

Barteit, Peter; Keller, Hartmut; Miosga, Manfred; Saller, Raymond; Schulz, Hans-Dieter

**Book Part**

## Perspektiven für die Metropolregion München

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Barteit, Peter; Keller, Hartmut; Miosga, Manfred; Saller, Raymond; Schulz, Hans-Dieter (2007) : Perspektiven für die Metropolregion München, In: Miosga, Manfred Saller, Raymond (Ed.): Wie viel 'Governance' braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München, ISBN 978-3-88838-339-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 103-115

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60163>

**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.*

Peter Barteit, Hartmut Keller, Manfred Miosga, Raymond Saller  
und Hans-Dieter Schulz

## 6 Perspektiven für die Metropolregion München

### 6.1 Auftrag und Handlungserfordernisse

Der aktuelle Diskurs um eine wachstumsstimulierende Raumentwicklungspolitik zeigt, dass Metropolregionen eine Schlüsselfunktion für die nationale bzw. europäische Entwicklung zugewiesen wird. Von ihrer Funktionsfähigkeit hängen die Positionierung im System der Wirtschaftsstandorte Europas und auch die Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften insgesamt ab. Durch ihre Motorenrolle haben sie eine hervorgehobene Bedeutung.

Somit rückt die Aufgabe in den Vordergrund, die Motoren der Entwicklung am Laufen zu halten. „Je mehr die Nationalstaaten ihre Rolle verlieren, desto eher werden die Städte zu einer Antriebskraft im Aufbau der neuen europäischen Gesellschaft“ (Castells 1999, S. 4). Städte sind hierbei im Kontext mit ihrem funktionsräumlichen Einzugsgebiet zu betrachten, denn „die Weltgesellschaft und Weltwirtschaft besteht nicht mehr primär aus einem Mosaik von Nationalstaaten und Nationalökonomien, sondern aus einem multiplen Netzwerk, dessen Knoten die Global Cities und Metropolregionen sind“ (Blotevogel 2001, S. 160).

Es ist also nicht nur entscheidend, dass die nationale Politik erkennt, dass die Bedeutung der Metropolregionen als Kristallisationskerne der nationalen und internationalen Wirtschaft wächst und sie deshalb dabei unterstützt werden müssen, im Wettbewerb zu bestehen. Vielmehr sind auch die Metropolregionen selbst aufgerufen, ihre innere Organisation und Handlungsfähigkeit zu verbessern, um diese Schlüsselrolle aktiv spielen zu können. Die Fähigkeit der Regionen, sich dieser Herausforderungen bewusst zu werden und diese auch innerhalb der möglichen Spielräume für eine Politik der regionalen Selbststeuerung zu nutzen, wird zu einem Wettbewerbsfaktor. Die Selbstfindung und das Sichtbarwerden als Metropolregion, die Vereinbarung von Definitionen und Abgrenzungen, der Aufbau interregionaler Vernetzungen, die Entwicklung regionaler Leitbilder und die Förderung intraregionaler Kooperation werden daher als essenzielle Schritte zur Konstituierung von Metropolregionen als handlungsfähige Einheiten betrachtet (vgl. Adam, Göddecke-Stellmann 2002). Diese Schritte sind eine Richtschnur für die Diskussion und den Prozess der Bildung einer Metropolregion München!

Aus den Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln werden für die Metropolregion München verschiedene Handlungserfordernisse deutlich, um eine Metropolregion als Handlungsebene zu konstituieren und notwendige Maßnahmen und Projekte umzusetzen:

- Es bedarf einer intensiven Diskussion über den Handlungsraum der Metropolregion München, der sicherlich über die Grenzen der Planungsregion München hinausgeht, die Standorträume wichtiger Metropolfunktionen in Südbayern einbezieht und die großräumigen Verflechtungsbeziehungen abbildet.
- Es bedarf zudem einer Intensivierung der regionalen Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und der Schaffung einer Koordinationsinstanz für die Metropolregion. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die inhaltlichen Aufgabenstellungen zwischen metropolitanem Kernraum, dem Netz metropolitaner Funktionsräume und dem suburbanen Zwischenraum unterscheiden und flexible Antworten erfordern.

- Die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit in der Metropolregion ist notwendig, um regionale Themen und Aufgabenstellungen in das Bewusstsein der Akteure und der interessierten Bürgerinnen und Bürger zu bringen. Nicht zuletzt dadurch wird die Metropolregion über die Medien wahrnehmbar und regionale Institutionen werden als sinnvolle Ebene der politischen Steuerung erkannt, akzeptiert und gestärkt. Die Metropolregion muss als Ganzes „sichtbar“ gemacht werden.
- Die Notwendigkeit einer gesteigerten Öffentlichkeitsarbeit betrifft dabei auch bestehende Verbände wie den Regionalen Planungsverband, um die Ziele der Regionalplanung besser bekannt zu machen und ihr Image zu verbessern, da eine wirksame Regionalplanung den Rahmen für eine metropolregionale Entwicklung definiert.
- Die Diskussion über ein Leitbild für die Entwicklung der Metropolregion, das eine gemeinsam vereinbarte Richtschnur für das Handeln der Akteure darstellt und bereits konkrete Programme und Strategien sowie einzelne Maßnahmen und Projekte zur Verwirklichung der Zielvorstellungen beinhaltet, muss geführt werden. Wichtige Themen eines solchen Leitbildes sind die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit (z. B. über ein Clustermanagement), die Gewährleistung der über- und innerregionalen Erreichbarkeit und einer modernen Verkehrsinfrastruktur sowie die Steuerung der Siedlungsentwicklung zum Schutz von Freiräumen und zur Vermeidung ineffizienter Siedlungsstrukturen.
- Nicht zuletzt gilt es, über den Aufbau eines regionalen Monitoring-Systems eine verlässliche Datenbasis zu generieren, die es erlaubt, die Entwicklungstendenzen der Metropolregion aufzuzeigen und somit die Grundlage für Benchmarking und das Aufspüren künftiger Handlungsansätze bildet.

