Positionspapier aus der ARL

Nr. 71

# Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit


**IRS** *Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung*



Hannover 2007

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

Positionspapier aus der ARL

Nr. 71

# Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

Ergebnisse des gemeinsamen Arbeitskreises von

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL, Hannover)

Deutsches Institut für Urbanistik (difu, Berlin)

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW, Dortmund)

Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS, Erkner)

Hannover 2007

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern des gemeinsamen Arbeitskreises „Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit“ von ARL, Difu, ILS NRW und IRS:


Prof. Dr.-Ing. Jörg Knieling M. A. (pol./soz.), HafenCity Universität Hamburg, Ordentliches Mitglied der ARL (Leiter)

Prof. Dr. Jürgen Aring, Universität Kassel, Ordentliches Mitglied der ARL

Prof. Dr. Joachim K. Blatter, Erasmus University Rotterdam

Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel, Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied und Vizepräsident der ARL

Prof. Dr. Johannes Bröcker, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Ordentliches Mitglied der ARL

Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW, Dortmund, Ordentliches Mitglied der ARL

Dr. Busso Grabow, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Dr. Wolfgang Knapp, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW, Dortmund

Prof. Dr. Hans Joachim Kujath, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Dipl.-Geogr. Antje Matern, HafenCity Universität Hamburg (Geschäftsführerin)

Dipl.-Ing. Julian Petrin, HafenCity Universität Hamburg

Dr. Hans Pohle, Sekretariat der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Dr. (des) Peter Schmitt, Nordregio Nordic Center for Spatial Development, Stockholm

Dr. Gerd Tönnies, Sekretariat der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Dr. Thorsten Wiechmann, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden

Prof. Dr. Dr. h. c. Horst Zimmermann, Marburg, Ordentliches Mitglied der ARL

Sekretariat der ARL: WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“
Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)


Hannover, November 2007


Positionspapier Nr. 71
ISSN 1611-9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

# Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

**Inhalt**


| | | |
|---|---|---|
| 1 | Ausgangslage: Raumentwicklung und Metropolregionen | 1 |
| 2 | Begriffsklärung zu Metropolregionen | 3 |
| 3 | Leistungsfähigkeit von Metropolregionen | 5 |
| 4 | Handlungsempfehlungen für die Entwicklung von Metropolregionen | 9 |


## 1 Ausgangslage: Raumentwicklung und Metropolregionen

- *Globalisierung und räumliche Veränderungen*: Seit einiger Zeit sind Veränderungen von Städten und Staaten zu beobachten, die in engem Zusammenhang mit der neuesten Phase der Globalisierung seit Mitte der 1970er-Jahre stehen. Städte (wie auch Staaten) spielen dabei eine Schlüsselrolle, da sie die maßgeblichen Orte sind, in denen sich der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel entfaltet und die gleichzeitig wichtige „Akteure" dieses Wandels sind.

  Aus räumlicher Sicht zeigen sich die Veränderungen vor allem daran,

  - dass sich ökonomische Entwicklungspotenziale und Innovationskapazitäten vor allem in Metropolen bzw. Großstadtregionen entfalten,
  - dass die nationale städtische Hierarchie und die räumliche Arbeitsteilung der Wirtschaft durch eine globale Arbeitsteilung überlagert wird und sich in der Folge im Weltmaßstab neue Hierarchien von urbanen Räumen herausbilden,
  - dass – als Ergebnis dieser miteinander verbundenen Tendenzen – neue Ungleichheiten zwischen Räumen entstehen oder schon bestehende sich weiter verschärfen,
  - dass sich institutionelle Anforderungen stellen („metropolitan governance").

  Diese vier Ausprägungen werden im Folgenden näher erläutert.

### Metropolisierung von Entwicklungspotenzialen und Innovationskapazitäten

- *Räumliche Konzentration ökonomischer Aktivitäten*: Forschungsintensive Industrien und wissensbasierte Dienstleistungen konzentrieren sich zunehmend in metropolitanen Räumen. Vor allem in diesen Räumen entstehen für innovative Unternehmen Kontakte, Informationen und Gelegenheiten, die Risiken zu mindern. Zudem bieten diese Räume den Zugang zu spezialisierten Ressourcen und Arbeitskräften bis hin zu spezifischen Routinen, Traditionen, Werten und anderen lokalen Institutionen.
- *Metropolregionen als komplexe Standorträume*: Metropolregionen zeichnen sich durch eine hohe ökonomische, soziale und kulturelle Komplexität aus. Einerseits sind sie funktional vielfach verflochtene Lebens- und Standorträume und arbeitsteilige Systeme der Produktion. Andererseits bilden sie Knoten von sich überlagern-

den und miteinander verknüpften Handels- und Produktionsnetzwerken, Finanzströmen sowie von politischen, kulturellen und sozialen Netzwerken.

