

Jochen Monstadt,
Tobias Robischon,
Barbara Schöning,
Karsten Zimmermann (Hg.)

DIE DISKUTIERTERTE REGION

Probleme und Planungsansätze
der Metropolregion Rhein-Main

Interdisziplinäre
Stadtforschung

campus

Die diskutierte Region

Interdisziplinäre Stadtforschung

Herausgegeben vom Forschungsschwerpunkt »Stadtforschung«
an der TU Darmstadt

Band 14

Jochen Monstadt, Prof. Dr.-Ing., lehrt am Fachgebiet Raum- und Infrastrukturplanung am Institut IWAR der TU Darmstadt.

Karsten Zimmermann, PD Dr. phil., ist Gastprofessor am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt.

Tobias Robischon, Dr. rer. pol., ist wissenschaftlicher Referent bei der Schader Stiftung, Darmstadt.

Barbara Schönig, Dr.-Ing., ist Stadtforscherin und lebt in Frankfurt.

Jochen Monstadt, Karsten Zimmermann,
Tobias Robischon, Barbara Schönig (Hg.)

Die diskutierte Region

Probleme und Planungsansätze
der Metropolregion Rhein-Main

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Loewe-Schwerpunkts Stadtforschung und des Vereins zur Förderung des Institutes IWAR der Technischen Universität Darmstadt e.V.

 **LOEWE – Landes-Offensive**
zur Entwicklung Wissenschaftlich-
ökonomischer Exzellenz

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-39654-5

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2012 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln

Umschlagfoto: © Barbara Schönig, Frankfurt am Main

Druck und Bindung: Beltz Druckpartner, Hemsbach

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Vorwort <i>Tobias Robischon</i>	9
Metropolregionen – Strategische Handlungsfelder für eine zukunftsfähige Stadt- und Regionalentwicklung <i>Jörg Knieling</i>	13
I. Rhein-Main global	
Die Finanzkrise und ihre Folgen für die Metropolregion Rhein-Main <i>Eike W. Schamp</i>	43
Probleme der Metropolentwicklung: Rhein-Main im internationalen Vergleich <i>Roger Keil</i>	63
Metropolregion Rhein-Main – zur Geographie der Standortnetze wissensintensiver Dienstleistungsunternehmen <i>Tim Freytag/Michael Hoyler/Christoph Mager</i>	81
Zwischenfazit: Rhein-Main global <i>Karsten Zimmermann</i>	103

II. Raumstrukturelle und baulich-räumliche Transformationsprozesse

Auf nach Frankfurt!

Albert Speer 111

Arbeiten in der Zwischenstadt: Raumwirtschaftliche Strukturen und Pendlerverflechtungen in Rhein-Main

Andrea Soyka 123

An den Rändern der Metropole: Entwicklung, Funktion und Probleme periurbaner Räume in der Rhein-Main-Region

Ulrich Gebrelein 155

Zwischenfazit: Raumstrukturelle und baulich-räumliche Transformationsprozesse

Barbara Schöning 175

III. Infrastrukturen und Daseinsvorsorge in der Metropolregion

Regionale Zusammenarbeit in der Ver- und Entsorgung des Rhein-Main-Gebiets

Jochen Monstadt/Martin Schmidt/Henning Wilts 185

Immobilienmärkte und soziale Polarisierung in der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main

Susanne Heeg/Andrej Holm 211

Weiterentwicklung des Regionalparks RheinMain

Jörg Dettmar 231

Probleme und Perspektiven der Kulturregion Rhein-Main-Neckar

Werner Durth 255

Zwischenfazit: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge in der Metropolregion

Jochen Monstadt 269

IV. Stadtregionale Konflikte: Widerstand und Engagement im Kontext stadtregionaler Entwicklung

Raumkonflikte und Verfahrensfragen am Flughafen Frankfurt
am Main

Ute Knippenberger.....277

Zivilgesellschaft und stadtregionale Planung: Erfahrungen aus
den USA – Optionen für Rhein-Main?

Barbara Schönig/Ursula Stein297

Regionalreformen im Vergleich: München, Rhein-Neckar,
Rhein-Main, Stuttgart und Hannover

Karsten Zimmermann315

Zwischenfazit: Stadtregionale Konflikte

Tobias Robischon.....335

V. Schlussfolgerungen

Regionale Kooperation im Rhein-Main-Gebiet: Eine vorläufige
Bilanz

Karsten Zimmermann/Jochen Monstadt345

Anhang

Autorinnen und Autoren353

Die Veranstaltungsreihe Metropolenforum Rhein-Main.....355

Vorwort

Tobias Robischon

Die Metropolregion Rhein-Main ist eine diskutierte Region: Denn »Rhein-Main« ist zwar ein häufig benutztes Wort, aber auch nach Jahrzehnten noch kein selbstverständlicher Begriff auf der Landkarte, weder topographisch noch politisch. Allein für die räumliche Abgrenzung der Region gibt es eine Fülle von Definitionen mit einer gewaltigen Spannweite. Rhein-Main, das kann Frankfurt am Main mit seinen umliegenden Kommunen sein (Regionalverband FrankfurtRheinMain, circa 2,2 Millionen Einwohner), oder aber ein Gebiet, das von Worms bis hinter Fulda reicht (Europäische Metropolregion, circa 5,5 Millionen Einwohner).

Dieser Band über die »diskutierte Region« Rhein-Main ist selbst ein Diskussionsergebnis: Er fasst die Vorträge, Kommentare und Diskussionen der Veranstaltungsreihe »Metropolforum Rhein-Main« zusammen, die vom Herbst 2010 bis zum Frühjahr 2012 monatlich im Darmstädter Schader-Forum stattfand. Die Reihe widmete sich den aktuellen Problemen und Handlungsfeldern der Metropolregion und schuf ein Forum für den konstruktiven Austausch zwischen Wissenschaft, (Planungs-)Praxis und Bürgern. In dem Dialogforum wurden Beiträge ausgewiesener Wissenschaftler durch Experten aus der regionalen Praxis kommentiert und gemeinsam mit einem Fachpublikum und interessierten Bürgern diskutiert. Bewusst wurde der Veranstaltungsreihe keine räumliche Abgrenzung der Metropolregion Rhein-Main zugrundegelegt. Der Blick sollte auf die realen Verflechtungen und Kooperationsmöglichkeiten gelenkt werden, sowohl innerhalb wie außerhalb bestehender Grenzziehungen.

Die Renaissance der Metropolregionen ab den 1990er Jahren hat in Deutschland zu einer Vielzahl regionaler Initiativen geführt, mit ganz unterschiedlichen Zielen und Inhalten (etwa in Stuttgart, Hannover, Rhein-Neckar und München). Auch in Rhein-Main gab es Versuche, die Kooperation in der Region zu stärken. Ziel dieser Initiativen ist es, mögliche Synergie- und Negativeffekte kommunaler oder privatwirtschaftlicher Ein-

zelentscheidungen für die Gesamtregion sichtbar zu machen, Entscheidungen aus regionaler Perspektive neu zu bewerten, und das Handeln der regionalen Akteure an Leitbildern und übergreifenden Zielen der Metropolregion auszurichten. So zeigen Regionalreformen in anderen deutschen und internationalen Metropolregionen mögliche Vorteile regionaler Kooperation, zum Beispiel den Aufbau einer kosteneffizienteren und hochwertigeren Infrastruktur.

Allerdings entsteht der Eindruck, dass in der Diskussion die Realitäten der Metropolentwicklung, etwa die Suburbanisierung, noch immer in der Tendenz verdrängt und vorschnell als schädlich bewertet werden, was den Weg zu einer konstruktiven Auseinandersetzung versperrt. Alltägliche Belange der Bürger, die ihr Leben durch berufsbedingtes Pendeln und in der Freizeitgestaltung längst den regionalen Realitäten angepasst haben, werden eher selten angesprochen. Auch eine stadtreionale Öffentlichkeit für diese Themen gibt es bislang kaum. Hier setzte das Metropolenforum Rhein-Main an.

Als temporäres regionales Dialogforum wurde das Metropolenforum von Fachleuten und Bürgern aus der ganzen Rhein-Main-Region genutzt, sich zu Themen der Region zu informieren und darüber zu debattieren. Die Teilnehmer schätzten besonders die Möglichkeit der Diskussion an einem »neutralen Ort«, was durch die Zusammenarbeit der Veranstalter Schader-Stiftung, der Technischen Universität Darmstadt, Fachgebiet Raum- und Infrastrukturplanung, Institut IWAR sowie des LOEWE-Schwerpunkts »Eigenlogik der Städte« möglich wurde. Die Vielfalt regionaler Themen bot Stoff für 14 Abende, und doch konnte nur ein Ausschnitt der möglichen Diskussionsthemen behandelt werden. Inhaltliche Schwerpunkte waren die Region im globalen Kontext, ihre räumlichen Transformationsprozesse, die Infrastrukturen der Region und stadtreionale Konflikte. Eine Übersicht der Veranstaltungen findet sich im Anhang.

