

Miosga, Manfred

Book Part

Einführung: Metropolregionen als Instrument der Raumentwicklung

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Miosga, Manfred (2007) : Einführung: Metropolregionen als Instrument der Raumentwicklung, In: Miosga, Manfred Saller, Raymond (Ed.): Wie viel 'Governance' braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München, ISBN 978-3-88838-339-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 1-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60171>

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.

Manfred Miosga

1 Einführung: Metropolregionen als Instrument der Raumentwicklung

1.1 Die Diskussion um neue Instrumente und Leitbilder der Raumentwicklungspolitik

1.1.1 Von der hoheitsstaatlichen Raumordnung zur wettbewerbsorientierten Raumentwicklung

Der Diskurs um Metropolregionen und ihre Bedeutung für die Raumentwicklung hat in den letzten Jahren in Wissenschaft und Politik eine immer stärkere Gewichtung erhalten. Metropolregionen werden als die Räume identifiziert, in denen sich wirtschaftliches Wachstum und Bevölkerung konzentrieren, zugleich gewinnen sie als neue Kategorie einer veränderten Raumentwicklungspolitik an Kontur und an Einfluss.

Ausgehend von sich dynamisch modifizierenden Rahmenbedingungen der Raumentwicklung wird schrittweise ein Wandel in den grundlegenden Zielrichtungen der Raumordnungspolitik eingeleitet.

Vor dem Hintergrund

- einer lang anhaltenden wirtschaftlichen Wachstumsschwäche mit wachsenden Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland,
- einer wachsenden Konkurrenz der Standorte als Folge einer fortschreitenden Integration in internationale wirtschaftliche Austausch- und Konkurrenzbeziehungen auf europäischem und globalem Niveau, verbunden mit einer fortschreitenden Deregulierung und Liberalisierung in der Sozial- und Wirtschaftspolitik und
- einer anhaltenden Arbeitsmarktkrise gepaart mit der finanziellen Schwäche der öffentlichen Hand, die eine finanzielle Ausgleichspolitik zwischen „armen“ und „reichen“ Regionen zunehmend erschwert sowie
- eines veränderten Staatsverständnisses, das den schrittweisen Rückzug des Staates aus einer umfassenden Verantwortlichkeit zugunsten einer Befähigung zur Selbstbehauptung und Selbstregulierung von Gebietskörperschaften, aber auch von Individuen, in einer integrierten Marktgesellschaft zum Leitbild hat,

werden auch die grundlegenden Leitbilder und der Handlungsauftrag der Raumentwicklungspolitik neu definiert (vgl. BBR 2005 b). Dieser Diskussionsprozess führte zu einem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 30. Juni 2006, durch den die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland festgelegt worden sind (vgl. BMVBS 2006).

Dieser Wandel in den Leitbildern und in den Instrumenten der Raumentwicklungspolitik kann als Paradigmenwechsel von einer sozialstaatlich motivierten, auf das Ausgleichsprinzip der wertgleichen Lebensbedingungen zielenden, durch einen hierarchischen, staatlichen Steuerungsanspruch geprägten Politik hin zu einer stärker dem Wettbewerbsprinzip folgenden, auf Kooperation und Selbststeuerung zielenden Raumentwicklungspolitik beschrieben werden. Die stärkere Betonung der Wettbewerbsorientierung in der Raumordnungspolitik hebt auch die Entwicklungsfunktion der Raumplanung gegenüber der Ausgleichs- und Ordnungsfunktion stärker hervor. Die Raumordnungspolitik versucht verstärkt als Anstoßgeber, Moderator oder Katalysator für regionale Selbstorganisationsprozesse zur Mobilisierung und Entfaltung endogener Entwicklungspotenziale oder zur Konfliktbearbeitung zu fungieren. Der staatliche Steuerungsanspruch konzentriert sich dabei auf die Unterstützung der Gebietskörperschaften, die

sich im zunehmenden Wettbewerb behaupten müssen, und dabei insbesondere auf Kooperations- und Innovationsanreize.

1.1.2 Metropolregionen als großmaßstäbliche Kategorie der Raumstruktur mit Wettbewerbsfunktion

Die Mobilisierung von wirtschaftlichem Wachstum rückt nun verstärkt in den Fokus der Raumentwicklungspolitik in Deutschland und Europa. Die Europäische Union hat mit der Lissabon-Agenda und ihrer Bekräftigung ein neues strategisches Dach zur Mobilisierung von wirtschaftlichem Wachstum und zur Beschleunigung des Wandels zur Wissensgesellschaft geschaffen. Europa soll seine Wettbewerbsfähigkeit im globalen Maßstab ausbauen und schrittweise Vollbeschäftigung erreichen. Diesem Leitmotiv sollen sich nicht nur die Politiken der Gemeinschaft wie beispielsweise auch die Kohäsionspolitik, sondern auch die Anstrengungen der Mitgliedsstaaten durch nationale Reformprogramme unterordnen. Auch von der Raumordnungspolitik wird gefordert, dass sie einen eigenen Beitrag zur Überwindung der ökonomischen Wachstumsschwäche und zur Förderung des gesellschaftlichen Wohlstands leistet (so die Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005; vgl. Deutscher Bundestag 2005, S. 15 f.).

Der Wandel der raumordnungspolitischen Leitbilder und Instrumente vollzieht sich dabei seit einigen Jahren in mehreren Schritten. Mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (ORA) (vgl. BMRBS 1993) und dem Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (HARA) (vgl. BMRBS 1995) wurde bereits Anfang der 1990er-Jahre ein neuer Blick auf die Raumstrukturen und die anstehenden Herausforderungen deutlich, der auch internationalen Bezügen und Verflechtungen Rechnung trägt. Die großen Verdichtungsräume wurden vor diesem Hintergrund als strukturprägende Faktoren der Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung hervorgehoben und die Kategorie der „Agglomerationsräume mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung“ eingeführt. Bei zunehmendem internationalem Wettbewerb und wachsender Standortkonkurrenz seien die großen Agglomerationen als „räumliche Leistungsträger“ in ihrer Funktionsfähigkeit zu sichern und weiter zu entwickeln.