**Weltweite räumliche Arbeitsteilung und Hierarchien urbaner Räume**

- *Neue Arbeitsteilung der Städte*: Stadtregionen oder metropolitane Räume sind Teil eines neu entstehenden Systems internationaler Arbeitsteilung im globalen Wettbewerb. Veränderungen wie die räumliche Dezentralisierung der Produktion sowie die internationalen Verflechtungen der Finanzströme und des wissensintensiven Dienstleistungssektors führen zu neuen Formen der Konzentration. Dabei entsteht einerseits eine vertikal abgestufte Hierarchie globalisierter Stadt-Regionen, andererseits verändert das Verhältnis von räumlicher Dezentralisierung und territorialer Konzentration auch die Lage peripherer Räume im neu entstehenden räumlichen Gefüge.
- *Metropolregionen als polyzentrische Räume*: Metropolitane Räume verknüpfen mit ihrem Einzugsgebiet unterschiedliche Orte zu einem vielfältigen, polyzentrischen Raummuster. Morphologisch lassen sich zwei Strukturen unterscheiden:
  - Metropolregionen mit einem dominierenden urbanen Kern und einer Reihe kleinerer, benachbarter städtischer Zentren (London/South East England, Paris/Ile de France)
  - Metropolregionen mit mehreren Städten liegen in unmittelbarer Nähe (Tagespendlerentfernung) zueinander, ihre größeren Kerne unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer Bevölkerungszahl und ökonomischen Bedeutung nicht wesentlich (Rhein-Ruhr, Randstad Holland).

  Die Beachtung der unterschiedlichen morphologischen Muster ist bedeutsam, weil zu vermuten ist, dass sie Einfluss auf die sozialen, ökonomischen und politischen Beziehungen in den Metropolregionen haben.

**Neue räumliche Ungleichheiten**

- *Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung*: Die beschriebenen Veränderungen führen zu einer Zuspitzung des Verhältnisses zwischen den Zentren und den peripheren Räumen. Ungleiche räumliche Entwicklung verstärkt sich, und es entsteht ein Nebeneinander von Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfungsregionen. Qualifizierte Arbeit, hochwertige Infrastruktur, Investitionen usw. konzentrieren sich verstärkt in großen metropolitanen Räumen. Zugleich spezialisieren sich diese Räume in der globalen oder europäischen Arbeitsteilung und verknüpfen sich mit anderen dynamischen metropolitanen Räumen. Demgegenüber können die Verbindungen der metropolitanen Räume mit den sie umgebenden peripheren und zu anderen strukturschwachen Räumen abnehmen, sodass diese von der wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt werden.

**Metropolregionen und institutionelle Veränderungen**

- *Veränderung der Institutionen*: Der räumliche Wandel betrifft nicht nur die Rolle metropolitaner Räume als Knoten der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch als institutionelle Handlungsebene in der staatlichen Hierarchie. Staatliche Befugnisse werden nicht nur an die europäische bzw. transnationale Ebene, sondern auch an neu strukturierte stadtregionale Governance-Ebenen abgetreten. Dieser Bedeutungsgewinn der Regionen stellt neue Anforderungen an die Organisationsformen von Metropolregionen („metropolitan governance“).

## 2 Begriffsklärung zu Metropolregionen

- *Metropolregion ist kein klar definierter Begriff*: Die Bezeichnung Metropolregion wird in Deutschland bzw. Europa für Räume verwendet, die durch die Konzentration von Bevölkerung, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Aktivitäten charakterisiert sind. Grundsätzlich sollte zwischen Metropolregionen im analytischen Sinne (auch Metropolräume) und Metropolregionen im normativen Verständnis unterschieden werden. Als gesellschaftliche Räume sind Metropolregionen durch die folgenden vier Dimensionen gekennzeichnet:
  - Im analytischen Sinne sind Metropolregionen als Ansammlung metropolitaner Einrichtungen definiert.
  - Im akteurs- und handlungsbezogenen Sinne sind Metropolregionen ein Raum für den Austausch der regionalen Schlüsselakteure über gemeinsame regionale Ziele, Strategien und Projekte sowie notwendige Organisationsformen.
  - In der Raumentwicklung sind Metropolregionen eine normative Leitvorstellung, die zur Förderung von Innovation und Wirtschaftswachstum beitragen soll.
  - In Bezug auf die symbolische Dimension der Stadt- und Regionalentwicklung sind Metropolregionen Träger von Zeichen, die Assoziationen von Weltstadt und Urbanität transportieren.
- *Metropolregionen als Teilmenge der Stadt- bzw. Städteregionen*: Metropolregionen oder metropolitane Räume sind keine neue Raumkategorie, die eine klare Abgrenzung ermöglicht. Metropolräume sind vielmehr eine Teilmenge von Stadt- bzw. Städteregionen, die gegenwärtig aufgrund der dargestellten Veränderungen einen besonderen Stellenwert einnehmen.