Allen Beteiligten an der Veranstaltungsreihe, vor allem den Vortragenden und Kommentatoren aus der Praxis, sei an dieser Stelle für ihr Engagement herzlich gedankt. Der Moderatorin Dr. Ruth Fühner vom Hessischen Rundfunk, die durch die gesamte Veranstaltungsreihe geführt hat, gilt ein besonderer Dank. Die freundlich-konstruktive Diskussionsatmosphäre der Veranstaltungsreihe war vor allem ihr Verdienst.

Dank möchten wir auch der Abteilung Landesentwicklung, Städtebau und Wohnungswesen des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung aussprechen, welche die wissenschaftliche Beglei-

tung des Forums finanziell unterstützt hat. Zugleich sei allen Autoren und Autorinnen herzlich für die produktive Zusammenarbeit im Publikationsprozess und ihre fristgerechte Erstellung der schriftlichen Fachbeiträge gedankt. Schließlich gilt unser herzlicher Dank den Personen, die an der Fertigstellung des Buchs mitgewirkt haben. Insbesondere Tobias Schmidt hat als studentischer Mitarbeiter am Fachgebiet Raum- und Infrastrukturplanung die Forumsdiskussionen kompetent protokolliert und ausgewertet und durch seine inhaltlichen Beiträge, editorischen Arbeiten und organisatorische Unterstützung wesentlich zur vorliegenden Buchpublikation beigetragen.

Metropolregionen – Strategische Handlungsfelder für eine zukunftsfähige Stadt- und Regionalentwicklung

Jörg Knieling

Metropolregionen: Wovon ist die Rede?

Metropolregionen haben in Deutschland seit ihrer Einführung als Raumentwicklungskategorie 1995 große Resonanz bei den potentiell betroffenen Regionen und in der Fachwelt gefunden und wecken entsprechende Erwartungen (vgl. Knieling 2009). Eine mögliche Antwort auf die vielfältigen veränderten regionalen wie internationalen Herausforderungen, etwa Globalisierung oder Strukturwandel der Wirtschaft, wird in Deutschland und in Europa in der Entwicklung von mehreren wettbewerbsfähigen Agglomerationsräumen in Form von Metropolregionen gesehen. Diese sollen nicht nur Standbeine der nationalen Entwicklung sein, sondern gleichzeitig zur Entwicklung des europäischen Wirtschaftsraums beitragen (vgl. MKRO 1995; Europäische Kommission 1999). In Deutschland wurde die programmatische Integration von Metropolregionen in die Raumordnungspolitik mit der Veröffentlichung der »Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland« (MKRO 2006) unterstrichen.

Bei der Begriffsklärung ist zwischen einer funktionalen und einer akteurbezogenen Verwendung zu unterscheiden, außerdem sind normative und symbolische Zielsetzungen auseinander zu halten (vgl. ARL 2007: 3). Aus funktionaler Sicht lassen sich Metropolregionen durch eine Ansammlung von metropolitanen Einrichtungen und einem Zusammentreffen verschiedener strategischer Metropolfunktionen kennzeichnen, zu denen die Innovations- und Wettbewerbsfunktion, die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, die Gateway-Funktion und die Symbol-Funktion zählen (vgl. BBR 2005; Blotevogel/Danielczyk 2009).

Mit Blick auf die Akteure stellen Metropolregionen dagegen einen Handlungsraum dar, dessen regionale Schlüsselakteure sich über gemeinsame metropolregionale Ziele, Strategien und Projekte sowie die dafür notwendigen Organisationsformen verständigen. Unter normativen Gesichtspunkten können Metropolregionen als eine zukunftsgerichtete Leitvorstellung der

Raumentwicklung beschrieben werden, die insbesondere zu Innovation und wirtschaftlichem Wachstum beitragen, aber auch eine nachhaltige Entwicklung unterstützen soll. Dagegen zielt die symbolische Ausrichtung eher darauf, dass Metropolregionen Assoziationen von Weltstadt, Urbanität und globaler Bedeutsamkeit hervorrufen und diese für die regionale Entwicklung nutzbar machen sollen. Ferner soll die symbolische Verwendung des Begriffs zur Identifikation der Bevölkerung und der ansässigen Unternehmen mit der Metropolregion als Lebens-, Wohn- und Arbeitsort beitragen.

Während die Rahmen setzenden Vorgaben der Ministerkonferenz für Raumordnung nur eine vage Umschreibung der Raumordnungskategorie Metropolregion beinhalteten (vgl. MKRO 1995 und 1997), haben die deutschen Metropolregionen über ihren Zusammenschluss im Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM) selbst Bedingungen der Weiterentwicklung des Konzepts der Europäischen Metropolregion formuliert (IKM 2003). Neben einer abgestimmten spezifischen Profilierung der Metropolregionen durch thematische Schwerpunktsetzungen werden dabei die folgenden Mindestaufgaben gesehen, die durch eine Metropolregion wahrgenommen werden sollten (vgl. IKM 2003: 8):

- Strategische Planung (Leitbilder und regionale Entwicklungskonzepte)
- Regionalplanung und Koordinierung regional bedeutsamer Projekte und Maßnahmen
- Siedlungssteuerung und Verkehrsplanung
- Infrastrukturplanung in den Bereichen Kommunikation, Mobilität, Messe- und Kongresswesen, Sozialwesen, Erholung und Ökologie
- Regionale Wirtschaftsförderung und Beschäftigungspolitik
- Regionalentwicklung durch Regionalmanagement und -marketing
- Wahrnehmung und Vertretung regionaler Interessen nach innen und außen

Der Begriff »Region« wird hier als ein »sozialwissenschaftliches Konstrukt« verstanden, das sich durch einen Zusammenhang zwischen Orten und Aktivitäten beschreiben lässt und durch Unterscheidung von benachbarten Gebieten, durch Identifikation von Bevölkerungsgruppen und/oder durch politische Entscheidung entsteht und sich abgrenzt (Benz/Fürst 2003: 15). In dem vorliegenden Beitrag wird davon ausgegangen, dass Metropolregionen »in-between« zu verorten sind, sich also in Bezug auf ihre Maßstabsebene zwischen kommunaler und Bundesebene bewegen und gleichzeitig eine »Zwischenstellung zwischen Orten und globalen Räumen«

(Benz/Fürst 2003: 17) einnehmen. »In Orten sind die nicht mobilen Aktivitäten gebündelt, während die Globalisierung sich als »Raum der Ströme« abbildet (ebd., Zitat: Castells 2001: 466–473). Metropolregionen heben sich von anderen Regionen vor allem durch ihre intensivere Einbindung in den internationalen Wettbewerb ab, das heißt dass sie einer verstärkten Wettbewerbsorientierung folgen und ausgeprägter in internationalen Bezügen agieren (müssen). Ein weiterer Aspekt ist die höhere Komplexität von Metropolregionen gegenüber anderen Regionen. Dies bezieht sich vor allem auf die Vielfalt von Akteuren und deren Organisationsfähigkeit. Dazu kommt eine ausgeprägte(re) Mehrebenen-Konstellation, die sich durch unterschiedliche, miteinander verknüpfte Maßstabebenen innerhalb der Region sowie im nationalen und internationalen Rahmen ergibt.

Rahmenbedingungen für Metropolregionen

Die Anlässe und Motive für das gestiegene Interesse an Metropolregionen sind durchaus unterschiedlich. Zwei Hauptstränge lassen sich benennen, zum einen eine Anpassung der Raumentwicklung an Nachfrage- und Finanzierungsengpässe in der Fläche, zum anderen ein Maßstabssprung im Zuge der Globalisierung. Diese sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

Die Raumentwicklungspolitik ist seit langem durch eine ausgleichsorientierte Zielsetzung geprägt, wonach Verteilungsgerechtigkeit und sozialer Ausgleich auch in räumlicher Sicht anzustreben sind. Dies hat seinen Niederschlag in dem Leitbild der gleichwertigen Lebensbedingungen gefunden. Doch gab es immer wieder skeptische Stimmen gegenüber dieser Zielsetzung (vgl. z.B. Sternberg 2001; Zimmermann 2003). In Folge der Vereinigung von Ost- und Westdeutschland bestehen nach wie vor große Disparitäten und zahlreiche ländliche wie altindustrielle Räume Ost- und Westdeutschlands sind weit davon entfernt, gleichwertige Lebensbedingungen – insbesondere in Bezug auf die Wirtschaftsdynamik und den Arbeitsmarkt – zu erreichen. Überlagert wird dies durch die Auswirkungen des demographischen Wandels, der die Entwicklung in großen Teilen Deutschlands vor große Herausforderungen stellt. Insbesondere bei der Infrastruktur sieht sich die öffentliche Hand überfordert, die gewünschten Versorgungsstandards flächendeckend aufrecht zu erhalten. In der Folge gewinnen Überlegungen an Unterstützung, die Infrastruktur deutlicher auf

die Zentren zu konzentrieren beziehungsweise zwischen verschiedenen Zentren arbeitsteilig zu organisieren. Dahinter stehen zum einen pragmatische Motive der Kostenreduzierung, wobei in Kauf genommen wird, dass dies für die Nutzerinnen und Nutzer der Einrichtungen längere Fahrzeiten beziehungsweise eine schlechtere Erreichbarkeit zur Folge hat. Zum anderen verbindet sich mit der Konzentration die Vorstellung, dass die Leistungen durch Größenvorteile auf einem höheren Qualitätsniveau erbracht werden können. Bezogen auf die Wirtschaftsentwicklung sollen die Großstädte danach als Wachstumskerne dienen, in denen sich Wirtschaftskraft und Innovation konzentrieren; die ländlichen Räume sollen durch »Überschwappeffekte« profitieren. Metropolregionen sind in dieser Argumentation eine neue Stufe der Konzentration der Wachstumskräfte. Vor dem Hintergrund der Ausgleichstradition der deutschen Raumentwicklungspolitik verwundert es allerdings nicht, dass sich in Praxis und Wissenschaft zum einen deutliche Kritik an dieser Konzentrationspolitik gezeigt hat (vgl. Knieling 2006) und dass sich zum anderen zwischenzeitlich elf Metropolregionen über die gesamte Bundesrepublik verteilen und diese mit ihren Einzugsbereichen beinahe die gesamte Fläche Deutschlands abdecken.