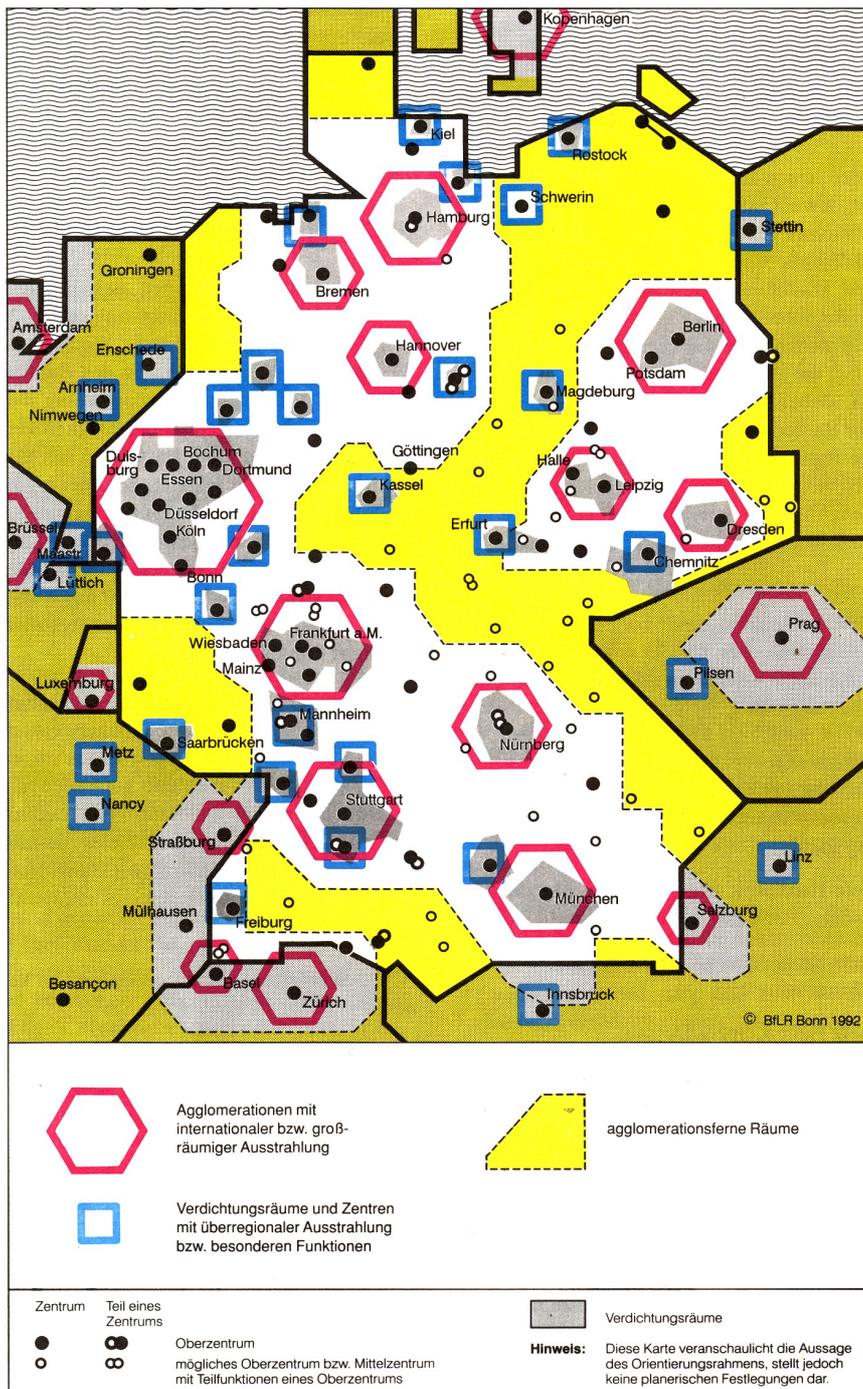
Im europäischen Maßstab gelte es, eine polyzentrische Entwicklungsstruktur zu stabilisieren und zu fördern, um eine Konzentration von Wachstumspolen entlang der „blauen Banane“ zu vermeiden (vgl. BMRBS 1993, S. 6). Die Sicherung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Verdichtungsräume solle einerseits durch die Kooperation, Spezialisierung und Arbeitsteilung in Städtenetzen erreicht werden, mit dem Ziel, spezifische individuelle Standortvorteile zu entfalten und großräumige Infrastruktur besser nutzen zu können. Zum anderen sollten Überlastungstendenzen abgemildert und gleichzeitig Entwicklungsmöglichkeiten offensiv ausgebaut werden (z. B. durch Ausbau des ÖPNV, bessere Stadt-Umland-Kooperation, Ausbau von Entlastungsorten).

Die MKRO führte schließlich im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (vgl. BMRBS 1995) die „Europäische Metropolregion“ (EMR) als eine neue raumstrukturelle Kategorie ein und versteht darunter „... räumliche und funktionale Standorte, deren herausgehobene Funktionen im großräumigen Maßstab international und interkontinental ausstrahlen. Als ‚Motoren‘ der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie den europäischen Integrationsprozeß beschleunigen“ (BMRBS 1995, S. 27). Übereinstimmend mit der großräumig dezentralen und föderalen Struktur Deutschlands hat die MKRO am 3. Juni 1997 zunächst insgesamt sieben Met-

ropolregionen benannt: Hamburg, Berlin/Brandenburg, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Stuttgart, München, Halle/Leipzig-Sachsendreieck.¹

Die Kategorie der Metropolregionen hat als ein Beitrag zum Diskurs über eine neue Sichtweise auf die Raumstrukturen in einer größeren Maßstäblichkeit und im Zusammenhang mit einer auf Wachstum gerichteten Raumentwicklungspolitik seither eine große Dynamik entfaltet und wird bereits als „Erfolgsgeschichte der Raumordnung“ gefeiert (Sinz 2005, S. I, vgl. auch Abb. 1).