## 6.2 Aufbau metropolregionaler Kooperationsstrukturen

### 6.2.1 Auf vorhandenen Kooperationsformen aufbauen

Im Folgenden geht es um die Frage, in welchen Strukturen einer „metropolregionalen Governance“ diese Handlungserfordernisse sinnvoll bearbeitet werden können. Im Kapitel 2 wurde ausführlich dargelegt, welche interkommunalen Kooperationsformen in der Region München bereits existieren und welche Potenziale diese aus der Sicht einer Metropolitan Governance haben.

In der aktuellen wissenschaftlichen und politischen Diskussion kursieren derzeit unterschiedliche Ansätze:

1. Die Einrichtung einer regionalen Koordinationsstelle, die insbesondere regionale Projekte koordiniert und versucht, die bestehenden Institutionen zu vernetzen, die als „Dach“ über den bestehenden Institutionen steht, um das aktuelle Koordinationsdefizit zwischen den unterschiedlichen überlokalen Kooperationsformen und -foren zu beheben.
2. Die Einrichtung einer regionalen „ Holdingstruktur“,<sup>7</sup> die einer umfassenden neuen regionalpolitischen Institution gleichkommt, sei es als Mehrzweckverband mit einem direkt gewählten Regionalparlament oder als neue Gebietskörperschaft.

---

<sup>7</sup> „Es spricht einiges dafür, dass eine wirksame ‚Holdingstruktur‘ für Planung, Regionalmarketing, Tourismus, Wirtschaftsförderung, Flächenmanagement für Wohnen, Gewerbe und große Infrastrukturvorhaben (Flughafen, Messe, Verkehrswege, Güterverkehrszentren, regionale Sport- und Freizeitanlagen usw.) künftig immer mehr eine Voraussetzung dafür sein wird, dass eine Region im europäischen und weltweiten Wettbewerb ihre Chancen erkennen und ihre Potenziale optimal nutzen kann“ (Reiß-Schmidt 2003, S. 74).

3. Das Ausrufen eines „Bündnis für die Region München“, das als kommunal getragene freiwillige Kooperation einerseits Projekte von regionaler Bedeutung umsetzt und andererseits aber auch in der Lage sein muss, einen innerregionalen Lasten- und Vorteilsausgleich zu organisieren und – bei aller Freiwilligkeit – auch „harte“ Regelungen für Konfliktfälle durch bindende Mehrheitsentscheidungen vorzusehen (vgl. Reiß-Schmidt 2003, S. 78).

Während im ersten Beispiel eine freiwillige Kooperationsvereinbarung auf der Basis gewisser Selbstverpflichtungen der beteiligten Institutionen ausreicht, wäre für eine Holding- oder Mehrzweckverbandslösung eine gesetzliche Regelung erforderlich. Die zugegeben noch etwas unausgereifte Idee des Bündnisses könnte möglicherweise auf der Basis freiwilliger vertraglicher Regelungen der Kommunen untereinander funktionieren. Soll dieses Bündnis jedoch über eigene Einnahmequellen verfügen, so ist eine gesetzliche Regelung unausweichlich.

In weiten Teilen der regionalwissenschaftlichen Literatur und Fachdiskussionen wird neuen regionalpolitischen Institutionen wie Mehrzweckverbänden oder anderen Kooperationsformen auf eigener landesgesetzlicher Basis eine hohe Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit zugesprochen. Solche Verbandslösungen haben jedoch einen langen zeitlichen Vorlauf und benötigen eine breite politische Unterstützung. Im Augenblick wird für eine solche Verbandslösung keine realistische politische Erfolgchance gesehen.

Aufgrund des in der Metropolregion München aktuellen Handlungsbedarfs für eine Verbesserung der regionalen Koordination sollten erste Schritte einer Kooperation jedoch rasch geschehen (vgl. Kapitel 2). An dieser Stelle werden daher Vorschläge entwickelt, die unterhalb der Schwelle neuer gesetzlicher Regelungen möglich sind und einen pragmatischen Einstieg in den offenen Prozess der Bildung einer Metropolregion darstellen. Dabei ist davon auszugehen, dass die Konstituierung einer Metropolregion ein schrittweiser Prozess ist, dessen Ergebnis und Erfolg maßgeblich davon abhängt, ob der Nutzen der Kooperation (Mehrwert) für die beteiligten Akteure erkennbar wird und das Handeln an konkreten, heute erlebbaren Problemen ansetzt und dazu dient, Chancen für die individuellen Akteure und die Region als Ganzes zu nutzen und Potenziale zu mobilisieren.

Folglich liegt der Schwerpunkt der organisatorischen Überlegungen und Vorschläge darauf, aus vorhandenen Institutionen, mit einem geringen Ressourceneinsatz, einen neuen Ansatz für den Aufbau einer Metropolitan Governance zu entwickeln. Es geht insbesondere darum, das Potenzial und die Fähigkeiten bestehender Institutionen und die Erfahrungen bisheriger Kooperationsformen zu nutzen und auf der Ebene der Metropolregion sinnvoll zu verknüpfen. Dabei spielen folgende Institutionen und Initiativen eine Schlüsselrolle:

- der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München – als kommunaler Zweckverband Ausdruck interkommunaler Selbstorganisation
- der Regionale Planungsverband und die Regionalplanung als Instrumente der staatlichen Planung mit kommunaler Beteiligung
- der Verein GMA „Greater Munich Area e. V.“ als bisher einzige Organisation, die in ihrem räumlichen Umgriff annähernd das Netz der metropolitanen Funktionsstandorte umfasst und die sich besonders mit Fragen des Standortmarketings beschäftigt

- die Inzell-Initiative als „Blaupause“ für eine auf Umsetzung orientierte, auf das Thema Verkehr bezogene freiwillige Form der Zusammenarbeit aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft

Darüber hinaus ist die Einbeziehung einer Vielzahl weiterer regional bedeutsamer Akteure aus Wirtschaft, Verbänden und Politik zu berücksichtigen, wie z. B. die Kammern als Vertretungsorgane der Wirtschaft oder Abgeordnete aus der Region als wichtige Multiplikatoren.