Die zweite Argumentation knüpft an die wachstumspolitische Zielsetzung der Raumentwicklungspolitik an. Im Zuge der Globalisierung kommt es zu einem verschärften internationalen Wettbewerb der Wirtschaftsräume beziehungsweise Metropolregionen. Wirtschaftlich bedeutet die Globalisierung nicht nur eine Öffnung der Märkte, sondern gleichzeitig auch eine Auflösung gewohnter räumlicher Strukturen industrieller Fertigung: In einem »Space of flows« (Castells 2001) sind Steuerung, Produktentwicklung beziehungsweise -fertigung und Beschäftigung immer weniger räumlich eng miteinander verknüpft, vielmehr bildet sich eine internationale Wertschöpfungsstruktur und Arbeitsteilung heraus, die auf einem weltweit aufgespannten Netz von zwar formal unabhängigen, aber zentral kontrollierten und gesteuerten Betrieben aufbaut (vgl. Porter 1998; Castells 2001; Kujath 2002: 290).

Metropolregionen steigen durch die Globalisierung zu strategischen Orten auf, an denen Industrieproduktion, Handel und Finanzmärkte, die sich weltweit verteilen, organisiert werden (vgl. Sassen 1996; Esser/Schamp 2001). Sie stellen in dem globalen »Netzwerk-Raum« von Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalströmen die »Knoten im globalen Netz« dar, das heißt sie bilden das wichtigste strukturbildende Moment innerhalb der globalisierten Wirtschaft. Sie sind national, international und global miteinander verflochten und befinden sich in einem System funktionaler

Arbeitsteilung mit anderen in- und ausländischen Metropolregionen (vgl. Blotevogel 2002). Als Ballungsvorteile werden unter anderem die Verfügbarkeit von Informationen und Qualifikationen, eine höhere Produktivität von Kapital und Arbeitskraft, hochgradig differenzierte Arbeitsmärkte sowie eine hohe Kontakt- und Kommunikationsdichte gesehen.

Diese Entwicklungen lassen sich teilweise bereits heute in deutschen Metropolregionen erkennen, teilweise sind es aber auch Zuspitzungen und Zukunftsvorstellungen. Für die Diskussion über die Perspektiven der deutschen Metropolregionen bietet die Beschreibung aber wichtige Anstöße. Diese beziehen sich insbesondere darauf, welchen Anforderungen sich Metropolregionen zukünftig stellen werden und – in der Folge daraus – welche strategischen Handlungsoptionen sie diesbezüglich ableiten können. Auf welcher Ebene der Netzwerk-Hierarchie werden sich die deutschen Metropolregionen verorten und welche Knotenfunktionen werden sie einnehmen können? Sie sind durchweg keine Global Cities, wie Sassen (1996) beispielsweise New York, Tokyo und London in Bezug auf das internationale Finanzsystem einordnete. Aber bereits eine Stufe darunter steht Frankfurt auf einer Ebene mit Hongkong, Osaka, Zürich, Paris, Los Angeles, San Francisco, Amsterdam und Mailand, die im Finanzbereich und für unternehmensbezogene Dienstleistungen zentrale Funktionen übernehmen. Davon bisher noch abgesetzt gibt es »regionale Zentren«, wie Madrid, São Paulo, Buenos Aires, Mexiko Stadt, Taipei, Moskau oder Budapest, die als konkurrierende Knoten in die Konkurrenz eintreten. Bei dieser Annäherung an die Raumkategorie Metropolregion wird deutlich, dass die deutschen Metropolregionen bisher allenfalls bei einzelnen Funktionen eine Rolle im globalen Netzwerk spielen.

Parallel zu der zunehmenden Bedeutung internationaler Wirtschaftsströme hat im Rahmen der beschriebenen Veränderungen aber auch die stadt-regionale Ebene an Gewicht gewonnen, das heißt Internationalisierung und Regionalisierung bedingen sich gegenseitig (vgl. Läßle 2001). »Je mobiler internationales Kapital wird, desto wichtiger wird für eine Region ein eindeutiges wirtschaftliches Profil, um dieses Kapital anzuziehen oder zu halten« (Dybe 2002: 301). Für Produktion, Entwicklung und Forschung sind deshalb Räume mit bestimmten sozio-ökonomischen Standortvoraussetzungen, das heißt mit einem »regionalen und innovativen Milieu«, notwendig (Blotevogel 2000: 491f.; vgl. Keating 1998: 16). Dies gilt neben der Infrastruktur gerade für wichtige »weiche« Standortfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung, zum Beispiel attraktive Lebensbedingungen, ein wirt-

schaftsfreundliches politisch-administratives Klima, Kontakte zu Forschungseinrichtungen, eine Kultur der Kooperation sowie eine adäquate Qualifizierung von Arbeitskräften und Identifikationsmöglichkeiten mit einem Raum etc. (vgl. Benz u.a. 1999: 28f.).

Strategische Handlungsfelder für Metropolregionen

Eine Vielzahl von Handlungsfeldern kann zur Lebensqualität sowie zur ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit von Metropolregionen beitragen. Diese sollen im Folgenden nicht in der gesamten Breite beschrieben werden, sondern es erfolgt eine Auswahl in Bezug auf diejenigen Themen, die von besonderer strategischer Bedeutung erscheinen. Dabei handelt es sich teilweise um Handlungsfelder, die bisher eher vernachlässigt werden, die aber in direktem Zusammenhang zu den veränderten Rahmenbedingungen von Metropolregionen stehen. Beschrieben werden die folgenden fünf Handlungsfelder beziehungsweise »Ressourcen« für die räumliche Entwicklung in Metropolregionen:

- Wissensgesellschaft: Bildung, Wissenschaft und Forschung
- Internationalität: Zuwanderung und Integration
- Lebensqualität: Umwelt, Kultur und soziale Versorgung
- Klimawandel: Klimaschutz und resiliente Raumentwicklung
- Metropolitan Governance: Kooperation und Vernetzung

Die Auswahl der Handlungsfelder ist keinesfalls abschließend zu verstehen. Vielmehr soll damit das Augenmerk auf diejenigen fünf Felder gerichtet werden, denen zugleich ein besonderer Beitrag für die Zukunftsfähigkeit der Stadt- und Regionalentwicklung in Metropolregionen beigegeben, deren Bedeutung aber oftmals noch unterschätzt wird. Warum dies der Fall ist, wird im Folgenden näher beschrieben.

Wissensgesellschaft: Ressourcen Bildung, Wissenschaft und Forschung

Wie nahezu alle Stadtregionen sind auch die deutschen Metropolregionen einem fortlaufenden Strukturwandel ausgesetzt, der insbesondere die traditionell bedeutsame Industrieproduktion einem Wandlungsprozess unter-

zieht. Wichtiger werden wissensbasierte innovationsorientierte Wirtschaftsbereiche, so dass Bildung, Wissenschaft und Forschung ein zunehmend höherer Stellenwert für die zukünftige Entwicklung der Städte und Regionen beigemessen wird: »The knowledge base of an economy can be defined as the capacity and capability to create and innovate new ideas, thoughts, processes, and products and to translate these into economic development« (Huggins/Johnston 2009: 1090).