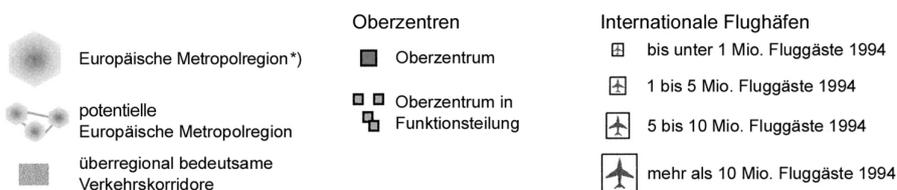
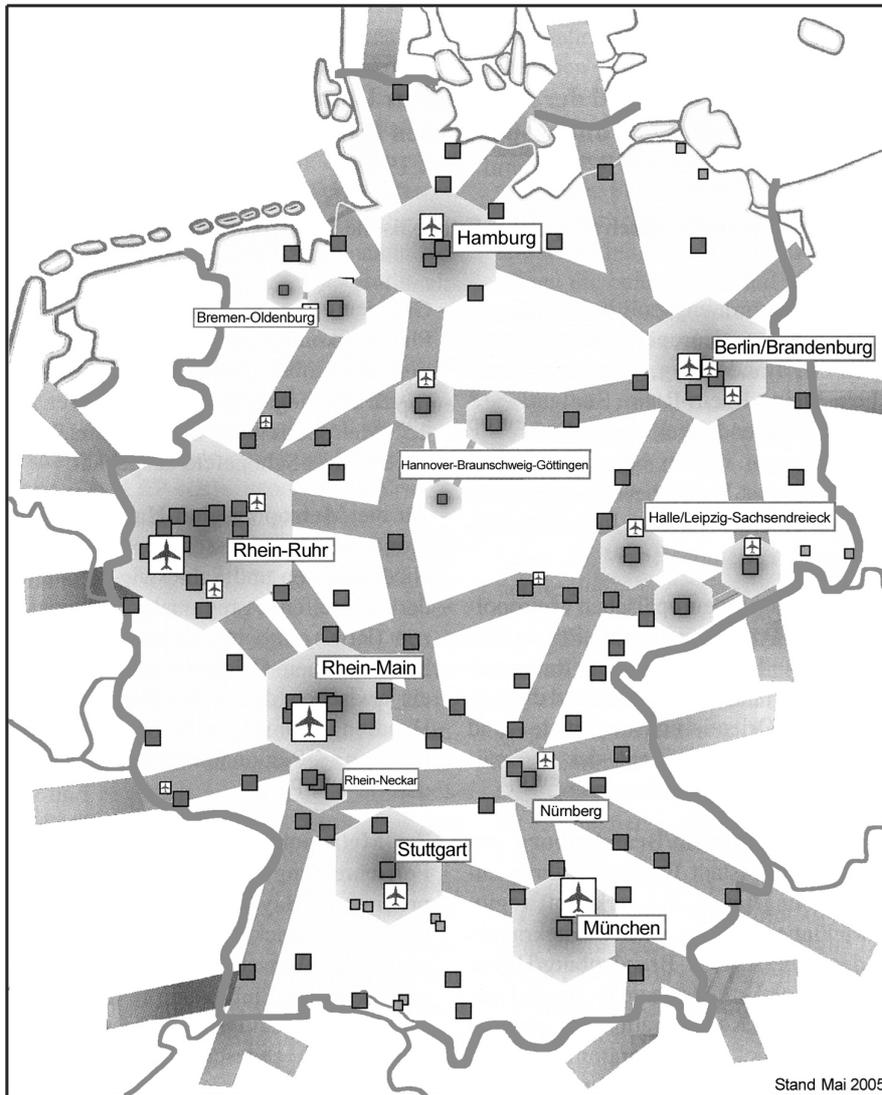
Abb. 1a: Siedlungsstrukturelle Ausgangssituation



Quelle: BMRBS (1993, S. 5)

¹ Vgl.: <http://www.bbr.bund.de/index.html/staedtebau/staedtebaupolitik/metropolregionen.htm>

Abb. 1b: Europäische Metropolregionen



*) Die äußere Umgrenzung der Symbole stellt keine räumliche Abgrenzung der Metropolregionen dar. Eine Zuordnung von Oberzentren zu Metropolregionen ist aus der stark schematisierten Darstellung nicht ableitbar.

Quelle: Blotevogel (2005a, S. 643)

Parallel zur Diskussion um die Europäischen Metropolregionen und um ein neues raumordnungspolitisches Leitbild für das vereinte Deutschland hat in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre die Arbeit an einem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) begonnen (vgl. ARL 2001). Zwei der drei Hauptzielbereiche des EUREK betreffen die Rolle, die den Verdichtungsräumen zugewiesen wird: Das Leitbild der polyzentrischen Raumentwicklung betont die Bedeutung der Agglomerationsräume von internationaler Bedeutung im europäischen Zusammenhang; das Ziel eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen hebt die Notwendigkeit einer leistungsfähigen verkehrlichen Vernetzung der europäischen Metropolregionen hervor. Das Ziel des EUREK, „mehrere dynamische weltwirtschaftliche Integrationszonen“ aufzubauen, betont

die offensive Einbindung der großen Agglomerationsräume in die globalen Märkte, um die wirtschaftliche Entwicklung zu beschleunigen und Arbeitsplätze in der EU zu schaffen. Zudem soll im europäischen Maßstab ein polyzentrisches Entwicklungsmodell verfolgt werden, um eine Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung im Kernraum der Union zu verhindern (Europäische Kommission 1999, S. 21).

Außerdem gibt das EUREK zu verstehen, dass die gegenwärtigen räumlichen Trends eine weitere Ausrichtung von hochwertigen und globalen Funktionen auf den Kernraum und daneben auf nur wenige Metropolen erkennen ließen, was eine neue Strategie der Raumentwicklung erforderlich mache (Europäische Kommission 1999, S. 21). Es wird also deutlich, dass im internationalen Zusammenhang nur einige wenige Agglomerationsräume globale Funktionen erfüllen können. Somit ist eine Konzentration dieser Funktionen im Wettbewerb der Regionen nur erfolgreich, wenn sie sich auf eine überschaubare Zahl von Metropolregionen beschränkt.

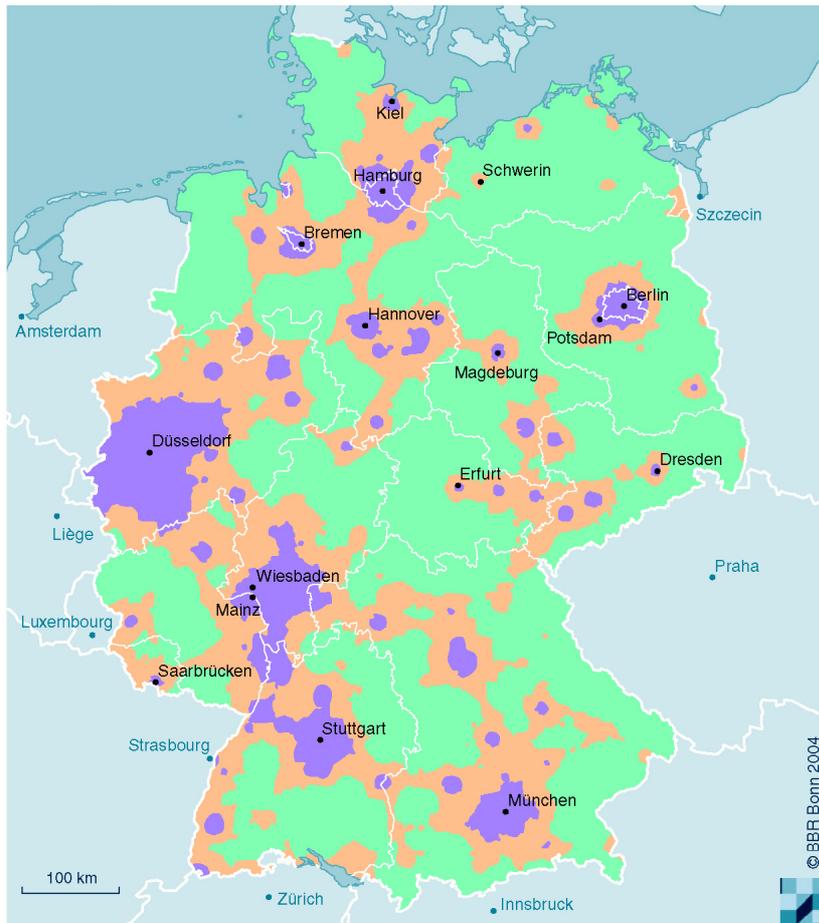
Das Konzept der Europäischen Metropolregionen ist in seiner raumordnungspolitischen Bedeutung nach wie vor eher unscharf geblieben. Die Debatte um Metropolregionen hat stark appellativen Charakter und zielt vor allem auf die Veränderung des Bewusstseins der einschlägigen Akteure. Insbesondere im Binnenverhältnis der Metropolregionen sollen Anstöße für eine Intensivierung der intraregionalen Kooperation gegeben werden. Darüber hinaus sind die Adressaten aber auch auf Bundes- und Landesebene zu suchen und aufgefordert, sich stärker mit der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der großen Verdichtungsräume auseinanderzusetzen.