### **6.2.2 Eine starke Regionalplanung als Partner**

Ein wichtiger Aspekt ist auch das Zusammenspiel zwischen staatlicher Raumordnung und den Erfordernissen der interkommunalen Selbstorganisation. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat mit der neuen raumplanerischen Kategorie der „Metropolregionen“ und der folgenden Ausweisung von solchen Räumen ein neues Handlungsfeld der Raumplanung eröffnet und ihnen hinsichtlich der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Nationalstaates insgesamt im europäischen und globalen Wettbewerb eine entscheidende Rolle zugemessen. Dabei steht die Aufgabe der Verbesserung der intraregionalen Koordination und Kooperation sowie der interregionalen Kooperation (u. a. mit Nachbarregionen) an prominenter Stelle.

Grundsätzlich können und sollen freiwillige Kooperationsverbände mit ihren metropolregionalen Handlungsleitbildern und gemeinschaftlichen Projekten die staatliche Planung nicht ersetzen, sondern sie ergänzen. Bisher definierte sich die Metropolregion München als die Raumordnungsregion München (Planungsregion 14), jedoch ohne nennenswerte Initiativen oder Handlungskapazitäten erkennen zu lassen. Um jedoch so etwas wie der organisatorische Kristallisationskern einer metropolregionalen Governance sein zu können, ist die Regionalplanung in Bayern personell und finanziell zu schwach ausgestattet. Zudem ist sie weiteren Sparbestrebungen unterworfen und steht unter dem Druck anhaltender Bestrebungen der Deregulierung und des Bürokratieabbaus, was jeglicher Ausweitung der Kompetenzen der Regionalen Planungsverbände derzeit diametral entgegensteht. Aufgrund der Neufassung des Landesplanungsgesetzes muss sie sich sogar auf wesentliche Themenfelder konzentrieren. Dies führt eher zur Reduktion ihrer Einflussmöglichkeiten.

Folglich fällt es der Regionalplanung schwer, ein leistungsstarker Bündnispartner bei der Schaffung metropolregionaler Kooperationsinstitutionen zu sein. Hinsichtlich des regionalen Managements ist zudem die politische Grundsatzentscheidung gefallen, dies bei den Landkreisen anzusiedeln. Diese Aufgabe ist also bewusst nicht der regionalen Ebene zugeordnet, wohl nicht zuletzt, um finanzielle Begehrlichkeiten gegenüber dem Freistaat abzuwenden.

Dennoch ist für eine nachhaltige Entwicklung der Metropolregion eine wirkungsvolle Regionalplanung im Sinne gesetzlich begründeter Rahmensetzungen unverzichtbar. Die Entwicklung einer Metropolregion benötigt nicht nur „weiche“ Leitbilder und Handlungsprogramme, sondern auch klare raumstrukturelle Rahmensetzungen, die den Entwicklungskorridor skizzieren. Es ist zudem ordnungspolitisch sinnvoll, dass diese raumordnerischen Leitplanken stärker von den zuständigen staatlichen Institutionen gesetzt werden und nicht allein einem Kräftespiel freiwilliger Kooperationsverhandlungen der regionalen und lokalen Akteure mit ihren individuellen Interessen überlassen werden. Eine Arbeitsteilung zwischen hoheitsstaatlicher Planung und regionaler Entwicklungspolitik macht auch deshalb Sinn, weil die strukturelle Rahmensetzung besser nachvollziehbar ist und die Regionalplanung nicht gleichzeitig Organisator konsensorientierter Selbstorganisationsverfahren und Träger von Entwicklungsprojekten ist.

Insbesondere in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Freiraum- und Ressourcenschutz sowie Verkehr, aber auch in anderen Fachkapiteln haben die Ziele und Grundsätze der Regionalplanung durchaus den Charakter einer schlüssigen Rahmenvorgabe für die künftige Entwicklung, wenngleich die Pläne oft schwer zu interpretieren und schwierig zu vermitteln sind. Aus der Sicht der Arbeitsgruppe ist daher die Stärkung der Regionalplanung im Sinne der Definition inhaltlicher und raumstruktureller gesetzlicher Leitplanken für eine künftige Entwicklung vorteilhaft. In wichtigen Schlüsselbereichen sollte daher die Durchsetzungskraft gegenüber den Kommunen durch klare und messbare Vorgaben und den konsequenten Einsatz der vorhandenen Planungsinstrumente geschärft werden.

Die „Vermarktung“ der Ziele und Instrumente in der regionalen Öffentlichkeit muss deutlich verbessert werden, um die Einsicht zu fördern, dass diese Ziele im regionalen Gesamtinteresse sinnvoll und anstrebenswert sind. Die Verwendung der neuen Kommunikationstechnologien ist dabei ein wesentlicher Baustein, der durch ein „strategisches Kommunikations- und Beteiligungskonzept“ ergänzt werden und andere Medien einbeziehen muss. Dabei geht es um Informationen zur laufenden Raumbesichtigung, Pressearbeit, öffentliche Diskussionsforen, offensive Beteiligungsverfahren – gemeinsam mit der höheren Landesplanungsbehörde – und gut lesbare Broschüren, die teil- und gesamtregionale Aspekte des Regionalplanes als räumliches Entwicklungskonzept transparent und attraktiv aufbereiten.

