

Nr. 34

**Europäische Metropolregionen
in Deutschland
- Perspektiven für das nächste Jahrzehnt -**

Dr. Brigitte Adam

Herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin
Telefon: 02241-246-2440
Fax: 02241-246-2694
E-Mail: kommunalpolitik@kas.de
www.politik-fuer-kommunen.de

© 2006, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Wesseling
ISBN 3-937731-75-X
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der Stiftung
Printed in Germany

Vorwort

Die Diskussion um Metropolen und Metropolregionen ist hochaktuell. Dies wird nicht nur durch zahlreiche Publikationen, sondern auch durch Aktivitäten in den jeweiligen Räumen und durch politische Beschlüsse von Bund und Ländern belegt.

Es sind nicht mehr die Nationalstaaten, die im globalen Wettbewerb an erster Stelle stehen, sondern die jeweiligen Städte und Regionen, in denen sich weltumspannende wirtschaftliche Funktionen konzentrieren. Jene Überzeugung bringt auf nationaler Ebene das räumliche Ausgleichsziel ins Wanken. Auf kommunaler und regionaler Ebene werden erhöhte Anforderungen an eine integrierte Planung gestellt. Welche Rolle spielen soziale und ökologische Belange der Stadtentwicklung in der klar ökonomisch ausgerichteten Diskussion um die Metropolenpolitik? Wie sind Standorte innerhalb der Metropolräume zu integrieren, die keine besondere ökonomische Relevanz besitzen? Diese Fragen werden im folgenden Beitrag aufgegriffen.

Wir danken Frau Dr. Adam – Projektleiterin im Referat Stadtentwicklung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn –, dass sie hiermit den stadtreionalen Zugang vertieft und die Metropolendiskussion in eine umfassende Perspektive räumlicher Planung einbettet.

Peter-Paul Dreesbach
Dr. Henning Walcha
Koordinatoren Kommunalpolitik
Arbeitsgruppe Innenpolitik
HA Politik und Beratung

Inhalt

Vorwort

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Metropolenpolitik in Zeiten der Globalisierung | 7 |
| 1.1 Ökonomische Ausrichtung der Metropolenpolitik | 7 |
| 1.2 Initiativkreis „Europäische Metropolregionen in Deutschland“ | 8 |
| 2. Forschungsansätze | 12 |
| 2.2 Metropolfunktionen | 12 |
| 2.3 Die Regionalisierungsfrage | 15 |
| 3. Metropolraumpolitik im Kontext integrierter Planung | 17 |
| 4. Fazit – Voraussetzungen einer integrierten Planung in Metropolregionen .. | 24 |

Literatur

Europäische Metropolregionen in Deutschland

Perspektiven für das nächste Jahrzehnt

1 Metropolpolitik in Zeiten der Globalisierung

1.1 Ökonomische Ausrichtung der Metropolpolitik

In Politik und Wissenschaft konzentriert sich die Diskussion um Metropolräume in den letzten Jahren auf ihre ökonomische Bedeutung. Wider der umfassenden klassischen Definition, die eine Metropole als „Hauptstadt, politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Mittelpunkt eines Landes“¹ beschreibt, scheint es, als würde der Begriff heute einseitig als Synonym für einen führenden Wirtschaftsstandort eingesetzt.

Der aufmerksame Blick, der in Zeiten der Globalisierung auf Metropolräumen liegt, resultiert aus dem um eine internationale Zahl von Konkurrenten angewachsenen und damit verschärften Standortwettbewerb. Tatsächlich konzentrieren sich herausragende ökonomische Funktionen genauso wie die Wirtschaftskraft – global gesehen – an bestimmten Punkten.

Die deutsche Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat mit ihrem Beschluss zum Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen 1995² die Bedeutung der Metropolregionen in Deutschland („europäische Metropolregionen“) unterstrichen: „Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten“³. Übereinstimmend mit der großräumig dezentralen und föderalen Struktur Deutschlands sind insgesamt sieben Metropolregionen in diesen Beschluss einbezogen worden: sechs Metropolregionen (Hamburg, Berlin-Brandenburg, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Stuttgart und München) plus der potenziellen Metropolregion „Sachsendreieck“. In einem erweiterten Beschluss von 1997 wurde das Sachsendreieck den anderen gleichgestellt. Die Länder haben Initiativen ergriffen, den MKRO-Beschluss in die eigenen Pläne und Programme zu integrieren und landes-

¹ Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie

² vgl. MKRO-Beschluss vom 8. März 1995

³ MKRO a.a.O.

planerisch umzusetzen.

Im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK)⁴ von 1999 wird die besondere Bedeutung der Metropolregionen für eine ausgeglichene und kohärente Einwicklung des EU-Territoriums unterstrichen. Analog zur deutschen Raumordnung betont auch das EUREK die herausgehobene Funktion der Metropolregionen. So heißt es dort: „Die Schaffung von mehreren dynamischen Zonen weltwirtschaftlicher Integration, die im Raum der EU gut verteilt sind und aus miteinander vernetzten, international gut erreichbaren Metropolregionen und daran angebundenen Städten und ländlichen Gebieten unterschiedlicher Größe bestehen, wird eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung des räumlichen Ausgleichs in Europa spielen.“⁵

Allerdings gibt es weder auf deutscher noch auf europäischer Ebene zur Zeit Förderprogramme, die ausdrücklich auf Metropolen oder Metropolregionen zugeschnitten sind.

Gleichwohl sind die Lissabon-Strategie der EU (2000) und vor allem die daraus abgeleiteten strategischen Leitlinien vom Sommer 2005 deutlich auf Wachstum und die Förderung von Städten als Wachstumspolen ausgerichtet⁶. Dabei gilt allerdings der Grundsatz, die Starken unter den Schwachen zu fördern, weshalb Metropolen und Metropolregionen in wirtschaftlich dynamischen Räumen ausgeklammert wären. Anders sieht es aus, wenn aus den Beschlüssen zum Ausbau transeuropäischer Netze finanzielle Förderprogramme hervorgehen, dann kommen auch bzw. gerade diese Regionen als hoch verdichtete Agglomerationsräume in Betracht.

1.2 Initiativkreis „Europäische Metropolregionen in Deutschland“

Die von der MKRO benannten Regionen haben sich 2001 im Rahmen eines vom Bund geförderten Projektes⁷ zu einem informellen Initiativkreis zusammengeschlossen.

⁴ Entstanden unter deutscher Ratspräsidentschaft.

