ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Matern, Antje; Knieling, Jörg

Book Part

Metropolregionen: Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Matern, Antje; Knieling, Jörg (2009) : Metropolregionen: Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, 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. 323-348

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/59918

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Teil IV
Schlussfolgerungen

Jörg Knieling, Antje Matern

Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

Gliederung

1 Definitionsansätze: Was sind Metropolregionen?
1.1 Metropolregionen als Standorträume metropolitaner Einrichtungen
1.2 Metropolregionen als Kooperationsräume
1.3 Metropolregionen als Wachstumspole und Entwicklungsmotoren
1.4 Metropolregionen als Zeichen für Urbanität und Innovation
2 Erklärungsansätze zur Herausbildung von Metropolregionen
2.1 Regionalökonomische Theorieansätze
2.2 Institutionenökonomische und organisationstheoretische Ansätze
2.3 Regulationstheoretische Erklärungsansätze
3 Handlungsanforderungen an Metropolregionen zur Sicherung ihrer Leistungsfähigkeit
3.1 Handlungsanforderung Internationalität und Integration
3.2 Handlungsanforderung Produktion von Raumbildern und Images
3.3 Handlungsanforderung Metropolitan Governance: Effektive Arbeits- und Organisationsstrukturen
4 Metropolregionen als Herausforderung für eine ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik
5 Empfehlungen für die Praxis der Raumentwicklung und weiterführende Forschungsfragen
5.1 Zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen
5.2 Zur Weiterentwicklung des Konzepts der Metropolregionen
5.3 Weiterführende Fragestellungen für die raumwissenschaftliche Forschung
Literatur

Große Städte standen schon immer im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, da sie als Zentren des wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Lebens gelten und auch heute noch als Keimzellen von Kreativität und Innovationen angesehen werden. Ihre Rolle als Inkubatoren technischer und kultureller Neuerung lässt sich beispielsweise an der Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen sowie in Veränderungen von gesellschaftlichen Werten und Normen ablesen, die vorzugsweise in den Großstädten stattfinden (vgl. Florida 2005; Fujita et al 1999).

Eine neue Relevanz erhält die Diskussion über die Rolle von Großstädten und Stadtregionen durch die Restrukturierung des Städtesystems und die Herausbildung von global cities, die seit Mitte der 1990er-Jahre in den Wirtschafts- und Raumwissenschaften wahrgenommen und debattiert werden (Sassen 1991, 1994; Castells 2004; Florida, Gates 2003).

Die deutsche Raumordnungspolitik erwiderte die wissenschaftlichen Diskurse über die Wiederentdeckung der Großstadt- oder Metropolregionen als wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsräume u. a. mit der Betonung der regionalen Belange in Stadtregionen und der Ausweisung von Metropolregionen Mitte der 1990er-Jahre. Anliegen der Ausweisung von Metropolregionen ist die Stärkung des Zusammenhalts und der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas. Mit dieser Zielsetzung wurden in Deutschland Mitte der 1990er-Jahre sechs Metropolregionen benannt, deren Zahl bis 2005 auf elf angewachsen ist.

Allerdings ist die Ausweisung von Metropolregionen in dem stark polyzentrisch geprägten Städtesystem nicht selbsterklärend. Bei Betrachtung der rank-size-rule[1] der Städtehierarchie in Deutschland lässt sich keine eindeutige Abgrenzung und Kategorisierung erkennen, sodass die Trennung von Metropolregionen gegenüber anderen Großstädten eher zufällig oder willkürlich wirkt (vgl. Beitrag Aring). Im europäischen Vergleich sind die deutschen Städte vergleichsweise klein und die Metropolregionen erhalten ihr Einwohnergewicht vor allem durch ihr Umland.

Der Arbeitskreis Metropolregionen und der vorliegende Sammelband konzentrierten sich auf Begriffsklärungen zum Thema Metropolregionen, Erklärungsansätze für ihre Herausbildung und Voraussetzungen ihrer Leistungsfähigkeit (siehe Einleitung). Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse des Arbeitskreises zusammen und basiert auf den ausführlichen Einzelbeiträgen. Dabei liegt der Fokus auf Einsichten und Widersprüchen, offenen Fragestellungen sowie Perspektiven, die sich aus der inhaltlichen Auseinandersetzung herauskristallisierten und für die weitere Diskussion von Interesse sein können.

1 Definitionsansätze: Was sind Metropolregionen?

Wenngleich in unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen Ansätze vorliegen, die den Trend zur Konzentration wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten erklären, stellt sich doch weiterhin die Frage, welche Agglomerationen bzw. Stadtregion unter den Begriff der Metropolregion zu fassen sind, welche Eigenschaften sie auszeichnen (oder wie sie sich empirisch charakterisieren lassen). Allerdings entzieht sich der Untersuchungsgegenstand „Metropolregionen“ dabei einer eindeutigen Definition, vielmehr haben sich unterschiedliche Verständnisse von Metropolregionen herausgebildet.

Übergreifend lässt sich aber festhalten, dass Metropolregionen gesellschaftliche Räume sind, die in komplexen Diskursen gebildet und durch das Vorhandensein physisch-materieller Faktoren, (handlungsleitender) Regelungssysteme sowie das Handeln der Akteure ständig reproduziert werden.

[1] Die rank-size-rule ist ein Größenverteilungsmodell der Stadtgeographie und ordnet die Städte (eines Landes) entsprechend ihrer Größe. Diese Verteilung von Bevölkerung in den Städten liefert Hinweise zur Raumstruktur, die z. B. polyzentrisch wie in Deutschland (flach regressiver Kurvenverlauf) ist oder monozentrisch, wie beispielsweise in Lettland (steiler Kurvenverlauf).

Exkurs: Metropolregionen – Global Cities – World Cities

Alle Städte bzw. Stadtregionen globalisieren sich. Sie sind aber unterschiedlich in das globale Städtesystem eingebunden. Während die demographische Tradition der Stadtforschung auf die Einwohnerzahl und -dichte von Megacities abhebt, fragt die funktionale Tradition nach der Rolle von World Cities, Global Cities oder Metropolregionen in der Weltökonomie. Mit dem Ziel, Städte und Stadtregionen anhand ihrer ökonomischen und geopolitischen Einflussmöglichkeiten zu vergleichen und eine Hierarchie aufzustellen, werden

- World Cities als Kontrollzentren des weltweiten Kapitalflusses erfasst
- Metropolregionen anhand eines Bündels metropolitaner Funktionen und
- Global Cities oder Global-City-Regions als Steuerungszentren und Standorte der Produktion und Vermarktung unternehmensorientierter wissensintensiver Dienstleistungen beschreiben, sowie
- die Verflechtung wissensintensiver Dienstleistungen als Indikator für die Analyse der Position einer Stadt im World-City-Netzwerk herangezogen.

Im Rahmen des Arbeitskreises haben sich unterschiedliche Dimensionen von Metropolregionen herauskristallisiert,[2] die im Folgenden dargestellt werden sollen. Allerdings sei bereits vorab darauf hingewiesen, dass auch in dem vorliegenden Band kein eindeutiges Begriffsverständnis definiert werden kann, was Metropolregionen sind, wie sie sich charakterisieren lassen und wie sie sich von Großstadtregionen abgrenzen. Vielmehr legt der Beitrag Städtesystem und Globalisierung (vgl. Beitrag Bröcker) die These nahe, dass zwischen den Großstädten und den Metropolregionen keine Differenzierung möglich ist, da die Agglomerationseffekte entlang der Städtehierarchie kontinuierlich ansteigen. In der Tat ist eine Abgrenzung der Typen „Großstadtregion“ und „Metropolregion“ unter empirischen Gesichtspunkten bislang schwierig – nicht zuletzt aufgrund des Anspruchs einer Abgrenzung von Metropolregionen entsprechend der vier Metropolfunktionen und der schwierigen Fassbarkeit der unterschiedlichen Dimensionen gesellschaftlicher Räume, die zusammen mehr sind als die Summe der Einzelausprägungen der Metropolfunktionen. Bei der Messung der klassischen Metropolfunktionen gibt es nach wie vor Schwächen der bestehenden Konzepte (vgl. Blotevogel, Schulze) und für die neu eingeführte Symbolfunktion steht die Suche nach geeigneten Kriterien und Indikatoren zu ihrer Abgrenzung noch am Anfang. Die Thematik der quantitativen Kriterien und der Messbarkeit von Metropolregionen eröffnet damit ein umfangreiches Feld, das reichlich Lücken und Forschungsbedarf für weitere Untersuchungen bereithält.

1.1 Metropolregion als Standorträume metropolitaner Einrichtungen

Aus einer analytisch-funktionalen Betrachtungsweise sind Metropolregionen physische Orte, die als Standortraum von metropolitanen Funktionen bzw. Einrichtungen in Erscheinung treten. „Metropolregionen können als Stadtregionen mit internationaler

[2] Diese Differenzierung des Untersuchungsgegenstandes ist an theoretische Überlegungen zum Matrixraum angelehnt (Läpple 1992).

Ausstrahlung bezeichnet werden, in denen sich politische und wirtschaftliche Steuerungsfunktionen, spezialisierte unternehmensnahe Dienstleistungen und hoch entwickelte Infrastruktureinrichtungen konzentrieren" (vgl. Beitrag Blotevogel, Danielzyk). Um als Knotenpunkte vielfältiger internationaler und nationaler Personen-, Material-, Kapital- und Informationsströme fungieren zu können, sind vor allem jene metropolitanen Einrichtungen – im Sinne von Infrastrukturen – relevant, die für eine globale Vernetzung oder internationale Ausstrahlung von Bedeutung sind. Diese lassen sich strategischen Leitfunktionen zuordnen:[3]

- Die Entscheidungs- und Kontrollfunktion beschreibt eine hohe Dichte von politischen und ökonomischen Entscheidungszentralen und die Kontrolle von internationalen Finanz- und Informationsströmen.
- Die Innovations- und Wettbewerbsfunktion ist durch die Konzentration von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen charakterisiert, die u. a. als Voraussetzung angesehen werden, um einen Zugang zu Wissen für das Entstehen kreativer Milieus zu ermöglichen.
- Die Gatewayfunktion beschreibt die internationale Erreichbarkeit von Metropolregionen, die durch eine hochrangige Verkehrsinfrastruktur und durch Optionen zum Austausch von Wissen, Gütern und Informationen (z. B. im Rahmen von Messen) gewährleistet wird.
- Die Symbolfunktion von Metropolregionen entsteht durch (gebaute und virtuelle) Zeichen von Internationalität und großer historischer, politischer und kultureller Bedeutung, die sich z. B. in architektonischen und städtebaulichen Großprojekten oder Großveranstaltungen verräumlichen (vgl. Beitrag Blotevogel, Danielzyk).

