stadtregionen tatsächlich internationaler geworden, sodass die alte Hülle des Verdichtungsraums oder der Stadt-Umland-Region nicht mehr passt? Und gibt es tatsächlich eine grundsätzlich neue Qualität und Dimension der regionalen Kooperation von metropolitenen Kernstädten mit einem komplementären und weiter gefassten regionalen Umland?

Hier zeigt sich konkreter Forschungs- und Definitionsbedarf, der die deutschen Metropolregionen einer kritischen Revision unterziehen und klare Abgrenzungen der Begriffe Metropolitanität, Regionalität und Metropolregion vornehmen sollte – über die bisher verwendeten Definitionen hinaus. Dass es dabei nicht allein auf die Definition von messbaren Indikatoren ankommt (siehe Beitrag Blotevogel, Schulze), sondern zunächst auf die Klärung der Frage, was das Raumbild der Metropolitanität ausmacht und wie dieses sich mit dem Raumbild der Regionalität verbinden lässt, macht die Abgrenzung nicht einfacher, weil sie sich an dieser Stelle kaum auf quantitative Indikatoren stützen kann und dem Vorwurf der Subjektivität ausgesetzt ist. Aber die Definition des Neuigkeitswerts, der neuen Qualitäten von Metropolregionen ist unserer Meinung nach unumgänglich, damit die neue Raumkategorie nicht durch immer weitere inflationäre Verwendung auf Dauer der Gefahr einer Entwertung unterliegt.

Alltagsrelevanz prüfen – Wie werden Metropolregionen rezipiert?

Das Bildversprechen durch eine weiter gehende Definition des Begriffs plausibel zu machen, ist nur eine Seite des Handlungsbedarfs in Bezug auf die Begriffsabgrenzung. Gleichzeitig sollte auch bedacht werden, dass mit dem Begriff der Metropolregion eine Raumkategorie geschaffen wurde, die durch den allgemeinen Sprachgebrauch vorgeprägt ist. Der Begriff hat seine Eigendynamik, die durch wissenschaftliche Definitionen und indikatorengestützte Abgrenzungen nur schwer einzufangen ist.

Wie also wirkt der Begriff der Metropolregionen tatsächlich? Was bedeutet Metropolitanität und was bedeutet Regionalität? Welches sind die Zeichensysteme, die mit diesen Begriffen verbunden sind? Dieser Beitrag hat Deutungsmöglichkeiten des Begriffs angerissen. Vertiefend wäre eine empirisch gestützte Wirkungsanalyse des Begriffs wünschenswert –

ebenso wie geklärt werden sollte, wie bekannt das Konzept der Metropolregionen ist und welche Symbole, Bilder, Ziele, Strategien und Projekte in den Regionen mit dem Konzept verbunden werden. Eine systematische Aufarbeitung des Sets metropolregionaler Symbole und Wahrnehmungsmuster bis hin zur Analyse der medialen Sprache von Metropolregionen würde wertvolle Hinweise auf die Alltagsrelevanz der Raumkategorie liefern.

Zielgruppen klären – Für wen sind die Metropolregionen gemacht?

Die Frage nach der Wirkung eines Begriffs ist immer auch die Frage nach der Zielgruppe. Anders als die offener und wertfreier gehaltenen klassischen Raumkategorien scheinen die Metropolregionen selektiv orientiert zu sein. Denn für die breite Bevölkerung haben die neuen, oft weit über alltagsräumliche Zusammenhänge hinausgehenden Gebietszuschnitte kaum Relevanz. Hier gilt es, sich zu entscheiden: Sollen Metropolregionen „Identitätsräume“ für die breite Bevölkerung sein (vgl. Weichhard 2002, Ipsen 1999)? Oder sind die Metropolregionen vielmehr neue „spatial brands“ im Standortwettbewerb? Erst wenn entschieden ist, an wen sich das Konzept der Metropolregionen richtet, kann geklärt werden, ob und wie sich der Begriff der Metropolregion angemessen mit Substanz füllen lässt und wie eine „Bildpolitik“ der metropolregionalen Akteure aussehen könnte, die sich sowohl auf die Bild- und Imageproduktion wie auch auf die Verbesserung der Lesbarkeit des metropolregionalen Raums abzielt (vgl. Sieverts 1997b).

Eine Vision entwickeln – Welche Perspektiven bietet der Pfad der Metropolisierung für die Raumordnungspolitik?

Das Versprechen der Metropolisierung, das mit dem Begriff der Metropolregion gegeben wird, ist auch eine Festlegung auf gewisse Assets, die im Standortwettbewerb zählen. Die Stadtregion als Standort – ist diese Sicht nicht zu einseitig, um der Komplexität der raumordnerischen Aufgaben gerecht zu werden? Auf die Gefahr der Stereotypisierung von „gemachten“ Metropolen durch Festivalisierungsstrategien und Event-Architektur haben wir bereits hingewiesen. Aber drohen im Zuge der Metropolisierung der deutschen Stadtregionen nicht auch andere, „weichere“ Ziele wie Nachhaltigkeit oder Kohäsion bzw. Gleichwertigkeit aus dem Blickfeld zu geraten? Wir haben versucht, das Risiko einer sich weiter fokussierenden Stadt- und Regionalpolitik aufzuzeichnen. Dieses Risiko gilt es genauer zu bestimmen. Welches sind eigentlich die „Assets“ des Metropolitanen und des Regionalen und wie lassen sich Kopplungen zwischen diesen Assets und den Erfordernissen der peripheren Räume finden?

Noch fehlt der Diskussion über Metropolregionen diese Dimension. Hier könnte der regionale Begriffsanteil mit Sinn gefüllt werden: Eine Metropolregion als Raum, der die Herausforderungen des Standortwettbewerbs annimmt und sich gleichzeitig im Sinne eines Verantwortungsraumes den Zielen der Kohäsion verpflichtet sieht und sein weiteres Umland als komplementäre Ressource begreift (vgl. MKRO 2006: 12): Das wäre ein Leitmotiv, das die Zweifel an der Stimmigkeit der neuen Raumkategorie ausräumen könnte und die symbolische Kraft des Begriffs produktiv nutzen würde. Ob diese weiter reichende Raumvorstellung allerdings realen Gehalt haben könnte und nicht nur den Charakter einer ideologischen Konstruktion hätte, wäre ebenfalls empirisch zu überprüfen.

Literatur

- Adam, B.; Götdecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, S. 417–430.
- Adam, B.; Götdecke-Stellmann, J. (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen, Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, S. 513–525.
- Barthes, R. (1964): *Mythen des Alltags*. Frankfurt am Main.
- Barthes, R. (1988): *Semiologie und Stadtplanung*. In: Barthes, R.: *Das semiologische Abenteuer*. Frankfurt am Main, S. 199–209.
- Barthelt, H. (1998): Regionales Wachstum in vernetzten Strukturen: konzeptioneller Überblick und kritische Bewertung des Phänomens „Drittes Italien“. In: *Die Erde*. H. 3, S. 247–271.
- Beeck, S. (2003): *Parallele Welten – Theming: Analyse einer Methode aus dem Bereich der visuellen Kommunikation zur semantischen Programmierung, bezogen auf den Kontext von Architektur und Städtebau im 21. Jahrhundert*, Dissertation an der Fakultät für Architektur der Universität Karlsruhe (Technische Hochschule), Karlsruhe.
- Becker, J. (2001): *Bignes? Kritik der unternehmerischen Stadt*, Berlin.
- Bittner, R. (2002): *Die Stadt als Event. Zur Konstruktion urbaner Erlebnisräume*, Edition Bauhaus, Bd. 10, Frankfurt am Main.
- Blotevogel, H.-H.; Heinritz, G.; Popp, H. (1989): „Regionalbewußtsein“. Zum Stand der Diskussion um einen Stein des Anstoßes. In: *Geographische Zeitschrift*, 77. Jg., S. 65–88.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Bericht über den Workshop „Interregionale Ausgleichspolitik und regionales Wirtschaftswachstum in Deutschland: Bestandsaufnahme des politischen Status quo und vorliegender Forschungsergebnisse“. Online-Publikation, http://www.bbr.bund.de/nn_23582/DE/Veroeffentlichungen/BBR-Online/Downloads/DL__Interregionale_Ausgleichsprobleme,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL__InterregionaleAusgleichsprobleme.pdf, (09.01.2007).
- Castells, M. (2001): *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*. Opladen.
- Christ, W. (1997): *Planning the Sense of a Region – vom Bild der Stadt zum Bild der Region*. In: *Raum und Identität. Potentiale und Konflikte in der Stadt- und Regionalentwicklung*. Graue Reihe, Bd. 15, Materialien des IRS, Erkner, S. 71–89.
- Eco, U. (1994): *Einführung in die Semiotik*. München.
- Faludi, A. (1996): *Framing with images*. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23. Jg., H. 1, S. 93–108.
- Florida, R. (2002): *The Rise Of The Creative Class ... and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*. Cambridge.
- Fuchs, G.; Moltmann, B. (1995): *Mythen der Stadt*. In: Fuchs, G.; Moltmann, B.; Prigge, W. (Hrsg.): *Mythos Metropole*. Frankfurt am Main, S. 9–18.
- Fürst, D. (1995): *Region/Regionalismus*. In: Nohlen, D.; Schultze, R.-O. (Hrsg.): *Lexikon der Politik*. Bd. 1: *Politische Theorien*, München, S. 539–542.
- Giddens, A. (1988): *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt am Main, New York.
- Grabher, G. (2004): *Die Nachbarschaft, die Stadt und der Club. Wissensmilieus in Projektökologien*. In: Matthiesen, U. (Hrsg.): *Stadtregion und Wissen. Analysen und Plädoyers für eine wissenschaftsbasierte Stadtpolitik*, Opladen, S. 279–292.
- Hasse, J. (1997): *Mediale Räume*. Oldenburg.
- Helbrecht, I. (2004): *Stadtmarketing. Vom Orakel zum Consulting. Identitätspolitik in der Stadt*. In: Hilber, M. L.; Erges, A. (Hrsg.): *Stadtidentität. Der richtige Weg zum Stadtmarketing*, Zürich, S. 165–174.
- Ipsen, D. (1999): *Was trägt der Raum zur Entwicklung der Identität bei und wie wirkt sich diese auf die Entwicklung des Raumes aus?* In: Thabe, S. (Hrsg.): *Räume der Identität, Identität der Räume*. Dortmund, S. 17–27.

- Ipsen, D. (1997): Raumbilder. Kultur und Ökonomie räumlicher Entwicklung, Pfaffenweiler.
- Knieling, J. (2005): Projektorientierung in der Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 813–818.
- Knieling, J. (2004): Big Projects, Festivalisation and Visions as Strategies of Urban Planning in Global Times – Case Study Metropolis Hamburg. In: Eckard, F.; Kreis, P. (Hrsg.): City Images and Urban Regeneration. Frankfurt am Main, S. 169–188.
- Lash, S.; Urry, J. (1994): Economies of Sign and Space. London.
- Lefèbvre, H. (1991): The Production of Space. Oxford.
- Lindner, R.; Musner, L. (2005): Kulturelle Ökonomien, urbane „Geschmackslandschaften“ und Metropolitenkonkurrenz. In: Informationen zur modernen Stadtgeschichte (IMS), H. 1, S. 26–37.
- Löw, M. (2006): Immer einzig und immer gleich. Chancen und Risiken moderner Städte, Vortrag im Rahmen der Römerberggespräche Frankfurt, PDF-Manuskript: <http://raumsoz.ifs.tu-darmstadt.de/pdf-dokumente/Loew-Roemerberg.pdf>, (14.11.2006).
- Löw, M. (2001): Raumsoziologie. Frankfurt am Main.
- Läpple, D. (2003): Thesen zu einer Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft. In: Gestring, N. et al. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2003. Opladen, S. 61–78.
- Läpple, D. (1992): Essay über den Raum: Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept. In: Häußermann, H. (Hrsg.): Stadt und Raum. Pfaffenweiler, S. 157–207.
- Lynch, K. (1980): Managing the Sense of a Region. Cambridge MA.
- Meyer zu Schwabedissen, F.; Miggelbrink, J. (2005): Wo der Standort trompetet, geht die Freiheit flöten: Bilder interurbanen Wettbewerbs am Beispiel der Bewerbung Leipzigs zur „Candidate City“ für die Olympischen Spiele 2012. Social Geography, 1. Jg., S. 15–27.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2006): Leitbilder und Strategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Mitscherlich, A. (1965): Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Frankfurt am Main.
- Petrin, J. (2006): Die gemachte Metropole – Hamburgs medialisierte Planungs- und Baukultur schafft sich ihre Realität. In: Hamburgische Architektenkammer (Hrsg.): Architektur in Hamburg, Jahrbuch 2006. Hamburg, S. 141–145.
- Reif, H. (2006): Metropolen – Geschichte, Begriffe, Methoden. Berlin: CMS Working Paper Series, No. 001, www.metropolitanstudies.de, (08.04.2008).
- Remy, V. (2006): Die Imagefalle, Identitätsmarketing für Städte und Regionen im Zeichen der soziodemografischen Zeitenwende. Berlin.
- Richards, G.; Wilson, J. (2004): The Impact of Cultural Events on City Image: Rotterdam, Cultural Capital of Europe 2001. In: Urban Studies, 41. Jg., H. 10, S. 1931–1951.
- Rösch, A. (2000): Kreative Milieus als Faktoren der Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/3, S. 161–172.
- Sieverts, Th. (1997a): Wiedergelesen. Kevin Lynch und Christopher Alexander. Das Aufbrechen und Wiederfinden der Konvention – auf der Spur des Geheimnisses lebendiger Räume und Städte. In: DISP, H. 129, Zürich, S. 52–59.
- Sieverts, Th. (1997b): Zur Lesbarkeit und inneren Verfügbarkeit der Stadtregion Berlin als Lebensraum. In: Raum und Identität. Potentiale und Konflikte in der Stadt- und Regionalentwicklung. Graue Reihe, Materialien des IRS, Bd. 15, Erkner, S. 53–69.
- Weichhart, P. (2000): Raumbezogene Identität als Problemstellung der Regionalentwicklung. In: Wolf, K. (Hrsg.): Theoretische Grundlagen der Raumentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 254, Hannover, S. 51–68.
- Zohlen, G. (1995): Metropole als Metapher. In: Fuchs, G. (Hrsg.): Mythos Metropole. Frankfurt am Main, S. 23–34.

Teil IV

Schlussfolgerungen

Jörg Knieling, Antje Matern

Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

Gliederung

- 1 Definitionsansätze: Was sind Metropolregionen?
 - 1.1 Metropolregionen als Standorträume metropolitaner Einrichtungen
 - 1.2 Metropolregionen als Kooperationsräume
 - 1.3 Metropolregionen als Wachstumspole und Entwicklungsmotoren
 - 1.4 Metropolregionen als Zeichen für Urbanität und Innovation
 - 2 Erklärungsansätze zur Herausbildung von Metropolregionen
 - 2.1 Regionalökonomische Theorieansätze
 - 2.2 Institutionenökonomische und organisationstheoretische Ansätze
 - 2.3 Regulationstheoretische Erklärungsansätze
 - 3 Handlungsanforderungen an Metropolregionen zur Sicherung ihrer Leistungsfähigkeit
 - 3.1 Handlungsanforderung Internationalität und Integration
 - 3.2 Handlungsanforderung Produktion von Raumbildern und Images
 - 3.3 Handlungsanforderung Metropolitan Governance: Effektive Arbeits- und Organisationsstrukturen
 - 4 Metropolregionen als Herausforderung für eine ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik
 - 5 Empfehlungen für die Praxis der Raumentwicklung und weiterführende Forschungsfragen
 - 5.1 Zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen
 - 5.2 Zur Weiterentwicklung des Konzepts der Metropolregionen
 - 5.3 Weiterführende Fragestellungen für die raumwissenschaftliche Forschung
- Literatur

Große Städte standen schon immer im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, da sie als Zentren des wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Lebens gelten und auch heute noch als Keimzellen von Kreativität und Innovationen angesehen werden. Ihre Rolle als Inkubatoren technischer und kultureller Neuerung lässt sich beispielsweise an der Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen sowie in Veränderungen von gesellschaftlichen Werten und Normen ablesen, die vorzugsweise in den Großstädten stattfinden (vgl. Florida 2005; Fujita et al 1999).