⁵ Europäische Kommission (Hrsg.) 1999, a.a.O. S. 21

⁶ www.europa.eu

⁷ „Netzwerk Regionen der Zukunft“ im Rahmen des Programms „Modellvorhaben der Raumordnung“, finanziert vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (jetzt: Bundesministerium

sen, um ihre gemeinsamen Interessen innerhalb der Bundesrepublik und der Europäischen Union zu vertreten⁸. Begleitet von einem externen „Coach“ erarbeiteten die Mitglieder des Initiativkreises ein Strategie-Papier. Danach sind „die wichtigsten Zielsetzungen des Initiativkreises ... die Formulierung des Selbstverständnisses und der Anforderungen der Metropolregionen in Deutschland an die Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik, die Verbesserung der Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit der Metropolregionen auf europäischer Ebene, die Weiterentwicklung und Umsetzung des Konzepts eines leistungsfähigen metropolitanen Netzes in Deutschland sowie die Verstetigung und der Ausbau der Zusammenarbeit zu einem Netzwerk“.⁹ Weiterhin formulierten die Vertretungen aus den Regionen acht Forderungen. Adressaten sind „die verantwortlichen öffentlichen und privaten Akteure in den Metropolregionen und die Verantwortlichen für die Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik der Länder, des Bundes und der Europäischen Union (EU) sowie die interessierte Fachöffentlichkeit.“

Acht Forderungen der Metropolregionen:

1. Die Politik aller Ebenen und Ressorts muss in zunehmendem Maße auf die Belange der Metropolregionen ausgerichtet werden.
2. Leistungsfähige Formen der regionalen Kooperation müssen politisch legitimiert und finanziell abgesichert sein.
3. Die wichtigsten Aufgabenfelder der Metropolregionen betreffen die überörtliche Planung, die Bereitstellung von Infrastruktur und die regionale Wirtschaftsförderung.
4. Die Metropolregionen müssen auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt kooperieren, um ihre Effizienz weiter zu steigern und ihre gemeinsamen Interessen zu stärken.
5. Jede Metropolregion muss ihr spezifisches Standortprofil konsequent herausarbeiten.
6. Die Metropolregionen müssen eine Arbeits- und Aufgabenteilung anstreben.

für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) und betreut vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

⁸ Ihnen angeschlossen hatte sich die Region Hannover.

⁹ www.deutsche-metropolregionen.org

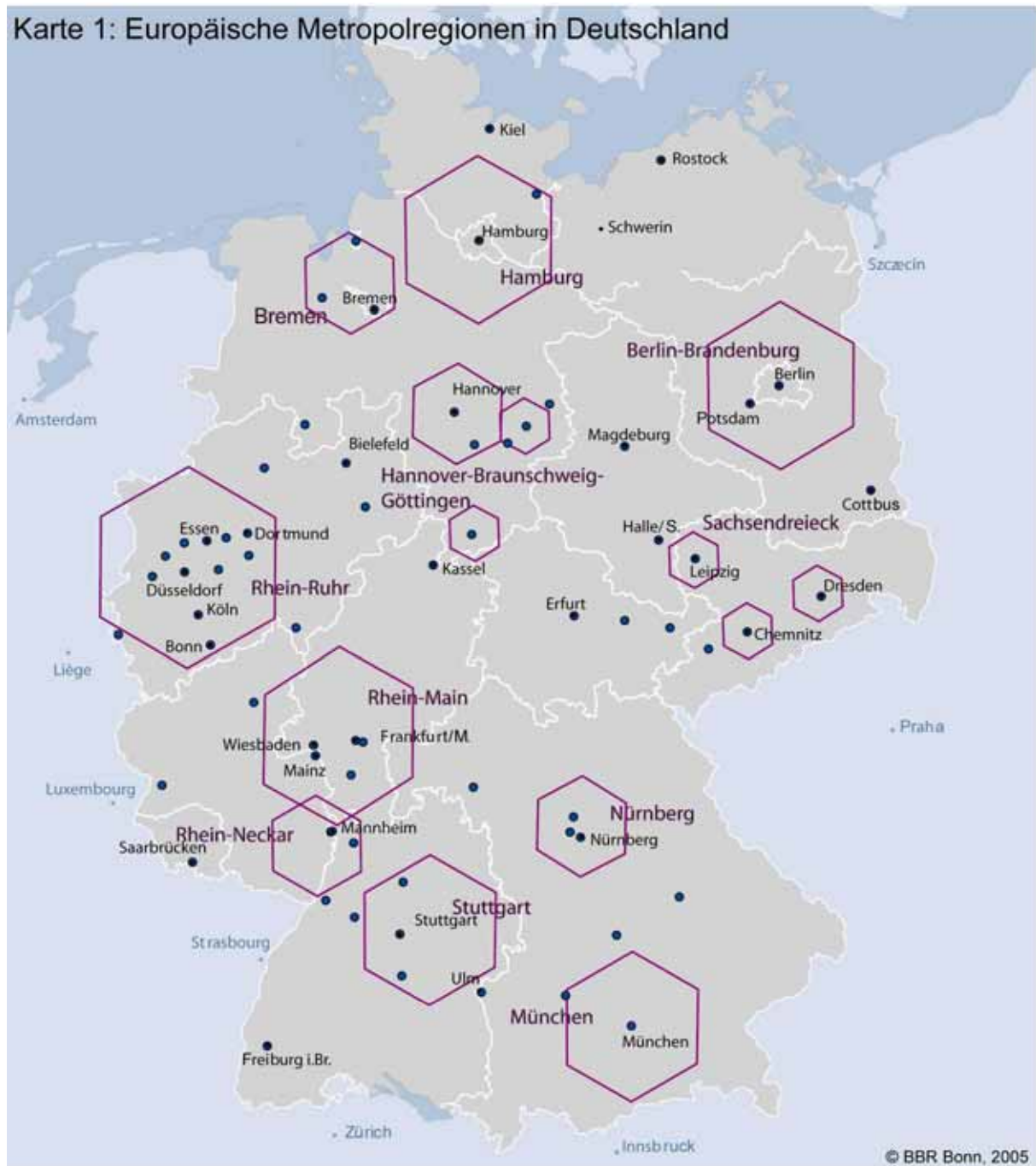
7. Die Metropolregionen müssen eine regionale Identität schaffen und die Mitwirkung der Bürgerschaft fördern.
8. Die deutschen Metropolregionen müssen ihre auf Europa bezogenen Aktivitäten verstärken und miteinander abstimmen.

Im Entwurf wurde dieses Strategie-Papier auf der internationalen Konferenz „Metropolitan Governance“ im April 2003 in Stuttgart vorgestellt und diskutiert.

Die besondere Rolle, die die Raumordnungspolitik den Metropolregionen zuschreibt, hat zu einer intensiven Diskussion geführt. Auf Betreiben weiterer Regionen hat Anfang 2005 eine erneute Behandlung der MKRO-Beschlüsse stattgefunden. Vertreten durch ihre öffentlichen Institutionen und unterstützt von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen hatte eine Reihe weiterer Großstadtregionen ebenfalls die Aufnahme in den Kreis der europäischen Metropolregionen angestrebt, so die Regionen Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, das Rhein-Neckar-Dreieck und Bremen. Die MKRO hat die vier „neuen“ Metropolregionen ebenfalls als „europäische Metropolregionen in Deutschland“ deklariert (Karte 1).