Im Raumordnungsbericht 2000 wird das Thema Metropolregionen nur am Rande thematisiert (BBR 2000, S. 46f). Mit dem Raumordnungsbericht von 2005 bemüht sich die Bundesraumordnung, das Konzept der Metropolregionen nun empirisch zu untermauern. War zunächst die Diskussion von Ausstattungsmerkmalen und Funktionen geprägt, wie das Ausmaß der Gateway-Funktion, Ausstattung mit Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen und Innovationspotenzial, Steuerungsfunktionen und internationale ökonomische Beziehungen und Verflechtungen usw., so werden nun stärker raumstrukturelle Aspekte betont. Wesentliche Merkmale sind dabei Pendlerverflechtungen, Erreichbarkeiten, Bevölkerungspotenziale usw. Ausgangsüberlegung ist die Erkenntnis, dass sich die herkömmliche Unterscheidung zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen immer weniger allein dazu eignet, ein zutreffendes Bild der räumlichen Entwicklung zu zeichnen (BBR 2005a, S. 8). Anhand einer neuen Methodik und der Basisindikatoren Dichte, Zentralität und Erreichbarkeit wird eine neue problemorientierte Grundtypisierung des Raumes vorgenommen.

Die Raumanalyse zeigt, dass

- sich in den Zentralräumen eine neue Ebene von metropolitanen Kernen herausbildet, wobei die Metropolfunktionen polyzentrisch verteilt sind,
- die Zwischenräume häufig eine Brücken- oder Vernetzungsfunktion zwischen den Zentralräumen sowie den regionalen Entwicklungskernen in den Peripherräumen übernehmen und
- sich in den Peripherräumen Verdichtungsansätze um Klein- und Mittelstädte als Entwicklungskerne herausbilden.

Abb. 2: Raumstrukturtypen



Grundtypen der Raumstruktur nach Zentrenreichbarkeit und Bevölkerungsdichte

- Zentralraum
- Zwischenraum
- Periphererraum

Quellen:

Laufende Raumbbeobachtung des BBR, Laufende Raumbbeobachtung des BBR Europa, Erreichbarkeitsmodell des BBR, Projektergebnisse Espon Projekt Nr. 1.1.1

Datengrundlagen:

Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, ATKIS: Basis-DLM, LOCAL Demographie - infas GEOdaten, Bevölkerungsdaten der nationalen Statistischen Ämter auf Gemeindebasis, Einteilung der MEGA: Espon Datenbank

Quelle: BBR (2005a, S. 19)

Diese neuen Raumstrukturtypen des BBR (vgl. Abb. 2) fußen auf neuen Methoden der geografischen Raumanalyse und machen eine problemorientierte Grundtypisierung des Raumes, ohne Bezug auf administrative Grenzen, möglich. Die Bevölkerungsdichte und Zentrenreichbarkeit sind als Kernelemente der Raumstruktur zusammengefasst. Die Grundtypen zeigen ein durch unterschiedliche Dichtestufen differenziertes Bild von Zentrum und Peripherie (vgl. Lutter, Schürt 2005).

1.1.3 Neue Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung – die Schlüsselfunktion der Metropolregionen

Bis heute wird die Diskussion um die neuen Leitbilder der Raumentwicklung und Metropolregionen sehr kontrovers geführt. Von den Skeptikern wird befürchtet, dass das Ziel ausgeglichener Funktionsräume und wertgleicher Lebensverhältnisse, das über

Jahrzehnte den Ausgleichsgedanken der staatlichen Raumordnungspolitik prägte und durch den Infrastrukturausbau in peripheren Regionen erhebliche staatliche Mittel gebunden hat (Vorhaltepolitik), durch das konkurrierende Prinzip der funktionsräumlichen Arbeitsteilung ersetzt wird. Damit würden – so die Kritiker – räumliche Disparitäten verschärft und einer ‚passiven Sanierung‘ (Abwanderung und Rückbau) peripherer Gebiete Vorschub geleistet. Dies bedeute einen weiteren Rückzug des Staates aus seiner sozialen Verantwortung und würde soziale und räumliche Disparitäten vertiefen.

Auf der anderen Seite wird mit veränderten Rahmenbedingungen wie dem verschärften Wettbewerb und einem Quantensprung hinsichtlich Mobilität und Erreichbarkeiten argumentiert. Unterschiede in der Ausstattung, Attraktivität und Leistungskraft von Oberzentren ließen sich nicht von der Hand weisen. Metropolregionen dominierten mit ihren ausgreifenden Verflechtungsbeziehungen die Raumstrukturen und hätten eine Schlüsselfunktion für die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaft insgesamt. Diese Motorenfunktion müsse auch im Interesse der peripheren Regionen erhalten bleiben.

Aufgrund anhaltender Wachstumsschwächen, wachsender Arbeitsmarktungleichgewichte und einer zunehmenden Diversifizierung der Raumentwicklung zwischen Wachstum und Schrumpfung wird im Raumordnungsbericht 2005 die Diskussion um veränderte Leitbilder der Raumordnung wieder offensiver vorangetrieben. Von der Bundesregierung wird deutlich betont, dass sich die „Raumentwicklungspolitik auf die Innovationsfähigkeit und damit stärker auf die Bedingungen der Erwirtschaftung von Wohlstand als auf seine Verteilung fokussieren und ihren Beitrag dazu präzisieren (muss)“ (Deutscher Bundestag 2005, S. 16). Unter den Bedingungen zunehmender Standortkonkurrenz müsse dazu das raumordnerische Entwicklungsziel enger mit dem nationalen Wachstumsziel verknüpft werden.

Dabei stellt die Bundesregierung klar, dass „die wirtschaftliche Prosperität ... zunehmend über Investitionen in den Bereichen Wissen und Kompetenzen erarbeitet werden (muss)“ (Deutscher Bundestag 2005, S. 16). Zentrale Triebfedern sind hierbei Innovationen in Bildung, Forschung und Technologie sowie Investitionen auf hohem Niveau in Verkehrssysteme, die die internationale und regionale Anbindungs- und Standortqualität sowie die Erreichbarkeit verbessern.