Eine neue Relevanz erhält die Diskussion über die Rolle von Großstädten und Stadtregionen durch die Restrukturierung des Städtesystems und die Herausbildung von global cities, die seit Mitte der 1990er-Jahre in den Wirtschafts- und Raumwissenschaften wahrgenommen und debattiert werden (Sassen 1991, 1994; Castells 2004; Florida, Gates 2003).

Die deutsche Raumordnungspolitik erwiderte die wissenschaftlichen Diskurse über die Wiederentdeckung der Großstadt- oder Metropolregionen als wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsräume u. a. mit der Betonung der regionalen Belange in Stadtregionen und der Ausweisung von Metropolregionen Mitte der 1990er-Jahre. Anliegen der Ausweisung von Metropolregionen ist die Stärkung des Zusammenhalts und der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas. Mit dieser Zielsetzung wurden in Deutschland Mitte der 1990er-Jahre sechs Metropolregionen benannt, deren Zahl bis 2005 auf elf angewachsen ist.

Allerdings ist die Ausweisung von Metropolregionen in dem stark polyzentrisch geprägten Städtesystem nicht selbsterklärend. Bei Betrachtung der rank-size-rule¹ der Städtehierarchie in Deutschland lässt sich keine eindeutige Abgrenzung und Kategorisierung erkennen, sodass die Trennung von Metropolregionen gegenüber anderen Großstädten eher zufällig oder willkürlich wirkt (vgl. Beitrag Aring). Im europäischen Vergleich sind die deutschen Städte vergleichsweise klein und die Metropolregionen erhalten ihr Einwohnergewicht vor allem durch ihr Umland.

Der Arbeitskreis Metropolregionen und der vorliegende Sammelband konzentrierten sich auf Begriffsklärungen zum Thema Metropolregionen, Erklärungsansätze für ihre Herausbildung und Voraussetzungen ihrer Leistungsfähigkeit (siehe Einleitung). Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse des Arbeitskreises zusammen und basiert auf den ausführlichen Einzelbeiträgen. Dabei liegt der Fokus auf Einsichten und Widersprüchen, offenen Fragestellungen sowie Perspektiven, die sich aus der inhaltlichen Auseinandersetzung herauskristallisierten und für die weitere Diskussion von Interesse sein können.

1 Definitionsansätze: Was sind Metropolregionen?

Wenngleich in unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen Ansätze vorliegen, die den Trend zur Konzentration wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten erklären, stellt sich doch weiterhin die Frage, welche Agglomerationen bzw. Stadtregion unter den Begriff der Metropolregion zu fassen sind, welche Eigenschaften sie auszeichnen (oder wie sie sich empirisch charakterisieren lassen). Allerdings entzieht sich der Untersuchungsgegenstand „Metropolregionen“ dabei einer eindeutigen Definition, vielmehr haben sich unterschiedliche Verständnisse von Metropolregionen herausgebildet.

Übergreifend lässt sich aber festhalten, dass Metropolregionen gesellschaftliche Räume sind, die in komplexen Diskursen gebildet und durch das Vorhandensein physisch-materieller Faktoren, (handlungsleitender) Regulationssysteme sowie das Handeln der Akteure ständig reproduziert werden.

¹ Die rank-size-rule ist ein Größenverteilungsmodell der Stadtgeographie und ordnet die Städte (eines Landes) entsprechend ihrer Größe. Diese Verteilung von Bevölkerung in den Städten liefert Hinweise zur Raumstruktur, die z. B. polyzentrisch wie in Deutschland (flach regressiver Kurvenverlauf) ist oder monozentrisch, wie beispielsweise in Lettland (steiler Kurvenverlauf).

Exkurs: Metropolregionen – Global Cities – World Cities

Alle Städte bzw. Stadtregionen globalisieren sich. Sie sind aber unterschiedlich in das globale Städtesystem eingebunden. Während die demographische Tradition der Stadtforschung auf die Einwohnerzahl und -dichte von Megacities abhebt, fragt die funktionale Tradition nach der Rolle von World Cities, Global Cities oder Metropolregionen in der Weltökonomie. Mit dem Ziel, Städte und Stadtregionen anhand ihrer ökonomischen und geopolitischen Einflussmöglichkeiten zu vergleichen und eine Hierarchie aufzustellen, werden

- World Cities als Kontrollzentren des weltweiten Kapitalflusses erfasst
- Metropolregionen anhand eines Bündels metropolitaner Funktionen und
- Global Cities oder Global-City-Regions als Steuerungszentren und Standorte der Produktion und Vermarktung unternehmensorientierter wissensintensiver Dienstleistungen beschreiben, sowie
- die Verflechtung wissensintensiver Dienstleistungen als Indikator für die Analyse der Position einer Stadt im World-City-Netzwerk herangezogen.

Im Rahmen des Arbeitskreises haben sich unterschiedliche Dimensionen von Metropolregionen herauskristallisiert,² die im Folgenden dargestellt werden sollen. Allerdings sei bereits vorab darauf hingewiesen, dass auch in dem vorliegenden Band kein eindeutiges Begriffsverständnis definiert werden kann, was Metropolregionen sind, wie sie sich charakterisieren lassen und wie sie sich von Großstadtregionen abgrenzen. Vielmehr legt der Beitrag Städtesystem und Globalisierung (vgl. Beitrag Bröcker) die These nahe, dass zwischen den Großstädten und den Metropolregionen keine Differenzierung möglich ist, da die Agglomerationseffekte entlang der Städtehierarchie kontinuierlich ansteigen. In der Tat ist eine Abgrenzung der Typen „Großstadtregion“ und „Metropolregion“ unter empirischen Gesichtspunkten bislang schwierig – nicht zuletzt aufgrund des Anspruchs einer Abgrenzung von Metropolregionen entsprechend der vier Metropolfunktionen und der schwierigen Fassbarkeit der unterschiedlichen Dimensionen gesellschaftlicher Räume, die zusammen mehr sind als die Summe der Einzelausprägungen der Metropolfunktionen. Bei der Messung der klassischen Metropolfunktionen gibt es nach wie vor Schwächen der bestehenden Konzepte (vgl. Blotevogel, Schulze) und für die neu eingeführte Symbolfunktion steht die Suche nach geeigneten Kriterien und Indikatoren zu ihrer Abgrenzung noch am Anfang. Die Thematik der quantitativen Kriterien und der Messbarkeit von Metropolregionen eröffnet damit ein umfangreiches Feld, das reichlich Lücken und Forschungsbedarf für weitere Untersuchungen bereithält.

1.1 Metropolregion als Standorträume metropolitaner Einrichtungen

Aus einer analytisch-funktionalen Betrachtungsweise sind Metropolregionen physische Orte, die als Standortraum von metropolitanen Funktionen bzw. Einrichtungen in Erscheinung treten. „Metropolregionen können als Stadtregionen mit internationaler

² Diese Differenzierung des Untersuchungsgegenstandes ist an theoretische Überlegungen zum Matrixraum angelehnt (Läpple 1992).

Ausstrahlung bezeichnet werden, in denen sich politische und wirtschaftliche Steuerungsfunktionen, spezialisierte unternehmensnahe Dienstleistungen und hoch entwickelte Infrastruktureinrichtungen konzentrieren“ (vgl. Beitrag Blotevogel, Danielzyk). Um als Knotenpunkte vielfältiger internationaler und nationaler Personen-, Material-, Kapital- und Informationsströme fungieren zu können, sind vor allem jene metropolitanen Einrichtungen – im Sinne von Infrastrukturen – relevant, die für eine globale Vernetzung oder internationale Ausstrahlung von Bedeutung sind. Diese lassen sich strategischen Leitfunktionen zuordnen:³

- Die Entscheidungs- und Kontrollfunktion beschreibt eine hohe Dichte von politischen und ökonomischen Entscheidungszentralen und die Kontrolle von internationalen Finanz- und Informationsströmen.
- Die Innovations- und Wettbewerbsfunktion ist durch die Konzentration von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen charakterisiert, die u. a. als Voraussetzung angesehen werden, um einen Zugang zu Wissen für das Entstehen kreativer Milieus zu ermöglichen.
- Die Gatewayfunktion beschreibt die internationale Erreichbarkeit von Metropolregionen, die durch eine hochrangige Verkehrsinfrastruktur und durch Optionen zum Austausch von Wissen, Gütern und Informationen (z. B. im Rahmen von Messen) gewährleistet wird.
- Die Symbolfunktion von Metropolregionen entsteht durch (gebaute und virtuelle) Zeichen von Internationalität und großer historischer, politischer und kultureller Bedeutung, die sich z. B. in architektonischen und städtebaulichen Großprojekten oder Großveranstaltungen verräumlichen (vgl. Beitrag Blotevogel, Danielzyk).

Die Metropolfunktionen bedingen sich gegenseitig und erzeugen wirtschaftliche Leistungskraft und Anziehungskraft vor allem durch ihr Zusammenwirken. Sie sind folglich mehr als die Summe der einzelnen Faktoren und verstärken sich. Es besteht jedoch erheblicher Forschungsbedarf, inwieweit sich die Funktionsbereiche substituieren lassen bzw. ob Schwächen in mangelhaft ausgebildeten Funktionen durch besondere Stärken in anderen Funktionsbereichen ausgeglichen werden können (vgl. Beitrag Blotevogel, Schulze).

Die Verortung metropolitaner Einrichtungen ermöglicht eine räumliche Abgrenzung von Metropolregionen oder Metropolräumen. Hintergrund ist die Annahme, dass Metropolregionen als Knotenpunkte internationaler Menschen-, Güter-, Kapital- und Informationsströme über Einrichtungen verfügen, die eine Verbindung von globalen Aktivitäten mit regionalen bzw. lokalen Handlungen erlauben. Diese Einrichtungen werden empirisch anhand verschiedener Kriterien und Indikatorenkonzepte erfasst, die an den genannten vier Funktionsbereichen anknüpfen. Dies ist zwar möglich, doch weisen die bestehenden Messkonzepte deutliche Schwachstellen in ihren Indikatorensätzen auf, die u. a. in

³ Demnach sind Funktion und Stellung im globalen Standortsystem und Wirtschaftsnetz zentrale Kriterien ihrer Definition (vgl. BBR 2005). Zwar spielen die Bevölkerungsgröße und die politische Bedeutung eine wichtige Rolle, doch hat sich angesichts der Ausrichtung auf den internationalen Standortwettbewerb vor allem ein ökonomisch-funktionales Verständnis der Metropolräume durchgesetzt (vgl. Adam 2006).

den statistischen Möglichkeiten zur Erfassung dynamischer Prozesse und von Synergien begründet liegen.⁴

Die Abgrenzung anhand der Metropolfunktionen birgt den Vorteil, dass die räumlichen Grenzen den Bedingungen in der jeweiligen Metropolregion gut angepasst werden können. Zugleich bildet sie eine Brücke zum Verständnis der Metropolregion als Handlungsraum sozialer Akteure. Der Regionsbegriff unterstreicht das Verständnis der Stadtregion als funktionaler Einheit bzw. eines gemeinsamen Handlungsraums, der sich auch über administrative Grenzen hinweg formiert.

1.2 Metropolregionen als Kooperationsräume

Metropolregionen bilden eine Plattform zum Austausch zwischen den regionalen Akteuren über gemeinsame Strategien, notwendige Maßnahmen und regionale Projekte. Ihre Ausgestaltung in inhaltlicher, organisatorischer und institutioneller Form liegt weitgehend in der Hand der regionalen Akteure, wenngleich ihre Einbettung in (übergeordnete) institutionelle Strukturen wichtige Rahmenvorgaben für die regionale Ebene liefert.

Metropolregionen im handlungsbezogenen Sinne sind Kooperationsräume regionaler Akteure – im Sinne einer Metropolitan Governance (als Sonderform der Regional Governance). Sie zielen auf das Entstehen einer Kooperationskultur zwischen öffentlichen Akteuren – auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene – und privatwirtschaftlichen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren auf regionaler Ebene. Sie bereichern damit die informellen (akteursbezogenen) Kooperationsansätze, die seit den 1990er-Jahren in der Planung an Bedeutung gewonnen haben.

Wie alle Governancessstrukturen sind diese auch in den einzelnen Metropolregionen pfadabhängig und unterscheiden sich in den Anforderungen der regionalen Entwicklung, in institutionellen Rahmenbedingungen der regionalen politisch-administrativen Strukturen (z. B. landesplanerische Vorgaben), in ihrer endogenen Abstimmungskultur⁵ sowie in ihren räumlichen Zuschnitten und Organisationsformen (Ablauf- und Aufbauorganisation, Instrumente der Zusammenarbeit; vgl. Beitrag Blatter, Knieling).

Im Mittelpunkt der handlungsbezogenen Betrachtungsweise stehen die regionalen Akteure als „Raumproduzenten“, deren Einflussbereiche sich infolge gesellschaftlicher Transformationen neu strukturieren. In der gesellschaftlichen Auseinandersetzung über externe Integration in die globale Ökonomie und die interne Integration der vielfach fragmentierten (städtischen und regionalen) Gesellschaft werden Metropolregionen zu

⁴ Dies gilt insbesondere für die Abbildung der Standortqualitäten, die sich aus der Dynamik der Netzknoten ergibt (vgl. Beitrag Blotvogel, Schulze). Die Kartierung metropolitaner Einrichtungen bildet nur in begrenztem Maße die Rolle der Metropolregion als Knoten im Netz der globalen Ströme ab. Die Dimension und Richtung der global vernetzten Ströme lässt sich nur erahnen. So werden in dieser Form der empirischen Erhebung die Verflechtungen innerhalb der Metropolregionen nicht abgebildet und die Funktionen konzentrieren sich stark auf die Kernstädte. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Qualität und Vielfalt der gesamten Region auf eine Reihe von Standortentscheidungen bzw. die Ansiedlung der Funktionen maßgeblich auswirken. Eine andere offene empirische Fragestellung ist die Gewichtung der vier Funktionsbereiche.

⁵ Diese regional spezifische Abstimmungskultur ist insbesondere durch die Erfahrungen der Zusammenarbeit, die regionalen Schlüsselakteure und deren Orientierungen, Interessen und Handlungen beeinflusst.

Hauptarenen des (politischen) Handelns (vgl. Beitrag Knapp). In Metropolregionen bilden sich neue Koalitionen und Institutionen, die sich als Stellvertretung metropolregionaler Interessen etablieren, die Themen definieren, Diskurse und Handlungsfelder besetzen sowie als „Akteur“ ihre Interessen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen vertreten (vgl. Blatter, Knieling).

Anstoß zu Regionalisierungsprozessen, die in der Herausbildung von Metropolregionen münden, liefern einerseits die planerische Abstimmungsnotwendigkeit innerhalb eng verflochtener Stadtregionen und andererseits die Wahrnehmung von Herausforderungen hinsichtlich wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Das spezifisch Metropolitane dieser Regionalisierung liegt weniger in neuen Organisationsformen und Akteurskonstellationen als in den wirtschaftlichen Herausforderungen, die als metropolregionsspezifisch wahrgenommen werden und die den Regionalisierungsprozessen eine neue Dynamik verleihen.

Wie die Beiträge von Schmitt und Wiechmann zeigen, haben die Diskurse über Metropolregionen auf vielfältigen Ebenen zur Fortentwicklung der Begrifflichkeit „Metropolregion“ sowie zur Etablierung von Organisationsformen in den einzelnen Metropolregionen beigetragen. Die Abgrenzung von Metropolregionen hinsichtlich inhaltlicher, räumlicher und organisatorischer Aspekte wird häufig thematisiert, doch können die Diskurse keine Kriterien für diese Abgrenzungsfragen liefern. Das Verständnis der Metropolregionen als Kooperationsraum handelnder Akteure bietet keine hinreichende Voraussetzung, Stadtregionen ohne Metropolfunktionen auszugrenzen.⁶ Folglich sind empirisch-funktionale oder normative Kriterien zur Klassifikation von Metropolregionen notwendig.

1.3 Metropolregionen als Wachstumspole und Entwicklungsmotoren

Metropolregionen sind Ausdruck (raumordnungspolitischer) normativer Leitvorstellungen, die auf veränderte wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen und eine (erneute) Maßstabsvergrößerung im Städtesystem raumpolitisch reagieren.