Seit Juli 2005 umfasst der Initiativkreis die elf Europäischen Metropolregionen in Deutschland und präsentiert sich in dieser Konstellation im Internet mit einer eigenen Website (www.deutsche-metropolregionen.org).

Karte 1: Europäische Metropolregionen in Deutschland



- ◊ Symbol Europäische Metropolregion
- Großstadt (>=100.000 Einwohner, Oberzentrum)

Quellen: MKRO-Beschluss, Laufende Raumeobachtung des BBR

2 Forschungsansätze

Die Ausweisung der Metropolregionen und die Arbeit im Initiativkreis sind bislang zwar am Rande wissenschaftlich begleitet worden. Es gab jedoch keine Studie, die im Vorfeld begründet, warum zwar diese aber jene nicht zum Kreis der Metropolregionen gehören – ganz zu schweigen von etwaigen analytisch hergeleiteten Abgrenzungsvorschlägen. An definitiven Schwellenwerten würden sich Forscherinnen und Forscher allerdings auch überheben, bleibt doch die Frage, wie viele Metropolräume gleichzeitig als förderungswürdig gelten, eine politische. Gleichwohl bedarf es einer theoretischen und empirischen Durchdringung des Phänomens, um Handlungsnotwendigkeiten und die Wirkungen politischer Strategien einschätzen zu können.

2.1 Metropolfunktionen

Es gibt eine Reihe von Forschungsansätzen, die in den letzten Jahren entstanden sind und sich mit der Definition so genannter Metropolfunktionen beschäftigt haben. Bereits Mitte der 1980er-Jahre hat Friedmann unter dem Titel „The World City Hypothesis“ einen Forschungsansatz vorgelegt, der heute im Kern immer noch gültig ist. Ausgehend von sieben Indikatoren – bedeutende Finanzzentren, Sitze transnationaler Konzerne, Sitze internationaler Organisationen, wachsender Dienstleistungssektor, Produktionszentren, wichtige Transportknotenpunkte, Bevölkerungsgröße - hat Friedmann das Städtesystem hierarchisch organisiert und zwischen primary und secondary cities unterschieden. Es folgten eine Reihe viel zitierter und anerkannter Beiträge zur Metropolenforschung, u.a. „The Global City“ von Saskia Sassen (1991) oder die Arbeiten der Arbeitsgruppe „Globalization and World Cities Study Group (GaWC)“. Auf Europa bezogen hat die französische Raumordnungsbehörde DATAR die Studie „Les Villes Européennes“ vorgelegt.

Bei aller Unterschiedlichkeit der Ansätze und ihrer theoretischen Bezugspunkte zeigt sich eine relativ große Übereinstimmung in den grundlegenden Dimensionen, die Metropolräume charakterisieren. Blotevogel (2002) liefert eine schlüssige Synthese, indem er drei übergeordnete Funktionsbereiche identifiziert:

- Entscheidungs- und Kontrollfunktionen
- Innovations- und Wettbewerbsfunktionen
- Gatewayfunktionen.

Auch das BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) hat einen Indikatorensetz unter Berücksichtigung verfügbarer Datensätze zusammengestellt, der sich diesen drei Bereichen zuordnen lässt. Das Bundesamt betreibt explizit Politikberatung und unterstützt damit das zuständige Bundesraumordnungsministerium (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung).

Entscheidungs- und Kontrollfunktionen

Metropolregionen sind politische und ökonomische Machtzentren. In ihnen werden Finanz- und Informationsströme kontrolliert. Ein zentraler Indikator für diesen Bereich sind deswegen Headquarter-Standorte weltweit führender Unternehmen. Von diesen Zentralen gehen Entscheidungen aus, die weit über die Grenzen einer Region oder eines Landes hinaus wirken. Aber auch indirekt wird in Metropolräumen Einfluss auf ökonomische und politische Entscheidungen ausgeübt. So wirken unternehmensnahe Dienstleister des so genannten Advanced Producer Sektors heute spürbar auf Unternehmensentscheidungen ein. In zahlreichen wissenschaftlichen Ansätzen wird der räumlichen Organisation und den weltweiten Verflechtungen des Advanced Producer Sektors große Bedeutung beigemessen. Darüber hinaus sind politische Machtzentralen wie Ministerien und Behörden von Bedeutung, da sie eine Anziehungskraft auf Unternehmen ausüben. Sie verleihen Städten und Regionen eine überregionale Ausstrahlung.

Übersicht: Funktionen, Teilfunktionen und Indikatoren des BBR

| Indikator | Quelle | Bezugsjahr | Gewicht |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------|---------|
| ENTSCHEIDUNGS-/KONTROLLFUNKTIONEN | | | |
| <i>Teilfunktion: unternehmerische Entscheidungs- und Kontrollfunktion</i> | | | |
| Summe der Beschäftigten am Ort aus TOP 1000-Unternehmen (TF 1a) | Thomson Financial | 2000 | 0,5 |
| Summe der Umsätze am Ort aus TOP 1000-Unternehmen (TF 1b) | Thomson Financial | 2000 | 0,5 |
| Niederlassungen höherwertiger, unternehmensnaher Dienstleister (TF 2) | Eigene Erhebungen | 2002/2003 | 1 |
| <i>Teilfunktion: kapitalorientierte Entscheidungs- und Kontrollfunktion (TF 3)</i> | | | |
| Marktkapitalisierung der am Börsenstandort gehandelten Aktien | World Federation of Exchanges | 2000 | 0,5 |
| Anzahl der gelisteten ausländischen Unternehmen | World Federation of Exchanges | 2000 | 0,5 |
| <i>Teilfunktion: politische Entscheidungs- und Kontrollfunktion (TF 4)</i> | | | |
| Regierungssitz (national), Bevölkerung 2000 | World Bank | 2001 | 0,2 |
| Regierungssitz (national), GNI 2001 | World Bank | 2001 | 0,6 |
| Internationale Organisationen | The Europe World Year Book | 2000 | 0,2 |
| INNOVATIONS-/WETTBEWERBSFUNKTIONEN | | | |
| <i>Teilfunktion: Generierung technisch-wissenschaftlicher Innovationen (TF 5)</i> | | | |
| Universitäten | Shanghai Jiao Tong University | 2003 | 1 |
| <i>Teilfunktion: Generierung sozialer und kultureller Innovationen (TF 6)</i> | | | |
| Austragungsorte von Sommerolympiaden | IOC | | 0,333 |
| Kandidatenstädte für Sommerolympiaden | IOC | | 0,333 |
| Auftritte Rolling Stones und Bruce Springsteen | | 2002/2003 | 0,333 |
| GATEWAYFUNKTIONEN | | | |
| <i>Teilfunktion: Zugang zu Menschen (TF 7)</i> | | | |
| Containerumschlag in TEU | Hafenbehörde Hamburg | 2002 | 0,3 |
| Frachtaufkommen internationaler Flughäfen | ACI | 1999 | 0,35 |
| Passagieraufkommen internationaler Flughäfen | ACI | 1999 | 0,35 |
| <i>Teilfunktion: Zugang zu Wissen (TF 8)</i> | | | |
| (noch nicht besetzt) | | | |
| <i>Teilfunktion: Zugang zu Märkten (TF 9)</i> | | | |
| Messestandorte mit Hallenkapazitäten über 100 000 m ² | AUMA | 2002 | 0,4 |
| Messebesucher | AUMA | 2002 | 0,6 |