Grundsätzliches Ziel muss es sein, durch einen systematischen Medieneinsatz und eine offensive PR-Arbeit die planerischen Inhalte „in die Köpfe und in die Herzen“ der regionalen Akteure zu bringen und die „Weltsichten“ sowie die Problemwahrnehmungsmuster anzugleichen und die Fähigkeiten zur Problemlösung zu stärken. Dies sollte alsbald durch eine intensive Zusammenarbeit der Planungsverbände im räumlichen Umgriff des funktionalen Verflechtungsraumes der Metropolregion München im Rahmen eines Pilotprojektes aufgegriffen werden.

Dabei könnten die Regionalpläne auch zu einem „raumstrukturellen Masterplan“ auf der Ebene der Metropolregion zusammengeführt werden, der Aussagen zu Siedlungs- und Freiraumstrukturen, Wirtschaftsentwicklung und Verkehr, Freizeit und Erholung, Natur- und Ressourcenschutz enthält, sich an einer leicht verständlichen Präsentation und gefälligen Darstellung orientiert und offensiv in die Öffentlichkeit getragen wird. Darüber hinaus sollte ein effektives System der Raumbesichtigung zur Erfolgskontrolle aufgebaut werden. Dazu ist es allerdings erforderlich, dass Ziele operationalisierbar festgelegt werden.

### **6.2.3 Strukturelle Anforderungen an Koordination und Management in der Metropolregion**

Da die regionalen Planungsverbände in Bayern auf absehbare Zeit personell und finanziell nicht in der Lage sein werden, den Kristallisationskern für eine regionale Raumentwicklungspolitik zu bilden (wozu derzeit kein politischer Wille erkennbar ist), müssen alternative Konzepte für ein „regionalpolitisches Subjekt“ entworfen werden. Welche Anforderungen sollte eine metropolregionale Kooperationsinstitution (regionale Kooperations- und Managementagentur) unter diesen Bedingungen erfüllen, welche Aufgaben erledigen?

1. Ein wesentliches Ziel eines neuen freiwilligen Zusammenschlusses auf der Ebene der Metropolregion muss in der Koordinierung der bisherigen Aktivitäten und im Anstoßen neuer Projekte liegen. Folglich müssen die Notwendigkeit und der Nutzen einer Koordinierung, die über die bisherigen Aktivitäten der regionalen Planungs-

verbände räumlich und inhaltlich hinausgehen, von den regionalen Akteuren erkannt, die Bereitschaft zur Mitarbeit und zur Unterstützung formuliert und ein klarer Aufgabenkatalog erstellt werden. Ausgangsbasis für die Einrichtung einer solchen Form der Zusammenarbeit ist folglich eine Verständigung der regionalen Akteure aus Städten, Gemeinden und Landkreisen, Wirtschaft und Verbänden, bestehenden Initiativen und Institutionen sowie weiterer politischer Mandatsträger. Die Aufgaben müssen dabei praxisnah definiert, die Zusammenarbeit mit Erfolg versprechenden Projekten begonnen und als offener Prozess für eine spätere Vertiefung der Kooperation gestaltet werden.

2. Grundsätzlich ist eine intensive Anbindung an die Städte, Gemeinden und Landkreise vorzuziehen, da diese die wichtigsten Partner und Adressaten für Koordination und Kooperation sind. Folglich empfiehlt sich auch im weiteren Vertiefungsprozess eine starke kommunale Verfassung der institutionellen Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Dies garantiert zudem einen organisatorischen Kern, um andere Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft für den Prozess zu mobilisieren.
3. Idealerweise erfolgt die Zusammenarbeit über konkrete Projekte und beginnt auch damit. Eine Koordinationsinstitution ist dann für deren betreuende Begleitung zuständig. Sinnvoll ist es, im weiteren Verlauf leistungsfähige regionale Managementstrukturen aufzubauen. Dazu bedarf es einer klaren Beschreibung des Handlungsauftrags. Diese erfolgt auf der Basis einer Vereinbarung der regional relevanten Akteure über die Handlungsfelder und die Handlungsziele in Form eines regionalentwicklungspolitischen Leitbildes, einer Strategie zu dessen Umsetzung sowie einer Liste mit Projekten größerer Hebelwirkung zur Zielerreichung (Maßnahmen- und Aktionsplan). Dabei kann an die Stärken-und-Schwächen-Analyse und andere Bausteine des Projektes „Region München 2030“ angeknüpft werden. Der weitere Aufbau von Organisationsstrukturen muss dann dem Grundsatz folgen: „structure follows strategy“ – die institutionelle Form der Zusammenarbeit leitet sich aus den Zielen und Strategien ab, und nicht umgekehrt.
4. Eine wesentliche Aufgabe liegt in der Projektarbeit zur Umsetzung der Ziele und Strategien. Die metropolregionale Kooperationsinstitution wird dabei selbst Projekte umsetzen (Projektmanagement), aber auch Projekte anregen und koordinieren (Projektkoordination), die von anderen Institutionen und Akteuren aufgegriffen werden. Dazu zählen auch das Vorbereiten von Förderanträgen und die Hilfe bei der Organisation der Projektarbeit.
5. Die unterschiedlichen Handlungsfelder und die Größe der Metropolregion erfordern flexible, problem- und themenbezogene Handlungs(teil)räume, z. B. beim Standortmarketing, Clustermanagement, Wohnungsmarkt, bei der Stadt-Umland-Bahn, teilregionalen Verkehrsprojekten, dem Flächenmanagement, der Sicherung der Gatewayfunktion des Flughafens oder der Aufwertung der Freiräume durch ein Regionalparkprojekt zur Sicherung der weichen Standortfaktoren.
6. Zu klären ist die Frage der Legitimation der Koordinationsinstanz. Erforderlich wäre eine zustimmende Übereinkunft und Selbstverpflichtung der regional bedeutsamen Akteure durch die Unterzeichnung eines Kooperationsvertrags, der neben den Entscheidungsstrukturen und -prozessen gleichzeitig auch die Finanzierung klärt.
7. Proaktives Regionalmanagement in Abstimmung mit den Kreisen und offensives Anregen von Kooperationen und Projekten ist als eine Kernaufgabe zu sehen (Initiativfunktion).

8. Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit ist Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg der Kooperation in der Metropolregion.

Den Startpunkt für den Aufbau einer metropolregionalen Governance bildet folglich ein dialogbasierter Prozess der Strategieentwicklung für die Metropolregion. Die Basis dafür könnte eine Konzeptstudie legen, die dann in entsprechenden Foren mit regional bedeutsamen Akteuren diskutiert wird.

### **6.3 Erste Schritte: Die Metropolregion München sichtbar machen**

#### **6.3.1 Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München und Greater Munich Area als Säulen der Kooperation**

Die Einrichtung einer neuen Institution zur Förderung der Kooperation und zur Koordination der regionalen Akteure hat dann eine höhere Wahrscheinlichkeit auf Erfolg, wenn sie an bestehende Strukturen anknüpft. Dabei ist der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum aus mehreren Gründen ein guter „Ankerplatz“ für eine regionale Kooperations- und Koordinierungsinstitution.

- Er hat heute schon enge Verbindungen zu den meisten interkommunalen Vereinigungen, z. B. zum Erholungsflächenverein.
- Über seine Gutachtertätigkeit hat sich dort Kompetenz für teilregionale Fragestellungen entwickelt.
- Über die Geschäftsführungsgemeinschaft ist eine enge Anbindung an die Regionalplanung gewährleistet.
- Mit seinen Informationsblättern und Datensammlungen verfügt er über entscheidende Grundlagen für eine Raumbeobachtung.
- Als Dienstleister für Kommunen bei der Struktur- und Bauleitplanung hat er das Vertrauen der Kommunen und vertiefte Einsicht in kommunale Problemstellungen.
- Als Akteur war er am Modellprojekt „Region München 2030“ beteiligt und ist in die Stärken-und-Schwächen-Analyse und Leitbilddiskussion einbezogen gewesen, die eine wichtige Grundlage für den Aufbau eines metropolitanen Regionalmanagements darstellen.
- Als Zweckverband der Kommunen ist er ein freiwilliger kommunaler Zusammenschluss und verfügt über eine gewisse Grundfinanzierung.
- Von seinem Gebietsumgriff her geht er bereits über die Grenzen der Region 14 hinaus.

Für den Aufbau von Kooperationsstrukturen in der Metropolregion München ist freilich die Erweiterung einerseits des räumlichen Umgriffs erforderlich und andererseits die Einbeziehung von Akteuren aus Wirtschaft und Verbänden Voraussetzung. Beide Kriterien werden vom Verein Greater Munich Area (GMA) erfüllt. Daher sollte GMA der zweite wichtige Partner beim Aufbau metropolregionaler Koordinierungs- und Kooperationsinitiativen sein. Durch die Beteiligung von GMA ist die räumliche Reichweite der metropolregionalen Zusammenarbeit aufgezeigt, wobei auch die Gebietskörperschaften, die Mitglieder bei GMA sind, nicht immer deckungsgleich mit der Metropolregion im Sinne einer funktionalräumlichen Abgrenzung sind. Neben der engeren Region München (Region 14, bzw. Umgriff des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum) als metropolitaner Kern sind die wichtigen metropolfunktionalen Standorträume um Augsburg, Ingolstadt, Landshut und Rosenheim ebenso mit einbezogen wie Teile der metropolregionalen Zwischenräume durch die Mitgliedschaft der Regionalen Pla-

nungsverbände der Regionen sowie durch diverse kommunale Einzelmitglieder. Die Metropolregion wird von dem Gebiet, das durch die Mitglieder des GMA beschrieben wird, recht gut getroffen, obwohl auch hier der südliche Verflechtungsbereich nicht ausreichend erfasst wird. Eine Offenheit für die Mitarbeit weiterer Landkreise und Gemeinden sollte folglich immer bestehen.

Der Verein GMA verfügt über Erfahrung in der Projektarbeit und auch in der Strategiediskussion auf dieser großmaßstäblichen Ebene, insbesondere zum Themenfeld Regionalmarketing. Einige Arbeitskreise haben zudem regionale Fragestellungen aufgegriffen, wenngleich mit sehr unterschiedlichem Erfolg. Für die Etablierung der Metropolregion München ist vielmehr von Bedeutung, dass GMA als Veranstaltungsforum auch für Adressaten außerhalb der Region München bekannt und akzeptiert ist.

Darüber hinaus wird es von besonderer Bedeutung sein, die Verbände und Organisationen der Wirtschaft sowie einzelne Unternehmen mit Ausstrahlungskraft als Partner in einem frühen Stadium der Metropolregionbildung zu gewinnen und offensiv mit einzubeziehen. Die Erfahrungen aus anderen Metropolregionen wie z. B. Rhein-Neckar zeigen, dass die Wirtschaft eine wichtige Rolle als Promotor für die Metropolregion einnehmen kann.

### **6.3.2 Öffentlichkeitsarbeit und Themenforen als Initialzündung auf dem Weg zur Metropolregion München**

Zu den wichtigsten Aufgaben einer gemeinsamen Initiative für die Initiierung einer Metropolregion München gehört es, dem Diskurs über die Metropolregion intensiven Schub zu geben. Die Zusammenarbeit von Greater Munich Area und Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum scheint somit ein pragmatischer und einigermaßen leicht zu vollziehender Schritt, um einen organisatorischen Kern zu bilden, der andere Akteure anspricht, um den Gedanken der Metropolregion in München zu etablieren. Die beiden Institutionen stellen dabei ein vorläufiges organisatorisches Bündnis dar, um die Metropolregion „sichtbar“ zu machen und Initiativen zu entfalten.