In der deutschen Raumordnung wird der Begriff der Metropolregion eng mit dem Leitbild „Wachstum und Entwicklung fördern“ verknüpft: „Als funktionale Verflechtungsräume sind Metropolregionen Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung mit internationaler Bedeutung und Erreichbarkeit“ (BMVBS 2006: 14). Metropolregionen dienen im Sinne des raumordnerisch-normativen Leitverständnisses damit als Entwicklungspole des wirtschaftlichen Wachstums für Deutschland und für angrenzende Räume.

Metropolregionen stehen zugleich für den Bedeutungsgewinn der Entwicklungsfunktion bzw. ökonomischen Fragestellung in der Raumordnung. Sie sind eng an die Diskussion über Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und des regionalen Ausgleichs gekoppelt, wenngleich sie ein Ausdruck für ein Planungsparadigma sind, das den Schwerpunkt raumplanerischen Handelns auf Aspekte der Regionalentwicklung und der Wachstumsförderung im Sinne der Lissabonstrategie (EU 2000) legt. Metropolregionen

⁶ Es lässt sich nicht klassifizieren, welche Stadtregionen den Titel Metropolregion tragen werden und welche in die nächstfolgende „Liga“ einzuordnen sind. So wird im Zuge der Ausbreitung der Metropolregionen oft eine Verwässerung des Begriffs proklamiert. Sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl als auch ihrer räumlichen Ausdehnung wird hinterfragt, wie weit sich der Begriff der Metropolregion spannen lässt.

als normative Konzeption sind sowohl Leitidee als auch Instrument zur Stärkung des ökonomischen Wachstums.⁷

Zugleich spiegelt sich in der Ausweisung von Metropolregionen die Bedeutung kooperativer Vorgehensweisen in der Raumplanung wider, die spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre erheblich an Bedeutung gewonnen haben (vgl. Metropolregionen als Kooperationsräume). Raumentwicklung wird vor allem in die Eigenverantwortung der regionalen Akteure gelegt, die sich in regionalen Abstimmungs- und Konsensfindungsprozessen über Ziele, Strategien und Maßnahmen verständigen sollen. Handlungsstrategien und räumliche Zuschnitte werden in der Raumordnung immer weniger durch die übergeordnete staatliche Planung strukturiert und vorgegeben, sondern durch die Definition von wichtigen Inhaltsbereichen und die Unterstützung von regionalen Abstimmungsprozessen, z. B. durch Moderation oder die Durchführung von Modellvorhaben, unterstützt. Die Anerkennung als Metropolregionen erfolgt im Anschluss an diese regionalen Kooperations- und Aushandlungsprozesse durch die übergeordnete staatliche Ebene der Bundesländer und der Bundesraumordnung.

1.4 Metropolregionen als Zeichen für Urbanität und Innovation

Metropolregionen sind zugleich Zeichen, die auf den positiven Assoziationen von Großstädten und Urbanität aufbauen. Dabei werden Semantiken der Schattenseiten städtischen Lebens, wie beispielsweise Ballungsprobleme, Raumknappheit oder soziale Brennpunkte, überwiegend ausgeblendet. Die Begrifflichkeit nutzt bewusst die positiven Semantiken des Weltstädtischen und Metropolitanen im Alltagsverständnis, um Bilder von Innovation, Wachstum, Vielfalt und Fortschritt zu produzieren und zu transportieren und diese positiven Konnotationen kommunikationsstrategisch einsetzen zu können.

Wie in den raumentwicklungspolitischen Diskursen in Wissenschaft und Planungspraxis deutlich wird, können Metropolregionen Symbole sein (vgl. Beitrag Schmitt). Sie sind einerseits Etikett für Wohlstand, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit und stehen mit ihren physisch gebauten Zeichen metropolitaner Architektur für das Versprechen von Internationalität und globaler Orientierung (vgl. Beitrag Petrin, Knieling). Auf oberster Hierarchiestufe des Städtesystems ergänzt die Metropolregion in der Raumplanung die Begrifflichkeiten von Agglomeration oder Verdichtungsraum durch den positiv belegten Begriff der Metropole.

Andererseits stehen sie für eine ganze Bandbreite von Konzepten, Instrumenten und Identitäten, die metropolitane Versprechen mit denen der Region kombinieren. Seitens der Regionsbilder scheint das progressive Regionsbild zu dominieren, das technischen Fortschritt und Innovationsfähigkeit durch Bildung regionaler Milieus, Vernetzung und Flexibilität verspricht. Diese Schwerpunktsetzung liegt angesichts der engen Kopplung der normativen Leitvorstellung „Metropolregion“ an wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nahe.

⁷ Dass diese Forderung mehr Zielvorstellung als Realität ist, zeigt bereits die Einschränkung innerhalb der raumordnungspolitischen Leitbilder (2006). Schon darin ist formuliert, dass nicht alle Metropolregionen Wachstumsmotoren sind und dass außerhalb der definierten Metropolregionen Wachstumsräume mit erstaunlichen Zuwachsraten zu finden sind.

Allerdings ist mit den Metropolregionen eine bildmächtige, symbolhafte Hülle geschaffen worden, mit der die Erwartung verbunden ist, dass der Raum diesen Anspruch ausfüllen wird (vgl. Beitrag Petrin, Knieling). Diese Symbolwirkung zeigt sich einerseits auf europäischer Ebene, wo viele Staaten auf die Bildung von Metropolregionen setzen und diese als Zielvorstellung der zukünftigen Raumentwicklung ausweisen (vgl. „Projet metropolitain“ in Frankreich, „Europole“ Polen; Beitrag Wiechmann). Andererseits zeigt es sich insbesondere bei Betrachtung polyzentrischer Metropolregionen, dass die Ausweisung der Metropolregionen allein nicht die Assoziation von überdurchschnittlicher Zentralität und globaler Bedeutung wirtschaftlicher Aktivitäten vermitteln kann.

2 Erklärungsansätze zur Herausbildung von Metropolregionen

Die Diskussionen über Metropolregionen haben sich vor dem Hintergrund verschiedener Trends in Wirtschaft und Gesellschaft herausgebildet, die nach wissenschaftlichen Erklärungen neuerer Entwicklungen suchen. Insbesondere den Rahmenbedingungen der Globalisierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten, dem Aufkommen der Wissensökonomie und den politischen Veränderungen (vor allem im europäischen Einigungsprozess) wird eine wichtige Rolle für den Bedeutungsgewinn von Metropolregionen bzw. großen Agglomerationen zugesprochen. Und diese führten nicht, wie zeitweilig angenommen, zu einer Enträumlichung gesellschaftlicher Beziehungen (vgl. Läßle 2001: 10).

Im Rahmen des Arbeitskreises „Metropolregionen“ wurden unterschiedliche Erklärungsansätze aus den Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften für die Herausbildung von Metropolregionen betrachtet. Darunter wurden vor allem regionalökonomische, organisationstheoretische und regulationstheoretische Erklärungsansätze diskutiert, deren zentrale Aussagen im Folgenden skizziert werden sollen. Die Beiträge geben Einblicke in den Stand der Forschung und die Erklärungsmuster der jeweiligen Theorieansätze für die Herausbildung von Metropolregionen. Eine vertiefte Diskussion der einzelnen Theorieansätze und der dazugehörigen empirischen Erkenntnisse konnte im Rahmen dieses Bandes jedoch nicht erfolgen. Aus unterschiedlichen Blickrichtungen und Disziplinaritäten kommend, ermöglichen die Erklärungsansätze einen differenzierten Zugang zu der Thematik, der allerdings nicht den Anspruch hat, vollständig oder widerspruchsfrei zu sein.

2.1 Regionalökonomische Theorieansätze

Erklärungsansätze für die besondere Rolle von großen Agglomerationen (bzw. Metropolregionen) in einer globalisierten Wirtschaft findet man in regionalökonomischen Theorieansätzen, beispielsweise der „Neuen Ökonomischen Geographie“ (NEG) und der „New Regional Growth Theory“ (vgl. Sternberg 2001). Demnach streben Unternehmen in die Metropolregionen bzw. großen Agglomerationen, da diese durch Lokalisations- und Urbanisationseffekte Standortvorteile versprechen. Die zentrale Lage erlaubt es den Unternehmen, von lokal verortetem Humankapital, Synergieeffekten und Wissensvorsprüngen zu profitieren. Vorteile ergeben sich für die einzelnen Unternehmen u. a. dadurch, dass der Aufwand der Wissensaneignung in Metropolregionen bzw. großen Agglomeration geringer ist und dass Angebot und Nachfrage (aufgrund der Größe der Märkte) besser

aufeinander abgestimmt werden können, sodass Qualitäts- und Charakterdifferenzierungen von Produkten und Dienstleistungen möglich werden. Diese Standortbedingungen können innovative Milieus erzeugen und gelten gegenwärtig als zentrale Determinanten für wirtschaftliche Wachstumsprozesse (vgl. Beitrag Bröcker).

2.2 Institutionenökonomische und organisationstheoretische Ansätze

Institutionenökonomische und organisationstheoretische Erklärungsansätze begründen die räumlichen Konzentrationstendenzen in der Wirtschaft durch Veränderungen der Unternehmensorganisation, die insbesondere bei wissensintensiven Dienstleistungsunternehmen zu beobachten sind. Im Zuge des Wandels der Produktions- zur Dienstleistungsgesellschaft sind Organisationsveränderungen von einer vertikal integrierten fordistischen Produktion zu einer postfordistischen, flexiblen Netzwerkorganisation zu beobachten. Ausgangspunkt der organisationstheoretischen und institutionenökonomischen Ansätze ist die These, dass sich (hierarchische) Organisationen auflösen und sich – mit der Externalisierung von Aufgaben – neue Organisationsformen bilden, die auf Kooperation und Partnerschaften als Ergänzung der hierarchischen Organisationen beruhen (vgl. Beitrag Kujath). Die derzeitige hohe Bedeutung von Wissensanreicherung und Innovation lässt Partnerschaften, Kooperationen und Netzwerke für die Unternehmensorganisation wichtiger werden. Die räumliche Nähe stellt für diese flexible Unternehmensorganisation (mit der Externalisierung wichtiger Unternehmensaufgaben, einschließlich der Entwicklungsaufgaben) eine Voraussetzung dar, da sie Vertrauen unter den Partnern stärken, Transaktionen und Informationen fördern sowie die Aufrechterhaltung von Kontaktnetzwerken erleichtern kann. Mit diesem Standortvorteil lässt sich der (labile) Wissensvorsprung des „tacit knowledge“ erschließen (vgl. Beitrag Kujath).

Den verschiedenen Theorieansätzen folgend können die großen Agglomerationen bzw. Metropolregionen von diesen Prozessen der Umorganisation von (wissensintensiven) Unternehmen und deren neuen Standortanforderungen profitieren, da sie diese Agglomerationsvorteile in hohem Maße bereitstellen können.

2.3 Regulationstheoretische Erklärungsansätze

Im Mittelpunkt der regulationstheoretischen Erklärungsansätze stehen die politischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte, die zu einer Stärkung der Handlungsfähigkeit der regionalen Ebene beigetragen haben. Im Zuge gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen (Öffnung der Märkte und Abgabe von Kompetenzen an die europäische Ebene) verschieben sich sozialräumliche Maßstabsebenen. Dabei werden Aufgaben der unterschiedlichen Hierarchiestufen (lokal/regional/national/supranational) neu definiert und sozialräumliche Beziehungen und Organisationsformen einschließlich der Akteure ändern sich. Die ablaufenden Trends der territorialen Entgrenzung, Internationalisierung und Entstaatlichung von Politik führen zwar zu keiner direkt determinierten Bevorzugung einer bestimmten räumlichen Ebene, doch lässt sich ein Bedeutungsgewinn der Stadtreionen ableiten. Dies äußert sich in neuen Formen der Städtehierarchie, der Ausweitung der städtischen auf die regionale Ebene und der zunehmenden strategischen Ausrichtung auf stadtreionale Räume (vgl. Beitrag Knapp).

Infolge dieser wirtschaftlichen wie gesellschaftspolitischen Entwicklungen sind Metropolregionen nicht mehr bloße Subsysteme von nationalen Regimes. Im Rahmen des Transformationsprozesses spielen konkrete Orte, ihre Identität und ihr spezifisches Milieu eine zunehmende Bedeutung. „Place matters“ und Metropolregionen werden nicht nur als Standorte von Produktionsfaktoren, sondern auch als zentrale Knotenpunkte wahrgenommen, in denen wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Kommunikationsnetze zusammentreffen. Akteure in Metropolregionen entwickeln ein spezifisches Milieu, das durch Traditionen, Erfahrungen und Ressourcen beeinflusst und durch das Zusammenwirken endogener Potenziale, die Wahrnehmung von Herausforderungen und Hindernissen der Entwicklung sowie von gemeinsamen Werten geprägt ist.

3 Handlungsanforderungen von Metropolregionen zur Sicherung ihrer Leistungsfähigkeit

Wie alle Stadtregionen sind Metropolregionen mit Anforderungen der Koordination und Steuerung in klassischen räumlichen Aufgabenbereichen konfrontiert. Diese Aufgaben umfassen beispielsweise den Schutz und die Erhaltung ökologisch sensibler Gebiete, die Lösung von Verkehrsproblemen, die Minderung sozialräumlicher Polarisierung sowie die Eindämmung des Flächenverbrauchs und von Suburbanisierungstendenzen. Die Lösung dieser Aufgaben bildet auch gegenwärtig eine wichtige Voraussetzung für die interne Leistungsfähigkeit von Metropolregionen.

Nicht zuletzt da diese Herausforderungen in der Debatte über Perspektiven und Steuerungsfähigkeit der stadtreionalen Entwicklung bereits seit den 1970er-Jahren und mit besonderer Intensität in den 1990er-Jahren behandelt worden sind, standen sie nicht im Fokus des Arbeitskreises. Vielmehr ging es vorrangig um die zusätzlichen Aufgaben, die sich den Metropolregionen aufgrund ihrer Ausrichtung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und als Knotenpunkte im internationalen Netz der Ströme stellen. Diese Aufgaben orientieren sich zudem vor allem an der Außenwirkung der Räume und beeinflussen maßgeblich die Wahrnehmung der Metropolregionen. Aus der Vielzahl möglicher Faktoren, die zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen beitragen können, wurde den Themen Internationalität und Integration, Raumbilder und Images sowie Metropolitan Governance besondere Bedeutung beigemessen. Diese Auswahl erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da auch andere Aspekte, beispielsweise die metropolregionale Infrastruktur, die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen prägen können.

3.1 Handlungsanforderung Internationalität und Integration

Metropolregionen sind Regionen, deren Lebenselixier in der parallel stattfindenden Zu- und Abwanderung liegt. Wengleich bei den Metropolregionen die Elitenmigration im Mittelpunkt der Ansiedlungsbestrebungen steht, sind für eine erfolgreiche Internationalisierung auch Integrationsmaßnahmen für niedrig Qualifizierte notwendig. Denn diese fördern die sekundären Standortqualitäten für Migranten, bieten spezifische Dienstleistungen und tragen zur Vielfalt der Stadtkultur und zum Sichtbarmachen der ethnischen Community bei.

Für die Entwicklung der Metropolregionen spielen insbesondere die hoch mobilen Eliten eine entscheidende Rolle, da sie neben wirtschaftlichen Impulsen Know-how und

wichtige internationale Kontakte in die Metropolregion tragen und auch als Symbolträger einer attraktiven Stadtregion fungieren (vgl. Beitrag Grabow, Becker).

Es besteht eine enge Abhängigkeit bzw. sich gegenseitig verstärkende Beziehung zwischen Metropolregionen als (Quell- und) Zielorten von Wanderungen hoch Qualifizierter sowie den Wanderungsströmen und der Herausbildung der Metropolfunktionen, insbesondere der Entscheidungs- und Innovationsfunktion. Denn auch Wissensproduktion und Innovation sind eng mit dem (materiellen wie virtuellen) Austausch von Beschäftigten verschiedener Forschungseinrichtungen verbunden. Zur Positionierung als Ort der Konzentration von Innovation ist ein Wissensvorsprung notwendig, der im Wesentlichen auf nicht kodifiziertem Wissen beruht und an Menschen, besonders an hoch Qualifizierte, geknüpft ist. Diese Bindung von Innovationskraft und Wissensvorsprung von Metropolregionen an personenbezogenes, nicht kodifiziertes Wissen veranschaulicht die Bedeutung der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte, da mit ihnen ein Import von Wissen stattfindet (vgl. Beiträge Kujath und Grabow, Becker).