**Exkurs: Metropolregionen – Global Cities – World Cities**

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

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

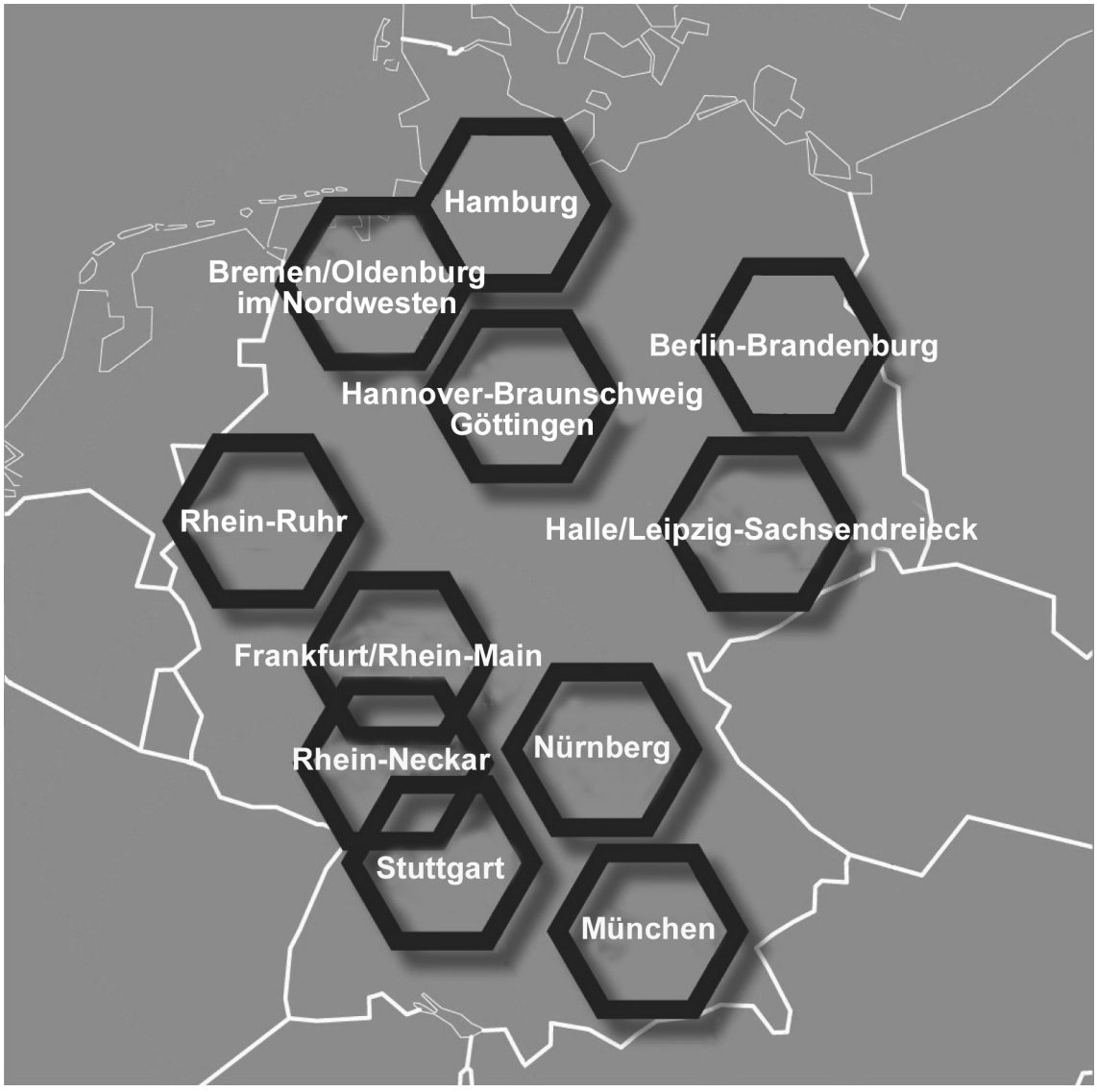
- *Im analytischen Sinne übernehmen Metropolregionen oder Metropolräume* als hoch verdichtete Standorte Knotenfunktionen in den global vernetzten Güter-, Kapital-, Informations- und Personenströmen. Sie bilden die Scharniere zwischen dieser globalen Vernetzung und der lokalen Einbettung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten. Zur Abgrenzung von anderen Räumen zieht die Raumordnung

bisher drei Funktionen heran, welche die Leistungen charakterisieren, die Metropolregionen im Rahmen der Globalisierung erbringen. Dies sind:

- Innovations- und Wettbewerbsfunktion,
- Entscheidungs- und Kontrollfunktion sowie
- Gatewayfunktion.