Quelle: Adam, Goeddecke-Stellmann, Heidbrink 2005

Innovations- und Wettbewerbsfunktionen

Hierbei spielen Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen eine zentrale Rolle. Man geht davon aus, dass es einer bestimmten Dichte an Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen bedarf, damit eine für kreative Milieus notwendige kritische Masse entsteht. Ebenso trägt das vielfältige kulturelle Leben zum Austausch über die Grenzen von Personengruppen wie Künstlern, Wissenschaftlern, Managern oder Politikern bei und schafft ein Klima für Innovationen. Metropolregionen bieten die geeigneten infrastrukturellen Voraussetzungen für sportliche oder kulturelle Großveranstaltungen. Jenen wissenschaftlichen und kulturellen Qualitäten wird das Potenzial beigemessen, Innovationen am Standort zu befördern; direkt durch das Vorhandensein von Forschungseinrichtungen und indirekt durch die Einlösung von Anforderungen, die kreative, junge Führungskräfte oder Wissenschaftler an das kulturelle Angebot vor Ort stellen.

Gateway-Funktionen

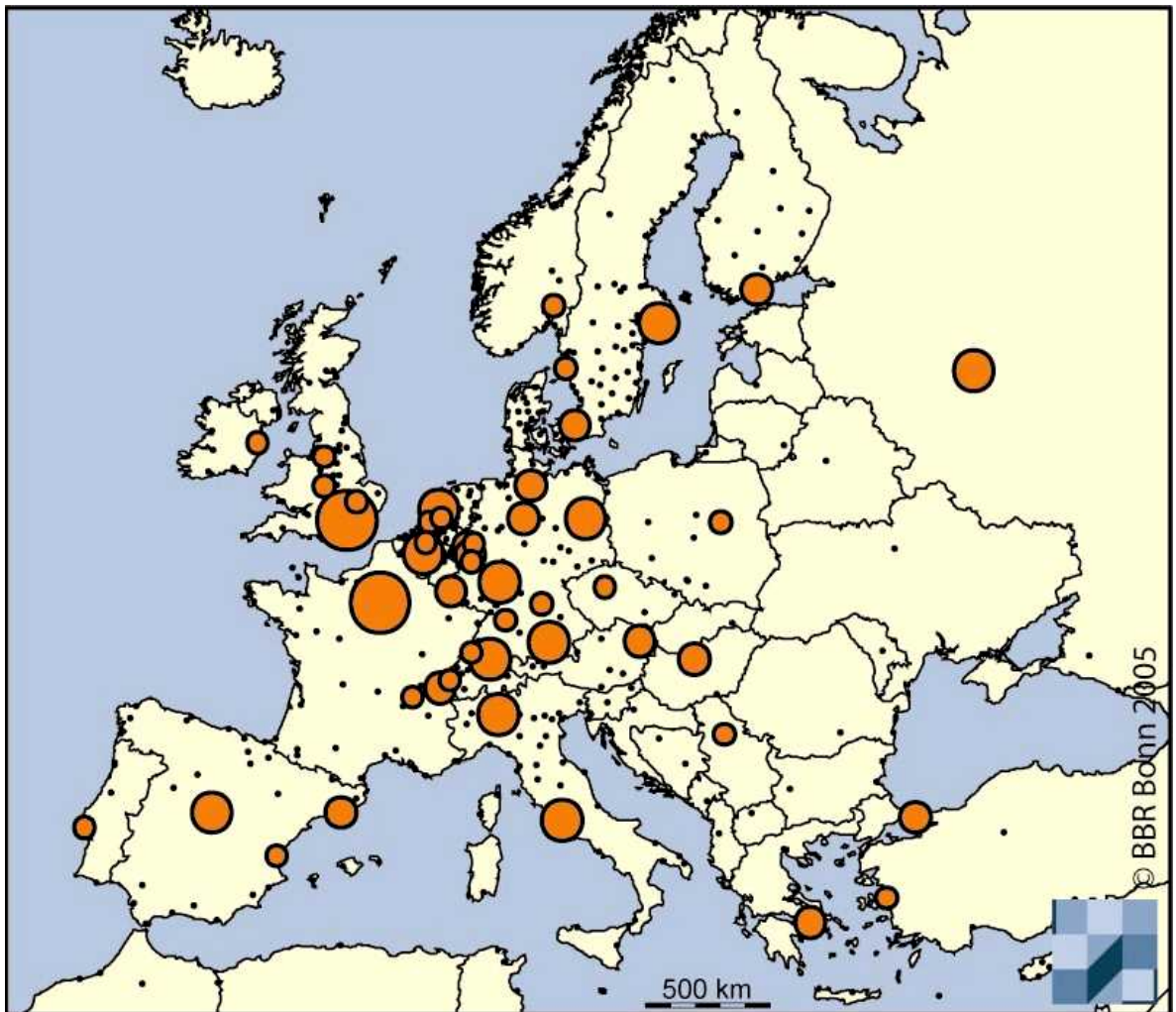
Eine gute internationale Erreichbarkeit und vielfältige Optionen für „Face-to-Face-Kontakte“ sind wesentliche Faktoren für den Austausch von Wissen und Informationen. Typisch für Metropolen ist ihr hochrangiges Verkehrsinfrastrukturangebot. Die enge Einbindung in das international und interkontinental ausgerichtete Verkehrsnetzwerk durch Flughäfen, Schnellbahnsysteme und Autobahnverbindungen sichert nicht nur eine gute Erreichbarkeit der Metropolen, sondern trägt in Kombination mit anderen Standortfaktoren dazu bei, dass ein hohes Zugangspotenzial zu Wissen, Informationen und Märkten in diesen Regionen gegeben ist. Messen, Kongresse und eine technisch weiterentwickelte Telekommunikationsinfrastruktur sind weitere Kennzeichen der Gateway-Funktionen von Metropolräumen.