Allerdings beinhaltet Migration in Zeiten der Globalisierung nicht nur die Wanderung der hoch mobilen Eliten, sondern auch die anderer Bevölkerungsgruppen, z. B. der niedrig Qualifizierten. Diese Bevölkerungsgruppen bilden oft „ethnische Kolonien“ aus, die als Anlaufstation und Interessenvertretung dienen und spezielle (ethnische) Infrastrukturen vorhalten (vgl. Grabow, Becker). Sie können bei Offenheit und Aufnahmebereitschaft der Mehrheitsgesellschaft die Integration der Zuwanderer und die Vielfalt der Stadtkultur und der Infrastruktur einer Stadtregion fördern. Deshalb sollte die ethnische Segregation in diesen Kolonien nicht negativ gesehen werden, da sie als Puffer und Bindeglied zwischen Zuwanderern und Einheimischen wirken kann.

Bei der Betrachtung der Zuwanderung von hoch Qualifizierten in Metropolregionen und deren besonderer Förderung ergibt sich im Umkehrschluss das Problem des Braindrains, d. h. die Zuwanderung erfolgt aus Regionen, in denen durch Abwanderung negative Effekte entstehen. Volkswirtschaftlich gesehen kann dies zu Nullsummenspielen führen. Diese negativen Rückkopplungen sind besonders problematisch, da der Wettbewerb um die besten Köpfe gegenwärtig weltweit zunimmt. Außerdem verschärft der demographische Wandel, der zu einem Rückgang vor allem der jungen Bevölkerung führt, den Wettbewerb.

3.2 Handlungsanforderung Produktion von Raumbildern und Images

In das Konzept der Metropolregionen fügt sich die Symbolfunktion von Räumen im Sinne eines „spatial branding“ ein. Metropolitanität wird als Alleinstellungsmerkmal im globalen Standortwettbewerb eingesetzt. Dabei setzen viele Metropolregionen allerdings auf stereotype Symbole, inszenierte Urbanität und Großveranstaltungen als Strategien zur Profilierung. Aus raumwissenschaftlicher Sicht stellt sich jedoch die Frage, ob diese Strategien die regionalen Profile nicht eher verwässern und regionsspezifische Potenziale vernachlässigen.

Mit ihrer bildprägenden Kraft bietet das Konzept der Metropolregionen Stadtregionen im internationalen Standortwettbewerb neue Optionen. Hintergrund des „brandings“ ist die Vermittlung des symbolischen Wertes des Produktes „Metropolregion“. D. h. neben dem praktisch-rationalen Nutzen einer privaten oder wirtschaftlichen Standortentscheidung

für eine bestimmte Metropolregion soll ein bestehender symbolischer Nutzen vermittelt werden (vgl. Beitrag Petrin, Knieling). Symbole beeinflussen das Image einer Region, das für Touristen, Jobnomaden, Kreative und Investoren sowie Einwanderer eine wichtige Entscheidungshilfe bietet (vgl. Beitrag Grabow, Becker).

Zwar beinhalten Metropolregionen das Bild der Metropole und der Region, doch stehen die beiden Bilder nicht gleichberechtigt nebeneinander. Das Bildversprechen des Metropolitanen dominiert mit der Ausrichtung auf den Standortwettbewerb um Einwohner und Investitionen. Die Produktion von metropolitanen Zeichen konzentriert sich sehr auf die Metropolenkerne und wird häufig auf ein Set von stereotypen Symbolen und Aktivitäten reduziert. So wird sie zur Vermittlung von Innovativität, Urbanität und Metropolitanität auf stadtprägende Architektur von weltweit anerkannten Architekten (Bilbao-Effekt), auf Investorenarchitektur mit fest definierten ästhetischen und funktionalen Standards der Businesseliten sowie auf Events und Großveranstaltungen konzentriert (vgl. Beitrag Petrin, Knieling). Häufig wird dabei wenig Rücksicht auf die eigenen Markenwerte genommen, sodass die Gefahr besteht, dass diese Aktivitäten die Profilierung einer eigenen Identität und der Metropolitanisierung unterlaufen. Zudem sind ein internationales Publikum, ethnische Kolonien und historische Images ebenfalls Symbolträger der Metropolregionen (vgl. Beitrag Grabow, Becker).

Berücksichtigt man die Mechanismen der Imageentwicklung von Metropolregionen, so rückt die Regionalität als zweite Qualität der Metropolregionen stärker in das Bewusstsein. Denn weiche Standortfaktoren, – vielfältige Wohnangebote, Wohnumfeldqualität, Freizeitwert und Erholungsräume – können nicht allein vom Metropolenkern vorgehalten werden, sondern greifen auf die regionale Maßstabsebene zurück. Bei der Vermarktung der metropolitanen Attraktionen werden zwar regionale Aspekte wie Lebensqualität, Freizeitwert und touristische Potenziale bereits kommuniziert, doch treten diese Aspekte hinter die Metropolitanität zurück. Aus raumwissenschaftlicher Sicht stellt sich deshalb die Frage, wie die Vielfalt und Komplementarität der Metropolregionen bei der Produktion von Raumbildern und Images stärker berücksichtigt werden kann.

3.3 Handlungsanforderung Metropolitan Governance: Effektive Arbeits- und Organisationsstrukturen

Infolge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen und ihres Bedeutungsgewinns für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ergibt sich für die Metropolregionen die Anforderung, regionsspezifische Governancestrukturen auf- und auszubauen. Diese können hinsichtlich der Aufgabenbereiche, Akteure, Organisationsstruktur und des räumlichen Zuschnitts verschiedene Ausprägungen annehmen. Wichtig sind aufgabenadäquate Strukturen, die das Akteursspektrum der Schlüsselakteure der Region einbinden und einseitige Interessenkoalitionen verhindern helfen.

Die metropolitanen Steuerungsaufgaben leiten sich in erster Linie aus der Bedeutung der externen und internen Vernetzungen in Metropolregionen ab. Metropolregionen tendieren aufgrund ihrer Ausrichtung auf Standortwettbewerb und Außenmarketing zu einer eher weiten Abgrenzung, welche die Chance bietet, eine funktionale Differenzierung in zeitlich, inhaltlich und akteurspezifisch begrenzte Kooperationsräume vorzunehmen.

Zudem eröffnet eine weite Abgrenzung die Vorteile der besseren Wahrnehmung der Metropolregion durch die Faktoren Raum- und Einwohnergröße. Einige Aufgaben erfordern die Übertragung von Legitimation, regulativen Kompetenzen und Ressourcen auf die metropolregionale Ebene, sodass eine eindeutige territoriale Abgrenzung und die Regelung der Mitgliedschaft nötig werden.

Die Metropolitan Governance ist durch eine Reihe strategischer Entscheidungen charakterisiert. Dies ist beispielsweise der Aspekt der inhaltlichen Ausgestaltung – von funktional spezialisiert bis zur integrativen multifunktionalen Ausrichtung der Zusammenarbeit. Thematisiert werden Fragen der Vernetzung nach außen und der Steuerung nach innen oder auch Aspekte der organisatorischen Konstitution der Metropolregion. Auch die räumliche Abgrenzung der Metropolregionen bietet unterschiedliche Optionen, die von diffus und offen bis klar und formal-rechtlich organisiert reichen können und die in unterschiedlichem Umfang private und zivilgesellschaftliche Akteure institutionell integrieren (vgl. Blatter, Knieling).

Eine Konzentration der Metropolregion auf Außenmarketing und Symbolproduktion kann wichtige Themenbereiche der internen Leistungsfähigkeit und Lebensqualität der Stadtregionen gefährden, z. B. durch die Vernachlässigung sozialer und ökologischer Fragestellungen. Geschlossene Netzwerkstrukturen können zu Lock-in-Situationen und damit zur Vernachlässigung von externen Vernetzungen und außenorientierten Themenfeldern führen und so die wirtschaftliche Leistungs- und die Innovationsfähigkeit einschränken.

4 Metropolregionen als Herausforderung für eine ausgleichsorientierte Raumentwicklung

Die dargestellten Handlungsanforderungen richten sich an die Ebene der Metropolregionen selbst. Diese Aufgaben können von übergeordneter Ebene, z. B. durch die Länder oder die Bundesraumordnung, unterstützt werden – sowohl finanziell als auch durch Information und Kommunikation oder Förderung der modellhaften Erprobung neuer Instrumente und Verfahren. Allerdings stellt sich zunehmend die Frage, in welchem Maße eine solche Unterstützung notwendig und sinnvoll ist. Insbesondere von Akteuren außerhalb der Metropolregionen wird infrage gestellt, dass eine solche Förderung von Gewinnerregionen einer ausgewogenen Raumentwicklung zuträglich ist. Deshalb stellt sich die Frage, wie eine Einbettung von Metropolregionen in die bestehenden Raumstrukturen aussehen könnte.

Auswirkungen auf die Raumstruktur

Die Ausweisung von Metropolregionen in der deutschen Raumordnung kann als Maßstabserweiterung im punkt-axialen System der Raumstruktur wahrgenommen werden. Oberhalb der Oberzentren werden die Aufgaben der Metropolregionen auf Entwicklungsfunktionen und die Förderung von Wachstum und Innovation ausgerichtet. Zugleich soll ihre Wahrnehmbarkeit im Wettbewerb der Städte und Regionen gestärkt werden. Dies bedeutet jedoch auch die Vergrößerung der Knotenpunkte des Städtennetzes, sodass sich die Dichte verringert und die „Maschen im Netz“ weiter werden. Im eher verstärkerten Raumgefüge Deutschlands stellt sich damit die Frage nach den Entwicklungsaussichten der

nicht metropolitanen Räume, die in der Metropolregiondiskussion anfangs weitgehend ausgeklammert waren (Stiens 1986).

Doch nicht nur in der theoretischen Auseinandersetzung gewinnt die Frage nach den Entwicklungsperspektiven der unterschiedlichen Teilräume an Bedeutung. Auch die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung von bestenfalls leichtem Wirtschaftswachstum, steigendem Einfluss von globalen Verflechtungen, Wissensgesellschaft und demographischen Veränderungen (Bevölkerungsrückgang und Alterung) erhöhen die Anforderung an die Raumentwicklung, auf die gegenwärtig stattfindenden Konzentrations- und Umverteilungsprozesse zu reagieren (Blotevogel 2006; Knieling 2006).

Denn der Erfolg von Agglomerationen im Wissenszeitalter ist relativ unabhängig von den Entwicklungen in den peripheren bzw. den sie umgebenden (ländlich strukturierten) Räumen. Durch diese Unabhängigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Teilräumen von der Gesamtentwicklung verteilt sich eine gleichbleibende oder sinkende Zahl der Investitionen, Produktivität und Beschäftigung im Raum sehr ungleich und führt zur Herausbildung von Gewinner- und Verliererregionen (vgl. Keim 2006; Leber, Kunzmann 2006).

Verlierer dieser Konzentration in der Raumentwicklung sind verstärkt periphere Gebiete, die von Entwicklungen in prosperierenden Räumen wirtschaftlich, sozial und kulturell abgekoppelt werden können. Die Ursachen für eine solche Abkopplung sind vor allem in den sinkenden funktionalen Verflechtungen unterschiedlicher Teilräume begründet. Meist findet in den (schrumpfenden) Räumen eine Reduzierung der Nutzungen und Funktionsbereiche auf wenige Aktivitäten statt. Sie münden in einer Entdifferenzierung und Fragmentierungen hinsichtlich des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Profils der betroffenen Region (Keim 2006: 5). Auch hinsichtlich der Handlungen der regionalen Akteure sind diese Abkopplungs- und Entleerungstendenzen als problematisch einzuordnen, da sie Lock-in-Situationen und sklerotische Milieus fördern können. Die Abkopplungen sind demnach auch in Vorstellungsbildern und Handlungsoptionen der regionalen Akteure nachweisbar und können zu einer dauerhaften Behinderung von Innovationen führen (Läpple 1994; Koschatzky 2001).

In diesen Kontext sind Debatten über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Daseinsvorsorge und die Diskussion über Metropolregionen einzuordnen. Dabei gibt es Befürchtungen in den ländlichen Räumen wie kleineren Städten zu der Frage, ob mit dem diskursiven Bedeutungsgewinn von Metropolregionen in der Raumentwicklungspolitik ein Rückzug aus der Fläche eingeleitet und die Unterstützung für diese Räume zukünftig reduziert wird. Damit könnten sich ländliche Räume zu Resträumen entwickeln und an landespolitischer Bedeutung verlieren (vgl. Goppel 2005; Miller 2006). Raumstrukturelle Gegensätze würden sich damit verschärfen. Ebenso würden regionale Eigenständigkeiten gefährdet, denn mit der Orientierung auf wirtschaftliche Schwerpunkte und die Stärkung von Innovationskraft und Leistungsfähigkeit der Stadtregionen besteht die Sorge, dass ländliche Räume auf die Rolle der dienenden Rückzugsräume bzw. als Anhängsel von Verdichtungsräumen reduziert werden (vgl. Leber, Kunzmann 2006; Hahne, Glatthaar 2005; Knieling 2006).

Handlungsansätze überregionaler Kooperation

Handlungsansätze zur Förderung einer nachhaltigen Raumentwicklung und ausgewogener Raumstruktur richten sich auf die Stärkung der funktionalen Verknüpfungen zwischen zentralen und peripheren Teilräumen. Dies wird unter den Konzepten der Verantwortungsgemeinschaften und überregionalen Partnerschaften diskutiert und versucht, anhand bestehender funktionaler, wirtschaftlicher und Pendlerverflechtungen eine gemeinsame Verantwortung für Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben aufzubauen (Aring, Sinz 2006; Lutter 2006).

Als Handlungsebene dient dabei die (über-)regionale Ebene. Auf dieser Ebene finden parallele Konzentrations- und Entleerungsprozesse statt, zu denen das auf Effizienzsteigerung gerichtete Handeln der ökonomischen Akteure in Metropolregionen sowie die Fachlogik einzelner Sektoren beitragen. Die Einbindung dieser Akteure der regionalen Ebene und der verschiedenen Fachressorts stellt folglich einen wichtigen Schlüssel zur Regionalentwicklung und zum Disparitätenabbau dar.

Das Konzept überregionaler Kooperation wurde in die 2007 aktualisierten Leitbilder der Raumentwicklung aufgenommen. Entsprechend der neuen Lesart werden Metropolregionen als Kerne regionaler Netzwerke verstanden, die eine Mitverantwortung für die Entwicklungsperspektiven ihrer Verflechtungsräume tragen (vgl. Lutter 2006; Hahne, Glatthaar 2005). Dadurch soll einerseits die räumliche Einbettung der Metropolregionen bzw. ihre Vernetzung mit benachbarten Räumen berücksichtigt werden. Und andererseits soll die Anbindung der ländlich geprägten Räume an die Metropolregionen und der Aufbau von Kooperationen eine Option zur Förderung einer nachhaltigen und ausgewogenen Raumentwicklung darstellen (vgl. Aring, Sinz 2006).

Allerdings stellt sich beim Aufbau der großräumigen Zusammenarbeit durch ein kooperatives Vorgehen die Frage, welche Anreize für die metropolitanen wie die ländlichen Akteure bestehen, eine solche Verantwortungsgemeinschaft einzugehen. Wie lassen sich eine stärkeres Raumbewusstsein und ein partnerschaftliches Vorgehen der unterschiedlichen Teilräume initiieren und unterstützen? Deshalb sind Rahmenbedingungen notwendig, die für eine Disparitäten abbauende Regionalpolitik hinreichende Begründungen und Argumente liefern, dass ein solches Vorgehen für die Beteiligten Vorteile erwarten lässt, die sich bei einem konkurrierenden Verhalten nicht einstellen würden. Denn Innovationen gelten momentan als Schlüssel zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen (Keim 2006; Hahne, Glatthaar 2005; Blotevogel 2006).