Indikator	Istwerte	Referenzwerte			
		Führende deutsche Metropolregion		Durchschnitt MR	Durchschnitt Dt.
	Frankfurt-RheinMain (Platz im Ranking der MR)	Wert	Name		
Anteil der Schulabgänger 2006 mit allg. Hochschulreife (in %)	26,4 (5)	33,8	Berlin-Brandenburg	26,2	25,3
Studierende an Hochschulen je 1.000 Einwohner 2006	30,5 (1)	30,5	Frankfurt/Rhein-Main	25,6	24,0
Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit Hochschulabschluss 2006 (in %)	12,1 (2)	13,0	München	10,6	9,7
FuE-Personal 2005 je 1.000 Einwohner	10,7 (4)	18,7	Stuttgart	8,8	7,7
FuE-Aufwendungen von Unternehmen 2005 in € 1.000 je FuE-Personal	140,3 (2)	140,6	Hamburg	130,3	127,6
Patentanmeldungen 2000-2005 je 100.000 Einwohner 2005	378,1 (5)	729,7	Stuttgart	336,3	315,9
Bruttoinlandsprodukt in € je Einwohner 2008	35.018 (2)	39.127	München	29.289	28.211
Bruttoinlandsprodukt in € je Erwerbstätiger 2008	69.005 (3)	72.163	München	60.953	59.410

Tab. 1: Die Wissensregion FrankfurtRheinMain im Vergleich

(Quelle: Auszug: Wissensregion FrankfurtRheinMain 2009: 60)

Dieser Bedeutungswandel lässt sich auch daran ablesen, dass in den vergangenen Jahren zahlreiche Metropolregionen, beispielsweise Berlin, Frankfurt, Hamburg oder Nürnberg, in diesen Feldern besonderes Enga-

gement entfaltet haben. Als einer der Vorreiter lässt sich beispielsweise die Wissensregion Frankfurt/Rhein-Main nennen. Mit der »Erklärung zur Wissensregion FrankfurtRheinMain« haben die Beteiligten 2008 eine Vision und Ziele für die gemeinsame Entwicklung von Wissenschaft und Forschung sowie die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Wissenschaft formuliert. Unter Federführung des damaligen Planungsverbands Rhein-Main wurde ein »Wissensatlas« erarbeitet. Eine »Wissensbilanz« identifizierte Stärken und Schwächen in den Themenfeldern regionale Attraktivität, Lehre und Bildung, Vernetzung sowie Innovationskraft. Außerdem vergleicht die Studie den Raum mit Referenzregionen in Deutschland und Europa, um daraus strategische Ansatzpunkte für die Regionalentwicklung ableiten zu können (s. Tab. 1).

Bei dem Konzept der Wissensregion geht es darum, Wissensproduzenten, Wissensvermittler und Wissensnutzer so miteinander zu verbinden, dass die in der Region verfügbare Ressource Wissen für die wirtschaftliche Entwicklung möglichst optimal in Wert gesetzt werden kann (vgl. Back/Fürst 2011; Fromhold-Eisebith 2009). Der Begriff »Wissen« umfasst dabei nicht nur formalisiertes Wissen, das in Schrift- oder Bildform vorliegt und sich auf Produktion, Verfahrenstechniken und Produkte, Organisations-, Koordinations- und Planungsaufgaben oder soziale Interaktionsprozesse bezieht, sondern auch informelles Wissen (*tacit knowledge*) zählt dazu, das auf Erfahrungen, erlernten Routinen und spezifischem Know How beruht. Der Ansatz der Wissensregion ist dabei eng mit dem Cluster-Konzept verbunden (vgl. Porter 1990; 1998), da erst Innovationssysteme und Akteurs-Netzwerke sowie entsprechende Governance-Arrangements die Voraussetzungen dafür schaffen können, die Innovationspotenziale des verfügbaren Wissens zu nutzen (vgl. Ibert/Kujath 2011).

Die Gestaltbarkeit von Wissens-Regionen wird allerdings als begrenzt angesehen: Es bedarf einer »kritischen Masse« von vernetzten Akteuren mit innovativer Mentalität und Offenheit für neue Ideen (vgl. Florida 2005), erforderlich sind Handlungsmöglichkeiten, die vor allem dann eingengt sein können, wenn eine starke Pfadabhängigkeit von nicht-zukunftsfähigen Wirtschaftsstrukturen vorliegt. Außerdem ist ein »konstruktiver Handlungsdruck« nötig, der Ideen und Handlungen auslöst; darüber hinaus müssen die vorhandenen Strukturen anschlussfähig für neue Entwicklungspfade sein.

Auch wenn die Themen Bildung, Wissenschaft und Forschung in den vergangenen Jahren von den Metropolregionen als Handlungsfelder entdeckt worden sind, kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass es durch

unterschiedliche Kompetenzen zu Konkurrenzen und Hemmnissen kommen kann. Vorrangig handelt es sich um Länderkompetenzen, so dass interkommunale Aktivitäten der Metropolregionen mit den jeweils betroffenen Ländern abgestimmt werden müssen. Auch sind verschiedene Ressorts zuständig, was eine abgestimmte Strategiefindung erschweren kann. Aber gerade wegen dieser latenten Selbstblockaden der bestehenden Strukturen kann sich auf der Handlungsebene der Metropolregion eine lohnenswerte Aufgabe ergeben, als Mittler aufzutreten und die fachlich wie räumlich Beteiligten zu einer gemeinsamen Zielfindung zu motivieren sowie den folgenden Umsetzungsprozess mit zu verantworten.

Internationalität: Ressourcen Zuwanderung und Integration

Die deutsche Wirtschaft basiert bekanntlich auf den Erfolgen des Exports. Wie oben beschrieben, gewinnen vor dem Hintergrund der Globalisierung internationale Vernetzung und Wettbewerbsfähigkeit zusätzlich an Bedeutung. Zur besseren internationalen Vernetzung können verschiedene Strategien, Instrumente und Maßnahmen beitragen, beispielsweise ein internationales Standortmarketing, eine metropolregionale »Außenpolitik« (vgl. Hunds 2011) oder Internationalisierungsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung. Dagegen wird die kontinuierlich stattfindende Zuwanderung oftmals kaum als Ausweis für Internationalität gesehen. Sie ist zwar in allen Metropolregionen mehr oder weniger intensiv zu beobachten, wird aber zumeist nicht als Element einer strategisch betriebenen Internationalisierung der Region wahrgenommen. Zuwanderung kann dabei für Metropolregionen auf dreierlei Arten wertvoll sein: Sie kann zur internationalen Vernetzung einer Region beitragen, indem sie die Verbindungen der Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer nutzt, Zuwanderung erhöht die Diversität innerhalb des Raumes, was positive Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit haben kann, und zum Dritten bringt Zuwanderung zusätzliche Arbeitskräfte in die Region, die entweder bereits über die benötigten Qualifikationen verfügen oder aber mit Hilfe entsprechender Qualifizierungsmaßnahmen geschult werden können.

Migrantinnen und Migranten besitzen in aller Regel ein Netzwerk, das sie mit ihrem Herkunftsland verbindet und das häufig eine wichtige Rolle bei unternehmerischen Aktivitäten, etwa dem Handel, spielt. Ein Beispiel sind die zahlreichen chinesischen Export- und Importunternehmen, die den

Hamburger Hafen als wichtigen Umschlagplatz für ganz Europa nutzen. Aber auch temporäre Migration, wie sie für die hochmobilen Eliten typisch ist, kann einer Metropolregion Vorteile bringen: die Kenntnisse des Landes und die geknüpften Kontakte sind für Bekanntheit und Image der Metropolregion wichtig und stärken Netzwerke in das Ausland (vgl. Grabow/Becker 2009). Ähnliches gilt für ausländische Studierende, die ihr Studium in einer Stadt absolvieren und anschließend in ihr Heimatland zurückkehren.

Diversität gilt als eine positive Bedingung zur Steigerung der Innovationsfähigkeit eines Raumes, insbesondere durch die sogenannte *Creative Class* (vgl. Florida 2005). Wissen, Kreativität und Innovation sind bestimmend für die Lebensfähigkeit hochspezialisierter Industriestaaten wie Deutschland, die ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber Niedriglohnländern durch komplexe, qualitativ hochwertige Erzeugnisse und ständige Produktinnovation erhalten (müssen). Ethnische Diversität kann darüber hinaus zu positiven ökonomischen Effekten führen, wenn unterschiedliche kulturelle Praktiken zusammentreffen und verfügbar werden (vgl. Alesina/La Ferrara 2005).

In der Debatte über Migration und Integration wird dabei oft mit zweierlei Maß gemessen. Um die Gruppe der so genannten High-Potentials, der hochqualifizierten Arbeitsmigrantinnen und -migranten, ist längst ein harter Konkurrenzkampf entbrannt. Viele Städte und (Metropol-) Regionen umwerben sie und entwickeln Strategien, um sie gezielt zu gewinnen. Sowohl Niedrigqualifizierte als auch Asylbewerberinnen und -bewerber werden dagegen kaum beachtet beziehungsweise eher als Problemfälle behandelt. Nicht selten schaffen niedrig qualifizierte Zuwanderer und Asylbewerber aber erst das ethnische, soziale und ökonomische Umfeld, das High-Potentials am Standort hält, beide Gruppen können Ausgangspunkt für die internationale Vernetzung sein, und schließlich können beide Gruppen zu ethnischer Diversität und damit zu Kreativität und Innovation beitragen. Aber letztlich muss auch diese Differenzierung als unzureichend betrachtet werden, da auch im Hinblick auf Migrantinnen und Migranten zu beobachten ist, dass eine weit größere Anzahl unterschiedlicher Milieus anzutreffen ist und folglich eine noch komplexere Zuwanderungs- und Integrationspolitik nötig wäre (vgl. Beck/Perry 2007; Sinus-Sociovision 2007).

Eine derart übergreifende metropolregionale Zuwanderungs- und Integrationspolitik erfordert einen Paradigmenwechsel, wie ihn bisher nur wenige Räume vollzogen haben. Beispielhaft sind Basel und Toronto zu nennen, die eine offensive Zuwanderungs- und Integrationspolitik betreiben. Diese hat Auswirkungen auf nahezu alle Politikfelder und Verwal-

tungssektoren, zugleich erfordert dieses geänderte Verständnis eine politische Unterstützung von Seiten der politischen Spitzen und möglichst auch in der Breite der Parteien, um vorhandene Vorbehalte bei beteiligten Akteuren und in der Bevölkerung zu überwinden.

