

Vorabveröffentlichung

Dies ist die begutachtete inhaltlich freigegebene Fassung des Beitrags:

Anna Growe

Metropolregion

In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
(im Erscheinen)



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

Metropolregion

Gliederung

- 1 Grundlagen zum Begriff der Metropolregion
- 2 Funktionen von Metropolregionen
- 3 Die Entwicklung des Konzepts der Metropolregionen
in der deutschen Raumordnungspolitik

Literatur

Metropolregionen nehmen seit Mitte der 1990er Jahre eine prominente Position in raumordnerischen Strategien ein. Das Konzept der Metropolregionen wird genutzt, um Agglomerationen hochwertiger Funktionen abzugrenzen und regionale Kooperationen zur Stärkung von Entwicklungsmotoren anzustoßen.

1 Grundlagen zum Begriff der Metropolregion

Der Begriff der Metropolregion wird in der deutschen \triangleright *Raumordnung* seit Mitte der 1990er Jahre diskutiert und in politischen Dokumenten verwendet. Anlass für das Aufgreifen von Metropolregionen in der Raumordnung ist die sich durch Internationalisierung und \triangleright *Globalisierung* verstärkende interregionale Standortkonkurrenz. Mit dem entwicklungsorientierten Konzept der Metropolregionen wird das Ziel verbunden, durch Bündelung und Vernetzung von hochwertigen Funktionen Regionen (\triangleright *Region*) in Deutschland direkt oder indirekt zu stärken.

Grundlage für die Verwendung des Begriffs der Metropolregion in der Raumordnung bildet die 1995 im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (HARA) genannte Definition der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Metropolregionen sind demnach „räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen“ (BMBau 1995: 27).

Diese Definition betont den entwicklungsorientierten Charakter des Konzepts und bezieht sich nicht nur auf die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, sondern zugleich auf die Wettbewerbsfähigkeit Europas. Weiterhin sollen Metropolregionen das Zusammenwachsen Europas fördern. In diesem Zusammenhang wird 1995 im HARA stets von *Europäischen Metropolregionen* gesprochen. Zunehmend setzt sich jedoch der Begriff *Metropolregion* durch, da der Bezug zur europäischen Raumentwicklungspolitik (\triangleright *Europäische Raumentwicklungspolitik*) zwar wichtig, aber nicht allein bestimmend ist.

Die Definition der MKRO von 1995 verweist weiterhin darauf, dass Metropolregionen eine funktionale und eine räumliche Kategorie darstellen. Im funktionalen Verständnis sind Metropolregionen Agglomerationen \triangleright (*Agglomeration, Agglomerationsraum*) hochwertiger Funktionen, die ihre Rolle als Motoren der Entwicklung ermöglichen. Im räumlichen Verständnis bestehen Metropolregionen aus einer Stadt (monozentrische Region) oder mehreren nahe beieinander gelegenen großen Städten (polyzentrische Regionen; \triangleright *Polyzentralität*) einschließlich des jeweiligen Verflechtungsraums (\triangleright *Stadt-Umland-Beziehungen*), soweit dieser ebenfalls funktionale Standortqualitäten besitzt.

Trotz eines ausführlichen Diskurses fehlen bis heute allgemein anerkannte Kriterien, nach denen Metropolregionen identifiziert und von anderen Regionen abgegrenzt werden können. Probleme ergeben sich vor allem aus einer Vermischung von Abgrenzungen aufgrund eines empirisch-analytischen Ist-Zustands und eines normativ-planerischen Soll-Zustands. Zur besseren Differenzierung dieser Perspektiven wird zunehmend *Metropolraum* für eine empirisch-analytische Abgrenzung und *Metropolregion* für eine normativ-planerische Abgrenzung verwendet. Gemäß dieser Unterscheidung ist ein Metropolraum ein empirisch beschreibbarer räumlicher Cluster von metropolitanen Funktionen, eine Metropolregion hingegen eine mehr oder weniger metropolitane Großregion, welche durch ein Entwicklungsbündnis öffentlicher und privater Akteure gebildet wird.