Diese Diskussion kann nur Schlaglichter auf mögliche Risiken einer Konzentration der Raumentwicklung auf Metropolregionen werfen und erste Strategieansätze zur Vernetzung von Metropolregionen mit nicht metropolitanen Teilräumen skizzieren. Dabei wird allerdings bereits deutlich, dass die eingangs aufgeworfene Frage nach einer Bewertung der Entwicklung hinsichtlich der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und der Verteilungsgerechtigkeit gegenwärtig schwierig zu beantworten ist und dass dies ausschließlich aus Sicht der Metropolregionen nicht möglich erscheint. Auch die im Weiteren folgenden Empfehlungen für die Praxis der Raumentwicklung sind in erster Linie auf die Metropolregionen und die Stärkung ihrer Entwicklungsperspektiven ausgerichtet. Darüber hinaus wären

vertiefte wissenschaftliche Untersuchungen und fachliche Diskussionen wünschenswert, welches Wechselspiel zwischen Metropolregionen und anderen Teilräumen besteht, wie dieses raumentwicklungspolitisch gestaltet und in der Folge strategisch und instrumentell umgesetzt werden kann.

5 Empfehlungen für die Praxis der Raumentwicklung und weiterführende Forschungsfragen

Aus den Betrachtungen zur Begrifflichkeit der Metropolregion, zu theoretischen Erklärungsansätzen sowie zu ihrer Leistungsfähigkeit und Rolle für die Raumentwicklung lassen sich die folgenden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Metropolregionen formulieren. Diese liegen gleichzeitig in Form eines Positionspapers vor (ARL/difu/ILS/IRS 2007).

Abschließend werden weiterführende Fragestellungen vorgestellt, die sich im Zuge der vorliegenden Beiträge mit Blick auf die Forschung über Metropolregionen im Speziellen und über Leitbilder und Strategien der Raumentwicklung im Allgemeinen gezeigt haben.

5.1 Zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen

Wenn Metropolregionen in der Raumforschung und Raumentwicklung an Bedeutung gewinnen, dann erhält die Frage nach ihrer Leistungsfähigkeit besondere Aufmerksamkeit. Leistungsfähigkeit meint dabei sowohl den aktuellen Leistungsstand als auch die Entwicklungsperspektiven, d. h. Entwicklungspotenziale und die Fähigkeit, diese auszuschöpfen. Metropolregionen sind durch ihre globalen Verflechtungen und durch die Ausprägung der vier Metropolfunktionen gekennzeichnet, sodass sich die Analyse ihrer Leistungsfähigkeit auf diese beiden Felder beziehen sollte.

Dabei stehen Metropolregionen vor denselben Herausforderungen wie Städte und Stadtregionen insgesamt. Kernaufgabe jeder Stadt und Region ist eine nachhaltige Entwicklung im Gleichgewicht ökonomischer, sozialer und ökologischer Zielsetzungen. Für Metropolregionen muss es darauf ankommen, bei allen Aktivitäten zur Förderung der metropolitanen Leistungsfähigkeit die Balance einer nachhaltigen Entwicklung zu bewahren. Auch bei international ausgerichteten Metropolregionen sind soziale Kohäsion und ökologische Stabilität zentrale Qualitäten für eine zukunftsfähige Entwicklung.

Metropolregionen stoßen teilweise an dieselben Grenzen der Leistungsfähigkeit wie Großstädte und Stadtregionen insgesamt. Demographische Veränderungen, Entmischung der Bevölkerung (Segregation) und teilweise dramatische Haushaltsengpässe beeinträchtigen die Handlungsfähigkeit und damit auch die Entwicklungsperspektiven.

Über den Umfang der grenzüberschreitenden Güter-, Kapital-, Informations- und Personenströme gibt es – im Vergleich zur Informationslage bei den Metropolfunktionen – nur wenige belastbare und zudem verstreute Daten. Aus theoretischen Überlegungen lässt sich ableiten, dass die Leistungsfähigkeit der Metropolregionen als umso höher zu beurteilen ist, je stärker und wirksamer sie in die weltweiten Netze eingebunden sind.

Metropolfunktionen und Leistungsfähigkeit

Im Zusammenhang mit der internationalen Verflechtung sind die vier Funktionsbereiche Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Gatewayfunktion und Symbolfunktion Schlüsselbereiche zur Erhaltung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen.

1. Entscheidungs- und Kontrollfunktion: Im Hinblick auf die Entscheidungs- und Kontrollfunktion von Metropolregionen geht es in erster Linie darum, dass Steuerungszentralen des internationalen wirtschaftlichen und politischen Geschehens vorhanden sind. Im globalen Standortwettbewerb verschaffen sie der Region Gewicht und die nötigen Vernetzungen. Historische Entscheidungen und spezifische Standortbedingungen haben zur heutigen Verteilung der Entscheidungs- und Kontrollfunktionen geführt. Durch die Bedeutung der räumlichen Nähe ist davon auszugehen, dass sich selbstverstärkende Prozesse einstellen, wenn die Anzahl der Steuerungszentralen in einer Metropolregion gewisse Schwellenwerte überschritten hat.
2. Innovations- und Wettbewerbsfunktion: Ähnliches gilt für die Innovations- und Wettbewerbsfunktion. Je mehr die Wissensökonomie eine Schlüsselrolle einnimmt, desto stärker haben Metropolräume als bevorzugte Standorte, von denen aus die globalen und nationalen Kunden bedient werden, einen Entwicklungsvorsprung, den sie ausbauen können. Zur Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit trägt bei, die Standortattraktivität für Wissensträger, Wissensproduzenten und Kreative zu verbessern. Darüber hinaus ist vor allem im Wissenschaftssektor die Gefahr nicht zu unterschätzen, hochqualifizierte Personen zu verlieren („Braindrain“).
3. Gatewayfunktion: Die Gatewayfunktion steht mit Abstand am stärksten für die Einbindung der Metropolregionen in die internationalen und globalen Ströme und ist damit ein ganz besonderer Aspekt ihrer Leistungsfähigkeit. Dabei geht es um die Leistungsfähigkeit der Infrastrukturen (in erster Linie der Verkehrsknoten), aber auch um das Funktionieren der Metropolregion als „Tor zur Welt“ im Hinblick auf den Austausch von und den Zugang zu Dienstleistungen, Informationen und Wissen, Ideen und Einstellungen. Metropolregionen sind die großen Ein- und Ausfallstore der Migration mit der Folge des Zusammentreffens unterschiedlichster Kulturen und Lebensformen. Wie produktiv dieses Zusammentreffen erfolgt und für die Entwicklung des Raumes erschlossen wird, ist ein weiteres maßgebliches Merkmal der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen.
4. Symbolfunktion: Die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen bemisst sich letztlich auch darin, wie es ihnen gelingt, Räume der Zeichen- und Symbolproduktion zu sein. Gemeint ist damit weniger der Trend zu einer austauschbaren Festivalisierung und Event-Architektur, sondern vielmehr eine glaubwürdige und unverwechselbare Einzigartigkeit und Ausstrahlung im internationalen Raum. Sie entsteht aus spezifischen Milieus, die sich einerseits aus der Knotenfunktion der Metropolregion in den globalen Netzen und andererseits aus den spezifischen Traditionen, Erfahrungen und Ressourcen der regionalen Akteure zusammensetzen. Diese metropolitanen Bilder („spatial brands“) sind im internationalen Standortwettbewerb umso stärker, je mehr sie sich gleichermaßen auf wirtschaftliche, sozio-kulturelle, räumlich-bauliche und

historische Bildbestandteile stützen können und je mehr sie von Menschen (Kreative, „Botschafter“ usw.) gelebt und transportiert werden.

Im symbolischen Gehalt des Begriffs Metropolregion verbergen sich zwei Aspekte, die zur Gefährdung der Leistungsfähigkeit führen können. Zum einen kann sich das Versprechen der Metropolitanität als (negative) Hypothek erweisen, wenn ein Teil der deutschen Metropolregionen es kaum einhalten kann. Sowohl die Raumkategorie Metropolregion insgesamt als auch einzelne weniger leistungsfähige Regionen könnten dann bei ihren wichtigsten Adressaten, Standortentscheidern und international mobilen, hoch qualifizierten Arbeitskräften, unglaubwürdig werden. Zum anderen beinhaltet der Begriff das Versprechen von Metropolitanität und Regionalität, was bedeutet, dass sich die Qualitäten der Kernstadt und der sie umgebenden Räume produktiv verbinden (müssten). Dies gelingt – zumindest nach den bisherigen Erkenntnissen – nur begrenzt. Damit besteht das Risiko, dass vor allem die Metropole wahrgenommen und der Begriff Metropolregion als unglaubwürdig empfunden wird.

Spezifische Rahmenbedingungen für Metropolregionen

Es gibt Rahmenbedingungen, die für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen eine besondere Bedeutung haben. Gegenüber Stadtregionen im Allgemeinen sind sie für Metropolregionen entweder besonders wichtig oder sie haben eine spezifische Ausprägung. Davon sollen im Folgenden die strategische Steuerung oder allgemein die Entwicklung einer metropolitanen Governance sowie Migration und Toleranz herausgegriffen werden.

Governance

Da Metropolregionen einerseits durch ein hohes Maß internationaler Verflechtungen und andererseits auch durch Vielfalt und Disparitäten innerhalb der Region gekennzeichnet sind, stellen sich hohe Anforderungen an ihre Fähigkeit zur Selbststeuerung. Nachgedacht werden muss über demokratisch legitimierte, funktionsfähige Strukturen und Aufbau- und Ablauforganisationen sowie Informations- und Managementsysteme, die die Erfüllung der Aufgaben unterstützen. Notwendig ist außerdem mehr Problembewusstsein für gemeinsames Handeln auf Ebene der Metropolregion, das Akteure aus Politik, (lokal und international orientierter) Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezieht. Bezogen auf die Außenvertretung stellt sich für die Metropolregionen die Herausforderung, in globalen Netzwerken kompetent und engagiert aufzutreten.

Die innere Steuerung mit dem Ziel einer Strategie, durch die möglichst viele Akteure Vorteile erlangen („win-win“), ist bei breit ausgerichteten Maßnahmen des Regionalmarketings vergleichsweise unproblematisch. Doch etwa bei konkreten Infrastrukturprojekten führt die Zielsetzung der Profilierung nach außen eher zu einer Verschärfung der innerregionalen Verteilungskonflikte, weil ausstrahlungskräftige Leuchtturmprojekte automatisch zu einer räumlich ungleichmäßigen Verteilung von Kosten und Lasten führen. Zudem konkurrieren wachstumsorientierte Politikfelder und Maßnahmen, die auf die internationale Profilierung ausgerichtet sind, mit eher innengerichteten bestandsorientierten, sozialräumlichen Handlungsbereichen. Hierüber eine Verständigung herzustellen, ist eine besondere Herausforderung an die „Metropolitan Governance“.

Migration, Toleranz und kreative Klasse

Weltoffenheit ist eine wesentliche Ausgangsbedingung für die Entwicklung leistungsfähiger Metropolregionen. Besonders für die internationalen Kreativen, hoch qualifizierte Arbeitskräfte und die „internationale Businessklasse“ – die sogenannten Nomaden der Informationsgesellschaft –, aber auch für die weniger qualifizierten Migranten sind Vielfalt und Toleranz wichtige Wohnort- und Standortfaktoren. Erst durch sie können die Potenziale der unterschiedlichen Lebensformen, Kenntnisse, Nationalitäten und Kulturen ausgeschöpft werden. Dazu kommen die weiteren „weichen Standortfaktoren“, insbesondere in den Bereichen Bildung und Wissenschaft, die Wohn- und Lebensqualität, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Kultur, Freizeit und Naherholung.

So wichtig internationale Migration von hoch, aber auch niedrig Qualifizierten für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen ist, so sehr müssen auch die Effekte kritisch diskutiert werden, die mit der Zuwanderung verbunden sind. Dies betrifft insbesondere Migranten, deren Qualifikationen nicht anerkannt oder genutzt werden, und irreguläre Zuwanderung. Die Ausbildung ethnischer Kolonien kann erhebliche Gefahren mit sich bringen, wenn sie nicht mit gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Teilhabe verbunden ist. Eine räumliche, soziale und wirtschaftliche Entmischung (Segregation) der Bevölkerung kann dazu führen, dass sich Parallelgesellschaften bilden und dadurch die Leistungsfähigkeit wie die Lebensqualität von Metropolregionen beeinträchtigt wird.

Leistungsfähigkeit durch Arbeitsteilung

Die Metropolregionen in Deutschland können mit den großen Metropolregionen der Welt nur sehr begrenzt konkurrieren. Dies liegt u. a. auch daran, dass sich die Städtesysteme ganz unterschiedlich ausgebildet haben. Zentralisierten Städtesystemen – wie in Großbritannien und Frankreich – steht das dezentrale deutsche Städtesystem gegenüber. Sehr viel spricht in Deutschland für die Fortführung der Arbeitsteilung zwischen den Großstädten bzw. Metropolregionen, also für eine Arbeitsteilung in Konkurrenz. Nur so kann es gelingen, dass sich die Metropolregionen jeweils auf spezifische Funktionen konzentrieren, um weltweit mit den großen Metropolen in Konkurrenz treten zu können. Dazu sind auch weiterhin Profilbildung und nationaler Wettbewerb der Metropolregionen, aber auch strategische Vernetzung und Kooperation miteinander notwendig.

Messung der Leistungsfähigkeit

Es wurde bereits angedeutet, dass es kaum wissenschaftlich abgesicherte Daten zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen gibt. Eingeschränkt lässt sich zwar der Istzustand von Metropolen und Metropolregionen im Hinblick auf die Ausprägung der metropolitenen 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.

Zieht man die aktuellen Studien und Benchmarks zurate, die Daten zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Dynamik aufbereiten, ist zu erkennen, dass heute die Metropolregionen das ganze Spektrum von Vorreiter- bis Nachzüglerregionen abdecken. Damit wird auch deutlich, dass es sich zunächst nur um ein normatives Konzept, um programmatische Aussagen zu einer angestrebten Zukunft handelt. Die „Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ (nach der Definition der Ministerkonferenz für Raumordnung) sind sie bisher zumindest noch nicht. Auch aus den ökonomischen Theorieansätzen lassen sich keine Gesetzmäßigkeiten ableiten, die eine positivere Entwicklung von Metropolregionen gegenüber anderen Stadtregionen begründen könnten. Da nicht alle Metropolregionen Wachstumsräume sind und nicht alle Wachstumsräume Metropolregionen, ist es nötig, die entscheidenden Faktoren für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen auch noch empirisch zu identifizieren.

5.2 Zur Weiterentwicklung des Konzepts der Metropolregionen

Handlungsempfehlungen für Akteure der Stadt- und Regionalpolitik

Die vier Metropolfunktionen Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Gatewayfunktion und Symbolfunktion werden nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft als maßgebliche Stellgrößen eingeschätzt. Für die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Metropolregion ist deshalb eine wichtige Voraussetzung, dass die Metropolregionen diese Funktionsbereiche stärken. Dies darf allerdings nicht zur Vernachlässigung ökologischer und sozialer Aspekte der Stadt- und Regionalentwicklung führen, um eine gleichmäßige Stärkung aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu erreichen. Dies kommt in Forderungen nach sozialer Kohäsion oder Steigerung der Lebensqualität zum Ausdruck. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist die breite Wiederbelebung der Diskussion über Städte als soziale (und nicht nur Standort-) Räume.

Das Konzept der Metropolregionen bietet die Chance, dass sich Kernstädte und ihr Umland mit anderen Augen betrachten. Insbesondere die Umlandgemeinden sollten erkennen, dass die Kernstädte international das Aushängeschild für die gesamte Region sind. Metropolregionen können auch dazu beitragen, dass die kulturelle Vielfalt der Städte in der Wahrnehmung der Umlandbewohner mehr Gewicht erhält. Aber auch die Kernstädte sollten die Bedeutung des Umlandes für die Attraktivität und Leistungsfähigkeit der Metropolregion wahrnehmen und ihre Nachbargemeinden als gleichberechtigte Partner anerkennen. Das Umland bietet beispielsweise eine Ausgleichs- und Schutzfunktion oder Angebote für Tourismus, Freizeit und Naherholung. Die ländlichen Teilräume in den Metropolregionen sollten gleichzeitig aber auch eine eigenständige Entwicklung betreiben, die an ihren besonderen Stärken ansetzt.