Die deutschen Metropolregionen stehen überwiegend noch vor der Herausforderung, diesen Paradigmenwechsel zu vollziehen. Zu offensichtlich ist das Dilemma, in das die gegenwärtige Politik hinein steuert: obwohl der Mangel an Facharbeitskräften bereits breit thematisiert wird, bleibt die Zuwanderungspolitik restriktiv und vermittelt den Eindruck, dass Zuwandernde in Deutschland eher nicht willkommen seien. Gleichzeitig erfordert die zunehmende Internationalität der globalisierten Wirtschaft, alle Kräfte zu mobilisieren, damit sich Standorte in internationalen Netzwerken verankern können. Zuwanderung bietet dafür hervorragende Zugänge, die von den Migrantinnen und Migranten quasi gratis zur Verfügung gestellt werden. Die – sicherlich nicht einfache – Aufgabe besteht darin, diese Potentiale zu erkennen und in beiderseitigem Interesse für die jeweilige Metropolregion in Wert zu setzen (vgl. Jacob/Knieling 2008). Das klassische Standortmarketing würde damit um eine Komponente erweitert, die in enger Kooperation mit den für Zuwanderung zuständigen Verwaltungsressorts ausgefüllt werden müsste. Ansätze sind bereits zu erkennen – beispielsweise wurde in Hamburg ein Welcome-Center für hochqualifizierte Arbeitsmigrantinnen und -migranten eingerichtet –, allerdings reichen sie oft noch nicht weit genug, um das tatsächliche Potential der Migration für die zukünftige Entwicklung der Metropolregionen zu erschließen.

Lebensqualität: Ressourcen Umwelt, Kultur und soziale Versorgung

Metropolregionen sind nicht nur Wirtschaftsräume. Auch wenn die im Rahmen der Globalisierung zunehmende ökonomische Konkurrenz der Standorträume auf den ersten Blick eine Priorität in Richtung »harter« ökonomischer Standortfaktoren zu präjudizieren scheint, zeigt die nähere Betrachtung von Standortentscheidungen, dass den »weichen« Faktoren eine nicht unerhebliche Bedeutung zukommt. Gerade im Bereich der Wissensökonomie mit überwiegend hoch qualifizierten Arbeitsplätzen müssen unternehmerische Entscheidungen für einen Standort mit berücksichtigen, ob eine Region ausreichende Umweltqualitäten in Bezug etwa auf Luft, Lärm und Wasser, attraktive Naherholungsziele im Wohnumfeld sowie in

weiterer erreichbarer Entfernung oder kulturelle Angebote bietet. Im Bereich der Versorgung spielt die Qualität der Schulen, der Gesundheitsinfrastruktur oder der Fortbildungsmöglichkeiten eine Rolle. Für Metropolregionen, die sich als Zielräume der international hoch mobilen qualifizierten Arbeitskräfte profilieren wollen, leitet sich daraus die Anforderung ab, insbesondere auch diese »weichen« Felder der Stadt- und Regionalentwicklung ausreichend zu gewichten.

Im Vergleich zu den weltweiten Mega-Cities verfügen die deutschen Metropolregionen bei der Lebensqualität über deutliche Standortvorteile. Die vielfältigen Bemühungen einer vorausschauenden Raumentwicklung im 20. Jahrhundert haben dazu beigetragen, dass in den meisten Stadtreionen im Zuge des Städtewachstums eine Nutzungsvielfalt erhalten werden konnte, durch die Wohnen, Arbeiten und Erholung in guter Erreichbarkeit zueinander gegeben sind. Wohnquartiere verfügen oftmals über die erforderlichen Freiräume im Wohnumfeld, die Qualität der Umweltressourcen Luft und Wasser hat sich in den letzten Jahrzehnten vielfach deutlich verbessert, Probleme gibt es oftmals allerdings noch im Bereich des Lärms – nicht zuletzt durch die weiterhin ungebrochene Nutzung des motorisierten Individualverkehrs. Daneben haben viele deutsche Metropolregionen als sogenannte *Second-Cities* auch Vorteile bei den Kriterien Sicherheit, Mietkosten und Erreichbarkeit beziehungsweise Verkehrsfluss (vgl. Follath/Sporl 2007; Hodos 2011).

Einzelne Großstadt- beziehungsweise Metropolregionen haben sich in den vergangenen Dekaden als Vorreiter in diesen Handlungsfeldern hervor getan. Beispielsweise hat das Ruhrgebiet unter anderem im Zuge der Internationalen Bauausstellung 1990–2000 mit dem Emscher-Landschaftspark und weiteren Projekten einen »weichen« Modernisierungsprozess unternommen, der ökologische, soziale und kulturelle Qualitäten betont und diese auch international zur Schau stellt (vgl. Regionalverband Ruhr 2010). Seitdem ist diese Ausrichtung kontinuierlich weiterverfolgt worden, um allmählich eine Neudefinition der Region als attraktivem Lebens-, Wohn- und Arbeitsort zu erreichen. Ebenso hat die Region Frankfurt/Rhein-Main Anfang der 1990er Jahre die beiden Projekte »GrünGürtel Frankfurt« und »Regionalpark Rhein-Main« gestartet, um die Freiraum- und Naherholungsqualität des Raumes gezielt weiter zu entwickeln und für die Bevölkerung zu erschließen (vgl. Sinning 2000; vgl. den Beitrag von Dettmar i.d.B.). Den Vorbildern in Frankfurt und dem Ruhrgebiet folgte die Schaffung einer ganzen Reihe von Grüngürteln, Grünen Ringen und

Landschaftsparks in verschiedenen Stadtregionen, so dass diese Instrumente inzwischen zum festen Repertoire der Raumentwicklung zählen. Allerdings kommt es im Zuge der Siedlungsentwicklung und von Infrastrukturplanungen immer wieder zu Flächennutzungskonkurrenzen, die eine Gefahr für die Qualität der Freiräume darstellen. Vor dem Hintergrund der Bedeutung der »weichen« Standortfaktoren für die Wettbewerbsfähigkeit von Metropolregionen sollten diese aber ausreichend Schutz erhalten, um die entsprechenden Qualitäten dauerhaft sicherzustellen.

Ein aktueller Anknüpfungspunkt zu Fragen der Lebensqualität in Metropolregionen hat sich in den letzten Jahren aus der Debatte über den Klimawandel und dessen Folgen ergeben. Zwischen beiden Handlungsfeldern gibt es unmittelbare Überschneidungen und Synergien. Diese Aspekte sollen im folgenden Kapitel näher betrachtet werden.

Klimawandel: Ressourcen Energieeffizienz und resiliente Raumentwicklung

Das Handlungsfeld Klimawandel stellt für Metropolregionen in mehrfacher Hinsicht eine Herausforderung dar. Zum einen tragen die Verdichtungsräume in besonderem Maße zum Ausstoß klimarelevanter Gase, insbesondere von CO₂, bei, so dass entsprechende Anstrengungen zur Verminderung gefordert werden. Zum anderen sind gerade städtische Räume von den Folgen des Klimawandels betroffen, wenn Hochwasser, Extremwetterereignisse oder erhöhte Temperaturen die Lebensbedingungen verändern und Infrastrukturen beeinträchtigen. Beide Anforderungen können als Herausforderungen verstanden werden, bisherige Entwicklungen kritisch zu hinterfragen und nach veränderten, zukunftsfähigen Strategien zu suchen. Im Bereich des Klimaschutzes zielt dies besonders darauf, die Energieeffizienz in den Bereichen Verkehr, Wirtschaft und Wohnen zu erhöhen. Im Bereich der Folgen des Klimawandels bezieht sich dies auf eine Überprüfung der Leitbilder der Raumentwicklung und eine Neuausrichtung auf eine resiliente, anpassungsfähige Entwicklung, bei der Metropolregionen in der Lage sind, im Schadensfall ihre zentralen Funktionen aufrecht zu erhalten und sich auf veränderte Klimabedingungen einzustellen.

Der Klimaschutz kann einerseits als Restriktion oder Belastung für Politik, Wirtschaft und Bevölkerung eines Raumes interpretiert werden, da erhöhte Standards zu berücksichtigen oder Veränderungen in gewohnter

Technik, Prozessen und Verfahren erforderlich sind. Andererseits bieten aber gerade diese Änderungen vielfältige Ansatzpunkte für Technik- und Prozessinnovationen, die mittel- bis langfristig dazu beitragen können, die Wettbewerbsposition der Wirtschaft und das Image einer Metropolregion zu verbessern. Initiativen in allen Teilen der Welt, etwa unter dem Leitbild »*Low Carbon Cities*« (ISOCARP 2009) oder »*Post Oil City*« (ARCH+ 2010), deuten das Innovationspotential an, das mit einer offensiven Behandlung des Klimaschutzes verbunden sein kann. Themen wie die Modernisierung und der Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs, Elektromobilität, energetische Gebäudesanierung oder Öko-Audits zur Energieeinsparung in Unternehmen verdeutlichen die Bandbreite der Sektoren, die von diesem Modernisierungsprozess erfasst werden. Daneben hat sich in den vergangenen Jahren die Umstellung der Energieerzeugung auf regenerative Energien zu einem Wachstumsbereich entwickelt, mit dem eine Vielzahl von Produkt- und Verfahrensneuerungen in der Energiebranche sowie in den vor- und nachgelagerten Bereichen verbunden sind.