Im Wachstum wird die Voraussetzung zur Erwirtschaftung von Wohlstand, zum Bestehen im internationalen Wettbewerb und zum Zurückgewinnen von Spielräumen für soziale und räumliche Ausgleichspolitik gesehen (vgl. Deutscher Bundestag 2005, S. 19). Dabei sollen insbesondere Kerne und Netze des ökonomischen Wachstums und der Innovation unterstützt und räumlich konzentrierte Entwicklungsstrategien verfolgt werden. Um den räumlichen Ausgleichs- und Solidaritätsgedanken nicht komplett in den Hintergrund zu rücken, wird einerseits die Herausbildung von polyzentrischen Städtetetzen und andererseits „eine neue Verantwortungsgemeinschaft zwischen Zentren, Umland und Peripherie sowie die Verstetigung und der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den metropolitanen Kernen und weiteren Stadtregionen in metropolitanen Netzwerken“ (Deutscher Bundestag 2005, S. 19) gefordert. Dabei geht es um ein neues ‚Raumbewusstsein‘, das insbesondere durch eine breitere Kommunikation und Diskussion räumlicher Entwicklungstrends und -strategien in ‚Verantwortungsgemeinschaften‘ in den Metropolregionen gefördert werden soll.

Hinsichtlich des grundlegenden Paradigmas der Raumentwicklungspolitik vollzieht der Beschluss der neuen Leitbilder einen grundlegenden Wechsel. So soll „aus einer raumordnerischen Perspektive wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr vorrangig in den Dienst des Ausgleichsziels gestellt werden, sondern gleichermaßen Wachstumsimpulse und die Entwicklung hin zur Wissensökonomie“ unterstützen (BBR 2005b, S. 23). In

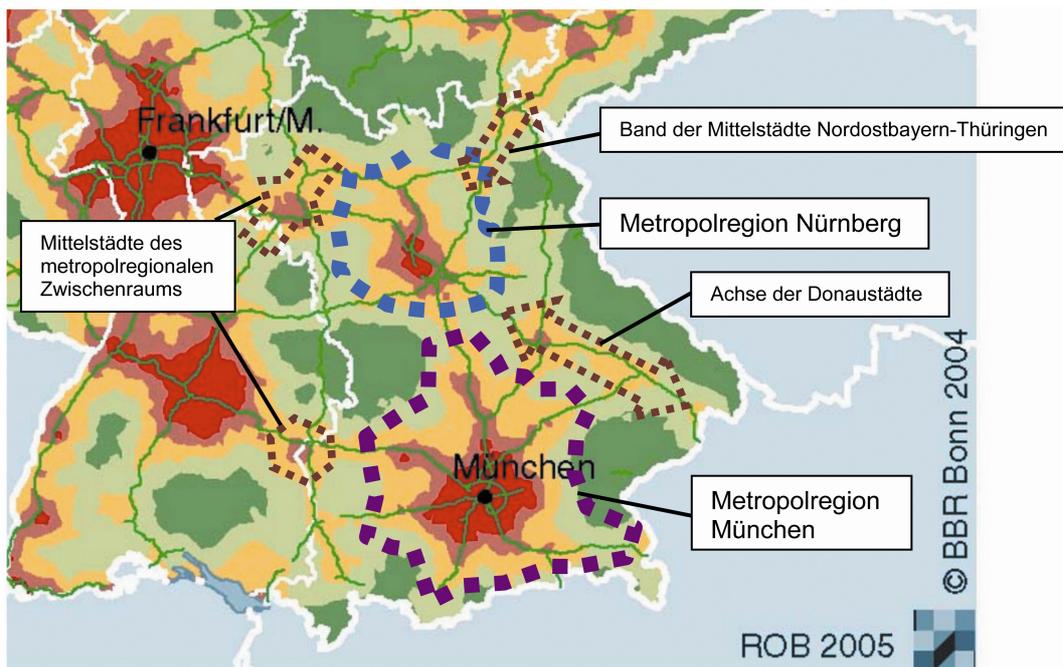
diesem Leitbild sind die Metropolregionen ein wichtiger Ansatzpunkt, letztlich geht es aber darum, „auf breiter Front ‚Stärken zu stärken‘“ (BBR 2005b, S. 24) und die Rolle der deutschen Städte und Regionen insgesamt im europäischen Wettbewerb zu stärken. Ziel ist es, Impulse zur Verbesserung der Regional Governance zu geben, um die „Selbstaufstellung der Regionen“ zu verbessern und Aktivitäten anzuregen.

Raumstrukturell werden dadurch die heute bereits prosperierenden Metropolregionen weiter gefördert. Raumordnung soll beispielsweise durch eine Optimierung der Binnenstrukturen verstärkt einen Beitrag dazu leisten, ihre Wachstumsfähigkeit zu verbessern. Damit rückt die Mobilisierung des endogenen Potenzials mittels einer Verstärkung der Kooperation der wesentlichen Akteure in den Mittelpunkt der Betrachtung.

1.2 Durch die Brille der Metropolregionen – eine neue Geografie Bayerns?

Während einige Bundesländer bereits die betreffenden Funktionszuweisungen der Metropolregionen aufgegriffen haben (vgl. Blotevogel 2004), verhält sich die Bayerische Landesplanung zurückhaltend. Bisher wurde die Diskussion um die Metropolregionen mit der Befürchtung verknüpft, damit könnte das „Vorrangprinzip für ländliche Teilräume“ (Bayerische Staatsregierung 2006, S. 5) der bayerischen Landesplanung zugunsten einer Förderung der Verdichtungsräume ausgehöhlt werden.

Abb. 3: Eine neue bayerische Geografie?



Pkw-Erreichbarkeit von Oberzentren und Functional Urban Areas, gewichtet nach Reisezeitaufwand und Bedeutung der Ziele



Quelle: eigene Bearbeitung auf der Grundlage der Karte „Pkw-Erreichbarkeit von Oberzentren und Functional Urban Areas“ im Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005a, S. 17)

Die stärkere Fokussierung auf die wachstumsstarken Stadtregionen geht einher mit Analysen der Verflechtungs- und Einflussbereiche von Metropolregionen. Dadurch ergibt sich eine „neue“ bayerische Geografie (vgl. Abb. 3): Fasst man die drei Kategorien der zentralen bzw. zentrennahen Räume zusammen, so lässt sich Bayern in zwei Zentralräume mit Metropolfunktionen unterteilen: die Metropolregion München, die sich als Verflechtungsraum der Landeshauptstadt mit den Oberzentren Augsburg, Ingolstadt, Landshut und Rosenheim darstellt, und der Verdichtungsraum der Industrieregion Mittelfranken um Nürnberg, Fürth und Erlangen mit ihrem engeren und weiteren Umfeld. Gemeinsam decken die beiden Metropolregionen eine große Fläche im Kern des Freistaats ab.

Folgt man der empirischen Analyse des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, ist der räumliche Umgriff der Planungsregion 14 (München) zu gering, um die Metropolregion in ihren Verflechtungsbeziehungen hinreichend abzubilden. Die zukünftig zu fassende Metropolregion München wird voraussichtlich ein Bevölkerungspotenzial von mehr als 4 Mio. Menschen abdecken, die Metropolregion Nürnberg nach ihrer heutigen Abgrenzung von etwas mehr als 2 Mio. Die beiden Regionen decken mehr als die Hälfte der bayerischen Bevölkerung und etwa zwei Drittel der Wirtschaftsleistung des Freistaates ab.