Metropolregionen können ihre Leistungsfähigkeit stärken, indem sie sich in internationale Netze einbinden bzw. diese Verbindungen ausbauen. Die Vernetzung schließt sowohl die grenzüberschreitende Verknüpfung mit benachbarten Metropolregionen ein als auch überregionale Netzwerke von Metropolregionen, z. B. innerhalb Europas oder auf globaler Ebene. Als Ressource zur Vernetzung sollten Metropolregionen die Zuwanderung nutzen und in ihrer Integrationspolitik Vielfalt und Toleranz als Qualitäten anstreben.

Strategien und Aktivitäten in den Metropolregionen benötigen eine individuelle Betrachtung jeder einzelnen Region. Aus wissenschaftlicher Sicht können keine allgemeingültigen Aussagen zu Handlungsempfehlungen getroffen werden, da diese an den jeweiligen Stärken und Schwächen sowie den spezifischen Chancen und Risiken eines Raumes ansetzen müssen.

Handlungsempfehlungen für Akteure der Bundesraumordnung

Metropolregionen ergänzen die Konzepte und Instrumente der Raumentwicklung im Bereich der Entwicklungsfunktionen. Mit ihrer Verwendung sollten die bestehenden Instrumente des Ausgleichs und der Vorsorge (Raumordnung) jedoch nicht infrage gestellt werden. Die Entwicklung der Metropolregionen sollte sich vielmehr an dem Leitbild und den Zieldimensionen der nachhaltigen Entwicklung orientieren. Eine vorrangig ökonomische Ausrichtung der Raumentwicklungspolitik in Bezug auf Metropolregionen, die sich an den eingeführten Metropolfunktionen orientiert, erfasst nicht in ausreichendem Maß die Komplexität der räumlichen Entwicklung.

Die Metropolfunktionen sind für die Leistungs- und damit Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Metropolregionen von besonderer Bedeutung. Die Bundespolitik sollte die Metropolfunktionen bei staatlichen Planungen und Maßnahmen berücksichtigen und so zur Leistungsfähigkeit der Metropolregionen beitragen. Besonders relevante Politikfelder zur Stärkung der Funktionsbereiche sind die Verkehrspolitik, Technologie- und Innovationspolitik, Wissenschaftspolitik, Integrationspolitiken und die verschiedenen Felder der Wissensökonomie.

Metropolregionen werden bisher mit der Erfüllung von Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen und Gatewayfunktionen in Zusammenhang gebracht. Zukünftig ist stärker zu berücksichtigen, dass Metropolregionen aber auch Zentren der Produktion von Symbolen sind, die durch die Symbolfunktion abgebildet werden können. Die Symbolfunktion bezieht sich auf die Erzeugung und Verbreitung von Zeichen, Vorbildern, Moden sowie Normen und Werten.

Die Raumentwicklungspolitik sollte einen Wettbewerbsrahmen für die Konkurrenz der Metropolregionen definieren und dabei eine Profilbildung, Arbeitsteilung und strategische Vernetzung der Metropolregionen fördern. Dadurch können die jeweiligen Stärken bevorzugt zum Zuge kommen und Strategie- und Investitionsentscheidungen – auch auf Bundes- und europäischer Ebene – entsprechend ausfallen. Dies erscheint notwendig, damit sich die deutschen Metropolregionen im internationalen Wettbewerb behaupten und entsprechende Standortqualitäten ausbilden können.

Vonseiten des Bundes sollten alle Aktivitäten unterstützt werden, die der Stärkung der inneren Leistungsfähigkeit von Metropolregionen dienen und ihre Entwicklungshemmnisse abbauen. Dazu ist keine neue Förderkategorie notwendig, wichtig ist dagegen die Koordination der Infrastrukturinvestitionen und der Förderprogramme der Fachressorts. Im Hinblick auf das dezentrale Städtesystem Deutschlands sollten staatliche Maßnahmen insbesondere dazu beitragen, dass die leistungsschwächeren Metropolregionen aufholen können.

Mit dem Konzept der Metropolregionen und der mit der Globalisierung verbundenen Neuordnung des globalen und nationalen Städtesystems steht die Raumordnungspolitik vor der Frage, welche zukunftsfähige Raumstruktur sie anstreben soll. Dies verdeutlicht die enge Verzahnung der Diskussionen über Metropolregionen und das Leitbild der gleichwertigen Lebensbedingungen. Aus wissenschaftlicher Sicht liegt die Verknüpfung der Metropolregionen mit Ausgleichszielen nicht unbedingt auf der Hand. In den Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung sind dafür metropolitane Netze und großräumige Verantwortungsgemeinschaften als Handlungsansätze genannt. Daneben sollten Wachstumsräume berücksichtigt werden, die fern von Großstädten gelegen sind und ohne Bezug zum Konzept der Metropolregionen eigene Strategien verfolgen. Die polyzentrische Raumstruktur Deutschlands erfordert deshalb verschiedene Strategien, welche die spezifischen Anforderungen der Teilräume berücksichtigen. Diese müssen sich an gesellschaftlich ausgehandelten Vorstellungen von räumlicher Gerechtigkeit orientieren.

5.3 Weiterführende Fragestellungen für die raumwissenschaftliche Forschung

Die wissenschaftlichen Betrachtungen zu Metropolregionen zeigen den Bedarf, die Raumkategorie der Metropolregion, die Zielsetzungen des raumordnerischen Konzepts sowie die Handlungsfelder im Rahmen der Regionalentwicklung vertieft zu untersuchen. Einige Fragestellungen werden abschließend kurz aufgeführt; weitere Forschungsfragen finden sich außerdem in den jeweiligen Fachbeiträgen.

Zur Raumkategorie und den Aufgaben von Metropolregionen

Hinsichtlich der Raumkategorie der Metropolregion stellt sich aus wissenschaftlichem Blickwinkel die Frage, wie eine Schärfung der inhaltlichen und räumlichen Abgrenzung des Begriffs der Metropolregion aussehen kann und welche qualitativen und quantitativen Kriterien sich für die Abgrenzung benennen lassen. Vor dem Hintergrund der bisher vorliegenden Arbeiten zu diesen Themen wäre es wünschenswert, wenn bei der empirischen Erfassung bzw. Abbildung von Metropolregionen ihre Knotenfunktion im globalen „Raum der Ströme“ stärker berücksichtigt werden könnte.

Darüber hinaus ist offen, welche Qualitätsstandards eine Stadtregion erfüllen sollte, um den Ansprüchen einer Metropolregion gerecht zu werden, bzw. inwieweit derartige Standardisierungen angesichts der Heterogenität der Metropolregionen überhaupt möglich sind. Ebenso stellt sich die Frage, wie in diesem Zusammenhang mit den Unterschieden in der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in Deutschland umgegangen werden kann. Lassen sich beispielsweise Grundvoraussetzungen für leistungsfähige Metropolregionen definieren, die den Charakter eines Anforderungsprofils haben könnten?

Beispielsweise besteht in dem spezifischen, aber für Metropolregionen wichtigen Handlungsfeld von Internationalisierung, Migration und Integration Klärungsbedarf zu der Frage, wodurch sich Integrationsaufgaben in Metropolregionen von denen in Stadtregionen unterscheiden. Darüber hinaus wäre zu erkunden, ob zur Unterstützung der Integrationsbestrebungen zusätzliche Instrumente erforderlich sind, die auf die besondere Bedeutung von hoch wie niedrig Qualifizierten für die Internationalisierung der Metropolregion

reagieren. Diese müssten dazu beitragen, das Thema Integration von einer Problem- zu einer Potenzialorientierung zu wandeln, sodass es aus Sicht der Metropolregionen eine strategische Perspektive erhält.

Noch vielfältiger stellt sich die Bandbreite der Metropolregionen im internationalen Kontext dar. Durch die unterschiedlichen nationalen Hintergründe und Entwicklungsgeschichten gibt es eine Vielzahl von Begriffsverständnissen und werden verschiedenste Anforderungen an Metropolregionen gestellt, deren Systematisierung und Differenzierung wie insbesondere die Auswertung und Aufbereitung von Erfahrungen ein Feld der Metropolregionenforschung sein sollte, um die Fachdiskussion weiter zu qualifizieren.

Anspruch und Zielsetzung des Konzepts der Metropolregionen

Mit den neuen Leitbildern zur Raumentwicklung in Deutschland wird den Metropolregionen die Rolle von Impulsräumen zugewiesen, zugleich übernehmen sie eine Doppelfunktion: Einerseits sollen sie durch ihre Leistungsfähigkeit zum wirtschaftlichen Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands beitragen und andererseits sollen sie Aufgaben der Regionalentwicklung bzw. Verantwortung für die sie umgebenden Räume übernehmen. Dieses Aufgabenspektrum und der wissenschaftliche Diskurs darüber zeigen die Anforderung, mithilfe von vertiefenden Untersuchungen zu einer Klärung von Zweck und Zielsetzung des raumordnerischen Konzepts beizutragen, das mit Metropolregionen verfolgt wird. Wie können die Zielsetzungen des Konzepts der Metropolregionen von allgemeinen Aufgaben der Regionalentwicklung abgegrenzt werden? Welche Aufgaben der Regionalentwicklung und des regionalen Ausgleichs sollten auf Metropolregionen übertragen werden und in welchen Aufgabebereichen können andere Instrumente der Raum- und Regionalentwicklung wirkungsvoller sein?

Die entsprechenden Untersuchungen sollten gleichzeitig dazu beitragen, die normativen Anteile des Konzepts der Metropolregionen zu identifizieren. Denn zahlreiche Vorteile und Erwartungen, die Metropolregionen zugeschrieben werden, sind bisher nicht mit empirischen Analysen untermauert worden bzw. lassen sich theoretisch nicht eindeutig belegen, sondern beruhen in erster Linie auf Plausibilitätsüberlegungen (vgl. Beitrag Bröcker).

Aus dem Anspruch der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft ergibt sich in Bezug auf die europäische Dimension ein weiteres Untersuchungsfeld für die Raumwissenschaften. Die konzeptionelle Verknüpfung von Metropole bzw. metropolitanem Kern und dem weiteren Umland korrespondiert in gewisser Weise mit dem Kohäsionsziel der Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene. Allerdings steht dort im Rahmen der Lissabon-Strategie die Zentrenentwicklung im Vordergrund, während die deutsche Diskussion das Verhältnis von Zentren und Fläche intensiver thematisiert. Die Komplementarität dieser Politikansätze und ihre Auswirkungen in verschiedenen metropolregionalen Raumtypen sollten methodisch mithilfe der Wirkungsforschung untersucht werden. Die Ergebnisse können einen wichtigen Beitrag zur Integration von nationalen und europäischen Strategieansätzen der Raumentwicklung leisten.

Steuerung von Metropolregionen

Im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit von Stadtregionen ist in den zurückliegenden Jahrzehnten bereits umfangreich über Aufgabenfelder einer stadtreionalen Governance gearbeitet worden. Aus dem Blickwinkel der Metropolregionsforschung stellt sich darüber hinaus insbesondere die Frage, welche Aufgabenbereiche definiert werden können, die Kernthemen einer Metropolregion darstellen und für die deshalb eine Koordination auf der übergeordneten Ebene der Metropolregion erforderlich ist. Auf der Grundlage einer solchen Aufgabenklärung ist im nächsten Schritt zu fragen, ob sich Mindestanforderungen bzw. -standards für die Organisation von Metropolregionen definieren lassen. Welche Grundmerkmale zu den genannten strategischen Fragen von Raumzuschnitt, Legitimation, Akteuren, Institutionalisierung etc. lassen sich identifizieren, um die Steuerung auf der metropolregionalen Ebene aufgabenadäquat zu gestalten?

Für die unmittelbaren Arbeits- und Organisationsstrukturen im Rahmen der Metropolitan Governance ist die Thematik der Akteure und Akteurskonstellationen von maßgeblicher Bedeutung. Dabei dient das Kooperationsdreieck aus öffentlichen Akteuren sowie privaten Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft als Grundlage. Zu vertiefen wäre, welche Rolle die jeweiligen Akteure auf der Ebene der Metropolregionen übernehmen können bzw. wie sichergestellt werden kann, dass ihre Interessen gewahrt werden können. Die Komplexität dieser Fragestellung wird zum einen dadurch gesteigert, dass auch für Metropolregionen das Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung handlungsleitend sein sollte, folglich also entsprechend vielfältige Interessen einbezogen werden sollten. Zum anderen sind die Mehrebenenstruktur sowie eine eventuelle Partnerschaft zwischen Kern und Peripherie zu berücksichtigen, sodass sich das Spektrum der Interessen und Interessenträger weiter multipliziert. Die Akteursfrage richtet außerdem den Blick auf die Zielgruppen des Metropolregionen-Konzepts, sodass sich die weiterführende Frage ergibt, wie diese potenziellen Nachfrager in metropolregionalen Strategien ausreichend Berücksichtigung finden können.

Literatur

- Aring, J.; Sinz, M. (2007): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, Bonn, S. 451–459.
- ARL; difu; ILS; IRS (Hrsg.) (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Positionspapier aus der ARL, Nr. 71, Hannover: http://arl-net.org/pdf/pospapier/PosPaper_73.pdf (Zugriff: 29.05.2008).
- Bathelt, H.; Glücker, J. (2002): Wirtschaftsgeographie. Stuttgart.
- Blotevogel, H. H. (2005): Metropolregionen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Castells, M. (2004): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter, Bd. 1, Opladen.
- Florida, R. (2005): Cities and the Creative Class. New York, London.
- Florida, R.; Gates, G. (2003): Technology and Tolerance – the Importance of Diversity to High-Technology Growth. In: Clark, T. N. (Hrsg.): The City as an Entertainment Machine. Research in Urban Policy, Bd. 9, Amsterdam [u. a.], S. 199–219.

- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A. (1999): *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge (MA).
- Hahne, U.; Glatthaar, M. (2005): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. In: *Raumplanung*, H. 124, S. 5–10.
- Howells, R. L. (2002): Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography, *Urban Studies*, 39. Jg. H. 5–6, S. 871–884.
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: *Aus Politik und Zeitgeschehen*, H. 37, S. 3–7.
- Krugman, P. (1998): What's new about the new economic geography? *Oxford Review of Economic Policy*, 14. Jg. S. 7–17.
- Läpple, D. (1992): Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept. In: *Analysen und Diskussionsbeiträge*, hrsg. v. Dieter Läpple, Technische Universität Hamburg-Harburg, Nr. 12.
- Läpple, D. (2001): Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 40. Jg., H. 2, Berlin, S. 12–36.
- Leber, N.; Kunzmann, K. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: *disP*, H. 166, S. 58–70.
- Lutter, H. (2007): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 64. Jg., H. 6, S. 441–450.
- Miller, J. (2006): Zusammenarbeit schafft Perspektiven. In: *Hanns Seidel Stiftung (Hrsg.): Politische Studien*, 57. Jg., Bd. 410, S. 27–32.
- Sackmann, M. (2006): Neues Denken für eine positive Zukunft – die Zeichen unserer Zeit. In: *Hanns Seidel Stiftung (Hrsg.): Politische Studien*, 57. Jg., Bd. 410, München, S. 38–43.
- Sassen, S. (1994): *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Sassen, S. (1991): *The Global City*. New York, London, Tokio.
- Sternberg, R. (2001): New Economic Geography und neue regionale Wachstumstheorie aus wirtschaftsgeographischer Sicht. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, H. 3–4, S. 159–180.
- Stiens, G. (1986): Raumordnungspolitische Strategien und Instrumente im Wandel. In: *Geographische Rundschau*, 38. Jg., H. 9, S. 437–440.
- Zimmermann, H. (2003): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: *Thüringer Innenministerium, Abteilung Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Thüringer Raumordnungsministerkonferenz*, Erfurt, S. 19–43.

Kurzfassungen/Abstracts

Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist?

Metropolitan regions: a topic with a future, or the zeitgeist?

Jörg Knieling

Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist?

Der Begriff der Metropolregion hat in der wissenschaftlichen Diskussion und in der Praxis der Raumordnung bzw. -entwicklung sowohl in Deutschland wie auch in Europa seit den 1990er-Jahren einen Aufschwung erlebt. Der einführende Beitrag „Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist“ wirft einen Blick auf die Anlässe und die Rahmenbedingungen von Metropolregionen als Konzept der Raumordnung. Dabei wird deutlich, dass Metropolregionen mit Blick auf die Raumordnung unterschiedliche und durchaus auch die Zielsetzung gleichwertiger Lebensbedingungen infrage stellende Implikationen haben können.