Einzelne Großstädte oder Metropolregionen, beispielsweise Hannover, Hamburg, Frankfurt und München, haben die Tragweite und die Potentiale des Klimaschutzes erkannt und umfangreiche Zielkonzepte erarbeitet und entsprechende Instrumente eingesetzt, um Klimaschutz zu einem festen Bestandteil der Stadt- und Regionalentwicklung werden zu lassen. Dass die Umsetzung zahlreiche Restriktionen und Widerstände zu überwinden hat, verwundert nicht und lässt sich in Analogie zu anderen Innovationsprozessen einordnen. Für die Handlungsebene der Metropolregion bietet der Klimaschutz darüber hinaus eine besondere strategische Option, da es ein nach wie vor recht neues Handlungsfeld ist, das als Querschnittsthema in der Ressortzuständigkeit nicht eindeutig verankert ist und zudem zu den freiwilligen Aufgaben der Kommunen zählt. In dieser Phase kann sich die regionale Ebene einfacher der Aufgabe annehmen und komplementär zu kommunalen Aktivitäten einen Zielrahmen für den Klimaschutz entwickeln. Wenn es gelingt zu verdeutlichen, welches Innovationspotential damit für die Region verbunden ist, sollte es möglich sein, Partner aus Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft für die Umsetzung zu mobilisieren.

Neben dem Klimaschutz ist die Anpassung an die möglichen Folgen des Klimawandels ein zweites Handlungsfeld, das zwischenzeitlich Gegenstand einer breiten politischen und wissenschaftlichen Debatte geworden ist. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse, eine Reihe einschneidender Extremereignisse, etwa das Elbehochwasser 2002, die Hitzewelle 2003 oder

der Orkan Kyrill 2007, und die Veröffentlichung entsprechender Studien, beispielsweise des Weltklimarates (vgl. IPCC 2007; auch Worldwatch Institute 2007; Hunt/Watkiss 2007) und des »Stern-Berichts« 2007 (Stern 2007), leisteten dem Thema Klimafolgen und -anpassung Vorschub (vgl. Greiving/Fleischhauer 2008: 61). Entsprechende Strategien und Konzepte sollen dazu beitragen, dass sich Städte und Regionen frühzeitig auf die Folgen des Klimawandels einstellen und entsprechende Strategien vorausschauend entwickeln können (vgl. z.B. Birkmann 2008; Bulkeley 2006; Endlicher/Kress 2008; Overbeck u.a. 2008; Ritter 2007; Wilson 2006).

Für die metropolregionale Handlungsebene stellt sich die Thematik der Klimaanpassung insbesondere in Bezug auf die Leitbilder der Siedlungsentwicklung und damit verbundene Fragen, wie Infrastrukturen zukünftig organisiert werden sollten und wie Freiraumschutz und -entwicklung zu einer resilienten Raumentwicklung beitragen können. Resiliente Systeme sind aufgrund ihrer Robustheit und Widerstandskraft in der Lage, während eines Extremereignisses ihre wesentlichen Funktionen aufrecht zu erhalten beziehungsweise aufgrund ihrer Bewältigungskapazität schnell in ihren Ursprungszustand zurückzukehren (vgl. Birkmann 2008: 10; Brooks 2003: 11). Mit Blick auf zukunftsfähige Raumstrukturen und in Anbetracht der möglichen Folgen des Klimawandels stellt sich deshalb die Frage, wie das Konzept der Resilienz in die planerischen Leitbilder integriert werden kann. Als Bewertungskriterien für die Resilienz-Tauglichkeit von Leitbildern der Raumentwicklung bieten sich dabei u.a. Exposition, Redundanz, Stärke und Diversität an (vgl. Godschalk 2003: 139; Knieling u.a. 2010; Greiving u.a. 2009: 9ff.), die im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

Unter den Auswirkungen der Folgen des Klimawandels wirken insbesondere Extremereignisse als Gefährdungen für Siedlungsbereiche und Infrastrukturen. In diesem Zusammenhang meint Exposition die spezifische Belastung durch die veränderten klimatischen Verhältnisse. Auf der gesamtstädtischen Ebene zielt das Merkmal Expositionsverminderung daher auf die räumliche Anordnung von Bauflächen, Freiraum und Infrastruktur. Der Gefährdung durch Extremereignisse und der städtischen Überhitzung können beispielsweise großräumige Freiflächensysteme entgegenwirken. Neben einem solchen qualitativen Ansatz bezieht sich das Merkmal Exposition auch auf quantitative Aspekte, da eine Siedlungsexpansion die Gefährdung zusätzlich erhöhen kann. Das Merkmal Redundanz zielt auf der gesamtstädtischen und regionalen Ebene auf eine dezentrale Organisation von Siedlungsflächen und Infrastrukturen, so dass das Gesamt-

system auch bei einem Ausfall eines Teilbereiches weiterbestehen kann. Infrastrukturen sollten außerdem parallel und funktionsäquivalent entwickelt werden, um die negativen Folgen von einzelnen Ausfällen zu verringern. Das Kriterium Stärke bezieht sich vor allem auf lineare Infrastrukturen. Sind sie in gefährdeten Bereichen nicht vermeidbar, sollten sie so robust ausgelegt sein, dass sie Extremereignisse überstehen können. Das Merkmal Diversität zielt auf die kleinräumige Mischung von Bau- und Freiflächen, um den Effekt von städtischen Wärmeinseln zu verringern, die Versiegelung zu begrenzen und wohnungsnaher Erholungsflächen zu schaffen.

Bei der Betrachtung der Anforderungen der Klimaanpassung zeigt sich eine enge Überschneidung mit Fragen der stadt-regionalen Lebensqualität. Eine Mischung von Siedlungs- und Freiflächen oder die dezentrale Organisation der Siedlungsstruktur korrelieren mit Vorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung. Insofern können Bemühungen um eine resiliente Metropolregion entsprechende Synergien freisetzen und zu mehr Lebensqualität und damit gleichzeitig zu einer höheren Attraktivität des Raumes in Bezug auf dessen »weiche« Standortfaktoren beitragen.

Metropolitan Governance: Ressourcen Kooperation und Vernetzung

Metropolitan Governance ist durch ein verändertes Verständnis der politisch-administrativen Steuerung gekennzeichnet. Dabei bezieht sich »Governance« auf die Akteure, Institutionen und Prozesse, welche die stadt-regionale Entwicklung sowie die Art und Weise ihrer Steuerung ausmachen. Im Folgenden wird zunächst erläutert, welches Verständnis von »Governance« den weiteren Ausführungen zugrunde liegt und welche besonderen Anforderungen sich für eine Governance von Metropolregionen stellen. Auf dieser Basis werden strategische Entscheidungen beschrieben, die Grundlage für die Konzeption einer »Metropolitan Governance« sein sollten.

»Governance without Government« (Rhodes 1997) – diese Formulierung weist auf steuerungstheoretische Überlegungen hin, die Ausgangspunkt des Governance-Ansatzes sind und eine Verschiebung von der hierarchisch orientierten staatlichen Steuerung zu kooperativen und marktorientierten Steuerungsmechanismen beschreiben. »Governance« steht – im Vergleich zu »government«, eine Unterscheidung, die in der deutschen Sprache nicht möglich ist, – für ein verändertes Verständnis von Steuerung. Auf dieser Grundlage leitet sich folgende Definition von Governance ab:

»All those interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems, or creating societal opportunities attending to the institutions within which these Governance activities take place, and the stimulation of normative debates on the principles underlying all Governance activities« (Kooiman 2002: 73).

Diese Definition verdeutlicht, dass sich Governance als Ausprägung »modernen Regierens« vom klassischen Verständnis staatlicher Regulation deutlich unterscheidet. Als Form einer »regionalen Verhandlungsdemokratie« (Benz/Fürst 2003: 18) zielt sie insbesondere darauf, Prozesse regionaler Selbstorganisation zu ermöglichen. Dabei haben drei Merkmale besondere Bedeutung (vgl. Kooiman 2002: 73): Es geht in erster Linie um Regeln und Qualitäten von Systemen, um Formen von Kooperation zur Verbesserung der Legitimation und der Effektivität von (Selbst-)Steuerung sowie um entsprechend veränderte Prozesse, Strukturen und Methoden. Diese Merkmale lassen sich unter anderem anhand folgender Ausprägungen beschreiben:

- Erweitertes Akteurspektrum: Während im klassischen Verständnis von Stadt- und Regionalentwicklung staatliche und kommunale Akteure im Mittelpunkt stehen, treten bei der Metropolitan Governance weitere Akteure hinzu: Dies betrifft insbesondere die Wirtschaft, gesellschaftliche Akteure, die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Belange vertreten, sowie die Zivilgesellschaft. Damit entsteht ein Akteursdreieck aus Staat/Kommune, wirtschaftlichen Akteuren und Zivilgesellschaft.
- Kooperative Akteursbeziehungen: Zwischen den beteiligten Akteuren kommt es zu vielfältigen Kooperationsbeziehungen, die eigenständige Organisationsformen bilden und Kollektivgütern produzieren können. Dabei handelt es sich um folgende Varianten der Kooperation:
 - Interkommunale Kooperation zwischen Städten und Gemeinden,
 - Bürgerbeteiligung durch die Kommune oder die Region sowie Bürgerorientierung im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, so dass die Bürgerschaft zum Ko-Produzent öffentlicher Güter wird,
 - Public Private Partnership zwischen Wirtschaft und Kommunen beziehungsweise Region. Auf diese Weise kann die Wirtschaft zum Ko-Produzent von öffentlichen Gütern werden,
 - Corporate Citizenship, so dass die Wirtschaft bürgerschaftliche Aktivitäten unterstützt,
 - strategische Allianzen von Betrieben untereinander oder im Zusammenspiel mit den Interessenvertretungen der Wirtschaft,