Bisher hatte der Diskurs um Metropolregionen höchst unterschiedliche Auswirkungen auf die regionsinternen Diskurse gehabt. Mit der Festlegung von metropolitanen Funktionen und der Offenheit, neue Regionen als Europäische Metropolregionen auszuweisen, die nachweisen können, dass sie wichtige (Teil-)Funktionen erfüllen, hat die Bundesraumordnung einen breiten Selbstfindungs- und Selbstorganisationsprozess angestoßen. Insbesondere in Regionen mit Metropolfunktionen, die nicht bei der ersten Runde der Benennung als Europäische Metropolregion im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen dabei gewesen sind, haben erhebliche Impulse der Selbstorganisation eingesetzt, mit dem Ziel, ‚auf der europäischen Landkarte präsent zu sein‘ und ebenfalls das ‚EMR-Label‘ zu erhalten. Dies gilt insbesondere für die Regionen um Nürnberg-Fürth-Erlangen, um Hannover-Göttingen-Braunschweig und die Rhein-Neckar-Region.

Hingegen haben sich die bereits ausgewiesenen Metropolregionen sehr unterschiedlich verhalten. In der Rhein-Ruhr-Region hat eine Selbstfindungsdebatte eingesetzt, die vor allem in wissenschaftlichen und landespolitischen Zirkeln geführt wird (vgl. Blotevogel 1998 und 2005b). Auf eine eigene Organisationsform der Zusammenarbeit in der Metropolregion Rhein-Ruhr wurde bisher verzichtet. Der Einfluss auf den Prozess der Reformierung des Kommunalverbandes Ruhr (KVR) zum Regionalverband Ruhr ist eher gering gewesen und hat diesen wenig tangiert.

Sehr offensiv ist die Diskussion um Europäische Metropolregionen zuerst vom Verband Region Stuttgart aufgegriffen worden (vgl. Steinacher 2004); Hamburg, Nürnberg und Rhein-Neckar haben jüngst aufgeschlossen. Die Debatte war in der Region Stuttgart ein willkommener Katalysator in der Diskussion um die Stabilisierung und Verbesserung der inneren Organisation der Region sowie zur Begründung, Anstrengungen im Außenmarketing auf europäischer Ebene zu verstärken. Zudem hat der Verband Region Stuttgart eine wichtige Rolle im Netzwerk der europäischen Metropolregionen METREX eingenommen – nicht zuletzt, um sich stärker international zu positionieren.

Im Rahmen des einsetzenden Wettlaufs um den ‚Titel ohne Mittel‘ wurden in vielen Regionen zudem intensive Anstrengungen der ‚Selbstbeobachtung‘ betrieben, wie zahlreiche Städterankings und Studien über die Stellung im internationalen Städtesystem zeigen. Dabei sind die für die Integration in globale Märkte bedeutenden Merkmale in den Vordergrund des Bewusstseins gerückt. Somit hat der Gedanke der Wettbewerbsfä-

higkeit und der Globalisierung und die verstärkte Mobilisierung des endogenen Potentials verstärkt Eingang in die regionalen Binnendiskurse gefunden. Zahlreiche Selbstorganisationsprozesse in den Europäischen Metropolregionen führen zu neuen Bündnissen und neuen Partnerschaften in den Regionen (public-private-partnership, aber auch public-public, private-private). Dadurch sind bereits Kooperations- und Prozessnutzeneffekte entstanden, die in dem ansonsten schwierigen Feld der interkommunalen Kooperation nicht leicht zu erzielen gewesen wären. Dies ist insofern erstaunlich, als mit dem Prädikat ‚Metropolregion‘ bisher keinerlei Förderprogramme oder spezielle materiell wirksame raumordnungspolitische Ziele oder Fachpolitiken verbunden sind.

Dies gilt jedoch nicht für alle Regionen im gleichen Maße. Insbesondere in der Region München ist auffällig, dass der Diskurs über Europäische Metropolregionen bis vor kurzem sehr zögerlich aufgegriffen wurde. Das hat sich allerdings Anfang 2007 geändert, wengleich die Diskussionen sehr stark innerhalb der Verwaltungen der Oberzentren und einiger weniger Landkreise geführt werden und noch wenig Außenwirkung entfalten.

1.3 Metropolregionen als Handlungsauftrag für innovative Regionalentwicklung

Der Diskurs um die Metropolregionen wird allerdings längst nicht mehr nur innerhalb der Raumordnung geführt. Mit seinem Schwerpunkt auf Wettbewerbsorientierung und Sicherung bzw. Stimulierung von Wachstum wird eine nationale Bedeutung betont. Den Metropolregionen wird somit eine Schlüsselfunktion für die nationale bzw. europäische Entwicklung zugewiesen. Von ihrer Funktionsfähigkeit hängen die Positionierung im System der Wirtschaftsstandorte Europas und auch die Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften insgesamt ab. Durch ihre Motorenrolle haben sie eine hervorgehobene Bedeutung.

Um diese Leistungs- und Funktionsfähigkeit von Metropolregionen im Allgemeinen zu sichern, lassen sich einige zentrale Handlungsfelder identifizieren, die sich an den drei Funktionsbereichen der Metropolregionen (Gateway-, Innovations- und Steuerungsfunktion) orientieren und den Aufbau geeigneter politischer Steuerungsstrukturen sowie die Verbesserung der internen Strukturen zum Gegenstand haben. Diese Handlungsfelder spielen für die weiteren Betrachtungen, die sich auf die Metropolregion München konzentrieren, eine bedeutende Rolle.

Erreichbarkeit und Verkehr

Um die Einbindung in globale Austauschbeziehungen und Verflechtungen zu sichern, ist eine entsprechend leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur bereits eine wesentliche Voraussetzung (Luftverkehr, Schienenschnellverkehr, Straßennetz). Die Gewährleistung der äußeren Erreichbarkeit ist ein Schlüsselfaktor für die Attraktivität der Region, für Steuerungsfunktionen von Unternehmen und internationalen öffentlichen Einrichtungen.

Allerdings muss auch im Binnenverkehr die Erreichbarkeit der wichtigen (Sub-)Zentren der Metropolregion gewährleistet werden. Dies betrifft insbesondere eine möglichst reibungslose Organisation des intraregionalen Berufspendler- und des Wirtschaftsverkehrs.