Die Metropolfunktionen bedingen sich gegenseitig und erzeugen wirtschaftliche Leistungskraft und Anziehungskraft vor allem durch ihr Zusammenwirken. Sie sind folglich mehr als die Summe der einzelnen Faktoren und verstärken sich. Es besteht jedoch erheblicher Forschungsbedarf, inwieweit sich die Funktionsbereiche substituieren lassen bzw. ob Schwächen in mangelhaft ausgebildeten Funktionen durch besondere Stärken in anderen Funktionsbereichen ausgeglichen werden können (vgl. Beitrag Blotevogel, Schulze).

Die Verortung metropolitaner Einrichtungen ermöglicht eine räumliche Abgrenzung von Metropolregionen oder Metropolräumen. Hintergrund ist die Annahme, dass Metropolregionen als Knotenpunkte internationaler Menschen-, Güter-, Kapital- und Informationsströme über Einrichtungen verfügen, die eine Verbindung von globalen Aktivitäten mit regionalen bzw. lokalen Handlungen erlauben. Diese Einrichtungen werden empirisch anhand verschiedener Kriterien und Indikatorenkonzepte erfasst, die an den genannten vier Funktionsbereichen anknüpfen. Dies ist zwar möglich, doch weisen die bestehenden Messkonzepte deutliche Schwachstellen in ihren Indikatorensets auf, die u. a. in

[3] Demnach sind Funktion und Stellung im globalen Standortsystem und Wirtschaftsnetz zentrale Kriterien ihrer Definition (vgl. BBR 2005). Zwar spielen die Bevölkerungsgröße und die politische Bedeutung eine wichtige Rolle, doch hat sich angesichts der Ausrichtung auf den internationalen Standortwettbewerb vor allem ein ökonomisch-funktionales Verständnis der Metropolräume durchgesetzt (vgl. Adam 2006).

den statistischen Möglichkeiten zur Erfassung dynamischer Prozesse und von Synergien begründet liegen.[4]

Die Abgrenzung anhand der Metropolfunktionen birgt den Vorteil, dass die räumlichen Grenzen den Bedingungen in der jeweiligen Metropolregion gut angepasst werden können. Zugleich bildet sie eine Brücke zum Verständnis der Metropolregion als Handlungsraum sozialer Akteure. Der Regionsbegriff unterstreicht das Verständnis der Stadtregion als funktionaler Einheit bzw. eines gemeinsamen Handlungsraums, der sich auch über administrative Grenzen hinweg formiert.

1.2 Metropolregionen als Kooperationsräume

Metropolregionen bilden eine Plattform zum Austausch zwischen den regionalen Akteuren über gemeinsame Strategien, notwendige Maßnahmen und regionale Projekte. Ihre Ausgestaltung in inhaltlicher, organisatorischer und institutioneller Form liegt weitgehend in der Hand der regionalen Akteure, wenngleich ihre Einbettung in (übergeordnete) institutionelle Strukturen wichtige Rahmenvorgaben für die regionale Ebene liefert.

Metropolregionen im handlungsbezogenen Sinne sind Kooperationsräume regionaler Akteure – im Sinne einer Metropolitan Governance (als Sonderform der Regional Governance). Sie zielen auf das Entstehen einer Kooperationskultur zwischen öffentlichen Akteuren – auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene – und privatwirtschaftlichen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren auf regionaler Ebene. Sie bereichern damit die informellen (akteursbezogenen) Kooperationsansätze, die seit den 1990er-Jahren in der Planung an Bedeutung gewonnen haben.

Wie alle Governancestrukturen sind diese auch in den einzelnen Metropolregionen pfadabhängig und unterscheiden sich in den Anforderungen der regionalen Entwicklung, in institutionellen Rahmenbedingungen der regionalen politisch-administrativen Strukturen (z. B. landesplanerische Vorgaben), in ihrer endogenen Abstimmungskultur[5] sowie in ihren räumlichen Zuschnitten und Organisationsformen (Ablauf- und Aufbauorganisation, Instrumente der Zusammenarbeit; vgl. Beitrag Blatter, Knieling).

Im Mittelpunkt der handlungsbezogenen Betrachtungsweise stehen die regionalen Akteure als „Raumproduzenten", deren Einflussbereiche sich infolge gesellschaftlicher Transformationen neu strukturieren. In der gesellschaftlichen Auseinandersetzung über externe Integration in die globale Ökonomie und die interne Integration der vielfach fragmentierten (städtischen und regionalen) Gesellschaft werden Metropolregionen zu

[4] Dies gilt insbesondere für die Abbildung der Standortqualitäten, die sich aus der Dynamik der Netzknoten ergibt (vgl. Beitrag Blotevogel, Schulze). Die Kartierung metropolitaner Einrichtungen bildet nur in begrenztem Maße die Rolle der Metropolregion als Knoten im Netz der globalen Ströme ab. Die Dimension und Richtung der global vernetzten Ströme lässt sich nur erahnen. So werden in dieser Form der empirischen Erhebung die Verflechtungen innerhalb der Metropolregionen nicht abgebildet und die Funktionen konzentrieren sich stark auf die Kernstädte. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Qualität und Vielfalt der gesamten Region auf eine Reihe von Standortentscheidungen bzw. die Ansiedlung der Funktionen maßgeblich auswirken. Eine andere offene empirische Fragestellung ist die Gewichtung der vier Funktionsbereiche.

[5] Diese regional spezifische Abstimmungskultur ist insbesondere durch die Erfahrungen der Zusammenarbeit, die regionalen Schlüsselakteure und deren Orientierungen, Interessen und Handlungen beeinflusst.

Hauptarenen des (politischen) Handelns (vgl. Beitrag Knapp). In Metropolregionen bilden sich neue Koalitionen und Institutionen, die sich als Stellvertretung metropolregionaler Interessen etablieren, die Themen definieren, Diskurse und Handlungsfelder besetzen sowie als „Akteur" ihre Interessen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen vertreten (vgl. Blatter, Knieling).

Anstoß zu Regionalisierungsprozessen, die in der Herausbildung von Metropolregionen münden, liefern einerseits die planerische Abstimmungsnotwendigkeit innerhalb eng verflochtener Stadtregionen und andererseits die Wahrnehmung von Herausforderungen hinsichtlich wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Das spezifisch Metropolitane dieser Regionalisierung liegt weniger in neuen Organisationsformen und Akteurskonstellationen als in den wirtschaftlichen Herausforderungen, die als metropolregionsspezifisch wahrgenommen werden und die den Regionalisierungsprozessen eine neue Dynamik verleihen.

Wie die Beiträge von Schmitt und Wiechmann zeigen, haben die Diskurse über Metropolregionen auf vielfältigen Ebenen zur Fortentwicklung der Begrifflichkeit „Metropolregion" sowie zur Etablierung von Organisationsformen in den einzelnen Metropolregionen beigetragen. Die Abgrenzung von Metropolregionen hinsichtlich inhaltlicher, räumlicher und organisatorischer Aspekte wird häufig thematisiert, doch können die Diskurse keine Kriterien für diese Abgrenzungsfragen liefern. Das Verständnis der Metropolregionen als Kooperationsraum handelnder Akteure bietet keine hinreichende Voraussetzung, Stadtregionen ohne Metropolfunktionen auszugrenzen.[6] Folglich sind empirisch-funktionale oder normative Kriterien zur Klassifikation von Metropolregionen notwendig.

1.3 Metropolregionen als Wachstumspole und Entwicklungsmotoren

Metropolregionen sind Ausdruck (raumordnungspolitischer) normativer Leitvorstellungen, die auf veränderte wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen und eine (erneute) Maßstabsvergrößerung im Städtesystem raumpolitisch reagieren.

In der deutschen Raumordnung wird der Begriff der Metropolregion eng mit dem Leitbild „Wachstum und Entwicklung fördern" verknüpft: „Als funktionale Verflechtungsräume sind Metropolregionen Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung mit internationaler Bedeutung und Erreichbarkeit" (BMVBS 2006: 14). Metropolregionen dienen im Sinne des raumordnerisch-normativen Leitverständnisses damit als Entwicklungspole des wirtschaftlichen Wachstums für Deutschland und für angrenzende Räume.

Metropolregionen stehen zugleich für den Bedeutungsgewinn der Entwicklungsfunktion bzw. ökonomischen Fragestellung in der Raumordnung. Sie sind eng an die Diskussion über Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und des regionalen Ausgleichs gekoppelt, wenngleich sie ein Ausdruck für ein Planungsparadigma sind, das den Schwerpunkt raumplanerischen Handelns auf Aspekte der Regionalentwicklung und der Wachstumsförderung im Sinne der Lissabonstrategie (EU 2000) legt. Metropolregionen

[6] Es lässt sich nicht klassifizieren, welche Stadtregionen den Titel Metropolregion tragen werden und welche in die nächstfolgende „Liga" einzuordnen sind. So wird im Zuge der Ausbreitung der Metropolregionen oft eine Verwässerung des Begriffs proklamiert. Sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl als auch ihrer räumlichen Ausdehnung wird hinterfragt, wie weit sich der Begriff der Metropolregion spannen lässt.

als normative Konzeption sind sowohl Leitidee als auch Instrument zur Stärkung des ökonomischen Wachstums.[7]

Zugleich spiegelt sich in der Ausweisung von Metropolregionen die Bedeutung kooperativer Vorgehensweisen in der Raumplanung wider, die spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre erheblich an Bedeutung gewonnen haben (vgl. Metropolregionen als Kooperationsräume). Raumentwicklung wird vor allem in die Eigenverantwortung der regionalen Akteure gelegt, die sich in regionalen Abstimmungs- und Konsensfindungsprozessen über Ziele, Strategien und Maßnahmen verständigen sollen. Handlungsstrategien und räumliche Zuschnitte werden in der Raumordnung immer weniger durch die übergeordnete staatliche Planung strukturiert und vorgegeben, sondern durch die Definition von wichtigen Inhaltsbereichen und die Unterstützung von regionalen Abstimmungsprozessen, z. B. durch Moderation oder die Durchführung von Modellvorhaben, unterstützt. Die Anerkennung als Metropolregionen erfolgt im Anschluss an diese regionalen Kooperations- und Aushandlungsprozesse durch die übergeordnete staatliche Ebene der Bundesländer und der Bundesraumordnung.