- bürgerschaftliches Engagement, auch dabei tritt die Bürgerschaft als Ko-Produzent von öffentlichen Gütern auf,
 - lokale und regionale Zusammenschlüsse von Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft als umfassendste Form akteursübergreifender Zusammenarbeit.
- Als Steuerungsprinzipien verdrängen Kooperation und Konkurrenz die hierarchisch ausgerichtete Koordination. Koordination ist darauf ausgerichtet, dass eine übergeordnete Instanz das Verhalten der Akteure ausrichtet (explizit durch unmittelbare Verhaltenssteuerung, implizit durch Vorgabe und Kontrolle von Spielregeln). Dagegen treten bei der Konkurrenz rechtlich selbstständige Akteure in den Wettbewerb miteinander. Dies schließt aber deren Kooperation miteinander nicht aus, wenn diese für alle Beteiligten von Vorteil ist, etwa wenn sich Komplementaritäten ergeben, Synergien entstehen oder gemeinsam eine kritische Masse erreicht wird.
- Mit der Verschiebung der Steuerungsprinzipien gehen Veränderungen im Instrumentarium der metropolregionalen Entwicklung einher. Durch diesen »*Instrumental Shift*« treten neben die bekannten regulativen Instrumente, wie Raumordnungs- und Bauleitpläne oder Genehmigungsverfahren, zunehmend kommunikative und kooperative Instrumente sowie Marktteilnahme und Organisationsentwicklung. Regional Konferenzen, Städtennetze, Mediation und Moderation etc. gewährleisten, dass für den steigenden Bedarf nach Verhandlung zwischen den vielfältigen Interessen unterschiedlichste Vermittlungsverfahren zur Verfügung stehen. Ebenso gewinnt die Marktorientierung öffentlicher Akteure an Bedeutung, so dass sie marktliche Prozesse als Steuerungsinstrumentarium nutzen können. In der Folge dieser veränderten Arrangements wird die Organisationsentwicklung wichtiger. Neue, oft intermediäre Organisationen entstehen, die eine Plattform für Aus handlungsprozesse zwischen den Akteuren bieten.
- Mehrebenenkoordination: Metropolregionen stellen komplizierte Mehrebenenkonstellationen dar, da Entwicklungsprozesse auf Quartiers-, Stadtteil- oder Bezirks-, Stadt- und regionaler Ebene miteinander sowie gegenüber der Landes- und Bundes- und internationalen Ebene abgestimmt werden müssen. Entsprechend agieren viele der beteiligten Akteure in unterschiedlichen Arenen, so dass sie gezwungen sein können, voneinander abweichende Positionen zu vertreten, je nachdem für welche Institution oder Ebene sie sprechen. Als Delegierte stehen sie

außerdem vor der Aufgabe, die Ergebnisse metropolregionaler Verhandlungen in die Institution zurück zu vermitteln, die sie entsandt hat. Gelingt diese Vermittlung nicht, führt es zu einer Schwächung der Kooperation. Gleichzeitig wirft die Mehrebenenproblematik die Frage auf, wie das Handeln der Akteure legitimiert ist, wenn Entscheidungen zu treffen sind, beziehungsweise wie sie mit den jeweiligen demokratisch legitimierten Gremien verzahnt sind (vgl. Benz 1992).

Die vorgenannten Merkmale und Entwicklungen beziehen sich auf Veränderungen, die für die regionale Maßstabebene im Allgemeinen gelten. Für Metropolregionen stellt sich darüber hinaus die Frage, ob es spezifische Eigenschaften gibt, die dazu berechtigen, von einer Metropolitan Governance zu sprechen (vgl. u.a. Heinelt/Kübler 2005; Blatter/Knieling 2009)? Grundsätzlich treffen die beschriebenen Kriterien stadt-regionaler Steuerung für Metropolregionen ebenso zu. Dabei fällt aber auf, dass einzelne Merkmale in Metropolregionen besonders ausgeprägt zum Tragen kommen:

- Die Akteursvielfalt ist in Metropolregionen durch die Ballung von Menschen und Interessen um ein Vielfaches größer als in anderen Regionen. Viele Einzelinteressen sind hervorragend organisiert und entsprechend artikulationsfähig, so dass sie den Steuerungsanspruch von Staat und Kommunen deutlicher in Frage stellen beziehungsweise durch ihr selbstbewusstes Handeln aushöhlen.
- Zugleich besteht ein sehr hohes Konfliktniveau, insbesondere in Bezug auf die knappe Ressource Boden, der von zahlreichen Interessen beansprucht wird. Gewerbe- und Wohngebiete konkurrieren beispielsweise mit Verkehrserschließungen, Naherholungsgebieten sowie Freiraum- und Naturschutz. Aspekte des Luft-, Lärm- und Strahlenschutzes kommen hinzu. Verhandlungsprozesse sind entsprechend komplex und aufwändig.
- Bezogen auf den »*instrumental shift*« stehen Metropolregionen vor der Herausforderung, einerseits ihre Verfahren in Richtung Kommunikation und Kooperation zu modernisieren. Andererseits müssen sie aber auch sicherstellen, dass die bestehenden ordnungspolitischen Instrumente eine ausreichende Wirksamkeit behalten. Denn angesichts des hohen Konfliktniveaus und der Interessenüberlagerung bedarf es auch weiterhin eines »Schattens der Hierarchie« (Scharpf 1991), also ordnungspolitischer Rahmensetzungen und wirkungsvoller Institutionen, die das Verhalten der Akteure koordinieren.

- Mehrebenenkoordination: In Metropolregionen steigert sich die Komplexität zusätzlich, da diese international ausgerichtet sind und entsprechende Anforderungen und Verknüpfungen auf europäischer und internationaler Ebene einbezogen werden müssen. Dies stellt sowohl zusätzliche Anforderungen an die beteiligten Akteure als auch an die institutionalisierten Koordinationsmechanismen (s. Abb. 1).

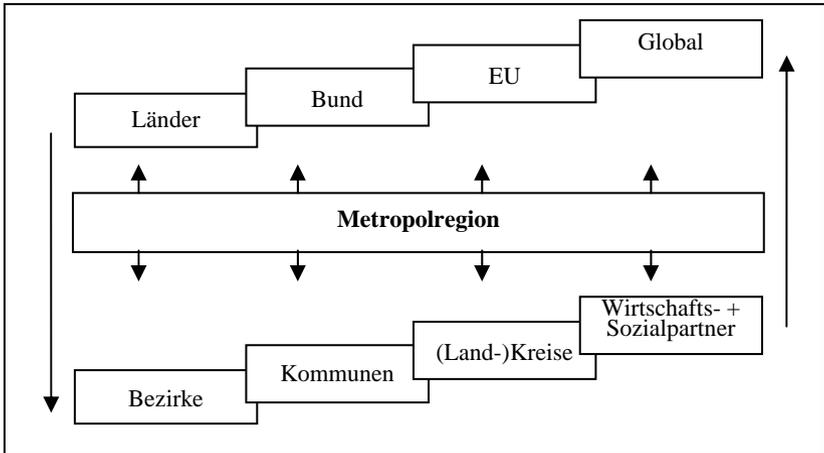


Abb. 1: Mehrebenen-Koordination in Metropolregionen

(Quelle: eigene Darstellung)

In den meisten größeren deutschen Stadtregionen sind in den 1990er Jahren zentrale Entscheidungen zur Organisationsreform der politischen Steuerung und Integration gefallen. Dabei wurden unterschiedliche Governance-Formen umgesetzt. Im Rahmen der Konstitution und weiteren Entwicklung der Metropolregionen stellt sich die Frage der regionalen Organisation in zahlreichen Räumen von Neuem. Dabei sind folgende strategische Entscheidungen zu treffen, aus denen sich die jeweils regionsspezifische metropolregionale Governance ableiten lässt (vgl. Blatter/Knieling 2009: 239ff.):

- Primäre Zielsetzung: Profilierung nach außen oder Steuerung nach innen?
- Scale: Diffuse/weite oder klare/enge geographische Abgrenzung der Metropolregionen?
- Scope: funktional-spezialisierte oder territorial-multifunktionale Ausrichtung?

- Harte oder weiche Institutionalisierung? Rechtliche Verfasstheit, Kompetenzen, Ressourcen und politische Legitimation
- Institutionelle Integration oder Konsultierung und Mobilisierung der privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure?
- Instrumente von Metropolregionen: Formale Regulierung oder informelle Kommunikation?
- Metropolitan Governance »by projects, festivals or visions«: Projektorientierung oder integrativer Steuerungsansatz?
- Metropolitan Governance als Multi-Level Governance: Enge oder lose Kopplung zwischen lokaler und regionaler Ebene, externe Steuerung durch Normen oder Symbole?