2 Funktionen von Metropolregionen

Ausgangspunkt für die Beschreibung von Metropolfunktionen ist eine Systematisierung unterschiedlicher Modi von Internationalisierungsprozessen (vgl. Grove 2011). Diese Systematisierung beruht auf der Annahme, dass die Internationalisierung von Städten (▷ *Stadt*) mehr erfordert als die internationale Einbindung von Unternehmen, die in den Städten lokalisiert sind, und dass neben den *Global Cities* (New York, Tokyo und London) weitere Städte internationalisiert sein können. Bonneville (1994: 278 ff.) hebt drei Haupttypen hervor:

- internationalisierte Städte aufgrund der Internationalisierung ihrer Produktionsbasis,
- Städte als Schnittstellen zwischen der Weltwirtschaft und ihrem Umland,
- Städte mit internationalen Regulationsfunktionen.

Auf Grundlage dieser Typisierung unterscheidet Blotevogel (1998: 25) funktional-qualitative und systemisch-strukturelle Merkmale von Metropolregionen. Diese wurden von Behrendt und Kruse (2001: 205) zu drei Metafunktionen zusammengefasst, die bereits auf die heute in der deutschen Raumordnung verwendeten Metropolfunktionen verweisen. Die Metropolfunktionen (s. Tab. 1) wurden von Blotevogel (2002: 346) formuliert und durch Unterfunktionen weiter ausdifferenziert.

Tabelle 1: Die drei klassischen Metropolfunktionen

Metropolfunktionen	Unterfunktionen
Entscheidungs- und Kontrollfunktion	Privatwirtschaft Staat Sonstige Institutionen
Innovations- und Wettbewerbsfunktion	Wirtschaftlich-technische Innovationen Soziale und kulturelle Innovationen
Gatewayfunktion	Zugang zu Menschen Zugang zu Wissen Zugang zu Märkten

Quelle: Blotevogel 2002: 346

Die drei übergeordneten Metropolfunktionen finden eine breite Resonanz in der Raumordnung. Dies zeigt sich unter anderem im Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005: 180 ff.) und in der Verwendung der Kategorisierung durch den Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM 2006: 10).

Im Jahr 2006 wird mit der Ergänzung der Symbolfunktion auf die zunehmende Kritik an einem ökonomisierten Metropolenbegriff reagiert (s. Tab. 2). Dabei ist der Diskurs über Inhalte der Symbolfunktion noch nicht abgeschlossen. Der Fokus wird auf Kultur gelegt sowie auf die Möglichkeit, in Metropolen neue Trends zu kreieren und kulturelle Entwicklungen zu bestimmen (Blotevogel/ Danielzyk 2009; Petrin/Knieling 2009; Volgmann 2013).

Tabelle 2: Weiterentwickelte Metropolfunktionen

Metropolfunktionen	Unterfunktionen
Entscheidungs- und Kontrollfunktion	Ökonomische Kontrollinstanzen Politische und zivilgesellschaftliche Kontrollinstanzen
Innovations- und Wettbewerbsfunktion	Ökonomische Innovationen Wissenschaftliche Innovationen
Gatewayfunktion	Marktpotenzial und -volumen Verkehrsknoten
Symbolfunktion	Kulturökonomische Symbolfunktion Kulturelle Symbolfunktion

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Volgmann 2013: 81

Auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung differenziert die ursprünglich drei Metropolfunktionen zu fünf Metropolfunktionen weiter aus (BBSR 2010: 2):

- Politik (internationale Bezüge der nationalstaatlichen Regierungen und überstaatlichen Organisationen),
- Wirtschaft (globale Produktions-, Handels- und Finanzbeziehungen),
- Wissenschaft (global bedeutsame Universitäten, Forschungsnetzwerke und Innovationen),
- Verkehr (weltweite Vernetzung von Personen, Gütern und Informationen),
- Kultur (Ereignisse in Kunst und Sport von weltweiter Bedeutung).

Bei den Weiterentwicklungen ist zu beobachten, dass eine Erweiterung des Konzepts um kulturell-symbolische Aspekte im Mittelpunkt steht, die dem umfassenden, kosmopolitanen Charakter von Metropolregionen stärker gerecht werden soll und damit eine andere Akzentuierung darstellt im Vergleich zur stärker ökonomisch ausgerichteten Global-City-Debatte.