2.2 Die Regionalisierungsfrage

Die Anzahl der Metropolstandorte und ihre Größenordnung schwanken von Land zu Land sehr stark. Deutschland hat eine ganze Reihe von Standorten aber keinen, der mit Paris oder London vergleichbar wäre. Föderalismus und dezentrale Siedlungsstruktur – im Großen und im Kleinen – prägen in Deutschland das Bild. Summierte man allerdings alle Werte auf, stünde Deutschland hinter den Vereinigten Staaten

und vor Frankreich und Großbritannien.

Karte 2: Wirtschaftregionen in Europa



Aggregierte Bewertung der Metropolfunktionen

- unter 6
- 6 bis unter 12
- 12 bis unter 25
- 25 bis unter 100
- 100 und mehr

Quelle: Adam, Götdecke-Stellmann, Heidbrink 2005

Ebenso veränderten sich die Rangfolgen im internationalen Vergleich, wenn man statt einzelner Standorte ganze Regionen betrachtet. Das „Regionale“, d.h. in der Betrachtungsweise über einzelne Städte oder eben Metropolen hinauszugehen, wird sowohl auf europäischer als auch auf der nationalen Ebene als Chance gesehen, Standortattraktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Ergänzung unterschiedlicher Qualitäten und Angebote benachbarter, funktional zusammenhängender Kommunen zu erhöhen. Durch die Stärkung des „Regionalen“ sollen Wettbewerbsnachteile ausgeglichen und Beiträge zu einer kohärenteren Raumentwicklung geleistet werden.

Das BBR hat über das Medium geographischer Informationssysteme erste Versuche unternommen, eine regionalisierte Vergleichsbasis herzustellen (Adam, Göttsche-Stellmann, Heidbrink 2005). Dahinter stand das Ziel, eine Vergleichsbasis zu entwickeln, die Verzerrungen verkleinert, die durch unterschiedliche administrative Zuschnitte einzelner Metropolstandorte (auf Gemeindeebene) verursacht sind.

Die Grundlage des Regionalisierungsansatzes bilden die aggregierten Metropolfunktionen (Aufsummierung standardisierter Werte) am Standort (vgl. Karte 2): Um jeden so identifizierten Metropolstandort mit einem Wert von mindestens 6 werden in einem ersten Schritt Kreise gezogen, deren Radius sich mit der Höhe der aggregierten Bewertung der Metropolfunktionen vergrößert. Die Kreise symbolisieren einen so genannten „Bedeutungsüberschuss“ dieser Metropolstandorte, der im Einzelnen nicht definiert ist. In einem zweiten Schritt werden alle Metropolstandorte innerhalb der Kreise – also auch die mit einem Wert unter 6 –, die nicht mehr als 20 km von einander entfernt sind, zu einem mehrpoligen Polygon vereint.

3 Metropolraumpolitik im Kontext integrierter Planung

Die Regionalisierungsfrage stellt sich nicht nur mit Blick auf eine sachgerechte Vergleichsbasis, die die Ergebnisse von unterschiedlichen Stadtgrößen loslöst. Sie stellt sich auch aus der Perspektive der Teilräume, die nicht unmittelbar Standort einer Metropolfunktion sind. Welche Rolle spielen sie in den Metropolregionen? Inwieweit profitieren sie von den Metropolstandorten, inwieweit jene von ihnen? Und vor allem:

Wie kann die Integration der unterschiedlichen Teilräume organisiert werden?

Beim Versuch, Antworten zu finden, muss die ökonomische oder sonstige Entwicklung des Umlandes identifizierter „Metropolkerne“¹⁰ unter die Lupe genommen werden, und es stellt sich zwangsläufig auch die Abgrenzungsfrage, also die Frage, wie groß die jeweiligen Metropolregionen sind.

Ökonomische Entwicklung an der Peripherie

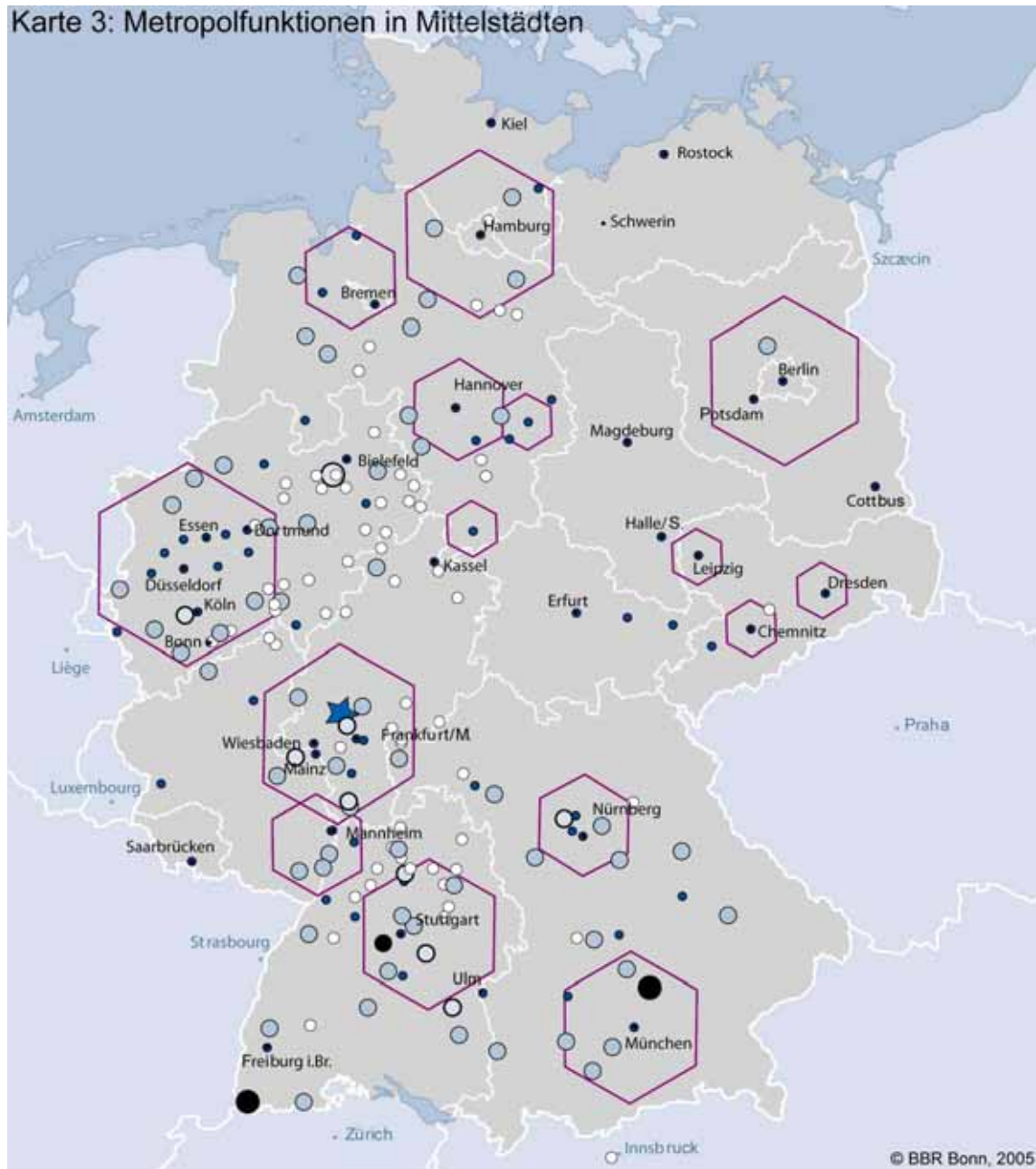
Karte 2 zeigt die punktuelle – teils mono-, teils polyzentrale – Verteilung der Metropolfunktionen. Aus dieser wird die räumliche Selektivität der Metropolstandorte deutlich. Gleichzeitig ist erkennbar, dass Metropolfunktionen nicht auf die Kerne beschränkt sind. In einer Reihe von Mittelstädten im Umland finden sich „nachgeordnete Regierungsfunktionen“, die zugegeben noch nicht global relevant sind. Es finden sich aber auch Sitze führender Unternehmen oder Standorte höherwertiger Dienstleister (vgl. Karte 3). Diese Verteilung bekräftigt die Regionalisierung der Metropolraumpolitik, deutet aber ebenso auf mögliche Konkurrenzen zwischen „innen“ und „außen“ hin.