Da eine der wesentlichen Aufgaben zur Etablierung der Metropolregion München darin liegen muss, über eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und Medienkampagne sowie über themenbezogene Veranstaltungen die Metropolregion auf die Agenda zu setzen, kann an diesen Erfahrungen angeknüpft werden. Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum als organisatorisch starker Verband kann die nötige operative Hilfestellung geben und ebenfalls seine Projekterfahrung und Kenntnis der Region einspeisen.

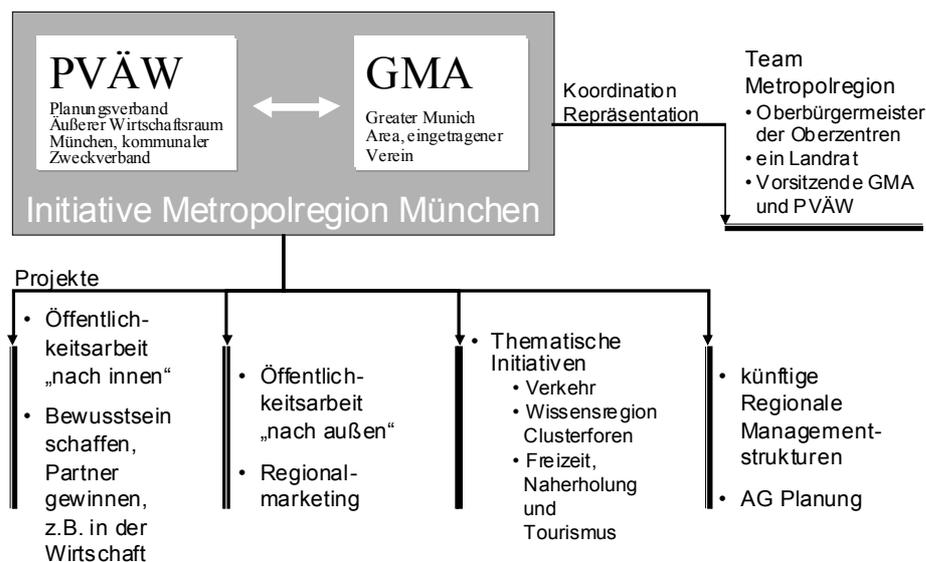
Ein wesentliches Themenfeld für die Metropolregion ist die Öffentlichkeitsarbeit nach innen und nach außen. Dabei ist entscheidend, dass die politischen Spitzen der Metropolregion eine solche Initiative einerseits als Ort der Begegnung und der Zusammenarbeit akzeptieren und andererseits damit eine Plattform schaffen, die Metropolregion nach außen zu repräsentieren und ihr „ein Gesicht“ zu geben. Neben einer schlagkräftigen Organisation sollte die Initiative in ihren Gremien so strukturiert sein, dass diese politisches Gewicht nach innen und außen entfalten. In einer Art „Kernteam“ würden daher die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte (München, Augsburg, Ingolstadt, Rosenheim, Landshut), ein Landrat als Vertreter der „Zwischenraumkommunen“ sowie die Vorsitzenden der beiden tragenden Verbände vertreten sein. Dieses überschaubare Gremium kann sich – bei periodischem Wechsel des Sprechers – zum Sprachrohr der Metropolregion entwickeln.

Dabei ist darauf zu achten, dass das von der Bundesraumordnung formulierte Konzept der „Verantwortungsgemeinschaft“ in der Beteiligung am Kernteam Berücksichti-

gung findet. Mit diesem Konzept wird die Anbindung peripherer Regionen an die metropolitanen Wachstumsräume thematisiert. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass bewusst ein Vertreter eines ländlich peripheren Landkreises in größerer Distanz zum metropolitanen Kern mit einbezogen wird. Grundsätzlich sollte die Regionalisierung in der Startphase von einer gewissen Flexibilität gekennzeichnet sein.

Innerhalb dieses organisatorischen Bündnisses könnten die jeweiligen Kompetenzen zur Geltung kommen und weiter entwickelt werden. So kann GMA weiterhin schwerpunktmäßig Regionalmarketing für die Metropolregion betreiben und unter dem Dach der Initiative und unter dem „Label“ Metropolregion München sogar wieder stärker an Gewicht und Außenwirkung gewinnen. Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum kann seine Beratungskompetenz für seine Mitglieder auf die Ebene der Metropolregion ausdehnen. Der bisherige Gebietsumgriff des Verbandes umfasst zudem in etwa den metropolitanen Kern als engeren metropolregionalen Verflechtungsraum, für den spezifische Handlungserfordernisse bestehen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Regionalen Planungsverband ist ohnehin gewährleistet. Ein Vorschlag für die kurzfristige Lösung der Koordinationsaufgaben ist in Abbildung 23 zusammengefasst.

Abb. 23: Kurzfristige Lösung der Koordinationsaufgaben in der Metropolregion München



Für die Etablierung der Metropolregion ist die skizzierte „Initiative Metropolregion München“ nur der Anfang eines längeren Prozesses. Die Metropolregion wird nur dann Erfolg haben, wenn sie sich von Beginn an als interessante Handlungsebene profiliert. Daher sollten neben dem Binnen- und Außenmarketing auch inhaltliche Initiativen gestartet werden. Dafür bieten sich die Themen Verkehr, Wissen und Innovation bzw. Clustermanagement, Erholung und Tourismus und ein nach außen gerichtetes Regionalmarketing an.

Im Themenfeld Verkehr könnte der Ansatz der Inzell-Initiative auf die Ebene der Metropolregion ausgedehnt werden und spezifische Herausforderungen überregionaler und internationaler Verkehrsverbindungen angesprochen werden. Für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in der Wissensökonomie ist eine Kooperation und Koordination der Wissen produzierenden, Wissen vermittelnden und Wissen verwendenden Institutionen auf der Ebene der Metropolregion ein weites, aber auch wichtiges Feld für konkrete Projekte. Nicht zuletzt bieten die in diesem Band skizzierten Impulse für ein Cluster-

management genug Anknüpfungspunkte, um mit konkreten Projekten zu zeigen, dass die Metropolregion eine sinnvolle und Erfolg versprechende Handlungsebene ist.