3 Die Entwicklung des Konzepts der Metropolregionen in der deutschen Raumordnungspolitik

Die zunehmende Bedeutung der Metropolregionen für die \triangleright *Bundesraumordnung* lässt sich in Dokumenten erkennen, in denen zunächst Agglomerationsräume genannt (Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen; BMBau 1993) und darauf aufbauend Metropolregionen entwickelt werden (HARA; BMBau 1995). Infolgedessen wird das Konzept der Metropolregionen in den Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005) aufgenommen und schließlich in den Leitbildern (\triangleright *Leitbilder der Raumentwicklung*) und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung (MKRO 2006) aufgegriffen.

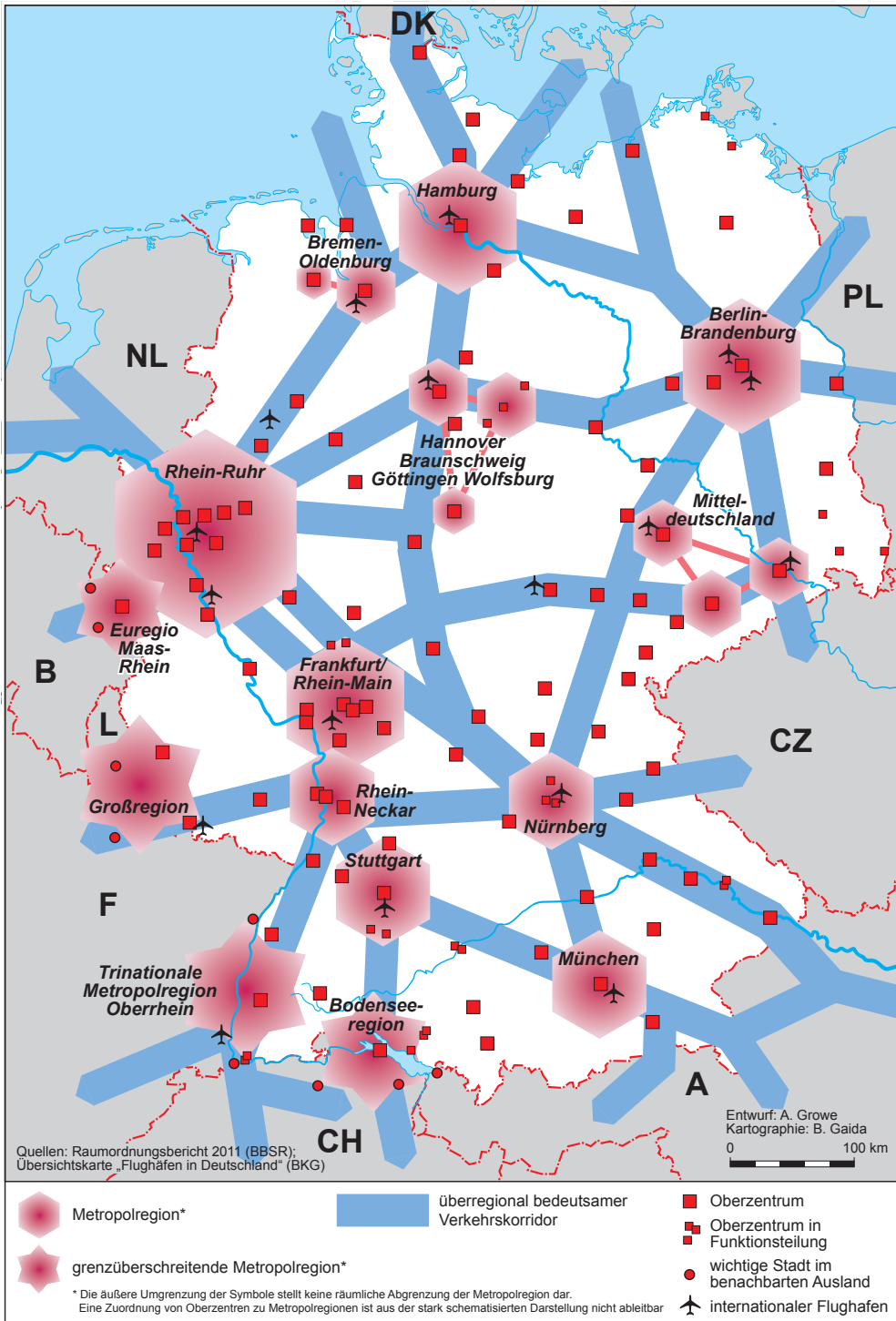
1995 werden im HARA zunächst sechs Regionen als Metropolregionen ausgewiesen (Berlin, Hamburg, München, Stuttgart, Rhein-Main und Rhein-Ruhr) und um eine Region als potenzielle Metropolregion ergänzt (Halle/Leipzig-Sachsendreieck, heute unter dem Namen Mitteldeutschland) (BMBau 1995: 28). In der Politik wird das Konzept der Metropolregionen als Erfolg bewertet (Sinz 2005: i). Mit dem Konzept ist es gelungen, nur durch ein strategisches Leitbild und ohne Fördermittel regionale Aktivitäten anzustoßen. Auch die erfolgreichen Initiativen weiterer Regionen (Bremen/Oldenburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Nürnberg und Rhein-Neckar) um Auszeichnung als Metropolregion sind Teil dieses Erfolgs.