Diese Funktionen sollten durch die *Symbolfunktion* ergänzt werden. Metropolregionen sind Zentren der symbolischen Produktion, die durch die Symbolfunktion abgebildet werden können. Die Symbolfunktion fokussiert weniger auf Kultur- und Medienwirtschaft, sondern vielmehr auf die Erzeugung und Verbreitung von Zeichen, Vorbildern, Moden sowie Normen und Werten. Metropolregionen prägen Wahrnehmungsmuster, indem von Akteuren der Metropolregion Moden und Lifestyle-Trends kreiert oder Diskurse angestoßen werden.

Abb. 1: Metropolregionen in Deutschland (Stand 2006)




Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006

- *Metropolregionen als normative Zielvorstellung*: In europäischen Staaten werden Metropolregionen zunehmend als normative Leitvorstellung der Raumentwicklungspolitik definiert. Damit soll ihre regionale Selbstorganisation angeregt werden, um so die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zu stärken, zum nationalen Wachstum beizutragen und der nationalen Außendarstellung zu dienen.
- In Deutschland wurden 1995 mit dem Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen erste Metropolregionen ausgewiesen. Anliegen war es, den innerdeutschen sowie den europäischen Einigungsprozess zu stärken. Inzwischen hat die Ministerkonferenz für Raumordnung die Metropolregionen Berlin-Brandenburg, Bremen-Oldenburg im Nordwesten, Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, München, Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr, Sachsendreieck und Stuttgart anerkannt. Darin kommt zum Ausdruck, dass sich die Metropolfunktionen im Unterschied zu Ländern mit einem mehr monozentrischen Städtesystem in Deutschland auf mehrere Metropolregionen verteilen. Wenig berücksichtigt ist dagegen, dass sich zwischen den Metropolregionen, insbesondere zwischen Berlin-Brandenburg, Hamburg, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Stuttgart und München, ein arbeitsteiliges System von Metropolfunktionen ausgebildet hat.

## 3 Leistungsfähigkeit von Metropolregionen

### Vorbemerkungen zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen

- *Aspekte der Leistungsfähigkeit*: Wenn Metropolregionen als analytische und normative Kategorie an Bedeutung gewinnen, dann erhält die Frage nach ihrer Leistungsfähigkeit besondere Aufmerksamkeit. Leistungsfähigkeit meint dabei zweierlei: den aktuellen Leistungsstand und die Entwicklungsperspektiven, d. h. Entwicklungspotenziale und die Fähigkeit, diese auszuschöpfen. Metropolregionen sind durch ihre globalen Verflechtungen und durch die Ausprägung der vier Metropolfunktionen gekennzeichnet, sodass sich die Analyse ihrer Leistungsfähigkeit auf diese beiden Felder beziehen sollte.
- *Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung*: Dabei stehen Metropolregionen vor denselben Herausforderungen wie Städte und Stadtregionen insgesamt. Kernaufgabe jeder Stadt und Region ist eine nachhaltige Entwicklung im Gleichgewicht ökonomischer, sozialer und ökologischer Zielsetzungen. Für Metropolregionen muss es darauf ankommen, bei allen Aktivitäten zur Förderung der metropolitanen Leistungsfähigkeit die Balance einer nachhaltigen Entwicklung zu bewahren. Auch bei international ausgerichteten Metropolregionen sind soziale Kohäsion und ökologische Stabilität zentrale Qualitäten für eine zukunftsfähige Entwicklung.
- *Grenzen der Leistungsfähigkeit*: Metropolregionen stoßen teilweise an dieselben Grenzen der Leistungsfähigkeit wie Großstädte und Stadtregionen insgesamt. Demografische Veränderungen, Entmischung der Bevölkerung (Segregation) und teilweise dramatische Haushaltsengpässe beeinträchtigen die Handlungsfähigkeit und damit auch die Entwicklungsperspektiven.
- *Einbindung in globale Netze*: Über den Umfang der grenzüberschreitenden Güter-, Kapital-, Informations- und Personenströme gibt es – im Vergleich zur Informationslage bei den Metropolfunktionen – nur wenige belastbare und zudem verstreute Daten. Aus theoretischen Überlegungen lässt sich ableiten, dass die Leistungsfähigkeit der Metropolregionen umso höher zu beurteilen ist, je stärker und wirksamer sie in die weltweiten Netze eingebunden sind.