Innovation und Wirtschaftskraft

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu gewährleisten, sind eine Reihe von Faktoren zu beachten, die gewöhnlich als harte und weiche Standortqualitäten beschrieben werden. In Zeiten des verschärften Wettbewerbs und der intensiveren Einbindung in globale Märkte sind die Metropolregionen die Vorreiterregionen des wirtschaftlichen Strukturwandels. Erfolgreiche Metropolregionen müssen daher für wissensintensive Wirtschaftsbereiche möglichst optimale Bedingungen bereitstellen. Dazu gehören neben einer hoch leistungsfähigen Informations- und Kommunikationsinfrastruktur insbesondere die Ansiedlung öffentlicher wie privater Forschungs- und Bildungseinrichtungen ebenso wie ein auf die Bedürfnisse der regionalen Ökonomie zugeschnittenes System der Wissensproduktion und des Wissenstransfers. Die Produktion und Aufrechterhaltung eines innovationsfreundlichen Umfeldes („innovatives Milieu“) für die prägenden Cluster der modernen und zukunftsfähigen Branchen gehört daher zu den entscheidenden Erfolgsfaktoren für Metropolregionen.

Internationalität und Außendarstellung

Mit zunehmender Einbindung in internationale Verflechtungsbeziehungen müssen Metropolregionen attraktive Arbeits- und Lebensräume auch für ausländische Fachleute und Führungskräfte darstellen. Dazu gehören ein mehrsprachiger Auftritt im Standortmarketing und fremdsprachliche Kompetenzen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung ebenso wie ein internationales Flair, eine erlebbare ethnische und kulturelle Vielfalt und tolerante Weltoffenheit.

Ganz allgemein steigt jedoch auch die Bedeutung der internationalen Arbeit von Städten und Regionen (vgl. Schussmann, Saller 2003, S. 29). Die internationalen Aktivitäten werden als unabdingbare Voraussetzung zur Wahrnehmung der Chancen und Herausforderungen für die Stadtentwicklung gesehen, die sich aus der europäischen Integration und der Globalisierung ergeben. Zum einen liegen diese in der zunehmenden Bedeutung europäischer und internationaler Institutionen als Ebene von Regulierungen, die Städte und Regionen direkt betreffen. Über internationale Aktivitäten und über die Bildung von Allianzen zielen Städte darauf ab, auf die Regulierungsprozesse Einfluss zu nehmen und die Interessen der Stadt und der Region zu vertreten.

Zum zweiten werden internationale Aktivitäten als besonders dienlich für die Stärkung der eigenen Position im wachsenden Wettbewerb der Standorte angesehen. Gerade auch „die internationale Arbeit in Netzwerken (durch ‚Best-Practice‘-Modelle) und die Weiterentwicklung der internationalen Qualität der Stadt zugunsten einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ ist ein wichtiger Baustein für den Ausbau von Vorteilen im Wettbewerbsprozess (Schussmann 2003, S. 15), denn: „das internationale Kapital strebt in die internationalen Städte“ (Schussmann 2003, S. 15).

Sicherung der Lebensqualität

Eine ungezügelte und weit ausgreifende Suburbanisierung und Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr gefährdet die Lebensqualität in der Region, insbesondere in den Zwischenräumen. Die Ordnungsfunktion der Regionalplanung gewinnt daher in Metropolregionen an Bedeutung. Eine stärkere Orientierung der Siedlungsentwicklung am System des Öffentlichen Verkehrs wird immer wichtiger. Dazu muss die Umsetzung der regionalplanerischen Konzepte jedoch verstärkt in das Bewusstsein der kommunalen Entscheidungsträger vordringen können. Die Leitbilder der Siedlungsent-

wicklung und des Freiraumschutzes müssen von der Kommunalpolitik als Wert anerkannt und umgesetzt werden. Dazu ist ein intensives Planungsmarketing erforderlich.

Regionalisierung, strategische Orientierung und Ausbau der Kooperation zu einer effektiven Regional Governance

Die Verflechtungsbeziehungen von Metropolregionen gehen z. T. weit über die bisher in der Regionalplanung abgebildeten Verflechtungen hinaus. Diesen ausgreifenden Einzugsbereichen, z. B. durch die weit ausgreifende Suburbanisierung und entsprechende Pendlerbewegungen messbar, kann durch die flexible Ausweitung des Kooperationsraumes Rechnung getragen werden. Die Kooperation kann differenziert werden nach der Intensität der Verflechtungsbeziehungen im engeren Umfeld (innerer und äußerer Zentralraum) und kann zu einem Aufbau von flexiblen und thematisch differenzierten Governancestrukturen führen. Dabei können bestehende Kooperationsstrukturen ergänzt, erweitert, aufgefrischt und neue ins Leben gerufen werden.

Förderung eines metropolregionalen Bewusstseins und verstärkte Öffentlichkeitsarbeit

Um eine Metropolregion handlungsfähig und wirkungsmächtig zu machen, ist der Aufbau einer entsprechenden „mental-Geographie“ (Blotevogel 2005b) erforderlich. Dazu gehört ein intensiver regionaler Diskurs über die Europäischen Metropolregionen, der auch in der Öffentlichkeit und in den Medien stattfinden muss. In der Metropolregion Nürnberg ist in faszinierender Weise bereits zu beobachten, welche Eigendynamik ein solcher Diskurs entfalten kann. Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit unter Nutzung aller Medien (von eigenen Publikationen über Presse, Rundfunk, TV bis zum Internet) trägt zur Identitätsfindung und -stärkung bei. Dies ist auch eine Chance, um die Inhalte und Ziele der Raumordnung zu einem Bestandteil dieser Öffentlichkeitsarbeit zu machen, um die Leitbilder einer nachhaltigen Raumentwicklung besser im Bewusstsein der handelnden Akteure zu verankern.

Beobachtung der eigenen Position durch Monitoring und Benchmarking

Metropolregionen stehen in einem intensiven Wettbewerb. Wenn auch in Fachkreisen vielfach kritisiert und in einigen Fällen methodisch intransparent, so nimmt doch die Zahl der regionalen Rankings deutlich zu (vgl. beispielhaft Prognos 2004, 2007, INSM 2006). Nicht selten sind diese auch erheblich publikumswirksam. Daher empfiehlt es sich, ein metropolregionales Benchmarking-System als Teil einer laufenden Raumbeobachtung aufzubauen. Im Vergleich mit anderen Regionen ist dadurch auch relativ schnell ablesbar, wie sich die individuelle Wettbewerbsposition entwickelt (vgl. Malecki 2004). Ergänzend dazu bedarf es eines laufenden Monitoring zur eigenen Erfolgskontrolle, zumal gemeinsam vereinbarte Zielsetzungen als Charakteristikum einer freiwilligen Governance einer Überprüfung bedürfen, um das Handeln justieren zu können.

Bildung von Verantwortungsgemeinschaften mit der Peripherie

Ein relativ neues Handlungsfeld ist die Bildung von Verantwortungsgemeinschaften der metropolregionalen Kerne mit ihrem weiteren Verflechtungsbereich. Auch hier beschreibt der Raumordnungsbericht 2005 eine mutige Abgrenzung. In diesen Verflechtungs- und Verantwortungsbereichen sind abgestufte und differenzierte Mittel der Kooperation und Kommunikation sowie der funktionalen Arbeitsteilung und des Ausgleiches zu suchen.

