

Aring, Jürgen

Book Part

Europäische Metropolregionen: Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Aring, Jürgen (2009) : Europäische Metropolregionen: Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie, 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. 9-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59917>

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 I

Begriffsklärung
und Grundlagen

Jürgen Aring

Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie

Gliederung

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

Literatur

1 Ein Blick auf die großen Städte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Das deutsche Städtesystem und seine Rolle für die Raumentwicklung

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

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

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

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

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

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

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

3 Zum Begriff der Metropole

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

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

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

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

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

4 Metropolregionen statt Metropolen – Der Zugang der Raumordnung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Konzentrations- und Agglomerationstendenzen im Prozess der räumlichen Restrukturierung

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

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

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

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

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

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

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

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

6 Bedeutungsverlust der Nationalstaaten und Globalisierung

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

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

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

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

7 Metropolregionen ohne Metropolen – Bewältigung einer neuen Wettbewerbssituation

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

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

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

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

Literatur

- Albers, G. (1992): Großstadregionen in Deutschland vor dem Hintergrund europäischer Entwicklungen. In: ARL (Hrsg.): Perspektiven der Raumentwicklung in Europa. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1991. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 190, Hannover.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) (1999): Die Region ist die Stadt. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 206, Hannover.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2002): Die großräumigen Verflechtungen deutscher Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6–7, Bonn.
- BBR (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte, Bd. 21, Bonn.
- Blotevogel, H. H. (1999): Städtesystem und Metropolregionen. In: Institut für Länderkunde (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Band „Dörfer und Städte“, Leipzig, S. 40–43.
- Blotevogel, H. H. (2002): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6–7, Bonn, S. 345–351.
- Blotevogel, H. H. (2005a): Zentrale Orte. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1307–1315.
- Blotevogel, H. H. (2005b): Metropolregionen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 642–647.
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Bonn.
- BMBau (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Neue Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin 2006. http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/LeitbilderAllgemein/01__Veroeffentlichungen.html (22.10.2006).
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen); BBR; BFAG (Büro für Angewandte Geographie) (2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier zur Leitbildtagung am 01.09.2005. http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/LeitbilderAllgemein/01__Veroeffentlichungen.html (22.10.2006).
- Castells, M. (2004): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Bd. 1, Das Informationszeitalter (erste Auflage des englischen Originals 1996), Opladen.
- Florida, R. (2004): The rise of the creative class (Erstausgabe von 2002).
- Krugman, P. (1999): Development, Geography and Economic Theory. 5. Aufl., Cambridge (Mass.).
- Roos, M. (2002): Ökonomische Agglomerationstheorien. Die Neue Ökonomische Geographie im Kontext. Köln.
- Rozenblat, C.; Cicille, P. (2004): Die Städte Europas. BBR-Forschungen, H. 115, Bonn. Deutsche Übersetzung der französischen Studie „Les villes européennes. Analyse comparative“, Paris 2003.
- Steger, U. (1999): Globalisierung gestalten. Szenarien für Markt, Politik und Gesellschaft. Berlin-Heidelberg.
- Sassen, S. (2000): Cities in a World Economy. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Sassen, S. (2001): The Global City. New York, London, Tokyo (erste Auflage von 1991).
- Stein, T. (2000): Die Öresund-Brücke. Ein innerstädtisches Bauwerk? Zu Konstruktion und Realität der grenzüberschreitenden Stadtregion Kopenhagen-Malmö. Berlin.
- Tönnies, G. (1995): Verdichtungsräume. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1006–1011.
- Zimmermann, H. (2007): Die Rolle „mittlerer Regionen“ aus ökonomischer Sicht: Regionen zwischen Agglomerationen und ländlich-strukturschwachen Räumen. In: Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 334, Hannover, S. 8–21.