

Wiechmann, Thorsten

Book Part

Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa: Eine Spurensuche

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Wiechmann, Thorsten (2009) : Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa: Eine Spurensuche, 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. 101-132

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59924>

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.

Thorsten Wiechmann

Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa – Eine Spurensuche

Gliederung

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

Literatur

1 Metropolregionen: ein blinder Fleck auf der europäischen Agenda?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Frühe Ansätze der Kategorisierung des europäischen Städtesystems

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Anfang der 1990er-Jahre: Dominanz des Kohäsionsdiskurses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Europas Metropolregionen organisieren sich: METREX-Gründung 1996

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

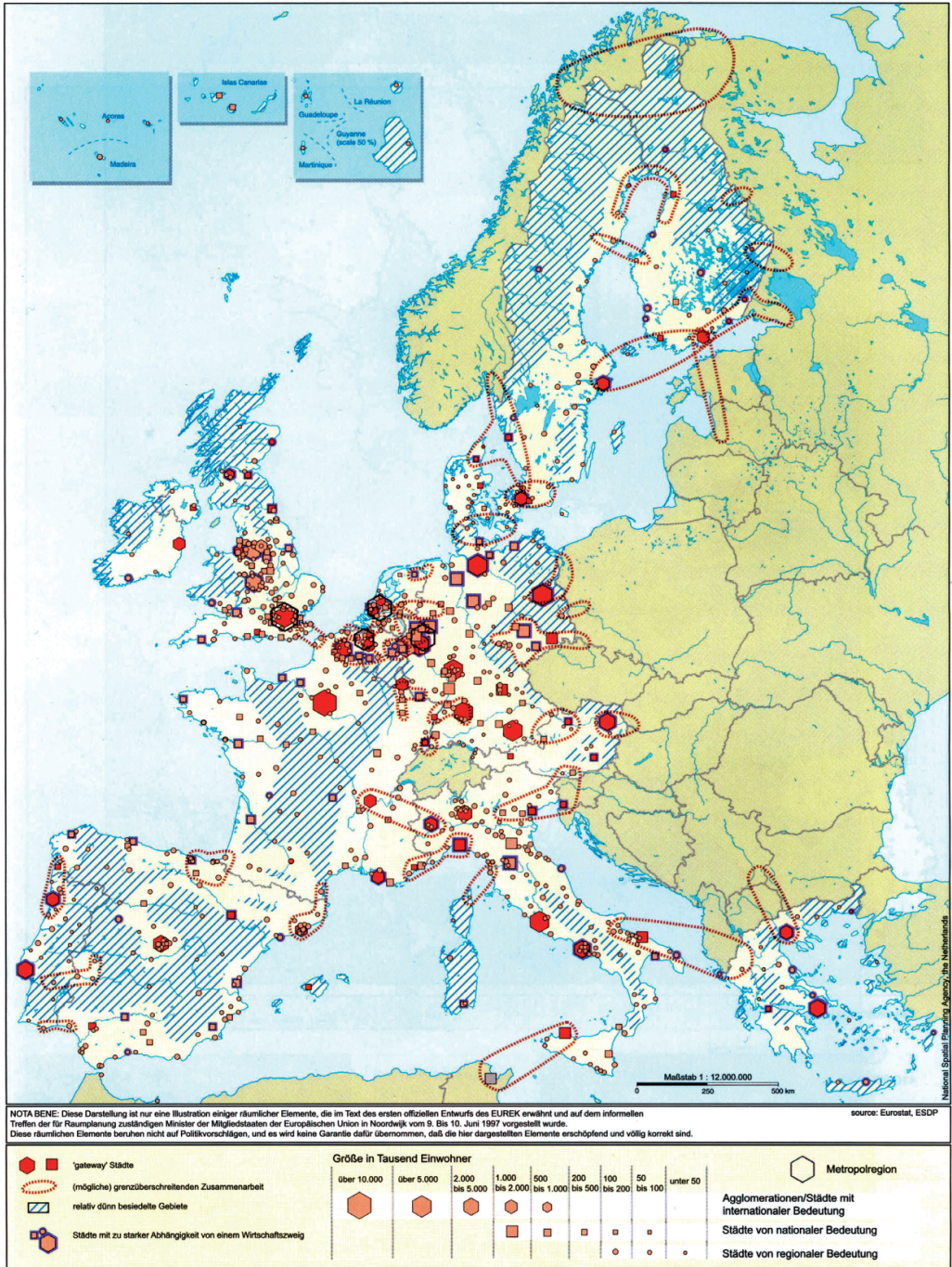
2.5 Ende der 1990er-Jahre: Kohäsion + Wettbewerbsfähigkeit = Polyzentralität