1.4 Metropolregionen als Zeichen für Urbanität und Innovation

Metropolregionen sind zugleich Zeichen, die auf den positiven Assoziationen von Großstädten und Urbanität aufbauen. Dabei werden Semantiken der Schattenseiten städtischen Lebens, wie beispielsweise Ballungsprobleme, Raumknappheit oder soziale Brennpunkte, überwiegend ausgeblendet. Die Begrifflichkeit nutzt bewusst die positiven Semantiken des Weltstädtischen und Metropolitanen im Alltagsverständnis, um Bilder von Innovation, Wachstum, Vielfalt und Fortschritt zu produzieren und zu transportieren und diese positiven Konnotationen kommunikationsstrategisch einsetzen zu können.

Wie in den raumentwicklungspolitischen Diskursen in Wissenschaft und Planungspraxis deutlich wird, können Metropolregionen Symbole sein (vgl. Beitrag Schmitt). Sie sind einerseits Etikett für Wohlstand, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit und stehen mit ihren physisch gebauten Zeichen metropolitaner Architektur für das Versprechen von Internationalität und globaler Orientierung (vgl. Beitrag Petrin, Knieling). Auf oberster Hierarchiestufe des Städtesystems ergänzt die Metropolregion in der Raumplanung die Begrifflichkeiten von Agglomeration oder Verdichtungsraum durch den positiv belegten Begriff der Metropole.

Andererseits stehen sie für eine ganze Bandbreite von Konzepten, Instrumenten und Identitäten, die metropolitane Versprechen mit denen der Region kombinieren. Seitens der Regionsbilder scheint das progressive Regionsbild zu dominieren, das technischen Fortschritt und Innovationsfähigkeit durch Bildung regionaler Milieus, Vernetzung und Flexibilität verspricht. Diese Schwerpunktsetzung liegt angesichts der engen Kopplung der normativen Leitvorstellung „Metropolregion“ an wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nahe.

[7] Dass diese Forderung mehr Zielvorstellung als Realität ist, zeigt bereits die Einschränkung innerhalb der raumordnungspolitischen Leitbilder (2006). Schon darin ist formuliert, dass nicht alle Metropolregionen Wachstumsmotoren sind und dass außerhalb der definierten Metropolregionen Wachstumsräume mit erstaunlichen Zuwachsraten zu finden sind.

Allerdings ist mit den Metropolregionen eine bildmächtige, symbolhafte Hülle geschaffen worden, mit der die Erwartung verbunden ist, dass der Raum diesen Anspruch ausfüllen wird (vgl. Beitrag Petrin, Knieling). Diese Symbolwirkung zeigt sich einerseits auf europäischer Ebene, wo viele Staaten auf die Bildung von Metropolregionen setzen und diese als Zielvorstellung der zukünftigen Raumentwicklung ausweisen (vgl. „Projet metropolitain" in Frankreich, „Europole" Polen; Beitrag Wiechmann). Andererseits zeigt es sich insbesondere bei Betrachtung polyzentrischer Metropolregionen, dass die Ausweisung der Metropolregionen allein nicht die Assoziation von überdurchschnittlicher Zentralität und globaler Bedeutung wirtschaftlicher Aktivitäten vermitteln kann.

2 Erklärungsansätze zur Herausbildung von Metropolregionen

Die Diskussionen über Metropolregionen haben sich vor dem Hintergrund verschiedener Trends in Wirtschaft und Gesellschaft herausgebildet, die nach wissenschaftlichen Erklärungen neuerer Entwicklungen suchen. Insbesondere den Rahmenbedingungen der Globalisierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten, dem Aufkommen der Wissensökonomie und den politischen Veränderungen (vor allem im europäischen Einigungsprozess) wird eine wichtige Rolle für den Bedeutungsgewinn von Metropolregionen bzw. großen Agglomerationen zugesprochen. Und diese führten nicht, wie zeitweilig angenommen, zu einer Enträumlichung gesellschaftlicher Beziehungen (vgl. Läpple 2001: 10).

Im Rahmen des Arbeitskreises „Metropolregionen" wurden unterschiedliche Erklärungsansätze aus den Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften für die Herausbildung von Metropolregionen betrachtet. Darunter wurden vor allem regionalökonomische, organisationstheoretische und regulationstheoretische Erklärungsansätze diskutiert, deren zentrale Aussagen im Folgenden skizziert werden sollen. Die Beiträge geben Einblicke in den Stand der Forschung und die Erklärungsmuster der jeweiligen Theorieansätze für die Herausbildung von Metropolregionen. Eine vertiefte Diskussion der einzelnen Theorieansätze und der dazugehörenden empirischen Erkenntnisse konnte im Rahmen dieses Bandes jedoch nicht erfolgen. Aus unterschiedlichen Blickrichtungen und Disziplinaritäten kommend, ermöglichen die Erklärungsansätze einen differenzierten Zugang zu der Thematik, der allerdings nicht den Anspruch hat, vollständig oder widerspruchsfrei zu sein.

2.1 Regionalökonomische Theorieansätze

Erklärungsansätze für die besondere Rolle von großen Agglomerationen (bzw. Metropolregionen) in einer globalisierten Wirtschaft findet man in regionalökonomischen Theorieansätzen, beispielsweise der „Neuen Ökonomischen Geographie" (NEG) und der „New Regional Growth Theory" (vgl. Sternberg 2001). Demnach streben Unternehmen in die Metropolregionen bzw. großen Agglomerationen, da diese durch Lokalisations- und Urbanisationseffekte Standortvorteile versprechen. Die zentrale Lage erlaubt es den Unternehmen, von lokal verortetem Humankapital, Synergieeffekten und Wissensvorsprüngen zu profitieren. Vorteile ergeben sich für die einzelnen Unternehmen u. a. dadurch, dass der Aufwand der Wissensaneignung in Metropolregionen bzw. großen Agglomeration geringer ist und dass Angebot und Nachfrage (aufgrund der Größe der Märkte) besser

aufeinander abgestimmt werden können, sodass Qualitäts- und Charakterdifferenzierungen von Produkten und Dienstleistungen möglich werden. Diese Standortbedingungen können innovative Milieus erzeugen und gelten gegenwärtig als zentrale Determinanten für wirtschaftliche Wachstumsprozesse (vgl. Beitrag Bröcker).

2.2 Institutionenökonomische und organisationstheoretische Ansätze

Institutionenökonomische und organisationstheoretische Erklärungsansätze begründen die räumlichen Konzentrationstendenzen in der Wirtschaft durch Veränderungen der Unternehmensorganisation, die insbesondere bei wissensintensiven Dienstleistungsunternehmen zu beobachten sind. Im Zuge des Wandels der Produktions- zur Dienstleistungsgesellschaft sind Organisationsveränderungen von einer vertikal integrierten fordistischen Produktion zu einer postfordistischen, flexiblen Netzwerkorganisation zu beobachten. Ausgangspunkt der organisationstheoretischen und institutionenökonomischen Ansätze ist die These, dass sich (hierarchische) Organisationen auflösen und sich – mit der Externalisierung von Aufgaben – neue Organisationsformen bilden, die auf Kooperation und Partnerschaften als Ergänzung der hierarchischen Organisationen beruhen (vgl. Beitrag Kujath). Die derzeitige hohe Bedeutung von Wissensanreicherung und Innovation lässt Partnerschaften, Kooperationen und Netzwerke für die Unternehmensorganisation wichtiger werden. Die räumliche Nähe stellt für diese flexible Unternehmensorganisation (mit der Externalisierung wichtiger Unternehmensaufgaben, einschließlich der Entwicklungsaufgaben) eine Voraussetzung dar, da sie Vertrauen unter den Partnern stärken, Transaktionen und Informationen fördern sowie die Aufrechterhaltung von Kontaktnetzwerken erleichtern kann. Mit diesem Standortvorteil lässt sich der (labile) Wissensvorsprung des „tacit knowledge“ erschließen (vgl. Beitrag Kujath).

Den verschiedenen Theorieansätzen folgend können die großen Agglomerationen bzw. Metropolregionen von diesen Prozessen der Umorganisation von (wissensintensiven) Unternehmen und deren neuen Standortanforderungen profitieren, da sie diese Agglomerationsvorteile in hohem Maße bereitstellen können.

2.3 Regulationstheoretische Erklärungsansätze

Im Mittelpunkt der regulationstheoretischen Erklärungsansätze stehen die politischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte, die zu einer Stärkung der Handlungsfähigkeit der regionalen Ebene beigetragen haben. Im Zuge gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen (Öffnung der Märkte und Abgabe von Kompetenzen an die europäische Ebene) verschieben sich sozialräumliche Maßstabsebenen. Dabei werden Aufgaben der unterschiedlichen Hierarchiestufen (lokal/regional/national/supranational) neu definiert und sozialräumliche Beziehungen und Organisationsformen einschließlich der Akteure ändern sich. Die ablaufenden Trends der territorialen Entgrenzung, Internationalisierung und Entstaatlichung von Politik führen zwar zu keiner direkt determinierten Bevorzugung einer bestimmten räumlichen Ebene, doch lässt sich ein Bedeutungsgewinn der Stadtregionen ableiten. Dies äußert sich in neuen Formen der Städtehierarchie, der Ausweitung der städtischen auf die regionale Ebene und der zunehmenden strategischen Ausrichtung auf stadtregionale Räume (vgl. Beitrag Knapp).

Infolge dieser wirtschaftlichen wie gesellschaftspolitischen Entwicklungen sind Metropolregionen nicht mehr bloße Subsysteme von nationalen Regimes. Im Rahmen des Transformationsprozesses spielen konkrete Orte, ihre Identität und ihr spezifisches Milieu eine zunehmende Bedeutung. „Place matters" und Metropolregionen werden nicht nur als Standorte von Produktionsfaktoren, sondern auch als zentrale Knotenpunkte wahrgenommen, in denen wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Kommunikationsnetze zusammentreffen. Akteure in Metropolregionen entwickeln ein spezifisches Milieu, das durch Traditionen, Erfahrungen und Ressourcen beeinflusst und durch das Zusammenwirken endogener Potenziale, die Wahrnehmung von Herausforderungen und Hindernissen der Entwicklung sowie von gemeinsamen Werten geprägt ist.