Andere Teilräume können sich auch ohne Standort einer Metropolfunktion zu sein als Wachstumsräume qualifizieren, etwa als Logistikzentren oder Büroparks im Umland der Flughäfen. Burdack, Herfert und Rudolph (2005) zeichnen als Ergebnis von Falluntersuchungen für westeuropäische Metropolräume (Paris, Madrid, Randstad, Berlin) ein Bild der Peripherie, in der sich die Gliederung unterschiedlicher Funktionsbereiche sektoral und konzentrisch überlagert. Es bilden sich Spezialisierungen und neue Zentralitäten heraus. Dabei können Spezialisierungen über die Zeit funktionale „Anreicherungen“ erfahren. Schaut man sich zum Beispiel die Entwicklung der Flughafenstandorte an, so gewinnen neben dem Passagier- und Frachtaufkommen weitere wirtschaftliche Faktoren zunehmend an Gewicht. Der so genannte „non aviation sector“ (also der nicht unmittelbar im Kontext des Luftverkehrs stehende Bereich) wird durchgehend erweitert. Dazu gehören Gastronomie- und Konsumangebote,

¹⁰ Also Standorte mit hohem aggregierten Wert.

aber auch das Angebot an Tagungsmöglichkeiten direkt im Airport-Komplex¹¹.

Karte 3: Metropolfunktionen in Mittelstädten



- ★ Kreisstadt, Standort der Zentralen führender Unternehmen und höherwertiger Dienstleistungen
- Kreisstadt, Standort der Zentralen führender Unternehmen
- Standort der Zentralen führender Unternehmen
- Kreisstadt, Standort höherwertiger Dienstleistungen
- Standort höherwertiger Dienstleistungen
- Kreisstadt
- Mittelstadt mit Einpendlerüberschuss und stabiler Bevölkerungsentwicklung
- Großstadt

Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBR, eigene Berechnungen.
 Erfasst wurden Mittelstädte (≥ 20.000 Einw., < 100.000 Einw., Ober- oder Mittelzentren)
 im Umland von Großstädten (≥ 100.000 Einw., Oberzentren) nach Daten von 2001

¹¹ So fand die 11. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW „Neue Geographien der Zentralität“ am 03. November 2005 im Köln-Bonner Airport statt. (Veranstalter: Akademie für Raumforschung und Landesplanung und Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen)

Integration, Abgrenzung und Kooperation

Dadurch, dass die ökonomische Entwicklung im Umland der Metropolkerne komplizierte Standort- und Verflechtungsmuster erzeugt, wird eine Regionsabgrenzung erschwert. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass die Funktionsfähigkeit einer Region weiterer teilsräumlicher Spezialisierungen bedarf, etwa als Naherholungsgebiete oder als Vorranggebiete für natürliche Ressourcen. So schwankt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) – als Hauptindikator für die Wettbewerbsfähigkeit – im Umland sehr deutlich und ohne ein eindeutiges Raumbild zu erzeugen. Auch wenn bestimmte Teilräume weder Metropolfunktionen beherbergen, noch andere ökonomische Spezialisierungen vorweisen können, so sind sie doch in vieler Hinsicht mit der Region verflochten. Stellt man also die Frage der Regionsbildung, müssen andere Faktoren – über Metropolfunktionen und andere ökonomische Faktoren hinaus – mit einbezogen werden.

Goebel (2005) hat das Dilemma der Regionsbildung an Hand der dem inne wohnenden Abgrenzungsproblem für die Metropolregion München aufgezeigt. Mit der Analyse von Pendlerbeziehungen nach dem Verflechtungsprinzip, einer Faktoren- und Clusteranalyse raumstruktureller Merkmale nach den Homogenitätsprinzip¹² und einer Überlagerung der Regionsabgrenzung unterschiedlicher regionaler Träger (ÖPNV, Arbeitsamtbezirk, Verdichtungsraumabgrenzung etc.) kombiniert er unterschiedliche Zugänge zur Regionsabgrenzung. Eingeschlossen ist unweigerlich die leidige Schwellenwertfrage: Ab welcher Verflechtungsintensität oder ab welchem Verstädterungsgrad gehört eine Umlandgemeinde noch zur Region?

Zentrale Ergebnisse der Analyse von Goebel bestehen darin, dass die Verflechtungsbereiche weit ins Umland und über die administrative Planungsregion München hinausreichen und darin, dass die unterschiedlichen Zugänge unterschiedliche Regionen bilden. Eine „Allroundregion“ kann es deswegen nicht geben, allenfalls eine sehr große Region, die quasi eine Vereinigungsmenge unterschiedlicher regionaler Zusammenhänge darstellt.

¹² Bevölkerungsdichte, Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche, Wohnungsdichte, Schulabschluss Abitur, landwirtschaftliche Betriebe pro 1000 Einwohner, Steuern je Steuerpflichtiger, Bevölkerung, Prozentsatz der im tertiären Sektor sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Bruttolohn im Durchschnitt pro Erwerbstätigem, Sozialhilfeempfänger, Prozentsatz überwiegend Erwerbstätiger, Geburten pro 1000 Einwohner, Wanderungssaldo pro Einwohner, Wohnfläche pro Einwohner, Schulden pro Einwohner.