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

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

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

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



Quelle: BBR 2005

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

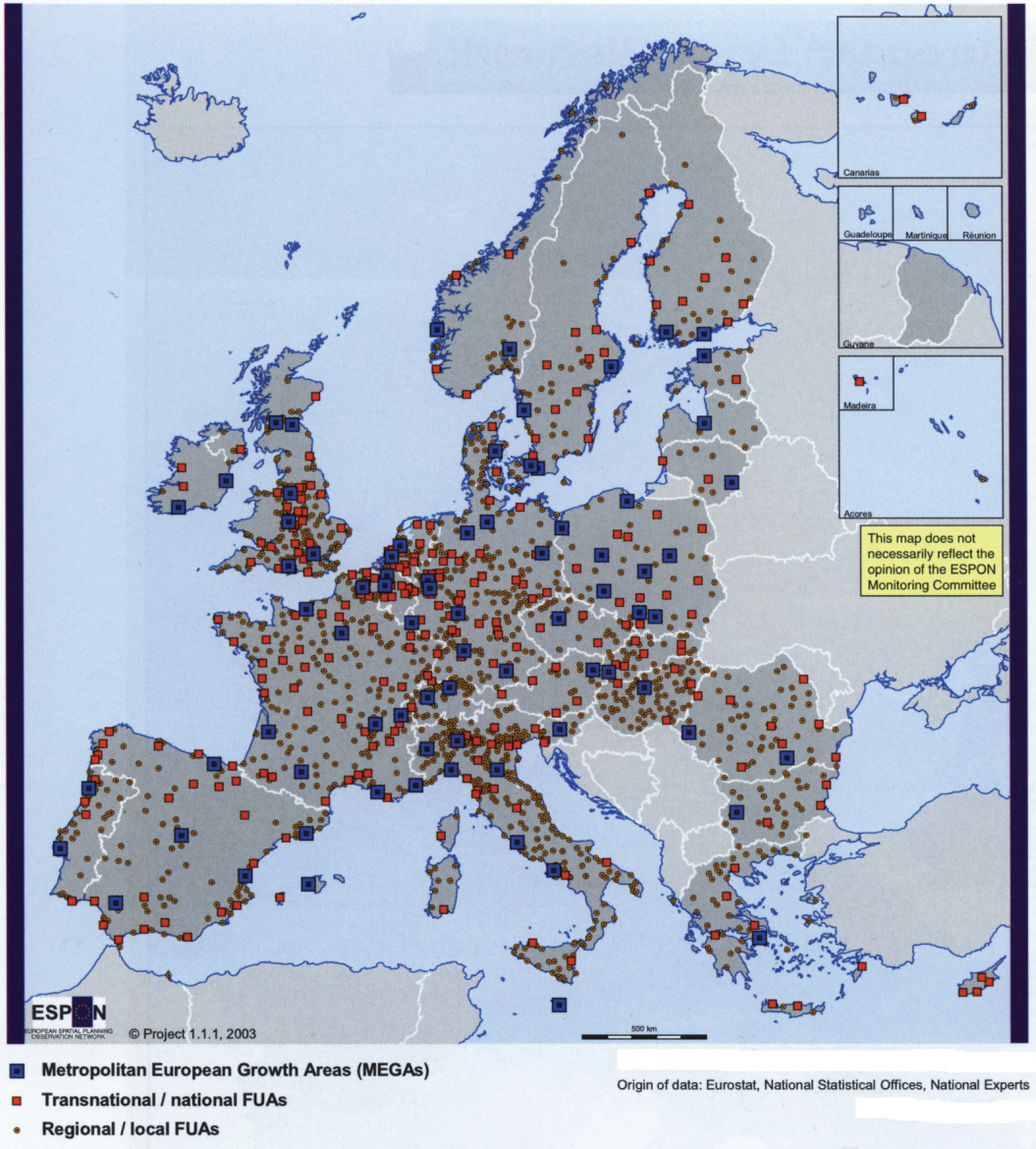
Die Kommission hat daher Anfang 2005 einen Neubeginn für die Strategie von Lissabon vorgeschlagen. Die Anstrengungen der Europäischen Union sollen dabei auf zwei zentrale Aufgaben konzentriert werden: verstärktes, dauerhaftes Wachstum und Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen („Growth and Jobs“).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

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

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

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

Abb. 2: Typologie der Functional Urban Areas



FUA, Quelle: ESPON 2005

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7 Aktuelle politische Initiativen auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Fazit: Eckpunkte des europäischen Diskurses über Metropolregionen

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

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

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

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

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

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

Tab. 1: Meilensteine der europäischen Debatte über Metropolregionen

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

Quelle: Eigene Darstellung

Was wird von den Beteiligten unter „Metropolregionen“ verstanden?

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

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

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

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

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

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

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

Wer führt diese Debatte mit welchen Argumenten?

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁵ Vgl. den Beitrag von Peter Schmitt.

Literatur

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

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

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

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

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

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