Die Anerkennung von Metropolregionen wird als „Metropolisierung von oben“ (Blotevogel 2000: 164) auch kritisch gesehen, da Diskrepanzen zwischen Wunsch und Wirklichkeit bei der Erfüllung der Rolle als Motoren der Entwicklung zur Diskreditierung einer metropolienorientierten Politik führen können. Jedoch können die Bemühungen von Regionen, als Metropolregionen anerkannt zu werden, auch Akteure in den Regionen mobilisieren und Kooperationen fördern.

Im Jahr 2006 wird nach der Verabschiedung der Leitbilder erneut eine Mobilisierung von Akteuren beobachtet. Im ersten Leitbild *Wachstum und Innovation* haben Metropolregionen einen prominenten Stellenwert (MKRO 2006: 9). Dies wird einerseits als Würdigung der Aufgaben von Metropolregionen positiv hervorgehoben (Blotevogel 2006: 467). Andererseits wird Kritik an der möglichen kausalen Verbindung von Metropolregionen mit Wachstum und Innovation laut, die nicht in allen Metropolregionen beobachtet werden kann und die das Leitbild *Wachstum und Innovation* vom Ausgleichsauftrag der Raumordnung entferne. Unbehagen entstand vor allem bei Akteuren, die sich durch die Darstellung der Metropolregionen nicht repräsentiert sehen, beispielsweise aus ländlichen oder grenznahen Räumen.

Als Reaktion auf die offenen Fragen werden Modellvorhaben der Raumordnung zu *Großräumigen Verantwortungsgemeinschaften* (Hesse/Leick 2013: 353) und *Grenzüberschreitenden Metropolregionen* (Hartz/Damm/Köhler 2010) durchgeführt. In den Modellvorhaben wird an einer Weiterentwicklung des Konzepts der Metropolregionen gearbeitet, sodass in den 2013 veröffentlichten Entwürfen der fortgeschriebenen Leitbilder vier neue grenzüberschreitende Metropolregionen (Bodensee, Maas-Rhein, Oberrhein, Großregion Saar-Lor-Lux) und die bislang von der MKRO anerkannten Metropolregionen dargestellt sind (IMeG 2013: 11).

Abbildung 1: Metropolregionen in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung

Metropolregion

Das Konzept der Metropolregionen kann somit als Erfolg und zugleich als Herausforderung angesehen werden. Der Wunsch vieler Regionen, als Metropolregion anerkannt zu werden, sowie die damit einhergehenden regionalen Initiativen zeigen den Erfolg des entwicklungsorientierten Konzepts (s. Abb. 1). Das Konzept der Metropolregionen ist zugleich flexibel genug, um über die Jahre auch Kritikpunkte erfolgreich zu integrieren und für eine konzeptionelle Weiterentwicklung nutzbar zu machen (Harrison/Growe 2014). Eine Herausforderung bleibt jedoch die Verwässerung des funktionalen Charakters, der mit immer umfassenderen Kooperationsräumen und neuen Ausweisungen von Metropolregionen einhergeht. So werden die Diskrepanzen zwischen *Metropolregionen* und *Metropolräumen* stetig größer.