Die für München skizzierte Abgrenzungsproblematik multipliziert sich in polyzentralen Regionen. Insofern spricht vieles für eine flexible Erweiterung bestehender Planungsräume durch Kooperationen innerhalb dieser größeren Räume. An den Rändern von „innen“ und „außen“ wird es Zuordnungsschwierigkeiten geben, die durch eine Integration angrenzender peripherer Teilräume in die Kooperationsprozesse aufgefangen werden können. Kaum vorstellbar ist allerdings, solche „Großregionen“ als Gesamtgebilde zu steuern.

Es fällt auch den Vertretungen der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“ offensichtlich nicht leicht, eine kreis- oder gemeindescharfe Abgrenzung vorzunehmen und nach außen zu tragen. Und selbst im Fall der Regionen, die eine klare Abgrenzung vorgenommen haben, ist diese Abgrenzung dynamisch zu sehen. So gibt es derzeit häufig neue „Anwärter“ auf die Zugehörigkeit zur Metropolregion. Die Metropolregion Hamburg wurde beispielsweise im Dezember 2005 offiziell „vergrößert“.

Für die Zukunft wird es wichtig sein, die räumliche Integration und deren Organisation der Metropolregionen in den Griff zu bekommen.

Genauso wichtig ist aber die Verknüpfung des ökonomischen Wachstumsziels mit der Erhaltung der Attraktivität der Regionen auch als Wohn- und Lebensstandort für die dort lebende Bevölkerung. Negative Folgen einer vornehmlich ökonomisch ausgerichteten Raumentwicklung zeigen sich heute vor allem in den altindustrialisierten Regionen. Vorbeugend integrieren die Schweizer in ihre durchaus ebenfalls ökonomisch orientierte Agglomerationsraumpolitik Ziele des Ressourcenschutzes: Die Agglomerationsräume sollen nach innen und nicht weiter nach außen entwickelt werden.

Exkurs: Metropolpolitik an Beispielen

Integrierte Konzepte und Strategien europäischer Metropolen sind in den vergangenen Jahren neu aufgelegt worden. Besonders prominent ist der London Plan, dem eine Bestandsanalyse, die „London-Study“, vorangegangen war. Ähnlich ging die deutsche Hauptstadt in ihrer Stadtentwicklungsplanung vor. 2004 wurde das Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020 vorgelegt. Diese beiden Beispiele sollen hier kurz in wesentlichen Charakteristika skizziert werden, um Facetten der Metropolraumpolitik zu beleuchten. Als drittes Beispiel wird ein Raum vorgestellt, der sicherlich nicht auf der Ebene Berlins und schon gar nicht auf der Londons anzusiedeln ist, der aber deutlich symbolisiert, wie weit reichend (inflationär?) der Metropolenbegriff heute verstanden wird: Die Metropolregion Strasbourg/Ortenau.

The London Plan

London gilt gemeinhin als die führende Metropole Europas, wenn nicht der Welt. Der London Plan aus dem Jahr 2004 fußt in seinen Aussagen somit auf der Bedingung einer wirtschaftlich dynamischen und wachsenden Stadt bzw. Stadtregion. Verantwortlich für die Stadtentwicklungsplanung ist in London die 2000 gegründete Greater London Authority. Das Verwaltungsgebiet Greater London umfasst die zentralen Städte City of London, City of Westminster und 31 weitere Stadtbezirke („London boroughs“), damit jenes Gebiet, das als „London“ bekannt ist. Die Fläche beträgt 1579 km² bei einer Bevölkerung von 7.172.036 Einwohner (Volkszählung 2001).

Fragen der gesamtstädtischen Lebensqualität nehmen nach dem umfassenden britischen Verständnis der nachhaltigen Stadt einen großen Stellenwert in dem London Plan ein. „The London Plan addresses the greatest single challenge facing the city: how to accommodate substantial growth in London’s economy and population at the same time as creating a more open and equitable society and preserving and improving London’s heritage and environment.“ Der Plan enthält Entwicklungsstrategien, die fünf große Teilräume unterscheiden: West London, North London, Central London, South London und East London. Trotz des hohen integrativen Anspruchs des London Plans und des „gegebenen“ Wachstums, lässt

sich eine Vorreiterrolle der ökonomischen Entwicklung herauslesen: Alle Teilräume werden als erstes in ihrer Bedeutung als Standorte wirtschaftlicher Entwicklung klassifiziert. Allerdings bleibt der London Plan dabei deutlich auf die Stadt bzw. die Stadtregion und ihre Potenziale konzentriert. Die Perspektive ist sehr stark nach innen gerichtet, der Vergleich mit anderen Metropolräumen wird aus der hervorgehobenen Position Londons heraus offensichtlich nicht so stark wie andernorts gesucht.

Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020

Das Berliner Stadtentwicklungskonzept 2020 – erstellt von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung – startet mit einem Kapitel „Metropolregion“. Hierin geht es um die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Kompetenz des Senats endet dabei an den Stadtgrenzen Berlins, während das Metropolkonzept mittlerweile ganz Brandenburg mit einschließt.

Im Jahr 2003 lebten danach in der Metropolregion 5.962.998 Einwohner auf 30.369 km². Die Bevölkerungsdichte ist damit über die gesamte Region gesehen sehr gering.

Weitere Kapitel sind in sich integrativer als das sehr stark ökonomisch dominierte Metropolregionen-Kapitel, z.B. das Kapitel „Soziale Stadt“ oder auch „Freiraum/Öffentlicher Raum“. So wird versucht, die Metropolenpolitik in die Stadtentwicklung zu integrieren, anstatt die Metropolenpolitik an sich als integrierte Strategie zu verfolgen. Dieser Ansatz bestätigt das sehr ökonomisch geprägte Begriffsverständnis.

Strasbourg/Ortenau

Aus einem Wettbewerb „coopération métropolitaine“ der französischen Raumordnungsbehörde DATAR sind aktuell (2005) 15 Regionen hervorgegangen. Sie bilden ohne Zweifel eine Ebene, die weit unter der der Metropolregion Paris liegt und auch unter der der meisten deutschen Metropolregionen. Diese Regionen werden in den kommenden zwei Jahren finanziell unterstützt werden, um eine Strategie ihrer Regionalentwicklung zu erarbeiten. Die Region Strasbourg/Ortenau

umfasst den Stadtverband Strasbourg und den östlich in Deutschland angrenzenden Ortenaukreis. Die Einwohnerzahl liegt noch unter 1.000.000.