Angesichts ambivalenter Vermutungen zu den Wirkungen des Konzepts stellt der Band die Frage in den Mittelpunkt, welche Annahmen zu Erklärungsansätzen und Determinanten der Entwicklung von Metropolregionen theoretisch belegt und wissenschaftlich nachvollzogen werden können. Der Beitrag erläutert diesbezüglich den Argumentationsgang des vorliegenden Bandes, der neben definitorischen und diskursanalytischen Erkundungen sowie Erklärungsansätzen von Metropolregionen auch Anforderungen in Bezug auf ihre Leistungsfähigkeit thematisiert. Dies veranschaulicht, welche Bandbreite an Themenfeldern und Theorieansätzen in Verbindung mit Metropolregionen angesprochen werden können, von denen wichtige ausgewählte Aspekte in den folgenden Beiträgen vertieft werden.

Metropolitan regions: a topic with a future, or the zeitgeist?

Since the 1990s, both in Germany and in Europe generally, the term „metropolitan region“ has seen an upsurge in use both in academic discussion and in the practice of spatial planning and development. This introductory article – „Metropolitan regions: a topic with a future, or the zeitgeist?“ – considers the circumstances and parameters associated with metropolitan regions as a concept within spatial planning. As the article makes clear, from the perspective of superordinate spatial planning, metropolitan regions may harbour a range of quite different implications, including some which call into question the overriding goal of securing balanced living conditions throughout the national territory.

Given the ambivalence of assessments of the effects attributable to this concept, this collection of papers focuses primarily on the question as to which assumptions relating to the determinants of, and to explanations for the development of, metropolitan regions are amenable to theoretical underpinning and scientific confirmation. To this end, this article sets out the line of argumentation which characterises the present publication, which, in addition to exploring definitions and discourses on the subject, also addresses explanatory approaches associated with metropolitan regions and the demands which are placed on

them in respect of efficiency and performance. It demonstrates in particular just how broad a spectrum of issues and theoretical positions can be approached through the notion of metropolitan regions. Some of the most important aspects of these have been selected for more detailed exploration in the papers which follow.

Jürgen Aring

Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie

Im Alltagsverständnis nutzt man den Begriff Metropole zur Charakterisierung von Weltstädten wie New York, London oder Tokio. Losgelöst davon ist jedoch der seit einigen Jahren in Deutschland verwendete Begriff der Europäischen Metropolregionen, der nicht auf einen Weltstadtcharakter abhebt, sondern viel eher als raumordnerischer Modernisierungsansatz zu verstehen ist. Eine Annäherung an das Konzept der Europäischen Metropolregionen leistet der vorliegende Beitrag. Nach einem einführenden Blick auf die großen Städte wird zunächst erläutert, wie sich die alltägliche Metropolendefinition und der Zugang der Raumordnung unterscheiden. Anschließend wird auf diskursmächtige Elemente der wissenschaftlichen und politischen Diskussion eingegangen, die oft zur fachlichen Begründung des Metropolregionenkonzeptes herangezogen werden. Abschließend werden zwei oft genannte Gegenargumente zur Metropolregionenstrategie aufgegriffen und kritisch hinterfragt.

European metropolitan regions: moving towards a modernisation strategy for spatial planning

In everyday usage, the term „metropolis“ is used to characterise such global cities as New York, London or Tokyo. Quite independently of this, the term „European metropolitan region“ has gained currency in Germany over recent years; far from suggesting status as a global city, this usage is to be seen rather as a sign of a modernising tendency within spatial planning. This paper is an attempt to come to a sounder understanding of the concept of European metropolitan regions. Starting with an introductory overview of the major cities, the paper goes on first to elucidate the everyday understanding of the term „metropolis“ and to show how this differs from the approach to this subject taken within spatial planning in Germany. This is followed by an analysis of some key and influential elements of the discussion taking place in both scientific and political circles and which are frequently drawn upon to provide technical justification for the concept of the metropolitan region. The article ends with a critical discussion of a number of frequently cited arguments opposing the metropolitan-region strategy.

Hans Heinrich Blotevogel, Rainer Danielzyk

Leistungen und Funktionen von Metropolregionen

Zu unterscheiden sind *Metropolen* (große Städte mit internationaler Ausstrahlung und einer hohen Konzentration hochrangiger Infrastrukturen und Dienstleistungen), *Metropolregionen* (Standorträume metropolitaner Einrichtungen unabhängig von den politisch-

administrativen Grenzen der Kernstadt) und *Verflechtungsräume der Metropolregionen* (Einzugsbereiche der höchstrangigen Infrastrukturen und Dienstleistungen).

Vier Funktionsbereiche von Metropolregionen lassen sich unterscheiden: (1) Innovations- und Wettbewerbsfunktion, (2) Entscheidungs- und Kontrollfunktion, (3) Gatewayfunktion, (4) Symbolfunktion. Die letztgenannte Funktion wird gegenüber der bisherigen fachlichen Diskussion zusätzlich eingeführt, da Metropolregionen in vielfältigen diskursiven Zusammenhängen eine wachsende Bedeutung haben. Die vier Funktionsbereiche sind von Inhalt und Bedeutung her in jeder Metropolregion unterschiedlich ausgeprägt, weshalb sich ein spezifisches Profil für jede Metropolregion beschreiben lässt.

The performance and functions of metropolitan regions

First of all, a distinction has to be made between metropolises (major cities of international importance and with a high concentration of high-level infrastructure and services), metropolitan regions (areas served by metropolitan structures, irrespective of political/administrative boundaries of their core city), and the hinterlands of metropolitan regions (catchment areas for top-level infrastructure and services).

It is possible to distinguish further between four general functions of metropolitan regions: (1) the innovation and competition function, (2) the decision-making and supervisory function, (3) the gateway function, and (4) the symbolic function. The last-mentioned function represents an addition to those which have been recognised in the past in technical discussion on the subject as metropolitan regions have taken on growing importance within a wide range of discourse contexts. In terms of content and substance, the actual manifestations of these four general functions vary from one metropolitan region to another; this makes it possible to draw a specific profile for each individual metropolitan region.

Hans Heinrich Blotevogel, Kati Schulze

Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen

Der methodisch ausgerichtete Beitrag versucht die folgenden Fragen zu beantworten: *Wie lässt sich das theoretische Konstrukt „Metropolität“ operationalisieren? Wie können die Metropolfunktionen von Städten und Regionen empirisch bestimmt werden? und Wie metropolitan sind die deutschen Städte und Stadtregionen wirklich?* In einer kritischen Auseinandersetzung werden die messmethodischen Probleme bei der empirischen Erfassung von Metropolität diskutiert und ein neues Messkonzept zur Quantifizierung der Metropolfunktionen der deutschen kreisfreien Städte und Kreise vorgestellt. Im Ergebnis werden Metropolitäts-Indizes für Städte und Kreise sowie für Metropolregionen ermittelt und beschrieben. Die empirischen Ergebnisse zeigen für Deutschland ein arbeitsteiliges polyzentrisches System metropolitaner Standorte mit komplementären Funktionsspezialisierungen. An der Spitze der Hierarchie steht eine Gruppe von großen Städten bzw. Metropolregionen. Je nach räumlicher Aggregation der Gebietseinheiten zeigen entweder Berlin, München oder Rhein-Ruhr die höchsten Indexausprägungen.

The problem of quantifying the metropolitan functions of Germany's metropolitan regions

This paper is more methodological in approach and attempts to answer the following questions: How can the theoretical construct of „metropolitanity“ be rendered operational? How can the metropolitan functions of cities and regions be determined empirically? and How metropolitan are Germany's cities and regions really? In a critical appraisal, the authors discuss the methodological problems of measurement in attempting to quantify metropolitanity empirically; they also put forward a new measurement concept for quantifying the metropolitan functions of Germany's self-governing cities and counties. This culminates in the description and calculation of metropolitanity indices for cities and counties, as well as for metropolitan regions. The picture which emerges for Germany from these empirical findings is that of a polycentric system of metropolitan locations displaying a division of labour and with complementary areas of functional specialisation. At the top of the hierarchy is a group of major cities or metropolitan regions. Depending on the spatial aggregation of spatial units applied, the very top position may be held by either Berlin, Munich or the Rhine-Ruhr region.

Peter Schmitt

Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven

Das Konzept der Europäischen Metropolregionen hat sich in den letzten Jahren zu einem der bedeutsamsten raumordnungspolitischen Ansätze entwickelt. Im Rahmen dieses Beitrages soll dieser Bedeutungszuwachs in diskursanalytischer Perspektive kritisch hinterfragt werden. Dabei wird zum einen rekonstruiert, durch welche Impulse und zum Teil auch inhaltlichen Kontroversen dieser mittlerweile „mächtige Fachdiskurs“ bislang auf nationaler Ebene geformt und geleitet worden ist. Zum anderen wird die Anwendung dieses von der Raumordnungspolitik zur Verfügung gestellten diskursiven Rahmens anhand der Metropolregionen Nürnberg und Rhein-Ruhr untersucht, um exemplarisch die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen sowie diskursiven Praxen und bisherigen Resultate auf regionaler Ebene zu veranschaulichen. Abschließend wird die Bedeutung von Metropolregionen als strategisches Raumbild in der deutschen Raum-(entwicklungs-)politik diskutiert.

Spatial-policy discourses on metropolitan regions in Germany: positions, controversies and perspectives

Over recent years, the concept of European metropolitan regions has come to rank as one of the most significant approaches in spatial planning policy. This paper sets out to offer a critical examination of this rise in significance from a discourse-analysis perspective. Firstly, the author retraces both the impulses and – to some extent – also the substantive controversies which at national level both formed and guided what has come to be a „powerful professional discourse“. This is followed by a close analysis of the application of this discursive framework provided by spatial-planning policy in the Nuremberg and Rhine-Ruhr metropolitan regions as a means of illustrating the differing starting points, types of discursive practice and results to

date at the regional level. The paper closes with a discussion of the significance of metropolitan regions as a strategic spatial vision within spatial and spatial-development policy in Germany.

Thorsten Wiechmann

Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa – Eine Spurensuche

Seit Mitte der 1990er-Jahre entwickeln sich „Metropolregionen“ im Rahmen der Bemühungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas zu einem strategischen Leitbild der europäischen Raumentwicklung. Die mit dem Begriff verbundenen Leitvorstellungen bleiben jedoch vage. Immerhin scheint sich ein europaweites Grundverständnis herauszukristallisieren, wonach Metropolregionen funktional verflochtene Ballungsgebiete sind, deren Zentrum über eine Mindesteinwohnerzahl von ca. 500.000 Einwohnern verfügt und die als Wachstumspole von europaweiter Bedeutung eingestuft werden. Maßnahmen zur ihrer Unterstützung werden vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie zunehmend mit dem Argument begründet, sie trügen entscheidend zum nationalen Wirtschaftswachstum bei, da sie in einer globalisierten Welt komparative Wettbewerbsvorteile hätten. Der vorliegende Beitrag zeichnet Entwicklungslinien, Akteurskonstellationen und Meilensteine des europäischen Diskurses über Metropolregionen nach.

Spatial-policy discourses on metropolitan regions in Europe: following the trail

Since the mid-1990s, „metropolitan regions“ have come to rank as a powerful strategic vision for spatial development in Europe within the context of efforts to increase Europe’s competitiveness. However, the actual guidance this concept is supposed to provide remains somewhat vague. Some degree of general agreement does though appear to be emerging throughout Europe, according to which metropolitan regions are major conurbations with interlocking functions, containing central hubs with populations of at least 500.000 and which can be classified as growth poles of significance to the whole of Europe. Against the background of the Lisbon Strategy, measures to support metropolitan regions are increasingly based on the argument that they make a key contribution to national economic growth since, within a globalised world, they offer comparative advantages for competition. This article retraces lines of development, sketches the constellations of actors, and locates milestones in the European discourse on metropolitan regions.

Johannes Bröcker

Städtesystem und Globalisierung

Die politische und planerische Diskussion über Metropolen ist stark von der Vorstellung bestimmt, die Globalisierung könnte zu grundlegenden Veränderungen im Städtesystem führen, und diese Veränderungen könnten ganz besonders Städte der höchsten Hierar-

chiestufen betreffen. Der Aufsatz präsentiert theoretische Überlegungen, die tatsächlich für diese Vermutung sprechen. Er untersucht den Einfluss der Globalisierung auf die Größe und räumliche Verteilung von Städten. Der methodische Ansatz ist, in einem Modell der Neuen Ökonomischen Geographie mit stetigem geographischem Raum sinkende Raumüberwindungskosten und Grenzhemmnisse zu simulieren. Generell sinkende Raumüberwindungskosten fördern die zunehmende Konzentration in größeren Städten. In Wirtschaftsräumen wie China, in denen die Verstädterung noch in vollem Gange ist, wird sich eine geringere Dichte von Städten bilden als in Europa und die Städte werden jeweils größer sein als bei uns. Internationale Integration hat keine Konsequenz im unteren Bereich der Städtehierarchie, aber verschärft die Konkurrenz in ihrem oberen Bereich. Einige Städte in diesem Bereich werden zusätzliche globale Aktivitäten an sich ziehen und wachsen, andere werden solche verlieren und schrumpfen. Agglomerationen mit einer zum integrierten Wirtschaftsraum zentralen Lage haben einen Anfangsvorteil dabei, zur Gewinnergruppe zu gehören, aber hier gibt es keinen Determinismus. Auch andere zufällige Anfangsvorteile können eine Rolle spielen.

The system of cities and globalisation

Discussion on metropolises in both political and planning circles is conditioned to a great extent by the notion that globalisation could lead to fundamental shifts within the system of cities, and that the cities most particularly affected by these changes would be those at the top of the hierarchy. This article presents some theoretical considerations which do actually provide some support for this view. It investigates the influence of globalisation on both the size and the spatial distribution of cities. Working within a model derived from New Economic Geography, the methodological approach consists in simulating the falling cost of mobility and the decreasing significance of administrative borders as obstacles within one constant geographical space. The trend towards falling mobility costs promotes increasing concentration in the larger cities. Such economic areas as China, where urbanisation is still proceeding apace, will see the creation of a lower-density city system than is found in Europe, and cities in China will be larger than ours. International integration is of no consequence at the lower end of the hierarchy of cities, but it leads to a heightening of competition at the top. Some cities near the top of the hierarchy will attract additional global functions, and will grow; others will lose such functions and will contract. Agglomerations with a central location in respect of the integrated economic area which contains them have the initial advantage of belonging to the group of winners. But this is by no means inevitable. The situation may also be conditioned by other chance initial advantages.

Wolfgang Knapp

Metropolregion, Staat und die aktuelle Politik der räumlichen Redimensionierung – Aus der Sicht des Regulationsansatzes und der „radical geography“

Die Rekonfiguration und Neudimensionierung von Formen territorialer Organisationen wie Städte und Staaten stellen ein integrales Element der gegenwärtigen Globalisierungsrunde dar. Die territoriale Organisation zeitgenössischer städtischer Räume und staatlicher

Institutionen muss gleichermaßen als Voraussetzung, Mittel und Ergebnis dieser konflikt-behafteten Dynamik der weltweiten räumlichen Umstrukturierung angesehen werden. Auf dieser Basis wird das in der BRD mit territorial spezifischen Produktionsbedingungen, sozio-ökonomischen Anlagewerten sowie institutionellen Strukturen verbundene Konstrukt „Metropolregionen“ – im Rahmen fortgeschrittener Regulierungsansätze und „kritischer Geographie“ – als Ausdruck einer Skalenpolitik analysiert, die an der geographischen Schnittstelle zwischen Prozessen städtischer Umstrukturierung und territorialer Umstrukturierung durch den Staat Gestalt gewinnt. Zeitgenössische Regionalisierungsprozesse, in denen neue subnationale institutionelle Räume als geographische Speerspitzen für Wirtschaftswachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit mobilisiert werden, und die damit verbundenen skalenbezogenen Verlautbarungen neoliberaler politischer Agenden werden hier als institutionelles Medium interpretiert, durch das der deutsche Staat Strategien einer post-fordistischen Krisenbewältigung angeht.