3 Handlungsanforderungen van Metropolregionen zur Sicherung ihrer Leistungsfähigkeit

Wie alle Stadtregionen sind Metropolregionen mit Anforderungen der Koordination und Steuerung in klassischen räumlichen Aufgabenbereichen konfrontiert. Diese Aufgaben umfassen beispielsweise den Schutz und die Erhaltung ökologisch sensibler Gebiete, die Lösung von Verkehrsproblemen, die Minderung sozialräumlicher Polarisation sowie die Eindämmung des Flächenverbrauchs und von Suburbanisierungstendenzen. Die Lösung dieser Aufgaben bildet auch gegenwärtig eine wichtige Voraussetzung für die interne Leistungsfähigkeit von Metropolregionen.

Nicht zuletzt da diese Herausforderungen in der Debatte über Perspektiven und Steuerungsfähigkeit der stadtregionalen Entwicklung bereits seit den 1970er-Jahren und mit besonderer Intensität in den 1990er-Jahren behandelt worden sind, standen sie nicht im Fokus des Arbeitskreises. Vielmehr ging es vorrangig um die zusätzlichen Aufgaben, die sich den Metropolregionen aufgrund ihrer Ausrichtung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und als Knotenpunkte im internationalen Netz der Ströme stellen. Diese Aufgaben orientieren sich zudem vor allem an der Außenwirkung der Räume und beeinflussen maßgeblich die Wahrnehmung der Metropolregionen. Aus der Vielzahl möglicher Faktoren, die zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen beitragen können, wurde den Themen Internationalität und Integration, Raumbilder und Images sowie Metropolitan Governance besondere Bedeutung beigemessen. Diese Auswahl erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da auch andere Aspekte, beispielsweise die metropolregionale Infrastruktur, die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen prägen können.

3.1 Handlungsanforderung Internationalität und Integration

Metropolregionen sind Regionen, deren Lebenselixier in der parallel stattfindenden Zu- und Abwanderung liegt. Wenngleich bei den Metropolregionen die Elitenmigration im Mittelpunkt der Ansiedlungsbestrebungen steht, sind für eine erfolgreiche Internationalisierung auch Integrationsmaßnahmen für niedrig Qualifizierte notwendig. Denn diese fördern die sekundären Standortqualitäten für Migranten, bieten spezifische Dienstleistungen und tragen zur Vielfalt der Stadtkultur und zum Sichtbarmachen der ethnischen Community bei.

Für die Entwicklung der Metropolregionen spielen insbesondere die hoch mobilen Eliten eine entscheidende Rolle, da sie neben wirtschaftlichen Impulsen Know-how und

wichtige internationale Kontakte in die Metropolregion tragen und auch als Symbolträger einer attraktiven Stadtregion fungieren (vgl. Beitrag Grabow, Becker).

Es besteht eine enge Abhängigkeit bzw. sich gegenseitig verstärkende Beziehung zwischen Metropolregionen als (Quell- und) Zielorten von Wanderungen hoch Qualifizierter sowie den Wanderungsströmen und der Herausbildung der Metropolfunktionen, insbesondere der Entscheidungs- und Innovationsfunktion. Denn auch Wissensproduktion und Innovation sind eng mit dem (materiellen wie virtuellen) Austausch von Beschäftigten verschiedener Forschungseinrichtungen verbunden. Zur Positionierung als Ort der Konzentration von Innovation ist ein Wissensvorsprung notwendig, der im Wesentlichen auf nicht kodifiziertem Wissen beruht und an Menschen, besonders an hoch Qualifizierte, geknüpft ist. Diese Bindung von Innovationskraft und Wissensvorsprung von Metropolregionen an personenbezogenes, nicht kodifiziertes Wissen veranschaulicht die Bedeutung der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte, da mit ihnen ein Import von Wissen stattfindet (vgl. Beiträge Kujath und Grabow, Becker).

Allerdings beinhaltet Migration in Zeiten der Globalisierung nicht nur die Wanderung der hoch mobilen Eliten, sondern auch die anderer Bevölkerungsgruppen, z. B. der niedrig Qualifizierten. Diese Bevölkerungsgruppen bilden oft „ethnische Kolonien“ aus, die als Anlaufstation und Interessenvertretung dienen und spezielle (ethnische) Infrastrukturen vorhalten (vgl. Grabow, Becker). Sie können bei Offenheit und Aufnahmebereitschaft der Mehrheitsgesellschaft die Integration der Zuwanderer und die Vielfalt der Stadtkultur und der Infrastruktur einer Stadtregion fördern. Deshalb sollte die ethnische Segregation in diesen Kolonien nicht negativ gesehen werden, da sie als Puffer und Bindeglied zwischen Zuwanderern und Einheimischen wirken kann.

Bei der Betrachtung der Zuwanderung von hoch Qualifizierten in Metropolregionen und deren besonderer Förderung ergibt sich im Umkehrschluss das Problem des Braindrains, d. h. die Zuwanderung erfolgt aus Regionen, in denen durch Abwanderung negative Effekte entstehen. Volkswirtschaftlich gesehen kann dies zu Nullsummenspielen führen. Diese negativen Rückkopplungen sind besonders problematisch, da der Wettbewerb um die besten Köpfe gegenwärtig weltweit zunimmt. Außerdem verschärft der demographische Wandel, der zu einem Rückgang vor allem der jungen Bevölkerung führt, den Wettbewerb.

3.2 Handlungsanforderung Produktion von Raumbildern und Images

In das Konzept der Metropolregionen fügt sich die Symbolfunktion von Räumen im Sinne eines „spatial branding“ ein. Metropolitanität wird als Alleinstellungsmerkmal im globalen Standortwettbewerb eingesetzt. Dabei setzen viele Metropolregionen allerdings auf stereotype Symbole, inszenierte Urbanität und Großveranstaltungen als Strategien zur Profilierung. Aus raumwissenschaftlicher Sicht stellt sich jedoch die Frage, ob diese Strategien die regionalen Profile nicht eher verwässern und regionsspezifische Potenziale vernachlässigen.

Mit ihrer bildprägenden Kraft bietet das Konzept der Metropolregionen Stadtregionen im internationalen Standortwettbewerb neue Optionen. Hintergrund des „brandings“ ist die Vermittlung des symbolischen Wertes des Produktes „Metropolregion“. D. h. neben dem praktisch-rationalen Nutzen einer privaten oder wirtschaftlichen Standortentscheidung

für eine bestimmte Metropolregion soll ein bestehender symbolischer Nutzen vermittelt werden (vgl. Beitrag Petrin, Knieling). Symbole beeinflussen das Image einer Region, das für Touristen, Jobnomaden, Kreative und Investoren sowie Einwanderer eine wichtige Entscheidungshilfe bietet (vgl. Beitrag Grabow, Becker).

Zwar beinhalten Metropolregionen das Bild der Metropole und der Region, doch stehen die beiden Bilder nicht gleichberechtigt nebeneinander. Das Bildversprechen des Metropolitanen dominiert mit der Ausrichtung auf den Standortwettbewerb um Einwohner und Investitionen. Die Produktion von metropolitanen Zeichen konzentriert sich sehr auf die Metropolenkerne und wird häufig auf ein Set von stereotypen Symbolen und Aktivitäten reduziert. So wird sie zur Vermittlung von Innovativität, Urbanität und Metropolitanität auf stadtprägende Architektur von weltweit anerkannten Architekten (Bilbao-Effekt), auf Investorenarchitektur mit fest definierten ästhetischen und funktionalen Standards der Businesseliten sowie auf Events und Großveranstaltungen konzentriert (vgl. Beitrag Petrin, Knieling). Häufig wird dabei wenig Rücksicht auf die eigenen Markenwerte genommen, sodass die Gefahr besteht, dass diese Aktivitäten die Profilierung einer eigenen Identität und der Metropolitanisierung unterlaufen. Zudem sind ein internationales Publikum, ethnische Kolonien und historische Images ebenfalls Symbolträger der Metropolregionen (vgl. Beitrag Grabow, Becker).

Berücksichtigt man die Mechanismen der Imageentwicklung von Metropolregionen, so rückt die Regionalität als zweite Qualität der Metropolregionen stärker in das Bewusstsein. Denn weiche Standortfaktoren, – vielfältige Wohnangebote, Wohnumfeldqualität, Freizeitwert und Erholungsräume – können nicht allein vom Metropolenkern vorgehalten werden, sondern greifen auf die regionale Maßstabsebene zurück. Bei der Vermarktung der metropolitanen Attraktionen werden zwar regionale Aspekte wie Lebensqualität, Freizeitwert und touristische Potenziale bereits kommuniziert, doch treten diese Aspekte hinter die Metropolitanität zurück. Aus raumwissenschaftlicher Sicht stellt sich deshalb die Frage, wie die Vielfalt und Komplementarität der Metropolregionen bei der Produktion von Raumbildern und Images stärker berücksichtigt werden kann.

3.3 Handlungsanforderung Metropolitan Governance: Effektive Arbeits- und Organisationsstrukturen

Infolge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen und ihres Bedeutungsgewinns für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ergibt sich für die Metropolregionen die Anforderung, regionsspezifische Governancestrukturen auf- und auszubauen. Diese können hinsichtlich der Aufgabenbereiche, Akteure, Organisationsstruktur und des räumlichen Zuschnitts verschiedene Ausprägungen annehmen. Wichtig sind aufgabenadäquate Strukturen, die das Akteursspektrum der Schlüsselakteure der Region einbinden und einseitige Interessenkoalitionen verhindern helfen.

Die metropolitanen Steuerungsaufgaben leiten sich in erster Linie aus der Bedeutung der externen und internen Vernetzungen in Metropolregionen ab. Metropolregionen tendieren aufgrund ihrer Ausrichtung auf Standortwettbewerb und Außenmarketing zu einer eher weiten Abgrenzung, welche die Chance bietet, eine funktionale Differenzierung in zeitlich, inhaltlich und akteursspezifisch begrenzte Kooperationsräume vorzunehmen.

Zudem eröffnet eine weite Abgrenzung die Vorteile der besseren Wahrnehmung der Metropolregion durch die Faktoren Raum- und Einwohnergröße. Einige Aufgaben erfordern die Übertragung von Legitimation, regulativen Kompetenzen und Ressourcen auf die metropolregionale Ebene, sodass eine eindeutige territoriale Abgrenzung und die Regelung der Mitgliedschaft nötig werden.