#### **6.4 Die Langzeitperspektive: Strategieentwicklung und der Aufbau einer metropolregionalen Managementagentur**

Mit einer solchen wie der oben beschriebenen „Initiative Metropolregion München“ kann ein rascher Einstieg in die Thematisierung der Metropolregion gelingen. Mittel- und langfristig sollte diese Initiative jedoch, wie in anderen Regionen bereits vollzogen, wie beispielsweise in Nürnberg, zu einer organisatorisch gefestigten metropolregionalen Kooperations- und Managementagentur ausgebaut werden. Eine stabile Institutionalisierung und eine vertiefte Kooperation entsprechen zudem den Anregungen, die seitens der Bundesraumordnung in verschiedenen Veröffentlichungen gegeben werden, um zu Impulsen für wirtschaftliches Wachstum beizutragen. Nach einem Prozess der Startphase, der Bewusstseinsbildung und erster konkreter Projekte ist es daher erforderlich, die Metropolregion hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur, Zielrichtung und Legitimation auf gefestigte Beine zu stellen.

Allerdings darf eine neu zu schaffende metropolregionale Koordinations- und Managementagentur nicht zu einer zusätzlichen Verwaltungsebene führen. Es muss vielmehr die Chance zu einer effektiven und partnerschaftlichen Bündelung der vorhandenen Aktivitäten und Institutionen unter dem Dach der Metropolregion genutzt werden.

Somit stellt sich die Frage, welche Rolle die beiden Organisationen spielen sollen, die als Träger erster Impulse für die Etablierung einer Metropolregion vorgeschlagen wurden, und wie sich andere Kooperationsformen einbinden lassen. Es bietet sich an, dass der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum eine tragende Rolle für eine künftige metropolregionale Handlungsstruktur spielt. Er deckt den metropolitanen Kernraum ab, verfügt er über eine fachliche Querschnittskompetenz und eine leistungsfähige Verwaltung und sorgt als Zweckverband für eine starke kommunale Anbindung. Dabei wäre auch zu überlegen, ob er sich angesichts der metropolregionalen Aufgaben neu formieren sollte. Denkbar wäre eine Öffnung für weitere Mitglieder und die Ergänzung der bisherigen Schwerpunktaktivität, die auf der Bauleitplanung liegt, hin zu Aufgabeninhalten des Regionalmanagements, zur Initiierung von Kooperationen und zur Koordination von Aktivitäten und Projekten. Allerdings müsste der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum sein Selbstverständnis verändern und sich stärker zu einem aktiven Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen im Sinne einer Koordinations- und Kooperationsplattform für interkommunale Belange entwickeln und stärker in die überörtliche Projektarbeit einsteigen. Mit dem Ausbau der Informations- und Beratungskompetenz könnte durchaus die Attraktivität für die Gewinnung neuer Mitglieder steigen und die Akzeptanz der Entrichtung von Mitgliedsbeiträgen auch bei den Kommunen gestärkt werden.

Während sich der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum als organisatorischer Kern einer metropolregionalen Managementagentur weiterentwickeln würde, bieten die thematischen Schwerpunkte der Zusammenarbeit einen Ansatz, um bestehende Institutionen stärker einzubeziehen. Hier könnten die themenbezogenen Fach-Foren der Metropolregion Nürnberg Pate stehen, die jeweils über eine eigenständige organisatorische Struktur verfügen und von einem Geschäftsführer in enger Abstimmung mit einem politischen und einem fachlichen Sprecher geleitet werden. Dies sorgt für eine frühzeitige Abstimmung zwischen fachlichen und politischen Aspekten, hält die zentrale Organisation schlank und ermöglicht thematisch arbeitenden Verbänden und Institutionen, über die Fach-Foren in die Struktur hinein- und auf die Ebene der Metropolregion hinaufzu-

wachsen. Während bestehende Organisationen wie der Verein GMA sich anbieten, das Fachforum Regionalmarketing zu übernehmen und mit einigen Strukturen der Metropolregion zu fusionieren, ist die Inzell-Initiative dafür prädestiniert, im Themenbereich Verkehr den Kristallisationskern zu bilden und sich auf die Ebene der Metropolregion auszudehnen. Sektorale Verbände wie der Erholungsflächenverein, Dachauer-Moos-Verein, Isartalverein oder Naturparkorganisationen (Augsburg Westliche Wälder) würden sich im Fachforum Umwelt und Freiflächen bzw. Freizeit und Tourismus begegnen, gemeinsame Aktivitäten ausloten und die Kräfte bündeln.

Die Arbeit in Fachforen sorgt dafür, dass sich themenbezogenen Akteure aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Funktionsbereichen zu Fragestellungen der metropolregionalen Entwicklung zusammenfinden, ihre Erfahrungen austauschen und gemeinsame Aktivitäten voranbringen. Als ein die einzelnen Themenfelder übergreifendes Dach bedarf es eines strategischen Entwicklungsleitbilds für die Metropolregion. Dieses Leitbild fußt auf einer Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse für die Metropolregion, die auf vorhandenen Vorarbeiten aufbauen kann (z. B. Region München 2030, Teilraumgutachten). Auf dieser Basis werden spezifische Chancen und Handlungsbedarfe für die Metropolregion herausgearbeitet, die zu Handlungsschwerpunkten gemacht werden sollen. Der Prozess der Arbeit an Leitbild und Aktionsplan kann dann zur vertieften Verankerung der Metropolregion beitragen, wenn er in einem offenen Dialogverfahren mit den regionalen Akteuren geführt wird.

Die organisatorische Unterstützung des aus dem Leitbild resultierenden Prozesses der Strategie- und Konzeptentwicklung ist die Aufgabe des organisatorischen Kerns der Metropolregion München, die schließlich auch mit der Koordination der Umsetzung betraut ist und auch selbst Projekte in Eigenregie durchführt. Dazu ist eine hauptamtliche Struktur erforderlich, deren Personalausstattung der Aufgabenstellung angemessen sein muss.