In Tabelle 2 sind zwei idealtypische Typen der Metropolitan Governance dargestellt.

<i>Strategische Merkmale und Typen der Metropolitan Governance</i>		
	<i>Metropolitan Governance Typ I</i>	<i>Metropolitan Governance Typ II</i>
Strategische Ausrichtung	Externe Profilierung	Interne Steuerung und Integration
Scale/geografische Abgrenzung	Unscharfe und weite, ggf. flexible Abgrenzung (»variable Geometrie«)	Eindeutige und enge Abgrenzung
Scope/funktionale Differenzierung/Integration	Funktionale Differenzierung/spezialisierte Zweckverbände und andere Organisation	Funktionale Integration/umfassende Organisation
Institutionalisierung	Weiche Institutionalisierung	Harte Institutionalisierung
Beteiligung privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	Integration privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	Konsultierung privater/zivilgesellschaftlicher Akteure
Planungsverständnis	Selektiv: (Groß-)Projekte/Leuchttürme/Festivalisierung	Integrativ: Leitbilder/Entwicklungskonzepte
Vorrangige Instrumente	Kommunikative Instrumente/Organisationsentwicklung	Regulative Instrumente
Mehrebenensystem	Lose Kopplung	Enge Kopplung
Kontextsteuerung	Symbolisches Kapital	Rechtl. Rahmensetzungen

Tab. 2: *Strategische Merkmale und Typen der Metropolitan Governance*

(Quelle: Blatter/Knieling 2009: 263)

In der Realität ist aber zu erwarten, dass es in Abhängigkeit von den jeweiligen metropolregionalen Rahmenbedingungen und situativen Faktoren, wie spezifischen Aufgaben- oder Problemstellungen, politischen Konstellationen, handelnden Personen, kommunalen, regionalen und Landesinteressen etc. zu Mischformen kommen kann (vgl. Blatter 2005; Frey/Eichenberger 2001).

Dabei stellen sich für mono- oder polyzentrische Metropolregionen unterschiedliche Anforderungen. Während für monozentrische Metropolregionen tatsächlich die Wahlmöglichkeit zwischen beiden Typen besteht (MR Stuttgart und MR Hamburg als gegensätzliche Pole), ist für großräumige polyzentrale Metropolregionen, wie Mitteldeutschland, eher eine Parallelität beider Ausprägungen zu erwarten: um die Zentren bilden sich Stadtregionen des Typs II, die externe Orientierung kann dagegen auf metropolregionaler Ebene in Form des Typs I organisiert werden. Dies würde zulassen, dass die Vorteile beider Modelle erschlossen werden können, ohne dass sie sich gegenseitig behindern. Die beschriebenen strategischen Merkmale und Typen von Metropolitan Governance verdeutlichen in jedem Fall, dass mit der Bildung der Metropolregionen eine neue Phase der Organisationsentwicklung begonnen hat, die sich überwiegend noch in den Anfängen befindet, so dass die Suche nach der jeweils passenden Governance eine maßgebliche Aufgabe für die Metropolregionen bleiben wird.

Fazit

Während sich die Debatte über Entwicklungsperspektiven von Großstadtregionen über viele Jahrzehnte auf einen breiten Kanon von Handlungsfeldern erstreckte und darin mündete, dass eine integrierte, später dann nachhaltige Regionalentwicklung zum Maßstab wurde, ist vor dem Hintergrund der Verwendung des Begriffs Metropolregionen gelegentlich eine inhaltliche Verengung zu beobachten. Angesichts der Orientierung von Metropolregionen am internationalen Wettbewerb um Investitionen und hoch qualifizierte Arbeitskräfte werden wirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund geschoben. Der vorliegende Beitrag soll diese Ausrichtung erweitern und aufzeigen, dass selbst unter Beibehaltung der internationalen Vergleichsperspektive Handlungsfelder eine wichtige Rolle spielen sollten, die eher

sozialen, kulturellen und ökologischen Orientierungen zuzuordnen sind. Für eine zukunftsfähige Entwicklung von Metropolregionen besteht deshalb ebenso die Herausforderung, eine integrierte Raumentwicklung zu betreiben, bei der sich die Qualität des Standorts aus einer Vielzahl von Einzelqualitäten zusammensetzt, die sowohl ökonomischen als auch nicht-ökonomischen Bereichen zuzuordnen sind. Erst die Verschränkung beider Zugänge führt zu den besonderen Wettbewerbsvorteilen, welche die deutschen und viele europäische Metropolregionen (als so genannte *Second Cities*) schon heute auszeichnen.

Die beschriebenen Handlungsfelder Bildung, Zuwanderung, Lebensqualität, Klimawandel und Kooperation weisen zugleich darauf hin, dass es in den meisten Metropolregionen Deutschlands in einer Vielzahl von Handlungsansätzen noch Defizite gibt. In einzelnen Bereichen, etwa der Wissenschaftspolitik, sind sie dabei auf andere Handlungsebenen, hier vor allem die Bundesländer und den Bund, angewiesen, in vielen Feldern liegen die Kompetenzen oder zumindest weitgehende Gestaltungsspielräume dagegen bei den Metropolregionen selbst. Hier sind die Engpässe oft eher in der Fähigkeit der Metropolregionen zu sehen, interne Konkurrenzen und Egoismen zu überwinden, um grenzüberschreitende Lösungen zu finden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Metropolregionen als machtpolitischer Akteur eine Herausforderung für die Landesregierungen darstellen können. Folglich besteht auch verstärkter vertikaler Koordinationsbedarf zwischen Metropolregion und Bundesland beziehungsweise -ländern.

Die deutschen und zahlreiche europäische Metropolregionen verfügen über gute Voraussetzungen, um dem Maßstabssprung von der nationalen Großstadtregion zur international orientierten Metropolregion und die veränderten Anforderungen durch die internationale Vergleichsperspektive erfolgreich zu bewältigen. Durch die zumeist lange Tradition koordinierter Raumentwicklung bieten die jeweiligen Raumstrukturen hohe Standards in Bezug auf Lebens-, Wohn- und Arbeitsqualität. Diesen Vorteil sollten die Metropolregionen noch offensiver als einen solchen erkennen, ihn weiter ausbauen und in ihrer jeweiligen Wettbewerbsstrategie gezielt einsetzen. Diese Qualitäten unterscheiden sie positiv von Mega-Cities, da ab einer Größe von rund sechs Millionen Einwohnern die Gefahr besteht, dass sich die Vorteile der Urbanität in das Gegenteil verkehren, wenn Mietkosten, Sicherheit im öffentlichen Raum, lange Anfahrtswege, Verkehrs- oder

Umweltprobleme zu Problemen werden (vgl. Follath/Sporl 2007 mit Bezug auf Aussagen eines OECD-Experten).

Maßgeblich für die zukunftsfähige Entwicklung der deutschen und vieler europäischen Metropolregionen ist die Einsicht, dass die beschriebenen Handlungsfelder als Potenziale beziehungsweise Ressourcen für die zukünftige Entwicklung einzuschätzen sind und es folglich nötig ist, die Prioritäten entsprechend neu zu ordnen. Wissensbasierte Regionalentwicklung mit einem Fokus auf Bildung, Wissenschaft und Forschung, Zuwanderung als Potential für Internationalität, Facharbeitskräfte und eine Innovationskultur, Lebensqualität in den »weichen« Bereichen Umwelt, Bildung und Kultur, Klimawandel als Innovationsmotor für Energieeffizienz und resiliente und damit vorsorgend anpassungsfähige Raumstrukturen sowie Kooperation als Bindeglied metropolregionaler Entwicklung können maßgebliche Eckpfeiler einer metropolregionalen politischen Agenda definieren. Dabei ist zu beachten, dass sich die Handlungsfelder für jede Metropolregion entsprechend der Ausgangslage und regionalen Besonderheiten unterschiedlich darstellen. Entscheidend dürfte sein, ob es den beteiligten Akteuren in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gelingt, eine einseitige, eng wirtschaftliche Ausrichtung der Metropolregionen zu überwinden und Partikularinteressen zurückzudrängen, die Metropolregionen in erster Linie als Promotoren unter anderem für »harte« Infrastrukturprojekte instrumentalisieren wollen. Das Konstrukt der Metropolregion wird nur dann dauerhaft auf Unterstützung und Legitimation hoffen und damit die gewünschten Wirkungen erzielen können, wenn die verantwortlichen Akteure durch eine integrierte und nachhaltige metropolregionale Entwicklung nachweisen können, dass ihnen daran gelegen ist, die drängenden Zukunftsthemen zum Vorteil einer großen Mehrheit der Bevölkerung zu lösen. Dazu können die genannten Handlungsfelder beitragen.

Literatur

- Alesina, A., La Ferrara, E. (2005), »Ethnic Diversity and Economic Performance«, in: *Journal of Economic Literature*, XLIII, S. 762–800.
- ARCH+ Zeitschrift für Architektur und Städtebau (2010), *Post Oil City. Die Stadt nach dem Öl. Die Geschichte der Zukunft der Stadt*, Nr. 196/197.