Die Metropolitan Governance ist durch eine Reihe strategischer Entscheidungen charakterisiert. Dies ist beispielsweise der Aspekt der inhaltlichen Ausgestaltung – von funktional spezialisiert bis zur integrativen multifunktionalen Ausrichtung der Zusammenarbeit. Thematisiert werden Fragen der Vernetzung nach außen und der Steuerung nach innen oder auch Aspekte der organisatorischen Konstitution der Metropolregion. Auch die räumliche Abgrenzung der Metropolregionen bietet unterschiedliche Optionen, die von diffus und offen bis klar und formal-rechtlich organisiert reichen können und die in unterschiedlichem Umfang private und zivilgesellschaftliche Akteure institutionell integrieren (vgl. Blatter, Knieling).

Eine Konzentration der Metropolregion auf Außenmarketing und Symbolproduktion kann wichtige Themenbereiche der internen Leistungsfähigkeit und Lebensqualität der Stadtregionen gefährden, z. B. durch die Vernachlässigung sozialer und ökologischer Fragestellungen. Geschlossene Netzwerkstrukturen können zu Lock-in-Situationen und damit zur Vernachlässigung von externen Vernetzungen und außenorientierten Themenfeldern führen und so die wirtschaftliche Leistungs- und die Innovationsfähigkeit einschränken.

4 Metropolregionen als Herausforderung für eine ausgleichsorientierte Raumentwicklung

Die dargestellten Handlungsanforderungen richten sich an die Ebene der Metropolregionen selbst. Diese Aufgaben können von übergeordneter Ebene, z. B. durch die Länder oder die Bundesraumordnung, unterstützt werden – sowohl finanziell als auch durch Information und Kommunikation oder Förderung der modellhaften Erprobung neuer Instrumente und Verfahren. Allerdings stellt sich zunehmend die Frage, in welchem Maße eine solche Unterstützung notwendig und sinnvoll ist. Insbesondere von Akteuren außerhalb der Metropolregionen wird infrage gestellt, dass eine solche Förderung von Gewinnerregionen einer ausgewogenen Raumentwicklung zuträglich ist. Deshalb stellt sich die Frage, wie eine Einbettung von Metropolregionen in die bestehenden Raumstrukturen aussehen könnte.

Auswirkungen auf die Raumstruktur

Die Ausweisung von Metropolregionen in der deutschen Raumordnung kann als Maßstabserweiterung im punkt-axialen System der Raumstruktur wahrgenommen werden. Oberhalb der Oberzentren werden die Aufgaben der Metropolregionen auf Entwicklungsfunktionen und die Förderung von Wachstum und Innovation ausgerichtet. Zugleich soll ihre Wahrnehmbarkeit im Wettbewerb der Städte und Regionen gestärkt werden. Dies bedeutet jedoch auch die Vergrößerung der Knotenpunkte des Städtenetzes, sodass sich die Dichte verringert und die „Maschen im Netz“ weiter werden. Im eher verstädterten Raumgefüge Deutschlands stellt sich damit die Frage nach den Entwicklungsaussichten der

nicht metropolitanen Räume, die in der Metropolregionsdiskussion anfangs weitgehend ausgeklammert waren (Stiens 1986).

Doch nicht nur in der theoretischen Auseinandersetzung gewinnt die Frage nach den Entwicklungsperspektiven der unterschiedlichen Teilräume an Bedeutung. Auch die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung von bestenfalls leichtem Wirtschaftswachstum, steigendem Einfluss von globalen Verflechtungen, Wissensgesellschaft und demographischen Veränderungen (Bevölkerungsrückgang und Alterung) erhöhen die Anforderung an die Raumentwicklung, auf die gegenwärtig stattfindenden Konzentrations- und Umverteilungsprozesse zu reagieren (Blotevogel 2006; Knieling 2006).

Denn der Erfolg von Agglomerationen im Wissenszeitalter ist relativ unabhängig von den Entwicklungen in den peripheren bzw. den sie umgebenden (ländlich strukturierten) Räumen. Durch diese Unabhängigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Teilräumen von der Gesamtentwicklung verteilt sich eine gleichbleibende oder sinkende Zahl der Investitionen, Produktivität und Beschäftigung im Raum sehr ungleich und führt zur Herausbildung von Gewinner- und Verliererregionen (vgl. Keim 2006; Leber, Kunzmann 2006).

Verlierer dieser Konzentration in der Raumentwicklung sind verstärkt periphere Gebiete, die von Entwicklungen in prosperierenden Räumen wirtschaftlich, sozial und kulturell abgekoppelt werden können. Die Ursachen für eine solche Abkopplung sind vor allem in den sinkenden funktionalen Verflechtungen unterschiedlicher Teilräume begründet. Meist findet in den (schrumpfenden) Räumen eine Reduzierung der Nutzungen und Funktionsbereiche auf wenige Aktivitäten statt. Sie münden in einer Entdifferenzierung und Fragmentierungen hinsichtlich des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Profils der betroffenen Region (Keim 2006: 5). Auch hinsichtlich der Handlungen der regionalen Akteure sind diese Abkopplungs- und Entleerungstendenzen als problematisch einzuordnen, da sie Lock-in-Situationen und sklerotische Milieus fördern können. Die Abkopplungen sind demnach auch in Vorstellungsbildern und Handlungsoptionen der regionalen Akteure nachweisbar und können zu einer dauerhaften Behinderung von Innovationen führen (Läpple 1994; Koschatzky 2001).

In diesen Kontext sind Debatten über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Daseinsvorsorge und die Diskussion über Metropolregionen einzuordnen. Dabei gibt es Befürchtungen in den ländlichen Räumen wie kleineren Städten zu der Frage, ob mit dem diskursiven Bedeutungsgewinn von Metropolregionen in der Raumentwicklungspolitik ein Rückzug aus der Fläche eingeleitet und die Unterstützung für diese Räume zukünftig reduziert wird. Damit könnten sich ländliche Räume zu Resträumen entwickeln und an landespolitischer Bedeutung verlieren (vgl. Goppel 2005; Miller 2006). Raumstrukturelle Gegensätze würden sich damit verschärfen. Ebenso würden regionale Eigenständigkeiten gefährdet, denn mit der Orientierung auf wirtschaftliche Schwerpunkte und die Stärkung von Innovationskraft und Leistungsfähigkeit der Stadtregionen besteht die Sorge, dass ländliche Räume auf die Rolle der dienenden Rückzugsräume bzw. als Anhängsel von Verdichtungsräumen reduziert werden (vgl. Leber, Kunzmann 2006; Hahne, Glatthaar 2005; Knieling 2006).

Handlungsansätze überregionaler Kooperation

Handlungsansätze zur Förderung einer nachhaltigen Raumentwicklung und ausgewogener Raumstruktur richten sich auf die Stärkung der funktionalen Verknüpfungen zwischen zentralen und peripheren Teilräumen. Dies wird unter den Konzepten der Verantwortungsgemeinschaften und überregionalen Partnerschaften diskutiert und versucht, anhand bestehender funktionaler, wirtschaftlicher und Pendlerverflechtungen eine gemeinsame Verantwortung für Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben aufzubauen (Aring, Sinz 2006; Lutter 2006).

Als Handlungsebene dient dabei die (über-)regionale Ebene. Auf dieser Ebene finden parallele Konzentrations- und Entleerungsprozesse statt, zu denen das auf Effizienzsteigerung gerichtete Handeln der ökonomischen Akteure in Metropolregionen sowie die Fachlogik einzelner Sektoren beitragen. Die Einbindung dieser Akteure der regionalen Ebene und der verschiedenen Fachressorts stellt folglich einen wichtigen Schlüssel zur Regionalentwicklung und zum Disparitätenabbau dar.

Das Konzept überregionaler Kooperation wurde in die 2007 aktualisierten Leitbilder der Raumentwicklung aufgenommen. Entsprechend der neuen Lesart werden Metropolregionen als Kerne regionaler Netzwerke verstanden, die eine Mitverantwortung für die Entwicklungsperspektiven ihrer Verflechtungsräume tragen (vgl. Lutter 2006; Hahne, Glatthaar 2005). Dadurch soll einerseits die räumliche Einbettung der Metropolregionen bzw. ihre Vernetzung mit benachbarten Räumen berücksichtigt werden. Und andererseits soll die Anbindung der ländlich geprägten Räume an die Metropolregionen und der Aufbau von Kooperationen eine Option zur Förderung einer nachhaltigen und ausgewogenen Raumentwicklung darstellen (vgl. Aring, Sinz 2006).

Allerdings stellt sich beim Aufbau der großräumigen Zusammenarbeit durch ein kooperatives Vorgehen die Frage, welche Anreize für die metropolitanen wie die ländlichen Akteure bestehen, eine solche Verantwortungsgemeinschaft einzugehen. Wie lassen sich eine stärkeres Raumbewusstsein und ein partnerschaftliches Vorgehen der unterschiedlichen Teilräume initiieren und unterstützen? Deshalb sind Rahmenbedingungen notwendig, die für eine Disparitäten abbauende Regionalpolitik hinreichende Begründungen und Argumente liefern, dass ein solches Vorgehen für die Beteiligten Vorteile erwarten lässt, die sich bei einem konkurrierenden Verhalten nicht einstellen würden. Denn Innovationen gelten momentan als Schlüssel zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen (Keim 2006; Hahne, Glatthaar 2005; Blotevogel 2006).

Diese Diskussion kann nur Schlaglichter auf mögliche Risiken einer Konzentration der Raumentwicklung auf Metropolregionen werfen und erste Strategieansätze zur Vernetzung von Metropolregionen mit nicht metropolitanen Teilräumen skizzieren. Dabei wird allerdings bereits deutlich, dass die eingangs aufgeworfene Frage nach einer Bewertung der Entwicklung hinsichtlich der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und der Verteilungsgerechtigkeit gegenwärtig schwierig zu beantworten ist und dass dies ausschließlich aus Sicht der Metropolregionen nicht möglich erscheint. Auch die im Weiteren folgenden Empfehlungen für die Praxis der Raumentwicklung sind in erster Linie auf die Metropolregionen und die Stärkung ihrer Entwicklungsperspektiven ausgerichtet. Darüber hinaus wären

vertiefte wissenschaftliche Untersuchungen und fachliche Diskussionen wünschenswert, welches Wechselspiel zwischen Metropolregionen und anderen Teilräumen besteht, wie dieses raumentwicklungspolitisch gestaltet und in der Folge strategisch und instrumentell umgesetzt werden kann.

