

Schmitt, Peter

Book Part

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

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Schmitt, Peter (2009) : Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland: Positionen, Kontroversen, Perspektiven, In: Knieling, Jörg (Ed.): Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, ISBN 978-3-88838-060-0, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 59-100

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59912>

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.

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“ artikulierten 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.

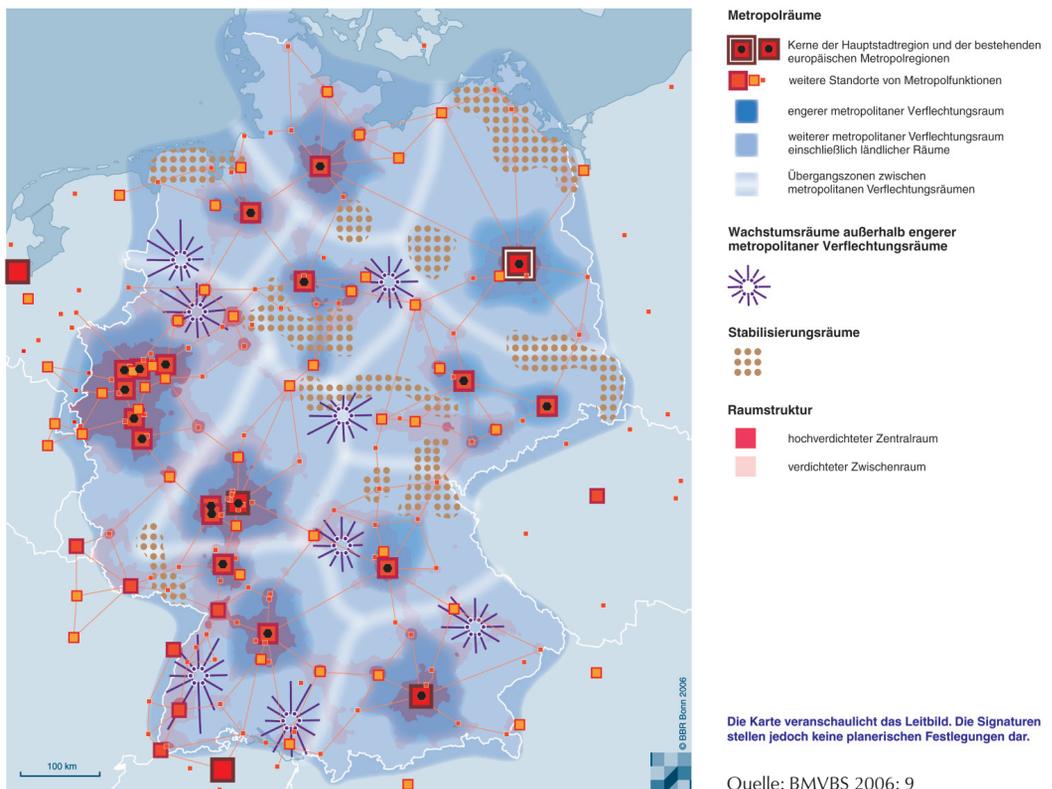
Einen weiteren Beleg dafür, dass das strategische Raumbild der Metropolregionen immer mehr die raumpolitischen Diskurse durchdringt, stellen der Raumordnungsbericht 2005 sowie auch die „neuen“ raumentwicklungspolitischen Leitbilder und Handlungsstrategien dar. Wurde im Raumordnungsbericht 2000 die raumpolitische 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 Metropolenorientierung 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).

gegegenghalten, 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



Grafik: Wirtschaftsreferat der Stadt Nürnberg, 10/2005

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).