## Metropolfunktionen und Leistungsfähigkeit

- *Stärken bei Metropolfunktionen fördern*: Im Zusammenhang mit der internationalen Verflechtung sind die vier Funktionsbereiche Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Gatewayfunktion und Symbolfunktion Schlüsselbereiche zur Erhaltung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen.
- *Entscheidungs- und Kontrollfunktion*: Im Hinblick auf die Entscheidungs- und Kontrollfunktion von Metropolregionen geht es in erster Linie darum, dass Steuerungszentralen des internationalen wirtschaftlichen und politischen Geschehens vorhanden sind. Im globalen Standortwettbewerb verschaffen sie der Region Gewicht und die nötigen Vernetzungen. Historische Entscheidungen und spezifische Standortbedingungen haben zur heutigen Verteilung der Entscheidungs- und Kontrollfunktionen geführt. Durch die Bedeutung der räumlichen Nähe ist davon auszugehen, dass sich selbstverstärkende Prozesse einstellen, wenn die Anzahl der Steuerungszentralen in einer Metropolregion gewisse Schwellenwerte überschritten hat.
- *Innovations- und Wettbewerbsfunktion*: Ähnliches gilt für die Innovations- und Wettbewerbsfunktion. Je mehr die Wissensökonomie eine Schlüsselrolle einnimmt, desto stärker haben Metropolräume als bevorzugte Standorte, von denen aus die globalen und nationalen Kunden bedient werden, einen Entwicklungsvorsprung, den sie ausbauen können. Zur Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit trägt bei, die Standortattraktivität für Wissensträger, Wissensproduzenten und Kreative zu verbessern. Darüber hinaus ist vor allem im Wissenschaftssektor die Gefahr nicht zu unterschätzen, hochqualifizierte Personen zu verlieren („brain drain“).
- *Gatewayfunktion*: Die Gatewayfunktion steht mit Abstand am stärksten für die Einbindung der Metropolregionen in die internationalen und globalen Ströme und ist damit ein ganz besonderer Aspekt ihrer Leistungsfähigkeit. Dabei geht es um die Leistungsfähigkeit der Infrastrukturen (in erster Linie der Verkehrsknoten), aber auch um das Funktionieren der Metropolregion als „Tor zur Welt“ im Hinblick auf den Austausch von und den Zugang zu Dienstleistungen, Informationen und Wissen, Ideen und Einstellungen. Metropolregionen sind die großen Ein- und Ausfallstore der Migration mit der Folge des Zusammentreffens unterschiedlichster Kulturen und Lebensformen. Wie produktiv dieses Zusammentreffen erfolgt und für die Entwicklung des Raumes erschlossen wird, ist ein weiteres maßgebliches Merkmal der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen.
- *Symbolfunktion*: Die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen bemisst sich letztlich auch darin, wie es ihnen gelingt, Räume der Zeichen- und Symbolproduktion zu sein. Gemeint ist damit weniger der Trend zu einer austauschbaren Festivalisierung und Event-Architektur, sondern vielmehr eine glaubwürdige und unverwechselbare Einzigartigkeit und Ausstrahlung im internationalen Raum. Sie entsteht aus spezifischen Milieus, die sich einerseits aus der Knotenfunktion der Metropolregion in den globalen Netzen und andererseits aus den spezifischen Traditionen, Erfahrungen und Ressourcen der regionalen Akteure zusammensetzen. Diese metropolitanen Bilder („spatial brands“) sind im internationalen Standortwettbewerb umso stärker, je mehr sie sich gleichermaßen auf wirtschaftliche, sozio-kulturelle, räumlich-bauliche und historische Bildbestandteile stützen können und je mehr sie von Menschen (Kreative, „Botschafter“ usw.) gelebt und transportiert werden.
- *Symbolischer Gehalt der Metropolregion als Versprechen*: Im symbolischen Gehalt des Begriffs Metropolregion verbergen sich zwei Aspekte, die zur Gefährdung der