5 Empfehlungen für die Praxis der Raumentwicklung und weiterführende Forschungsfragen

Aus den Betrachtungen zur Begrifflichkeit der Metropolregion, zu theoretischen Erklärungsansätzen sowie zu ihrer Leistungsfähigkeit und Rolle für die Raumentwicklung lassen sich die folgenden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Metropolregionen formulieren. Diese liegen gleichzeitig in Form eines Positionspapers vor (ARL/difu/ILS/IRS 2007).

Abschließend werden weiterführende Fragestellungen vorgestellt, die sich im Zuge der vorliegenden Beiträge mit Blick auf die Forschung über Metropolregionen im Speziellen und über Leitbilder und Strategien der Raumentwicklung im Allgemeinen gezeigt haben.

5.1 Zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen

Wenn Metropolregionen in der Raumforschung und Raumentwicklung an Bedeutung gewinnen, dann erhält die Frage nach ihrer Leistungsfähigkeit besondere Aufmerksamkeit. Leistungsfähigkeit meint dabei sowohl den aktuellen Leistungsstand als auch die Entwicklungsperspektiven, d. h. Entwicklungspotenziale und die Fähigkeit, diese auszuschöpfen. Metropolregionen sind durch ihre globalen Verflechtungen und durch die Ausprägung der vier Metropolfunktionen gekennzeichnet, sodass sich die Analyse ihrer Leistungsfähigkeit auf diese beiden Felder beziehen sollte.

Dabei stehen Metropolregionen vor denselben Herausforderungen wie Städte und Stadtregionen insgesamt. Kernaufgabe jeder Stadt und Region ist eine nachhaltige Entwicklung im Gleichgewicht ökonomischer, sozialer und ökologischer Zielsetzungen. Für Metropolregionen muss es darauf ankommen, bei allen Aktivitäten zur Förderung der metropolitanen Leistungsfähigkeit die Balance einer nachhaltigen Entwicklung zu bewahren. Auch bei international ausgerichteten Metropolregionen sind soziale Kohäsion und ökologische Stabilität zentrale Qualitäten für eine zukunftsfähige Entwicklung.

Metropolregionen stoßen teilweise an dieselben Grenzen der Leistungsfähigkeit wie Großstädte und Stadtregionen insgesamt. Demographische Veränderungen, Entmischung der Bevölkerung (Segregation) und teilweise dramatische Haushaltsengpässe beeinträchtigen die Handlungsfähigkeit und damit auch die Entwicklungsperspektiven.

Über den Umfang der grenzüberschreitenden Güter-, Kapital-, Informations- und Personenströme gibt es – im Vergleich zur Informationslage bei den Metropolfunktionen – nur wenige belastbare und zudem verstreute Daten. Aus theoretischen Überlegungen lässt sich ableiten, dass die Leistungsfähigkeit der Metropolregionen als umso höher zu beurteilen ist, je stärker und wirksamer sie in die weltweiten Netze eingebunden sind.

Metropolfunktionen und Leistungsfähigkeit

Im Zusammenhang mit der internationalen Verflechtung sind die vier Funktionsbereiche Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Gatewayfunktion und Symbolfunktion Schlüsselbereiche zur Erhaltung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen.

1. Entscheidungs- und Kontrollfunktion: Im Hinblick auf die Entscheidungs- und Kontrollfunktion von Metropolregionen geht es in erster Linie darum, dass Steuerungszentralen des internationalen wirtschaftlichen und politischen Geschehens vorhanden sind. Im globalen Standortwettbewerb verschaffen sie der Region Gewicht und die nötigen Vernetzungen. Historische Entscheidungen und spezifische Standortbedingungen haben zur heutigen Verteilung der Entscheidungs- und Kontrollfunktionen geführt. Durch die Bedeutung der räumlichen Nähe ist davon auszugehen, dass sich selbstverstärkende Prozesse einstellen, wenn die Anzahl der Steuerungszentralen in einer Metropolregion gewisse Schwellenwerte überschritten hat.

2. Innovations- und Wettbewerbsfunktion: Ähnliches gilt für die Innovations- und Wettbewerbsfunktion. Je mehr die Wissensökonomie eine Schlüsselrolle einnimmt, desto stärker haben Metropolräume als bevorzugte Standorte, von denen aus die globalen und nationalen Kunden bedient werden, einen Entwicklungsvorsprung, den sie ausbauen können. Zur Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit trägt bei, die Standortattraktivität für Wissensträger, Wissensproduzenten und Kreative zu verbessern. Darüber hinaus ist vor allem im Wissenschaftssektor die Gefahr nicht zu unterschätzen, hochqualifizierte Personen zu verlieren („Braindrain“).

3. Gatewayfunktion: Die Gatewayfunktion steht mit Abstand am stärksten für die Einbindung der Metropolregionen in die internationalen und globalen Ströme und ist damit ein ganz besonderer Aspekt ihrer Leistungsfähigkeit. Dabei geht es um die Leistungsfähigkeit der Infrastrukturen (in erster Linie der Verkehrsknoten), aber auch um das Funktionieren der Metropolregion als „Tor zur Welt“ im Hinblick auf den Austausch von und den Zugang zu Dienstleistungen, Informationen und Wissen, Ideen und Einstellungen. Metropolregionen sind die großen Ein- und Ausfallstore der Migration mit der Folge des Zusammentreffens unterschiedlichster Kulturen und Lebensformen. Wie produktiv dieses Zusammentreffen erfolgt und für die Entwicklung des Raumes erschlossen wird, ist ein weiteres maßgebliches Merkmal der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen.

4. Symbolfunktion: Die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen bemisst sich letztlich auch darin, wie es ihnen gelingt, Räume der Zeichen- und Symbolproduktion zu sein. Gemeint ist damit weniger der Trend zu einer austauschbaren Festivalisierung und Event-Architektur, sondern vielmehr eine glaubwürdige und unverwechselbare Einzigartigkeit und Ausstrahlung im internationalen Raum. Sie entsteht aus spezifischen Milieus, die sich einerseits aus der Knotenfunktion der Metropolregion in den globalen Netzen und andererseits aus den spezifischen Traditionen, Erfahrungen und Ressourcen der regionalen Akteure zusammensetzen. Diese metropolitanen Bilder („spatial brands“) sind im internationalen Standortwettbewerb umso stärker, je mehr sie sich gleichermaßen auf wirtschaftliche, sozio-kulturelle, räumlich-bauliche und

historische Bildbestandteile stützen können und je mehr sie von Menschen (Kreative, „Botschafter“ usw.) gelebt und transportiert werden.

Im symbolischen Gehalt des Begriffs Metropolregion verbergen sich zwei Aspekte, die zur Gefährdung der Leistungsfähigkeit führen können. Zum einen kann sich das Versprechen der Metropolitanität als (negative) Hypothek erweisen, wenn ein Teil der deutschen Metropolregionen es kaum einhalten kann. Sowohl die Raumkategorie Metropolregion insgesamt als auch einzelne weniger leistungsfähige Regionen könnten dann bei ihren wichtigsten Adressaten, Standortentscheidern und international mobilen, hoch qualifizierten Arbeitskräften, unglaubwürdig werden. Zum anderen beinhaltet der Begriff das Versprechen von Metropolitanität und Regionalität, was bedeutet, dass sich die Qualitäten der Kernstadt und der sie umgebenden Räume produktiv verbinden (müssten). Dies gelingt – zumindest nach den bisherigen Erkenntnissen – nur begrenzt. Damit besteht das Risiko, dass vor allem die Metropole wahrgenommen und der Begriff Metropolregion als unglaubwürdig empfunden wird.

Spezifische Rahmenbedingungen für Metropolregionen

Es gibt Rahmenbedingungen, die für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen eine besondere Bedeutung haben. Gegenüber Stadtregionen im Allgemeinen sind sie für Metropolregionen entweder besonders wichtig oder sie haben eine spezifische Ausprägung. Davon sollen im Folgenden die strategische Steuerung oder allgemein die Entwicklung einer metropolitanen Governance sowie Migration und Toleranz herausgegriffen werden.

Governance

Da Metropolregionen einerseits durch ein hohes Maß internationaler Verflechtungen und andererseits auch durch Vielfalt und Disparitäten innerhalb der Region gekennzeichnet sind, stellen sich hohe Anforderungen an ihre Fähigkeit zur Selbststeuerung. Nachgedacht werden muss über demokratisch legitimierte, funktionsfähige Strukturen und Aufbau- und Ablauforganisationen sowie Informations- und Managementsysteme, die die Erfüllung der Aufgaben unterstützen. Notwendig ist außerdem mehr Problembewusstsein für gemeinsames Handeln auf Ebene der Metropolregion, das Akteure aus Politik, (lokal und international orientierter) Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezieht. Bezogen auf die Außenvertretung stellt sich für die Metropolregionen die Herausforderung, in globalen Netzwerken kompetent und engagiert aufzutreten.

Die innere Steuerung mit dem Ziel einer Strategie, durch die möglichst viele Akteure Vorteile erlangen („win-win“), ist bei breit ausgerichteten Maßnahmen des Regionalmarketings vergleichsweise unproblematisch. Doch etwa bei konkreten Infrastrukturprojekten führt die Zielsetzung der Profilierung nach außen eher zu einer Verschärfung der innerregionalen Verteilungskonflikte, weil ausstrahlungskräftige Leuchtturmprojekte automatisch zu einer räumlich ungleichmäßigen Verteilung von Kosten und Lasten führen. Zudem konkurrieren wachstumsorientierte Politikfelder und Maßnahmen, die auf die internationale Profilierung ausgerichtet sind, mit eher innengerichteten bestandsorientierten, sozialräumlichen Handlungsbereichen. Hierüber eine Verständigung herzustellen, ist eine besondere Herausforderung an die „Metropolitan Governance“.

Migration, Toleranz und kreative Klasse

Weltoffenheit ist eine wesentliche Ausgangsbedingung für die Entwicklung leistungsfähiger Metropolregionen. Besonders für die internationalen Kreativen, hoch qualifizierte Arbeitskräfte und die „internationale Businessklasse" – die sogenannten Nomaden der Informationsgesellschaft –, aber auch für die weniger qualifizierten Migranten sind Vielfalt und Toleranz wichtige Wohnort- und Standortfaktoren. Erst durch sie können die Potenziale der unterschiedlichen Lebensformen, Kenntnisse, Nationalitäten und Kulturen ausgeschöpft werden. Dazu kommen die weiteren „weichen Standortfaktoren", insbesondere in den Bereichen Bildung und Wissenschaft, die Wohn- und Lebensqualität, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Kultur, Freizeit und Naherholung.