Literatur

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte 21.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2010): Metropolräume in Europa. Kurzfassung einer neuen Studie des BBSR. Bonn. = BBSR-Berichte Kompakt 4.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Behrendt, H.; Kruse, C. (2001): Die Europäische Metropolregion Zürich – die Entstehung des subpolitischen Raumes. In: *Geographica Helvetica* 56 (3), 202-213.
- BKG – Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (Hrsg.) (2013): Übersichtskarte Deutschland – Flughäfen in Deutschland. http://www.bkg.bund.de/nn_194916/SharedDocs/Download/DE-Wussten-Sie-Schon/Deutschlandkarte-Flughafen-2013,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Deutschlandkarte-Flughafen-2013.pdf (16.10.2015).
- Blotevogel, H. H. (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr: Theoretische, empirische und politische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts. Dortmund. = ILS-Schriften 135.
- Blotevogel, H. H. (2000): Gibt es in Deutschland Metropolen? Die Entwicklung des deutschen Städtesystems und das Raumordnungskonzept der „Europäischen Metropolregionen“. In: Matejovski, D. (Hrsg.): *Metropolen. Laboratorien der Moderne*. Frankfurt am Main, 139-167. = Schriftenreihe des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen 5.
- Blotevogel, H. H. (2002): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. In: *IzR – Informationen zur Raumentwicklung* 6/7.2002, 345-352.
- Blotevogel, H. H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion. In: *Raumforschung und Raumordnung* 64 (6), 460-472.
- Blotevogel, H. H.; Danielzyk, R. (2009): Leistungen und Funktionen von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Metropolregionen und Raumentwicklung Teil 3*. Hannover, 22-29. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.

- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Berlin.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Berlin.
- Bonneville, M. (1994): Internationalization of non-capital cities in Europe: Aspects, processes and prospects. In: *European Planning Studies* 2 (3), 267-285.
- Growe, A. (2011): Die Gatewayfunktion – Von Verkehrsinfrastruktur zu Knoten im Netz? In: Hege, H.-P.; Knapstein, Y.; Meng, R.; Ruppenthal, K.; Schmitz-Veltin, A.; Zakrzewski, P. (Hrsg.): *Schneller, öfter, weiter? Perspektiven der Raumentwicklung in der Mobilitätsgesellschaft*. Hannover, 44-55. = *Arbeitsberichte der ARL* 1.
- Harrison, J.; Growe, A. (2014): From places to flows? Planning for the new ‘regional world’ in Germany. In: *European Urban and Regional Studies* 21 (1), 21-41.
- Hartz, A.; Damm, G.-R.; Köhler, S. (2010): Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume. In: *Raumforschung und Raumordnung* 68 (6), 499-513.
- Hesse, M.; Leick, A. (2013): Wachstum, Innovation, Metropolregionen: Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik. In: *Raumforschung und Raumordnung* 71 (4), 343-359.
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (2006): *Regionales Monitoring 2006. Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland*. http://www.deutsche-metropolregionen.org/fileadmin/ikm/01_monitoring/IKM_Monitoring_2006.pdf (30.07.2014).
- IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.) (2013): *Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO)*. Saarbrücken.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2006): *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Berlin.
- Petrin, J.; Knieling, J. (2009): Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Metropolregionen und Raumentwicklung Teil 3*. Hannover, 300-322. = *Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL* 231.
- Sinz, M. (2005): *Metropolregionen. Einführung*. In: *IzR – Informationen zur Raumentwicklung* 7.2005, i-iv.
- Volgmann, K. (2013): *Metropole. Bedeutung des Metropolbegriffs und Messung von Metropolität im deutschen Städtesystem*. Detmold. = *Metropolis und Region* 10.

Weiterführende Literatur

- Blotevogel, H. H.; Schmitt, P. (2006): „European Metropolitan Regions” as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. In: *Die Erde* 137 (1-2), 55-74.
- Harrison, J.; Growe, A. (2014): When regions collide: In what sense a new ‘regional problem’? In: *Environment and Planning A* 46 (10), 2332-2352.
- Knieling, J. (Hrsg.) (2009): *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Metropolregionen und Raumentwicklung Teil 3*. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- Zimmermann, K.; Heinelt, H. (2012): *Metropolitan Governance in Deutschland: Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung*. Wiesbaden.