Zwar hat Strasbourg selbst mit dem Europaparlament, dem Europarat, dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und der Universität durchaus repräsentative Funktionen. In der Umgebung wird es aber dünn. Trotz des untypischen, weil nicht konzentrischen Raumgebildes (der Metropolkern auf der einen, das „Umland“ auf der anderen Seite) zeigen sich Ergänzungspotenziale, aber eben auch Integrationserfordernisse: Der Ortenaukreis bietet landschaftliche Qualitäten, gerade was Tourismus. Naherholung und damit auch Attraktivität und regionale Lebensqualität angeht. Gleichwohl ist da die Barriere in der Form der Grenze zwischen Deutschland und Frankreich, aber auch eine natürliche Barriere: der Rhein. Denkt man an die „Vereinigungsmenge“ von Goebel, so stellt sich deswegen umso mehr die Frage nach weiteren Funktionsräumen, vor allem die nach denen, die durch Pendlerverflechtungen gebildet werden.

Noch deutlicher als die ökologischen Belastungen, die mit Attraktivität und Wachstum der Metropolregionen einhergehen, treten momentan (Herbst 2005) soziale Problemstellungen ins öffentliche Bewusstsein, man denke nur an die Ausschreitungen in den Pariser Vororten, die Ende 2005 zu Übergriffen auch in anderen Städten Frankreichs gesorgt und andernorts zu Denken gegeben haben.

4 Fazit – Voraussetzungen einer integrierten Planung in Metropolregionen

Wenn die Perspektive der Metropolregionen im nächsten Jahrzehnt ihre integrierte Entwicklung ist, dann kann in Stichpunkten hier ein Fazit notwendiger Voraussetzungen gezogen werden, das sowohl den öffentlichen und privaten Akteuren in den Regionen als auch den Entscheidungsträgern auf Bundes- und Landesebene Anregungen bei der Entwicklung integrierter Strategien geben soll.

Einordnung der Regionen in die globale Hierarchie

Ohne das Fass der Begriffsklärung aufmachen zu wollen, sollte dennoch jede Region ihre Position im größeren Stadt- und Regionengefüge definieren. Inwieweit hat die

Region einen metropolitanen Charakter, in welchen Bereichen nimmt sie Metropolfunktionen wahr? Es ist wichtig einzuschätzen, welche Funktionen konkurrenzfähig sind und welche es sich lohnt auszubauen. In puncto Metropolfunktionen auf Vollständigkeit zu zielen, schließt sich nämlich in den meisten Fällen aufgrund der offenen praktischen Handhabung des Begriffs aus (Einbeziehung global gesehen „kleinerer“ Metropolräume).

Akzeptanz variabler Geometrien

Das Territorium der Metropolregionen bleibt unweigerlich variabel. Die Verflechtungen sind zu vielfältig, als dass sich regionale Zusammenhänge eindeutig bestimmen ließen. Aus organisatorischen Gründen bedarf es aber einer räumlichen Fixierung, diese muss zwangsläufig den Charakter einer Vereinigungsmenge haben, der wiederum kleinere organisatorisch fixierte Teilräume angehören können. Zusätzlich muss der Blick an den Rändern offen sein für flexible Kooperationen mit benachbarten Städten oder Regionen.

Verankerung der Metropolregion in der Bevölkerung

Die Metropolregion muss in der Bevölkerung verankert sein. So wie man weiß, dass man über seinen örtlichen Bezug hinaus in einem bestimmten Bundesland oder einem größeren kulturhistorisch geprägten Raum lebt, muss auch die Zugehörigkeit zur Metropolregion ins Bewusstsein rücken. So streben Gemeinden im Umland Hamburgs das Autokennzeichen „HH“ an, und es ist bekannt, dass die Münchener Vorwahl „089“, die eine Reihe von Umlandgemeinden einschließt, ein wichtiges Aushängeschild für international agierende Unternehmen ist. Je internationaler die Region ist - umso wichtiger ist die Integration unterschiedlicher Sprach- und Kulturgruppen. Öffentlichkeitsarbeit und Programmatik der Metropolregionen müssen mindestens in verschiedene Sprachen übersetzt werden. Auch private Akteure aus den Regionen müssen eingebunden werden. Unternehmen sind an einem positiven Image der Region interessiert.

Der Wille zur Zusammenarbeit bzw. zur Entwicklung einer Metropolregion ist vielerorts vorhanden. Initiiert werden entsprechende Prozesse jedoch immer nur durch bestimmte Akteure an bestimmten Orten, d.h. diese sind also zunächst selektiv. Eine

integrierte Planung setzt die räumliche, soziale und fachliche Öffnung der Prozesse voraus.

Literatur

Adam, Brigitte, Jürgen Goeddecke-Stellmann und Ingo Heidbrink (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 7. S. 417-430.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) Raumordnungsbericht 2005. Berichte. Band 21. Bonn.

Burdack, Joachim, Günter Herfert und Robert Rudolph (Hrsg.) (2005): Europäische metropolitane Peripherien. Beiträge zur Regionalen Geographie. Leipzig.

Blotevogel, Hans Heinrich (2002): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung: In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 6/7.2002. S. 345-351

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2002): Forum Raumentwicklung. Agglomerationsraumpolitik des Bundes. Heft 1.

Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2001). Regionale Wettbewerbsfähigkeit und die Strukturpolitik. In: Strukturpolitik und der europäische Raum. Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Entwicklung und Zusammenhalt in Europa, S. 14-16.

Friedmann, John (1986): The World City Hypothesis. In: Development and Change 17. S. 69-84.

Goebel, Viktor (2005): Wo hört die Region München auf? In: RaumPlanung 120/1, S. 111-116.

Greater London Authority (Hrsg.): (2004): The London Plan: A Summary. (www.london.gov.uk).

Hoyler, Michael (2005): Transnationale Organisationsstrukturen, vernetzte Städte: ein Ansatz zur globalen Verflechtung von Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 7. S. 431-438.

D'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (Hrsg.) (2003). Economic Performance of the European Regions. Les Cahiers. Nr. 135.

Kunzmann, Klaus R. (2002): Zur transnationalen Zusammenarbeit europäischer Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 6/7. S. 341-344.

Krätke, Stefan (1995): Stadt.Raum.Ökonomie. Einführung in die aktuellen Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel, Boston, Berlin.

Netzwerk Stadt und Landschaft NSL, Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) (2003): DISP 152: Metropolregionen in Westeuropa.

Sassen, Saskia (1991): The Global City. New York, London, Tokyo. Princeton.

Short et al. (1996): The dirty little secrets of world cities research. In: Journal of Urban and Regional Research. S.697-717.

Scott, Allen J. (2001): Global City-Regions. Trends, Theory, Policy. Oxford, New York
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin (Hrsg.) (2004): Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020.

Short et al. (1996): The Dirty Little Secrets of World Cities Research. In: Journal of Urban and Regional Research, S.697-717.