So wichtig internationale Migration von hoch, aber auch niedrig Qualifizierten für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen ist, so sehr müssen auch die Effekte kritisch diskutiert werden, die mit der Zuwanderung verbunden sind. Dies betrifft insbesondere Migranten, deren Qualifikationen nicht anerkannt oder genutzt werden, und irreguläre Zuwanderung. Die Ausbildung ethnischer Kolonien kann erhebliche Gefahren mit sich bringen, wenn sie nicht mit gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Teilhabe verbunden ist. Eine räumliche, soziale und wirtschaftliche Entmischung (Segregation) der Bevölkerung kann dazu führen, dass sich Parallelgesellschaften bilden und dadurch die Leistungsfähigkeit wie die Lebensqualität von Metropolregionen beeinträchtigt wird.

Leistungsfähigkeit durch Arbeitsteilung

Die Metropolregionen in Deutschland können mit den großen Metropolregionen der Welt nur sehr begrenzt konkurrieren. Dies liegt u. a. auch daran, dass sich die Städtesysteme ganz unterschiedlich ausgebildet haben. Zentralisierten Städtesystemen – wie in Großbritannien und Frankreich – steht das dezentrale deutsche Städtesystem gegenüber. Sehr viel spricht in Deutschland für die Fortführung der Arbeitsteilung zwischen den Großstädten bzw. Metropolregionen, also für eine Arbeitsteilung in Konkurrenz. Nur so kann es gelingen, dass sich die Metropolregionen jeweils auf spezifische Funktionen konzentrieren, um weltweit mit den großen Metropolen in Konkurrenz treten zu können. Dazu sind auch weiterhin Profilbildung und nationaler Wettbewerb der Metropolregionen, aber auch strategische Vernetzung und Kooperation miteinander notwendig.

Messung der Leistungsfähigkeit

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

Zieht man die aktuellen Studien und Benchmarks zurate, die Daten zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Dynamik aufbereiten, ist zu erkennen, dass heute die Metropolregionen das ganze Spektrum von Vorreiter- bis Nachzüglerregionen abdecken. Damit wird auch deutlich, dass es sich zunächst nur um ein normatives Konzept, um programmatische Aussagen zu einer angestrebten Zukunft handelt. Die „Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung" (nach der Definition der Ministerkonferenz für Raumordnung) sind sie bisher zumindest noch nicht. Auch aus den ökonomischen Theorieansätzen lassen sich keine Gesetzmäßigkeiten ableiten, die eine positivere Entwicklung von Metropolregionen gegenüber anderen Stadtregionen begründen könnten. Da nicht alle Metropolregionen Wachstumsräume sind und nicht alle Wachstumsräume Metropolregionen, ist es nötig, die entscheidenden Faktoren für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen auch noch empirisch zu identifizieren.

5.2 Zur Weiterentwicklung des Konzepts der Metropolregionen

Handlungsempfehlungen für Akteure der Stadt- und Regionalpolitik

Die vier Metropolfunktionen Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Gatewayfunktion und Symbolfunktion werden nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft als maßgebliche Stellgrößen eingeschätzt. Für die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Metropolregion ist deshalb eine wichtige Voraussetzung, dass die Metropolregionen diese Funktionsbereiche stärken. Dies darf allerdings nicht zur Vernachlässigung ökologischer und sozialer Aspekte der Stadt- und Regionalentwicklung führen, um eine gleichmäßige Stärkung aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu erreichen. Dies kommt in Forderungen nach sozialer Kohäsion oder Steigerung der Lebensqualität zum Ausdruck. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist die breite Wiederbelebung der Diskussion über Städte als soziale (und nicht nur Standort-) Räume.

Das Konzept der Metropolregionen bietet die Chance, dass sich Kernstädte und ihr Umland mit anderen Augen betrachten. Insbesondere die Umlandgemeinden sollten erkennen, dass die Kernstädte international das Aushängeschild für die gesamte Region sind. Metropolregionen können auch dazu beitragen, dass die kulturelle Vielfalt der Städte in der Wahrnehmung der Umlandbewohner mehr Gewicht erhält. Aber auch die Kernstädte sollten die Bedeutung des Umlandes für die Attraktivität und Leistungsfähigkeit der Metropolregion wahrnehmen und ihre Nachbargemeinden als gleichberechtigte Partner anerkennen. Das Umland bietet beispielsweise eine Ausgleichs- und Schutzfunktion oder Angebote für Tourismus, Freizeit und Naherholung. Die ländlichen Teilräume in den Metropolregionen sollten gleichzeitig aber auch eine eigenständige Entwicklung betreiben, die an ihren besonderen Stärken ansetzt.

Metropolregionen können ihre Leistungsfähigkeit stärken, indem sie sich in internationale Netze einbinden bzw. diese Verbindungen ausbauen. Die Vernetzung schließt sowohl die grenzüberschreitende Verknüpfung mit benachbarten Metropolregionen ein als auch überregionale Netzwerke von Metropolregionen, z. B. innerhalb Europas oder auf globaler Ebene. Als Ressource zur Vernetzung sollten Metropolregionen die Zuwanderung nutzen und in ihrer Integrationspolitik Vielfalt und Toleranz als Qualitäten anstreben.

Strategien und Aktivitäten in den Metropolregionen benötigen eine individuelle Betrachtung jeder einzelnen Region. Aus wissenschaftlicher Sicht können keine allgemeingültigen Aussagen zu Handlungsempfehlungen getroffen werden, da diese an den jeweiligen Stärken und Schwächen sowie den spezifischen Chancen und Risiken eines Raumes ansetzen müssen.

Handlungsempfehlungen für Akteure der Bundesraumordnung

Metropolregionen ergänzen die Konzepte und Instrumente der Raumentwicklung im Bereich der Entwicklungsfunktionen. Mit ihrer Verwendung sollten die bestehenden Instrumente des Ausgleichs und der Vorsorge (Raumordnung) jedoch nicht infrage gestellt werden. Die Entwicklung der Metropolregionen sollte sich vielmehr an dem Leitbild und den Zieldimensionen der nachhaltigen Entwicklung orientieren. Eine vorrangig ökonomische Ausrichtung der Raumentwicklungspolitik in Bezug auf Metropolregionen, die sich an den eingeführten Metropolfunktionen orientiert, erfasst nicht in ausreichendem Maß die Komplexität der räumlichen Entwicklung.

Die Metropolfunktionen sind für die Leistungs- und damit Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Metropolregionen von besonderer Bedeutung. Die Bundespolitik sollte die Metropolfunktionen bei staatlichen Planungen und Maßnahmen berücksichtigen und so zur Leistungsfähigkeit der Metropolregionen beitragen. Besonders relevante Politikfelder zur Stärkung der Funktionsbereiche sind die Verkehrspolitik, Technologie- und Innovationspolitik, Wissenschaftspolitik, Integrationspolitiken und die verschiedenen Felder der Wissensökonomie.

Metropolregionen werden bisher mit der Erfüllung von Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen und Gatewayfunktionen in Zusammenhang gebracht. Zukünftig ist stärker zu berücksichtigen, dass Metropolregionen aber auch Zentren der Produktion von Symbolen sind, die durch die Symbolfunktion abgebildet werden können. Die Symbolfunktion bezieht sich auf die Erzeugung und Verbreitung von Zeichen, Vorbildern, Moden sowie Normen und Werten.

Die Raumentwicklungspolitik sollte einen Wettbewerbsrahmen für die Konkurrenz der Metropolregionen definieren und dabei eine Profilbildung, Arbeitsteilung und strategische Vernetzung der Metropolregionen fördern. Dadurch können die jeweiligen Stärken bevorzugt zum Zuge kommen und Strategie- und Investitionsentscheidungen – auch auf Bundes- und europäischer Ebene – entsprechend ausfallen. Dies erscheint notwendig, damit sich die deutschen Metropolregionen im internationalen Wettbewerb behaupten und entsprechende Standortqualitäten ausbilden können.

Vonseiten des Bundes sollten alle Aktivitäten unterstützt werden, die der Stärkung der inneren Leistungsfähigkeit von Metropolregionen dienen und ihre Entwicklungshemmnisse abbauen. Dazu ist keine neue Förderkategorie notwendig, wichtig ist dagegen die Koordination der Infrastrukturinvestitionen und der Förderprogramme der Fachressorts. Im Hinblick auf das dezentrale Städtesystem Deutschlands sollten staatliche Maßnahmen insbesondere dazu beitragen, dass die leistungsschwächeren Metropolregionen aufholen können.

Mit dem Konzept der Metropolregionen und der mit der Globalisierung verbundenen Neuordnung des globalen und nationalen Städtesystems steht die Raumordnungspolitik vor der Frage, welche zukunftsfähige Raumstruktur sie anstreben soll. Dies verdeutlicht die enge Verzahnung der Diskussionen über Metropolregionen und das Leitbild der gleichwertigen Lebensbedingungen. Aus wissenschaftlicher Sicht liegt die Verknüpfung der Metropolregionen mit Ausgleichszielen nicht unbedingt auf der Hand. In den Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung sind dafür metropolitane Netze und großräumige Verantwortungsgemeinschaften als Handlungsansätze genannt. Daneben sollten Wachstumsräume berücksichtigt werden, die fern von Großstädten gelegen sind und ohne Bezug zum Konzept der Metropolregionen eigene Strategien verfolgen. Die polyzentrische Raumstruktur Deutschlands erfordert deshalb verschiedene Strategien, welche die spezifischen Anforderungen der Teilräume berücksichtigen. Diese müssen sich an gesellschaftlich ausgehandelten Vorstellungen von räumlicher Gerechtigkeit orientieren.

5.3 Weiterführende Fragestellungen für die raumwissenschaftliche Forschung

Die wissenschaftlichen Betrachtungen zu Metropolregionen zeigen den Bedarf, die Raumkategorie der Metropolregion, die Zielsetzungen des raumordnerischen Konzepts sowie die Handlungsfelder im Rahmen der Regionalentwicklung vertieft zu untersuchen. Einige Fragestellungen werden abschließend kurz aufgeführt; weitere Forschungsfragen finden sich außerdem in den jeweiligen Fachbeiträgen.