Metropolitan regions, the state and the current policy towards territorial re-scaling: a perspective based on regulation theory and radical geography

The reconfiguration and re-scaling of forms of territorial organisation such as cities and states constitute an intrinsic moment of the current round of globalisation. The territorial organisation of contemporary urban spaces and state institutions must be viewed at one and the same time as a presupposition, a medium and an outcome of this conflictual dynamic of global spatial restructuring. On this basis, the construction of „metropolitan regions“ associated with territorially specific conditions of production, socio-economic assets and institutional forms in the FRG is analysed – within the frame of advanced regulation approaches and „critical geography“ – as expressions of a politics of scale that is emerging at the geographical interface between processes of urban restructuring and state territorial restructuring. Contemporary regionalization processes in which new subnational institutional spaces are being mobilized as the geographical spearheads for economic growth and international competitiveness and the related scalar articulation of neoliberal political agendas are interpreted here as an institutional medium through which the German state is engaging in strategies of post-Fordist crisis-management.

Hans Joachim Kujath

Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie – Die institutionentheoretische Sicht

Die Anziehungskraft und Leistungsfähigkeit der Metropolregionen als besondere Raumkategorie in den Beziehungsnetzen der globalen Wirtschaft weist auf spezifische neue institutionelle und organisatorische Konfigurationen, deren Logik sich mithilfe theoretischer Ansätze aus der neuen Institutionenökonomie erschließen. Betrachten wir die Metropolregionen in ihren globalen wirtschaftlichen Einbindungen, so ist das wohl auffälligste Phänomen ihre Schnittstellenfunktion zwischen den globalen und nationalen Systemen der Wirtschaft mit ihren besonderen Institutionen, Organisationsformen und infrastrukturellen Transport- und Kommunikationsangeboten sowie ihre Standortattraktivität für den neuen

Wirtschaftsbereich der Wissensökonomie. Die Wissensökonomie übernimmt innerhalb der globalen Beziehungsnetze eine Schlüsselrolle, indem sie durch Kodifizierung des Wissens und Standardisierung von Interaktionsbeziehungen Wissensflüsse beschleunigt und sowohl zur Senkung der Transaktionskosten als auch zur Steigerung der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft beiträgt. Für die Wissensökonomie sind die Metropolräume bevorzugte Standorte, von denen aus sie ihre globalen/nationalen Kunden bedient („transactional cities“). Darüber hinaus sind die Metropolregionen attraktive Standorte der Produktion von Informations- und Wissensgütern („transformation/production cities“).

***The performance of metropolitan regions within the knowledge economy.
The institution-theory perspective***

The appeal and performance of metropolitan regions as a specific spatial category within the webs of relationships which shape the global economy are signs of specific, new institutional and organisational configurations. The logic behind such configurations can be traced with the help of theoretical approaches derived from new institutional economics. If metropolitan regions are considered in terms of their involvement within global economic networks, then the phenomenon which marks them out most strikingly is the gateway function they perform between the global and national economic systems, each with their own particular institutions, organisational structures and ranges of transport and communications infrastructure available. A further key phenomenon is their attractiveness as a location for businesses in the new knowledge-economy sector. Within these global webs of interaction, the knowledge economy has the key role to play of accelerating knowledge flows by means of codification and by standardising the relationships within which interactions take place. It contributes thus not only to reducing transactional costs, but also to increasing the innovative potential of industry. As far as the knowledge economy is concerned, metropolitan regions rank as preferred locations from which to serve both national and global customers („transactional cities“). Moreover, metropolitan regions are also seen as attractive locations for the production of information- and knowledge-related goods („transformation/production cities“).

Joachim K. Blatter, Jörg Knieling

Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen

Mit Blick auf das System der politischen Steuerung von Metropolregionen stellen sich eine Reihe von Fragen, die der Beitrag näher untersucht. Er zeigt in einem historischen Rückblick auf, in welcher Form Großstadtregionen in der Vergangenheit auf veränderte Anforderungen reagiert haben und welche Theorieansätze zur Erklärung der Steuerungsformen beitragen können.

Ein besonderer Fokus liegt auf den gegenwärtigen Ausprägungen der Governance in Metropolregionen. Dazu werden verschiedene Elemente diskutiert, die für die jeweilige Governance bestimmend sind: primäre Zielsetzung zwischen Profilierung nach innen oder

nach außen, räumliche Abgrenzung der Region, inhaltliche Ausrichtung, Art der Institutionalisierung, Integration privater Akteure, Steuerungsinstrumente zwischen Formalität und Informalität, strategischer Steuerungsansatz sowie Umgang mit der Mehrebenenthematik. Zwei idealtypische Formen von Governance sollen dazu beitragen, die Vielfalt der Governance in deutschen Metropolregionen einordnen zu können, ohne dass normative Aussagen zu einem idealen Steuerungsmodell abgeleitet werden. Der Beitrag schließt mit offenen Fragen für das Forschungsfeld der Metropolitan Governance.

Metropolitan governance: institutional strategies, dilemmas and scope for variation in guiding the development of metropolitan regions

With regard to the system for exerting political control or guidance in respect of metropolitan regions, a number of questions need to be addressed. These questions are examined in detail in this paper. By means of a historical survey, the authors describe the various ways in which metropolitan regions have in the past responded to changing demands, and they set out theoretical approaches capable of explaining the forms of governance which have been applied.

One area of special focus is the type of governance currently being exercised in metropolitan regions. Here the discussion covers various elements which condition different types of governance: the primary objective – raising either the internal or the external profile of the region; the physical extent of the region; a substantive focus; the nature of institutional structures in place; the integration of the private sector; the formality/informality of instruments for guiding development; the strategic approach to governance and attitudes to the multi-tier aspect of governance. The authors refer to two ideal-typical forms of governance as a device to aid categorisation of the multitude of forms of governance found in Germany's metropolitan regions. These are not, however, to be seen as a basis for prescribing any one ideal model of governance. The paper closes with a number of research questions relating to the topic of metropolitan governance which remain open.

Busso Grabow, Anna Becker

Metropolregionen – Quellen und Mündungen von Wanderungsströmen

Für Metropolregionen kennzeichnend sind die internationale Verflechtung und die Einbindung in verschiedene Arten von Strömen. Ausmaß und Qualität der Migration als Abbild der Menschen- und Wissensströme, die in die Metropolregionen münden und aus ihnen „entspringen“, sind mitentscheidend für ihre Leistungsfähigkeit und Entwicklung. Alle vier wesentlichen metropolitanen Funktionsbereiche, die Entscheidungs-, Innovations-, Gateway- und Symbolfunktion, werden durch Wanderungen vor allem von hoch Qualifizierten gestärkt. Als wichtige „Pull-Faktoren“ gelten harte Standortbedingungen, wie etwa das Vorhandensein von Arbeitsplätzen in den „creative industries“, gleichermaßen aber auch weiche Faktoren: Weltoffenheit, kulturelle Ausstrahlung und Image spielen eine wichtige Rolle. Um Wanderungen als „Lebenselixier“ für Metropolregionen wirksam werden zu lassen, sind veränderte Sichtweisen und gezielte Maßnahmen notwendig.

Metropolitan regions: sources and confluences of migration flows

One feature which is characteristic of metropolitan regions is their international ties and the functions they perform in respect of various types of flows. As a map of the flows of people and knowledge both into metropolitan regions and emanating from metropolitan regions, both the magnitude and the quality of migration play a critical role in determining how these regions perform and how they develop. All four of the major metropolitan functions – the decision-making, innovation, gateway and symbolic functions – are reinforced by migration, and particularly where highly-qualified individuals are concerned. Important pull factors are certainly such „hard“ locational assets as the availability of jobs in the creative industries; however, „soft“ factors – e.g. a cosmopolitan outlook, cultural appeal and image – also have an important role to play. For migration to work effectively as an „elixir of life“ for metropolitan regions, there is a need for a change in attitudes and for targeted measures to be put in place.

Julian Petrin, Jörg Knieling

Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie

Die Raumkategorie der Metropolregionen ist ein Erfolgsmodell – nahezu jede größere deutsche Agglomeration ist dem einstmals exklusiven Club beigetreten. Ein Teil des Erfolgs ist auf die Bildmächtigkeit des Begriffs zurückzuführen. Er gibt ein doppeltes Versprechen: metropolitan zu sein – und regional. Dabei ist völlig ungeklärt, was diese Attribute faktisch bedeuten. Solange der Begriff derart deutungs offen ist, regieren die Klischees – und implizieren eine Symbolpolitik, die für so manche Metropolregion kontraproduktiv sein könnte. Eine Klärung der Bedeutung von Metropolitanität und Regionalität erscheint dringend nötig, um den Mehr- und Neuigkeitswert der neuen Raumkategorie zu klären und den Begriff aus dem Reich der vagen Konnotationen herauszuholen. Vor allem stellt sich die Frage, wie sich die Konzepte der Regionalität und der Metropolitanität zu etwas Neuem verbinden lassen. Der Beitrag versucht auch auf diese Frage erste Antworten zu geben.

The promise contained in the symbol „metropolitan region“: potentials and risks of a symbolically powerful spatial category

As a spatial category, metropolitan regions are regarded as a model for success: practically every one of Germany's agglomerations has now joined what was once an exclusive club. The success of this model is due – in part, at least – to the powerful symbolism this concept projects. The promise it holds out is two-fold: it is possible to be both metropolitan and, at the same time, regional. And yet, just what these two attributes actually entail remains completely unresolved. As long as the term remains as open to interpretation as it currently is, clichés will abound. In fact, these imply a symbolic use of the term which for some metropolitan regions could easily turn out to be counterproductive. There is, therefore, now an urgent need for clarification of what is meant by „metropolitanity“ and by „regionality“ if we are to establish just what the „novelty value“ or value-added of this new spatial category actually is, and hence

to rescue the term from the realm of vague connotations. The most prominent question which is raised concerns just how the concepts of regionality and metropolitanity can be conjoined to create something new. This article attempts to provide some initial answers to this question.

Jörg Knieling, Antje Matern

Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

Der abschließende Beitrag fasst die zentralen Erkenntnisse des Bandes in den Bereichen Begriffsklärung und Grundlagen, Diskursanalyse sowie theoretische Erklärungsansätze zur Herausbildung und Determinanten der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen zusammen. Aus diesen Erkenntnissen werden Empfehlungen zum Umgang mit Metropolregionen und zur Weiterentwicklung des Konzepts der Metropolregionen im Kontext der Raumordnung bzw. Raumentwicklung abgeleitet, die sich sowohl an kommunale und regionale Akteure als auch an die Bundesraumordnung richten. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei dem Verhältnis von Metropolregionen zu einer ausgleichsorientierten Raumentwicklungspolitik. Weiterführende Fragen, die im Rahmen raumwissenschaftlicher Forschung vertieft werden sollten, werden sowohl bezogen auf das normative Konzept als auch auf die regionale Handlungsebene der Metropolregion gesehen und befassen sich mit Zielen und Aufgaben ebenso wie mit Aspekten der Steuerung von Metropolregionen.

Metropolitan regions: innovations, competition and effectiveness

The final article provides a summary of the key insights presented in this volume under the headings Clarification of terminology and fundamentals, Discourse analysis, and Theoretical explanations for the emergence of – and determining factors behind the performance of – metropolitan regions. These insights are a source of recommendations for grappling with metropolitan regions, and on how the concept might be developed further within the context of comprehensive spatial planning and spatial development. These recommendations are addressed both to actors at the municipal and regional levels and to those with responsibility for superordinate spatial planning at the federal (national) level. Special attention is paid to the role of metropolitan regions within a policy of spatial development which is guided by the principle of securing balanced levels of development throughout the entire national territory. Additional research questions which remain to be explored in greater depth by spatial scientists relate both to metropolitan regions as a normative concept, and to the goals and tasks associated with metropolitan regions, as well as to aspects of governance.

Verbundforschungsprojekt
**Metropolregionen
und Raumentwicklung**



AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG



Teil 1

Metropolregionen in Nordwestdeutschland

Ralph Baumheier (Hrsg.)

Hannover 2007
Arbeitsmaterial Nr. 335
64 S., farb. Abb., 15,- EUR
ISBN 978-3-88838-335-9

Teil 2

Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion?

Überlegungen
zur organisatorischen
und inhaltlichen
Ausgestaltung der
Metropolregion München

*Manfred Miosga,
Raymond Saller (Hrsg.)*

Hannover 2007
Arbeitsmaterial Nr. 339
120 S., farb. Abb., 23,- EUR
ISBN 978-3-88838-339-7

Bestellmöglichkeiten über den Buchhandel
Auslieferung über VSB-Verlagsservice
Postfach 47 38, 38037 Braunschweig
Tel. 0 18 05/7 08-7 09, Fax 05 31/7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG
Hohenzollernstr. 11, 30161 Hannover
Tel. 05 11/3 48 42-13, Fax 05 11/3 48 42-41
E-Mail: Berswordt@ARL-net.de
www.ARL-net.de

Angesichts des weltweiten Wettbewerbs und der zunehmenden globalen wirtschaftlichen Verflechtungen ist die Rolle der Metropolregionen wieder stärker in den Mittelpunkt der raumentwicklungspolitischen und regionalökonomischen Diskussion gerückt. Die wachsende Dynamik der Globalisierungsprozesse führt zu einer Restrukturierung der Städtesysteme. Die Großstadtregionen entwickeln sich zu Knoten in zunehmend komplexeren Netzen. Sie sind die Zentren der Wissensökonomie. Darüber hinaus legen es auch neuere theoretische Erkenntnisse – z. B. aus der Neuen Ökonomischen Geographie und der Neuen Wachstumstheorie – nahe, dass die großen Metropolregionen in der Zukunft die Kristallisationspunkte und Träger des gesamtwirtschaftlichen Wachstums sein werden. Daher erscheint es notwendig, die räumlichen Auswirkungen dieser Veränderungen und ihre Konsequenzen für die Steuerung und Organisation von Metropolregionen, d. h. im Hinblick auf neue Anforderungen an die Metropolitan Governance, zu untersuchen.

Mit dieser Thematik hat sich ein gemeinsamer Arbeitskreis von vier raumwissenschaftlichen Einrichtungen in Deutschland (ARL, Difu, ILS, IRS) beschäftigt. Die einzelnen Untersuchungen befassen sich mit Begriffsklärungen und definitorischen Grundlagen, Theorieansätzen für die Herausbildung, Entwicklung und die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen sowie mit den Möglichkeiten zur Quantifizierung von Metropolfunktionen und zur Messung von Metropolitanität. Die Erklärungsansätze beziehen sich in erster Linie auf die Regionalökonomie, die Organisationstheorie und die Regulationstheorie. Darüber hinaus wird im Rahmen von zwei Diskursanalysen die Bedeutung von Metropolregionen als Raumkategorie in Deutschland und Europa behandelt. Ein abschließender Beitrag fasst auf der Grundlage der einzelnen Untersuchungen die Ergebnisse der Tätigkeit des Arbeitskreises zusammen. Dabei liegt der Fokus vor allem auf Einsichten und Widersprüchen, offenen Fragestellungen und Perspektiven, die für die weitere Forschung von Interesse sein können.

At a time of global competition and increasing global economic interdependencies, within discussion on both spatial-development policy and regional-development policy, the spotlight has once again come to be focused on the role of metropolitan regions. The increasingly dynamic character of processes of globalisation is resulting in a restructuring of city systems. The regions around major cities are developing into hubs within increasingly complex networks. These are the centres of the knowledge economy. Moreover, the theoretical insights emanating from recent research – for example, from New Economic Geography and New Growth Theory – suggest that the major metropolitan regions will in future come to represent the focal points and agents of macroeconomic growth. There is now therefore a pressing need to examine the spatial effects ensuing from these changes, and the consequences these will have for the governance and organisation of metropolitan regions, in particular with regard to the new demands which are placed on "metropolitan governance".

This topic has been addressed by a joint working group comprising representatives of four of Germany's major research institutes for the spatial sciences (ARL, Difu, ILS, IRS). The various studies presented here deal with terminology and definitions, theoretical approaches concerned with the emergence, development and performance of metropolitan regions, as well as with possible methods for quantifying metropolitan functions and measuring "metropolitanity". The explanations put forward relate primarily to regional economy, organisation theory, and regulation theory. In two studies based on discourse analysis, the particular focus is on the significance of metropolitan regions as a spatial category both in Germany and in Europe. The closing article refers back to the individual studies presented and summarises the findings produced by the working group. Here the focus is placed in particular on insights and conflicts, on questions which remain open, and on perspectives which may be of interest for further research.