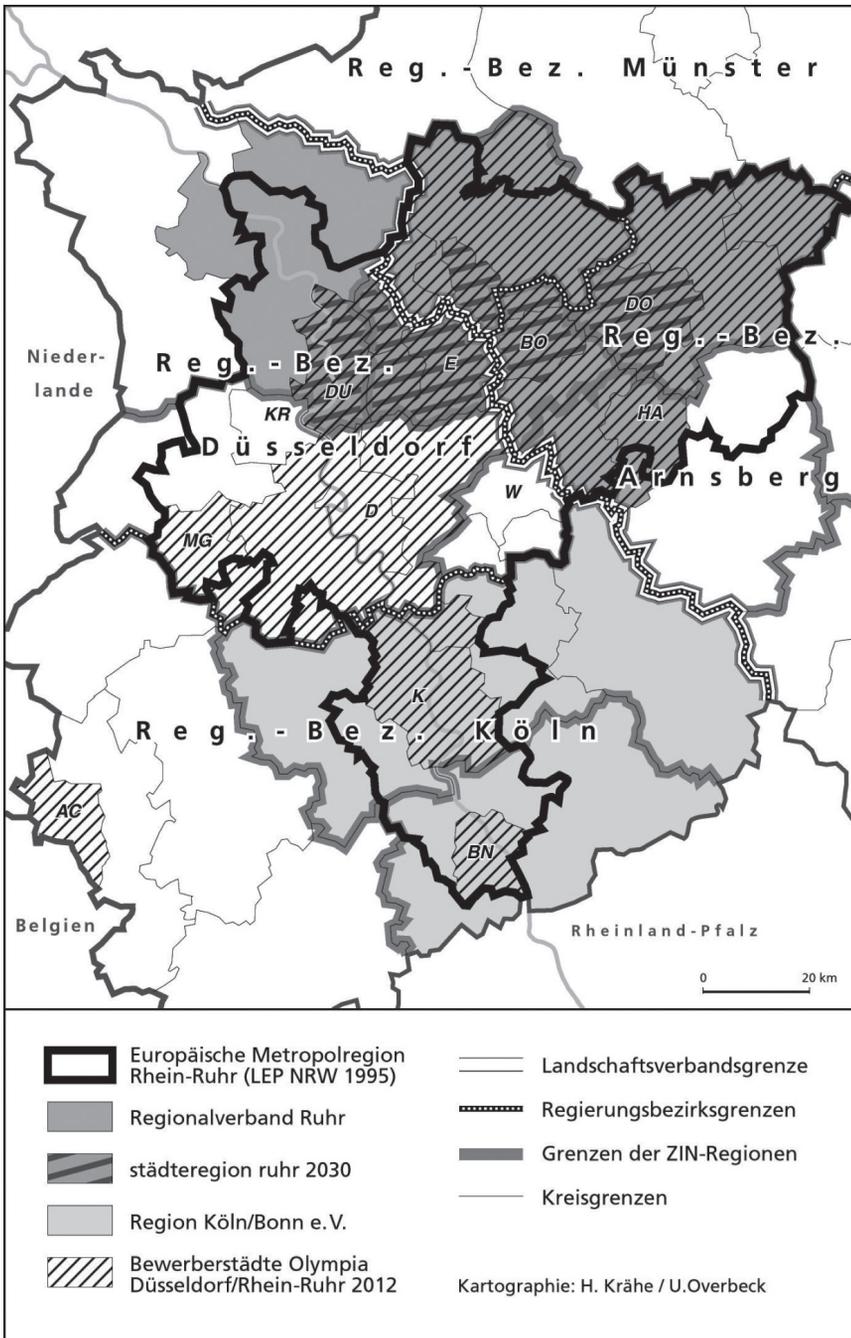
Umso erstaunlicher ist die vergleichsweise scharfe Offensive in der zeichnerischen Darstellung. Denn es wurde nicht die Signatur der MKRO oder ein vergleichbares, der strategiegeleiteten Intention dieses Plans entsprechendes Geo-Design verwendet, sondern die Verdichtungsraumkategorie der Ballungskerne 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.

gesprochen 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 „wirkmächtige 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.
- Miggebrink, 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.