Zur Raumkategorie und den Aufgaben von Metropolregionen

Hinsichtlich der Raumkategorie der Metropolregion stellt sich aus wissenschaftlichem Blickwinkel die Frage, wie eine Schärfung der inhaltlichen und räumlichen Abgrenzung des Begriffs der Metropolregion aussehen kann und welche qualitativen und quantitativen Kriterien sich für die Abgrenzung benennen lassen. Vor dem Hintergrund der bisher vorliegenden Arbeiten zu diesen Themen wäre es wünschenswert, wenn bei der empirischen Erfassung bzw. Abbildung von Metropolregionen ihre Knotenfunktion im globalen „Raum der Ströme“ stärker berücksichtigt werden könnte.

Darüber hinaus ist offen, welche Qualitätsstandards eine Stadtregion erfüllen sollte, um den Ansprüchen einer Metropolregion gerecht zu werden, bzw. inwieweit derartige Standardisierungen angesichts der Heterogenität der Metropolregionen überhaupt möglich sind. Ebenso stellt sich die Frage, wie in diesem Zusammenhang mit den Unterschieden in der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in Deutschland umgegangen werden kann. Lassen sich beispielsweise Grundvoraussetzungen für leistungsfähige Metropolregionen definieren, die den Charakter eines Anforderungsprofils haben könnten?

Beispielsweise besteht in dem spezifischen, aber für Metropolregionen wichtigen Handlungsfeld von Internationalisierung, Migration und Integration Klärungsbedarf zu der Frage, wodurch sich Integrationsaufgaben in Metropolregionen von denen in Stadtregionen unterscheiden. Darüber hinaus wäre zu erkunden, ob zur Unterstützung der Integrationsbestrebungen zusätzliche Instrumente erforderlich sind, die auf die besondere Bedeutung von hoch wie niedrig Qualifizierten für die Internationalisierung der Metropolregion

reagieren. Diese müssten dazu beitragen, das Thema Integration von einer Problem- zu einer Potenzialorientierung zu wandeln, sodass es aus Sicht der Metropolregionen eine strategische Perspektive erhält.

Noch vielfältiger stellt sich die Bandbreite der Metropolregionen im internationalen Kontext dar. Durch die unterschiedlichen nationalen Hintergründe und Entwicklungsgeschichten gibt es eine Vielzahl von Begriffsverständnissen und werden verschiedenste Anforderungen an Metropolregionen gestellt, deren Systematisierung und Differenzierung wie insbesondere die Auswertung und Aufbereitung von Erfahrungen ein Feld der Metropolenforschung sein sollte, um die Fachdiskussion weiter zu qualifizieren.

Anspruch und Zielsetzung des Konzepts der Metropolregionen

Mit den neuen Leitbildern zur Raumentwicklung in Deutschland wird den Metropolregionen die Rolle von Impulsräumen zugewiesen, zugleich übernehmen sie eine Doppelfunktion: Einerseits sollen sie durch ihre Leistungsfähigkeit zum wirtschaftlichen Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands beitragen und andererseits sollen sie Aufgaben der Regionalentwicklung bzw. Verantwortung für die sie umgebenden Räume übernehmen. Dieses Aufgabenspektrum und der wissenschaftliche Diskurs darüber zeigen die Anforderung, mithilfe von vertiefenden Untersuchungen zu einer Klärung von Zweck und Zielsetzung des raumordnerischen Konzepts beizutragen, das mit Metropolregionen verfolgt wird. Wie können die Zielsetzungen des Konzepts der Metropolregionen von allgemeinen Aufgaben der Regionalentwicklung abgegrenzt werden? Welche Aufgaben der Regionalentwicklung und des regionalen Ausgleichs sollten auf Metropolregionen übertragen werden und in welchen Aufgabenbereichen können andere Instrumente der Raum- und Regionalentwicklung wirkungsvoller sein?

Die entsprechenden Untersuchungen sollten gleichzeitig dazu beitragen, die normativen Anteile des Konzepts der Metropolregionen zu identifizieren. Denn zahlreiche Vorteile und Erwartungen, die Metropolregionen zugeschrieben werden, sind bisher nicht mit empirischen Analysen untermauert worden bzw. lassen sich theoretisch nicht eindeutig belegen, sondern beruhen in erster Linie auf Plausibilitätsüberlegungen (vgl. Beitrag Bröcker).

Aus dem Anspruch der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft ergibt sich in Bezug auf die europäische Dimension ein weiteres Untersuchungsfeld für die Raumwissenschaften. Die konzeptionelle Verknüpfung von Metropole bzw. metropolitanem Kern und dem weiteren Umland korrespondiert in gewisser Weise mit dem Kohäsionsziel der Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene. Allerdings steht dort im Rahmen der Lissabon-Strategie die Zentrenentwicklung im Vordergrund, während die deutsche Diskussion das Verhältnis von Zentren und Fläche intensiver thematisiert. Die Komplementarität dieser Politikansätze und ihre Auswirkungen in verschiedenen metropolregionalen Raumtypen sollten methodisch mithilfe der Wirkungsforschung untersucht werden. Die Ergebnisse können einen wichtigen Beitrag zur Integration von nationalen und europäischen Strategieansätzen der Raumentwicklung leisten.

Steuerung von Metropolregionen

Im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit von Stadtregionen ist in den zurückliegenden Jahrzehnten bereits umfangreich über Aufgabenfelder einer stadtregionalen Governance gearbeitet worden. Aus dem Blickwinkel der Metropolregionsforschung stellt sich darüber hinaus insbesondere die Frage, welche Aufgabenbereiche definiert werden können, die Kernthemen einer Metropolregion darstellen und für die deshalb eine Koordination auf der übergeordneten Ebene der Metropolregion erforderlich ist. Auf der Grundlage einer solchen Aufgabenklärung ist im nächsten Schritt zu fragen, ob sich Mindestanforderungen bzw. -standards für die Organisation von Metropolregionen definieren lassen. Welche Grundmerkmale zu den genannten strategischen Fragen von Raumzuschnitt, Legitimation, Akteuren, Institutionalisierung etc. lassen sich identifizieren, um die Steuerung auf der metropolregionalen Ebene aufgabenadäquat zu gestalten?

Für die unmittelbaren Arbeits- und Organisationsstrukturen im Rahmen der Metropolitan Governance ist die Thematik der Akteure und Akteurskonstellationen von maßgeblicher Bedeutung. Dabei dient das Kooperationsdreieck aus öffentlichen Akteuren sowie privaten Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft als Grundlage. Zu vertiefen wäre, welche Rolle die jeweiligen Akteure auf der Ebene der Metropolregionen übernehmen können bzw. wie sichergestellt werden kann, dass ihre Interessen gewahrt werden können. Die Komplexität dieser Fragestellung wird zum einen dadurch gesteigert, dass auch für Metropolregionen das Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung handlungsleitend sein sollte, folglich also entsprechend vielfältige Interessen einbezogen werden sollten. Zum anderen sind die Mehrebenenstruktur sowie eine eventuelle Partnerschaft zwischen Kern und Peripherie zu berücksichtigen, sodass sich das Spektrum der Interessen und Interessenträger weiter multipliziert. Die Akteursfrage richtet außerdem den Blick auf die Zielgruppen des Metropolregionen-Konzepts, sodass sich die weiterführende Frage ergibt, wie diese potenziellen Nachfrager in metropolregionalen Strategien ausreichend Berücksichtigung finden können.

Literatur

Aring, J.; Sinz, M. (2007): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, Bonn, S. 451–459.

ARL; difu; ILS; IRS (Hrsg.) (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Positionspapier aus der ARL, Nr. 71, Hannover: http://arl-net.org/pdf/pospapier/PosPaper_73.pdf (Zugriff: 29.05.2008).

Bathelt, H.; Glückler, J. (2002): Wirtschaftsgeographie. Stuttgart.

Blotevogel, H. H. (2005): Metropolregionen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.

Castells, M. (2004): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter, Bd. 1, Opladen.

Florida, R. (2005): Cities and the Creative Class. New York, London.

Florida, R.; Gates, G. (2003): Technology and Tolerance – the Importance of Diversity to High-Technology Growth. In: Clark, T. N. (Hrsg.): The City as an Entertainment Machine. Research in Urban Policy, Bd. 9, Amsterdam [u. a.], S. 199–219.

Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A. (1999): The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. Cambridge (MA).

Hahne, U.; Glatthaar, M. (2005): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. In: Raumplanung, H. 124, S. 5–10.

Howells, R. L. (2002): Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography, Urban Studies, 39. Jg. H. 5–6, S. 871–884.

Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschehen, H. 37, S. 3–7.

Krugman, P. (1998): What's new about the new economic geography? Oxford Review of Economic Policy, 14. Jg. S. 7–17.

Läpple, D. (1992): Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept. In: Analysen und Diskussionsbeiträge, hrsg. v. Dieter Läpple, Technische Universität Hamburg-Harburg, Nr. 12.

Läpple, D. (2001): Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jg., H. 2, Berlin, S. 12–36.

Leber, N.; Kunzmann, K. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: disP, H. 166, S. 58–70.

Lutter, H. (2007): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, 64. Jg., H. 6, S. 441–450.

Miller, J. (2006): Zusammenarbeit schafft Perspektiven. In: Hanns Seidel Stiftung (Hrsg.): Politische Studien, 57. Jg., Bd. 410, S. 27–32.

Sackmann, M. (2006): Neues Denken für eine positive Zukunft – die Zeichen unserer Zeit. In: Hanns Seidel Stiftung (Hrsg.): Politische Studien, 57. Jg., Bd. 410, München, S. 38–43.

Sassen, S. (1994): Cities in a World Economy. Thousand Oaks, London, New Delhi.

Sassen, S. (1991): The Global City. New York, London, Tokio.

Sternberg, R. (2001): New Economic Geography und neue regionale Wachstumstheorie aus wirtschaftsgeographischer Sicht. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, H. 3–4, S. 159–180.

Stiens, G. (1986): Raumordnungspolitische Strategien und Instrumente im Wandel. In: Geographische Rundschau, 38. Jg., H. 9, S. 437–440.

Zimmermann, H. (2003): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Thüringer Innenministerium, Abteilung Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Thüringer Raumordnungsministerkonferenz, Erfurt, S. 19–43.