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

**Spezifische Rahmenbedingungen für Metropolregionen**

- *Rahmenbedingungen als Einflussgröße der Leistungsfähigkeit*: Es gibt Rahmenbedingungen, die für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen eine besondere Bedeutung haben. Gegenüber Stadtregionen im Allgemeinen sind sie für Metropolregionen entweder besonders wichtig oder sie haben eine spezifische Ausprägung. Drei davon sollen im Folgenden herausgegriffen werden: die strategische Steuerung oder allgemein die Entwicklung einer metropolitanen Governance, Standortbedingungen und Segregationseffekte.
- *Anforderungen an eine metropolitane Governance*: Da Metropolregionen einerseits durch ein hohes Maß internationaler Verflechtungen und andererseits auch durch Vielfalt und Disparitäten innerhalb der Region gekennzeichnet sind, stellen sich hohe Anforderungen an ihre Fähigkeit zur Selbststeuerung. Nachgedacht werden muss über demokratisch legitimierte, funktionsfähige Strukturen und Aufbau- und Ablauforganisationen sowie Informations- und Managementsysteme, die die Erfüllung der Aufgaben unterstützen. Notwendig ist außerdem mehr Problembewusstsein für gemeinsames Handeln auf Ebene der Metropolregion, das Akteure aus Politik, (lokal und international orientierter) Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezieht. Bezogen auf die Außenvertretung stellt sich für die Metropolregionen die Herausforderung, in globalen Netzwerken kompetent und engagiert aufzutreten.
- *Strategische Ausrichtung der metropolitanen Governance*: Die innere Steuerung mit dem Ziel einer Strategie, durch die möglichst viele Akteure Vorteile erlangen („win-win"), ist bei breit ausgerichteten Maßnahmen des Regionalmarketings vergleichsweise unproblematisch. Doch etwa bei konkreten Infrastrukturprojekten führt die Zielsetzung der Profilierung nach außen eher zu einer Verschärfung der innerregionalen Verteilungskonflikte, weil ausstrahlungskräftige Leuchtturmprojekte automatisch zu einer räumlich ungleichmäßigen Verteilung von Kosten und Lasten führen. Zudem konkurrieren wachstumsorientierte Politikfelder und Maßnahmen, die auf die internationale Profilierung ausgerichtet sind, mit eher innengerichteten bestandsorientierten, sozialräumlichen Handlungsbereichen. Hierüber eine Verständigung herzustellen, ist eine besondere Herausforderung an die „Metropolitan Governance".
- *Kreative Klasse und Toleranz*: Weltoffenheit ist eine wesentliche Ausgangsbedingung für die Entwicklung leistungsfähiger Metropolregionen. Besonders für die internationalen Kreativen, hochqualifizierte Arbeitskräfte und die „internationale Businessklasse" – die sogenannten Nomaden der Informationsgesellschaft –, aber auch für die weniger qualifizierten Migranten sind Vielfalt und Toleranz wichtige Wohnort- und Standortfaktoren. Erst durch sie können die Potenziale der unterschiedli-

chen Lebensformen, Kenntnisse, Nationalitäten und Kulturen ausgeschöpft werden. Dazu kommen die weiteren „weichen Standortfaktoren", insbesondere in den Bereichen Bildung und Wissenschaft, die Wohn- und Lebensqualität, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sowie Kultur, Freizeit und Naherholung.

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

**Leistungsfähigkeit durch Arbeitsteilung**

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

**Messung der Leistungsfähigkeit**

- *Mangelnde Datenbasis*: Es wurde bereits angedeutet, dass es kaum wissenschaftlich abgesicherte Daten zur Leistungsfähigkeit von Metropolregionen gibt. Eingeschränkt lässt sich zwar der Ist-Zustand von Metropolen und Metropolregionen im Hinblick auf die Ausprägung der metropolitanen Funktionen in einem groben Benchmarking messen (ohne Symbolfunktion). Dabei zeigt sich, dass es maximal drei bis vier Metropolregionen der ersten Kategorie in Deutschland gibt. Über die internationalen Verflechtungen (nicht nur Verkehrsverflechtungen) gibt es aber nur vereinzelt Daten aus diversen Quellen, die oft nur für unterschiedliche Zeitpunkte, mit unterschiedlichen räumlichen Bezügen und meist auch nicht flächendeckend verfügbar sind. Zur subjektiven Einschätzung der „Zielgruppen" und zur Bewertung von Standortqualitäten von Metropolregionen in der Wissensgesellschaft gibt es ebenfalls nur vereinzelt Ergebnisse.
- *Vergleichende Studien und Benchmarks*: Zieht man die aktuellen Studien und Benchmarks zu Rate, die Daten zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Dynamik aufbereiten, ist zu erkennen, dass heute die Metropolregionen das ganze Spektrum von Vorreiter- bis Nachzüglerregionen abdecken. Damit wird auch deutlich, dass es sich zunächst nur um ein normatives Konzept, um programmatische Aussagen zu einer angestrebten Zukunft handelt. Die „Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung" (nach der Definition der Ministerkonferenz für Raumordnung) sind sie bisher zumindest noch nicht. Auch aus den ökonomischen Theorieansätzen lassen sich keine Gesetzmäßigkeiten ablei-

ten, die eine positivere Entwicklung von Metropolregionen gegenüber anderen Stadtregionen begründen könnten. Da nicht alle Metropolregionen Wachstumsräume sind und nicht alle Wachstumsräume Metropolregionen, ist es nötig, die entscheidenden Faktoren für die Leistungsfähigkeit von Metropolregionen auch empirisch noch zu identifizieren.