Nicht zuletzt müssen Entscheidungen, die auf der Ebene der Metropolregion gefällt werden, sei es zu übergreifenden Strategien oder zu einzelnen Projekten, demokratisch legitimiert werden. Analog zur Metropolregion Nürnberg sollte für grundlegende Entscheidungen beispielsweise über Entwicklungsleitbild und Maßnahmenpläne eine Art „parlamentarische Versammlung“ (Rat) und für operative Fragen eine Art Lenkungsgremium eingerichtet werden. Die Mitglieder im Rat der Metropolregion könnten aus dem Kreis der kommunalen Mandatsträger der Mitgliedskommunen und Kreise delegiert werden (Räte, Bürgermeister, Landräte).

Die fachlichen Foren haben die Funktion der Ideenschmiede und der Bündelung von Kompetenz. Sie können in Eigenregie aktiv werden und Initiativen entfalten, die sie innerhalb ihrer Entscheidungskompetenz realisieren können. Für politische Positionsbestimmungen und für strategische Entscheidungen, z. B. über Förderprojekte oder die Finanzierung der metropolregionalen Kooperation, bleibt die Zuständigkeit bei der Versammlung.

Im Lenkungsgremium könnten beratend die Führungsgremien der fachlichen Foren zusammengeführt werden, die dem o. g. „Team Metropolregion“ aus Oberbürgermeistern und Landräten der Region beratend zur Seite stehen. Wichtig ist es, zu gewährleisten, dass im Lenkungskreis ein Zusammenspiel zwischen Politik, Verwaltung, Institutionen und Verbänden bzw. Vertretern der Zivilgesellschaft stattfinden kann. Das Lenkungsgremium koordiniert die Fachforen, initiiert Projekte, organisiert, begleitet die Umsetzung der Strategie und übernimmt die Aufgabe der Außendarstellung und der Lobbyarbeit.

Eine solche organisatorische und institutionelle Festigung der Koordination und Kooperation auf der Ebene der Metropolregion München ist vor allem jedoch das Ergebnis eines offenen Prozesses. Andere erfolgreiche Beispiele wie die Metropolregion Nürnberg können dabei von Nutzen sein. In der Metropolregion München wäre ein Start zum Aufbau einer metropolregionalen Governance in nächster Zukunft wünschenswert. Auf erste pragmatische und leicht vollziehbare Schritte zur Sensibilisierung der Akteure und Thematisierung der Metropolregion als Handlungsebene sollten jedoch weitere zur Etablierung der Metropolregion als Koordinations- und Managementebene folgen. Die vorstehenden Ausführungen wollen dazu nützliche Ideen und hilfreiche Impulse liefern.

Abb. 24: Empfehlungen zur Organisations- und Prozessstruktur im Überblick

Modellprojekt Planungsmarketing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kooperationsprojekt der Planungsverbände in der Metropolregion München</li> <li>- Offensive Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung in der Raumordnung zur besseren Verankerung der Regionalplanung und Erhöhung der Wirksamkeit</li> </ul>
Schlanke, aber wirksame Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Festlegung auf Kernbereiche der Regelung gemäß Landesplanungsgesetz, aber dort „harte“ Durchsetzung</li> </ul>
Gründung einer „Initiative Metropolregion München“	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufbau einer Koordinationsstruktur</li> <li>- Zusammenarbeit von Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum und Greater Munich Area und anderen mit dem Zwecke der Metropolitan Governance in der Metropolregion München</li> <li>- Präsidium als „Runde der OBs“ gibt der Region ein Gesicht</li> </ul>
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortwährende Aufgabe der „Initiative Metropolregion München“ mit dem Ziel, die Region ins Bewusstsein zu rücken und regionale Identität zu erzeugen</li> </ul>
Durchführung von thematischen Fachkonferenzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung eines Bewusstseins für die Notwendigkeit der Koordination auf der Ebene der Metropolregion</li> <li>- Mögliche Themen: Verkehr, Regionalmarketing, Wissensregion</li> </ul>
Verkehrsplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erweiterung der Verkehrsentwicklungsplanung mit dem Startpunkt Inzell-Initiative auf die Ebene der Metropolregion</li> </ul>
Bildung einer Arbeitsgruppe „metropolregionale Governancestruktur“	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausloten und Vorbereiten zukünftiger regionaler Managementstrukturen</li> </ul>

<p>Aufbau eines Clustermanagements</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wichtiges Element der Wirtschaftsförderung in der Metropolregion München</li> <li>- Koordination durch die Agentur Metropolregion München; Kooperation aus Wirtschaftsförderung, Unternehmen und Universitäten aus der Region</li> </ul>
<p>Projekt Region des Wissens</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordination Wissen erzeugender, vermittelnder und anwendender Institutionen</li> </ul>
<p>Perspektivisch: Gründung einer metropolregionalen Entwicklungsagentur mit Steuerungsstruktur und Legitimationsgremium</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gründung der Entwicklungsagentur und Aufbau einer regionalen Managementstruktur</li> <li>- Etablierung von Gremien zur Partizipation und Legitimation der Metropolregion                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lenkungsgruppe</li> <li>- Rat der Metropolregion</li> </ul> </li> </ul>
<p>Entwicklungsstrategie Metropolregion München</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Festlegen von Handlungsfeldern, Zielen und Strategien in einem Dialogverfahren</li> <li>- organisiert von der Agentur Metropolregion</li> </ul>
<p>Monitoringstruktur und Evaluierung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufbau einer Raubeobachtung auf der Ebene der Metropolregion; kommunale Körnung der Datenbanken</li> <li>- Verwendung für Benchmarks und als Erfolgskontrolle für Kreise, Planungsregionen und die Metropolregion</li> </ul>