Im Rahmen dieses Bandes wird untersucht, inwieweit die oben genannten Elemente umgesetzt werden können, um mittels der Intensivierung der Regional Governance langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregionen, die neben der Wissensgenerierung wirtschaftliche, soziale und ökologische Elemente besitzt, zu sichern. Dabei kommt der effektiveren Umsetzung des Regionalplanes als Bindeglied eine besondere Bedeutung zu.

1.4 Intensivierung der Regional Governance in der Metropolregion München – Ziele der Untersuchung

Die Debatte um Metropolregionen ist in Bayern höchst unterschiedlich ausgeprägt. Während in der Metropolregion Nürnberg die Bestrebung, in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen zu werden, zu einer Fülle von Kooperationsinitiativen und zum Aufbau differenzierter und ausgeklügelter Governance-Strukturen geführt hat, ist die Diskussion in der Region München unterentwickelt. Dieser Befund – und die Erkenntnis, dass eine Intensivierung der interkommunalen Koordination und Kooperation in der Region München ohnehin nottut – war der Ansporn für die Arbeitsgruppe „Innovative Regionalentwicklung“ der LAG Bayern der ARL, sich mit dem Thema der Metropolregion München auseinanderzusetzen.

Im Rahmen des hier vorliegenden Bandes soll herausgearbeitet werden, welches Grundgerüst ein Regional-Governance-System braucht, das die metropolitanen Funktionen des Raumes nachhaltig stärkt, um dadurch einen Beitrag zur langfristigen Absicherung des wirtschaftlichen Erfolges und zur Wahrung der ‚Motorfunktion‘ zu leisten. „Regional Governance“ wird dabei verstanden als das komplexe Zusammenspiel von unterschiedlichen Steuerungsformen und -institutionen in der Region (vgl. Fürst 2001, Benz, Fürst 2003, Adamaschek, Pröhl 2003). Dabei können marktlich-kompetitive Steuerungsmechanismen ebenso zum Tragen kommen wie kooperativ-netzwerkförmige oder hierarchisch-formalrechtliche. Die Institutionen, die diese Steuerungsmechanismen ausüben, können dabei rechtlich eindeutig institutionalisiert sein, wie Vereine, Verbände oder Körperschaften, oder lose organisiert und freiwillig. Der Begriff der Regional Governance weist darauf hin, dass es einerseits kein zentrales Steuerungszentrum gibt, andererseits jedoch eine gewisse Koordination auf regionaler Ebene erfolgt, mit dem Ziel, regionale Entwicklungsprozesse zu beeinflussen.

Eingangs werden in Kapitel 2 und 3 die Notwendigkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit auf der Ebene der Metropolregion München herausgearbeitet. Dabei werden die aktuellen Herausforderungen analysiert und die vorhandenen Formen der Kooperation in der Region daraufhin überprüft, welche Potenziale, aber auch welche Defizite diese im Sinne einer metropolregionalen Governance aufweisen.

Das Verständnis der Arbeitsgruppe von ‚innovativer Regionalentwicklung‘ hat dabei zwei Schwerpunktbereiche. Zum einen geht es um Innovationen inhaltlicher Art, die für die Regionalentwicklung in der Metropolregion München als wichtig erachtet werden. So beschäftigt sich das Kapitel 5.1 mit der Frage der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft. Darin wird herausgearbeitet, dass sich Wertschöpfungsprozesse immer stärker in regionalen Clustern vollziehen und dabei die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette untereinander, aber insbesondere auch mit den Forschungsinstitutionen und Universitäten sowie den politischen Akteuren im jeweiligen Segment, als Erfolgsfaktor für die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes herausstellt. Für die Metropolregion München wird daher der Aufbau von Clusterforen angeregt, die den Austausch zwischen Akteuren erleichtern und Innovationen und deren Verbreitung beschleunigen sollen.

Kapitel 5.2 beschäftigt sich mit der Frage der Verkehrsplanung. Dabei wird deutlich, dass eine integrierte Betrachtung von Siedlungsentwicklung und Verkehr unabdingbar ist, um Erreichbarkeiten in der Region zu sichern und zu verbessern. Es bestehen als Fazit neue Notwendigkeiten für eine Koordination von vorhandenen oder neu anzustrebenden Aktivitäten auf der Ebene der Metropolregion.

Dies führt zur zweiten Dimension des Begriffsverständnisses ‚Innovativer Regionalentwicklung‘ in der Arbeitsgruppe: Innovationen in der Art, wie Kooperation organisiert und Aktivitäten koordiniert werden, also neue Formen der ‚Metropolregionalen Governance‘ zu entwerfen. Wichtiger Partner in der Frage der Rahmensetzung für die künftige Entwicklung in der Region bleiben sicherlich die Regionalen Planungsverbände. Da die bisherige Darstellung und Vermittlung der Ziele und Grundsätze noch wenig „benutzer-“ und adressatenfreundlich ist und somit ein erheblicher Teil an Steuerungswirkung verloren geht (da der Regionalplan von den relevanten Akteuren nicht verinnerlicht wird), muss eine der nach innen gerichteten Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit auch darin bestehen, wichtige vom Regionalplan angesprochene Themen immer wieder aufzugreifen und so („mundgerecht“) zu vermitteln, dass sich möglichst viele Akteure mit Umsetzungsmacht aufgefordert und verpflichtet fühlen, zur Verwirklichung der Grundsätze und Ziele beizutragen. Bezugnehmend auf die Region Stockholm als Referenzregion werden in Kapitel 5.3 die wichtigsten Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit hervorgehoben. Darauf aufbauend werden Felder identifiziert, auf denen Handlungsbedarf besteht, um dem Regionalplan als wichtiges Instrument der regionalen Steuerung wieder mehr Geltung zu verschaffen. Kern der Handlungsempfehlungen bildet der Aufbau eines regionalen Monitoringsystems zur besseren Überwachung der laufenden Prozesse der Raumentwicklung (Kapitel 5.4).

Wie eingangs erwähnt, hatte die freiwillige Kooperation der regionalen Akteure der Metropolregion maßgeblichen Anteil für die Konstituierung des fränkischen Ballungsraumes im Kreis der bundesdeutschen Metropolregionen. Da von der selbstinduzierten Etablierung der Regional Governance der Metropolregion Nürnberg interessante Impulse für Lerneffekte in der Region München ausgehen könnten, findet sich ein Beitrag über die Situation im Raum Nürnberg/Fürth/Erlangen (Kapitel 4). Er stellt die wichtigsten Grundsätze und Erfolgsbedingungen aus der Sicht der Nürnberger Erfahrungen heraus.

Die Überlegungen, die sich in den Beiträgen wiederfinden, werden im Schlusskapitel zu einem Vorschlag gebündelt, wie die Koordination und Kooperation in der Metropolregion München konkret aussehen könnte. Dabei steht die Überlegung im Vordergrund, einen pragmatischen, leicht realisierbaren Vorschlag für den ersten Schritt zur weiteren Etablierung der Metropolregion zu machen. Damit wird versucht, einen Impuls für den Diskurs um metropolregionale Governance in der Metropolregion München zu setzen.