## 4 Handlungsempfehlungen für die Entwicklung von Metropolregionen

### Handlungsempfehlungen für Akteure der Stadt- und Regionalpolitik

- *Förderung der Metropolfunktionen*: Die vier Metropolfunktionen Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Gatewayfunktion und Symbolfunktion werden nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft als maßgebliche Stellgrößen eingeschätzt. Für die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Metropolregion ist deshalb eine wichtige Voraussetzung, dass die Metropolregionen diese Funktionsbereiche stärken. Dies darf allerdings nicht zur Vernachlässigung ökologischer und sozialer Aspekte der Stadt- und Regionalentwicklung führen, um eine gleichmäßige Stärkung aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu erreichen. Dies kommt in Forderungen nach sozialer Kohäsion oder Steigerung der Lebensqualität zum Ausdruck. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist die breite Wiederbelebung der Diskussion über Städte als soziale (und nicht nur Standort-) Räume.
- *Zusammenarbeit von Kernstädten und Umland*: Das Konzept der Metropolregionen bietet die Chance, dass sich Kernstädte und ihr Umland mit anderen Augen betrachten. Insbesondere die Umlandgemeinden sollten erkennen, dass die Kernstädte international das Aushängeschild für die gesamte Region sind. Metropolregionen können auch dazu beitragen, dass die kulturelle Vielfalt der Städte in der Wahrnehmung der Umlandbewohner mehr Gewicht erhält. Aber auch die Kernstädte sollten die Bedeutung des Umlandes für die Attraktivität und Leistungsfähigkeit der Metropolregion wahrnehmen und ihre Nachbargemeinden als gleichberechtigte Partner anerkennen. Das Umland bietet beispielsweise eine Ausgleichs- und Schutzfunktion oder Angebote für Tourismus, Freizeit und Naherholung. Die ländlichen Teilräume in den Metropolregionen sollten gleichzeitig aber auch eine eigenständige Entwicklung betreiben, die an ihren besonderen Stärken ansetzt.
- *Einbindung der Metropolregionen in Netzwerke*: Metropolregionen können ihre Leistungsfähigkeit stärken, indem sie sich in internationale Netze einbinden bzw. diese Verbindungen ausbauen. Die Vernetzung schließt sowohl die grenzüberschreitende Verknüpfung mit benachbarten Metropolregionen ein als auch überregionale Netzwerke von Metropolregionen, z. B. innerhalb Europas oder auf globaler Ebene. Als Ressource zur Vernetzung sollten Metropolregionen die Zuwanderung nutzen und in ihrer Integrationspolitik Vielfalt und Toleranz als Qualitäten anstreben.
- *Spezifik der Metropolregionen beachten*: Strategien und Aktivitäten in den Metropolregionen benötigen eine individuelle Betrachtung jeder einzelnen Region. Aus wissenschaftlicher Sicht können keine allgemeingültigen Aussagen zu Handlungsempfehlungen getroffen werden, da diese an den jeweiligen Stärken und Schwächen sowie den spezifischen Chancen und Risiken eines Raumes ansetzen müssen.

### Handlungsempfehlungen für die Akteure der Bundesraumordnung

- *Nachhaltige Metropolregionen*: Metropolregionen ergänzen die Konzepte und Instrumente der Raumentwicklung im Bereich der Entwicklungsfunktionen. Mit ihrer

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

- *Stärkung der Metropolfunktionen***:** Die Metropolfunktionen sind für die Leistungs- und damit Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Metropolregionen von besonderer Bedeutung. Die Bundespolitik sollte die Metropolfunktionen bei staatlichen Planungen und Maßnahmen berücksichtigen und so zur Leistungsfähigkeit der Metropolregionen beitragen. Besonders relevante Politikfelder zur Stärkung der Funktionsbereiche sind die Verkehrspolitik, Technologie- und Innovationspolitik, Wissenschaftspolitik, Integrationspolitiken und die verschiedenen Felder der Wissensökonomie.
- *Metropolfunktionen ergänzen***:** Metropolregionen werden bisher mit der Erfüllung von Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen und Gatewayfunktionen in Zusammenhang gebracht. Metropolregionen sind aber auch Zentren der Produktion von Symbolen, die durch die Symbolfunktion abgebildet werden können. Die Symbolfunktion bezieht sich auf die Erzeugung und Verbreitung von Zeichen, Vorbildern, Moden sowie Normen und Werten.
- *Wettbewerbsrahmen schaffen***:** Die Raumentwicklungspolitik sollte einen Wettbewerbsrahmen für die Konkurrenz der Metropolregionen definieren und dabei eine Profilbildung, Arbeitsteilung und strategische Vernetzung der Metropolregionen fördern. Dadurch können die jeweiligen Stärken bevorzugt zum Zuge kommen und Strategie- und Investitionsentscheidungen – auch auf Bundes- und europäischer Ebene – entsprechend ausfallen. Dies erscheint notwendig, damit sich die deutschen Metropolregionen im internationalen Wettbewerb behaupten und entsprechende Standortqualitäten ausbilden können.
- *Unterstützung von Metropolregionen*: Von Seiten des Bundes sollten alle Aktivitäten unterstützt werden, die der Stärkung der inneren Leistungsfähigkeit von Metropolregionen dienen und ihre Entwicklungshemmnisse abbauen. Dazu ist keine neue Förderkategorie notwendig, wichtig ist dagegen die Koordination der Infrastrukturinvestitionen und der Förderprogramme der Fachressorts. Im Hinblick auf das dezentrale Städtesystem Deutschlands sollten staatliche Maßnahmen insbesondere dazu beitragen, dass die leistungsschwächeren Metropolregionen aufholen können.
- *Gesamträumliche Strategien der Raumentwicklung*: Mit dem Konzept der Metropolregionen und der mit der Globalisierung verbundenen Neuordnung des globalen und nationalen Städtesystems steht die Raumordnungspolitik vor der Frage, welche zukunftsfähige Raumstruktur sie anstreben soll. Dies verdeutlicht die enge Verzahnung der Diskussionen über Metropolregionen und das Leitbild der gleichwertigen Lebensbedingungen. Aus wissenschaftlicher Sicht liegt die Verknüpfung der Metropolregionen mit Ausgleichszielen nicht unbedingt auf der Hand. In den Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung sind dafür metropolitane Netze und großräumige Verantwortungsgemeinschaften als Handlungsansätze genannt. Daneben sollten Wachstumsräume berücksichtigt werden, die fern von Großstädten gelegen sind und ohne Bezug zum Konzept der Metropolregionen eigene Strategien verfolgen. Für mittelgroße Städte und ländliche Räume, die kaum Vorteile aus einer Zusammenarbeit erwarten (können) und kaum eigene Wachstumspotenziale haben,

bleibt das Ausgleichsziel von Bedeutung. Die polyzentrische Raumstruktur Deutschlands erfordert deshalb verschiedene Strategien, welche die spezifischen Anforderungen der Teilräume berücksichtigen. Diese müssen sich an gesellschaftlich ausgehandelten Vorstellungen von räumlicher Gerechtigkeit orientieren.

## Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

www.ARL-net.de (Rubrik “News”)

Nr. 71 **Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit = Metropolitan Regions – Innovation, Competition, Capacity for Action.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem gleichnamigen gemeinsamen Arbeitskreis von Difu, ILS NRW, IRS und ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2007.

Nr. 70 **Empfehlungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Novellierung des Raumordnungsgesetzes“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2006.

Nr. 69 **Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ der ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2006.

Nr. 68 **Notwendigkeit einer Volkszählung für Deutschland aus der Sicht von Raumentwicklungspolitik und raumwissenschaftlicher Forschung.** Positionspapier aus dem gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2006.

Nr. 67 **Großflächiger Einzelhandel als Herausforderung.** Raumordnungspolitischer Handlungsbedarf zur Sicherung der Lebensqualität durch verbrauchernahe Grundversorgung im Einzelhandel. Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2006.

Nr. 66 **Wie hell strahlen „Leuchttürme“?** Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen. Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2006.

Nr. 65 **Zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bereich Raumordnung).** Stellungnahme zu den Verfassungsänderungen zu Art. 72 Abs. 3 GG (BT-Drs. 16/813). Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Planung und Recht“ der ARL. In Nachrichten der ARL, Nr. 2/2006.

Nr. 64 **Zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte**. Stellungnahme zum Gesetzesantrag (BR-Drs. 94/06). Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Planung und Recht“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 1/2006.

Nr. 63 **Die regionale Ebene zukunftsfähig machen!** Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 1/2006.

Nr. 62 **Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen.** Positionspapier aus dem Sekretariat der ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 1/2006.

Nr. 61 **Gesellschaftliche Bedeutung und Zukunft der Regionalplanung.** Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2005.

Nr. 60 **Notwendigkeit einer Europäischen Raumentwicklungspolitik = Why the EU Needs a European Spatial Development Policy.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Europäische Raumentwicklungspolitik“ der ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2004.

Nr. 59 **Was leistet die EU-Strukturförderung für die Regionalentwicklung?** Positionspapier aus der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2004.

Nr. 58 **Flächenhaushaltspolitik.** Ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung. Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Flächenhaushaltspolitik“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 2/2004.

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de